

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

C 218



Magyar nyelvű kiadás

Tájékoztatások és közlemények

54. évfolyam

2011. július 23.

Közleményszám	Tartalom	Oldal
I	<i>Állásfoglalások, ajánlások és vélemények</i>	
VÉLEMÉNYEK		
Európai Gazdasági és Szociális Bizottság		
471. plenáris ülés, 2011. május 4. és 5.		
2011/C 218/01	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A gazdasági és pénzügyi válság hatása a munkaerőnek a termelő ágazatok közötti megoszlására, különös tekintettel a kkv-kra (saját kezdeményezésű vélemény)	1
2011/C 218/02	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A családpolitika szerepe a demográfiai változás folyamatában: a tagállamok legjobb gyakorlatainak megosztása (feltáró vélemény)	7
2011/C 218/03	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos hatásvizsgálatok és az Európai Unió kereskedelempolitikája	14
2011/C 218/04	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Mezőgazdasági gépek, építőipari és anyagmozgatási berendezések – A pénzügyi válságból kivezető legjobb út (saját kezdeményezésű vélemény)	19
2011/C 218/05	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az uniós iparpolitika külső dimenziója – Megfelelően figyelembe veszi-e az EU kereskedelempolitikája az európai ipar érdekeit? (saját kezdeményezésű vélemény)	25
2011/C 218/06	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Harmadik országbeli állami tulajdonú vállalkozások az EU közbeszerzési piacain (saját kezdeményezésű vélemény)	31

HU

 Ár:
7 EUR

(folytatás a túldalalon)

III Előkészítő jogi aktusok

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

471. plenáris ülés, 2011. május 4. és 5.

2011/C 218/07	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Integrált iparpolitika a globalizáció korában – A versenyképesség és fenntarthatóság középpontba állítása (COM(2010) 614 végleges)	38
2011/C 218/08	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről (COM(2010) 524 végleges – 2010/0278 (COD))	46
2011/C 218/09	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről (COM(2010) 525 végleges – 2010/0279 (COD)), Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzéséről és kiigazításáról (COM(2010) 527 végleges – 2010/0281 (COD))	53
2011/C 218/10	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Fehér könyv a biztosítási garanciarendszerekről (COM(2010) 370 végleges)	61
2011/C 218/11	Az „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleménye – A Bizottság közleménye az új személygépkocsik nyilvántartásba vett adatainak nyomon követéséről és bejelentéséről (COM(2010) 657 végleges)	66
2011/C 218/12	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról (COM(2010) 791 végleges – 2011/0001(COD))	69
2011/C 218/13	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – „Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az euróátutalások és -beszedések technikai követelményeinek megállapításáról és a 924/2009/EK rendelet módosításáról” (COM(2010) 775 végleges – 2010/0373 (COD))	74
2011/C 218/14	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (COM(2010) 748 végleges – 2010/0383 (COD))	78



I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

471. PLENÁRIS ÜLÉS, 2011. MÁJUS 4. ÉS 5.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A gazdasági és pénzügyi válság hatása a munkaerőnek a termelő ágazatok közötti megoszlására, különös tekintettel a kkv-kra

(saját kezdeményezésű vélemény)

(2011/C 218/01)

Előadó: **Antonello PEZZINI**

Társelőadó: **Karel HAVLÍČEK**

2010. november 15-én GYÖRKÖS Péter, a Magyar Köztársaság Európai Unió melletti Állandó Képviselétének vezetője a jövőbeli magyar elnökség nevében felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt a következő tárgyban:

A pénzügyi és gazdasági válság hatása a munkaerőnek a termelő ágazatok közötti megoszlására, különös tekintettel a kkv-kra.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága (CCMI) 2011. április 4-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 4-i ülésnapon) 153 szavazattal 5 ellenében, 11 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság üdvözlöi, hogy a magyar elnökség kitüntetett figyelmet szentel a jelenlegi gazdasági és pénzügyi válság által a munkaerőre, illetve a munkaerő termelő ágazatok közötti megoszlására gyakorolt hatására, különös tekintettel a kkv-kra, hiszen ez a kérdés rendkívül fontos a szervezett civil társadalom számára.

1.2 Az EGSZB emlékeztet rá, hogy már többször véleményt nyilvánított a kkv-k problematikájáról, amely vállalkozások a közszféra és a szociális gazdaság mellett az európai gazdaság és foglalkoztatásügy központi elemét képezik.

1.3 A globális gazdasági és pénzügyi válság komoly hatást gyakorolt a kkv-kra, annak ellenére, hogy azok gyakran igen rugalmasan, innovatív válaszok kidolgozásával reagáltak.

1.4 Az EGSZB úgy véli, hogy az EU az elvi nyilatkozatokon túl többet is tehetne a kkv-k támogatása érdekében. Jelenleg az EU-nak feltétlenül koherens, összehangolt lépéseket kell tennie egy sor olyan prioritást illetően, melyek célja a belső piac működési feltételeinek javítása, valamint a kkv-k nemzetközivé tétele.

1.4.1 A kiemelt fontosságú intézkedések közül az EGSZB kiemeli az új – mindenekelőtt női – vállalkozókban rejlő lehetőségek kibontakoztatását, a fiatalok foglalkoztatását és a „Mozgásban az ifjúság” kiemelt célkitűzés támogatását.

1.4.2 Javasolja, hogy szervezzenek **évente megrendezendő konferenciát a kkv-k számára**, melynek célja, hogy mérleget készítsenek a kkv-k európai helyzetéről, különös tekintettel a foglalkoztatásra. Ezen a példaértékű konferencián különféle tagállami és európai szakmai szervezetek, valamint az uniós intézmények képviselői vennének részt.

1.5 Az EGSZB mindenekelőtt kéri, hogy dolgozzanak ki egy ütemtervet, amelynek segítségével azonnal biztosítani lehetne az új innovatív vállalkozások fejlesztéséhez és a már működő kkv-k támogatásához szükséges feltételeket, hozzá lehetne járulni a válságból való kilábaláshoz szükséges új munkahelyek létrehozásához, és újra lehetne indítani a fenntartható növekedést. Ezeket az intézkedéseket európai, tagállami és regionális szinten kellene megtervezni, és mind a magánvállalkozásokra, mind a szociális gazdasághoz tartozó vállalkozásokra ki kell terjedniük. Az ütemterv mellett gondoskodni kell a munkanélküliek és a fiatalok képzéséről, hogy hozzáférhessen a létrejövő új állás-helyekhez.

1.5.1 Az EU – a tagállamok egyetértésével – támogathatná, hogy a konvergenciaregiókban igénybe vegyék a kkv-k támogatását célzó strukturális alapokat.

1.6 Az EGSZB szerint fel kell gyorsítani a kkv-k nemzetközivé válásának folyamatát, ami megkönnyítené, hogy új piacokra lépjenek, és ezáltal új munkahelyeket teremtsenek.

1.6.1 Az új piacokra való belépést stabil kereskedelmi megállapodásokkal kellene előkészíteni, amelyek a kkv-k által azonnal felhasználható, egyszerű eljárási protokollokat tartalmaznának.

1.7 Az EGSZB igen lényegesnek tartja a vállalkozási kultúra és a kezdeményezőkézség terjesztését egy olyan környezetben, amely támogatja a vállalkozókat, tisztában van a piaci kockázatokkal, és elismeri a humántőke értékét.

1.8 Ösztönözni kell a képzést, a tudás- és képzéstranszfert, az új munkamódszereket, valamint a változásra való képesség fejlesztését, különösen most, válság idején, hogy biztosítani lehessen a munkahelyek megőrzését, és meg lehessen erősíteni a munkavállalók által a vállalkozások megszilárdítása terén játszott szerepet.

1.9 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a társadalmi és környezetvédelmi előírásokat tiszteletben tartó közbeszerzések fontos szerepet játszanak a vállalkozások életben maradásának és a helyi foglalkoztatásnak a támogatásában. A „Gondolkozz előbb kicsiben!” elv alkalmazása elengedhetetlen egy olyan válságban, amely számos munkahely fennmaradását veszélyezteti. Az állami szektor megrendeléseinek korrekt, felelősségteljes és ésszerű felhasználása feltehetőleg ösztönzi a nyitottabb versenyt és az innovációt.

1.10 Az EGSZB szerint erőteljesen fejleszteni kell a klasztereket és a kkv-k ágazati csoportjait. A nagy és kis vállalkozások közötti szerződés- és ismeretmegosztás innovatív dinamikák kialakulásához vezethet, az ágazati és egyéb rendszerek hálózati alkalmazása révén.

1.11 Az élenjáró ágazati kezdeményezések maximális kihasználása érdekében az EGSZB azt javasolja, hogy jobban hangolják össze fejlesztésük technológiai, valamint a munkahelyekkel, a beruházásokkal és a humán erőforrások megbecsülésével kapcsolatos vonatkozásait.

1.12 Fel kell ismerni, hogy új pénzügyi mechanizmusok kialakítására van szükség. Az EGSZB úgy véli, hogy a kkv-k előtt álló pénzügyi kihívások és a válság más tényezői hatását tovább fokozta, hogy nem került sor új eszközök kidolgozására, vagy akár a Jeremie, a Jasper és a Jessica megerősítésére.

1.13 Az EGSZB szerint az Európai Bizottságnak fel kellene gyorsítania a hatályos jogszabályok minőségének ellenőrzését, ezzel példát mutatva a tagállamoknak, hogy csökkenteni lehessen a jogszabályok, a megszorítások és a korlátozó tényezők kumulatív hatását.

1.14 Az EGSZB úgy véli, hogy az új jogalkotási javaslatokat operatív, uniós és tagállami hatásértékelések segítségével előzetesen elemezni kellene annak megállapítása végett, hogy hogyan hatnak a versenyképességre.

1.15 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy fokozza az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiák és a zöld gazdaság előmozdítására irányuló fellépéseit, hiszen azok új és jobb minőségű munkahelyek forrásai.

1.16 Az EGSZB szerint hasznos lenne támogatni és előmozdítani a kreativitás és az innováció éllovasaiból álló nemzetközi, többek között ágazati hálózatok terjesztését. Ezzel kapcsolatban azt javasolja, hogy az „**Európai Vállalkozások Hálózata**” (**Enterprise Europe Network**) ne csak általános tájékoztató-tanácsadó funkciót töltsön be, hanem **ágazati** szerepe is legyen, és bízban rá egyablakos ügyintézés formájában megvalósítandó adminisztratív feladatokat is.

1.17 Az EGSZB kéri, hogy gyorsítsák fel a kkv-k európai státútumának elfogadását és az európai kisvállalkozói intézkedéscsomag (Small Business Act) tagállami szintű végrehajtását, amelyről korábban már kifejtette álláspontját.

2. Bevezetés

2.1 A 2008-as a gazdasági válság nyomán a kkv-kkal kapcsolatos, 2002 és 2008 közötti kedvező tendenciának vége szakadt, és a becslések szerint a 2009–2010-es időszakban 3,25 millió munkahely szűnt meg⁽¹⁾.

2.2 Az európai uniós munkanélküliségi ráta 2010-ben 9,6 %-ra emelkedett, sőt, a közigazgatási, a közlekedési és a távközlési ágazatban még ennél is magasabbra kúszott. A kiskereskedelmi és a gyáripari szektorban némi javulás volt tapasztalható, a 15 és 24 év közötti fiatalok munkaerő-piacára viszont továbbra is pang, a munkanélküliségi ráta 21 % körül, vagyis a válság kirobbanása óta a legmagasabb szinten mozog.

2.2.1 A gazdasági válság, továbbá az olyan tényezők, mint a globalizáció, a technológiai haladás, a népesség elöregedése és a fokozatos átállás egy alacsony szén-dioxid-és részecskekibocsátású gazdaságra, erőteljes változásokat indítottak be a munkaerő-piacon szükséges szakképzettségek és képzések terén, és bizonyos új foglalkozások gyors ütemű fejlődéséhez vezettek.

⁽¹⁾ Jelentés – European SMEs under pressure (Nyomás alatt az európai kkv-k) (2010).

2.3 Ágazati szinten úgy tűnik, hogy a recesszió felgyorsította azt a jelenlegi tendenciát, hogy a munkahelyek az elsődleges és alapszintű ipari tevékenységek színteréről a szolgáltatási ágazatba helyeződnek át. Az előrejelzések szerint az elsődleges iparágakban és a mezőgazdaság területén a foglalkoztatás számottevő visszaesése várható, továbbá a gyáripari és a termelő ágazatokban 2010 és 2020 között szintén a munkahelyek csökkenésére kell számítani. Ezzel szemben a szolgáltatások területén, mindenekelőtt az ipari és a piaci szolgáltatásokban, valamint a forgalmazásban, a közlekedésben, továbbá a szállodai, vendéglátó-ipari, idegenforgalmi, egészségügyi, oktatási és biztonsági ágazatokban várhatóan bővül a foglalkoztatás.

2.4 A foglalkozási profilok tekintetében a 2020-ig tartó időszakban a közép- és felsőfokú végzettségű munkaerő számára rendelkezésre álló munkahelyek száma megszilárdul, illetve tovább nő (40 %-kal), elsősorban az úgynevezett tudásalapú és készségorientált munkahelyeken dolgozó felsővezetők, szakemberek és mérnökök esetében.

2.4.1 A legnagyobb arányú csökkenés az alacsony szintű végzettséggel rendelkező, kevésbé képzett munkavállalók vonatkozásában várható. A tapasztalatok szerint a beruházási javakat előállító ágazatok foglalkoztatási szintje érzékenyebben reagál az általános gazdasági válságokra, mivel az ilyen területeken különösen nagy a szaktudás jelentősége, hiszen gyakran sajátos szaktudásra van szükség.

2.5 Az EGSZB már több alkalommal rámutatott⁽²⁾ arra az általános elismert tényre, hogy a kis- és középvállalkozások (kkv-k) jelentős szerepet töltenek be az európai gazdaságban, és hangsúlyozta,⁽³⁾ hogy „[] mivel a termelés, az innováció és a foglalkoztatás egyre nagyobb mértékben függ a kkv-któl, prioritásnak kell tekinteni a fiatalok vállalkozói szellemének fejlesztését.”

2.6 Az EU-ban több mint 20 millió önálló vállalkozás működik, ezeknek több mint 99 %-a 250-nél kevesebb alkalmazottat foglalkoztató kis- és középvállalkozás. Nagy többségük (92 %) mikrovállalkozás, amely 10-nél kevesebb alkalmazottat foglalkoztat. Ezenkívül az európai uniós munkahelyek több mint 67 %-át a kkv-k adják.⁽⁴⁾ A válságot túlélő kkv-k nagy része túlélését csupán munkatársai elkötelezettségének köszönheti.

2.7 Arról sem szabad megfeledkezni, hogy számos akadály, többek között

— a vállalkozói szellem kibontakozásához nem megfelelő környezet;

⁽²⁾ Lásd: Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: *Különböző politikai intézkedések, amelyek a megfelelő finanszírozáson túl hozzájárulhatnak a kkv-k növekedéséhez és fejlődéséhez* – HL C 27., 2009.2.3., 7. o.; az EGSZB véleménye a következő tárgyban: *A kkv-k támogatása a világpiacon való alkalmazkodásban* HL C 255., 2010.9.22., 24. o., valamint a következő tárgyban: *Gondolkozz előbb kicsiben! – Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag: Small Business Act*, HL C 182., 2009.8.4., 30. o.

⁽³⁾ Lásd: az EGSZB véleménye a következő tárgyban: *A lisszaboni stratégia 2010 után*, HL C 128., 2010.5.18., 3. o.

⁽⁴⁾ Forrás: Eurostat

— a hitelhez jutás nehézségei;

— a piacok nemzetközivé válásával és a piacokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos nehézségek;

— az ismeretek és vezetői kapacitások nem megfelelő cseréje;

— a szellemi tulajdon nem kielégítő védelme

fékezheti egy új vállalkozói kultúra kialakulását, valamint az innovatív kkv-k létrehozását és gyors fejlődését, és hátráltathatja a teljes foglalkoztatottságra törekvő politikát.

2.8 2009-ben azoknak a nagyvállalkozásoknak a száma, amelyeknél csökkent a foglalkoztatási szint, az ugyanilyen helyzetben levő kisvállalkozások kétszerese, a mikrovállalkozások pedig háromszorosa volt. Ezek az adatok alátámasztják a kis- és mikrovállalkozások által a gazdasági ciklusokra gyakorolt stabilizáló hatást.

2.9 Az európai uniós munkaerő-piaci tendenciák azonban országonként jelentősen eltérnek, és a fiatalok közötti munkanélküliség elfogadhatatlan szintre emelkedett. Az európai munkanélküliségi ráta 2010–2011-ben átlagosan elérheti a kritikus 10 % feletti szintet, ám ennek az ágazatonkénti, régiókénti, különösen pedig életkor szerinti eloszlása még inkább aggasztó.

2.9.1 Az európai foglalkoztatásról szóló 2010. évi jelentés szerint a válság fő áldozatai a fiatalok; a 15–24 éves korcsoportban a munkanélküliségi ráta bizonyos tagállamokban eléri, sőt meghaladja a 30 %-ot.

2.10 Az európai munkaerő különféle ágazatok közötti eloszlására vonatkozó tendenciák életkor, nem és vállalkozási típus szerinti elemzéséből⁽⁵⁾ kiderül, hogy:

— a 27 tagú EU foglalkoztatási rátája⁽⁶⁾ a 2000. évi 62,2 %-ról 2009-re 64,6 %-ra emelkedett;

— a fiatalok foglalkoztatási rátája⁽⁷⁾ ugyanebben az időszakban 37,5 %-ról 35,2 %-ra csökkent;

— a nők foglalkoztatási aránya összességében 53,7 %-ról 58,6 %-ra nőtt, a fiatalok esetében viszont 34,1 %-ról 33,1 %-ra csökkent;

— a 27 tagú EU foglalkoztatási rátája az ipar területén a 2000. évi 26,8 %-ról 2009-ben 24,1 %-ra csökkent;

— a szolgáltatások területén a foglalkoztatási arány a 2000. évi 65,9 %-ról 2009-re 70,4 %-ra nőtt;

⁽⁵⁾ Eurostat – Munkaerő-piaci mutatók/Európai Unió 27 – 2010.

⁽⁶⁾ Eurostat, a 15–64 éves korcsoport

⁽⁷⁾ Eurostat, a 15–24 éves korcsoport

— a mezőgazdaságban a foglalkoztatási arány a 2000. évi 7,3 %-ról 2009-re 5,6 %-ra esett vissza.

2.11 Az EU 15-re vonatkozó adatok mind az általános foglalkoztatottsági arány tekintetében (63,4–65,9 %), mind pedig a nők foglalkoztatottsága szempontjából (54,1–59,9 %) valamivel jobb helyzetre utalnak.

2.12 A „Mozgásban az ifjúság” uniós program célja, hogy nemektől függetlenül új kompetenciákat és képesítéseket biztosítson a fiatalok számára, még ha ez a célkitűzés szerénynek tűnik is a probléma súlyához képest, és az is egyértelmű, hogy ezt a programot az új tevékenységek és új vállalkozások létrehozását célzó egyéb kezdeményezésekkel kell majd kombinálni.

2.13 Az EGSZB az Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottságán (CCMI) keresztül már véleményt alkotott a válság foglalkoztatásra gyakorolt hatásairól a gyártási ágazatban, az autópárban, a textiliparban, a fémfeldolgozó iparban, a repülőgépgyártásban, a kulturális és kreatív ágazatokban, a hajógyártásban, a szén- és acéliparban, a háztartási gépek gyártásában, az erdészeti és mezőgazdasági ágazatban, valamint a szolgáltatások terén.

2.14 A nagy méretű vállalkozások mellett valamennyi ágazatban jelentős a kkv-k jelenléte: így például gyártási ágazatban 2 millió 376 ezer európai vállalkozás között 2 millió 357 ezer kkv van, az építőiparban 2 millió 916 ezer vállalkozás közül 2 millió 914 ezer a kkv, illetve a kis- és nagykereskedelemben, az autó- és motorjavításban, vagy a családi fogyasztási cikkek esetében a 6 millió 497 ezer vállalkozásból 6 millió 491 ezer a kkv, nem is beszélve az ingatlanforgalmazásokról, a vendéglátásról, a szállodaiparról és a közlekedésről.

2.15 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a nagy, a közepes és a kisvállalkozások teljes mértékben kiegészítik egymást, ami megmutatkozik az alvállalkozásokban, a kiszervezés hatékonyságában, valamint az innovatív *spin-off* tevékenységek megszerzésében.

2.16 A következő szolgáltatási ágazatokban különösen nagy lehetőségek rejlenek, hogy a közszférában, a magánszférában és a szociális gazdaságban tevékenykedő kis és középvállalkozásokon keresztül új munkahelyeket teremtsenek, és ezzel hozzájáruljanak a válság elleni küzdelemhez, valamint a fenntartható és versenyképes gazdasági növekedéshez ⁽⁸⁾:

- *spin off* a kutatásban és fejlesztésben;
- az informatikai ágazat és a kapcsolódó tevékenységek;
- az ingatlanpark fenntartásával és átalakításával kapcsolatos tevékenységek;
- pénzügyi kiegészítő közvetítői tevékenységek;
- szálloda- és vendéglátó-ipari tevékenységek;
- turisztikai és kulturális ágazat;
- a postai, távközlési és közlekedési ágazat;
- az áram-, gáz- és vízszolgáltatási ágazat;

⁽⁸⁾ Lásd: Hartmut Schrör, *Enterprise Births, Survivals and Deaths - Employment effects* (Vállalkozások születése, túlélése és halála – a foglalkoztatásra gyakorolt hatás) (Eurostat, *Statistics in Focus*, 44/2008).

— a vezető piaci tevékenységek között szereplő ágazatok: e-egészségügy, fenntartható építőipar, intelligens hálózatok, biológiai alapú termékek, újrahasznosítás, megújuló energiaforrások és zöld gazdaság.

2.17 Ami a 2002–2007-es időszakban az EU által termelt hozzáadott értékhez és a foglalkoztatáshoz a kkv-k általi hozzájárulásának földrajzi eloszlását illeti, megállapítható, hogy míg a foglalkoztatás területén nem nagy a különbség, a kkv-k hozzáadott értéke szempontjából az EU 12 és az EU 15 országok között erőteljes az eltérés; továbbá a kkv-k és a nagy vállalkozások termelékenysége közötti különbség az új tagállamokban nagyobb, mint a régiókban.

2.18 Az új munkahelyek megteremtése mellett a kkv-k nagymértékben hozzájárulnak a gazdaság dinamizmusához és innovatív teljesítményéhez, mivel a elképzelések és találmányok terjesztésével és értékesítésével fontos közvetítői szerepet játszanak a tudományos és technológiai ismeretek alkalmazásokba való átültetésében. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy európai szinten a „Gondolkozz előbb kicsiben” elv és a kisvállalkozói intézkedéscsomag újfajta megközelítésének teljes körű alkalmazására különösen regionális és nemzeti szinten még nem került sor.

2.19 Az EGSZB véleménye szerint meg kell erősíteni a kkv-k innovatív és kiemelten fejlődőképes csoportjainak (*clusters*) fejlődését, amelyek innovációs előrelépéseket tennének lehetővé olyan hálózati rendszereknek köszönhetően, melyek magas színvonalú és felhasználóbarát termékek révén képesek gyorsan piacra kerülni.

2.20 A kkv-k fejlődésének és versenyképességének megerősítése terén a legfontosabb, hogy elősegítsük nemzetközivé válásukat a globális piacokon, valamint fejlesszük lehetőségeiket a belső piacon, amely tisztességes verseny- és működési feltételeket biztosít számukra.

2.21 Míg a kkv-k általában a nemzeti GDP több mint 50 %-át biztosítják, általában véve az EU exportjának csupán mintegy 30 %-áért felelnek, függetlenül attól, hogy a globális értéktelremtő hálózatokhoz jelentős mértékben hozzájárulnak.

2.22 Jelentős hangsúly került a hitelhez való könnyebb hozzáférésre: az EU a válság alatt támogatást nyújtott a kormányoknak, a pénzügyi intézményeknek és a nagyvállalatoknak, miközben keveset, vagy inkább semmit nem tett a kkv-k, illetve a termelékeny és fenntartható foglalkoztatás helyi szintű megvalósítása érdekében. Meg kellene erősítenie az olyan eszközöket, mint a JEREMIE, a JESSICA vagy a JASPER.

2.23 Az EGSZB úgy véli, hogy az EU kormányzatainak határozottan támogatniuk kell a következőket:

- a vállalkozó szellemet ösztönző nemzeti és regionális programok;
- a kis- és középvállalkozásokat aktívan tartó eszközök;

- az intelligens termékekhez és szolgáltatásokhoz kapcsolódó új tevékenységek kifejlesztése;
- a bürokratikus kötelezettségek csökkentése;
- a munkanélküliek és a fiatalok képzése annak érdekében, hogy új állásokhoz jussanak;
- a munkaerő folyamatos szakképzése és oktatás;
- a társadalmi párbeszéd;
- jobb hozzáférés a közösségi programokhoz, kiemelt figyelemmel a kkv-k finanszírozására;
- az adóelkerülés és az illegális munkavállalás elleni küzdelem;
- az adminisztratív terhek csökkentése és egyszerűsítése, ösztönözve az egyablakos rendszert és a szektorális hálózatokat.

2.24 Az EGSZB különösen a jelenleg folyó felülvizsgálat felgyorsítását ösztönzi a közösségi kutatási és innovációs programokhoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében.

2.25 A tartós munkahelyek előmozdítása, a vállalkozói szellem és az innováció fejlesztése, valamint a fenntartható gazdasági fejlődés terén megmutatkozott piaci kudarcot olyan dinamikus cselekvési csomagokkal kell ellensúlyozni, amelyek segítségével nyomon követhető a vállalkozások születése, növekedése és a piacról való távozása, a megfelelő érthetőség és áttekinthetőség feltételei mellett.

3. Megjegyzések

3.1 Ez a feltárási vélemény a magyar elnökség felkérésére készült, és a jelenlegi gazdasági és pénzügyi válság által a munkaerőre, illetve a munkaerő termelési ágazatok közötti eloszlására gyakorolt hatásokat vizsgálja, főként a kis- és középvállalkozások tekintetében.

3.2 Az EGSZB úgy véli, hogy amennyiben Európa ki szeretne lépni a válságból, és vezető szerepet kíván játszani a globalizációban, azonnali, koherens és összehangolt uniós fellépésre van szükség egy sor prioritást illetően, amely a szándékok helyett hatékony cselekvésben mutatkozik meg, és amely mind a belső, mind a globális piacon javítja a munkakörülményeket, ösztönzi a kis- és középvállalkozásokon belüli innovációt, felvívja a vállalkozói szellemet, új utakat határoz meg a személyzet oktatása és szakképzése szempontjából, és a munkaerőpiacot az új kihívásokhoz igazítja.

3.3 Ahhoz, hogy a kkv-k ki tudják teljesíteni a foglalkoztatáshoz való pozitív hozzájárulásukat, különösen a globalizáció új keretei között és az iparosodott országokban megfigyelhető jelenlegi nemzetközi válság ellenére, minden szempontból egyenlő versenyfeltételek mellett kell működniük, például a következők segítségével:

- ütemterv készítése a szükséges feltételek megteremtéséhez és annak biztosításához, hogy a kkv-k teljes mértékben hozzá tudjanak járulni a munkahelyteremtéshez;
- a kis- és középvállalkozások innovatív kapacitásainak növekedése, valamint a hálózatok, a termelési körzetek, a szolgáltatások és a technológiai parkok támogatása⁽⁹⁾;
- hozzáférési garanciák a külső piacokhoz, a finanszírozáshoz és a fizetési garanciák megerősítéséhez a nemzetközi kifizetések során;
- intelligens gazdasági támogatási struktúrák a piacok részére⁽¹⁰⁾, az európai és a külső piacok megnyitása során biztosítandó teljes kölcsönösség mellett;
- az ipari és szellemi tulajdon társadalmi és környezetvédelmi normáinak tiszteletben tartása;
- az aszimmetrikus tájékoztatás elleni intézkedések a hitelekhez való hozzáférésben, megfelelő hitel- és kölcsönajánlatok, illetve a kockázati tőkéhez való hozzáférés biztosításával;
- a folyamatos képzés struktúráinak biztosítása, mind a vállalkozói szellem és a vállalkozások igazgatásának fejlesztése, mind pedig a megfelelően képzett munkaerő biztosítása érdekében a rugalmas biztonság szociális partnerek között kialakított keretei között;
- társadalmi párbeszéd nemzeti és európai szinten, amely elismeri a kkv-k sajátos tulajdonságait, biztosítva számukra a megfelelő, uniós szintű képviseletet, valamint egy olyan párbeszédet, amely lehetővé teszi a szociális partnerek számára, hogy megfelelően tudjanak reagálni a válság jelentette kihívásokra,
- az informális gazdaság elleni küzdelem és a versenypolitika megerősítése az állami támogatások területén.

3.4 Az EGSZB megítélése szerint egyszerűsíteni és racionalizálni kell a kkv-k létrehozásával kapcsolatos adminisztratív és jogi eljárásokat, főként tagállami szinten annak érdekében, hogy a működő vállalkozások fejlődésük érdekében képesek legyenek hasznot húzni a technológiai és kereskedelmi lehetőségekből, valamint hogy az új kkv-k képesek legyenek új munkahelyeket teremteni, teljesen és konkrétan megvalósítva a „Gondolkozz előbb kicsiben” elvet és a kisvállalkozói intézkedéscsomagot.

3.4.1 El kell fogadni továbbá az európai kkv-k statútumát, és tanulmányozni kell az európai szövetkezeteket a szélesebb körű terjesztés érdekében.

3.5 Meg kellene könnyíteni a kkv-k nemzetközivé tételének folyamatát, növelve a vállalkozások részvételét a kutatási partnerségekben, és hozzáférést biztosítva számukra a külső piacokhoz.

⁽⁹⁾ Lásd: az EGSZB „Európa ipari körzetei és az új tudáslapú hálózatok” című véleményét, HL C 255, 2005.10.14., 1. o.; az EGSZB „A technológiai parkok szerepe a tagállamok ipari szerkezetváltásában” című véleményét, HL C 65, 2006.3.17., 51. o., valamint „Ipari szerkezetváltás, területfejlesztés és vállalati felelősség” című véleményét, HL C 175, 2009.7.28., 63. o.

⁽¹⁰⁾ Lásd a „Piacokhoz való hozzáférés” (MADB) adatbázis egyszerűsített struktúráihoz való hozzáférést.

3.5.1 Ezt a célkitűzést többek között egy olyan stratégia segítségével kell elérni, amely megkönnyíti, hogy a szinergiák ösztönzése és a szabad foglalkozások jobb internacionalizációja érdekében a kreativitás és az innováció főszereplői – vezetők, kutatók, szabadfoglalkozásúak – között nemzetközi hálózatok jöjjenek létre.

3.6 Mindemellett terjeszteni kell a vállalkozói kultúrát, valamint ösztönözni kell a női kezdeményezéseket és a vállalkozói szellemet, fejlesztve a stratégiai és adminisztrációs szempontból szükséges készségeket, és megszilárdítva a képzést.

3.6.1 Szintén helyénvalónak tűnik egy ütemterv bevezetése, amely félévenkénti stratégiákat tartalmaz az európai kkv-k gazdasági és társadalmi változóival kapcsolatban.

3.7 Az állomány és a személyzet folyamatos képzése segítségével lehetővé kell tenni, hogy a képzett és naprakész munkaerő álljon rendelkezésre, mégpedig a nemek egyenlőségét támogató keretek között. Az EGSZB azt szeretné, ha mind az EU szintjén, mind nemzeti és regionális szinten elsőbbséget élvezne a fiatalok munkanélkülisége elleni küzdelmet célzó fellépés, melynek során megsokszorozzák a képzési lehetőségeket, a minőségi tanfolyamokat, a diplomások támogatását elsősorban tudományos területeken; szeretné továbbá, ha az

ipari és gyártási tevékenységeket, valamint a vállalkozási kezdeményezéseket felértékelő kampányra kerülne sor, főként a nők körében.

3.8 Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy fejleszteni kell az innováció asszimilációjának képességét: erősíteni kell a kompetencia- és a tudásalapú hálózatokat, új generációs ipari területeket kell kialakítani, valamint az ipar, a kutatóközpontok és az egyetemek közötti technológiai transzfert és a humán erőforrások mobilitását elősegítő infrastruktúrákat, főként az Európai Technológiai Intézet keretében, melybe bele kell vonni a kkv-kat is.

3.9 Az EGSZB véleménye szerint technológiai és befektetési szempontból, valamint a humán erőforrások jobb képzése és kihasználása tekintetében jobban kellene koordinálni a csúcstechnológiai ágazatok kezdeményezéseinek fejlődését.

3.10 A válság alapvetően megváltoztatta az európai munkaerőpiacokat. Emiatt arra lenne szükség, hogy a munkavállalók és a vállalatvezetők készek legyenek arra, hogy megfelelő képességekkel és támogatásokkal alkalmazkodjanak a változóban lévő új valósághoz: „A válság minden múltbéli eredményt visszavett, így munkaerőpiacainkat sürgősen meg kell reformálnunk, és biztosítanunk kell, hogy a készségek összhangban legyenek a kereslettel, valamint hogy a munkakörülmények megfeleljenek a munkahelyteremtésnek” ⁽¹⁾.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Andor László, az Európai Bizottság foglalkoztatásért felelős tagja, IP/10/1541, 2010. november 23.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A családpolitika szerepe a demográfiai változás folyamatában: a tagállamok legjobb gyakorlatainak megosztása

(feltáró vélemény)

(2011/C 218/02)

Főelőadó: **Stéphane BUFFETAUT**

Társelőadó: **Béatrice OUIN**

2010. november 15-i levelében Györkös Péter nagykövet a magyar elnökség nevében az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 304. cikkének megfelelően felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy készítsen feltáró véleményt a következő tárgyban:

A családpolitika szerepe a demográfiai változás folyamatában: a tagállamok legjobb gyakorlatainak megosztása

Az EGSZB Elnöksége 2010. december 7-én megbízta a „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekciót, hogy készítse elő az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság munkáját ebben a tárgyban (előadó: Stéphane BUFFETAUT, társelőadó: Béatrice OUIN).

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4-én és 5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a 2011. május 4-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Stéphane BUFFETAUT, illetve társelőadót Béatrice OUIN személyében, továbbá 183 szavazattal 3 ellenében, 8 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európában alkalmazott családpolitikák indíttatása és tartalma különböző, céljuk azonban közös: a családok támogatása. Az átfogóbb országos és regionális politikák, továbbá a beruházási, képzési, lakhatási és foglalkoztatási politikák valamely tagállamot vagy régiót vonzóvá tehetnek a családok szempontjából, és kedvező környezetet alakíthatnak ki számukra.

1.2 A létrehozott rendszerek összehasonlításának az a jelentősége, hogy lehetővé teszi a bevált gyakorlatok azonosítását, azonban bizonyos, hogy ahhoz, hogy azok teljes mértékben hatékonyak legyenek, az kell, hogy a szolgáltatások kínálata és a támogató mechanizmusok megfeleljenek a családok és a szülők vagy a leendő szülők elvárásainak. Ezek az elvárások tagállamonként változhatnak a nemzeti kultúra, a társadalmi szokások és a hagyományok függvényében. A hatóságoknak tartózkodniuk kell tehát az ideológiai előítéletektől, és olyan intézkedéseket kell javasolniuk, amelyek ténylegesen lehetőséget adnak az egyéneknek arra, hogy a családalapítás mellett döntenek, és hogy a családnak annyi gyermeke lehessen, ahányat szeretne.

1.3 Bár a családpolitika nem tartozik az Európai Unió illetékességi körébe, a családi élet és a munka összeegyeztetésével, a nők és a férfiak közötti szakmai esélyegyenlőséggel, valamint a gyermekek védelmével és fejlődésével kapcsolatban az EU alkothat jogszabályt.

1.4 Az Európai Unió a demográfiai helyzet és a tendenciák megismertetésében, valamint a bevált gyakorlatok tagállamok közötti cseréjében is fontos szerepet tölthet be.

1.5 Manapság egy sor kezdeményezés és ezekhez kapcsolódó finanszírozási forma alakul ki az EU égisze alatt, és a strukturális alapok vagy az Európai Szociális Alap már eddig is támogattak és a jövőben is támogathatnak családbarát politikákat.

1.6 Ezeket jobban integrálni kellene, és egy olyan szerv illetékességi körébe kellene őket utalni – vagy legalább koordinációs tevékenységet bízni rá –, amely átfogó politikát dolgoz ki, továbbá meghatározza a fellépések és a tanulmányok főbb irányvonalait. E „karmesteri” és összehangoló szerepet – ami a nagyobb mértékű politikai orientációt és az irányítást illeti – az Európai Bizottság láthatná el mindenekelőtt az Európai szövetség a családért támogatásával, tudományos tennivalóit pedig a Eurofound végezhetné.

1.7 Kívánatos lenne, ha a családokat képviselő szövetségek bekapcsolódnának a családpolitikák vagy a családokra hatással lévő politikák kidolgozásába mind az EU, mind pedig a tagállamok szintjén.

1.8 Sok európai szinten meghatározott politikának közvetlen hatása van a családok életére. Az EGSZB ezért azt ajánlja, hogy a családi vetületet átfogó módon vizsgálja minden egyes európai politika, különösen a mindenfajta európai jogalkotáshoz eszentül elengedhetetlen hatásvizsgálatok elvégzése során⁽¹⁾, és vegyék figyelembe akkor, amikor értékelik a meglévő, felülvizsgálatra szoruló politikákat.

⁽¹⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: A nemzedékek közötti szolidaritás előmozdítása, HL C 120., 2008.5.16., 66. o., 4.8. pont.

1.9 Az EGSZB határozottan támogatja azt a gondolatot, hogy 2014-et nyilvánítsák a családok európai évének.

2. Bevezetés: demográfiai helyzetfelmérés

2.1 Az európai családok teljes átalakuláson mennek keresztül: a termékenységi ráták több évtizede jóval a nemzedékek megújulásához szükséges szint alatt vannak ⁽²⁾, a nők egyre később hozzák világra első gyermeküket, mind több pár dönt a különélés mellett, az egyszülős háztartások aránya és a stabil jövedelemmel nem rendelkező családok száma emelkedik, valamint nő a várható élettartam és – különösen a demográfiai tendenciák miatt – a gondozásra szoruló idős emberek száma. A családstruktúrák átalakulása új kihívásokat támaszt, melyekre tekintettel kell lenni a családpolitikák kialakítása és koordinálása, majd alkalmazása során.

2.2 A kiterjedt családok hanyatlását és a „nukleáris” családok elterjedését, ami többek között az urbanizáció és az életmódbeli változások eredménye, individualistább magatartásmódok előtérbe kerülése, új, veszélyeztetett társadalmi csoportok felbukkanása és gyakoribb társadalmi kirekesztés kísérte. A tartósan munkanélküliekről, egyszülős családokról, szegény munkavállalókról és szegény vagy szegénységgel fenyegetett gyermekekről van szó. Ezek a jelenségek sajnos valamennyi európai társadalmat érintik. A becslések szerint az európaiak 17 %-át sújtja a szegénység és a társadalmi kirekesztés, ami nem marad következmények nélkül a családpolitikákra nézve.

2.3 Bár a termékenységi ráták az egész Európai Unióban a nemzedékek megújulásához szükséges szint alatt vannak, szembevetve a sokféleség a tagállamok demográfiai helyzetében és az egyes régiók között csakúgy, mint a családpolitikák tekintetében. Az is megjegyzendő, hogy a népsűrűség az egyes tagállamokon belül is jelentősen eltér; míg bizonyos régiókban nagyon magas, mások elnéptelenedtek, ami felveti a területrendezés és a közszolgáltatások – köztük a családok számára nyújtott közszolgáltatások – fenntartásának problémáját. Ebben a kérdésben tehát különösen indokolt az Európai Unió jelmondata: „Egység a sokféleségben”. Bár az európai lakosság elöregedése, azaz az idősök arányának növekedése egy pozitív aspektussal, azaz a várható élettartam és az idős emberek jó egészségben eltöltött életének meghosszabbodásával is magyarázható, a másik ok kedvezőtlen: a születések számának jelentős csökkenése következtében a nemzedékek nem reprodukálódnak.

2.4 A születések száma egyik tagállamban sem éri el a népesség egyszerű utánpótlásához szükséges szintet ⁽³⁾, még ha Franciaország és Írország közel is jár ehhez. Az Amerikai Egyesült Államok termékenységi rátája majdnem eléri ezt a küszöböt, míg az Európai Unió átlagos termékenységi rátája körülbelül 25 %-kal alacsonyabb annál.

2.5 Ebben az általános keretben lényeges különbségek figyelhetők meg. Tizennyolc tagállamban növekszik a népesség, azaz

a születések száma meghaladja a halálozások számát, miközben kilenc tagállam népessége csökken, azaz a halálozások száma magasabb a születések számánál (növekvő sorrendben: Portugália, Észtország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Bulgária, Németország).

2.6 A tendencia megfordulása elsősorban a teljes termékenységi arányszám (*total fertility rate*) jelentős javulásától függ. A migrációs hullámoknak is van hatásuk, önmagukban azonban nem lehetnek elegendők, mivel a bevándorlók nem feltétlenül ott telepednek le, ahol a termékenységi ráta alacsony, és ők is megöregszenek. Ezen túlmenően a bevándorlás aktív bevándorlási politikák alkalmazását teszi szükségessé a közösségek közötti együttélés problémáinak elkerülése érdekében, melyek még sürgetőbbek azokban a befogadó országokban, amelyek demográfiai dinamizmusa gyenge.

3. A válság hatása a családokra

3.1 A gazdasági válságnak egy sor olyan következménye volt, mely károsan hatott bizonyos családok életkörülményeire, és megnehezítette a szükségesnek bizonyuló támogatások iránti igények kielégítését. A gazdasági helyzet elsősorban a foglalkoztatást és számos háztartás esetében a rendelkezésükre álló forrásokat érintette.

3.2 A válság és számos tagállamban az államháztartás kritikus helyzete azt is maga után vonhatja, hogy a kormányok módosítják vagy késleltetik a családpolitikák egyes rendelkezéseinek végrehajtását.

3.3 Az államok belpolitikáinak többsége közvetlenül vonatkozik a családokra, és hatással van rájuk. Így van ez a kirekesztés ellen küzdő politikák, a képzésre, a lakhatásra, a tömegközlekedésre, az energiára, a szociális támogatásokra, a foglalkoztatásra vonatkozó politikák esetében. Ez bizonyítja, hogy a családokra gyakorolt hatásuk szempontjából e politikák átfogó nyomon követésére van szükség (*family main-streaming*). ⁽⁴⁾

4. Politikák különböző családtípusok számára

4.1 Az átfogó családpolitika az alábbiakat foglalja magában: adóügyi intézkedések és családi pótlékok, a nők és a férfiak közötti szakmai esélyegyenlőséget célzó fellépések, a gyermekek és az egyéb segítségre szoruló személyek ellátására és gondozására irányuló szolgáltatások, a nyugdíjbiztosítási rendszerekkel kapcsolatos családi jogok, továbbá a családi élet és a munka összeegyeztethetőségét biztosító lehetőségek (szülői szabadság, önként vállalt részmunkaidő). Ilyen családpolitikák az egész Európai Unióban léteznek, bár egyes elemek országonként eltérő súlyt kapnak, vagy inkább szociálpolitikaként és nem családpolitikaként kerülnek kialakításra. Ez a sokféleség nem meglepő, mivel a hagyományok, az igények, a társadalmi, sőt filozófiai megközelítések országonként eltérőek, csakúgy, mint a családok elvárásai.

⁽²⁾ A demográfusok ezt a jelenséget nevezik „demográfiai télnek”.

⁽³⁾ Ez 2,1 gyermek/nő az Európai Unióban. A +0,1 gyermek azzal magyarázható, hogy ellensúlyozni kell annak hatásait, hogy több fiú születik, mint lány, továbbá pótolni kell az anyai kor elérése előtt elhalálozó lányokat.

⁽⁴⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: *A nemzedékek közötti szolidaritás előmozdítása*, HL C 120., 2008.5.16., 66. o., 4.8. pont.

4.2 E politikák indíttatása is különböző: időnként morális, illetve állampolgári jellegű, máskor inkább gazdasági, vagy politikai háttérűek, vagy pedig a gyermekek számának a növekedését célozzák. Függetlenül a családpolitika eredetétől, a gyermekek testi-lelki jóléte és nevelése alapvető fontosságú, csakúgy, mint az, hogy lehetővé váljon a szülők számára, hogy annyi gyermeket neveljenek fel, ahányat óhajtanak, és hogy családi feladataikat össze tudják egyeztetni szakmai és szociális életükkel.

4.3 A skandináv országok különös figyelmet fordítottak az anyák és az apák közötti esélyegyenlőségre a munkahelyi és az otthoni kötelezettségek terén egyaránt, és olyan szociális és szakképzési politikákat valósítottak meg, amelyek révén jobban össze lehet egyeztetni a munkát és a családi életet, és könnyebbé vált a munkába való visszatérés a szülői szabadság után, mindez a hetvenes évektől kezdve. Svédországban jelentős reformok támasztották alá ezeket a politikákat a szülői szabadság, a kisgyermeket gondozó állami szolgálatok, a speciális családi adózás (a közös adózást 1971-től megszüntették) és a családi jog terén. Az alkalmazott családpolitikának három vetülete van: támogatás maguknak a családoknak, támogatás a dolgozó szülőknek fizetett szülői szabadság formájában és a fizetett szülői szabadsághoz fűződő jog megosztása az apa és az anya között. Az eredmény a következő lett: magas női munkavállalói szint, az apák nagyobb fokú részvétele a kisgyermek gondozásában, az Európai Unió átlagát meghaladó termékenységi ráták és a gyermekszegénység csökkenése. Finnországban 1988-ban járadékot vezettek be a gyermeküket otthon gondozók számára, és hasonló járadékot hoztak létre Norvégiában 1998-ban azoknak a szülőknek az elismerésére és jövedelemmel való ellátására, akik teljes munkaidőben nevelik gyermekeiket.

4.4 Hollandiában a részmunkaidős foglalkoztatás növelése a legfontosabb elem annak érdekében, hogy több időt lehessen szentelni a gyermekek felnevelésének. A részmunkaidőt egyébiránt itt jóval többen választották az apák, mint máshol. Miközben azonban a férfiak 73,2 %-a dolgozik teljes munkaidőben, ez az arány a nőknél mindössze 45,9 %. Az apák 19 %-a használja ki a szülői részmunkaidő választásának lehetőségét, ami sokkal több, mint Európa más részén, az anyák esetében ez az arány 41 %. Ez az opció a gyermek nyolc éves koráig választható, és havi 704 EUR adócsökkentéssel egészül ki. Szülői szabadságként a heti munkaórák számának 26-szorosa vehető ki gyermekenként, tehát az időtartam halmozható. Ennélfogva a gyermekfelügyeletet ellátó szolgálatokat részdíjban lehet igénybe venni.

4.5 Franciaországban a családpolitika régről ered, és nagyfokú időbeli stabilitás jellemzi, függetlenül a mindenkori kormánytöbbségtől. E politika ötvözi az anyagi juttatásokat, a családok számára igazságos adófeltételeket, a speciális fizetett szabadság különböző változatait bevezető munkajogi rendelkezéseket a nyugdíjrendszerekben, valamint a 0 és 3 éves kor közötti bölcsődei és három éves kortól az ingyenes óvodai ellátást. Jelentőségéhez az is hozzájárul, hogy alkalmazásában mind az állam, mind a megyék és a városok részt vállalnak, függetlenül politikai irányultságuktól. A megyék és a városok számos, a bölcsődei ellátásra vagy a családok támogatására vonatkozó helyi családpolitikával egészítik ki az országos politikát. Maguk a családi pótlékok a család által viselt költségek kompenzálását szolgálják minden egyes gyermek esetében, és a

sokgyermekes családoknak kedveznek. Az egyetemesség elvének értelmében nem függenek a jövedelmektől. A gyermek javát szolgálják, ez különbözteti meg a családpolitikát a szociálpolitikától. Mindez azt eredményezi, hogy Franciaország egyike azon európai államoknak, amelyekben a legmagasabb a nők foglalkoztatási aránya és a termékenységi index. A gyermekfelügyelet módjának szabad megválasztása lényegi elem a francia családpolitikában, azonban ahhoz, hogy szabad legyen a választás, kell hogy legyen választási lehetőség, azaz elegendő kínálat a gyermekfelügyelet terén.

4.6 Az Egyesült Királyságban a családpolitika inkább a családok és a gyermekek szegénysége elleni küzdelemre összpontosít – hatékonyan –, és általánosan elfogadott, hogy az államnak nem feladata, hogy beavatkozzon az életmóddal kapcsolatos egyéni döntésekbe. Ezek a politikák olyan kontextusba illeszkednek, amelyben a munkaerőpiac rugalmassága lehetővé teszi, hogy az anyák elég könnyen találjanak újra állást, és ez a nagyfokú rugalmasság azt is lehetővé teszi, hogy megfeleljen a családok rendkívül heterogén elvárásainak. Azoknak a nőknek a termékenységi indexe, akik életének középpontjában inkább a család áll, mintegy kétszer magasabb, mint a munka világában jobban részt vevő nőké.

4.7 Németország, ahol kritikus a demográfiai helyzet, néhány évvel ezelőtt nagyra törő politikát vezetett be, hogy sikerüljön elérni a munka és a családi élet összeegyeztetését a gyakorlatban és minden bizonnyal a gondolkodásban is, ugyanis korábban elég rossz szemmel nézték, ha valakinek gyermeke volt, és dolgozott. Fejlettebb és megfelelőbb időbeosztású bölcsődei ellátást, valamint a munkabér kétharmadának megfelelő, 14 hónapos szülői szabadságot vezettek be. Ezeket az intézkedéseket egyedi, célzott, a jövedelmet kiegészítő támogatások kísérték a gyermekek szegénysége elleni küzdelem jegyében.

4.8 Mindenesetre az elvégzett tanulmányokból egyértelműen az derül ki, hogy a nők magas foglalkoztatási arányát gyakran magas, legalábbis viszonylag magas termékenységi index kíséri, ha adott a lehetőség a munka és a családi élet összeegyeztetésére. Úgy tűnik, mintha a demográfiai átmenet szakaszát, amikor csökkent az egy nőre eső gyermekek száma, és a halálozási arány – mindenekelőtt a csecsemőké, a gyermekeké és az anyáké –, jelentősen visszaesett, és ismertebbé váltak a higiénia alapszabályai, továbbá lehetővé vált a szülés időpontjának megválasztása, egy olyan időszak követné, amelyben mindkét szülő szakmai tevékenységet végez lakóhelyén kívül. A teljes munkaidőben foglalkoztatott apák aránya mindazonáltal továbbra is magasabb, mint az anyáké, kivált akkor, amikor a szolgáltatásokhoz és a fizetett szülői szabadsághoz való hozzáférés nem elégséges.

5. Különböző forgatókönyvek

5.1 Az Európai Unió jelenlegi demográfiai helyzetében igen fontos annak megállapítása, hogy az alkalmazott politikák milyen hatással járhatnak a termékenységi szintekre. A népesség alakulásával kapcsolatban több forgatókönyv is lehetséges ugyanis.

5.2 Az első esetben a jelenlegi trend szerint alakulnának továbbra is a mutatók. Az Európai Unió, bár tagállamról tagállamra változó mértékben, a nemzedékek megújulásához szükséges szint alatti termékenységi indexet felmutató helyzetben maradna, azonban a népesség enyhe növekedésének lehetnének tanúi a demográfiai logika inerciahatásainak köszönhetően, az idősök várható élettartamának növekedése és a pozitív mérlegű migráció okán, de ezek a hatások végül elhalványulnának. Ebben az esetben az EU egyszerre nézne szembe a népesség nagymértékű elöregedésével a bevándorlás ellenére („strukturális” hatás), az idősök számának nagyarányú növekedésével – ez a „gerontológiai jellegű” növekedés („tendenciahatás”) –, valamint az aktív népesség valószínű csökkenésével, annak ellenére, hogy a nyugdíjba vonulási életkor emelkedne. Ezen túlmenően az európai uniós országok mintegy felében csökkenne a népesség.

5.3 Ez a helyzet végül felerősítené a demográfiai eltéréseket a tagállamok között, és veszélyeztetné az EU-n belüli kohéziót, mivel a megvalósítandó politikák és az egyes országok lakosságának igényei igen különbözővé válnának demográfiai jellemzőik függvényében.

5.4 A „katasztrófa-forgatókönyv” szerint a demográfiai tél felerősödne, a születések száma jóval alacsonyabb lenne az elhalálozások számánál! Ebben az esetben összeadódna a népesség alulról történő nagyarányú elöregedése a nagyon alacsony – a nemzedékek egyszerű megújulásához szükséges küszöb felénél alacsonyabb – termékenység következtében, mely termékenységi szint már megfigyelhető az Európai Unió bizonyos régióiban, és talán a felülről végbemenő elöregedés, melyet a születéskor várható élettartam 65 évnél idősebb korra való emelkedése okozna. Ennek a rendkívül elöregedett társadalomnak talán már nem lennének meg az eszközei az idősök számára szükséges pénzügyi és egészségügyi ellátás finanszírozására.

5.5 A „katasztrófa-forgatókönyv” e két eleme azt vonná maga után, hogy a fiatal diplomások elvándorolnának az öregedő Európai Unióból az inkább vállalkozói szellemű országokba, a bevándorlás pedig egyre csökkenne, mivel Európa vonzereje mérséklődne a dinamizmus visszaesése, a szegénység növekedése, továbbá a jelentős költségvetési problémák és a szociálpolitika deficitje következtében.

5.6 E helyzet nagymértékben kiegyensúlyozatlan életkorpirst eredményezne az Európai Unióban, amelyben jóval több lenne az idős, mint a fiatal, továbbá számottevően csökkenne és elöregedne az aktív népesség.

5.7 Végül lássunk egy harmadik, kedvezőbb forgatókönyvet, a demográfiai megújulását, vagyis a „demográfiai tavaszét”. E szerint a termékenységi index megközelítené a nemzedékek egyszerű megújulásához szükséges küszöböt. A születések növekedése több gazdasági szektort ösztönözne. Ezt követően a korábban csökkenő aktív népesség a következő generációban kiegészülne. E demográfiai dinamizmus gazdasági fellendüléshez vezetne, amely elősegíti a szociális védelmi rendszer finanszírozását. Az EU ismét vonzóvá válik saját polgárai számára, akik már nem érznek indítást a kivándorlásra, és egyúttal képzettebb bevándorlókat is vonz.

5.8 E forgatókönyvek természetesen nem előrejelzések, csak egyszerű feltevések, melyek lehetővé teszik, hogy a jelenlegi tendenciák kiigazításához szükséges politikák megszülessenek, és ezáltal elkerülhető legyen a legrosszabb.

6. A termékenységi különbségek magyarázhatóak-e a családpolitikákkal?

6.1 Valamennyi tagállam folytat egy sor olyan politikát, amely együttesen családpolitikát alkot, még akkor is, ha azt nem hívják annak ⁽⁵⁾. A különböző politikák eltérő célokat követnek:

— a szegénység csökkentését és a családi jövedelmek megőrzését;

— a kisgyermekkorban és a gyermek kiteljesedéséhez nyújtott támogatást;

— a munka és a családi élet összehangolásának előmozdítását;

— a nemek közötti egyenlőség követelményének való megfelelést;

— lehetővé tenni a szülőknél és a leendő szülőknél, hogy annyi gyermekük legyen, amennyit szeretnének, és akkor, amikor szeretnék, ezáltal növelve a termékenységi rátát.

6.2 Ha az országokat politikáik alapján szeretnénk osztályozni és kategóriákba rendezni, azt mondhatnánk, hogy vannak olyanok, amelyek:

— gyenge családpolitikát folytató országok, amelyek az európai átlagnál alacsonyabb termékenységi rátával rendelkeznek;

— a családok igényeinek nem megfelelő családpolitikát folytató országok, amelyek az európai átlagnál alacsonyabb termékenységi rátával rendelkeznek;

— olyan országok, amelyek az EU átlagával azonos, vagy annál alacsonyabb mértékű támogatást nyújtanak a családoknak (a GDP-hez viszonyítva), ennek ellenére az átlagosnál magasabb termékenységi rátával bírnak;

— erős családpolitikát folytató országok, amelyek az Unió átlagánál magasabb termékenységi arányszámot mutatnak fel ⁽⁶⁾.

Úgy tűnik tehát, hogy ezek a politikák különbözőképpen befolyásolják a termékenységet, a politikákat alkotó összetevőktől függően.

⁽⁵⁾ Ld. az EGSZB *A család és a demográfiai változások* című véleményét, HL C 161., 2007.7.13., 66. o., 7. pont.

⁽⁶⁾ Közlemény az Európai Unió jövőjét vizsgáló vitacsoport (elnök: Felipe Gonzales) részére – Gérard-François Dumont, „UE Prospective démographique” – <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>.

6.3 A családpolitikák összehasonlításának az a jelentősége, hogy lehetővé teszi a bevált gyakorlatok azonosítását, azonban bizonyos, hogy ahhoz, hogy azok teljes mértékben hatékonyak legyenek, az kell, hogy a szolgáltatások kínálata és a támogató mechanizmusok, különösen a pénzügyi és/vagy adótámogatások megfeleljenek a családok és a szülők vagy a leendő szülők elvárásainak. Ezek az elvárások tagállamonként változhatnak a nemzeti kultúra, a társadalmi szokások és a hagyományok függvényében. A hatóságoknak tartózkodniuk kell tehát az ideológiai előítéletektől, és olyan intézkedéseket kell javasolniuk, amelyek ténylegesen megadják a pároknak a lehetőséget annak eldöntésére, hogy családot alapítsanak és annyi gyermekük szülessen, ahányat szeretnének. Ezeknek a rendelkezéseknek igazodniuk kell a területektől függő népesedési eltérésekhez is. E megállapítások alapján és e különbségek tisztelben tartása mellett kidolgozható az információk és a legjobb gyakorlatok cseréjének rendszere. Másrészt a hatóságok beavatkozása teljes mértékben indokolt, mivel a család, ahol az emberi tőke létrejön⁽⁷⁾, minden társadalmi építmény alapja. A válságnál is láthatjuk, hogy a családok sokszor semlegesítő szerepet játszottak a szociális megrázkódtatások során.

7. A családpolitikák sikerének kulcselemei

7.1 A családtámogatási politikák eltérőek, azonban a sikeres változatokra mind jellemző:

- a munka és a családi élet összeegyeztetését lehetővé tevő intézkedések bevezetése (a gyermekeket színvonalasan fogadó létesítmények, kivált kisgyermekeket fogadó állami infrastruktúrák, támogató intézkedések a családok számára minden függő helyzetben lévő személy befogadása és ellátása során, a munkaszervezés rugalmassága, speciális szabadságok igénybevételeinek lehetősége), annak tudatában, hogy ezeket a rendelkezéseket az egyes országok feltételeihez kell igazítani, illetve azoknak meg kell felelniük az apák és az anyák elvárásainak, valamint a gyermek szükségleteinek, illetve érzelmi, pszichológiai és fizikai kiteljesedésének;
- a családok szegénységének megelőzése és az ellene folytatott küzdelem;
- a bevezetett szakpolitikák – politikai változások ellenére is meglévő – tartóssága, és azok egyetemes jellege. E politikák a gyermek érdekét szolgálják, függetlenül a család jövedelmétől. Ez az állandó jelleg nagy jelentőséggel bíró elem, mivel a családi tervek hosszú távra készülnek. Egy megfelelő, hosszú távra szóló családpolitika a fenntartható fejlődés egyik eleme;
- a család elismerése és a figyelem felhívása a család szerepére, valamint a sikeres családi élet értékére. Napjaink társadalmában a siker elsősorban egyéni és szakmai szempontból értendő, pedig vannak más formái is a személyes sikernek,

⁽⁷⁾ Ld. az EGSZB A család és a demográfiai változások című véleményét, HL C 161., 2007.7.13., 66. o., 6.4. pont, valamint A nemzedékek közötti szolidaritás előmozdítása című véleményét, HL C 120., 2008.5.16., 66. o., 3.11. pont.

azaz amelyek a másokkal és a közérdekkel való kapcsolatainkhoz kötődnek, ideértve a családi, közösségi vagy kulturális élet sikerességét, melyet például jobban előtérbe kellene helyezni a médiában⁽⁸⁾ és a nemzeti oktatási rendszerekben;

— a nagycsaládok különleges helyzetének figyelembe vétele.

7.2 A szoros értelemben vett családpolitika elemei mellett két politika tűnik egyértelműen fontosnak: a foglalkoztatás és a lakhatás⁽⁹⁾. Munkahely és lakás nélkül nehéz családot tervezni. A családalapításhoz legalább minimális mértékben bízni kell a jövőben. A fiatalokat érintő munkanélküliség vagy a bizonytalan munkaszerződés magas aránya is jelentős hatással lehet a generációk megújulására, mivel a gyermekek felnevelése hosszú ideig tart, a terhességhez optimális kor időtartama viszont rövid. Ezért figyelemmel kellene kísérni azoknak az egyetemi hallgatóknak és fiataloknak a helyzetét, akik szülők vagy pedig szülővé kívánnak válni.

7.3 Amikor a családpolitikák hosszú távra szólnak és ténylegesen megfelelnek a családok elvárásainak, kedvezően hatnak a gyermekek és a szülők kiteljesedésére, a társadalmi élet harmóniájára és a jobb termékenységi arányhoz való visszatérésre.

7.4 Az Anyák globális mozgalma által 11 000 anya körében nemrégiben végzett felmérésből az derül ki, hogy az alábbiakat szeretnék:

- először is a munka összeegyeztethetőségét a családi élettel;
- másodsor anyai szerepük jelentőségének a társadalom általi elismerését;
- harmadszor pedig azt, hogy több időt fordíthassanak a gyermekeikre.

7.5 Érdekes lenne hasonló felmérést végezni az apák körében is, mivel könnyen lehet, hogy a fenti három prioritás, különösen szerepük elismerése, rájuk is érvényes lenne. Ez bizonyára arra ösztönözné őket, hogy tevékenyebben vegyenek részt a családi életben⁽¹⁰⁾. Az ezzel kapcsolatban legutóbb született javaslatok, melyek a szülői szabadság kivételére buzdítják az apákat, sőt kötelező és fizetett apai szabadságot kívánnak bevezetni, figyelemre méltóak, mivel hozzájárulnak az apai szerep szükség-szerű felértékeléséhez, és az apák – különösen válás esetén – szintén elengedhetetlen felelősségvállalásához. Ebből a szempontból hasznos lenne összegyűjteni a jó vállalati gyakorlatokat, melyek olyan munkaszervezési formákat vezetnek be, amelyek igazodnak a szülői feladatokhoz. A vállalatok társadalmi felelősségvállalása kiterjed a munka és a családi élet közötti megfelelő

⁽⁸⁾ Ld. az EGSZB A család és a demográfiai változások című véleményét, HL C 161., 2007.7.13., 66. o., 8.15. pont, valamint A nemzedékek közötti szolidaritás előmozdítása című véleményét, HL C 120., 2008.5.16., 66. o., 3.13. pont.

⁽⁹⁾ Ld. az EGSZB A család és a demográfiai változások című véleményét, HL C 161., 2007.7.13., 66. o., 4.6. pont.

⁽¹⁰⁾ Ld. az EGSZB A család és a demográfiai változások című véleményét, HL C 161., 2007.7.13., 66. o., 8.11. pont.

egyensúly előmozdítását célzó intézkedésekre is. Ezek konkrét megvalósítása a vállalatokon belül történik. Érdekes lenne létrehozni egyfajta védjegyet a „családbarát” vállalatok számára, ahogyan az Spanyolországban létezik az Egészségügyi és Szociális Minisztérium támogatásával ⁽¹¹⁾.

7.6 Az EGSZB egy korábbi véleményében ⁽¹²⁾ már javasolta olyan kezdeményezések megfontolását, „melyek lehetővé teszik a nagyszülők és egyéb közeli családtagok számára, hogy foglalkozhassanak a gyermekekkel, ha a munkát vállaló szülők így kívánják, és feltéve, hogy az a gyermek érdekét szolgálja.” A családdal töltött idővel kapcsolatban az EGSZB már elfogadta azt az elvet, amely szerint „mindenkinek lehetősége kell, hogy legyen (...) elegendő évnvi »időhitalre« családi (...) tevékenységeihez. Lehetőséget kellene nyújtani a nyugdíjba vonulás időpontjának kitolására, ha valaki szabadidejéhez (a nyugdíjjal azonosan finanszírozott) időhitalt kíván igénybe venni aktív életszakasza során.” ⁽¹³⁾ Így a családon kívül végzett részmunka-idős tevékenység esetében, vagy ha a munkatevékenység átmenetileg szünetel, maga a jövedelem nem lenne túlzottan megkurtítva. Pontos gazdasági számításra kellene végezni például a kollektív megőrző rendszerekkel kapcsolatban elért megtakarítások meghatározására, melyeket a gyermekek oktatására szánt idő tekintetbevételére lehetne fordítani a nyugdíjak összegének kiszámításakor. Fontos biztosítani a nagyszülők unokáikhoz fűződő jogait is.

7.7 A fiatalok törekvéseit, a családok nagyobb mobilitásához kapcsolódó változásokat, a fiatalok lakhatáshoz való hozzáférése és a családalapításra vonatkozó döntés, illetve az új családformák termékenységére gyakorolt hatás közötti kapcsolatot vizsgáló felmérések lehetővé tennék a szükségletekhez igazodó családpolitikák kiépítését is. Az ilyen felmérések hasznosak lennének, amennyiben lehetővé tennék a családok elvárásainak jobb meghatározását, mely az eddig folytatott politikák egyik kulcseleme.

8. Milyen szerepet játszhat mindebben az Európai Unió?

8.1 A családpolitika nem tartozik az Európai Unió illetékeségi körébe. Az Alapjogi Charta 9. cikke ugyanis kijelenti, hogy a családjogot a nemzeti jog szabályozza. Az EU ugyanakkor alkothat jogszabályt a családi élet és a munka összeegyeztetésével kapcsolatos kérdésekben, a szociális partnerek pedig tárgyalhatnak a későbbiekben irányelvekké váló megállapodásokról. Ez történt a szülői szabadság tekintetében és a szülési szabadság időtartamáról folytatott viták kapcsán is. Az EU szabályozhatja a nők és a férfiak közötti szakmai esélyegyenlőséget, amely minden családpolitika egyik elemét alkotja, valamint a gyermekek védelmét és fejlődésük elősegítését is az Európai Bizottság nemrégiben közzétett gyermekjogi programja alapján ⁽¹⁴⁾.

8.2 Az Európa 2020 stratégia olyan foglalkoztatási arányt tűz ki célul a férfiak és a nők számára, mely csak akkor teljesülhet, ha olyan családpolitika kíséri, mely lehetővé teszi a

férfiak és a nők számára, hogy munka mellett annyi gyermeket neveljenek fel, ahányat csak akarnak, ami ma nem így van az Unió legtöbb tagállamában.

8.3 Az Európai Unió hasznos szerepet tölthet be a demográfiai helyzetek és változások megismertetésében az összes földrajzi szinten, a családtámogatási politikák kiértékelésében, legyen szó akár állami politikákról vagy a helyi önkormányzatok által folytatott családpolitikákról, valamint a bevált gyakorlatok tagállamok közötti cseréjében is.

8.4 A legutóbbi német elnökség során létrehozott „Európai szövetség a családokért” megfigyelőközpont felállítását tervezte, amely azonban végül nem jött létre.

8.5 Manapság egy sor kapcsolódó kezdeményezés és finanszírozási forma alakul ki az EU égisze alatt:

- egy demográfiai kérdésekkel foglalkozó szakértői csoport;
- az európai demográfiai fórum;
- a legjobb gyakorlatok kialakítását célzó workshopok;
- a családpolitikákkal foglalkozó hálózat;
- az „Európai szövetség a családokért” internetes portálja;
- regionális szemináriumok.

Ezen intézkedések teljes finanszírozása megközelíti az 500 000 eurót, ehhez hozzáadódik a FAMILYPLATFORM kutatási projektje, mely a végéhez közeledik, továbbá egyéb kutatási projektek, melyek a demográfiával való foglalkozás révén a családhoz kapcsolódó kérdéseket is érintik, illetve az OECD családokra vonatkozó adatbázisa.

8.6 E kezdeményezéseket jobban össze kellene hangolni, és egy olyan szerv illetékeségi körébe kellene utalni, amely átfogó politikát dolgoz ki, továbbá meghatározza a fellépések és a tanulmányok főbb irányvonalait, vagy legalább összehangolja az egyes kezdeményezéseket. Mivel most nincs itt az ideje annak, hogy új önálló szervezetet hozzanak létre az Európai Unióban, e „karmesteri” és összehangoló szerepet – ami a politikaibb szempontot és az irányítást illeti – az Európai Bizottság láthatná el az „Európai szövetség a családokért” támogatásával, tudományos tennivalóit pedig a Eurofound, amely háromoldalú uniós ügynökségként teljesen alkalmas lenne erre. Az Európai Unió szintjén már megkezdett valamennyi kezdeményezés hatékony koordinációja révén valódi adatbankot lehet a tagállamok rendelkezésére bocsátani. Ezen túlmenően a Szövetségnek

⁽¹¹⁾ http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/resp_efr.asp.

⁽¹²⁾ Lásd az EGSZB *A várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítása* című véleményét, HL C 277/102., 2009.11.17., 1.12. pont.

⁽¹³⁾ Lásd az EGSZB véleményét a nemek közötti egyenlőségről, a gazdasági növekedésről és a foglalkoztatási arányról, HL C 318/15., 2009.12.23., 4.2.6.2. pont.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 60 végleges.

kapcsolatokat, illetve együttműködést kellene kialakítania a szociális nyitott koordinációs módszer struktúráival és fellépés-eivel, mely módszerrel kapcsolatban az Európai Bizottság jelenleg vitát folytat az érdekelt felekkel.

8.7 Az Európai Szociális Alap és a Regionális Fejlesztési Alap egyes tagállamokban már hozzájárult a családpolitikai intézkedések megvalósításához. Meg kellene fontolni az ilyen típusú beavatkozás továbbfejlesztésének lehetőségeit. A családpolitikát be kell építeni a „Szegénység elleni platformba” is.

8.8 Ugyanígy finanszírozási forrást kellene előirányozni a kutatási⁽¹⁵⁾ és innovációs programban végzendő tanulmányok és kutatások számára, nemcsak a demográfia, hanem a szociológia, az antropológia és a filozófia területén is, melyek szintén érintik a családdal kapcsolatos kérdéseket. Ezen túlmenően tanulmányokat kellene végezni a családok érdekében folytatott politikák hatékonyságáról és hatásáról. E tekintetben kívánatos, hogy a FAMILYPLATFORM tevékenysége ne szűnjön meg, hanem éppen ellenkezőleg, állandóvá váljon a családdal kapcsolatos kérdésekkel foglalkozó szövetségek és érdekelt felek egyhangú kívánságára.

8.9 Kívánatos lenne, ha a családokat képviselő szövetségeket jobban bevonnák a családpolitikák vagy a családokra hatással lévő politikák kidolgozásába mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok szintjén.

8.10 A család sorsától vagy történetétől, vagy az elmúlt évtizedekben a családokkal kapcsolatban végbement változásoktól függetlenül minden európai tagja volt vagy jelenleg is tagja egy családnak. Senki sem spontán nemzéssel születik, és minden közvélemény-kutatás azt mutatja, hogy a családi szolidaritás még mindig a legelőkelőbb helyet foglalja el az európai polgárok alapvető értékeinek listáján. Márpedig sok európai szinten meghatározott politikának közvetlen hatása van a családok életére (a személyek szabad mozgása, foglalkoztatás és szociális védelem, környezet- és fogyasztóvédelem, a

csecsemőkorai cikkek héa-kulcsának meghatározása⁽¹⁶⁾, média-politika, illetve oktatási programok vagy kulturális és szociális programok).

8.11 Az EGSZB ezért azt ajánlja, hogy a családi vetületet átfogó módon vizsgálja minden egyes európai politika, különösen a mindenfajta európai jogalkotáshoz ezentúl elengedhetetlen hatásvizsgálatok elvégzése során⁽¹⁷⁾, és vegyék figyelembe a meglévő politikák értékelése során ezek felülvizsgálata érdekében. Spanyolországban a vízzel kapcsolatos díjszabás a fogyasztással növekvő köbméterárat határozott meg a ritka erőforrás fogyasztásának csökkentése érdekében. Márpedig ez a mechanizmus rendkívül kedvezőtlen volt a nagycsaládosok számára, mivel egy öttagú család „mechanikusan” több vizet fogyaszt, mint egy egyedülálló vagy egy gyermek nélküli háztartás. Egy jogi eljárást követően felhagytak ezzel a díjszabás-rendszerrel⁽¹⁸⁾. Kívánatos lenne tehát, ha a családok számára kedvezőtlen esetleges visszas hatások elkerülése érdekében rendszeresen végeznének európai szintű hatásvizsgálatot a családok életére vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatban.

8.12 Ezen túlmenően hangsúlyozni kell, hogy mennyire összekapcsolódnak a regionális politikák, a beruházási, képzési, lakhatási és foglalkoztatási politikák, és hogyan tudják egyik vagy másik tagállamot vagy régiót vonzóvá tenni a családok és a fiatalok számára, még a szoros értelemben vett családpolitikákon túlmenően is, és tudnak versenyezni egy lankadatlan globális demográfiai dinamizmus megszerzése érdekében.

8.13 Az EGSZB határozottan támogatja azt a gondolatot, hogy 2014-et nyilvánítsák a családok európai évének, és egyúttal kerüljön sor az Egyesült Nemzetek által létrehozott családok nemzetközi éve huszadik évfordulójának megünneplésére. A társadalmak jövője ugyanis a jövőbeli nemzedékekben rejlik, és ezek a családokon belül látnak napvilágot. Összefoglalásképpen azonban hangsúlyozni kell, hogy van a családalapításról szóló döntésnek egy meghatározó tényezője: a jobb jövőbe vetett hit. A kormányok felelősséggel tartoznak az egyes népek reményeinek megvalósulásáért. Ebben rejlik feladatuk nagysága és súlya.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Ld. az EGSZB *A család és a demográfiai változások* című véleményét, HL C 161., 2007.7.13., 66. o., 4.5. pont.

⁽¹⁶⁾ Az EGSZB már állást foglalt ennek csökkentése mellett, például a babapelenkák esetében. Lásd az EGSZB *A nemzedékek közötti szolidaritás előmozdítása* című véleményét, HL C 120., 2008.5.16., 66. o., 4.7. pont.

⁽¹⁷⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: *A nemzedékek közötti szolidaritás előmozdítása*, HL C 120., 2008.5.16., 66. o., 4.8. pont.

⁽¹⁸⁾ <http://sentencias.juridicas.com/docs/00285332.html>.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos hatásvizsgálatok és az Európai Unió kereskedelempolitikája

(2011/C 218/03)

Előadó: **Evelyne PICHENOT**

2010. április 22-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos hatásvizsgálatok és az Európai Unió kereskedelempolitikája.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció 2011. április 7-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 5-i ülésnapon) 161 szavazattal 3 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

Az európai uniós kereskedelempolitikájához kötődő fenntartható fejlődéssel kapcsolatos hatásvizsgálatok teljesítményének javítása érdekében az EGSZB az Európai Bizottságnak az eszköz felülvizsgálását javasolja annak érdekében, hogy az jobb választ tudjon adni a civil társadalom – különösen a globalizáció kontextusában – foglalkoztatási problémákra. Az EGSZB javasolja, hogy a fenntarthatósági hatásvizsgálati eszközt úgy alakítsák át, hogy egy összefüggő értékelési ciklusba integrálják.

1.1 Ehhez az EGSZB lényegesnek tartja, hogy ezentúl minden kereskedelmi megállapodás rendelkezzen olyan nyomkövetési mechanizmussal, amelyben a civil társadalom is részt vesz. Egyedül ez garantálná az önkéntes vállalatok ellenőrzését és a fenntartható fejlődés irányába tett kereskedelmi nyitásban rejlő kockázatok és lehetőségek figyelemmel kísérését. A javasolt dinamikus megközelítésen belül elengedhetetlen egy ilyen mechanizmus, amely lehetővé teszi, hogy meghatározott idő elteltével újraértékeljék az eredeti vizsgálat során feltárt kockázatokat és lehetőségeket.

1.2 Ennek az eszköznek a fenntartható fejlődés célkitűzésével való összhangba hozása érdekében az EGSZB azt javasolja, hogy a fenntarthatósági hatásvizsgálat

- váljon az előzetes (*ex-ante*), folyamatos (*in itinere*) és utólagos (*ex-post*) értékelés részévé,
- kapcsolódjon a tárgyalási mandátumot megelőző vizsgálatokhoz, és időre készüljön el,
- prioritásként kezelje a társadalmi és környezeti kockázatok felderítését, kiegészítve a gazdasági értékeléseket, amelyek a gyakorlatban főként arra szolgálnak, hogy igazolják az EU kereskedelmi megállapodás megkötésére vonatkozó szándékát,
- a liberalizációnak a fenntartható fejlődés valamennyi pillérére gyakorolt összhatásával arányban részesítse előnyben a konkrétabb, az ágazatok vagy háztartások szintjén részletezett értékelést, különösen a nagyarányú informális tevékenységet folytató gazdaságok esetében,

- váljon hivatkozási ponttá, amely hozzájárul „következmények elemzéséről” folytatott nyilvános európai parlamenti vitához,
- vonja be a kísérő intézkedésekbe az Európai Unió más politikáit is.

1.3 A rendelkezésre bocsátott információ relevanciájának javítása érdekében az EGSZB javasolja, hogy a következő intézkedések révén igazítsák ki a fenntarthatósági hatásvizsgálatokat:

- a három pillér közötti egyensúly helyreállítása,
- a tanácsadóknak a rendelkezésre álló – különösen minőségi – módszerek széles köréből kell meríteniük oly módon, hogy az adott kereskedelmi megállapodás nem gazdasági szempontjairól is tájékoztatást nyújtsanak,
- ökológiai megközelítésmódokat (életciklus-értékelés, széndioxid-kibocsátás, ökoszisztéma-szolgáltatásokat célzó intézkedések) kell kifejleszteni,
- a vizsgálat elvégzésével megbízott tanácsadók csoportjának szisztematikusan be kellene vonnia olyan szakértőket, akik a kereskedelmi megállapodást kötő partnerországból származnak,
- a szociális partnerekkel, a környezetvédelmi szakértőkkel és az üzleti világ képviselőivel közvetlen és mélyreható tárgyalásokat kell kezdeményezni,
- a nemek közötti egyenlőségre gyakorolt hatások figyelembevétele,
- a fenntarthatósági hatásvizsgálatba be kell építeni azokat a vizsgálatokat, amelyek a jogi és egészségügyi szakmák gyakorlásának feltételeire, különösen az azt végzők függetlenségére, valamint fizikai integritásának a biztosítására vonatkoznak.

1.4 A megújult részvételi folyamat megszervezése érdekében az EGSZB javasolja, hogy

- a tanulmány legyen hozzáférhető minden szakaszában és minden érdekelt fél és partnerállam számára, és kiegészítésként csatoljanak hozzá egy rövid jelentést,
- a konzultáció feleljen meg a ciklus különböző szakaszainak, legyen nyitott valamennyi civil társadalmi érdekelt számára, és rendelkezzen hozzá megfelelő pénzügyi eszközöket,
- tegyék lehetővé, hogy az EGSZB – a mutatók kiválasztásáról és a konzultációba bevonandó civil társadalmi szervezetek meghatározásáról szóló véleményén, valamint konzultációs módokat ajánlásán keresztül – a fenntarthatósági hatásvizsgálatokat megelőzően részt vehessen a folyamatban,
- az EGSZB-t kérjék fel, dolgozzon ki véleményt a „következmények elemzéséről”, amelyet az Európai Parlament és a Tanács elé terjesztenek,
- az EGSZB-t fontos partnernek ismerjék el a partnerországok civil társadalmával – az uniós küldöttségekkel összehangoltan – folytatott konzultációk és kísérőintézkedések megszervezésében,
- az EGSZB közvetítsen annak érdekében, hogy a civil társadalom hatásvizsgálat keretében való konzultációja kapcsolódjon a megállapodásokban bevezetett nyomkövetési mechanizmusok jövőbeli kialakításához,
- az utólagos értékelés vegye figyelembe a nyomkövetési bizottság időközi jelentését.

2. A fenntarthatósági hatásvizsgálat: szükséges eszköz, ám átalakítása elengedhetetlen

2.1 Az Európai Bizottság „Kereskedelem, növekedés és globális ügyek” című közleményében⁽¹⁾ pontosítja, hogy fokozni kívánja a résztvevőkkel és a civil társadalommal folytatott konzultációit, hogy jobban fel tudja mérni a kereskedelmi politikák fenntartató fejlődésre gyakorolt hatását. Ismerve a Kereskedelmi Főigazgatóságnak a fenntarthatósági hatásvizsgálatok bevezetése révén játszott úttörő szerepét, az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság újra megnyitotta a vitát, amelynek célja a módszer eredményeinek elemzése, valamint korlátainak és hiányosságainak a felszámolása. Ebben a feltáró véleményben az EGSZB azokra a javaslatokra összpontosít, amelyek célja az eszköz teljesítményének javítása, valamint célkitűzéseinek tisztázása. A fenntarthatósági hatásvizsgálatok társadalmi és politikai hasznosságának kérdését is meg kívánja válaszolni.

2.2 A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével az Európai Parlament kiszélesítette hatásköreit, és kereskedelempolitikai ügyekben az Európai Unió Tanácsával egyenlő jogokkal rendelkezik. A Szerződés életbelépését követő első ratifikáció, nevezetesen a Dél-Koreával 2011 márciusában kötött megállapodás alkalmával tesztelhetők a résztvevők – különösen az érzékeny

ágazatokban tevékenykedők – a képviselők ezen új hatáskörének jelentőségét. Szükségessé válik tehát, hogy összhangba hozzuk a civil társadalommal folytatott párbeszéd előző módszerét ezzel az intézményi változással.

2.3 Az EGSZB nagy érdeklődéssel fogadja azokat a módosításokat, amelyeket az Európai Bizottság fentebb idézett közleményében bevezetett erre az eszközre vonatkozóan. A fenntarthatósági hatásvizsgálat továbbra is kapcsolódik a civil társadalommal folytatott konzultációhoz, és a jövőben is formális kötelezettség az ilyen konzultációk szervezése a tárgyalások során, valamint az ezek során levont következtetéseknek a tárgyalási álláspontot kifejtő dokumentumban való ismertetése. Ez egy új szakasszal egészül ki: az Európai Bizottság közölte, hogy a kereskedelmi megállapodások hatásainak felülvizsgálata érdekében utólagos értékelés alá vonják ezeket. Végül, a tárgyalásokat követően, de még a megállapodás aláírása előtt megjelenik a politikai vita egyik kulcsszakasza: az Európai Bizottság *elemzést* fog készíteni a megállapodás *következményeiről*, amelyet megküld az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Ettől kezdve a fenntarthatósági hatásvizsgálatot nem lehet egyszerű tárgyalási eszköznek tekinteni: összekapcsolja ugyanis a politikák kidolgozási ciklusának egészét. Ezáltal e vélemény javaslatai, amelyek a hatásvizsgálatok átdolgozását célozzák, időszertűvé válnak, és nagyobb horderővel rendelkeznek.

2.4 Többoldalú megállapodások hiányában, a kétoldalú vagy regionális szabadkereskedelmi megállapodások azok, amelyek mind a teljesebb (előzetes és utólagos) értékelési ciklus alkalmazása, mind pedig a tartalmuk (a fenntartható fejlődésről szóló fejezetek, beleértve a környezetvédelmi és szociális kötelezettségvállalásokat) révén, egyre több olyan elemet foglalnak magukba, amelyek a világkereskedelem „fenntarthatóbb” kormányzásához vezetnek.

2.5 A Kereskedelmi Főigazgatóság és a civil társadalom között már kialakították a strukturált párbeszédet,⁽²⁾ amely a tájékoztatást és a cserét szolgáló, a kereskedelmi tárgyalások különböző szintjein folytatott üléseket is tartalmaz. Ez megfelel annak a követelménynek, hogy a tanácsadók a fenntarthatósági hatásvizsgálatok kidolgozásához kötelezően konzultáljanak az európai és a partnerországok civil társadalmi szervezeteivel. A civil párbeszéd egy nagyszabású kísérletéről van itt szó, amelyben az EGSZB nagyobb szerepet kíván vállalni.

2.6 A kétoldalú vagy regionális kereskedelmi tárgyalások kialakításának vagy újraélesztésének jelenlegi szakaszában, a tájékoztatás/konzultáció ezen formája reményekre ad okot, ugyanakkor kritikák⁽³⁾ tárgya is. A fenntarthatósági hatásvizsgálatokon belül a gazdasági értékelés jelentős súllyal esik latba az olyan matematikai szimulációs modellek elterjedt használata miatt, mint az általános egyensúlyi modell, amelyet azzal a céllal dolgoztak ki, hogy a makrogazdasági politikák hatékonyságát, nem pedig környezetvédelmi és szociális hatásait (ráadásul különválasztva) vizsgálja. A modellezésnek a fenntarthatósági hatásvizsgálatokban ismertetett eredményei gyakran intuíción alapulnak, és csekély információt tartalmaznak a tárgyalófelek vagy az érdekelt felek számára, mivel nem állapítják meg a

⁽¹⁾ COM (2010) 612, 2010. november 9.

⁽²⁾ A Kereskedelmi Főigazgatóság civil társadalommal folytatott párbeszédéről szóló 2010. évi tevékenységi jelentése: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf.

⁽³⁾ Az Európai Unió új kereskedelmi politikájára vonatkozó nyilvános konzultációról szóló 2010. évi végleges jelentés: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf.

jelentős vagy megfelelő mértékben célzott hatásokat. A fenntarthatósági hatásvizsgálatokat megnehezíti az informatikai ágazaton belüli megbízható statisztikai adatok hiánya vagy hiányossága, és így nem veszik kellő mértékben figyelembe az erre az ágazatra esetlegesen gyakorolt hatásokat.

2.7 A folyamatról szóló több tanulmány⁽⁴⁾ beszámol a fenntarthatósági hatásvizsgálatok kidolgozásának és a konzultációk megszervezésének a korlátairól. Mivel a tárgyalási folyamat túl késői szakaszában kerül sor rájuk, a fenntarthatósági hatásvizsgálatoknak nincs lehetőségük sem a tárgyalások tartalmának a befolyásolására, sem arra, hogy időben felhívják az érintett szereplők figyelmét a legproblémásabb hatásokra. Az eljárás során megkérdezett kulcsszereplők meghatározása és kiválasztása nem átlátható szabályok szerint történik.

2.8 Amikor a pénzügyi és gazdasági válság következményei hatására néhány társadalmi mutató értéke alapvető változásokon megy át, az első vizsgálatot a felhasznált adatok és lehetőségek frissítése érdekében ki kell egészíteni és módosítani kell, valamint növelni kell a javasolt kísérő intézkedések helyességét.

3. A fenntarthatósági hatásvizsgálatok beépítése egy koherens értékelési ciklusba

3.1 Mivel a fenntarthatósági hatásvizsgálatok azáltal, hogy túl későn szolgáltatták az információkat, amelyek a tárgyalások szempontjából sok újdonságot nem tartalmaztak, nem rendelkeztek világos politikai vonatkozással és megfelelő konzultációs folyamat sem áll mögöttük, és így nem szolgáltak megelégedésre, az EGSZB a dinamikus megközelítés szerinti átdolgozásukat javasolja. Elsőként, a fenntarthatósági hatásvizsgálatok mandátumát a különleges (környezetvédelmi és társadalmi) kockázatok felderítésére és e kockázatok idővel való nyomon követésére kellene összpontosítani. A fenntarthatósági hatásvizsgálatok többletértékének lényege ebben, a várható és megfigyelt kockázatokról szóló információszolgáltatásban rejlik.

3.2 Az értékelés tehát egyszerre előzetes (előre jelzett kockázatok), folyamatos (kockázatértékelés) és utólagos (megfigyelt hatás). A fenntarthatósági hatásvizsgálat ezáltal több mint egy módszertani keret vagy diagnosztikai eszköz: dinamikus jellegű kap. Ezért már nem olyan statikus eszközként kell felfogni, amelynek köszönhetően a három pillér számtani értéke kiszámítható, hanem mint egy olyan eljárást, amely az együttműködést és a célzott információk megosztását szolgálja. Ezek az információk a gondossági kötelezettséggel felruházott civil társadalom és a tárgyalófelek számára jelzésként vagy figyelmeztetésként értelmezhetőek.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005.). Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives [A kereskedelmi megállapodások fenntartható fejlődésre gyakorolt hatását vizsgáló tanulmányok: eredmények és kilátások]. Gret, Párizs.
Ruddy and Hilty (2007). Impact assessment and policy learning in the European Commission [Hatásvizsgálat és a politikákkal kapcsolatos tanulás az Európai Bizottságban], Sciencedirect.
Pascal Gabriel (2008). Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international [Környezetvédelmi problémák, foglalkoztatás és társadalmi kohézió. A nemzetközi szintű politikai fejlődések vizsgálata], Syndex / Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatósága.
Ekins and Voituriez (2009). Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment [Kereskedelem, globalizáció és fenntarthatósági hatásvizsgálat], Earthscan, London.

3.3 A hatékonyság érdekében a fenntarthatósági hatásvizsgálati folyamatot be kell építeni az uniós politikák koherens értékelési ciklusába, amelynek közös célja a fenntartható fejlődés.

3.3.1 Elsőként meg kell teremteni a három pillér közötti koherenciát, és feltétlenül meg kell erősíteni a környezetvédelmi és éghajlati perspektívát, emellett pedig a szociális tengelyt illetően, konkrétan meg kell említeni az emberi jogok tiszteletben tartását és a tisztességes munkafeltételeket⁽⁵⁾.

3.3.2 Ezt követően a politikák és a tervezett kísérő intézkedések, valamint a feltárt kockázatok és lehetőségek között kell megteremteni a koherenciát. Az ajánlásoknak le kell fedniük az uniós politikák és intézkedések legszélesebb körét (strukturális alapok és speciális programok, fejlesztési segély, Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap, a demokrácia és az emberi jogok európai eszköze – EIDHR, EBB-finanszírozás). Hasonlóképpen, programjuk kialakítása során ezeknek az eszközöknek is figyelembe kell venniük a fenntarthatósági hatásvizsgálatokat.

3.3.3 Végül meg kell teremteni a koherenciát az Európai Bizottság által bevezetett különböző értékelések között. Különösen azt kell tisztázni, hogy milyen összefüggés van a tárgyalási mandátumot megelőző hatásvizsgálat és a fenntarthatósági hatásvizsgálat között. Utóbbi mandátumát szükség esetén ki lehet igazítani és felül lehet vizsgálni annak megfelelően, hogy a társadalmi és környezetvédelmi kockázatokra vonatkozó előzetes tanulmány ambiciózus vagy éppen ellenkezőleg, szerény és hiányos volt.

3.4 Az európai parlamenti képviselőket, a tagállamok, valamint a civil társadalom képviselőit a folyamat során mindvégig be kellene vonni az eddigieknél fokozottabb mértékben. Az, hogy az Európai Bizottság a kereskedelmi megállapodás következményeiről az Európai Parlament és a Tanács számára elemzést készít, stratégiai jelentőséggel bír a cikluson belül, és az elemzésnek az intézmények általi figyelembe vétele lehetőséget teremt arra, hogy a civil párbeszéd a politikai vita kulcsmomentumára összpontosítson.

3.5 Szükségesnek tűnik, hogy a fenntarthatósági hatásvizsgálatokat általánossá tegyünk, és a stratégiai gazdasági partnereinkkel (Egyesült Államok, Kína, Oroszország, Japán, India, Brazília) kötendő szabadkereskedelmi megállapodásokról szóló tárgyalások jelenlegi és jövőbeli mandátumának megfelelően kiigazítsuk, amelynek során pontosabban meghatározzuk azokat a szempontokat, amelyek az ENSZ gazdasági és szociális jogokról szóló jegyzőkönyvére, a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokra, a közbeszerzési piacok szabályaira és a beruházási megállapodásokra vonatkoznak.

4. A szolgáltatott információ relevanciájának növelése

4.1 A lehetséges pozitív vagy negatív hatások tényleges figyelembevétele érdekében lényeges, hogy az eredményeket a megbeszélés előtt időben eljuttassák a tárgyaló felek részére. Továbbra is biztosítani kell a vizsgálatokhoz való hozzáférést a tárgyalások minden szakaszában és a partnerországok minden érdektelt fele számára. Noha a tanulmány kidolgozásának idejét kilenc hónapra növelték, a partnerországokon belüli konzultatív folyamatok megerősítése érdekében módosítani kellene ezt az intervallumot.

⁽⁵⁾ Az EGSZB tájékoztató jelentése: A tisztességes munka és a fenntartható fejlődés a földközi-tengeri térségben, 2010. szeptember.

4.2 A fenntarthatósági hatásvizsgálatok hasznosságát ért kritikára válaszul le kell mondani az általános kijelentésekről és az összehatas (gazdasági kontra környezetvédelmi kontra társadalmi) minőségi méréséről. Prioritásként kell kezelni a sajátos környezetvédelmi és társadalmi kockázatokat célzó intézkedéseket, valamint e területek lehetőségeit, amelyek kiegészítik a gazdasági lehetőségekhez szükséges intézkedéseket, amelyek konstrukciónál fogva a modellek többségében pozitívnak bizonyulnak. Tulajdonképpen ezek a modellek motiválták azt, hogy a szóban forgó megállapodásokról a hatásvizsgálatot követően, de a mandátumot megelőzően tárgyalnak.

4.3 A környezetvédelmi és szociális kockázatok értékeléséhez a rendelkezésre álló módszerek lehető leg szélesebb skáláját kell felhasználni, amely a mennyiségi módszerektől azon minőségi módszerekig terjed, amelyeket kimondottan arra hoztak létre, hogy a szóban forgó kereskedelmi politikák nem gazdasági aspektusáról nyújtsanak tájékoztatást, mint például a nemek közötti egyenlőségre, az élelmiszer-biztonságra vagy az élelmiszer-biztonságra gyakorolt hatásról. Megérné továbbfejleszteni különösen az olyan környezetkímélőbb megközelítéseket, mint az életciklus-értékelések, a szén-dioxid-kibocsátás, vagy a biológiai sokféleségre gyakorolt hatás. Emellett minőségi módszereket is alkalmazni lehetne a célzott ágazatokban – a foglalkoztatás és a tisztességes munka terén – jelentkező szociális következmények értékelése érdekében.

4.4 E tekintetben a pályázati felhívásban szereplő megbízási feltételekben az Európai Bizottságnak kimondottan a társadalmi, illetve környezetvédelmi kérdésekben jártas szakértőket kellene felkérnie. Határozottan javasoljuk a partnerországok és az ILO, sőt, adott esetben a WHO, vagy a FAO szakértőinek nagyobb mértékű bevonását, különösen a nagyarányú informális tevékenységet folytató gazdaságok esetében. Ezen túlmenően, a tanácsadóknak elemezni kellene a jogi és egészségügyi szakmák gyakorolásának lehetőségeit, hogy tájékoztatást adjanak érdekeik és fizikai integritásuk jogi védelméről.

4.5 Az Európán belüli hatást sem szabad figyelmen kívül hagyni, főképp olyan fenntarthatósági hatásvizsgálatok esetében, amelyek – különösen a foglalkoztatás vagy az átszervezés tekintetében – stratégiai partnereket szeretnének bevonni. A szociális partnerek bevonásának lényeges szerepe van e területen, beleértve azt is, amikor a társadalmi és környezetvédelmi célkitűzések közötti esetleges feszültségeket feloldják, amelynek célja az igazságos átmenet és a zöld és inkluzív növekedés. Szisztematikusan össze kell gyűjteni az ágazati adatokat az EGSZB Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottságától, és az ágazati szociális párbeszédet folytató európai bizottságoktól, amelyek kereskedelmi cserékkel foglalkoznak. A szociális partnerekkel folytatott közvetlen párbeszéd megerősíti a hatásvizsgálat eredményeinek legitimitását.

4.6 Ezen túlmenően a fenntarthatósági hatásvizsgálatokhoz fokozatosan fel kellene használni a multinacionális vállalkozásoknak a vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR) keretében vállalt önkéntes, illetve tárgyalásos úton meghatározott feladatokból, valamint a nemzetközi keretegyezményekből származó információkat.

4.7 A partnerországok kapacitásainak növelésére szánt pénzügyi és humán erőforrások (szakismeret – különösen a környezetvédelem és szociális ügyek terén, konzultációs mechanizmusok) kulcsfontosságúak a fenntarthatósági hatásvizsgálatok

minősége és a nyomonkövetési csoport létrehozása szempontjából. Az Európai Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság és a Kereskedelmi Főigazgatóság közötti ez irányú koordinációt tovább kell mélyíteni és fejleszteni, figyelembe véve az új Európai Külügyi Szolgálat programozását.

4.8 A helyi szakértők és a civil társadalom segítségével fokozatosan figyelembe kell venni a szabadkereskedelmi megállapodásoknak az azokban részt nem vevő országokra és a legkülső régiókra gyakorolt hatását, hogy fel lehessen mérni a kereskedelmi folyamatok ökológiai és szociális következményeit.

4.9 Ennek a tárgyalófelek és a jövőbeli értékelők számára egyaránt hasznos elemzési módszernek a fenntarthatósági hatásvizsgálatok Európai Bizottság által készített 2006-os gyakorlati útmutatójának⁽⁶⁾ az átdolgozásához kellene vezetnie. Az útmutató átdolgozásába, valamint annak végrehajtásába nagy arányban be kellene vonni a Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság, a Foglalkoztatási, Szociális Ügyek és Társadalmi Összetartozás Főigazgatósága, a Környezetvédelmi Főigazgatóság, az Éghajlatpolitikai Főigazgatóság és az Egészség- és Fogyasztási Főigazgatóság szakértőit.

5. A civil társadalom részvételi folyamatának felülvizsgálása

5.1 Számos ajánlás azokra az elvárásokra ad választ, amelyet a Kereskedelmi Főigazgatóság által 2010-ben szervezett, az új kereskedelmi politikáról szóló nyilvános konzultáción részt vevők kifejeztek. Ahogy a fenntarthatósági hatásvizsgálatoknak a politikák koherens értékelési ciklusa részévé kell válniuk, úgy a konzultációt is át kellene gondolni és dinamikusabbá kellene tenni, olyan folyamattá, amely a ciklus különböző szakaszaihoz igazítható, és bevált gyakorlatok sorozatára épül.

5.2 Az EGSZB az intézményi konzultációk keretében részt vehetne egy konkrét fenntarthatósági hatásvizsgálat kidolgozási folyamatának korai fázisában, véleményt dolgozhatna ki a szociális és környezetvédelmi mutatók megválasztásáról, vagy a kísérő intézkedések meghatározásáról, valamint ajánlásokat tehetne a legmegfelelőbb konzultációs mechanizmusokra.

5.3 A civil társadalom az Európai Parlament elé terjesztendő, a *következményekről* szóló *elemzéstől* azt várja, hogy az Európai Bizottság számoljon be arról, hogy a tárgyalófelek milyen módon vették figyelembe a fenntarthatósági hatásvizsgálatok következtetéseit, valamint milyen módosításokat hajtottak végre az egyes fejezetekben a meghatározott veszélyek elkerülése érdekében.

5.4 Az első vizsgálatot egy (két vagy három évig tartó) nyomonkövetési és korai értékelési mechanizmus keretében kell elvégezni, a civil társadalom széles körű bevonása mellett, pontosítani kell és adott esetben felül kell vizsgálni a megfigyelt következményeket, és fel kell ismerni az új kockázatokat. A nyomon követés és az értékelés középpontjába a kockázatokat és azok időbeli változásait, valamint a kísérő intézkedések hatékonyságát kell állítani.

⁽⁶⁾ Gyakorlati útmutató a fenntarthatósági hatásvizsgálatokhoz, Kereskedelmi Főigazgatóság: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf.

5.5 A fenntarthatósági hatásvizsgálatot magában foglaló új értékelési ciklushoz az EGSZB stabil kapcsolati rendszerrel rendelkezik a harmadik országok civil társadalmainak számos szervezetével. Képes tehát arra, hogy a konzultációk során közvetítői szerepet játsszon. Gyűjtött már tapasztalatokat a partnerországok civil társadalmaival való párbeszéd megszervezésében a tárgyalások különböző szakaszaiban.

5.6 Az EGSZB egy-egy földrajzi területtel foglalkozó állandó csoportjai, amelyek a harmadik országok civil társadalmaival való cserét szolgálják, nagy előnyt jelentenek abban, hogy a civil társadalom valamennyi résztvevőjét bevonva felállítsák a megállapodások nyomonkövetési bizottságainak első egységeit. Az EGSZB ezen munkaszervei – amelyek a társulási vagy partnerségi megállapodások különböző aspektusairól szóló párbeszédekben és vitákban tapasztalatot gyűjtöttek – a kereskedelmi megállapodások során kialakított egyensúlyról szóló viták kiemelt helyszíneivé válnak. Földrajzi alapon, az adott területre vonatkozó szakértelmüknek köszönhetően minden közös struktúra hozzájárul a nemzetközi kereskedelem és a fenntartható fejlődés közötti empirikus kapcsolatokhoz.

5.7 A Cariforum megállapodásban szereplő nyomonkövetési mechanizmus megoldást nyújt a megállapodás egészének felügyeletére azáltal, hogy az alkalmazását a civil társadalom egésze felügyeli. A Dél-Koreával kötött megállapodás lehetőséget nyújt a *Fenntartható fejlődés* fejezet felügyeletére. E nyomonkövetési mechanizmusok bevezetése határozottan

növeli a fenntartható fejlődés területére vonatkozó európai kötelezettségvállalások hitelét. A nyomon követés későbbi érvényesége és a felek közötti bizalom ezen a konzultációs folyamaton belül a fenntarthatósági hatásvizsgálat minőségétől függ majd. Ezért az EGSZB újból amellett foglal állást, hogy valamennyi kereskedelmi megállapodáson belül állítsanak fel nyomonkövetési bizottságot.

5.8 Az EGSZB támogatja a Kereskedelmi Főigazgatóság együttműködési szemléletét, amely valamennyi megállapodásba be kíván illeszteni egy a társadalmi és környezetvédelmi vállalásokat tartalmazó „fenntartható fejlődési” fejezetet. A fenntarthatósági hatásvizsgálat részt vesz ebben az ösztönző intézkedésben azáltal, hogy empirikus és gyakorlati módon jelzi a kereskedelem által nyújtott lehetőségeket e téren, valamint azokat a szükséges átmeneti, kiigazító, kompenzációs, vagy védelmi intézkedéseket, amelyek célja a társadalmi és gazdasági kockázatok csökkentése a megállapodás vállalásainak megfelelően.

5.9 Az EGSZB, amely vállalta a Cariforum megállapodás nyomon követésének a koordinálását, a civil társadalommal korábban kialakított kapcsolataira fog támaszkodni. A dél-koreai civil társadalommal is ki fog alakítani partnerséget, hogy továbbra is felügyelje a bevezetendő nyomonkövetési mechanizmusokat. A részvételi folyamat felülvizsgálata érdekében le kell vonni a következtetéseket a Chilével kötött megállapodás első alkalommal történő utólagos értékeléséből.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 5-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Mezőgazdasági gépek, építőipari és anyagmozgatási berendezések – A pénzügyi válságból kivezető legjobb út (saját kezdeményezésű vélemény)

(2011/C 218/04)

Előadó: **Virgilio RANOCCHIARI**

Társelőadó: **Patrizio PESCI**

2010. július 15-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Mezőgazdasági gépek, építőipari és anyagmozgatási berendezések – a pénzügyi válságból kivezető legjobb út.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága 2011. április 4-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4-5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a 2011. május 4-i ülésnapon) 151 szavazattal 3 ellenében, 8 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az építőipari berendezések és mezőgazdasági gépek európai ágazatát különösen súlyosan érintette a válság egy olyan időszakban, amikor jelentős mértékű változás ment végbe a világszintű keresletben. A szektor mindazonáltal egy igen versenyképes és technológiailag fejlett ágazat része.

Uniói szinten azonban számos lépés szükséges az iparág fenntarthatóságának és versenyképességének biztosítása érdekében, azonban eközben el kell kerülni, hogy hosszú távon fölösleges kapacitás jöjjön létre az uniós szintű termelésben. Ilyen intézkedés például:

- olyan jogi keret kialakítása, amely nem korlátozza a gyártók innovációs, illetve arra való képességét, hogy a berendezéseket a fogyasztói igényeknek megfelelően továbbfejlesszék;
- egyenlő feltételek biztosítása Európában eredményes piacfelügyelet segítségével: a piacfelügyeleti és vámhatóságoknak érvényt kell szerezniük a 765/2008/EK rendeletnek, és fokozniuk kell az ellenőrzéseket az európai piacon;
- olyan termékszabályozás és kereskedelempolitika kialakítása, amely szavatolja a világszintű piacokra történő kijutás szabadságát;
- olyan európai jogszabályok megalkotása, amelyek tekintetbe veszik, hogy az európai piacok szerepe a többiekhez képest háttérbe szorul. A világpiacon központja egyre inkább Dél-Amerikába és Ázsiába tevődik át, így minden szükséges intézkedést – például a bürokrácia csökkentését és az önkéntes iparági intézkedések előmozdítását – tervbe kell venni annak érdekében, hogy az európai gyártók telepei az EU-ban maradjanak;
- harmonizáció Európán belül és világszinten a közúti közlekedésbiztonságra vonatkozó követelmények és a környezetvédelem terén;
- jobb munkahelyi körülmények és végrehajtási intézkedések az EU egész területén a jövőbeli kapacitásfelesleg elkerülése

érdekében, illetve új termékek, valamint új munkaszervezési elképzelések – az összes érintett ismereteinek felhasználásával történő – kifejlesztésének az ösztönzése céljával;

— finanszírozási program és ösztönzők a kkv-k versenyképességének támogatására.

1.2 A 2010. november 11-én Bolognában, az EIMA (Mezőgazdasági Gépek Nemzetközi Kiállítása) keretében tartott, számos érdekelt részvételével lezajlott meghallgatás eredményeit felhasználva a következő fejezetekben további, részletesebb ajánlásokat teszünk.

2. A vélemény háttere

2.1 A mezőgazdasági gépek és építőipari berendezések európai ágazata technológiai megoldásokat nyújt olyan alapvető emberi szükségletek hatékony kielégítése érdekében, mint a világ növekvő népességének élelemmel és lakóhellyel való ellátása, valamint a szükséges infrastruktúra biztosítása.

2.2 A magas európai telekárak miatt Európa a mezőgazdaságban és az építőiparban hatékony és innovatív megoldások alkalmazására törekszik, ami világszinten vezető pozícióba juttatja az európai iparágat a technológiák terén.

2.3 Miközben a kereslet Európában stagnál, az ázsiai, latin-amerikai, afrikai és a FÁK országain belüli piacok gyorsan bővülnek, és ez a tendencia a jövőben is folytatódni fog. Emiatt új világszintű szereplők jelentek meg és válnak versenyképessé még hazai piacaikon kívül is.

2.4 A világszintű pénzügyi válság mindkét ágazatot jelentős mértékben érintette. Az ingatlanbuborék kipukkanása 2008 második felében erőteljes visszaesést okozott az építőipari berendezések szektorában. Ezt a beruházások drasztikus méretű csökkenése követte, a 2009. évi forgalom pedig 42 %-kal esett vissza. Ezt a csökkenést elsősorban a vásárlók finanszírozási lehetőségeinek hiánya és az építőipari aktivitás csökkenése okozta.

2.5 A válság hatásait később a mezőgazdasági gépek ágazata is megérezte. Bár a 2009-es visszaesés kevésbé volt hangsúlyos (-22%), a fellendülés az iparág más szektoraival ellentétben nem kezdődött meg 2010-ben; a 2010 egészére vonatkozó forgalomcsökkenést 9% körülire becslik. Az elsődleges ok ebben az esetben is a vásárlók finanszírozási lehetőségeinek hiánya volt, amely bizonytalansággal párosult.

2.6 A termékek iránti kereslet terén egyre jelentősebb elmozdulás tapasztalható. Miközben az Európán kívüli piacok – amelyek sokkal kevésbé szigorú jogi követelményeknek kell megfelelni – bővülnek, a mind keményebb biztonsági és környezetvédelmi szabályoknak megfelelő uniós termékek iránti kereslet csökken. Emiatt a már így is összetett termékportfólió még bonyolultabbá válik, illetve a gyártási telephelyek is áthelyeződnek: az EU-n kívüli piacra szánt termékeket a kereslethez közelebb állítják elő, ami miatt uniós munkahelyek szűnnek meg.

3. Mezőgazdasági és építőipari gépek: az ágazat stratégiai jelentősége, a felmerülő problémák és a piaci struktúra

3.1 Kis sorozatnagyság, magas termékváltozatosság – erőteljes függés a beszállítóktól

A két ágazat sok tekintetben hasonlít egymásra a termelők sorozatnagyságát és termékváltoztatását illetően.

Nagy multinacionális vállalatok a legáltalánosabban használt berendezéstípusok széles körét (például mezőgazdasági traktorok, földkiemelő gépek vagy kerek rakodók) állítják elő.

Eközben vannak olyan gyártók – a jelentős méretű, regionális szintű gyáraktól egészen a kkv-kig –, amelyek a legelterjedtebb berendezéstípusokat állítják elő, viszont sikeresen megélik abból, hogy magas szinten specializálódtak réstermékeket készítenek.

A piacon fellelhető termékek specializációjának foka és változatosága gyakran nem arányos a gyártó méretével. Nem ritka, hogy egy-egy gyártó akár 200 különféle modellt, nagyon konkrét célra tervezett berendezéseket állít elő, és évente 1 000-nél is kevesebb darabot értékesít. Többen abból is megélik, hogy egy-egy modelltől 100-nál is kevesebbet adnak el évente.

3.2 Foglalkoztatás és termelés

3.2.1 A mezőgazdasági gépek piaca pontosan tükrözi a mezőgazdasági szektorban tapasztalt trendeket.

A legkorszerűbb gépek nélkül nem létezhetne modern, hatékony és versenyképes agrárágazat. Napjainkban több mint 10 millióan dolgoznak a mezőgazdaságban. Bár a szektor által foglalkoztatottak száma csökken, továbbra is jelentős eltérések ismerhetők fel a „régii” EU 15 és a 2004 után csatlakozott „új” tagállamok között.

A 15 tagú EU-ban a munkavállalók „csupán” 4,0%-a dolgozik ebben az ágazatban, miközben a 12 új tagállamban a szektor 13,4%-kal veszi ki a részét a foglalkoztatásból.

Éppen ezért az EGSZB véleménye szerint határozott KAP-ra van szükség a gazdálkodók érdekében, de éppen így az iparág érde-

kében is, hogy folytathassák a K+F-be történő beruházásaikat, megfelelően a jogszabályi kötelezettségeknek és a vásárlók igényeinek egyaránt.

A mezőgazdasági gépek ágazatában mintegy 4 500 gyártó működik, amelyek 2008-ban együttesen 28 milliárd eurónyi forgalmat generáltak. A szektor 135 000 főt foglalkoztat, illetve további 125 000 ember dolgozik az értékesítésben és a karbantartásban.

A 27 tagú EU termelésének kétharmada Németországban, Olaszországban, Franciaországban, Spanyolországban és az Egyesült Királyságban koncentrálódik, miközben a 12 „új” tagállam együttesen mindössze 7%-kal részesedik az uniós gépterelésből.

3.2.2 Az építőipar az EU-ban az aktív népesség 7,1%-át foglalkoztatja

Az építőipari berendezések előállítására ugyanaz a helyzet, mint a mezőgazdasági gépek kapcsán: Olaszország, Németország, Franciaország, Spanyolország és az Egyesült Királyság gyártja le az európai termelés közel háromnegyedét. Az összesen mintegy 1 200 európai vállalat együttesen 31 milliárd euró forgalmat generált 2008-ban, de ez 2009-ben 18 milliárdra esett vissza. Ez 42%-os csökkenést jelent.

Az iparág közvetlenül 160 000 munkavállalót foglalkoztatott, közvetve pedig – az ellátási láncban, az értékesítő és karbantartási hálózatokban – becslések szerint további 450 000 munkahely függ a szektortól. Iparági becslések szerint 2010-ben a közvetlen foglalkoztatás 35%-kal, a közvetett pedig 20%-kal esett vissza.

Egyértelműen hiány van azonban képzett és fiatal munkaerőből. A Finn Technológiai Intézet munkaerő-piaci felmérése kimutatja, hogy fokozódtak a képzett munkaerő felvétele terén tapasztalt nehézségek. A hiány azokban a szakmákban jelentkezik, amelyek több mint tíz éve vezetnek a listát: hegesztők, fémmunkások, műszerészek és mérnökök.

3.3 Függés az alkatrészek és motorok beszállítóitól

Az európai gyártók mindkét ágazatban mindig is világszintű vezető pozíciókat foglaltak el a fejlett technológia és a kínált berendezés minősége tekintetében. Ezekben az ágazatokban a legmodernebb – a nagymértékben automatizált funkcióktól és a precíziós mezőgazdaságban használt nagy felbontású GPS-ektől a fokozatmentes sebességváltókig terjedő – technológiát és elektronikát kell használni.

Másrészről a szélsőséges körülmények (por, sár, jég, különösen meleg vagy hideg idő) közötti működés követelménye azzal jár, hogy a sorozatgyártott alkatrészek nem megfelelőek, vagy nem fejleszthetőek tovább az igényeknek megfelelő specifikus irányban.

Az iparágban egyre nagyobb az aggodalom a tekintetben, hogy a jövőben esetleg az alkatrész-ágazatban nem állnak rendelkezésre a szükséges európai partnerek ahhoz, hogy közös fejlesztés révén biztosítsák a technológiai vezető szerepet.

A motorok a termékfejlesztés és a jogszabályoknak való megfelelés alapvető elemei, de – ellentétben az autópárral – csupán a nagy multinacionális vállalatok rendelkeznek a motorgyártáshoz szükséges infrastruktúrával.

A független motorgyártók száma csökken, és jelentéktelen pozíciót foglalnak el a piacon. A berendezésgyártók többsége gyakran szembesül azzal a kihívással, hogy versenytársaik által ellenőrzött motorbeszállítóktól kell függniük.

3.4 A forgalmazói és karbantartói hálózat jelentősége

A forgalmazói és karbantartói hálózat a gyártó sikerének egyik meghatározó tényezője. Az ennyire bonyolult gépek nem megfelelő használat és karbantartás esetén egészségügyi és biztonsági kockázatokat hordoznak. Képzett forgalmazói rendszert követelnek meg, amely segít a leginkább megfelelő technológia kiválasztásában, és színvonalas karbantartási és javítási szolgáltatást nyújt a bonyolult berendezésekhez szükséges gyors és megbízható kiszolgálás érdekében, a fogyasztók magas elvárásainak megfelelően azokban az ágazatokban, ahol fontos szerep jut az éghajlati viszonyoknak, a szezonális csúcspontoknak és a szigorú határidőknek.

3.5 A gazdasági válság hatása a növekedésre és a termelésre

A gazdasági válság súlyosan érintette mindkét ágazatot egy olyan pillanatban, amikor a világszintű kereslet szintje kiemelkedően magas volt. Az építőipari berendezések esetén 2008 negyedik negyedévében világszinten összeomlott a kereslet. 2009-ben az európai gyártók összértékesítése 42 %-kal csökkent, ami drasztikusan magas készletszinteket és a kapacitások igen alacsony kihasználtságát eredményezte. A teljes 2010. év tekintetében – amint fent említettük – további 9 %-os csökkenést regisztráltak, az ázsiai kereslet azonban 2010 végén már újra bővült.

A mezőgazdasági gépek ágazatában a válság hatásai később jelentkeztek, mivel a mezőgazdasági termelés kevésbé függ az általános gazdasági légkörtől. A 2009. évi forgalom azonban 22 %-kal, a 2010-es pedig újabb 9 %-kal esett vissza.

2011-ben mindkét ágazat esetében egyszámjegyű bővülésre lehet számítani – jóval kevesebbre, mint amennyire szükség lenne ahhoz, hogy visszaállhassanak a válság előtti szintre.

A válság alatt a legjelentősebb korlátozó tényező a rendelkezésre álló hitel hiánya volt. Itt mindenekelőtt a fogyasztók számára új gépek vásárlásához elérhető hiteltől, de ugyanígy a gyártók hiteléről is beszélünk. Ezenkívül természetesen a csökkent aktivitás – különösen az építőiparban – is visszafogta az új berendezések iránti igényt. A kereslet mindkét ágazatban igen változóknak bizonyult.

4. Nehézségek és kihívások a válság után

A gazdasági válság mindkét ágazat tekintetében rámutatott néhány jellegzetességre, és olyan, igen nehéz helyzetet eredményezett, amelyben politikai szintű beavatkozásra van szükség.

4.1 A beszállítók és a szaktudás hiánya

Fontos hangsúlyozni, hogy az építőipari berendezések ágazata jelentős mértékű és alapvető változásokon megy keresztül.

A világpiac központja mindinkább Dél-Amerikába és Ázsiába helyeződik át.

Bár 2005-ben a világ építőipari berendezések iránti összes keresletének 20 %-a Európában jelentkezett, 2014-ben a világszintű keresletnek csupán 14 %-a fog ezen a kontinensen megjelenni. ⁽¹⁾

A leglátványosabb változás Kínában és Indiában megy végbe. Kína építőipari berendezések iránti kereslete 2014-ben várhatóan a világszintű kereslet 34 %-át fogja kitenni, szemben a 2005-ös mindössze 18 %-kal. Ez azt jelenti, hogy a kereslet 9 év alatt megkétszereződik.

Egy ilyen mértékű változás következményei kiemelkedő jelentőséggel bírnak, hiszen az USA és az EU együttesen mindössze 29 %-ot tesz ki a világkeresletből.

A válság hatásaként jelentősen felgyorsult az a tendencia, hogy a termelést nagymértékben az Európán kívüli új piacok közelébe helyezik át. Emiatt a fontos alkatrészek európai beszállítóinak a száma is drámai mértékben csökkent. Ez nemcsak a gyártási telephelyek, hanem a gyártáshoz szükséges szakismeretek elköltözését is jelenti.

Mivel a külföldi piacok szükségletei és specifikációi eltérnek az európaiakéitól, egyre nagyobb gondot jelent az, hogy a fontos alkatrészeknek nincsen elegendő megfizethető európai beszállítója, aki a jövőben képes lenne kiszolgálni az európai szükségleteket.

Másik probléma az acél elérhetősége egy olyan, élénkülő világ-gazdaságban, ahol az áremelések és a protekcionista intézkedések – amint azt a válság előtről származó adatok is mutatják – negatív hatást fejtenének ki erre az ágazatra.

4.2 A foglalkoztatásra kifejtett hatások: idősödő munkaerő, a képzett munkaerő hiánya és az agyelszívás

A gépgyártási szektor 3,6 millió embernek ad munkát Európában. ⁽²⁾

Ennek 10 %-a a mezőgazdasági gépek és az építőipari berendezések ágazatában dolgozik. A munkaerő-állomány általában idősödő: a munkavállalóknak mindössze 20,1 %-a fiatalabb 30 évesnél, miközben ugyanez az arány a többi nem pénzügyi ágazatban átlagosan 25 % körül alakul.

Felhasználói oldalon a mezőgazdasági termelők is hasonló problémákkal szembesülnek: az európai gazdálkodóknak csupán 7 %-a fiatalabb 35 évesnél. A mezőgazdaság és az építőipar kevesebb munkavállalót vonz, mint a többi ágazat, a munka ugyanis nehezebb és kevésbé jövedelmező, mint sok más munkahely Európában.

⁽¹⁾ Forrás: Off Highway Research – www.offhighway.co.uk.

⁽²⁾ Forrás: Eurostat – European Business Facts and Figures, 2009. évi kiadás.

A közvéleményben az iparágról negatív kép alakult ki, amely miatt nem ismerik el, hogy az ágazat milyen jelentőséggel bír a közösség egésze számára, emellett hiány van képzett munkásokból és mérnökökből, illetve nincsen összhangban a készségek iránti kereslet a munkaerőpiacon rendelkezésre álló képességekkel. A képzési rendszerek, valamint a különböző szintű nemzeti bizonyítványok eltérőek és egymásnak meg nem feleltethetők, a természet- és mérnöki tudományok terén nem létezik elitoktatás stb. Az ágazatnak ezen jellemzőit a gazdasági válság még tovább súlyosbította.

Az iparág a lehetőségekhez mérten igyekezett visszafogni a munkahelyek megszüntetését. Amint azonban azt korábban említettük, az építőipari berendezések ágazata által foglalkoztattak száma a 2008-as adathoz képest 35 %-kal csökkent. ⁽³⁾

A válság következménye ezenkívül a Távol-Keletre és Dél-Amerikába irányuló „agyelszívás”. Ezekben a régiókban a piacok lendületesebbek, és a válság kevésbé drámai hatásokkal járt.

5. Uniós szinten szükséges intézkedések

5.1 A tisztességtelen verseny elleni intézkedések érvényesülésének biztosítása

A normáknak meg nem felelő építőipari berendezések EU-ba történő importálása, értékesítése és használata továbbra is jelentős gondokat okoz az építőipari berendezések európai ágazata számára. Az uniós piacra először bekerülő berendezéseknek minden érvényben levő biztonsági és környezetvédelmi előírásnak meg kell felelniük. A követelményeknek nem megfelelő gépek uniós piacra kerülését a tagállamoknak meg kell akadályozniuk.

Ez a gyakorlat tisztességtelen versenyhez vezet, és akadályozza a jóhiszemű beszállítókat K+F tevékenységek folytatásában. Ez pedig veszélybe sodorja az építőipari berendezések európai ágazatának versenyképességét, valamint az általa biztosított munkahelyeket. Az előírásoknak nem megfelelő gépek nagyobb valószínűséggel okoznak baleseteket, és gyakran az EU által előírt környezetvédelmi normákkal sincsenek összhangban.

Az uniós jogszabályokat betartó gyártóknak jelenleg az uniós piacra tisztességtelen körülmények között bekerülő, a szabályszerű termékek árának töredékébe kerülő termékekkel kell szembesülniük és megküzdenniük. A hatóságok nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel és erőforrásokkal ahhoz, hogy rendezzék a helyzetet, a jogszabály pedig nem mindig egyértelműen védi az előírásoknak megfelelő termékeket.

Mind több nem megfelelő gép kerül illegális módon az uniós piacra a piacfelügyeleti vagy vámhatóságok hatékony fellépése nélkül, pedig 2010. január 1-jén szigorúbb jogszabályok léptek életbe (765/2008/EK rendelet).

Ajánlás: Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot és a tagállami hatóságokat, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket a tisztességes verseny biztosítása érdekében az uniós piacon, valamint hogy szavatolják az egyenlő feltételeket a nemzetközi szintű versenyre kényszerülő gyártók számára.

⁽³⁾ Forrás: CECE (Committee for European Construction Equipment – Európai építőipari berendezések bizottsága).

5.2 Meg kell hozni a helyes döntéseket a környezet hatékonyabb védelme érdekében

Az autóipari ágazathoz hasonlóan mindkét szektor számára az egyik legnagyobb kihívást a mozgó gépek kibocsátásairól rendelkező jogszabály jelenti. Az autóipari ágazathoz képest kiemelkedően magas a mozgó gépek fajlagos megfeleltetési költsége, hiszen sokkal több eltérő modellt gyártanak sokkal alacsonyabb sorozatnagyság és forgalom mellett.

A 2011-ben kezdődő következő (III. B) kibocsátási fázissal és a 2014-re már betervezett azt követővel (IV. fázis) a legfontosabb szennyezőanyagok kibocsátását több mint 90 %-kal csökkentik a jelenlegihez képest. A módosítások a motorokat érintik, de alapvető átalakítást tesznek szükségessé az egész gép tekintetében is.

A kibocsátási szintek miatt megkövetelt technológia nagyon alacsony kéntartalmú tüzelőanyagok használatát teszi szükségessé, amit a nem közúti mozgó gépeket gyártó ágazat Európában nehezen, azon kívül pedig egyáltalán nem tud beszerezni. Ez mind az új, mind pedig a használt berendezések Európán kívüli értékesítését megakadályozza.

Válságellenes intézkedésként a szektor olyan jogszabályi eszköz bevezetését kérte, amely lehetővé teszi a motormennyiségek növelését. Ezt az érvényben lévő irányelvek rugalmas végrehajtási eljárása már megengedi. Az ágazat számára ezzel elérhető megtakarítás jelentős lenne, és a kibocsátások egyszeri, mintegy 0,5 %-os növekedésével járna. Az Európai Bizottság támogatta a kérést és két javaslatot terjesztett elő az érintett irányelvek módosítására. A javaslatokat a Tanács és a Parlament még vizsgálja. A kérdés tárgyalása azonban túlságosan lassan megy, ami miatt csökkenhet a tőle várt pozitív gazdasági hatás.

Az EGSZB azt ajánlja, hogy a nem közúti mozgó gépek kibocsátására vonatkozó jogszabályok következő változatában bevezetendő további rugalmassági mechanizmusokat, valamint a mezőgazdasági traktorokra vonatkozó hasonló javaslatot minél gyorsabban fogadják el.

A korom és a nitrogén-oxidok kibocsátásának csökkentése a jövőben olyan speciális technológiákat tesz szükségessé, amelyek növelik az üzemanyag-fogyasztást, és így a CO₂-kibocsátást. A gyártók erőfeszítései azzal, hogy javították az egész gép hatékonyságát, megakadályozták az üzemanyag-fogyasztás reálértékben vett növekedését. A szén-dioxid-kibocsátás korlátozására/csökkentésére vonatkozó új jogszabályoknak összhangban kell lenniük az érvényben levő kibocsátási jogszabályokkal, és bevezetésükre a jelenlegi kibocsátási fázisok után elegendő átfutási időt kell hagyni.

Ajánlás: Az egyes termékekre vonatkozó új vagy szigorúbb szabályok kialakítása előtt európai uniós szinten hatásvizsgálatot kellene folytatni, számba véve az iparág világszerte versenyképességére kifejtett lehetséges negatív következményeket, illetve azt a minimális javulást, amelyre a gyakorlatban lehetőség van a gépek kapcsán.

5.3 A használt berendezések előregedése – szükség van egy, a mozgó gépekre vonatkozó selejtezési rendszerre

A mezőgazdaságban és az építőiparban használt gépek élettartama hosszú. A traktorok átlagosan több mint 15 évig használhatók. Az új berendezések környezeti teljesítményének állandó fokozása ezért csupán korlátozott mértékben és lassan válik érezhetővé a használatban levő összes berendezés átfogó környezeti teljesítményében. A gyorsabb hatást legjobban úgy lehet elérni, ha ösztönzést nyújtunk az előregedett, szennyező gépek piacról való kivonására. Ez a megközelítés egyértelmű előnyökkel jár a régi berendezések utókezelő rendszerekkel történő utólagos felszereléséhez képest. A korszerűtlen berendezések filterekkel való felszerelése számos további problémát vet fel és csökkenti a hatékonyságot a biztonság és a teljesítmény terén.

Az EGSZB javasolja egy selejtezési rendszer bevezetését, ami megfelelő megoldás lenne az előregedett, szennyező gépek problémájára, és hozzájárulna a tisztább környezet megvalósításához és a biztonságosabb munkakörülmények eléréséhez.

Az EGSZB úgy véli, hogy a kipufogógáz-utókezelő rendszerek használata nem megfelelő módszer az épített területeken használt szennyező berendezések problémájának megoldására. Ezek a rendszerek, miközben egyáltalán nem szüntetik meg a problémát, lehetővé teszik a hangos és veszélyes gépek üzemben tartását, és akár – nem megfelelő beszerelés esetén – még növelik is a veszélyt.

Az EGSZB azt is ajánlja, hogy alakítsanak ki összehangolt követelményrendszert az utókezelő rendszerek utólagos felszerelésére – éspedig nem csupán a kipufogógáz csökkentésére való képességük miatt, hanem azért is, mert mezőgazdasági és építőipari berendezésekre történő felszerelésük kockázatokkal jár.

5.4 Az iparág képes kezelni a CO₂-kibocsátás jelentette kihívást

Éppúgy, mint a közúti járművek esetében, az ágazat CO₂-kibocsátása nagyrészt az üzemanyagokból származik. Az üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentésének lehetőségeit a berendezések konkrét teljesítménye alapján kell felmérni, nem pedig csupán a kilométerenkénti üzemanyag-fogyasztás alapján, amint az az autópályán történik.

Az elmúlt években már jelentős eredményeket értek el a hatékonyabb gépek segítségével. Az egész élettartamra számított költségek – amelyeknek jelentős hányadát az üzemanyag-költségek teszik ki – egyre fontosabb tényezőt jelentenek a fogyasztók vásárlási döntése során.

A CO₂-kibocsátás megfelelő csökkentése érdekében azonban az optimalizáció során nem csupán a motort mint hajtóerőt kell figyelembe venni, hanem az egész gépre, az alkalmazásokra és a folyamatra, továbbá a működési hatékonyságra és az alternatív, alacsony szén-dioxid-kibocsátású erőforrások használatának lehetőségére is tekintettel kell lenni.

Az EGSZB kéri az uniós intézményeket és a tagállamok képviselőit, hogy támogassanak egy piacközpontú, átfogó megközelítést a mozgó gépek CO₂-kibocsátásának csökkentése kapcsán. Mivel egy adott megoldás nem mindenki számára ideális, a pragmatikus és megalapozott módszer az lenne, ha a legmagasabb kibocsátású géptípusokra (traktorok, kombájnok stb.)

megfelelő, az átfogó hatékonyságot (pl. az egy tonna learatott gabonára, vagy egy kilométer leaszfaltozott útra jutó üzemanyag-fogyasztást) mérő megoldásokat alakítanának ki.

5.5 A közúti biztonság és a környezetvédelem szempontjából a kulcs a harmonizáció – Európán belül és világszinten is

Azzal, hogy a piacok Európától távolabb kerülnek, a világszinten harmonizált termékszabályozás és -szabványosítás jelentősége gyorsan nő. Ez igaz a közútbiztonsági követelmények harmonizációjára is, ami jelenleg az építőipari berendezések és egyes mezőgazdasági járművek esetében még hiányzik.

Ezen túlmenően az európai ipar azzal a kihívással is szembesül, hogy az európai követelmények egyre szigorúbbakká válnak a világ többi részének szabályaihoz képest, ami miatt a gépek Európában gyártott változatai vagy túl drágák, vagy pedig nem kompatibilisek.

A környezetvédelem kapcsán például az egyes uniós szintű döntések hatását alaposan meg kellene vizsgálni azelőtt, hogy a jogszabályokat elfogadják és végrehajtánák az EU-ban.

A mezőgazdasági és építőipari gépek ágazata már eddig is hozzájárult a környezetvédelemhez azzal, hogy a nem közúti mozgó gépekre vonatkozó 97/68/EK irányelv és a traktorokra vonatkozó 2000/25/EK irányelv előírásai szerint csökkentette gépeinek kibocsátását. Ez jelentős csökkenést eredményez a szilárd halmazállapotú szennyezőanyagok (97 %), a nitrogén-oxidok (96 %) és a szén-monoxid (85 %) kibocsátásában.

Az iparág hasonló erőfeszítéseket tett a zajkibocsátás tekintetében is: tíz éven keresztül dolgozott azon, hogy megfeleljen a 22 építőipari gép zajkibocsátására vonatkozó jogszabályoknak.

Ezenkívül a gépek életciklusára vonatkozó nemzetközi szabványok már életbe léptek, a földmunkagépek újrahaznosítási rendszereivel kapcsolatos normákat pedig maga az iparág népszerűsíti.

Az európai termékek jövőbeli versenyképességének biztosítása érdekében ezért kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a törvények és rendelkezések világszinten konzisztensek legyenek.

Az EGSZB kéri az uniós intézményeket és a tagállamok képviselőit, hogy támogassák a világszintű szabványok kialakítását és vállaljanak abban aktív szerepet, továbbá hogy tartsák be e szabványokat. Úgy tűnik, az UNECE⁽⁴⁾ megfelelő környezetet tud biztosítani az ilyen normák kialakításához.

5.6 Munkakörülmények és szociális párbeszéd az ágazatban

Mind a mezőgazdasági, mind pedig az építőipari gépek ágazatában számos kis és középméretű szereplő van jelen, ezért különleges rendszerek szükségesek a szociális párbeszéd kapcsán. A munkavállalói képviselőket kevésbé fontos, a határon átnyúló információcserére pedig kevesebb lehetőség nyílik, mint azokban az ágazatokban, ahol léteznek európai

⁽⁴⁾ Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottsága (Genf, www.unece.org).

üzemi tanácsok. Az ágazat különféle vállalatai mindennek ellenére bizonyos fokú egységben lépnek fel, és egyformán igényelnek szervezett koordinációt és párbeszédet. Emiatt fokozni kell a vállalatok és a munkavállalók közötti párbeszédet.

A munkahelyek bizonytalanná válása egyre nagyobb mértékben jellemző mind a fémfeldolgozó ágazatban, mind pedig máshol. Ennek következménye többek között az alacsony fokú szakmai továbbképzés, valamint az attól való félelem, hogy a tapasztalt, képzett munkavállalók más ágazatokba vándorolnak el. Ez a fajta foglalkoztatás hátrányosan hat a munkakörülményekre is.

Ajánlás: Az Európai Bizottságnak elő kellene mozdítania az ágazat egy olyan vizsgálatát, amely különös hangsúlyt helyez a munkakörülményekre. Javasoljuk azt is, hogy hajtsanak végre olyan intézkedéseket, amelyek célja a munkakörülmények javítása az EU-ban. Végezetül pedig kiemelkedő jelentősége lenne olyan fellépések kialakításának, amelyek a – például a gazdasági válság során létrejöttékhez hasonló – kapacitástöbbletek jövőbeli kialakulásának elkerülését célozzák és új lendületet adnak új termékek, valamint az összes érintett ismeretein alapuló új munkaszervezési elképzelések kialakításának.

5.7 A fiatal és a képzett munkaerőt Európában kell tartani

A képzett munkaerő hiánya, az idősödő munkavállalók, a más földrészek irányába történő agyelszívás csak néhány a mezőgazdasági gépek és építőipari berendezések ágazatát érintő, a munkaerővel kapcsolatos problémák közül. Egyre nehezebb fiatal és képzett munkavállalókat ebbe az ágazatba csábítani. Az iparágak és az intézményeknek továbbra is végre kell hajtaniuk a szükséges beruházásokat a képzés, az oktatás és az egész életen át tartó tanulás kapcsán, hiszen az európai ipar egyik központi ágazatáról van szó.

Magas szintű oktatás és fiatal szakemberek nélkül nincs jövő – a technológiai innovációhoz magasan képzett és kreatív mérnökökre van szükség. Különböző szintű programokat kell

megvalósítani a munkavállalókat célozva, az oktatást, képzést népszerűsítve és azok számukra kínált előnyeit hangsúlyozva, illetve meghatározva azt az értéktöbbletet és azokat az előnyöket, amihez a dolgozóikba és azok készségeibe fektető munkaadók jutnak. Az ilyen programok szélesebb körű elfogadottságát a szociális párbeszéd résztvevőin keresztül lehet elérni.

Ajánlás: A tagállamoknak tovább kellene támogatniuk az iparágat a gépgyártással kapcsolatos oktatás, képzés, egész életen át tartó tanulás, valamint készségfejlesztés terén. A jövő szempontjából alapvető, hogy támogatást kapjanak a fölöslegessé váló munkavállalókat még idejekorán átképző programok.

5.8 A kkv-knak továbbra is kulcsszerepet kell betölteniük az innovációban

Amint arra a Vállalkozáspolitikai Főigazgatóság közelmúltban közzétett, „Iparpolitika a globalizáció korában” című közleménye helyesen rámutatott, a különböző ágazatokban (köztük az építőipari és mezőgazdasági gépek ágazatában) a kkv-k ösztönzésével kapcsolatos egyik legfontosabb kihívás és politikai válaszlépés a finanszírozáshoz való hozzáférés biztosítása, ami továbbra is szűk keresztmetszetet jelent.

Miközben az innovációkat gyakran kkv-k viszik a piacra, az innovációba való befektetés lehetőségét aláásta a finanszírozáshoz való hozzájutás megnehezítése. A finanszírozáshoz jutás minden tagállamban nehezebb lett a pénzügyi és gazdasági válság alatt. Az ágazat kkv-i különös mértékben megérezték a hitelfeltételek szigorodását. A legtöbb kormány ezért állami garanciarendszereket vezetett be vagy kibővítette azokat, illetve közvetlen állami támogatást nyújtott. Ez azonban nem elegendő.

Azt javasoljuk ezért a tagállamoknak és az Európai Bizottságnak, hogy a mezőgazdasági és építőipari gépek ágazatában működő kkv-kat a szükségleteikhez illeszkedő projektekkel és finanszírozással támogassák.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az uniós iparpolitika külső dimenziója – Megfelelően figyelembe veszi-e az EU kereskedelempolitikája az európai ipar érdekeit? (saját kezdeményezésű vélemény)

(2011/C 218/05)

Előadó: **Antonello PEZZINI**

Társelőadó: **Marcel PHILIPPE**

2010. szeptember 16-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Az uniós iparpolitika külső dimenziója – Megfelelően figyelembe veszi-e az EU kereskedelempolitikája az európai ipar érdekeit?

A bizottsági munka előkészítésével megbízott Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága (CCMI) 2011. április 4-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. 4-én és 5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 4-i ülésnapon) 106 szavazattal 2 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB teljes mértékben osztja az EU magyar elnökségének aggodalmait, melyek szerint az egész világon hihetetlen gyors és mély változások mennek végbe; Európának pedig egy minden eddiginél kiélezettebb globális versennyel kell tudnia szembenézni.

1.2 Az EGSZB sürgősen azt kéri az EU-tól, hogy lépjen fel összehangoltan és következetesen az integrált iparpolitikai stratégia külső dimenziójával kapcsolatban, annak érdekében, hogy vezető szerepet tudjon játszani a kereskedelmi cserékben, valamint egységes irányt kövessen a többoldalú és kétoldalú kereskedelmi megállapodások során.

1.3 Az EGSZB elengedhetetlennek tartja, hogy egységes játékszabályokat határozzanak meg minden szereplő számára, akiknek a tisztességes verseny keretei között, fenntartható és versenyképes gazdasági és társadalmi növekedés mellett kell működniük, a nemzetközi gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi normák teljes tiszteletben tartása mellett. Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy 2015-re a világszintű növekedés 90 %-a Európán kívül zajlik majd, ennek harmadrésze Kínában. Ezért az EU kereskedelmi politikájának támogatnia kell az EU fejlesztési politikáját is, és figyelembe kell vennie a kereskedelmi tömbök közötti és a társadalmon belüli egyenlőtlenségeket, különösképpen a fejlődő országok esetében.

1.4 Az EGSZB szükségesnek tartja:

— a megerősített európai kormányzás közös keretének meghatározását, mely lehetővé teszi az egységes piac lehetőségeinek kihasználását az európai ipar fellendítése érdekében a nemzetközi porondon,

— a világszinten egységes fellépést,

— a tagállamok következetes hozzáállásának biztosítását.

1.5 Az EGSZB véleménye szerint a belső piac megvalósítása érdekében 1988-ban elkezdett nagyobb lélegzetű munkákat folytatni kell és intenzívebbé kell tenni, főként az európai vállalkozásokra vonatkozó szerződési jog kidolgozása által, mely olyan jogszabályokon alapul, amelyek új, fejlett rendszert hoznak létre; erre a vállalkozások fakultatív módon hivatkozhatnak a nemzetközi szerződések esetén.

1.6 Az EGSZB úgy véli, hogy az európai ipar képes arra, hogy világszinten megőrizze vezető szerepét, nem csupán az innovációnak, a kutatásnak és az új technológiák alkalmazásának köszönhetően, hanem azáltal is, hogy hatékony infrastruktúrákat valósít meg, és intelligens szabályozás bevezetését sürgeti a világgpiacon, amely a tiszta és fenntartható termelési és forgalmazási módokat részesíti előnyben.

1.7 Az EGSZB úgy véli, hogy nagyobb figyelmet kell szentelni az európai, nemzeti és regionális szinten végrehajtott intézkedéseknek, a humán erőforrások folyamatos oktatásának és képzésének, valamint az ismeretek elterjesztésének.

1.8 Az EGSZB azt ajánlja, hogy mindig vegyék figyelembe az európai ipar érdekeit, valamint hogy ezeket határozottan védjék meg a tárgyalások folyamán, valamennyi rendelkezésre álló jogszabályi eszköz világos, átlátható és diverzifikált használata által, beleértve ebbe a kereskedelmi megállapodásokat is.

1.9 Az EGSZB hangsúlyozza annak fontosságát, hogy megfelelő, kiszámítható és főként kevésbé költséges szabályozási keretet bocsássonak a vállalkozások rendelkezésére, valamint előnyösebb környezetet alakítsanak ki a kkv-k számára.

1.10 Az európai vállalkozásoknak érdeke, hogy a kétoldalú megállapodások és kapcsolatok világos és átlátható védelmet biztosítsanak számukra, és tartalmazzák a következőket:

- a munkavállalókat tiszteletben tartó szociális rendelkezések, amelyek megfelelnek a nemzetközi egyezményeknek,
- a környezetvédelem területére vonatkozó rendelkezések,
- a környezeti erőforrások kihasználásának korlátozásai,
- energiagazdálkodási és az éghajlatváltozás elleni küzdelemre vonatkozó normák,
- az ökológiai címkék általános használata,
- az EMAS tanúsítási rendszer rendszeres alkalmazása,
- a műszaki és szabályozási normák betartása,
- az ipari és szellemi tulajdon védelme,
- bizonyos hatékony eszközök a kereskedelem védelmére, valamint a piacokhoz és a stratégiai nyersanyagokhoz való hozzáférésre, tekintettel a mindkét fél civil társadalmi részéről jelentkező, az erőforrás-gazdálkodásra vonatkozó aggodalmakra,
- a kkv-k munkájának megkönnyítésére irányuló kezdeményezések a harmadik országokban,
- a társadalmi párbeszéd és a civil társadalom általi ellenőrzés eszközei, főként előzetes és utólagos hatástanulmányok által,
- a fogyasztóvédelem magas szintje.

1.11 Az EGSZB elfogadja az Európai Tanács 2010 decemberében Brüsszelben megrendezett ülésének nyilatkozatait azzal kapcsolatban, hogy hatékonyabb választ kell adni a globalizáció kihívásaira, és meg kell ragadni az általa kínált lehetőségeket, hatástanulmányokat készítve a kereskedelmi tárgyalások megnyitása előtt, a nyitott piacok, valamint az egyenlő kereskedelmi és versenyfeltételek biztosítására. Az Unió kereskedelmi politikájának mindig figyelembe kell vennie, hogy az európai ipar gyakran egyenlőtlen feltételek mellett kénytelen versenyezni.

1.12 Az EGSZB azt kéri, hogy az Európai Unió Tanácsának azon ajánlásai, melyek a belső és a külső politika közötti koherencia és komplementaritás további megerősítésére törekednek, konkrét utókövetés tárgyát képezzék ⁽¹⁾.

1.13 Az EGSZB úgy véli, hogy az EU-nak fejlesztenie kell versenyelőnyeit annak érdekében, hogy nagyobb és hatékonyabb védelmet tudjon biztosítani érdekeinek, és világszerte hitelesebbé tudja tenni az európai gazdasági és szociális modellt.

⁽¹⁾ Vö. a 2010. szeptember 16-i Európai Tanács következtetéseire csatolt I. melléklet a) pontjával.

2. Bevezető

2.1 Az ipar a maga teljességében – vagyis beleértve azokat a specifikus szolgáltatásokat is, amelyeket nyújtania kell, illetve amelyek tőle függenek – nagy egységet alkot, amely az EU GDP-jének majdnem a felét, mintegy 47 %-át adja.

2.2 Az ipar képes specifikus hozzájárulásokra, amelyek szavatolni tudják a dinamikus gazdasági fejlődést a következőknek köszönhetően:

- Európa megnövekedett termelékenysége,
 - a késztermékek exportálása ⁽²⁾,
 - technológiai fejlődés: az EU-ban a magánszektorban a kutatással és technológiai fejlesztéssel kapcsolatos kiadások több mint 80 %-a a késztermékeket előállító iparból származik.
- 2.3 Az iparmentesítés elleni küzdelem érdekében az EU valamennyi politikáját a növekedési potenciált és az ipari versenyképességet támogató célkitűzésre kell irányítani, főként a külső dimenzió megerősítése által.

2.4 Nem egy elszigetelt politikát kell meghatározni, hanem integrálni kell az ipar és a kapcsolódó szolgáltatások versenyképességének dimenzióját az EU valamennyi politikájába, a közös kereskedelmi politikával kezdve.

2.5 A piacok megnyitása kétségtelül a növekedés és a foglalkoztatás alapvető feltétele. Az EU-nak mindazonáltal aktualizálnia kell stratégiáját a vállalkozások nemzetközivé tételének támogatása érdekében, a szimmetria és a kölcsönösség feltételei között, minden résztvevő számára egyenlő játékszabályokat biztosítva.

2.6 A következetes megközelítéshez arra van szükség, hogy olyan ágazatokra összpontosítsunk, amelyek valódi hozzáadott értéket hordoznak:

- Az EU jövőbeli kereskedelmi politikájának az Európa 2020 stratégia kereteibe kell illeszkednie. Ennek érdekében pontos és hatékony szabályokat kell kidolgozni, melyek a következőkre irányulnak:
 - a nyitott és méltányos piacok ösztönzése, megkövetelve, hogy a feltörekvő országok tartsák tiszteletben ugyanazokat a szabályokat, valamint a kevésbé fejlett országok szükségleteinek tiszteletben tartása mellett,
 - az ipari és szellemi tulajdon védelme,
 - új és integráltabb ismeretek megteremtése,
 - a hamisítás visszaszorítása,
 - a szociális piacgazdaság értékének védelme és terjesztése ⁽³⁾,

⁽²⁾ Ezek az európai export mintegy háromnegyedét alkotják. Forrás: Vállalkozáspolitikai Főigazgatóság.

⁽³⁾ Lásd a Lisszaboni Szerződés 3. cikkét.

- a környezet magas fokú védelmére és javítására vonatkozó javaslat és követelés, valamint
 - az euró támogatása a nemzetközi tranzakciók és cserék pénznemeként.
- A világgazdaság megnyitását és a vámtarifák ebből következő kölcsönösségét erősen korlátozzák a nem tarifális jellegű akadályok: „az EU-nak meg kell erősítenie arra irányuló erőfeszítéseit, hogy érvényre juttassa a kétoldalú és többoldalú megállapodások szerinti jogait, hogy a jogszerűtlenül zárva tartott piacokat nyitásra kényszerítse”⁽⁴⁾, mindezt a szimmetria, a kölcsönösség és az egyenlő játékszabályok biztosítása érdekében.
- Felül kellene vizsgálni és javítani kellene a kkv-k nemzetközivé válását elősegítő kezdeményezéseket. A kkv-k belső piacon felüli exportja jelenleg a teljes export kevesebb mint 15 %-át teszi ki.
- Az EU politikájának jobban kellene törekednie az internacionalizációt támogató egyéb eszközök megerősítésére, amilyenek például:
1. a közvetlen külföldi tőkebefektetések,
 2. a technológiai együttműködés,
 3. az alvállalkozói tevékenységek.
- Az európai uniós tagállamoknak kötelezettséget kellene vállalniuk, hogy fejlesztik a szociális partnerekkel, valamint az összes gazdasági és társadalmi szereplővel folytatott megerősített párbeszédet.
- A foglalkoztatás tekintetében újabb lendületet kellene adni az innovatív ágazati kezdeményezések támogatásának, a vezető piacokkal kapcsolatos kísérleti tevékenységek mintájára.
- 2.7 Meg kell szilárdítani az euró szerepét a nemzetközi szinten a nemzetközi cseréket szabályozó pénznemként, mind a nyersanyagok, mind a késztermékek esetében.
- 2.8 A világgazdaság mértéktelen globalizációja és a feltörekvő gazdaságok fejlődése következtében alaposan át kell tekintenünk az EU kereskedelmi politikáit annak érdekében, hogy azok teljes mértékben figyelembe vegyék az európai ipar érdekeit, hogy az utóbbi megtarthassa és megerősíthesse a „világfalu” betöltött szerepét.
- 2.9 Általánosságban elmondhatjuk, hogy az EU iparpolitikájának végrehajtása a következő eszközökön alapul:
- a belső piac fejlesztésére szolgáló általános intézkedések,
 - külső kereskedelmi politika (dömpingellenes politika, különböző ipari ágazatokra kiterjedő két- és többoldalú kereskedelmi tárgyalások),
 - különböző szociális, regionális és környezetvédelmi politikák, melyek célja a humán erőforrások fejlesztése,
 - a szükséges jogi eszközökkel rendelkező versenypolitika a piac hiányosságainak orvoslására, és az állami támogatások végrehajtására,
 - kutatási és fejlesztési politika,
 - az innovációt támogató intézkedések,
 - az európai vállalkozások közötti együttműködés megerősítése,
 - párbeszéd és együttműködés keresése a szociális partnerek között, és ezek kiterjesztése a fejlődő országokra, főként a nemzetközi keretmegállapodások keretei között folytatott tárgyalások útján,
 - erőfeszítések a környezetvédelmi politikák végrehajtására,
 - ambiciózus és hatékony politika az oktatás és képzés területén.
- 2.10 A kereskedelem, a gazdaság, a vallások és a kultúrák közötti párbeszéd, és ebből következően a népek jóléte az államok, a kormányok és a nemzetközi szervezetek közötti kapcsolatok minőségétől függ, és ezek határozzák meg. Figyelembe kell venni továbbá a fejlettség szintjeinek, illetve a közös problémák megoldására követett esetleges megközelítéseknek a különbözőségét.
- 2.11 Az EGSZB ebben a véleményben az iparpolitika külső dimenziójára összpontosít.
- 2.12 Ebben az összefüggésben elismerjük az iparpolitika kiemelt szerepét, főként annak közelmúltbeli felismerése miatt, hogy vissza kell adni az iparnak és a vállalkozásoknak azt a központi szerepet, amely jár nekik.
- 2.13 Az *Iparpolitika a globalizáció korában*⁽⁵⁾ elnevezésű kiemelt kezdeményezés lehetővé teszi bizonyos prioritások meghatározását, melyek a vállalkozások, különösen a kkv-k környezetének javítását, valamint egy erős és tartós ipari bázis kifejlesztésének támogatását szolgálják.
- 2.14 A valóban intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés⁽⁶⁾ kapcsolódik a változatos és innovatív késztermékek előállító ipari ágazat megerősödéséhez, és lehetővé teszi, hogy az a világgazdaság sikeres szereplőjévé válhasson.
- 3. A koherens külső dimenzió megvalósítása céljából számításba jövő cselekvési területek**
- 3.1 Számos érdeklődési és beavatkozási terület létezik, melyek kiemelik az európai iparpolitika külső dimenzióját; az EGSZB azonban a következő területekre kíván összpontosítani:
- a nyersanyagokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos európai stratégia,
 - a kkv-k nemzetközivé tétele,

⁽⁴⁾ COM(2010)612 végleges, 4. pont.

⁽⁵⁾ Lásd a 10. kiemelt kezdeményezést, COM(2010)2020 végleges.

⁽⁶⁾ Uo.

- a szabványosítás és a szellemi tulajdonjogok (SZT)),
- a szabályozással kapcsolatos párbeszéd,
- közös kereskedelempolitika,
- az Európai Unió imázsa és perspektívái,
- ágazati kezdeményezések: *vezető piacok és európai platformok*.

3.1.1 **A nyersanyagokhoz való hozzáférés** alapvető fontosságú, hogy az infrastruktúrák biztonságos és könnyű hozzáférést biztosítsanak a nyersanyagokhoz, ami elengedhetetlen feltétele az ipari fejlődésnek. Elengedhetetlenül szükség van uniós kezdeményezésekre a következők céljából:

- a jelenlegi torzulások megszüntetése, valamint új szabályok és megegyezések létrehozása a – főként energetikai – nyersanyagokhoz való hozzáférésről,
- komoly erőfeszítések elvárása – a WTO szintjén is – annak biztosítása érdekében, hogy a termelő országok figyelembe vegyék a minimális környezetvédelmi és szociális normákat,
- a nyersanyagok tartós kitermelési feltételeinek javítása Európában,
- az európai vagy nemzeti ágazatok támogatása a pazarlás csökkentésére, a nagy hozzáadott értékkel rendelkező állás-helyek megteremtésére, valamint a kitermelési folyamat környezeti és társadalmi hatásainak mérséklésére,
- a források hatékony felhasználásának ösztönzése és másodlagos nyersanyagok igénybevétele,
- a nyersanyagok adminisztrációjáért felelős hatóságok és intézmények megerősítése adott forrással rendelkező fejlődő országokban,
- a fúziós energia előállításával kapcsolatos, már folyamatban lévő kutatások ösztönzése a JET és az ITER projektjeinek keretében, a természetben, főleg a tengervízben igen elterjedt nyersanyagok (deutérium, lítium, trícium) segítségével.

3.1.1.1 Az Európai Unió ipara, amennyiben világszinten meg kívánja szilárdítani és növelni kívánja jelenlétét és versenyképességét, erős és integrált stratégiát kell, hogy kidolgozzon, és különös figyelmet kell, hogy fordítson az energiaellátásra, valódi „nyersanyagdiplomáciát” megvalósítva.

3.1.1.2 A főként energetikai nyersanyagokhoz való hozzáférés az új iparpolitika alapvető pillérét kell, hogy alkossa. Lényeges, hogy megerősítsük gazdasági és politikai kapcsolatainkat a harmadik országokkal a következők céljából:

- a különbségek megszüntetése a hozzáférési feltételek terén, az export korlátozásai elleni fellépéssel⁽⁷⁾,
- az európai fémgyártás támogatása,

⁽⁷⁾ Ahogyan azt Kínában, Indiában és más országokban is kötelezővé tették.

- nagyobb erőfeszítések tétele azokkal a nyersanyagokkal kapcsolatban, amelyekkel Európa már rendelkezik,

- a 14, termelésünk jövője szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagot tartalmazó lista figyelemmel kísérése, melyek az antimon, a berillium, a kobalt, a fluorit, a gallium, a germánium, a grafit, az indium, a magnézium, a nióbbium, a platina csoportba tartozó fémek (platina, palládium, irídium, ródiium, ruténium és ozmium) a ritkaföldfémek, a tantál és a tungsten,

- stratégiai tartalékok képzése a legfontosabb nyersanyagokból,

- a gyapot felvétele a stratégiai nyersanyagok közé,

- európai geológiai szolgálat létrehozása.

3.1.2 **A kkv-k nemzetközivé tétele** Egy másik jelentős kihívás az európai ipar nemzetközi dimenziója: a kis- és középvállalkozások szembe kell, hogy tudjanak nézni ezzel a globális piacokon, a nagy ipari vállalatokkal való versenyben, megfelelően kihasználva saját termelési helyeiket.

3.1.2.1 Szükség van a piackutatást és a finanszírozást segítő eszközök (biztosítások, fizetési garanciák stb.) bevezetésére és ezek megerősítésére, hogy a kkv-k előtt megnyíljon a nemzetközi szintű fejlődés lehetősége.

3.1.2.2 A Vállalkozáspolitikai Főigazgatóság nemrégiben készült tanulmánya szerint az európai kis- és középvállalkozások 25 %-a végzett import- és exporttevékenységet az utóbbi három évben. Az európai belső piacon kívül mindössze 13 %-uk tartott fenn kapcsolatokat harmadik országokkal, a BRIC-országok (Brazília, Oroszország, India és Kína) felemelkedőben lévő piacával pedig 7 és 10 % közötti arányban tartottak fenn kapcsolatokat.

3.1.2.3 A nemzetköziesedés előnyös a vállalkozásnak, és lehetővé teszi számára, hogy „nagyobb sebességre kapcsoljon”:

- az új munkatársak felvételére való hajlandóság terén. A nemzetközi szinten aktív kkv-k 7 %-os növekedést mutatnak a foglalkoztatási arány terén, míg egyéb kkv-k esetében ez az arány 1 %,

- az innovációra való hajlandóság terén. Új termékeket és szolgáltatásokat a nemzetközileg aktív kkv-k 26 %-a vezet be, míg a többi kkv esetében 8 % ez az arány.

3.1.2.4 Fontos növelni a hatékonyságot a nemzetközi kereskedelem terén a növekedés és a versenyképesség megerősítése céljából.

3.1.2.5 Különösen a harmadik országokban⁽⁸⁾ létrehozott európai támogatási központok (az ún. *European Business Centerek*) megerősítésére és létrehozására irányuló kísérleti kezdeményezéseket kell ösztönözni, valamint azokat az erőfeszítéseket, melyek célja a piacokhoz való hozzáférést célzó csoportok (*Market Access Teams*) teljes mértékű működésének biztosítása.

⁽⁸⁾ Kínában, Thaiföldön, Indiában és Vietnámban.

3.1.3 **Szabványosítás.** Stabil szabványosítási és a szellemi tulajdon védelmére irányuló politikát kell megteremteni, külső dimenziót biztosítva a szabványosítás számára.

3.1.3.1 El kell kerülni, hogy a szabványok a kereskedelem korlátaivá váljanak, és hogy a nemzeti szabványok számának emelkedése a szolgáltatások terén kereskedelmi akadályokhoz vezessen.

3.1.3.2 Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy törvényileg kötelezni kell a szabványok kifejlesztőit arra, hogy ennek keretében tartsák tiszteletben az WTO és TBT elveit.

3.1.3.3 Egy másik alapvető szempont az interoperabilitás: a szolgáltatásoknak és alkalmazásoknak valóban interoperábilisnak kell lenniük ahhoz, hogy a piac elfogadja azokat és megfeleljenek a kitűzött céloknak.

3.1.4 **A szabályozással kapcsolatos párbeszéd.** Annak érdekében, hogy az európai ipar valóban versenyképes legyen, nemzetközi szinten egyenlő feltételeket kell garantálni a jogszabályok és a szabályozás területén.

3.1.4.1 A tarifális kereskedelmi akadályokhoz hozzáadódnak a nem tarifális, szabályozásból eredő akadályok. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy több fronton erősíteni kell az erőfeszítéseket, mind a jelenlegi korlátozások csökkentése, mind az új akadályok megjelenésének megelőzése céljából.

3.1.4.2 Ezekben az összefüggésekben a jobb jogalkotás elve alapvető fontosságú a magas költségek csökkentése céljából, amelyek gyakran a túlszabályozásból erednek, valamint ahhoz, hogy hatékonyabban hozzá lehessen férni a nemzetközi piacokhoz a kölcsönös elismerés mechanizmusain keresztül.

3.1.5 A **közös kereskedelem**politika az Európai Unió külkapcsolatainak egyik pillére. A tagállamok és a harmadik országok közötti kereskedelmi kapcsolatokat szabályozza, fő célja pedig a verseny és az egyenlő játékszabályok szavatolása.

3.1.5.1 Szükség van a **hamisítás és a kalózkodás** elleni küzdelem intézkedéseinek hatékonyabbá tételére, mind a belső piacon belül, mind azon kívül, mivel azok igen negatívan hatnak egyre nagyobb számú, egyre inkább differenciált ágazatra.

3.1.5.2 A Lisszaboni Szerződés határokön túli és nemzetközi kereskedelemmel kapcsolatos új rendelkezéseinek megfelelően növelni kell hatékonyságunkat a vállalkozások növekedésének, versenyképességének és hosszú távú fenntarthatóságának megerősítése céljából, ügyelve arra, hogy az EU egységesen lépjen fel.

3.1.5.3 A kereskedelem védelmére, valamint a piaci hozzáférést szolgáló eszközök mindenekelőtt az európai vállalkozásokat kívánják megvédeni a cserék során felmerülő akadályoktól. Az EU-nak képesnek kell lennie arra, hogy biztosítsa a világkereskedelem egyszerre kiegyensúlyozott és fenntartható harmonikus fejlődését, amely figyelembe veszi a harmadik országok egymástól különböző fejlettségi szintjeit, segíti a legkevésbé fejlett országokat az iparosodás útján való haladásban, és a

szabályok teljes tiszteletben tartását kéri a feltörekvő országoktól.

3.1.5.4 Az EU-nak pontos gazdasági kritériumokat kell meghatároznia a szabadkereskedelmi megállapodások tárgyalása és megkötése, valamint partnereinek kiválasztása érdekében, főként a piacok nyújtotta lehetőségek tekintetében a méret és a gazdasági fejlődés szempontjából, ügyelve a világos rendelkezések alkalmazására az előzetes (a politikai koherenciával kapcsolatos) és az utólagos értékelés során (az egyenlőség és a kölcsönösség feltételeinek teljes tiszteletben tartását illetően). Ehhez támogatnia kell az európai társadalmi és a szervezett civil társadalommal kapcsolatos párbeszédet.

3.1.5.5 A WTO keretében alkalmazott díjszökkentéseket olyan erőfeszítések kell, hogy kísérjék, amelyek a munkakörülmények javítására irányulnak az ILO normáinak megfelelően.

3.1.6 **Az Európai Unió imázsa és perspektívái.** Olyan jövőképre van szükségünk, amely a fenntartható fejlődés logikáján alapul, és hosszú távon, globális perspektívában képes ösztönözni a befogadó társadalmakat, a nyitott gazdaságokat és a békés kapcsolatokat.

3.1.6.1 Jobban kell ápolni az Európai Unió imázsát, belső szinten is, de főként külső kapcsolataiban; biztosítani kell a koherenciát, az egységet, valamint a gyors cselekvési képességet annak teljes megvalósítása érdekében. Határozott cselekvést kell meghatározni és végrehajtani az egymással összehangolt szinergiaszintek alapján, a következők céljából:

— a **piacok kiegyensúlyozott nyitottságának szavatolása**, ügyelve ugyanakkor **bolygónk korlátozott forrásainak megőrzésére**, valamint arra, hogy **Európa biztonságosan, tartósan** hozzáférjen a számára stratégiai jelentőséggel rendelkező **forrásokhoz**,

— a **gazdasági párbeszéd megerősítése valamennyi nagy partnerrel**, a többoldalú megközelítés keretein belül,

— az **euró szerepének megszilárdítása a nemzetközi szinten**,

— Az EU **nemzetközi szabványosítási hatalommá** válásának célként való kitűzése; az EU megemelné az ipari, környezetvédelmi, szociális, valamint az ún. „tisztességes munkakörülményekre”, a közbeszerzésre és a szellemi tulajdonra vonatkozó szabványokat,

— Az EU **külső fejlődésével kapcsolatos három legfontosabb politika újraindítása**, melyek a bővítés, a szomszédsági politika a földközi-tengeri térségért létrehozott unióval, valamint új partnerség Afrikával az AKCS-országokkal kötött megállapodások keretében ⁽⁹⁾.

3.1.6.2 Az EGSZB-nek szilárd meggyőződése, hogy **egy európai szintű, az európai iparpolitika globális perspektívával kapcsolatos közös előretétekintés** hiánya esetén nem lehet közös stratégiai jövőképet kialakítani, pedig ez elengedhetetlen az európai iparpolitika külső dimenziójának erős és koherens újraindítása érdekében.

⁽⁹⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: A megújított lisszaboni stratégia külső dimenziója, HL C 128/2010., 41. o.

3.1.6.3 Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy az európai iparnak a növekedés az érdeke, ehhez pedig az egyetlen eszköz, hogy ne legyen folyamatosan kitéve az alacsony költségekkel kapcsolatos versenynek.

3.1.7 Ágazati kezdeményezések: vezető piacok és platformok.

3.1.7.1 Európa saját maga kell, hogy kialakítsa jövőjét erőseire támaszkodva. Folyamatosan különböző ágazati megoldások kerülnek kifejlesztésre Európa globális versenyképességének javítása céljából, valamint annak érdekében, hogy Európa vonzó területté váljon az élet és a munka szempontjából.

3.1.7.2 A csúcstechnológiát igénylő ágazatok közé a következők tartoznak:

- technológiai infrastruktúrák,
- energiaellátó hálózatok,
- tudásalapú társadalom és digitális társadalom,
- egészség és mobilitás,
- horizontális technológiák, melyek az EU iparához szükségesek.

3.1.7.3 Az EGSZB véleménye szerint konszolidált és koherens keretbe kell foglalni a különböző létező ágazati megközelítéseket, mint például

- az európai technológia platformokat,
- a vezető piacokra irányuló kezdeményezéseket,
- a különböző magas szintű konzultatív bizottságokat,
- z innovációs platformokat, mint a LeaderShip, Cars 21, ICT Task-force,
- a vegyipari magas szintű csoportot.

3.1.7.4 Az EGSZB ezenkívül úgy véli, hogy bizonyos, különösen érzékeny és ígéretes ágazatokat nagyobb mértékben kellene fejleszteni, például

- az **úrkutatást**,
- a **fenntartható mobilitást**,
- az **éghajlatváltozással kapcsolatos jövőbeli társadalmi kihívásokat**,
- a **versenyképesség terén jelentkező kihívásokat**, például a vegyipar, a tervezés, vagy az élelmiszeripar terén,
- a **magas energiaintenzitású ágazatokat**.

4. Az EU politikáinak külső dimenziója, az európai ipar sikerének kulcsa

4.1 Ahogyan azt a magyar elnökség hangsúlyozta: az egész világon hihetetlen gyors és mély változások mennek végbe; Európának pedig egy minden eddiginél kiélezettebb globális versennyel kell tudnia szembenézni.

4.2 Húsz millió európai vállalkozásnak, melyek nagy része kis- és középvállalkozás, és amelyeket az alapítók, a munkavállalók, a kézművesek és a munkáltatók vezetnek, kell tudnia megújulnia, fejlesztenie versenyképességét, munkahelyeket teremtenie; ebben pedig olyan európai iparpolitikának kell segíteni őket, amely integrált külső dimenzióval rendelkezik.

4.3 Az EGSZB kedvezően fogadja a 2010. decemberi Európai Tanács következtetéseit a nemzetközi versenyképességgel és az egységes piaccal kapcsolatban.

4.4 Az EGSZB különösen annak fontosságát emeli ki, hogy a vállalkozásoknak megfelelő szabályozási keretet kell biztosítani, amely kiszámítható és kevésbé költséges, valamint a kkv-knak jobb környezetre van szükségük, amely lehetővé teszi, hogy tevékenységük hosszú távon tervezhető legyen.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Harmadik országbeli állami tulajdonú vállalkozások az EU közbeszerzési piacain (saját kezdeményezésű vélemény)

(2011/C 218/06)

Előadó: **Corrado ROSSITTO**

Társelőadó: **Ulrich PAETZOLD**

2010. szeptember 16-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság az eljárási szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése alapján úgy határozott, hogy saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Harmadik országbeli állami tulajdonú vállalkozások az EU közbeszerzési piacain.

Az EGSZB munkájának előkészítésével megbízott Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága (CCMI) 2011. április 4-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott 471. plenáris ülésén (a május 4-i ülésnapon) 152 szavazattal 4 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB igen előnyösnek tartja a valamennyi ország közbeszerzési rendszereinek a közbeszerzésekről szóló WTO-megállapodás (GPA) alapján a nemzetközi verseny számára történő megnyitását. Ez a megállapodás biztosítja a kölcsönösséget, illetve a szabályozási és lényegi egyensúlyt, és lehetővé teszi a protekcionista intézkedések és a tisztességtelen verseny elleni küzdelmet a feltörekvő országokkal kötött különmegállapodások ellenére, az Unió vonatkozó elsődleges és másodlagos jogával és az Európai Unió Bíróságának ítéleteivel összhangban.

1.2 Az EGSZB szerint az Uniónak meg kell erősítenie tárgyalási pozícióját azért, hogy – elsődleges és másodlagos joga alapján – javítsa a harmadik országok közbeszerzési piacához való hozzáférést, tekintve, hogy az EU saját közbeszerzési piacának már több mint 80 %-át megnyitotta, míg más nagyobb fejlett gazdaságok saját közbeszerzési piacuk mindössze 20 %-át.

1.3 Az EGSZB határozottan kéri az Európai Parlamentet, a Tanácsot és az Európai Bizottságot, hogy a közbeszerzési piacokhoz való hozzáférés terén belső és nemzetközi szinten egyaránt biztosítsák az Unió érdekeinek hatékonyabb és stratégiaileg átgondoltabb védelmét, miáltal nem csak az EU hitelessége erősödne a világban, hanem az európai gazdasági és szociális modell élettartama és fejlesztése is.

1.4 Az EGSZB szerint a nemzetközi pályázati felhívások elveit betartó harmadik országokbeli vállalkozásokkal fennálló kölcsönösség elve alapján az egyenlő verseny megteremtése érdekében az alvállalkozókra ugyanazoknak a feltételeknek (*level playing field*) kell vonatkozniuk, különösen a közvetlen vagy közvetett állami támogatások tilalma, az árkalkulációs módszerek és a költségekkel és kockázatokkal kapcsolatos elővigyázatosság terén.

1.5 Az EGSZB azt ajánlja az uniós belső piac jogalkotóinak, valamint a nemzetközi szinten, nemzetközi közbeszerzésekkel foglalkozó uniós tárgyalóknak, hogy következetesen járjanak el, legyenek tisztában a tevékenységükkel járó esetleges kölcsönös következményekkel, valamint mozdítsák elő az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség, a kölcsönös elismerés, az arányosság, az átláthatóság, a korrupció elleni küzdelem, a szociális és környezetvédelmi normák, valamint az alapvető jogok tiszteletben tartásának elvét.

1.6 Az EGSZB rendkívül fontosnak tartja az Európai Bizottság által tagállami felhatalmazás alapján folytatott két- és többoldalú tárgyalásokon megszületett eredmények koherenciájának rendszeres ellenőrzését és azt, hogy az elfogadott intézkedéseket a tagállamok következetesen, maradéktalanul és ténylegesen végrehajtsák.

1.7 Az EGSZB szerint a közbeszerzésekről szóló plurilaterális megállapodást új tagok felvételével, ellentételezésekkel kapcsolatos átmeneti intézkedésekkel, árpreferenciákkal, szervezetek és ágazatok bevonásával, új értékhatárok megállapításával multilaterálissá kell alakítani; ismét határozottan előtérbe kell helyezni azt a felvetést, amely szerint mindazon országok vállalkozásainak esetében, amelyek nemzeti protekcionista rendszereket tartanak fenn, az európai támogatásokból finanszírozott szerződéseket átmenetileg ki kellene vonni a GPA hatálya alól.

1.8 Az EGSZB kéri, hogy a közbeszerzési piacokra való belépés egyensúlyának biztosítása érdekében a közbeszerzési piacra vonatkozó 2004-es intézkedéscsomag kiigazításával mielőbb fogadják el a harmadik országok vállalkozásainak az uniós közbeszerzési piacra való jutásának feltételeiről szóló és már bejelentett kezdeményezést (közbeszerzési piacra jutási rendszer – MASP) és a piacok kölcsönös megnyitásával kapcsolatos világos, átlátható és ellenőrzött mechanizmusokat.

1.9 Az EGSZB szerint meg kell erősíteni azt a megközelítést, amelynek alapja a megelőzés és a „korai riasztási rendszer” lenne: ez ahhoz szükséges, hogy a harmadik országok által tervezett és/vagy már újtára indított túlzottan korlátozó közbeszerzési szabályozás által jelentett esetleges akadályokat nemzetközi szinten már megjelenésük pillanatában meg lehessen jelölni, és le lehessen küzdeni. E megközelítéshez az Európai Bizottság piacra jutási adatbázisának „finomhangolására” van szükség, aminek köszönhetően mindenekelőtt az uniós kkv-k megbízható és gyorsan hozzáférhető információkhoz juthatnának az ajánlattételi felhívásokról és a tenderdokumentációkra vonatkozó technikai részletekről és forrásokról, hiszen ezek az adatbázisok statisztikai adatokkal és hatásmutatókkal szolgálnak a piacot torzító jelenségekről.

1.10 Az EGSZB azt ajánlja, hogy vezessenek be intézkedéseket a folyamatok egyszerűsítésére és egyszerűsítésére, amelyeket hozzáigazítanak az Unió előtt álló új kihívásokhoz annak biztosítása érdekében, hogy a belső és nemzetközi ajánlatkérők maradéktalanul kiaknázhassák a kkv-kban rejlő gazdasági és innovációs potenciált – akár azáltal is, hogy a megrendelők, valamint a nemzetközi, és harmadik országbeli piacokon megjelenő ajánlati felhívásokban részt vevők – illetve különösen ezek közép- és felsővezetői – számára képzéseket, tájékoztatást és segítséget nyújtanak.

2. Bevezetés

2.1 Az EU-ban a javak és szolgáltatások beszerzésének értéke éves szinten eléri a GDP 17 %-át, azaz körülbelül 2 100 milliárd eurót: ennek körülbelül 3 %-a a kormányzati közbeszerzésekről szóló WTO-megállapodásban (GPA – *Government Procurement Agreement*) megállapított küszöbérték felett van⁽¹⁾. A világ közbeszerzési piacának becsült nagysága a GDP 10–20 %-a közé tehető – a közbeszerzésről szóló megállapodáshoz nem csatlakozott országokról nincsenek összehasonlítható adatok –, míg világszinten a közbeszerzések értéke jóval meghaladja a világ GDP-jének 10 %-át.

2.2 Az európai vállalkozások – a nagy multinacionális vállalatoktól a feltörekvő kkv-kig – mind azért küzdenek, hogy megvethessék lábukat a világpiacra, azonban a közbeszerzési piacra jutás során – nem elsősorban a határok által jelentett, hanem inkább a „határokon átlépő” akadályok miatt – egyre több nehézséggel szembesülnek. Ezek az akadályok összetettebbek, technikai értelemben több problémát jelentenek, beazonosításuk, elemzésük és felszámolásuk pedig nehezebb. A kkv-knak az említett akadályok mellett azonban olyan korlátozó szabályokkal és gyakorlatokkal is szembe kell nézniük, amelyek félt, hogy megakadályozzák az uniós társaságok sikeres részvételét a harmadik országok által kiírt közbeszerzési pályázatokon.

2.3 Ez a saját kezdeményezésű vélemény – mint a címe is mutatja – sajátos szemszögből vizsgálja a közbeszerzési piacokat: górcső alá veszi és bemutatja azt, hogy a harmadik országbeli állami tulajdonú vállalkozásoknak az EU közbeszerzési piacain való részvételével kapcsolatban az EU hogyan képes biztosítani:

— belső piacának megfelelő működését a közbeszerzések terén,

- hogy a harmadik országbeli állami tulajdonú vállalkozások ugyanazon feltételek és támogathatósági kritériumok alapján működhessenek, mint más vállalkozások,
- az uniós vállalkozások számára a kölcsönösséget és a harmadik országok közbeszerzési piacaira való belépés egyensúlyát.

Az EGSZB véleményei a közbeszerzések egyéb szempontjaival is foglalkoznak vagy fognak foglalkozni.

2.4 A külkereskedelmi nyitás és a belső piaci reformok közötti kapcsolat kétirányú. Míg a cél mindkét esetben az áruk, szolgáltatások és befektetések áramlását gátló felesleges szabályozási akadályokkal járó költségek csökkentése, addig a belső és a nemzetközi piacok közötti kölcsönös függőség miatt fontos, hogy az uniós belső piac jogalkotói, valamint a nemzetközi kereskedelemmel és nemzetközi közbeszerzésekkel foglalkozó uniós tárgyalók tisztában legyenek a tevékenységük lehetséges kölcsönös következményeivel, és olyan koherens politikát hajtsanak végre, amely előmozdítja az Unió elsődleges és másodlagos jogával összefüggő és az Európai Bíróság által és az Európai Unió Alapjogi Chartájában megerősített elveket, melyek:

- az emberi jogok tisztelete
- a korrupció elleni küzdelem
- a szociális és környezetvédelmi normák tiszteletben tartása
- az átláthatóság
- az arányosság
- az egyenlő bánásmód
- a megkülönböztetésmentesség és
- a kölcsönös elismerés.

2.5 Az előírások és szabályok, a szolgáltatások, a befektetések és a közbeszerzések, valamint a szellemi tulajdonjog és a tanúsítási rendszerek területén számos kereskedelmi partnerünk továbbra is költséges eljárásokat alkalmaz, nem működik átláthatóan, és olyan iparpolitikai intézkedéseket fogantat, amelyek célja a behozatal erőltetett helyettesítése, az erőltetett technológiaátadás és a helyi termelők számára biztosított kedvezményes nyersanyag-hozzáférés.

2.6 Míg az uniós vállalkozásoknak saját belső piacukon folyamatosan növekvő versennyel kell szembenézniük, amely a piac átlátható megnyitását helyezte előtérbe, és komoly erőfeszítéseket tett az akadályoktól mentes uniós belső piac létrehozása érdekében, mára nyilvánvalóvá vált, hogy ez a nyitottság nem nyújt védelmet a harmadik országok piaci szereplői ellen, akik semmilyen erőfeszítést nem tettek annak érdekében, hogy piacaikat hasonlóképpen megnyissák.

⁽¹⁾ Lásd: az Európai Bizottság becslései, COM(2010) 612 végleges, 4. táblázat.

2.7 Az EU e területen az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében szigorú szabályozással rendelkezik, ám a tapasztalatok azt mutatják, hogy e szabályok e harmadik országbeli vállalkozásokra – és különösen a közbeszerzési eljárásokra – nem vonatkoznak. Ez ellentmond a belső piac alapfogolatának, és rendkívül hátrányos az európai iparra és gazdaságra nézve.

2.8 Az EGSZB szerint meg kellene vizsgálni, hogy az EU miként tudja biztosítani a belső piac akadálytalan működését – beleértve azokat az eseteket, amikor harmadik országbeli állami tulajdonú vállalkozások engedélyt kapnak a belső piacon való működésre –, miközben az uniós fogyasztók, vállalkozások és adófizetők érdekében továbbra is éberrel küzd a protekcionizmus ellen, szembeállítva a szociális és ökológiai dömpinggel⁽²⁾, a költségekre, az árakra és az állami támogatásokra vonatkozó átláthatóság hiányával és a költségvetési és szabadpiaci szabályok megsértésének minden formájával.

2.9 A közbeszerzési piacok kifejezetten mentesültek a Szubvenciók és kiegyenlítő vámok kódexében (GATT) szereplő nemzeti elbánás kötelezettsége, valamint a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezményben (GATS) meghatározott kötelezettségvállalások alól. Ugyanakkor figyelembe kell venni⁽³⁾, hogy 2015-re a világkereskedelmi növekedés 90 %-a az EU-n kívül fog végbemenni – a növekedés egyharmadát Kína fogja adni. Az elkövetkező években tehát meg kell ragadnunk a külföldi – elsősorban kelet- és dél-ázsiai – magasabb szintű növekedésben rejlő lehetőségeket.

2.10 Míg azonban a mi piacunk nyitottsága már jelentős, főbb kereskedelmi partnereinké kevésbé az, különösen regionális és helyi szinten. Ennek megértéséhez elég megvizsgálni néhány különböző kontinensről származó példát.

2.10.1 **KÍNÁBAN** a piac még távolról sem annyira nyitott, mint amennyire lehetne. Kína, amelynek GDP-je 2009-ben 3 573,8 milliárd euró volt, ugyanebben az évben 227 milliárd euró értékben exportált termékeket és szolgáltatásokat az EU-ba, míg 99,7 milliárd euró értékben importált onnan. A helyi termékek vásárlására felszólító („buy local”) záradékok 2003 óta szerepelnek a kormányzati beszerzésekről szóló törvény 10. cikkében, míg 2007-ben két olyan rendeletben erősítették meg a kínai termékek vásárlására felszólító politikát („Buy Chinese”), amelyek korlátozzák a külföldi termékekre vonatkozó közbeszerzéseket, kivéve azokat az eseteket, amikor a helyi termékek „indokolatlanul” drágábbak és rosszabb minőségűek. 2009-ben e szabály értelmezése merevvé vált és – különösen a csúcstechnológia és az innovatív termékek esetében – minden korábbi lehetőséget megszüntetett, míg 2008-ban és 2009-ben „a belföldi kereslet élénkítésére” hivatott csomaggal az építőipari közbeszerzések esetében is szigorú ellenőrzést vezettek be. 2009 novemberében Kína bevezette a „hazai eredetű, akkreditált innovatív termékek listáját”, míg 2010-ben a kínai államtanács az állami ellenőrzésű vállalkozások vonatkozásában ennek módosítását javasolta, így ösztönözve őket arra, hogy tevékeny-

ségüket kizárólag a hazai piacon folytassák. Ugyanakkor az államtanács a kínai csúcstechnológiai ágazatnak állami támogatást nyújtott annak érdekében, hogy versenyképesebb legyen a külföldi piacokon⁽⁴⁾.

2.10.1.1 Az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések területén Kínában a projektvezetés, az építési munkálatok irányítása és más, építési szolgáltatás engedélyezési rendszert felváltotta a 100 %-ban külföldi tulajdonú építési vállalkozások (WFOCE – *Wholly Foreign Owned Construction Enterprise*) és a közös vállalkozások (JC – *Joint Ventures*) számára létrehozott új rendszer, amely a külföldi vállalatokat lényegében kizárja a nemzeti ajánlati felhívásokból, és részvételük kizárólag kínai ajánlatkérő által – rendkívül ritkán – kiírt, nemzetközi ajánlati felhívásban lehetséges. Mindkét rendszerben (WFOCE és JC) meg kell felelni a kínai minősítési rendszernek, amelynek értelmében a jegyzett tőke a projekt értékének legalább ötszöröse kell, hogy legyen, a személyzet kulcsfontosságú tagjai között legalább 300, legalább egy éve Kínában élő személynek kell lennie, és be kell mutatni a Kínában korábban végzett munkák referenciáit. A közös vállalkozások esetében a legalacsonyabb minősítéssel rendelkező partnert veszik figyelembe⁽⁵⁾.

2.10.1.2 A Kereskedelmi Világszervezet által a közbeszerzési megállapodásról folytatott tárgyaláson tett kínai ajánlat az európai vállalkozások érdeklődésére számot tartó kivitelezési munkák jelentős részét sem a tevékenység, sem az ajánlatérők szintjén nem érinti.

2.10.1.3 **OROSZORSZÁGBAN**, amely nem tagja a közbeszerzésekről szóló WTO-megállapodásnak, az orosz gazdaságfejlesztési minisztérium 2008. decemberi rendelete olyan korlátozásokat vezetett be, amelyek az állami és önkormányzati közbeszerzésekben való részvétel során a nemzeti termékeket és szolgáltatásokat – értéküket 15 %-ban meghaladó mértékben – részesítik előnyben, míg 2009-ben a válság ellensúlyozására az orosz termékek vásárlására felszólító politikát („Buy Russian”) vezetett be.

2.10.2 **BRAZÍLIA** 2010 júliusában módosította a közbeszerzési eljárásokról szóló törvényét, lehetővé téve az ajánlatkérők számára, hogy a teljesen vagy részben Brazíliában előállított termékek és szolgáltatások számára 25 %-os árrést tartanak fenn. 2009-ben Brazília GDP-je 1 128,5 milliárd euró volt.⁽⁶⁾

⁽²⁾ Lásd: COM(2010) 612/1.

⁽³⁾ Lásd: COM(2010) 612/4.

⁽⁴⁾ A **közbeszerzéssel**, valamint a **szellemi tulajdonnal** kapcsolatos politika középpontjában a **„helyi innovációs” politika** áll, amelynek célja, hogy a kínai vállalkozások fejlődjenek. Az először 2009 novemberében bemutatott helyi innovációs terv a zöld technológiától a telekommunikációig számos innovációs ágazatban jelentősen megnehezítette a kínai közbeszerzési piachoz való hozzáférést.

⁽⁵⁾ Lásd: az Európai Bizottság közleményét és a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) S/C/W/286. számú dokumentumának 15-19. bekezdését; ráadásul, ha egy külföldi társaság megvásárol egy kínai vállalatot, a kínai vállalkozás által megszerzett minősítés érvényét veszti, és az új tulajdonosnak a nulláról kell indulnia.

⁽⁶⁾ 2010/7: A brazil közbeszerzési törvény módosítása „ideiglenes jelleggel” bevezette a brazil termékek vásárlására felszólító „Buy Brazilian” záradékot.

2.10.3 Az **EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN** a Kongresszus szigorította az amerikai gazdaságélénkítő törvény (*American Recovery and Reinvestment Act*) amerikai termékek vásárlására felszólító politikára („Buy American”) vonatkozó követelményeit ⁽⁷⁾. Az USA GDP-je 2009-ben 10 122,6 milliárd euró volt, ugyanebben az évben a termékek és szolgáltatások Unióba irányuló exportja 286,8 milliárd eurót, míg az Unióból az USA-ba érkező import 323,8 milliárd eurót tett ki. ⁽⁸⁾

2.10.4 **JAPÁN** az Unió hetedik legjelentősebb exportpiaca: 2009-ben az export értéke 36 milliárd euró, míg az importé 56,7 milliárd euró volt. Noha Japán tagja a kormányzati közbeszerzésekről szóló WTO-megállapodásnak, az uniós vállalkozások mégis nehezen jutnak hozzá a közbeszerzésekhez: Japán a közbeszerzéseknek csupán 4 %-át nyitotta meg az uniós vállalkozások előtt 22 milliárd euró értékben (2007), amely a japán GDP 0,7 %-nak felel meg, míg Japán 312 milliárd euró értékben vett részt uniós közbeszerzéseken, amely az uniós GDP 2,5 %-a ⁽⁹⁾.

2.10.5 **VIETNÁM** 2010 áprilisában irányelvet fogadott el a hazai termékek és anyagok használatáról és ezen, állami alpból finanszírozott termékekkel kapcsolatos közbeszerzésekről. Vietnám GDP-je 2009-ben elérte a 66,8 milliárd eurót, az EU-ba irányuló áruexport értéke 7,8 milliárd euró, míg az Unióból érkező importé 3,8 milliárd euró volt.

2.10.6 **AUSZTRÁLIÁBAN** 2009-ben két állam fogadott el rendelkezést stratégiai jelentőségű – 250 millió ausztrál dollárt meghaladó – közbeszerzésekkel kapcsolatban. Victoria államban a termékek 40 %-ának helyi (ausztráliai/új-zélandi) eredetűnek kell lennie, míg Új Dél-Wales 20 %-os árpreferenciát határozott meg, amelyhez esetenként 2,5–5 %-os további kedvezmények is társulnak. Ausztrália GDP-je 2009-ben 712,8 milliárd euró volt, az EU felé irányuló áruexportjának értéke 14,4 milliárd euró, míg az Unióból érkező importé 34,1 milliárd euró volt.

2.11 Vannak viszont olyan országok is – ilyen **TÖRÖKORSZÁG** –, ahol az uniós előírásokhoz igazodó 2008. évi 5812. törvény elfogadása óta javult a közbeszerzések rendszere. Az építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásra irányuló közbeszerzések alapjául nyílt, versenyalapú mechanizmusok szolgálnak, igaz, az uniós irányelvek átültetését ki kell egészíteni

jogorvoslati eljárások bevezetésével ⁽¹⁰⁾. Az uniós küszöb feletti közbeszerzések értéke 2008-ban 7 303 millió euró volt az építési beruházások, 8 459 euró a szolgáltatások és 8 042 euró az áruk esetében.

3. A jelenlegi jogi keret

3.1 Az uniós vállalkozások közbeszerzési piacát meghatározó jelenlegi jogi keret elemei a következők:

— az alapvető közösségi keretet a 2004-es közbeszerzési irányelvek alkotják, melyek az építési beruházásra, az árubeszerzésre, és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK irányelv, valamint a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK irányelv; emellett ide tartozik még a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások módosításáról szóló 2007/66/EK irányelv és a kkv-k közbeszerzési eljárásokban való részvételének megkönnyítéséről szóló legjobb gyakorlatok kódexe ⁽¹¹⁾, valamint a 89/665/EGK és a 92/13/EGK irányelv;

— a Szerződés, amely az Európai Unió elsődleges joganyagában bevezette a helyi és regionális autonómiához való jog elismerését, valamint a hatóságok lehetőségét arra, hogy a közfeladataikat saját eszközeikkel – például a közszférán belüli partnerség különböző formáival – lássák el;

— az Európai Unió Bíróságának számos, közbeszerzéssel foglalkozó ítélete;

— a nemzetközi közbeszerzési piac megnyitásának központi eszköze, azaz a kormányzati közbeszerzésekről szóló többoldalú WTO-megállapodás jelenleg felülvizsgálat alatt áll; a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános WTO-egyezmény (GATS) értelmében az egyezmény piacra jutásról szóló legfőbb rendelkezései a közbeszerzésekre nem vonatkoznak, kivéve a szolgáltatásokat érintő közbeszerzésekről folytatott többoldalú tárgyalásokat, amelyek során az Unió kulcsfontosságú szerepet játszik a piacra jutást, a szolgáltatásokat érintő közbeszerzésekkel kapcsolatos megkülönböztetés tilalmát, valamint a beszerzésekre vonatkozó közös eljárási szabályokat illetően;

— a szabadkereskedelmi megállapodások, a társulási megállapodások, a partnerségi és együttműködési megállapodások (PEM), a stabilizációs és társulási megállapodások (STM), a gazdasági partnerségi megállapodások (GPM), a kereskedelmi és kereskedelemmel kapcsolatos kérdésekről szóló ideiglenes megállapodások, illetve a kereskedelmi és gazdasági együttműködési megállapodások közbeszerzésről szóló záradékai;

⁽⁷⁾ A szabályozás magában foglalja a Buy American program két új rendelkezését. Az egyik rendelkezés megtiltja, hogy a törvény által előírt alapokból közintézmény vagy közmű építését, átalakítását, karbantartását vagy javítását finanszírozzák, amennyiben a munkálatok során felhasznált vas, acél és egyéb termékeket nem az Egyesült Államokban állították elő. A másik rendelkezés megtiltja, hogy a törvény által előírt alapokból az Egyesült Államok belbiztonsági minisztériuma egy részletes, textiltermékeket tartalmazó listát vásároljon, kivéve, ha az adott terméket az Egyesült Államokban állították elő és alapanyagát itt termesztették.

⁽⁸⁾ Az Egyesült Államok kormánya tiltja az úgynevezett fordított társaságtól való vásárlást. Ezek olyan társaságok, amelyek egy másik ország adózási rendszerére tértek át, így nem felelnek meg a Világkereskedelmi Szervezet közbeszerzési megállapodásában foglalt elveknek. Ebből következik, hogy az EU-ban letelepedett uniós vállalkozások nem értékesíthetnek az Egyesült Államok kormánya számára, noha a közbeszerzési megállapodás ezt lehetővé tenné.

⁽⁹⁾ Lásd: SEC(2011) 298, 2011. március 10.

⁽¹⁰⁾ TÖRÖKORSZÁG Közbeszerzési értékelés 2009 – **Kormányzás- és vidékfejlesztési támogatás (Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA)**. OECD-EU közös kezdeményezés.

⁽¹¹⁾ Az Európai Bizottság szolgáltatásainak SEC(2008) 2193. számú munkadokumentuma.

— a közbeszerzésekre és koncessziókra vonatkozó közösségi jognak az intézményesített köz- és magánszféra közötti partnerségekre való alkalmazása.

4. Észrevételek

Az EGSZB igen előnyösnek tartja a valamennyi ország közbeszerzési rendszereinek a közbeszerzésekről szóló WTO-megállapodás (GPA) alapján a nemzetközi verseny számára történő megnyitását. Ez a megállapodás biztosítja a kölcsönösséget, illetve a szabályozási és lényegi egyensúlyt, és lehetővé teszi a protekcionista intézkedések és a tisztességtelen verseny elleni küzdelmet a feltörekvő országokkal kötött különmegállapodások ellenére.

4.1 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az Európai Bizottság által nemrégiben rendelkezésre bocsátott adatok szerint „2015-re a világkereskedelmi növekedés 90 %-a az EU-n kívül fog végbemenni – a növekedés egyharmadát Kína fogja adni”⁽¹²⁾.

4.2 Az EGSZB egyetért azzal az elvvel, mely szerint az Uniónak versenyelőnye növeléséhez „biztosítania kell érdekei hatékonyabb és stratégailag jobb védelmét”, megerősítve „hitelességét a világban, továbbá az európai gazdasági és szociális modell élettartamát és kibontakozását”. „Ahhoz, hogy még hitelesebb legyen, Európának javítania kell a tárgyalási pozícióját, hogy ezáltal növelje a harmadik országbeli piacokhoz való hozzáférést”, mivel „az EU közbeszerzési piacának több mint 80 %-át megnyitotta, míg más fejlett gazdaságok csak 20 %-át”⁽¹³⁾.

4.3 Az EGSZB szerint a közbeszerzésekkel kapcsolatos, hatályos uniós szabályozási keret – elméletben – jelenleg megfelelő és elegendő az európai piac gazdasági, szociális és környezetvédelmi szempontú szabályozásához. Sajnos vannak olyan tagállamok, amelyek nem használják ki teljes mértékben e szabályozási keret nyújtotta lehetőségeket a tisztességes verseny biztosítására, és kölcsönösség nélkül nyitják meg piacaikat olyan harmadik országbeli állami vállalkozások előtt, amelyek nem tartják tiszteletben a nemzetközi közbeszerzések alapelveit. Ezeket a szabályokat azonban – a Szerződésekben és az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt elvekhez hasonlóan – szigorúan tiszteletben kell tartani.

4.4 Az EGSZB úgy véli, hogy az állami szervek közötti együttműködés nem hozhat létre olyan párhuzamos piacokat, amelyek kibújnák a közbeszerzési eljárások szabályai alól és kizárják a magántulajdonú piaci szereplőket.

4.5 Az EU hagyományosan nyitott piacgazdaság, amely a szabad kereskedelem támogatója abban az értelemben, hogy jelentős számú közbeszerzéshez jogi szempontból biztos és

megkülönböztetéstől mentes hozzáférést biztosít, emellett gondoskodik az adatok bizalmas kezeléséről és átláthatóságáról az innováció és a fenntartható közbeszerzési piac előmozdítása érdekében, amely:

— a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot részesíti előnyben a legolcsóbbal szemben,

— a megvalósítás teljes életciklusát figyelembe veszi.

4.6 Az EGSZB véleménye szerint minden alvállalkozóra azonos piaci versenyfeltételeknek kell vonatkoznuk: az EGSZB ezzel kapcsolatban kételyeinek ad hangot a harmadik országbeli úgynevezett „állami vállalkozások” részvételi feltételeit illetően, különösen a tiltott – közvetlen vagy közvetett – állami támogatások, az árkalkulációs módszerek, illetve a költségekkel és kockázatokkal kapcsolatos elővigyázatosság tekintetében. Az európai piac ugyanis úgy biztosítja a közbeszerzési piacokhoz való hozzáférést, hogy közben nem nyújt megfelelő védelmet a tisztességtelen verseny ellen, miáltal fokozódik a szociális és ökológiai dömping, valamint a Szerződésekben és az EU Alapjogi Chartájában szereplő etikai szabályoknak az állami tulajdonú „vállalkozások” általi megsértésének veszélye.

4.7 Az EGSZB szerint:

4.7.1 Hangsúlyozni kell a nemzetközi és harmadik országokkal folytatott tárgyalások során, hogy az Uniónak a Szerződések és az EU Alapjogi Chartája alapján az elsődleges jogában rögzített értékeit, jogait és alapelveit tiszteletben kell tartani és azok nem képezik „alku tárgyát”.

4.7.2 Határozott, koherens és egységes fellépésre van szükség, és el kell kerülni az olyan önálló nemzeti fellépéseket, amelyek veszélyeztethetik a közös tárgyalási pozíciót, illetve az európai szinten megkötött megállapodásokban meghatározott határidőt és feltételeket figyelembe véve végre kell hajtani a nemzeti piacok tényleges megnyitását.

4.7.3 A közbeszerzésekről szóló 1994-es többoldalú megállapodás, az új generációs szabadkereskedelmi megállapodások, a partnerségi és együttműködési megállapodások, vagy az euro-mediterrán partnerségek keretében létrejött társulási megállapodások rendelkezéseivel összhangban fokozni kell az Európai Bizottságnak a kereskedelmi, ipari és együttműködési tárgyalások kérdéseivel foglalkozó szolgálatai közötti koordinációt, illetve nagyobb hangsúlyt kell fektetni a nem vámjellegű akadályokkal és a közbeszerzési piacoknak az uniós vállalkozások előtti megnyitásával kapcsolatos megközelítésekre.

4.7.4 A jelenleg plurilaterális kormányzati közbeszerzési megállapodást új tagok felvételével, ellentételezéssel kapcsolatos átmeneti intézkedésekkel, árpreferenciákkal, szervezetek és ágazatok bevonásával, valamint új értékhatárok alkalmazásával többoldalúvá kell alakítani.

⁽¹²⁾ COM(2010) 612/1.

⁽¹³⁾ Franciaország, Németország, Spanyolország, Portugália, Olaszország és Lengyelország 2011. február 9-i közös nyilatkozata az EU és kereskedelmi partnereik közötti jobb kölcsönösségről.

4.7.5 Az a felvetés, hogy mindazon országok vállalkozásainak esetében, amelyek nemzeti protekcionista rendszereket tartanak fenn, az európai támogatásokból finanszírozott szerződések ki kellene vonni a GPA hatálya alól, olyan megfontolandó elgondolás, amelyet az EGSZB is felvetett korábbi véleményeiben ⁽¹⁴⁾.

4.7.6 Bizonyos ágazatokban pontosan kell alkalmazni a közbeszerzési megállapodás „Általános megjegyzések és eltérések az I. függelék III. cikkének előírásaitól az EK részéről” című részében szereplő kölcsönösség és arányosság elvét.

4.7.7 A harmadik országbeli vállalkozásokra ugyanazok a feltételek legyenek érvényesek, mint amelyeket a saját közbeszerzési piacokon az európai vállalkozásokkal szemben alkalmaznak: az Unió a továbbiakban nem alapozhatja tárgyalásait a tényleges gazdasági kölcsönösség helyett a formális kölcsönösségre; aránytalanság esetén a megállapodás felfüggesztési védőzáradékát kell alkalmazni.

4.7.8 Abban az esetben, ha az Unió olyan fontos kereskedelmi partnerei előtt nyitja meg általánosan piacát, akik ezt nem viszonzozzák, az EU-nak a közbeszerzési piacainak bizonyos ágazataiban korlátozások bevezetését kell tervbe vennie annak érdekében, hogy e partnereit saját piacai kölcsönös megnyitására ösztönözze.

4.7.9 Minél előbb el kell fogadni a harmadik országok vállalkozásainak uniós közbeszerzési piacra való jutásának feltételeiről szóló kezdeményezést (közbeszerzési piacra jutási rendszer – MASP), valamint a piacok kölcsönös megnyitásával kapcsolatos világos, átlátható és ellenőrzött mechanizmusokat, illetve biztosítani kell a fejlett és a feltörekvő gazdaságok közbeszerzési piacaihoz való jutás egyensúlyát a 2004/17/EK irányelvben ⁽¹⁵⁾ és a 2011. évi munkaprogramban meghatározott ágazatok esetében ⁽¹⁶⁾.

4.7.10 Fokozottabb technikai együttműködést kell megvalósítani a tagállamok és az Európai Bizottság képviselői között a piacra jutás terén, és gyakrabban kell konzultációt szervezni az iparág képviselőivel.

4.7.11 A szociális és ökológiai normák maradéktalan tiszteletben tartása mellett szigorú ellenőrzési mechanizmusokat kell felállítani az Unióban tiltott közvetlen és közvetett állami támogatások, különösen a transeurópai hálózatok, illetve az Unió, az Európai Beruházási Bank vagy a strukturális alapok által finanszírozott közbeszerzési eljárások esetében, és olyan intézkedéseket kell hozni, amelyek biztosítják az említett ellenőrzések tényleges végrehajtását.

4.7.12 Frissíteni kell az Európai Bizottság piacra jutási adatbázisát oly módon, hogy ezáltal megbízható és hozzáférhető információk álljanak rendelkezésre a harmadik országok közbeszerzési eljárásainak való részvételt megakadályozó ajánlattételi felhívásokkal, illetve az ajánlattételi dokumentáció technikai sajátosságaival kapcsolatban, hiszen ezek az adatbázisok statisztikai adatokkal és hatásmutatókkal szolgálnak a piacot torzító jelenségekről.

4.7.13 Meg kell erősíteni azt a megközelítést, amelynek alapja a megelőzés és a „korai riasztási rendszer” lenne: ez ahhoz szükséges, hogy a harmadik országok által tervezett és/vagy már újtárra indított túlzottan korlátozó közbeszerzési szabályozás által jelentett esetleges akadályokat nemzetközi szinten már megjelenésük pillanatában meg lehessen jelölni és – a kereskedelem technikai akadályairól szóló megállapodás (TBT) bejelentési eljárásának következetes alkalmazásával – le lehessen küzdeni.

4.7.14 Intézkedéseket kell bevezetni az EU és a kkv-k szintjén, hogy a belső és nemzetközi ajánlatkérő hatóságok maradéktalanul kiaknázhassák a kkv-kban rejlő gazdasági és innovációs potenciált.

4.7.15 Képzést, tájékoztatást és segítséget kell nyújtani a nemzetközi és harmadik országbeli piacokon megjelenő ajánlati felhívásokban részt vevők – különösen ezek közép- és felsővezetői – számára, abból a felismerésből kiindulva, hogy cégük méretéből kifolyólag komoly problémát jelent számukra a kereskedelmi védelem, illetve a piacra és az információkhoz jutás.

4.7.16 Kilátásba kell helyezni a 2004/18/EK irányelv 55. cikke (3) bekezdésének és a 2004/17/EK irányelv kirívóan alacsony összegű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatról szóló 57. cikke (3) bekezdésének módosítását oly módon, hogy ne lehessen elfogadni állami vállalatoktól olyan ajánlatot, amelynél nem derül ki egyértelműen, hogy az adott ajánlat nem részesül az Unió által tiltott közvetlen vagy közvetett állami támogatásban: „az állami támogatás meglétét vizsgáló tesztre” az Egyesült Államok új fejlesztési programjának (*US Millennium Challenge Account*) 4. mellékletében található példa.

4.7.17 A 2004/18/EK irányelv 45. cikkét ⁽¹⁷⁾, valamint a 2004/17/EK irányelv 54. cikkét ⁽¹⁸⁾ ki kell egészíteni azzal, hogy a csalárd módon megszerzett szabadalmak vagy műszaki adatok felhasználásával kapcsolatos szellemi tulajdonjog megsértése is kötelező kizárási kritériumnak minősül.

4.7.18 Biztosítani kell, hogy a harmadik országok munkavállalóinak szabad mozgásával kapcsolatos jövőbeli európai jogi eszközök nem kedveznek a harmadik országok tiltott állami támogatásban részesülő állami vállalkozásainak.

4.7.19 Egy központi uniós adatbázisban mihamarabb, részletesen nyilvánosságra kell hozni azokat a korlátozó szabályozásokat és gyakorlatokat, amelyek megakadályozzák, hogy az uniós vállalkozások eredményesen vehessenek részt harmadik országok által kiírt közbeszerzési pályázatokon. Ilyen szabályozások és gyakorlatok például a helyi termékek vásárlására felszólító jogi aktusok (*Buy local*), az egyre nagyobb százalékban „helyi tartalmat” (*Local content*) előíró szabályozások, a helyi technológiákat és innovációkat segítő „ösztönző csomagok” vagy a nemzeti gazdasági fellendülés (*Economic recovery*) érdekében hozott intézkedések, amelyek a helyi szolgáltatókat részesítik előnyben és korlátozzák a külföldi országok vállalkozásainak a közbeszerzési piacokhoz való hozzáférést.

⁽¹⁴⁾ Az EGSZB véleménye a „Nemzetközi közbeszerzési szerződések” tárgyában, HL C 224., 2008.8.30., 32. o.

⁽¹⁵⁾ COM(2009) 592, 2009.10.28.

⁽¹⁶⁾ COM(2010) 612 és COM(2010) 623, II. kötet, 36. pont.

⁽¹⁷⁾ 45. cikk: A részvétellel jelentkező, illetve az ajánlattevő személyes helyzete.

⁽¹⁸⁾ 54. cikk: A minőségi kiválasztás szempontjai.

4.7.20 Fokozni kell az Unió belső szakpolitikái és külpolitikája közötti konzisztenciát és komplementaritást annak érdekében, hogy megvalósuljanak a 2010. szeptemberi Európai Tanácsnak „az iparpolitika és a versenypolitika összefonódásának a globalizáció fényében való felülvizsgálatára és az egyenlő feltételek előmozdítására” vonatkozó következtetései ⁽¹⁹⁾.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ Lásd: Versenyképességi Tanács 2010. december 10-i ülése – Az integrált iparpolitikával kapcsolatos következtetések a globalizáció korában, 15. pont.

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

471. PLENÁRIS ÜLÉS, 2011. MÁJUS 4. ÉS 5.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Integrált iparpolitika a globalizáció korában – A versenyképesség és fenntarthatóság középpontba állítása

(COM(2010) 614 végleges)

(2011/C 218/07)

Előadó: **Joost VAN IERSEL**

Társelőadó: **Enrico GIBELLIERI**

Az Európai Bizottság 2010. október 28-án úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Integrált iparpolitika a globalizáció korában – A versenyképesség és fenntarthatóság középpontba állítása

COM(2010) 614 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága (CCMI) 2011. április 4-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 4-i ülésnapon) 119 szavazattal 1 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözli az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezését jelentő iparpolitikáról szóló közleményt. Határozottan támogatja a holisztikus megközelítést és az uniós szakpolitikák fokozott összekapcsolását, valamint az EU és a tagállamai közötti, iparra irányuló elmélyített koordinációt. A cél az, hogy Európa fenntartható, versenyképes ipari ágazattal legyen jelen a globális gazdaságban.

1.2 Az EGSZB felkéri a Tanácsot és az Európai Bizottságot, hogy a közlemény és a kapcsolódó tanácsi következtetések⁽¹⁾ alapján alakítsanak ki prioritási listát és határidőket.

⁽¹⁾ A Versenyképességi Tanács által 2010. december 10-én elfogadott következtetések (hivatkozási szám: 17838/10). Az Európai Tanács 2011. február 4-én ígéretesen megkezdte az energiaügyi és az innováció ösztönzésére irányuló munkát.

1.3 Az EGSZB véleménye szerint a fokozott összekapcsolásnak integrált megközelítéseket kell eredményeznie egy teljes mértékben kialakult, szociális piacgazdaságon belül működő belső piacon, intelligens jogalkotás, K+F és innováció, finanszírozáshoz jutás, energiahatékony és alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság, környezetvédelmi politika, közlekedéspolitikai, versenypolitika, foglalkoztatáspolitikai, a készségek és kompetenciák javítása, kereskedelempolitika és ahhoz kapcsolódó kérdések, valamint a nyersanyagokhoz való hozzáférés révén.

1.4 A belső tervezés és koordináció uniós intézményeken belüli korszerűsítése, valamint az EU és a tagállamai közötti szorosabb kapcsolatra történő összpontosítás a kormányzás javítását helyezi a jövőbeli iparpolitika középpontjába. A tagállamoknak javítaniuk kell az egymás közötti koordinációt. A régióknak és a nagyvárosi agglomerációknak is felelősséget kell vállalniuk. Ez röviden azt jelenti, hogy Európa-szerte meg kell erősíteni a vertikális és a horizontális kapcsolatokat is ahhoz, hogy Európa lépést tartson más kontinensekkel.

1.5 Az EGSZB kiemeli az Európai Bizottság nemzeti iparpolitikákról szóló éves jelentéseinek fontosságát, amely politikáknak közösen elfogadott célkitűzésekre kell irányulniuk. Nyílt vitát kell folytatni ezekről a jelentésekről a koordináció és a legjobb gyakorlatok előmozdítása, valamint az Európán belüli egyenlő versenyfeltételekhez való hozzájárulás érdekében.

1.6 Az EGSZB ragaszkodik ahhoz, hogy a versenyképességet és az innovációt célzó, megfelelő szintű magán- és közfinanszírozási források ellensúlyozzák az apadó költségvetéseket. Az EGSZB kifejezetten üdvözli a kockázati tőke határokon átnyúló feltételeinek bejelentett javítását, valamint az energiaügyi, a közlekedési és az ikt-beruházásokra irányuló, állami és magán-szektorbeli uniós projektkötvényekre vonatkozó javaslatokat. ⁽²⁾ Meg kell vizsgálni egyéb területekre – például a kutatási és demonstrációs projektekre – vonatkozó projektkötvényeket is. A strukturális és kohéziós alapoknak az iparpolitikai célokat is szem előtt kellene tartaniuk. Új, innovatív elképzeléseket kell kidolgozni, hogy a magántőkét az ipari ágazatba vonzzuk.

1.7 Az iparpolitika az egymással szorosan összefüggő feldolgozóipar és szolgáltatás valamennyi fajtájára kiterjed. Az ágazatok közötti határok elmosódnak. A kkv-k a hozzáadott érték és a munkahelyteremtés szempontjából is egyre fontosabbá válnak. Ezek a tényezők intelligens horizontális és ágazati jogszabályokat és/vagy szabályozást, valamint kísérő intézkedéseket tesznek szükségessé. Figyelembe kell venni a nemzetközi hálózatok és az integrált gyártási eljárások összetettségét.

1.8 Az EGSZB szerint az összetettség és a sokrétű kapcsolódások miatt az állami és a magán-szektorbeli érdekelt feleknek – magas szintű csoportok, technológiai platformok, szociális párbeszéd és oktatási programok révén – (közös) kötelezettséget kell vállalniuk.

1.9 Az EGSZB a következő prioritásokat emeli ki:

- intelligens szabályozásra, szabályozási stabilitásra, megfelelő felmérésekre és utólagos értékelésekre van szükség;
- finanszírozáshoz jutás uniós szinten: 7. és 8. keretprogram, CIP ⁽³⁾, EBB és EBA, különösen a kkv-k tekintetében;
- az „Innovatív Unió” kezdeményezésnek nagyon szorosan kell kapcsolódnia az iparpolitikához, különösen a kulcsfontosságú alatechnológiák és az energiaigényes iparágak területén;
- elő kell mozdítani a tudásláncokon – kutatóközpontokon, egyetemeken, vállalatokon – belüli és az azok közötti koordinációt;
- az európai szabadalom az iparpolitika hitelességének próbaköve;

— a munkavállalók bevonása és aktív szerepvállalása;

— a magas színvonalú és stabil foglalkoztatás biztosítása érdekében a vállalkozói készség előmozdításával párhuzamosan minden szinten oktatásra és képzésre van szükség – megfelelő és fenntartható bérek mellett és a bevált gyakorlatok terjesztésével;

— a globális fejlemények aktív kereskedelempolitikát és hatékony piacfelügyeletet tesznek szükségessé, kétségteljesen egységes európai fellépést követelnek a globális versenyfeltételek megvalósítása érdekében;

— az erőforrás-hatékony és alacsony szén-dioxid-kibocsátású európai gazdaság megvalósításához az is kell, hogy az EU ugyanezeknek a szabványoknak a betartását kereskedelmi partnereitől is megkövetelje;

— garantálni kell a nyersanyagokhoz és a diverzifikált energiaforrásokhoz való hozzáférést.

2. Bevezetés

2.1 Az „új stílusú” iparpolitika 2004 áprilisából származik. ⁽⁴⁾ Egy hosszadalmas liberalizációs és privatizációs folyamatot követően az iparpolitika tekintetében továbbra is igen változatos nemzeti elképzelések érvényesülnek.

2.2 Uniós szinten előtérbe kerültek az iparágakat megerősítő keretfeltételek. Ágazati elemzésekre került sor.

2.3 Az EGSZB aktív szerepet vállalt ebben, és egy sor véleményben észrevételeket tett az ágazatok és azok sajátos jellemzői iránt uniós szinten megnövekedett érdeklődésről. ⁽⁵⁾

2.4 Eközben a háttér folyamatosan változik: a pénzügyi és gazdasági válság, az uniós szintű kormányzásról alkotott eltérő vélemények, valamint a tagállamokban elért eltérő ipari teljesítmények mind hatással vannak arra, hogy Európa mennyire képes reagálni a változásokra.

2.5 Ezzel párhuzamosan új témák és társadalmi kihívások merültek fel, többek között az idősödő társadalom, az éghajlatvédelem és a fenntartható fejlődés, az energiához való hozzáférés, a felfokozódott globalizáció, a tudásalapú és a digitális társadalom, valamint a munkaerő-piaci változások.

2.6 Az innováció napi szintű elvárás, amelyet a folyamatos kutatás és technológiai fejlesztés, valamint a hazai és a külföldi piacokon egyaránt megnövekedett verseny ösztönöz.

2.7 Az elmúlt évtized során az oktatás és a képzés minden szinten mindinkább prioritást kapott.

⁽²⁾ Lásd az éves növekedési jelentés (COM(2011) 11 végleges) 9. szakaszát.

⁽³⁾ Versenyképességi és innovációs keretprogram.

⁽⁴⁾ COM(2004) 274 végleges.

⁽⁵⁾ A vonatkozó EGSZB-velemények a következő címen találhatók meg: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.enterprises-and-industry>.

2.8 A nyilvánvaló haladás ellenére megmaradt a belső piac széttagoaltsága és az összpontosítás hiánya – részben a különböző üzleti megközelítések miatt. A belső piac kiteljesedése és az iparpolitikák közötti összefüggést túl gyakran figyelmen kívül hagyják. Az EGSZB több ízben szorgalmazta a megfelelő feltételek megteremtését, figyelembe véve az ágazatokhoz igazított szabályok és olyan tematikus kérdések szükségességét, amelyek tekintetbe veszik az egész világon létező, egészen szerteágazó értékhalózatokat.

3. Mi az újdonság a közleményben?

3.1 Az iparpolitika lényege egy erős európai feldolgozóipar fenntartása, valamint a társadalom és az érdekelt felek körében annak általános tudatosítása, hogy az EU-nak értékeléseket kell végeznie és olyan átalakított feltételeket kell szabnia, amelyek lehetővé teszik, hogy az ipar – a feldolgozóipar és a szolgáltatások – a hazai piacokon és külföldön egyaránt sikeresen fejlődjön.

3.2 Az iparpolitikának felül kell kerekednie a fokozott bizonytalanság és egyensúlyhiány jelentette problémákon, helyt kell tudnia állni az éles versenyben és fel kell vennie a világ más szereplői által diktált tempót. Ezt úgy érheti el, hogy meghatározza az erős európai ipari bázist, beruházást és munkahelyteremtést támogató keretet.

3.3 Az iparpolitika – az innováció, a készségek, a kereskedelem és az egységes piac mellett – az Európa 2020 stratégiában szereplő egyéb kiemelt kezdeményezések és fontos területek egyike. A holisztikus megközelítés kihangsúlyozza **valamennyi** uniós szakpolitika hatékony koordinációját és koherenciáját. A koordinációnak és a koherenciának – ideértve az uniós szakpolitikák ezzel együtt járó átláthatóságát és nyilvánosságát is – támogatniuk kell a technológiai fejlődést és az innovációt (különösen a kulcsfontosságú alaptermotechnológiákat), a szerkezetátalakítást, a minőségi munkahelyek teremtését⁽⁶⁾ és az európai jelenlétet a nemzetközi piacokon.

3.4 Új eszközt jelent az az európai bizottsági javaslat, hogy egy értékelési eljárással ellenőrizzék a „versenyképességre gyakorolt hatást”. Ennek az eljárásnak a versenyképesség mérésekor beruházási és innovációs tényezőket is figyelembe kell vennie, nem pusztán az árakat vagy a költségeket.

3.5 Az iparpolitika gyakran elhanyagolt külső dimenziója prioritást kap. Ugyanez vonatkozik a nyersanyagokhoz való hozzáférést mint az iparpolitika alapvető feltételét illető kitüntetettebb figyelemre.

3.6 Ismét hangsúly kerül arra, hogy integrált, horizontális megközelítésre van szükség, amelyhez ágazati alkalmazások és testre szabott megközelítések társulnak, továbbá arra, hogy figyelembe kell venni az ágazatok közötti kölcsönhatást, valamint (a kkv-k számára döntő fontosságú) érték- és ellátási láncokat, a hálózatok és a klaszterek összekapcsolódását, az üzleti szolgáltatások hatását és a finanszírozáshoz jutást.

⁽⁶⁾ Lásd az EGSZB „Innovatív munkahelyek – a termelékenység és a színvonalas munkalehetőségek forrásai” című, 2011. március 18-án elfogadott véleményét (a Hivatalos Lapban még nem jelent meg), különösen a 2.6. pontot.

3.7 Az európai ipar jelentős részében végbemenő folyamatossá válással és szerkezetátalakítási folyamatokkal párhuzamosan a közlemény több beruházást és munkahelyet teremtő új ágazatokat tár fel, ilyen az űripar,⁽⁷⁾ az új biztonsági szolgáltatások, valamint a kulturális és kreatív iparágak.

3.8 Az EGSZB véleménye szerint nagyon fontos és ambiciózus az Európai Bizottságnak a Lisszaboni Szerződés 173. cikkén alapuló, arra irányuló javaslata, hogy a közös elemzések, valamint a közösen elfogadott megközelítések és politikák megerősítésére tegyenek közzé éves jelentéseket a nemzeti iparpolitikák helyzetéről és fejlődéséről.

3.9 Az EGSZB elégedetten nyugtázza, hogy a Versenyképességi Tanács maximálisan támogatja az uniós fellépés stratégiai irányvonalainak keretét, ami elő fogja segíteni a prioritásokra vonatkozó közös elképzelést. A legfontosabb, hogy a Tanács is hangsúlyozza a tagállami iparpolitikák koordinációjának szükségességét.

4. Általános megjegyzések

4.1 A kényszerítő körülményekre tekintettel az EGSZB az iparpolitikáról szóló közleményt és a tanácsi következtetéseket kifejezetten időszerűnek tekinti.

4.2 Az iparpolitika az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezése, és ez azt bizonyítja, hogy az Európai Bizottságnak határozott szándéka, hogy mind uniós szinten, mind a tagállamokban összehangolt stratégiát készítsen. A tagállamok kötelezettségvállalása alapvető fontosságú és nem tűr halasztást.

4.3 Az EGSZB hangsúlyozza egy versenyképes, fenntartható európai feldolgozóipar fontosságát. Ez erős ipari bázist igényel, amely összekapcsolódik az ipar számára elengedhetetlen szolgáltatásokkal. Hiteles források rámutatnak, hogy a foglalkoztatás területén a gyártásról fokozatosan az iparhoz kapcsolódó szolgáltatásokra terelődik a hangsúly; ez utóbbi nemcsak a köztes inputokat jelenti, hanem a gyártók által biztosított szolgáltatásokat is.⁽⁸⁾

4.4 A határozott szakpolitikák elengedhetetlenek a jövő alakításához: az intelligens energia, a nanotechnológia és az élettudományok, az új anyagok, az üzleti szolgáltatások és a szociális média, valamint az ikt bővítésének szükségessége. Európa nem rendelkezik olyan vállalatokkal, mint az Apple vagy a Google. Kína gyors ütemben zárkózik fel, és bizonyos területeken máris lehagyta Európát.

4.5 Az EU-nak rendkívül nagy szüksége van jövőképre és egy programra a termelési beruházások és a termelékenység javításához. A jól meghatározott, uniós és tagállami fellépésre vonatkozó elveknek ösztönzőket kell teremteniük a vállalatok és a közigazgatási szervek ambiciózus beruházási programjaihoz.

⁽⁷⁾ Az EGSZB rámutat az űripari ágazatok sajátos jelentőségére a távoli és a vidéki térségek fejlődése szempontjából.

⁽⁸⁾ Lásd többek között: *Les secteurs créateurs d'emploi à court-moyen terme après la crise* [A válság után rövid- és középtávon munkahelyeket teremtő ágazatok] (a francia miniszterelnök felügyelete alatt álló Centre d'analyse stratégique 2010 novemberi tanulmánya).

4.6 Az iparpolitikának megfelelő szintű magán és állami pénzügyi forrásokra van szüksége. A jelenleg apadó költségvetéseket más, közösen elfogadott pénzügyi eszközökkel kell ellensúlyozni. ⁽⁹⁾

4.7 Az EGSZB megítélése szerint három fő témát kell továbbvinni az elkövetkezendő években:

- a horizontális és ágazati uniós szakpolitikák széles spektrumának összekapcsolása és kölcsönhatása,
- a komplex nemzetközi hálózatok és integrált gyártási eljárások, ⁽¹⁰⁾ valamint
- a nemzeti politikák uniós szinten és a tagállamok körében végzett értékelése és fokozott koordinációja.

4.8 A belső tervezés és koordináció uniós intézményeken belüli korszerűsítése, valamint az EU és a tagállamai közötti szorosabb kapcsolatra történő összpontosítás a kormányzás javítását helyezi a jövőbeli iparpolitika középpontjába.

4.9 A tagállamok maguk alakítják ki saját ipari megközelítéseket és céljaikat. Az EU „új stílusú” iparpolitikájának sikere érdekében a Tanácsnak ki kell dolgoznia a Versenyképességi Tanács következtetéseit az intenzívebb közös munka alapjaként.

4.10 Az EGSZB maximálisan támogatja azt a gondolatot, hogy holisztikus és integrált megközelítésre van szükség. A szakpolitikák jobb összekapcsolása fontos elképzelés egy fenntartható európai szociális piacgazdasághoz. Ennek az összekapcsolásnak egy működőképes belső piacon, intelligens jogalkotás, K+F és innovációs politika, finanszírozáshoz jutás, energiapolitika és alacsony szén-dioxid-kibocsátást célzó politika, környezetvédelmi politika, közlekedési politika, versenypolitika, a készségek és kompetenciák javítása, kereskedelempolitika és kapcsolódó kérdések, valamint nyersanyagokhoz való hozzáférés révén egy Európa ipari jövőjét biztosító integrált megközelítést kell eredményeznie. Az ágazati megközelítések szélesíteni fogják a lehetőségek tárházát. Ezeket a témaköröket külön közlemények tárgyalják. ⁽¹¹⁾

4.11 Az EGSZB üdvözlöi a „versenyképességre gyakorolt hatás ellenőrzését”, amelynek szelektív módon kell megkezdődnie.

4.12 Az uniós pénzügyi források fenntartása, sőt bővítése a K+F területén mindennél fontosabb. A nagyszabású európai projekteknek – például az energiával kapcsolatosaknak –, valamint a páneurópai infrastruktúra egy vagy több tagállam által társfinanszírozott megvalósításának katalizátorhatást kell kiváltaniuk.

4.13 Az ipari klaszterek általában olyan hagyományos iparvidékeken jelennek meg, amelyek – új beruházások, technológia és innováció, értékláncok, kompetenciák és készségek, valamint regionális és nemzetközi hálózatba szervezés révén – folyamatosan fejlődnek. ⁽¹²⁾ A fejlett régiók húzóerőt jelentenek Európa számára.

4.14 Az EGSZB úgy véli, hogy az uniós szintű, egymáshoz illeszkedő szakpolitikák és fellépések, valamint a nemzeti fejleményekkel kapcsolatos átláthatóbb és naprakészebb, folyamatos tájékoztatás jelentősen hozzájárulnak az egyenlő versenyfeltételek megvalósításához és az európai integráció lelkét jelentő szilárd belső piachoz.

4.15 Az adatok és az elemzések kulcsfontosságúak. Az EGSZB méltatja az Európai Bizottság részletes elemző munkáját. A részletes elemzések, valamint a pontos és összehasonlítható adatok uniós szinten minden szakpolitikához elengedhetetlenek. A szorosabb és előretekinthető nyomon követés és értékelés a folyamatosan változó aktuális tendenciákra vonatkozó megbízható adatokat tesz szükségessé. ⁽¹³⁾ A haladás folyamatban van, de még sok a teendő.

4.16 A nemzeti statisztikák mellett az Eurostat statisztikáinak is alapvető szerepet kell játszaniuk. Az Eurostatnak kellő felszereltséggel kell rendelkeznie a megfelelő adatok összegyűjtéséhez, valamint az európai és a globális tendenciák és dinamika időben történő elemzéséhez. Jobb eszközöket kell kapnia az adatokhoz való hozzáféréshez. Az információknak a lehető leghamarabb és a lehető legteljesebb formában kell hozzáférhetővé válniuk.

5. Uniós szintű kormányzás; horizontális és egyedi megközelítések: ágazatok és érték-hálózatok

5.1 Az Európai Bizottság tevékenységeinek egyetlen koncepció keretében történő összevonása előtérbe helyezi, hogy a nyilvánosság és a hatékonyság javítása érdekében meg kell szüntetni a felosztottságot.

5.2 Az iparpolitika bizonyos mértékben nemzeti hatáskörben marad. A közleményben említett azon területek listája, ahol az EU (az Európai Bizottság, a Tanács és az EP) feladata a fellépés, vagy ahol beavatkozhat, ugyancsak tekintélyes. E háttér mellett az Európa 2020 stratégia koherens kerete ígéretes lehetőségeket kínál.

5.3 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottság szakpolitikai szándékaival. Az Európai Bizottság szerepe azonban nincs mindig egyértelműen meghatározva, részben amiatt, hogy számos területen hiányoznak a formális hatáskörök. Bizonyos ágazatokban, például az energiaágazatban, továbbra is dominánsak a nemzeti célok és eljárások, és nem alkalmazzák koherens módon az európai bizottsági és tagállami jogköröket.

⁽⁹⁾ Németország például a közelmúltban 20 %-kal növelte innovációs költségvetését.

⁽¹⁰⁾ Lásd *Az érték- és ellátási lánc fejlődése: európai és globális tendenciák c. EGSZB-véleményt* (HL C 168., 2007.7.20., 1. o.).

⁽¹¹⁾ E módszer alkalmazásának első példája a LeaderSHIP 2015 elnevezésű, az európai hajógyártási ágazatra vonatkozó, 2005-ben elindított stratégiában található.

⁽¹²⁾ Ezt a pontot Európa-szerte számos olyan régióban és nagyvárosi agglomerációban bekövetkezett fejlemény illusztrálja, ahol az elavult ipari struktúrákat jövőorientált beruházásokkal és új dinamizmussal váltják fel.

⁽¹³⁾ Az EGSZB ezt már korábban leszögezte a *Vállalatáthelyezések ágazati vizsgálata* című tájékoztató jelentésben (2006), amely rámutatott az Európai Bizottság által használt adatok összehasonlíthatóságának hibáira.

5.4 Ennek megfelelően javítani kell a Versenyképességi Tanács felhatalmazását és hatékonyságát, amely – az Európai Bizottsággal együtt – meghatározza a célokat, és igen sokféle témakörben felelős a szabályozásért.

5.5 Az EGSZB arra kéri a Tanácsot és az Európai Bizottságot, hogy dolgozzák ki a prioritások operatív listáját és a kapcsolódó időbeli ütemezést. E prioritásoknak tartalmazniuk kell a gazdasági infrastruktúrát is, például a fejlett közlekedési hálózatokat, a diverzifikált energiaforrásokat és az azokhoz való hozzáférést, a digitális menetrendet és az ikt-t.

5.6 A belső piac külső dimenziója és a világviszonylatban egyenlő versenyfeltételekre vonatkozó cél egyre inkább aktív kereskedelempolitikát és hatékony európai diplomáciai testületet igényel.

5.7 Az ipar ismét alapvető átalakuláson megy keresztül, amelynek motorját a K+F és az innováció, a módosított szabályozás, valamint a nemzetközi ipar és a szolgáltatási piacok jelentik. Ezek a fejlemények minden ágazatot érintenek. Az egymást követő uniós munkaprogramok szerinti prioritásoknak tükrözniük kell a tendenciákat a megfelelő keretfeltételek biztosítása érdekében, és egy olyan konkrét menetrendet kell tartalmazniuk, amely útmutatást és bizonyosságot nyújt az ipari beruházásokhoz. Stabil, hosszú távú szabályozási keretre van szükség.

5.8 Az iparpolitika és az egységes piac közötti kapcsolat döntő fontosságú. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a konkrét iparpolitikákkal párhuzamosan az egységes piaci intézkedéscsomaggal kapcsolatos döntéshozatal egyértelműen meg fogja majd erősíteni az Európai Bizottság és az EU szerepét, valamint az egyenlő európai versenyfeltételek szükségességét.

5.9 Az EGSZB ismételten megerősíti, hogy a K+F kiadásokkal kapcsolatban fenn kell tartani a GDP 3 %-ára vonatkozó célkitűzést. A pénzügyi források apadása nem lehetetlenítheti el a meghatározó innovatív erőket.

5.10 A szakpolitikák és a pénzügyi eszközök hatékonysága és hozzáadott értéke érdekében az EGSZB különböző véleményekben üdvözölte az ágazati magas szintű csoportokat, technológiai platformokat, az innovatív klaszterek ösztönzését, valamint a kutatási testületek és a kutatóközpontok közötti, határon átnyúló együttműködést, melyek mindegyikét uniós finanszírozás támogatja. Demonstrációs és példaértékű projekteket kell kidolgozni.

5.11 A „Vezető piacok” kezdeményezés hat fontos ágazatban sikeresen csökkentette a termékek és a szolgáltatások előtti akadályokat.⁽¹⁴⁾ Ehhez hasonlóan az EU-nak hozzá kellene fognia új ipari projektekhez, például a tiszta és energiahatékony járművek, a szén-dioxid leválasztása és tárolása, páneurópai hálózatok, a világúrral kapcsolatos törekvések, valamint a kulcsfontosságú alaptchnológiák területén.

⁽¹⁴⁾ A vezető piacok kialakítását célzó kezdeményezés a következő piacokat határozta meg: e-egészségügy, védőruházatok, fenntartható építőipar, újrafeldolgozás, bio-alapanyagú termékek és megújuló energiaforrások.

5.12 Az EGSZB az európai szabadalom elfogadását az uniós iparpolitika hitelessége próbakövének tekinti. Ha a teljes Unió számára most még nem is valószínűsíthető meg az európai szabadalom, néhány ország már megkezdhetné a bevezetését.

5.13 Általánosabban: a világon ma uralkodó körülmények között a szellemi tulajdonjogok védelme kiemelt prioritás.

5.14 A kifejezetten az egyes ágazatokra szabott megközelítések elengedhetetlenek a jobb és megfelelőbb szabályozáshoz, valamint a szükséges eszközök és intézkedések kidolgozásához.

5.15 Mindazonáltal a globalizáció, az ellátási láncok országhatárok mentén tapasztalható szétszabdaltsága, valamint a különböző szereplők kölcsönös függősége miatt az ipar ágazatokra történő felosztásának „hagyományos” látásmódja szakpolitikai szempontból ma már kevésbé releváns. Ez nem az egyes ágazatokban felmerülő igen egyedi problémák létezésének tagadását jelenti, ám ezekkel eseti alapon, de európai távlatokban gondolkodva kell foglalkozni.

5.16 Egy rugalmas ágazati megközelítés sikeres véleménycserét tesz lehetővé, és megfelelő alapot jelent az állami és a magánszektorbeli érdekelt felek kötelezettségvállalásához. Az európai bizottsági és a kormányzati tisztviselők mellett ezen érdekelt felek között vannak vállalatok, kutatóintézetek, (felső)oktatási intézmények, szociális partnerek, nem kormányzati szervezetek és regionális képviselők.

6. Fontos egyedi kérdések

6.1 Az iparpolitika számos hasonló és összekapcsolódó területet lefedő átfogó fogalom.

6.2 A **finanszírozáshoz és támogatáshoz való hozzáférés** sürgősen kezelendő komoly problémát jelent. Az EGSZB üdvözli a kockázati tőke határokon átnyúló feltételeinek javítására irányuló szándékot, valamint az energiaügyi, a közlekedési és az ikt-beruházásokra irányuló, állami és magánszektorbeli uniós projektkötvényekre vonatkozó javaslatokat.⁽¹⁵⁾ Meg kell vizsgálni egyéb területekre, például a kutatási projektekre vonatkozó projektkötvényeket is. Figyelembe kell venni más intézkedéseket, többek között az adócsökkentési rendszereket.

6.3 A pénzügyi válság különösen a kkv-kat sújtotta. Innovatív elgondolásokat kell kidolgozni a magántőke mobilizálására, például a tömegfinanszírozást (crowd funding). Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság szervezzen kerekasztalokat a külső érdekelt felekkel a magántőke ipari célú mobilizálási lehetőségeinek és módjainak megvizsgálására. A világszerte alkalmazott gyakorlatokat figyelembe kell venni. A termékeny ötleteket és gyakorlatokat terjeszteni kell.

6.4 Az EGSZB ajánlása szerint az EBB-t és az EBA-t is ösztönözni kell az európai kkv-k növekedését segítő, célzott eszközök kidolgozására irányuló törekvéseikben.

⁽¹⁵⁾ Lásd a 2. lábjegyzetet.

6.5 Az EBB szerepe még fontosabb más magánbefektetőknek szánt példaként, valamint a kiegészítő pénzügyi támogatást vonzó katalizátorként. Ez az innovatív eljárások kifejlesztéséhez szükséges hosszú távú beruházások előmozdítására is kiterjed. Amellett, hogy utólagosan értékelni kell, hogy az EBB-kiadások milyen általános hatással vannak az európai iparra és az uniós célkitűzések megvalósítására, az EBB-hiteleknek szociális és környezetvédelmi kritériumokat is tartalmazniuk kell.

6.6 A hetedik és a nyolcadik keretprogram kapcsán az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság nagyobb figyelmet fordít az innovatív ipari projektekre és a (határokon átnyúló) együttműködésre.

6.7 Jelenleg az uniós K+F-támogatás az ismeretek terjesztésére és elmélyítésére összpontosít. Támogatni kell az uniós technológiai platformok véleményével összhangban lévő projekteket, illetve az Európai Innovációs és Technológiai Intézetet (EIT).⁽¹⁶⁾ Az EGSZB támogatja a végrehajtás további egyszerűsítését. Az uniós támogatást célzott módon kell befektetni az állami és/vagy a magánberuházások multiplikátorhatásának megteremtése érdekében.

6.8 Ez azt jelenti, hogy a nyolcadik keretprogramban az alap kutatás mellett iparpolitikai célkitűzéseknek is főszerepet kell kapniuk. A nagyszabású ipari projektekhez mindenesetre szükséges a központosított (uniós) és nemzeti támogatás közötti hatékony koordináció.

6.9 Ugyanez vonatkozik a kkv-kat célzó versenyképességi és innovációs programra az energiaügy, az ikt és a vállalkozói készség területén.

6.10 Az egyetlen fő iparággal rendelkező régiókban a fejlődést újra kell gondolni az ipari diverzifikáció hatékonyabb ösztönzése érdekében. Az alacsony szén-dioxid-kibocsátást célzó projektek és a környezetvédelmi projektek uniós támogatása elősegíti a fenntartható fejlődést.

6.11 Az **innováció** és az iparpolitika közötti kapcsolat magától értetődő. Az innováció nagyon szerteágazó terület, amely nem csak technikai jellegű kérdéseket foglal magában. Az innovációs és az iparpolitikai kiemelt kezdeményezések nagyon helyesen túlnyomórészt ugyanarra összpontosítanak, és olyan közös célkitűzésekkel rendelkeznek, mint az innovációs partnerségek. Ez hozzá fog járulni a hatékonysághoz és a nagyobb ismertséghez.

6.12 Az ipar lehetséges leépülését az innováció és az ipar közötti kapcsolat erősítésével kell elkerülni,⁽¹⁷⁾ többek között a „kulcsfontosságú alatechnológiákra” helyezett hangsúly révén. A tudományorientált iparágak feltételeit javítani kell.

6.13 A nemzeti és az uniós szintű kutatási és innovációs politika szorosan kapcsolódik az iparpolitikához, különösen az

apadó költségvetések és a más kontinenseken tett erőfeszítések nyomása alatt. A kutatások off-shore kiszervezése és a kutatási kiadások vállalatokon belüli lefaragása ugyancsak aggasztó.

6.14 A kutatás és a tudomány – alkalmazott technológia segítségével történő – termékekkelé alakítása továbbra is gyenge pont Európa-szerte. Amellett, hogy az alap kutatás továbbra is nagyon fontos, az EGSZB hangsúlyozza a „laborból” a real gazdaságba való hatékony, fenntartható és gyorsabb átmenet szükségességét.

6.15 Az átmeneti folyamat során az alacsony energiafogyasztású és alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra vonatkozó célok további lehetőségeket teremthetnek az innováció előretéréséhez.

6.16 A tudásláncokon belüli és az azok közötti koordináció javítását prioritásnak kell tekinteni, azt meg kell vitatni a magán- és az állami szektorbeli összes érdekelt fél körében, a hiányosságok áthidalása, valamint a hozzáadott érték és a hatékonyság előmozdítása érdekében.

6.17 Az egyetemek még mindig nem töltik be teljes mértékben a tudásháromszög szerves részeként rájuk háruló szerepet. Hangsúlyt kell fektetni az egyetemek és az ipar közötti nyitott és határokon átnyúló hálózatokra, az EU-nak pedig támogatnia kell ezek létrehozását.

6.18 Az Európa 2020 stratégia **szociális fejezete** különböző témákat tárgyal. A magánberuházásokon keresztül, valamint az ellátási és az értékláncon és a kkv-kon keresztül munkahelyteremtés központi jelentőségű. Ez a célkitűzés a stratégia közvélemény általi elfogadottságát is javítaná.

6.19 A munkavállalókat be kell vonni, és aktív szerepet kell vállalniuk. Az EGSZB hangsúlyozza a tényleges szociális párbeszéd, valamint a közös célkitűzések és kötelezettségvállalások előmozdításának szükségességét a mai dinamikus változások korában. A szociális párbeszéd a társadalmilag elfogadható megoldásokhoz is szükséges, továbbá szükséges a gazdasági átalakulás iránti bizalom megteremtéséhez; ezenfelül javítania kell a közvélemény tudatosságát és elfogadását.

6.20 A tagállamoknak megvannak a saját hagyományaik ezen a területen. Az EGSZB véleménye szerint a munkavállalók részvételének és bevonásának vállalati, regionális, nemzeti és uniós szinten is meg kell történnie, az előrelátás és a változás alakításának elősegítése érdekében. Az EU szintjén az ágazati szociális párbeszéd igen értékes eszköz, amelyet az Európai Bizottságnak továbbra is támogatnia kell, illetve népszerűsítene ott, ahol az még nem működik.

6.21 **Az oktatás és a képzés** minden szinten kiemelt prioritás. A tantervekre vonatkozó iránymutatásoknak az (ágazati szintű) munkaerő-piaci elemzésekre kell alapulniuk, a közép- és a hosszú távú készségkövetelményekre tekintettel. A nemek közötti egyenlőtlenségeket fel kell számolni. Egyes területeken, például a mérnöki tervezés és a műszaki szakmák területén aggasztó a munkaerő-piaci kínálat és kereslet közötti különbség. Elő kell mozdítani a vállalkozói készséget.

⁽¹⁶⁾ Már folyamatban van az első három tudományos és innovációs társulás (KIC) létrehozása.

⁽¹⁷⁾ Lásd többek között: „The de-industrialisation of Europe. There is no more time to lose!” (Európa iparának leépülése. Nincs több vesztenivaló idő!), Académie Royale de Belgique, 2010.

6.22 Iránymutatásokra és a legjobb gyakorlatok terjesztésére van szükség a (felsőoktatási) tananyagok kialakításához. ⁽¹⁸⁾ Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy erősítse meg kötelezettségvállalását ezen a területen.

6.23 A **globális fejlemények** miatt aktív európai kereskedelempolitikára van szükség. A „kiemelkedő értékű” és az „alacsony értékű” országok között a munkamegosztás egyre inkább elmosódik. Jelentős gazdasági és társadalmi fejlemények zajlanak gyors ütemben, különösen Ázsiában. A globális szintű egyenlő versenyfeltételek tehát még fontosabbak a környezetvédelmi és társadalmi normák, a piacra jutás kölcsönössége, a szellemi tulajdon stb. tekintetében. ⁽¹⁹⁾

6.24 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az uniós döntéshozatal, továbbá a jövőbeli jogalkotás értékelése során mindig figyelembe kell venni a globális szintű egyenlő versenyfeltételek szempontját. Ezzel párhuzamosan jobb nyomon követést és hatékonyabb piacfelügyeletet kell bevezetni az EU-ban. Javítani kell a vámellenőrzési hatásköröket.

6.25 A szabványosítás – mint az egységes piacon alkalmazott fontos eszköz – jelentőségét aligha lehet túlbecsülni. Amerikai és kínai vállalatok gyakran spontán módon igazodnak ezekhez a szabványokhoz, mert úttörők a világban.

6.26 Az EGSZB kiemeli az iparpolitika, valamint a kereskedelempolitika és a kapcsolódó kérdések közötti összefüggést. A kereskedelem és a beruházás előtt a világ más részein jelentkező mesterséges akadályokat le kell küzdeni. Az e kérdésekre irányuló tárgyalások túlmutathatnak a WTO keretén, és azokkal kétoldalú vagy többoldalú keretek között kell foglalkozni. Az iparpolitika külső dimenziója magában foglalja, hogy az EU-nak egységes véleményt kell képviselnie valamennyi nemzetközi gazdasági fórumon. ⁽²⁰⁾

6.27 Az EU-nak szembe kel szegülnie a nyersanyagokhoz való hozzáférés kereskedelmi partnerek általi korlátozásaival. Az EGSZB üdvözli a bányászati ágazatban a nyersanyagárral és a piac konszolidációjával kapcsolatos fellépésre irányuló ajánlásokat. Az árupiacokon folytatott spekulációval foglalkozni kell.

6.28 Anélkül, hogy ez a közösen lefektetett uniós energetikai és éghajlati célkitűzések és szabványok rováására menne, körültekintően át kell gondolni és ki kell dolgozni politikai eszközöket, szem előtt tartva, hogy mennyiben befolyásolják az ipar versenyképességét. ⁽²¹⁾ Egy erőforrás-hatékony és alacsony szén-dioxid-kibocsátású európai gazdasághoz az is kell, hogy

az EU ugyanezen szabványok elérését kereskedelmi partnereitől is megkövetelje. ⁽²²⁾ A kívánatos megoldást többoldalú megállapodások jelentik. A kereskedelmi szankciók kerülendők.

6.29 A **szociális előírások** tekintetében az EGSZB elfogadta a diszkriminációra, a gyermek- és a kényszermunkára, valamint a szakszervezetek szabadságára és a kollektív tárgyalásra vonatkozó alapvető munkaügyi előírásokról szóló, 1998. évi ILO-nyilatkozatot. ⁽²³⁾ Az ILO-egyezmények konkrétabbak, de azokat számos ország nem írta alá, illetve nem hajtotta végre.

6.30 A vállalatok társadalmi felelősségvállalását nemzetközi szinten kell gyakorolni az ILO-nyilatkozatok és az OECD-iránymutatások, valamint egyéb, széles körben elismert nemzetközi jogi aktusok ⁽²⁴⁾ alapján. A vállalatok a társadalmi felelősségvállalást imázsuk javítására is kezdik használni.

7. A nemzeti iparpolitikák és az EU közötti kapcsolat

7.1 Az államok közötti különbségek ellenére az USA gazdasága egy piaccal és egy központi kormánnyal működik. Ugyanez érvényes Kínára és más országokra.

7.2 Európában ezzel szemben minden tagállamban más-más iparpolitikai formák léteznek. ⁽²⁵⁾ A minta az eltérő nemzeti döntéshozatali struktúráknak és hagyományoknak, az állami és a magánszektor közötti sajátos kapcsolatoknak, valamint a gazdaságok eltérő struktúráinak és a komparatív előnyöknek köszönhetően igen változatos. Ezen túlmenően most a válság miatt a rejtett protekcionizmus kísértése is megjelent.

7.3 Mindezen eltérések miatt a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás terén felmutatott eredmény nagyon különböző a tagállamokban. A Tanács hangsúlyozza, hogy szükség van a nemzeti iparpolitika fejlődéséről szóló éves jelentésekre. Az Európai Bizottságot e területen megillető korlátozott hatáskörökre való tekintettel ez korántsem könnyű feladat.

7.4 Az Európa 2020 stratégia legfőbb célkitűzése, hogy az EU-t és a tagállamokat közelebb hozza egymáshoz. Az Európai Bizottság jelentései az uniós kormányzás további részterületét alkotják. Az átláthatóság, a sikeres példák és a legjobb gyakorlatok a kormányok magatartásának kedvező irányba mutató konvergenciájához vezethetnek. Lehetővé kell tenniük a Tanácson belüli eszmecserét a különböző elképzelésekre és azok gyakorlati eredményeire vonatkozóan.

⁽¹⁸⁾ Lásd az Egyetemes Európa számára c. EGSZB-veleményt (HL C 128., 2010.5.18., 48. o.).

⁽¹⁹⁾ Lásd a kereskedelempolitikáról szóló közleményt, SEC(2010) 1268.

⁽²⁰⁾ Lásd az EGSZB következő véleményeit: „Az európai iparpolitika külső dimenziója – Az EU kereskedelempolitikája valóban figyelembe veszi az európai ipar érdekeit?” (Lásd e Hivatalos Lap 25 oldalát) és HL C 128., 2010.5.18., 41. o.

⁽²¹⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Az energiapiacok jelenlegi alakulásának hatása az európai ipari értékláncokra”, HL C 77., 2009.3.31., 88. o., azon belül is az 1.6. pontot.

⁽²²⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére irányuló nemzetközi egyezmények hatásai az európai ipari szerkezetváltási folyamatokra”, HL C 185., 2006.8.8., 62. o.

⁽²³⁾ Lásd a munka világára vonatkozó alapvető elvekről és jogokról szóló ILO-nyilatkozatot (1998).

⁽²⁴⁾ Többek között az ENSZ „Global Compact” elnevezésű kezdeményezése és a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok (IFRS, köztük a nemzetközi számviteli standardok). A John Ruggie által szövegezett, az üzleti és emberi jogokra vonatkozó irányadó ENSZ-alapelvek szintén relevánsak.

⁽²⁵⁾ Némi túlzással ez összesen 27 ipar- és innovációs politika.

7.5 Természetesen az egyes tagállamok szabadon határozhatják meg saját erősségeiket és hozhatnak létre ismereteket és más infrastruktúrákat, ha fellépéseik összhangban vannak az uniós szabályokkal. A tapasztalatokról folytatott eszmecsere szolgáló platformok javíthatják a tagállamok csoportjai közötti együttműködést.

7.6 A nemzeti teljesítmények nyomon követése és értékelése új lehetőségeket tárhat fel a kormányok között, a kormányok és az Európai Bizottság között, és természetesen a vállalatok – különösen a tekintélyes számú, nemzetközivé váló kkv-k – számára.

7.7 A különböző országoknak megvannak a nemzeti célokkal rendelkező innovációs platformjaik. Ezek ritkán kedveznek a közös európai célkitűzéseknek. Az EGSZB támogatja annak vizsgálatát, hogy a határokon átnyúló megközelítések hogyan javíthatják a hatékonyságot. A legjobb gyakorlatokat terjeszteni kell és meg kell vitatni.

7.8 Az éves jelentéseknek elemezniük kell az uniós iparpolitika és a nemzeti politikák koherenciáját. Egy ideje a tagállamok – például Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság, Spanyolország és Hollandia – is kiadnak nemzeti szakpolitikájukról szóló szakpolitikai dokumentumokat.⁽²⁶⁾ Az európai célkitűzésekhez és fellépésekhez való kapcsolódás azonban továbbra is gyenge. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság a következő éves jelentésében európai szempontból elemezze ezeket a nemzeti jelentéseket.

7.9 A kívánatos iparpolitikákra vonatkozó, tagállamok közötti véleménycsere szintén egyre intenzívebbek. Az ilyen jellegű gyakorlatokat, valamint a működési eredményeket az Unió egészében terjeszteni kell a nemzeti csőrlátás tágabb perspektívákkal való felváltása érdekében.

7.10 A régióknak és a nagyvárosi agglomerációknak is felelősséget kell vállalniuk. Lehetőséget kell kapniuk arra, hogy klasztereket alakítsanak ki és erősítsék az együttműködést az oktatás, a tudásközpontok és az ipar között (például regionális ágazati hálózatok kialakításával).

7.11 Az Európai Bizottság értékelésének ki kell terjednie a teljesítményekre és a gyakorlatokra olyan konkrét területeken, mint a – GNP 17 %-át adó – közbeszerzés, ahol az elemzések szerint és az uniós irányelvekkel ellentétben még mindig a nemzeti ipari célkitűzések érvényesülnek.

7.12 Speciális eset a katonai felszerelés, amelyet gyakran figyelmen kívül hagynak. A költségvetés apadását gyakran a katonai kiadások sínylik meg. Független vizsgálatokkal kell megteremteni az előnyösebb ajánlatok alapját.

7.13 Ezen a területen az EGSZB kiemeli, hogy fel kell számolni az EU-n belüli akadályokat, és ugyanakkor versenyképes, határokon átnyúló ellátási láncokat kell kifejleszteni. A katonai és a polgári termelés között továbbgyűrűző és járulékos hatásokat segíteni kell. Ezzel párhuzamosan elő kell irányozni a kiviteli engedélyek uniós szintű harmonizációját.

7.14 Egy másik érdekes terület a közszolgáltatások területe. Az Európai Bizottság leltára alapján több nyitottságot kell előírni a határokon átlépő együttműködés és/vagy legjobb gyakorlatok iránt.

7.15 Az EU elemzései érdekes adatokat tárhatnak fel a tagállamokban felmerülő igen változatos feltételek minőségéről. Ösztönözni kell a közigazgatási gyakorlatoknak a termékbiztonság és a fogyasztóvédelem sérelme nélküli egyszerűsítését és a pénzügyi terhek csökkentését.⁽²⁷⁾ Egyes területeken és országokban ezek az eljárások már folyamatban vannak.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ *In focus: Germany as a competitive industrial nation* (Németország), *Feuilles de route des comités stratégiques de filière* (Franciaország), *the Growth Agenda* (Egyesült Királyság; ezt hamarosan részletes program követi), *Plan Integral de Política Industrial 2020* (Spanyolország), *Naar de top: de hooflijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid* (Hollandia).

⁽²⁷⁾ Stoiber-csoport.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről

(COM(2010) 524 végleges – 2010/0278 (COD))

(2011/C 218/08)

Előadó: **Vincent FARRUGIA**

2010. december 6-án az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. és 121. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről

COM(2010) 524 végleges – 2010/0278 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és szociális kohézió” szekció 2011. április 8-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 5-i ülésnapon) 139 szavazattal 10 ellenében, 33 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB tudomásul veszi, hogy a 2008-as válságot követő, és a már a válságot megelőzően is egyértelmű, hosszú távon fennálló problémák kezelése érdekében a Stabilitási és Növekedési Paktumot meg kell reformálni. Ezen túlmenően az EGSZB megjegyzi, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum nem járt sikerrel az olyan pénzügyi egyensúlytalanságok megelőzése és féken tartása terén, amelyek egyéb okokra, így a makrogazdasági egyensúlytalanságokra, valamint az elégtelen banki és pénzügyi gyakorlatokra és szabályozásra vezethetők vissza.

1.2 Noha üdvözli a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot, amely egy lépéssel közelebb vihet az igen szükséges reformhoz, az EGSZB szerint a javaslat megelőzésre és kiigazításra vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban még el kell végezni a megfelelő felülvizsgálatot.

1.3 Az EGSZB megítélése szerint a költségvetési szabályok kidolgozása során külön figyelmet kell fordítani

— a költségvetési tevékenységek minőségével kapcsolatos kérdésekre, vagyis a bevételi és kiadási mechanizmusoknak a gazdaság kínálati oldalához való hozzájárulása növelésére;

— arra, hogy a költségvetési pénzügyi helyzet fenntarthatóságát leginkább úgy lehet biztosítani, hogy a kiigazító megközelítések helyett a megelőzésre kerül nagyobb hangsúly;

— arra, hogy a kizárólag büntető jellegű intézkedéseknél sokkal nagyobb esélyük van a sikerre az ösztönzőkre épülő mechanizmusoknak.

Ez nem csökkenti azonban az intézkedések korrekciós elemek fontosságát, amelyek elengedhetetlenek a költségvetési fegyelem előmozdításához.

1.3.1 Ez a megközelítés egybevág az Európa 2020 stratégia intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó célkitűzéseivel.

1.4 A megelőző elemek vonatkozásában, és az éves növekedési jelentésben felvázolt célkitűzésekkel összhangban az EGSZB azt javasolja, hogy a költségvetési teljesítmény számszerűsített célkitűzéseit kétirányú, azaz egy felülről lefelé, valamint egy alulról felfelé építkező rendszer alapján állapítsák meg. A rendszer felülről lefelé építkező eleme egy, a teljes euróövezetben szükséges költségvetési konszolidációs erőfeszítéseket meghatározó célkitűzés megállapítására összpontosítana, míg az alulról felfelé építkező megközelítés ezeket az erőfeszítéseket az egyes tagállamok által megvalósítandó fellépésekre bontaná le. Ezzel a formális megközelítéssel meg lehetne erősíteni az Európai Bizottság arra irányuló erőfeszítéseit, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtása során nagyobb hangsúly kerüljön az egyes tagállamokban fennálló körülményekre.

1.5 E megközelítésen belül a hitelesség terén a monetáris uniótól elvárt pozitív externáliákhoz szükség lehet arra, hogy a tagok költségvetési konszolidációs erőfeszítéseket tegyenek, mégpedig méretüknek megfelelő arányban, és az ilyen erőfeszítések megtételére való képességük szerint.

1.6 Az EGSZB javasolja továbbá, hogy a kamatozó letétek, a nem kamatozó letétek és a pénzbírságok kiszabása úgy változzon, hogy ezeket közvetlenül elsősorban a nem fenntartható költségvetési helyzethez vezető politikai elemek korrekciójának segítségével finanszírozzák. Ez utóbbiak megállapítása a

prevenációs ágban meghatározott konvergenciapálya bevételi és kiadási elemeitől való eltérések értékelése alapján valósul meg. A letétek és a bírság mértékét továbbá azon kiadási és/vagy bevételi elemek nagysága alapján számítanak ki, amelyekről megállapítható, hogy közvetlen okozói a költségvetési politika fenntarthatatlanságának. Ez a megközelítés a költségvetési politikák minőségének javulásához vezetne.

1.7 Az EGSZB javasolja továbbá, hogy a korrekciós ágban kiszabott bírságokat kísérelje alapos hatásvizsgálat, ami a költségvetési politika minőségének tényleges javulását segítené figyelemmel kísérni.

1.8 Annak érdekében, hogy a korrekciós ágban elősegítsük az ösztönző és büntető megközelítések közötti egyensúly létrejöttét, az EGSZB azt javasolja, hogy az érintett tagállamok nem kamatozó letéteik után kaphassanak kamatot, amint legalább az említett kamatok összegének megfelelő mértékben, és feltehetően fenntartható módon csökkentik államadósságukat. A bírságok összege azonban az európai stabilizációs mechanizmusba kerülne.

1.9 Az EGSZB meggyőződése, hogy a költségvetési felügyelet megfelelő reformja az euróövezetbeli kormányzás megerősítésének és az euróövezetbe vetett bizalom helyreállításának sarokköve lesz.

2. A költségvetési felügyelet hatékony megvalósítása az euróövezetben

2.1 A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság nyomán az államháztartások hiánya és az államadósságok ugrásszerűen megnövekedtek, ami tovább növelte a költségvetések fenntarthatóságával kapcsolatos, hosszú távra vonatkozó aggodalmakat. A tagállamok ingadozó költségvetési teljesítménye, amely egyes esetekben a fizetéseképtelenség reális veszélyéhez vezetett, a megfelelő költségvetési koordináció és kompenzációs mechanizmusok hiányában szintén nagy kihívást jelent. Ezt még tovább bonyolítja a pénzügyi és banki rendszerek, illetve a szabályozói infrastruktúrák elégtelensége, és az ebből fakadó lehetséges hibák.

2.2 A Stabilitási és Növekedési Paktum a gazdasági és monetáris unión belül a nemzeti költségvetési politikák összehangolásának szabályokra épülő keretrendszere, amelyet kifejezetten a költségvetési fegyelem biztosítása érdekében hoztak létre. A közelmúlt gyakorlata azonban a rendszer olyan hiányosságaira és gyengeségeire mutatott rá, amelyek komolyan aláaknázzhatják az euró stabilitását. Emiatt kezdődött meg a vita az EU gazdasági kormányzásának szükségességéről,⁽¹⁾ melynek keretei között az Európai Bizottság 2010 szeptemberében egy hat közleményből álló jogalkotási csomagot terjesztett elő. A csomag a következőkből áll:

— a Stabilitási és Növekedési Paktum megerősítése prudens költségvetési politika kidolgozásával,⁽²⁾

— a makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzése és kiigazítása,⁽³⁾

— a tagállamok költségvetési keretére vonatkozó követelmények⁽⁴⁾ és

— szigorúbb végrehajtás.⁽⁵⁾

2.3 Ez a vélemény kifejezetten a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat⁽⁶⁾ szerinti végrehajtással foglalkozik. Meg kell jegyezni, hogy az EGSZB jelenleg készíti elő a COM(2010) 527 végleges dokumentumról szóló véleményét.⁽⁷⁾

3. Háttér

3.1 Az euróövezeten belül a költségvetés-politikai koordináció és felügyelet fő eszköze a Stabilitási és Növekedési Paktum, amely a Szerződés költségvetési fegyelemre vonatkozó előírásait hajtja végre. 2010 júniusában az Európai Tanács egyetértett azzal, hogy sürgősen szükség van a gazdaságpolitikák koordinációjának megerősítésére, és ennek érdekében a következőkről állapotott meg:

(i) meg kell erősíteni a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenációs és korrekciós ágát is, többek között szankciók révén és az euróövezeti tagállamok sajátos helyzetének megfelelő figyelembevételével;

(ii) a költségvetési felügyeletben jóval nagyobb figyelmet kell fordítani az adósságszintekre és az általános fenntarthatóságra;

(iii) biztosítani kell, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktummal összhangban minden tagállam rendelkezzen nemzeti költségvetési szabályokkal és középtávú költségvetési kerettel;

(iv) biztosítani kell a statisztikai adatok megfelelő minőségét.

3.2 A költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítése vonatkozásában az európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat a Stabilitási és Növekedési Paktum alapjait lefektető 1466/97/EK és 1467/97/EK rendelet⁽⁸⁾ további módosítására vonatkozik. A javasolt rendelet konkrétan a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenációs ágának alátámasztását és a korrekciós ág megerősítését célozza.

⁽³⁾ COM(2010) 527 végleges.

⁽⁴⁾ COM(2010) 523 végleges.

⁽⁵⁾ COM(2010) 524 végleges és COM(2010) 525 végleges.

⁽⁶⁾ COM(2010) 524 végleges.

⁽⁷⁾ Lásd az EGSZB véleményét a *makrogazdasági egyensúlytalanságokról*, Lásd e Hivatalos Lap 53 oldalát.

⁽⁸⁾ Ezeket a rendeleteket 2005-ben módosította az 1055/2005/EK és az 1056/2005/EK rendelet, és kiegészítette a „A Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásának javításáról” szóló 2005. március 20-i tanácsi jelentés.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB véleményét, HL C 107., 2011.4.6., 7. o.

⁽²⁾ COM(2010) 522 végleges és COM(2010) 526 végleges.

3.2.1 A prevenció ág vonatkozásában a javasolt rendelet kijelenti, hogy a stabilitási és konvergenciaprogramokban felvázolt jelenlegi középtávú költségvetési célkitűzések és a GDP 0,5 %-ának megfelelő éves közelítésre vonatkozó követelmény megmarad, és a prudens költségvetési politika új elvének bevezetésére vonatkozó rendelkezéssel válik működőképesé. A javaslat szerint ez az elv azt jelenti, hogy az államháztartási kiadások növekedésének éves mértéke nem lépheti túl a bruttó hazai termék (GDP) növekedésének prudens középtávú mértékét, kivéve, ha a túllépést az államháztartási bevételek növelése ellensúlyozza, a diszkrecionális bevételecsökkentést pedig a kiadások csökkentése kompenzálja. A prudens költségvetési politikától való eltérés esetén az Európai Bizottság ajánlást készít, amit Szerződés 136. cikke alapján a GDP 0,2 %-át kitevő kamatozó letét előírása formájában megtestesülő érvényesítési mechanizmus támaszt alá.

3.2.2 A korrekció ág az euróövezetbe tartozó tagállamok azon kötelezettségéhez kapcsolódik, hogy el kell kerülniük a GDP 3 %-át meghaladó, túlzott költségvetési hiányt, valamint a GDP 60 %-át meghaladó államadósságot, ám az adósságra vonatkozó kritérium kapcsán a megfelelő közelítés is elfogadható.

3.2.2.1 Az európai bizottsági javaslat elismeri, hogy az éves költségvetési egyenlegre helyezett hangsúly a rövidebb távra vonatkozó megfontolások túlzott mértékű középpontba kerüléséhez vezethet, és hogy a költségvetési hiányra inkább mint a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozó indikátorra kellene tekinteni.

3.2.2.2 A korrekció ágban a javasolt rendelet kijelenti, hogy az érvényesítést az euróövezeti tagállamok esetében egy új pénzügyiszankció-csomag bevezetése fogja megerősíteni, amely a fokozatosság elve alapján az eljárás során sokkal hamarabb lenne alkalmazandó. A túlzott hiány fennállását megállapító határozat esetén a GDP 0,2 %-át kitevő nem kamatozó letét előírása lenne alkalmazandó. A hiány megszüntetésére vonatkozó ajánlás nem teljesítése esetén pedig a letét bírságra változna.

3.2.3 A prevenció és a korrekció ág érvényesítésének operatív vonatkozásait az Európai Bizottság javaslata szerint egy fordított szavazási eljárás alapján valósítanák meg, azaz az Európai Bizottság ajánlást címezne a Tanácshoz, hogy az érintett tagállam helyezzen letétbe egy meghatározott összeget. Ez az ajánlás végrehajthatóvá válik, kivéve, ha a Tanács tíz napon belül minősített többséggel az európai bizottsági ajánlással ellentétesen határoz.

3.2.4 Az Európai Bizottság által javasolt rendelet kijelenti, hogy a Tanács egyhangú határozattal, vagy az Európai Bizottság különleges körülményekre hivatkozó külön javaslata, vagy az érintett tagállam indokolással ellátott kérelme alapján csökkentheti a letét összegét. A prevenció ág esetén amennyiben a Tanács meggyőződött arról, hogy a tagállam kezelte a helyzetet, a letétet a felhalmozott kamatokkal együtt visszafizetik az érintett tagállamnak. A korrekció ág kapcsán az Európai Bizottság által javasolt rendelet kijelenti, hogy a nem kamatozó letétet a túlzott hiány megszüntetése esetén felszabadítják, míg a letétek

kamatait és a beszedett pénzbírságokat felosztják a túlzott hiánnyal nem rendelkező és a túlzott egyensúlytalanság esetén követendő eljárás alá sem vont eurózónabeli tagállamok között.

3.2.5 A javaslat egy olyan időszakban született, amikor egyre többen kérik a makrogazdasági értékelés kiszélesítését úgy, hogy az a versenyképességre negatív hatással levő strukturális egyensúlyhiány meghatározását is tartalmazza. Ennek érdekében készült javaslat a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre,⁽⁹⁾ valamint a makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzéséről és kiigazításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre⁽¹⁰⁾ vonatkozóan is.

3.3 A költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítését ki kell egészíteni a nemzeti költségvetési keretek előtérbe helyezésével.

3.4 Az említett javaslatok egy, az Európa 2020 stratégiában körvonalazott célkitűzések által életre hívott kiterjedtebb gazdaságirányítási reform részét képezik. A gazdaságpolitikai koordináció – ideértve a költségvetési helyzetnek a költségvetési szabályok betartatásán és a strukturális reformok végrehajtásán keresztül történő felügyeletét is – várhatóan az európai szemeszter részét fogja képezni. Az európai szemeszter egy olyan időszak, amelynek során vizsgálatnak vetik alá a tagállami költségvetési és strukturális politikákat annak érdekében, hogy fényt derítsenek az uniós iránytól való esetleges eltérésekre és a kibontakozóban lévő egyensúlytalanságokra, valamint hogy megerősítsék a koordinációt az alatt az idő alatt, amíg még zajlik a költségvetési döntések előkészítése.⁽¹¹⁾

4. Általános megjegyzések

4.1 A Stabilitási és Növekedési Paktum a rendszer gyengeségeit kijavító reformra szorul annak érdekében, hogy orvosoljuk a különlegesen súlyos 2008-as válság során nyilvánvalóvá vált, valamint a korábban felmerült hiányosságokat.

4.2 A válság előtti években néhány eurózónabeli ország már a 3 %-os referenciaérték fölötti költségvetési hiányokat és egyre növekvő államadósságot regisztrált.⁽¹²⁾ A pénzügyi és gazdasági válság kirobbanása azt eredményezte, hogy jelentős mértékben romlott a költségvetési helyzet, és így az eurózónában az átlagos államháztartási hiány 2010 végére várhatóan eléri a GDP 6,3 %-át, az államadósság pedig várhatóan a GDP 84,1 %-át teszi majd ki átlagosan.⁽¹³⁾ A Stabilitási és Növekedési Paktum célja nem az volt, hogy megelőzze az ilyen egyensúlyhiány kialakulását, amely számos esetben a szélesebb értelemben vett makrogazdasági és pénzügyi környezetben tapasztalható komoly feszültségek következményeként is jelentkezett.

⁽⁹⁾ COM(2010) 525 végleges.

⁽¹⁰⁾ COM(2010) 527 végleges.

⁽¹¹⁾ Az európai szemesztert a 2011 januárjában közzétett éves növekedési jelentés (COM(2011) 11 végleges) indította el. Az éves növekedési jelentés felsorolja mindazokat a különféle intézkedéseket, amelyek szükségesek a fellendülés rövid távú megszilárdításához, szem előtt tartva eközben az Európa 2020 stratégia célkitűzéseit is.

⁽¹²⁾ Az Eurostat statisztikája, 2010. december 16.

⁽¹³⁾ Az Európai Bizottság 2010. őszi gazdasági előrejelzése.

4.3 A Stabilitási és Növekedési Paktum kapcsán két fontos megfigyelést kell kifejtetni. Az első az érvényesítési mechanizmusban végrehajtható fejlesztésekre vonatkozik, a második pedig arra, hogy túlságos mértékben előtérbe helyeződik a költségvetési hiánnyal kapcsolatos kritérium, és kevesebb figyelmet kap az államadósság. A Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásában nem jelent meg megfelelő mértékben a gazdasági konjunktúraciklus kérdése.

4.3.1 Az érvényesítés hiánya kapcsán megjegyezzük, hogy az évek során számos ország szegte meg a hiányra és az adósságállományra vonatkozó kritériumot. A szankciók hiánya olyan költségvetési hozzáállást eredményezett, amely nemcsak a tagállami szintű költségvetési fenntarthatóságot hagyta figyelmen kívül, hanem a bármely tagállam nem fenntartható költségvetése által a teljes monetáris unióra gyakorolt hatással sem számolt. Az érvényesítés múltbeli elmaradása meggyengítette a Stabilitási és Növekedési Paktumot, és csorbította hitelét.

4.3.1.1 A Paktum prevenció és korrekció ágának új pénzügyi szankciókkal is megtámogatott reformjai várhatóan megoldják ezt a hiányosságot. Kérdés azonban, hogy a hiteles érvényesítésre milyen mértékben kerül majd sor.

4.3.1.2 Az egyik oldalról érvelhetünk úgy, hogy ezúttal különösen sokat kockáztatunk azzal, ha a csomag hatástalan marad. A pénzügyi piac minden korábnál nagyobb mértékű óvatosságot fog tanúsítani az eurózóna országai iránt, és figyelemmel fogja kísérni az államháztartási és makrogazdasági egyensúlyt. A hiteles érvényesítés elmaradása azt jelentené, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum megbukott, és ez komolyan aláásná az euróövezet stabilitását.

4.3.1.3 Ugyanakkor figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy a fokozott felügyeletre vonatkozó javaslatok egy olyan, soha nem látott válság nyomán születnek, amelyben a gazdasági növekedés tartósan alacsony. A kormányoknak a bankokba irányuló tőkeinjekciókkal kellett beavatkozniuk, hogy megakadályozzák a pénzügyi rendszer teljes összeomlását. Ezenkívül a válság gazdasági és társadalmi költségeinek megfékezése érdekében is intervencióra kényszerültek.

4.3.2 A hiányra vonatkozó kritérium túlzott mértékű előtérbe helyezése kapcsán megjegyezzük, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum 2005. évi felülvizsgálata megpróbálta a hangsúlyt áthelyezni a strukturális hiányosságokra, hogy tekintettel legyen az egyes tagállamok konjunktúrális helyzetére. Ennek során azonban nem vették figyelembe a hosszabb távú fiskális fegyelmet. Az adósságra vonatkozó kritériumra helyezték nagyobb hangsúly bizonyos mértékben orvosolja ezt a hiányosságot.

4.3.2.1 A mechanizmusnak azonban tekintettel kell lennie az adósságfelhalmozás mögött meghúzódó okokra. Az állami tőkéből futó projektek magas gazdasági és társadalmi megtérüléssel járó adósságfinanszírozását nem lehet egy lapon említeni a kiadások alacsony megtérülési finanszírozásával.

4.3.2.2 Ezen túlmenően, bár a felügyeleti mechanizmusok reformja várhatóan tekintetbe vesz majd olyan országspecifikus jellemzőket, mint az adósság összetétele, az adósságstruktúrával kapcsolatos kockázatok, a magánszféra eladósodottsága és az

előregedéshez kapcsolódó kötelezettségek, fontos az is, hogy megkülönböztessük a külföldi és a belföldi adósságállományt, mivel az utóbbi hozzájárul a makrogazdasági stabilitáshoz.

4.3.2.3 A felügyeleti mechanizmussal kapcsolatos további kritika a – lényegében önkényesen meghatározott – konkrét referenciaértékek előtérbe helyezésével kapcsolatos.⁽¹⁴⁾ Mindemellett el kell ismerni, hogy a referenciaérték alapú megközelítésnek fontos érdemei vannak, úgymint: egyszerűség, átláthatóság és az irányítás megkönnyítése.

4.3.2.4 Másrészt az, hogy az egyes tagállamok eltérnek az ilyen referenciaértékektől, azt jelzi, hogy mennyire gyenge még az EU-n belüli konvergencia. Törekedni kell az országok gyors közeledésére, ezért helyénvaló, hogy az Európai Tanács a közelmúltban nyomatékosította ezt. Mindez azonban az országok szintjén óvatos egyensúlyozást követel meg a költségvetési fegyelem melletti szükséges elköteleződés, valamint az – adott esetben költségvetési intervenciókkal fenntartandó – sajátos szerkezetváltási, beruházási és növekedési szükségletek között.

4.4 Fontos megismételni, hogy a költségvetés fenntarthatósága nem vizsgálható a makrogazdasági egyensúly hiányától elszigetelt módon. Ebből következően erősen indokolt a makrogazdasági felügyelet kiterjesztése az egyensúly visszaállításának figyelemmel kísérése érdekében.

4.5 Az arra való törekvés, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum kiegészítéseképpen nemzeti költségvetési kereteket alakítsanak ki, annak a ténynek a felismerésén alapul, hogy bár a költségvetési fegyelem az eurózóna országainak közös ügye, a költségvetési politika terén a jogalkotási hatáskört a nemzeti szint gyakorolja.

4.5.1 Az, hogy mennyiben valósítható meg egy decentralizáltabb jellegű megközelítés a költségvetési fegyelem kapcsán, az egyik véglet szerint attól függhet, hogy a Szerződésben milyen módosítások történnek a nemzeti érdekeknek a közös érdekekkel szembeni háttérbe szorítása érdekében, de ugyanakkor azzal is befolyásolható, hogy tagállami egyetértéssel rugalmasabb megoldásokat alkalmazunk. Ilyen jellegű változtatások nélkül a nemzeti érdekek általában felülkerekednek – függetlenül attól, hogy mennyire indokoltak a közös érdekek.⁽¹⁵⁾ Fontos ezért megvizsgálni, hogy milyen szerepet tölthetnek be a költségvetési fegyelem fenntartásában a költségvetési felelősségre vonatkozó nemzeti szintű jogszabályok, amelyek sikeres végrehajtása ösztönözheti az eurózónában a költségvetési fenntarthatóságot.

5. Részletes megjegyzések

5.1 Bár üdvözlendőek a javasolt rendelet céljai, amelyek alapja az, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktumot hatékony végrehajtást biztosító eszközök létrehozása révén erősítik meg, az EGSZB úgy érzi, hogy néhány konkrét, a Paktum prevenció és korrekció ágával kapcsolatos részletet át kellene gondolni.

⁽¹⁴⁾ Charles Wyplosz: *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?* (2002), Graduate Institute for International Studies, Genf, valamint Gazdasági és Politikai Kutatóközpont (CEPR).

⁽¹⁵⁾ Belső Politikák Főigazgatósága, „A” Tematikus Osztály: Gazdaság- és tudománypolitika, gazdasági és pénzügyek, többoldalú felügyelet (Charles Wyplosz).

5.2 A prevenció ágban körvonalazott, a GDP-növekedés egy prudens középtávú mértékén alapuló kiadási cél nem veszi figyelembe a kormányzati kiadások különböző elemeit – igaz, egy általános kiadási cél hasznos lehet az egyszerűség és az irányítás megkönnyítése szempontjából. Ugyanez mondható el a költségvetési szabályokról is, amelyek kizárólag olyan átfogó mutatókon alapulnak, mint a hiány vagy az adósságkritérium. Az ilyen kritériumok nincsenek tekintettel a kormányzati kiadások bizonyos kategóriái által generált hosszú távú kínálatoldali növekedésre, valamint a költségvetési kiadások minőségének változására és általában a jövedelemtermelő mechanizmusokra.

5.2.1 Ebből következik, hogy az állami kiadások összetételének és hatékonyságának elemzésével hangsúlyozni kell a közfinanszírozás minőségét. Ez különösen fontos lehet – az oktatási és egészségügyi kiadásokon keresztül – a humántőkébe, a kutatásba és a fejlesztésbe, az állami infrastruktúrába, valamint az intézmények fejlesztésébe történő beruházások tekintetében. ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾ Javasoljuk ezért, hogy az ilyen jellegű kiadásokat ne vegyék figyelembe a kiadási küszöbben, különösen olyankor, amikor olyan kiadásokról van szó, amelyeket uniós finanszírozási programok és azok nemzeti társfinanszírozási komponensei fedeznek. A szociális célú kiadások minőségének fenntartása érdekében figyelmen kívül lehetne hagyni a munkanélküli segélyek kötelező elemeit is. Ezen túlmenően a költségvetési célok végrehajtásának teljes mértékben összhangban kell lennie az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést a közép-pontba helyező Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek elérésével, ami magasabb kormányzati kiadásokat követelhet meg. ⁽¹⁸⁾

5.2.2 Annak érdekében, hogy a rendeletet ne övezzé bizonytalanság, az EGSZB javasolja a „prudens költségvetési politika”, a „prudens középtávú növekedés” és a „kivételes körülmények” kifejezés egyértelmű meghatározását.

5.3 Az érvényesítési mechanizmust nem szabad kizárólag azért elindítani, mert a számszerű értékekben eltérés mutatkozik, hanem kiterjedtebb tényezőket – például a tagállam gazdasági, politikai és társadalmi helyzetét – is figyelembe kell venni. Ennek a javaslatnak nem az a célja, hogy gyengítse a megelőzési mechanizmust, hanem inkább az, hogy lehetővé tegye az eurózónába tartozó tagállamok sajátos megfontolásainak figyelembevételét. Ez összevág a makrogazdasági egyensúly hiányával kapcsolatosan javasolt rendelettel, amely szerint a riasztási mechanizmus nyomán az érintett tagállamot részletes elemzésnek vetik alá.

5.4 Javasoljuk továbbá, hogy a kamatozó és a nem kamatozó letétek elhelyezésére való kötelezés, valamint a pénzbírság kiszabása minden esetben úgy történjen, hogy azokat a prevenció ág

rendelkezéseitől való eltérések alapján meghatározott, nem prudens és nem fenntartható költségvetési helyzetet okozó politikai elemek kijavításával közvetlenül finanszírozzák. A letétek és a bírság nagyságát továbbá azon kiadási és/vagy bevételi elemek nagysága alapján számítanak ki, amelyekről megállapítható, hogy közvetlen okozói a költségvetési politika fenntarthatatlanságának. Egy ilyen megközelítéssel elkerülhető annak kockázata, hogy a letéteket és a pénzbírságokat magas megtérüléssel kormányzati kiadásokkal finanszírozzák. Bár elismerjük, hogy nem könnyű meghatározni, hogy mi vezetett a nem fenntartható állapothoz, törekedni kell olyan egyértelmű és megvalósítható definíciók felállítására, amelyek hasznosak lehetnek ezen a téren.

5.4.1 Ezenkívül az is fontos, hogy a letéteket csak akkor szabadítsák fel, ha az érintett tagállam elkötelezi magát amellett, hogy az abból származó forrásokat produktív célokra fordítja. Ennek kapcsán indokolt lehet a kohéziós és strukturális alapok elosztása során alkalmazottakhoz hasonló költség-haszon elemzés ⁽¹⁹⁾ használata.

5.5 Megfelelően figyelembe kell venni még az érvényesítés következményeit is, tehát azt, hogy a nem kamatozó és a kamatozó letétek elhelyezésének előírására, valamint a pénzbírság kiszabására olyan időszakban kerül sor, amikor a tagállam gazdasági és társadalmi keretei sérülékenyeknek tekinthetők. Emiatt az Európai Bizottság minden, a korrekciós ág érvényesítésére irányuló ajánlását hatásvizsgálatnak kell alávetni, hogy kiderüljön, annak alkalmazása miként fog eredményeket elérni a költségvetési politika javítása terén az adott tagállamban, és általában az euróövezetben. Fontos, hogy az érvényesítés ne okozzon több kárt, mint amennyinek a kijavítását célozza.

5.6 A rendelet 7. cikke arról szól, hogy az Európai Bizottság által beszédett kamatok és pénzbírságokat a túlzott hiány vagy túlzott egyensúlytalanság esetén követendő eljárás alá nem vont tagállamok között a bruttó nemzeti jövedelemben való részesedésük arányában kell felosztani. Emiatt a felosztási rendszer tovább ronthatja az egyensúly hiányát a monetáris unióban, aminek az lehet a következménye, hogy – a monetáris unió törekvéseivel szemben – növekszik az eurózónabeli tagállamok közötti különbség.

5.7 Annak érdekében, hogy a korrekciós ágban elősegítsük az ösztönző és büntető megközelítések közötti egyensúly létrejöttét, az EGSZB azt javasolja, hogy az érintett tagállamok nem kamatozó letétek után kaphassanak kamatot, amint legalább az említett kamatok összegének megfelelő mértékben, és feltehetően fenntartható módon csökkentik államadósságukat. A bírságok összege azonban az európai stabilizációs mechanizmusba kerülne.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios és Andrea Schaechter: *The Quality of Public Finances and Growth* (2008), az Európai Bizottság közgazdasági tanulmányai, 337. sz.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht és Michael Thöne: *Quality of Public Finances and Growth* (2005), az EKB munkadokumentumai, 438. sz.

⁽¹⁸⁾ Lásd az EGSZB véleményét, HL C 107., 2011.4.6., 7. o.

⁽¹⁹⁾ Európai Bizottság, Regionális Politikai Főigazgatóság: *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, 2008. június.

5.8 A javaslat alapja az, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktumnak ösztönzőként kellene szolgálnia a fenntartható magatartás érdekében ahelyett, hogy szigorú értelemben vett büntető mechanizmus lenne.

5.9 Bár elismerjük, hogy az alapvető gazdasági és költségvetési konvergencia elérésének célkitűzése közös célokra kell, hogy alapuljon, úgy véljük, hogy egy „univerzális” célt esetleg rugalmasan kell megvalósítani, nagyon rövid távon felmérve a költségvetési fenntarthatóságot, legalábbis mindaddig, ameddig meg nem valósul az országok közötti megfelelő alapvető gazdasági konvergencia, illetve tekintettel arra, hogy a közelmúlt recessziós időszaka nem egyformán hatott a különböző tagállamokra.

5.9.1 Fontos olyan keretfeltételeket kialakítani, amelyek szerint a tagállamok élvezik a kiterjedt monetáris térség létezésétől a hitelesség terén elvárt előnyöket. Megfontolandó tehát, hogy az országokat felkérjük, hogy – a monetáris övezetbeli relatív méretüknek, illetve az ilyen erőfeszítések megtétele iránti képességeiknek megfelelően – tegyenek lépéseket a költségvetési konszolidáció irányában annak érdekében, hogy konzisztens módon ériék el az eurózóna átfogó célját. Ez a megközelítés közvetlenül hasznára válna minden államnak, köszönhetően az övezet egésze, valamint különösen a jobban teljesítő országok politikái iránt kialakuló bizalomnak.

5.9.2 Egy ilyen megközelítés eredményessége nagymértékben függ az Európai Bizottság által javasolt felügyeleti mechanizmustól, amely biztosítaná, hogy a lemaradó országok minden lehető megtegyének a konvergencia optimális tempóban történő elérése érdekében. Folyamatosan hangsúlyozni kell emellett a pontos statisztikai mérések jelentőségét és azt is, hogy a statisztikát és a jelentéstételt olyan módon fejlesszék tovább, amely biztosítja, hogy megbízható módon és időben rendelkezésre álljanak a hiteles adatok.

5.9.3 Ebből következően az EGSZB azt javasolja, hogy a legközelebbi jövőben és mindaddig, ameddig meg nem valósul az országok között a megfelelő gazdasági konvergencia, két párhuzamos, egy fentről lefelé és egy alulról felfelé építkező – a szükséges rugalmassági elemeket módszeresen és jól szabályozott módon tartalmazó – megközelítést alkalmazzanak a jelenleg folyamatban levő, az eurózóna költségvetési fenntarthatóságának visszaállítására irányuló erőfeszítések megerősítése és kiegészítése érdekében.

5.9.4 A felülről induló megközelítés azon alapul, hogy a teljes övezet számára írnak elő célt, meghatározva az azon a szinten szükséges költségvetési konszolidációs erőfeszítést. Egy ilyen jellegű cél elérése fokozza az eurózóna hitelességét, és minden országnak egyenként is hasznára válna. Az alulról induló megközelítés a teljes övezetben kifejtendő erőfeszítéseket bontaná le az egyes tagállamok által végrehajtandó intézkedésekre. A lebontás során számos objektív gazdasági kritériumot figyelembe vennének: például a fejlettség szintjét, a szükséges beruházásokat, a nyugdíjreform kiterjedését, a strukturális reform mértékét, az államháztartás minőségét és az adórendszerek hatékonyságát. Ezen túlmenően ez a megközelítés

megakadályozná, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktummal kapcsolatos túlságosan szigorú megközelítés tartós károkat okozzon egyes országok növekedése tekintetében.

5.9.5 Ez a megközelítés egyrészt egy indokolt szolidaritási elemet vezetne be az eurózóna országaiban, másrészt pedig további lépést jelentene a jobb koordináció és a költségvetési integráció irányában. A megfelelő alapvető gazdasági konvergencia megvalósulásával az erőfeszítések alulról kiinduló elosztása a tagállamok között egyenértékű azzal a helyzettel, amikor az egyes országok közös számszerűsített célokra törekuszenek. Addig is a szükséges rugalmasság eseti alapú alkalmazására nem úgy kerülne sor, mint eddig – szemmel láthatólag ad hoc és talán indokolatlan alapon –, hanem az egy koherens és konzisztens rendszer részét képezné, amelynek célja a szükséges költségvetési konszolidáció irányában történő erőfeszítéseknek az eurózóna szintjén történő végrehajtása. Ez a megközelítés nagyban hozzájárulna a rendszer hitelességének fenntartásához.

5.9.6 Egy ilyen megközelítés lényegében hasonlatos az Európa 2020 stratégia céljainak lebontásában alkalmazotthoz, amely szerint a tagállamok saját nemzeti célokat tűznek ki az EU által megállapított átfogó célokkal összhangban. Az éves növekedési jelentés a tagállamok által kitűzött, különböző ideiglenes célokat ismertető 1. melléklete utal arra, hogy a stratégia fontos részét képezi az, hogy minden tagállam a saját szintjén határozza meg törekvéseinek mértékét az Európa 2020 stratégia átfogó céljaihoz képest. Az érvelés szerint az ilyen célokat nagyobb valószínűséggel tartják be, ugyanis a célok meghatározásához belpolitikai vitákat folytatnak, amelyek során tekintetbe veszik a kiindulási helyzetet és a nemzeti megfontolásokat is. Ennek kapcsán javasolhatjuk azt is, hogy a különösen nagy konszolidációs erőfeszítésre kényszerülő országok esetében egy reális időkereten belül kifejezett átmeneti időszakokat határozzanak meg.

5.9.7 Ez a javasolt megközelítés nem jelenti az Európai Bizottság javaslatában előterjesztett megelőzési mechanizmus felhívását, hiszen alapja az, hogy az eurózóna összes országa hosszú távon ugyanahhoz a számszerűsített célhoz közelít. Célja azonban az, hogy legyen egy hivatalos keret, amely – ugyanabban a szellemben, mint a maga az Európai Bizottság által javasolt országspecifikus megközelítés – indokolja az eurózóna egyes országai által a konvergencia irányában végrehajtott elmozdulás különböző sebességét. Ez fontos módja a rendszer hitelessége fokozásának, mivel formálisan is beépíti a rugalmasságot az ország szintű konvergenciatervekbe.

5.10 Végezetül fontos megjegyezni, hogy a szociális párbeszédnek is fontos szerep jut. Nemzeti szinten a szociális párbeszéd fontos a költségvetési politikára és a makrogazdasági felügyeletre koncentrált nemzeti politikai keret kialakításához. Az érett és széles körű politikai és szociális párbeszéd lehetővé teszi a – különösen a hosszú távon, például a nyugdíjreform vagy az egészségügyi kiadások terén jelentkező – szociális és gazdasági kihívásokkal való szembenézést. Ahhoz, hogy a kormányok megvalósítsák például a költségvetési fenntarthatóság és a makrogazdasági egyensúly célkitűzését, nagyfokú szociális partnerségre és együttműködésre, továbbá konszenzusra van szükség.

5.10.1 Az EGSZB-nek fontos szerepe az is, hogy gyümölcsöző párbeszédet tegyen lehetővé tagjai között a költségvetési fenntarthatóság kérdésében. Ennek érdekében az EGSZB a nemzeti szociális párbeszédrel való szoros összhangban ajánlásokat tehet és reformokat javasolhat. Amint azt „A gazdaságpolitikai koordináció erősítése a stabilitás, a növekedés és a munkahelyteremtés érdekében – az európai uniós gazdasági irányítás megszilárdításának eszközei” című vélemény is javasolja, az EGSZB minden évben külön a témának szentelt üléseket tarthatna az ajánlások megvitatása és a reformjavaslatok előterjesztése céljával. Az EGSZB ezen túlmenően közreműködik annak biztosításában, hogy a szociális partnerek és más civil társadalmi szervezetek igazodjanak a szociális és gazdasági fejlődést előmozdító közösségi célkitűzésekhez.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 5-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről

(COM(2010) 525 végleges – 2010/0279 (COD)),

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzéséről és kiigazításáról

(COM(2010) 527 végleges – 2010/0281 (COD))

(2011/C 218/09)

Előadó: **Stefano PALMIERI**

2010. december 1-jén az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. cikkének és 121. cikke (6) bekezdése rendelkezéseinek megfelelően kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő javaslatok tárgyában:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről

(COM(2010) 525 végleges – 2010/0279 (COD))

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzéséről és kiigazításáról

(COM(2010) 527 végleges – 2010/0281 (COD)).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2011. április 8-án fogalmazta meg véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott 471. plenáris ülésén (a május 5-i ülésnapon) 189 szavazattal 2 ellenében, 11 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) üdvözli azt a tényt, hogy az Európai Bizottság az európai gazdasági irányítás megszilárdításának keretében tudomásul vette, hogy az államháztartási hiányhoz hasonlóan kiemelt figyelmet kell fordítani a makrogazdasági egyensúlytalanságokra, mint az Európai Unió (EU) tagállamai gazdaságainak gazdasági, pénzügyi és szociális instabilitási tényezőire.

1.2 Az EGSZB elismeri, hogy a jelenlegi gazdasági válság valóban komoly próba elé állította az Európai Unió gazdasági, szociális és politikai állóképességét általában véve, és különösen a gazdasági és monetáris uniót (GMU). A válság megelőzése céljából nem bizonyult elégségesnek, hogy egy adott ország gazdasági növekedését csupán annak mennyiségi dimenziója alapján vegyük figyelembe, de a növekedés minőségét is értékelni kellene, azaz meg kellene határozni azokat a makrogazdasági tényezőket, amelyek e folyamat fenntarthatóságát vagy annak hiányát megalapozzák.

1.3 Az EGSZB reméli, hogy az európai gazdasági irányítás megerősítése a stabilitást és a munkahelyteremtés megélénkülését eredményező követelmények egyenlő mértékű figyelembevételével valósul meg.

1.4 Ezért az EGSZB reméli, hogy a gazdasági irányítás megerősítése, ami az EU gazdasági, szociális és kohéziós

politikájának sarokköve, tényleges segítséget jelent az Európa 2020 stratégiában és az új európai kohéziós politikában rögzített célok eléréséhez.

1.5 Az EGSZB hozzá kíván járulni a gazdasági irányítás hatékony megerősítéséhez szükséges széles konszenzus kialakításához, ezért rámutat egyrészt az Európai Bizottság által követett megközelítésben rejlő néhány korlátra és kockázatra, másrészt az abban rejlő számottevő potenciálra.

1.6 Ha – mint ahogyan az Európai Bizottság hangsúlyozta ⁽¹⁾ – a tagállamokon belüli makrogazdasági egyensúlytalanság jelentkezése és elhúzódása a versenyképességi tényezők rovására írható, és ha a versenyképesség – az Európai Bizottság fogalom-meghatározását követve – „egy gazdaság arra való képessége, hogy a lakosság számára fenntartható módon magas és emelkedő életszínvonalat, valamint magas foglalkoztatottsági szintet biztosítson” ⁽²⁾, akkor ebből következően – és ezt a követelményt az EGSZB is hangsúlyozza – az említett egyensúlytalanságok értékeléséhez a gazdasági, pénzügyi és szociális okok szélesebb tárházát kell figyelembe venni.

⁽¹⁾ Az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Negyedéves jelentés az euróövezetről, 2010/1. szám.

⁽²⁾ COM(2002) 714 végleges.

1.7 Ezért az EGSZB úgy véli, hogy az egyensúlytalanságokat értékelő eredménytáblának gazdasági, pénzügyi és szociális mutatókból kellene állnia. Ebben az összefüggésben az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy figyelembe kell venni azokat az egyensúlytalanságokat, amelyek a tagállamokban jelentkező és a jelenlegi gazdasági és pénzügyi válság okai között szereplő nagyfokú és növekvő elosztási egyenlőtlenségekből következnek⁽³⁾.

1.8 A makrogazdasági különbségek nemcsak a Monetáris Unió következményei, hanem a közös belső piac megnyitásából is erednek. A határokon átnyúló munkamegosztás az egyes piacokon megfigyelhető különböző versenyelőnyökön és -hátrányokon alapul. A tervezett intézkedések ezért nem szabadna a különbségek kiegyenlítésére törekedniük, amikor azok a belső piac dinamikájából fakadnak, és nem fejtenek ki negatív hatást.

1.9 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a makrogazdasági egyensúlytalanságok értékelésekor a versenyképesség árakkal összefüggő és árártól független tényezőiről egyaránt korrekt és méltányos értékelést kell adni.

1.10 Az EGSZB reményének ad hangot azzal kapcsolatban, hogy az Európai Bizottság által előírt eredménytábla részét képező mutatók vizsgálatát kibővítik oly módon, hogy abban európai és nemzeti szinten az intézményi szereplők és a civil társadalmat képviselő szervezetek széles köre – köztük az EGSZB és a Régiók Bizottsága – is részt vehessen.

1.11 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság által javasolt eredménytáblát – mint a figyelmeztető mechanizmus részét – lényegében egy első értékelési eszközként kell tekinteni a megközelítésben rejlő technikai problémák miatt (a riasztási küszöb megállapítása, az egyensúlytalanság különböző forrásaibanak tulajdonított „fajsúly”, a figyelembe veendő időszak). Következésképpen ezt az eszközt minden esetben az adott tagállam egyensúlytalanságára vonatkozó tágabb és mélyrehatóbb gazdasági értékelésnek kell követnie.

1.12 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az egyensúlytalanságok meghatározása, a korrekciós intézkedések alkalmazása és az egyensúly ésszerű határidőn belüli helyreállása közötti kapcsolat közelről sem magától értetődő. Ebben az összefüggésben a folyamatot több tényező is késleltetheti: a) a makrogazdasági célkitűzések és eszközök közötti bonyolult összefüggések; b) az eszközök politikai döntéshozók általi közvetett ellenőrzése; c) a GMU országainak javasolt büntetési rendszer esetleges eredménytelensége.

1.13 Az EGSZB hangsúlyozza annak veszélyét, hogy az egyensúly helyreállítását célzó esetleges megszorító intézkedések a prociklikus politikának kedvezhetnek, amely kiszélesítené és meghosszabbítaná a gazdasági visszaesés jelenlegi szakaszát. Sőt,

az is előfordulhat, hogy az egyes tagállamok esetében a belső egyensúlytalanságok kezeléséhez előírt gazdaságpolitikai mix az EU egészére számára nem megfelelő.

1.14 Az EGSZB úgy véli, hogy – az elsődlegesen a magán-szektor túlzott eladósodásából fakadó makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzését célzó intézkedések keretében – alábecsülték az Európai Központi Bank (EKB), a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER), az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) és az Európai Bankhatóság (EBH) által gyakorolt felügyeleti és ellenőrzési képességet. Ezért az EGSZB azt kéri, hogy a fent említett szervezetek közötti koordináció keretében teremtsék meg a feltételeket ahhoz, hogy a bankrendszer hatékony – közvetett vagy közvetlen – felügyelete, illetve a megfelelő hitelszabályozási intézkedések végrehajtása biztosítva legyen, melyek (szabályozási) kritériumait megfelelően meg kell határozni.

1.15 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzését és korrekcióját célzó jogszabályi keretből hiányzik az EU költségvetésének átgondolása. Az euróövezet tagállamaiban különböző mértékben jelentkező „sokk” szükségessé teszi a makrogazdasági rendszer egyensúlyhelyreállító eszközeinek alkalmazását. Ebben az összefüggésben az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy lehetővé válik annak a potenciálnak az értékelése, amelyet a jelenleginél rugalmasabb, nagyobb forrásokkal rendelkező költségvetés kínálna. Ezzel lehetővé válnának a szükséges átcsoportosítások a sokkot elkerülő területekről a sokk által sújtott területekre, automatikus stabilizátorok vagy páneurópai beruházási projektek finanszírozása révén (pl. euró-kötvények kibocsátásával)⁽⁴⁾.

1.16 Az EGSZB újfent emlékeztet arra, hogy az európai gazdaságpolitikák hatékony összehangolása – amely alkalmas arra, hogy erős demokratikus legitimitás érzését keltse az európai polgárokban – szükségszerűen meghatározóbb szerepet ró az Európai Parlamentre, az EGSZB-re és a Régiók Bizottságára, azaz a polgárokat, a szociális partnereket és a civil társadalmat képviselő intézményekre⁽⁵⁾.

1.17 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Parlament meghatározó szerepet játszhat abban, hogy a makrogazdasági referenciakeretről, a megoldásra váró problémák fontossági sorrendjének megállapításáról és a végrehajtásra váró gazdaságpolitikák pontos meghatározásáról széles alapokon nyugvó konszenzus jöjjön létre. Ebben az összefüggésben az Európai Parlament

⁽⁴⁾ Monti M.: *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, Jelentés az Európai Bizottság elnökének, 2010. május. Delors J., Fernandes S., Mermet E.: *Le semestre européen: un essai à transformer. Notre Europe, Les Brefs*, 22. szám, 2011. február. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P.: *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, 2010. december, hozzáférhető online a következő címen: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ Az 1.15. ponttól az 1.18. pontig szereplő ajánlások megegyeznek az ECO/282. sz. véleményben szereplő ajánlásokkal, melynek tárgya: A Bizottság közleménye az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Központi Bank, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága részére – *A gazdaságpolitikai koordináció erősítése a stabilitás, a növekedés és a munkahelyteremtés érdekében – az európai unió gazdasági irányítás megszilárdításának eszközei*. HL 2011/C 107/02, 7. o.

⁽³⁾ ILO-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (A növekedéssel, a munkahelyteremtéssel és a társadalmi kohézióval összefüggő kihívások), az ILO-IMF közös konferenciájának vitairata, Oslo, 2010. szeptember 13. (67–73. o).

alapvető szerepet betöltő hely, ahol – a többi európai intézményi szervvel közösen – sor kerül egy olyan közös stratégia egyeztetésére, amely nem merül ki a szabályok és a formai eljárások kimondásában, hanem az európai polgárok bizalmának megszilárdítása és elvárásainak teljesítése érdekében a konkrét gazdaságpolitikákkal is részletesen foglalkozik.

1.18 Az EGSZB üdvözli az Európai Tanács 2011. március 24–25-i következtetését, amely szerint az EGSZB-t „szoros együttműködésbe” kell bevonni az európai szemeszter végrehajtása során „annak biztosítása érdekében, hogy ezeket az intézkedéseket széles körben támogassák”. Az EGSZB kész a teljes körű együttműködésre, és reméli, hogy mielőbb megkezdheti a Tanáccsal ennek megvitatását.

1.19 Az EGSZB – a civil párbeszéd fórumaként – a tagállamoknak szóló ajánlások megvitatása céljából szervezhetne egy évenkénti (összettel tartandó) külön ülést, ahol találkozhatnak egymással az érintett nemzeti gazdasági és szociális tanácsok, a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament, lehetőséget adva nemcsak az elfogadott stratégiák értékelésére, hanem azok nemzeti szintű terjesztésére és a mögéjük való felsorakozásra is.

1.20 Az EGSZB kívánatosnak tartja a makrogazdasági párbeszéd intenzívebb használatának kidolgozását oly módon, hogy az egyensúlytalanságok megelőzése és kiigazítása ne csak az Európai Bizottságra és a tagállamok kormányaira háruljon. A makrogazdasági párbeszéd ezáltal olyan eszközzé válna, amellyel a kormányok és a szociális partnerek közösen értékelnék az EU gazdasági helyzetét és az alkalmazandó intézkedéseket – szoros összefüggésben a társadalmi párbeszéd és a nemzeti egyeztetés folyamataival – oly módon, hogy az Európai Unió egészét érintő folyamatok koherensek legyenek a tagállamok folyamataival.

2. Az Európai Bizottság által a COM(2010) 525 és COM(2010) 527 végleges közleményekben javasolt korrekciós intézkedések aelső makrogazdasági egyensúlytalanságok kiigazítására

2.1 2010. június 30-án az Európai Bizottság előterjesztette *A gazdaságpolitikai koordináció erősítése a stabilitás, a növekedés és a munkahelyteremtés érdekében – az európai uniós gazdasági irányítási megszilárdításának eszközei* című közleményét⁽⁶⁾. Ezzel a közleménnyel az Európai Bizottság *A gazdaságpolitikai koordináció megerősítése* című közleményben⁽⁷⁾ már korábban megfogalmazott megállapításokat kívánta továbbvinni.

2.2 Az Európai Bizottság és Herman van Rompuy elnök által életre hívott munkacsoport, – a nemzetközi pénzügyi válság fényében – elismeri, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktumban rögzített, és utóbb az irányítási reform során megerősített mutatók betartása nem elegendő a GMU stabilitásának a biztosításához. A tagállamokban jelentkező makrogazdasági egyensúlytalanság is az európai gazdasági rendszer egészének károsodását okozhatja azzal, hogy hozzájárul egyrészt a közpénzek értékvesztéséhez, másrészt a pénzügyi feszültség növekedéséhez.

⁽⁶⁾ COM(2010) 367 végleges, az EGSZB *A gazdaságpolitikai koordináció erősítése* című véleményének tárgya; HL 2011/C 107/02., 7. o.

⁽⁷⁾ COM(2010) 250 végleges.

2.3 Ennek alapján az Európai Bizottság 2010. szeptember 29-én hat javaslatból álló jogszabálycsomagot terjesztett elő⁽⁸⁾, melyek célja jogszabályi keret előkészítése a tagállamok (stabilitási és növekedési paktumhoz kapcsolódó) költségvetési⁽⁹⁾ és makrogazdasági egyensúlytalanságainak megelőzése és kiigazítása érdekében. E vélemény tárgya a makrogazdasági egyensúlytalanságok felülvizsgálatára vonatkozó, a COM(2010) 525 és a COM(2010) 527 végleges közleményeken alapuló bizottsági javaslat, amely egyfelől a tagállamokban jelentkező túlzott egyensúlytalanságokra vonatkozó, kizárólag a GMU országaira korlátozódó szankciókat tartalmazó eljárással, másfelől az összes tagállamra érvényes figyelmeztetési mechanizmussal foglalkozik.

2.3.1 Az összes tagállamra vonatkozó figyelmeztetési mechanizmus felépítése a következő:

- az egyes tagállamokban a makrogazdasági egyensúlytalanságokból eredő kockázatok rendszeres értékelése gazdasági mutatókat és figyelmeztetési mechanizmus beindításához szükséges küszöbértékeket tartalmazó referenciakeret (eredménytábla) alapján;
- az eredménytábla nem mechanikus, hanem gazdasági szemléletű olvasata alapján azoknak a tagállamoknak az Európai Bizottság általi meghatározása – a helyzet tényleges súlyosságának értékelése céljából –, amelyek esetében vélhetően fennáll az egyensúlytalanság kockázata;
- az általános gazdasági helyzet mélyreható elemzése azon tagállamok esetében, ahol az eredménytábla különösen negatív képet fest;
- tényleges kockázat esetén az Európai Bizottság esetleges ajánlása az érintett tagállam számára, amelynek célja az egyensúlytalanság kiigazítása, és amely illeszkedik az európai szemeszterben előirányzott többi gazdaságpolitikai ajánláshoz (EUMSZ 121. cikk, (2) bekezdés);
- súlyos egyensúlytalanság kockázata esetén, vagy akkor, ha az euróövezetben ez a kockázat a többi tagállamra áttérjedve veszélyeztetné a GMU helyes működését, a túlzott egyensúlytalanság esetén követendő eljárás esetleges megindítása (EUMSZ 121. cikk, (4) bekezdés).

2.3.2 A túlzott egyensúlytalanság esetén követendő eljárásban a tagállamoknak korrekciós cselekvési tervet kell benyújtaniuk az Európai Unió Tanácsának. Ha a korrekciós intézkedések megfelelő minősítést kapnak, az eljárást felfüggesztik mindaddig, míg a tagállam az egyeztetett korrekciós tervet alkalmazza, azonban rendszeresen be kell számolnia az Ecofin Tanácsnak az elért eredményekről. Az eljárás csak akkor fejeződik be, amikor a Tanács az Európai Bizottság ajánlása alapján úgy ítéli meg, hogy az egyensúlytalanság annyira lecsökkent, hogy már nem minősül túlzottnak.

⁽⁸⁾ Bővebb információk:

http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

⁽⁹⁾ Az EGSZB véleménye a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről (lásd e Hivatalos Lap 46. oldalát).

2.3.3 Csak a GMU országaira érvényes, hogy a túlzott egyensúlyhiánnyal szemben mutatott tértelenség esetén szankciók alkalmazására kerül sor (a GDP maximum 0,1 %-a), azaz ha a tagállam két egymást követő határidő lejárta után sem nyújt be megfelelő korrekciós cselekvési tervet, vagy nem hajtja végre az előírt intézkedéseket.

2.4 A makrogazdasági egyensúlytalanságra figyelmeztető mechanizmus működésbe hozásához szükséges alapvető eszköz az Európai Bizottság által javasolt eredménytábla, amely kiegészül a tagállamok gazdasági helyzetéről szóló konkrét elemzéssel. Jellemzői a következők:

- i) korlátozott számú mutató az egyensúlytalanság és a versenyképességgel összefüggő problémák kimutatására;
- ii) riasztási küszöbök, amelyek átlépése aktiválja a megfigyelési státuszt;
- iii) a küszöbök differenciálásának lehetősége attól függően, hogy a tagállam az euróövezethez tartozik-e, vagy sem;
- iv) az eredménytábla folyamatosan „fejlődik”, mivel a mutatókészletnek az idő múlásával alkalmazkodnia kell az egyensúlytalanság különböző forrásainak változásaihoz.

2.4.1 Az Európai Bizottság első kutatásai alapján az alábbi mutatók kerülnek az eredménytáblába⁽¹⁰⁾ – melyek közül az első három a külkapcsolatokra, az utolsó négy a belső helyzetre vonatkozik:

- **a GDP-hez viszonyított folyó fizetési mérleg**, amely az ország nettó hitelezői vagy adósi pozícióját tükrözi a világ többi országához képest;
- **a GDP-hez viszonyított nettó külföldi eszközpozíciók**, melyek a folyó fizetési mérleg összegyenlegét tekintve a másik felet képviselik;
- **az effektív reálárfolyam alakulásának változása**, amely a fajlagos munkaerőköltségeken alapulva összegzi az ország versenyképességét (az euróövezet esetében differenciált küszöbértékekkel);
- **a lakóingatlanok reálárának emelkedése**, a spekulációs buborék jelentkezésének ellenőrzése céljából, vagy alternatívaként: **a hozzáadott érték nagyságának változása az ingatlanszektorban**, a teljes összegre vetítve;
- **magánszektorbeli hitel GDP-hez viszonyított aránya**, a magánszektorban a gazdasági ciklus, az infláció és a kamatláb változásaival szembeni érzékenységének megbecsülésére;

⁽¹⁰⁾ Európai Bizottság (DG ECFIN): *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism és A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010, Note for the Economic Policy Committee and the Alternates of the Economic and Financial Committee*, 2010. november 11. (vö. Centro Europa Ricerche – CER, 2011, Vincoli Esteri).

— **a magánszektorban nyújtott hitel változása**, ami a másik felet képviseli a magán-eladósodás állománymozgásait illetően;

— **az államadósság GDP-hez viszonyított aránya** – a tagállamok pénzügyi helyzetének hagyományos mutatójaként.

3. Az euróövezeten belüli tartós versenyképességi különbségek

3.1 A tagállamok belső makrogazdasági egyensúlytalansága a tagállamokban összpontosuló kereslet és a kínálat közötti tartós eltérésekkel függ össze, amelyek egy gazdaság összes megtakarításában szisztematikus többlet vagy hiányhoz vezetnek. Ez több – az összesített keresletet és kínálatot befolyásoló – tényezőtől következik, és a tagállamok, a GMU és az egész Európai Unió gazdaságának működésére negatívan hat.

3.2 Kedvezően kell tehát fogadni azt az új keletű figyelmet, amellyel az Európai Bizottság a tagállamokban jelentkező makrogazdasági egyensúlytalanságokra – a költségvetési egyenleghiányokhoz hasonlóan – az Európai Unió egészét érintő gazdasági és pénzügyi instabilitási tényezőkként tekint.

3.3 Egy évtized után, amikor az Európai Bizottság a GMU keretén belül kizárólag a költségvetési egyenlegek egyensúlyát felügyelte, most egy olyan eljárást indít útjára, amellyel a nemzeti teljesítményt minden kétséget kizáróan teljesebb körűen és az összes tagállamra kiterjedően értékelheti. Egyre nyilvánvalóbb: egy ország gazdasági növekedésének nem elég kizárólag a mennyiségi dimenzióját figyelembe venni, a növekedés minőségét is értékelni kell, azaz azonosítani kell azokat a makrogazdasági tényezőket, amelyek e folyamat fenntarthatóságának vagy éppen hiányának alapjául szolgálnak.

3.4 A GMU létrehozása azt a tévhitet keltette, hogy a tagállamok versenyképességének eltérései csak átmenetiek lesznek. Az euróval kapcsolatos tapasztalatok – túl azon, hogy megmutatták: ezek az eltérések bizony tartósak bizonyulnak –, arra is rámutattak, hogy ezek az eltérések nehezen fenntartható helyzetek megteremtésével alapjaiban rengetik meg a GMU-t – ahogyan azt az utóbbi hónapok pénzügyi válsága is bizonyítja.

3.4.1 Különösen a gazdasági válságot megelőző évtizedben mutatható ki tartós divergencia a termelékenységben – amely az effektív reálárfolyam alakulásában mutatkozott meg – és az euróövezethez tartozó országok versenyképességében (az export alakulása – lásd: a melléklet 1. és 2. ábráját)⁽¹¹⁾. E helyzet kivételességét nem annyira a létrejötté jelenti, hanem inkább az, hogy időben elhúzóódik, mivel a korábbi esetekben (a 70-es és 80-as években) a divergenciát az érintett országok nominális árfolyamainak ismételt kiigazításával szinte azonnal sikerült kiküszöbölni.

⁽¹¹⁾ Európai Bizottság – DG ECFIN: *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances, European Economy*, 2010/1. szám.

3.4.2 Ez a divergencia a tagállamok kereskedelmi egyenlegein is éreztette hatását. Németország, illetve a „periférikus” országok csoportját alkotó Portugália, Írország, Olaszország, Görögország és Spanyolország kereskedelmi mérlege ellentétes irányban alakul, és a hiány a többséggel egyező értékűnek tűnik⁽¹²⁾ (lásd: melléklet 3. és 4. ábra). A folyamat nem tűnik átmeneti jellegűnek, sőt, az eltérések a GMU létrehozása óta egyre mélyülnek – igaz, a 2008-as válság hatására mintha mérséklődtek volna.

3.4.3 A versenyképességben és az exportban az országok között huzamos ideje fennálló eltérések a folyó fizetési mérlegekben és a külfölddel szemben fennálló nettó vagyoni helyzetben is kezdenek megmutatkozni (lásd: a melléklet 5. és 6. ábrája), az euróövezet néhány tagállama számára középtávon nehezen fenntartható helyzetet teremtve.

4. A javasolt intézkedés kritikus pontjai

4.1 Ezzel a problematikus, és ugyanilyen határozott megoldásokat követelő környezettel szemben ugyanakkor bizonyos fokú bizonytalanság áll fenn az Európai Bizottság által alkalmazott megközelítéssel, és következésképp az abból következő esetleges kockázatokkal kapcsolatban.

4.2 Ha – mint ahogyan az Európai Bizottság is hangsúlyozta⁽¹³⁾ – a belső makrogazdasági egyensúlytalanságok jelentkezése és elhúzódása a versenyképesség tényezőinek rovására írható, és ha a versenyképesség – az Európai Bizottság fogalom-meghatározását követve – „egy gazdaság arra való képessége, hogy a lakosság számára fenntartható módon magas és emelkedő életszínvonalat, valamint magas foglalkoztatottsági szintet biztosítson”⁽¹⁴⁾, az EGSZB szerint a makrogazdasági egyensúlytalanságok alapját jelentő gazdasági, pénzügyi és társadalmi okok széles skáláját, azaz olyan mutatókat célszerű figyelembe venni, amelyek az eredménytáblába helyezve jelzik a potenciális makrogazdasági egyensúlytalanságokat.

4.2.1 A versenyképességi tényezők között egyaránt megtalálhatók az – effektív reálárfolyam alapján kialakuló – árhoz kapcsolódó, illetve nem az árhoz kapcsolódó, de ugyanolyan fontos tényezők. Ez utóbbiak közé tartoznak a termékdifferenciálódások, az előállított javak technológiai színvonala, a termékínálat minősége, a termékhez társuló szolgáltatások (támogató szolgáltatások) minősége stb. Ezek egy sor olyan kritériumot képviselnek, amelyeknek döntő szerep jut egy termelési rendszer versenyképességének meghatározásában, és amelyek – bár nehéz őket egyetlen mutatóban számszerűsíteni – minden bizonnyal kellő erőfeszítést igényelnének a GMU-hoz tartozó tagállamok versenyképességi szintjének és dinamikájának jelzésére alkalmas változók pontos meghatározásához.

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B.: *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, feljegyzés az Európai Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottsága részére, 2010. szeptember.

⁽¹³⁾ Az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Negyedéves jelentés az euróövezetről, 2010/1. szám.

⁽¹⁴⁾ A Bizottság közleménye a Tanács, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága részére – Az iparpolitika egy kibővült Európában (COM(2002) 714 végleges).

4.2.2 Az Európai Bizottság első, a mutatók kiválasztására irányuló elemzései azt mutatják, hogy az egyensúlytalanságok létrehozásában a tagállamokon belüli jelentős és növekvő egyenlőtlenségek hatását – amelyet hosszú ideig, legalább az utóbbi húsz évben erőteljes forráselosztási és bérezési egyenlőtlenségek jellemeztek – alulbecsülték. Különösen ki kell emelni az egyenlőtlenségek szerepét abban, hogy a javak és szolgáltatások kínálatának világméretűvé válása és a fogyasztók vásárlóerejének gyengülése közötti egyensúly hiánya miatt utat engedtek a gazdasági és pénzügyi válságnak⁽¹⁵⁾.

4.2.3 Az eredménytáblába illesztendő mutatóknak azonosítaniuk kell azokat a tényezőket, amelyek az összesített keresletben-kínálatban makrogazdasági, pénzügyi és szociális jelenségekből eredő egyensúlytalanságot okoznak. Például érdemes lenne beilleszteni az eredménytáblába vagy a jövedelmek Gini-féle koncentrációmutatóját, amely a mediterrán és az angolszász országok esetében különösen magas értékeket mutat⁽¹⁶⁾, vagy pedig az egyes országok tényleges és potenciális termelése közti különbséget. Így figyelembe lehetne venni a gazdasági ciklust.

4.2.4 Üdvözlendő lenne tehát, ha az eredménytáblába illesztendő mutatókról folytatott eszmecsere oly módon terjesztenék ki, hogy abban európai és nemzeti szinten az intézményi szereplők és a civil társadalmat képviselő szervezetek széles köre – köztük az EGSZB és a Régiók Bizottsága – is részt vehet.

4.3 Ezenkívül az Európai Bizottság megközelítésében az adóügyi és a makroökonómiai kormányzás között vont párhuzam gyengének és tudományosan kevésbé megalapozottnak tűnik. Míg ugyanis a GMU-hoz tartozó tagállamok adópolitikájának folyamatos ellenőrzése indokolt⁽¹⁷⁾, a belső makrogazdasági egyensúlytalanságok koordinációjának okai és módjai már vitathatóbbak, jóllehet a felügyeleti eljárás konkrét igényeken alapszik⁽¹⁸⁾.

4.3.1 Mivel az egyensúlytalanságnak számos oka van, többféle, ezzel egy időben nyomon követendő tényező létezik (külkereskedelem, termelési költségek, a forráselosztás egyenlőtlenségei, árral kapcsolatos vagy attól független termelékenység tényezők, ingatlan- és pénzügyi spekulációs buborék stb.), melyek a termelési rendszeren kívüli kulturális és társadalmi elemekkel is (például a fogyasztók és megtakarítók preferenciái

⁽¹⁵⁾ ILO-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (A növekedéssel, a munkahelyteremtéssel és a társadalmi kohézióval összefüggő kihívások), az ILO-IMF közös konferenciájának vitairata, Oslo, 2010. szeptember 13. (67-73. o).

⁽¹⁶⁾ OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008. október.

⁽¹⁷⁾ Ezek a negatív spillover-hatáshoz kapcsolódnak, amelyek a közös kamatláb révén a monetáris unióban belül az eladósodott országokból az Unió stabil országai felé gyűrűznek. De Grauwe P.: *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, 10. fejezet.

⁽¹⁸⁾ Tabellini G.: *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, 2010. október, hozzáférhető online a következő címen: www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

és magatartása) is kölcsönhatásban állnak. E tényezők meghatározásán és kiválasztásán túl felmerül a riasztási küszöb megállapításával és az egyensúlytalanság eltérő forrásainak komparatív értékelésével járó probléma is ⁽¹⁹⁾.

4.3.2 Ehhez jön még, hogy az egyensúlytalanságok riasztási küszöbök segítségével történő azonosítása, a korrekciós intézkedések és az egyensúlytalanságokból ésszerű időn belüli lábra állás közötti kapcsolat nem magától értetődő. Nem biztos, hogy a makrogazdasági egyensúly visszaállítását célzó intézkedéssel a legmegfelelőbb gazdaságpolitikai válaszok is megtalálhatók. Ellenkezőleg: a hibás döntések a prociklikus politikának kedvezhetnek, amely kiszélesítené és meghosszabbítaná a gazdasági visszaesés jelenlegi szakaszát, amikor épp ellenkezőleg, a keresletet támogató expanziós intézkedésekre lenne szükség. Sőt, az is előfordulhat, hogy az egyes tagállamok számára a belső egyensúlytalanságok kezeléséhez előírt gazdaságpolitikai mix az EU egésze számára nem megfelelő.

4.3.3 Azok a mutatók, amelyek felé a felügyelet érdekében a Európai Bizottság látszólag hajlik – mindenekelőtt az árak és a bérek, és ennél fogva a versenyképesség –, először is nem a közszférához tartozó szereplőktől függenek (vállalkozások és szakszervezetek), ezért a gazdaságpolitika csak közvetett módon és késleltetve ellenőrizheti azokat ösztönzők, a konkurencia szabályozása és társadalmi párbeszéd formájában. Mindez azt eredményezi, hogy ezek a változók kevésbé lesznek fogékonnyak az automatizmusokkal operálók, gyors beavatkozások iránt, ezért az Európai Bizottság javaslata nem véletlenül utal arra, hogy az új szabályok alkalmazása terén rugalmasságot és folyamatos fejlődést kell tanúsítani.

4.4 A javasolt jogalkotási csomagból azonban hiányzik a monetáris és hitelpolitikáról alkotott időszzerű elgondolás, amely a pénzügyi felügyelet és a magánszektorra érintő túlzott adóssághalmozás (és ezzel párhuzamosan a túlzott követelés-halmozás) ellenőrzése terén termékenyebb talajt nyújtana a fokozottabb koordinációhoz, ⁽²⁰⁾ és mindahhoz, amiről az EGSZB már korábban előterjesztett néhány javaslatot ⁽²¹⁾. A javaslat egyáltalán nem utal arra a gazdasági stabilizáló szerepre, amelyet az Európai Központi Bank – az őt joggal megillető alapszabályi autonómia betartásával – tölthetne be a központi nemzeti bankok hálózatával, valamint az újonnan létrehozott Európai Rendszerkockázati Testülettel és Európai Bankhatósággal karöltve.

4.4.1 Az utóbbi intézmények minden jel szerint – legalábbis potenciálisan – képesek arra, hogy szemben a korábbi gyakorlattal, amikor a nem megfelelő szabályok és gyakorlat teret

adott a túlzásoknak és következképpen válságba taszított néhány tagállamot, veszélybe sodorva ezzel az egész GMU stabilitását, most egy körültekintőbb és éberebb európai hitelfelügyeleti politikát vezessenek be. Ne feledjük: a most nehézségekkel küzdő országok (például Írország és Spanyolország) 2007-ig betartották a stabilitási és növekedési paktumban előírt kötelezettségeket, költségvetésük kiegyensúlyozott, államadósságuk pedig alacsony volt, miközben a hitel oldalán anélkül növelték az építőipari boomot tápláló kínálatot, hogy az EU monetáris hatóságai foglalkoztak volna ezzel a túlzott terjeszkedéssel. Ezek a problémák a hitelminősítő intézetek szerepével is összefüggnek, különösen a tagállamok közpénzeivel kapcsolatban meghozott döntésekkel, amelyek vonatkozásában az EGSZB már korábban aggodalmának adott hangot ⁽²²⁾.

4.4.2 Ezért időszzerűnek tűnik, hogy az Európai Unióban kiosztásra kerüljenek a tagállamok túlzott hitelnyújtását megakadályozó, speciális felügyeleti és szabályozási jogkörök, különösen a jelzáloghitelek engedélyezését illetően ⁽²³⁾. Egy GMU-hoz hasonló integrált pénzügyi övezetben kívánatos lenne, hogy a felügyeleti és szabályozási jogkörrel ne a nemzeti hatóságokat, hanem egy külső szervezetet ruházzanak fel. Az új európai pénzügyi hatóságokat pedig olyan hatáskörrel és jogkörrel kellene felruházni, amelyek segítségével hatékony, közvetlen vagy közvetett felügyeletet gyakorolhatnak a bankrendszer felett, és hitelszabályozó intézkedéseket hozhatnak, melyek (szabályozási) kritériumait megfelelően meg kell határozni.

4.5 Végezetül megemlítendő, hogy az előterjesztett jogalkotási csomagból kimaradt az Európai Unió költségvetésének átgondolása. Tekintettel az euróövezet tagállamaiban esetleg fellépő aszimmetrikus sokkra – azaz a kereslet-kínálat egyes országokban pozitívan, máshol negatívan jelentkező változásaira –, és arra, hogy sem az árfolyam, sem a kamatláb mozgására nincs lehetőség ⁽²⁴⁾, a gazdasági rendszer egyéb kiigazító eszközeihez kell folyamodni. A rendszerint kevésbé rugalmas árak és bérek mellett a gazdaságtudomány szerint ilyen helyzetben az egyetlen hatásos eszköz egy rugalmasabb, a jelenleginél gazdagabb forrásokkal ellátott költségvetési rendszer megléte. Ezzel lehetővé válnának a szükséges átcsoportosítások a sokkot elkerülő területekről a sokk által sújtott területekre, automatikus stabilizátorok vagy páneurópai beruházási projektek finanszírozása révén (pl. euró-kötvények kibocsátásával). ⁽²⁵⁾

⁽²²⁾ Az EGSZB véleményei a minősítő intézetekről HL 2009/C 277/25., 117. o. és a hitelminősítő intézetekről HL 2011/C 54/12., 37. o.

⁽²³⁾ Spaventa L.: *How to prevent excessive current account imbalances*, Euro-Intelligence, 2010. szeptember, hozzáférhető online a következő címen: http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&ttnews%5Btt_news%5D=2909&tx_ttnews%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0.

⁽²⁴⁾ Ha a negatív és pozitív változások a monetáris unió szintjén kiegyenlítődnek, akkor az Unió Központi Bankjának nem lesz oka beavatkozni a monetáris politikába (vö.: De Grauwe P.: *Economics of Monetary Union*, id. mű., i. fejezet).

⁽²⁵⁾ Monti M.: *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, Jelentés az Európai Bizottság elnökének, 2010. május. Delors J., Fernandes S., Mermet E.: *Le semestre européen: un essai à transformer. Notre Europe, Les Brefs*, 22. szám, 2011. február. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C.: *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, 2010. december, hozzáférhető online a következő címen: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽¹⁹⁾ Belke A.: *Reinforcing EU Governance*, in: *Times of Crisis The Commission Proposal and beyond*: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW vitairat, Berlin, 2010. november.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P.: *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, 2010. október, hozzáférhető online a következő oldalon: www.voxeu.com/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L.: *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, 2010. október, hozzáférhető online a következő oldalon: www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G.: *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, 2010. október, hozzáférhető online a következő címen: www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ Az EGSZB véleménye: *Az államadóssággal kapcsolatos válság hatása az EU irányítására* HL 2011/C 51/03., 15. o.

4.6 A túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságok korrekciójára irányuló, ösztönzőkön és szankciókon alapuló megközelítések közötti egyensúly kialakítása érdekében az EGSZB azt ajánlja, hogy a begyűjtött büntetések összegét – az Európai Bizottság javaslatával ellentétben – ne osszák el a tagállamok között GNI-jük mértéke szerint, hanem irányítsák az európai stabilizációs mechanizmusba.

4.7 Az EGSZB e véleményében újfent emlékeztet arra⁽²⁶⁾, hogy a szabályok és az automatizmusok – mivel azok szinte mindig rendkívüli és előre nem látható események folyamánai – nem csak a súlyos válságok megelőzésében bizonyulhatnak kevésbé hatékonyak, de fennáll annak is a veszélye, hogy tovább rontanak a helyzeten. Ezek a szabályok és automatizmusok egyrészt alááshatják az európai polgárok bizalmát az Európai Unió intézményei iránt, amelyek a közvélekedés szerint vonakodnak politikai döntéseket hozni, inkább a „brüsszeli technokratákra” bízzák azt – amint az az Eurobarométer felméréseiben is szerepel⁽²⁷⁾, másrészt a problémák megoldása terén olyan hagyományos megközelítést közvetítenek, amely a növekedés, a társadalmi igazságosság és a környezetkárosodás témáit háttérbe szorítva kockáztatja, hogy az Európa 2020 stratégia ambícióit már csírájukban elfojtja.

4.8 Úgy tűnik, hogy a pénzügyi tevékenységeket irányító és a válság mögött meghúzódó oknak tekintett rövid távú szemlélet most az európai politika kulcsfontosságú irányelvévé lép elő⁽²⁸⁾. Az uniós intézményekben és kormányközi területen⁽²⁹⁾ túlsúlyban vannak az azonnali intézkedések – akár a gyors döntést igénylő válsághelyzetekre adott válaszként, akár a jelentősebb tagállamok közvéleményének alakulására válaszul, amelyet a politikusok különösen a soron következő választások alkalmával követnek aggodva.

5. Intézkedési lehetőségek a makrogazdasági egyensúlytalanságok kivédésére

5.1 Az európai gazdaságpolitikák hatékony összehangolása, amelyet a választási folyamatok és a közvélemény hirtelen pálfordulásai nem tudnak befolyásolni, szükségszerűen erőteljesebb szerepet ró a polgárokat, a szociális partnereket és a civil társadalmat képviselő Európai Parlamentre, a Régiók Bizottságára és az EGSZB-re. Ezen intézményeken belül az Európai Bizottság által előírt koordinációs folyamat a megelőző és korrekciós eljárások érdekében erős demokratikus legitimitást kap, és így végrehajtásuk érdekében széles körű konszenzus alakulhat ki.

5.2 Az európai szemeszter jelenlegi fázisában az Európai Parlamentnek csak másodlagos szerepkör jut, amely a vita első szakaszára és a koordinációs folyamat kezdeti iránymutatására korlátozódik, miközben jelentősebb és hatékonyabb lehetne, ha összeegyeztetnék az egyes tagállamok költségvetését megvitató és elfogadó nemzeti parlamentek tevékenységével. Az Európai

Parlament meghatározó szerepet játszhat abban, hogy a makrogazdasági referenciakeretről, a megoldásra váró problémák fontossági sorrendjének megállapításáról és a végrehajtásra váró gazdaságpolitikák pontos meghatározásáról széles alapokon nyugvó konszenzus jöjjön létre. Az Európai Parlament alapvető szerepet betöltő hely, ahol sor kerül egy olyan közös stratégia egyeztetésére, amely nem merül ki a szabályok és a formai eljárások kimondásában, hanem az európai polgárok bizalmának megszilárdítása és elvárásainak teljesítése érdekében a konkrét gazdaságpolitikákkal is részletesen foglalkozik.

5.3 A versenyképesség egyenlőtlenségeinek előtérbe kerülése miatt fokozottabb figyelmet kell fordítani a kormányok, a szociális partnerek és a civil társadalom közötti tárgyalásokra, különösen az euróövezetben, ahol a tagállamok nem rendelkeznek az árfolyam-kiigazítás eszközével. A kormányok, a társadalmi párbeszéd résztvevői (szakszervezetek és vállalkozói szövetségek) és a civil társadalom közötti kapcsolatoknak tehát az Európai Bizottság által felvázolt stratégia szerves részévé kell válniuk.

5.4 Ez az a keret, amelyben az EGSZB az európai intézmények konzultatív szerveként részt vállalhat az Európai Unió gazdasági kormányzásának megszilárdításában, mint olyan fórum, amely elősegíti a civil társadalmat képviselő szervezetek közötti párbeszédet. Az EGSZB által biztosított hozzáadott érték pontosan az, hogy képviseli a gazdaságpolitikára vonatkozó társadalmi egyetértést tagállami szinten meghatározó szervezeteket. Ez teszi lehetővé az EGSZB számára, hogy jelentősen hozzájáruljon nemcsak a politikai vezetők, hanem elsősorban a tagállamok polgárai körében is az elkötelezettséghez és felelősségvállaláshoz.

5.4.1 Az EGSZB évenkénti külön ülést hívhatna össze, ahol megvitatják az ajánlásokat, valamint a nemzeti szintű reformokra vonatkozó egyetértés elérésének módját, figyelembe véve a meghozott intézkedések szociális hatásait is⁽³⁰⁾. Egy ilyen megbeszélésre összel, a tagállamok számára megfogalmazott ajánlások hivatalos elfogadása után kerülhetne sor, az ott megfogalmazott következtetések pedig alapul szolgálhatnak a megfelelő nemzeti gazdasági és szociális tanácsokkal, a nemzeti parlamentekkel és az Európai Parlamenttel folytatandó megbeszélésekhez, lehetővé téve mind az elfogadott stratégiák értékelését, mind pedig azok nemzeti szintű terjesztését.

5.5 Szükséges lenne továbbá a makrogazdasági párbeszéd intenzívebb és célirányos használatának támogatása. Minőségi ugrás révén a makrogazdasági párbeszéd olyan eszközzé válna, amellyel a kormányok és a szociális partnerek közösen értékelnék az Európai Unió gazdasági helyzetét és a meghozandó intézkedéseket, szorosan kapcsolódva a társadalmi párbeszéd és a nemzeti egyeztetés folyamataihoz oly módon, hogy az Európai Unió és a tagállamok folyamatai koherensek legyenek egymással a szociális összeférhetőség szempontjainak betartásával.

⁽²⁶⁾ Ez a meglátás már az EGSZB *A gazdaságpolitikai koordináció erősítése* című véleményében is szerepel, HL 2011/C 107/02., 7. o.

⁽²⁷⁾ A bizalomvesztés nem annyira az EU intézményeivel szemben jelentkezik, mint abban, hogy érdemes-e az EU-hoz tartozni. Eurobarométer-adatok – Első eredmények, QA9a és QA10a kérdések.

⁽²⁸⁾ Monti M.: *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 2010. december 13.

⁽²⁹⁾ Elég csak a 2011. február 4-én a francia és a német kormány által előterjesztett versenyképességi paktumra gondolni.

⁽³⁰⁾ Ahogyan azt az EGSZB már *A gazdaságpolitikai koordináció erősítése* című véleményében is javasolta, HL C 107., 2011.4.6., 7. o.

5.5.1 Az egyensúlytalanságok megelőzése és kiigazítása nem hárulhat kizárólag az Európai Bizottság és a tagállamok kormányaira ⁽³¹⁾. A bérek és az árak kialakításának folyamata súlyponti helyet foglal el a makrogazdasági egyensúlytalanságok nyomán követési mechanizmusának egészében, így bármely politikai fellépésnek tekintetbe kell vennie az európai szerződés 153. cikkének (5) bekezdését, és be kell vonnia a szociális partnereket nemzeti és európai szinten egyaránt. Ebben az összefüggésben a makrogazdasági párbeszéd európai szinten egy stabil szerkezettel és szervezettel erősíthető meg, míg nemzeti

szinten a társadalmi párbeszéd és a kijelölt intézmények köré szerveződhet legjobban. A nemzeti kormányoknak támogatniuk és ösztönözniük kellene a vállalkozások és szakszervezetek részvételét ezekben a szervezetekben, valamint az ott zajló kollektív tárgyalás formáit. Az egyensúlytalanságok nemzeti reformok útján történő korrekciójának összetettségével és késedelmével szemben a makrogazdasági párbeszéd megszilárdítása hatékonyabb, gyorsabb és összehangoltabb eszköz lenne a makrogazdasági problémák és a munkaerőpiac kohéziójának fenntartásához.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 5-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A.: *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, in: Social Europe Journal, 2010. július 30., hozzáférhető online a következő címen: www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. Watt A.: *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed*, in: paper for European Alternatives, 2010., hozzáférhető online a következő címen: www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Fehér könyv a biztosítási garanciarendszerekről

(COM(2010) 370 végleges)

(2011/C 218/10)

Előadó: **Joachim WUERMELING**

2010. április 29-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Fehér könyv: Biztosítási garanciarendszerek

COM(2010) 370 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. április 5-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 5-i ülésnapon) 148 szavazattal 7 ellenében, 10 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottság biztosítási garanciarendszerekről szóló fehér könyvét. Támogatja az Európai Bizottság törekvéseit, hogy az EU-n belül intézkedésekre tegyen javaslatokat a biztosítottak védelméről.

1.2 Az EGSZB támogatja azokat az európai bizottsági törekvéseket, hogy garanciarendszerekre vonatkozó harmonizált szabályokat léptessenek életbe. Támogatja az Európai Bizottságot, hogy magas védelmi szintet biztosító európai irányelvet vezessenek be olyan harmonizációs minimumkövetelmények formájában, melyek célja, hogy a nemzeti rendszerek kiegészítő védelmet nyújthassanak. A garanciarendszert végső megoldásként („last resort”) kell bevezetni, ha a többi eszközben, legalábbis a felülvizelési jogi eszközökben lévő lehetőségeket már kimerítették.

1.3 Ennek kapcsán hangsúlyozni kellene, hogy az elmúlt két évben a felülvizelés és a saját tőkével szembeni követelményeknek köszönhetően lényegesen jobb előzetes intézkedések születtek a biztosítók fizetőképességét illetően. A tapasztalatok szerint a biztosítók esetében ritka a csőd, a cél pedig az, hogy ennek az intézkedésnek köszönhetően még ritkább legyen. A garanciarendszerek kidolgozásakor figyelembe kellene venni ezt a szempontot, hogy egyensúlyban legyen egymással a költség és a haszon oldala. Az EGSZB ezért olyan uniós célkitűzéseket szorgalmaz, amelyekkel egyrészt garantálható a fogyasztók és a munkavállalók biztonsága, másrészt pedig alacsony szinten tartják a vállalatok és a biztosítottak ráfordításait.

1.4 Az EGSZB szerint az Európai Bizottság helyesen jár el, amikor a fehér könyvben felveti a garanciarendszerek korlátlan fedezetének problematikáját. El kell kerülni, hogy szilárd alapokon álló biztosítótársaságok maguk is nehéz helyzetbe kerüljenek a korlátlan felelősség miatt. Az EGSZB ezért üdvözlí, hogy az Európai Bizottság a fehér könyvben fontolóra veszi, hogy korlátozásokat vezessen be a kárigényekre vonatkozóan.

1.5 Egy jogalkotási kezdeményezés során az Európai Bizottságnak kiemelt figyelmet kellene szentelnie annak a kérdésnek,

hogy mikor alkalmazható a garanciarendszer. Az mindenesetre fontos, hogy a garanciarendszer csak azt követően legyen elindítható, ha már az összes felülvizelési jogi eszközben lévő lehetőségeket kimerítették. A Szolvencia II. keretirányelv szerinti minimumtőke-szükséglet elegendő kell hogy legyen a garanciarendszer elindításához.

1.6 Az EGSZB azt javasolja, hogy a rendszerek finanszírozásának kérdéséhez még egyszer vizsgálják meg azokat a különböző lehetőségeket, melyek a Szolvencia II. keretirányelvhez készített ötödik mennyiségi hatástanulmány (QIS 5) eredményeire épülnek. Megfontolandó lehet, hogy uniós szinten rögzítsenek egy bizonyos védelmi szintet, a speciális finanszírozást viszont az adott nemzeti és szektorális kockázat alapján határozzák meg.

1.7 Az európai szabályozásnak a meglévő nemzeti garanciarendszereket is szem előtt tartva magas szintű és megfelelő védelmi normát kellene előírnia. A szervezési kérdéseket, mint például a járulékok előteremtésének részleteit, a finanszírozás időpontját, a készletek továbbvitelével vagy kártérítéssel kapcsolatos döntést, illetve a speciális garanciarendszerek bevezetését az adott divíziókra, a tagállamokra lehet majd bízni.

2. Bevezetés

2.1 A biztosítások olyan alapvető kockázatokra nyújtanak fedezetet a fogyasztó számára, mint a betegség, baleset vagy a kártérítési felelősség, és előgondoskodást jelentenek az idős korra.⁽¹⁾ A biztosítás hiánya helyrehozhatatlan veszteséget okozhat a fogyasztónak: vagyonának részleges vagy akár teljes elvesztésétől egészen az elszegényedésig.

2.1.1 Az, hogy mennyire van szükség garanciarendszerre, különbözőképpen jelenik meg az egyes biztosítási üzletágakban. Míg az életbiztosításnál rendszeresen fennáll annak a veszélye, hogy elúszik a megtakarított tőke, a kár elleni biztosítás esetében erről nincs szó.

⁽¹⁾ CESE 1164/2010, 1.4. pont.

2.1.2 A tőkeképző életbiztosítás a hosszú távú öregségi ellátásra vagy az elhunyt rokonainak ellátásra szolgál. Megszűnéskor a magángondoskodás jelentős része elértéktelenedne, ha nem lenne csődbiztosítás. Súlyos esetben az állami szociális rendszereknek kell helytállniuk. Ezért az EGSZB szerint ezen a területen a legégetőbb a garanciarendszerek bevezetése.

2.1.3 A kár elleni és a felelősségbiztosítás esetében védelmezni kell azokat a biztosítottakat, akiknek a fizetéseképtelenség időpontjában még nem rendezett kártérítési igényük volt. A többi biztosított esetében azonban nem merül fel az a probléma, hogy a biztosított csak kedvezőtlenebb feltételek mellett köthet új szerződést egy másik biztosítónál, mivel időközben megöregedett, vagy romlott egészségi állapota. Egy új biztosítás rendszerint hasonló piaci feltételek mellett köthető.

2.2 Az Európai Bizottság adatai szerint az 5 200 biztosító-társaságból 1994 óta 130 cég lett fizetéseképtelen (2008-as adat). Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy a cégeket törvény kötelezi saját tőke készenlétben tartására, amellyel ilyen esetben teljesen vagy legalább részben ki lehet elégíteni a biztosítottak igényeit.

2.3 Ezért eddig nem tartották szükségesnek, hogy Európá-szerte garanciarendszereket vezessenek be arra a ritkán előforduló esetre, ha egy biztosító csődbe menne. 2001-ben az Európai Bizottság elkezdett ugyan dolgozni egy irányelven, de a projektet aztán leállították. A piacgazdasági rendszerekben nem megszokottak a kollektív garanciarendszerek, a pénzügyi szektorban azonban a speciális fogyasztói kockázatok miatt gyakran vezetnek be ilyeneket.

2.4 A bankszektorban a pénzügyi piacokat alapjaiban destabilizáló bankpánik veszélye miatt már 1994 óta létezik európai szintű betétbiztosítás. ⁽²⁾ Ezt most aktualizálják. ⁽³⁾ A biztosítási szektorban azonban más kockázatok vannak, mint a bankszektorban. Legfőképpen nincs pánik, és nem merül fel refinanszírozási igény. Ezért itt strukturális szempontból máshogy kell kialakítani a hatékony garanciarendszert, mint a bankok esetében.

2.5 Annak érdekében, hogy az ügyfelek ne veszítsék el jogsultságukat, a törvényalkotó széles körű óvintézkedéseket tett a biztosításokra vonatkozóan: átfogó, proaktív felügyelet; szigorú tőkebefektetési szabályok; a váromány védelme a csődjogban. A Szolvencia II. irányelv végrehajtásának köszönhetően tovább csökken annak kockázata, hogy egy biztosító nehéz helyzetbe kerüljön. ⁽⁴⁾

2.6 Az elsődleges biztosítás kockázatait ráadásul viszontbiztosításokkal még külön bebiztosítják, tovább csökkentve ezzel a csőd kockázatát. Azzal, hogy a viszontbiztosítás szintjén számos kockázatot egybevesznek és diverzifikálnak, erős biztosítotti szövetség jön létre, amely további védelmet jelent a fogyasztó számára.

2.7 Ráadásul a pénzügyi válság nyomán az EU teljesen új európai alapokra helyezte a pénzügyi felügyeletet. Ennek részeként – már ami a biztosításokat illeti – létrehozták az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatáinyugdíj-hatóságot (EIOPA).

2.8 A biztosítási szektor túlnyomórészt stabil maradt a pénzügyi válságban. Nem ez a szektor volt a válság okozója, ⁽⁵⁾ de annak hatásai itt is érezhetőek voltak. Az európai biztosítóknak értécsökkenést kellett elszenvedniük, valamint a mentőakciók és a monetáris politika miatt alacsonyan tartott kamatok megnehezítik számukra, hogy kigazdálkodják a tőkebefektetések megfelelő hozamait. Az ágazatban előforduló spekulatív krízisek nem a hagyományos biztosítási tevékenységre, hanem a bankokhoz hasonló fedezeti ügyletekre vezethetők vissza. Erre példa az amerikai AIG, illetve a közelmúltban az Ambac esete. Ilyesmire a jövőben is sor kerülhet, főleg olyan vállalatok és pénzügyi konglomerátumok esetében, melyek bank- és biztosítási tevékenységet is folytatnak egyben.

2.9 A 27 tagállamból 12-ben már most is vannak biztosítókra vonatkozó garanciarendszerek. ⁽⁶⁾ Nagyon összetett rendszerekről van szó: egyes tagállamokban csak bizonyos üzletágakra van biztosítás. Ráadásul az is változó, hogy mi mindent fedeznek a rendszerek. Részben vannak állami garanciák is.

2.10 Azok a biztosítókonsernek, melyek működése egész Európára kiterjed, az egyes nemzeti piacokon általában önálló nemzeti leányvállalatokkal vannak jelen, melyek az ottani nemzeti biztosítási rendszerbe fizetnének be. Ha egy európai nagyvállalat kritikus helyzetbe kerülne, akkor a nemzeti garanciarendszerek rendszerint elegendőek ahhoz, hogy megvédjék az ügyfeleket. Az EGSZB ugyanakkor ösztönzi, hogy a határokon átnyúló tevékenységet folytató biztosítótársaságok európai garanciarendszerének létrehozása révén előre gondoskodjanak azokról a helyzetekről, amelyekben a nemzeti garanciarendszer nem lenne elegendő.

2.11 A garanciarendszer költségeit végső soron – magasabb díjak formájában – a biztosítottakra terhelik. Az egyes fogyasztó így védve van ugyan a csőd ellen, ennek költségeit viszont a fogyasztók viselik együttesen.

3. Megjegyzések az európai bizottsági fehér könyv 3. fejezetében foglaltakhoz

3.1 A lehetséges uniós fellépés jellege (fehér könyv 3.1. pont)

Az egyes nemzeti biztosítási piacok nagyon eltérnek egymástól a termékpaletta és a kockázati struktúra szempontjából. Eszközül egy minimális harmonizációt előíró irányelvet kellene választani, hogy a tagállamok megfelelően figyelembe vehessék a csődjoggal, a szerződéses joggal, az adójoggal és a szociális joggal kapcsolatos nemzeti sajátosságokat, illetve hogy meg lehessen tartani a garanciarendszerek már meglévő és bevált eszközeit, amennyiben összhangban vannak az irányelv rendelkezéseivel.

⁽⁵⁾ CESE 1164/2010, 1.3. pont.

⁽⁶⁾ Az OECD-országokban működő ilyen rendszerekről nyújt áttekintést az OECD 2010. november 11-i DAF/AS/WD (2010) 20. számú jelentése.

⁽²⁾ HL L 135., 1994.5.31., 5. o.; HL L 84., 1997.3.26., 22. o.

⁽³⁾ COM(2010) 368 végleges – 2010/0207 (COD) 2010.7.12.

⁽⁴⁾ HL C 224/11., 2008.8.30., 3.1. pont.

3.2 A központosítás szintje és a biztosítási garanciarendszerek szerepe (fehér könyv 3.2. pont)

3.2.1 Elsősorban arról van szó, hogy eleve ne is következzen be, hogy fizetésképtelenné váljon egy biztosító. Ehhez először is egy hatékony felügyeleti rendszerről kell gondoskodni. Amennyiben ez nem sikerül, akkor lehet használni a garanciarendszereket.

3.3 Területi hatály (fehér könyv 3.3. pont)

Az Európai Bizottság – joggal – a székhely szerinti tagállam elvét favorizálja. Ez egybevágh az európai biztosítási felügyelet alapelveivel: az EU-ban engedélyezett biztosítók valamennyi tevékenységének felügyelete a Szolvencia II. irányelv alapján történik a biztosítók székhelye szerinti államban. Ez azokra az ügyletekre is vonatkozik, melyeket a letelepedés szabadsága alapján nem önálló telephelyeken keresztül, illetve a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján határokon átnyúló szolgáltatások keretében bonyolítanak.

3.4 Védett biztosítási termékek (fehér könyv 3.4. pont)

3.4.1 Mivel az életbiztosítás és a kár elleni biztosítás különbözik egymástól, ésszerű, ha külön biztosítjuk ezeket a területeket. Az üzletágakon belül a kockázat nagyjából homogén. Nem indokolt a kölcsönös felelősségvállalás. Nehezen magyarázható viszont, hogy például egy otthonbiztosítás kedvezményezettjének miért kell egy olyan garanciarendszerért díjat fizetnie, amelyből adott esetben egy életbiztosítási kedvezményezettet kártalanítanak. Mivel mindez nemzeti sajátosságoktól függhet, például attól, hogy az adott piacon kötelező-e jogilag különálló cégeket létrehozni a különböző üzletágakra (üzletágak leválasztásának elve), az európai jogalkotónak ebben szabad kezét kellene adnia a tagállamoknak.

3.4.2 Ami a gépjármű-biztosítást illeti, az EGSZB úgy ítéli meg – összhangban a CEIOPS (európai biztosítás- és foglalkoztatónyugdíj-felügyelet bizottsága) által kidolgozott véleménnyel –, hogy ennek a témának, részben az egyértelműség érdekében, részben azért, hogy a verseny kiegyensúlyozott legyen, továbbá hogy a fogyasztók könnyebben megértsék a szabályokat, szerepelnie kellene a biztosítási garanciarendszerekről szóló majdani irányelvben.

3.4.3 Az európai bizottsági javaslatok nem terjednek ki az üzemi nyugdíjak védelmére. Csak a hagyományos értelemben vett üzemi nyugdíjbiztosítások esnek a garanciarendszer hatálya alá. Az EGSZB szerint azonban más üzemi nyugdíjakkal is tenni kell valamit, és azt szorgalmazza, hogy ezt a kérdést is tárgyalják a nyugdíjakról szóló zöld könyvben szereplő nyomkövetési intézkedések keretében.

3.4.4 Ha az ügyfélnek megfelelő és még vállalható mértékben kell kivennie ebből a részből, az hatékony ösztönző lehet arra, hogy – amennyiben módja van rá – tájékozzódjon a biztosító szolidaritásáról.

3.4.5 Ésszerűek lennének plafonértékek vagy a garanciarendszer szolgáltatásainak korlátozására szolgáló egyéb formák, például küszöbértékek, illetve önrészek, ahogy azt a CEIOPS (az európai biztosítás- és foglalkoztatónyugdíj-felügyelet bizottsága) is javasolja véleményében. Nem szabad azonban a korlátozások halmozásával túl sok elvárást támasztani a biztosítottakkal szemben. Ez érezhető könnyebbséget jelentene a

garanciarendszereknek, ami a költségekben is jelentkezne. A biztosítottak is hasznot húznának ebből, hiszen végső soron ők állják a költségeket.

3.5 Támogatásra jogosult károsultak (fehér könyv 3.5. pont)

3.5.1 Jogos az Európai Bizottság meglátása, hogy az összes piaci szereplő kárigényének fedezetére szolgáló biztosítás aránytalanul nagy költségeket eredményez. A fehér könyv első mondata szerint a garanciarendszerek fogyasztóvédelmi eszközként működnek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a védelmet élvező személyek körét a fogyasztókra kellene korlátozni, hanem ezt a kört azokra kellene kiterjeszteni, akik egyes országok nemzeti jogszabályai szerint ugyanolyan védelemben részesülnek, mint a fogyasztók: legyen szó ügyfelekről, biztosítottakról vagy kedvezményezettekről.

3.5.2 A tagállamok belátására kellene bízni, hogy a tisztán ipari-kereskedelmi (például üzemzavarok elleni) biztosításokat vagy a szállítás területét már eleve kiveszik-e a garanciarendszerek alkalmazási köréből. Ugyancsak a tagállamoknak kellene eldönteniük, hogy ésszerűnek tartják-e a kisvállalatok bevonását az irányelv alkalmazási körébe.

3.6 Egy jogalkotási kezdeményezés során az Európai Bizottságnak kiemelt figyelmet kellene szentelnie annak a kérdésnek, hogy mikor alkalmazható a garanciarendszer, és arról ki dönt. Az Európai Bizottság nemcsak már a csőd bekövetkeztekor veszi fontolóra a garanciarendszer alkalmazását, hanem már a fizetésképtelenség elkerüléséhez is. Az EGSZB szerint a hatékonyságra, valamint a rendszer jellegére és létrehozásának céljára tekintettel a garanciarendszer elindításához elegendő indoknak kell lennie annak, ha a Szolvencia II. irányelv szerinti minimumtőke-szükségletet nem sikerül elérni.

3.7 Finanszírozás (fehér könyv 3.6. pont)

3.7.1 A finanszírozás időzítése (fehér könyv 3.6.1. pont)

3.7.1.1 Vitatott kérdés, hogy elő- vagy utófinanszírozási, illetve vegyes finanszírozási rendszert kell-e választani. Valamennyi rendszernek vannak előnyei és hátrányai is.

3.7.1.2 Az utófinanszírozás kisebb likviditást von el a piactól, ami alacsonyabb költségek révén az ügyfél díjait is csökkentheti. Ezzel elkerülhető a begyűjtött eszközök köztes befektetésének problémája. Az utófinanszírozás esetén nem használják fel az eszközök egy részét már a fizetésképtelenség bekövetkezése előtt.

3.7.1.3 Az utófinanszírozással viszont nehezen kezelhető az erkölcsi kockázatok problematikája. Mivel éppen a kevésbé stabil piaci szereplők esnek ki a piacról fizetésképtelenségük miatt akkor, amikor a finanszírozásra kerül sor, nem lehet már őket a költségek viselésére bírni.

3.7.1.4 Az előfinanszírozás fő előnye, hogy a díjakat a csőd-kockázat alapján lehet meghatározni. A kockázatosabb politikát folytató piaci szereplőktől nagyobb mértékű hozzájárulást kérnek. Az előfinanszírozási rendszerrel a prociklikusság is kevésbé jelentkezik, mint az utófinanszírozásnál.

3.7.1.5 A garanciarendszerek hatékonyságának szempontjából a finanszírozás időzítésének kérdése nem lehet mérvadó. Egy ex nunc finanszírozási rendszer előnye bőven felülmúlja a hátrányokat, és nehéz megérteni, hogy a nemzeti adottságokra és hagyományokra hivatkozva miért szerencsésebb a döntést a tagállamokra bízni. A rendszer hatékonyságának érdekében az irányelvben egyetlen ex nunc finanszírozási formának kellene szerepelnie.

3.7.2 Célszint (fehér könyv 3.6.2. pont)

3.7.2.1 A biztosítási garanciarendszerekhez való hozzájárulás mértékét korlátozni kellene, ahogy azt véleményében a CEIOPS is szorgalmazza. A korlátlan felelősségvállalás előírása kiszámíthatatlanná tenné a pénzügyi kockázatokat az egyes vállalatok számára. Ahhoz vezetne, hogy minden egyes biztosító az egész piacért felel. ⁽⁷⁾ Az egyes vállalatok kockázatkezelése már nem saját döntéseik függvénye lenne, hanem főként a többi versenytárs kockázatvállalási politikájától függne.

3.7.2.2 Az Európai Bizottság első felárként a bruttó díjelírások 1,2 %-át határozta meg célszintként a garanciarendszerekhez. Az EGSZB nagyra értékelné, ha a különböző opciókat a Szolvencia II. keretirányelvhez kapcsolódó aktuális számok alapján még egyszer meg lehetne vizsgálni. Ennek során azt is figyelembe kellene venni, hogy a Szolvencia II.-t és a többi intervenció mechanizmust a biztosítottak hatékonyabb védelmére vezették be. Ezt a CEIOPS is hangsúlyozta véleményében.

3.7.2.3 Számításai alapján az Európai Bizottság abból indul ki, hogy a garanciarendszer átlagos működésbe lépési valószínűsége 0,1 %. Az alap mindenesetre a szavatolótőke-szükséglet (SCR) 100 %-os sajáttőke-fedezete. Ha bizonyos tagállamokban vagy üzletágakban a saját tőke átlépi az SCR-t, akkor ennek megfelelően csökken a fizetéseképtelenség kockázata. Az irányelvnek ezért lehetővé kellene tennie, hogy a nemzeti garanciarendszerek a nemzeti piacok és üzletágak tényleges kockázatai alapján határozhassák meg a források mértékét.

3.7.2.4 Fehér könyvében az Európai Bizottság nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy újra be kell-e fizetni a garanciarendszerbe, miután valamilyen káresemény következett be. Ehhez mindenesetre egyértelmű szabályokra és határookra van szükség, hogy ki lehessen zárni a korlátlan felelősségvállalást, és hogy a vállalatok előre ismerjék kötelezettségeiket és előre gondoskodhassanak azok teljesítéséről.

3.7.3 Hozzájárulások (fehér könyv 3.6.3. pont)

3.7.3.1 A hozzájárulások rendjét meglévő adatokra kell alapozni, hogy csökkenteni lehessen a bürokratikus ráfordításokat. Az életbiztosításoknál a meglévő tőkebefektetésekhez, a károk elleni biztosításoknál pedig a biztosítástechnikai céltartalékok nagyságához lehetne igazodni. Az SCR alapján meghatározott sajáttőke-forrás is kritérium lehetne. Az európai törvényalkotónak rögzítenie kellene az alkalmazandó módszert, lehetővé téve a tagállamok számára a hozzájárulások rendjével kapcsolatos részletek kidolgozását, hogy figyelembe lehessen venni a nemzeti adottságokat is.

3.7.3.2 A garanciarendszerek igénybevételét megelőzően a fizetőképes biztosítóknak lehetőséget kellene nyújtani arra, hogy pénzügyi ráfordítás nélkül is átvehessenek veszélybe került vállalatokat, ha biztosítani akarják maguknak az ügyfélállományt.

3.8 Állományátruházás és/vagy kártalanítás (fehér könyv 3.7. pont)

3.8.1 Garanciarendszerekhez két különböző módszer áll rendelkezésre: kártalanítás fizetése a biztosítottnak vagy a szerződés továbbvitele egy csődbiztos révén, miután az állományt átruházták rá (állományátruházás). Az EGSZB szerint az életbiztosítások esetében ez a „portfóliótranszfer” a biztosított előnyére szolgál. A károk elleni, illetve a balesetbiztosításnál viszont a fogyasztóvédelem szempontjából valószínűleg elegendőek a kompenzációs kifizetések. Az európai irányelvnek mindenesetre nem szabadna megakadályoznia, hogy a fogyasztó számára előnyösebb rendszer kerüljön alkalmazásra.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 5-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ CESE 1164/2010, 2.7.3.1. pont.

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleményéhez

A következő módosító indítványt, amelynél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egynegyede volt, a vita során elutasították (ESz. 54. cikk (3) bekezdés):

2.10. pont

A következőképpen módosítandó:

Azok a biztosítókonzernek, melyek működése egész Európára kiterjed, az egyes nemzeti piacokon általában önálló nemzeti leányvállalatokkal vannak jelen, melyek az ottani nemzeti biztosítási rendszerbe fizetnének be. Ha egy európai nagyvállalat kritikus helyzetbe kerülne, akkor a nemzeti garanciarendszerek rendszerint elegendőek ahhoz, hogy megvédjék az ügyfeleket. Az EGSZB ugyanakkor ösztönzi, hogy egy későbbi szakaszban fontolják meg a határokon átnyúló tevékenységet folytató biztosítótársaságok európai garanciarendszerének létrehozását, amely révén előre gondoskodni lehet azokról a helyzetekről, amelyekben a nemzeti garanciarendszer nem lenne elegendő.

Indokolás

Jelenleg még korainak tűnik a biztosítótársaságok egész Európára kiterjedő, kölcsönös megsegítése.

A szavazás eredménye:

Mellette: 68

Ellene: 78

Tartózkodott: 13

Az „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleménye – A Bizottság közleménye az új személygépkocsik nyilvántartásba vett adatainak nyomon követéséről és bejelentéséről

(COM(2010) 657 végleges)

(2011/C 218/11)

Előadó: **Mihai MANOLIU**

2010. november 10-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az új személygépkocsik nyilvántartásba vett adatainak nyomon követéséről és bejelentéséről

COM(2010)657 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. április 5-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 4-i ülésnapon) 148 szavazattal, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a *fenntartható mobilitás* lényege az, hogy biztosítsuk az emberek és áruk lehető leghatékonyabb mozgását Európában, csökkentjük a szén-dioxid-kibocsátást, és üzemanyagot takarítsunk meg. Ehhez információkkal kell rendelkezünk a legalkalmasabb közlekedési módról vagy módokról, hozzáférést kell biztosítanunk ezekhez a módokhoz, és olyan technológiába, infrastruktúrába és irányítási rendszerekbe kell beruháznunk, amelyek a *szabad és fenntartható mozgást* ösztönzik.

1.2 Az EGSZB szerint a *fenntartható mobilitás egy olyan szabályozási keret kidolgozását jelenti, amely lehetővé teszi Európa autópárájának felvirágzását*, és azt, hogy az ágazat továbbra is innovatív megoldásokat találjon, és előállítsa a fenntartható jövőhöz szükséges technológiákat és alacsony szén-dioxid-kibocsátású járműveket.

1.3 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az újgépkocsi-park átlagos CO₂-kibocsátására vonatkozó célérték megvalósítása érdekében létrehozandó jogi keretszabályozásnak biztosítania kellene, hogy a kitűzött csökkentési célértékek versenysemlegesek, szociális szempontból méltányosak és fenntarthatók legyenek, összhangban álljanak az európai személygépkocsi-gyártás sokszínűségével, és megelőzzék a gépjárműgyártók közötti verseny indokolatlan torzulását.

1.4 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság azon álláspontját, amely szerint „a cél a jobb szabályozás szellemében előmozdítani a különböző szakpolitikai területek közötti hatékony együttműködést, biztosítani a kiszámíthatóságot és óvni a közérdeket (pl. a környezetet és a biztonságot) az ipar szabályozási terheinek csökkentésére tett erőfeszítések mellett”.

1.5 Üdvözli azt a kinyilvánított szándékot, amely egy globális megközelítés elfogadására irányul, és egyúttal az *iparfejlesztés és ipari versenyképesség* különböző dimenzióinak és a *különböző érdekelt feleknek* az integrálását célozza.

1.6 A kibocsátási normák meghatározása során az EGSZB fontosnak tartja, hogy vegyék figyelembe a fogyasztókra, piacokra és a gyártók versenyképességére gyakorolt hatásokat, az innováció ösztönzését és az energiafogyasztás csökkentését. Fontos, hogy a gépjárművek gyártói számára tervezési biztonságot nyújtsunk.

2. Háttér

2.1 Az új személygépkocsik uniós piaca 5,5 %-kal csökkent 2010-ben: összesen 13 360 599 új személygépkocsit vettek nyilvántartásba az év során az Európai Gépjárműgyártók Szövetségének (ACEA) adatai szerint. A 2010-es eredmények azzal is magyarázhatók, hogy számos uniós tagállamban befejeződtek a gépjárműpark megújítását célzó kormányzati programok. Decemberben 1 009 638 új személygépkocsit regisztráltak, ami 3,2 %-os csökkenésnek felel meg az előző évhez képest.

2.2 Decemberben (– 3,2 %) az új személygépkocsik iránti kereslet lényegesen csökkent Spanyolországban (– 23,9 %), Olaszországban (– 21,7 %), és az Egyesült Királyságban (– 18,0 %). A francia piac stabil maradt (– 0,7 %), míg a német piac 6,9 %-kal nőtt.

2.3 A személygépkocsik szegmenséhez ma többféle modell tartozik, mint valaha. Sokoldalú, új gépjárműtípusok, mint például sportkocsik, soft-roader és crossover modellek versenyeznek szedánokkal, kupékkal, kabriókkal, hatchback modellekkel a piaci részesedésért. Ezek az új típusok minden gépjárműszegmensben megtalálhatók, a kisautóktól a luxusjárművekig.

2.4 Ez jó hír a vevők számára, akiknek így több választási lehetőségük van az ár, stílus és funkcionalitás tekintetében. A fogyasztói magatartás hatással van a személygépkocsik szén-dioxid-összkibocsátására. A fogyasztókat tájékoztatni kell arról, hogy az új személygépkocsik megfelelnek-e a szén-dioxid-kibocsátási célértékeknek.

2.5 A fenntartható mobilitás lényege, hogy a fogyasztók számára valódi választási lehetőségeket biztosítsunk, de egyben arra is bátorítsuk őket, hogy az igényeiknek leginkább megfelelő autót vásárolják, és tanítsuk meg nekik a gazdaságos vezetés technikáit a szükségtelen környezetszennyezés és a költségek csökkentése érdekében.

2.6 A gépjárművek gyártását illetően ez az jelenti, hogy fenntarthatóbb anyagokat találunk, javítjuk az ellátási lánc logisztikát a szükségtelen hulladék és szén-dioxid-kibocsátás csökkentése érdekében, és több olyan alkatrészt tervezünk, amelyeket újra lehet hasznosítani életciklusuk végén.

2.7 A tagállamok politikáinak is több költséghatékony eszközt kell tartalmazniuk a szén-dioxid-kibocsátás visszaszorítására, valamint közös adóügyi ösztönzőket és intézkedéseket az alternatív üzemanyagok és megújuló energiák, illetve az ehhez kapcsolódó infrastruktúra fejlesztésére.

2.8 Olyan új módszertant kell tehát kidolgozni, amellyel megfelelően figyelembe lehet venni az alternatív üzemanyaggal is üzemelő, kétfajta üzemanyaggal működő, illetve rugalmas üzemanyag-felhasználású járművek esetében megvalósuló szén-dioxid-kibocsátáscsökkenést.

2.9 Az ágazatnak még többet kell beruháznia a szén-dioxid-kibocsátás csökkentését szolgáló technológiákba, ideértve az intelligens közlekedésirányítási technológiákat is. Ezenkívül a motorok hatékonyságának további növelésére is szükség van.

2.10 Az EU ambiciózus stratégiát határozott el a közúti járművek szén-dioxid-kibocsátásának csökkentésére, és már komoly előrelépés történt e téren. Az új személygépkocsikra vonatkozó kibocsátási követelmények meghatározásáról szóló 443/2009/EK rendelet⁽¹⁾ előírja, hogy 2015-ig az új személygépkocsik esetében 130 g CO₂/km-es átlagos kibocsátási szintet érjenek el.

2.11 A személygépkocsi-gyártók keresik annak lehetőségeit, hogy az új autók esetében eleget tegyenek a szigorú 2012-es szén-dioxid-kibocsátási célértékeknek és a 2020-ra meghatározott további céloknak. Az autóipar tevékenyen részt vesz majd a fenntartható közlekedésről folytatott vitában.

2.12 Az elmúlt 20 évben a személygépkocsik és haszongépjárművek szén-dioxid-kibocsátása drámaian csökkent, 1995 óta mintegy 20 %-kal. Az Európai Bizottság elismerte ezt az előrehaladást és azt a tény is, hogy e fejlődés fő motorja a gépjármű-technológiába való beruházás volt. Az EGSZB úgy véli, hogy ha további, jelentős mértékű csökkentéseket akarunk elérni, a gépjármű-technológián túlmutató lehetőségeket is figyelembe kell venni.

2.13 Az EGSZB szerint az az ún. „integrált” megközelítés, amely az európai autóipar versenyképességének és fenntartható növekedésének szavatolása révén biztosítja az európai autógyártás fennmaradását, és hatékony keretet ad a tiszta és energiahatékony gépjárművek fejlesztéséhez és forgalmazásához.

2.14 A tagállamoknak nyomon kell követniük a nyilvántartásba vett gépjárművek számát annak érdekében, hogy felmérhessék ennek hatását az új személygépkocsik állományára

vonatkozó átlagos szén-dioxid-kibocsátási célértékek nyomon követési folyamatára és betartására az éghajlatváltozási bizottság véleményének megfelelően.

2.15 Az EGSZB úgy véli, hogy az új személygépkocsikra vonatkozó közösségi célértékekre szükség van a belső piac szétaprózottságának elkerülése érdekében, amely abból adódik, hogy tagállami szinten különböző intézkedéseket fogadtak el.

2.16 A közös célok a gyártóknak nagyobb tervezési biztonságot nyújtanak, és nagyobb mértékű rugalmasságot tesznek lehetővé a szén-dioxid-kibocsátási követelmények teljesítését illetően, mint amit az egyes nemzeti CO₂-csökkentési célok kínálnának.

3. Adatok, adatok továbbítása, adatforrások, adatok karbantartása és ellenőrzése

3.1 A 443/2009/EK rendelet 8. cikkének értelmében a tagállamoknak minden évben bizonyos adatokat kell nyilvántartásba venniük és továbbítaniuk az Európai Bizottság felé a területükön az előző évben regisztrált új személygépkocsikról⁽²⁾.

3.2 Ezen adatok alapján kerülnek meghatározásra az új személygépkocsik gyártóira vonatkozó fajlagos szén-dioxid-kibocsátási célértékek, és ezek szolgálnak annak értékelésére is, hogy a gyártók betartják-e a szóban forgó célértékeket. Ezért *harmonizálni kell az adatgyűjtés és a jelentéstétel szabályait*.

3.3 Az Európai Bizottságnak részletes adatokra van ahhoz szüksége, hogy pontosan felmérhesse, az egyes gyártók megfelelnek-e a fajlagos szén-dioxid-kibocsátás vonatkozásában esetükben megállapított célértékeknek, és hogy tapasztalatokat szerezhessen a rendelet alkalmazásáról. A tagállamoknak ennél fogva gondoskodniuk kell arról, hogy az említett adatokról nyilvántartás készüljön, és azok eljussanak az Európai Bizottsághoz.

3.4 Függetlenül attól, hogy az egyes tagállamok milyen adatforrásokból nyerték a nyilvántartás összesített és tételes adatait, az adatoknak az érintett személygépkocsik megfeleléségi nyilatkozataiban és típus-jóváhagyási dokumentációiban szereplő információkon kell alapulniuk.

3.5 A tagállamoknak az adatgyűjtéshez fő adatforrásként a *megfeleléségi nyilatkozatokat* vagy a típusjóváhagyásra vonatkozó dokumentációt kell használniuk. A járművek nyilvántartásba vétele céljából a forgalmi engedély nem helyettesítheti a megfeleléségi nyilatkozatot. A forgalmi engedély ugyanis csak a jármű nyilvántartásba vételét követően kerül kiadásra.

3.6 Lényeges szempont, hogy az új személygépkocsik nyilvántartásba vett adatai pontosak legyenek, és a fajlagos kibocsátási célértékek meghatározásához hatékonyan fel lehessen azokat dolgozni. Indokolt, hogy a tagállamok nyilvántartást vezessenek és jelentést tegyenek az alternatív üzemanyagokkal működő, újonnan nyilvántartásba vett személygépkocsikról. A tájékoztatásnak a területükön található üzemanyag-töltő állomások részarányára is ki kell terjednie.

⁽²⁾ A Bizottság 1014/2010/EU rendelete az új személygépkocsik nyilvántartásba vett adatainak a 443/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti nyomon követéséről és bejelentéséről, HL L 293., 2010.11.11., 15. o.

⁽¹⁾ HL L 140., 2009.6.5., 1. o.

3.7 A nyilvántartás összesített és tételes adatállományának karbantartásáért, összegyűjtéséért, ellenőrzéséért, hitelesítéséért és továbbításáért a tagállamok tartoznak felelősséggel.

3.8 Az adatokat egy adott gyártóra vonatkoztatva kell nyomon követni és nyilván tartani, ezért fontos, hogy a gyártó azonosítása és megkülönböztetése a gyártó kereskedelmi nevéől függetlenül történjen.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról

(COM(2010) 791 végleges – 2011/0001(COD))

(2011/C 218/12)

Előadó: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

A Tanács 2011. január 19-én, az Európai Parlament pedig 2011. január 18-án úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról

COM(2010) 791 végleges – 2011/0001 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. április 5-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 5-i ülésnapon) 104 szavazattal 13 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság javaslatát, és örömmel fogadja, hogy annak célja az, hogy az uniós jogszabályok érthetőbbé és megbízhatóbbá váljanak, és erősödjön a velük kapcsolatos jogbiztonság.

1.2 Az EGSZB ugyanakkor sajnálja, hogy a javasolt felülvizsgálat tartalma erősen hiányos, és nem foglalkozik valamennyi olyan szemponttal, amely a 2006/2004/EK rendelet hatálybalépése óta eltelt időszak tapasztalatai alapján módosításra szorul.

1.3 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy a 2006/2004/EK rendelet legközelebbi felülvizsgálatakor vegye figyelembe az e dokumentumban foglalt, az illetékes fogyasztóvédelmi hatóságok közötti együttműködés javítására irányuló javaslatokat.

2. Háttér

2.1 Az EGSZB annak idején kifejtette a véleményét a 2006/2004/EK rendeletre vonatkozó javaslatról.⁽¹⁾ Kedvezően fogadta, bár sajnálta, hogy vannak benne bizonyos hiányosságok, különösen a tervezett kölcsönös segítségnyújtási rendszert és a kölcsönösségi rendszert illetően, mert ezek a belső piac működését akadályozó helyzetekhez vezethetnek.

2.2 2004. október 27-én, alapvetően a javaslatban foglalt formában elfogadták a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendeletet.⁽²⁾

3. A végrehajtásról szóló jelentés

3.1 2009. július 2-án az Európai Bizottság jelentést tett közzé a 2006/2004/EK rendelet végrehajtásáról.⁽³⁾ Ez megvizsgálja a hálózat létrehozásának intézményi és végrehajtási keretét, a hálózat működését, valamint az együttműködés kereteit. Az EGSZB véleményében⁽⁴⁾ már sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy az Európai Bizottság nem konzultált vele a rendelet végrehajtásáról szóló jelentés tárgyában.

3.2 Az Európai Bizottság végül arra a következtetésre jutott, hogy a hálózatban rejlő lehetőségek kiaknázása még nem teljes, megjegyezve, hogy javítani kell a hálózat működésének hatékonyságát egy sor olyan intézkedéssel, amelyeknek majd a 2006/2004/EK rendelet felülvizsgálata is részét képezi. Ez az alábbi szempontokat érinti: a végrehajtási rendelkezések, a jogszabályok alkalmazására vonatkozó éves cselekvési terv elfogadása; a közös gyakorlatok, például a „szemlék” vagy az uniós jogszabályok egységes értelmezésének előmozdítása vagy a hálózat ismertségének javítására legalkalmasabb eszközök meghatározása.

4. Az Európai Bizottság javaslata

4.1 Az Európai Bizottság 2011. január 3-án javaslatot tett a 2006/2004/EK rendelet módosítására. Ezzel frissíteni kívánja a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet mellékletének tartalmát, hogy az tükrözze a fogyasztóvédelem terén történt legutóbbi jogalkotási fejleményeket.

⁽¹⁾ HL C 108., 2004.4.30., 86. o.

⁽²⁾ HL L 364., 2004.12.9., 1. o.

⁽³⁾ COM(2009) 336 végleges.

⁽⁴⁾ HL C 18., 2011.1.19., 100. o.

4.2 A melléklet frissítése abból áll, hogy a nemzeti végrehajtási hatóságok közötti együttműködés szempontjából lényegtelen jogszabályokat törlik, illetve a már nem hatályos, régi jogszabályokra való hivatkozásokat az új fogyasztóvédelmi jogszabályokra való hivatkozásokkal helyettesítik.

4.3 Ez többek közt egyes hivatkozások (például a megtévesztő és összehasonlító reklámról szóló irányelv⁽⁵⁾) törlését vagy helyettesítését jelenti (például a fogyasztói hitelmegállapodásokról, audiovizuális médiaszolgáltatásokról, valamint az ingatlanok időben megosztott használati jogáról szóló irányelvek).

5. Általános megjegyzések

5.1 Az EGSZB kedvezően fogadja az Európai Bizottság javaslatát, mivel ha az uniós jogszabályok világosan vannak megfogalmazva, akkor valamennyi polgár biztosabb lehet jelentésüket illetően, ami növeli a jogbiztonságot. Az EGSZB aggodalmát fejezi ki az önálló vállalkozók és a kisvállalkozások helyzete miatt, amely a nagyvállalkozásokkal történő szerződéskötés tekintetében a fogyasztókéhoz hasonló, különösen a hálózati iparágak esetében.

5.2 Az EGSZB ismét arra kéri az Európai Bizottságot, hogy koherens módon ösztönözze ezt az adminisztratív együttműködést, amelyet szükségesnek tart a belső piac megfelelő működése szempontjából. Elismeri továbbá az Európai Bizottság által a fogyasztóvédelmi együttműködési rendszerben az adatvédelmi szabályok végrehajtására vonatkozó iránymutatásokat tartalmazó, 2011. március 1-ji ajánlás⁽⁶⁾ elfogadása révén az átláthatóság javítására tett erőfeszítéseket.

5.3 Mindezek ellenére az EGSZB úgy véli, hogy a javaslat nem eléggé részletes, és nem foglalkozik a fogyasztóvédelmi hatóságok közti együttműködést érintő számos aktuális kérdéssel. Az Európai Bizottság még azokkal a kérdésekkel sem foglalkozik, amelyeket a 2006/2004/EK rendelet végrehajtásáról szóló jelentésében „gyenge pontoknak” nevezett.

5.3.1 Az EGSZB megítélése szerint a módosítási javaslat tárgyalhatta volna az alábbi intézkedéseket:

5.4 Szisztematikus piacfelügyelet

5.4.1 A közösségi jogszabályok által szabályozott áruk és szolgáltatások felügyelete és ellenőrzése közös és teljes körű, időbeli és tartalmi tervezést igényel arról, hogy a tagállami fogyasztóvédelmi hatóságoknak az egyes esetekben milyen fellépést kell végrehajtaniuk. A szupranacionális rendelkezések végrehajtásának szavatolása érdekében egységes ellenőrzési mechanizmusokat kellene bevezetni. Az ilyen szisztematikus piacfelügyeleti kampányok révén mindig magas és egységes szintű fogyasztóvédelem biztosítható az egységes piacon.

⁽⁵⁾ A 2006/114/EK irányelv csak az összehasonlító reklámok tekintetében kívánja védeni a fogyasztók érdekeit. A rendelet mellékletében csak az irányelv vonatkozó cikkeire hivatkoznak majd.

⁽⁶⁾ HL L 57., 2011.3.2., 44. o.

5.4.2 A felügyeleti tevékenység éves koordinációját, különösen a horizontális jellegű jogszabályok tekintetében az idevonatkozó vizsgálatok (*screening*) révén olyan tájékoztatói és piacutatói kezdeményezésekkel lehetne kiegészíteni, amelyek egységesítenék a jelenleg végzett „szemléket”.

5.5 Szankcionálási eljárás

5.5.1 Annak érdekében, hogy a hatályos közösségi jogszabályok be nem tartásakor alkalmazott korrekciós intézkedések esetén ne lépjen fel határeffektus, legalább minimális szinten harmonizálni kellene a szankcionálási eljárás és a fogyasztóvédelmi hatóságok által kiszabandó szankciók közös kritériumait, hogy azon ügyekkel kapcsolatban, amelyekben azonos a szabálysértés, az eljárás megindítása és a megoldás hatékonyan és azonos garanciákkal történjen.

5.6 Az EGSZB véleménye szerint az, hogy a szankcionáló rendszerek alapvető szempontokban eltérnek, az uniós rendelkezések be nem tartásához vezethet; komolyan veszélyezteti a fogyasztók védelmét és a piac integritását, torzítja a belső piaci versenyt, és végső soron veszélyezteti a fogyasztói bizalmat.

5.7 Az EGSZB szerint a szankcionáló rendszerek jobb összehangolása és nagyobb szigorú elengedhetetlen ahhoz, hogy elkerülhető legyen az egységes piac nem megfelelő működése. Ezért azt ajánlja, hogy vezessenek be közös minimumszabályokat a nemzeti szankcionáló rendszerek minimális harmonizációjához. Ez utóbbiaknak a következőket kellene magukban foglalniuk:

- megfelelő adminisztratív szankciótípusok az alapvető rendelkezések megsértésére,
- a súlyos szankciók közzététele,
- a jogsértés súlyosságának megfelelő összegű (elég magas) közigazgatási bírságok,
- a szankciók kiszabásánál figyelembe veendő kritériumok,
- természetes és jogi személyekkel szembeni szankciók,
- büntetőjogi szankciók kiszabásának lehetősége súlyosabb jogsértések esetén,
- megfelelő támogatási mechanizmusok a szankciók hatékony alkalmazásához.

5.8 Áruk és szolgáltatások minőségellenőrzése

5.8.1 A fent említett „szisztematikus piacfelügyelet” kezdeményezés kidolgozása során speciális esetet jelentenek az áruk és szolgáltatások ellenőrzési mechanizmusa és az ehhez tartozó elemzések, melyek a megfelelő normák betartását, a megadott információkat és különösen a minőségbiztosítást és az előzetes óvintézkedéseket hivatottak ellenőrizni, illetve szavatolni.

5.8.2 Egy közös felügyeleti eljárás bevezetéséről van szó, amely az ennek során alkalmazott metodológia összhangját és olyan, határokon átnyúló tervezés kialakítását eredményezi, amely lehetővé teszi, hogy a felügyeletet minél hatékonyabban kiterjesszék a minden részt vevő hatóságnál rendelkezésre álló eszközök alkalmazására, még hozzá úgy, hogy elkerülhető legyenek a felesleges ráfordításokat okozó átfedések és dupla munka.

5.8.3 A közös eljárás keretében nemcsak egységes kritériumokat kell lefektetni az ellenőrizendő termékek kiválasztásához, hanem a következőkre vonatkozó szempontokat is rögzíteni kell: mintavétel, hivatalos dokumentáció, kezdeti elemzések végrehajtása, ellenpróba és végelemzés, illetve minden olyan szempont, amelyeket nem vesznek figyelembe a minőségi normákban vagy az idevonatkozó egyéb jogszabályokban.

5.9 Egyértelműen szükség van erre a kezdeményezésre egy olyan globális piacon, amelyen a határokon átnyúló ügyletek során egyre inkább ugyanaz a séma jelentkezik a fogyasztók kívánságainak és igényeinek kielégítésekor.

5.10 **Termékbiztonság.** Bár egyértelműen az együttműködési területek legjellemzőbb példájáról van szó, amely ebből kifolyólag harmonikusabban is fejlődik, ennek ellenére még mindig mutat bizonyos hiányosságokat, melyek kívül esnek a gyors információcserére szolgáló rendszeren (az ún. korai előrejelző rendszeren). Ez a terület azonban javítható a kockázatok felderítésére, kezelésére és kommunikációjára szolgáló eszközökkel – ugyanúgy, ahogy az élelmiszeripari termékekkel kapcsolatos kockázatok esetében.

5.10.1 Konkrétan, ha rendszeresen Eurobarométer-felméréseket végeznek arról, hogy a fogyasztók hogyan viszonyulnak a nem élelmiszeripari termékekkel kapcsolatos kockázatokhoz, akkor az nyilvánvalóan segítséget jelent egyéb ehhez kapcsolódó, például a polgárok fogyasztással kapcsolatos tájékoztatásához és felvilágosításához kötődő kérdések kezeléséhez.

5.10.2 Egy másik lehetséges intézkedés a jelenlegi előrejelző rendszerek hatékonyságának növelésére az lenne, ha egyetlen eszközzé integrálnák az összes létező ilyen rendszert, ami lehetővé tenné az interoperabilitást, azaz az információk származásától és forrásától, valamint az illetékes (egészségügyi, agrár-élelmiszeripari, fogyasztói és adóügyi) kezelő szervektől függetlenített adatcserét.

5.11 **Az áruk és szolgáltatások értékesítésének jóváhagyásával kapcsolatos etikai és környezetvédelmi szempontok.** Nagyon érdekes és a végrehajtás szempontjából nagyon fontos szempont, hogy a korábban említett vészjelzéssel kapcsolatos eljárásokat kiterjesszék olyan termékekre is, amelyeket környezetvédelmi, etikai vagy egyéb, az emberi méltóságot sértő, környeztkárosító okból (a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyezményeiben megnevezett jogsértések, környezetszennyezés vagy a természeti erőforrások kizsákmányolása miatt) ki kell vonni a piacról mind a gyártás és a forgalmazás szakaszában, mind pedig a kapcsolódó termékek és szolgáltatások értékesítésekor, nyújtásakor.

5.11.1 A más országokba áthelyezett termelés és gyártás kapcsán különösen problematikus, hogy a fogyasztók nem

rendelkeznek megfelelő információkkal a termékek eredetéről (származási hely, alkalmazott termelési módszer, gyártási eljárás), valamint a termelést és gyártást végző közösség számára jelentkező gazdasági és szociális hatásokról. Ezért a fogyasztóknak amennyire csak lehetséges, interneten vagy egyéb forrásokból hozzá kell tudniuk férni a termékekre vonatkozó információkhoz, valamint olyan információkhoz, amelyek biztosítják, hogy tudtukon kívül ne vásároljanak meg illegális forrásból származó termékeket. A hozzáférhető tájékoztatásnak emellett ki kellene terjednie olyan információkra is, melyek segítségével a fogyasztók a hagyományos minőség és ár szempontokon kívül más kritériumokra is alapozhatják vásárlási döntésüket. Ezzel kellene biztosítani, hogy fogyasztói magatartásukkal ne segítsék elő önkéntelenül is olyan szabálytalan gyakorlatok ismételt előfordulását, melyek közvetetten vagy közvetlenül a kérdéses termékkel kapcsolatosak, melyet egyébként a megfelelő információk birtokában eleve meg sem vettek volna.

5.11.2 A kínált termékkel kapcsolatos széles körű információkhoz való hozzáférés fogyasztói joga, azaz a „termékek társadalmi nyomonkövethetősége” kedvezően hatna mind a verseny védelmére, mind pedig a fogyasztók kompetenciájának és piaci szerepének erősítésére, azaz hogy szabadon hozhassák meg vásárlással kapcsolatos döntésüket („vásárlásoddal véleményt is nyilvánítás”-elv).

5.12 *Helyes vállalati gyakorlatok ösztönzése a felelősségteljes fogyasztás terén*

5.12.1 A vállalatok társadalmi felelősségvállalását célzó programok egyre nagyobb láthatósága és hatása miatt előtérbe kell helyezni az idevonatkozó fogyasztóvédelmi intézkedéseket, a fogyasztókat pedig konzultatív módon be kell vonni a társadalmi felelősségvállalásról szóló nyilatkozatok kidolgozásába.

5.12.2 Azoknak a közös támogatási kritériumoknak és intézkedéseknek az elfogadását, melyek alapján felülvizsgálható az, hogy a határokon átnyúlóan működő vállalatok társadalmi felelősségvállalására irányuló programok milyen hatással vannak a fogyasztókra és a felhasználókra szupranacionális szinten, össze kell kapcsolni az olyan bevált gyakorlatok elismerésére szolgáló meggyőző mechanizmusokkal, mint amilyen az önszabályozás, a magatartási kódex, a minőségi védjegyek, illetve egyéb önkéntes kezdeményezések, melyek célja a különböző érdekek összeegyeztetése.

5.12.3 Ezek az intézkedések ráadásul növelik a tisztességes verseny szellemében működő piacon tevékenykedő vállalatok versenyképességét. Az ilyen verseny egyébként pozitív fogadtatásra talál, mivel valamennyi piaci szereplő (termelők, forgalmazók, fogyasztók) számára előnyökkel jár, még hozzá olyan szinergiáknak köszönhetően, melyek rávilágítanak, hogy az ellentétek nem elkerülhetetlenek, különösen ha a különböző tevékenységek a kölcsönösség jegyében zajlanak, és többletértéküket a fogyasztók és a felhasználók is elismerik.

5.12.4 A szóban forgó kezdeményezés kapcsán figyelembe kell venni olyan kérdéseket is, melyek az agrár-környezetvédelemmel, a tisztességes kereskedelemmel, a felelősségteljes fogyasztással, az élelmiszer-önellátással, illetve egyéb fontos aktuális szempontokkal, például a géntechnológiával módosított szervezetek kérdésével kapcsolatosak.

5.13 Kollektív keresetek

5.14 A jogsértés megszüntetésére irányuló kollektív kereseteket uniós előírások szabályozzák, ami azonban a kollektív kártérítési és kártalanítási keresetekre jelenleg nem érvényes. Ezekkel kapcsolatban az EGSZB többször is kifejtette, hogy megalapozott lenne egy erre vonatkozó harmonizált uniós keret létrehozása, amely lehetővé tenné az ún. „kiszértékű követelések” érvényesítését is.

5.15 Súlyos jogsértések esetén a hatóságok által kiszabandó szankciók mellett tervbe kellene venni a bűncselekményekből származó illegális bevételek elkobzását és a büntetőjogi kártérítést. Ezeket az összegeket – ahogy azt az EGSZB már korábban is szorgalmazta ⁽⁷⁾ – egy, a kollektív keresetek támogatására szolgáló alapba kellene befizetni, amely megkönnyítené, hogy fogyasztói szövetségek ilyen jellegű kollektív kártérítési kereseteket nyújtsanak be. Másrészt pedig a fogyasztói szervezeteknek és a hatóságoknak is ki kellene venniük a részüket ennek az alapnak a kezeléséből. Ennek érdekében az EGSZB arra emlékezteti az Európai Bizottságot, ⁽⁸⁾ hogy el kell fogadni a kollektív keresetek harmonizációjának szupranacionális szabályozását, hogy biztosított legyen a fogyasztók gazdasági érdekeinek magas szintű védelme.

5.16 Az EGSZB megismétli azt az álláspontját, hogy a rendelet főszövegében szerepelnie kellene annak a lehetőségnek, hogy a hatóságok elmélyíthetik az együttműködést a fogyasztói szövetségekkel annak érdekében, hogy az illetékes nemzeti hatóság „más szervekre” bízassa az Unión belüli jogsértések megszüntetését vagy megtiltását.

5.17 Alternatív vitarendezési eljárások (ADR)

5.17.1 Az Európai Bizottság konzultációs dokumentumot tett közzé a kereskedelmi ügyletekkel és gyakorlatokkal

kapcsolatos alternatív vitarendezési eljárások európai uniós alkalmazásáról. Az EGSZB-t még nem kértek fel ezzel kapcsolatos konzultációra, de érdeklődéssel várja az európai bizottsági javaslatot, hogy állást foglalhasson ezekről a hatékony jogsegédlethez való hozzájutást célzó kiegészítő rendszerekről.

5.17.2 Ennek kapcsán a fogyasztói bizalom megerősítéséhez el kellene gondolkodni azon a lehetőségen, hogy „európai védjegyet” hozzanak létre olyan vállalatok és létesítmények számára, melyek csatlakoznak ezekhez a rendszerekhez.

5.18 Forráshálózatok és –központok

5.18.1.1 Támogatni kell európai központok kiépítését olyan intézkedésekkel, melyek a jelenlegi együttműködési hálózatok bővítését célozzák, mintegy ösztönözve a fogyasztók tájékoztatását, képzését és felvilágosítását (például európai fogyasztói központok, kiadványok, programok és projektek stb.).

5.19 **Az árak nyomonkövethetősége.** Egy olyan belső piacon, amelyen a fogyasztók ugyanazokkal a gondokkal és problémákkal küzdenek, és amelynek a globalitása miatt egyrészt nehéz a korrekt információkhoz való hozzáférés, másrészt pedig átláthatatlan maradhat a termékek árképzése, célszerűnek tűnik egy olyan módszer lefektetése, amellyel nyomon követhető az egymással összehasonlítható, alapvető árak árainak alakulása. Ennek a módszernek köszönhetően növelni lehetne az egységes piac kohézióját, ami előnyös a fogyasztók és a felhasználók számára, és nagyobb lenne az átláthatóság is, ami helyreállítaná a fogyasztói bizalmat, azaz egy bizonyos térség (jelen esetben az Európai Unió) gazdasági jólétének egyik erőteljes mutatóját.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 5-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ HL C 162., 2008.6.25., 1. o. és HL C 175., 2009.7.28., 20. o.

⁽⁸⁾ HL C 324., 2006.12.30., 1. o.

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleményéhez

A) 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 (az eljárási szabályzat 54. cikkének (4) bekezdése):

5.7 Az EGSZB szerint a szankcionáló rendszerek jobb összehangolása és nagyobb szigorú elengedhetetlen ahhoz, hogy elkerülhető legyen az egységes piac nem megfelelő működése. Ezért azt ajánlja, hogy vezessenek be közös minimumszabályokat a nemzeti szankcionáló rendszerek minimális harmonizációjához. Ez utóbbiaknak a következőket kellene magukban foglalniuk:

- megfelelő adminisztratív szankciótípusok az alapvető rendelkezések megsértésére,
- a szankciók közzététele,
- megfelelő összegű (elég magas) közigazgatási bírságok,
- természetes és jogi személyekkel szembeni szankciók,
- a szankciók kiszabásánál figyelembe veendő kritériumok,
- büntetőjogi szankciók kiszabásának lehetősége súlyosabb jogsértések esetén,
- megfelelő támogatási mechanizmusok a szankciók hatékony alkalmazásához.

A szavazás eredménye:

Mellette: 82
Ellene: 44
Tartózkodott: 10

B) Az alábbi módosító indítványok, amelyeket a vita során elutasítottak, a leadott szavazatok legalább egynegyedét megkapták (az eljárási szabályzat 54. cikkének (3) bekezdése):

5.11.2. pont

~~5.11.2 A kínált termékkel kapcsolatos széles körű információkhoz való hozzáférés fogyasztói joga, azaz a „termékek társadalmi nyomonkövethetősége” kedvezően hatna mind a verseny védelmére, mind pedig a fogyasztók kompetenciájának és piaci szerepének erősítésére, azaz hogy szabadon hozhassák meg vásárlással kapcsolatos döntésüket („vásárlással vélemény is nyilvánítás”-ek).~~

Indokolás

A gyakorlatban kivitelezhetetlen, hogy valamennyi kért információ szerepeljen a termékek címkéjén. Ez különösen a kkv-k esetében megvalósíthatatlan. Mindez további (adminisztratív) terhet jelentene az árut termelő és azokat, illetve szolgáltatásokat értékesítő kkv-k számára, valamint versenyhátrányt eredményezne, és problémákat okozna a harmadik országokból importált termékek esetében.

Emellett: vajon a fogyasztói szervezeteknek vannak-e már tanulmányaik arról, hogy a fogyasztók hogyan használják fel ezeket az információkat, illetve hajlandóak-e megfizetni az ezen információk nyújtásához kötődő többletköltségeket?

A szavazás eredménye:

Mellette: 45
Ellene: 75
Tartózkodott: 4

5.16. pont

~~5.16 Az EGSZB megismétli azt az álláspontját, hogy a rendelet főszövegében szerepelnie kellene annak, hogy a hatóságoknak jobban együtt kell működniük a fogyasztói szövetségekkel, lehetővé téve, hogy az illetékes nemzeti hatóság „más szervekre” bízassa az Unión belüli jogsértések megszüntetését vagy megtiltását.~~

Indokolás

Nem fogadható el, hogy olyan szervezetre bizzák az Unión belüli jogsértések megszüntetését vagy megtiltását, amely az egyik felet képviseli.

A szavazás eredménye:

Mellette: 38
Ellene: 76
Tartózkodott: 8

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – „Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletrre az euróátutalások és -beszedések technikai követelményeinek megállapításáról és a 924/2009/EK rendelet módosításáról”

(COM(2010) 775 végleges – 2010/0373 (COD))

(2011/C 218/13)

Előadó: **Joachim WUERMEILING**

2011. január 18-án az Európai Parlament és 2011. január 28-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 114. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletrre az euróátutalások és -beszedések technikai követelményeinek megállapításáról és a 924/2009/EK rendelet módosításáról

COM(2010) 775 végleges – 2010/0373 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. április 5-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 5-i ülésnapon) 137 szavazattal 8 ellenében, 19 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Az EGSZB következtetései és ajánlásai

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság támogatja az Európai Bizottságot az egységes eurófizetési térség (SEPA) kialakításában. Fontos lépést jelent a belső piac megvalósítása felé, hogy bankszámláról indított nem készpénzes eurófizetéseket Európa-szerte egységes fizetési eljárás keretében lehet bonyolítani.

1.2 Ugyanakkor az EGSZB azt is szükségesnek tartja, hogy az Európai Bizottság által előterjesztett rendeletjavaslatot egyes pontjait tekintve még módosítsák, hogy – felhasználóként – a fogyasztók és vállalkozások, valamint – szolgáltatóként – a bankok érdekében zökkenőmentes átmenetet tegyenek lehetővé.

1.3 A SEPA fizetési eljárásra való kötelező átállás tekintetében meghatározott, a rendeletjavaslatban említett határidőket az EGSZB túl rövidnek tartja. Csak akkor lehet biztosítani, hogy a rendszer működőképes, biztonságos és felhasználóbarát legyen, ha a hitelintézeteknek elegendő idő jut az előkészületekre. Az átutalások esetében a végrehajtási határidőnek nemcsak tizenkét hónapnak, hanem három évnek kellene lennie a rendelet hatálybalépését követően. A beszédések esetében a határidőt a rendelet hatálybalépését követően nem kettő, hanem négy évben kellene meghatározni.

1.4 A rendeletjavaslatban rögzített, jogi aktusok elfogadására vonatkozó felhatalmazást jelentősen korlátozni vagy egészében törölni kellene, mivel a fizetési eljárások rendeletben szabályozott követelményeinek a technikai fejlődéshez és a piaci fejleményekhez való igazítása komoly gyakorlati következményeket vonhat maga után. Erről – az EGSZB-t is bevonva – a jogalkotónak kell döntenie a jogalkotási eljárás keretében.

1.5 Az EGSZB határozottan üdvözli, hogy a rendeletjavaslat a beszédési műveletek multilaterális bankközi díjait a jövőben

általánosan megtiltja. Ez egyértelműséget és átláthatóságot teremt a fizetési műveletek alapjául szolgáló összetett szerződéses kapcsolatok szempontjából. Ez különösen a kis- és középvállalkozások hasznára válik majd.

2. A vélemény háttere

2.1 Az egységes eurófizetési térség létrehozása az Európai Bizottság prioritásai közé tartozik a belső piac megvalósításának keretében. A pénzforgalmi eszközöket igénybe vevők a SEPA-átutalásokra és SEPA-beszédésekre vonatkozó új európai eljárás segítségével belföldi és határokon átnyúló nem készpénzes fizetéseket tudnak lebonyolítani ugyanazon eljárás keretében. Ez megkönnyíti a pénzforgalmat, csökkenti az adminisztrációs terheket, és költségeket takarít meg a Közösségen belüli kereskedelem valamennyi résztvevője számára, legyen szó fogyasztókról vagy vállalkozásokról. A jövőben a belső piac több mint 500 millió polgára és 20 millió vállalata profitálhat majd az új eljárásból.

2.2 A SEPA egyik jelentős jogi keretfeltétele már az elmúlt években megvalósult. A belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról szóló 2007/64/EK irányelv összehangolt feltételeket és jogokat határozott meg a pénzforgalmi szolgáltatások ügyfelei számára az EU-ban. Bár ezáltal a belső piac megnyílt a pénzforgalmi szolgáltatások előtt, a nemzeti rendszerek sokfélesége, valamint a belföldi és határokon átnyúló fizetésekre vonatkozó eljárások különbözősége azonban egyelőre megmaradt. Ugyanakkor az irányelv megeremtetta a jogalapot a határokon átnyúló fizetésekre vonatkozó egységes eljárás létrehozásához.

2.3 A Közösségben történő határokon átnyúló fizetésekről szóló 924/2009/EK rendelet előírta, hogy a határokon átnyúló és belföldi beszédési megbízások díjai alapvetően nem térhetnek el. Egyidejűleg létrejött a SEPA-hoz szükséges pénzforgalmi infrastruktúra alapja is.

2.4 Az EGSZB mindkét jogalkotási eljárással kapcsolatban véleményt dolgozott ki.⁽¹⁾ Ezekben üdvözölte, hogy az euró bevezetését követően most sor kerül az egységes eurófizetési térség megteremtésére is.

2.5 A bankok 2008. január 28-tól kínálják fel a SEPA-átutalás lehetőségét a fizetési műveletek lebonyolítására. 2009 novemberére óta az átutalások átfutási ideje nem haladhatja meg a három banki munkanapot. Ez az idő 2012-től egy banki munkanapra csökken majd.

2.6 A SEPA beszedési megbízások 2009. november 2-től lehetőségek. Két különböző eljárási típust határoztak meg: a SEPA általános beszedési megbízást mint általános típust (SEPA Core Direct Debit) és a vállalatokra vonatkozó SEPA beszedési megbízást az üzleti partnerek között lebonyolítandó pénzforgalom céljaira (SEPA Business to Business Direct Debit). 2010. november óta valamennyi bankot kötelezték arra, hogy hozzáférhető legyen a SEPA általános beszedési megbízás céljaira.

2.7 A SEPA fizetési eljárásokat eddig még csak kis mértékben veszik igénybe. A SEPA-átutalások száma például 2011 elején, azaz három évvel bevezetésük után kb. 4 százalékot tesz ki. Ha ez a tendencia így folytatódik, még mintegy 25 évre lesz szükség ahhoz, hogy a SEPA előnyei teljes mértékben kibontakozzanak.

2.8 Az Európai Bizottság túl csekélynek tartja azt az előrehaladást, amelyet a SEPA-projekt tisztán piacgazdasági megközelítésének keretében értek el. Ezért olyan jogalkotási intézkedéseket javasol, amelyek a SEPA pénzforgalmi eszközök kötelező bevezetését célozzák. A nemzeti pénzforgalmi eszközök helyébe meghatározott időn belül SEPA-eljárások lépnek majd.

2.9 Az Európai Bizottság által végeztetett számítások szerint a bankoknak mint szolgáltatóknak 52 milliárd eurót kell majd leírniuk a SEPA fizetési eljárásra való átállás miatt. Ugyanakkor a számítások szerint a keresleti oldalon a felhasználók profitálnak majd az átállásból az alacsonyabb árak és az operatív előnyök miatt.

2.10 Az Európai Bizottság 2010. december 16-i javaslata tehát meghatározza azokat a határidőket, melyeknek lejártával a nemzeti átutalásokat és beszedéseket meg kell szüntetni, és amelyek után már csak a SEPA pénzforgalmi eszközök használhatók. A rendelet hatálybalépését követően az euróövezet országiban a nemzeti átutalásokra vonatkozó eljárások még 12 hónapig, a nemzeti beszedési megbízásokra vonatkozó eljárások még 24 hónapig érvényben maradnak.

2.11 A fogyasztók és vállalatok számára a SEPA-átutalásokat és beszedési megbízásokat illetően fontos különbséget jelent az eddigi nemzeti eljárásokhoz képest, hogy a megszokott belföldi bankazonosító és számlaszám helyett a tisztán belföldi fizetések esetén is meg kell adni a nemzetközi bankszámlaszámot (IBAN) és nemzetközi bankazonosító kódot (BIC). Az IBAN egy egységesített, nemzetközi bankszámlaszám, amely legfeljebb 34 karakterből áll. A BIC az adott hitelintézet nemzetközi bankazonosító kódja, amely legfeljebb 11 karakterből áll.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság javaslatát. A rendeletjavaslat döntő lépést jelent egy jól működő, egységes eurófizetési térség megvalósítása felé.

3.2 A belső piac az EU gazdasági növekedésének egyik legfontosabb motorja. Az euró bevezetése fontos állomása volt a tagállamok szorosabb integrációjának. Ezért az EGSZB szerint az a következő lépés, hogy most az egész Európában egységes pénzforgalmi rendszer projektjét is sikerre vigyük.

3.3 A rendeletjavaslat azonban az EGSZB szerint túlságosan ambiciózus módon határozta meg a nemzeti fizetési eljárások beszüntetésének határidőit. Ne a végrehajtás gyorsasága, hanem a projekt sikere legyen a döntő. A pénzforgalom mindenekelőtt a fogyasztók számára, de az összes többi gazdasági szereplő számára is igen érzékeny terület. Az euró bevezetéséhez hasonlóan most is minden elképzelhető biztonsági intézkedést meg kell tenni (ilyenek lehetnek a tesztelés, próbaidőszakok, tájékoztató kampányok stb.), hogy kizárhatóak legyenek a működési zavarok, a fennakadások, a félreirányított kifizetések, az átutalt összegek eltűnése és a hasonló problémák. Az ehhez szükséges időnek feltétlenül rendelkezésre kell állnia. Ezért az EGSZB óva int a túlzott sietségtől, amely veszélybe sodorhatja a projekt sikerét a polgárok körében. Azt is figyelembe kell azonban venni, hogy a túlságosan hosszú átmeneti időszakok többletköltséget okozhatnak.

3.4 Még nincs minden kérdés véglegesen tisztázva ahhoz, hogy garantálni tudjuk a zökkenőmentes átállást a SEPA fizetési eljárásra. Figyelembe kell venni, hogy sok nyitott kérdést csak nemzeti szinten, a SEPA-projektben részt vevő felekkel lehet lezárni. Különösen fontos, hogy kiegyensúlyozott viszony jöjjön létre kínálati oldalról a banki érdekek és keresleti oldalról a felhasználók között.

3.5 Mind fogyasztói, mind üzleti szemszögből gyakran felmerül a kérdés, hogy miért kell a bevált nemzeti fizetési eljárásokat a SEPA érdekében feladni. A már régóta használatos számlaszámokkal és bankazonosító kódokkal működő nemzeti eljárásokat a felhasználók a sokéves gyakorlatnak köszönhetően jól ismerik. Tény, hogy a SEPA fizetési eljárás megkönnyíti a határokon átnyúló átutalási és beszedési műveleteket. A SEPA azonban a többnyire belföldi pénzforgalmi műveletekre is kötelező lesz. E tekintetben az Európai Bizottság és a bankok feladata, hogy jobban kidomborítsák az új SEPA fizetési eljárás gyorsaság- és költség szempontú előnyeit.

3.6 A SEPA projekt sikere lényegében attól függ, hogy elfogadják-e a felhasználók mind a fogyasztói, mind az üzleti oldalon. Ezért először is sürgősen gondoskodni kell arról, hogy ismertebbé váljanak a SEPA pénzforgalmi eszközei és ezek azonosító kódjai (IBAN és BIC), amihez nagyszabású tájékoztató kampányra van szükség a hitelágazat részéről. Erre egyelőre nem minden tagállamban került sor megfelelő módon. Ennélfogva a lakosság széles köre, de számos kis- és középvállalkozás sem ismeri kellőképpen az új SEPA-termékekkel kapcsolatos követelményeket.

⁽¹⁾ HL C 318., 2006.12.23., 51. o. és HL C 228., 2009.9.22., 66. o.

3.7 Az akár 34-jegyű IBAN-t felhasználóbarátabbá lehetne tenni, ha legalább (szóköz, kötőjel, új mező segítségével) négyes csoportokba osztanák a számjegyeket. Figyelembe kellene venni, hogy különösen az idős fogyasztóknak nehézséget jelenthetnek az új adatok és számsorok. A bankoknak ezért segítséget kellene nyújtaniuk a fogyasztók számára, például konverziós programok révén.

3.8 Emellett arra is szükség van, hogy megfelelően kipróbáljuk az új pénzforgalmi eszközöket. Ez eddig nem minden SEPA-terméknél volt lehetséges, mivel például a SEPA beszedési rendszert csak a bankok 2010 novemberétől kötelező elérhetősége óta lehet teljes körűen használni. Csak a gyakorlati tesztelés teszi lehetővé, hogy az érintett felek – a bankok és a felhasználók – felismerjék és megszüntessék a kezdeti nehézségeket és a gyakorlati akadályokat. Megfelelően hosszú bevezetési szakaszok révén mindenekelőtt arról kell gondoskodni, hogy az új SEPA-eljárások automatizált módon elvégezhetőek és a nagyközönség számára is használhatóak legyenek.

3.9 A SEPA kötelező bevezetésének az EGSZB szerint körültekintő biztonsági intézkedésekkel kell együtt járnia, de ügyelni kell az eljárás gyakorlati alkalmazhatóságának biztosítására is, különösen a lakossági bankügyletek esetében. A fizető fél, a kedvezményezett és a pénzforgalmi szolgáltató számára garantálni kell, hogy a pénzforgalmat korrekt, pontos és megbízható módon bonyolítsák.

3.10 Megemlítendő még, hogy a SEPA fizetési eljárásra való áttéréskor nemzeti szinten nehézségek jelentkezhetnek a végrehajtásban. Például Németországban – ahol minden más uniós országnál jóval gyakrabban végeznek beszedési műveleteket – még nem tisztázták, hogy a meglévő beszedési felhatalmazások a SEPA keretében végrehajtandó beszedési műveletekre is alkalmazhatók-e. Ebben a kérdésben hatékony és jogbiztos megoldást kell találni, amely sem a fogyasztók, sem a vállalkozások számára nem jelent kifogásolható hátrányt. Elfogadhatatlan lenne, ha minden ügyfelet levélben kellene megkeresni azzal a kéréssel, hogy új felhatalmazást adjon. Ez aránytalanul nagy adminisztratív és pénzügyi terhet jelentene. A fogyasztó sem járna jól, mivel előzönlének a vele szerződött felek írásbeli kérelmei.

3.11 Megemlítendő még, hogy európai és nemzeti szinten jobban be kell vonni a felhasználókat a pénzforgalmi eljárások kialakításába. Ez nemcsak a SEPA-eszközök jelenlegi végrehajtási szakaszára, hanem az eljárás továbbfejlesztésére is vonatkozik. A SEPA-tanács létrehozásával az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank megtette az első lépést a felhasználóknak a kialakítási folyamatba való szorosabb bevonása felé. A SEPA-tanácsban képviselt felhasználói szervezetek azonban sajnos nem tükrözik megfelelően a SEPA-projektben részt vevő feleket. Fontos továbbá, hogy a SEPA-tanács égisze alatt hozzanak létre egy szakértői csoportot, amely paritásos alapon a szolgáltatók és a felhasználók képviselőiből állna össze, és a SEPA fizetési eljárások technikai továbbfejlesztésével foglalkozna.

4. Részletes megjegyzések

4.1 5. cikk (1) és (2) bekezdés – Elegendő idő a SEPA-ra történő átálláshoz

4.1.1 Az EGSZB szerint túlságosan rövidek azok a határidők, amelyeket az Európai Bizottság a SEPA fizetési eljárásra való

kötelező átálláshoz javasolt. Előbb szavatolni kell, hogy az új SEPA-termékek éppen olyan hatékonyak és biztonságosak, mint az eddigi nemzeti pénzforgalmi eljárások.

4.1.2 Az átutalások esetében a végrehajtási határidő a rendelet hatálybalépését követően ne mindössze egy, hanem három év legyen.

4.1.3 A beszedések esetében a határidőt a rendelet hatálybalépését követően nem két, hanem négy évben kellene meghatározni.

4.1.4 A hosszabb időkeretre azért van szükség, hogy meg lehessen szerezni mindenekelőtt a fogyasztók bizalmát az új SEPA-eljárások iránt. Növelni kell a SEPA ismertségét. Ez különösen érvényes az IBAN és a BIC ismeretere. Emellett eredményesebb tájékoztatást kell adni a SEPA-eljárások előnyeiről. Fontos, hogy az új termékek gyakorlati alkalmazása hatékonyak és biztonságosnak bizonyuljon. Megoldásra várnak továbbá az olyan nemzeti szintű problémák, mint a felhatalmazások átvitele.

4.1.5 A vállalkozások szemszögéből nézve a folyamatok költséges átállítása miatt van szükség hosszabb időkeretre. Így külön beruházásokra, valamint a munkafolyamatok és az üzemi rendszerek kiigazítására van szükség. Ide tartozik például az ügyfelekről vezetett adatbázisok átállítása IBAN-ra és BIC-re. A hatásvizsgálat keretében az Európai Bizottság maga is megállapította, hogy a vállalkozásokban az IT-rendszerekre irányuló szokásos beruházási ciklus 3–5 év.

4.2 5. cikk (4) bekezdés és 12. cikk – Nem túlságosan széles körű hatáskör-átruházás

4.2.1 Az EGSZB szerint a SEPA kialakítását illető fontos döntéseket az európai jogalkotónak a jövőben is a tanácsadó szervek, például az EGSZB közreműködésével kell meghoznia. Az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusok formájában történő általános feljogosítása arra, hogy különféle kiigazításokat végezzen a technikai fejlődéssel és a piaci fejleményekkel kapcsolatban, az EGSZB szerint túl messze megy. Az európai fizetési műveletekre alkalmazott eljárások legapróbb módosításai is jelentős hatással lehetnek a fogyasztókra, a vállalkozásokra és a pénzforgalmi szolgáltatókra. A módosítások előzőleg a rendes jogalkotási eljárás keretében mélyreható vita, majd döntés tárgyát kell, hogy képezzék.

4.2.2 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 290. cikke előírja, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadásához a jogkör átruházása csak az adott jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseinek kiegészítésére, illetve módosítására megengedett.

4.2.3 A SEPA-átutalásokkal és -beszedésekkel szemben támasztott – a rendeletjavaslat mellékletében felsorolt – követelmények döntő kritériumoknak tekintendők a jövőbeli SEPA-termékek szempontjából. A követelményeket tekintve a legapróbb módosítás is elég ahhoz, hogy szolgáltatói és felhasználói oldalon alapvetően befolyásolja a működési folyamatokat. A mellékletben felsorolt követelményekből végül a nemzeti szintű eljárások megszüntetésének szükségszerűsége is adódik, mivel ezek már nem felelnek meg a SEPA-követelményeknek. Ezért elutasítandó a követelményeknek az Európai Parlament és a Tanács megfelelő bevonása nélkül történő módosítása.

4.3 6. cikk – A jövőbeli költségszerkezet pontosítása

4.3.1 Az EGSZB üdvözli, hogy a jövőben alapvetően tilosak lesznek a beszedési műveletek multilaterális bankközi díjai. Gondoskodni kell arról, hogy a fizetési eljárások jövőbeli díjai átláthatók legyenek, és hozzá lehessen őket rendelni a bankok konkrét szolgáltatásaihoz.

4.3.2 Az Európai Bizottság a projekt kezdete óta hangsúlyozza, hogy az új SEPA-eljárások nem lehetnek drágábbak, mint a régi nemzeti eljárások. Az EGSZB határozottan egyetért ezzel a kéréssel, és sürgeti az Európai Bizottságot, hogy minden szükséges intézkedést hozzon meg annak biztosítása érdekében, hogy az új SEPA-eljárások ne legyenek drágábbak, mint a régi nemzeti eljárások azáltal, hogy emelkednek a nemzeti banki díjak, amint az az euró bevezetése során is történt. Különben – mindenekelőtt a fogyasztók részéről – nem szavatolható, hogy

elfogadják az új fizetési eljárást. A multilaterális bankközi díjak az euróövezet nem minden országában szokványosak. Ezért alapvetően elhibázott lépés lenne, ha ezeket a díjakat a SEPA fizetési eljárással párhuzamosan újra bevezetnék az euróövezet egyes országaiban.

4.3.3 Az EGSZB továbbá hangsúlyozza, hogy olyan beszedési műveletekre, amelyeket a pénzforgalmi szolgáltató nem tud megfelelően végrehajtani, mert a fizetési megbízást elutasítják, visszatartják, visszaküldik vagy visszafordítják (R-műveletek), a fogyasztóra csak abban az esetben terhelnek multilaterális bankközi díjat, ha a beszedés esedékességének időpontjában nincs elegendő fedezet a számláján. Valamennyi egyéb esetben ezt a díjat a kedvezményezett fizeti. A kedvezményezett, a kedvezményezett bankja vagy a fizető fél bankja számára nem szabad lehetővé tenni, hogy a fizető félre hárítsák át a nem általa okozott R-műveletek díját.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 5-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleményéhez

Az alábbi módosító indítványokat, amelyeknél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egynegyede volt, a vita során elutasították (eljárási szabályzat 54. cikk (3) bekezdés):

Új, 3.11. pont

A szövegbe új pont illesztendő:

Az EGSZB úgy véli, hogy a felhatalmazásnak a fizetésre kötelezett fél bankjánál kell maradnia, mivel ha az a hitelezőnél van, az több veszéllyel jár a biztonságot tekintve, mivel a fogyasztó (a fizető fél) bankja nem rendelkezik ellenőrzéssel a felhatalmazás felett. Az EGSZB továbbá úgy véli, hogy a fizető fél IBAN-ját soha nem szabad automatikusan és a fizető fél beleegyezése nélkül a kedvezményezett tudomására hozni.

Indokolás

Egy egész Európára kiterjedő pénzforgalmi rendszer biztonsága létfontosságú a fogyasztók pénzforgalmi szolgáltatásokba vetett bizalmának megerősítéséhez.

A módosító indítványról tartott szavazás eredménye:

Mellette: 64
Ellene: 74
Tartózkodott: 13

Új, 3.12. pont

A szövegbe új pont illesztendő:

Az EGSZB teljes mértékben támogatja azokat az intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik, hogy a fogyasztó a bankját egy beszedéssel kapcsolatban összeghez vagy időszakhoz vagy mindkettőhöz kötődő korlát figyelembevételére és a számláját érintő beszedések blokkolására utasítsa. A visszatérítés jogát illetően azonban az EGSZB hangsúlyozza, hogy mivel azt nem a kedvezményezett biztosítja, a kedvezményezett nem is zárhatja ki azt.

Indokolás

A pénzforgalmi irányelv 62. cikkével való összhang érdekében.

A módosító indítványról tartott szavazás eredménye:

Mellette: 64
Ellene: 83
Tartózkodott: 10

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról

(COM(2010) 748 végleges – 2010/0383 (COD))

(2011/C 218/14)

Főelőadó: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

2011. február 15-én a Tanács az Európai Unió működéséről szóló szerződés 67. cikkének (4) bekezdése és 81. cikkének (2) bekezdése alapján úgy határozott, hogy kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról

COM(2010) 748 végleges/2 – 2010/0383 (COD)

Az EGSZB elnöksége 2011. február 1-jén megbízta az „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekciót a bizottsági munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 5-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER személyében, továbbá 162 szavazattal 1 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság javaslatát, mivel úgy véli, hogy általa lehetővé válhat annak a célnak az elérése, hogy megszűnjenek a jogi akadályok, ami megkönnyítené a polgárok és a vállalkozások életét, és javítaná a jogorvoslat hatékonyságát.

1.2 Nyomatékosan arra kéri az Európai Bizottságot, hogy az EGSZB különféle véleményeiben a tárgyra vonatkozóan tett valamennyi észrevétel figyelembevételével folytassa az Európai Unión belüli jogi akadályok felszámolására irányuló tevékenységét, hogy így megvalósuljon egy valódi, a jog érvényesülésén alapuló európai térség.

2. Bevezetés

2.1 A 44/2001/EK rendelet 2002. március 1-jétől a Brüsszeli Egyezmény és általában az e tárgyban a tagállamok között létrejött valamennyi kétoldalú jogi aktus helyébe lépett. A „Brüsszeli I. rendelet” néven is ismert jogi aktus a mai napig az Unió legfontosabb jogi aktusa a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén.

2.2 A 44/2001/EK rendelet mindenekelőtt lehetővé teszi, hogy bizonyos meghatározott esetekben egy tagállam bíróságán pert lehessen indítani bármely olyan transznacionális bírósági eljárás által érintett természetes vagy jogi személy ellen, akinek lakóhelye, vagy amelynek székhelye a per indításának országán kívüli másik tagállamban van, elősegítve ezzel a „legközelebbi kapcsolódási pont” megvalósulását.

2.2.1 Másrésről a rendelet 5. cikke előírja, hogy ha az eljárás tárgya egy szerződés, különösen árucikkek értékesítése

esetén, a vállalat ellen abban a tagállamban lehessen pert indítani, ahol az árucikket leszállították vagy le kellett volna szállítani.

2.2.2 Azokat a területeket, amelyekre az új szabályt alkalmazni kell (szerződéses és szerződésen kívüli felelősség, polgári jogi kártérítés iránti igény, fióktelepek és képviseltek működtetése stb.) az 5. cikk sorolja fel.

2.2.3 A biztosítási ügyekkel kapcsolatos joghatóság témakörével a rendelet egy teljes szakasza, a 3. szakasz foglalkozik, amely lehetővé teszi, hogy a biztosítási kötvény jogosultja a lakóhelye szerinti bíróságokhoz forduljon a biztosító elleni per megindításához akkor is, ha ez utóbbi székhelye egy másik tagállamban van. Azonban ha a biztosító kíván pert indítani a biztosítási kötvény jogosultja, a biztosított vagy a biztosítás kedvezményezettje ellen, akkor azt az utóbbiak lakóhelye szerinti bíróságok előtt kell megtennie.

2.3 A 44/2001/EK rendelet egymást követő passzusaiban a hatáskörökkel való felruházásról rendelkezik, és egyes esetekben a védelem szándékával kiemelt figyelmet fordít bizonyos területekre (fogyasztói és munkaszerződéses). Mindezek ellenére az ingatlanokkal kapcsolatos perekben, illetve a jogi személyek megszűnésével, a nyilvántartásba történő bejegyzésekkel és a bírósági ítéletek végrehajtását érintő eljárással kapcsolatos ügyekben továbbra is a hatáskörökkel való felruházás hagyományos szabályait alkalmazzák.

2.4 A 44/2001/EK rendelet, miután két terjedelmes szakaszban foglalkozik a bírósági ítéletek végrehajtásának és a más tagállamban kiállított közokiratok elismerésével, záró és átmeneti rendelkezések sorával ér véget, amelyek többek között kiemelten tárgyalják az ezen új igazságügyi együttműködési eszköz kapcsolatát az egyéb, egyedi jellegű egyezményekkel, amelyeknek bármelyik tagállam részese lehet.

2.5 Az Európai Bizottság 2009. április 21-én elfogadta a rendelet alkalmazásáról szóló jelentést és egy zöld könyvet; ez utóbbival kapcsolatban az EGSZB már kiadta véleményét⁽¹⁾ amelyben támogatta az Európai Bizottság egyes reformjavaslatait.

3. Rendeletjavaslat

3.1 A felülvizsgálat átfogó célkitűzése az, hogy a bírósági határozatok szabad mozgását nehezítő akadályok elhárításával – a kölcsönös elismerés elvével összhangban – továbbfejlessze az európai igazságszolgáltatási térséget. E cél fontosságát 2009. évi stockholmi programjában⁽²⁾ az Európai Tanács is hangsúlyozta. A javaslatnak közelebbről az a célja, hogy megkönnyítse a határokon átnyúló bírósági eljárásokat, valamint a bírósági határozatok Európai Unión belüli szabad mozgását. A felülvizsgálat várhatóan ugyancsak hozzájárul az európai gazdaság talpra állásához szükséges jogi környezet megerősítéséhez.

3.2 A reform javasolt elemei a következők:

- a bírósági határozatok elismerésére és végrehajtására alkalmazott köztes eljárás (exequatur) eltörlése a becsületsértési ügyekben hozott határozatok és a kollektív kártérítési eljárásokban hozott határozatok kivételével; ehhez járul több olyan jogorvoslati lehetőség, amelyekkel kivételes körülmények között megakadályozható, hogy az egyik tagállamban hozott ítélet hatályba lépjen egy másik tagállamban;
- a javaslat egységes formanyomtatványokat is tartalmaz, amelyek meg kívánják könnyíteni a külföldi határozat – exequatur hiányában történő – elismerését és végrehajtását, valamint a védekezéshez való jog biztosítására szolgáló eljárás alapján a felülvizsgálat kérelmezését;
- a rendelet joghatósággal kapcsolatos szabályainak kiterjesztése a harmadik országbeli alpereseket érintő jogvitákra, ideértve azon helyzetek szabályozását is, amikor ugyanazon jogvita ügyében egy EU-n belüli és egy EU-n kívüli bíróság előtt egyaránt eljárás folyik. A módosítás biztosítja, hogy a fogyasztók, munkavállalók és biztosítottak érdekeit védő joghatósági szabályok akkor is alkalmazandók legyenek, ha az alperes az EU területén kívül rendelkezik lakóhellyel vagy székhellyel;
- a joghatósági kikötésekre vonatkozó megállapodások hatékonyságának növelése; két módosítással:
 - egyrészt amennyiben a felek adott bíróságot vagy bíróságokat kötöttek ki jogvitájuk megoldására, a javaslat elsőbbséget biztosít a kikötött bíróság számára saját joghatósága megállapítására, függetlenül attól, hogy először vagy másodszor hívták-e fel.
- másrészt a javaslat összehangolt kollíziós szabályt vezet be a joghatósági megállapodások anyagi érvényességének feltételeire, így biztosítva az ügy hasonló kimenetelét függetlenül attól, hogy melyik bíróságot hívják fel.
- a rendelet és a választottbírósági eljárás érintkezési pontjainak fejlesztése;
- egyes sajátos jogvitákban az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés fejlesztése; továbbá
- annak tisztázása, hogy az ideiglenes intézkedések milyen feltételek mellett érvényesíthetők az EU területén.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az EGSZB üdvözlöi az Európai Bizottság javaslatát, és támogatja az érvényben lévő, a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 44/2001/EK tanácsi rendelet (Brüsszeli I. rendelet) módosított szövegének elfogadását.

4.2 Az Európai Bizottság javaslatából egyértelműen kitűnik, hogy egy olyan, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, valamint a belső piac működésének javítása érdekében szükséges kezdeményezésről van szó, amelyet csak nemzetek feletti szinten lehet elindítani, és amely hatékony jogi eszköz lehet globalizált világunkban, mivel megkönnyíti a nemzetközi kereskedelmi ügyleteket, és enyhíti az EU területén túlnyúló kapcsolatokban keletkező ellentéteket.

4.2.1 Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a javasolt, vonatkozó jogi mechanizmus valamennyi innovatív vonása, valamint az EU-ban ezen a területen már alkalmazott egyes szabályok és elvek osztályozása azokból a tapasztalatokból ered, amelyeket a transznacionális jogalkalmazók, a szakértők, illetve a tagállamok illetékes szervei nyilvánosan eljuttattak az Európai Bizottsághoz.

4.2.2 Tehát az általánosan értelmezett szubszidiaritás elvének figyelembevétele mellett – amely indokolja a nemzetek feletti fellépést, mivel a tagállamok hatáskör hiányában egyoldalúan nem módosíthatják az érvényben lévő Brüsszeli I. rendelet bizonyos elemeit (mint az exequatur), valamint a tagállamok jogi eljárásai között, vagy ez utóbbiak és a választottbírósági eljárások között érvényesülő joghatóságról és koordinációról szóló rendelkezéseket – az úgynevezett funkcionális szubszidiaritás fontosságát is ki kell emelni, amely a Lisszaboni Szerződést követően az EUSZ által biztosított részvételi demokrácia elvének elválaszthatatlan részét képezi. Az EGSZB a múltban már számos javaslatot támogatott azok közül, amelyeket az Európai Bizottság most fogalmazott meg.⁽³⁾

⁽¹⁾ HL C 255., 2010.9.22., 48. o.

⁽²⁾ A programot az Európai Tanács 2009. december 10–11-i ülésén fogadták el.

⁽³⁾ HL C 117., 2000.4.26., 6. o.

4.3 A javaslat reális, megfontolt és rugalmas technikai megoldásokat kínál a Brüsszeli I. rendelet alkalmazásának éveitől kezdődően felmerült problémákra; ezek összefoglalva a következők: az exequatur eljárás eltörlése a becsületsértési ügyekben és a kollektív kártérítési eljárásokban hozott határozatok kivételével; a rendelet alkalmazása a harmadik országbeli alpereseket érintő jogvitákban; a joghatósági kikötésekre vonatkozó megállapodások hatékonyságának növelése; - a rendelet és a választott bírósági eljárás érintkezési pontjainak fejlesztése; annak tisztázása, hogy az egyik tagállam bírói hatósága által hozott ideiglenes és biztosítási intézkedések milyen feltételek mellett alkalmazhatók a többi tagállamban; továbbá, összefoglalva, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, valamint a nemzeti bíróságok előtt folyamatban lévő egyes eljárások működésének javítása.

4.3.1 Nincs alapos indok arra, hogy – amint a javaslat felveti –, a kollektív keresetekre ne vonatkozzon az exequatur eljárás eltörlése, így a 37. cikk megfogalmazása nem megfelelő. Az EGSZB már számos alkalommal támogatta a kollektív keresetek szupranacionális szabályozását. Az Európai Bizottságnak meg kellene fontolnia a 44/2001/EK rendelet módosítását, hogy a különböző felperesek által indított keresetekkel együttesen lehessen foglalkozni, feltéve, hogy a keresetek indításának indokai olyan szorosan kapcsolódnak egymáshoz, ami célszerűvé teszi, hogy egy időben tárgyalják őket, és hozzanak róluk ítéletet, annak érdekében, hogy elkerülhetők legyenek az egymásnak ellentmondó határozatok, amelyekkel a külön-külön történő határozathozatal esetén számolni kell.

4.3.2 A becsületsértés kizárásával kapcsolatban a 37-3. cikk valójában tágabb értelmezést nyújt, ugyanis kiterjed azokra a határozatokra, amelyeket egy másik tagállamban hoznak, és amelyek a magánélethez való jog és a személyiségi jogok megsértéséből eredő nem szerződéses kötelezettségekre vonatkoznak. Az Európai Bizottságnak meg kellene vizsgálnia e kivétel horderejét, és mérlegelnie kellene megszüntetésének lehetőségét, hogy ne vonatkozzon a polgárok mindennapi életének aspektusaira.

4.3.3 A javaslat által tárgyalt jogi mechanizmusok és eljárások szükséges változtatásairól való gondolkodás elmélyítése érdekében mindenképpen meg kell fogalmazni néhány, az Európai Bizottság által a jövőben szem előtt tartandó észrevételt.

4.3.4 A módosított szövegű rendelet 58. cikkének (3) bekezdését illetően – amely egy ítélet végrehajthatóságának megállapítása iránti kérelem megtámadása ügyében hozott határozat ellen benyújtott fellebbezésre vonatkozóan kimondja, hogy az illetékes bíróság „határozatát késedelem nélkül meghozza” – e határidő maximális időtartamát pontosítani kellene, hogy az indokolatlan késedelmek és a jogalanyt hátrányosan érintő késedelmek elkerülhetők legyenek.

4.3.5 Ebben a tekintetben meg lehetne állapítani vagy egy kilencven napos határidőt – amint azt az 58. cikk (2) bekezdése a végrehajthatóság megállapítása iránti kérelemmel szembeni fellebbezések ügyében meghozandó határozatokra vonatkozóan

előírja –, vagy egy köztes határidőt, amelynek az időtartama a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 2201/2003/EK rendelet 11. cikkének (3) bekezdése által előírt hat hét és a fent említett kilencven nap között lehetne.

4.3.6 Hasonlóképpen, meg lehetne fontolni a módosított szövegű rendelet 31. cikkében foglalt új igazságügyi együttműködési mechanizmus újraszövegezését, hogy megerősödjön a hatáskörrel rendelkező bíróság szerepe, és megelőzhetőek legyenek az esetleges rosszhiszemű lépések, amelyek késleltethetik a jogvita lezárását.

4.3.7 Ebből a célból a hatáskörrel rendelkező bíróság és a másik tagállam ideiglenes intézkedések – ideértve a biztosítási intézkedéseket is – iránti kérelemmel megkeresett bírósága közötti „együttműködés” nem pontosan meghatározott kötelezettsége, amely e rendelkezés alapján az utóbbi bíróság azon kötelezettségére korlátozódik, hogy az ügy valamennyi vonatkozó körülményével kapcsolatos információt összegyűjtse (mint például a kérelmezett intézkedés sürgőssége vagy az ügy érdeme tekintetében felhívott bíróság elutasítása vagy más, hasonló intézkedése), kiegészülhetne egy másik rendelkezéssel, amely meghatározza az ilyen intézkedések elfogadhatóságának kivételes jellegét, vagy akár általánosan előírhatja az elállást az érdemben ítélező bíró javára.

4.3.8 Ez egyébként teljesen összhangban lenne azzal a központi szereppel, amelyet a gyorsaság és a kölcsönös elismerés elvének alkalmazása okán a Bíróság elismer azon bíróság számára, amely a döntésben illetékes az olyan kapcsolódó szabályok értelmezése terén, mint a fent említett 2201/2003/EK rendelet.

4.4 Külön megfontolást érdemel a közrendi záradék fenntartása (a hatályban lévő Brüsszeli I. rendelet 34. cikkének (1) bekezdése és a módosított szövegű javaslat 48. cikkének (1) bekezdése) – kizárólag azokban az esetekben, amelyekben törlik az exequatur eljárást –, amely feljogosítja a tagállamok bíróságait, hogy ne ismerjék el azokat a határozatokat, amelyek nyilvánvalóan ellentétesek annak a tagállamnak a közrendjével, ahol az elismerést kérik.

4.4.1 Kétségtől mentesen olyan jogosultságról van szó, amely a megkeresett tagállam bírósági számára diszkrecionális értelmezésekre és alkalmazásokra is lehetőséget teremthetne, azonban, amint azt a Brüsszeli I. rendelet hatálybalépése óta folytatott gyakorlat mutatja, ennek kockázata jelenleg igen csekély, ami legalább három jogi korlátnak tulajdonítható, amelyek a következők: a Bíróság által e tárgyban megállapított kritériumok⁽⁴⁾, az EU alapjogi chartájának kötelező érvényű jellege, valamint magának a Bíróságnak az a széles körű, kiterjedt és konszolidált ítélkezési gyakorlata, amely a közrend fogalmát az uniós jog hatékony érvényesülése alá rendeli.

⁽⁴⁾ A Bíróság C-7/98. sz. Krombach-ügyben 2000. március 28-án hozott ítélet [Európai Bíróság Határozatok Tára 2000., I-01935. o.].

4.4.2 Mindazonáltal az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy fordítson különös figyelmet a tagállamok igazságszolgáltatási szerveinek magatartására, hogy azok helyesen alkalmazzák a bírói határozatok kölcsönös elismerésének elvét, valahányszor azok a közreaddal összefüggő okok miatt a bírósági joghatóságra vonatkoznak.

4.5 Noha a rendelet módosítására vonatkozó javaslat érintőlegesen, ugyanakkor újító módon megállapít egy szabályt a választottbírói megállapodások elismerésére, amelyek egy EU-tagállamban kijelölnek egy joghatósággal rendelkező bíróságot, csökkentve ezzel a „forum shopping” veszélyét, mindez nem tűnik elégségesnek.

4.5.1 Tekintettel arra, hogy a jogviták megoldásának ez a módja – különösen a kereskedelmi ügyekben – egyre általánosabbá válik, illetve arra, hogy kívánatos lenne elterjedése más, a polgárok érdekei szempontjából fontos területeken (például a fogyasztói jog vagy a munkajog), az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy rövid időn belül vegye fontolóra egy nemzetek feletti jogi eszköz megalkotását a választottbírói határozatok elismerésére és végrehajtására, mert bár a javaslat utat nyit a bírói ellenőrzés számára (1. cikk (2) bekezdés d) pontja), a választottbíráskodást kifejezetten kizárja alkalmazási területéről.

4.6 Hasonlóképpen, tartalmának tisztázása és a bírói határozatok elfogadásának gyorsítása érdekében az Európai Bizottságnak ki kellene adnia egy közleményt vagy egy útmutatót a javaslat 5. cikkének értelmezésével kapcsolatban, amely a fogalmak tekintetében gyakorlatilag megegyezik a Brüsszeli I. rendelet hatályban levő cikkével.

4.6.1 Mindkét rendelkezés szerint szerződéses ügyekben az a bíróság rendelkezik joghatósággal, ahol a vitatott kötelezettséget teljesítették vagy teljesíteni kell; az ettől eltérő megállapodás hiányában ingó dolog értékesítése esetén annak a tagállamnak a bírósága, ahol az adott dolgot leszállítják, vagy le kell szállítani, illetve szolgáltatás nyújtása esetén annak a tagállamnak a bírósága, ahol a szolgáltatásokat nyújtani kell.

4.6.2 A Bíróság ítélkezési gyakorlata, amely a „szolgáltatás” és az „áru” fogalmát a belső piacon érvényesülő szabadságokkal összefüggésben értelmezi, nem alkalmazandó a Brüsszeli I. rendelet keretében, következésképpen a Bíróság a mai napig az idézett 5. cikk hatóköréről szóló értelmezési kérdéseket olyan nemzetközi jogszabályokra hivatkozva válaszolta meg, amelyek nem kapcsolódnak sem az EU-hoz, sem tagállamaihoz, ezért a Közösségen belüli szerződések esetében nem alkalmazhatók közös szabályként.

4.7 Paradox módon úgy tűnik, hogy a módosított szövegű javaslat 24. cikke (2) bekezdésének új szövegezése mögött a peres eljárások felgyorsításának szándéka áll, mivel a 24. cikk (1) bekezdésének – amely általánosságban azon tagállami bíróságot ruházza fel joghatósággal, amely előtt az alperes perbe bocsátkozik – alkalmazását egyszerűen ahhoz a feltételhez köti, hogy az eljárást megindító irat nyújtsaon tájékoztatást az alperesnek arról, hogy jogában áll kifogásolni a bíróság joghatóságát, valamint perbe bocsátkozásának következményeiről. Ez a rendelkezés, amely stiláris fordulatok beillesztésével könnyen hatályba léptethető, csorbíthatja egy szerződéskötés gyengébb feleinek jogait, annál is inkább, mivel a 24. cikk (2) bekezdése a biztosítási szerződésekre, a fogyasztók által kötött szerződésekre és az egyéni munkaszerződésekre korlátozza annak alkalmazását.

4.7.1 Tekintettel arra, hogy a keresetet befogadó bíróságnak kell ellenőriznie, hogy a fent említett tájékoztatás eljutott-e az alpereshez, de konkrét követelmények nincsenek megszabva erre vonatkozóan, az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy a rendelkezésnek az EU 27-ek szuverén igazságszolgáltatásában való alkalmazása bizonytalan helyzetet és diszkrecionalitást szülhet. Arra kéri tehát az Európai Bizottságot, hogy fontolja meg a fenti rendelkezés újraszövegezését annak érdekében, hogy erősítse a fogyasztók és a dolgozók jogi helyzetét, és biztosítsa az illetékes bíróságok egységes magatartási minták szerinti működését.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 5-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a 2003/71/EK és a 2009/138/EK irányelvek az Európai Biztosítási és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság és az Európai Értékpapír-piaci Hatóság hatásköre tekintetében történő módosításáról

(COM(2011) 8 végleges – 2011/0006 COD)

(2011/C 218/15)

Előadó: **Joachim WUERMEILING**

2011. február 3-án az Európai Parlament és 2011. március 2-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. cikke értelmében kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a 2003/71/EK és a 2009/138/EK irányelvek az Európai Biztosítási és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság és az Európai Értékpapír-piaci Hatóság hatásköre tekintetében történő módosításáról

COM(2011) 8 végleges – 2011/0006 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. április 5-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 5-i ülésnapon) 111 szavazattal 1 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB **kifejezetten üdvözl**i a 2003/71/EK és a 2009/138/EK irányelveket módosító irányelvre tett **európai bizottsági javaslatot**. Támogatja az ágazati jogszabályok megváltoztatására tett európai bizottsági erőfeszítéseket, melyek célja, hogy lehetővé váljon a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének (ESFS) hatékony működése. Az EGSZB ismételten kijelenti, hogy határozottan támogatja a biztosítási tevékenység új felügyeleti szabályait („Szolvencia II”), különös tekintettel a jelenlegi pénzügyi válsággal kapcsolatos tapasztalatokra.

1.2 A stabil szolvencianormákra való törekvésnek azonban **figyelembe kell vennie, hogy garantálni kell a biztosítási piacok kapacitását** arra, hogy viseljék ügyfeleik kockázatait és eleget tegyenek a közösségek és bármely méretű vállalatok finanszírozójaként betöltött szerepüknek.

1.3 Az EGSZB üdvözl*i a Szolvencia II irányelv további módosítását a végrehajtási határidő két hónapos meghosszabbítását kiegészítő átmeneti szabályokra* vonatkozóan.

1.4 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy alapvetően szükség van a jelenlegi rendszerről (Szolvencia I) az új rendszerre (Szolvencia II) való átállásra. Az **új rendszerre való átállásnak zökkenőmentesnek** kell lennie. El kell kerülni a piaci zavarokat egy olyan megközelítés révén, amely következetes módon kapcsolja össze a felügyeleti intézkedéseket az átmeneti szabályokkal. A Szolvencia II-nek nem szabad a piac konszolidációjához vezetnie, különösen a kis- és közepes méretű biztosítókat tekintve.

1.5 A javaslatban szereplő átmeneti intézkedéseknek lehetővé kell tenniük egy **fokozatos bevezetési/kivonási folyamatot**,

amely figyelembe veszi a vállalatoknak a változások megvalósítására való képességét. Az átmenet meghatározott maximális időtartamát az Európai Bizottság lerövidítheti, ha a körülmények ezt egyértelműen lehetővé teszik. Nyilvánvaló, hogy az átmeneti időszakok az egyes területeken különbözőek lesznek.

1.6 A végrehajtás **ütemtervének reálisan kell tükröznie** azt a kérdést, hogy **a felügyeleti szervek és a biztosítótársaságok**, köztük a kisebb méretű vállalatok is, **mennyiben képesek elérni** a Szolvencia II irányelv által kitűzött célokat. Az EGSZB annak biztosítására kéri az Európai Bizottságot és EIOPA-t, hogy az új rendszer ne vezessen adminisztratív többletterhekhez, és ne legyen kezelhetetlenül bonyolult, mivel ez kedvezőtlen hatással járhatna a fogyasztóknak nyújtott szolgáltatás minőségére nézve.

1.7 Az EGSZB támogatja a biztosítóknak szóló **jövőbeli európai szabályok** („egységes szabálykönyv”) **demokratikus legitimitációját**. A technikai standardok megfelelő alkalmazási körének meghatározását a felügyeleti konvergencia kiegészítő eszközének is kellene tekinteni, az egységes szabálykönyv kidolgozása céljával.

1.8 Az EGSZB úgy véli, hogy világosan **meg kellene különböztetni** egymástól egyrészt a **tisztán technikai kérdéseket**, másrészt a **politikai** kérdéseket, amelyekben a politikai mandátummal rendelkező közösségi intézmények illetékesek.

1.9 Az EGSZB azonban hangsúlyozza, hogy az **EIOPA autonóm testület**. Az egységes szabálykönyv létrehozásához való hozzájárulásának feladatát tekintve az EIOPA a politikai felelősséggel bíró jogalkotó intézmények által meghatározott mandátum keretein belül jár el.

1.10 Az EGSZB úgy véli, hogy a biztosítási ágazatnak továbbra is **garantált hosszú távú nyugdíjbiztosításokat** kell kínálnia a fogyasztóknak, és továbbra is megbízható partnernek kell maradnia öregségi nyugellátásuk tekintetében. Ezért a megfelelő hozamgörbe elengedhetetlen a szavatolótőke kiszámításához. Az EGSZB olyan megoldás mellett foglal állást, amelynek segítségével biztosítani lehet azt, hogy az ilyen termékek gazdaságilag életképesek maradjanak.

1.11 Az EGSZB továbbá azt ajánlja, hogy az ilyen számításokhoz használt módszereket ne csak technikai kérdések tekintésük, hanem az Európai Parlament és a Tanács felügyelete alatt határozzák meg őket, oly módon, hogy **tükrözzék azokat a politikai hatásokat**, amelyekkel az ilyen módszerek meghatározása járhat a polgárok általános felkészültségére a növekvő várható élettartamot és a fiatal generációk alacsony reprodukciós rátáját tekintve.

1.12 Az EGSZB hangsúlyozza az **EIOPA érdekcsoportjával való folyamatos konzultáció** fontosságát: a csoportokban megtalálhatók az ágazati szakszervezeteknek és a pénzügyi szolgáltatók ügyfeleinek képviselői, valamint a szabályozás és felügyelet terén tevékenykedő szakemberek.

2. Háttér és általános megjegyzések

2.1 2011. január 19-én az Európai Bizottság irányelvjavaslatot fogadott el a pénzügyi szolgáltatások ágazatába tartozó tevékenységekre vonatkozó két korábbi irányelv, a tájékoztatókról szóló irányelv és a Szolvencia II irányelv módosítására. A javaslatot „Omnibus II” irányelvnek nevezik, mivel ez a második olyan irányelv, amely létező irányelvek különböző módosításait fogja össze az új európai pénzügyi felügyeleti struktúrához való igazításuk érdekében.

2.2 A Szolvencia II irányelv a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szól. Az európai biztosítási felügyelet alaposan előkészített reformjának célja, hogy fenntartható módon megerősítse és versenyképesebbé tegye a biztosítási ágazatot: a biztosítókkal szembeni tőkekövetelmények sokkal inkább kockázatalapúak lesznek (I. pillér). A kvalitatív kockázatkezeléssel szembeni követelményeket (II. pillér) és a biztosítók jelentéstételét (III. pillér) szintén modernizálják.

2.3 Az Omnibus II irányelv célja az európai felügyeleti szabályok kiigazítása a Jacques de Larosière által vezetett magas szintű szakértői csoport következtetéseit és a 2009. májusi európai bizottsági közleményt követve, amely a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének létrehozását javasolta, amely az új európai felügyeleti hatóságokkal együttműködő nemzeti pénzügyi felügyeleti hálózatából áll.

2.4 Az EGSZB véleményeket fogadott el (többek között a CESE 100/2010. és 446/2010. számút) az új felügyeleti struktúráról, széles körű támogatását fejezte ki a reformokra vonatkozóan, és hangsúlyozta, hogy különbséget kell tenni a technikai és a politikai kérdések között, amelyekkel kapcsolatban a politikai mandátummal rendelkező közösségi intézmények tekinthetők illetékesnek. Az EGSZB véleményei hangsúlyozták, hogy új hatóságokra van szükség a párbeszéd fenntartásához a

pénzügyi szolgáltató ágazat képviselői szerveivel, a szakszervezetekkel, a pénzügyi szolgáltatások fogyasztóival, és hasonlóképpen az EGSZB-vel mint az európai szervezett civil társadalom képviselőjével is.

2.5 Az EGSZB általános támogatásáról biztosította az Európai Bizottságot abban, hogy olyan hatásköröket biztosítson az újonnan létrehozott hatóságoknak, amelyek révén azok technikai standardokat határozhatnak meg és elsimíthatják a nézeteltéréseket a nemzeti felügyeleti szervek között, amit a jelenlegi javaslat kíván tenni az értékpapírok, valamint a biztosítói és foglalkoztatói nyugdíjak terén.

2.6 Az EGSZB üdvözli az irányelv átfogó céljait, mégpedig a pénzügyi szolgáltatások valamennyi fogyasztójának védelmét és a piacok stabilitásának egy rugalmas megközelítés segítségével történő biztosítását, valamint azt, hogy az irányelv a szükségesség és az arányosság elvét tartja szem előtt a felügyeleti konvergencia felé vezető úton, továbbá egy egységes szabálykönyv kidolgozását. Ezek a célok hozzájárulhatnak a belső piac megvalósulásának folyamatához, és ahhoz, hogy Európa továbbra is vezető szerepet töltsön be a nemzetközi standardok terén, anélkül, hogy elveszítené a kapcsolatot a nemzetközi pénzügyi szolgáltatási piacokkal.

2.7 Az Omnibus II elsősorban a Szolvencia II irányelvet módosítja, azáltal, hogy új hatásköröket biztosít a kötelező technikai standardokra vonatkozóan, és a végrehajtási intézkedésekkel kapcsolatos folyamatokat összehangolja a Lisszaboni Szerződéssel. A javaslat általános módosításokat tartalmaz, amelyek egyaránt vonatkoznak a pénzügyi ágazatot érintő és az Omnibus I irányelvben is szereplő jogszabályok legtöbbször, és szükségesek ahhoz, hogy az irányelvek alkalmazhatók legyenek az új hatóságok kontextusában, például a CEIOPS átnevezése „EIOPA”-vá, valamint annak biztosítása, hogy az információmegosztáshoz rendelkezésre álljanak a megfelelő csatornák.

2.8 A javaslat továbbá a végrehajtó hatáskörök jelenlegi rendszerét (2. szint) hozzáigazítja a Lisszaboni Szerződéshez. A Szolvencia II irányelv az új Szerződés előtt lépett hatályba. Ezért szükséges a jelenlegi 2. szintű hatáskörök átalakítása felhatalmazáson alapuló jogi aktusokká, végrehajtási rendelkezésekké vagy szabályozói technikai standardokká. Megfelelő ellenőrzési eljárásokról is gondoskodni kell.

2.9 A Szolvencia II irányelv átmeneti rendelkezéseket is tartalmaz. Ez az új rendszerre való zökkenőmentes átálláshoz szükséges. El kell kerülni a piaci zavarokat és lehetővé kell tenni egy sor fontos biztosítási termékre gyakorolt hatás figyelembevételét.

3. A Szolvencia II irányelv módosításai

3.1 A Szolvencia II irányelvről szóló véleményében (CESE 976/2008) az EGSZB **üdvözölte a biztosítási piac megerősítését**, valamint azokat az **alapvető törekvéseket**, melyek célja a jobb tőkeelosztás, a jobb kockázatkezelés és jobb jelenléti eljárás révén a piac versenyképesebbé tétele. E tekintetben az EGSZB úgy véli, hogy – a közelmúltbeli pénzügyi válság tapasztalatainak fényében – a Szolvencia II megfelelő választ jelent.

Támogatja az Európai Bizottság megközelítését, hogy a Szolvencia II irányelvet nem kell alapjaiban megváltoztatni. Több változtatásra lehet azonban szükség azokban az esetekben, ahol nem tűnik megfelelő megoldásnak a végrehajtási intézkedések kiigazítása, azokon a konkrét területeken, amelyek hatálya korlátozott.

3.2 Miközben a hitelderivatívákkal való kereskedelem által okozott válság idővel valamennyi pénzügyi tevékenység biztonságával kapcsolatosan aggodalmat keltett, olyan félelmek is jelentkeztek, hogy a biztosítási tevékenységekre alkalmazott szolvencianormák finomhangolásakor olyan feltételezésekből is kiindulhatnak, melyek alapja a kockázat minden áron való elkerülése felé való eltolódás. Az EGSZB üdvözlözi az Európai Bizottságnak azokat a kijelentéseit, amelyek ezeknek a normáknak a kiegyensúlyozott figyelembevételére irányulnak. Felkéri az Európai Bizottságot, hogy abban az ágazatban, ahol a hosszú távú elkötelezettségek az uralkodóak, **kerülje el a volatilitással kapcsolatos problémák kialakulását.**

3.3 A Szolvencia II reformfolyamat elindítása óta a mennyiségi hatástanulmányok több szakasza is lezajlott, a QIS 5 néven ismert legutóbbi szakasz az európai biztosítási piac kb. kétharmadát érintette. Az EIOPA által a közelmúltban közzétett eredmények további részletes elemzést tesznek szükségessé. Az elvégzett hatástanulmányok révén világossá vált azonban, hogy az új rendszerre való áttérés menetrendje és mértéke **súlyos következményekkel járhat a biztosítások hozzáférhetőségére és megfizethetőségére** a közösségek, a vállalatok és a magánháztartások, de a biztosítótársaságok működési feltételei szempontjából is.

3.4 Az EGSZB megerősíti az arányosság és rugalmasság elvét támogató korábbi álláspontját. Hangsúlyozta, hogy ennek világos és megfelelő követelményekhez kell vezetnie, és indokolt lenne megfelelően figyelembe venni a biztosítási piacnak a biztosítótársaságok mérete és természete tekintetében megmutató sokféleségét. A jelenlegi helyzetben az EGSZB aggályosnak tartja, hogy a Szolvencia II végrehajtása a **komplexitás** olyan szintjével jár majd együtt, **amelynek a kis és közepes méretű biztosítótársaságok nem lesznek képesek megfelelni.**

3.5 A Szolvencia II átmeneti szabályainak és az EU pénzügyi felügyeletének megfelelő kialakítása elengedhetetlen a **biztosítási piacok stabilitásához.** E célkitűzések veszélybe kerülnek, amennyiben nem terelik most a helyes irányba a folyamatot.

Halasztás 2013. január 1-jéig

3.6 Az EGSZB **helyesli** a Szolvencia II végrehajtási határidejének **két hónappal történő meghosszabbítását**, amely a jelenlegi állapot szerint 2013. január 1-jén lép majd hatályba.

3.7 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy ahelyett, hogy a Szolvencia II rendszert a pénzügyi év folyamán, a Szolvencia II irányelvben javasoltaknak megfelelően (november 1-jén) indítanák el, jobb, ha **az új Szolvencia II** rendszert az új számítással, jelentéssel és egyéb kötelezettségekkel a **pénzügyi évnek a biztosítótársaságok többsége által megszokott kezdetén** (január 1-jén) **vezetik be.** Következésképpen a Szolvencia II irányelvben szereplő egyéb időpontokat, különösen az átmeneti szabályok és felülvizsgálati záradékok vonatkozásában, szintén meg kell hosszabbítani két hónappal, az Omnibus II-nek megfelelően.

Átmeneti rendszer

3.8 Az Európai Bizottság javaslata megfelel annak a kérésnek, hogy a magasabb szintű Szolvencia I standardok és a Szolvencia II standardok között tegyék **zökkenőmentesebbé az átmenetet**, hogy **elkerülhetők legyenek a piaci zavarok.** Ezáltal azoknak a csoportoknak, amelyek mind az EU-n belül, mind azon kívül aktívak, hatékonyabban kell majd tudniuk irányítani vállalkozásuk fejlődését.

3.9 Fontos, hogy az **átmenet fedje le a Szolvencia II mindhárom pillérét.** Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy a számítás, az irányítás és a jelentéstétel vonatkozásában lehetőség nyíljon átmeneti szabályokra. Figyelembe kell venni a nemzeti piacok számára fontos biztosítási termékek körére gyakorolt hatást. Úgy kellene tekinteni az ötödik mennyiségi hatástanulmányra (QIS5), mint az átmeneti követelmények megfontolásának elsődleges forrására. A QIS5 nyilvánvalóvá teszi, hogy sürgősen szükség van az átmenetre vonatkozó koherens koncepcióra (phase-in/phase out), hogy a társaságoknak és a felügyelőknek **elégő idejük legyen a felkészülésre.**

3.10 Az EGSZB szerint megfelelően fel kell mérni azt, hogy az új szabályok be nem tartása esetén hogyan lehetne ezeket az átmeneti szabályokat következetesen **összekötni felügyeleti intézkedésekkel.** A zökkenőmentes átmenetnek figyelembe kellene vennie a jelenlegi felügyeleti beavatkozási szinteket is, amelyek azt is biztosítják, hogy a **biztosítást kötők védelme nem csökken** a jelenlegihez képest.

3.11 Az EGSZB ajánlja, hogy az **átmenetnek** – (választható) minimum szintként – **jobb lenne kapcsolódnia a magasabb szintű Szolvencia I standardokhoz.**

3.12 A jelentéstétel tekintetében az EGSZB szerint az átmeneti időszak vonatkozásában nemcsak a módszereket, de a jelentéstétel tartalmát és menetrendjét is részletesebben ki kellene dolgozni. Mivel kétséges, hogy mit kell a negyedéves jelentéseknek vagy akár a nyitónyilatkozatnak tartalmaznia, helyesebbnek tűnik, hogy a jelentéstételi előírásokat 2013. január 1-jét követően is módosítani lehessen. Ez a kis és közepes méretű társaságok tekintetében alapvető jelentőséggel fog bírni. Különösképpen a tőzsdépiacokhoz hozzáféréssel nem bíró kölcsönös biztosító egyesületektől és más biztosítóktól nem kellene elvárni, hogy ugyanazokat a jelentéstételi kötelezettségeket teljesítsék, mint a nemzetközileg jegyzett vállalatok, amelyek a kezdetektől fogva IFRS szerinti beszámolókat készítettek, vagy hogy ugyanazokkal a rövid határidőkkel dolgozzanak.

A nyugdíjak hosszú távú fenntartásának szavatolása

3.13 Az EGSZB – Európa előregedő társadalmából kiindulva – hangsúlyozta a **szilárd és jól irányított nyugdíjbiztosítás** és az időskori előtakarékoság más formáinak **jelentőségét** – legutóbb az Európai Bizottságnak a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjakról szóló zöld könyvről készített véleményében (CESE 72/2011).

3.14 A nyugdíjak kamatlábszámításával foglalkozó politikák kidolgozása kiemelkedő jelentőségű azoknak a feltételeknek a szempontjából, amelyek mellett a fogyasztók ilyen biztosítékhöz juthatnak. Az EGSZB **aggadalommal figyeli a** jelenlegi vita tárgyát képező **hozamgörbét**. Valószínűsíthető, hogy ez a kínálat jelentős csökkenéséhez és a nyugdíjtermékek költségeinek emelkedéséhez fog vezetni.

3.15 Ezzel összefüggésben az EGSZB kritikával fogadja, hogy az Európai Bizottság Omnibus II javaslatának megfelelően a hozamgörbét és az illikviditási prémiumot jogalkotó testületek fogják meghatározni. A hozamgörbe és a kamatkockázat meghatározza az időskori magán előtakarékoságok jövőjét. Egy ilyen **fontos politikai döntést nem lehet csak az EIOPA adminisztratív szintjén meghozni**.

Az EIOPA előtt álló kihívások

3.16 Mivel mind e javaslatot, mind pedig a végrehajtási intézkedéseket el kell még fogadni, **a Szolvencia II hatékony elindításának időkerete nagy kihívásnak tűnik**. Nem lehet a biztosítótársaságokon olyan utasításokat számon kérni, amelyeket utolsó pillanatban tesznek közzé. Az EGSZB ezért arra bátorítja az Európai Bizottságot, hogy azonnal tegye közzé ezeket az utasításokat, vagy biztosítson ésszerű alkalmazási határidőket.

3.17 Az EGSZB hasonlóképpen tudatában van az EIOPA által felvállalt jelentős munkatehernek, különösképpen, mivel utóbbi még mindig kiépülőben van, és nem érte még el a munkatársak tervezett létszámát. Ezért az EGSZB úgy véli, hogy a szóban forgó javaslat **meghaladhatja a lehetséges kapacitásait**, és azt kéri az Európai Bizottságtól, hogy alaposan fontolja meg a kijelölendő prioritások közötti egyensúlyt.

3.18 Az EGSZB véleménye szerint gondosan fel kell mérni, hogy a Szolvencia II hatálybalépésekor elegendő forrással fog-e rendelkezni az EIOPA az Omnibus II irányelv által számára kijelölt hatáskörök és feladatok ellátására, különös tekintettel a technikai számításokhoz szükséges adatok és a kötelező jellegű közvetítés tekintetében. A javaslat, amely szerint az EIOPA legkésőbb 2011. december 31-ig kidolgozza a végrehajtási intézkedések tervezetét, túl ambiciózusnak tűnik.

3.19 Az EGSZB tudatában van annak, hogy az EIOPA jelenleg személyzete és ismeretei kiépítésének szakaszában van. Az átmeneti rendszernek tükröznie kellene az EIOPÁ-ra ruházott forrásokat a zavarok elkerülése érdekében. A forrásokat össze kellene hangolni a hatáskörökkel és feladatokkal.

3.20 Ez befolyásolhatja **az új hatóság és a tagállami felügyeleti testületek feladatai közötti egyensúlyt**, utóbbiaknak következetesen el kell látniuk a feladatkörükbe eső társaságok napi felügyeletét.

3.21 Részletesebben kifejtve az EGSZB úgy véli, hogy a csoportszintű belső modellek jóváhagyásának vonatkozásában **meg kellene erősíteni a csoportfelügyeleti hatóság vezető szerepét**, az irányelvnek pedig nem kellene kétséget hagynia a vonatkozó hatáskörök és felelőségek tekintetében.

3.22 Az EGSZB meg van arról győződve, hogy az Európai Bizottság joggal foglalkozik a nemzeti felügyelet és az új uniós biztosítási felügyeleti hatóság, az EIOPA különböző feladataival. Fontos, hogy megfelelően **biztosítsák az EIOPA számára a nézetkülönbségek kiegyensúlyozott rendezésének lehetőségét** azokon a területeken, ahol a Szolvencia II irányelvben vagy más ágazati joganyagban már közös döntéshozatali folyamatokat írnak elő.

Végrehajtási hatáskörök

3.23 Az EGSZB véleménye szerint a pénzügyi szabályok különböző jogi szinteken való végrehajtására vonatkozó „Lámfalussy-rendszer” működése **egy következetes lépcsőzetes rendszert** tesz szükségessé annak biztosítása érdekében, hogy a technikai standardok végrehajtási intézkedésekre épüljenek, hogy így **politikailag felelős alap nélkül egyetlen kérdést se szabályozhassanak**, különös tekintettel a szubszidiaritásra, valamint hogy a végrehajtási intézkedések fókuszja egységes és világos maradjon.

3.24 Az EGSZB tudomásul veszi az Európai Bizottság javaslatát, hogy azokon a területeken, ahol a végrehajtási intézkedések már biztosítottak (2. szint) legyenek kötelező érvényű technikai standardok (3. szint). **Korlátozni kellene a további kötelező érvényű technikai standardok alkalmazását**. Jó lenne, ha az európai intézmények közötti, az átruházott hatáskörökön keresztül megvalósuló jövőbeli egyensúlyt nagyobb átláthatóság jellemezné.

3.25 Az EGSZB szerint a kötelező érvényű technikai standardok prioritásként való kezelése kulcsfontosságú lehet a harmonizált szabályok minőségének biztosításában. Bizonyos végrehajtás-technikai standardok nem tűnnek szükségesnek a Szolvencia II kezdetén, és több időt kellene biztosítani az EIOPÁ-nak ezek kidolgozására, figyelembe véve az ágazati gyakorlatot és a felügyeleti hatóságok tapasztalatait. Más végrehajtás-technikai standardokat opcionálisként („megengedő”) lehetne kezelni, és csak akkor kellene alkalmazni, ha a jövőben szükségesnek mutatkozna a harmonizáció.

3.26 Alaposan meg kell fontolni a technikai standardok hatáskörét. Azt a kérdést érdemes felvetni, hogy a szubszidiaritással összefüggésben **valóban szükség van-e európai szinten a szabályozás tervezett fokára**. Kétség esetén az egyedi végrehajtási intézkedések (2. szint) esetére ne határozzanak meg további technikai standardokat (3. szint); pl. a 3. szint a saját-kockázat- és szolvenciaértékelés (ORSA), a szavatolóítke besorolása és az elkülönített alapok tőkéje esetén nem tűnne szükségesnek.

3.27 A szabályok több szinten sem lennének átláthatóak. Ráadásul előfordulhat, hogy az azonos tárgyú szabályozások esetén nemzeti eltérések lehetnek. Ezt **túl összetetté** tenné a helyzetet – főleg a kkv-k számára. Bizonyos végrehajtási intézkedések javasolt tartalmi kiterjesztése egy másik olyan szempont, amelyet szintén gondosan meg kell vizsgálni.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 5-én.

*az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke*

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységekre vonatkozó hetedik keretprogram időközi értékelésével foglalkozó szakértői csoport jelentésére, valamint a kockázatmegosztási pénzügyi mechanizmus időközi értékelésével foglalkozó szakértői csoport jelentésére megfogalmazott válasziról

(COM(2011) 52 végleges)

(2011/C 218/16)

Főelőadó: **Gerd WOLF**

2011. február 9-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységekre vonatkozó hetedik keretprogram időközi értékelésével foglalkozó szakértői csoport jelentésére, valamint a kockázatmegosztási pénzügyi mechanizmus időközi értékelésével foglalkozó szakértői csoport jelentésére megfogalmazott válasziról

COM(2011) 52 végleges.

Az EGSZB Elnöksége 2011. március 14-én az „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekciót bízta meg a bizottsági munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel (az eljárási szabályzat 20. cikke és 57. cikkének (1) bekezdése alapján) az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 4-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Gerd Wolf személyében, továbbá 118 szavazattal 1 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözli a szakértői csoport jelentését és teljes mértékben támogatja az abban foglalt ajánlásokat; ezenkívül támogatja az Európai Bizottság közleményében szereplő ezzel kapcsolatos állásfoglalást, és részletesen kifejti véleményét arról.

1.2 A szakértői csoport jelentésére is hivatkozva az EGSZB különösen ajánlja, hogy

— a kutatás és innováció támogatására szolgáló költségvetést emeljék meg az összköltségvetés olyan arányára, amely ténylegesen tükrözi a témának az Európa 2020 stratégiában betöltött, elismert szerepét és súlyát,

— a támogatást azokra a feladatokra összpontosítsák, amelyeknek sikere határokon átnyúló együttműködéstől függ,

— az együttműködésben végzett kutatást tartsák fenn és erősítsék meg,

— nagy infrastruktúrákat vonjanak be a támogatásba,

— nagyobb hangsúlyt kapjon a „kulcsfontosságú alaptermotechnológiák” témája, amelyek nélkül sem a globális verseny kihívásaival, sem a főbb társadalmi témák kezelésével nem tudunk megbirkózni,

— a strukturális alapok és a keretprogram szorosabb kapcsolata révén könnyítsék meg az eddig alulreprezentált tagállamok nagyobb részvételét,

— a program összköltségvetésének legalább 20 %-át bocsássák az Európai Kutatási Tanács által irányított kutatás-fejlesztés rendelkezésére,

— radikálisan egyszerűsítsék az adminisztratív eljárásokat, és fontoljanak meg egy moratóriumot az új eszközökre vonatkozóan.

1.3 Az EGSZB arra kéri a tagállamokat, hogy ténylegesen teljesítsék a „3 %-os köteleességüket”, és haladják is meg ezt a célt, ha gazdaságilag lehetséges.

1.4 A szakértői csoport jelentésében a három kutatási kategóriára használt terminológiára vonatkozóan az EGSZB aggályainak ad hangot a „science for science” fogalmat illetően. Ehelyett a „science for knowledge” fogalom használatát ajánlja.

1.5 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottságnak a kockázatmegosztási pénzügyi mechanizmusról (RSFF) készült szakértői jelentéssel kapcsolatos véleményét. Támogatja a szakértői jelentés értékelését, és úgy véli, hogy az RSFF egy olyan pénzügyi eszköz, amely nagyon hasznos, és ösztönzi az innovációt.

2. Az Európai Bizottság közleménye

2.1 Az Európai Parlament és a Tanács határozatait követően egy külső szakértői csoport időközi értékelést ⁽¹⁾ készített a hetedik kutatási és fejlesztési keretprogramról. A jelentés tíz nagyon egyértelmű és figyelemreméltó ajánlást tartalmazott. Az Európai Bizottság most közleményt terjesztett elő a szakértői jelentésről és az abban szereplő ajánlásokról, melyben választ ad az időközi értékelésben szereplő ajánlásokra is.

Az EGSZB jelen véleménye ezzel a közleménnyel, valamint a szakértői csoport jelentésével és annak ajánlásaival is foglalkozik.

2.2 Az Európai Bizottság közleményében különösen a szakértői csoport jelentésének következő ajánlásaira összpontosít:

- 1) Az európai kutatási térséggel (EKT) és az innovatív Unióval összefüggő célok előreviteléhez létfontosságú a kutatóbázis integrálása.
- 2) A kiváló minőségű kutatási infrastruktúra kialakítása és működtetése.
- 3) A finanszírozás mai szintjét legalábbis meg kell őrizni.
- 4) Kellően differenciált innovációs stratégiára van szükség.
- 5) Az egyszerűsítés területén ugrásszerű javulást kell elérni.
- 6) A hetedik keretprogram és az azt követő programok finanszírozási mechanizmusainak a mostanitól eltérő egyensúlyt kellene kialakítania az alulról felfelé építkező és a felülről lefelé építkező kutatás között.
- 7) Megfontolandó az új eszközök moratóriuma.
- 8) A hetedik keretprogram még hátralévő éveiben további lépéseket kell tenni a nők részvételének növelésére.
- 9) Az alulreprezentált tagállamok fokozottabb részvételének elősegítése érdekében javítani kell a strukturális alapok és a keretprogram közötti kapcsolódásokat.
- 10) A hetedik keretprogram megnyitása a nemzetközi együttműködés előtt.

2.3 Az Európai Bizottság támogatja a szakértői jelentés valamennyi ajánlását, és vállalja, hogy a következő keretprogramban megfelelőképpen figyelembe veszi azokat. Hozzáfűz azonban néhány, többnyire nem számottevő jelentőségű árnyaló és magyarázó megjegyzést, illetve értelmezést.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB felismeri, hogy a szakértői csoport jelentése és az Európai Bizottság közleményében rá adott válasz képezi alapját a zöld könyvnek, ⁽²⁾ amelyben az Európai Bizottság ismerteti a kutatás és innováció jövőbeli támogatásának alapjait. Ez a két dokumentum tehát fontosabb, mint az időközi jelentések általában.

3.2 Az EGSZB nagy meglepéssel állapítja meg, hogy a szakértői jelentés említett (2.2. pont) ajánlásainak legtöbbször messzemenően lefedi a korábbi EGSZB-véleményekben már szereplő kijelentéseket, illetve ajánlásokat.

3.3 Az EGSZB a következőképpen válaszol a szakértői jelentés ajánlásaihoz az Európai Bizottság által hozzáfűzött megjegyzésekre:

3.3.1 Az európai kutatási térséggel (EKT) és az innovatív Unióval összefüggő célok előreviteléhez létfontosságú a kutatóbázis integrálása.

Az EGSZB teljes mértékben támogatja a szakértői jelentésben szereplő ezzel kapcsolatos ajánlást, vagyis hogy az uniós támogatásnak olyan témákra kellene összpontosítania, amelyek esetében létfontosságú a kritikus tömeg, és a siker a határokon átnyúló együttműködéstől függ. Az EGSZB véleménye szerint ez elsősorban a sikeres, együttműködés keretében végzett kutatásra igaz, amely kulcsfontosságú, döntő és integráns szerepet tölt be, melyet meg kellene őrizni és fejleszteni kellene.

3.3.2 A kiváló minőségű kutatási infrastruktúra kialakítása és működtetése.

Az EGSZB teljes mértékben egyetért ezzel, amint már korábbi véleményeiben is kifejezte. Mivel a nagyobb infrastruktúrák finanszírozása és működtetése általában meghaladja az egyes tagállamok lehetőségeit, ezek eleget tesznek a 3.3.1. pontban foglalt követelménynek, így kiépítésük és működésük szakaszában megbízható támogatást kell kapniuk az Európai Bizottságtól.

3.3.3 A finanszírozás mai szintjét legalábbis meg kell őrizni.

Míg a szakértői csoport jelentése megállapítja, hogy „az EU-s összköltségvetés hetedik keretprogramra fordított arányát minimumként kell tekinteni”, ami az EGSZB véleménye szerint támogatandó álláspont, az Európai Bizottság közleményében adott válasza defenzívebb álláspontról tanúskodik. Az EGSZB komoly aggodalmának ad hangot ezt a tendenciát illetően; ez ellentmond az EU 2020 stratégiával kapcsolatos minden korábbi politikai kijelentésnek és célkitűzésnek. Az EGSZB ezért sürgeti az Európai Bizottságot és valamennyi érintett politikai döntéshozót, hogy a kutatás és az innováció számára ténylegesen biztosítsák az azt megillető státuszt és súlyt az uniós költségvetésben és az EU 2020 stratégiában.

⁽¹⁾ Elérhető a következő címen: <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

⁽²⁾ COM(2011) 48 végleges.

3.3.4 Kellően differenciált innovációs stratégiára van szükség.

Az EGSZB teljes mértékben egyetért ezzel, és utal INT/545⁽³⁾ és INT/571. sz. véleményére. Az innováció haladást, növekedést, jólétet, szociális biztonságot, nemzetközi versenyképességet eredményez és munkahelyeket teremt. Igényli és támogatja a bizalom és az önbizalom társadalmi légkörét, amely a globális versenyhelyzetet tekintve további haladáshoz és konstruktív dinamikához vezethet. Az innováció virágzásához európai megközelítésre és olyan európai egységes piacra van szükség, ahol az erős K+F keretprogrammal működő európai kutatási térség kulcsszerepet játszik.

3.3.5 Az egyszerűsítés területén ugrásszerű javulást kell elérni.

Az EGSZB teljes mértékben egyetért ezzel, és utal az e témáról szóló véleményére⁽⁴⁾ (bár az ugrásszerű javulás értelemben használt „quantum leap” metafora az adott fizikai fogalom félreértelmezése). A gyakran nagyon eltérő szabályok és eljárások szerint működő különböző részprogramok és azok eszközeinek növekvő száma az EU kutatásfinanszírozásának központi problémájává vált. Ezt a komplexitást fokozzák az egyes tagállamok és a nemzeti szinten működő támogatásnyújtók részben igen eltérő szabályozásai. Ezért radikális egyszerűsítésre van szükség, beleértve a tagállamok szokásos számviteli gyakorlatainak elfogadását.

3.3.6 A hetedik keretprogram és az azt követő programok finanszírozási mechanizmusainak a mostanitól eltérő egyensúlyt kellene kialakítania az alulról felfelé építkező és a felülről lefelé építkező kutatás között.

Helyes, amennyiben ez azt jelenti, hogy az alulról felfelé építkező megközelítésre nagyobb hangsúlyt kell helyezni. Míg a felülről lefelé építkező megközelítések a legfőbb érdekelt stratégiai perspektívájának eredményét képezik a jelenlegi ismeretekből kiindulva, az alulról felfelé építkező megközelítések a kutatás vagy fejlesztés tárgyával közvetlenül foglalkozó kutatók és mérnökök kreativitását használják fel. Az olyan főbb társadalmi kérdések esetében ugyanis, mint például az egészségügy, az éghajlat, az energia vagy a kulcsfontosságú technológiák, a felülről érkező irányelvek mellett nagyobb hangsúlyt kellene helyezni a széles körű tudományos közösségből érkező, alulról felfelé építkező ötletekre és javaslatokra is. „Az innovációs politikai beruházásoknak a munkahelyek strukturális és munkavállalók által kezdeményezett innovációira kellene irányulniuk.”⁽⁵⁾

3.3.7 Megfontolandó az új eszközök moratóriuma.

Helyes, amint már az EGSZB kifejtette több olyan véleményében, amely az egyre több eszköz jelentette problémával foglalkozik; ez közvetlenül vonatkozik a 3.3.5. pontra is. Ha a szakértői jelentés erről szóló egyértelmű kijelentései⁽⁶⁾ nem tekinthetők elegendőnek, a támogatási eszköztárat a felhasználók széles körével együtt felül kellene vizsgálni arra

vonatkozóan, hogy mely eszközök voltak sikeresek, hogy aztán a kevésbé hasznos eszközöket megszüntessék vagy karcsúsítsák.

3.3.8 A hetedik keretprogram még hátralévő éveiben további lépéseket kell tenni a nők részvételének növelésére.

Helyes: először is ehhez arra kell ösztönözni a nőket, hogy nagyobb számban vegyenek részt természettudományos és műszaki felsőoktatásban. Ezenkívül ez a nemek közötti egyenlőség általános kérdésére is vonatkozik a nők szakmai életben való részvételét tekintve. A kutatási és fejlesztési pályákat illetően különös figyelmet kell szentelni a partnerek megfelelő karrierlehetőségeinek („dual career”),⁽⁷⁾ amelyek különösen fontosak a kutatói mobilitást tekintve.

3.3.9 Az alulreprezentált tagállamok fokozottabb részvételének elősegítése érdekében javítani kell a strukturális alapok és a keretprogram közötti kapcsolódásokat.

Helyes: ld. az EGSZB zöld könyvről szóló véleményét is. Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság zöld könyvében⁽⁸⁾ erről tett kijelentést: „Világszínvonalat képviselő kiválóság hosszabb távon csak olyan rendszerben létezhet, amelyben az összes kutató hozzáfér a kiválóság eléréséhez szükséges eszközökhöz, és képes versengeni a legjobb helyekért. Ehhez az szükséges, hogy a tagállamok ambiciózus módon korszerűsítsék közfinanszírozású kutatóbázisukra vonatkozó stratégiáikat, és ne fogják vissza a közfinanszírozás mértékét. Az európai uniós finanszírozásnak – a kohéziós politika keretein belül működő alapokat is ideértve – arra kell törekednie, hogy ott és akkor segítse a kiválóság kifejlődését, ahol és amikor az szükséges.”

3.3.10 A hetedik keretprogram megnyitása a nemzetközi együttműködés előtt.

Helyes: az EGSZB már kifejezte támogatását e fontos lépés iránt.⁽⁹⁾ A nemzetközi együttműködés kedvező hatást gyakorol a tudományos és technikai fejlődésre, de a nemzetek közötti megértésre is. El kell ismerni, hogy sok előrelépés történt már ezen a területen. A nemzetközi együttműködés sikere azonban nagymértékben függ az Európai Kutatási Térség vonzerejétől, valamint az európai egyetemek és kutatóintézetek teljesítőképeségétől.

3.4 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottságnak a kockázatmegosztási pénzügyi mechanizmusról (RSFF) készült szakértői jelentéssel kapcsolatos véleményét. Támogatja a szakértői jelentés értékelését, és úgy véli, hogy az RSFF egy olyan pénzügyi eszköz, amely nagyon hasznos, és ösztönzi az innovációt. Ebben az összefüggésben utal a különösen a vállalatok alapításához szükséges kockázati tőkére vonatkozó követelményeire, lásd például az „Innovatív Unió” tárgyban készült véleményének 4.8. pontját.⁽¹⁰⁾

⁽³⁾ HL C 132., 2011.5.3., 39. o. („Innovatív Unió”).

⁽⁴⁾ HL C 48., 2011.2.15., 129. o.

⁽⁵⁾ HL C 132., 2011.5.3., 22. o. („Innovatív munkahelyek”), 2.6. pont.

⁽⁶⁾ Ld. a szakértői csoport jelentését a 4.3. ponttól.

⁽⁷⁾ HL C 110., 2004.4.30., 3. o. (különösen az 5.5.5.2. pont).

⁽⁸⁾ COM (2011) 48 végleges.

⁽⁹⁾ HL C 306., 2009.12.16., 13. o.

⁽¹⁰⁾ HL C 132., 2011.5.3., 39. o. („Innovatív Unió”).

4. Részletes megjegyzések

4.1 Ebben a fejezetben az EGSZB azokat a szempontokat szeretné megemlíteni, amelyek véleménye szerint nem jutnak eléggé kifejezésre az Európai Bizottság közleményében, vagy ahol megjegyzéseket tart szükségesnek a szakértői csoport jelentéséhez.

4.2 Kulcsfontosságú alatechnológiák

Az Európai Bizottság külön közleményt szentelt annak, az EGSZB pedig külön véleményt⁽¹⁾ dolgozott ki arról, hogy a kulcsfontosságú alatechnológiák fejlesztése terén elért vezető szerepnek milyen jelentősége van a globális versenyben. A kulcsfontosságú alatechnológiák fejlesztése és elérhetősége létfontosságú feltétele annak, hogy az európai gazdaság megállja a helyét a globális versenyben, és megoldja a nagy társadalmi kihívásokból eredő feladatokat. Az itt tárgyalt közlemény azonban nem tulajdonít kellő fontosságot ennek a lényeges témának. Az EGSZB ezért nyomatékosan ajánlja, hogy a nyolcadik keretprogram előkészületei során nagyobb hangsúlyt adjanak ennek a témának és nagyobb figyelmet fordítsanak rá.

4.3 Európai Kutatási Tanács

A szakértői jelentés ajánlásai és az arra vonatkozó bizottsági közlemény nem foglalkozik kellő mértékben az Európai Kutatási Tanács által jóváhagyott és irányított „Ötletek” alprogramnak és az annak keretében elvégzett munkák magas szintű normáinak már most felismerhető sikerével. Az EGSZB ezért megismétli azt az ajánlását, hogy ehhez az alprogramhoz a nyolcadik keretprogram összköltségvetésének 20 %-át rendeljék hozzá.

4.4 Terminológia

A nagy kihívások megválaszolásához a szakértői csoport jelentése a következő programszerkezetet javasolja vezérelvként:

— „Science for science – the researchers set the agenda”
[A tudomány a tudományért – a kutatók határozzák meg a menetrendet]

— „Science for competitiveness – industry sets the agenda”
[A tudomány a versenyképességért – az ipar határozza meg a menetrendet]

— „Science for society – civil society actors set the agenda”
[A tudomány a társadalomért – a civil társadalom határozza meg a menetrendet]

Az EGSZB alaposnak és jó választásnak tartja ezeket a címeket; aggályainak ad hangot azonban amiatt, hogy nem felelnek meg az alulról felfelé és a felülről lefelé építkező megközelítés közötti vagy az alapkutatás és az alkalmazott kutatás közötti komplex összefüggésnek. Ennek kapcsán utal INT/571. sz. véleményére, és hangsúlyozni szeretné, hogy valójában nincs „science for science” kutatás, csak „science for knowledge” [tudomány a tudásért]. A szakértői csoport jelentésében felsorolt három kategória inkább azt a kérdést jelöli ki, hogy a tudományos felfedezésektől várható új ismeretek automatikusan lényegesnek és a problémamegoldásban használhatónak tekinthetők-e és milyen mértékben.

4.4.1 Az EGSZB utal az INT/545 sz. véleményében a növekményes és forradalmi innovációkról tett kijelentéseire, amelyekből kiderül, hogy a forradalmi, áttörést jelentő innovációk a múltban nem – vagy csak ritkán – indultak ki a létező ágazatokból, viszont egészen új iparágak és ágazatok létrejöttéhez vezettek.

4.4.2 Az EGSZB ezért azt ajánlja, hogy ezt a terminológiát, bár igen kifejező, gondolják át, hogy ne kerülhessen sor olyan félreértésekre, amelyek rossz döntésekhez és a források hibás elosztásához vezethetnek.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ HL C 48., 2011.2.15., 112. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az EU terrorizmusellenes politikája: legfőbb eredmények és jövőbeni kihívások

(COM(2010) 386 végleges)

(2011/C 218/17)

Előadó: **Cristian PÎRVULESCU**

2010. július 20-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az EU terrorizmusellenes politikája: legfőbb eredmények és jövőbeni kihívások

COM(2010) 386 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2011. március 24-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 5-i ülésnapon) 167 szavazattal 2 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB a jelenlegi válság hatásaival összefüggésben mind a vallási, mind pedig az ideológiai alapú terrorizmussal kapcsolatos radikalizálódás megnövekedett kockázatára figyelmeztet. Az alapvető jogok védelme a terrorizmusellenes politika tervezésének és végrehajtásának egyik fő értékelési kritériuma kell, hogy legyen.

1.2 Az EGSZB a megelőzés szerepének újragondolását szorgalmazza, valamint egy ezt megelőző olyan dimenzió bevezetését, melynek célja az együttműködés kiépítése és a feszültségek korai szakaszban való feloldása. Ez az átfogó dimenzió egyaránt kapcsolódik a terrorizmusellenes politikához és az egyéb, uniós és nemzeti szintű politikákhoz, ideértve például az ifjúsági, a kulturális, az oktatási, valamint a politikai és közéleti részvétellel vonatkozó politikákat.

1.3 Az EGSZB „iszlamista terrorizmus” helyett a „fanatizmus, fajgyűlölet és idegengyűlölet által motivált terrorizmus” kifejezés használatát tartja kívánatosnak az Európai Unió és a szakosított intézmények hivatalos dokumentumaiban.

1.4 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a politikatervezés során valamennyi uniós intézmény és nemzeti kormány vegye figyelembe a terrorizmus dinamikájával kapcsolatban rendelkezésre álló mennyiségi és minőségi adatokat. A jelenség sokszínűsége miatt a „mindenkinek egy méret” (*one size fits all*) elvet követő politika hibásnak bizonyulhat, valamint költséges és hatástalan lehet a megvalósítás szempontjából is. Emellett élni kell az arányosság elvével is, hogy az erőfeszítéseket és a költségeket illetően a válaszreakció arányos maradjon az ilyen típusú fenyegetések nagyságával.

1.5 Az EGSZB azt javasolja, hogy az EU terrorizmusellenes stratégiai dokumentumaiban a négy pillér (megelőzés, védekezés, üldözés és reagálás) vagy az átfogó szempontok – az alapvető jogok tiszteletben tartása, nemzetközi együttműködés,

partnerségek harmadik országokkal, finanszírozás – mellé illeszkék be a terrorizmusnak az indíték vagy az előfordulás szempontjából meghatározott fajtáit is, úgy mint a szeparatista, a szélsőbaloldali, a szélsőjobboldali, az egy ügyre összpontosító (*single issue*) vagy a vallási indítékú terrorizmus. Egy ilyen stratégiai felépítés segíteni fogja a nemzeti kormányokat, az uniós intézményeket és a többi érdekelt szereplőt abban, hogy elgondolásaikat és eszközeiket a különböző terrorizmusfajták jelentette konkrét kihívásokhoz igazítsák.

1.6 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a terrorizmus céljából történő toborzás és a radikalizálódás elleni konkrét uniós stratégia keretében, és a vonatkozó cselekvési tervben is, kapjanak helyet az egyenlőtlenségek és a hátrányos megkülönböztetés megszüntetését célzó konkrét intézkedések is, illetve hogy a cselekvési terv többek között épüljön az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége által végzett munkára.

1.7 Az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak és a nemzeti kormányoknak, hogy részletesen mérjék fel a biztonsági intézkedéseknek a magánszolgáltatók tevékenységében jelentkező gazdasági hatását. Az EGSZB figyelmeztet arra, hogy az egyes költséges technológiák kifejlesztése és az eljárások bonyolultabbá tétele hátrányosan érintheti a gazdasági szereplők és az állampolgárok tevékenységét.

1.8 Az EGSZB arra is figyelmeztet, hogy egyes – a legtöbb esetben kényes – személyes adatok törvénytelen vagy helytelen felhasználása a hatóságok megnövekedett hatáskörével párosulva bizonyos konkrét személyek és/vagy csoportok hátrányos megkülönböztetéséhez és megbélyegzéséhez vezethet.

1.9 A terrorizmusellenes politika hitelességének növelése és az alapvető jogok fokozott tiszteletben tartása érdekében az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy tegyen eleget az Európai Parlament kérelmének, mely a tagállamok területének a CIA általi – a foglyok szállítását és törvénytelen fogva

tartásukat szolgáló – feltételezett használatáról szóló 2007. évi állásfoglalásában szerepel. Ennek értelmében arra kéri az Európai Bizottságot, hogy tagállami szinten vizsgálja meg a terrorizmusellenes joganyagot, valamint azokat az egyéb eljárásokat, amelyek lehetővé tennék az ilyen intézkedések foganatosítását.

1.10 Az EGSZB azt javasolja az Európai Uniónak, hogy határozottabban mozdítsa elő a demokratikus normákon és eljárásokon alapuló terrorizmusellenes küzdelem modelljét azokban az országokban, ahol a terrorizmusellenes politika érintheti a demokrácia minőségét és az alapvető jogok tisztelben tartását.

2. Bevezetés

2.1 Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlament felkérése nyomán az EU jelenlegi terrorizmusellenes stratégiájának politikai értékeléséhez szolgáltat kulcsfontosságú elemeket, és a belbiztonságra vonatkozó szélesebb stratégia keretén belül fontos előkészítő szakaszt jelent.

2.2 A múltban elért eredmények felmérése és a jövőbeni kihívásokkal való szembenézés különös jelentőséget nyert a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével, valamint a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése terén az új többéves munka-program és a cselekvési terv elfogadásával (Stockholmi Program). Mindezek szükségessé teszik egy ilyen értékelés elvégzését. A közlemény az EU jövőbeni fellépéseit nagy vonalakban ismertető Stockholmi Programban⁽¹⁾ és az annak végrehajtását szolgáló cselekvési tervben⁽²⁾ meghatározott, terrorizmusellenes intézkedéseket és kezdeményezéseket helyezi előtérbe, illetve egészíti ki.

2.3 Az EU 2005. évi terrorizmusellenes stratégiája,⁽³⁾ mely az ezen a területen megvalósuló uniós fellépéseknek továbbra is a legfőbb referenciakeretét jelenti, négy fő pillérből áll: megelőzés, védekezés, üldözés és reagálás. Az Európai Bizottság közleménye ezt a felépítést követi. Minden egyes pillér esetében megállapítottak néhány jelentős eredményt, és a jövőbeli kihívásokat is meghatározták.

2.4 Az EGSZB kedvezően fogadja az Európai Unió terrorizmusellenes politikájának integrált értékelését, és fontos lépésnek tartja azt a terrorfenyegetésekkel, illetve az ellenük folytatott küzdelem eszközeivel kapcsolatos kiegyensúlyozott megközelítés elérése érdekében.

2.5 Az EGSZB azt szorgalmazza, hogy a felülvizsgált terrorizmusellenes stratégia a nemrégiben elindított belbiztonsági stratégiával együtt olyan célkitűzéseket és eszközöket állapítson meg, melyek révén az egyéni biztonság követelményei nem kerülnek összeütközésbe az alapvető szabadságok és jogok védelmével. Ez utóbbiakat egyetlen esetben sem szabad felfüggeszteni vagy korlátozni, hiszen a jogállamiság és a demokratikus társadalom sarokkövét képezik.

2.6 Az EGSZB korábban két olyan véleményt fogalmazott meg, melyek közvetlenül a terrorizmusellenes politikára vonatkoztak. E két vélemény a megelőzésre és különösen a radikalizálódás megfékezésére összpontosított, és mindkettő felvázolta

az EGSZB álláspontjának általános irányvonalait. Jelen vélemény felülvizsgálja és oly módon fogalmazza meg ezeket az általános irányvonalakat, hogy segítse a terrorizmusellenes politikának a jelenséggel kapcsolatos új tendenciák fényében történő kiigazítását.

3. Általános megjegyzések

3.1 A gazdasági válság nemcsak az európai gazdaságokat, hanem a földrészünket jellemző társadalmi, politikai és kulturális kapcsolatokat is szerkezetükben érintette. A gazdasági válság meggyengítette az állampolgárok, a csoportok és a politikai intézmények közötti szolidaritás kötelékeit. Ebben a helyzetben a lakosság kisebbségi csoportjaival szembeni bizalmatlanság és intolerancia gyorsan terjedt, és védekező pozícióra kényszerítette ez utóbbiakat.

3.2 Az EGSZB szerint az Európai Unió terrorizmusellenes politikája olyan összetett és érzékeny terület, ahol a biztonság szavatolásával kapcsolatos kényszereket, valamint a technológiai és a jogszabályi fejlődést az alapjogok védelmének szilárd rendszerébe kell beilleszteni.

3.3 A terrorizmusnak, mint jelenségnek a sokszínűségére és annak mélyebb okaira való tekintettel az EGSZB az EU terrorizmusellenes politikájának a politikai integrációt és együttműködést szorgalmazó látásmóddal való kiegészítését javasolja, mely megszünteti a terrorcselekmények célszerűségébe vetett hitet. A megelőzésről szóló vita során a társadalmi befogadással, a szegénység leküzdésével, a nemek közötti egyenlőséggel és a munkahelyek minőségének javításával kapcsolatos célkitűzések megerősítése különösen az Európa 2020 stratégia szociális vetülete szempontjából bír azonnali jelentőséggel.

3.4 Az Europol utolsó jelentésében több lényeges adat is szerepel a terrorizmus jelenségének az Európai Unión belüli dinamikájáról.⁽⁴⁾ 2009-ben csökkent a megghiúsult, megakadályozott vagy végrehajtott terrortámadások száma, amely egyértelműen lefelé irányuló tendenciát követve 2007-hez képest felére csökkent.

3.5 Nemcsak a terrortámadások száma, hanem azok fajtái is változtak. 2009-ben a leggyakoribb terrortámadás a szeparatista típusú volt (257 támadás), ezt követték a szélsőbaloldali vagy anarchista támadások (40), a szélsőjobboldali támadások (4) és végül az egyetlen ügyet előtérbe állító terrortámadások (2). Megjegyzendő, hogy a közvélemény által a legelterjedtebbnek és legveszélyesebbnek tartott vallási indítékú terrorizmus bizonyult a legritkábbnak, egyetlen, Olaszországban regisztrált támadással 2009 folyamán.

3.6 Az EGSZB-t sajnálattal töltik el a terrorista jellegű tevékenységek következtében elvesztett emberéletek, valamint az általuk okozott anyagi károk. A terrorizmus gyakoriságának lefelé ívelő tendenciája azonban azt jelzi, hogy a szakpolitikák és intézkedések értő és előrelátó összefűzésével ez a jelenség visszaszorítható. A terrorizmusellenes politikáknak a cselekmények elkövetési helyei, indítékai, fajtái és okai szerinti konkrét megközelítéssel kell a jelenséget kezelniük.

⁽¹⁾ HL C 115., 2010.5.4., 1. o.

⁽²⁾ COM(2010) 171 végleges, 2010. április 20.

⁽³⁾ A 2005. november 30-i 14469/4/05. sz. dokumentum.

⁽⁴⁾ A terrorizmus helyzetéről és annak változásáról szóló 2010-es Europol-jelentés (TE-SAT) a következő címen érhető el: http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/Tesat2010.pdf.

3.7 Figyelembe véve a terrorizmus közvélemény általi észlelése és konkrét előfordulásai közötti jelentős eltérést, az EGSZB arra kéri a tagállamok kormányait és az uniós intézményeket, hogy vegyenek részt a polgárok hiteles tájékoztatásában a terrorizmus okait, kiterjedését és hatásait illetően. Az EGSZB kockázatosnak tartja, ha erről a jelenségről helytelen és részleges tájékoztatást nyújtanak, valamint figyelmeztet annak a veszélyére, hogy a terrorfenyegetettség a társadalmi kirekesztés, az intolerancia és a hátrányos megkülönböztetés alapjául szolgálhat. Mivel a terrorizmus célja a félelem gerjesztése, a terrorfenyegetettség eltűlése valójában éppen az ilyen cselekmények potenciális elkövetőinek tehet szolgálatot. Másrésztől el kell kerülni a terrorizmus egyfajta „piacának” a kialakulására irányuló tendenciát, amely igazolhatná a különböző gazdasági és intézményi szereplőknek a terrorfenyegetések elleni küzdelem iránti fokozott érdeklődését.

3.8 A terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekmények üldözésének és megtorlásának dinamikája figyelemre méltó. A letartóztatások többségére a gyanúsítottak terrorista jellegű szervezethez való tartozása alapján került sor, nem pedig terrortámadások előkészítéséhez és megindításához közvetlenül kapcsolódó bűncselekmények nyomán. Ez a tény azt mutatja, hogy a nemzeti hatóságoknak már a kezdeti szakaszban sikerül a terrortámadások megszervezését vagy kivitelezését megghiúsítaniuk.

3.9 Az e területre tartozó – főként az adatfelügyelettel, -gyűjtéssel és -tárolással kapcsolatos – technológiák fejlesztését és felhasználását a fenyegetettség fokához kell igazítani. A terrorizmusellenes politika nem válhat a polgárok magánéletébe betolakodó jelenlétté. Ez az általános fenyegetettség-érzés elterjedéséhez, nem pedig annak csökkenéséhez járulna hozzá, valamint kisebbíthetné a nemzeti kormányok és a közösségi intézmények fellépéseibe vetett hitet.

3.10 Az EGSZB úgy véli, hogy a terrorfenyegetések terjedésének visszaszorításában fontos szerep hárul az európai civil társadalomra. Bár az általa követett értékek, a szervezési módok és a fellépési eszközök alapján a civil társadalom igen sokszínű, a terrorizmusellenes politika minden vetületébe be kell vonni, és különösen a megelőzési szakaszba. Emellett a civil társadalom szerepéhez juthat a párbeszéd, az együttműködés és a szolidaritás modelljének a kiépítésében is, mely időrendben a szorosan vett megelőzési szakasz előtt áll, ez utóbbiban ugyanis egyes személyek már készen állnak arra, hogy terrorjellelű akciókhoz csatlakozzanak. ⁽⁵⁾ Az EGSZB hiszi, hogy a terrorizmus leküzdésének leghatékonyabb módja az okok, és nem pedig a tünetek kezelése.

3.11 Az EGSZB szerint az európai civil társadalom képes arra, hogy összekötő híd legyen a polgárok, a nemzeti kormányok és a helyi önkormányzatok, illetve a terrorakciókat esetlegesen támogató közösségek és csoportok között. A civil

társadalom a hatósági fellépéseket kiegészítő sajátos szerepet vállalhat, amennyiben sajátos eszközökkel és programokkal (például a közvetítés vagy az oktatás terén) járul hozzá azokhoz.

4. Részletes megjegyzések

Az EU által elért főbb eredmények és a jövőbeli kihívások

4.1 Megelőzés

4.1.1 Az EGSZB meglepedéssel fogadja, hogy az elmúlt időszakban a megelőzés pillére felé mutató stratégiai irányváltás következett be. A Stockholmi Program révén az elkövetkező öt évben mind a biztonságtechnikai kutatás, mind pedig a kapcsolódó politikai és társadalmi kérdések szempontjából megszilárdítják ezt a pillért. Az EGSZB azt is üdvözli, hogy az internet terroristacélokra – kapcsolattartás, adománygyűjtés, képzés, toborzás és propaganda – történő lehetséges használatát prioritásként kezelik. A kommunikáció nyomán követése nem válhat azonban a polgárok magánéletét befolyásoló eszközzé.

4.1.2 Az EGSZB támogatta a radikalizálódás és a terrorista-toborzás elleni küzdelemre irányuló európai uniós stratégia ⁽⁶⁾ kidolgozására vonatkozó kezdeményezést. E stratégiának három fő célja van: az egyéneket a terrorizmus útjára térítő hálózatok és személyek tevékenységének felszámolása, a közvélemény érvényesülésének biztosítása a szélsőségekkel szemben, valamint a demokrácia, a biztonság, a jogérvényesülés és a mindenki számára biztosított esély előmozdítása. Az EGSZB érdeklődéssel várja a stratégia végrehajtásáról készült időszakos értékelések eredményeit, és kijelenti, hogy kész részt venni a stratégiának az eddig elért fényében történő kiigazításában. Ugyanakkor megjegyezzük, hogy a legutóbbi terrorellenes cselekvési tervben nem irányoztak elő fellépéseket az EU-ban esetleg létező egyenlőtlenségek és megkülönböztetés felszámolására, valamint ahol szükséges, a hosszú távú integráció elősegítésére. ⁽⁷⁾

4.1.3 Bár dicséretes, hogy figyelmet szentelnek a megelőzésnek, ez továbbra sem képes megfelelően kezelni a terrorizmus okait. Ahogyan arra az EGSZB korábban rámutatott: „a terroristává válás számos esetben igenis betudható elidegenedési, radikalizálódási és toborzási folyamatok betetőzésének, amelyek az egyazon területen élő csoportok között minden téren meglévő egyenlőtlenségekben, a (társadalmi, politikai vagy gazdasági) kirekesztésben és diszkriminációban [...] gyökereznek” ⁽⁸⁾. Így a párbeszéd fokozását javasoljuk a terrorizmus jelenségének terjedésére adandó politikai jellegű válaszok megfogalmazása céljából. Ezek a válaszok a tagállamok szintjén meglévő politikai, intézményi, társadalmi és gazdasági kapcsolatok átértékelésén alapulnak, és egyes történelmi feszültségek hathatós csillapítását kell megoldozniuk.

⁽⁶⁾ A radikalizálódás és a terroristatoborzás elleni küzdelemre irányuló európai uniós stratégiát 2008 novemberében vizsgálták felül (CS/2008/15175).

⁽⁷⁾ Az Európai Unió Tanácsa; *Európai cselekvési terv a terrorizmus elleni küzdelemről*, Brüsszel, 2011. január 17.

⁽⁸⁾ HL C 211., 2008.8.19., 61. o.

⁽⁵⁾ HL C 128., 2010.5.18., 80. o.

4.1.4 Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság 2008-ban létrehozta a radikalizálódás szakértőinek európai hálózatát (ENER), mert véleménye szerint egy olyan intézményesült hozzájárulás, mely az egyes társadalmak jellegzetességeit és a különféle terrorcselekmények fajtáit is figyelembe veszi, segíthet az EU és a tagállamok vonatkozó politikáinak a kiigazításában.

4.1.5 Tekintettel arra, hogy az Európai Unióban bekövetkezett terrorcselekmények többsége a történelmi sérelmekhez és a szeparatizmushoz kapcsolódik, az EGSZB úgy véli, hogy az európai vitába nagyobb mértékben be kell vonni a helyi és regionális szint képviselőit egybegyűjtő uniós szervezetet, a Régiók Bizottságát, és a lehető legnagyobb mértékben nyitott a vele folytatandó párbeszédre.

4.1.6 Az EGSZB pozitívan értékeli az Európai Bizottság arra irányuló szándékát, hogy a radikalizálódás és a terrorista célú toborzás elleni küzdelemmel kapcsolatos bevált tagállami gyakorlatokra vonatkozó közleményt adjon ki. Az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy ebben a készülő közleményben vegye figyelembe azokat a következtetéseket és ajánlásokat, melyeket az EGSZB „Az EU szerepe az észak-írországi békefolyamatban” című véleményében⁽⁹⁾ fogalmazott meg. A meghatározandó bevált gyakorlatok segíteni fogják az érdekelt szereplőket abban, hogy jobban megértsék a terrorizmus különböző fajtáit, azok indokai és elterjedtsége szerint. Ez előrelépést jelent abban az irányban, hogy minden egyes tagállam és minden egyes terrorfenyegetési típus tekintetében sajátos szakpolitika kerüljön kidolgozásra.

4.2 Védekezés

4.2.1 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottságnak, a tagállamoknak, a kutatók közösségének és a magánszférának az állampolgárok védelme és az infrastruktúra megőrzése érdekében tett erőfeszítéseit. Ez a legösszettebb és legköltségesebb pillér, mely olyan tevékenységeket foglal magában, mint a fenyegetések uniós szintű értékelése, az ellátási lánc biztonsága, a kritikus infrastruktúrák védelme, a közlekedésbiztonság és a határellenőrzés, valamint a biztonságtechnikai kutatások. A védelmi rendszerek fejlesztésének azonban arányban kell maradnia a fenyegetések méretével, és alkalmazkodnia kell a terrorizmus különböző típusaihoz is.

4.2.2 Kulcsfontosságú kérdés a tagállamok területén megvalósuló közlekedés biztonsága. A belső piac a javak, a tőke, a szolgáltatások és a személyek szabad mozgásán alapul. A tagállamok polgárainak a tagállamokon belüli és azokon túli utazása az európai gazdasági rendszer és életstílus egyik fontos összetevője. A mobilitás elősegíti a kölcsönös megismerést, a párbeszédet és a toleranciát. Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy a közlekedés biztonsága annak minden összetevőjével együtt a közösségi intézmények és a nemzeti kormányok kitüntetett figyelmére érdemes.

4.2.3 Az EGSZB rámutat a biztonságtechnikával foglalkozó kutatók közösségének erőfeszítéseire a személyek és az infrastruktúrák védelmére irányuló technológiák kifejlesztése érdekében. A kutatóknak azonban tisztában kell lenniük azzal, hogy a technológia kihatással járhat a személyek mindennapjaira és magánéletére. Szavatolniuk kell azt, hogy a technológiával ne lehessen visszaélni, vagy azt az egyén méltóságát és jogait csorbító módon felhasználni.

4.2.4 Az EGSZB üdvözli a magánszféra – legyen szó akár az információs és kommunikációs technológiáról vagy a vegyiparról – együttműködését a terrorfenyegetések elleni küzdelemben. Ugyanígy üdvözli a magánfuvarozók nyitottságát a megemelt biztonsági intézkedések irányába, melyek alkalmazása akár veszteséget is okozhat számukra. Ebben az összefüggésben az EGSZB határozottan javasolja az Európai Bizottságnak és a nemzeti kormányoknak, hogy részletesen mérjék föl a biztonsági intézkedéseknek a magánszolgáltatók tevékenységében jelentkező gazdasági hatását. Az EGSZB figyelmeztet arra, hogy egyes költséges technológiák kifejlesztése és az eljárások bonyolultabbá tétele hátrányosan érintheti a gazdasági szereplők és az állampolgárok tevékenységét.

4.2.5 Mivel európai szinten a személyszállítás védelmével kapcsolatos számos tevékenység magánszolgáltatókkal együttműködésben történik, utóbbiakat be kell vonni az oktatási és tájékoztatósi programokba annak érdekében, hogy a biztonsági eljárások ne sértsék meg az utasok személyes biztonságát és méltóságát.

4.3 Üldözés

4.3.1 Az EGSZB üdvözli az ehhez a pillérhez kapcsolódó legújabb fejleményeket, amely pillér a következő szempontokat tartalmazza: információgyűjtés és -elemzés, a terroristák mozgásának és tevékenységének az akadályozása, bírósági és rendőrségi együttműködés, valamint a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem. Ebben a kérdéskörben minden érintett szereplő előállhat saját elképzelésével a terrorfenyegetésekre azok típusa szerint adandó válaszlepek kialakítását illetően.

4.3.2 Az EGSZB úgy véli, hogy a terrorfenyegetések sikeres leküzdéséhez az egyes nemzeti hatóságok közötti kétoldalú, valamint az utóbbiak és a szakosodott európai ügynökségek közötti együttműködés is hozzájárul. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet a magánjellegű információk gyűjtésével és felhasználásával kapcsolatos érzékeny kérdésekre is. A terrorizmus elleni küzdelemhez kapcsolódó erőfeszítések során folyamatosan nagy gondot kell fordítani a magánélethez való jog védelmére. Ahogyan az európai adatvédelmi biztos (AEPD) jelezte, a gyakran kényes személyes adatok törvénytelen vagy nem megfelelő felhasználása a hatóságok megnövekedett hatáskörével együtt bizonyos konkrét személyek és/vagy csoportok hátrányos megkülönböztetéséhez és megbélyegzéséhez vezethet. (10)

⁽⁹⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: Az EU szerepe az észak-írországi békefolyamatban, 2008.10.23., HL C 100., 2009.4.30., 100. o.

⁽¹⁰⁾ Az európai adatvédelmi biztos véleménye az EU terrorizmusellenes politikájáról szóló európai bizottsági közlemény tárgyában, *Counter-Terrorism Policy and Data Protection* (Terrorizmusellenes politika és az adatvédelem), Giovanni Buttarelli hozzászólása az EGSZB-ben 2011. február 9-én lefolytatott meghallgatás során.

4.3.3 A terrorizmusellenes politika egyik fontos összetevője a terrorizmus finanszírozásának korlátozása. Az EGSZB rámutat azokra az uniós jogszabályi változásokra, melyek a terrorizmushoz kötődő személyek vagy szervezetek listára való vételét az alapvető jogok tiszteletben tartásának feltételéhez kötik. Az EGSZB úgy véli, hogy az egyéni szankciókat célzó eljárásokat, amilyen például a vagyoni eszközök befagyasztása, korrekt, tiszta és átlátható módon kell végrehajtani. A gyanúsítottak számára lehetőséget kell adni a védekezésre és a hatósági döntések megfellebbezésére.

4.3.4 Az EGSZB egyetért azzal, hogy az átláthatóság, a jó kormányzás és a felelősség alapvető fontossággal bír az NGO-k számára. Hasznosak lehetnének az európai szinten bevezetett önkéntes eljárások, de nem szabadna (irreális szabályozási és/vagy pénzügyi akadályok bevezetésével) a szabályok új együttesének megalkotásához vezetniük, mely ellentmondásba kerülne a tagállami jogszabályokkal és befolyásolhatná az ágazat működőképességét vagy a polgárok elkötelezettségét a kedvezményezettek érdekében végzett munkájuk során. Az EGSZB nyitott az együttműködésre az olyan megoldások felkutatása céljából, amelyek a terrorizmusellenes politika közös stratégiájának megalkotását, valamint az állampolgárok azon – alapvető és tiszteletben tartandó – jogának és kívánságának érvényesítését teszik lehetővé, hogy független egyesületekbe szerveződjenek.

4.4 Reagálás

4.4.1 Az EGSZB pozitívan értékeli az e pilléren belül a közelmúltban bekövetkezett változásokat, mely pillér olyan kérdéseket fog át, mint a terrortámadások következményeire irányuló polgári reagálási képesség, a korai figyelmeztető rendszerek, általában véve a válságkezelés és a terrorizmus áldozatainak nyújtott segítség. Az EGSZB úgy véli, hogy a tagállamoknak meg kell erősíteniük válaszási képességüket az emberi élet és biztonság válsághelyzetekben történő hatékony védelme érdekében.

4.4.2 Az EGSZB üdvözli azokat az erőfeszítéseket, melyek a terrorizmus céljából használható vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagokhoz való hozzáférés korlátozását szolgálják. Az EU CBRN cselekvési tervének végrehajtását, mely 130 meghatározott intézkedésből áll a megelőzés, a felderítés és a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagokkal elkövetett terrorcselekményekre való reagálás területén, prioritásként kell kezelni, figyelembe véve a javasolt intézkedések esetleges hatását az érintett gazdasági ágazatokban. Kiterjedt konzultáció szükséges ezek képviselőivel.

4.4.3 Az EGSZB értékeli az Európai Bizottság részéről a terrortámadások áldozatainak megsegítése érdekében tett erőfeszítéseket is, melyek keretében körülbelül 5 millió EUR-val járultak hozzá a terrorizmus áldozatainak támogatásához, valamint a terrorizmus áldozatait tömörítő szövetségek hálózatát is segítik. Az EGSZB úgy véli, hogy ezt a támogatást továbbra is fenn kell tartani, és javítani kell.

Horizontális kérdések

4.5 Az alapvető jogok tiszteletben tartása

4.5.1 Az EGSZB pozitívan értékeli azt, hogy az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása elsőbbséget élvez a horizontális kérdések között. Ugyanakkor az Európai Bizottságnak az alap-

vető jogok tiszteletben tartásával kapcsolatos elkötelezettségének a nemzeti kormányok hasonló elkötelezettségével kell párosulnia. Az alapvető jogok védelme nem merülhet ki az eszközök eltervezésének és kidolgozásának a szakaszában, hanem ezek végrehajtását is magában kell foglalnia.

4.5.2 Az emberi jogok védelmének európai rendszere jogi szempontból szilárd, ennek pedig az Európai Bizottság közleményeiben és fellépéseiben jobban kell tükröződnie. A nemzeti kormányoknak határozottabban kell használniuk a konkrét eszközöket. A politikai kötelezettségvállalásoknak a kormányok gyakorlatában is tükröződniük kell. A kínzásnak a tagállamok területén történő alkalmazásával vagy eltűrésével kapcsolatos gyakorlatok büntetendők és végleg kiküszöbölendők. A visszaküldés tilalmának elvét tiszteletben kell tartani. A nemzetközi, európai és nemzeti jogban egyértelműen beazonosított és büntetett diszkriminatív gyakorlatokat üldözni kell, és vissza kell szorítani.

4.5.3 Az EGSZB javasolja az Európai Bizottságnak, hogy a terrorizmus elleni politikával kapcsolatban határozza meg az alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozó leggyorsabb visszajelzési és döntési mechanizmusokat. Ennek érdekében jobban mozgósítható az európai civil társadalom ereje is, mely kiemelten kezeli a polgári jogok és szabadságok védelmének kérdését.

4.6 Nemzetközi együttműködés és partnerségek a harmadik országokkal

4.6.1 A terrorizmus, különösen annak vallási indítékú típusa, jelentős nemzetközi vetülettel rendelkezik. Az Európai Uniónak együtt kell működnie más országokkal a terrorfenyegetések csökkentése érdekében, még akkor is, ha – amint a fentiekben láttuk – már nem bizonyul az ilyen típusú fenyegetések elsőszámú célpontjának.

4.6.2 A harmadik országok vonatkozásában az Európai Uniónak a terrorizmus elleni harc során a demokratikus eljárásokat és normákat kell előmozdítania. Az Európai Unióban az emberi jogok biztosításának és tényleges előmozdításának sokféle rendszere létezik. Számos harmadik országban azonban a terrorizmus elleni politika rossz irányt vehet, és befolyásolhatja mind a demokrácia minőségét, mind pedig az alapvető jogok védelmét.

4.7 Finanszírozás

4.7.1 Az EGSZB kedvezően fogadja a „Biztonság és a szabadsági jogok védelme” elnevezésű program létezését, mely tartalmazza a terrorizmus megelőzésére, az arra való felkészültségre és annak következményeinek kezelésére vonatkozó programot. A stratégián belüli minden egyes pillér (megelőzés, védekezés, üldözés és reagálás) költségei között új egyensúlyt kell találni, ugyanakkor a megelőzéssel kapcsolatos politikai elkötelezettség mellé megfelelő költségvetési tételeket is kell rendelni. A köz- és magánszféra közötti kapcsolatoknak is nagyobb figyelmet kell szentelni a terrorfenyegetések elleni küzdelem során. Az EGSZB érdeklődéssel várja a fenti program köztes értékelésének eredményeit, és reméli, hogy a rendelkezésre álló alapokhoz könnyen hozzá lehetett férni, a felhasználásuk pedig a várt eredménnyel járt.

5. Kitekintés

5.1 A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével a tagállamok közötti együttműködés a terrorizmusellenes politika területén is jobban összehangolható. A Szerződés emellett az Európai Uniónak az emberi jogok tiszteletben tartásával kapcsolatos felelősségi köreit is kiszélesíti. Így lehetőség nyílik egy olyan terrorizmusellenes politika felépítésére, mely valamennyi szakaszában, beleértve a végrehajtást is, magába foglalja az emberi jogok tiszteletben tartásának legelőremutatóbb normáit és eljárásait. Az EGSZB szerint a terrorizmusellenes politikát a jelenség konkrét változásaihoz kell igazítani, mindeközben pedig a hangsúlyt egyértelműen a széles értelemben vett megelőzésre kell helyezni, tehát egy olyan folyamatra, melynek révén a terrorizmus társadalmi, politikai és gazdasági okai közvetlenül kezelhetőek.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 5-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a harmadik országbeli állampolgárok idényjellegű munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

(COM(2010) 379 végleges– 2010/0210 (COD))

(2011/C 218/18)

Előadó: **Christa SCHWENG**

2010. szeptember 29-én az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a harmadik országbeli állampolgárok idényjellegű munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

COM(2010) 379 végleges– 2010/0210 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2011. március 24-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott 471. plenáris ülésén (a május 4-i ülésnapon) 165 szavazattal 3 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözli az irányelvjavaslatot mint a legális bevándorlás átfogó megközelítésének kidolgozására irányuló európai erőfeszítések részét. A javasolt irányelv hozzájárulhat ahhoz, hogy fedezzék az év bizonyos szakaszaihoz kötődő megnövekedett munkaerőigényt, amelyet a belföldön rendelkezésre álló munkaerő nem tud kielégíteni. A javaslat ugyanakkor jelentősen hozzájárul az illegális bevándorlás elleni küzdelemhez is.

1.2 Az EGSZB különösen az egyszerűsített és gyorsított befogadási eljárásokat üdvözli, mivel az idényjellegű munka esetében annak jellegéből adódóan meghatározott időre szóló tevékenységekről van szó, és a vállalatok éppen ezekben az időszakokban szembesülnek munkaerőhiánnyal.

1.3 Az EGSZB támogatja azt a rendelkezést is, mely szerint minden munkaerő-piaci vizsgálat elvégzése a tagállamok hatásköre marad. Ennek kapcsán azt ajánlja, hogy a szociális partnereket vonják be minden olyan intézkedésbe, amely harmadik országbeli állampolgárok idénymunka-vállalásának engedélyezését érinti.

1.4 Az EGSZB arra kéri a Tanácsot, az Európai Bizottságot és az Európai Parlamentet, hogy gondolják át a tartózkodás maximális időtartamával kapcsolatos rendelkezést, mivel naptári évenként hat hónap nem felel meg a vállalatok igényeinek, pl. olyan országokban, ahol két gazdasági idény is van. Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy indokolt esetekben a szociális partnerekkel szorosan egyeztetve tagállami kivételeket lehessen megállapítani a tartózkodás maximális időtartama alól. Ennek során biztosítani kell, hogy a foglalkoztatási szerződés idényjellege és a megfelelő ellenőrzési lehetőségek ne legyenek kizárhatóak.

1.5 Az EGSZB kéri, hogy az irányelv egyértelmű szabályokat tartalmazzon azzal kapcsolatban, hogy mely gazdasági ágazatokban végezhető idényjellegű tevékenységek. A szabályok alóli kivételeket a szociális partnerekkel szorosan egyeztetve nemzeti szinten lehessen meghatározni.

1.6 Az EGSZB utal arra, hogy az idénymunkások korlátozott idejű hozzáférést kapnak az adott tagállam munkaerőpiacához. A munkavégzés helye szerinti szabályok elvét (*lex loci laboris*) alkalmazva ezért munkajogi szempontból a befogadó ország munkavállalóival egyenlőként kell kezelni őket, függetlenül attól, hogy ezek a jogok törvényekben, általános érvényű kollektív szerződésekben vagy regionális kollektív szerződésekben vannak rögzítve. A szociális biztonságot illető azonos bánásmódot viszont kétoldalú megállapodások létezésétől kell függővé tenni.

2. Bevezetés és az irányelvjavaslat tartalma

2.1 A „Politikai terv a legális migrációról”⁽¹⁾ című közleménye keretében az Európai Bizottság összesen öt, a munkaerő bevándorlásáról szóló jogalkotási javaslat 2007 és 2009 közötti elfogadásáról rendelkezik, köztük az idénymunkások belépési és tartózkodási feltételeiről szóló irányelvjavaslatról. A Tanács által 2009. december 10–11-én elfogadott Stockholmi Program megerősítette az Európai Bizottság és a Tanács elkötelezettségét a legális migrációra vonatkozó politikai terv végrehajtása mellett.

2.2 Az Európai Bizottság 2010. július 13-án terjesztette elő javaslatát,⁽²⁾ és azzal indokolta azt, hogy a tagállamokban szükség van idénymunkára, amelyhez egyre kevesebb uniós polgár áll rendelkezésre. A magasan képzett munkaerő iránti növekvő kereslet ellenére az EU-ban a hagyományos területeken továbbra is egyre növekszik az alacsony képzettségű munkaerő iránti strukturális igény is. Az Európai Bizottság szerint továbbá a tapasztalat azt mutatja, hogy bizonyos harmadik országokból származó idénymunkások kizsákmányolás áldozataivá válnak, és esetleg egészségüket és biztonságukat is veszélyeztető méltatlan körülmények között kell dolgozniuk.

2.3 Az irányelvjavaslatot előkészítő konzultációk folyamán világossá vált, hogy egységes uniós szabályokra van szükség a gazdasági bevándorlók bizonyos kulcsfontosságú kategóriáinak befogadási feltételeire vonatkozóan (főként a vállalatcsoporton

⁽¹⁾ COM(2005) 669 végleges.

⁽²⁾ COM(2010) 379 végleges.

belüli kiküldetések keretében a magasan képzett munkaerőt és az idenymunkásokat illetően). A befogadási feltételeknek minél egyszerűbbeknek, bürokráciamenteseknek és rugalmasabbaknak kell lenniük.

2.4 Az Európai Bizottság javaslata egy közös meghatározásokon és kritériumokon alapuló egyszerűsített eljárást tartalmaz a harmadik országbeli idenymunkások befogadására. Az idenymunkások bizonyos feltételek mellett kombinált munkavállalási és tartózkodási engedélyt kapnak, amely naptári évenként 6 hónap tartózkodásra jogosítja fel őket. A tagállamok lehetőséget kapnak arra, hogy maximum három évre többszöri engedélyt biztosítsanak az idenymunkások számára, vagy egymást követő idenyekben egyszerűsített újrabelépési eljárást alkalmazzanak. Az idenymunkások munkafeltételei egyértelműen meg vannak határozva, és biztosítják, hogy az idenymunkásokat bizonyos jogok tekintetében a helyi munkásokkal megegyezően kezeljék.

3. Általános megfontolások

3.1 Az Európai Bizottság hatásvizsgálata szerint a harmadik országbeli állampolgárok által végzett szezonjellegű munka az Európai Unión belül nagyon eltérő méreteket ölt: Magyarországon 919, Franciaországban több mint 3 860, Svédországban 7 552, Spanyolországban 24 838 engedéllyel rendelkező idenymunkás dolgozik (valamennyi adat 2008-as). Az idenymunkások számos tagállamban alacsony képzettséget igénylő munkákat végeznek, mint pl. a mezőgazdaságban (Olaszországban az idenymunkások 60 %-a, Görögországban 20 %-a) és az idegenforgalomban (Spanyolországban a szálloda- és vendéglátóipar területén kiadott munkavállalási engedélyek 2003-ban az összes munkavállalási engedély 13 %-át tették ki). Ausztria egyes régiói idenymunkásokra szorulnak, ezért a 2008/2009-es téli idenyre 8 000-ben állapították meg a kvótát.

3.2 Az EGSZB már számos korábbi véleményében foglalkozott a harmadik országbeli állampolgárok munkaerőpiachoz való egységes hozzáféréseinek feltételeivel. A gazdasági migrációról szóló zöld könyvvel⁽³⁾ kapcsolatos konzultációk során az EGSZB idenymunkásokra vonatkozó speciális jogszabályok meghatározása mellett foglalt állást, és munkaszerződés meglétét is követelte.

3.3 Az Európai Bizottság jogalként a 79. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontját választotta. Az EGSZB szerint meg lehetett volna fontolni azt is, hogy az irányelvjavaslat a 153. cikkben is alapuljon, mivel munka- és foglalkoztatási feltételeket is szabályoz. Ebben az esetben a szociális partnerek véleményét is ki kellett volna kérni. Az EGSZB azonban tudatában van annak, hogy az Európai Bíróság általános ítélkezési gyakorlata szerint egy olyan irányelvjavaslatnak, amely két célkitűzéssel rendelkezik, és azok közül az egyik fő vagy elsődleges célkitűzésnek tekinthető, arra a jogalapra kell támaszkodnia, amelyet a fő vagy elsődleges célkitűzés megkövetel.

3.4 Egy, a harmadik országbeli állampolgárok idenyjellegű munkavállalására vonatkozó tartózkodási és munkavállalási engedélyeket szabályozó közösségi szintű eljárás jelentősen hozzájárul ahhoz, hogy a munkaerő iránti, az év bizonyos időszakában megnövekedett kereslet összhangba kerüljön a kínálattal. A vállalatoknak mind alacsonyan, mind magasabban

képzett munkaerőre szükségük van és lesz a jövőben is. A válság miatt megnövekedett munkanélküliség ellenére egyes országokban, ágazatokban és szakmákban túl kevés az uniós munkaerő az idenyfüggő szükségletek kielégítésére.

3.5 Az EGSZB emlékeztet arra, hogy az európai munkavállalókra, függetlenül attól, hogy mobilis munkavállalóként vagy idenymunkásként dolgoznak egy, a hazájuktól eltérő országban, az európai és az adott nemzeti jogszabályok egyaránt vonatkoznak. A harmadik országbeli idenymunkásokról szóló irányelvnek nem szabad egy külön munkavállalói kategória létrehozásához vezetnie. A munkavégzés helye szerinti ország munkaiügyi jogszabályait teljes terjedelmükben alkalmazni kell.

3.6 Az EGSZB osztja azt a nézetet, hogy az egész közösségre kiterjedő eljárás ezenkívül ahhoz is hozzájárulhat, hogy az idenymunkásokat legálisan foglalkoztassák, és megakadályozzák a néhány régióban előforduló kizsákmányolást. Ennek kapcsán figyelembe kell venni a szankciókról szóló 2009/52/EK⁽⁴⁾ irányelvet is, amely kötelezi a munkaadót arra, hogy meggyőződjön a munkavállalók jogszerű tartózkodásáról, és szankciókkal sújtja a szabályszegéseket. A harmadik országbeli idenymunkások tartózkodási jogcímük lejártán túli, esetleges illegális tartózkodásának a visszatérésükről szóló 2008/115/EK irányelv szab gátat, amely arról rendelkezik, hogy a harmadik országbeli állampolgárok illegális tartózkodásának méltányos és átlátható eljárás útján vessenek véget, melynek során az önkéntes visszatérést előnyben részesítik a kitoloncolással szemben.

3.7 Éppen ez az irányelvjavaslat vezetett ahhoz, hogy hét nemzeti parlament számos mélyreható vizsgálatot végzett a szubszidiaritás és az arányosság betartásának kérdéséről, ⁽⁵⁾ aminek során bírálókat is megfogalmazódtak többek között a tartózkodási jog időtartamára, valamint az elszállásolás kérdésére vonatkozóan.

3.8 A szubszidiaritás betartására vonatkozóan a nemzeti parlamentek által megfogalmazott aggályok figyelembevételére érdekében az EGSZB azt javasolja, hogy a tartózkodási jogcímek időtartamát a nemzeti jellegzetességeknek megfelelően nemzeti szinten szabályozzák. Így azok a tagállamok, amelyeknek a téli és a nyári idenyben is fokozottan szükségük van idenymunkásokra, megtarthatják eddigi szabályozásukat.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Az EGSZB utal arra, hogy az „idenymunkás” és a „nagy mértékben az év adott szakaszához kapcsolódó tevékenység” választott meghatározásai széles mozgásteret hagynak, és ezáltal a tagállamokra marad annak eldöntése, hogy mely ágazatokat minősítenek idenyfüggőnek. Ez bizonyos értelemben ellentmond a (10) preambulumbekkezdésnek, amely egyértelműen kimondja, hogy az év adott szakaszához kapcsolódó tevékenységek jellemzően olyan ágazatokban fordulnak elő, mint a mezőgazdaság (vetési/ültetési vagy betakarítási időszakban) vagy a turizmus (a szabadságok időszakában). Az irányelvnek ezért egyértelmű szabályozást kell tartalmaznia azoknak az ágazatoknak a meghatározására, amelyekben idenyjellegű tevékenységek végezhetők. Nemzeti szintű kivételeket a szociális partnerekkel szorosan egyeztetve lehessen meghatározni.

⁽⁴⁾ 2009/52/EK irányelv, HL L 168., 2009.6.30., 24. o.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210.

⁽³⁾ HL C 286., 2005.11.17., 20. o.

4.2 Az a követelmény, hogy az év bizonyos szakaszához kötődő tevékenységek esetén a szokásos műveletek végzéséhez képest sokkal több munkaerőre van szükség, értelmezésre szorul, és ezáltal jogbizonytalanságot eredményez. Az EGSZB úgy véli, hogy „jelentősen több” vagy „több” munkaerő iránti igénynek kellene itt szerepelnie. Azt, hogy van-e ilyen „(jelentősen) több” munkaerőigény, a hatóságoknak a nemzeti szociális partnerekkel együtt kellene meghatározniuk.

4.3 Az EGSZB nyomatékosan üdvözli, hogy egy érvényes, határozott idejű munkaszerződés vagy kötelező érvényű állásajánlat megléte, valamint a javadalmazás és a munkaórák számának megadása előfeltételt jelent az idénymunkások kombinált munkavállalási és tartózkodási engedélyének megadásához. A tartózkodási engedélyt kibocsátó hatóság így ellenőrizheti a harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának szerződéses alapjait. Ugyanakkor az adott nemzeti foglalkoztatási feltételek betartása is biztosított.

4.4 A befogadás iránti kérelem elutasításának egyik oka lehet, ha a munkáltatóval szemben nem bejelentett munka és/vagy illegális foglalkoztatás miatt szankciókat érvényesítettek. Az EGSZB a lehető legszigorúbban elítéli a feketemunkát, utal azonban arra, hogy ezt az elutasítási okot oly módon is lehet értelmezni, hogy már csekély vétségek is a kérelmek állandó elutasításához vezethetnek. A jogbiztonság értelmében a szankciókról szóló irányelvhez hasonlóan tisztázni kellene, hogy ez az elutasítási ok csak a szankció kiszabása utáni meghatározott időszakra érvényesíthető, amelynek a vétség súlyosságával arányosnak kell lennie.

4.5 Az EGSZB üdvözli, hogy az ezt igénylő tagállamok továbbra is végezhetnek munkaerő-piaci vizsgálatokat. Az EGSZB kedvezően fogadja azt a lehetőséget is, hogy a tagállamok a befogadott harmadik országbeli állampolgárok száma alapján is elutasíthatják a kérelmet. Azonban mind a munkaerő-piaci vizsgálatoknak, mind a befogadási kvóták meghatározásának a nemzeti szociális partnerek, valamint a munkaügyi hivatalok bevonásával kell történnie. A kvóták meghatározását olyan módon kell végezni, amely nem hosszabbítja meg jelentősen az egyéni engedélyezési eljárásokat.

4.6 Az idénymunkások naptári évenként legfeljebb hat hónapos, a 11. cikkben meghatározott tartózkodása az EGSZB szerint túl rugalmatlan és ellentmondhat a szubszidiaritás elvének: ahhoz, hogy a két idénnyel rendelkező tagállamokban a vállalatok mindkét idénnyel foglalkoztathassanak harmadik országbeli állampolgárokat, a tagállamoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy kivételeket határozhassanak meg az idénymunkások tartózkodási és munkavállalási engedélyének egy bizonyos időszakra vonatkozó maximális időtartamát illetően. Ennek az országos szintű szociális partnerekkel szorosan egyeztetve kell történnie. Ennek során biztosítani kell, hogy a foglalkoztatási szerződés idénnyel jellegű és a megfelelő ellenőrzési lehetőségek ne legyenek kijátszhatók.

4.7 A naptári évekhez való igazodás távol áll a gyakorlattól, és figyelmen kívül hagyja a téli és nyári idénnyel is rendelkező idegenforgalmi régiókat. A munkaadó, illetve a munkavállaló így arra kényszerülne, hogy ugyanazon munkaviszony folyamán új kérelmet nyújtson be.

4.8 A 11. cikk 2. bekezdése, amelynek értelmében „az (1) bekezdésben említett időszakon belül [...] megengedett az

idénymunkások számára szerződésük meghosszabbítása vagy az, hogy egy másik munkáltatónál vállaljanak idénymunkát”, az EGSZB szerint szintén nem egyértelműen van megfogalmazva, és több kérdést felvet: „az (1) bekezdésben említett időszakon belül” alatt a naptári évet kell érteni, vagy a hat hónapról van szó? Például meghosszabbíthatja-e ezzel egy idénymunkás a tartózkodási jogcímét naptári évenként 11 hónapról?

4.9 Az EGSZB javasolja, hogy a munkaadóváltás csak bizonyos feltételekkel és az adott nemzeti jogszabályok betartása mellett legyen lehetséges: idénymunkásokat általában egy bizonyos munkaadó munkaerő-szükségletének fedezése céljából foglalkoztatnak. Ez a szükséglet megegyezik tartózkodási jogcímük időtartamával is. A munkaadóváltást minden esetben jelenteni kell a hatóságnak, hogy lehetővé váljanak az ellenőrzések.

4.10 Az újbóli belépés megkönnyítését az EGSZB alapvetően jónak tartja, mivel ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy egy munkaadó olyan idénymunkásokat alkalmazzon, akikkel jó tapasztalatai vannak. Azokat a munkáltatókat, akik nem teljesítették a munkaszerződésből származó kötelezettségeiket, és ezért szankciókat alkalmaztak velük szemben, a javaslat szerint ki kell zárni annak lehetősége alól, hogy idénymunkások alkalmazására vonatkozó kérelmeket nyújtsanak be. Annak elkerülése érdekében, hogy már a legkisebb vétségek is az idénymunkások alkalmazása alóli kizáráshoz vezessenek, meg kell vizsgálni, hogy a szankciókat alapvető munkajogi előírások megszegése miatt alkalmazták-e.

4.11 Az „Eljárási biztosítékok” című fejezetben az irányelv arról rendelkezik, hogy a tagállamoknak 30 napon belül határozniuk kell a kérelemről, és értesíteniük kell erről a kérelmezőt. Az EGSZB alapjában véve üdvözli a döntési határidő meghatározását, utal azonban arra, hogy a hatóságnak ebben az időszakban mindenképpen képesnek kell lennie arra, hogy ellenőrizze a megadott adatokat.

4.12 A 14. cikkben szereplő rendelkezés, amely szerint a munkáltatónak bizonyítékot kell szolgáltatnia arról, hogy az idénymunkások számára megfelelő lakhatási körülményeket biztosító szállás áll rendelkezésre, felveti a kérdést, hogy ennek értelmében a munkáltatónak kötelessége is-e, hogy rendelkezésre bocsássa ezt a szállást. Ha ez az értelmezés a megfelelő, akkor az EGSZB szerint ez nem reális. Ha a munkáltató rendelkezésre bocsát egy szállást, akkor mindenképp lehetővé kell tenni, hogy ott az illetékes hatóság ellenőrzéseket végezhesen.

4.13 Az EGSZB utal arra, hogy az idénymunkások korlátozott idejű hozzáférést kapnak az adott tagállam munkaerőpiacához. A munkavégzés helye szerinti szabályok elvét (lex loci laboris) alkalmazva ezért a munkajogot tekintve a befogadó ország munkavállalóival egyenlőként kell kezelni őket, függetlenül attól, hogy ezek a jogok törvényekben, általános érvényű kollektív szerződésekben vagy regionális kollektív szerződésekben vannak rögzítve. Az általános érvényű kollektív szerződések megemlítését, valamint a 16. cikk 1. bekezdésének második albekezdésében szereplő meghatározásukat ezért az EGSZB szerint el kell hagyni.

4.14 Azt a rendelkezést, amely szerint az idénymunkásokat a szociális biztonsági ágak tekintetében a hazai munkavállalókkal egyenlő elbánásban kell részesíteni, alapvetően csak megfelelő kétoldalú megállapodások meglétének feltételével kellene lehetővé tenni – legalábbis a nyugdíjak, a karkedvezményes nyugdíjak, a túlélő hozzátartozói ellátások, a munkanélküliség és a családi juttatások terén. Az adott nemzeti rendszerbe történő járulékfizetési kötelezettség ezen csoportok esetében megfelelő juttatásokra való jogosultságot is kell, hogy eredményezzen.

4.15 Ezenfelül arra is biztatni kell a tagállamokat, hogy ellenőrző hatóságokat (pl. munkaügyi felügyelet) lássák el a

szükséges eszközökkel, és a munkatársakat megfelelően képezzék ki, hogy feladataikat az alapjogokat figyelembe véve tudják betölteni.

4.16 Az országos szintű szociális partnerek a hatóságok mellett fontos szereplők az adott nemzeti munkaerőpiacon. Ezért az annak meghatározását érintő döntéseket, hogy mely ágazatokban engedélyezett az idényjellegű munkavégzés, a munkaerő-piaci vizsgálatokat, valamint annak ellenőrzését, hogy betartják-e a munkaviszonyra vonatkozó rendelkezéseket, velük szorosan egyeztetve kell véghezvinni.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről

(COM(2010) 378 végleges – 2010/0209 (COD))

(2011/C 218/19)

Előadó: **Oliver RÖPKE**

2010. szeptember 29-én az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és a tanácsi irányelvre harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről

COM(2010) 378 végleges – 2010/0209 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2011. március 24-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott 471. plenáris ülésén (a május 4-i ülésnapon) 152 szavazattal 2 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság üdvözlöi, hogy az Európai Bizottság – a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló irányelvjavaslatával – arra törekszik, hogy átlátható és harmonizált engedélyezési feltételeket teremtsen a határozott időre kiküldött munkavállalók csoportja számára.

1.2 Az EGSZB ugyanakkor komoly aggodalmának ad hangot az irányelvjavaslat bizonyos tartalmi részei kapcsán, illetve amiatt, ahogy az Európai Bizottság a javaslatot megelőzően az európai szociális partnerekkel szemben eljár.

1.3 Az EGSZB szerint sajnálatos, hogy az irányelv egyedüli jogalapjának az EUMSZ 79. cikkét választották, bár az irányelv fontos előírásokat tartalmaz a vezetők, szakemberek és diplomás gyakornokok munkajogi helyzetéről, és így fontos hatással lesz a tagállami munkaerőpiacokra. Egy ilyen kezdeményezéshez ezért az EUMSZ 154. cikke szerinti formális konzultációt kellene tartani, mielőtt az Európai Bizottság konkrét irányelvjavaslattal áll elő. Egy ilyen konzultáció nemcsak a Lisszaboni Szerződésnek azt a szándékát hangsúlyozta volna, hogy erősítsék az EU-ban a szociális párbeszéd szerepét, hanem esélyt is adott volna arra, hogy a kialakult ellentétek egy részét már egy korai fázisban tisztázní lehessen a szociális partnerek között.

1.4 Az irányelvjavaslat, amely rögzíti a harmadik országbeli állampolgárok és azok családtagjai vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének feltételeit, nemcsak vezetők viszonylag kisszámú csoportjára vonatkozik, hanem szakemberekre és diplomás gyakornokokra is. Az EGSZB szerint azonban egy olyan irányelv, amely csak a vezetőkre korlátozódik, jobban

megfelelt volna e csoport speciális helyzetének és igényeinek. Annál fontosabb azonban, hogy minden olyan munkavállalóra, akire az irányelv vonatkozik, a fizetés és a munkakörülmények szempontjából érvényes legyen az egyenlő bánásmód és a diszkriminációmentesség elve, és ki legyen zárva az irányelv jogtalan alkalmazása.

1.5 Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy a vállalaton belüli áthelyezés keretében más országba kiküldött munkavállalókat ne csak a fizetés, hanem valamennyi foglalkoztatási feltétel szempontjából is ugyanúgy kezeljék, mint a befogadó ország munkavállalóit, illetve az ottani vállalati kollektíva tagjait. Ez az egyenlő bánásmód nem korlátozódhat csupán az általános érvényű kollektív szerződésekre, hanem ki kell terjednie minden törvényi és általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződésben foglalt szabályozásra, ideértve az üzemi megállapodásokat is. A család kiköltözését az EGSZB szerint a „kék kártya irányelvben” (2009/50/EK irányelv) foglaltakhoz hasonlóan kellene szabályozni.

1.6 A javaslat közzétételének időpontja az EU történetének legsúlyosabb pénzügyi és gazdasági válságának idejére esett. Egyes tagállamokban még mindig várta magára a gazdaság helyreállása, és olyan nagy a munkanélküliségi ráta, hogy magán az EU-n belül is komolyabb migrációs folyamatokkal kell számolni. Az éves növekedésről szóló 2011-es jelentésében ⁽¹⁾ az Európai Bizottság nyomatékosan felhívja a figyelmet annak veszélyére, hogy még ha meg is indul a gazdasági növekedés, az nem feltétlenül hozza magával új munkahelyek dinamikus létrejöttét, ezért növelni kell az EU-n belüli munkaerő-potenciál viszonylag alacsony kihasználtságát. Az EGSZB azonban – a legutóbbi, 2010-es közös foglalkoztatási jelentéssel összhangban – azt is figyelembe veszi, hogy egyes tagállamokban és foglalkoztatási csoportokban továbbra is munkaerőhiány tapasztalható.

⁽¹⁾ COM(2011) 11 végleges, 2011.1.12.

1.7 Az érintett munkavállalókat olyan harmadik országokból is kiküldik, ahol az uniósnál lényegesen alacsonyabb a bérek és szociális juttatások szintje. Ezért szigorúan kell ellenőrizni az irányelv betartását, a vállalkozásokat sújtó felesleges bürokratikus terheket azonban el kell kerülni. Ennek érdekében az Európai Bizottság a tagállamokkal közösen jelenleg egy elektronikus csererendszer kifejlesztésén dolgozik, mellyel az a célja, hogy egyszerűsítse a határokon átnyúló adminisztrációs együttműködést a kiküldetési irányelv terén (96/71/EK irányelv). Egy ilyen rendszernek ki kellene terjednie azokra az esetekre is, amikor vállalatban belüli áthelyezés keretében harmadik országok állampolgárait küldik ki más országba.

1.8 Az EGSZB szerint pontosítani kellene a „vezetők”, „szakértők” és „diplomás gyakornokok” meghatározását, egyrészt hogy nagyobb jogbiztonságot nyújtsunk az érintett vállalatoknak, másrészt pedig, hogy biztosítsuk, hogy ezek a definíciók ne mutassanak túl a GATS-megállapodások keretében vállalt kötelezettségeken és harmadik országokkal kötött megállapodásokon. Ezeket a meghatározásokat úgy kell megfogalmazni, hogy azok pontosan leírják a magasan képzett munkavállalóknak azt a három kategóriáját, amelyekre vonatkozóan az irányelv az áthelyezést szabályozni hivatott.

1.9 Amennyiben az irányelv megfelel a fent említett követelményeknek, akkor az EGSZB véleménye szerint valóban hozzájárulhat ahhoz, hogy megkönnyítse a vállalatokon belüli áthelyezés keretében az EU-ba irányuló tudástranszfert és erősítse az EU versenyképességét.

2. Az irányelvjavaslat

2.1 Az irányelv célja, hogy olyan konszernnek számára, amelyek az EU-ban és azon kívül is rendelkeznek telephellyel, megkönnyítse harmadik országbeli állampolgárok áthelyezését EU-n kívüli székhellyel rendelkező vállalatokból valamely uniós tagállamban levő leányvállalathoz vagy fiókállalathoz. Az ilyen áthelyezést vezetők, szakértők és diplomás gyakornokok esetében kell lehetővé tenni.

2.2 Vezetőnek számít az a vezető beosztásban dolgozó személy, aki elsődlegesen irányítja a fogadó szervezetet, és aki felett az általános felügyeletet vagy irányítást elsődlegesen a vállalkozás igazgatóságának tagjai, részvényesei vagy az ezeknek megfelelő testületek gyakorolják.

2.3 Szakértőnek számít a fogadó szervezet szempontjából lényeges és specifikus, különleges tudással rendelkező személy, figyelembe véve nemcsak a fogadó szervezet vonatkozásában specifikus tudást, hanem azt is, hogy az illető rendelkezik-e a specifikus technikai tudást igénylő munka ellátása tekintetében magas szintű képesítéssel.

2.4 Diplomás gyakornok pedig az a felsőfokú képesítéssel rendelkező személy, aki egy vállalattal kapcsolatos tudásának és vállalati tapasztalatának bővítése céljából, a vállalatnál betöltendő vezetői beosztásra való felkészülés érdekében kerül áthelyezésre.

2.5 Kutatókra nem terjed ki ez az irányelv, mivel rájuk külön irányelv (2005/71/EK) vonatkozik.

2.6 A tagállamok kiköthetik, hogy a kiküldetést meg kell előznie egy legalább 12 hónapos munkaszerződésnek a konszernben belül, és a kiküldetésre jogosult személyek számát is korlátozni lehet. A kiküldetés vezetők és szakértők esetében legfeljebb három, diplomás gyakornoknál pedig egy évre szólhat.

2.7 Gyorsított engedélyezési eljárással és kombinált tartózkodási és munkavállalási engedéllyel kell a kiküldetést vonzóbbá tenni.

2.8 Az áthelyezett munkavállalók egyazon vállalkozáscsoport bármelyik, más tagállamban levő szervezeténél, illetve a más tagállamban levő felvevő szervezet ügyfeleinek székhelyén dolgozhatnak, de a más tagállamba való áthelyezés időtartama alapesetben nem haladhatja meg a 12 hónapot. Vannak azonban kivételek is a szabály alól.

2.9 Be kell tartani a célállam minimálbér-előírásait és kollektív szerződéseit. Biztosítani kell továbbá az egyesülési jogot, a szakszervezetbe vagy munkaadói szervezetbe való belépés és abban való tevékenység lehetőségét, a diplomák elismerését a belső állami eljárások szerint, valamint az árukhöz és szolgáltatásokhoz, illetve a szociális biztonsági rendszerekhez való hozzáférést. Nem kell azonban a célállam teljes munka- és szociális jogát alkalmazni.

3. Bevezetés

3.1 Az Amszterdami Szerződés óta a migrációs politika részben az EU hatáskörébe tartozik. Az Európai Tanács és a Tanács többször is nyomatékosan kérte (az 1999-es tamperei tanácsi következtetésekben, a 2004-es Hágai Programban, a 2009-es Stockholmi Programban, illetve a bevándorlási és menekültügyi paktumban) egy migrációs politika kidolgozását.

3.2 Egy zöld könyv formájában tartott nyilvános konzultációt követően 2005-ben az Európai Bizottság benyújtott egy „Politikai tervet a legális migrációról”. Ebben több irányelvjavaslatot is bejelentett a munkavállalási célú migrációval kapcsolatban. A magasan képzett munkavállalók bevándorlásával kapcsolatban a Tanács 2009. május 25-én el is fogadott már egy irányelvet⁽²⁾ (kék kártya irányelv), a munkavégzési és tartózkodási kérelmekkel kapcsolatos egységes eljárásról szóló irányelvet még tárgyalja a Tanács és az Európai Parlament. Az itt tárgyalt javaslattal egy időben az Európai Bizottság benyújtott egy irányelvjavaslatot az idegymunkával kapcsolatban is.

3.2.1 Az Európai Bizottság eredetileg már 2001-ben benyújtott egy javaslatot egy horizontális irányelvre, amely elvileg a munkavállalási célú bevándorlás valamennyi formájára kiterjed. Mostanra az Európai Bizottság elhatározta, hogy ágazati megközelítést választ, mivel a horizontális jogszabályról kiderült, hogy nehezen megvalósítható.

3.3 Az Európai Bizottság 2010. július 13-án irányelvjavaslatot terjesztett elő a vállalatban belüli áthelyezésről. A javaslat célja, hogy Uniószerint egységesítse az olyan harmadik országbeli munkavállalókra vonatkozó engedélyezési szabályozásokat, akiket egy EU-n kívüli székhelyű vállalattól ugyanannak a konszernnek egy EU-n belüli vállalatához helyeznek át.

⁽²⁾ COM(2007) 637 és 638, 2007.10.23.

3.4 Az irányelvtervezet szabályozásokat tartalmaz olyan munkavállalókra vonatkozóan, akiknek nem uniós állampolgárként és EU-n kívüli lakóhellyel egy ottani vállalatkoncernnél van munkaszerződésük, és akiket ez a vállalat egy hozzá kapcsolódó másik céghez helyez át, amely viszont valamelyik uniós tagállamban működik.

3.5 Indoklásában az Európai Bizottság úgy fogalmaz, hogy a tervezett irányelvnek hozzá kell járulnia az Európa 2020 stratégia célkitűzéseéhez. A határozott időre kiküldött munkavállalókra vonatkozó átlátható és harmonizált engedélyezési feltételek megteremtésével lehetővé kell tenni, hogy gyorsan reagálni lehessen a multinacionális cégeknek arra az igényére, hogy vállalaton belül áthelyezhessenek harmadik országokból származó vezetőket és szakembereket. A diplomás gyakornokok esetében a kiküldetés célja, hogy felkészülhessenek egy konzernen belüli vezetői pozíció átvételére. Az Európai Bizottság meg van róla győződve, hogy a javasolt irányelv a felesleges adminisztratív akadályok felszámolását szolgálja, és ugyanakkor védi a munkavállalók jogait, valamint megfelelő garanciákat nyújt gazdaságilag nehéz időkben is.

3.6 Az európai migrációs politika célja alapvetően az kell hogy legyen, hogy egyrészt vonzó legyen a „legjobb képességűek” számára, másrészt pedig garantálja, hogy ne lehessen kikerülni a munka- és szociális jogi normákat, és hogy ez megfelelő kísérő ellenőrzési intézkedésekkel biztosítva is legyen. Még ha az irányelv célja elsősorban nem a tartós migráció is, figyelmet kellene szentelni ennek a követelménynek.

3.7 A transznacionális mobilitás e formáinak ösztönzéséhez tisztességes versenyre és a munkavállalók jogainak tiszteletben tartására van szükség, amelynek része a vállalaton belül áthelyezett személyek szilárd jogi státuszának kialakítása is. A javaslat tartalmaz néhány jogot is a vállalaton belül áthelyezett munkavállalók számára. Ilyen például az, hogy olyan bérhez van joguk, amilyen a célállamban hatályos kollektív szerződésekben le van fektetve. Ugyanakkor nem kell a munkajog teljes spektrumát alkalmazni. Az abban meghatározott minimálisnál a vezetők többnyire nagyobb fizetést kapnak, a szakértők és diplomás gyakornokok esetében azonban általában nem ez a helyzet.

3.8 „A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről” szóló tanácsi irányelvjavaslatához írt véleményében ⁽³⁾ az EGSZB azt a nézetét hangoztatta, hogy a munkavállalás céljával érkező migránsok befogadására vonatkozó jogszabályok többek között a munkaerő-piaci folyamatoktól függenek, ezért az egyes állami szerveknek párbeszédet kellene erről folytatniuk a szociális partnerekkel. „A harmadik országok állampolgárainak valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országokból származó, a tagállamok területén legálisan tartózkodó munkavállalók közös jogairól” szóló tanácsi irányelvjavaslatához írt véleményében ⁽⁴⁾ is úgy fogalmazott az EGSZB, hogy a szociális partnerekkel való egyeztetést követően minden tagállam meghatározhatja a bevándorlás szempontjait.

3.9 A munkavállalási céllal érkező migránsok integrációjáról szóló véleményében ⁽⁵⁾ az EGSZB kijelentette, hogy az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód feltételeihez kötött munkahelyi integráció kihívást jelent a szociális partnerek számára, akiknek pedig támogatniuk kell ezt a kollektív tárgyalások és a szociális párbeszéd során – európai szinten is.

3.10 A fenti pontokból nyilvánvaló, hogy az EGSZB szerint mind tagállami, mind pedig európai szinten mindenképpen be kell vonni a szociális partnereket a jogalkotásba.

3.11 A vállalaton belüli áthelyezés kapcsán a kifelé irányuló mobilitás kérdéskörében át kell gondolni, hogy milyen körülmények között szabad uniós polgárokat áthelyezni harmadik országokba. Elsősorban azt kell garantálni, hogy az irányelvjavaslat ne ássa alá az Unió kölcsönös felelősségvállalási képességét a GATS 4. módoszata vagy kétoldalú megállapodások keretében. Ez nagyon fontos az olyan ágazatoknak, mint például az építőipar, amely eddig nem volt bevonva a GATS-ba.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az európai szociális partnerek nagyon eltérően reagáltak az irányelvjavaslatra. A BUSINESSEUROPE például alapjában véve üdvözölte a javaslatot, amely szerinte hozzájárul a nagyobb átláthatósághoz és a vállalaton belüli áthelyezésekre vonatkozó engedélyezési eljárások egyszerűsödéséhez. A BUSINESSEUROPE azonban kritikákat is megfogalmaz a javaslatok némely rendelkezéseivel kapcsolatban. Ez különösen igaz arra a lehetőségre, hogy kiköthetnek, hogy a kiküldetést meg kell előznie egy akár 12 hónapos munkaszerződésnek a kiküldő cégnél. Ezenkívül a jelenleg hatályos nemzeti előírások romlásához vezethetnek az előnyösebb előírások alkalmazásával kapcsolatban a tagállamokra vonatkozó korlátozások.

4.2 Ezzel szemben az Európai Szakszervezetek Szövetsége (ESZSZ) komoly aggályainak adott hangot az irányelvjavaslatlaltal kapcsolatban, és annak visszavonását kérte az Európai Bizottságtól. Az ESZSZ azt kifogásolja, hogy az irányelv egyedüli jogalapjának az EUMSZ 79. cikkét választották, pedig az irányelv (ugyanúgy, mint az idénymunkásokra vonatkozó irányelv) jelentős hatással lesz a tagállami munkaerőpiacokra. A szövetség szerint az ilyen javaslatokról az EUMSZ 154. cikkének értelmében konzultálni kell a szociális partnerekkel. Úgy vélik, hogy a javaslat ráadásul nem biztosítja a vállalaton belüli áthelyezett munkatársakkal szembeni egyenlő bánásmódot, és nem irányoz elő kontrollmechanizmusokat és szankciókat a rendelkezések megszegéséért sem.

4.3 A migrációs politika szempontjából ez a módszer – legalábbis részben – a körkörös migráció koncepciójának folytatása. Mindenesetre az átmeneti, ideiglenes migráció egyik koncepciójáról van szó. Ezt pedig az integrációs politika és a munkaerő-piaci politika szemszögéből gyakran elhibázottnak is tartják. Amennyiben Európában egyes országokban, ágazatokban vagy szakmákban tartós hiány alakulna ki szakemberekből és fiatalokból, akkor ezt először is egy Európán belüli képzési offenzívával és a munkaerő EU-n belüli szabad mozgásával kellene megoldani. Csak egy következő lépcsőben kellene elgondolkodni az ellenőrzött és az idő előrehaladtával nagyobb jogokkal és a tartózkodás véglegesítésével járó gazdasági migráción.

⁽³⁾ HL C 27., 2009.2.3., 108. o.

⁽⁴⁾ HL C 27., 2009.2.3., 114. o.

⁽⁵⁾ HL C 354., 2010.12.28., 16. o.

4.4 Mások azonban helyes eszköznek tartják az ideiglenes, illetve körkörös migráció koncepcióját arra, hogy először ösztönözzük a magasan képzett munkavállalók Európába jövetelét, hogy aztán az itt szerzett tapasztalatokat a származási országokban lehessen kamatoztatni. Ezzel Európa a legtehetségesebb munkaerőért folyó nemzetközi versenyben is a versenytársakéival egyenlő kiindulási feltételeket teremthet.

4.5 Az átmeneti migráció koncepciójának speciális formái egyes tagállamokban már a múltban csődöt mondtak. A rövid távú migrációban bízva elmulasztottak befektetni olyan intézkedésekbe, melyek az integrációt szolgálják. Ezeket a mulasztásokat részben máig nem sikerült jóvátenni.

4.6 2007-ben az Európai Bizottság kiadott egy fontos közleményt a körkörös migrációról, valamint az Európai Unió és harmadik országok közötti mobilitási partnerségekről, ⁽⁶⁾ amelyben kifejtette e koncepció előnyeit, de a sajátosságait is. Az EGSZB objektív módon, saját kezdeményezésű véleménnyel ⁽⁷⁾ járult hozzá ehhez a vitához, elismerve, hogy az ideiglenes belépési rendelkezések is hasznosak lehetnek, és hogy Európában a jogszabályok jelenlegi rugalmatlansága jelentős akadály a körkörös migráció előtt.

4.7 Ehhez kapcsolódik természetesen a család kiköltözésének a kérdése, amely egyre fontosabbá válik, ahogy az ideiglenes migrációból évek vagy tartós bevándorlás lesz. Ezért a család kiköltözését a „kék kártya irányelvben” (2009/50/EK irányelv) foglaltakhoz hasonlóan kellene szabályozni.

4.8 Végül az EGSZB számos véleményében ⁽⁸⁾ hangsúlyozza, hogy milyen fontos az integráció.

4.9 Az EU-nak és a tagállami hatóságoknak együtt kell működniük az integrációs politika támogatásában. Az EGSZB a közelmúltban hangsúlyozta, hogy „a közös bevándorláspolitikának magában kellene foglalnia a beilleszkedést is, amely a bevándorlók és a befogadó társadalom közötti kölcsönös elfogadásra épülő kétirányú társadalmi folyamat. Ezt a folyamatot az Unión belül helyes nemzeti, regionális és helyi szintű irányítással kell támogatni”. ⁽⁹⁾ Az *integráció és a szociális menetrend* tárgyában írt véleményében ⁽¹⁰⁾ az EGSZB az integráció, az egyenlő bánásmód és a megkülönböztetésmentesség elősegítése céljából az integrációval kapcsolatos kérdések általános érvényesítésének kialakítását javasolja az Unió különböző politikai, jogszabályi és pénzügyi eszközeinek terén.

4.10 Az itt tárgyalt irányelvtervezet azonban némiképp ellentmond ezeknek az integrációs törekvéseknek, mivel abban

bízva, hogy a migráció csak átmeneti, elmaradhatnak az integrációt szolgáló intézkedések.

4.11 A tisztességtelen verseny elkerülésére a vállalaton belül áthelyezett munkatársaknak legalább ugyanolyan munkakörülményeket kell biztosítani, mint a konzern állandó, helyi munkatársainak. Ez nemcsak a minimálbérre vonatkozik, hanem szükségszerűen a célszág valamennyi munkajogi normájára. A befogadó tagállam teljes munkajogának kell tehát érvényesülnie.

4.12 A jogok kapcsán az EGSZB már a „Zöld könyv a gazdasági migráció kezelésének uniós megközelítéséről” című véleményében ⁽¹¹⁾ leszögezte: „E vita kiindulási pontját a hátrányos megkülönböztetés tilalma kell, hogy képezze. A bevándorolt munkaerőnek tartózkodási és munkavállalási engedélye időtartamától függetlenül gazdasági, munkajogi és szociális szempontból ugyanolyan jogokkal kell rendelkeznie, mint a többi munkavállalónak.”

4.13 A munkavégzési és tartózkodási kérelmekkel kapcsolatos egységes eljárásáról szóló irányelvhez írt véleményben ⁽¹²⁾ az EGSZB utalt arra a szerepre, melyet a szociális partnerek játszanak a munkahelyi egyenlő bánásmód előmozdításában a különböző területeken (vállalati és ágazati, illetve nemzeti és európai szinten). Fontos szereplőként meg kell említeni az európai üzemi tanácsokat is, hiszen végül is a véleménytervezetben elsősorban sok telephellyel rendelkező, nagy konsernekről esik szó.

4.14 Fontos szerepet kap a rendelkezések betartásának ellenőrzése. A „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról” című véleményben ⁽¹³⁾ az EGSZB már előrebocsátotta, hogy az ellenőrző hatóságok túl kis létszámú személyzete, az egyes szervek nem kellően elhatárolt felelősségi köre, illetve az ellenőrizendő vállalatok nagy száma miatt az ellenőrzés nem lesz könnyű feladat. A tagállamoknak gondoskodniuk kell tehát arról, hogy az ellenőrző szervek megfelelően el legyenek látva erőforrásokkal feladatuk hatékony végrehajtása érdekében.

4.15 Az irányelv alkalmazási köre nincs világosan meghatározva és túl széles: főként a szakértők meghatározását kell világosan behatárolni annak megakadályozására, hogy gyakorlatilag a konzern minden dolgozója az adott tagállamban lévő telephelyen dolgozhasson akár három évig. A diplomás gyakornokok definícióján is el kellene gondolkodni, hogy ténylegesen csak azokat küldjék ki máshová gyakornokként, akiket konkrét vezetői feladatokra akarnak felkészíteni. A megfogalmazás kapcsán az EU 2005-ös GATS-ajánlatára kellene gondolni.

4.16 Akkor kellene megfontolni, hogy bizonyos ágazatokat kiveszünk az irányelv alkalmazási köréből, ha ezt a munkaadók az adott ágazati szakszervezetekkel egyetértésben, közösen kérik.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 végleges.

⁽⁷⁾ HL C 44., 2008.2.16., 91. o.

⁽⁸⁾ Lásd az EGSZB alábbi véleményeit: HL C 125., 2002.5.27., 112. o.; HL C 80., 2004.3.30., 92. o.; HL C 318., 2006.12.23., 128. o.; HL C 347., 2010.12.18., 19. o.; HL C 354., 2010.12.28., 16. o.; továbbá „A legális bevándorlás és a demográfiai kihívás” című EGSZB-veleményt (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁹⁾ HL C 48., 2011.2.15., 6. o.

⁽¹⁰⁾ HL C 347., 2010.12.18., 19. o.

⁽¹¹⁾ HL C 286., 2005.11.17., 20. o.

⁽¹²⁾ Lásd a 4. lábjegyzetet.

⁽¹³⁾ HL C 204., 2008.8.9., 70. o.

4.17 Az egyik tagállamból egy másikba irányuló kiküldetés esetén gyakorlati problémák merülnek fel az illetmények kifizetése kapcsán. Azok az ellenvetések, melyek rendszeresen szóba kerülnek a más tagállamokból kiinduló kiküldetésekkel kapcsolatos bérdőmping kapcsán (a kiküldetési irányelv alkalmazási körében), ennek a javaslatnak az alkalmazási körét illetően is jogosak. A munkavállalók kiküldetéséről szóló EGSZB-vélemény⁽¹⁴⁾ például nyomatékosan hangsúlyozza, hogy az ellenőrzési lehetőségek terén mutatkozó hiányosságok problémákat okozhatnak.

5. Részletes megjegyzések

5.1 A szakértőkre vonatkozó definíció megtévesztő, és alkalmas arra, hogy szinte minden munkaviszonyt magában foglaljon, mivel csupán „a fogadó szervezet szempontjából lényeges és specifikus, különleges tudást” kérnek. Ez a meghatározás („a fogadó szervezet szempontjából lényeges és specifikus, különleges tudással rendelkező személy, figyelembe véve nemcsak a fogadó szervezet vonatkozásában specifikus tudást, hanem azt is, hogy az illető rendelkezik-e a specifikus technikai tudást igénylő munka ellátása tekintetében magas szintű képesítéssel”) sokkal szélesebb körű, mint a GATS-egyezmény uniós kötelezettségvállalási részében levő megfelelője, mivel (legalábbis a német nyelvű változat alapján) (*) nem kér speciális tudást. Így minden szakértőt át lehet helyezni, ami azzal a veszéllyel jár, hogy nő a bérekre nehezedő nyomás.

5.2 Bár a vállalatban belüli áthelyezés lehetőségével jelenleg főként nagy multinacionális cégek élnek, a visszaélések megakadályozása érdekében minimumkövetelményeket kellene támasztani a fogadó szervezetekkel szemben. Ezeknek mindenképp el kellene érniük egy bizonyos méretet, illetve elsősorban egy bizonyos alkalmazotti létszámot, hogy elejét lehessen venni annak, hogy a vállalatban belüli áthelyezés eredményeként – a kiküldött szakértőből vagy vezetőből álló – egyszemélyes vállalatok jöjjenek létre.

5.3 Azt is biztosítani kellene, hogy (a konszern tulajdonában álló) munkaerő-kölcsönző cégek ne küldhessenek munkavállalókat más szervezeti egységbe.

5.4 Az irányelvjavaslat értelmében a tagállamok elutasíthatnak vállalatban belüli áthelyezésre benyújtott kérelmeket, ha a munkáltatóra vagy a szervezeti egységre a tagállami jog alapján büntetést szabtak ki be nem jelentett munka vagy illegális foglalkoztatás miatt. Ezt ki kellene terjeszteni a kollektív szerződésben szereplő minimálbér alatti díjazás eseteire is. Az arányosság elvének értelmében – ahogy az a javaslatban is szerepel – a munkáltatókat csak ideiglenesen, nem pedig örökre kellene kizárni a kérelmek benyújtásából. Fontos, hogy differenciálni is lehessen a kihágás súlyosságától függően.

5.5 Nem elegendő az sem, ha csupán lehetőséget biztosítunk a kiküldő állam szervezeti egységéhez való visszatérésre: legalább arra van szükség, hogy legyen egy, az áthelyezés végénél tovább tartó szerződéses viszony. Ezzel biztosítható, hogy nem csupán a kiküldetés idejére vesznek fel munkavállalókat.

5.6 A tervezet csak azt irányozza elő, hogy a fizetések kapcsán be kell tartani a nemzeti jogszabályokat. Az olyan érzékeny kérdésekben viszont, mint amilyen a vállalatban belüli áthelyezés, bele kellene venni az irányelvbe, hogy a célország összes munkajogi (törvényi és kollektív szerződésben foglalt) rendelkezése vonatkozik a vállalatban belül áthelyezett munkavállalókra is, és a kiküldő, illetve a felvevő szervezet az áthelyezés előtt kötelezi magát ezeknek az előírásoknak a betartására. Fontos, hogy elkerüljük a bizonytalan foglalkoztatási viszonyokat, illetve azt, hogy az áthelyezett munkatársakkal máshogy bánjanak, mint a helyi vállalati kollektíva tagjaival.

5.7 A 16. cikk szabályozása következtében a tagállamok gyakorlatilag tartózkodási és munkavállalási engedélyt jogosultak kiadni más tagállamok területére vonatkozóan is. Az egyes tagállami szervek azonban nem jogosultak megfelelő engedélyek kiállítására. Az EU sem tudja átruházni ezt a jogkört, mivel maga az EU sem jogosult egyes tagállamokra érvényes tartózkodási vagy munkavállalási engedélyek kiadására. Ráadásul a második tagállamnak semmilyen lehetősége nincs arra, hogy az első tagállamban a tartózkodási engedéllyel együtt kiadott munkavállalási engedélyt bármilyen módon felülvizsgálhassa. Ezért mindenképp tisztázni kell, hogy egy engedély csak abban a tagállamban lehet érvényes, amelyben azt kiadták.

5.8 Jelenleg az sem teljesen világos, hogy melyik rendszer van életben egy második tagállamba irányuló továbbhelyezés esetén, mivel olyankor egy tagállamból egy másik tagállamba történő kiküldetésről van szó. Mindenképp speciális eljárásokat kell majd kidolgozni a tagállamok közötti közigazgatási együttműködéshez.

5.9 A javaslat egyszerűsített eljárások bevezetését irányozza elő. Nem világos azonban, hogy konkrétan milyen eljárásbeli egyszerűsítésekről van szó. Egy gyorsított eljárás viszont nem mehet a pontos ellenőrizhetőség rovására. Mindenképp garantálni kell, hogy a hatóságok minden egyes esetet alaposan és késedelem nélkül ellenőrizzenek, különösen a bérfizetés szempontjából.

5.10 Az áthelyezéseket összességében maximum egy hároméves időtartamra kellene engedélyezni. Ilyen időtartamnál már nem beszélhetünk vállalatban belüli mindenképp szükség-szerű, rövid távú foglalkoztatásról. Gondoskodni kell arról, hogy az áthelyezett munkatársak megfelelő módon beilleszkedhessenek a célországban levő üzemből. Ezért mindenképp a célország teljes munka- és szociális jogának kell érvényesülnie.

5.11 A hároméves kiküldetések sok ágazatban túllépik a szokásos szolgálati időt. A magasan képzett munkavállalók gazdasági migrációjának kezelésére már elfogadták a 2009/50/EK keretirányelvet (a kék kártya irányelvet).

5.12 A minimálbérek sem tudják minden esetben elejét venni a bérdőmpingnek. Egy második tagállamba történő továbbhelyezés esetén ugyanis a tervezet értelmében az engedélyt kiadó államban mérvadó feltételeket kell érvényesíteni. Továbbhelyezések esetén ez azzal járna, hogy nem feltétlenül a munkavégzés helye szerinti ország esetleg nagyobb minimálbérére számítana, hanem az engedélyt kiadó országé. Ezért mindenképp tisztázni kellene, hogy az abban az országban előírt minimálbért kell fizetni, amelyikben maga a munkavégzés

⁽¹⁴⁾ HL C 224., 2008.8.30., 95 o.

(*) A fordító megjegyzése: a COM dokumentum magyar nyelvű változata ebben a pontban eltér a német szövegtől.

történik. Ennek kapcsán garantálni kell a kollektív szerződésekben előírt valamennyi szabályozás, illetve az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését.

5.13 A tárgyalt irányelvtervezet nem tartalmaz lehetőségeket a kiküldött munkavállaló számára arra, hogy az Európai Unió területén bírósági keresetet nyújtson be munkáltatója ellen. A harmadik országokból kiküldött munkavállalók esetében alapesetben nem a tagállami, hanem a kiküldő ország bírósága lenne illetékes, például a célországban előírt nagyságú juttatások kifizetésének kérdésében. A vállalaton belül áthelyezett

munkavállaló jogos követeléseinek érvényesítésekor ez vállalhatatlan nehézségekkel járna a felperes számára. A jog érvényesítése azonban minden demokratikus társadalom alapelveinek része, ezért adottnak kell lennie a kiküldetés célországában is.

5.14 Az EGSZB arra kéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy tegyenek lépéseket annak érdekében, hogy az irányelvjavaslat említett hiányosságait a jogalkotási folyamat további részében megszüntessék annak biztosítására, hogy a javaslat valóban pozitív módon járuljon hozzá a szükséges vállalaton belüli, EU-ba irányuló tudástranszfer megkönnyítéséhez.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) felhasználásáról a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében

(COM(2011) 32 végleges – 2011/0023 (COD))

(2011/C 218/20)

Főelőadó: **José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

2011. március 2-án a Tanács az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján úgy határozott, hogy kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) felhasználásáról a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében

COM(2011) 32 végleges – 2011/0023 (COD).

2011. március 14-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elnöksége megbízta a „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekciót a bizottsági munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott 471. plenáris ülésén (a május 5-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO személyében, és 80 szavazattal 2 ellenében, 7 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság az e dokumentumban kifejtett fenntartásokkal fogadja az irányelvjavaslatot, és aggodalmának ad hangot amiatt, hogy a szabadság és a biztonság, konkrétan a biztonság javítása és a polgárok – személyes adataik védelmére vonatkozó – jogainak csorbitása közötti választás többször felmerülő szükségessége miatt semmilyen esetben sem sérülhetnek az alapvető jogokból következő általános elvek.

1.2 Az EGSZB egyetért az európai adatvédelmi biztos, a 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport, az Alapjogi Ügynökség és az Európai Parlament által kifejtett általános véleménnyel. Úgy véljük továbbá, hogy a javaslat nem igazolja kellőképpen a nemzetközi légi járatokon utazó valamennyi állampolgárra vonatkozó PNR-adatok általános és különbségtétel nélküli felhasználásának szükségességét, következésképpen aránytalannak tartjuk az elfogadni szándékozott intézkedést.

1.3 Az EGSZB különösen támogatja az európai adatvédelmi biztosnak a javaslatról szóló legutóbbi véleményében tett észrevételét, amely szerint a PNR-adatokat nem szisztematikusan módon és különbségtétel nélkül, hanem eseti alapon kell felhasználni.

1.4 Az EGSZB úgy véli, hogy egy központi utasnyilvántartó hatóság létrehozása – szemben a javaslatban tárgyalt megoldással, amely a tagállamokban felállítandó decentralizált hatóságok létrehozását szorgalmazza – a légi fuvarozók és maguk a tagállamok számára is kevésbé költséges lehetne, és lehetővé

tenné az utas-nyilvántartási adatállományokban szereplő személyes jellegű adatok jobb felügyeletét és ellenőrzését, mivel szükségtelemné tenné azok többszöri továbbítását.

2. Bevezető az irányelvjavaslatához

2.1 Az irányelvjavaslat célja a légi fuvarozók által a tagállamok területéről induló vagy oda érkező nemzetközi légi járatokra vonatkozó utas-nyilvántartási adatok (PNR) továbbításának szabályozása, továbbá kiterjed az ilyen adatok feldolgozására, valamint az adatok tagállamok, illetve harmadik országok közötti cseréjére. A tagállamok adatvédelmi rendelkezéseinek harmonizációját kívánja elérni annak érdekében, hogy a PNR-adatok felhasználhatóak legyenek a terrorizmus⁽¹⁾ és a súlyos bűncselekmények⁽²⁾ elleni küzdelemben, a közösségi jogszabályok ez utóbbiakra vonatkozó fogalom meghatározásainak megfelelően.

2.2 A javaslat kiterjed azoknak a módoknak a meghatározására, amelyekben a PNR-adatokat a tagállamok felhasználhatják, az összegyűjtendő adatelemekre, az információ-felhasználás lehetséges céljaira, a tagállamok PNR-egységei közötti adatközlésre és az ilyen kommunikáció technikai feltételeire. Mindehhez egy decentralizált rendszert választ, amelyben a tagállamok mindegyike külön gyűjti össze és dolgozza fel a PNR-adatokat.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a szervezett civil társadalom legitim képviselőjeként alkalmas arra, hogy közvetítse a civil társadalom véleményét. Ezért üdvözli, hogy a Tanács fakultatív felkérés keretében az EGSZB elé terjesztette ezt a javaslatot.

⁽¹⁾ HL L 164., 2002.6.22., 3. o.

⁽²⁾ HL L 190., 2002.7.18., 1. o.

3.2 A konzultáció céljából az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elé terjesztett irányelvjavaslat a tagállamok e tárgyú jogszabályai előzetes harmonizációjának is tekinthető, mivel azok többsége nem rendelkezik a PNR-adatoknak a javaslatban megjelölt célokra történő felhasználására vonatkozó különös szabályozással. Ebben az értelemben az EGSZB célszerűnek tartja egy közös jogi keret létrehozását, amelyhez a tagállamok hozzáigazíthatják jogszabályaikat oly módon, hogy a polgárok adatainak biztonsága és az azok védelmére vonatkozó garanciák az Európai Unió egész területén ugyanazok legyenek.

3.3 A javaslatban foglaltaknak megfelelően egy olyan jogszabály létrejötte előtt állunk, amely több millió olyan állampolgár különféle adatainak feldolgozására és elemzésére teremt lehetőséget, akik soha nem követtek el és nem is fognak elkövetni semmilyen, az irányelvben tárgyalt bűncselekményt. Következésképpen teljesen hétköznapi emberek adatait fogják felhasználni veszélyes bűnözők profiljának meghatározásához. Az EGSZB megítélése szerint a biztonság és a szabadság közötti – vagy konkrétan a biztonság javítása és a személyes adatokra vonatkozó állampolgári jogok sértetlenül hagyása közötti – választás előtt állunk.

3.4 Lévén, hogy a javaslat hosszú ideig készült, a témakörben fontos szerepet betöltő szereplőknek többször is lehetőségük nyílt arra, hogy kifejezésre juttassák különféle szakértői véleményeiket. 2007-ben az Európai Bizottság elfogadta a PNR-adatok felhasználásáról szóló tanácsi kerethatározatra irányuló – az irányelvjavaslat elődjének számító – javaslatot. Erről azóta véleményt nyilvánított az európai adatvédelmi biztos, ⁽³⁾ aki idén márciusban az új szövegről is kiadta véleményét; a 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport, amely idén áprilisban szintén megfogalmazta véleményét; ⁽⁴⁾ az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, valamint az Európai Parlament, amely a 2007-es javaslattal kapcsolatban állásfoglalást ⁽⁵⁾ tett közzé, a jelenleg tárgyalt javaslat tekintetében pedig az Európai Unió működéséről szóló szerződés rendelkezéseinek megfelelően már részt vesz a jogalkotási folyamatban.

3.5 Az EGSZB valamennyi fent említett hozzáértő szereplő általános véleményével egyetért. Úgy véljük továbbá, hogy a javaslat nem igazolja kellőképpen a nemzetközi légi járatokon utazó valamennyi állampolgárra vonatkozó PNR-adatok általános és különbségtétel nélküli felhasználásának szükségességét, következésképpen már csak azért is aránytalannak tartjuk az elfogadni szándékozott intézkedést, mert a javaslat indokolása és szövege elismeri, hogy [az EU-ban] „... nem áll rendelkezésre részletes statisztika arról, hogy az ilyen adatok milyen mértékben segítik a súlyos bűncselekmények és terrorista bűncselekmények megelőzését, felderítését, nyomozását és üldözését”. ⁽⁶⁾ Ezért különösen támogatjuk az európai adatvédelmi biztos észrevételét, amely szerint a PNR-adatokat nem szisztematikus módon és különbségtétel nélkül, hanem eseti alapon kell felhasználni.

3.6 Az előzőekben kifejtettekkel és az EGSZB által korábban kiadott véleményekkel összhangban emlékeztetnünk kell „A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló

térség a polgárok szolgálatában” című dokumentumról szóló véleményben ⁽⁷⁾ elfogadott alábbi ajánlásra, és be kell azt illesztenünk ebbe a dokumentumba: „A biztonságpolitikák nem csorbíthatják az egész Unióban közösen vallott alapvető értékeket (emberi jogokat és polgári szabadságjogokat) és a demokratikus elveket (jogállamiságot). Az egyének szabadsága ugyanolyan fontos, mint a közösség és az állam biztonsága. Egyes politikai javaslatokban ugyanazt a hibát fedezhetjük fel, amelyet korábban már elkövettek: a biztonság fokozása érdekében feláldozzák a szabadságot.”

3.7 A jogalkotási folyamat során végül elfogadásra kerülő szövegnek mindenképpen maximálisan biztosítania kell az utas-nyilvántartási adatállományokban foglalt személyes adatok bizalmas kezelését és védelmét, tiszteletben tartva a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről szóló 2008/977/IB tanácsi kerethatározatban ⁽⁸⁾ és a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben ⁽⁹⁾ foglalt alapelveket. A szabályok kivételes jellege semmilyen esetben sem sértheti az alapvető jogokból következő általános alapelveket.

3.8 Mindemellett és bizonyosra véve, hogy az irányelvjavaslat a személyes adatok kétségkívül kivételes felhasználását mutatja be, az EGSZB úgy véli, hogy a dokumentum 6. és 7. cikkében foglalt, igen kivételes szabályokat a lehető legjobban le kellene szűkíteni, hogy megelőzhető legyen a kivételekkel való visszaélés, és a javaslat 4. és 5. cikkében leírt általános szabályokkal nem egyező adatkerést minden esetben indokolni kellene.

3.9 Annak biztosítása érdekében, hogy az adatokat kizárólag az irányelvjavaslatban meghatározott célokra használják fel, és mindig tudható legyen, hogy ki fér hozzá a PNR-adatbázisokhoz vagy a már feldolgozott adatokhoz, az irányelvjavaslatban kötelező jelleggel elő kellene írni egy nyomkövetési rendszer létrehozását, amellyel azonosíthatók lehetnének azok a személyek vagy hatóságok, akik vagy amelyek az adatokhoz hozzáfértek, és amely lehetővé tenné az elvégzett adatfeldolgozás vagy -kezelés meghatározását.

4. Részletes megjegyzések

4.1 A 3. cikkre vonatkozóan

A mai globalizált világban a javaslat (18) preambulumbekézdésének tartalma nem érthető, hacsak nem a 3. cikkben szorgalmazott megoldás – egy decentralizált modell elfogadása – indoklásának összefüggésében értelmezzük. Az EGSZB véleménye szerint az említett modell növelheti a légi fuvarozók költségeit, hiszen minden olyan tagállam hatóságához továbbítaniuk kell az adatokat, amelyekben a nemzetközi légi járat repülőgépe leszáll. Hasonlóképpen azt is lehetővé teszi, hogy a személyes adatokat több hatóság is feldolgozza és továbbítsa. Ez a rendszer minden jel szerint nem nagyon egyeztethető össze a hatékonyság és eredményesség kritériumaival, amelyekre mindnyájunknak törekednünk kell.

⁽³⁾ HL C 110., 2008.5.1.

⁽⁴⁾ 145. sz. vélemény, 2007. december 5. és 10. sz. vélemény, 2011. április 5.

⁽⁵⁾ P6_TA (2008) 0561.

⁽⁶⁾ COM(2011) 32 végleges, 6. o.

⁽⁷⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában, HL C 128., 2010.5.18., 80. o.

⁽⁸⁾ HL L 350., 2008.12.30., 60. o.

⁽⁹⁾ HL L 281., 1995.11.23., 31. o.

4.2 A 4. cikk 1. bekezdésére vonatkozóan

Az EGSZB javasolja, hogy a cikk 1. bekezdésének vége egészüljön ki a következő tagmonddal: „... és ezt közli a légi fuvarozóval annak érdekében, hogy az a jövőben ne továbbítsa a kérdéses adatokat”. Erre megítélésünk szerint azért van szükség, mert rendellenesség észlelése esetén azonnal utasítást kell adni a helyesbítésre.

4.3 A 4. cikk 4. bekezdésére és az 5. cikk 4. bekezdésére vonatkozóan

Az EGSZB úgy véli, hogy a két cikk megfogalmazása nem vág egybe. A 4. cikk 4. bekezdése kimondja, hogy a tagállam utasnyilvántartó hatósága a feldolgozott adatokat eseti alapon továbbítja az illetékes hatóság részére. Az 5. cikk 4. bekezdése azonban azt tartalmazza, hogy az utasnyilvántartó hatóságtól kapott PNR-adatokat vagy azok feldolgozásának az eredményét az illetékes hatóság további feldolgozás alá vonhatja. Úgy ítéljük meg, hogy ezt a nyilvánvaló ellentmondást az értelmezési problémák elkerülése érdekében ki kell javítani vagy megfelelően tisztázni kell.

4.4 A 6. cikk 1. bekezdésére vonatkozóan

A 4.1. pont megállapításaival összhangban az EGSZB úgy véli, hogy ez az adattovábbítási rendszer, amelyben különböző utasnyilvántartó hatóságokhoz kell eljuttatni az adatokat, bonyolítja a légi fuvarozók által elvégzendő adminisztratív eljárásokat – noha éppen ezek csökkentése lenne a cél – és növeli üzemeltetési költségeiket, amelyek a repülőjegyek árán keresztül végül a fogyasztókra hárulhatnak.

4.5 A 6. cikk 2. bekezdésére vonatkozóan

Az állampolgárok személyes adatainak biztonsága és védelme szempontjából az EGSZB úgy ítéli meg, hogy az elektronikus adatküldő eszközök meghibásodása esetén „bármely más megfelelő módon” történő adattovábbítás nem a legmegfelelőbb. Kérjük a felhasználható adattovábbító eszközök pontosítását.

4.6 A 6. cikk 3. bekezdésére vonatkozóan

Úgy gondoljuk, hogy a bekezdés elején a feltételes mód elhagyása hatékonyabb megfogalmazást eredményezne, mert a cikk alkalmazását nem bízna a tagállamok belátására. A szövegnek így kellene kezdődnie: „A tagállamok engedélyezik a légi fuvarozók számára ...”.

4.7 A 6. cikk 4. bekezdésére és a 7. cikkre vonatkozóan

Az EGSZB véleménye szerint a 6. cikk 4. bekezdésének szövege és az egész 7. cikk sorozatban számos és egyre jelentősebb kivételt vezet be, amelyek megszüntetik a 4. cikk 4. bekezdése által előírt „eseti alapon” történő adattovábbítást, és a szinte általános adattovábbítás gyakorlatához vezetnek, amelyben mindenkinek joga van a PNR-adatok által tartalmazott információk átadására és fogadására. A 7. cikk a szabály alóli kivételek gyűjteménye.

4.8 A 8. cikkre vonatkozóan

A legkivételesebb eset elkerülése érdekében – ami az adatok harmadik országokba történő továbbítását jelenti, mely országok más harmadik országoknak adhatják át azokat – a cikkben jelezni kellene, hogy az említett adattovábbításra csak aztán kerülhet sor, hogy az adatokat a tagállam utasnyilvántartó hatósága vagy azon illetékes hatósága feldolgozta, amely az adatokat kizárólag eseti alapon egy harmadik országnak átadja.

4.9 A 11. cikk 3. bekezdésére vonatkozóan

Ugyanabból az okból, amelyet a 4. cikk 1. bekezdésére vonatkozóan kifejtettünk, az EGSZB javasolja a bekezdés végének kiegészítését a következő tagmonddal. „... és ezt közli a légi fuvarozóval annak érdekében, hogy az a jövőben ne továbbítsa a kérdéses adatokat”.

4.10 A 11. cikk 4. bekezdésére vonatkozóan

Az EGSZB által e vélemény 3.9. pontjában javasolt nyomkövetési rendszer logikusan ebben a cikkben kaphatna helyet oly módon, hogy mindig rögzítve legyen, hogy ki fért hozzá az információkhoz.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 5-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról

(COM(2010) 728 végleges – 2010/0362 (COD))

(2011/C 218/21)

Előadó: **Dilyana SLAVOVA**

2010. december 22-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 42. cikke és 43. cikkének (2) bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról

COM(2010) 728 végleges – 2010/0362 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2011. április 6-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4-5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a 2011. május 4-i ülésnapon) 150 szavazattal 3 ellenében, 13 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB megjegyzi, hogy a 2007 és 2009 között lezajlott válság hatalmas nyomást gyakorolt a tejágazatra, különösen a termelőkre.

1.2 Az EGSZB említést tesz az ellátási láncban fellelhető egyensúlyzavarról – különösen az egyrészt a kereskedők, másrészt pedig a termelők és a feldolgozók közötti egyensúly hiányáról –, ami megakadályozza a termékek hozzáadott értékének a tejtermelők felé történő igazságosabb elosztását. Az EGSZB javasolja az Európai Bizottságnak, hogy tegyen lépéseket annak biztosítása érdekében, hogy az átláthatóság a tejturkum egészében (termelők – feldolgozók – nagykereskedők – kiskereskedők) egyenlő mértékben érvényesüljön.

1.3 Az EGSZB üdvözlöi, hogy az Európai Bizottság megszívleli a tejágazattal foglalkozó magas szintű szakértői csoport ajánlásait, és időben reagál a tejágazat előtt álló kihívásokra.

1.4 Az EGSZB meg van győződve arról, hogy a tejtermék-ellátási lánc optimális hatékonysága valamennyi érintett fél érdeke, és hangsúlyozza, hogy a hozzáadott értéknek az ellátási lánc szereplői közötti tisztességes elosztása – és különösen a termelők alkupozíciójának javítása – hozzájárul a lánc általános hatékonyságának, versenyképességének és fenntarthatóságának növeléséhez.

1.5 Az EGSZB szerint a négy összetevő (szerződéses kapcsolatok, a termelők alkupozíciója, szakmaközi/ágazatközi szervezetek és átláthatóság) szorosan kapcsolódik egymáshoz és függ egymástól. Emiatt ezeket együttesen kell kezelni.

1.6 Az EGSZB elismeri, hogy a tejtermelés szerkezete tagállamonként jelentős eltéréseket mutathat, ezért egyetért azzal, hogy az ilyen szerződések alkalmazásának továbbra is önkéntes alapon kell történnie. Mindazonáltal a tagállamok számára elviekben engedélyezni kellene, hogy saját területükön kötelezővé

tehessék e szerződések alkalmazását, azt is figyelembe véve, hogy meg kell őrizni a belső piac zökkenőmentes működését. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a javaslat nem vonatkozik a szövetkezetekre, valamint felhívni a figyelmet a néhány tagállamban már alkalmazott bevált gyakorlatokra.

1.7 Az EGSZB egyetért azzal, hogy az említett szerződéseknek magukban kellene foglalniuk legalább a következő négy, a felek között szabad megegyezés tárgyát képező fő elemet: 1) a fizetendő árat/a szállításkor alkalmazandó árképletet, 2) a mennyiséget, 3) az időnyelvi szállítási időbeli ütemezését, valamint 4) a szerződés időtartamát.

1.8 Az EGSZB sürgeti, hogy – különösen néhány új tagállamban, ahol a töredezett tejgazdasági ágazatnak igen gyenge az alkupozíciója – hozzanak létre termelői és ágazatközi szervezeteket. Az EGSZB elismeri, hogy a gyümölcs- és zöldségágazatba tartozó olyan szervezetek, amelyek erősítik az ágazaton belüli különböző érdekelt felek közötti kapcsolatokat, hozzáadott értéket képviselnek, mivel elmélyíthetik a termeléssel és a piacokkal kapcsolatos ismereteket, és fokozhatják a termelés és a piacok átláthatóságát. Úgy véli, hogy az ilyesfajta fejlemények valószínűleg a tejtermék-ellátási lánc általános működését is javítanák.

1.9 Az EGSZB véleménye szerint egyértelművé kell tenni, illetve tovább kell fejleszteni az uniós versenyszabályoknak a tejágazatban való alkalmazását, így lehetővé téve, hogy az elsődleges termelők szervezetei jobb alkupozícióval rendelkezzenek.

1.10 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a jobb átláthatóságnak köszönhetően a tejipari vertikum zökkenőmentesebben működhet az összes szereplő javára, és ennek kapcsán üdvözlöi a tejágazattal foglalkozó magas szintű szakértői csoport Európai Bizottságnak tett ajánlásait, amelyek biztosítják, hogy az átláthatóság ne torzítsa a versenyt a belső piacon.

1.11 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság által végzett munkát, rámutat azonban arra a tényre, hogy a javaslat nem fogja a tejágazat összes problémáját megoldani.

2. Bevezetés

2.1 A tejtermelés nemcsak gazdasági szempontból kiemelkedő fontosságú az EU számára – tekintve az abból származó bevételeket és a kapcsolódó munkahelyek számát –, hanem azért is, mert jelentős szerepet tölt be a földhasználat és a környezetvédelem tekintetében. Számos régióban – különösen a hegyvidékiekben és a természeti hátrányokkal küzdőkben – ez az egyik a néhány olyan termelési mód közül, amelynek valódi esélye van a fejlődésre és a fennmaradásra.

2.2 A tejipari ágazat Európában alapvető szerepet tölt be az életminőségben, köszönhetően az egészséghez és a fogyasztók felelős és biztonságos élelmiszeréhez való hozzájárulásának, valamint a vidékfejlesztés és a környezeti fenntarthatóság szempontjából betöltött gazdasági jelentőségének.

2.3 A tejtermelő és -feldolgozó ágazatok az egyes tagállamokban nagymértékben eltérőek. A termelési és feldolgozási struktúrák tagállamonként igen változók: az egyik szélsőség a szövetkezeti felépítés, ahol a szövetkezet fel is dolgozza a tejet, a másik pedig a nagy számú egyéni termelők és feldolgozóüzemek által jellemzett vertikum. 2015 küszöbén a termelőknek még a legjobban szervezett környezetben is képesnek kell lenniük arra, hogy megfelelően felkészüljenek az új piaci helyzetre, amellyel a kvóták megszűnése után szembe kell nézniük. Meg kell jegyezni, hogy amennyiben a közigazgatási hatóságok (uniós és nemzeti szinten) kivonulnak a termelés szabályozásából, az ágazati érdekcsoportoknak teljesen új körülményekkel és új felelősségi körökkel kell majd szembesülniük. Ilyen körülmények között a termelőknek biztosan tudniuk kell azt, hogy a piac méltányos árat kínál nekik.

3. Háttér

3.1 A tejtermékek piacán kialakult nehéz helyzet ismeretében 2009 októberében létrejött a tejágazattal foglalkozó magas szintű szakértői csoport, hogy megvitassa a tej- és tejtermék-ágazatban szükséges közép- és hosszú távú intézkedéseket, kidolgozzon egy szabályozási keretet és hozzájáruljon a piac és a termelők jövedelmének stabilizálásához.

3.2 A szakértői csoport szóbeli és írásbeli észrevételeket kapott a mezőgazdasági termelőket, a tejfeldolgozókat, a nagy- és a kiskereskedőket, valamint a fogyasztókat, tehát a tejipari ellátási lánc szereplőit képviselő fő európai csoportoktól. Emellett a szakértői csoport munkájához hozzájárultak felkért szakértők, harmadik országok képviselői, a nemzeti versenyhatóságok és az Európai Bizottság is.

3.3 A tejipari ágazat képviselőinek részvételével 2010. március 26-án konferenciára került sor, amelynek keretében az ellátási lánc számos szereplője adhatott hangot véleményének. A szakértői csoport 2010. június 15-én terjesztette elő a jelentését, amely a számos ajánlás mellett a tejágazat aktuális helyzetének elemzését is tartalmazta.

3.4 A tejágazattal foglalkozó magas szintű szakértői csoport jelentős erőviszonybeli különbségeket tárt fel az ellátási láncban

(a termelők – feldolgozók – nagykereskedők – kiskereskedők között), illetve az értéktöbblet egyenlőtlen elosztására mutatott rá. Ezt a helyzetet az ellátási lánc átláthatósági, rugalmatlansági és ártranszmissziós problémái okozzák.

3.5 A Tanács megvizsgálta a szakértői csoport által készített jelentést és az ajánlásokat, és 2010. szeptember 27-i ülésén elfogadta az elnökségi következtetéseket. A következtetésekből felkérték az Európai Bizottságot, hogy az év végéig terjessze elő a szakértői csoport első négy ajánlására vonatkozó válaszát (szerződéses kapcsolatok, a termelők tárgyalási pozíciója, szakmaközi szervezetek és átláthatóság).

3.6 Az Európai Bizottság javaslata mind a négy elemmel foglalkozik (a szerződéses kapcsolatokkal, a termelők tárgyalási pozíciójával, a szakmaközi szervezetekkel és az átláthatósággal), mivel e tekintetben a jelenlegi rendelkezések módosítására van szükség.

3.7 A tejtermelők és a tejfeldolgozók közötti kapcsolatokat illetően az ellátás koncentrációja gyakran jóval alacsonyabb, mint a feldolgozás koncentrációja. Emiatt az említett szintek tárgyalási pozíciója nincs egyensúlyban. A javaslat értelmében a nyers tejet szállító termelő és a tejüzem előzetesen írásban szerződést köthet, amely tartalmazná a fő elemeket, így az árat, a szállítások ütemezését és volumenét, valamint a szerződés időtartamát. A tagállamok választhatnak, hogy saját területükön kötelezővé teszik-e a szerződések alkalmazását. A szövetkezetek egyedi jellegüknél fogva nem kötelesek szerződést kötni, amennyiben alapszabályuk hasonló rendelkezéseket tartalmaz.

3.8 Az ellátási láncban belüli tárgyalási pozíció egyensúlyának visszaállítása érdekében a javaslat azt tervezi, hogy a termelők számára lehetővé teszi a szerződések termelői szervezetek útján történő kollektív megtárgyalását. Megfelelő mennyiségi korlátokat tartalmaz a tárgyalások volumenére vonatkozóan, amelyek célja, hogy a fő tejfeldolgozókkal azonos feltételeket biztosítsanak a termelők számára, miközben fenntartják a megfelelő versenyt a nyerstejpiac terén. A javaslat az EU teljes tejtermelésének 3,5 %-át és a nemzeti termelés 33 %-át határozza meg korlátként, speciális védelmet biztosítva arra vonatkozóan, hogy különösen a kvóták ne kerüljenek súlyosan hátrányos helyzetbe a terén. Ezért indokolt az ilyen termelői szervezeteknek az 1234/2007/EK rendelet 122. cikkének megfelelő elismerése is. Az Európai Bizottságot hatáskörrel kell felruházni, hogy az EUMSZ 290. cikkével összhangban felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el a termelői szervezetek társulásainak jóváhagyására vonatkozó feltételek tekintetében.

3.9 A javaslat speciális uniós szabályokat is tartalmaz a lánc valamennyi részét lefedő szakmaközi szervezetek számára. Ezek a szervezetek hasznos szerepet játszhatnak a kutatás, a minőségjavítás, a promóció és a termelési, valamint feldolgozási módszerek legjobb gyakorlatainak terjesztése terén.

3.10 A javaslat értelmében a tejágazatra a megfelelő módosításokat követően a gyümölcs- és zöldségágazatban működő szakmaközi szervezetekre vonatkozó szabályokat kellene alkalmazni.

3.11 Ezek a szakmaközi szervezetek hozzájárulnának a termelés és a piac ismeretének és átláthatóságának növeléséhez, többek között a nyerstejszállítási szerződések tekintetében az árakra, mennyiségekre és a szerződéses időtartamra vonatkozó statisztikai adatok közzététele, és a potenciális jövőbeli regionális, valamint nemzeti szintű piaci trendek elemzése révén.

3.12 A javaslat hatáskörrel ruházza fel az Európai Bizottságot ahhoz, hogy e rendelet egyes nem alapvető rendelkezéseinek a kiegészítése vagy módosítása céljából az EUMSZ 290. cikkével összhangban felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el. Meg kell határozni azokat a rendelkezéseket, amelyek esetében ez a hatáskör gyakorolható, valamint a felhatalmazásra vonatkozó feltételeket.

3.13 Az e rendeletben meghatározott intézkedések egységes alkalmazásának biztosítása érdekében az Európai Bizottságot fel kell hatalmazni arra, hogy az EUMSZ 291. cikkének megfelelően végrehajtási jogi aktusokat fogadjon el.

4. Általános megjegyzések

4.1 A javaslat célja, hogy növelje a tejtermelők pozíciójának hatékonyságát a tejtermék-ellátási láncban, és felkészítse az ágazatot egy piacorientáltabb és fenntarthatóbb jövőre.

4.2 A javaslatban a következők szerepelnek: tejtermelők és feldolgozók közötti írásbeli szerződések, a szerződéses feltételek kollektív – termelői szervezetek útján történő – megtárgyalásának lehetősége oly módon, hogy a tejtermelők tárgyalási pozíciója megerősödjön a fő feldolgozókéhoz képest, speciális uniós szabályok a szakmaközi szervezetek számára, valamint intézkedések a piac átláthatóságának növelésére. Az intézkedések a javaslat értelmében 2020-ig maradnak érvényben, két időközi értékeléssel. A kollektív tárgyalások mértékére vonatkozó megfelelő korlátozásoknak és egyéb speciális védelmi intézkedéseknek biztosítaniuk kell a tejtermelők tárgyalási pozíciójának megerősítésére irányuló célkitűzések elérését, miközben védelmezik a versenyt és a kv-k érdekeit.

4.3 Minden egyes tagállam eldöntheti, hogy milyen megközelítést választ a szerződéses kapcsolatokat illetően. Minden egyes tagállam szabadon eldöntheti, hogy saját szerződésjogi rendszerén belül kötelezővé teszi-e a termelők és feldolgozók közötti szerződések alkalmazását. Tekintettel arra, hogy ebben az összefüggésben nagyok az eltérések az Unióban, a szubszidiaritás érdekében ennek a döntésnek a tagállamok hatáskörében kell maradnia.

4.4 Az EGSZB egyetért azzal, hogy szükség van a termelők tárgyalási pozíciójának megerősítésére; azonban tekintetbe kell venni a különböző helyzeteket és a nemzeti sajátosságokat is.

4.5 Ami a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal kapcsolatos hatáskör-átruházás időtartamát illeti, az EGSZB véleménye szerint annak mindig adott időre szólónak kell lennie (megbíztatás). Továbbá csupán olyan területekre kellene ezeket alkalmazni, ahol gyors döntéshozatalra van szükség.

4.6 A végrehajtási jogi aktusokat olyan esetekben kellene alkalmazni, amelyekben a tagállamok közötti harmonizált végrehajtásra van szükség.

4.7 Az EGSZB-nek határozott meggyőződése, hogy az uniós jogalkotás előkészítése során konzultálni kell az érdekelt felekkel. Fontos tehát, hogy az ingadozó tejpiacon jobb szabályozása érdekében kikérjék a tagállamok szakértőinek véleményét. E tekintetben rendkívül fontos gondoskodni arról, hogy ennek az ingadozásnak ne legyen visszafordíthatatlan káros hatása az EU tejjágyazatának termelőire nézve. Ezzel kapcsolatban egyértelmű, hogy a hozzáadott érték átláthatóbb és egyenlő elosztására van szükség a piaci szereplők között, elsősorban a termelők tárgyalási pozíciójának megerősítése érdekében.

4.8 Néhány tagállamban már léteznek szakmaközi szervezetek, és feladataikat az uniós joggal összhangban látják el. Hatékonyságukat korlátozza a tejjágyazati ellátási láncba kapcsolódó egyensúly hiánya.

4.9 Az EGSZB számára mindazonáltal egyértelmű, hogy az Európai Bizottság javaslatai nem oldják meg a tejpiacon összes problémáját, és nem vonatkoznak a tejipari szövetkezetekre, melyek a tejtermelés 58 %-át adják. Az EGSZB sajnálja, hogy az itt tárgyalt javaslatok sem a tejipari ágazatra, sem a nagy áruházláncokra nem terjednek ki, pedig azok meghatározó szerepet töltenek be a tejtermékpiac egyensúlyában és az árak meghatározásában.

4.10 Az EGSZB úgy véli, hogy a méretre vonatkozóan bevezetni tervezett korlátok a tejipari ágazat nemzeti szintű felépítésétől függően – különösen a kisebb tagállamokban – túlságosan korlátozó jellegűek lehetnek. Kéri emiatt az Európai Bizottságot, hogy bizonyos kivételes esetekben engedélyezze az összes, ugyanazon tejjágyazat szállító gazda szövetkezesét, ami által lehetővé válna a felvásárló méretének megfelelő alku pozíciójú termelői csoportok létrehozása.

4.11 Mivel az Európai Bizottság vissza kíván vonulni a tejtermelés irányításától, és a felelősséget a helyi szereplőkre ruházza, alapvetően fontos ezen szereplők számára, hogy a lehető legteljesebb és naprakész információkkal rendelkezzenek a piaci fejleményekről, melynek átláthatónak kell lennie. Az EGSZB ezért úgy ítéli meg, hogy lényegbevágóan fontos egy hatékony ellenőrzési eszköz létrehozása európai szinten, hogy a termelés bizonyos mértékig szabályozható legyen.

4.12 Végezetül az új körülmények szükségessé teszik a piacirányítási eszközök megtartását (például intervenciók, magántárolás, export-visszatérítések), melyeknek egyrészt hatékonyaknak, másrészt könnyen és gyorsan alkalmazhatóaknak kell lenniük.

5. Részletes megjegyzések

5.1 Az EGSZB elismeri, hogy az Európai Bizottság különleges erőfeszítést tett azzal, hogy javaslatot tett európai parlamenti és tanácsi rendelettervezetre az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatokról tekintetében történő módosításáról. Az EGSZB kedvezőnek és jól időzítettnek tartja a közzétételt, mivel az választ ad az ez előtt a speciális mezőgazdasági ágazat előtt álló főbb kihívásokra.

5.2 Ezzel együtt hangsúlyozza, hogy a javaslat nem fogja tudni megoldani a tejágazat előtt álló összes problémát. A tejellátási lánc zökkenőmentes működésének további javítása érdekében az ellenőrzésnek mindvégig biztosítania kell az átláthatóságot a tejellátási lánc egésze során (termelők – feldolgozók – nagykereskedők – kiskereskedők).

5.3 Ahhoz, hogy az uniós tejágazat 2015 után sikeres legyen, rendkívül hatékony tejtermelésre lesz szükség a megfelelő gazdasági méretű és magas szintű humántőkével rendelkező tejgazdaságoktól. A szerkezetátalakítási törekvéseket tehát folytatni kell, mind a mezőgazdasági üzemekben, mind pedig a tejgazdaságokban: a mezőgazdasági termelők számára létfontosságú a hatékony, versenyképes és innovatív tejgazdaságokhoz való hozzáférés, hogy a lehető legjobban tudják kihasználni a piaci lehetőségeket. Különös figyelmet kell fordítani a hátrányos helyzetű térségekre, ahol a tejgazdaságoknak sokszor kedvezőtlenebb földrajzi feltételek mellett kell boldogulniuk, ezért viszonylagos hátrányokkal küzdenek. E tekintetben kiemelt figyelmet kell fordítani az átlátható, hatékony, regionális termelésre, mely alacsony környezeti hatást, fogyasztói tájékoztatást és minőséget biztosít a közvetítők számának csökkentése révén. A tejipar egészének a magas színvonalú, magas hozzáadott értékű termékek termelésére kellene koncentrálnia, melyek esetében a hazai piac növekvőben van és az exportlehetőségek jók.

5.4 Az EGSZB úgy véli, hogy az érintett tagállamok rendelkezéseket hozhatnak az 510/2006/EK rendelet értelmében oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy földrajzi jelzéssel forgalmazott tejipari termékek piaca működésének javítása és stabilizálása érdekében.

5.5 Nagyobb eltérések vannak a tagállamok tejágazatai között, mint a többi uniós mezőgazdasági ágazatban; ez nagyobb rugalmasságot követel az EU szakpolitikáinak megvalósításakor. Az EGSZB véleménye szerint speciális intézkedések végrehajtására van szükség a tejtermelők és tejfeldolgozók esetében, annak érdekében, hogy végbemenjen a tejágazat átalakítása és modernizálása a tagállamokban.

5.6 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy gyorsabban és rugalmasabban reagáljon a válságokra. 2011-ben a tejpiac rendkívül ingadozó, az éghajlatváltozás kihívásait tükrözi, és elképzelhető, hogy megismétlődik a 2007–2009-es válságciklus. Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy az Európai Bizottság folytassa a tejágazat dinamikájának ellenőrzését, hogy minden tőle telhetőt megtéve elejét vegye egy pusztító tejválságnak a jövőben.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a mezőgazdasági termékek minőségrendszereiről

(COM(2010) 733 végleges – 2010/0353 (COD))

(2011/C 218/22)

Előadó: **José María ESPUNY MOYANO**

2011. január 18-án, illetve 27-én az Európai Parlament, illetve a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 43. cikkének (2) bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a mezőgazdasági termékek minőségrendszereiről

COM(2010) 733 végleges – 2010/0353(COD).

A bizottsági munka elő készítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2011. április 6-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott 471. plenáris ülésén (a május 5-i ülésnapon) 82 szavazattal, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság támogatja az Európai Bizottságnak azt a kezdeményezését, hogy a minőséggel kapcsolatos intézkedéscsomagban a mezőgazdasági termékek minőségével kapcsolatos valamennyi európai normát egybefoglalja. Így egységesebb átfogó politikát lehet folytatni ezen a területen, első lépésként hozzájárulva az európai agrár-élelmiszeripar erősebbé és dinamikusabbá tételéhez. Az EGSZB fontosnak tartja az európai termékek minőségének javítását és hozzáadott értékének növelését, nemkülönben a fogyasztók tájékoztatását. Mindehhez javítani kell az Unió eszközeit és intézkedéseit.

1.2 Az EGSZB pozitívan értékeli az uniós szinten jelenleg létező minőségrendszereket (oltalom alatt álló eredetmegjelölés, oltalom alatt álló földrajzi jelzés és hagyományos különleges termék), és elismeri, hogy ezek kiváló kezdeményezések az európai termékek támogatására. Az, hogy bizonyos termékek viselhetik ezeket a megjelöléseket, az EGSZB szerint felértékeli az adott területet, és hasznos a mezőgazdasági termelőnek, a gyártónak és mellettük a végső fogyasztónak is. Az EGSZB emellett osztja az Európai Bizottságnak azt az álláspontját, hogy ezek a rendszerek hozzájárulnak a vidékfejlesztési politikához. Hangsúlyozni szeretné azonban annak fontosságát, hogy az európai termékek és termelési rendszerük minőségét ne csak a belső piacon, hanem mindenekelőtt a külső piacokon is elismerjék, illetve hogy ezt a minőséget támogassák. Minden szinten nagyobb szigorrt kér emellett a mezőgazdasági termékek elismerése és forgalmazásának ellenőrzése terén. ⁽¹⁾

1.3 Az EGSZB meglepéssel veszi tudomásul, hogy fennmarad az oltalom alatt álló eredetmegjelölések, illetve oltalom alatt álló földrajzi jelzések rendszerének megkülönböztetése, bár

úgy gondolja, hogy a javasolt meghatározások nem olyan világosak, mint az 510/2006/EK rendeletben találhatóak. Sajnálja viszont, hogy az új szöveg nem tesz különbséget a termelés három szakasza (növénytermesztés, illetve állattenyésztés – feldolgozás – csomagolás) között, és csak termelési szakaszról beszél.

1.4 Ami a termékek hagyományos különleges terméké minősítéséhez szükséges feltételeket illeti, az EGSZB úgy véli, hogy egy termék hagyománya nem csupán annak történeti kialakulásával függ össze – ahogy ez a javaslatban szerepel –, hanem más paraméterekkel is, például a nyersanyag, az előállítási vagy feldolgozási mód jellemzőivel, a régió kultúrájával, illetve más minőségi jegyekkel és feltételekkel. Emellett a hagyományos különleges termékek folyamatos fejlődésen mennek keresztül, ezért az EGSZB nem osztja azt a nézetet, hogy az évek száma legyen az a fő jellemző, amelynek alapján egy terméket bevonhatnak ebbe a kategóriába.

1.5 Az EGSZB úgy véli, hogy a hagyományos különleges termékek rendszerének kizárólag a fenntartott elnevezéssel történő bejegyzésekre való korlátozása nemcsak jelentősen csökkentheti a bejegyzések számát, hanem egyúttal megszüntethet egy olyan eszközt, amely jutalmazza a sokféleséget, és amely meghatározott élelmiszereknek a hagyományokkal összhangban történő előállítása mellett teszi le a voksot. E tekintetben az EGSZB azt ajánlja, hogy az átmeneti időszak letelte után az Európai Bizottság javasoljon egy olyan rendszert, amely lehetővé teszi azoknak a hagyományos különleges termékeknek a fenntartását, amelyeket a rendelet hatálybalépését megelőzően fenntartott elnevezés nélkül jegyeztettek be.

1.6 A minőségre utaló választható kifejezéseket illetően az EGSZB azt kéri, hogy gondolják át a hegyvidéki termékek bevonásának és elismerésének lehetőségét. ⁽²⁾

⁽¹⁾ HL C 18., 2011.1.19., 1–4. o.: „Az európai agrár-élelmiszeripari modell megerősítése” és HL C 18., 2011.1.19., 5–10. o.: „Közösségi agrármodell: a termelés minősége és a fogyasztók tájékoztatása, mint versenyképességi tényezők”.

⁽²⁾ HL C 120., 2008.5.16., 47–48. o.: „A mezőgazdaság jövőbeli kilátásai a sajátos természeti hátrányokkal küzdő területeken (hegyvidéki területek, szigetek és legkülső régiók)”.

1.7 A minőség fogalmát a jövőben még tágabban kellene értelmezni, a fogyasztónak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy könnyebben tudjon különbséget tenni a különböző állattartási formák között, amint az már ma is lehetséges a tojás esetében. A csomagoláson feltüntetett szuggesztív reklámoknak (mint például legelésző tehenek képe vagy az „alpesi tej” megjelölés) összhangban kell lenniük a termék tartalmával. Az EGSZB ennek megfelelő konkrét javaslatokat vár az Európai Bizottságtól.

1.8 Az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy tegyen javaslatot megfelelő követő intézkedésekre, hogy megkönnyítse az Unió minőségi rendszereiben való részvételből eredő technikai követelmények teljesítését.

1.9 Azon további szabályok kapcsán, amelyeket az Európai Bizottság az oltalom alatt álló eredetmegjelölés és az oltalom alatt álló földrajzi jelzés elfogadásához, valamint a minőségre utaló választható kifejezésekhez szükséges termékleírási követelmények kiegészítéseként javasol, az EGSZB egyetért azzal, hogy ezeket felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján kellene elfogadni.

1.10 A mezőgazdasági termékek, illetve a haszonállatok termelési és/vagy származási helyének a forgalmazási előírásokban szereplő megjelölését illetően az EGSZB azt kéri, hogy a valamennyi esetben elvégzendő hatásvizsgálatok tartalmazzák a várható költségek és haszon elemzését. Másfelől bizonyos mezőgazdasági és élelmiszer-ipari termékek esetén az eredetmegjelölés kötelezővé tétele a fogyasztók tájékoztatásáról szóló rendeletjavaslatban is szerepel, az ezzel kapcsolatos legutóbbi dokumentumok már elismerik, hogy szükség van egy eseti alapú hatásvizsgálatra. Az EGSZB kéri, hogy tegyenek további erőfeszítéseket a két jogalkotási csomag közötti koherencia megteremtésére és garantálására, elkerülve az esetleges átfedéseket.

1.11 Az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel ellátott összetevők felhasználásával készült élelmiszerek címkézésére, valamint az önkéntes tanúsítási rendszerekkel kapcsolatos bevált gyakorlatokra vonatkozó iránymutatásokat az EGSZB fontos kezdeményezésnek tartja, és kéri végrehajtásuk ösztönzését.

2. A közlemény összefoglalása

2.1 A minőségpolitikai csomag célja a mezőgazdasági termékek minőségére vonatkozó európai uniós jogszabályok hatékonyabbá tétele, valamint a nemzeti és magán tanúsítási rendszerek működésének javítása, hogy ily módon azok egyszerűbbé, átláthatóbbá, könnyebben értelmezhetővé váljanak, kedvezzenek az innovációnak és kevesebb teherrel járjanak a termelők és a hatóságok számára.

2.2 Az Európai Bizottság 2009-ben adta ki COM(2009) 234 jelű közleményét a mezőgazdasági termékekre vonatkozó minőségpolitikáról, a következő stratégiai irányokat nevezve meg:

- a termelők, a vevők és a fogyasztók között a mezőgazdasági termékek tulajdonságaival kapcsolatos információátadás javítása,
- a mezőgazdasági termékek minőségével kapcsolatos európai uniós szakpolitikai eszközök közötti összhang növelése, továbbá

— az egyszerűsítés révén a különböző rendszerek és a címkéken szereplő kifejezések értelmezésének megkönnyítése a termelők, az élelmiszer-előállítók és a fogyasztók számára.

2.3 A csomag az alábbi részekből áll:

2.3.1 egy rendeletjavaslat, amely egyszerűsíti a minőségi rendszerek adminisztrációját azáltal, hogy egyetlen jogi eszköz keretében vonja össze őket. A javaslat biztosítja továbbá az egyes eszközök közötti összhangot, és a rendszereket az érdekeltek számára könnyebben értelmezhetővé teszi;

2.3.2 egy rendeletjavaslat a forgalmazási előírásokról, amely javítja az alkalmazandó eljárások átláthatóságát és egyszerűsíti őket;

2.3.3 iránymutatások a mezőgazdasági és élelmiszer-ipari termékek önkéntes tanúsítási rendszerei terén alkalmazható bevált gyakorlatokról;

2.3.4 az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel (OEM) vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel (OFJ) ellátott összetevők felhasználásával készült élelmiszerek címkézésére vonatkozó iránymutatások.

2.4 Eredetmegjelölések és földrajzi jelzések:

a javaslat fenntartja és megerősíti a mezőgazdasági és élelmiszertermékek minőségrendszerét, nem érintve azonban a borok, az ízesített borok és a szeszes italok földrajzi jelzéseit szabályozó rendszereket. Emellett a javaslat lerövidíti a jelenlegi bejegyzési eljáráshoz meghatározott határidőket, közös minimumszabályokat határoz meg a hivatalos ellenőrzésekhez, és fenntartja a rendelet alkalmazásának körét (emberi fogyasztásra szolgáló és más termékek).

2.5 Hagyományos különleges termékek:

fennmarad a hagyományos különleges termékek bejegyzésére szolgáló rendszer, azonban megszűnik az a lehetőség, hogy egy elnevezés kizárólagos használatának fenntartása nélkül, csupán azonosítási célból kerüljön bejegyzésre. Egyszerűsödik a bejegyzési rendszer, az időtartam, amely ahhoz szükséges, hogy egy termék „hagyományosnak” minősülhessen, 50 évre emelkedik, és a rendszer a készételekre és a feldolgozott termékekre korlátozódik.

2.6 Minőségre utaló választható kifejezések:

javasoljuk, hogy ezeket a kifejezéseket foglalják bele a rendeletbe, a hozzáadott értéket jelentő tulajdonságok bemutatása és bizonyos speciális forgalmazási előírások (szárnyasok szabadtartása, virágméz, első hidegsajtólásból származó olívaolaj) alátámasztása érdekében, igazodva az Európai Unió működéséről szóló szerződés jogi keretéhez.

2.7 Forgalmazási előírások:

a javaslat általános szabályként azt irányozza elő, hogy az Európai Bizottság a forgalmazási előírásokat felhatalmazáson alapuló jogi aktusok révén fogadja el. Valamennyi ágazatban létrejön egy jogalap, amely kötelezően előírja, hogy a címkéken az egyes ágazatok sajátosságainak megfelelően meg kell jelölni a termelés helyét. Ezt esetről esetre megvizsgálják majd, elsőként a tejipari ágazatban.

2.8 A szubszidiaritási elv:

a javaslat célja annak garantálása, hogy a minőségrendszerek keretében szereplő értéknövelő nevek és adatok az EU valamennyi tagállamában ugyanolyan szintű védelmet élvezzenek, elkerülve a fogyasztók félrevezetését és az Unión belüli kereskedelem akadályozását. A megfelelő jogok hatékony és eredményes rögzítése uniós szinten történik majd. A kérelmek feldolgozására és vizsgálatára azonban nemzeti szinten kerül majd sor, mivel ott hatékonyabban és eredményesebben végezhető el.

2.9 Az arányosság elve:

a minőségrendszerek hitelességének biztosítása és a feltételeik tényleges betartása érdekében a termelőknek kötelezettséget kell vállalniuk e rendszerek követelményeinek és minőségi vállalásainak a teljesítésére, viszont megválaszthatják, hogy melyik rendszerbe lépnek be. A részvételi és ellenőrzési feltételek arányosak lesznek az adott megnevezésnek megfelelő minőség biztosításának garanciájával.

3. Általános megjegyzések

3.1 A minőséggel kapcsolatos intézkedéscsomag első alkalommal vezet be átfogó politikát a mezőgazdasági termékek közösségi rendszerei és értéknövelő minőségjelzései, illetve a forgalmazási előírások tekintetében. Magában foglal emellett az önkéntes tanúsítási rendszerekre, illetve az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel ellátott termékek összetevőként való alkalmazására vonatkozó két iránymutatást is. Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság legutóbbi három évben tett erőfeszítéseit, melyek ennek az egyedülálló, ambiciózus rendszernek a létrehozását célozták. Az előzményt számos jogi szöveg képezte, amelyeket korábban ágazatról ágazatra, elaprózott módon dolgoztak ki.

3.2 Az Európai Bizottság azzal érvel, hogy az európai mezőgazdasági és élelmiszer-ipari termelés erőssége a diverzitásában, valamint a termelők know-how-jában, illetve a termelőföldekben és vidékekben rejlik. Az EGSZB üdvözli ezt az érvet. Emellett úgy véli, hogy az uniós minőségrendszerek elősegítik a termékek hamisítását ellen, és segítik a fogyasztókat abban, hogy megismerjék a termékek jellemzőit és sajátosságait. Támogatja azt a nézetet, hogy a különféle minőségrendszerek kiváló kezdeményezést jelentenek az európai termékek támogatására. Felhívja azonban a figyelmet arra, hogy e termékek minőségének elismerése nemzetközi szinten is fontos. Az európai mezőgazdaság és élelmiszeripar fennmaradása és fejlődése érdekében az európai termékek minőségével kapcsolatos tudatosság-növelésre a belső piac mellett a többi piacon is szükség van. Ennek kapcsán az EGSZB egyetért az európai termelési modell védelmének fontosságával és azzal, hogy a minőség, az egészség, a környezet és az állatjólét szempontjából egyenlő feltételekre van szükség az uniós, illetve a harmadik országokból származó termékek forgalmazása terén, ahogyan azt már a Tanács elnöksége is elismerte az Európai Bizottságnak a KAP 2020-ig terjedő jövőjéről szóló közleményére vonatkozó következtetéseiben.

3.3 A mezőgazdasági termékek minőségrendszerei felértékelik azt a régiót, ahol az adott terméket előállítják, hozzájárulva a mezőgazdasági tevékenységek és a feldolgozás sokszínűségének fenntartásához és versenyképességének növeléséhez.

Ezzel támogatják a vidékfejlesztési politika célkitűzéseinek megvalósítását, amelyekről az Európai Bizottságnak „A KAP jövője 2020-ig” című közleményében (COM(2010) 672) is szó esik. Az EGSZB üdvözli a két szakpolitika közötti koherenciát, és kéri, hogy a mezőgazdasági termékek minőségrendszereiről szóló, itt tárgyalt rendeletet hozzák összhangba más szakpolitikák prioritásaival is, így például az Európa 2020 stratégiáival (értéktérítés, innovációtámogatás, a termelés versenyképességének növelése, környezetvédelem, az erőforrások hatékony felhasználása stb.). Az EGSZB emellett azt is szorgalmazza, hogy a rendelet vegye tekintetbe az egységes piac kihívásait (a vállalkozások erős, fenntartható és méltányos növekedése és a belső piac jobb működése), és legyen összhangban a fogyasztók védelmére és tájékoztatására, a versenyre és a külső piacra vonatkozó politikák céljaival.

3.4 Az EGSZB hangsúlyozza az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel (OEM) vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel (OFJ) ellátott összetevők felhasználásával készült élelmiszerek címkézésére vonatkozó iránymutatások (HL C 341., 2010.12.16., 3. o.) jelentőségét, és kéri, hogy ösztönözzék annak végrehajtását.

3.5 Az EGSZB ugyancsak megleléssel fogadja az Európai Bizottság önkéntes tanúsítási rendszerekkel kapcsolatos bevált gyakorlatokra vonatkozó iránymutatás-javaslatát (HL C 341., 2010.12.16., 5. o.). Az utóbbi években érezhetően növekedett a nem szabályszerűen címkézett mezőgazdasági termékek eladása, ezért etikai, szociális és környezeti követelmények kidolgozására került sor. Emellett, ahogyan az Európai Bizottság is jelzi, nagyobb hitelességre, átláthatóságra és világosságra van szükség az ellátó hálózatot illető megállapodások terén. Az EGSZB már felhívta az Európai Bizottságot ezeknek az iránymutatásoknak a kidolgozására, ⁽³⁾ ezért a bevált gyakorlatokra vonatkozó iránymutatásokkal való nagyfokú összhang elérése érdekében eljárásainak felülvizsgálatára kér minden olyan szervezetet, amely jelenleg mezőgazdasági termékeket tanúsító rendszereket tart fenn.

4. Részletes megjegyzések

4.1 *Oltalom alatt álló eredetmegjelölések (OEM) és oltalom alatt álló földrajzi jelzések (OFJ):*

4.1.1 Az EGSZB elégedetten állapítja meg, hogy mindkét minőségrendszer megmarad, bár azt sajnálja, hogy az új definíciós javaslatban megszűnik az utalás a termelés három fázisára (növénytermesztés, illetve állattenyésztés – feldolgozás – csomagolás).

4.1.2 Az EGSZB elismeri a szóban forgó mezőgazdasági termékek hozzájárulását a hagyományos termelési módszerek fenntartásához, illetve a környezet megőrzéséhez, ami nemcsak a termelők és feldolgozók, hanem a fogyasztók számára is előnyös. Ezeknek a minőségrendszereknek az elismerése hozzájárul az adott régióban a vidékfejlesztéshez, megakadályozva a helyi lakosság elvándorlását, javítva körülményeiket és életminőségüket, stabilizálva és támogatva a munkalehetőségeket és a vállalkozói tevékenységet, támogatva egyben a természeti erőforrások ésszerű használatát.

⁽³⁾ HL C 28., 2006.2.3., 72–81. o.: „Etikus kereskedelem és fogyasztó-iganciarancia-rendszerek”.

4.1.3 Az OEM-ek, illetve OFJ-k elnyeréséhez a termelőknek meghatározott követelményeket kell teljesíteniük. A javaslat szerint annak érdekében, hogy ez a termékleírás releváns és tömör tájékoztatást nyújtson, az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján további szabályokat állapíthat meg a termékleírás tartalmára vonatkozóan. Ami az oltalom alatt álló földrajzi jelzéseket illeti, az EGSZB úgy véli, hogy ha a felhasznált mezőgazdasági termék termelési helye eltér a feldolgozott élelmiszer származási helyétől, ezt a körülményt a címkén jelezni kell.

4.1.4 Az EGSZB támogatja és helyesli, hogy a tagállamok feladata legyen az, hogy adminisztratív vagy jogi lépéseket tegyenek az OEM és az OFJ jelölés illegális használatának megelőzése vagy elkerülése érdekében, illetve a termelői csoportosulások kérelmére.

4.2 Hagyományos különleges termékek

4.2.1 Az EGSZB pozitívan értékeli, hogy a „hagyományos különleges termék” megjelölés bizonyos termékek egyik minőségrendszereként fennmarad, mivel egyes tagállamokból származó hagyományos termékeknek ez az egyetlen elismerési lehetősége.

4.2.2 Ami a termékek hagyományos különleges termékké minősítéséhez szükséges feltételeket illeti, az EGSZB úgy véli, hogy a hagyományos különleges termékek rendszerének kizárólag a fenntartott elnevezéssel történő bejegyzésekre való korlátozása nemcsak jelentősen csökkentheti a bejegyzések számát, hanem egyúttal megszüntethet egy olyan eszközt, amely jutalmazza a sokféleséget, és amely meghatározott élelmiszereknek a hagyományokkal összhangban történő előállítására mellett teszi le a voksot. E tekintetben az EGSZB azt ajánlja, hogy az átmeneti időszak letelte után az Európai Bizottság javasoljon egy olyan rendszert, amely lehetővé teszi azoknak a hagyományos különleges termékeknek a fenntartását, amelyeket a rendelet hatálybalépését megelőzően fenntartott elnevezés nélkül jegyeztettek be. Másrészt egy termék hagyománya nem csupán annak történeti kialakulásával függ össze – ahogy ez a javaslatban szerepel –, hanem más paraméterekkel is, például a nyersanyag, az előállítási vagy feldolgozási mód jellemzőivel, a régió kultúrájával, illetve más minőségi jegyekkel és feltételekkel. Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy a hagyományos különleges termékké minősítés kritériuma ne csupán meghatározott számú év eltelte legyen.

4.3 Minőségrendszerbeli elnevezések és szimbólumok és a termelők szerepe

4.3.1 A rendeletjavaslat azt irányozza elő, hogy a termelői csoportok járuljanak hozzá termékeik minőségének a piacon való garantálásához, végezzenek tájékoztatási és promóciós tevékenységeket, biztosítsák, hogy termékeik megfeleljenek a rájuk vonatkozó termékleírásnak, és tegyenek intézkedéseket a rendszerek működésének javítására. Az EGSZB támogatja és

üdvözli a rendszernek ezt a javítását, amely erősíti és világosabbá teszi az említett csoportok szerepét, és támogatja ezeknek a csoportoknak a nagyobb mértékű részvételét mind a piaci kínálat kezelése, mind pedig az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel ellátott termékek összetevőként való alkalmazása terén. Kéri azonban, hogy ez a lehetőség ne csorbítsa az 1234/2007/EK rendelet termelői szervezetekre és ágazatközi szövetségekre vonatkozó specifikus rendelkezéseit. Másrészt az EGSZB elégedettségét fejezi ki amiatt, hogy az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel ellátott és a hagyományos különleges termékeket előállító, raktározó és forgalmazó szereplőket hivatalosan ellenőrzik.

4.4 További adatok egy átfogóbb minőségpolitikához

4.4.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a „minőség” kapcsán a jövőben konkrétabb kijelentéseket kell tenni pl. az állatok tartási körülményeit (szabadtartás, almos tartás stb.) illetően is. A megfelelő differenciálás ésszerűnek tűnik annak érdekében, hogy a fogyasztó jobban tudjon dönteni különböző termelési formák között; ez az ipari termelési formáknak a gazdálkodói formáktól való megkülönböztetéséhez is szükségesnek tűnik. Jó példaként a tojás már bevezetett jelölése említhető itt meg. Kérjük az Európai Bizottságot, hogy az állattartás más területeire is dolgozzon ki javaslatokat.

4.4.2 Továbbá jelenleg még fel lehet tüntetni a csomagoláson olyan adatokat, amelyek bizonyos minőséget sugallnak a fogyasztónak, anélkül, hogy a termék ténylegesen tartalmazná azt. Például legelésző tehének képe van a tej csomagolásán, bár nincs garantálva, hogy a tej szabadtartású tehenektől származik, vagy „alpesi tejként” értékesítenek olyan tejet, amely nem az Alpokból, hanem pl. Magyarországról származik. Ugyanez vonatkozik a „fekete-erdei sonkára”, amelynek esetében szinte csak a füstölés folyamata zajlik a régióban, a hús termelése nem. Az EGSZB szerint ez félrevezetés, egy nem jelenlévő minőség színlelése, ezáltal a fogyasztók megtévesztése. Az EGSZB konkrét kijelentéseket hiányol az Európai Bizottság javaslataiból arról, hogy hogyan lehet ezt megállítani.

4.5 Kérelmezési és bejegyzési eljárás

4.5.1. Az Európai Bizottság javaslatokat tesz a bejegyzési eljárás lerövidítésére, és az EGSZB egyetért azzal, hogy ez hozhat némi javulást. A kérelmek havi közzétételének megszüntetésével kapcsolatban az EGSZB azt kéri, hogy fontolják meg a havi közzététel fenntartását, ez ugyanis megkönnyíti azok nyomon követését, figyelembe véve azt is, hogy a kifogás benyújtásának lehetséges időtartamát a javaslat mindössze két hónapra szűkíti.

4.5.2. Másrészt, ami az arra vonatkozó garanciát illeti, hogy a szokásos megnevezéseket ne lehessen oltalom alatt álló eredetmegjelölésként vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzésként regisztráltatni, az EGSZB úgy véli, hogy a javaslatot megfelelő országos és uniós szintű kiértékeléssel kellene még jobban megalapozni.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 5-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az 1234/2007/EK rendeletnek a forgalmazási előírások tekintetében történő módosításáról

(COM(2010) 738 végleges – 2010/0354 (COD))

(2011/C 218/23)

Előadó: **Antonio POLICA**

2011. január 27-én az Európai Parlament és 2011. január 18-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 43. cikkének (2) bekezdése alapján, illetve – a II. cím tekintetében – az EUMSZ 118. cikkének első bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az 1234/2007/EK rendeletnek a forgalmazási előírások tekintetében történő módosításáról

COM(2010) 738 végleges – 2010/0354 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2011. április 6-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 4-i ülésnapon) 152 szavazattal 5 ellenében, 10 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Az EGSZB megállapításainak és következtetéseinek összefoglalása

1.1 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság kezdeményezését, melynek célja a mezőgazdasági termékekre vonatkozó olyan koherens minőségpolitika kidolgozása, amely biztosítja, hogy a mezőgazdasági termékek előállítói hatékonyabban tájékoztathassák a fogyasztókat a mezőgazdasági termékek minőségéről, jellemzőiről és sajátosságairól, valamint hogy a fogyasztók hozzájussanak a szükséges információkhoz. Az EGSZB-nek emellett meggyőződése, hogy a minőségpolitikai csomag hozzájárulása révén további munkahelyek és gazdasági lehetőségek jöhetnek létre a vidéki területeken, mivel fékezi e területek elnéptelenedését, segít megőrizni kulturális jellegzetességeiket, javítja az ember és környezete közötti kapcsolatot, és biztosítja a természeti erőforrások szabályosabb kezelését.

1.2 Az EGSZB támogatja azt a célkitűzést, hogy javítani kell az agrár-élelmiszerek sajátosságaira vonatkozó rendszereket (eredetmegjelölések, oltalom alatt álló földrajzi megjelölések, hagyományos különleges termékek) a rájuk vonatkozó technológiai követelmények egyszerűsítése és ésszerűsítése által, és hogy meg kell erősíteni az általuk fémjelzett modellt. Az EGSZB szeretné, ha a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni védelmet is megerősítenék, és úgy véli, hogy ehhez a forgalmazási előírások általános alkalmazása is hozzájárulhat.

1.3 Az EGSZB, ahogyan azt előző véleményeiben⁽¹⁾ is jelezte, úgy véli, hogy a nyomonkövethetőség – vagyis annak lehetősége, hogy a termék a teljes termelési lánc során, az előállítástól az eladásig nyomon követhető legyen – fontos eszköz valamennyi, olyan információkkal kapcsolatos kötelezettség hatékony megvalósítására, amelyre a specifikus forgalmazási

előírások bevezetése után lesz szükség. Nem tartja elégségesnek csupán a címkén szereplő információkat, sokkal inkább azt kell biztosítani, hogy ezeket az információkat objektíven és hatékonyan ellenőrizni lehessen.

1.4 Azon felül, hogy a hatékony nyomonkövethetőség eszközei által ügyelnek az információk megfelelőségére, javítani és biztosítani kell a megadott információk hatékonyságát azáltal, hogy a címkén világos és érthető adatokat adnak meg, valamint megtalálják az információhoz való fogyasztói jogok, illetve a nyomtatott betűk méretéből adódó olvashatóság közötti egyensúlyt, elkerülve ily módon a túlzott összetettséget, a túlzottan technikai megfogalmazást, illetve a túlzott hosszúságot, amelyek megzavarhatják a fogyasztót vagy visszatartják annak elolvasásától.

1.5 A megfelelő és hatékony ellenőrzések biztosítása érdekében ajánlott, hogy a termékeket kísérő minden számla, és általában véve valamennyi kísérő dokumentum tartalmazza az adott ágazat vagy termék forgalmazási előírásai által megkövetelt alapvető információkat. Különösen figyelni kell a harmadik országokból származó, az Európai Unióba behozott termékekre a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok megelőzése és az ettől való visszatartás érdekében (?).

1.6 Az ellenőrzőpontok hálózatával párhuzamosan, amelyek ellenőrzik, hogy az egyes termékek megfelelnek-e a jelenlegi és jövőbeli előírásoknak, illetve amelyek megfelelő adminisztratív szankciókat rónak ki a forgalmazási előírások megsértése esetén, erőfeszítéseket kell tenni és kezdeményezéseket kell indítani annak érdekében, hogy az ágazati szereplőket elszámoltathatóbbá lehessen tenni, és a szabályok tiszteletben tartásának általános kultúráját ki lehessen terjeszteni.

⁽¹⁾ HL C 18., 2011.1.19., 5-10. o.: „Közösségi agrármodell: a termelés minősége és a fogyasztók tájékoztatása mint versenyképességi tényezők”.

⁽²⁾ HL C 100., 2009.4.30., 60-64. o. „A mezőgazdasági és élelmiszerimport egészségügyi biztonsága”.

1.7 Az EGSZB megérti, hogy a forgalmazási előírások területének felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal való szabályozása összhangban van a Lisszaboni Szerződés által bevezetett, a szabályozási környezet egyszerűsítését célzó folyamattal, az EUMSZ 290. cikkének rendelkezéseivel, valamint az Európai Bizottság által eddig elfogadott megközelítéssel, amelyet az EGSZB hasonló esetekben jóváhagyott⁽³⁾. Az EGSZB azonban azt javasolja, hogy fordítsanak különös figyelmet arra, hogy ennek az eszköznek a nem kellően szelektív és specifikus alkalmazása esetén fennáll a veszélye annak, hogy az zavart kelt a már meghatározott forgalmazási előírásokkal szabályozott ágazatokban, így különösen a friss gyümölcs- és zöldségágazatban⁽⁴⁾.

1.8 Ami azokat az információkat illeti, amelyeknek kötelezően szerepelniük kell a címkén, biztos, hogy szükség van egy olyan jogi alap bevezetésére, amely minden ágazatban tartalmazza annak kötelezettségét, hogy említsék meg a gyártás helyét⁽⁵⁾, hiszen ez felel meg a fogyasztók átláthatósággal és tájékoztatással kapcsolatos elvárásainak, és segít elkerülni a más, esetlegesen megtévesztő hivatkozásokat. Nem tűnik azonban következetesnek az esetről esetre meghatározandó „megfelelő földrajzi szint” megemlítése. Jobb lenne, ha – ahogyan azt az EGSZB már a múltban megemlítette⁽⁶⁾ – a címkén a gyártás helye szerepelne, amely a termelés, illetve a tenyésztés helyét említené meg, illetve azt az országot, amelyből a nem feldolgozott és egy élelmiszer gyártására felhasznált mezőgazdasági termék származik.

1.9 A Parlament és a Tanács világosan kinyilvánították abbéli akaratukat, hogy jogi szabályozást és védelmet szeretnének létrehozni az európai polgárok alapvető élelmiszereivel kapcsolatban: ebben a tekintetben az Unió már számos intézkedést hozott, és igen széles technikai és jogi kompetenciákkal rendelkezik ahhoz, hogy újabbakat hozzon. Az EGSZB főként a nemzetközi szervezetek által elfogadott forgalmazási előírásoknak⁽⁷⁾ való automatikus megfeleltetést ellenzi előzetes elemzés és értékelés elvégzése nélkül, melyek célja a hatékonyság megállapítása és az új szabályozási kerettel való összhang megerősítése.

1.10 Az EGSZB jóváhagyja a javaslat jogi természetű rendelkezéseiben említett arányosság elvét, aggodalmát fejezi ki azonban amiatt, hogy a fakultatív minőségjelölések kevésbé szigorú ellenőrzésekkel járhatnak, és csökkenthetik az előírások tiszteletben tartásának szintjét. A követendő cél az egyszerűsítés és a bürokrácia csökkentése kell, hogy legyen, a megfelelő ellenőrző rendszer fenntartása mellett, melynek célja a fogyasztók védelme.

1.11 A javaslatban szereplő intézkedések hatékonyabbak lennének, ha azokat széles körben terjesztenék, vagy közvetlenül a fogyasztókat célozva, vagy közvetett módon, szakmai egyesületeiken keresztül. A tömegtájékoztatási eszközök hatalmas szerepet játszanak az eladások ösztönzésében, de nem elegendők ahhoz, hogy részletesebben tájékoztassák az uniós

polgárokat a védelmüket célzó előírásokról, és ezzel segítsenek abban, hogy a fogyasztók a vásárláskor tudatosabb döntést hozhassanak.

2. Bevezetés: az Európai Bizottság dokumentuma

2.1 A minőségpolitikai csomag célja mind az uniós intézkedések hatékonyabbá tétele a mezőgazdasági termékek minőségének területén, mind a nemzeti és magán tanúsítási rendszerek működésének javítása, hogy azok ily módon egyszerűbbé, átláthatóbbá és könnyebben értelmezhetővé váljanak, igazodjanak az innovációhoz, és kevesebb teherrel járjanak a termelők és a hatóságok számára.

2.1.1 A minőségpolitikai csomag összhangban áll az Unió egyéb politikáival. A 2013-ban kezdődő időszak közös agrárpolitikájáról szóló, nemrégiben közzétett európai bizottsági közlemény rávilágít arra, hogy meg kell őrizni a vidéki térségek mezőgazdasági tevékenységét jellemző sokszínűséget, és növelni kell a versenyképességet. Az „Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” című európai bizottsági közlemény az uniós prioritások meghatározása során szintén stratégiai célkitűzésként határozza meg a gazdaság versenyképességének növelését, tudván, hogy az európai mezőgazdaság versenyképességének egyik legfontosabb letéteményese a minőség.

2.2 Az Európai Bizottság 2009-ben közleményt jelentetett meg a mezőgazdasági termékek minőségéről (COM(2009) 234 végleges), amely a következő stratégiai iránymutatásokat határozta meg:

- a termelők, a vevők és a fogyasztók közötti, a mezőgazdasági termékek tulajdonságaival kapcsolatos információátadás javítása,
- a mezőgazdasági termékek minőségével kapcsolatos európai uniós szakpolitikai eszközök közötti összhang növelése, valamint
- a politika összetettségének csökkentése a termelők, az élelmiszer-előállítók és a fogyasztók számára a különböző rendszerek és a címkéken szereplő különböző kifejezések használatának és értelmezésének megkönnyítése révén.

2.3 A minőségpolitikai csomag az alábbi részekből áll:

2.3.1 rendeletjavaslat, melynek célja a minőségrendszerek kezelésének egyszerűsítése azáltal, hogy egyetlen jogi eszközben vonja össze azokat. A javaslat biztosítja az egyes eszközök közötti összhangot, és a rendszereket az érdekeltek számára könnyebben értelmezhetővé teszi,

2.3.2 rendeletjavaslat a forgalmazási előírásokról, melynek célja az átláthatóság növelése és az eljárások egyszerűsítése,

2.3.3 a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek tanúsítási rendszereinek kidolgozásával és működtetésével kapcsolatos bevált gyakorlatokra vonatkozó európai uniós iránymutatások,

2.3.4 az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel (OEM) vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel (OFJ) ellátott termékeket összetevőként tartalmazó élelmiszerek címkézésére vonatkozó iránymutatások.

⁽³⁾ NAT/489 – „Az EMVA által nyújtandó vidékfejlesztési támogatás – A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek”.

⁽⁴⁾ Az Európai Bizottság 1221/2008/EK rendelete által módosított 1580/2007/EK rendelet.

⁽⁵⁾ COM(2010) 738 végleges – 112. cikk, 3 c) bekezdés.

⁽⁶⁾ HL C 77, 2009.3.31., p. 81.o, 1.3 pontját, valamint a. sz. vélemény HL C 354., 2010.12.28., 35.o 5.5.18 pontját.

⁽⁷⁾ COM(2011) 738 végleges – 112 (b) cikk, 3. bekezdés, valamint XII. b) melléklet.

2.4 Eredetmegjelölések és földrajzi jelzések

A javaslat megőrzi és erősíti a mezőgazdasági termékekre és élelmiszerekre vonatkozó minőségbiztosítási rendszert, azonban nem integrálja abba a borok, az ízesített italok és az alkoholtartalmú italok földrajzi jelzését. Emellett lerövidíti a jelenlegi regisztrációs rendszer tervezett határidőit, számos minimális közös előírást vezet be a hivatalos ellenőrzésekkel kapcsolatban és megőrzi a rendelet alkalmazási területét (emberi fogyasztásra szánt termékek és egyéb termékek).

2.5 Hagyományos különleges termékek

A javaslat értelmében fennmarad a termékek bejegyzésére szolgáló rendszer, azonban megszűnik azon lehetőség, hogy egy elnevezés kizárólagos használatának fenntartása nélkül, csupán azonosítási célból kerüljön bejegyzésre. A bejegyzési rendszer egyszerűsítésre került, a hagyomány kritériumát kiterjesztették 50 évre, és a rendszert a készételekre és az átalakított termékekre korlátozták.

2.6 A minőségre utaló választható kifejezések

A javaslat a jogszabályba bele kívánja foglalni a minőségre utaló választható kifejezéseket, amennyiben azok hozzáadott értékkel rendelkeznek a termék szempontjából, valamint támogatni kíván bizonyos specifikus forgalmazási előírásokat (szabadon nevelt baromfi húsa, virágméz, elsődlegesen, hidegen préselt olívaolaj) azáltal, hogy azokat az EUMSZ jogi keretéhez igazítja.

2.7 Forgalmazási előírások

A javaslat általános szabályként azt tartalmazza, hogy az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusok által fogadja el a forgalmazási előírásokat. Minden ágazat esetében jogi alapot határoz meg a címkézési kötelezettséggel kapcsolatban a gyártási hely tekintetében, a megfelelő földrajzi szinten, minden ágazat sajátosságainak megfelelően. Esettanulmányokra kerül sor, melyek a tejipari ágazattal kezdődnek.

2.8 A javaslat szerint előírnyozza, hogy az egyes rendszerek felülvizsgálata az illetékes nemzeti hatóságok feladata legyen: a tagállamok által végrehajtott ellenőrzési feladatok felügyeletét a lehető legmagasabb, akár uniós szinten kell gyakorolni, hiszen – a szóban forgó rendeletben rögzített elvekkel összhangban – így őrizhető meg az élelmiszerjoghhoz kapcsolódó rendszerek hitelessége szerte az Unióban.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az Európai Bizottság javaslata, melynek célja, hogy a termelőknek olyan eszközöket biztosítson, amelyek segítségével a vásárlókat és a fogyasztókat tájékoztatni tudják termékeik jellemzőiről és termelési sajátosságairól, továbbá amelyek megvédik őket a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szemben, fontos lépés az élelmiszerminőségre vonatkozó döntéssorozatban.

3.2 A nyomonkövethetőség fontos eszköz egy termék figyelemmel kísérésére a teljes termelési lánc során, és a címkén található információkkal párhuzamosan hozzájárul a fogyasztó világos, teljes és érthető tájékoztatásához a forgalmazott

termékkel kapcsolatban. A nyomonkövethetőség eszköze ezért a tanúsítások, a bejegyzések, valamint a folyamatokat és átadásokat rögzítő kereskedelmi dokumentáció összességén alapul majd, amelyet minden, a láncban részt vevő személy megőrizz majd, és esetleges kérésre átad az ellenőrző szervezeteknek.

3.3 A vizsgálat tárgyát képező javaslat azt irányozza elő, hogy a tagállamok végezzék el az ellenőrzéseket egy kockázatelemzést követően, amelynek célja a termékek összevetése a jelenlegi és jövőbeli szabályokkal, és azt követően alkalmazzák a megfelelő adminisztratív szankciókat. Az EGSZB azt ajánlja, hogy részesítsék előnyben a hatékony ellenőrzési pontokkal rendelkező hálózat megőrzését, növelve és alkalmazva a megfelelő tagállami ellenőrző hatóságok kompetenciáit, amelyek jelenleg a forgalmazási jogszabályokért felelősek azokban az ágazatokban, amelyek előírják ezeket.

3.4 Ezzel a kontrollrendszerek által megvalósított tevékenységgel párhuzamosan, amely elemzéseket is alkalmaz, ajánlott egyéb erőfeszítéseket és kezdeményezéseket is alkalmazni az ágazat szereplőinek nagyobb mértékű felelősségvállalására, valamint a szabályok betartása kultúrájának általánosabbá válására.

3.5 A címkéken kötelezően feltüntetendő „gyártási hely” vonatkozásában a javaslat túlságosan homályos, hiszen úgy rendelkezik, hogy a „megfelelő földrajzi szint” eseti alapon határozható meg. A paraméter megőrzése nyitva hagyná az utat azon határesetek előtt, amikor az élelmiszerek címkéjén mindössze az „EU-ban készült” homályos utalás szerepelne: ez az utalás kizárná, hogy a termék harmadik országból származik, azonban nem tükrözné a fogyasztók tájékoztatására és az átláthatóságra irányuló, dicsérendő erőfeszítést, amelyet az új forgalmazási előírások figyelembe vesznek.

3.6 A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok általános alkalmazása, ahogyan az a jelenlegi és jövőbeli forgalmazási előírások módosítására/integrálására vonatkozó javaslatban szerepel, nem teszi jelenleg lehetővé a teljes rendelet kielégítően mélyreható értékelését. Pozitívan értékelendő természetesen, hogy a jövőbeli forgalmazási előírások általános tartalmát már pontosan meghatározták, mellyel kapcsolatban eddig létrejött egy keret, amely adatokat, információkat, valamint a termékkel kapcsolatos folyamatok, beavatkozások és műveletek teljességére vonatkozó, részletes útmutatásokat tartalmaz. Mindazonáltal, bár alkalmazhatóságuk értékelése mindenképpen pozitív, és azt az elvégzett hatáselemzések is igazolják, még nem lehet azt összehasonlítani valós alkalmazásuk értékelésével, sem pedig hatékonyságukéval, sem kategóriánként, sem termékenként. Ilyen értékelésre csak akkor kerülhet sor, ha a szabályokat konkrétan alkalmazzák.

3.7 A minőségpolitikai csomagban szereplő javaslatok illeszkednek egy egyedi, teljes minőségi program kereteibe, ami azt jelenti, hogy az egyes eszközöket egymást kiegészítőnek kell tekinteni és azoknak teljes szinergiában kell működniük. Fontos azonban ügyelni arra, hogy az eszközök bármelyikével kapcsolatos változtatás ne járjon negatív vagy nem kívánt hatással a többire.

4. Részletes megjegyzések

4.1 A minőségpolitikai célkitűzés megvalósítását illetően a 112b. cikk b) bekezdésének rendelkezései nem tűnnek következetesnek: ezek alapján valamely termék akkor minősül az általános forgalmazási előírásnak megfelelőnek, ha a forgalmazásra szánt termék megfelel azon vonatkozó előírásnak, amelyet a XII. b) mellékletben felsorolt nemzetközi szervezetek valamelyike fogadott el. Az EGSZB ezért nem fogad el egy ilyen típusú rendelkezést, amely semmilyen valódi vizsgálatot nem tesz lehetővé az általános megfeleléssel kapcsolatban az általános és specifikus forgalmazási előírások tekintetében, amelyeket lényegesnek tekintenek az európai polgárok és a verseny védelme szempontjából.

4.2 A 112. k) cikkben említett kitételek úgy tűnik, nem tartalmaznak elégséges magyarázatot azokkal az indokokkal kapcsolatban, amelyek alapján a nemzeti hatóságok kivételeket alkalmazhatnának, vagy érvényben hagyhatnák a nemzeti rendelkezéseket, kifejezett hivatkozással a kenhető zsiradékokra vagy a borászati eljárásokra. Mindazonáltal azokban az esetekben, ahol az indok egy létező gyakorlat jogszerűvé tétele lenne azon későbbi szokások elterjedésének megakadályozása érdekében, amelyek eltérnek az új forgalmazási előírásoktól,

az EGSZB egyetért ezzel a döntéssel, azonban azt kéri, hogy a javaslat szövegében szerepeljen magyarázat a tartalmak világossá tételére és ennek az értelmezésnek a megerősítésére.

4.3 Az 1234/2007/EK rendelet módosítására irányuló európai parlamenti és tanácsi javaslat olyan szabályokat tartalmaz, amelyek lehetővé teszik az Európai Bizottság számára, hogy olyan jogi eszközt alkalmazva, mint a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, valamennyi, a vizsgált javaslat I. mellékletében szereplő termékre vonatkozó (a mezőgazdasági eredetű etilalkohol kivételével) specifikus forgalmazási előírásokat fogadjon el. Az EGSZB azonban azt javasolja, hogy fordítsanak különös figyelmet arra, hogy ezeknek a felhatalmazáson alapuló jogi eszközöknek a nem kellően specifikus alkalmazása esetén fennáll a veszélye annak, hogy az zavart kelt a már meghatározott forgalmazási előírásokkal szabályozott ágazatokban, így különösen a friss gyümölcs- és zöldségágazatban.

4.4 Végül pedig kitűnik, hogy az eredeti 1234/2007/EK rendeletben elvégzett kihúzások és behelyettesítések összetettsége miatt ezeket igen egyértelműen meg kell jelölni, elősegítve ezzel az olvashatóságot és érthetőséget a végfelhasználók, elsősorban a gyártók és a fogyasztók számára, hozzájárulva ilyen módon a korrektt és egységes alkalmazáshoz.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletről az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről szóló 834/2007/EK tanácsi rendelet módosításáról

(COM(2010) 759 végleges – 2010/0364 (COD))

(2011/C 218/24)

Előadó: **Richard ADAMS**

2011. január 27-én a Tanács, 2011. január 18-án pedig az Európai Parlament úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 43. cikke értelmében kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletről az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről szóló 834/2007/EK tanácsi rendelet módosításáról

COM(2010) 759 végleges – 2010/0364 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 20xx ... xx-án/én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4-5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a 2011. május 4-i ülésnapon) 156 szavazattal 6 ellenében, 10 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözlöi, hogy az Európai Bizottság a Lisszaboni Szerződés által érintett rendeletek felülvizsgálatát kihasználva egyszerűsítési intézkedéseket vezet be a szövegbe. Az egyszerűsítés azonban többnyire csak az adminisztrációra vonatkozik, pedig továbbra is szükség lenne arra, hogy a rendeleteket általánosságban is egyszerűbbé tegyék a biogazdák és -termelők számára.

1.2 Az EGSZB megemlíti, hogy az *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról* szóló, nemrégiben készített véleményében (CESE 357/2011) részletes megjegyzéseket fogalmazott meg arról, milyen következményekkel jár az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló és végrehajtási hatásköreinek kiigazítása. Ebben a javaslatban támogatja az Európai Bizottság megközelítését ezeket a hatásköröket illetően.

1.3 Az EGSZB úgy véli, hogy meg kellene tartani azoknak a csoportoknak a szerepét, amelyek a jogi aktusok végrehajtása során tanácsokkal látják el az Európai Bizottságot – különösen a civil szervezetek és az érdekelt felek hozzájárulása fontos.

1.4 Az EGSZB azt javasolja, hogy a biotermékeket azonosító új EU-logó más színű változatával jelöljék az olyan biotermékeket, amelyek az EU-n kívülről származnak.

2. A vélemény háttere

2.1 A vélemény alapja az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről szóló 834/2007/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló COM(2010) 759. számú javaslat. A rendeletmódosítás célja az, hogy az Európai Bizottságnak az említett tárgyú 834/2007/EK tanácsi rendeletben meghatározott

végrehajtási hatásköreit az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 290. és 291. cikke által a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási hatáskörök tekintetében bevezetett különbségtételnek megfelelően kiigazítsa.

2.2 Az EUMSZ 290. és 291. cikke az uniós jogalkotási aktusok végrehajtásának feltételei tekintetében módosítja az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament közötti döntéshozatali eljárásokat.

2.3 A rendeletjavaslat nagyobbik része a biocímkézésről szóló korábbi rendelet apróbb módosításaival foglalkozik, és külön hivatkozásokkal egészíti ki a szöveget hét új cikkre (38a–g.) vonatkozóan, amelyek a „Felhatalmazáson alapuló hatáskörök” címszó alatt a rendelet „hatályára vonatkozó egyedi fogalommeghatározásokat” tartalmaznak.

2.4 Külön említik a termelési szabályokat – köztük a gazdasági szereplők által betartandó követelményeket, valamint a termékek és anyagok engedélyezését –, a biotermékek jelölésére szolgáló európai uniós logót, illetve az ellenőrzési rendszerekkel kapcsolatos kérdéseket, például az ellenőrző szervek és hatóságok ellenőrzését.

3. Külön megjegyzések

3.1 A rendeletjavaslat ugyan korlátozott hatályú és javarészt technikai jellegű, ám ahhoz, hogy a biotermelés – amely a KAP egyik összetevője – jelenlegi helyzetét jobban átláthassuk, rövid magyarázat szükséges. A „biológiai” (a javaslat szóhasználatában: „ökológiai”) – röviden: „bio-” – gazdálkodás fogalma akkor fejlődött csak ki, amikor a korszerű gazdálkodási módszerek széles körben kezdték átvenni a hagyományos mezőgazdasági rendszerek helyét. Manapság olyan mezőgazdasági formának tekintik, amely a talaj termőképességének fenntartása érdekében elsősorban vetésforgót, zöldtrágyát és komposztot használ, a

kártevők ellen pedig természetes eszközökkel védekeznek. Egyáltalán nem, vagy csak szigorú korlátozások mellett használják műtrágyát és mesterségesen előállított növényvédő (gyom- és rovarirtó, illetve gombaölő) szereket, valamint növekedésszabályozó szereket, például hormonokat, antibiotikumokat (állattenyésztésben), élelmiszer-adalékanyagokat, illetve genetikailag módosított szervezeteket.

3.2 A biológiai termelési modellek ökológiai elveken, helyi, regionális és nemzeti hagyományokon, és bizonyos mértékig filozófiai értékeken alapulnak. Ennek eredményeképpen Európa-szerte számos különböző megközelítés alakult ki. A kora 1970-es években, az „európaiasodás” jegyében, valamint az egyre növekvő érdeklődésre és keresletre reagálva a biotermelést ellenőrző számos nemzeti, önkéntes szervezet közös alapokat kezdett keresni. Az 1980-as években a fogyasztók, a termelők, a feldolgozók és a kereskedők kérésére az Európai Bizottság megkezdte a biotermelésre vonatkozó szabályok összehangolását a KAP keretében. Így született a növénytermesztésről (1991),⁽¹⁾ majd az állattenyésztésről (1999)⁽²⁾ szóló rendelet.

3.3 A biotermeléssel kapcsolatos filozófia és megközelítésmód állandó változásának mértéke és a világ más tájairól érkező termelők bekapcsolódása miatt azonban az uniós szabályozás folyamatos kiigazítására, módosítására és fejlesztésére van szükség.⁽³⁾ A legutóbbi ilyen fejlemény az volt, hogy a biotermékek jelölésére 2010-ben új európai uniós logót fogadtak el, a hozzá tartozó szabályozással együtt.⁽⁴⁾

3.4 Jelenleg a biotermelésre vonatkozó szabályozások minden piaci szereplő számára egységes minimumelőírásokat határoznak meg. Az EU-ban a megművelt földterület közel 5 %-án folyik biotermesztés, a biológiai termelést igazoló tanúsítvánnyal ellátott termékek forgalma pedig eléri a 18 milliárd eurót,⁽⁵⁾ így jelentős piaci szegmensről van szó. Az uniós címke mellett az elismert nemzeti szabályozó szervek közismert saját

címkeit is fel lehet tüntetni: ez arról tájékoztathatja a fogyasztókat, hogy a termék további követelményeknek is megfelel. Az EGSZB megjegyzi, hogy a tárgyalt rendeletjavaslatban előterjesztett, a jogszabályok egyszerűsítésére irányuló módosítások korlátozott hatályúak és technikai jellegűek.

3.5 Az EGSZB a 290. és 291. cikk szélesebb körű kihatásairól részletesen kifejtette nézeteit az *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alaphól (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról* szóló, nemrégiben készített véleményében (CESE 357/2011).

3.6 Ebben az esetben – amely a biotermelésre vonatkozó szabályozás egységesítésére való folyamatos törekvés része is egyben – az EGSZB támogatja a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási hatásköröknek az Európai Bizottság által a javasolt rendeletben felvázolt megközelítését. Emellett azonban az EGSZB az alábbi megjegyzéseket kívánja tenni.

3.7 Meg kellene tartani azoknak a csoportoknak a szerepét, amelyek a jogi aktusok végrehajtása során tanácsokkal látják el az Európai Bizottságot – különösen a civil szervezetek és az érdekelt felek hozzájárulása fontos. A biotermelés és a biotermékek értékesítése továbbra is igen összetett terület, amelynek csak javára szolgál az érdekek széles körű képviselése.

3.8 Az új uniós biotermék-logó használata a jövő évtől kezdve kötelező. Át kellene gondolni azt a javaslatot, hogy a logó használatát – szabályozott feltételek mellett – nem uniós országokból származó termékekre is terjesszék ki, és érdemes lenne megfontolni ennek jelzésére a logó valamilyen módon, például más szín használatával történő megkülönböztetését.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

(1) 2092/91/EGK rendelet.

(2) 1804/99/EGK rendelet.

(3) A Biogazdálkodási Mozgalmak Nemzetközi Szövetsége (IFOAM) 115 országból több mint 750 tagot számlál.

(4) Az Európai Bizottság 271/2010/EU rendelete.

(5) 2009. évi számadatok.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi .../.../EU rendeletre a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 165/94/EK és a 78/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

(COM(2010) 745 végleges – 2010/0365 (COD))

(2011/C 218/25)

Előadó: **Seppo KALLIO**

2011. január 18-án mind az Európai Parlament, mind pedig a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 42. cikke, 43. cikkének (2) bekezdése, illetve 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi .../.../EU rendeletre a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 165/94/EK és a 78/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

COM(2010) 745 végleges – 2010/0365 COD.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2011. április 6-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. május 4-5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a 2011. május 4-i ülésnapon) 150 szavazattal 6 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) hangsúlyozza, hogy az EU közös agrárpolitikája és annak helyes irányítása az egész élelmiszerlánc és a mezőgazdasági termelők szempontjából is fontos. A KAP bonyolult és nehézkes adminisztratív eljárásai igen gyakran nagy terhet jelentenek a mezőgazdasági termelők számára. Ha a javasolt egyszerűsítési és reformintézkedések hatékonyabbá teszik az adminisztrációt és javítják a hatóságok fellépési lehetőségeit, akkor a javaslatnak van létjogosultsága.

1.2 Az EGSZB külön felhívja a figyelmet arra, hogy az új hatáskörök egy része azt eredményezi, hogy a kifizető ügynökség és az igazoló szerv tevékenysége miatt a tagállamok adminisztratív kiadásai megnövekedhetnek. A javaslat végrehajtása során el kellene kerülni ezt a problémát.

1.3 Az EGSZB szerint további magyarázatra van szükség a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására vonatkozó hatáskörök kiterjedése tárgyában. A szóban forgó szabályokat világosabban és pontosabban kellene megfogalmazni, mint ahogyan most az európai bizottsági javaslatban szerepelnek.

1.4 Az EGSZB fontosnak tartja, hogy az alaprendelet tartalmazza mindazokat a lényegi szabályokat, amelyek lefektetik az agrárpolitika alapvető irányvonalait. Egyéb esetekben a hatáskör az Európai Bizottságra ruházható. Az agrárpolitikában igen tágra kell szabni a végrehajtási hatáskörök határait, hogy az adminisztráció hatékonyan tudjon működni.

1.5 Az EGSZB szerint elengedhetetlen, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadása esetén az Európai Bizottság elegendő alkalmat biztosítson a tagállami szakértők meghallgatására. Nyílt és széles körű konzultációs eljárással

csökkenthető az a bizonytalanság és információhiány, amely a reform kidolgozása során felmerült. A tagállamoknak kellő beleértési lehetőséget kell adni a részletes szabályok kidolgozásába.

1.6 Az EGSZB reméli, hogy a rendelet javasolt módosításai hatékonyabbá teszik az uniós agrárpolitika finanszírozását és irányítását, ami egyszerűsítést és a felesleges bürokrácia csökkentését is jelentené. Sajnálatos, hogy a finanszírozásra vonatkozó rendelkezések szakértői segítség nélkül igen nehezen érthetőek és értelmezhetőek. Ezért az egyszerűsítési folyamatot folytatni kell és hatékonyabbá kell tenni.

2. Általános megjegyzések

2.1 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikke kimondja, hogy a jogalkotási aktusok felhatalmazást adhatnak az Európai Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják.

2.2 Az EUMSZ 291. cikke értelmében ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház az Európai Bizottságra.

2.3 Az Európai Bizottság javaslatának a célja egy olyan jogalkotási aktus létrehozása, amely hatáskörrel ruházza fel az Európai Bizottságot, hogy bizonyos kérdésekben felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat (EUMSZ 290. cikk) vagy végrehajtási rendelkezéseket (EUMSZ 291. cikk) fogadhasson el. Az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló hatásköreit az egyes kérdésekben az alaprendelet határozza meg jogalkotási aktusként. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása előtt

az Európai Bizottság konzultál a tagállami szakértőkkel, komitológiai eljárást azonban ilyen ügyekben nem szerveznek. A végrehajtási rendelkezéseket az Európai Bizottság a komitológiai eljárás szerint hozza meg, azaz a tagállami szakértők észrevételeket tehetnek és formálisan szavazhatnak is a jogszabályjavaslatokról.

2.4 Az Európai Bizottság javaslatának másik célja az egyszerűsítés, két tanácsi rendelet hatályon kívül helyezése, illetve az azokban foglalt rendelkezéseknek a javasolt rendeletbe történő beépítése révén. A javaslat ezenkívül a tagállamok adminisztratív terheinek csökkentését is célozza a behajtási eljárások egyszerűsítése által.

3. Részletes megjegyzések

3.1 Az Európai Bizottságnak az agrárpolitika területén mindig is széles hatáskörei voltak. Az Európai Bizottság most azt javasolja, hogy az ellenőrzésre és az irányításra vonatkozó rendelkezéseket és a különös kötelezettségeket ún. felhatalmazáson alapuló jogi aktusokban határozzák meg. Időnként már a jelenlegi agrártámogatások kifizetési, számviteli és ellenőrzési rendszereinek értelmezése és tagállami alkalmazása is gondot okozott. Jogos a kérdés, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vajon jobb feltételeket biztosítanak-e a pénzügyi irányításhoz. Fennáll továbbá a veszélye, hogy a felhatalmazáson

alapuló jogi aktusok bevezetéséből eredően a támogatások kezelése és ellenőrzése esetleg többletkiadásokkal jár a tagállamok számára.

3.2 Az Európai Bizottság javaslata tucatszámú olyan pontot tartalmaz, amely feljogosít felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására. Ezek a hatáskörök többek közt a kifizető ügynökségek feladataira és jóváhagyási eljárásaira, az igazoló szerv kijelölésére, az előirányzatok hatékony kezelésére és a támogatásokra vonatkozó információk nyilvánosságra hozatalára vonatkoznak. Az átruházott hatáskörökkel kapcsolatos részletek és az Európai Bizottságra ruházandó hatáskörök határai sok kérdést vetnek fel. A javasolt hatáskörök túl tágak és általános jellegűnek tűnnek.

3.3 Különösen az igazoló szerv feladatait kellene pontosabban meghatározni, mivel a javaslat nem jelentheti e szerv feladatkörének kiszélesítését.

3.4 A javaslatban szerepel továbbá több olyan pont is, amelyek a végrehajtási rendelkezések meghozatalára vonatkozó hatásköröket érintik. Ezek a hatáskörök a költségvetési fegyelem betartására, az Európai Bizottságnak benyújtandó dokumentumokkal kapcsolatos szabályokra és a számlák ellenőrzésére és jóváhagyására vonatkoznak. Úgy tűnik, ezek a hatáskörök jobban meg lettek határozva, mint a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletrre az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap finanszírozási rendszerébe tartozó ügyletek tagállamok által végzett vizsgálatáról szóló 485/2008/EK tanácsi rendelet módosításáról

(COM(2010) 761 végleges – 2010/0366 (COD))

(2011/C 218/26)

Önálló előadó: **Nikolaos LIOLIOS**

2011. február 1-jén a Tanács és 2011. január 18-án az Európai Parlament úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 42. cikke, 43. cikkének (2) bekezdése és 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletrre az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap finanszírozási rendszerébe tartozó ügyletek tagállamok által végzett vizsgálatáról szóló 485/2008/EK tanácsi rendelet módosításáról

COM(2010) 761 végleges – 2010/0366 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2011. április 6-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 4-i ülésnapon) 149 szavazattal 3 ellenében, 13 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Abból a célból, hogy az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap finanszírozási rendszerébe tartozó ügyletek tagállamok által végzett vizsgálatáról szóló 485/2008/EK tanácsi rendeletet összehangoljuk a Lisszaboni Szerződéssel, az EGSZB javasolja az Európai Bizottság e rendeletben meghatározott végrehajtási hatáskörének az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 290. és 291. cikke által bevezetett, az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló és végrehajtási hatáskörei közötti különbségtételhez való hozzáigazítását.

1.2 Az EGSZB amellet foglal állást, hogy az Európai Unió jogi aktusainak kidolgozása során folytassanak konzultációt az érdekelt felekkel, valamint törekedjenek szakmai ismeretek szerzésére és felhasználására.

1.3 A 485/2008/EK rendeletnek az EUMSZ 290. cikkével való harmonizációját illetően az EGSZB úgy véli, hogy a bizottsági javaslat a felhatalmazásnak a fenti cikk (1) bekezdése második albekezdésében a jogalkotó által meghatározott alapvető határain belül marad. Az Európai Bizottság által a rendeletjavaslat 1. cikk (2) bekezdése második mondatának tartalmára vonatkozóan tett javaslat egyértelműen körülhatárolja a felhatalmazás célját, tartalmát és alkalmazási körét.

1.4 Az EGSZB szerint ugyanakkor az Európai Bizottság nem tartja tiszteletben a felhatalmazásnak az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése második albekezdésében a jogalkotó által meghatározott időbeli kritériumait. Amint azt az új rendeletjavaslat 13a. cikke megfogalmazza, az Európai Bizottság azon javaslata,

amely szerint a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására vonatkozó felhatalmazást határozatlan időre kapta, túllép a jogalkotó által előírtakon, mely szerint a felhatalmazás időtartamát pontosan meg kell határozni, továbbá ellentmond az arányosság elvének, és kérdéseket vet fel a legitimitás elvével kapcsolatban is.

1.5 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság felhatalmazását egyértelműen, pontos időtartamra kell meghatározni. Az EGSZB elfogadja, hogy azt a határidőt, amelyen belül az Európai Parlament és a Tanács kifogást emelhet a felhatalmazáson alapuló jogi aktus ellen, az előző rendszer szerinti három hónapról kettőre csökkentsék, azzal a feltétellel, hogy azt az időt, amellyel e határidő esetleg meghosszabbítható, szintén két hónapra módosítsák.

1.6 Az EGSZB fenntartásának ad hangot az Európai Bizottság végrehajtási hatáskörét érintő rendelkezéseknek a javasolt 13d. cikkben található értékelése kapcsán. E cikk a módosítás alatt lévő ⁽¹⁾ 1290/2005/EK rendeletrre ⁽²⁾ hivatkozik. A módosított 1290/2005/EK rendelet valóban különösen releváns a 485/2008/EK rendelet szempontjából, annak tartalma azonban még nem ismert. ⁽³⁾ Mivel azonban a módosított 1290/2005/EK rendelet vonatkozó cikke az Európai Parlament és a Tanács 2011. február 16-i, 182/2011/EU sz., a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek

⁽¹⁾ Javaslat a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK tanácsi rendelet módosítására, valamint a 165/94/EK és a 78/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezésére.

⁽²⁾ A Tanács 2005. június 21-i 1290/2005/EK rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról (HL L 209., 2005.8.11., 1. o.).

⁽³⁾ Lásd a 4.2. pontot.

megállapításáról szóló rendeletében⁽⁴⁾ meghatározott új komitológiai eljárásra utal, és mivel ez az új eljárás leegyszerűsíti az eddig alkalmazott eljárást, az EGSZB úgy véli, hogy a javasolt új 13d. cikk alkalmazása nem okoz problémát.

2. A vélemény általános kerete

2.1 A szóban forgó rendeletre vonatkozó módosítási javaslatban az Európai Bizottság támogatja, hogy a 485/2008/EK tanácsi rendelet értelmében ráruházott végrehajtási hatáskörök hozzáigazítsák az EUMSZ 290. és 291. cikke által a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási hatáskörök tekintetében bevezetett különbségtételhez.

2.2 Az EUMSZ új 291. cikke az Európai Közösséget létrehozó szerződés régi 202. cikkének harmadik franciabekezdésén és 211. cikkének negyedik franciabekezdésén alapul, amelyek végrehajtási hatáskörökkel ruházzák fel az Európai Bizottságot és – bizonyos feltételek mellett – a Tanácsot. Ezzel szemben az EUMSZ 290. cikke új felhatalmazást ad az Európai Bizottságnak olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit egészítik ki, vagy módosítják. Az EUMSZ 291. cikke szabályozza a végrehajtási hatáskörök Európai Bizottság, illetve – egyes esetekben – Tanács általi gyakorlását.

2.3 Az Európai Bizottság javaslatában a 485/2008/EK rendeletnek az EUMSZ 290. cikkével való harmonizációjával mindekenélőtt a rendeletjavaslat új 1. cikkének (2) bekezdése, valamint 13a., 13b. és 13c. cikke foglalkozik. Az EUMSZ 291. cikkével való harmonizáció pedig elsősorban a rendeletjavaslat új 13d. cikkén keresztül valósul meg.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB amellet foglalt állást, hogy az Európai Unió jogi aktusainak kidolgozása során folytassanak konzultációt az érdekelt felekkel, valamint hogy törekedjenek szakmai ismeretek szerzésére és felhasználására. Az EGSZB úgy látja, hogy e lépések különös jelentőséggel bírnak a 485/2008/EK rendeletnek a Lisszaboni Szerződéssel való harmonizációjára tett jelenlegi javaslat szempontjából, mivel véleménye szerint az egyszerűsítést célzó módosítások alkalmazási köre nem korlátozott, és azok nem pusztán technikai jellegűek. A módosítások a mezőgazdasággal kapcsolatosak, amely különösen érzékeny terület, és amely az EUMSZ 4. cikke (2) bekezdésének d) pontja értelmében megosztott hatáskörbe tartozik, és ugyanezen Szerződés 43. cikkének rendelkezései vonatkoznak rá.

3.2 Az Európai Bizottság 485/2008/EK rendelet szerinti végrehajtási hatásköreinek a végrehajtási hatáskörök és a felhatalmazáson alapuló hatáskörök közötti különbségtételhez való igazítása során egyértelmű különbséget kell tenni az EUMSZ 290. cikke szerinti „kvázi jogalkotási” intézkedések és a 291. cikke szerinti végrehajtási jogi aktusok között. Az Európai

Bizottság az EUMSZ 290. cikkének végrehajtásáról szóló közleményében⁽⁵⁾ megjegyzi, hogy a jogalkotó a hatékonyság érdekében ad felhatalmazást az Európai Bizottságnak felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására, melyek segítségével az kiegészítheti, illetve módosíthatja a jogalkotó munkáját. Az ilyen felhatalmazás mindig fakultatív, és meg kell felelnie a Szerződésben meghatározott feltételeknek. Ezzel szemben az EUMSZ 291. cikke lehetővé teszi az Európai Bizottság számára végrehajtási, de nem jogalkotási jellegű aktusok elfogadását. [Az EUMSZ 291. cikkének (1) bekezdése, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (3) bekezdése szerint] a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtása és megvalósítása a tagállamok feladata, melyek így saját felelősségi körükön belül járnak el, nem pedig az Unióon belül. A tagállamok hatásköre ezért csak akkor korlátozható, ha a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtását azonos feltételek szerint kell megvalósítani. Az Európai Bizottságnak csupán ebben az esetben kell az EUMSZ 291. cikke szerinti végrehajtási hatáskörét kötelező módon gyakorolnia.⁽⁶⁾

3.3 Amikor a jogalkotó az Európai Bizottságot felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására hatalmazza fel, minden egyes jogi aktust illetően meg kell határoznia e felhatalmazás hatályát. Az EUMSZ 290. cikke (1) bekezdésének második albekezdése előírja, hogy a jogalkotónak kifejezetten meg kell határoznia a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Ezzel tehát a felhatalmazás tekintetében két korlátot szab: tartalmi és időbeli korlátot.⁽⁷⁾

3.4 Ebben a véleményben azt kell megvizsgálni, hogy a rendeletjavaslatban a jogalkotó tiszteletben tartja-e ezeket a tartalmi és időbeli korlátozásokat.

3.5 A felhatalmazás tárgyának korlátait a rendeletjavaslat 1. cikkének (2) bekezdése fogalmazza meg, és azoknak az intézkedéseknek az Európai Bizottság által összeállított jegyzékére vonatkozik, amelyek természetüknél fogva nem alkalmasak a kereskedelmi okmányok vizsgálata révén az utólagos ellenőrzésre, és amelyekre nem alkalmazzák majd a vonatkozó rendeletet.

3.6 A felhatalmazás valójában világos és jól körülhatárolt. Nem mond ellent az EUMSZ 290. cikkének, mivel gyakorlatilag a jogalkotási aktus nem alapvető elemekre vonatkozik, és mivel a felhatalmazás céljai, tartalma és alkalmazási köre kielégítő módon meg van határozva.

3.7 Ami a felhatalmazás időbeli korlátait illeti, az Európai Bizottság a rendeletjavaslat 13a. cikkében azt javasolja, hogy az Európai Bizottság kapjon határozatlan időre szóló felhatalmazást a vizsgált rendeletben említett hatáskörökön alapuló jogi aktusok elfogadására. Az Európai Bizottságnak ez a javaslata kifejezetten sérti az EUMSZ 290. cikke (1) bekezdésének második albekezdését, amely úgy rendelkezik, hogy a jogi aktusok, más elemek mellett, kifejezetten meghatározzák a felhatalmazás időtartamát.

⁽⁴⁾ HL L 55., 2011.2.28., 13. o. E rendelet hatályon kívül helyezi a Tanács 1999. június 28-i, az Európai Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlásának módozatait rögzítő határozatát (HL L 184., 1999.7.17., 23. o.).

⁽⁵⁾ COM(2009) 673 végleges.

⁽⁶⁾ COM(2009) 673 végleges, 4. oldal és az azt követő részek.

⁽⁷⁾ Az Európai Bizottság ugyanezt a megállapítást teszi az alábbi dokumentumban: COM(2009) 673 végleges, 6. és azt követő oldalak.

3.8 Amint az Európai Bizottságnak az EUMSZ 290. cikke végrehajtásáról szóló közleményéből⁽⁸⁾ kiderül, a vizsgált javaslatot a következő érv indokolja: a felhatalmazás időtartamának a jogalkotó általi világos korlátozására vonatkozó követelmény „nem az úgynevezett megszüntetésre vonatkozó rendelkezések (»sunset clauses«) alkalmazásának gyakorlatát kívánja szentesíteni. Amennyiben ilyen rendelkezéseket foglalnak bele egy jogalkotási aktusba, akkor az automatikusan megszünteti a Bizottságnak adott felhatalmazást, és gyakorlatilag arra kötelezi az intézményt, hogy a jogalkotó által megszabott időtartam leletékor új jogalkotási javaslatot terjesszen elő. A 290. cikk első sorban azt írja elő, hogy egyértelműen és kiszámíthatóan meg kell határozni a felhatalmazásokat; ellenben nem teszi kötelezővé, hogy megszüntetési határidőket írjanak elő a Bizottság számára.” Ezért az Európai Bizottság véleménye szerint a felhatalmazásoknak elvileg határozatlan időre kellene szólniuk. Hogy még alaposabban megindokolja ezt az álláspontot, emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 290. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerint az Európai Tanács és a Parlament dönthet a felhatalmazás visszavonásáról: „A visszavonás a megszüntetésre vonatkozó rendelkezéssel azonos joghatást fejt ki; mindkét rendelkezés megszünteti a Bizottságnak adott felhatalmazást, és – amennyiben szükséges és helyénvaló – újabb jogalkotási javaslat előterjesztésével bízza meg az intézményt. Más megfogalmazásban: amennyiben a jogalkotó valamely területen szükségesnek tartja a felhatalmazás állandó megbízatással válásának elkerülését, visszavonási jogot köthet ki saját maga számára. E jog emellett rugalmasabb alkalmazást tehet lehetővé, mint az automatikus megszüntetésre vonatkozó rendelkezés.”

3.9 Közleményének mellékletében az Európai Bizottság mintákat közöl a Szerződés új cikkének végrehajtására. A felhatalmazás időbeli korlátainak vonatkozásában az Európai Bizottság vagy határozatlan időt, vagy pedig egy érvényességi időtartam megállapítását javasolja. Amennyiben ez utóbbit az Európai Parlament vagy a Tanács nem vonja vissza, akkor az a korábbiak megfelelő időtartamra automatikusan meghosszabbodik.⁽⁹⁾

3.10 Az a tény, hogy az Európai Bizottság határozatlan időre szóló felhatalmazást kap felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására, semmiképpen sem jelenti a felhatalmazás időtartamának világos meghatározását. A Szerződés határozottan megköveteli, hogy ezt az időtartamot pontosan meghatározzák annak érdekében, hogy a jogalkotó rendszeresen és hatékonyan ellenőrizhesse az Európai Bizottságot. Az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek a felhatalmazás visszavonására vonatkozó joga, amelyről az EUMSZ 290. cikke (2) bekezdésének a) pontja rendelkezik, nem helyettesítheti a felhatalmazás időtartamának kifejezett meghatározását, amelyet a jogalkotónak kell rögzítenie. A visszavonás joga további biztosítékot jelent a jogalkotó jogai megsértésének elkerülésére. Ha ezeket a hatásköröket határozatlan időre az Európai Bizottságra ruháznák, sérülne az a kötelezettség, hogy ezt a felhatalmazást az EUMSZ 290. cikke értelmében időben korlátozni kell, az intézmény pedig túllépne hatásköreit.

3.11 Az EUMSZ 4. cikke (2) bekezdésének d) pontja értelmében egyébként a mezőgazdasági ágazat az Unió megosztott hatáskörébe tartozik. Következésképpen az erre a területre vonatkozó valamennyi uniós jogalkotási kezdeményezésnek tiszteletben kell tartania a szubszidiaritás elvét (EUSZ, 5. cikk,

(3) bekezdés). A vizsgált módosított rendelet az európai bizottsági és tagállami ellenőrzéseket, az egymásnak nyújtott támogatásokat és az általuk folytatott együttműködést érinti, azoknak az intézkedéseknek a vonatkozásában, amelyek az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap finanszírozási rendszerének részét képezik. Az európai szintű egységes megközelítés kidolgozásának szükségessége indokolta teszi, hogy az Unió rendeletet fogadjon el. Az arányosság elvének megfelelően (EUSZ, 5. cikk, (4) bekezdés) az Unió fellépése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges. Az Európai Bizottságnak a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására vonatkozó, határozatlan időre szóló felhatalmazása ellentétes e felhatalmazás időtartama meghatározásának követelményével, amely lehetővé kívánja tenni az Európai Bizottság rendszeres és hatékony ellenőrzését, amikor „kvázi-jogalkotási” intézkedéseket fogad el. Ezért egy ilyen eljárás sértene az arányosság és tágabb értelemben véve a szubszidiaritás elvét, így a szubszidiaritás elvének megsértése miatt a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló 2. sz. jegyzőkönyv 8. cikke alapján kereset benyújtását indokolná az Európai Unió Bíróságához.⁽¹⁰⁾

3.12 Az Európai Bizottságnak a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására vonatkozó felhatalmazása egyébként a hatáskörök szétválasztásának kérdését is érinti. Miközben az Európai Parlament és a Tanács az Európai Unió jogalkotó szervei, kivételnek minősül, hogy az Európai Bizottságot, amely végrehajtói hatalommal bíró szervezet, „kvázi jogalkotási” intézkedések elfogadásának hatáskörével ruházzák fel. Tekintettel az alapvető demokratikus legitimitás itt felmerülő problematikájára, tiszteletben kell tartani, hogy a jogalkotó a felhatalmazás céljainak, tartalmának, alkalmazási körének és időtartamának meghatározását írta elő. Mivel a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok európai bizottság általi elfogadásának ellenőrzésére vonatkozóan az EUMSZ 290. cikke nem tartalmaz a 291. cikk (3) bekezdésében foglaltakhoz hasonló kitételeket, fontos, hogy változatlanul fennmaradjon a Tanács és az Európai Parlament ellenőrzési joga.

3.13 A határozatlan időre szóló felhatalmazással összevetve az Európai Bizottság által javasolt másik opció, a számára adott felhatalmazás automatikus meghosszabbodása az Európai Unió elsődleges jogának hasonlóan súlyos megsértését eredményezné.

3.14 Végezetül az a tény, hogy az Európai Bizottság határozatlan időre szóló felhatalmazást kap a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására, nem jelenti az EUMSZ 290. cikkével való következetes harmonizációt. Az Európai Tanács és a Parlament azon joga, hogy visszavonhatja ezt a felhatalmazást, nem feledtetheti el az egyértelműen meghatározott időtartam létjogosultságának okát, vagyis hogy az Európai Bizottság „kvázi jogalkotási” intézkedéseit a jogalkotónak rendszeresen és hatékonyan ellenőriznie kell. Amikor az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogad el, jogalkotói hatáskört gyakorol, amely nem a sajátja. Szó sem lehet az illetékes szerv, ez esetben a jogalkotó azon jogának korlátozásáról, hogy rendszeres és hatékony ellenőrzést végezhesen. Tekintettel arra, hogy a mezőgazdaság az Unió megosztott hatáskörébe tartozik, valamint hogy következőképpen valamennyi vonatkozó uniós jogalkotási kezdeményezésnek összhangban kell lennie a szubszidiaritás és az arányosság elvével, vissza kell utasítani az Európai Bizottság javaslatát, amelynek értelmében határozatlan időre szóló felhatalmazást kapna felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására.

⁽⁸⁾ COM(2009) 673 végleges, 5. o. és tovább.

⁽⁹⁾ COM(2009) 673 végleges, A cikk, 12. o.

⁽¹⁰⁾ HL C 83., 2010.3.30., 206. o.

3.15 A rendeletjavaslat új 13c. cikke által megállapított, az értesítés napját követő két hónapos időtartam, amelyen belül az Európai Parlament és a Tanács kifogást emelhet, visszalépést jelent a mostanáig érvényes három hónaphoz képest. Az eljárás felgyorsítására és hatékonyabbá tételére tekintettel az EGSZB nem ellenzi ennek az időtartamnak a lerövidítését, feltéve, hogy esetleges meghosszabbítását két hónapban határozzák meg.

3.16 A rendeletjavaslat 13d. cikke az EUMSZ 291. cikkének végrehajtására vonatkozik, és összhangban áll annak tartalmával. Egy másik alkalmazandó szöveg a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló, 2011. február 16-i 182/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet,⁽¹¹⁾ amely egyszerűsíti az eddigi komitológiai eljárást, és csak két típusú eljárást tartalmaz, nevezetesen a tanácsadó bizottsági eljárást és a vizsgálóbizottsági eljárást.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Az EGSZB megjegyzi, hogy a felkérés alapján olyan kérdésekről kell véleményt nyilvánítania, amelyek tartalma

még nem pontosan meghatározott. Az Európai Bizottság javaslatának negyedik preambulumbekkezdése például a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet 41d. cikkének (1) bekezdésére utal, míg a rendeletjavaslat 13d. cikke ugyanezen szöveg⁽¹²⁾ 42d. cikkének (2) bekezdésére, ami azonban nem tartalmaz sem 41d., sem 42d. cikket.

4.2 Bár az Európai Bizottság előterjesztette a fenti rendelet módosítására vonatkozó javaslatát,⁽¹³⁾ az elfogadási eljárás nem ért még véget; sem az Európai Unió Tanácsa, sem az Európai Parlament nem fogadta még el. Még ha elfogadásra is kerül, a 41d. és a 42d. cikkek a 1290/2005/rendelet új szövegére utalnak majd, amelynek eltérő lesz a számozása. Az Európai Bizottság e javaslatában az 1. cikk 26. pontja megállapítja, hogy a 41. cikket el kell hagyni, és nem esik szó 41d. cikkről. Meglepő ezért, hogy az Európai Bizottság a 485/2008/EK rendelet módosításának folyamatával foglalkozik, miközben a javaslatának alapvető tartalmát jelentő 1290/2005/EK rendelet tulajdonképpen nem ismert.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ HL L 55., 2011.02.28., 13. o. E rendelet hatályon kívül helyezi a Tanács 1999. június 28-i, az Európai Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlásának módozatait kijelölő határozatát (HL L 184., 1999.7.17., 23. o.).

⁽¹²⁾ HL L 209., 2005.8.11., 1. o.

⁽¹³⁾ Javaslat a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK tanácsi rendelet módosítására, valamint a 165/94/EK és a 78/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezésére irányulóan, COM(2010) 745 végleges.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről

(COM(2010) 517 végleges – 2010/0273 (COD))

(2011/C 218/27)

Főelőadó: **Peter MORGAN**

2011. január 20-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről

COM(2010) 517 végleges – 2010/0273 (COD).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elnöksége 2011. február 15-én a „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekciót bízta meg a véleménytervezet kidolgozásával.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 4-i ülésnapon) az eljárási szabályzat 59. cikke alapján főelőadót jelölt ki Peter Morgan személyében, és 173 szavazattal 1 ellenében, 7 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság üdvözlöi az Európai Bizottságnak az információs rendszerek elleni támadásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslatra irányuló közleményét. Az EGSZB osztja az Európai Bizottság mély aggodalmát a számítógépes bűnözés európai elterjedtsége miatt, valamint azokkal a károkkal kapcsolatban, amelyeket ez az egyre nagyobb léptékű fenyegetés jelenleg és a jövőben a gazdaságra és a polgárok jólétére gyakorolhat.

1.2 Az EGSZB osztja az Európai Bizottság amiatti csalódottságát, hogy a 27 tagállamból egyelőre csupán 17 erősítette meg az Európa Tanács számítógépes bűnözésről szóló egyezményét.⁽¹⁾ Az EGSZB felkéri a többi tagállamot, nevezetesen Ausztriát, Belgiumot, a Cseh Köztársaságot, az Egyesült Királyságot, Görögországot, Írországot, Lengyelországot, Luxemburgot, Máltát és Svédországot,⁽²⁾ hogy mielőbbi ratifikálják a számítógépes bűnözésről szóló egyezményt.

1.3 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy sürgősen szükség van egy olyan irányelvre, amely naprakésszé teszi az információs rendszerek elleni támadások során megvalósított bűncselekmények meghatározását, és amely e sarkalatos probléma hatékony kezelése érdekében javítja az Európai Unión belül a büntetőjogi koordinációt és együttműködést.

1.4 Tekintettel arra, hogy sürgős jogalkotási tevékenység szükséges az információs rendszerek elleni támadásokkal foglalkozó célzott jogszabályok kidolgozásához, az EGSZB egyetért az Európai Bizottság abbéli döntésével, hogy a számítógépes bűnözés és meghatározott szegmensét nem jogalkotási intézkedésekkel alátámasztott irányelv útján szabályozza.

1.5 Ugyanakkor, ahogyan azt korábbi véleményében már jelezte,⁽³⁾ az EGSZB azt szeretné, ha az Európai Bizottság ezen irányelvjavaslat kidolgozásával párhuzamosan előkészítene

egy a számítógépes bűnözésre vonatkozó átfogó uniós jogszabályt is. Az EGSZB úgy véli, hogy a digitális menetrend és az Európa 2020 stratégia⁽⁴⁾ sikeréhez egy olyan átfogó keretre van szükség, amely a bűnüldözés és a büntetések kiszabása mellett a megelőzéssel, a felderítéssel és az oktatással kapcsolatos kérdésekkel is foglalkozik.

1.6 Az EGSZB reméli, hogy kellő időben olyan javaslatokat kap kézhez az Európai Bizottságtól, amelyek az internetbiztonság általános kérdésének kezelését célzó átfogó keretek kidolgozására irányulnak. Tíz évre előretékelve, amikor a lakosságnak már nagy része használja az internetet, illetve a legtöbb gazdasági és társadalmi tevékenység az internethasználattól függ, elképzelhetetlen lesz, hogy még mindig a manapság jellemző rendszertelen és strukturálatlan megközelítést alkalmazzuk az internethasználat kapcsán, hiszen addigra e tevékenység gazdasági értéke már felbecsülhetetlen lesz. Összetett kérdésekkel kell majd foglalkozni, köztük olyan kihívásokkal, mint az adatbiztonság, a magánélet védelme vagy éppen a számítógépes bűnözés. A légi közlekedés biztonságát központi hatóság szabályozza, amely előírásokat készít a légi járművek, a repülőterek és a légitársaságok üzemeltetésére vonatkozóan. Ideje létrehozni egy hasonló hatóságot az internetbiztonság területén is, amely az egyszerű terminálokra (személyi számítógépek, táblagépek, telefonok), a hálózati biztonságra, az internetes honlapok biztonságára és az adatbiztonságra vonatkozó előírásokat dolgozta ki. Az internet fizikai konfigurációja kulcsfontosságú szerepet tölt be a számítógépes bűnözés elleni küzdelemben. Az EU-nak internetszabályozási hatáskörrel rendelkező szervre lesz szüksége.

1.7 Az irányelv a bűncselekmények fogalommeghatározására és a vonatkozó büntetési tételekre összpontosít majd. Az EGSZB kéri, hogy ezzel egyidejűleg fordítsanak figyelmet a jobb biztonsági intézkedések segítségével megvalósítható megelőzésre is. A berendezésgyártók számára olyan előírásokat kellene lefektetni, amelyek nyomán azok egyszerűen kezelhető eszközöket készítenének. Elfogadhatatlan, hogy az eszközök, és ezáltal a hálózat biztonsága a felhasználók pillanatnyi hangulattól függ. Fontolóra kellene venni egy európai szintű elektronikus személyazonosító rendszer bevezetését, amit nagy körültekintéssel kellene megalkotni, hogy kizárható legyen a az

⁽¹⁾ Az Európa Tanács egyezménye a számítógépes bűnözésről, Budapest, 2001. november 23., CETS 185.

⁽²⁾ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁽³⁾ EGSZB-velemény: A biztonságos információs társadalomra irányuló stratégia, HL C 97., 2007.4.28., 21. o. (TEN/254).

⁽⁴⁾ COM(2010) 245 és COM(2010) 2020.

egyének magánéletébe való indokolatlan beavatkozás. Meg kellene kezdeni az IPv6 által kínált biztonsági funkciók teljes mértékű kiaknázását, továbbá a digitális ismeretekre vonatkozó valamennyi tanterv alapvető elemévé kellene tenni a személyes internetbiztonság oktatását, ideértve az adatbiztonság kérdését is. Az EGSZB javasolja, hogy az Európai Bizottság tekintse át az ilyen kérdésekkel foglalkozó korábbi EGSZB-veleményeket. (5)

1.8 Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy a javasolt irányelv kellően kiterjed az információs rendszerek elleni, botnetek (6) felhasználásával megvalósított támadásokra, köztük a szolgáltatásmegtagadást okozó (*Denial of Service*) támadásokra is. (7) Az EGSZB arról is meg van győződve, hogy az irányelv segítségével a hatóságok el tudnak majd járni olyan számítógépes bűncselekmények esetén, amelyek a hálózatok nemzetközi kölcsönös összekapcsolhatóságát kísérlik meg rosszsziszeműen kihasználni, illetve olyan elkövetőkkel szemben, akik a számítógépes bűnözés kifinomult eszköztárának segítségével kívánnak névtelenségbe burkolózni.

1.9 Az EGSZB örömmel veszi tudomásul a vonatkozó bűncselekmények irányelvben szereplő felsorolását, különösen a „jogsértő adatszerzés” beemelését és a „bűncselekmények elkövetésére használt eszközök” egyértelmű felsorolását.

1.10 Figyelemmel azonban a bizalom és a biztonság fontosságára a digitális gazdaság területén, valamint a számítógépes bűnözés által okozott hatalmas éves kiadásokra, (8) az EGSZB azt javasolja, hogy az irányelvben szereplő büntetések súlyossága tükrözze az elkövetett bűncselekmények súlyát, és bírjon visszatartó erővel az elkövetőkre nézve. A javasolt irányelvben szereplő minimális büntetési tétel kettőtől öt évig terjedő börtönbüntetés (az öt év súlyosbító körülmények esetén alkalmazandó). Az EGSZB véleménye szerint számos, az elkövetett bűncselekmény súlyától függő büntetési tételt kellene megállapítani.

1.11 Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság használja ki a kínálózó alkalmat arra, hogy szigorúbb büntetési

tételek megállapításával erőteljes üzenetet küldhet egyrészt az elkövetőknek, másrészt pedig a megerősítésre váró polgároknak. Az Egyesült Királyságban például az információs rendszerek elleni nagyszabású támadások elkövetői 10 évig terjedő szabadságvesztéssel sújthatók, (9) míg Észtországból úgy emelték meg a büntetési tételeket, hogy a terrorizmussal kapcsolatos nagyszabású támadások esetén akár 25 évig terjedő börtönbüntetés is kiszabható. (10)

1.12 Az EGSZB üdvözlözi az Európai Bizottság arra irányuló javaslatát, hogy uniós szinten megvalósítandó további összehangolt fellépések és a hatékonyabb végrehajtás előmozdítása érdekében az irányelvet nem jogalkotási intézkedésekkel támassa alá. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a fenti koordinációt az EFTA-országokkal és a NATO-val folytatandó szoros együttműködésre is ki kellene terjeszteni.

1.13 Az EGSZB erőteljesen támogatja a javasolt oktatási programokat és a bevált gyakorlatokra vonatkozó ajánlásokat, amelyek javítanák a bűnüldöző szervek kapcsolattartó pontjainak meglévő, a hét minden napjának 24 órájában működő hálózata hatékonyságát.

1.14 Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy a javaslatban említett nem jogalkotási intézkedéseken túl különösen a kutatás-fejlesztési alapok felhasználásakor helyezzen nagy hangsúlyt az információs rendszerek elleni támadásokkal kapcsolatos korai jelző- és védőrendszerek kidolgozására. A legkorszerűbb *cloud* (11) és *grid computing* (12) technológiák alkalmasak arra, hogy számos fenyegetéssel szemben nagyobb mértékű védelmet biztosítsanak Európában.

1.15 Az EGSZB javasolja, hogy az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség (ENISA) finanszírozzon olyan célzott készségfejlesztő programokat, amelyek hozzájárulnak az európai IKT-biztonsági ágazat büntetés-végrehajtáson túlmutató megerősítéséhez. (13)

1.16 Annak érdekében, hogy a számítógépes támadások elleni európai védelmi rendszer erősebbé váljon, az EGSZB ismételtén rámutat annak fontosságára, hogy ki kell dolgozni az ellenálló képesség javításáért felelős köz-magán partnerséget (EP3R), és azt be kell építeni az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökségnek (ENISA), illetve az Európai Kormányzati CERT-ek Csoportjának (EGC) a munkájába.

(5) EGSZB-velemény a biztonságos információs társadalomra irányuló stratégiáról, HL C 97., 2007.4.28., 21. o. (TEN/254); EGSZB-velemény az internet fejlesztéséről, HL C 175., 2009.7.28., 92. o. (TEN/351); EGSZB-velemény a kritikus informatikai infrastruktúrák védelméről, HL C 255., 2010.9.22., 98. o. (TEN/395); EGSZB-velemény az európai digitális menetrendről, HL C 54., 2011.2.19., 58. o. (TEN/426); Az EGSZB véleménye az új ENISA-rendeletéről (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé, TEN/436). EGSZB-velemény a számítási felhő forradalmáról, folyamatban levő munka (TEN/452); Az EGSZB véleménye a digitális jártasság és a digitális szaktudás fejlesztéséről, valamint a digitális társadalmi befogadás javításáról (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé, TEN/453).

(6) A „botnet” fogalma alatt rosszindulatú szoftver (számítógépes vírus) által megfertőzött számítógépek hálózata értendő. A fertőzött számítógépek („zombik”) hálózatát meghatározott tevékenységek elvégzésére, például információs rendszerek megtámadására (számítógépes támadások) lehet használni. Ezeket a „zombikat” egy másik számítógépről irányítani lehet, gyakran a fertőzött számítógép felhasználójának tudtán kívül. Az elkövetőket rendkívül nehéz felkutatni, mivel a botnetet alkotó, támadásokat elkövető számítógépek nem feltétlenül az elkövetőkkel egy helyen találhatók.

(7) A szolgáltatásmegtagadást okozó (*Denial of Service*) támadások célja a számítógépes források (pl. weboldalak vagy internetes szolgáltatások) hozzáférhetetlenné tétele a felhasználók számára. A keresett szolgáltatás vagy weboldal a „nem elérhető” üzenetet jeleníti meg a felhasználók felé. Az ilyen támadások például használhatatlanná tehetik az online fizetési rendszereket, és ezzel kárt okozhatnak a felhasználóknak.

(8) Egy a Világgazdasági Fórumon bemutatott 2009-es tanulmány szerint a számítógépes bűnözésből származó globális kár összege 1 billió dollárra rúg, és sebesen nő. Lásd még a 2.5. és a 2.7. pontot.

(9) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/48/contents>.

(10) SEC(2010) 1122 final – európai bizottsági munkadokumentum és hatástanulmány, az információs rendszerek elleni támadásokról szóló irányelvjavaslatot kísérő dokumentum.

(11) A „cloud computing” vagy számítási felhő számítógépes erőforrások kérelemre vagy automatikusan az internet segítségével megvalósuló megosztását jelenti. A számítási felhő szolgáltatásait a felhasználók számára egyszerű, könnyen érthető módon nyújtják, anélkül, hogy tudniuk kellene a szolgáltatásnyújtás mikéntjére vonatkozó részleteket. A számítási felhő platformján keresztül a legkorszerűbb végfelhasználói vírusirtó és internetbiztonsági szoftver biztosítható valamennyi, a hálózathoz Európában kapcsolódó felhasználó számára, ennek következtében a felhasználóknak kevésbé lenne szükséges gondoskodni saját védelmükről.

(12) Az úgynevezett „grid” egy olyan elosztott számítási modell, amelyben több, hálózaton keresztül lazán összekapcsolt számítógép „virtuális szuperszámítógépet” alkotva végez el igen összetett feladatokat. A *grid* számítási technológiák megfelelő platformot jelenthetnek olyan rendszerekhez, amelyek valós időben képesek kielemezni a hálózati támadásokat, és azokra válaszlépést adni.

(13) Az EGSZB véleménye az új ENISA-rendeletéről (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé, TEN/436).

1.17 Európában elő kellene segíteni egy erős információbiztonsági ágazat kialakítását, hogy felzárkózhassunk az Egyesült Államok ezen jól finanszírozott ágazatának kompetenciájához. ⁽¹⁴⁾ Jelentősen növelni kellene a számítógépes biztonságra vonatkozó kutatás-fejlesztést és oktatást célzó befektetéseket.

1.18 Az EGSZB megjegyzi, hogy a Szerződés jegyzőkönyveiben szereplő mentességek között szerepel, hogy az Egyesült Királyság, Írország és Dánia mentességet élvez a javasolt irányelv végrehajtása alól. E mentességek ellenére az EGSZB felkéri ezeket a tagállamokat, hogy a lehető legnagyobb mértékben működjenek együtt az irányelv rendelkezéseinek érvényesítése érdekében, és ne engedjék, hogy a számítógépes bűnözők kihasználják az Unión belül így keletkező joghézagokat.

2. Bevezetés

2.1 Európa a vagyontermelés és az életminőség szempontjából erőteljesen függ az információs rendszerektől. Fontos, hogy ehhez az egyre erősödő függőséghez az információs rendszerek támadásokkal szembeni védelmét célzó egyre kifinomultabb biztonsági intézkedések és erőteljes jogszabályok társuljanak.

2.2 Az internet a digitális társadalom első számú platformja. Az információs rendszerek biztonsági fenyegetéseinek kezelése kulcsfontosságú a digitális társadalom és a digitális gazdaság kiépítése szempontjából. Európa kritikus információs infrastruktúrájának nagy részét az internet támogatja, így az alapvető áruk és szolgáltatások biztosításához szükséges információs és kommunikációs platformok gerincét jelenti. Az információs rendszerek – így a kormányzati rendszerek, a pénzügyi rendszerek, a szociális szolgáltatások és más olyan, életbevágóan fontos, kritikus rendszerek, mint az áram- és vízellátás, a közlekedés, az egészségügy és a sürgősségi ellátások biztosításáért felelős rendszerek – elleni támadások mára jelentős problémává váltak.

2.3 Az internet architektúrájának alapja az, hogy több millió számítógép kapcsolódik össze, és ebben a hálózatban a feldolgozás, a kommunikáció és a vezérlés világszerte eloszlik. Ez az elosztott architektúra kulcsfontosságú ahhoz, hogy az internet stabil és ellenálló legyen, és probléma esetén gyorsan helyre tudjon állni az adatforgalom. Ez azonban azzal is együtt jár, hogy bárki, akinek ez szándékában áll, és aki rendelkezik a megfelelő alapismeretekkel, nagyszabású virtuális támadást indíthat akár a hálózat széléről is, például botnetek segítségével.

2.4 Az informatika fejlődése tovább növeli ezeket a problémákat azáltal, hogy megkönnyíti a szükséges eszközök (rosszindulatú szoftverek ⁽¹⁵⁾ és botnetek) előállítását és terjesztését, és lehetővé teszi az elkövetők névtelenségének megőrzését, miközben a felelősség megoszlik több különböző joghatóság között.

⁽¹⁴⁾ A Fehér Ház hivatalos adatai szerint az Egyesült Államok kormánya 2010-ben 407 millió dollárt fordított a számítógépes biztonsággal kapcsolatos kutatás-fejlesztésre és oktatásra, és 2012-ben a vonatkozó költségvetést 548 millió dollárra kívánja emelni: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

⁽¹⁵⁾ Rosszindulatú szoftverek: olyan szoftverek, amelyek célja, hogy titokban, a tulajdonos kifejezett hozzájárulása nélkül behatoljanak számítógépes rendszerekbe.

2.5 Mivel a büntetőeljárások megindítása nehézkes, a szervezett bűnözés résztvevői alacsony kockázat mellett jelentős haszonra tehetnek szert. Egy a Világ gazdasági Fórumon bemutatott 2009-es tanulmány ⁽¹⁶⁾ szerint a számítógépes bűnözésből származó globális kár összege 1 billió dollárra rúg, és sebesen nő. Egy nemrég készült brit kormányzati jelentés ⁽¹⁷⁾ szerint az ilyen bűncselekmények által okozott éves kár csak az Egyesült Királyságban eléri a 27 milliárd angol fontot. A kimagasló költségek kemény fellépést, szigorú végrehajtást és az elkövetőkre rótt magas büntetési tételeket tesznek szükségessé.

2.6 Az irányelvjavaslathoz kapcsolódó európai bizottsági munkadokumentum ⁽¹⁸⁾ szerint a szervezett bűnözés résztvevői és az ellenséges kormányok Unió-szerte kihasználják az információs rendszerek elleni támadásokban rejlő destruktív lehetőségeket. Az ilyen botnetekből kiinduló támadások a célba vett ország egészére nézve igen veszélyesek lehetnek, ráadásul terroristák és mások az egyes államokra gyakorolt politikai nyomás eszközeként is felhasználhatják őket.

2.7 A 2007 májusában és júniusában Észtországot ért támadás erre világított rá. Az észt kormány és magánszektor kritikus információs infrastruktúrája ellen indított nagyszabású támadás az infrastruktúra fontos elemeit napokra leállította, ami pénzben kifejezve 19–28 millió eurós kárt, továbbá jelentős politikai kárt is okozott. Hasonló, romboló szándékú támadások célpontja lett Litvánia és Grúzia is.

2.8 A globális kommunikációs hálózatok a határokon átnyúló összekapcsolódások bonyolult rendszeréből állnak össze. Létfontosságú, hogy a 27 tagállam együttesen és egyhangúlag lépjen fel a számítógépes bűnözés leküzdése érdekében, és különösen az információs rendszerek elleni támadásokkal szemben. Emiatt a nemzetközi szintű kölcsönös egymásrautaltság miatt az EU-ra hárul a feladat, hogy integrált politikát dolgozzon ki az információs rendszerek támadásokkal szembeni védelmére, és az elkövetők felelőssége vonására.

2.9 Az EGSZB „A biztonságos információs társadalomra irányuló stratégia” című, 2007-ben készült véleményében ⁽¹⁹⁾ kijelentette, hogy átfogó uniós jogszabályra van szükség a számítógépes bűnözésre vonatkozóan. Az információs rendszerek elleni támadásokon kívül ennek az átfogó keretnek a pénzügyi számítógépes bűnözésre, a jogsértő internetes tartalmakra, az elektronikus bizonyítékok gyűjtésére, tárolására és átadására, valamint a joghatóság részletesebb szabályozására is ki kellene terjednie.

2.10 Az EGSZB tudatában van annak, hogy egy ilyen átfogó keret kidolgozása igen bonyolult feladat, amit a politikai konszenzus hiánya ⁽²⁰⁾ még tovább bonyolít, nem beszélve a

⁽¹⁶⁾ „Unsecured Economies: Protecting Vital Information”, [Védetlen gazdaságok: Az alapvető információk védelme] A kutatást a Purdue University's Centre for Education and Research [A Purdue Egyetem Oktatási és Kutatási Központja] kutatói publikálták a következő kiadványban: Information Assurance and Security for McAfee [Információbiztosítás és biztonság a McAfee alkalmazásában] (2009), http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe_unsec_econ_pr_rpt_fnl_online_012109.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cost-of-cyber-crime>.

⁽¹⁸⁾ SEC(2010) 1122.

⁽¹⁹⁾ EGSZB-velemény a biztonságos információs társadalomra irányuló stratégiáról, HL C 97., 2007.4.28., 21. o. (TEN/254).

⁽²⁰⁾ SEC(2010) 1122 végleges – A COM(2010) 517 hatásvizsgálata.

tagállamok közötti jelentős eltérésekről az elektronikus bizonyítékok bíróságon való felhasználhatóságát illetően. Egy ilyen átfogó keret azonban maximalizálni tudná mind a jogalkotási, mind a nem jogalkotási jellegű eszközökből származó előnyöket a számítógépes bűnözéssel kapcsolatos számos probléma terén. Kiterjedne a büntetőjogi keretekre is, és ezzel javítaná az unió belüli bűnüldözési együttműködést is. Az EGSZB kéri, hogy az Európai Bizottság folytassa a számítógépes bűnözésre vonatkozó átfogó jogi keret kidolgozását célzó erőfeszítéseit.

2.11 A számítógépes bűnözés elleni küzdelem speciális szakértelmet igényel. Az ENISA-ra vonatkozó rendeletjavaslatról szóló véleményében⁽²¹⁾ az EGSZB kiemelte, milyen fontos a bűnüldöző szervek állományának képzése. Az EGSZB örömmel nyugtázza, hogy az Európai Bizottság a COM(2007) 267-es dokumentumban javasoltakkal összhangban dolgozik a bűnüldöző szerveket és a magánszektorra célzó, a számítógépes bűnözéssel kapcsolatos képzési platform létrehozásán.⁽²²⁾

2.12 Az EU hálózati biztonsága minden olyan polgárt érint, akinek az élete a létfontosságú szolgáltatásoktól függhet. Ugyan-ezekre a polgárokra hárul annak felelőssége, hogy képességeikhez mérten a lehető legjobban megvédjék saját internetkapcsolatukat a támadásoktól. Még nagyobb felelősség hárul az információs rendszerek működését biztosító információs és kommunikációs technológiák és szolgáltatások nyújtóira.

2.13 Elengedhetetlenül fontos, hogy minden érintett fél kellően tájékozott legyen a számítógépes biztonságra vonatkozóan. Az is fontos, hogy Európa kellő számú szakemberrel rendelkezzen a számítógépes biztonságra vonatkozó területén.

2.14 Európában elő kellene segíteni egy erős információbiztonsági ágazat kialakítását, hogy felzárkózhassunk az Egyesült Államok ezen jól finanszírozott ágazatának kompetenciájához.⁽²³⁾ Jelentősen növelni kellene a számítógépes biztonságra vonatkozó kutatás-fejlesztést és oktatást célzó befektetéseket is.

3. Az irányelvtervezet lényegi tartalma

3.1 A javaslat az információs rendszerek elleni támadásokról szóló, 2005. február 24-i 2005/222/IB tanácsi kerethatározat⁽²⁴⁾ felváltására irányul. A kerethatározat célkitűzése a preambulum szerint a tagállamok igazságügyi és egyéb hatóságai – beleértve a rendőrséget és az egyéb bűnüldözési szakszolgálatokat – közötti együttműködés javítása a tagállamok büntető jogszabályainak az információs rendszerek elleni támadások terén történő közelítése révén. A kerethatározat uniósi

szintű jogszabályokat vezetett be az olyan bűncselekmények kezelésére, mint az információs rendszerekhez való jogsértő hozzáférés, valamint a rendszerekbe, illetve adatokba való jogsértő beavatkozás, emellett meghatározta a jogi személyek felelősségére, a joghatóságra és az információcserére vonatkozó előírásokat is. A tagállamoknak meg kellett tenniük a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a kerethatározat rendelkezéseinek 2007. március 16-ig megfeleljenek.

3.2 Az Európai Bizottság 2008. július 14-én közzétette a kerethatározat végrehajtásáról szóló jelentését.⁽²⁵⁾ A jelentés következtetései között szerepel, hogy számos „fenyegető veszélyre hívták fel a figyelmet azok a közelmúltbeli támadások, amelyek a kerethatározat elfogadása óta fordultak elő Európában, ilyenek különösen az információs rendszerek elleni kiterjedt és egyidejű támadások, valamint az ún. botnetek bűnelkövetési célú fokozódó használata”. A kerethatározat elfogadásakor nem ezek a támadások álltak a figyelem középpontjában.

3.3 Ez a javaslat figyelembe veszi a számítógépes bűnelkövetés új módozatait, különösen a botnetek⁽²⁶⁾ használatát. Az elkövetőket rendkívül nehéz felkutatni, mivel a botnetet alkotó, támadásokat elkövető számítógépek nem feltétlenül az elkövetőkkel egy helyen találhatók.

3.4 A botnetek segítségével gyakran nagyszabású támadásokat indítanak. Nagyszabású támadás minden olyan támadás, amely egyrészt nagyszámú információs rendszer (számítógép) befolyásolására alkalmas eszközök felhasználásával indítható, másrészt tekintélyes károkat okoz például a megszakadó rendszerszolgáltatásokból, a költségekből, a személyes adatok elvesztéséből stb. kifolyólag. A nagyszabású támadások által okozott károk jelentős kihatással vannak a célpont működésére és/vagy annak munkakörnyezetére is. Ebből kifolyólag a „nagy botnet” súlyos károkat tud okozni. Nehéz meghatározni a botnetek méretét, de az eddig látott legnagyobb botnet megközelítőleg 40 000–100 000 kapcsolatot (azaz fertőzött számítógépet) hozott létre 24 óra leforgása alatt.⁽²⁷⁾

3.5 A kerethatározat a bűncselekmények (számítógépes támadások) méretével és számával kapcsolatos tendenciája miatt számos hiányossággal rendelkezik. Csak kevés bűncselekmény vonatkozásában közelíti a jogszabályokat, és nem kezeli teljes mértékben a nagyszabású támadásoknak a társadalomra nézve jelentett esetleges veszélyét. Továbbá nem veszi kellőképpen figyelembe a bűncselekményeknek és azok jogkövetkezményeinek a súlyát.

3.6 Az itt tárgyalt irányelv célkitűzése, hogy közelítse a tagállamok büntető jogszabályait az információs rendszerek elleni támadások terén, és javítsa a tagállamok igazságügyi és egyéb hatóságai – így a rendőrség és az egyéb bűnüldözési szakszolgálatok – közötti együttműködést.

⁽²¹⁾ Az EGSZB véleménye az új ENISA-rendeletéről (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé, TEN/436).

⁽²²⁾ A számítógépes bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó általános politika felé, COM(2007) 267.

⁽²³⁾ A Fehér Ház hivatalos adatai szerint az Egyesült Államok kormánya 2010-ben 407 millió dollárt fordított a számítógépes biztonsággal kapcsolatos kutatás-fejlesztésre és oktatásra, és 2012-ben a vonatkozó költségvetést 548 millió dollárra kívánja emelni: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

⁽²⁴⁾ HL L 69., 2005.3.16., 68. o.

⁽²⁵⁾ A Bizottság jelentése a Tanácsnak az információs rendszerek elleni támadásokról szóló, 2005. február 24-i tanácsi kerethatározat 12. cikke alapján – COM(2008) 448.

⁽²⁶⁾ Lásd a 6. lábjegyzetet.

⁽²⁷⁾ A 24 óra alatt létesített kapcsolatok száma a botnetek méretének a meghatározására általánosan használt mértékegység.

3.7 Növekvő veszélyt jelentenek az információs rendszerek elleni támadások, különösen a szervezett bűnözésből eredő fenyegetések eredményeképpen, és egyre nagyobb aggodalmat okoz a tagállamok és az Unió kritikus infrastruktúrájának részét képező információs rendszerek elleni terror- vagy politikai indítatású támadások lehetősége. Ez veszélyezteti a biztonságosabb információs társadalom, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítását, ezért az Európai Unió szintjén kell fellépni ellene.

3.8 Bizonyítékok állnak rendelkezésre egyre veszélyesebb, ismétlődő támadásokról, amelyeket a tagállamok, illetve a köz- és magánszféra bizonyos feladatai szempontjából kritikus információs rendszerek ellen intéztek. Ezt a tendenciát egyre kifinomultabb eszközök kifejlesztése kíséri, amelyeket a bűnelkövetők különféle számítógépes támadások indítására használhatnak fel.

3.9 Annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a tagállamok következetes megközelítését ennek az irányelvnek az alkalmazása során, közös fogalommeghatározásokat kell kidolgozni, különösen az információs rendszerek és a számítógépes adatok vonatkozásában.

3.10 Az információs rendszerhez való jogsértő hozzáférés, a rendszerekbe, illetve adatokba való jogsértő beavatkozás, valamint a jogsértő adatszerzés egységesen meghatározott bűncselekménytípusainak bevezetése révén közös szemléletet kell kialakítani a bűncselekmények tényállási elemeivel kapcsolatban is.

3.11 A tagállamoknak szankciókat kell megállapítaniuk az információs rendszerek elleni támadásokat illetően. Ezeknek a szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.

3.12 Az irányelv hatályon kívül helyezi a 2005/222/IB kerethatározatot, ugyanakkor megtartja annak rendelkezéseit és azokat a következő új elemekkel egészíti ki:

- (a) bünteti az említett bűncselekmények elkövetésére használt készülékek, eszközök előállítását, árusítását, használatra történő beszerzését, behozatalát, forgalomba hozatalát vagy egyéb módon történő hozzáférhetővé tételét;
- (b) a következő súlyosbító körülményeket tartalmazza:
 - a botnetekkel vagy hasonló eszközökkel elkövetett nagy-szabású támadásokat kezelné egy új súlyosbító körülmény bevezetése, amely szerint a meglévő kerethatározatban felsorolt bűncselekmények elkövetése esetén a botnet vagy hasonló eszköz létrehozása súlyosbító tényező lenne,
 - ha az említett támadások végrehajtása esetén az elkövető elítöljölja valódi személyazonosságát, ezáltal kárt okozva a személyazonosság jogos birtokosának;
- (c) a „jogsértő adatszerzést” bűncselekményként határozza meg;
- (d) intézkedéseket vezet be az európai büntetőjogi együttműködés javítása érdekében, megerősítve a hét minden napjának 24 órájában működő kapcsolattartó pontok meglévő struktúráját; ⁽²⁸⁾
- (e) kiter a számítógépes bűnözésre vonatkozó statisztikai adat-szolgáltatás szükségességére, mind a hatályos kerethatározatban meghatározott bűncselekmények, mind az újonnan bevezetett „jogsértő adatszerzés” vonatkozásában;
- (f) az irányelv olyan rendelkezést tartalmaz a 3., 4. és 5. cikkben felsorolt bűncselekmények (az információs rendszerekhez való jogsértő hozzáférés, rendszerbe való jogsértő beavatkozás, jogsértő beavatkozás) meghatározásában, amely lehetővé teszi, hogy az irányelvnek a nemzeti jogba való átültetése során csak a jelentősebb eseteket minősítsék bűncselekménynek.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Az egyezmény és az információs rendszerek elleni támadásokról szóló 2005/222/IB kerethatározat hozta létre.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat tanácsi irányelvre a kiégett fűtőelemek és a radioaktív hulladékok kezeléséről

(COM(2010) 618 végleges)

(2011/C 218/28)

Előadó: **Richard ADAMS**

Az Európai Bizottság 2011. február 1-jén úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat tanácsi irányelvre a kiégett fűtőelemek és a radioaktív hulladékok kezeléséről

COM(2010) 618 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2011. március 29-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. május 4–5-én tartott, 471. plenáris ülésén (a május 4-i ülésnapon) 146 szavazattal 7 ellenében, 8 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Következtetések

1.2 Az EGSZB örömmel fogadja ezt az irányelvet – melynek előkészületei már több mint tíz éve folynak –, mivel az egyértelmű előrelépést jelent azon követelmény megvalósítása felé, hogy az Unió-szerte meglévő nagy mennyiségű radioaktív hulladékot tervszerűen, minimumszabályoknak megfelelően kezeljék.

1.3 Biztató, hogy hangsúlyt kapott az átláthatóság és a lakosság bevonása, az a követelmény pedig, hogy előrejelzést kell készíteni a javaslatok költségeiről és finanszírozásáról, kulcsfontosságú analitikai eszközt biztosít. A nemzetközileg elfogadott biztonsági előírások most először kötelező érvényűvé és számon kérhetővé válnak az Európai Unióban. Az EU-nak együtt kellene működnie a szomszédos országokkal, és hasonló biztonsági előírások elfogadására kellene ösztönöznie őket.

1.4 Az irányelv elkészültéhez vezető út azonban nem volt zökkenőmentes. A tudományos bizonyosság határaitól továbbra is vita folyik, és a távlati politikai és társadalmi scenáriók felvázolásának nehézségei mindenki számára egyértelműek.

1.4.1 Jóllehet a mélységi geológiai elhelyezés általános technikai megvalósíthatóságáról tudományos körökben széles körű az egyetértés, számos területen folyamatos vita folyik arról, hogy milyen fokú a tudományos bizonyosság vagy helyénvalóság. Nem valószínű, hogy ez az összes érdekelt megelégedésére teljesen feloldható, különösen a nagy aktivitású radioaktív hulladékok sajátos jellege, közvetlen környezetükkel való reakciója és a szóban forgó geológiai időszakok miatt. A jelenlegi ideiglenes tárolási megoldások középtávon nyilvánvalóan fenntarthatatlanok, ami szintén megerősíti a fellépés szükségességét.

1.4.2 Továbbra is élénk és megoldatlan vita folyik arról, hogy mi számít megfelelő biztonsági és kockázati szintnek. Mít takar valójában „az emberi és környezeti biztonság abszolút prioritása”? A gyakorlatban a biztonságot a nemzeti döntéshozatal kontextusában minőségi és mennyiségi érvekkel, a bizonytalanságok minimalizálására törekedve lehet majd szemléltetni.

1.4.3 A politikai és intézményi koherencia hosszú távú előrejelzésébe és általában az egyes irányítási rendszerek alkalmazásába fektetett bizalom az időtartam növekedésével párhuzamosan egyértelműen csökken. Ezért a „passzív” biztonság fontos elemmé válik úgy érve, hogy annak akkor is hatékonyan kell működnie, ha idővel a hulladéktárolók felügyelete megszűnik, vagy akár meglétük is feledésbe merül.

1.4.4 Az, hogy a hasadáson alapuló atomenergia továbbra is szerepet játszik-e a tagállamok energiaszerkezetében, illetve hogy alkalmazása tovább növekszik-e, bizonyos fokig a lakosság általi elfogadottságától és pénzügyi fenntarthatóságától függ. Az atomenergia használatáról vagy fejlesztéséről folyó vita komolyan eltereli a figyelmet arról az akut és sürgető kérdéstről, hogy mi legyen az egyre nagyobb mennyiségű radioaktív hulladék sorsa, különösen mivel az atomerőművek leszerelésére irányuló jelenlegi programok fokozzák majd a problémát. Az Unióban a közvélemény igen megosztott a kérdésben, de az európaiak nagy többsége hasznosnak tartaná, ha a radioaktív hulladékok kezeléséről uniós jogszabály rendelkezne (A radioaktív hulladékkal kapcsolatos attitűdök. Eurobarométer, 2008. június).

1.5 Az EGSZB ezért konstruktívan kívánja megközelíteni a közvélemény megosztottságát, és több releváns ajánlást fogalmaz meg, hogy megerősítse az Európai Bizottság elkötelezettségét a megoldás megtalálására.

1.6 Ajánlások

1.6.1 Ennek a véleménynek a 4. és 5. pontjában az EGSZB számos részletes megjegyzést, javaslatot és ajánlást tesz, és arra kéri az Európai Bizottságot, a Parlamentet és a Tanácsot, hogy maradéktalanul vegye figyelembe azokat. Emellett általános-ságban a következőket ajánlja:

— a tagállamok ismerjék el, hogy az irányelv rendelkezései a biztonságot helyezik előtérbe, és az egyre halmozódó radioaktív hulladékok égető problémájára való tekintettel sürgősen és következetesen ültessék át az irányelvet nemzeti jogrendszerükbe;

— a kormányok, az atomenergia-ágazat és a kérdéssel foglalkozó tudományos közösségek tegyenek nagyobb erőfeszítéseket arra, hogy további részletes, átlátható és kockázatelemzésnek alávetett információkkal lássák el a nagyközönséget a radioaktív hulladékok kezeléséről.

2. Bevezetés

2.1 A nukleáris biztonság kérdésére jelenleg jelentős figyelem irányul az Észak-Japánban történt földrengésnek és cunaminak a fukusimai négy reaktorra gyakorolt hatása következtében. Az európai atomerőművek biztonságos működési feltételeivel és a megelőző intézkedésekkel foglalkozik a nukleáris biztonságról szóló irányelv (ld. 5.6. pont), valamint a tagállamok nemzeti hatásai is. Március 21-én a tagállamok megállapodtak abban, hogy fokozzák az együttműködést szabályozó hatásaik között, valamint hogy felkérik az Európai Nukleáris Biztonsági Szabályozó Hatóságok Csoportját (ENSREG) arra, hogy az EU valamennyi atomerőművére vonatkozóan határozza meg a javasolt stressztesztet (átfogó kockázat- és biztonságértékelések) módjait. A Fukusima Daicsi erőműben történt súlyos baleset kapcsán a közvélemény által kifejezett komoly aggályokat tekintve az EGSZB sürgősen és átlátható módon arra törekszik, hogy teljes mértékben részt vegyen a civil társadalommal erről és az ezzel kapcsolatos kérdésekről folytatott párbeszédben, különösen az Európai Nukleáris Fórum (ENEF) átláthatósággal foglalkozó munkacsoportjának – melyet jelenleg az EGSZB vezet – aktív újjászervezése, valamint a lehetőségeket és a kockázatokat felmérő munkacsoportokban való közreműködés révén.

2.2 Technikai szempontból még teljes körű elemzésre van szükség arra vonatkozóan, hogy a fukusimai baleset következményeinek lesz-e közvetlen hatása az ebben a véleményben tárgyalt, radioaktív hulladékokról szóló irányelvre. Másfelől azonban a baleset érthető módon felhívta a közvélemény figyelmét a nukleáris biztonság kérdésére és növelte az aggodalmakat ezzel kapcsolatban, és az EGSZB úgy véli, hogy szerepe is lehet az erről szóló vitában.

2.3 2010 novemberében az EU 14 tagállamában 143 atomerőmű (reaktor) működött. Emellett számos bezárt erőmű és egyéb atomlétesítmény, például a kiegészítő fűtőelemeket újrafeldolgozó telep van, ahol radioaktív hulladék keletkezik. Az EU évente általában 280 köbméter nagy aktivitású hulladékot, a kiegészítő fűtőelemek révén 3 600 tonna nehézfém és 5 100 köbméter hosszú felezési idejű radioaktív hulladékot termel, melyek végleges elhelyezésére még nincsenek kialakult eljárások (Hatodik helyzetjelentés a radioaktív hulladékok és a kiegészítő fűtőelemek kezeléséről az Európai Unióban, SEC(2008) 2416). Emellett keletkeznek még kisebb aktivitású hulladékok is, melyek nagy részét rutinszerűen elhelyezik. A nagy aktivitású hulladék (HLW) erősen radioaktív, hosszú felezési idejű sugárzó anyagot tartalmaz, és jelentős mennyiségű hőt termel. A keletkező radioaktív hulladékmennyiség 10 %-át teszi ki, de ez felelős a teljes radioaktív sugárzás 99 %-áért. Idetartoznak a hasadóanyagok és a kiegészítő fűtőelemek.

2.4 Ezek a hulladékok a kiegészítő nukleáris fűtőelemek újrafeldolgozása során, a közvetlen elhelyezésre szánt kiegészítő fűtőelemekből, az atomerőművekben folytatott rutin-eljárások és a

leszerelések során keletkeznek. Sok új atomerőmű építését tervezik, néhányat olyan tagállamokban, amelyek nem rendelkeznek idevonatkozó előzetes tapasztalatokkal. Ha a keletkező atomhulladékot – amely esetenként akár több tízezer évig is veszélyes lehet – nem kezelik és felügyelik, az nagyon komoly egészségügyi és biztonsági kockázatokhoz vezet. Természetükből adódóan a radioaktív hulladékok radioaktív bomlásra áteső elemek izotópjait tartalmazzák, amelyek olyan ionizáló sugárzást bocsátanak ki, ami az emberekre és a környezetre nézve is káros lehet.

2.5 A most meghozott döntések hatása több tízezer év távlatában is érezhető lesz. Az irányelv elsősorban a nukleáris üzemanyagciklus során keletkező hulladékok kezelésével foglalkozik, de a kutatás során, a gyógyászatban és az iparban keletkező radioaktív hulladékokra is kiterjed. Mivel a villamosáram-termelésben megnőtt az atomerőművek szerepe, a nagy aktivitású hulladék mennyisége 2000 és 2005 között évente átlagosan 1,5 %-kal nőtt, ami most a régebbi erőművek leszerelésével tovább emelkedik. A becslések szerint 2004 végén 220 000 köbméter hosszú felezési idejű, kis és közepes aktivitású hulladékot, 7 000 köbméter nagy aktivitású radioaktív hulladékot és 38 000 tonna kiegészítő fűtőelemből származó nehézfémeket tároltak Európában. Ezek az adatok nem feltétlenül pontosak, mivel az újrafeldolgozó országokban, például az Egyesült Királyságban és Franciaországban a kiegészítő nukleáris fűtőelemek és az újrafeldolgozott plutónium és uránium jelenleg nem számít nukleáris hulladéknak, abból a megfontolásból, hogy a kiegészítő fűtőelemek újrahasznosíthatók, és az újrafeldolgozott uránium és plutónium felhasználható új fűtőanyag előállítására.

2.6 Az első, piacra termelő atomerőművet 54 éve helyezték üzembe. A hulladékkezelésről azóta állandó vita folyik. Abban általános az egyetértés, hogy az ideiglenes hosszú távú tárolás megfelelő lépés bármely megoldás első fázisaként. Jelenleg az EU-ban még nem léteznek végleges tárolóhelyek a nagyobb aktivitású atomhulladékok számára, bár Svédország, Finnország és Franciaország is azt tervezi, hogy 2025-ig üzembe helyez ilyen tárolókat. A cél olyan létesítmények tervezése és építése, amelyek mesterséges és stabil geológiai gátakból álló és a létesítmény lezárását követően felügyeletet, emberi beavatkozást vagy intézményi ellenőrzést nem igénylő passzív biztonsági rendszer révén hosszú távon garantálják a biztonságot. Az államok többségében vagy eleve nincs a kiegészítő fűtőelemekre vonatkozó végleges eljárás, vagy nem alkalmazzák azokat, és legfeljebb olyan megoldások vannak, amelyek legfeljebb 100 évig terjedő időtartamra biztosítanak biztonságos tárolást (Hatodik helyzetjelentés a radioaktív hulladékok és a kiegészítő fűtőelemek kezeléséről az Európai Unióban, SEC(2008) 2416).

2.7 Az uniós polgárok 93 %-a úgy véli, hogy sürgősen megoldást kell találni a radioaktív hulladékok kezelésének problémájára, és nem lehet azt a jövő generációkra hagyni. Az uniós polgárok döntő többsége lakhelyétől függetlenül egyetért abban, hogy az EU-nak harmonizálnia kellene az előírásokat, és képesnek kell lennie arra, hogy ellenőrizze a tagállami gyakorlatokat (A radioaktív hulladékkal kapcsolatos attitűdök. Eurobarométer, 2008. június).

2.8 A meglévő uniós jogszabályok elégtelennek bizonyultak. A 2009/71/Euratom irányelv már létrehozta a nukleáris létesítmények nukleáris biztonságának közösségi keretrendszerét, és ezt mind a 27 tagállam támogatta. Ezek után az általunk vizsgált, a radioaktív hulladékok kezeléséről szóló irányelv (COM(2010) 618) logikus lépés.

2.9 Az egyes tagállamok maguk döntenek energiaszerkezetükről és arról, hogy alkalmaznak-e atomenergiát, az irányelv erről nem rendelkezik. A nukleáris hulladék azonban az atomerőművek használatának velejárója, és jelentős mennyiségű, hosszú távú, határokat nem ismerő súlyos veszélyeket hordoz magában. Még ha ma le is állítanánk az összes atomerőművet, a már meglévő hulladékkal akkor is kezdeni kellene valamit. Minden uniós polgár érdeke, hogy a radioaktív hulladékot a lehető legbiztonságosabb módon helyezték el. Az Európai Bizottság mindennek ismeretében tett javaslatot egy olyan irányelvre, amely uniós keretrendszert hoz létre a kiegészítő fűtőelemek és a radioaktív hulladékok felelősségteljes kezelésének a biztosítására.

2.10 Az EGSZB legutóbb 2003-ban foglalkozott ezzel a kérdéssel, ⁽¹⁾ ekkor hangsúlyozta a „szennyező fizet” elvének fontosságát és azt, hogy az Unió bővítése miatt sürgősen lépni kell. A 2003-as véleményben tárgyalt irányelvjavaslatot nem fogadták el, mert a tagállamok egyes elemeket túl normatívnak tartottak, és több időre volt szükségük a kérdés fontolóra vételére.

3. A javasolt irányelv összefoglalása

3.1 Az irányelv elfogadásától számított négy éven belül a tagállamoknak olyan nemzeti programokat kell kidolgozniuk és elfogadniuk, amelyek feltüntetik a hulladékok jelenlegi helyzetét, és tartalmazzák a kezelésükre és elhelyezésükre vonatkozó terveket.

3.2 Jogilag kötelező érvényű és végrehajtható keret jön létre, amely biztosítja, hogy minden tagállam alkalmazza a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség (NAÜ) által a kiegészítő fűtőelemek és a radioaktív hulladékok kezelésének egészen a végleges elhelyezésig tartó valamennyi szakaszára vonatkozóan elfogadott közös előírásokat.

3.3 A nemzeti programoknak tartalmazniuk kell a radioaktív hulladékok leltárát, kezelési terveket a keletkezéstől a végleges elhelyezésig bezárólag, a végleges elhelyezésre szolgáló létesítmények lezárása utáni időszakokra vonatkozó terveket, K+F-tevékenységeket, a végrehajtás időkereteit és fontosabb állomásait, valamint azon tevékenységek leírását, amelyek révén a tárolással kapcsolatos megoldások, a költségelemzések és a kiválasztott finanszírozási rendszerek megvalósíthatók. Az irányelv egyik konkrét végleges elhelyezési mód mellett sem foglal állást.

3.4 A javasolt irányelv külön cikkben rendelkezik az átláthatóságról, biztosítandó a lakosság tájékoztatását, illetve a radioaktív hulladékok kezelésének bizonyos szempontjairól szóló döntéshozatali folyamatban való tényleges részvételét.

3.5 Az irányelv rendelkezései szerint a tagállamok jelentést tesznek majd az Európai Bizottságnak a követelmények teljesítéséről, az Európai Bizottság pedig jelentést nyújt be a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az elért haladásról. A

tagállamok nemzetközi szakértői felülvizsgálatot kérnek nemzeti programjukhoz, ennek eredményét szintén jelenteni kell a tagállamoknak és az Európai Bizottságnak.

4. Általános megjegyzések

4.1 Ebben a véleményben az EGSZB elsősorban a már meglévő, és egyre gyarapodó mennyiségű radioaktív hulladék jelentette gyakorlati és sürgető problémával foglalkozik. E hulladék legnagyobb része (több mint 90 %-a) az atomenergia-termeléssel összefüggő tevékenységek során keletkezik. Az egyes tagállamok maguk döntenek arról, hogy energiaszerkezetükben használnak-e atomenergiát, illetve növelik-e annak arányát, a keletkező hulladék kezelésének hosszú távú hatásai azonban határokon (és generációkon) átnyúlnak.

4.2 Az atomerőművekkel rendelkező országok közvéleményének az atomenergiával kapcsolatos álláspontja jelentősen megváltozna (a támogatók tábora növekedne), ha biztosítani lehetne őket arról, hogy létezik biztonságos és tartós megoldás a radioaktív hulladékok kezelésére (A radioaktív hulladékkal kapcsolatos attitűdök. Eurobarométer, 2008. június). Ennek legfőbb akadálya a nagy aktivitású hulladékok hosszú távon tapasztalható veszélyessége, a mélységi geológiai elhelyezés biztonságosságával kapcsolatos kétségek, az a kérdés, hogy e tárolóhelyekkel kapcsolatos kockázatok több generáción át a köztudatban maradnak-e, és a többi elhelyezési mód megvalósíthatóságának bizonytalansága.

4.3 Tekintettel arra, hogy a radioaktív hulladékok távlati kezelésére vonatkozó javaslatok terén egyes tagállamokban lassú az előrehaladás, a javasolt irányelvnek – amely maga is évek óta készül – arra kellene szolgálnia, hogy stimulálja a nemzeti kezelési programok koherens kidolgozását. Ma már léteznek olyan helyes módszertanok, amelyeket fel lehet használni. A javasolt irányelv azt kívánja elérni, hogy a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség (NAÜ) égisze alatt elfogadott előírások legfontosabb elemei uniós jogszabály révén jogilag kötelező érvényűek és számon kérhetők legyenek. Az EGSZB üdvözli ezt a megközelítést.

4.4 Az EU már most is komoly jogszabálycsomaggal rendelkezik a hulladékokról, köztük a veszélyes hulladékokról. ⁽²⁾ Bár az irányelv leszögezi, hogy nem ezekre a jogszabályokra épít, hanem az Euratom-szerződés 3. fejezete szolgál jogalapjául, a javasolt irányelv preambulumban ki kellene jelenteni, hogy az irányelv osztja a veszélyes hulladékokról szóló meglévő joganyagban lefektetett elveket.

4.5 A „szennyező fizet” szemléletet gyengíti az a követelmény, hogy a hulladékkezelési javaslatokhoz megfelelő és biztos finanszírozási forrásoknak kell rendelkezésre állniuk, „a radioaktív hulladék-termelők felelősségének figyelembevételével”. Ez állami keresztfinanszírozásokkal kapcsolatos kérdéseket, és ebből kifolyólag az energiapiaci versenyt érintő problémákat vet fel. Az EGSZB ezért azt ajánlja, hogy az irányelv egyértelműen jelentse ki, hogy a hulladékkezelés finanszírozásának meg kell felelnie a „szennyező fizet” elvének (ebben az esetben arra a vállalatra vonatkozóan, amely atomreaktorok működtetése során radioaktív hulladékot termel), kivéve vis maior esetén, amikor az állami beavatkozás szükségessé válhat.

⁽¹⁾ HL C 133., 2003.6.6., 70. o.

⁽²⁾ HL L 377., 1991.12.31., 20. o.

4.6 Az EGSZB megjegyzi, hogy csak a polgári felhasználásból eredő radioaktív hulladékok tartoznak az irányelv hatálya alá. Egyes országokban jelentős forrásokat bocsátottak a katonai célú felhasználásból eredő radioaktív hulladékok kezelésére. A közös katonai-polgári programok nyilvánvalóan egyéb biztonsági kérdéseket is felvetnek, de mivel a nem polgári eredetű radioaktív hulladékok kezelése számottevő technológiai és pénzügyi erőforrásokat, valamint egyes tagállamokban rendelkezésre állási kapacitást emészthetnek fel, fontolóra kellene venni, hogy az irányelv létesítsen határozottabb kapcsolatot ezzel a területtel.

5. Részletes megjegyzések

5.1 A radioaktív hulladékot ugyan kifejezetten kizárták a hulladékokról szóló uniós irányelvek hatálya alól,⁽³⁾ ezek azonban számos olyan hasznos elvet tartalmaznak, amelyeket figyelembe kellene venni. Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy az itt tárgyalt irányelv preambuluma kifejezetten hivatkozzon a veszélyes hulladékokról szóló (91/689/EGK) irányelvre, kijelentve, hogy kiegészíti azt.

5.2 Az EGSZB azt javasolja, hogy a 2. cikknek az „engedélyezett kibocsátásokat” kizáró bekezdése úgy módosuljon, hogy az irányelv igenis vonatkozzon az ilyen kibocsátásokra. Jelenleg nincs uniós szintű konszenzus az ilyen kibocsátások szabályozásáról, így az eltérő értelmezésekből adódóan ezek továbbra is a tagállamok közti viták forrásai (jó példa erre az Egyesült Királyság és Írország vitája az Ír-tengerbe bocsátott hulladékokról).

5.3 Az EGSZB mindig is támogatta a hulladék keletkezésének megelőzését, amelyet az EU is szorgalmaz, és a hulladékokról szóló irányelv (2006/12/EK) is kiemelten kezel. Más iparágakhoz hasonlóan az atomenergia-termelés is jelentős mennyiségű veszélyes hulladék forrása. A tagállamok jelenleg megosztottak abban, hogy lesznek-e az atomenergiának gazdasági, társadalmi és környezeti szempontból fenntartható alternatívái, azaz elkerülhetetlen-e a radioaktív hulladékok további termelése. E dilemma feloldása érdekében, és mivel az EGSZB-tagok többsége úgy véli, hogy az atomenergiának nagy szerepe lesz abban, hogy Európa alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasággá váljon, azt javasoljuk, hogy az irányelv foglaljon állást emellett, hogy a jobb és fenntartható alternatívák fejlesztésével párhuzamosan a nagy mennyiségű radioaktív hulladékot keletkezésének helyén kelljen felszámolni.

5.4 A 3. cikk (3) bekezdése szerint a „végleges elhelyezés” a kiegészített fűtőelemek vagy a radioaktív hulladékok engedélyezett

létesítményben való elhelyezése a visszanyerés szándéka nélkül. Az EGSZB elismeri, hogy a hulladék visszafordíthatóságának és visszanyerhetőségének kérdésében nincs egyetértés. Ugy véli, hogy a végleges elhelyezéssel kapcsolatos elképzelések kialakítása során nem szabad kizárni a visszafordíthatóságot és a visszanyerhetőséget, a kapcsolódó biztonságra vonatkozó dosszié rendelkezéseinek tiszteletben tartásával.

5.5 A 4. cikk (3) bekezdése előírja, hogy a radioaktív hulladékokat abban a tagállamban helyezték el véglegesen, amelyikben azok keletkeztek, amennyiben nincs olyan megállapodás a tagállamok között, hogy más tagállamban lévő végleges elhelyezésre szolgáló létesítményt közösen használnak. Az EGSZB azt ajánlja, hogy a különösen alkalmas tárolóhelyek minél jobb kihasználása érdekében ezzel a lehetőséggel fokozottan éljenek. Az EGSZB üdvözli ezt az egyértelmű megközelítést, mely szerint a tagállamokban keletkező radioaktív hulladékok kezelését kizárólag az Unión belül kell megoldani, és támogatja a közös létesítmények kialakításának lehetőségét. Feltűnt, hogy ez nem zárja ki a kiegészített fűtőelemek újrafeldolgozása során keletkező újrafeldolgozott hulladék visszaszállítását Unión kívüli származási országokba. A kétségek kizárása érdekében azonban azt javasoljuk, hogy ezt vagy az indokolásban, vagy a preambulumban világosan jelezzék.

5.6 Az EGSZB szerint kérdés, hogy a nemzeti programok tagállamok általi tízévenkénti önellenőrzése, valamint egy ezt kísérő nemzetközi szakértői felülvizsgálat (16. cikk) valóban lehetőséget nyújt-e az ismeretek és a bevált gyakorlatok teljes körű összefoglalására. Az is kérdéses, hogy biztosított-e a kellően objektív, szigorú és független elemzés következetes alkalmazása. A tagállamokra komoly jelentéstételi kötelezettségek és ezzel kapcsolatos költségek hárulnak, és az EGSZB úgy véli, hogy a későbbiekben létre kellene hozni egy ellenőrző bizottságot a radioaktív hulladékok Unión belüli kezelésének felügyeletére. Ez amellett, hogy javítaná a jelentéstételi előírásokat és a helyes gyakorlatokat, hatékony költségmegosztási mechanizmusként is szolgálna, és segítene alátámasztani a nukleáris biztonságról szóló irányelvet.⁽⁴⁾

5.7 Az EGSZB kifejezetten üdvözli, hogy az Európai Bizottságnak továbbra is szándékában áll támogatni a radioaktív hulladék geológiai elhelyezésével kapcsolatos kutatásokat és koordinálni az Unió-szerte folytatott kutatómunkát. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy ezeket a programokat megfelelően és széles körben népszerűsíteni kell, és arra kéri a tagállamokat, hogy foglalkozzanak ezzel a kérdéssel nemzeti kutatási programjaikban, valamint az Európai Bizottság K+F keretprogramjainak keretében folytatott közös kutatás révén.

Kelt Brüsszelben, 2011. május 4-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽³⁾ HL L 312., 2008.11.22., 3. o.

⁽⁴⁾ HL L 172., 2009.7.2., 18. o.

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleményéhez

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

5.5. pont

A 4. cikk (3) bekezdése előírja, hogy a radioaktív hulladékokat abban a tagállamban helyezték el véglegesen, amelyikben azok keletkeztek, amennyiben nincs olyan megállapodás a tagállamok között, hogy más tagállamban lévő végleges elhelyezésre szolgáló létesítményt használnak. Az EGSZB üdvözli ezt az egyértelmű megközelítést, mely szerint a tagállamokban keletkező radioaktív hulladékok kezelését kizárólag az Unión belül kell megoldani, és támogatja a közös létesítmények kialakításának lehetőségét. Feltűnt, hogy ez nem zárja ki a kiegészítő fűtőelemek újrafeldolgozása során keletkező újrafeldolgozott hulladék visszaszállítását Unión kívüli származási országokba. A kétségek kizárása érdekében azonban azt javasoljuk, hogy ezt vagy az indokolásban, vagy a preambulumban világosan jelezzék.

A módosító indítványról tartott szavazás eredménye:

67 szavazattal 57 ellenében, 26 tartózkodás mellett elfogadva.

2011/C 218/15	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a 2003/71/EK és a 2009/138/EK irányelvnek az Európai Biztosítási és Foglalkoztatáinyugdíjhatóság és az Európai Értékpapír-piaci Hatóság hatásköre tekintetében történő módosításáról (COM(2011) 8 végleges – 2011/0006 COD)	82
2011/C 218/16	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységekre vonatkozó hetedik keretprogram időközi értékelésével foglalkozó szakértői csoport jelentésére, valamint a kockázatmegosztási pénzügyi mechanizmus időközi értékelésével foglalkozó szakértői csoport jelentésére megfogalmazott válaszról (COM(2011) 52 végleges)	87
2011/C 218/17	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az EU terrorizmusellenes politikája: legfőbb eredmények és jövőbeni kihívások (COM(2010) 386 végleges)	91
2011/C 218/18	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a harmadik országbeli állampolgárok idényjellegű munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (COM(2010) 379 végleges– 2010/0210 (COD))	97
2011/C 218/19	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a harmadik országbeli állampolgárok vállalaton belüli áthelyezés keretében történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről (COM(2010) 378 végleges – 2010/0209 (COD))	101
2011/C 218/20	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) felhasználásáról a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében (COM(2011) 32 végleges – 2011/0023 (COD))	107
2011/C 218/21	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról (COM(2010) 728 végleges – 2010/0362 (COD))	110
2011/C 218/22	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a mezőgazdasági termékek minőségrendszereiről (COM(2010) 733 végleges – 2010/0353 (COD))	114
2011/C 218/23	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az 1234/2007/EK rendeletnek a forgalmazási előírások tekintetében történő módosításáról (COM(2010) 738 végleges – 2010/0354 (COD))	118
2011/C 218/24	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről szóló 834/2007/EK tanácsi rendelet módosításáról (COM(2010) 759 végleges – 2010/0364 (COD))	122



<u>Közleményszám</u>	Tartalom (folytatás)	Oldal
2011/C 218/25	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi .../.../EU rendeletre a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 165/94/EK és a 78/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (COM(2010) 745 végleges – 2010/0365 (COD))	124
2011/C 218/26	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap finanszírozási rendszerébe tartozó ügyletek tagállamok által végzett vizsgálatáról szóló 485/2008/EK tanácsi rendelet módosításáról (COM(2010) 761 végleges – 2010/0366 (COD))	126
2011/C 218/27	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről (COM(2010) 517 végleges – 2010/0273 (COD))	130
2011/C 218/28	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat tanácsi irányelvre a kiegészítő fűtőelemek és a radioaktív hulladékok kezeléséről (COM(2010) 618 végleges)	135



2011-es előfizetési díjak (áfa nélkül, rendes szállítási költségeket beleértve)

Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelvén	1 100 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, nyomtatott kiadvány + éves DVD	az EU 22 hivatalos nyelvén	1 200 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelvén	770 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, havi DVD (összevont)	az EU 22 hivatalos nyelvén	400 EUR/év
A Hivatalos Lap Kiegészítő Kiadványa (S sorozat), közbeszerzés és ajánlati felhívások, DVD, heti egy kiadvány	többnyelvű: az EU 23 hivatalos nyelvén	300 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, C sorozat – versenyvizsga-kiírások	a vizsgakiírás szerinti nyelv(ek)en	50 EUR/év

Az *Európai Unió Hivatalos Lapjának*, amely az Európai Unió hivatalos nyelvein jelenik meg, 22 nyelvi változatára lehet előfizetni. Az L (jogsabályok) és a C (tájékoztatások és közlemények) sorozatot foglalja magában.

Valamennyi nyelvi változatra külön kell előfizetni.

A 920/2005/EK tanácsi rendelet értelmében, amelyet a Hivatalos Lap 2005. június 18-i L 156. száma tett közzé, és amely előírja, hogy az Európai Unió intézményei nem kötelesek minden jogi aktust ír nyelven is megszövegezni, illetve ezen a nyelven kihirdetni, az ír nyelven kiadott Hivatalos Lapok értékesítése külön történik.

A Hivatalos Lap Kiegészítő Kiadványára (S sorozat – közbeszerzés és ajánlati felhívások) történő előfizetés mind a 23 hivatalos nyelvi változatot magában foglalja egyetlen többnyelvű DVD-n.

Kérésére az *Európai Unió Hivatalos Lapjára* történő előfizetéssel a Hivatalos Lap különféle mellékleteit is megkaphatja. Az előfizetők a mellékletek megjelenéséről az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közölt „Az olvasóhoz” című közleménynek köszönhetően értesülnek.

Értékesítés és előfizetés

A különböző, térítés ellenében kapható kiadványokra – például az *Európai Unió Hivatalos Lapjára* – való előfizetés a Kiadóhivatal forgalmazó partnereitől szerezhető be. A forgalmazó partnerek listája a következő címen található:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm

Az EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) közvetlen és ingyenes hozzáférést biztosít az Európai Unió jogához. Erről a honlapról elérhető az *Európai Unió Hivatalos Lapja*, valamint tartalmazza a szerződéseket, a jogszabályokat, a jogeseteket és az előkészítő dokumentumokat is.

További információt az Európai Unióról a <http://europa.eu> internetcímen találhat.

