



Tartalom

I *Állásfoglalások, ajánlások és vélemények*

VÉLEMÉNYEK

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

az EGSZB 521. plenáris ülése (2016. december 14–15.)

2017/C 075/01	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye — Funkcionális gazdaság (saját kezdeményezésű vélemény)	1
2017/C 075/02	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az innovatív és gyorsan növekvő vállalkozások támogatása (saját kezdeményezésű vélemény)	6
2017/C 075/03	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye — Megfelelő keret a vállalatok átláthatósága számára (saját kezdeményezésű vélemény)	14
2017/C 075/04	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye — A közös agrárpolitikát 2020 után befolyásoló legfontosabb tényezők (saját kezdeményezésű vélemény)	21
2017/C 075/05	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye — A „nudge”-gondolkodás alkalmazása az uniós politikákban (saját kezdeményezésű vélemény)	28

III *Előkészítő jogi aktusok*

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

az EGSZB 521. plenáris ülése (2016. december 14–15.)

2017/C 075/06	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 közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend (COM(2016) 356 <i>final</i>)	33
2017/C 075/07	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Az Unió európai szabványosításra vonatkozó 2017. évi munkaprogramja (COM(2016) 357 <i>final</i>)	40

2017/C 075/08	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a lakossági befektetési csomagtermékekkel, illetve biztosítási alapú befektetési termékekkel kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó dokumentumokról szóló 1286/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az alkalmazása kezdő napjának tekintetében történő módosításáról (COM(2016) 709 <i>final</i> – 2016/0355 (COD))	44
2017/C 075/09	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai kockázatitőke-alapokról szóló 345/2013/EU rendelet és az európai szociális vállalalkozási alapokról szóló 346/2013/EU rendelet módosításáról (COM(2016) 461 <i>final</i>)	48
2017/C 075/10	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai statisztikai programról (2013-2017) szóló 99/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a program 2018 és 2020 közötti időszakra való meghosszabbítása tekintetében történő módosításáról (COM(2016) 557 <i>final</i> – 2016/0265(COD))	53
2017/C 075/11	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az (EU) 1316/2013 rendeletnek és az (EU) 2015/1017 rendeletnek az Európai Stratégiai Beruházási Alap időtartamának meghosszabbítása, továbbá az említett alapot és az Európai Beruházási Tanácsadó Platformot érintő technikai javítások bevezetése tekintetében történő módosításáról (COM (2016) 597 <i>final</i> – 2016/0276 (COD))	57
2017/C 075/12	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak - A 2014–2020-as időszakra szóló többéves pénzügyi keret felidős értékelése/felülvizsgálata – Eredményközpontú uniós költségvetés (COM(2016) 603 <i>final</i>) – A Tanács rendelete a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló 1311/2013/EU, Euratom rendelet módosításáról (COM(2016) 604 <i>final</i> – 2016/0283 (APP)) - Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és a 2012/2002/EK rendelet, valamint az 1296/2013/EU, 1301/2013/EU, 1303/2013/EU, 1304/2013/EU, 1305/2013/EU, 1306/2013/EU, 1307/2013/EU, 1308/2013/EU, 1309/2013/EU, 1316/2013/EU, 223/2014/EU, 283/2014/EU, 652/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletek és az 541/2014/EU európai parlamenti és tanácsi határozat módosításáról (COM(2016) 605 <i>final</i> – 2016/0282 (COD))	63
2017/C 075/13	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat tanácsi irányelvre a 2016/1164/EU irányelvnek a harmadik országokat érintő hibrid struktúrákat alkalmazó adókikerülési módszerek tekintetében történő módosításáról (COM(2016) 687 <i>final</i> – 2016/0339 (CNS))	70
2017/C 075/14	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (COM(2016) 378 <i>final</i> – 2016/0176 (COD))	75
2017/C 075/15	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK európai parlamenti tanácsi irányelv módosításáról (COM(2016) 128 <i>final</i> – 2016/70 (COD))	81
2017/C 075/16	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás) (COM(2016) 465 <i>final</i>) – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, valamint a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv módosításáról (COM(2016) 466 <i>final</i>) – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a nemzetközi védelemre vonatkozó egységes uniós eljárás létrehozásáról és a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről (COM(2016) 467 <i>final</i>)	97

2017/C 075/17	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a földhasználat, a földhasználat-megváltoztatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó üvegházhatásúgáz-kibocsátásnak és -elnyelésnek a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretbe történő beillesztéséről, valamint az üvegházhatásúgáz-kibocsátás és az éghajlatváltozással kapcsolatos egyéb információk nyomon követésének és bejelentésének rendszeréről szóló 525/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (COM(2016) 479 <i>final</i> – 2016/0230(COD)) – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a stabil és alkalmazkodóképes energiaunió megvalósítása és a Párizsi Megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében a tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő éves üvegházhatásúgáz-kibocsátás-csökkentések meghatározásáról, valamint az üvegházhatásúgáz-kibocsátás és az éghajlatváltozással kapcsolatos egyéb információk nyomon követésének és bejelentésének rendszeréről szóló 525/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (COM(2016) 482 <i>final</i> – 2016/0231(COD))	103
2017/C 075/18	az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az északi-tengeri tengerfenéken élő állományokra és a halászatukra vonatkozó többéves terv létrehozásáról, valamint a 676/2007/EK tanácsi rendelet és az 1342/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről [COM(2016) 493 <i>final</i> – 2016/0238 (COD)]	109
2017/C 075/19	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Légi közlekedési csomag II., amely a következőket tartalmazza: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári repülés területén alkalmazandó közös szabályokról és az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynökségének létrehozásáról, valamint a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (COM(2015) 613 <i>final</i> – 2015/0277 (COD)) és A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az európai légiközlekedés-biztonsági program (COM(2015) 599 <i>final</i>)	111
2017/C 075/20	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: Online platformok és a digitális egységes piac – Lehetőség és kihívás Európa számára (COM(2016) 288 <i>final</i>)	119
2017/C 075/21	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európa kibertámadásokkal szembeni ellenálló képességének erősítése, valamint a versenyképes és innovatív kiberbiztonsági ágazat támogatása (COM(2016) 410 <i>final</i>)	124
2017/C 075/22	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az EU–Törökország kétoldalú kereskedelmi kapcsolatok fejlesztése és a vámunió korszerűsítése	129
2017/C 075/23	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: „Méltó élet: a segélyfüggőségtől az önállóságig – Kényszervándorlás és fejlesztés” (COM(2016) 234 <i>final</i>)	138
2017/C 075/24	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az Európai Unió Északi-sarkvidékre vonatkozó integrált politikája (JOIN(2016) 21 <i>final</i>)	144

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

AZ EGSZB 521. PLENÁRIS ÜLÉSE (2016. DECEMBER 14–15.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye — Funkcionális gazdaság

(saját kezdeményezésű vélemény)

(2017/C 075/01)

Előadó: **Thierry LIBAERT**

Jogalap:	eljárási szabályzat 29. cikk (2) bekezdés saját kezdeményezésű vélemény
Közgyűlési határozat:	2016.1.21.
Illetékes szekció:	„Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.10.4.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.15.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	169/0/3
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Ebben a véleményében az EGSZB annak az óhajának kíván hangot adni, hogy a társadalomban olyan gazdasági átmenet menjen végbe, amelynek során az erőforrások túlzott kiaknázásának és pazarlásának időszakáról egy fenntarthatóbb időszakba lépünk át, amely inkább a minőség, mint a mennyiség értékelésére irányul, és foglalkoztatás-intenzívebb. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy Európának kezdeményező szerepet kell játszania az új gazdasági formák kialakításában.

1.2. Az EGSZB véleménye szerint támogatni kell a funkcionális gazdaságot, mivel teljes egészében vagy részben választ adhat a megoldandó problémákra. A funkcionális gazdaság nem önmagában vett végcél, hanem a fogyasztási modellhez rendelt új célokat szolgáló eszköz.

1.3. Mivel a funkcionális gazdaság feltételezett erényeit számos bizonytalanság vagy ismeretlen tényező övezi a gazdasági, környezetvédelmi, társadalmi vonatkozások tekintetében, az előnyök és adott esetben a funkcionális gazdaság tisztességes kiépítéséhez betartandó feltételek meghatározása érdekében teljeskörűen értékelni kell a termék- vagy szolgáltatástípusokat.

1.4. Ezt követően elő kell mozdítani a funkcionális gazdasági megoldással – „hozzáférés” vagy „használat” kontra „tulajdonjog” – kapott termék vagy szolgáltatás (környezetvédelmi, társadalmi, gazdasági stb.) kihatásainak leírását. E leírás alapján a fogyasztó tudhatja, hogy jobb-e egy termék vagy szolgáltatás megvétele mellett dönteni, és tudatosan választhat. A vállalkozások által szolgáltatott információ minősége és hitelessége döntő fontosságú ebből a szempontból. Tehát olyan hatóságokat és mechanizmusokat kell meghatározni, amelyek ezeket biztosítják a fogyasztók számára.

1.5. Az EGSZB azt javasolja, hogy a tagállamok és az érdekelt felek mozdítsák elő a felelősségteljes fogyasztást, mindenekelőtt az oktatási szakasz folyamán, és helyezzenek hangsúlyt a funkcionális gazdaságra. Ez utóbbi, amennyiben intelligensen alakítják ki, a jelenlegi fogyasztással összefüggő számos kihívás leküzdésében segíthet.

1.6. Az EGSZB általánosabban a funkcionális gazdasághoz kapcsolódó új termelési és fogyasztási módokkal kapcsolatos kutatások és a végrehajtás felgyorsítását javasolja:

- Környezetbarát terméktervezés, amely a kezdetektől fogva lehetővé teszi a felhasznált erőforrások fenntarthatóságának biztosítását azáltal, hogy a teljes életciklusuk alatt figyelembe veszi a termékek környezeti hatását. A funkcionális gazdaság új, javíthatóbb, rugalmasabb stb. termékek tervezését vonhatja maga után.
- Körforgásos gazdaság, amely az EGSZB-nek a „Körforgásos gazdaságra vonatkozó csomag”⁽¹⁾ című véleményéhez kapcsolódóan a „cradle to cradle” (a bölcsőtől a bölcsőig) megközelítést célozza annak érdekében, hogy a vállalkozások által termelt hulladékokat más vállalkozások által hasznosítható erőforrásokká dolgozzák fel. A funkcionális gazdaság lehetővé teheti, hogy e társtermékeket és egyes externáliákat jobban hasznosítsák mások előállítására.
- Együttműködésen alapuló gazdaság, amely – az EGSZB 2014. január 21-i véleményéhez⁽²⁾ kapcsolódóan – elméleti alapjaiban a funkcionális gazdaságra támaszkodik. Az ilyen kereskedelmi formák fejlesztései együttesen bizonyos feltételek mellett felgyorsíthatják a funkcionális gazdaság előnyeinek érvényesülését, többek között a környezetvédelem területén.
- Gazdaság a közjó érdekében: az EGSZB 2015. szeptember 17-i véleményéhez⁽³⁾ kapcsolódóan.
- Megosztásalapú gazdaság: kifejezetten ez a témája az EGSZB 2016. május 13-i véleményének⁽⁴⁾.

1.7. Egy európai jogszabálysomag lehetővé tenné a funkcionális gazdasági kínálatok strukturálását, többek között az új fogyasztási problémákhoz – az együttműködésre épülő fogyasztáshoz, az elavuláshoz, e modellek fogyasztók általi megértéséhez, valamint az innovatív vállalkozások számára kedvezőbb jogi és adózási környezethez kapcsolódóan.

1.8. Új gazdasági modellek kikísérletezése révén a funkcionális gazdaság regionális szintre helyezése választ adhat a régiók fenntartható fejlődésével kapcsolatos új kihívásokra. A funkcionális gazdaság hasznos a régiók értékeinek érvényre juttatásához, a jelenlegi fogyasztásból való kiábrándulásért részben felelős szabványos tömegtermelésből való kilépéshez és a termelési rendszer összes externáliájának figyelembevételéhez. Ezenfelül a kapacitás-összevonást elősegítő népsűrűségük következtében a városok az egyik legkedvezőbb területek a funkcionális gazdasági megoldások kialakítására.

1.9. Az új gazdasági modellre történő, számos területen jelentős, rendszerszintű következményekkel járó átállás végrehajtása érdekében hasznos lenne egy új, állandó, transzverzális struktúrát létrehozni az EGSZB-n belül, amelyen keresztül elemezni lehet a változásokat.

1.10. Mivel még kevés a jó példa, és azok sem mindig kapnak annyi figyelmet, amennyit érdemelnének, hasznos lenne egy csereplatform a funkcionális gazdaság kezdeményezéseinek európai szintű láthatóvá tétele érdekében. Ez a platform részét képezhetné annak az európai platformtervnek, amelyet az EGSZB az Európai Bizottság által előterjesztett „Körforgásos gazdaságra vonatkozó csomag”-gal kapcsolatos véleményének elfogadásakor hagyott jóvá a körforgásos gazdasággal kapcsolatban.

1.11. A funkcionális gazdaság lehetővé teheti a termék értékét adó különböző elemek átalakulását. A különféle használati értékek, csakúgy mint a munkaérték így párhuzamosan létezhetnek a funkcionális gazdaság keretein belül.

1.12. A funkcionális gazdasági modellekkel kapcsolatos biztosítási kérdések tisztázása és egyszerűsítése döntő fontosságú lesz, ezért ezeket érthetőbbé kell tenni a végfogyasztó számára az új funkcionális gazdasági kínálatok fejlesztésének logikája mentén.

⁽¹⁾ HL C 264., 2016.7.20., 98. o.;

⁽²⁾ HL C 177., 2014.6.11., 1. o.

⁽³⁾ HL C 13., 2016.1.15., 26. o.

⁽⁴⁾ HL C 303., 2016.8.19., 36. o.

2. Fogalom meghatározás és tartalom: áttérés a tulajdonjogról a használatra

2.1. A funkcionális gazdaság célja, hogy inkább a termékek használatát, mintsem a tulajdonjogát segítse elő. Azonban túl kell lépni a valamely „termékhez” hozzáadott „szolgáltatások” egyszerű beépítésén, és a fogyasztásban bekövetkező összes változást ténylegesen számításba kell venni, nagyobb figyelmet fordítva a végső felhasználásra, az erőforrás-hatékonyabb gazdasági modellekre, egészen a régiók számára előállított járulékos előnyökig terjedően. Eszerint a vállalatok nem terméket, hanem funkciót értékesítenek, a felhasználási mód szerint számlázva azt ki. Ezért az ipari szereplőknek a priori érdekük fűződik ahhoz, hogy gazdasági modelljük keretében strapabíró, javítható, könnyen karbantartható tárgyakat fejlesszenek ki, valamint megfelelő termelési láncot és logisztikát biztosítsanak.

2.1.1. A mögöttes gazdasági paradigma továbbra is az, hogy az értéket a használatból származó előnyök jelentik, azaz a használati érték, ugyanakkor maga a termék és a szolgáltatás is, vagy az, ahogyan arra mások tekintenek, vagyis a munkaértéke vagy csereértéke.

2.1.2. A hagyományos gazdasági sémában a gyártók előállítják, a fogyasztók pedig, a fogyasztás során, tönkreteszik az értéket. A funkcionális gazdaságban a két fél érdekeinek találkozniuk kell, vagy legalább egy irányba kell tartaniuk ahhoz, hogy mindegyikük megőrizze, mi több, létrehozza az értéket. A jelenleg folyó digitális forradalommal a felhasználási célok és ezek ismerete alapján létrejövő adatok előállítása és felhasználása alkotja például a mindkét fél által létrehozott új források és értékek egyikét.

2.1.3. A termelő-fogyasztó, a „prosumer” (ez az új szó a termelő és a fogyasztó történelmileg eltérő két szerepét illeszti össze) – jelenleg teljesen elméleti – figurája körül kibontakozó új dinamikák a nagyon lineáris vagy vertikális gazdasági kapcsolatok hálószerűbb vagy horizontálisabb sémákká vagy szervezetekké történő átalakulását szemléltetik.

2.1.4. A funkcionális gazdaság elősegítheti a gazdaság dematerializálását azáltal, hogy az összes költséget beépíti a végső árba. Hozzájárul a gazdasági tevékenység és a környezeti hatás szétválasztásának elősegítéséhez.

2.2. A funkcionális gazdaság koncepciójának két többé-kevésbé sikeres alkalmazási modellje két elméleti iskolához kapcsolódik. Az első a felhasználási célra összpontosító szolgáltatáskínálatot vizsgálja, és a szolgáltatásokon alapuló gazdaság általános elképzeléséhez kapcsolódik. Ujragondolja a tulajdonviszonyokat, de nemigen vizsgálja a termékeket. A második a funkcionális gazdaság azon externáliáira összpontosít, amelyek olyan új megoldások meghatározását teszik lehetővé, amelyeknél az áruk és szolgáltatások értékesítését egy integrált egészként képzelik el (vizsgálva a munkát, továbbá a többek között az adott régió számára előállított immateriális erőforrásokat), és a fogyasztó szerves részét képezi a kidolgozott megoldásnak.

2.3. Az EGSZB kiegyensúlyozott megközelítést ajánl. Az elképzelés nem a funkcionális gazdaság egységes előmozdítása, hanem az, hogy azt akkor mozdítsák elő, ha választ ad a megoldandó új kihívásokra.

3. Kihívások

3.1. A funkcionális gazdaság azért érdekes, mert elméletben, vagy legalábbis bizonyos feltételek mellett a jelenkori fogyasztással összefüggő többféle, akár gazdasági, társadalmi, környezetvédelmi vagy kulturális kihívásra képes válaszokkal szolgálni.

3.2. Az integrált megközelítés keretében a régiókban járulékos előnyöket vagy pozitív externáliákat állíthat elő. Így például szövetkezeti vagy transzverzális munkamódszerek révén az önkormányzatok a közvilágítási szolgáltatásaikba beleveszik a gazdasági teljesítményt, a közterületek biztonságossá tételét, valamint a fényszennyezés csökkentését és az energiafogyasztás csökkentését is. Egyetlen paraméter optimalizálása helyett e különböző célok beépítése többféle kihívás megválaszolását teszi lehetővé mérsékelt költségek mellett.

3.2.1. A beruházások megosztása révén a funkcionális gazdaság a fenntartható fejlődést szolgáló innováció és különösen a tiszta vagy környezetbarát technológiai innovációk előmozdításának egyik eszköze. Ez utóbbiak, amelyek gyakran tökeigényesebbek, mint a hagyományos megoldások, ezáltal olyan gazdasági modellre találnak, amely elősegíti a fogyasztók általi elterjedésüket, akik egymagukban nem rendelkeznének elegendő pénzügyi kapacitással. Például egy energia-teljesítményre vonatkozó szerződés lehetővé teheti a felhasználó számára, hogy egy szerény és havonta fizetett szolgáltatás révén olykor igen költséges technológiákkal és energiahatékonyági szolgáltatásokkal rendelkezzen.

3.3. Környezetvédelmi szempontból az egyéni tulajdonon alapuló jelenlegi fogyasztási módok a javak kihasználatlanságát, és ennek következtében a természeti erőforrások jelentős pazarlását vonják maguk után (például napjainkban egy gépkocsi az idő 95 %-ában kihasználatlan, és városban általában csak alig több mint egy ember használja (1,2)).

3.3.1. Egy mobilitási szolgáltatás megszerzése (egy adott kilométerszámmra szóló ülőhely, meghatározott időtartamra és kilométer-távolságra szóló gépkocsi stb.) lehetővé teszi ezen erőforrások intenzívebb hasznosítását. A funkcionális gazdaság tehát számos fogyasztási cikk használati intenzitását növelheti, és ezáltal kisebb környezetterhelés mellett több értéket hozhat létre.

3.3.2. A funkcionális gazdasági szolgáltatások díjszabása, amely a termék és a szolgáltatások összes költségét és nem csupán a határköltséget foglalja magában, a valós költségek jobb megértését teszi lehetővé a felhasználó számára. Olyan árjelzést ad, amely közelebb van az előállítás tényleges hatásaihoz, és ezáltal felelősségteljesebb magatartásra ösztönöz. (Például egy órányi közös autóhasználat megvételekor a felhasználó megfizeti a gépjármű értékcsökkenését, a biztosítást, a parkolót, az üzemanyagot stb., azaz az arányosan kiszámított összes költséget. Így a fogyasztó – a „tulajdonosi” használathoz képest, amikor általában csak az üzemanyagköltséget tekintik használati költségnek – fogékonyabbá válik az adott gépjármű észszerű használatára.)

3.4. Társadalmi szempontból ez azt jelenti, hogy a termékek vagy szolgáltatások hozzáférési költségének csökkentésével – történjen az egy közösségi alapon megvalósított beruházás megosztásának köszönhetően, vagy a megszabott használati költségnek csak a hozzáférési költségre korlátozásával – a funkcionális gazdaság több fogyasztó számára teheti lehetővé az olyan szolgáltatásokhoz való hozzáférést, amelyekre addig nem tarthattak igényt. Ekkor mind gazdasági, mind jogi vagy biztosítási szempontból a legfontosabb kérdést a beruházó és a felhasználók rendelkezésére bocsátott tőke tulajdonosának kérdése jelenti. Ezekkel a kérdésekkel kapcsolatban a kialakítandó új szabályozásoknak nagyok a tétjei.

3.4.1. Számos társadalmi kérdés vetődik fel, és a környezetvédelmi kihívásokhoz hasonlóan ezeket is komolyan meg kell vizsgálni annak eldöntése érdekében, hogy ezen a területen van-e jelentősége a funkcionális gazdaságnak, és legfőképpen azért, hogy a társadalmi fejlődés érdekében dönteni lehessen a funkcionális gazdaság kialakításának feltételeiről.

3.5. A „tulajdonjogról” a „hozzáférésre” való áttéréshez szükséges paradigmaváltás nem jelentéktelen. Ehhez át kellene billenni a kérédesen és az utánzási vágyon alapuló fogyasztási modelltől egy nyugodtabb, kevésbé a kényszeres logikákra épülő, és mindenképpen az anyagi javak tulajdonlásától kevésbé függő fogyasztásra.

3.6. A digitalizáció lehetővé teszi a funkcionális gazdaság kiterjesztését, kilépve ezáltal a B2B kizárólagos és kezdeti hatóköréből. A terjesztési és különösen a kiépítési költségek csökkentésével a digitális megoldások rendkívül változatos területeken kínálhatnak funkcionális gazdasági megoldásokat mindenki számára (zene, mobilitás, felszerelések, lakhatás stb.). Ezért a meglévő gazdasági modellel való együttműködés előmozdítása érdekében mihamarabb megfelelő adózási és szabályozási keretet kell kidolgozni és kialakítani.

3.7. A közelmúltban elvégzett vizsgálatok és a tapasztalati visszajelzések azt mutatják, hogy a funkcionális gazdasági gyakorlatok sikere és elfogadása inkább attól függ, hogy a megoldásokról jó tapasztalatot szerez-e a felhasználó és azok javítják-e a fogyasztó életminőségét, mint a kizárólag gazdasági vagy környezetvédelmi kritériumoktól. Ezt szemlélteti a megosztott autóhasználat a városközpontban való parkolás lényeges kérdése esetében, aminek megoldását ez a rendszer lehetővé teszi, vagy a streaming is annak a lehetőségnek köszönhetően, hogy szinte azonnal bőséges katalógushoz lehet hozzáférni.

4. Fékek és korlátok

4.1. Egyes esetekben a funkcionális gazdaság a termékek fogyasztási és megújulási ütemének felgyorsulásához vezethet. Így a mobiltelefon vagy a gépjármű-tartósbérlet területén nem magától értetődően biztos, hogy ezek a modellek (általában a vételi opcióval ellátott tartósbérlet) hozzájárulnak a termékek élettartamának meghosszabbításához vagy az élettartam végén a jobb újrahazsnosításhoz.

4.2. A nagy ipari csoportok konkrét példái a legismertebbek, ugyanakkor a hagyományosabb ágazatok, mint például a mezőgazdaság, a kollektív beszerzések révén, vagy akár az induló innovatív vállalkozások fontos szerepet játszanak a társadalomban a funkcionális gazdaság megszilárdításában és terjesztésében. Ezenkívül nyilvánvaló, hogy ebben a koncepcióban és annak megvalósításában a kkv-k is találhatnak új megoldásokat az ügyfelek számára. A szövetkezet formájában működő struktúrák horizontálisabb irányítási módokat is elősegíthetnek, illetve olyanokat, ahol a felhasználó teljes jogú részes fél.

4.3. A termékhez vagy szolgáltatáshoz való hozzáférés költségének csökkentésével a funkcionális gazdaság előnyös lehet a legszegényebb polgárok számára. Többek között bizonyos mértékben rugalmasabbá teszi a szolgáltatásokhoz és termékekhez való hozzáférést. Ugyanakkor azonban fokozhatja a legszegényebb polgárok sérülékenységét, ha nem képesek megfizetni a szolgáltatás hozzáférési, használati vagy előfizetési díjait. Ebből a szempontból, és a számos európai országban tapasztalható egyre bizonytalanabb jelenlegi környezetben a tulajdonlás kedvezőbbnek és megnyugtatóbbnak tűnhet a bizonytalan helyzetben lévők számára. Ezenkívül a bizonyos javakhoz és szolgáltatásokhoz való egyenlőtlen hozzáférés nem csupán gazdasági tőke (pénzügyi erőforrások), hanem kulturális és oktatási (társadalmi környezet, képzettség) tőke kérdése is.

4.4. Társadalmi szemszögből a funkcionális gazdaság valamivel még függőbbé teheti a fogyasztót, tehát a polgárt a gazdasági szervezetektől vagy egy adott műszaki vagy gazdasági rendszertől. A rendelkezésre bocsátott terméket, amint az egy adott szolgáltatásba bekerül, nehéz, mi több, lehetetlen javítani, módosítani, megváltoztatni. Így a funkcionális gazdaság erősítheti a heteronómiát, ha a szolgáltatók nem kellően vonják be a fogyasztókat a kialakított termékek és megoldások tervezésébe. Azokat a gazdasági és irányítási modelleket kell keresni és ösztönözni, amelyek elősegítik a fogyasztók autonómiáját (a választásaik, gyakorlataik és szokásaik szempontjából).

4.5. A digitális világ lehetővé teheti, hogy a funkcionális gazdaság alkalmazási területét az összes fogyasztóra kiterjesszék. Ugyanakkor számos kérdés is felmerül ezzel kapcsolatban: az egyes platformok általi értékszerzés, az adó optimalizálása vagy elkerülése, a magánélet tiszteletben tartása (többek között az összegyűjtött adatok felhasználásán keresztül), a gazdasági koncentráció (a platformok monopóliuma) és a munkával kapcsolatos kérdések (ahogyan az 1.6. pont is említi).

4.6. Mindezen kockázatok vagy fékek tekintetében a „szolgáltatáson alapuló gazdaságra” való egyszerű áttérés nem tudja megvédeni a funkcionális gazdaságot ezektől a kockázatoktól. A funkcionális gazdaság integráltabb megközelítése, amely a vállalatirányítást, a munkát, a regionális perspektívát egyaránt vizsgálja, és a fogyasztót a szolgáltatás tervezésétől kezdve és a termék teljes életciklusa alatt figyelembe veszi, lehetővé teheti e kockázatok leküzdését.

4.7. Mindazonáltal e pontok közül sok esetben és különösen a versennyel vagy a magánélet tiszteletben tartásával kapcsolatban biztos szükség van jogi beavatkozásra.

5. A funkcionális gazdaság európai fellendítése

5.1. Az Európai Uniónak számos okból kell foglalkoznia a funkcionális gazdaság kérdésével. Ezek az okok környezetvédelmi, társadalmi, kulturális, illetve gazdasági jellegűek. Ezenfelül a digitális kihívások, és általában véve az olyan új gazdasági modellekkel való kapcsolat, mint az együttműködésen alapuló, a körforgásos stb. gazdaság, fontosak e gondolkodás keretében, különösen az előidézett változások gyorsasága miatt.

5.2. A funkcionális gazdaság Európában eszközt jelenthet a vállalkozások számára ahhoz, hogy újabb hozzáadott értéket teremtsenek és foglalkoztatás-intenzív megoldásokat mozdítsanak elő (különösen a termelési lánc végén, de az elején is, az innovatív gazdasági modellek kidolgozása és a kapcsolódó szolgáltatások megtervezése terén), valamint egyebek mellett ahhoz, hogy egyes ágazatok versenyképességét megerősítsék. A szabványosított és kevésbé megfelelő termelés helyett a fogyasztók igényeihez közelebb álló szolgáltatáskínálat kialakításával a funkcionális gazdaság segíthet megújítani a vállalkozások és a fogyasztók közötti bizalmi kapcsolatot, és új értelmet adhat a fogyasztásnak.

5.3. Miközben a nagyvállalatok innovatív szolgáltatásai, a régiók és sok szakértő elkötelezett a funkcionális gazdaság előmozdítása mellett, az európai dinamika meglepően gyenge. Annak ellenére, hogy a funkcionális gazdaság a körforgásos gazdaság középpontjában áll, mégsem tesznek róla említést az Európai Bizottságnak az erről a témáról készített, „Körforgásos gazdaság” című legfrissebb jelentésében.

5.3.1. E bizonytalanságok és korlátok ellenére az Európában jelenleg érvényesülő bizonytalan politikai és gazdasági helyzetben a funkcionális gazdaság lehetőséget jelent Európa számára ahhoz, hogy számos szereplő szaktudását és kompetenciáit érvényre juttassa és fejlessze.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az innovatív és gyorsan növekvő vállalkozások támogatása**(saját kezdeményezésű vélemény)**

(2017/C 075/02)

Előadó: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Közgyűlési határozat:	2016.1.21.
Jogalap:	Eljárási szabályzat 29. cikk (2) bekezdés saját kezdeményezésű vélemény
Illetékes szekció:	„Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.29.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	220/1/8
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy folytassa az innovatív és gyorsan növekvő vállalkozások létrehozásának támogatására irányuló politikai javaslatok kidolgozásával kapcsolatos erőfeszítéseit, és azt javasolja, hogy ezeket a kezdeményezéseket egyetlen, a különböző főigazgatóságok által megvalósított innovatív politikák közötti szinergiák felméréseért, nyomon követéséért és megteremtéséért felelős egység hajtja végre, irányítsa és koordinálja. Ezeknek a politikai javaslatoknak meg kell erősíteniük az egységes piacot, valamint azokat a klasztereket és ökoszisztémákat, amelyekben induló innovatív vállalkozások jönnek létre, fejleszteniük kell az európai tőkepiacok tőkekomponensét, ösztönözniük kell, hogy az oktatási programok középpontjában a jövő munkahelyei álljanak, és minimalizálniuk kell az új vállalkozások indításával kapcsolatos költségeket és bürokráciát.

1.1.1. Az Európai Bizottságnak folytatnia kell az egységes piac meglévő szabályainak érvényesítésére irányuló munkáját: a hosszú távú harmonizációs projektek, mint például a számviteli és fizetéseképtelenségi standardok, a szakmai és tudományos képzések automatikus elismerése, a digitális egységes piaci stratégia gyorsított végrehajtása és a tőkepiaci unióra vonatkozó kezdeményezés⁽¹⁾ teljes körű megvalósítása nagyban segítené, hogy az EU kiaknázhassa egy valódi egységes piac valamennyi lehetőségét. A határokon átnyúló szerződés-kötésre vonatkozó egyszerű és hatékony szabályok várhatóan fellendítik a határokon átnyúló elektronikus kereskedelmet, csökkentik a fogyasztói jog széttagoltságát, valamint a vállalkozások szabálykövetéssel kapcsolatos költségeit.

1.1.2. A saját tőkével történő finanszírozást szélesebb körben kell alkalmazni annak érdekében, hogy támogatást nyújtson az induló innovatív vállalkozásoknak azok fejlesztési szakaszában. Ez egyebek mellett egy semlegesebb adózási rendszert feltételez, amely egyformán kezeli a hitelből és a saját tőkével történő finanszírozást azáltal, hogy lehetővé teszi mind a kamat-, mind az osztalékfizetés levonását az adóból⁽²⁾. Jó volna, ha az induló innovatív vállalkozások „részvényopció-csomagokat” használhatnának a tehetségek vonzására és megtartására.

⁽¹⁾ Az EGSZB az alábbi tárgyban kidolgozott véleményeiben fejezte ki támogatását a tőkepiaci unióra vonatkozó kezdeményezések iránt: „Cselekvési terv a tőkepiaci unióról” (HL C 133., 2016.4.14., 17. o.), „Értékpapírosítás” (HL C 82., 2016.3.3., 1. o.) és „A tájékoztató” (HL C 177., 2016.5.18., 9. o.).

⁽²⁾ Az EGSZB többször is szorgalmazta, hogy hozzanak intézkedéseket az adórendszerekben a hitelfinanszírozás érdekében alkalmazott torzítás megszüntetésére, például a „Vállalatfinanszírozás: alternatív forrásrendszerek” című véleményében (HL C 451., 2014.12.16., 20. o.).

1.1.3. Többek között oktatási és nem jogalkotási kezdeményezésekkel ki kellene alakítani és ösztönözni kellene annak kultúráját, hogy a vállalkozások elsősorban saját tőkére támaszkodjanak. Az európai pénzügyi rendszernek a kisbefektetőkre szabott likvid befektetési termékeket kell létrehoznia, hogy az innovatív kisvállalkozásokba való befektetésre ösztönözze őket.

1.1.4. A felesleges bürokrácia és a túlszabályozás csökkentése szintén kulcsfontosságú ahhoz, hogy minimalizáljuk a vállalkozókra nehezedő adminisztratív terheket, továbbá elkerüljük a felesleges költségeket és az időgazdálkodás hatékonyságának hiányát.

1.1.5. Meg kell erősíteni és fel kell gyorsítani a tagállamokban az egyetemek és a vállalkozások közötti – mind a nagy ipari szereplőket, mind a kisebb cégeket bevonó – együttműködés új formáinak fejlesztését olyan új politikai intézkedések révén, amelyek arra irányulnak, hogy az EU-t vonzóvá tegyék a tehetségek számára.

1.1.5.1. Az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy minden jogi akadályt hárítson el a fiatal vállalkozók és diákok csereprogramjai⁽³⁾ előtt, például a fiatal vállalkozóknak szóló Erasmus program létrehozásával.

1.1.5.2. Az ígéretes vállalatok bemutatása érdekében az EGSZB azt ajánlja, hogy hozzanak létre egy platformalapú, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformba (EBTP) és a Beruházási Projektek Európai Portáljába⁽⁴⁾ integrált adatbázist. A portálon objektív és átlátható kritériumok alapján kiválasztott, gyorsan növekvő uniós vállalatok szerepelnének a különböző ágazatokból, és lehetőség volna a vállalkozások összehasonlítására és teljesítményértékelésére.

1.1.6. Az EGSZB úgy véli, hogy a bevált gyakorlatok megosztása és felmérése értékes információkat nyújt az új politikákkal való kísérletezéshez⁽⁵⁾.

1.2. Az Európai Beruházási Alapot (EBA) és az Európai Beruházási Bankot (EBB) arra kérjük, hogy célzott kockázati és magvető tőkével támogassák az innovatív vállalkozásokat, előmozdítva az egyetemeken és a kutatóközpontokban rendelkezésre álló technológia átadását. Ezt olyan elsőhitel-garanciák formájában lehetne megszervezni, amelyek segítenének legyőzni a magánfinanszírozással szembeni kezdeti ellenállást.

1.3. Az uniós garanciákból és EBB-tőkéből álló 21 milliárd eurós Európai Stratégiai Beruházási Alapnak (ESBA) döntő szerepet kellene játszania abban, hogy az innovatív projektek könnyebben ériék el a kritikus méretet és beléphessenek a piacra. Ezen túlmenően az ESBA modellként szolgálhatna a jövőbeli uniós költségvetések szempontjából, mivel a hagyományos, támogatásalapú projektfinanszírozási módszer helyett a hatékonyabb, beruházásvezérelt módszert követi, amelyben a közösség tagjai adják össze a projektek forrásait. Az ESBA-ból olyan, viszonylag kockázatos területeken is sikeresen finanszíroztak projekteket, amelyeket különben könnyen számításon kívül hagyhattak volna⁽⁶⁾.

1.4. Az EGSZB szélesebb körű beruházási eszköztár összeállítását kéri a növekedési szakaszbeli beruházások ösztönzésére, többek között „aszimmetrikus alapokkal” – melyek a tőkeberuházók különféle kategóriáinak eltérő hozamot fizetnek –, illetve a közösségi finanszírozáshoz hasonló alternatív finanszírozási módokkal⁽⁷⁾. Az európai kkv-k könnyebb piacra jutása érdekében érdemes volna a piacok létrehozását is megfontolni.

1.5. Az Európai Bizottságnak orvosolnia kellene a szoftverberuházások kezelésének szabályozása terén az EU és az Egyesült Államok között fennálló aszimmetriákat, és el kellene hárítania azokat a szabályozási korlátokat, amelyek akadályozzák az európai pénzügyi szektort a digitális fejlesztésbe való beruházásban.

2. A jelenlegi helyzet elemzése

2.1. A kis- és középvállalkozások (kkv-k) az európai gazdaság kulcsfontosságú elemei, amelyek jelentős mértékben hozzájárulnak a munkahelyteremtéshez és a gazdasági növekedéshez⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Európa alakításában részt vevő egyetemek” (HL C 71., 2016.2.24., 11. o.).

⁽⁴⁾ Európai Beruházási Tanácsadó Platform: <http://www.eib.org/eiah/index.htm>
Információ a Beruházási Projektek Európai Portáljáról: <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/lu/index.html>

⁽⁵⁾ Lásd a 4. pontot.

⁽⁶⁾ European Digital Forum, „From Start-up to Scale-up: Growing Europe’s Digital Economy”, Sergey Filippov és Paul Hofheinz, 2016, 3–5. o.

⁽⁷⁾ Uo., 5. o.

⁽⁸⁾ A kkv-k uniós meghatározása (HL L 124., 2003.5.20., 36. o.).

2.1.1. 2015-ben az Európai Unióban működő több mint 22,3 millió kkv az összes nem pénzügyi vállalkozás 99,8 %-át tette ki, 90 millió főt – az összes foglalkoztatott 66,9 %-át – foglalkoztatva, a teljes hozzáadott érték 57,8 %-át termelve⁽⁹⁾ és az új munkahelyek 85 %-át hozva létre. Európának biztosítania kell új kkv-k létrejöttét, ily módon ellensúlyozva azt, hogy évente 200 000 kkv megy csődbe⁽¹⁰⁾, ami 1,7 millió munkavállalót érint. A jövőbeli gazdasági fejlődés szempontjából ugyanakkor azok a vállalkozások fontosabbak, amelyek innovációra, növekedésre és exportra törekszenek.

2.2. A gyorsan növekvő induló innovatív vállalkozások létrehozása kritikus jelentőségű, mivel ezek a cégek az innovációra összpontosítanak a gyorsan növekvő, magas hozzáadott értéket termelő ágazatokban. Ezek azok a vállalkozások, amelyek a jövőben majd munkahelyeket teremtenek és ösztönzik a termelékenység növekedését, ami központi szerepet játszik az életszínvonal javításában. Bár egyes területeken Európa előrelépést tud felmutatni, az induló fázisból a növekedési fázisba való átlépés terén le van maradva, pedig ez vezetne végül az Európa számára oly szükséges növekedéshez és munkahelyteremtéshez⁽¹¹⁾.

2.3. Ez a saját kezdeményezésű vélemény a növekvő vállalkozásokra összpontosít: azokra a gyorsan növekvő vállalatokra, amelyeknél az átlagos éves növekedés a munkavállalók számát (vagy a forgalmat) tekintve egy hároméves időszakban meghaladja a 20 %-ot, és amelyek a megfigyelési időszak elején legalább 10 munkavállalót foglalkoztatnak⁽¹²⁾. A növekvő vállalatok kulcsfontosságú jellemzője, hogy olyan üzleti modellek szerint működnek, amelyek nagymértékben az igényekre szabhatók. A növekvőképesség a piacra jutás, a bevételek és a szerkezet terén való növekedés képességét jelenti, amely például az üzleti modell különböző piacokon való gyors alkalmazásából vagy új vezetési gyakorlatokból fakad.

2.3.1. Egy 11 országot vizsgáló OECD-tanulmány⁽¹³⁾ megállapította, hogy a növekvő vállalatok mind a 11 országban az összes cég kevesebb mint 10 %-át tették ki, ugyanakkor ezek a vállalkozások hozták létre az új munkahelyek akár kétharmadát⁽¹⁴⁾.

2.4. Az induló innovatív vállalkozások rövid távon jellemzően kevésbé jövedelmezők, és külső forrásoktól függenek. Ha ezek az innovatív vállalkozások nem képesek finanszírozni bővülési terveiket, akkor nem növekednek, és ekkor a bennük rejlő, a termelékenység növelésére és a munkahelyteremtésre irányuló lehetőségek valószínűleg nem teljesednek ki.

2.4.1. Egy világbanki elemzésben⁽¹⁵⁾ szereplő becslés szerint 2007-ben a fejlett piacokon a kkv-k nemteljesítő hiteleinek átlagos mértéke 6,93 % volt, ami több mint kétszerese a nagy vállalkozások körében mért 2,54 %-os aránynak. A nemteljesítő hitelek aránya a válság alatt drámai mértékben, 10 % és 25 % közötti arányra nőtt Portugáliában, Spanyolországban, Olaszországban és Írországban.

2.4.1.1. Azok a politikák, amelyek arra bátorítják a bankokat, hogy kiterjesszék a hiteleket a kockázatosabb cégekre is – különösen a korai szakaszban lévő, korlátozott biztosítékokkal rendelkező vállalatokra –, kockázatos bankokat, a hitelek beszükülését és fokozódó pénzügyi instabilitást idézhetnek elő⁽¹⁶⁾.

2.5. Európának nagy gondot kell fordítania arra, hogy a „finanszírozási átmenet” zökkenőmentesen működjön, márpedig jelenleg nem működik.

2.5.1. A finanszírozási átmenet négy részből áll: az induló szakaszból (támogatások, magvető tőke, család, barátok); a tőkebővítési szakaszból (közösségi finanszírozás, mikrofinanszírozás, üzleti angyalok); a tartós növekedési szakaszból (értékpapírosítás, saját tőke, kockázati tőke, intézményi befektetők, zártkörű részvénykibocsátás); valamint az elidegenítésből (felvásárlás, tőzsdei bevezetés).

⁽⁹⁾ http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf

⁽¹⁰⁾ Csőd és második esély a csődbe ment tisztességes vállalkozóknak – az Európai Bizottság politikája. Vállalkozók napja, 2015. november 12.

⁽¹¹⁾ Az induló innovatív vállalkozások (start-up) az általános meghatározás szerint olyan vállalkozások, amelyek megismételhető és nagy méretben is működő üzleti modelleket próbálnak ki. Ezek az újonnan alapított cégek általában igen innovatívak, jellemzően olyan ötleteken, technológiákon vagy üzleti modelleken alapulnak, amelyek korábban nem léteztek. Ezzel szemben a növekvő vállalatok (scale-up) gyorsan terjeszkednek és növekednek a piaci jelenlét, a bevétel vagy az alkalmazottak létszáma tekintetében. Lásd az Octopus gyorsan növekvő kisvállalkozásokról szóló 2015-ös jelentését („High Growth Small Business Report”. London, Octopus, 2015).

⁽¹²⁾ <https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies>

⁽¹³⁾ Egyesült Királyság, Finnország, Spanyolország, Olaszország, Egyesült Államok, Kanada, Norvégia, Hollandia, Dánia, Új-Zéland és Ausztria.

⁽¹⁴⁾ T. Aubrey, R. Thillaye és A. Reed: *Supporting investors and growth firms*. 2015. 11. o.

⁽¹⁵⁾ <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemirgucKuntMartinezPeria.pdf>

⁽¹⁶⁾ T. Aubrey, R. Thillaye és A. Reed: *Supporting investors and growth firms*. 2015. 21. o.

3. A növekvő vállalatok számára kedvező innovációs ökoszisztémák kialakításának építőelemei

3.1. A növekvő vállalatokat támogató sikeres innovációs ökoszisztémákat a kutatási és oktatási intézmények, a nagyvállalatok és a kockázati tőke-befektetők szorosan összekapcsolódó hálózatai, illetve a kreatív és vállalkozói tehetség jelenléte jellemzi ⁽¹⁷⁾.

3.1.1. Az induló innovatív vállalkozások általában a vezető egyetemek körül kiépített technológiai központokban jönnek létre, amelyek kulcsszerepet játszanak a dinamikus üzleti környezet kialakításában, mivel mind a diákok, mind az egyetemi oktatók között rejlő tehetségek forrását jelentik. Az erőteljes, egymással szoros kapcsolatban álló klaszterek fokozzák az üzleti tevékenység termelékenységét, meghatározzák az innováció irányát és ütemét, és ösztönzik új vállalkozások létrejöttét. Az Egyesült Államok, Kína és egyes európai központok folyamatos harcot vívnak a tehetségek és a tőke megszerzéséért, valamint az innováció ösztönzéséért.

3.1.2. Az európai munkaerőpiacok széttagoltsága azonban akadályozza az induló innovatív vállalkozások növekvő vállalatokká válását. Emiatt létfontosságú a munkavállalói mobilitás Unión belüli elősegítése, valamint a harmadik országbeli tehetségek vonzása, ami további vonzerőt jelent, és így kedvező folyamatokat indíthat be.

3.1.3. Ösztönözni lehetne egyfajta, a fiatal vállalkozóknak szóló Erasmus programot. Ez illeszkedik a növekedésre és a munkahelyteremtésre irányuló vezérelvhez, és olyan kezdeményezésről van szó, amely elősegítené a mobilitást és a vállalkozások körében is kedvező fogadtatásra találna.

3.1.3.1. Az utóbbi időben már elfogadtak néhány politikát Unión kívüli tehetségek vonzására. A 2009-ben bevezetett kék kártya felgyorsította az uniós munkáltató által toborzott képzett munkavállalók belépését ⁽¹⁸⁾. Nemzeti szinten néhány európai ország már kialakított egyedi vízumeljárásokat a vállalkozók számára, és egyre több ország követi a példájukat ⁽¹⁹⁾.

3.1.4. A technológiai központok figyelemreméltóan sikeres példája „Oxbridge”, amely az Egyesült Királyságban az oxfordi és cambridge-i egyetemeket magában foglaló befolyásos régióra utal. Az Egyesült Királyság csúcstechnológiával dolgozó közösségében a 2008 és 2012 közötti gazdasági recesszió és stagnálás elhúzódó időszakában is folyamatos volt a növekedés és az innováció ⁽²⁰⁾.

3.1.4.1. Ugyanakkor sok európai egyetem nem rendelkezik olyan pozícióval, szerkezettel vagy elkötelezettséggel, hogy megteremtse az egyetem területén működő vállalkozások növekedéséhez szükséges feltételeket, illetve népszerűsítse ezt a programot a kormányok körében ⁽²¹⁾. Az egyetemi vezetőknek és a kormányoknak kapcsolatokat kell kialakítaniuk az iparral, és beruházásokat kell megvalósítaniuk az egyetem területén működő technológiaátadási hivatalok és a vállalkozói készségek oktatása terén ⁽²²⁾.

3.1.5. Az egyetemekről származó technológiák átadásának eredményeként létrejött spin-off vállalkozások pénz és szakértő irányítás hiányában nehezen növekszenek. Ezért létfontosságú, hogy számíthassanak intézményi köztámogatásra ahhoz, hogy túléljék azt a kezdeti időszakot, amikor a magánfinanszírozók még nem szívesen fektetnek be a technikai jellegű spin-off vállalkozásokba, mivel ezeket túl szakmainak és kockázatosnak tartják, és gyakran nem igazán értenek hozzájuk.

3.2. Annak ellenére, hogy a képzettségi szintjük hasonló, az európaiak jóval ritkábban hoznak létre új vállalkozásokat, mint az amerikaiak. Ennek számos oka közé tartozik többek között a kockázatkerülés magas szintje, az adminisztratív terhek, a második esélyek kultúrájának fejletlensége, a vállalkozási tevékenységgel kapcsolatos oktatási programok alulfejlettsége és a magántőke-kultúra hiánya. Gondoskodni kell továbbá a vállalkozói kultúra korai fejlesztéséről, már az általános és középiskolában.

⁽¹⁷⁾ Tataj, D.: „*Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe beyond the Crisis*”. New York: Tataj Innovation Library, 2015.

⁽¹⁸⁾ <https://www.apply.eu/directives/>

⁽¹⁹⁾ <http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa>

⁽²⁰⁾ www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf

⁽²¹⁾ *Clustering for Growth. How to build dynamic innovation clusters in Europe*, 11. o.

⁽²²⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Európa alakításában részt vevő egyetemek” (HL C 71., 2016.2.24., 11. o.).

3.2.1. Az európaiak egy új vállalkozás alapításakor valójában leginkább a csőd kockázatától félnek: az ezt említők aránya Európában 43 %, míg az Egyesült Államokban csak 19 %. Az USA-ban ⁽²³⁾ a meglehetősen hatékony és nem büntető jellegű vállalati csődszabályozás, valamint a vállalati csődök nagyobb elfogadottsága hozzájárul a magasabb kockázatvállalási hajlandósághoz. A politikai döntéshozóknak és az oktatási intézményeknek is kiemelten kellene kezelniük egy erőteljesebben vállalkozói szemléletű kultúra kialakítását.

3.2.1.1. Egy nemrégiben készült tanulmány kimutatta, hogy az újrakezdők által alapított vállalkozások esetén nagyobb a forgalom és nagyobb mértékben nő a foglalkoztatás, valamint nagyobb az esélye annak, hogy külső finanszírozáshoz jutnak ⁽²⁴⁾. Spanyolországban az első induló innovatív vállalkozásukat létrehozó vállalkozóknak csupán 20 %-a jár sikerrel, ám a másodsorra próbálkozók esetén a siker aránya eléri a bámulatos 80 %-ot.

3.3. A gyorsan növekvő és innovatív vállalkozások esetén gyakran nagyobb a valószínűsége annak, hogy tőkehiány miatt – ami a bank hitelminősítésének kulcsfontosságú szempontját képezi – elutasítják a bankhitelből való finanszírozási kérelmüket ⁽²⁵⁾. A saját tőkével történő finanszírozás tehát alapvető szerepet játszik az induló innovatív vállalkozások és a jelentős bővítési tervekkel, de bizonytalan vagy negatív pénzforgalmi előrejelzéssel rendelkező vállalkozások életében. Ezért a banki hitelezést a finanszírozási források sokféleségének és rugalmasságának fokozása által ki kell egészíteni, külön hangsúlyt fektetve a saját tőkével történő finanszírozás szerepére.

3.4. Európában ki kellene alakítani és ösztönözni kellene annak kultúráját, hogy a vállalkozások elsősorban saját tőkére támaszkodjanak, és az európai pénzügyi rendszereknek a kisbefektetők számára megfelelő befektetési termékeket kell létrehozniuk, melyek kellő likviditást biztosítanak az innovatív kisvállalkozásokba való befektetéshez.

3.4.1. A későbbi szakaszban való finanszírozás hiánya miatt az európai induló innovatív vállalkozások nem tudnak lépést tartani az USA-ban működő társaikkal, és vagy korábban kell bevételt termelniük az életben maradás érdekében, vagy egy korai szakaszban, kedvezményes áron kerülnek eladásra. 2009-re például az 1980 óta újonnan létrehozott európai vállalatoknak csupán 5 %-a volt a legjobb 1 000 vállalat között a piaci tőkeérték szempontjából, míg az Egyesült Államokban 22 %-uk tartozott ebbe a körbe ⁽²⁶⁾.

3.4.1.1. Szembetűnő, hogy a világon az összes kockázati tőke több mint felét az Egyesült Államokban nyújtják, Európában mindössze 15 %-át. 2013-ban 26 milliárd euro kockázati tőkét nyújtottak az USA-ban és 5 milliárd eurót Európában, míg az üzleti angyalok 6 milliárd eurót adtak az európai induló innovatív vállalkozásoknak és 20 milliárd eurót az Egyesült Államokban működő vállalkozásoknak.

3.4.1.2. Így az EU-ban gondot okoz az üzletiangel- és kockázati tőke-finanszírozás jelentős hiánya, amelyek mértéke az USA-ban háromszor, illetve ötször magasabb. Ez kritikus különbség, mivel ez a tőketípus szükséges ahhoz, hogy a cégeket nagyobb és sikeresebb vállalkozásokká alakítsák át.

3.4.1.3. Ennek legfőbb oka az, hogy az Unió kockázati tőke-ágazata a nemzeti határok mentén igen széttagolt. Egy átlagos uniós kockázati tőke-alap csak feleakkora (mintegy 60 millió EUR), mint egy átlagos amerikai alap, és az uniós kockázati tőke-beruházások 90 %-a mindössze nyolc tagállamra koncentrálódik (Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Hollandia, Spanyolország, Svédország és az Egyesült Királyság) ⁽²⁷⁾. Amiatt, hogy az egyes tagállamokban eltérő szabályok vannak érvényben, a kockázati tőke-társaságoknak sokba kerül Európa-szerte forrásokat gyűjteni. Ezért kicsik, és kevesebb tőkéjük van a növekvő vállalkozások támogatására. Ha az uniós kockázati tőke-piacok olyan fejlettek lennének, mint az USA-ban, 2008 és 2013 között akár 90 milliárd euróval több forrás állhatott volna rendelkezésre a vállalatok finanszírozásához ⁽²⁸⁾.

3.4.1.4. A magánbefektetők elégtelen mértékű részvétele szintén problémát jelent. Az elmúlt évtizedben az európai kockázati tőke-ágazat egyre nagyobb mértékben támaszkodott a közzsféra intézményeire, melyek 2015-ben az összes befektetés 31 %-át ⁽²⁹⁾ adták, miközben 2007-ben még csak 15 %-át ⁽³⁰⁾. Nem a közpénz mennyiségét kellene csökkenteni, hanem a magánforrásokat kellene bővíteni. Ha azt akarjuk, hogy az ágazat hosszú távon önfenntartó legyen, ki kell szélesíteni és diverzifikálni kell a befektetői bázist.

⁽²³⁾ Csőd és második esély a csődbe ment tisztességes vállalkozóknak – az Európai Bizottság politikája.

⁽²⁴⁾ A kutatást Kathryn Shaw, a Stanfordi Egyetem üzleti karának tanára végezte.

⁽²⁵⁾ T. Aubrey, R. Thillaye és A. Reed: *Supporting investors and growth firms*. 2015. 40. o.

⁽²⁶⁾ <http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf>

⁽²⁷⁾ Európai Bizottság: Zöld könyv – A tőkepiaci unió kiépítése.

⁽²⁸⁾ Ugyanott.

⁽²⁹⁾ <http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf>

⁽³⁰⁾ http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf

3.4.1.5. A köz-magán partnerségek ösztönzéséhez szóba jöhetnének az aszimmetrikus alapok. Ezek olyan kockázati-tőke-alapok, melyekben a befektetők a befektetési céljaik alapján más feltételekkel vesznek részt és más hozamot kapnak, elismerve a különféle együttműködések partnereinek eltérő érdekeit. Ilyenek már vannak Finnországban, Görögországban, az Egyesült Királyságban és Hollandiában.

3.4.2. Az európai kkv-k könnyebb piacra jutása érdekében érdemes volna alpiacok létrehozását is megfontolni, melyek alacsony jegyzési költségek mellett a kisebb, dinamikus vállalatok igényeihez igazodó, rugalmas feltételeket biztosítanának. Jó példa erre a londoni Alternative Investment Market (AIM), a párizsi Nouveau Marché vagy a madridi Mercado Alternativo Bursatil (MAB). Ez a rugalmas szabályozási rendszer azonban kétélű fegyvernek bizonyulhat. A kisebb vállalatok könnyebben tőzsdére léphetnek, a tapasztalatlan befektetők számára viszont nehézséget okozhat egy-egy cég pontos kockázati profiljának felmérése.

3.4.3. Az egyes ágazatokra vonatkozó szabályozás néha akadályozza az uniós vállalkozásokat abban, hogy technológiafejlesztésbe ruházzanak be, ellentétben az egyesült államokbeli cégekkel. Például a digitális fejlesztés szempontjából létfontosságú szoftverekbe és egyéb immateriális eszközökbe való szükséges beruházásokra vonatkozóan aszimmetrikus szabályozás érvényes az uniós, az amerikai és a svájci pénzügyi szervezetekre.

3.4.3.1. A bankszektor messze a világ legnagyobb informatikai ágazata. Informatikai innovációra összesen 700 milliárd USD-t költenek; ezen a téren minden ötödik euro, illetve a beruházások 5-10 %-a a pénzügyi ágazatból származik⁽³¹⁾. Eszerint a bankok nemcsak a digitális átalakulás főszereplői, hanem a digitális gazdaság fő finanszírozói is.

3.4.3.2. A szabályozási keret azonban bünteti az informatikai beruházásaikat, melyekre pedig oly nagy szükség van. A pénzügyi szabályozásban a szoftvert közönséges eszközként kellene kezelni, és nem lenne szabad arra kényszeríteni az uniós bankokat, hogy tőkekövetelmények miatt leírják az ilyen beruházást.

3.5. Az egyes tagállamokban a különböző finanszírozási típusok eltérő adóügyi kezelése akadályozza a páneurópai tőkepiacok fejlődését, és ez mind a befektetőkre, mind a kibocsátókra hatással van.

3.5.1. A legtöbb európai vállalati adózási rendszer a hitelből való finanszírozást részesíti előnyben a saját tőkéből történő finanszírozással szemben azáltal, hogy lehetővé teszi a kamatköltségek leírását; a saját tőke esetén az osztalékfizetés nem jogosít ilyen kedvezményre. A hitelezés ebből adódó elsőbbsége oly módon lenne kezelhető, ha a költségeket mind a saját tőkéből, mind a hitelből való finanszírozás esetén le lehetne vonni az adóból⁽³²⁾.

3.5.1.1. Az adóösztönzők fontos szerepet játszanak a gyorsan növekvő, korai szakaszban járó vállalatok finanszírozásának biztosításában, és világszerte több kormány is lehetővé tesz adókedvezményeket a csúcstechnológiával működő, induló innovatív vállalkozásokba vagy a minősített kockázati-tőke-alapokba befektető személyek és vállalatok számára⁽³³⁾.

3.5.1.2. A részvényopció-programok létrehozása hagyományosan vonzó juttatásnak számít a munkavállalók és a kezdő vállalkozók körében, mivel sokszor ezek előnyösebbek lehetnek a bérkompenzációnál. A legtöbb tagállamban a részvényopciót az adórendszer erősen bünteti, mivel rendes jövedelemnek számítják és marginális adókulcsot alkalmaznak rá. Az egyesült államokbeli *Incentive Stock Options* (ISOs)⁽³⁴⁾ mintájára ösztönözni kellene a részvényopció kedvezményes adóügyi megítélését.

3.5.2. A vállalkozások számára jelentős költségekkel jár a héakötelezettségek teljesítése, különösen akkor, ha a vállalat az országhatárokon túl is értékesít termékeket vagy szolgáltatásokat. Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság a digitális egységes piacra vonatkozó stratégiája keretében bejelentette, hogy 2016 végéig jogalkotási javaslatokat nyújt be annak érdekében, hogy csökkentse a vállalkozásokat terhelő, az eltérő héarendszerekből fakadó adminisztratív terheket. Ezen intézkedések között az Európai Bizottság javasolja egy héamentességi küszöb bevezetését annak érdekében, hogy ezzel is támogassa az induló innovatív vállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat⁽³⁵⁾.

⁽³¹⁾ Európai Bankszövetség, 2016. szeptember 16.

⁽³²⁾ Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn és Gaëtan Nicodème: „*The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions*”, az Európai Bizottság adózásról szóló 33. sz. munkadokumentuma, 2012: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_en.pdf

⁽³³⁾ Lásd például a 4.3. pontot.

⁽³⁴⁾ <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2>

⁽³⁵⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm

3.6. Az egységes piac teljes potenciáljának felszabadítása elengedhetetlen ahhoz, hogy az induló innovatív vállalkozások szolgáltatásait és áruikat már fejlődésük korai szakaszában az egész EU-ban kínálhassák, és gyors növekedés révén részt vehessenek a globális piacokon zajló versenyben.

3.6.1. A fogyasztók és vállalkozások határokon átnyúló szerződéseire vonatkozó egyszerű és hatékony szabályok kiemelt szerepet kapnak a digitális egységes piaci stratégiában. Ezek előmozdítanák a határokon átnyúló elektronikus kereskedelmet az Unióban azzal, hogy megszüntetnék a fogyasztói szerződésekre vonatkozó jog széttagoltságát. A szerződési jog különbségeiből eredő akadályok felszámolása 18 milliárd euróval növelné az Unión belüli fogyasztást, és a jelenlegi szinthez képest 4 milliárd euróval növelné a GDP-t⁽³⁶⁾.

3.7. A felesleges adminisztratív terhek szintén többletköltségeket és időpazarlást jelentenek a vállalkozók számára.

3.7.1. A 2013 és 2015 közötti időszakban egy vállalkozás indításának átlagos költsége az EU-ban az egy főre jutó GDP 4,1 %-a volt, míg az USA-ban 1,17 %⁽³⁷⁾.

3.7.2. A vállalat alapításhoz szükséges idő az EU-ban átlagosan 11,6 nap volt. Az USA-ban mindössze 6 napot vesz igénybe egy vállalkozás indítása.

3.8. Az információs aszimmetria szintén hozzájárul ahhoz, hogy Európában nem születik elegendő gyorsan növekvő vállalat. A befektetőknek nincs teljes rálátásuk az összes befektetési lehetőségre. A nem európai befektetők pedig még több akadályba ütköznek, ha megpróbálják átlátni az egyes tagállami piacok sajátosságait. Egy e célú szolgáló, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformmal (EBTP) és a Beruházási Projektek Európai Portáljával⁽³⁸⁾ összekötött portál segítene bemutatni a gyorsan növekvő projekteket, és csökkentené az információs aszimmetriát.

4. Néhány példa a számos létező bevált gyakorlat közül

4.1. Több országban is kialakultak bevált gyakorlatok az induló innovatív vállalkozások és a növekvő vállalatok támogatására. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság alaposan tanulmányozza ezek európai szintű alkalmazásának lehetőségeit.

4.1.1. Németországban a cégeknek csatlakozniuk kell az egyik német kereskedelmi kamarához (IHK), amelytől támogatást és tanácsokat kapnak⁽³⁹⁾.

4.1.2. Meg kellene vizsgálni a például Olaszországban, az Egyesült Királyságban, Lengyelországban és Franciaországban működő állami hitelgarancia-rendszereket, valamint a például Németországban és Svédországban alkalmazott állami társfinanszírozást⁽⁴⁰⁾.

4.1.3. Az Egyesült Királyság az EIS, SEIS és VCT rendszerek révén⁽⁴¹⁾ adózási ösztönzőrendszert biztosít a kockázatosabb eszközökbe irányuló pénzáramlás fokozása érdekében.

4.1.4. Az olaszországi Piemonte tartomány 12 ipari klaszterben cégeket, egyetemeket és helyi önkormányzatokat tömörítő hálózatokat alakított ki⁽⁴²⁾.

4.1.5. Spanyolországban, Baszkföldön az Elkar-lan szövetkezet más szövetkezetek létrehozását ösztönzi a projektek megvalósíthatósági elemzése, képzés nyújtása és a támogatásokhoz és pénzügyi segélyekhez való hozzáférés elősegítése révén⁽⁴³⁾.

⁽³⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_hu.htm

⁽³⁷⁾ www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business

⁽³⁸⁾ Lásd a 4. lányszöveget.

⁽³⁹⁾ <http://www.dihk.de/en>

⁽⁴⁰⁾ T. Aubrey, R. Thillaye és A. Reed: „Supporting investors and growth firms”. 2015. 36. o.

⁽⁴¹⁾ Vállalkozási befektetési rendszer (Enterprise Investment Scheme, EIS), induló vállalkozási befektetési rendszer (Seed Enterprise Investment Scheme, SEIS) és kockázati tőkealap-kezelő társaság (Venture Capital Trust, VCT).

⁽⁴²⁾ cordis.europa.eu/piedmont/infra-science_technology_en.html

⁽⁴³⁾ www.elkarlan.coop

4.1.6. A kormányzati szolgáltatások digitalizálása – amint azt Észtország esete mutatja – áttörést hozhat a csúcstechnológiát alkalmazó, innovatív vállalatok növekedésének előmozdításában. Összeurópai szinten az elektronikus kormányzás fejlesztése igen jelentős hatással járna.

4.1.7. Az adatközpontú gazdaság korában versenyelőnyt jelenthetnek a hagyományos finanszírozási mechanizmusokkal nehezen felmérhető és értékelhető immateriális eszközök. Az Egyesült Királyság szellemi tulajdonért felelős hivatala módszereket dolgozott ki az ilyen eszközök pénzforgalmi szempontból történő meghatározására és mérésére⁽⁴⁴⁾.

4.1.8. Az Egyesült Királyságban a Tech City UK keretében külön csoport, a „Future Fifty” foglalkozik az ország 50 legjelentősebb, növekedési szakaszban lévő digitális vállalkozásának támogatásával. A program keretében kormányzati és magánszektorbeli szakértőkkel lehet konzultálni, kapcsolatokat építenek az ország intézményi befektetői bázisával, és személyre szabott támogatást adnak a vállalatoknak a gyors növekedéshez és az IPO-készség⁽⁴⁵⁾ megalapozásához, a fúziókhoz és felvásárlásokhoz vagy a globális terjeszkedéshez⁽⁴⁶⁾.

4.1.9. 2015-ben az USA szövetségi kormánya bevezette a STEM rendszert, amelynek célja, hogy ösztönözze a gyermekek természettudományos, technológiai, mérnöki és matematikai tanulmányait. Ennek egyik kulcsfontosságú pillére az, hogy a diákokat felkészítsék a munkaerőpiac jövőbeli igényeire⁽⁴⁷⁾. Egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek az átvihető képességekre és az ún. STEAM-re, ahol az „A” a bölcsészettudományokra utal.

5. Az Európai Bizottság kezdeményezései az induló innovatív vállalkozások létrehozásának és növekedésének támogatása érdekében

5.1. Az Európai Bizottság figyelemre méltó erőfeszítést tett a vállalkozók támogatása érdekében azáltal, hogy az utóbbi évek során több kezdeményezést is elindított, amelyekben különböző főigazgatóságok játszottak vezető szerepet, nevezetesen a Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága (DG CONNECT)⁽⁴⁸⁾, az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC)⁽⁴⁹⁾, a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (DG GROW)⁽⁵⁰⁾, a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság (DG RTD)⁽⁵¹⁾ és a Pénzügyi Stabilitás, a Pénzügyi Szolgáltatások és a Tőkepiaci Unió Főigazgatósága (DG FISMA)⁽⁵²⁾.

5.2. Sok ilyen kezdeményezés nemrégiben indult, és hatásaikat még nem lehet felmérni. Az EGSZB ugyanakkor úgy véli, hogy az Európai Bizottság jó úton jár, és ösztönzi, hogy ebbe az irányba folytassa munkáját, mindig kikerve az európai és nemzeti szintű érdekeltek véleményét.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽⁴⁴⁾ <https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip>

⁽⁴⁵⁾ Első nyilvános ajánlattétel, avagy tőzsdei bevezetés.

⁽⁴⁶⁾ <http://futurefifty.com/>

⁽⁴⁷⁾ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen>

⁽⁴⁸⁾ „Vállalkozás 2020” cselekvési terv.

⁽⁴⁹⁾ Erasmus program.

⁽⁵⁰⁾ Egységes piaci stratégia.

⁽⁵¹⁾ „Horizont 2020” kutatási és innovációs program.

⁽⁵²⁾ Tőkepiaci unió.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye — Megfelelő keret a vállalatok átláthatósága számára**(saját kezdeményezésű vélemény)**

(2017/C 075/03)

Előadó: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Közgyűlési határozat:	2016.1.21.
Jogalap:	az eljárási szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése saját kezdeményezésű vélemény
Illetékes szekció:	„Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.29.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	219/3/14 (mellette/ellene/tartózkodott)

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB szerint rendkívül fontos, hogy a vállalatok átláthatóak legyenek, és támogató minden olyan kezdeményezést, amelynek célja, hogy a vállalkozást hosszú távon fenntarthatóvá és tervezhetővé tegye. Az átláthatóság fontos mind az érdekelt felek és maguk a vállalatok számára, mind pedig a róluk alkotott kép javítása, valamint a munkavállalók, a fogyasztók és a befektetők bizalmának növelése szempontjából.

1.2. Az EGSZB elismeri, hogy az EU-ban működő vállalkozások többsége átlátható. Az elmúlt időkből azonban néhány botrány rávilágított arra, hogy az átláthatóságon javítani kell ahhoz, hogy általánosságban beépüljön a vállalatok fenntartható stratégiáiba. A beruházók és a részvényesek figyelme egyre inkább nem csupán a vállalkozások jövedelmezőségi mutatóira irányul, hanem a minőségi CSR-mutatókra ⁽¹⁾ is, amelyek hozzájárulnak a szociális kockázatok csökkentéséhez és a vállalat fenntartható fejlődésének garantálásához. A vállalatok és a többi érdekelt fél igényeinek kielégítése érdekében fontos, hogy az információk lényegiek és költséghatékonyan begyűjthetők legyenek.

1.3. Az EGSZB megállapítja, hogy a tagállami kormányoknak arra kellene ösztönözniük és biztatniuk a vállalatokat, hogy tegyék erősségükké az átláthatóságot, mivel az egyúttal jó lehetőséget is teremt kereskedelmi szempontból, továbbá támogatniuk kell őket e követelmények teljesítésében.

1.4. Az EGSZB úgy véli, hogy ugyanakkor mind a megadott információk felhasználhatóságára és terjedelmére, mind pedig azok minőségére és hitelességére figyelmet kell fordítani. Az átláthatóság javításának az elért eredményekre, valamint az információközlési és jelentéstételi folyamatra egyaránt kell irányulnia. A jelentéstételnek előremutatónak kell lennie, valamint tájékoztatást kell nyújtania a múltbeli teljesítményről.

1.5. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság tegyen további lépéseket, és tegye lehetővé a vállalkozások számára az átláthatósági kötelezettségeiknek való megfelelést, illetve globális versenyképességük megőrzését.

1.6. Az EGSZB általánosságban véve megérti, hogy a kis- és középvállalkozások eltérő feltételek mellett működnek. Ezért a rájuk vonatkozó szabályokat egyszerűsíteni kell annak érdekében, hogy megfelelőbb módon számolhassanak be, biztosítva a teljes körű átláthatóságot. Az EGSZB üdvözli a kvv-k támogatására irányuló kapacitásépítést célzó projektet, hogy sikerüljön megfelelni ezeknek a kihívásoknak.

⁽¹⁾ COM(2011) 681 final.

1.7. Az EGSZB úgy véli, hogy az adatközzétételre vonatkozó kezdeményezéseknek az érdekelt felek tényleges információigényeire kell figyelemmel lenniük, tartalmazniuk kell egy sor közös mutatót, és ezzel egyidejűleg tekintetbe kell venniük a vállalat természetét, illetve az az ágazatát is, amelyben a vállalat működik.

1.8. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a vállalati társadalmi felelősségvállalás és a vállalkozáson belüli átláthatósági politika hatástalan a munkavállalói elkötelezettség nélkül, ezért nekik is részt kellene venniük a szociális partnerek közötti konzultációban.

1.9. Míg a vállalati jelentéstétel címzettjeinek köre egyre bővül, egyre több érdekképviseleti csoport érdeklődik a vállalati ügyek egyre több aspektusa iránt. Az EGSZB ezért fontosnak tartja a jelenlegi jelentéstételi modell értékelését és a célhoz való igazítását.

2. Általános összefüggések

2.1. 2010-ben az Európai Bizottság egy **ötven javaslatból álló közleményt tett közzé az egységes piac javítása érdekében**. A vállalkozásoknak is hozzá kell járulniuk ehhez a közös erőfeszítéshez azáltal, hogy felelősségteljes magatartást tanúsítanak és átláthatóságot biztosítanak mind a munkavállalóik és a részvényeseik, mind általánosságban a társadalom felé. Az Európai Bizottság hangsúlyozta, hogy még tovább lehetne fejleszteni a vállalatirányítást, különösen az igazgatótanácsok összetételét és sokszínűségét illetően, ideértve a nők képviseletét, a foglalkoztatás, a vállalkozói szellem és a kereskedelem megerősítése érdekében⁽²⁾. Elismerte, hogy az üzleti etika és értékrendszer hozzájárul a gazdasági fellendüléshez.

2.2. 2011-ben az Európai Bizottság közzétette a **vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó megújult uniós stratégiát (2011–2014)**⁽³⁾, melyben új meghatározást vezetett be: a CSR „a vállalkozásoknak a társadalomra gyakorolt hatásuk iránti felelőssége”. A stratégia egyik építőköve pedig egy a pénzügyi és a társadalmi hatással kapcsolatos jelentéstétel integrálását célzó cselekvési terv volt.

2.3. 2012-ben az EGSZB véleményt fogadott el a vállalati társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó megújult uniós stratégiáról⁽⁴⁾, és kiemelte, hogy a nehéz gazdasági és politikai körülmények között a CSR-kezdeményezés alkalmat teremtett arra, hogy pozitív módon kapcsolatba lépjünk az üzleti szférával. Fontos felismernünk a CSR-tevékenység mögött rejlő különböző megfontolásokat. A közlemény különféle előnyökről számol be, amelyeket a gyakorlatban bevált példák segítségével hatásosabban kellene népszerűsíteni annak érdekében, hogy a vállalatok tájékoztatást kapjanak, illetve ösztönzést arra, hogy határozottabban elkötelezzék magukat a CSR mellett.

2.4. Az elmúlt években az EGSZB számos véleményt dolgozott ki, melyeket e véleményben is megemlít. Ezek a vélemények kiemelik a vállalati társadalmi felelősségvállalás, a vállalati átláthatóság, a nem pénzügyi információk közzététele, valamint az érdekelték – befektetők, fogyasztók, munkavállalók és szakszervezeti képviselők, nem kormányzati szervezetek – részvételének jelentőségét a folyamatban. Ebben a véleményében az EGSZB megfelelő keretben szeretné szemlélni az egész folyamatot.

3. A társadalmi szempontból felelős és átlátható vállalatokért

3.1. A 2008-as gazdasági válság és annak társadalmi hatásai némiképp megrendítették a polgárok vállalatok iránti bizalmát. A közvélemény és a beruházók figyelme a vállalatok szociális és etikai teljesítményére irányult. Egyre több érdekképviseleti csoport érdeklődik most a vállalati ügyek egyre több aspektusa iránt.

3.2. A befektetők átláthatóságot akarnak, illetve ellenőrizni befektetéseiket, és tudni szeretnék, hogy a pénzüik milyen – negatív vagy pozitív – hatást gyakorol a környezetre és a társadalomra. A nem pénzügyi információk legfontosabb forrásait a fenntarthatósággal/vállalati társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos jelentések és az éves beszámolók jelentik a befektetők számára. A minőséggel kapcsolatos politikai nyilatkozatok fontosak a pénzügyi jutalmazás értékelése szempontjából, de a fő mennyiségi teljesítménymutatók elengedhetetlenek tekintendők.

⁽²⁾ COM(2010) 608 final.

⁽³⁾ COM(2011) 681 final.

⁽⁴⁾ HL C 229., 2012.7.31. 77. o.

3.3. A munkavállalók az első áldozataik azoknak a vállalatoknak, amelyek nem fordítanak kellő figyelmet a jogszabályokra, illetve nem átláthatóak. Pedig a munkavállalók központi szerepet játszanak a vállalataik fejlesztésében: munkahelyük biztonsága, fizetésük, egészségük és munkakörülményeik ettől függenek. Joguk van ahhoz, hogy átláthatóságot követeljenek, valamint hogy tájékoztassák és bevonják őket a vállalataik pénzügyi helyzetével, illetve szociális, környezetvédelmi és gazdasági politikáival kapcsolatos döntésekbe.

3.4. A fogyasztók átláthatóságot akarnak, és ennek garantálását várják a számukra fontos adott területeken. A vállalatoknak a többi érdekelt féllel (munkavállalókkal, polgárokkal és fogyasztókkal) való kapcsolataikat tekintve komoly érdekeik fűződik ahhoz, hogy az átláthatóság politikáját kövessék. Ez gyakran egyszerűen azt jelenti, hogy ellátják a fogyasztókat adatokkal, és segítik őket abban, hogy vásárlóként megalapozott döntéseket hozzanak. Végül soron pedig ezek a vállalatok nyerik majd el a tájékozottabb fogyasztók hűségét⁽⁵⁾. Az élelmiszeripar különösen érzékeny terület e tekintetben. Az élelmiszerek minőségét és biztonságát vizsgáló központ (Centre for Food Integrity)⁽⁶⁾ legfrissebb kutatásai azt bizonyítják, hogy az egyre nagyobb átláthatóság az élelmiszerekbe vetett egyre nagyobb bizalomban jelenik meg, és egyértelműen kijelölik az ennek eléréséhez szükséges utat.

3.5. A globalizáció okán rendkívül sok üzleti partner és érdekelt fél szeretne részletesebb információkhoz jutni a vállalati ügyekkel foglalkozó kérdések szélesebb körében igen sok országban.

3.6. Az átláthatóság bizalmat teremt, és az üzleti vállalkozásoknak szükségük van a társadalom bizalmára. A polgárok elvárásai és az általuk tapasztalt üzleti magatartás között azonban gyakran szakadék tátong. Az eltérés részben néhány vállalkozás felelőtlen magatartásával, illetve azokkal az esetekkel magyarázható, amikor a vállalkozások felnagyítják környezetvédelmi vagy szociális tevékenységeiket. Néha ez a különbség abból is adódik, hogy a polgárok nem rendelkeznek elegendő ismerettel a vállalkozások eredményei és a velük szemben alkalmazott megközelítések tekintetében.

3.7. Ezért az Európai Bizottság 2009-ben workshop-sorozatot indított a vállalatok átláthatóságáról. Az európai vállalatok kedvezően fogadták ezt a kezdeményezést, időszerűnek találva azt, különösen a válság idején, amikor az átláthatóság és a vállalatok társadalmi felelősségvállalása általában véve hozzájárulhat a nyilvánosság vállalkozások iránti bizalmának helyreállításához, amit a jelenlegi válság némiképp megrendített. Ez a kezdeményezés különböző érdekcsoportokra irányult (munkaadók, szakszervezetek, nem kormányzati szervezetek, média). A felmérést az Európai Bizottság a későbbiekben vezérfonalként használta.

3.7.1. A kezdeményezésből levonható tanulságok a következők:

- Több vállalat is ért már el pozitív eredményt az átláthatóság terén. A vállalati társadalmi felelősségvállalás ma már beágyazódott a vállalatok üzleti stratégiáiba.
- Az információkhoz való hozzáférés különböző érdekelt felek számára fontos, akiknek különböző célokra különböző kategóriájú információkra van szükségük. A különböző ágazatokban különböző feltételek és igények érvényesülnek.
- Eltérő vélemények alakultak ki többek között a fő teljesítménymutatókkal kapcsolatban. A legtöbb tagállam előnyben részesítene egy világosan meghatározott alapot a mutatók számára, ideértve a munkaügyi és környezetvédelmi kérdéseket is. A vállalkozások nézőpontja az, hogy rugalmasságra van szükség, és hogy egy mindenki számára egységes modell nem lenne megfelelő megoldás.
- A fő kérdés a kkv-k számára az, hogy milyen az információ-szolgáltatási képesség. Nagy adminisztratív teher hárulhat a vállalkozásokra, ha az érdekelt vállalkozások köre széles, és mindegyiküknek különböző információkra van szüksége és különböző elvárásai vannak.
- Az átláthatósági folyamatnak az elért eredmények mellett magára a jelentéskészítési és információ-közzétételi folyamatra egyaránt kell összpontosítania. A vállalati társadalmi felelősségvállalást be kell ágyazni az üzleti stratégiákba, és ennek egyik módja az integrált jelentéstétel.

⁽⁵⁾ <https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing-and-won/>

⁽⁶⁾ A clear view of transparency and how it builds consumer trust, 2015 Consumer trust research, The Centre for Food Integrity.

— Az átláthatóság és a vállalati társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos jelentések közzétételére vonatkozó gyakorlat egy további eszköz a vállalatok és munkavállalóik, a termékeik és szolgáltatásaik kedvezményezettjei – akik a polgárok és a fogyasztók – és a befektetők számára.

4. Az Európai Bizottság fokozza az átláthatóságra és a nem pénzügyi kérdésekkel kapcsolatos jelentéstételre vonatkozó követelményeket

4.1. A vállalati társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos uniós stratégiájában az Európai Bizottság kijelenti, hogy a szociális és környezetvédelmi, köztük az éghajlatváltozással kapcsolatos információk vállalatok általi közzététele elősegítheti a más érdekelt felekkel való együttműködésüket és a fenntarthatóság szempontjából fontos kockázatok észlelését. Ez a szerepvállalás fontos eleme, amely az embereket arra ösztönözheti, hogy még jobban bízzanak a vállalatokban. A vállalatok és a többi érdekelt fél igényeinek kielégítése érdekében fontos, hogy az információk lényegiek legyenek.

4.1.1. Az Európai Bizottság azt is elismeri, hogy egyre több társaság tesz közzé szociális és környezetvédelmi információkat. A kkv-k gyakran nem hivatalos formában és önkéntes alapon teszik közzé ezeket az információkat. Az egyik forrás szerint hozzávetőleg 2 500 európai társaság tesz közzé jelentést a vállalati társadalmi felelősségvállalásról és a fenntarthatóságról, minek következtében az Európai Unió világszinten vezető helyen áll ezen a téren ⁽⁷⁾.

4.2. 2013-ban az Európai Parlament kezdeményezésére az Európai Bizottság jogalkotási javaslatot terjesztett elő a valamennyi ágazatban tevékenykedő vállalatok által nyújtott társadalmi és környezeti információk átláthatóságáról ⁽⁸⁾. A „számvetési irányelvek” módosításának célja az volt, hogy egyes nagyvállalatok vonatkozásában (jelenleg mintegy 6 000 vállalat és egység az EU-ban) bevezesse a releváns nem pénzügyi és a sokszintűséggel kapcsolatos információk közzétételi kötelezettségét az éves üzleti jelentéseikben.

4.2.1. Az irányelv nemzeti jogba történő átültetése néhány tagállamban a vállalatokkal folytatott konzultációt követően történik annak érdekében, hogy alkalmazásakor kiaknázzák az irányelv által biztosított rugalmasságot, hogy az alkalmazás ne lépje túl az irányelv keretét, hogy jogbiztonságot biztosítson a vállalatok számára és hogy megfeleljen a vállalatok tényleges igényeinek. Ebben az összefüggésben az EGSZB véleményt ⁽⁹⁾ dolgozott ki, amelyben hangsúlyozza e rugalmas és megfelelő mechanizmus kihasználásához való jogot a részvényesek, a befektetők, a munkavállalók és az egyéb érdekelt felek közötti kommunikáció javítása érdekében, és üdvözli, hogy ez a javaslat csupán a nagyvállalatokat célozza.

4.2.2. Az Európai Bizottság nem kötelező erejű iránymutatásokat dolgoz éppen ki a nem pénzügyi beszámolásról, a nyilvános konzultáció eredményeit véve alapul. Az érdekelt felekkel folytatandó újabb konzultáció ⁽¹⁰⁾ megkönnyítése érdekében az Európai Bizottság közzétett egy indikatív jellegű háttéranyagot a nem pénzügyi információk közzétételére vonatkozó alapelvekről. A bejelentett nem pénzügyi információk lényeginek, megbízhatónak, kiegyensúlyozottnak, érthetőnek, átfogónak és tömörnek, stratégiai és előrettekintő jellegűnek, érdekelt-orientáltak, vállalat/ágazatspecifikusnak, minőségi és mennyiségi szempontúnak és következetesnek kell lennie.

4.3. Az európai vállalati környezet javítását ajánló „Európa 2020” stratégiának megfelelően az Európai Bizottság 2014-ben **irányelvjavaslatot tett közzé, amelynek célja, hogy európai szinten támogassa egy, a vállalkozások, befektetők és munkavállalók számára kialakított modern, hatékony, a mai társadalom igényeinek megfelelő és a változó gazdasági környezethez alkalmazkodó vállalatirányítási keret létrehozását** ⁽¹¹⁾.

4.3.1. A javaslat célja, hogy hozzájáruljon az EU-ban működő vállalkozások hosszú távú fenntarthatóságához és hosszabb távú távlatokat teremtsen a részvényesek számára, és azáltal kedvezőbb működési feltételeket teremtsen az uniós piacokon jegyzett társaságok számára. Véleményében ⁽¹²⁾ az EGSZB hangsúlyozta, hogy a javaslat egy szilárdabb, fenntarthatóbb vállalatirányítási és befektetési környezet felé vezet Európában, továbbá megjegyzi, hogy hatásvizsgálatában az Európai Bizottság azt állítja, hogy javaslatai a tőzsdén jegyzett társaságok adminisztratív terheinek csupán minimális növekedéséhez vezetnek. Az irányelv értékelése során fontos ennek az egyensúlynak az értékelése.

4.4. 2015. októberben az Európai Bizottság közzétette „A mindenki számára előnyös kereskedelem – A felelősebb kereskedelem- és beruházáspolitikára felé” című új stratégiáját, amely bemutatja az EU politikai irányának koncepcióját, amely azt tükrözi, hogy felelősebb és átláthatóbb kereskedelempolitikára van szükség.

⁽⁷⁾ CorporateRegister.com.

⁽⁸⁾ COM(2013) 207 final.

⁽⁹⁾ HL C 327., 2013.11.12., 47. o.

⁽¹⁰⁾ Az érdekelték részvételével tartott workshop a nem pénzügyi információk közzétételére vonatkozó nem kötelező erejű iránymutatásokról az Európai Bizottság Pénzügyi Stabilitás, Pénzügyi Szolgáltatások és Tőkepiaci Unió Főigazgatósága szervezésében 2016. szeptember 27-én, Brüsszelben.

⁽¹¹⁾ COM(2014) 213 final.

⁽¹²⁾ HL C 451., 2014.12.16., 87. o.

4.4.1. Az értékeken alapuló kereskedelem- és beruházáspolitikával foglalkozó fejezetben az Európai Bizottság kijelenti, hogy a fogyasztók jogait a vállalati társadalmi felelősségvállalási kezdeményezések megerősítésén és a termelési lánc átvilágításán keresztül erősíti meg, középpontba állítva az emberi jogok tiszteletben tartását, valamint az értékláncok szociális – így munkajogi – és környezeti vonatkozásait. Az Európai Bizottság a szabadkereskedelmi megállapodások fenntartható fejlődési dimenziói megerősítésének irányába kíván haladni.

4.4.2. A globális ellátási láncokban megvalósuló méltó munkafeltételekről szóló véleményében⁽¹³⁾ az EGSZB úgy fogalmaz, hogy „sok tapasztalattal rendelkezik a fenntarthatóság területén, mivel részt vett a szabadkereskedelmi megállapodások célzott fejezeteinek megvalósításában és ellenőrzésében, képviseltette magát a civil társadalmi bizottságok széles körében, ami képessé teszi arra, hogy méltányos egyensúlyt javasoljon az emberi és munkavállalói jogok, az átláthatóság, a korrupció elleni küzdelem területén szükséges jogi követelmények és a multinacionális vállalatok esetén ahhoz szükséges rugalmasság között, hogy globális ellátási láncokat hatékonyan fejlesszék, a különböző helyi szituációknak megfelelően”.

4.4.3. A nem pénzügyi jellegű jelentések közzétételével kapcsolatos szigorúbb normák fontos szerepet kaphatnak a kereskedelempolitikában. A kereskedelmi megállapodásokat is magában foglaló globális szintű szabályozásnak növelnie kellene az átláthatóságot a nem pénzügyi információk közzététele vonatkozásában az olyan országokban, mint az Egyesült Államok és Kína, hogy egyenlő versenyfeltételeket lehessen biztosítani az európai vállalatok számára.

4.4.4. Az Európai Bizottság tervei között szerepel az ösztönzők javítása annak érdekében, hogy többek között a multinacionális vállalatokat a beszámolóik kellő gondossággal történő elkészítésére ösztönözze, **a konfliktusövezetből származó ásványokra vonatkozó ambiciózusabb megközelítés**⁽¹⁴⁾, új felelős partnerségek felkutatása a szállítói láncban, valamint a felelős szállítói láncban részt vevő vállalatok által készített jelentések jegyzékének közzététele.

4.4.5. Az etikus kereskedelmet, illetve az emberi jogok előmozdítását és védelmét célzó európai bizottsági követelményeket illetően új vállalati követelmények várhatók az emberi jogokra vonatkozó cselekvési terv (2015–2018)⁽¹⁵⁾ végrehajtása következtében. Következtetéseiben a Külügyek Tanácsa (2016. június) hangsúlyozza, hogy a vállalati átláthatóság központi szerepet játszik annak lehetővé tételében, hogy a piacok elismerjék, ösztönözzék és jutalmazzák az emberi jogok tiszteletben tartását.

4.5. 2016. januárban az Európai Bizottság előterjesztette az **adóikikerülés elleni csomagját**, amelynek célja a hatékony adózás és az adózás nagyobb átláthatóságának biztosítása.

4.5.1. Az egyik terület, amelyre különösen nagy figyelmet fordítanak és amely a multinacionális vállalatokat és csoportokat érinti, az **információk országonkénti közzététele** (azaz az arra irányuló kötelezettség, hogy az adóhatóság részére jelentést készítsenek és küldjenek meg a csoport ügyleteiről, amelyben szerepelnek a bevételekre, nyereségekre, a befizetett társasági adóra stb. vonatkozó adatok). A dolgok jelenlegi állása szerint a csomag a tagállamok különböző adóhatóságai közötti információszolgáltatásra terjed ki.

4.6. 2016. április elején⁽¹⁶⁾ az Európai Bizottság azt javasolta, hogy a multinacionális vállalatok külön jelentést tegyenek közzé az általuk befizetett nyereségadóról, illetve egyéb adózási információkról. E kiegészítő átláthatósági követelmények a 750 millió EUR-nál magasabb konszolidált árbevétellel rendelkező multinacionális vállalkozásokra vonatkoznak, függetlenül attól, hogy székhelyük az Unióban vagy azon kívül található-e. Ez a kötelezettség fióktelepeikre és leányvállalataikra is vonatkozik. Ebben az összefüggésben az EGSZB nemrégiben véleményt fogadott el az adócsalás elleni küzdelemről⁽¹⁷⁾, melyben arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy legyen ambiciózusabb a vállalatok költségvetési átláthatóságának megkövetelésében a 750 millió eurós üzleti forgalmi küszöbérték csökkentése, vagy egy olyan ütemterv kidolgozása révén, amely lehetővé teszi a küszöb fokozatos csökkenését.

4.6.1. Az Európai Bizottságnak ugyanakkor figyelembe kell vennie az EU belső piacának működési elveit és az Unió versenyképességét. Az EU-ban érvényesülő egyoldalú követelményeknek kiszámíthatatlan hatásai lehetnek, ha az Unión kívüli vállalatok mentesülnek e kötelezettségek alól. Ezért a nem uniós vállalatok is e kötelezettség hatálya alá kell hogy essenek a nemzetközi kereskedelmi megállapodások tárgyalása eredményeként.

⁽¹³⁾ HL C 303., 2016.8.19., 17. o.

⁽¹⁴⁾ JOIN(2014) 8 final.

⁽¹⁵⁾ SWD(2015) 144 final.

⁽¹⁶⁾ COM(2016) 198 final

⁽¹⁷⁾ HL C 487., 2016. 12. 28., 62. o.

4.7. Az Európai Bizottság együttműködik más nemzetközi szervezetekkel, például a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel (OECD), a Nemzetközi Munkaügyi Szervezettel (ILO), a WHO-val és a Világbankkal, és erősíti a szinergiákat e szervezetek azon eszközeivel, amelyek a társaságok gondos irányítását és ügyvitelét, illetve a vállalatok átláthatóságát és felelősségvállalását célozzák⁽¹⁸⁾. Ezeket az eszközöket rendszeresen felülvizsgálják, és ezek az eszközök képezik az alapját a vállalatok szerepvállalási és átláthatósági követelményeinek a szociális, környezetvédelmi és emberi jogi politikák tekintetében, ösztönzik a kockázatok megelőzését és elemzését, valamint az óvatosság elve keretében az intézkedések meghatározását. Ezek az eszközök elsősorban a multinacionális társaságokra irányulnak, de nemzeti szinten referenciaként is szolgálhatnak a társaságok számára. Az ilyen eszközök minden felülvizsgálatának különösen azok jobb végrehajtására kell összpontosítania.

4.8. A vállalatok átláthatóságával kapcsolatban erősödő globális és európai igények áttevődnek a tagállamokban működő vállalatokra. Az Európai Bizottság szerepe az kell hogy legyen, hogy irányítsa és összehangolja az uniós tagállamok szakpolitikáit, és ezáltal csökkentse az eltérő megközelítések alkalmazásának veszélyét⁽¹⁹⁾.

4.8.1. A felelős vállalkozással kapcsolatos európai bizottsági stratégia és annak a tagállamoknak szóló ajánlásai alapján nemzeti szinten gyakran azt gondolják, hogy kizárólag a tagállamnak kell kezelnie és ellenőriznie a felelős vállalkozást és az átláthatóságot.

4.8.2. A vállalkozások az átlátható és felelős magatartás motorjaként tekintenek magukra. Ezt „A növekedési és munkahely-teremtési partnerség megvalósítása: Európa mint kiválósági központ a vállalatok társadalmi felelőssége terén”⁽²⁰⁾ című európai bizottsági közlemény is elismerte.

4.8.3. Minden vállalat elsődleges felelőssége, hogy nemcsak részvényesei számára teremtsen értéket, hanem munkavállalói, környezete és közössége számára is, valamint gondoskodjon a munkahelyek létrehozásáról és megőrzéséről. A tagállamoknak meg kell teremteniük a megfelelő feltételeket ennek megkönnyítésére, és támogatniuk kell a vállalatoknak a felelősségvállalás és az átláthatóság érdekében tett erőfeszítéseit.

5. A vállalati jelentéstétel megfelelő keretének megtalálása

5.1. Az EGSZB elismeri, hogy a nem pénzügyi jelentéstétel rendkívül fontos a vállalati jelentéstétel szempontjából, mivel segít teljes képet alkotni a vállalati ügyekről.

5.2. A vállalatok számára egyre összetettebbé válik az üzleti szabályozási környezet. Az érdekelt felek igényeinek jobb kezelése érdekében megfelelő keretet kell meghatározni a vállalati jelentéstétel számára, és ezzel egyidejűleg el kell kerülni a szükségtelen adminisztratív és pénzügyi terheket. A vállalati társadalmi felelősségvállalást és az átláthatóságot elő kell segíteni, és lehetőségként kell felhasználni ahhoz, hogy elkerüljék a szociális kockázatokat, valamint hogy biztosítsák saját fenntartható fejlődésüket.

5.3. Az elmúlt évtized során egyre inkább a nem pénzügyi információk különböző aspektusaira helyeződött a hangsúly. A szociális és környezetvédelmi információk közzététele terén számos nemzetközi keret létezik, köztük a Global Reporting Initiative.

5.4. Felmerül a kérdés, hogy vajon mindezen érdekelt felek számára kielégítő-e ugyanaz a jelentés, vagy pedig jelentések sorára lesz szükség. Egymással össze nem függő jelentések vagy egyetlen átfogó jelentés koncepciója érvényesüljön-e, mint például az Európai Könyvvizsgálók Szövetsége (FEE) által 2015-ben javasolt „Core&More” elgondolás⁽²¹⁾?

5.5. A jövőbeli vállalati jelentéstételről szóló vita során figyelembe kell venni azt a sokféleséget, mely az érdekelt felek különböző csoportjainak tájékoztatási szükségleteit jellemzi a beszámolót készítő gazdálkodó egység méretétől és természetétől függően.

⁽¹⁸⁾ Az OECD multinacionális vállalatokra vonatkozó irányelvei; az ILO-nak a multinacionális vállalatokról és a szociális politikáról szóló háromoldalú elvi nyilatkozata.

⁽¹⁹⁾ COM(2011) 681 final.

⁽²⁰⁾ COM(2006) 136 final.

⁽²¹⁾ The future for corporate reporting – creating the dynamic for change, FEE, 2015. október.

5.6. Ahogyan arra az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság „A nem pénzügyi információk közzététele” című véleményében rámutat, az Európai Bizottságnak kezdeményeznie, illetve ösztönöznie kellene egy olyan folyamatot, amely összefogja a „különböző érdekelt feleket”⁽²²⁾ annak érdekében, hogy jobban meghatározzák azokat a vezérelveket és referenciaértékeket, amelyek megkönnyítik majd az összehasonlíthatóságot és – hosszú távon – a nagyobb fokú harmonizációt.

5.6.1. Ezzel kapcsolatban az EGSZB már hangsúlyozta, hogy mindez egy olyan korrekciós intézkedés szükségességét indokolja, amely fellép a vállalati értékeknek a rövid távú gondolkodás miatti kiüresedése ellen. A munkavállalók bevonásáról szóló véleményében⁽²³⁾ annak feltérképezését is sürgette, hogy a részvényesek számára a vállalkozások átláthatóságát egyoldalúan megteremteni kívánó, jelenleg uralkodó tendenciát miként lehet uniós szakpolitikákkal – a hosszú távú vállalati fejlődés érdekében – a vállalkozás mint „fenntartható vállalkozás” szélesebb körű értelmezésének irányába fordítani.

5.7. Bár a fenntartható vállalkozások jövője szorosan kapcsolódik majd a társadalmi környezethez és a fogyasztók tiszteletben tartásához, az adatközzétételre vonatkozó bármely további kezdeményezésnek az érdekelt felek tényleges információigényeire kell figyelemmel lennie.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽²²⁾ HL C 327., 2013.11.12., 47. o.

⁽²³⁾ HL C 161., 2013.6.6., 35. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye — A közös agrárpolitikát 2020 után befolyásoló legfontosabb tényezők**(saját kezdeményezésű vélemény)**

(2017/C 075/04)

Előadó: **Simo TIAINEN**

Közgyűlési határozat:	2016.1.21.
Jogalap:	az eljárási szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése saját kezdeményezésű vélemény
Illetékes szekció:	„Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.24.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.15.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	188/2/8
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. A közös agrárpolitika (KAP) már fél évszázada hozzájárul az Európai Unió építéséhez. Most az alapokhoz való visszatéréssel lehetőségünk volna egy olyan új hosszú távú jövőképet adni a KAP-nak, amely egyértelmű és konkrét iránymutatást kínálna nemcsak a gazdálkodóknak, hanem polgárok millióinak is. Az agrárpolitika jövőjével kapcsolatos véleményeiben az EGSZB következetesen kiáll az élelmiszer-önellátás és a fenntarthatóság elvére épülő, az uniós polgárok – gazdák, mezőgazdasági munkavállalók és fogyasztók – valódi igényeire reagáló európai mezőgazdasági modell mellett.

1.2. Az EGSZB üdvözlöi a KAP 2020 utáni jövőjével kapcsolatos kezdeti megbeszéléseket és gondolatokat. Jóllehet a közös agrárpolitikának a szerződésben leírt, 1957 óta változatlan célkitűzései és KAP által megoldandó új kihívások még soha nem voltak annyira aktuálisak, mint ma, különösen fontos a jelenlegi KAP, valamint a korábbi reform eredményei mélyreható elemzésének elkészítése. A vélemény célja, hogy javaslatokat tegyen, valamint részt vállaljon a KAP jövőjével kapcsolatos mérlegelés folyamatában.

1.3. Először is, a KAP összetett voltára, valamint a legutolsó reform végrehajtásában tapasztalt nehézségekre való tekintettel, a gazdálkodóknak politikai stabilitásra és az agrárpolitikával kapcsolatos hosszú távú jövőképre van szükségük. Különösen a Lisszaboni Szerződés értelmében elkerülhetetlenül szükség lesz több évre a reagáláshoz, a célkitűzések megosztásához, a kihívások megvitatásához és a megoldások megtalálásához. Ezért az európai intézményeknek gyorsan meg kell állapodniuk a jelenlegi KAP érvényességének legalább két évvel történő meghosszabbításáról.

1.4. A fiatal és új, férfi és női gazdálkodók tevékenységének megkezdését támogatni kell a KAP-ban, nemcsak konkrét eszközökkel, hanem valós politikai stabilitással. A gazdálkodóknak nagyobb stabilitásra van szükségük, mert csak így képesek évtizedekre beruházni és vállalni a generációváltás kihívásait.

1.5. A KAP jövőjében figyelembe kell venni egyrészt a gazdálkodási modellek sokféleségét és a regionális sajátosságokat, másrészt célkitűzéseinek sokféleségét, amelyek gazdasági, szociális és környezeti célkitűzések lehetnek. A saját élelmiszertermelés és a saját mezőgazdaság a világ minden egyes országa számára fontos, és a kultúra részét alkotja. Az európai élelmiszer-politikának az egészséges és minőségi élelmiszerekre kell alapulnia, és szinergiákat kell teremtenie a KAP-pal. A KAP egyik legfontosabb alapelveként azt kell tekinteni, hogy az Unió minden régiójában életben tartsa és fenntarthatóvá tegye a mezőgazdaságot.

1.6. A következő KAP-reformnak mindenekelőtt az egyszerűsítést kellene céloznia. A KAP végrehajtását zökkenőmentesebbé kell tenni, és észszerűbb ellenőrzési és szankciórendszereket kell kialakítani. Létfontosságú, hogy a gazdák időben megkapják a támogatásokat.

1.7. Figyelembe véve, hogy a KAP közvetlen európai szintű beavatkozással működő politika, és hogy a közösségi preferencia elhagyása a termelői árak csökkenését vonja maga után, a jövőbeli KAP-nak választ kell tudnia adni az előtte álló valamennyi kihívásra, a piaci turbulenciát is ideértve. Ezért új irányt kell szabni a szakpolitikai keretnek, hogy európai szinten választ adjunk mindezekre az új kihívásokra és megfelelő eszközöket biztosítsunk.

1.8. Az Európai Bizottság 2017-ben folytatja a munkáját, és széles körű konzultációkat végez a KAP egyszerűsítéséről és korszerűsítéséről. Fontos, hogy az európai civil társadalom aktívan részt vegyen ebben a folyamatban. Az EGSZB-nek tanulmányozócsoporthoz kellene létrehozni, hogy nyomon kövesse a folyamatot és részt vegyen benne.

2. Bevezetés

2.1. A mezőgazdaság központi jelentőségű a holnap stratégiai, gazdasági, környezeti és szociális kihívásai szempontjából. A KAP hamisítatlan európai sikertörténet, főként abban az értelemben, hogy az európai fogyasztók csökkenő árú és biztonságosabb élelmiszerek előnyeit élvezhették az elmúlt évtizedekben. Ugyanakkor egyes területeken problémák merültek fel a biológiai sokféleséggel, a környezettel és a tájjal kapcsolatban, melyekre megoldást kell találni. Kiváló minőségű élelmiszerek előállítása fenntartható mezőgazdasággal: ez a legfontosabb a polgárok és a fogyasztók számára. Ezeknek az elvárásoknak a teljesítéséhez közös agrárpolitikára van szükség, mert csak így gondoskodhatunk egészséges és biztonságos élelmiszerekről, kiváló minőségről kedvező áron, a környezet és a táj védelméről és dinamikus gazdaságról a vidéki térségekben.

2.2. A gazdálkodók élelmiszert termelnek piacorientált társadalmunkban és gondoskodnak az élelmiszerek biztonságáról, de ezáltal a vízkészletek elérhetőségére és minőségére, a levegő és a talaj minőségére, illetve az egész természeti környezetre is hatást gyakorolnak, mindeközben foglalkoztatásról is gondoskodnak a vidéki térségekben, és megőrzik azok arculatát. Mindezen járulékos előnyöket közjavaknak kell tekintenünk.

2.3. A mezőgazdaság és az erdőgazdálkodás szorosan kapcsolódik egymáshoz, mivel a földhasználat jelentős részét teszik ki az Unióban. Az erdőgazdálkodás ezért gyakran kiveszi a részét a közjavak biztosításából.

2.4. A KAP-ot 2020 után befolyásoló tényezők elsősorban a mezőgazdaság előtt álló kihívások, továbbá az a tény is, hogy ez egy egész Európát érintő, különleges reformfolyamatot és költségvetési rendelkezésre állást felölelő kérdés, mindenekelett a következő évtizedekre vonatkozó egyértelmű jövőkép.

2.5. A közös agrárpolitika mindig is az EU egyik kulcsfontosságú politikája volt. A KAP általánosságban az európai civil társadalom érdekeit szolgálja. Ezért nagyon fontos, hogy az EGSZB proaktív szerepet játsszon a KAP következő, a 2020 utáni időszakra vonatkozó reformjával kapcsolatos előkészületekben.

3. A mezőgazdaság fontos kihívásokkal szembesül

Az élelmezésbiztonság kihívása

3.1. A várható globális demográfiai tendenciákat figyelembe véve 2050-ben hozzávetőlegesen kilencmilliárd embert kell majd élelmeznünk. A világ egyes régióiban javul az életszínvonal, és ezzel együtt azt tapasztaljuk, hogy növekszik az élelmiszerek iránti kereslet, és a lakosság étrendje egyre több állati terméket tartalmaz. Ezeknek a fejleményeknek az eredményeként 2050-re megduplázódhat az élelmiszerek iránti kereslet. Az EU-nak felelősséget kell vállalnia a világ élelmezésbiztonságáért, ugyanakkor az európai agrárexport nem oldja meg az éhezés világméretű problémáját. Megjegyzendő, hogy az élelmezésbiztonságnak a fenntartható helyi élelmiszerrendszerekre kellene alapulnia. Minden nemzetnek felelősséget kell vállalnia a saját élelmezésbiztonságáért – ez a FAO ajánlásában is szerepel. Az EGSZB véleménye szerint fontos, hogy az EU emellett kiemelten kezelje a tudásátadást és a tapasztalatok megosztását arról, hogy a világ más részein hogyan lehet több és jobb élelmiszert fenntarthatóan, helyben előállítani.

3.2. Arra lehet számítani ugyanakkor, hogy Európában viszonylag stabil marad az élelmiszerek kereslete, de változatosabb lesz a minőség, az egészség, az etika, az eredet stb. szempontjából.

Környezeti kihívások

3.3. A mezőgazdaság és a környezet minden régióban számos különféle értelemben igen szoros kapcsolatban áll. A mezőgazdaság és az erdészet nélkülözhetetlen a természetvédelem, a biológiai sokféleség, a víz- és a talajminőség megőrzése, valamint a szennyezés csökkentése szempontjából.

Az energetikai kihívások

3.4. Az Európai Bizottság 2030-ra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai kerete a megújuló energiák részesedésének legalább 27%-ra való növelését tűzi ki 2030-ra. Ez a részesedés várhatóan tovább fog növekedni a jövőben. A mezőgazdaság és az erdészet által előállított biomassa használatával környezetbarát gazdasági növekedés keretei között érhetjük el ezt a célt. Ezeknek az ágazatoknak a saját energiahatékonyságukat is fokozniuk kell.

Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás és az éghajlatváltozás mérséklése

3.5. Az Európai Bizottság 2016. július 20-án jogalkotási javaslatcsomagot nyújtott be, amelyben lefekteti az Unió 2030-ig szóló éghajlat- és energiapolitikai keretére vonatkozó részletes szabályokat. Ez lesz az Unió válasza, amelynek célja az éghajlatváltozás enyhítése, a 2015 decemberében elfogadott COP21 megállapodásban elfogadottak szerint. A mezőgazdaság és az erdészet része a károsanyag-kibocsátás csökkentésére, valamint a szén-dioxid talajban vagy fában történő megkötésére irányuló megoldásnak. Az élelmezésbiztonsági kihívásokra adott válaszként, valamint az éghajlatváltozás enyhítése érdekében „zöld növekedésre”, agroökológiai megközelítésre és a hatékony mezőgazdaságon belül a termelés fenntartható módon történő intenzívebbé tételére lesz szükség. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás egyébiránt kritikus jelentőségű lesz a mezőgazdaság jövője szempontjából.

Kiegyensúlyozott vidékfejlesztés

3.6. A mezőgazdaság és az erdészet, csakúgy mint a biogazdaság hozzájuk kapcsolódó összes formája, alapvető jelentőségű a vidék dinamizmusának fenntartásában, valamint a kiegyensúlyozott vidékfejlesztés megerősítésében. Fontosak a foglalkoztatás, a kultúra, a területi kohézió és a turizmus szempontjából az Unió minden egyes vidéki térségében. Továbbra is az elnéptelenedés és a lakosság elöregedése alkotja a domináns demográfiai tendenciát sok peremterületen, hegyvidéki régióban és a kedvezőtlen adottságú területeken. A közpolitikáknak és különösen a közös agrárpolitikának törekedniük kell a mezőgazdaság fenntartására és a termelők támogatására az egész Unióban, a sajátos problémákkal küszködő régiókat is ideértve. A hátrányos természeti adottságokkal sújtott vidéki térségekben működő gazdaságoknak biztosított kifizetések elengedhetetlenek a vidékfejlesztés szempontjából. Ellenkező esetben az említett térségekben folytatott gazdálkodás nem lenne életképes.

3.7. A KAP két pillére közötti szinergiák nagyon fontosak, ezért meg kell ezeket erősíteni. A legutóbbi reform megerősítette az összes európai strukturális és beruházási alap közötti kapcsolatot és koherenciát, ezt pedig tovább kell folytatni.

3.8. Az EGSZB támogatja a közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD) alkalmazásának kiterjesztését és kötelezővé tételét az összes esb-alap keretében a vidéki területek kiegyensúlyozott fejlődése érdekében. A lakosság életminőségét pozitív irányba befolyásolja, ha a helyi partnerségekhez a gazdák bevonásával a helyi akciócsoportokat veszik igénybe a helyi projektek felkutatása és finanszírozása érdekében. Ezzel hatékonyan lehetne felvenni a küzdelmet az EU vidéki területeinek elnéptelenedése és elöregedése ellen.

3.9. A mezőgazdaság fenntartása szempontjából kulcsfontosságú kérdés a generációváltás, ezért a fiatal és/vagy új, férfi és női gazdálkodók tevékenységének megkezdését minden rendelkezésre álló eszközzel támogatni kell. Termeléstől függő közvetlen kifizetésekre is szükség van azokban az ágazatokban, illetve azokban a térségekben, ahol gazdasági, társadalmi vagy környezeti okok miatt a gazdálkodás sajátos típusai vagy a különleges mezőgazdasági ágazatok kiemelkedően fontosak. A KAP-nak emellett egyértelmű prioritásként kellene kezelnie az aktív gazdálkodók és a termelés ösztönzését.

Az árak és a bevételek ingadozása

3.10. A mezőgazdaság különleges gazdasági tevékenységnek számít, amely nem igazodik a szokásos gazdasági törvényszerűségekhez. A piacgazdaságban az árak és a bevételek változásai a kínálat és a kereslet elmozdulásának következményeiként jelentkeznek. De mivel az élelmiszer a jellegénél fogva alapvető létszükségleti cikk, ezért az ára a természetéből fakadóan rugalmatlan. Az élelmiszerkínálat az árak változására sem tud gyorsan reagálni. Ezért a termelés mennyiségében jelentkező váratlan változások esetén gyakran hosszabb időre és nagyobb árváltozásokra van szükség a piaci egyensúly helyreállításához. Mindezen okok miatt a mezőgazdasági piacokat rendkívül kiszámíthatatlannak tekintjük. Egyéb innovatív piaci mechanizmusokat is ki lehetne próbálni.

Fogyasztói igények

3.11. A fogyasztók biztonságos, fenntartható, tápláló és kiváló minőségű élelmiszereket igényelnek. Emellett megfizethető árú élelmiszert akarnak, és ezt a gazdasági válság csak megerősítette. Sok fogyasztó nagyra értékeli a nyomon követhetőséget és a helyben előállított élelmiszert. Az Eurobarométer 410. sz. különjelentése szerint a hús eredetének ismeretét a válaszadók nagy többsége különösen szükségesnek tekintette valamennyi tagállamban. Ennek a kihívásnak a leküzdése az élelmiszerlánc minden egyes szereplőjének feladata.

Fenntartható fejlődés

3.12. A következő KAP-nak, a többi uniós politikához hasonlóan, összhangban kell állnia a fenntartható fejlesztési célokkal. A KAP számos cél kapcsán releváns, de leginkább a 2. célra vonatkozik: „Az éhínség megszüntetése, élelmiszerbiztonság és az élelmiszer javítása, a fenntartható mezőgazdaság elősegítése”.

Bizonytalanságok a nemzetközi kereskedelemben

3.13. A nemzetközi kereskedelem szerepe a jövőben elkerülhetetlenül növekedni fog. Az Európai Unióból származó élelmiszerekkel szemben nemrégiben bevezetett orosz embargó azonban komoly bizonytalanságokat szült a nemzetközi kereskedelem kapcsán. Az orosz embargó óriási nyomást helyezett az uniós agrárpiacokra, különösen néhány tagállamban. A nemzetközi kereskedelem bizonytalanságaival kapcsolatos problémák leküzdése létfontosságú a mezőgazdaság jövője szempontjából.

A tárgyalási pozíció változása az élelmiszer-ellátási láncokban

3.14. Az elmúlt években az élelmiszer-ellátási láncban átalakultak a tárgyalási pozíciók – többnyire a kiskereskedelmi ágazatnak és néhány transznacionális vállalatnak kedvező módon, a beszállítók és különösen a gazdák kárára. A jövőbeli KAP-nak javítania kell a gazdák alkupozícióját.

4. Az Európai Unióban a mezőgazdaság európai kérdés

4.1. A mezőgazdaság kulcsfontosságú kérdés az Unió számára. A közös agrárpolitika céljait az 1957. évi első Római Szerződés fektette le. Ezek a célok még mindig érvényesek. Emellett azonban új kihívások – például környezeti problémák, a vidéki területek fejlesztésének kérdései, minőségi és egészségügyi kérdések, illetve az éhezés világméretű problémája – is felmerültek anélkül, hogy a szerződéseket módosították volna.

4.2. A KAP alapvető európai és integrált politika, amely egyre szorosabban összekapcsolódik más politikákkal – ilyen például a foglalkoztatás, a környezet, az éghajlat, a verseny, a költségvetés, a kereskedelem és a kutatás –, és konkrét európai hozzáadott értékkel bír.

4.3. A KAP előfeltétel ahhoz, hogy megvalósuljon az egységes piac az Unió élelmiszer-ágazatában. Az európai élelmiszeripar a legnagyobb ipari ágazat az Unióban, amely több mint ötmillió munkahelyet biztosít.

Felkészülés a KAP következő reformjára

4.4. Az összetettség és a szubszidiaritás kulcsszónak számít az összes ágazathoz és térséghez történő hozzáigazításban. A legutóbbi reform kiemelte ezeket a jellegzetességeket. A Lisszaboni Szerződés közös szabályainak előkészítése és megtárgyalása a 28 tagállam és az Európai Parlament részvételével különösen bonyolult feladat volt.

4.5. A jelenlegi politikai intézkedések felmérése nem történt még meg. Még mindig folyamatban van a környezetbarátabbá tétellel kapcsolatos kötelezettségek első évi végrehajtásának felmérése. Ugyanez vonatkozik az ökológiai jelentőségű területekre is. Nagyon fontos, hogy ne kapkodva indítsuk el a KAP újabb reformját, anélkül, hogy egyértelműen és alaposan értékelnénk a jelenlegi KAP-ot, melynek során meg kell állapítanunk, hogy a politikai intézkedések milyen mértékben érték el politikai céljaikat. Ehhez megfelelő elemzésre van szükség, különös tekintettel azokra az intézkedésekre, amelyeknél több időre van szükség az eredmények jelentkezéséhez, például a környezetbarátabbá tétellel kapcsolatos kötelezettségek esetében.

4.6. Mivel a legutóbbi reformot 2010-ben indították el, de a végrehajtás csak 2015-ben kezdődött meg, megállapíthatjuk, hogy a reform lezárásához öt évre volt szükség. Az Európai Bizottság és az Európai Parlament jelenlegi megbízatása során nem lesz idő a KAP következő reformjának lezárására a 2021. évi lehetséges végrehajtáshoz. Ezért átmeneti időszakra van szükség, hogy a jelenlegi közös agrárpolitika 2020 után is kellően hosszú ideig érvényben maradjon.

Szubszidiaritás és európai hozzáadott érték

4.7. A közös agrárpolitika 1962 óta három alapelve épül: a piac egységessége, közösségi preferencia és pénzügyi szolidaritás. Az egységes piac mára már valóság lett, de a közösségi preferencia és a pénzügyi szolidaritás még politikai szintű megerősítésre vár.

4.8. Az Egyesült Államok a globalizáció körülményei között a pénzügyi támogatást saját mezőgazdaságának előmozdítására használja fel a fogyasztókon keresztül, az élelmiszerjegy-program és az amerikai termékek vásárlására felszólító „Buy American” törvény felhasználásával. Az Európai Uniónak ennek megfelelő intézkedéseket kell végrehajtania és ki kell emelnie az európai preferencia stratégiai jelentőségét egy „vásároljon európai terméket” jellegű jogszabállyal.

5. Általános megjegyzések

Brexit

5.1. A brexit jelentős hatást fog gyakorolni az Európai Unióra, különösen az egységes piacra és a nemzetközi kereskedelemre, és ezért a KAP jövőjére is. A brexit-tárgyalások során, ha az Egyesült Királyságnak ki kell lépnie az Unió vámuniójából, akkor az EU-28 WTO-kvótájának az Egyesült Királyság és az új Európai Unió között történő felosztásához elsősorban a jelenlegi kereskedelmi forgalmat kell alapul venni.

Versenyképesség, termelékenység és fenntarthatóság

5.2. Az 1992. évi reform óta a közvetlen kifizetések bevezetésével a versenyképesség vált a KAP első számú prioritásává. De ha tovább akarunk lépni a versenyképesség, a termelékenység és a fenntarthatóság területén, akkor új ösztönzőkre van szükség, hogy az innováció előmozdítására összpontosíthassunk (új technológiák kifejlesztése, elterjesztése és alkalmazása).

5.3. A gazdálkodási ágazatban jelentős beruházásokra van szükség, amelyek akkor valósíthatók meg, ha a várt bevétel elégséges és a gazdasági kockázatok kezelhetők. A jelenlegi helyzetben szükség van a gazdaságok bevételeinek közvetlen kifizetésekkel történő támogatására.

A kockázatok és a válság kezelése a mezőgazdaságban

5.4. Az uniós termelők már nincsenek elszigetelve a világpiactól és a jelentősebb áringadozástól. Ezenkívül a mezőgazdaság ki van téve szélsőséges természeti eseményeknek és fokozott egészségügyi problémáknak az áruk és a személyek fokozott mobilitása miatt (járványok), amelyek jelentékeny veszteségeket idézhetnek elő a termelésben. A KAP-nak egyedi eszközöket kellene biztosítania ahhoz, hogy az agrárágazat mérsékelni és kezelni tudja ezeket a kockázatokat.

5.5. A jelenlegi KAP felkínál bizonyos kockázatkezelő eszközöket. Fenn kell tartani és tovább kell fejleszteni az intervenciók árakat, a magántárolást, a promóciós vásárokat és a határidős piacokat, valamint a mezőgazdasági piacok közös szervezése által felkínált eszközöket.

5.6. Egyértelműen szükség van azonban új eszközök kifejlesztésére:

- Tovább kell fejleszteni a **piacmegfigyelési mechanizmusokat**. Az Európai Bizottságnak meg kellene határoznia különféle válságszinteket, hogy hatékonyabban tudjon fellépni azok megelőzése érdekében. A piacoknak a termelés mennyiségével és az árakkal kapcsolatos jobb átláthatósága kritikus jelentőségű az ellátási lánc megfelelő működéshöz.
- Kísérletezni kellene kölcsönös garanciarendszerekkel vagy **biztosítási rendszerekkel** (terményekre, forgalomra vagy bevételre vonatkozóan), hogy kiderüljön, a biztosítótársaságok vagy más szervek képesek-e hatékony megoldásokat nyújtani. Megjegyezzük, hogy bár a legutóbbi amerikai gazdálkodói törvény opciót vezetett be a biztosítási rendszerek használatát illetően, kereskedelmi partnereink közül egyik sem használ „zöld dobozt”, hogy tájékoztassa a WTO-t az említett biztosítási eszközökről. Az ebbe az irányba tett erőfeszítések semmi esetre sem növelhetik a termelők közötti verseny torzulását. Szükség van e mechanizmus költségeinek meghatározására is.

A KAP környezeti dimenziója

5.7. A környezetvédelmi kérdések egyértelműen elsőbbséget élveznek a gazdálkodásban. Ennek eredményeként a legutóbbi reformban bevezették a környezetbarátabbá tétel fogalmát. A politikai döntéshozók újra meg újra rámutatnak a közös agrárpolitika ezen fontos fejlődésére. A KAP környezeti vonatkozása globális jelentőségű és nagyon összetett, mivel a gazdálkodás a talaj, a víz, a biológiai sokféleség, az erdészet és a CO₂-kibocsátás kérdéseire egyaránt kiterjed. Egy hatékonyabb politikának érthetőbbnek, megvalósíthatóbbnak és egyszerűbbnek kellene lennie a gazdálkodók számára.

5.8. Szükség van olyan kifizetésekre, amelyek kompenzációt nyújtanak a gazdáknak, amiért a közjót szolgálják (különös tekintettel az ökoszisztéma-szolgáltatásokra).

Közös élelmiszer-politika

5.9. A holland elnökség különösen szorgalmazta egy közös élelmiszer-politika elképzelését. Az új KAP-pal az EU elismeri, hogy az európai mezőgazdaságnak magasabb szintre kell emelnie a biztonságos és minőségi élelmiszerek fenntartható termelését. A KAP előmozdítja az iskolatej- és -gyümölcsprogramokat azzal a céllal, hogy már a kisiskolásokban ösztönözzék a helyes étkezési szokások kialakulását. Emellett a biotermelést is ösztönzi, egyértelmű címkézési szabályokkal és a vidékfejlesztési politikán belüli egyedi támogatási rendszerekkel biztosítva a tájékozott vásárlói döntést.

5.10. A közegészségügy, valamint az egészséges táplálkozás és életmód ösztönzése jelenleg tagállami hatáskörben van. Az Európai Uniónak azonban fenntartható élelmiszerrendszereken keresztül Európa összes lakója számára biztosítania kell az egészséges és minőségi élelmiszerekhez való hozzáférést. Miközben az uniós fellépések kiegészítik és összehangolják a tagállami erőfeszítéseket, több szinergiát kellene kialakítani a KAP és a majdani európai élelmiszer-politika között.

5.11. A polgárok elvárásaira és a fogyasztók igényeire tekintettel különös erőfeszítéseket kellene tenni a helyi élelmiszerrendszerek és a rövid ellátási láncok fejlesztése érdekében, elsősorban a közétkeztetésben.

Éghajlat-politika és a KAP

5.12. 1990 óta a mezőgazdaság ökológiai lábnyoma kisebb lett. Ennek ellenére 2030-ig még tovább kell csökkenteni a mezőgazdasági károsanyag-kibocsátásokat. Ezt egy európai mezőgazdasági modellhez, valamint költséghatékony károsanyagkibocsátás-csökkentési politikához ragaszkodva kell megtenni. Lehetőség van a talaj széntartalmának növelésére, valamint arra, hogy a fosszilis energiákat és a petrokémiai termékeket mezőgazdasági és erdészeti termékekkel helyettesítsék.

5.13. El kell ismerni egyrészt azt, hogy az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése tekintetében kisebb potenciállal rendelkező mezőgazdasági és földhasználati ágazatban többféle célkitűzés is létezik, másrészt pedig azt, hogy az Unió élelmiszezbiztonsága és az éghajlat-politikai célkitűzések között koherenciát kell biztosítani ⁽¹⁾.

Kutatás, innováció és tanácsadási rendszerek

5.14. A gazdálkodás szintjén a kísérleti állomásokon és a laboratóriumokban folyamatosan születnek fontos innovációk. A fenntarthatóbb gazdálkodási rendszerekre való áttérést támogatóan növelni kellene a kutatás-fejlesztési erőfeszítéseket. Ugyanakkor ezeket az innovációkat ismertté kell tenni a többi érintett számára is. Elő kell mozdítani az ismeretek terjesztését biztosító szolgáltatásnyújtást, az érintettek közötti együttműködést, valamint az innovációk és a bevált gyakorlatok terjesztésének más módjait.

5.15. A következő programozási időszakban meg kell erősíteni az Unió mezőgazdasági kutatási programját, és ebben figyelembe kell venni a 21. századi kihívásokat és az élelmiszer geostratégiai jelentőségét. A digitális gazdaság lehet a következő „mezőgazdasági forradalom” a 20. század zöld forradalma után.

Az ellátási lánc működése

5.16. Egyértelmű bizonyítékaink vannak arra nézve, hogy az ellátási lánc csaknem minden tagállamban rosszul működik a lánc végén tapasztalható erős koncentráció miatt. Igazságtalan a hozzáadott érték elosztása az élelmiszer-ellátási lánc érintettjei között.

5.17. Mivel az Unió rendelkezik jártassággal a versennyel és az egységes piaccal kapcsolatos kérdések területén, ezzel a problémával európai szinten kell foglalkozni. Az Európai Bizottságnak be kell nyújtania javaslatokat a láncon belül fennálló szerződéses kapcsolatok rendezésére irányuló európai szabályozási keretekre, valamint a gazdálkodók kollektív fellépését megszervező jogi lehetőségekre nézve. A termelői szervezetek valójában az élelmiszer-ellátási lánc fontos szereplői, és hozzájárulnak a termelők pozíciójának megerősítéséhez. A következő KAP-nak javítania kell a termelői szervezetek alkupozícióját. Figyelembe kellene venni a mezőgazdasági piacokat vizsgáló munkacsoport munkájának eredményeit is.

5.18. A közös agrárpolitikát hozzá kell igazítani a realitásokhoz és a gazdasági változások gyorsaságához. A közös agrárpolitikában az 1308/2013 rendelet 219–222. cikkét oly módon kell továbbfejleszteni, hogy azok az Európai Bizottság és a termelők számára egyaránt megvalósíthatóak és teljesíthetőek legyenek.

⁽¹⁾ A Tanács következtetései, 2.14 pont, 2014. október 23–24.

Nemzetközi kereskedelem

5.19. A világgereskedelem és a nyitott piacok erősítik a versenyt és csökkenthetik az élelmiszerek árát. Ennek ellenére a tisztességes kereskedelem kiemelt jelentőségű az Unió számára, mert csak így képes azonos termelési módszerek és szabályok alkalmazásával versenyezni harmadik országokkal. A nem vámjellegű akadályok veszélybe sodorhatják a nemzetközi fejlődést. A globális élelmiszezbiztonság megvalósításában a számos egyéb megoldás mellett a kereskedelemnek is szerepet kell játszania, még hozzá azzal, hogy bővíti az agrárexportot.

5.20. Mindazonáltal a közös agrárpolitikának és kereskedelempolitikának lehetővé kell tennie, hogy az európai termelők egyenlő feltételek szerint versenyezzenek az importált termékekkel. Az Uniónak ezért követelnie kell, hogy az importált termékek feleljenek meg ugyanazoknak a normáknak.

Európai költségvetés

5.21. A közös agrárpolitikát mindig európai szinten finanszírozták. A KAP jelentős részt tesz ki az Unió költségvetésében (38 % volt 2015-ben), de ez az összeg az európai közkiadásoknak alig kb. 0,4 %-a. A KAP költségvetése alacsonyabb, mint a hasonló amerikai vagy kínai programok költségvetése. Ezenkívül az Unió bővítése ellenére évek óta stagnál vagy csökken. A KAP-nak le kell küzdenie azt a számos komoly kihívást, amelyekkel a jövőben szembesülni fog, ezért európai szinten növelni kell a mezőgazdasági költségvetést.

5.22. Az európai költségvetés egyedi jellegzetességei, például az évenkéntiség elve, súlyos megszorítást képviselnek a KAP kialakításában. Ezek a megszorítások korlátozzák a kockázati alapokat vagy a válságellenes intézkedéseket. A költségvetés elosztása politikai feszültségek forrása is, és kevésbé hatékony megoldásokhoz vezethet.

Egyszerűsítés

5.23. Az egyszerűsítés már évek óta a KAP egyik prioritása és különösen hangsúlyos volt a 2013-as KAP-reform végrehajtásának első éveiben. A következő reformnak ugyanakkor mindenképpen az egyszerűsítést kellene elsődlegesen céloznia. Konkrétan megfelelő ellenőrzéseket és arányos szankciórendszereket kellene kialakítani. Jelenleg a kifizetéseknek a kizöldítési és kölcsönös megfeleltetési intézkedések miatti csökkentése észszerűtlen és aránytalan lehet. Létfontosságú, hogy a közvetlen támogatások időben kifizetésre kerüljenek.

A KAP felépítése

5.24. Az elmúlt évtizedekben a KAP struktúrája két pillérré támaszkodott. Miközben az első pillért teljes egészében az Unió finanszírozza, a második pillér társfinanszírozással működik, és többéves programok alkalmazásával hozzáigazítják az egyes tagállamok szükségleteihez. A tagállamok és a régiók sokfélesége és eltérő szükségleteik miatt a KAP kétpilléres struktúráját a jövőben is meg kell tartani.

Felkészülés a 2020 utáni KAP-ra

5.25. A 2016. október 25-én közzétett 2017. évi munkaprogramjában az Európai Bizottság kijelenti, hogy folytatja a KAP egyszerűsítésére és korszerűsítésére irányuló munkáját és széles körű konzultációkat végez erről annak érdekében, hogy a KAP a lehető legnagyobb mértékben hozzájáruljon az Európai Bizottság tíz prioritásához és a fenntartható fejlesztési célokhoz. Fontos, hogy az európai civil társadalom aktívan részt vegyen ebben a folyamatban.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye — A „nudge”-gondolkodás alkalmazása az uniós politikákban

(saját kezdeményezésű vélemény)

(2017/C 075/05)

Előadó: **Thierry LIBAERT**

Közgyűlési határozat:	2016.1.21.
Jogalap:	eljárási szabályzat 29. cikk (2) bekezdés saját kezdeményezésű vélemény
Illetékes szekció:	„Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.24.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.15.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	162/3/3
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. A „nudge”-ok az európai közigazgatás eszköztárát (tájékoztatás és tudatosság fejlesztése, pénzügyi ösztönzés, jogalkotás és példamutatás) kiegészítő közpolitikai eszközként jelennek meg. Ugyanakkor az egyes társadalmi, környezeti és gazdasági kihívásokkal való szembenézés rendkívül jelentős eszközét is jelentik.

1.2. Ösztönözni kell a *nudge*-ok alkalmazását a közpolitikákban a hagyományos eszközök kiegészítésére, csakúgy mint az általuk az egyéni viselkedésekkel kapcsolatban javasolt megközelítésváltást. A *nudge*-ok így a globális közpolitikák részévé válhatnak, és alacsonyabb költségek mellett felgyorsulhatna a megvalósításuk. Rugalmas és egyszerű jellegük miatt az érintettek eltérő csoportjai – kormányközi szervek, a minisztériumok belső egységei, a területi önkormányzatok, a nem kormányzati szervezetek és a magánszektorbeli szereplők – különböző helyzetekben, egyidejűleg is alkalmazhatják őket.

1.3. **Különösen azokat a *nudge*-okat kell előnyben részesíteni, amelyek környezeti, társadalmi stb. célkitűzéseket** szolgálnak (energetikai/ökológiai átállás, a források pazarlása elleni küzdelem, társadalmi jólét, a népesség egészségi állapotának javítása stb.). Ezek az eszközök olyan intézkedések részét képezhetik, amelyek hozzájárulhatnak azon előre meghatározott közös célok eléréséhez, amelyeknél a közpolitikák hagyományos eszközei hatástalanoknak, illetve túlságosan költségesnek bizonyultak.

1.4. **Elő kell mozdítani a *nudge*-okra vonatkozó információk és bevált gyakorlatok európai szintű cseréjét** az érintett szereplők különböző csoportjai (közigazgatási szervek, önkormányzatok, vállalkozások, társulások, nem kormányzati szervezetek stb.) között. Egy, a kezdeményezéseket összefogó platformot, illetve egy erre a célra létrehozott megfigyelőközpontot lehetne előírni.

1.5. **Mélyrehatóbban kellene tanulmányozni a *nudge*-ok kultúrák, társadalmi-gazdasági jellemzők, területek szerint eltérően megjelenő hatásait.** Ezáltal jobban megismerhetővé válnának a *nudge*-ok országok, ágazatok stb. közötti terjesztésének és adaptációjának előnyei és korlátai. Különösen a *nudge*-ok viselkedésre kifejtett hatásának időtartamát lenne érdemes alaposabban megvizsgálni.

1.6. **Meg kell határozni a *nudge*-ok általános használati feltételeit,** ami hozzásegíthet káros hatásaik csökkentéséhez, és etikai elfogadhatóságukat biztosításához is. Ezeket egy a különböző érdekelt felek által közösen kidolgozott, európai szinten elfogadott, és a tagállamok által alkalmazandó magatartási chartában lehetne rögzíteni. Egyúttal egy útmutatót is közzé lehetne tenni, és el lehetne juttatni az érintett szereplőkhöz.

1.7. A *nudge*-ok átláthatóságának biztosítása érdekében a különböző *nudge*-ok alkalmazására vonatkozó **tájékoztatási eljárást kell bevezetni** a „noszogatót” személyek számára. A *nudge*-oknak érthetőeknek, a felek által egyeztetettnek, és közös egyetértésükön alapulóknak kell lenniük ahhoz, hogy a lehető legnagyobb mértékben elfogadottakká válhassanak. Ezáltal lenne elkerülhető, hogy a *nudge*-ok alkalmazása „torzulásokkal”, illetve a manipuláció kockázatával járjon.

1.8. Annak érdekében, hogy a *nudge*-ok ne térüljenek el felelőtlen célok felé, **biztosítani kell a tényleges etikai szabályokat**. A *nudge*-okat négy feltétel megvalósulása esetén lehet alkalmazni: az eljárásnak átláthatónak kell lennie, olyan rugalmasságot kell biztosítania az érintett személyek számára, miáltal megmarad a választás lehetősége, az utóbbiaknak nyújtott tájékoztatásnak megbízhatónak kell lennie, továbbá az egyének nem vonhatóak felelősségre.

1.9. **A *nudge*-okra vonatkozóan** különböző (társadalmi, környezeti, gazdasági) szempontokat értékelő **monitoring- és értékelési intézkedéseket kell kidolgozni**. Ez egy kezdeti kísérleti időszakot is magában foglalhat, amely lehetővé teszi annak megismerését, hogy egy *nudge* a jellegétől, a célközönségtől, a körülményektől függően pontosan milyen befolyást fejt ki. Ez az időszak gyors kiigazításra is lehetőséget teremthet, amennyiben egy *nudge* eredményei csalódást keltenek, így hatástalansága esetén meg is szüntethető.

1.10. **Ösztönözni kell** a viselkedés-gazdaságtan oktatását az alap- és továbbképzésekben. Ez hozzásegíthet ezen eszköz alaposabb megismeréséhez, és a különböző célközönségeket (köztisztviselőket, a vállalkozások munkavállalóit, képviselőket stb.) az észszerű és kritikus alkalmazására ösztönözheti. Ehhez az egyetemi szakok átjárhatóvá tételére van szükség, mivel a *nudge* egy több területet érintő megközelítésen alapul.

1.11. **A *nudge*-gondolkodás alkalmazása során** a benne rejlő lehetőségek legjobb kihasználása érdekében **biztosítani kell bizonyos mértékű rugalmasságot**. Ugyanis, a közigazgatás rendelkezésére álló többi eszközhöz hasonlóan a *nudge* nem csodaszer, nem is teljesen újdonság, azonban az egyes magatartásformák megváltoztatásához kiegészítő eszközként rendkívül hasznos lehet. Elsődleges célja, hogy a közpolitikák koncepcióikban a magatartásformák „gazdasági észszerűsége” mellett vegyék figyelembe azok pszichológiai vetületét is.

1.12. **Az EGSZB kezdeményezésére meg kell szervezni az első európai *nudge*-konferenciákat**, amelyek egyedülálló európai színhelyei lehetnek az ezen eszközt alkalmazó szereplők közötti tapasztalatcseréknek.

1.13. Ahhoz, hogy meg tudjunk birkózni az új gazdasági modellel történő, számos területen jelentős rendszerszintű következményekkel járó alapvető átállással, **az EGSZB-n belül létre kell hozni egy új horizontális, állandó testületet, amely elemezni ezeket a fejleményeket**, köztük a *nudge*-ot és más kapcsolódó témákat, amilyen a körforgásos gazdaság, a közösségi gazdaság és a funkcionális gazdaság.

2. A közigazgatás ötödik eszköze

2.1. Az egyének viselkedésének megváltoztatására a közigazgatás hagyományosan négy típusú eszközt alkalmaz: tájékoztatás és figyelemfelhívás, pénzügyi ösztönzés, jogalkotás (tiltás és kötelezés) és példamutatás. Ennek a négy eszköznek azonban megvannak a maga korlátai, különösen a felelős, azaz a természeti erőforrásokat kevésbé igénybe vevő magatartás és fogyasztás terén. Gyakran eltérés mutatkozik ugyanis az egyén felelősségvállalása és mindennapi magatartása között.

2.2. A szándék és a viselkedés közötti ilyen eltérés okait az egyének viselkedését befolyásoló tényezők megértésére szakosodott viselkedés-gazdaságtan és -tudomány is elemezte. E tudomány kutatói szerint több tényező határozza meg az egyének cselekedeteit. Olyan összetett, korlátozott racionalitással rendelkező, de jelentős mértékben érzelmi lények vagyunk, akiket a többi ember és a társadalmi kölcsönhatások, valamint a döntéshozatal körülményei és környezete egyaránt befolyásol.

2.3. Végső soron a döntéseink és a viselkedésünk alapja nagyrészt az, amit a gazdasági Nobel-díjas Daniel KAHNEMAN az „első számú rendszerünknek” nevez: egy nagyrészt akaratlan, automatikus, szupergyors gondolkodásmód, amely az erőfeszítések minimalizálásával, lehető legkevesebb odafigyelés mellett segít hozzá számos mindennapos döntés meghozatalához; ez a gondolkodásmód azonban sztereotípiákból és asszociációkból táplálkozik, és gyakran eltávolít a matematikai észszerűségtől.

3. A választások befolyásolásához figyelembe kell venni a viselkedésformákat.

3.1. A viselkedés-gazdaságtan (*Behavioral Economics*) szerint tehát a közpolitikák hagyományos mozdatórugói alkalmatlannak bizonyulhatnak a viselkedések megváltoztatására, mivel nem veszik figyelembe azokat a különböző szinteket, amelyek befolyással lehetnek a döntéshozatalra. Két amerikai professzor, Richard THALER (chicagói közgazdaságtan-professzor és a viselkedés-gazdaságtan vezető alakja) és Cass SUNSTEIN (harvardi jogász professzor)

ebből a megállapításból kiindulva tette közzé 2008-ban az első művét a *nudge*-okról⁽¹⁾, amely azon a gondolaton alapul, hogy a viselkedés megváltozásának „szelíd ösztönzők” kell alapulnia. A szerzők meghatározása szerint a *nudge* „a választáskonstrukció minden olyan tényezője, amely előre látható módon megváltoztatja az emberek viselkedését anélkül, hogy megtiltana bármilyen lehetőséget, vagy jelentősen módosítaná a pénzügyi ösztönzőket”. Egy cselekedet akkor számít egyszerű *nudge*-nak, ha könnyen elkerülhető, mivel a *nudge* sohasem lehet kényszerítő jellegű.

3.2. A *nudge* „választáskonstrukciók” létrehozására irányul, amelyek a kívánt választást az egyén és/vagy a közösség számára legelőnyösebbként tüntetik fel anélkül, hogy megváltoztatnák a rendelkezésre álló választási lehetőségek számát vagy jellegét. A fogyasztót vagy a felhasználót a legmegfelelőbbnek ítélt választás felé történő irányításáról van szó. A *nudge* három jellegzetességgel bír: az egyén megőrzi a teljes választási szabadságát, a megvalósítás egyszerű, a beavatkozás korlátozott költségekkel jár.

3.3. Egyes országok közigazgatása egyre nagyobb mértékben érdeklődik a *nudge*-ok iránt, mivel ezeknek két jelentős előnye van: nem korlátozzák az egyéni szabadságokat, és nem túl költségesek, ellenben hatásuk jelentős lehet. Ezek tehát olyan kiegészítő eszközök lehetnek, amelyek az egészség, a környezet stb. iránt „felelősségteljesebb” egyéni magatartást kiváltani kívánó közpolitikák részévé válhatnak. Az egyén számára a *nudge* a döntéshozatal megkönnyítésével egyszerű választást tesz lehetővé.

4. A *nudge*: egy elképzelés, eltérő motivációk

4.1. Az alapértelmezett választás. Egy olyan alapértelmezett automatikus megoldási javaslatról van szó, amelyet az azt alkalmazó hatóság legelőnyösebbnek tekint, és amelyet a legegyszerűbb megvalósítani. Ez az eszköz az egyénekben rejlő tehetetlenségi erőt nyugszik. Ez a helyzet például a franciaországi jövedelemadó-bevallások esetén, amelyek 2005 óta automatikusan feltételezik, hogy az adott háztartás rendelkezik televízióval. Ez hozzájárult a családok arányának 6 %-ról 1 %-ra történő lecsökkentéséhez. Az alapértelmezett választást egyre nagyobb mértékben alkalmazzák a bankok, az energiaszolgáltatók és más vállalkozások is, amelyek az automatikusan a lap két oldalára nyomtatott papír alapú számlákkal szemben inkább elektronikus számlát javasolnak stb.

4.2. A társadalmi norma ereje, amelyet a *nudge* úttörői a viselkedésformák jelentős meghatározóinak tekintenek. Ez az eszköz tehát felhasználható arra, hogy rávegyék az egyéneket egy adott irányú cselekvésre. Elsősorban a közeli környezetben lévő egyének (szomszédok, munkatársak) többsége által megvalósított magatartás hangsúlyozásáról van szó. Ezen üzenet célja, hogy rávegye az egyént, hogy a társadalmi normának való megfelelés érdekében hasonlóképpen viselkedjen. 2011-ben az Egyesült Államokban az OPOWER energiaszolgáltató elvégzett egy kísérletet. 600 000 háztartásnak olyan levelet küldtek ki, amelyben az e háztartások áramfogyasztására vonatkozó adatokból kiindulva feltüntették többek között, hogy „Ön az elmúlt hónapban a legtöbb megtakarító szomszédjához képest 15 %-kal több energiát fogyasztott”. Grafikonok segítségével összehasonlította az adott otthon energiafogyasztását olyan szomszédokéval és más fogyasztókéval, akik fogyasztásuk csökkenése miatt mosolygó „smiley” jelet kaptak. E leveleket követően a részt vevő háztartásoknál az energiafogyasztás átlag 2 %-os csökkenését jegyezték fel, amely az OPOWER szerint összesen 250 millió USA dollár megtakarítást eredményezett⁽²⁾. Számos hasonló kísérlet 1–20 % közötti mértéket elérő energiafogyasztás-csökkenéshez vezetett.

4.3. A veszteség kockázata, amely azon (elsősorban pénzügyi) veszteség hangsúlyozására irányul, amelyet az egyén akkor szenved el, ha nem változtat például az energiafogyasztási magatartásán. Például közlik vele, hogy egy adott összeget elveszít, amennyiben nem módosít a szokásain, vagy épp ellenkezőleg, ezek megváltoztatása esetén megkaphatja ezt az összeget. A veszteség vizualizálása nem pénzügyi mutatókkal (kalória, széndioxid-kibocsátás) is történhet.

4.4. A versenyhelyzet, ami többek között az egyes gyakorlatok, például a pazarlás elleni harc ösztönzését célzó verseny megszervezésével jön létre. Így például a „Prioriterre” elnevezésű francia nem kormányzati szervezet az energia-takarékosságra szeretné felhívni a figyelmet. E célból minden évben megrendezi a „Pozitív energiájú család” című versenyt, ami 2014-ben körülbelül 7 500 családot mozgósított, amelyek akkor nyerhették meg a különböző juttatásokat, ha 8 %-kal csökkentették az energiafogyasztásukat⁽³⁾.

4.5. A játékok és szórakoztató megjelenítések felhasználása Az egyik legismertebb *nudge*-ot az amszterdami repülőtér valósította meg: a piszoárok falára legyeket festettek, hogy a férfiakat rávegyék a helyes célzásra. 2009-ben a Volkswagen a stockholmi Odenplan stadionban a kijáratához vezető lépcsőt hatalmas zongorabillentyűzetté alakította. Az egyes lépések által kifejtett nyomás egy-egy hangot szólaltatott meg⁽⁴⁾. A cél az volt, hogy a lift helyett a lépcső használatára ösztönözzék az embereket. Dél-Koreában egy padlóra felfestett jel figyelmeztet a mozgólépcsőt használó személyek elhízásának veszélyére.

⁽¹⁾ Thaler Richard & Sunstein Cass, „Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness”, Yale University Press, 2008.

⁽²⁾ Opower.com.

⁽³⁾ <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>.

⁽⁴⁾ <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>.

4.6. A *nudge* megváltoztathatja a választási lehetőségek vagy egyes termékek megjelenését annak érdekében, hogy az egészségesebbnek, környezettudatosabbnak tekintett termékek kerüljenek előtérbe. A *nudge* e típusa néha az ököcímkek rendszeréhez közelíthet. Számos olyan kísérletet végeztek étkezédkben, amelynek célja az volt, hogy rávegyék a vendégeket az egészséges élelmiszerek fogyasztására. Ehhez ezeket az élelmiszereket a pult elején helyezték el, ami egyes esetekben azt eredményezte, hogy kétszer annyi fogyott belőlük ahhoz képest, mint amikor a pult közepén vagy végén voltak. Más étkezédkben a pazarlást próbálták csökkenteni azzal, hogy csökkentették a tányérok méretét: éppúgy teleszedték őket, de a felszolgált mennyiség csökkent (a vendégek, ha akartak, másodszor is szedhettek) ⁽⁵⁾.

5. A közigazgatás által egyre inkább alkalmazott eszköz

5.1. 2008 óta egyre több ország érdeklődik a *nudge*-okkal kapcsolatos közpolitikai eszközökben rejlő hármas lehetőség iránt, amely szerint a közvélemény jobban elfogadja őket, mint a szabályokat és az adókat, emellett olcsóbbak és hatékonyabbak is. Az alábbi bekezdések ezekre hoznak példákat, korántsem kimerítő jelleggel.

5.2. 2010-ben David CAMERON brit kormánya létrehozta David HALPERN vezetésével a „Behavioural Insights Team” csoportot, amelynek feladata a viselkedéstudomány alkalmazása a brit közpolitikákban. Ez a csoport például megváltoztatta a kormányzati weboldalt, amely ezáltal lehetőséget biztosít a szervadományozáshoz való csatlakozásra. Feltűntette ezen az oldalon, hogy „minden egyes nap emberek ezrei, akik ezt az oldalt olvassák, a regisztráció mellett döntenek”, és elhelyezte a brit társadalombiztosítás, az NHS (National Health Service) logóját. Egy éven belül a programhoz csatlakozók száma 2,3 %-ról 3,2 %-ra nőtt (96 000-rel több csatlakozó). 2014 óta a „Nudge Unit” működése független, és tanácsadást nyújt külföldi kormányok, önkormányzatok, vállalkozások stb. számára is ⁽⁶⁾.

5.3. Az Obama-kormányzat szintén létrehozta saját „Nudge Squad” egységét 2014-ben, Maya SHANKAR vezetésével. Egy 2015 szeptemberében közzétett rendeletben Obama elnök a viselkedéstudomány („behavioral science”) vívmányainak alkalmazására buzdítja a minisztériumokat és kormányügynökségeket ⁽⁷⁾. A szingapúri, az ausztrál és a német kormány szintén felállított viselkedésgazdasággal foglalkozó szakértői csoportokat.

5.4. Franciaországban 2013 óta az állami intézkedések korszerűsítéséért felelős főtitkárság (SGMAP) és az államháztartásért felelős főigazgatóság (DGFiP) ⁽⁸⁾ megsokszorozta a *nudge*-okkal kapcsolatos kísérleteket.

5.5. Az Európai Bizottság a Közös Kutatóközponton belül létrehozott egy „A viselkedéstudományok perspektívái és hozadéka” elnevezésű osztályt Xavier TROUSSARD vezetésével. Ez az egység többek között közzétett 2016-ban egy jelentést, amelyben hangsúlyozta, hogy az Unión belüli közpolitikák egyre inkább hasznosítják a viselkedés-gazdaságtan vívmányait ⁽⁹⁾. Úgy véli, hogy e tárgyban célszerű volna erősíteni a világpolitika és az egyetemek közötti párbeszédet. Elsősorban azt javasolja, hogy a közpolitika minden szakaszában bővítsék a viselkedés-gazdaságtan eszközeinek felhasználását, az alkalmazásukra vonatkozó tájékoztatás és a hatásaikról szóló ismeretek fejlesztése mellett.

6. Kockázatok és korlátok, amelyeket nem szabad figyelmen kívül hagyni

6.1. A *nudge* gondolkodásnak megvannak a maga korlátai. Nagyfokú tervezési és végrehajtási szigorú igényel, technikai és etikai kérdéseket egyaránt felvet. Nem helyettesítheti a polgárok kötelező tájékoztatását, a választásaik megértését célzó oktatási tevékenységet és a hatóságok olyan klasszikus cselekvési eszközeit sem, mint a törvények vagy a gazdasági ösztönzők. Másrészt nem szabad alulbecsülni az alkalmazásukhoz kapcsolódó kockázatokat és korlátokat sem.

6.2. Jelenleg nem áll rendelkezésre túl sok tanulmány a *nudge*-ok hatékonyságára vonatkozóan, különösen közép- és hosszú távon. Közülük néhány az ezen eszközzel szemben fellépő egyéni reakciók sokféleségével foglalkozik. Így például, az OPOWER által végzett kísérletben azok a háztartások, amelyeknek az áramfogyasztása eleve alacsonyabb volt az átlagnál, általában növelték fogyasztásukat, miután erről tudomást szereztek. Ezzel ellentétben azokban a lakosokban, akik sokkal több áramot fogyasztanak a szomszédaiknál, a *nudge* büntudatot, vagy kisebbségi érzést kelthet. Egyes tanulmányok szerint

⁽⁵⁾ Liebig Georg, „Nudging to Reduce Food Waste”, URL: http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf.

⁽⁶⁾ Az egység weboldala: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>.

⁽⁷⁾ „Executive Order – Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People”, Executive Order, 2015. szeptember 15. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>.

⁽⁸⁾ Lásd például: „Le nudge: un nouvel outil au service de l'action publique”, 2014. március 13. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-laction-publique>.

⁽⁹⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf

a *nudge*-ok befogadása az egyének értékei és véleménye⁽¹⁰⁾, de akár a politikai és kulturális háttérük szerint is változhat. Általában véve a létrejött tanulmányok arra mutatnak rá, hogy a *nudge*-ok a közönségtől, a kultúrától és a körülményektől függően eltérő hatást fejthetnek ki. Ezért közvetlenül vagy véletlenszerűen értékelni kell a *nudge*-ok hatásait.

6.3. Másrészt felmerül a *nudge*-ok hatásának időtartamával foglalkozó kérdés is. A víz- és áramfogyasztás vonatkozásában a tanulmányok kimutatták, hogy a társadalmi normák ismétlődő hatása idővel csökken, még akkor is, ha minimális mértékben több évig fenntartható⁽¹¹⁾. A *nudge*-ok hosszú távú hatása attól függ, milyen mértékben képesek alapvető változást hozni a szokásokban. Ha egyszer az alapértelmezett lehetőség megváltozik, amennyiben az fennmarad, nincs ok feltételezni, hogy a viselkedés nem marad meg. A gond inkább a további lépések vagy a módosítás lehetőségével van. Könnyebbnek tűnik fokozatosan bevezetni egy adót vagy egy szabályt, mint egy alapértelmezett lehetőséget.

6.4. A *nudge*-ok negatív hatásokhoz vezethetnek, ami abból áll, hogy az egyén egy rossz cselekedet után hajlamos erkölcsösebben viselkedni, és fordítva. A kísérletek például bemutatták, hogy a „zöld” fogyasztási cikkek vásárlását követően bizonyos körülmények között gyakoribbá válhatnak az olyan jogsértő magatartások, mint a csalás és a lopás⁽¹²⁾. Az egyes területeket érintő erkölcsös magatartás ösztönzésére irányuló erőfeszítések tehát más területeken negatív következményekkel járhatnak. Ezek az ellentétes hatások, amennyiben megerősítésre kerülnek, megnehezítik a *nudge*-ok globális hatásának értékelését. Valószínűleg ritkák, és nem kérdőjelezzik meg a *nudge* irányába tett lépések fontosságát. Ugyanakkor nem szabad kizárni az ilyen típusú hatások előfordulását sem.

6.5. Egy *nudge* hatékonyságát a kívánatos viselkedéshez való viszonyában lehet megállapítani, ami felveti a kívánatos meghatározásának és mérésének kérdését. Nagyon nehéz ugyanis megtudni, mit gondolnak a polgárok a saját boldogságukról. A *nudge*-dzzsal kapcsolatban felmerül az a kérdés is, hogy ki dönti el a követendő célt, és így azt, is, hogy az egyén és/vagy a társadalom számára mi a kívánatos. Amennyiben ez egy állami döntéshozó, előfordulhat, hogy ezt a célt és a *nudge*-ot nem szándékosan, például információ hiányában, a saját érdekei felé irányítja.

6.6. Végül, néha nehéz meghúzni a tájékoztatás, a kommunikáció és a manipuláció közötti határvonalat. Például néhány olyan szálloda, amely arra ösztönzi a vendégeit, hogy többször használják törülközőjüket, ehhez szándékosan magasabbnak mutatja azon használók arányát, akik így tesznek⁽¹³⁾. Ezen üzenetek célja nem a címzettek megtevesztése, hanem egyfajta önbeteljesítő jóslat teljesítése oly módon, hogy végül ezek az üzenetek igazzá váljanak. Azonban a vendégek így a magatartásukat valójában egy valótlan állításra alapozzák. A hazugsághoz folyamodás – különösen az állami döntéshozók esetén – morálisan nem elfogadható, még akkor sem, ha erkölcsösebb magatartáshoz vezet. Árthat a döntéshozó hírnevének, végső soron pedig csökkentheti a *nudge*-ok hatékonyságát, mivel gyerekek nézik a fogyasztókat.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Costa Dora L. és Kahn Matthey E., „Energy conservation »nudges« and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment”, *Journal of European Economic Association*, 2013.

⁽¹¹⁾ Ferraro Paul J., Miranda Juan Jose és Price Michael K., „The persistence of treatment effects with norm-based policy”, *American Economic Review*, 101. kötet, 3. sz., 2011. május.

⁽¹²⁾ Mazar Nina és Zhong Chen-Bo, „Do green products make us better people?”, *Psychological Science*, 2010.

⁽¹³⁾ Simon Stephanie, „The Secret to Turning Consumers Green”, *The Wall Street Journal*, 2010. október 18. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>.

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

AZ EGSZB 521. PLENÁRIS ÜLÉSE (2016. DECEMBER 14–15.)

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 közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend

(COM(2016) 356 final)

(2017/C 075/06)

Előadó: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Társelőadó: **Mihai MANOLIU**

Felkérés:	Európai Bizottság, 2016.12.8.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.17.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.15.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	157/1/4
(mellette/ellene/tartózkodott):	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. A decentralizált digitális gazdaságban kialakulóban lévő helyzet azt sejteti, hogy az egymás közötti új gazdasági cserék egy jelentős része szorosan kötődik a társadalmi kapcsolatokhoz és beágyazódik a közösségekbe, ami „a termelés, a fogyasztás, a kormányzás és a szociális problémák megoldásának demokratizálása” mentén alakítja át azt, hogy hogyan végzünk egy tevékenységet vagy egy munkát. Az átalakulás közben azonban határozottan el kell kerülnünk, hogy ez a munkaerő-tényező bizonytalanságával és adókerüléssel járjon együtt, illetve hogy a hozzáadott érték terén az ipari szereplőkről főként a digitális platformok tulajdonosaira tevődjön át a hangsúly⁽¹⁾.

1.2. Az új paradigma ismeretében az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy alkossa meg a közösségi gazdaság részletesebb és inkluzívabb koncepcionális megközelítését, hogy el lehessen kerülni azokat a torzulásokat, amelyeket a digitális gazdaság okozna. Tehát a közösségi gazdaságot, amely a szociális gazdasághoz hasonlóan demokratikus és részvételi alapon működik, a következő tulajdonságok jellemzik:

a) nemcsak a digitális környezetben, hanem a polgárokhoz közeli kontextusokban is megjelenik, melyek révén az emberek közötti kapcsolatokra helyeződhet a hangsúly (például árucseré);

⁽¹⁾ HL C 389., 2016.10.21., 50. o.

- b) általában nem nyereségorientált, igen gyakran kooperatív és szolidaritási elvek vezérlik (például a közösségi finanszírozás bizonyos fajtái, mint a *crowdfunding adományozás*);
- c) nem mindig végzik globális vagy nemzetközi szinten, hanem gyakran sokkal kisebb és helyhez kötöttebb területeken jelenik meg ez az ökoszisztéma (például saját fogyasztásra termelő csoportok);
- d) nem kizárólag a gazdasági területre korlátozódik, hanem ugyanúgy kapcsolódik a környezetvédelmi és a szociális területhez is (például fenntartható mobilitás);
- e) nemcsak egy újfajta, igény szerinti szolgáltatásnyújtásra korlátozódik, ahol a közösen megosztott javakat a befektetett munka jelenti, hanem a szolgáltatások elérhetőségét is hangsúlyozza (például a javak megosztott használata);
- f) nemcsak a kézzelfogható javakra és a megnövelt gazdasági értékre szorítkozik, hanem bármilyen termék vagy szolgáltatás esetében működik (például szervezett formában történő kölcsönös segítség).

1.3. A közösségi gazdaságnak összességében különböző módozatai vannak, speciális hozadékokkal és kihívásokkal. A hozzáférésre épülő gazdaság (*access economy*) például olyan javakat bocsát a piacra, amelyeket előtte alig használtak. Így nagyobb lesz a választék a fogyasztók számára, és hatékonyabb lehet az erőforrások felhasználása, ugyanakkor az a veszély is fennáll, hogy így ismét felélénkül a globális termelés. A konkrét igényekre épülő gazdaságban (*on-demand economy*) szétterjed a munkaerő, ami nagyobb rugalmassággal jár, de egyben növeli a munkaerőpiaci bizonytalanságot is. Az ajándékgazdaságban (*gift economy*) az emberek altruista alapon osztozkodnak javakon és szolgáltatásokon, ami megerősíti ugyan a közösségeket, de a gazdasági tevékenység gyakran rejtve marad a hatóságok előtt.

1.4. Az Európai Bizottságnak érdemes teljes figyelemmel a digitális platformok – különösen a jövedelemszerző tevékenységet végző platformok – felé fordulnia, hogy szabályozhassa és összehangolhassa a tevékenységüket és egyenlő versenyfeltételeket biztosítson az átláthatóság, a tájékoztatás, a teljes hozzáférés, a megkülönböztetésmentesség és a megfelelő adatfelhasználás alapján. Konkrétan a jogi alárendeltség fogalmát kellene újragondolni a munkavállalók gazdasági függésének fényében, és biztosítani kellene a munkavállalók jogait függetlenül attól, hogy milyen formát ölt a tevékenység.

1.5. A kihívás tehát abban rejlik, hogy hogyan határoljuk be ennek a gazdaságnak a különböző módozatait, és milyen differenciált szabályozási megközelítéseket ⁽²⁾ javasoljunk, amelyekkel a demokratikus, szolidaris és inkluzív kormányzáson alapuló digitális kezdeményezéseket részesíthetjük előnyben a szociális innováció érdekében, ami ahhoz a kötelezettséghez vezet, hogy tájékoztatni kell a fogyasztókat az identitásukkal kapcsolatos értékeikről és szervezési és irányítási formájukról. E tekintetben az EGSZB magán a közösségi gazdaságon belül a tisztviselői által létrehozott kapcsolati háló minőségi vizsgálatát javasolja.

1.6. Következésképpen az EGSZB azt javasolja, hogy dolgozzanak ki egyedi módszertant egy eltérő normákkal működő, új gazdaság szabályozására és mérésére. Ebből a szempontból, a szimmetrikus tájékoztatás miatt, a bizalom értéke központi helyet foglal el. Emellett túl kell lépni azon, hogy a termékek és a szolgáltatások értékelésekor eleve csak algoritmusokat használjanak, és nagyobb súlyt kell adni az átláthatóság, az őszinteség és az objektivitás kritériumainak.

1.7. Az EGSZB ezért egy, a digitális platformokat minősítő, független európai intézet létrehozását javasolja, amely minden tagállamban összehangolt hatáskörökkel rendelkezik, és a tagállamok felügyelni tudják az irányítását a hatáskörök, a foglalkoztatás és a finanszírozás tekintetében.

1.8. Másrészt a közlemény közösségi gazdaságra irányuló fókuszpontja figyelmen kívül hagyja a közösségi gazdaságot érintő számos fontos szempontot, mint például az ilyen gazdaság operatív eszközeit képező virtuális és szociális pénznemek kérdését, vagy például a gyakorlata tárgyát képező ismereteket, a tájékoztatást és az energiát, továbbá azt, hogy milyen szerepet játszik – többek között – a megosztásalapú alkotás és a technológiai innováció a közösségi gazdaságban.

1.9. A közösségi gazdaságnak a jelenlegi környezetbe való bonyolult beilleszkedésére tekintettel az EGSZB a különböző modellek kiegyensúlyozott egymás mellett létezését támogatja, amely biztosítja teljes kibontakozásukat anélkül, hogy negatív externáliákat okozna a piacon, különösen a **verseny, az adózás és a minőségi foglalkoztatás** védelme vonatkozásában. E célból érdemes előirányozni egy megfelelő keretrendszert a közösségi gazdaság új paramétereinek nyomom követésére és folyamatos ellenőrzésére, és ebbe be kell vonni az érdekelt feleket is (vállalkozói szervezeteket, szakszervezeti és fogyasztói szövetségeket stb.).

⁽²⁾ HL C 51., 2016.2.10., 28. o.

1.10. Végezetül az **új gazdaság** felé való, fontos rendszerszintű következményekkel járó átmenet kezelése érdekében célszerű lenne, hogy az EGSZB horizontális jellegű állandó struktúrára hozzon létre a felmerülő jelenségek elemzésére úgy, hogy ez a struktúra összehangolja a munkáját az Európai Bizottság, a Régiók Bizottsága és az Európai Parlament idevonatkozó tevékenységeivel.

2. Bevezetés és előzmények

2.1. A társadalmi kultúra, a fogyasztási szokások és a fogyasztói igények kielégítésének formái alapos átalakuláson mennek keresztül; emellett a fogyasztás inkluzívabb szemléletű felülvizsgálata és ésszerűsítése zajlik, ahol az árral kapcsolatos tényezők összekapcsolódnak a termékek és szolgáltatások környezeti hatásaival és szociális lábnyomával, ám mindezeket keresztülhúzza az internet és a közösségi hálózatok bomlasztó hatása.

2.2. A saját használatra vásárolt áruk birtoklása, az erős devizák és a **helyben történő**, állandó és fizetett foglalkoztatás teret veszít a virtuális cserékkel, a megosztott hozzáféréssel, a digitális pénznemekkel és a munkaerő nagyobb rugalmasságával szemben.

2.3. Az új termelési és fogyasztási formák felé való átmenet során egyes gazdasági ágazatokat megtépázott az új szereplők felmerülése által okozott erős cunami, más ágazatokat motiváltak az együttműködés és a közösség felé tett kötelezettségvállalások, megint mások egyszerűen az üzleti lehetőségeket követték (és ekkor nem mindig tartották tiszteltben az egyenlő versenyfeltételeket).

2.4. Mivel többen is szorgalmazzák a közösségi gazdaság új rendszerezési keretének megalkotását⁽³⁾ (amely az új központosított monopóliumok létrehozása helyett a digitális technológia használatát támogatja a decentralizált szabad kapacitás kiaknázása érdekében), az Európai Bizottság „A közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend” elindítása mellett döntött, miután azt találta, hogy az Unió nemzeti és helyi szervezetei eltérő szabályozási intézkedések bonyolult rendszerével igyekeztek megoldani a helyzetet. Ez abból ered, hogy a közösségi fogyasztás a szóban forgó ágazat függvényében más-más keretek között történik.

2.5. Az új üzleti modellek szétagolt fókuszpontjai bizonytalanságot (a gazdasági vagy normatív területen, a munkaerővel kapcsolatban stb.) és kétségeket (a bizalom, az új digitális eszközök – mint például a *blockchains* –, a biztonsági hálózatok és a magánélet kapcsán) teremtenek a hagyományos piaci szereplők, az új szolgáltatók és a fogyasztók körében, mivel korlátozzák az innovációt, a munkahelyteremtést és a növekedést.

2.6. Ezért az Európai Bizottság a következő iránymutatásokat tette közzé, hogy segítse a piaci szereplőket és a tagállamok hatóságait:

- **Piacrajutási követelmények:** a szolgáltatók kizárólag a legfontosabb közérdekű célú célkitűzések eléréséhez szükséges engedélyek megszerzésére kötelezhetők. Egy adott tevékenység teljes tilalma csak végső esetben alkalmazható. Az együttműködési platformok nem lehetnek engedélykötelesek, ha kizárólag a fogyasztók és a szóban forgó szolgáltatások nyújtói közötti köztes szolgáltatásokat nyújtanak (például közlekedési vagy szálláshelyszolgáltatás). A tagállamoknak különbséget kell tenniük a szolgáltatást alkalmasszerűen kínáló magánszemélyek és a szakmai minőségben eljáró szolgáltatók között, például a tevékenység szintjén alapuló határértékek meghatározásával.
- **Felelősségi rendszerek:** az együttműködési platformok mentesülnek az általuk a szolgáltatás nyújtói nevében tárolt információkért való felelősség alól. Ugyanakkor nem mentesülhetnek a felelősség alól olyan szolgáltatások esetében, amelyeket ők maguk nyújtanak (például pénzforgalmi szolgáltatások).
- **A felhasználók védelme:** a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a fogyasztók maximális védelmet élvezzenek a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szemben anélkül, hogy aránytalan tájékoztatási kötelezettségeket írjanak elő az olyan magánszemélyekre, akik csak alkalmasszerűen nyújtanak szolgáltatást.
- **Munkaviszonyok (egyéni vállalkozók és munkavállalók):** a munkajog nagyrészt tagállami hatáskörbe tartozik; ez kiegészül az uniós joggyakorlattal és az uniós szintű szociális minimumkövetelményekkel. A tagállamok annak eldöntésekor, hogy egy bizonyos személy egy platform munkavállalójának tekinthető-e, figyelembe vehetik az olyan kritériumokat, mint a platformnak való alárendeltségi viszony megléte, a munka jellege vagy a díjazás.

⁽³⁾ Az EGSZB az elsők között volt (HL C 177., 2014.6.11., 1. o.).

- **Adózás:** a közösségi gazdaság szolgáltatóinak adót kell fizetniük. Ide tartozik a személyi jövedelemadó, a társasági adó és a hozzáadottérték-adó. A tagállamoknak arra kell törekedniük, hogy tovább egyszerűsítsék és egyértelműsítsék az adózási szabályok közösségi gazdaságra való alkalmazását. Az együttműködési platformoknak teljes körűen együtt kellene működniük a nemzeti szervezetekkel, hogy rögzítsék a gazdasági tevékenységet és megkönnyítsék az adók beszedését.

3. Általános megjegyzések az Európai Bizottság javaslatáról

3.1. Az Európai Bizottság zavart okoz azzal, hogy egy kalap alá veszi a digitális platformokat és a közösségi gazdaságot, ám nem alkalmaz egységes megközelítést a közösségi gazdaság és a közérdek összehangolására – a külső externáliáinak elismerésétől kezdve az együttműködés és a szolidaritás értékeinek gyakorlatba való átültetéséig.

3.2. Az Európai Bizottság közleményéből hiányzik az, aminek az elsődleges célkitűzésének kellene lennie, és ami miatt nem felel meg az érdekcsoportok jogos elvárásainak. Ez pedig egy egyértelmű és átlátható jogi keret modelljének és paramétereinek meghatározása, amelyben a közösségi gazdaság sokféle formája fejlődhet és működhet az európai térségben, valamint ahol azok támogatásban részesülnek, alkalmazásra kerülnek és hitelessé válnak, bizalmat kapnak.

3.3. A digitális gazdaság modelljének négy sajátossága van: a tevékenységek áthelyezése, a digitális platformok központi szerepe, a hálózatok fontossága és a masszív adatbányászat⁽⁴⁾. Bár eltérő jellegű területekről van szó, számos ponton kapcsolódik a közösségi gazdasághoz, mivel ezek gyakran hasonló környezetben működnek: olyan részvételre épülő hálózatok, amelyeknél elmosódnak a határok a magán- és a szakmai élet, az állandó és az alkalmi munkahely, illetve az egyéni vállalkozók és a alkalmazottak között stb.

3.4. A fogalmi elválasztás megkönnyítése érdekében az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság vezesse be a közösségi gazdaság **„nem kölcsönös társadalmi viselkedése”** fogalmát, amely egyértelműen megkülönbözteti a nem nyereségorientált megosztásalapú használatot, és amely teret hagy az interakcióra a fogyasztás, a termelés, a finanszírozás és a tudásmegosztás céljából.

3.5. Ezenkívül a közösségi gazdaság modellje nemcsak a gazdasági, hanem a társadalmi és a környezetvédelmi kapcsolatok átalakulását is feltételezi. A közlemény ezt mondja ki, amikor a fenntarthatóságra és a körforgásos gazdaságra való áttérésre utal, vagy a szociális piacokat a közösségi gazdaság területeiként írja le.

3.6. Amennyiben figyelmen kívül hagyjuk ezeket a körülményeket, akkor csak részlegesen ismerjük el, hogy a jelenre nézve milyen fontosak a közösségi kezdeményezések. Ugyanez érvényes, ha a vizsgálatot csak a szolgáltatások cseréjére vagy az együttműködési platformokra terjesztjük ki, figyelmen kívül hagyva az olyan szempontokat, mint a visszaforgatás és az áruk cseréje, az eszközök használatának optimalizálása vagy a társadalmi kapcsolatok építése.

3.7. A közösségi gazdaság kezdeményezéseinek szabályozására irányuló jogi keretek alkalmazásához kapcsolódó bizonytalanság kérdéseit illetően kétségkívül léteznek az Európai Bizottság által említett nehézségek, de ugyanígy megvan a szándék arra, hogy az új gazdasági modellt „normalizálják” és „hozzaigazítsák” a „hagyományos értékelési kritériumokhoz”. Ez valószínűleg erőfeszítéseket kíván meg a jogi, munkaügyi és adózási kezelésükre vonatkozó új kritériumok és szabályok meghatározásánál, különösen az új termelési és fogyasztási modell felé való átmenet fényében, amely a részt vevő szereplők újraértelmezését vonja maga után.

3.8. Ezenkívül kizárólag akkor lehet egy **„új, még inkluzívabb, társadalmi kohéziót eredményező gazdaságról”** beszélni, ha az egész lakosságot digitális és pénzügyi készségekkel látják el, hogy hozzáférjenek ehhez és ebben működjenek. Emellett a közpolitikáknak kiemelten kell foglalkozniuk a digitális kirekesztésnek leginkább kitett, azon belül is főképp a fogyatékkal élők teljes körű hozzáféréseinek biztosításával.

3.9. Végezetül az EGSZB nem mehet el az Európai Bizottság közleményében nem tárgyalt alábbi kérdések mellett:

- a közösségi gazdaságról szóló vitából nem maradhat ki az operatív cselekvési eszközök, mint például a digitális, virtuális és szociális pénzek felvetése. A *blockchains* tényezője miatt a második generációs internethasználók, a vállalkozók és a hagyományos piaci szereplők új formákat találnak ki, hogy hogyan végezzék el a pénzügyi közvetítők nyolc alapvető feladatát a világon mindenfelé szétosztott könyvelésen, a technológián és a *bitcoin* fizetőeszközön keresztül;
- ha azt nézzük, hogy a közösségi gazdaság felé való átmenet alappillérei az energia és az információ kapcsolatán alapulnak, egyáltalán nem lehet olyan elemzést végezni a közösségi gazdaságról, amely figyelmen kívül hagyja a szellemi tulajdon átruházását a tudásmegosztás és a nyílt hozzáféréstű kódok, illetve az energiaágazat vonatkozásában;

⁽⁴⁾ Charrié J. et Janin L. (2015) *Le numérique: comment réguler une économie sans frontière*.

— mélyebben kell foglalkozni a munkaerőpiaccal kapcsolatos hatásokkal. Ilyen például a túlságosan rugalmas munkaerőpiac felé való elmozdulás, a közösségi gazdaságban dolgozó munkavállalók kollektív tárgyalási hatalmának csökkenése, az individualizáció kockázata a munkaerőpiacon, a képzés hiánya, a minősítési rendszerek lehetséges (negatív) hatásai és az algoritmusok kezelése.

4. Részletes megjegyzések az Európai Bizottság javaslatáról: kulcsfontosságú kérdések

4.1. Piacrajutási követelmények, méretgazdaságosság és helyi „hálózati hatások”

4.1.1. Az EGSZB úgy véli, hogy a hatályos uniós jogszabályok – és különösen a szolgáltatási irányelv és az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv – értelmében, és mivel a nagyobb választék serkenti a fogyasztást, a tagállamoknak ösztönözniük kell a közösségi piacra jutást – adott esetben – kizárólag közérdek által motivált feltételek megállapításával, amelyeket kellően alá kell támasztaniuk. Várhatóan jogszabályi konfliktusok fognak felmerülni, mivel a közösségi gazdaság a már ismert és hagyományosan nagyon szabályozott szolgáltatások nyújtásának új formáival áll elő.

4.1.2. E tekintetben érdemes kiemelni, hogy mivel a közösségi gazdaság sem térben, sem időben nem korlátozott kezdeményezésekből álló egyveleg, ezért nyitott és helyhez nem kötött bánásmód illeti meg, mert a szigorú területi kritériumokon alapuló bármilyen korlátozás adóügyi és szociális versenyt szítana, amely eltorzítaná a kedvező hatásait.

4.1.3. Ennek megfelelően túl azon, hogy a közösségi gazdaság a piacra jutás transznacionális érve, ezt a gazdaságot az állampolgárok érdekérvényesítése (humántőke-nyereség) kifejezésének kellene tekinteni, amelynek két alapvető kérdéssel egyet kell értenie: egyrészt az összehangolásra irányuló elvvel, amellyel elkerülhető a piacon esetlegesen újabb aszimmetriákat okozó eltérő bánásmód; másrészt azzal, hogy tovább kell fejleszteni a megosztásalapú szabályozás gyakorlatát⁽⁵⁾ (modellek: személyközi szabályozás, önszabályozó testületek és adatokon keresztül végzett, delegált szabályozás).

4.1.4. Az Európai Bizottsággal egyetértésben az EGSZB rugalmasabb szabályozást támogat a szolgáltatási piacokon (a közösségi gazdasági munka új meghatározásai), ezért sürgeti, hogy minden tagállamban vizsgálják meg, hogy a **közérdekű** célok (a piaci hiányosságainak orvoslását célzó szabályozás, mely megkönnyíti a bizalom építését) megfelelően mennyire indokoltak és arányosak a közösségi gazdaságra vonatkozó jogszabályok. Ehhez figyelembe kell venni a különböző üzleti modellek egyedi jellemzőit és a hozzáféréssel, minőséggel vagy biztonsággal kapcsolatos eszközöket.

4.1.5. Az EGSZB emellett rámutat arra, hogy a modell egyedi jellegzetességei olyan minősítő és hírnévértékelő eszközöket adnak a szolgáltatók számára, amelyek bár megfelelnek annak a közérdekű célnak, hogy csökkenjenek a fogyasztók számára az aszimmetrikus tájékoztatással kapcsolatos kockázatok, „kontraszelekciónhoz” vagy „erkölcsi kockázathoz” vezethetnek. E tekintetben a hatóságoknak és a digitális platformok kezelőinek a független ellenőrző szervek segítségével gondoskodniuk kell az információk és az értékelések megfelelő minőségéről és megbízhatóságáról, valamint az együttműködési platformok minősítéséről.

4.1.6. Az EGSZB egyetért azzal, hogy a szakmai és a nem szakmai szolgáltatások ágazatonként való elkülönítésére irányuló határértékek meghatározása hasznosnak bizonyulhat az Unió piaci széttagoltságának megoldásához. Ugyanakkor lehetséges, hogy ez nem lesz olyan hatékony a személyközi nem szakmai tevékenységek beépítésében, mint azt gondolták.

4.2. Felelősségi rendszerek és biztosítás

4.2.1. Az EGSZB úgy véli, hogy a közvetítők felelősségére vonatkozó jelenlegi rendszer⁽⁶⁾ alapvető fontosságú az Európai Unió digitális gazdaságának fejlődéséhez.

4.2.2. A közösségi gazdaság fejlődése kritikus pontjának számító hitelesség és bizalom megerősítése érdekében az EGSZB, az európai bizottsági közleményhez hasonlóan, sürgeti önkéntes korlátozó intézkedések meghozatalát, hogy járulékos vagy alapul szolgáló tevékenységeken keresztül felvegyék a küzdelmet a jogellenes online tartalmakkal anélkül, hogy ezzel lemondanának a felelősség alóli mentesség előnyéről.

⁽⁵⁾ HL C 303., 2016.8.19., 36. o.

⁽⁶⁾ Az elektronikus kereskedelemről szóló irányelvvel összhangban.

4.2.3. Az EGSZB ugyanakkor megismétli, hogy célszerű lenne széles körűen kezelni a közösségi tevékenységet – függetlenül attól, hogy mekkora központi szerepet ítélnék oda a digitális platformoknak –, hogy ne távolodjon túlságosan el a forrásának tekinthető állampolgári szellemiségtől.

4.3. A felhasználók védelme

4.3.1. Egy új forgatókönyvben, ahol elmosódnak a határok a termelő és a fogyasztó között („az emberek szerephez juttatásának okozói, közös alkotók, kollektív mikrofinanszírozók, személyek, ügyfelek”), az EGSZB olyan rendszert sürget, amely biztosítja a fogyasztók jogait. Ugyanakkor a közösségi gazdaság jellegzetességei miatt nem szabad gúzsba kötni az általa kínált kezdeményezések sokszínűségét.

4.3.2. Ezért az általa létrehozott többoldalú kapcsolatokba bele kell építeni a **termelő-fogyasztó** (ez a legfontosabb gazdasági hozzájárulás a közösségi gazdaság számára, amelyet ezért meg kell védeni, be kell biztosítani és meg kell határozni) létrejöttével kialakult kapcsolatokat is. A termelő-fogyasztónak pedig főszerepet kell vállalnia a közösségi gazdaságban, illetve a közös értékek megteremtésének folyamatában, különösen a körforgásos gazdaság és a funkcionalitás szemszögéből.

4.3.3. Az EGSZB mindig az egyenlő versenyfeltételeket támogatta. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat vezérlő elveknek megfelelően a fogyasztó és a kereskedő nem korlátozó jellegű elkülönítésében figyelembe veendő tényezők⁽⁷⁾ a következők: **a szolgáltatások gyakorisága, nyereségszerzési cél és az üzleti forgalom szintje.**

4.3.4. Az EGSZB támogatja ezt a megközelítést, ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy a megfelelő osztályozási kritériumok alkalmazása céljából felül kellene vizsgálni ezt a megfontolást, illetve egyéb tényezők lehetőségét is. Mindezt a teljesség igénye nélkül, hiszen a közösségi gazdaság nagyon összetett és sokszínűen fejezheti ki magát, illetve nehézséget jelent a jövője meghatározása is (egy modell, amelynek függetlennek, átruházhatónak, egyetemesnek és az innovációt pártolónak kell lennie).

4.3.5. Az EGSZB megismétli, hogy a fogyasztói bizalom növelésének legjobb módja a személyközi szolgáltatások hitelességének és a megfelelő szolgáltatásokba⁽⁸⁾ vetett bizalomnak a fokozása (egy „menedék” a közösségi gazdaság egyedi platformjai számára, amely lehetővé teszi a szolgáltatásnyújtást, a képzést, a biztosítást és a védelem más formáit) online értékelési szolgáltatások, és külső engedélyeztetések (minőséget szavatoló címke) és a „civil vitarendezés” új rendszerének segítségével. Ez a megállapítás egy új gazdasági, társadalmi és környezeti koordináta-rendszerben szorosan összefügg a bizalommal és a közösségi gazdaság harmonikus fejlődésének hírnevével.

4.4. Egyéni vállalkozók és munkavállalók a közösségi gazdaságban

4.4.1. A szociális jogok európai pillérének keretében az EGSZB egyértelműen támogatja a jogi vívmányok felülvizsgálatát az igazságos munkakörülmények és a megfelelő szociális védelem biztosítása érdekében, amelyek a szolgáltató alárendeltségi – kumulatív – kritériumaira, a munka jellegére és a díjazásra alapulnak.

4.4.2. Konkrétabban ez azt jelenti, hogy – a nemzeti hatásköröket tiszteletben tartva – létre kellene hozni egy olyan jogi keretrendszert a munkavállalók számára, amely pontosan meghatározza a megfelelő foglalkoztatási jogviszonyokat: a tisztességes fizetést, a kollektív tárgyalásokon való részvétel jogát, az önkényesség elleni védelmet és a lecsatlakozáshoz való jogot, hogy a digitális munkavégzés időtartamát a méltóság keretein belül tartsák stb.

4.4.3. Az EGSZB ezenkívül sürgeti a közösségi gazdaság munkaügyi modelljeinek átfogóbb elemzését, amely szorosan összekapcsolódik a nem kölcsönös társadalmi viselkedéssel.

4.4.4. A foglalkoztatás motorjának tartott közösségi gazdaság sajátosságait minden tagállamban egységes módon kellene kezelni, hogy a kialakított politikák ne gyengítsék az együttműködő gyakorlatot, és még erősebb vállalkozói szellemmel rendelkezzenek a vállalkozások inkubálását, a függetlenséget és az infrastruktúrát illetően.

4.5. Adózás

4.5.1. Az agresszív adótervezés és a digitális gazdaság adózási átláthatatlanságának tudatában az EGSZB egy, a digitális platformokon keresztül zajló kereskedelmi forgalmat ellenőrző rendszer kialakítását szorgalmazza, mivel ezek nyomom követhetővé teszik a termékeket és a szolgáltatásokat, és megkönnyíthetik az adók megállapítását. Észtországban a megosztott használatú járművek platformjának esete minden tagállam által követendő példaként szolgál.

⁽⁷⁾ Ahogy arra az Európai Bizottság is rámutat, ezek közül önmagában egyik sem elégséges ahhoz, hogy egy szolgáltató kereskedőnek minősüljön.

⁽⁸⁾ Ezeket szigorú ellenőrzésnek és felügyeletnek kell alávetni.

4.5.2. Az adók – különösen a héa – mértékének hozzáigazítása a közösségi gazdaság modelljeihez bizonyos fokú felülvizsgálatot igényel. Ezenkívül a digitális platformok után – amelyek nyeresége javarészt a magánszemélyek adatainak a kereskedelmi vállalatoknak való értékesítéséből ered – kizárólag a tevékenység helye szerinti tagállam társasági adóját kellene megfizetni, elkerülve ezzel a tagállamok közötti adóversenyt.

4.5.3. Az EGSZB a megfelelő adóügyi kormányzás fontosságának ismeretében ad hoc eszközök (egyablakos rendszerek és online információcsere) létrehozását sürgeti, illetve a közigazgatási egyszerűsítésére, a harmonizációra, az átláthatóságra és az adóügyi hatóságok közötti együttműködésre irányuló intézkedéseket szorgalmaz.

4.6. *Felügyelet*

4.6.1. A közleményben javasolt felügyeleti tevékenységek megfelelnek a kitűzött célnak. Az EGSZB szorgalmazza az érdekelt felek (vállalkozói szervezetek, szakszervezeti és fogyasztói szövetségek stb.) közötti párbeszédet a jó gyakorlatok azonosítása és közös önszabályozási és szabályozási kezdeményezések kidolgozása céljából, amelyek európai szinten kezelik a közösségi gazdaság új paramétereit⁽⁹⁾ (például a szálláshely-szolgáltatási, a közlekedési, a kereskedelmi ingatlanpiaci, az egészségügyi ellátási és az energiaellátási ágazatban).

Kelt Brüsszelben, 2016. december 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ HL C 303., 2016.8.19., 36. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Az Unió európai szabványosításra vonatkozó 2017. évi munkaprogramja

(COM(2016) 357 final)

(2017/C 075/07)

Önálló előadó: **Elżbieta SZADZIŃSKA**

Felkérés:	Európai Bizottság, 2016.8.17.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.17.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	206/0/3
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) üdvözlí az Unió európai szabványosításra vonatkozó 2017. évi éves munkaprogramját, amely egy átfogó szabványosítási csomag részét képezi.

1.2. Az Európai Bizottság által előterjesztett éves munkaprogram továbbviszi és kiegészíti a 2016. évi programban előirányzott intézkedéseket, melyekről az EGSZB már korábbi véleményeiben kifejtette nézeteit⁽¹⁾.

1.3. Az EGSZB nem most először emeli ki, mennyire fontosak a szabványok az egységes piac versenyképességének növelése, az innovatív termékek és szolgáltatások fejlesztése, illetve minőségük és biztonságuk javítása szempontjából – ami pedig a fogyasztók, a munkavállalók, a vállalkozások és a környezet javát szolgálja.

1.4. Az EGSZB mint a szervezett civil társadalom képviselője támogatja ezt a szabványosítási rendszert, amely a társadalmi és gazdasági szükségleteknek egyaránt megfelel.

1.5. Az EGSZB ismételten emlékeztet arra, hogy az európai rendszer jobb átláthatóságát és hozzáférhetőségét úgy szavatolhatjuk, ha az 1025/2012/EU rendelet III. mellékletében említett szervezetek bevonása révén biztosítjuk a rendszer inkluzivitását. A társadalom képviselőinek a szabványosítási rendszerben való részvételét nem szabad az uniós szintre korlátozni: fontos, hogy az országos szabványosítási rendszerekbe is bevonják ezeket az érdekelt feleket.

1.6. A szabványok az uniós jogszabályok és szakpolitikák támogatása érdekében kerülnek kidolgozásra (az „új jogalkotási megközelítéshez” kapcsolódó szabványok, energiaunió stb.). Ezen túlmenően a digitalizáció terjedése az iparban, az ellátási láncokban és a szolgáltatási ágazatban oda vezet, hogy az ikt-szabványok és a szolgáltatási szabványok a különféle gazdasági ágazatokban kulcsfontosságúak a vállalkozások számára. Ezért az Európai Bizottság prioritásként határozta meg az erre a két területre vonatkozó intézkedéseket, amit az EGSZB üdvözlí.

1.7. Az EGSZB ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy elengedhetetlen a kkv-k versenyképességének támogatása azáltal, hogy bevonjuk őket a szabványok kidolgozásába és érvényesítésébe, illetve megfelelő intézkedésekkel felhívjuk a figyelmüket a szabványokból adódó előnyökre.

⁽¹⁾ HL C 303., 2016.8.19., 81. o., az „Európai szabványok a 21. század számára” című vélemény (INT/794, HL C 34., 2017.2.2., 86. o.) és az „Ikt-szabványosítási prioritások a digitális egységes piac érdekében” című vélemény (HL C 487., 2016.12.28., 92. o.).

1.8. Az Európai Bizottság részvételével jelenleg folyó TTIP-tárgyalások és a már lezárult CETA-tárgyalások rámutatnak, hogy – a különféle rendszerek miatt – a szabványosítás gerjeszti a legnagyobb vitákat. Ezért az EGSZB véleménye szerint az érdekelteteket tájékoztatni kell a tárgyaló felek szabványosítási rendszereinek különbségeiről, és fel kell tárni, milyen veszélyek és előnyök adódhatnak ezekből a különbségekből.

1.9. Az EGSZB – ahogy azt már egyik korábbi véleményében is kifejezte – támogatja azt a javaslatot, hogy alakítsanak ki intézményközi párbeszédet a szabványosításról ⁽²⁾.

1.10. Üdvözlendő továbbá az az európai bizottsági javaslat, hogy vizsgálják meg a szabványosítás gazdasági és társadalmi hatását.

2. Az Európai Bizottság javaslatai

2.1. Az 1025/2012/EU rendelettel összhangban az Európai Bizottság a közleményben előterjesztette az európai szabványosításra vonatkozó 2017. évi munkaprogramot.

2.2. Az éves uniós munkaprogram egy átfogó szabványosítási csomag részét képezi, amely magában foglalja az „Európai szabványok a 21. század számára” című bizottsági közleményt, valamint a szolgáltatások szabványosításáról szóló bizottsági szolgálati munkadokumentumot és a rendelet végrehajtásáról szóló, 24. cikk szerinti jelentést.

2.3. A szabványosításra vonatkozó 2017. évi munkaprogram kiegészíti a 2016. évi tervben előirányzott intézkedéseket, amelyek többsége a végrehajtás szakaszában van.

2.4. A 2017. évi európai szabványosítás stratégiai prioritásai között egyebek mellett az alábbiak szerepelnek:

- ikt-szabványosítás a digitális egységes piac érdekében ⁽³⁾,
- a szolgáltatások szabványosítása,
- szabványok és szabvány jellegű dokumentumok kidolgozása az európai szabványügyi szervezetek által a következő területeken: összekapcsolt digitális egységes piac, ellenállóképes energiaunió és előrettekintő éghajlat-politika; szilárdabb ipari bázissal rendelkező, elmélyítettebb és méltányosabb belső piac,
- nemzetközi együttműködés a szabványosítás terén,
- a szabványosítás támogatása tudományos kutatásokkal.

2.5. Ezen túlmenően az Európai Bizottság az uniós szabványosítási politika éves kormányzati ciklusát támogató ténnyalap bővítése érdekében a következő fellépéseket hajtja végre:

- a szabványosítás gazdasági és társadalmi hatásának elemzése,
- intézményközi párbeszéd kialakítása.

3. Általános megjegyzések

3.1. Az EGSZB üdvözlözi az aktuális szabványosítási munkaprogramot, mivel – ahogy ezt az EGSZB már több ízben kiemelte – a szabványok termelésben és szolgáltatásokban történő alkalmazása elősegíti a versenyképesség erősödését az egységes piacon.

3.2. Az EGSZB üdvözlözi, hogy az Európai Bizottság az előző évi programban meghatározott intézkedéseket viszi tovább, és így gondoskodik az egységes piaci stratégia prioritásainak folytonosságáról és megvalósításáról.

⁽²⁾ INT/794: „Európai szabványok a 21. század számára” (HL C 34., 2017.2.2., 86. o.).

⁽³⁾ A COM(2016) 176 final jelű, 2016. április 19-i európai bizottsági közlemény tárgya, amellyel kapcsolatban az EGSZB véleményt bocsátott ki (HL C 487., 2016.12.28., 92. o.).

3.2.1. A 2017. évi munkaprogram pontosítja és kiegészíti a már megvalósuló prioritásokat – azzal a céllal, hogy az európai szabványosítási rendszert hozzáigazítsa a változó nemzetközi helyzethez és a globális piac kihívásaihoz.

4. Az európai szabványosítás stratégiai prioritásai

4.1. Napjainkban, amikor az információtechnológia villámgyorsan fejlődik, az interoperabilitás és a kiberbiztonság érdekében elengedhetetlen, hogy megfelelő szabványokat dolgozzunk ki.

4.1.1. Az olyan technológiákat, mint az 5G-kommunikáció, a felhőalapú számítástechnika, a dolgok internete és a nagy adathalmazokra épülő technológiák, számos területen alkalmazzák, amilyen például az elektronikus egészségügy, az intelligens energia, az intelligens város, a csúcstechnológia, az intelligens gyárak, valamint a hálózatba kötött és automatizált járművek. Ezért ezekhez a technológiákhoz kiberbiztonsági és kockázatkezelési szabványokra, illetve a felügyeleti és szabályozási hatóságokat célzó ellenőrzési iránymutatásokra van szükség.

4.1.2. A biztonsági szint, az adatvédelem és a hozzáférés a dolgok internetében még javításra szorul. Ennek a területnek a szabványosítása megteremtheti a szükséges feltételeket a dolgok internetének interoperabilitásához, valamint a fogyasztók számára a kiberbiztonság, az adatvédelem és a hozzáférés biztosításához.

4.2. Az EGSZB üdvözlöi, hogy az Európai Bizottság arra fogja kérni az európai szabványügyi szervezeteket, hogy mielőtt újabb szabványokat kérelmeznének jövőben fejlesztendő szolgáltatások számára, ellenőrizzék a megfelelő, már létező szabványokat.

4.2.1. Az EGSZB úgy véli ugyanakkor, hogy a jövőbeli munka szempontjából jó gyakorlat lenne, ha az érdekelt feleket tájékoztatnák arról, hogy az európai bizottsági megbízások közül melyek vannak még feldolgozás alatt, illetve melyeket zárták le vagy függesztették fel.

4.2.2. A meglévő szabványok értékelésekor meg kell vizsgálni, hogy figyelembe veszik-e a sérülékeny csoportok – például a fogyatékkal élők – különleges szükségleteit. Így például az elektronikus aláírásra vonatkozó szabványok nem felelnek meg a fogyatékkal élők szükségleteinek. Ilyen esetben indokolt lehet megbízást adni egy új szabvány kidolgozására.

4.2.3. Ha új szabványosítási folyamatok indulnak, a szabványosítási szempontok meghatározásakor adott esetben figyelembe kell venni a sérülékeny csoportok, például a fogyatékkal élők specifikus szükségleteit. Új eljárást kell elfogadni, amely lehetővé teszi, hogy az akadálymentességgel foglalkozó szakértők és a fogyatékkal élők szervezetei adott esetben díjmentesen részt vehessenek a szabványosítási folyamatban.

4.3. Az EGSZB már több ízben kiemelte, hogy a szabványok jelentős hatást gyakorolnak az egységes piaci termékekre és szolgáltatásokra. Ezért üdvözlöi az Európai Bizottság arra irányuló terveit, hogy hatékonyabb legyen a szolgáltatási szabványok kidolgozása, amennyiben nyomon követik az országos szabványokat és a piaci igényeket, és így tárják fel azokat a területeket, melyeken új szabványokra van szükség.

4.3.1. Az EGSZB egyetért azzal az európai bizottsági javaslattal, hogy az országos szolgáltatási szabványok kidolgozásáról határozó országos szabványügyi szervezetek vegyék figyelembe az európai dimenziót, és fontolják meg, nem lenne-e hasznosabb egy európai szabvány kidolgozása. Ez elősegítené az akadályok felszámolását és a lehetséges konfliktusok megelőzését a szolgáltatási ágazatban.

4.4. Az online magán és közszolgáltatások (kórházak, gondozó intézmények, intelligens közlekedés stb.) folyamatos terjedése olyan technikai megoldásokat tesz szükségessé, amelyek nagyobb névtelenséget biztosítanak a fogyasztóknak, és csökkentik adataik túlságosan széles körű feldolgozásának kockázatát.

4.5. A jövőbeli szabványosítási munkáknak elő kell segíteniük a közlekedési szolgáltatások jobb minőségét, hozzáférhetőségét és biztonságát, illetve a közlekedési eszközök okozta környezetszennyezés csökkentését.

4.6. Energetikai téren az európai bizottsági intézkedések az infrastruktúra összekapcsolására, az energiaforrások diverzifikálására, az energiafogyasztás csökkentésére és az éghajlatbarát technológiák támogatására törekednek.

4.6.1. Az EGSZB osztja azt a nézetet, hogy az intelligens energiahálózatokra vonatkozó egységes szabványok kidolgozása javítja a hálózatok interoperabilitását, és a hálózat minden elemének optimalizálása elősegíti a költségek csökkentését, a hatékonyságnövelést és a decentralizált energiaforrások, köztük a megújuló energiaforrások integrálását. Ez pedig végeredményben lehetővé teszi, hogy a végfelhasználók teljes körűen kihasználják az intelligens energiarendszereket.

4.7. Az EGSZB üdvözlő, hogy az európai bizottsági dokumentum foglalkozik a műanyag csomagolások biológiai lebonthatóságának és a másodlagos nyersanyagokból előállított, fenntartható vegyi anyagoknak a problémájával, és kitér a rendeltetésük szerint élelmiszerekkel kapcsolatba kerülő műanyag árucikkek előállításához használt, nem jegyzett anyagok kockázatának értékelésére szolgáló módszerekre is.

4.7.1. A magas kockázatok miatt a fenti területekre vonatkozó szabványoknak szigorú környezetvédelmi és fogyasztói egészségvédelmi követelményeket kell tartalmazniuk.

5. Nemzetközi együttműködés

5.1. Az Európai Bizottság arra ösztönzi az európai szabványügyi szervezeteket, hogy szerte a világban mozdítsák elő a nemzetközi és európai szabványokat, így támogatva az európai iparágakat, és könnyítve meg a piaci hozzáférést.

5.2. Most, amikor a tagállamokban vitát kavarr a Kanadával tárgyalt CETA-megállapodás, a TTIP-tárgyalások pedig még nem zárultak le, folyamatosan ki kell emelni a szabványok jelentőségét a nemzetközi kereskedelmi forgalomban.

5.2.1. Az Európán kívüli partnerekkel (Kínával, Indiával stb.) folytatott párbeszéd nemcsak a technikai akadályok felszámolásának köszönhető előnyök miatt fontos, hanem elő kell, hogy segítse az európai szabványosítási rendszer népszerűsítését, az európai és nemzeti szabványügyi szervezetek közötti információcserét, az ISO és IEC szabványok érvényesítését, valamint – azokban az ágazatokban, amelyekben a nemzetközi szabványosítás nem elégséges vagy nincs is jelen – európai szabványok kidolgozását és érvényesítését is.

6. Szabványosítás az innováció szolgálatában

6.1. Az EGSZB támogatja azt az elképzelést, hogy a szabványosítást szorosan kössék össze a kutatással, és a tudományos eredményeket szabványokba ültessék át.

6.2. A kutatóintézetek, az Európai Szabványügyi Bizottság (CEN), az Európai Elektrotechnikai Szabványügyi Bizottság (CENELEC) és a Távközlési Szabványügyi Intézet (ETSI) között a Horizont 2020 program keretében folytatott párbeszéd az innovációs képesség erősödéséhez kell, hogy vezessen.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a lakossági befektetési csomagtermékekkel, illetve biztosítási alapú befektetési termékekkel kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó dokumentumokról szóló 1286/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az alkalmazása kezdő napjának tekintetében történő módosításáról

(COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD))

(2017/C 075/08)

Főelőadó: **Daniel MAREELS**

Felkérés:	Tanács, 2016.11.17. Európai Parlament, 2016.11.21.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. cikke
Illetékes szekció:	„Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció
Elnöki határozat kelte:	2016.11.17. (57. cikk – sürgősségi eljárás)
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	152/1/2
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. A jelenlegi körülmények között és az alább ismertetett feltételek mellett az EGSZB támogatja a PRIIP⁽¹⁾-rendelet hatálybalépése időpontjának egy évvel (2018. január 1-re) történő elhalasztására vonatkozó európai bizottsági javaslatot.

1.2. A PRIIP-rendeletben szereplő intézkedések célja, hogy javítsuk a lakossági ügyfelek és befektetők védelmét és elősegítsük, hogy a fogyasztók ismét bízzanak a pénzügyi szolgáltatási ágazatban. Ezt úgy lehet elérni, hogy növeljük az átláthatóságot a lakossági befektetések piacán. A rendelet arra kötelezi mindenekelőtt a lakossági befektetési csomagtermékek és biztosítási alapú befektetési termékek előállítóit, hogy készítsenek egy kiemelt információkat tartalmazó dokumentumot (KID⁽²⁾).

1.3. A halasztást az Európai Parlament és a tagállamok többsége is kérte, miután az Európai Parlament 2016. szeptember 14-én elvetette az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusát⁽³⁾ a PRIIP-pel kapcsolatban. A felhatalmazáson alapuló jogi aktus célja az volt, hogy az európai felügyeleti hatóságok által közösen kidolgozott tervek alapján szabályozástechnikai standardokat határozzon meg a PRIIP-pel kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó dokumentumra vonatkozóan.

⁽¹⁾ PRIIP: az angol „packaged retail and insurance-based investment products” rövidítése. Magyar fordításban: lakossági befektetési csomagtermék, illetve biztosítási alapú befektetési termék.

⁽²⁾ KID: az angol „key information document” rövidítése. Magyar fordításban: kiemelt információkat tartalmazó dokumentum.

⁽³⁾ Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok a Lisszaboni Szerződés óta léteznek. Az EUMSZ 290. cikke alapján az uniós jogalkotó (többnyire az Európai Parlament és a Tanács) felhatalmazást adhat az Európai Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. Ily módon a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal új (nem alapvető) szabályokkal lehet kiegészíteni a jogalkotási aktusokat, illetve később módosítani lehet ezek bizonyos rendelkezéseit. A jogalkotónak így lehetősége van arra, hogy a stratégiai irányokra és célokra összpontosítson anélkül, hogy túlságosan elmélyülne a részletekben vagy rendkívül technikai jellegű vitákba bocsátkozna. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására vonatkozó hatáskör gyakorlása azonban szigorú korlátokhoz van kötve. Kizárólag az Európai Bizottságot lehet megbízni felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadásával. Ráadásul az adott szabályozási terület alapvető elemeire vonatkozóan nem adható felhatalmazás. Emellett a jogalkotási aktusokban meg kell jelölni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Végül a jogalkotónak kifejezetten meg kell határoznia a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit. Ennek megfelelően az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak joga van arra, hogy visszavonja a felhatalmazást, vagy kifogást emeljen a felhatalmazáson alapuló jogi aktus ellen. Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032>.

1.4. Egyik korábbi véleményében⁽⁴⁾ az EGSZB már kedvezően fogadta a PRIIP létrehozását, és hangsúlyozta a jogalkotási aktus jelentőségét, amely első alkalommal szabályozza az összetett pénzügyi termékek összes formáját, illetve meghatározza, milyen mértékben hasonlíthatók össze ezek a termékek, függetlenül az előállító típusától (bank, biztosító vagy befektetési társaság).

1.5. Ugyanitt az EGSZB egy egységes pénzügyi piac megteremtése mellett szólt, ahol világos, pontos, egyszerű és összehasonlítható információk áramlanak. Sikra szállt továbbá egy egységes, egyszerűsített és egységesített információs rendszerért, amely lehetővé teszi, hogy ezeket az információkat megértsük és összevessük, ami növeli a piac átláthatóságát és hatékonyságát⁽⁵⁾.

1.6. Ha végül nem a halasztás mellett döntenek, akkor az EGSZB szerint veszélybe kerülhetnek az ezen a téren legfontosabb kiemelt célok (lásd fent és alább), amit semmiképpen sem tartunk kívánatosnak. Az EGSZB egyetért azzal, hogy a PRIIP-rendeletben előírt nagyobb átláthatóság és az információ kötelező rendelkezésre bocsátásának harmonizációja a pénzügyi szolgáltatások egységes piacának javát szolgálja, mivel egyenlő versenyfeltételeket hoz létre a különféle termékek és elosztási csatornák számára. Így tehát a szabályozás nemcsak a lakossági ügyfelek és befektetők számára előnyös, de elősegíti a fogyasztók pénzügyi szolgáltatási ágazatba vetett bizalmának helyreállítását is. Ráadásul, ha a felhatalmazáson alapuló jogi aktust kevesebb mint 4 hónappal a piaci szereplőkre vonatkozó rendelkezések hatálybalépése előtt elvetették volna, az jobbizonytalansághoz és igen komoly végrehajtási problémákhoz vezetett volna.

1.7. Az egy évben megállapított időtartamot az EGSZB ugyanezekből az okokból támogatja, annál is inkább, mivel így a hatálybalépés egybeesik az új MiFID II szabályozás hatálybalépésével. Az EGSZB szerint fontos, hogy a halasztás kivételes és egyszeri legyen, és a köztes időt a végleges felhatalmazáson alapuló jogi aktus mielőbbi elfogadására és közzétételére használják fel. Valóban az a legfontosabb, hogy mihamarabb egyértelmű és biztos körülményeket teremtünk mind a piaci szereplők, mind pedig a lakossági ügyfelek és befektetők számára.

1.8. Az EGSZB fontosnak tartja, hogy ennek során ne kerüljenek veszélybe a PRIIP-rendelet céljai és eredményei. Ezért a felhatalmazáson alapuló jogi aktus esetleges kiigazításainak illeszkedniük kell ebbe a keretbe, különös tekintettel arra, hogy a PRIIP-rendeletet már 1 év után értékeli, így akkor lehetőség nyílik az esetleges kérdések felvetésére, figyelembe véve az első gyakorlati és felügyeleti tapasztalatokat. Az imént említett kiigazításoknak természetesen kezdettől fogva hozzá kell járulniuk a fogyasztói bizalom tényleges erősítéséhez, egyúttal összhangban kell lenniük a jövőbeli MiFID szabályozásban szereplő rendelkezésekkel.

2. Háttér

2.1. Az Európai Parlament és a Tanács 1286/2014/EU rendelete (PRIIP-rendelet)⁽⁶⁾ olyan intézkedéseket vezet be, melyek célja, hogy átláthatóbb legyen a lakossági befektetések piaca. A rendelet konkrétan előírja, hogy a PRIIP-ek előállítói állítsanak össze egy kiemelt információkat tartalmazó dokumentumot.

2.2. A rendelet azzal bízta meg az európai felügyeleti hatóságokat⁽⁷⁾, hogy szabályozástechnikai standardokat dolgozzanak ki a kiemelt információkat tartalmazó dokumentum egyes elemeinek részletes meghatározása tekintetében.

2.3. Miután a felügyeleti hatóságok az említett standardtervezeteket közösen benyújtották az Európai Bizottságnak, ez utóbbi 2016. június végén felhatalmazáson alapuló jogi aktust fogadott el a kidolgozott szabályozástechnikai standardok tényleges bevezetésére.

2.4. 2016. szeptember 14-i állásfoglalásában az Európai Parlament kifogást emelt az Európai Bizottság által elfogadott felhatalmazáson alapuló jogi aktus ellen⁽⁸⁾. Az Európai Parlament arra kérte az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja felül a több lehetőséget kínáló PRIIP-ekkel, a jövőbeli teljesítményre vonatkozó forogatókönyvekkel és az összetettségre utaló figyelmeztetéssel kapcsolatos rendelkezéseket.

2.5. Emellett az Európai Parlament a tagállamok nagy többségével együtt a rendelet alkalmazásának elhalasztását kérte.

⁽⁴⁾ Lásd az EGSZB véleményét (HL C 11., 2013.1.15., 59. o., 1.2. pont).

⁽⁵⁾ Lásd a 4. lábjegyzetben említett vélemény 3.2. és 2.3. pontját.

⁽⁶⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 1286/2014/EU rendelete (2014. november 26.) a lakossági befektetési csomagtermékekkel, illetve biztosítási alapú befektetési termékekkel kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó dokumentumokról (PRIIP) (HL L 352., 2014.12.9., 1. o.).

⁽⁷⁾ Ezek a hatóságok az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatáinyugdij-hatóság, az Európai Bankhatóság és az Európai Értékpapíripiaci Hatóság.

⁽⁸⁾ Lásd: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//HU>.

2.6. A jelenlegi rendeletjavaslat azt javasolja, hogy a rendelet teljes egészének hatálybalépését egy évvel elhalasszák (2018. január 1-jére).

3. Megjegyzések és észrevételek

3.1. A PRIIP-rendelet összességében arra szolgál, hogy javítsa a lakossági ügyfelek és befektetők védelmét, különösen azokat, akik PRIIP-ekbe fektetnek be. Az előírt nagyobb átláthatóság és az információ kötelező rendelkezésre bocsátásának harmonizációja a pénzügyi szolgáltatások egységes piacának javát szolgálja, mivel egyenlő versenyfeltételeket hoz létre a különféle termékek és elosztási csatornák számára. Ily módon a rendelet elősegíti a fogyasztók pénzügyi szolgáltatási ágazatba vetett bizalmának helyreállítását is.

3.2. E célok elérése érdekében a rendelet előírja, hogy a PRIIP-ek előállítói a terméktájékoztatók tekintetében egységes követelményeknek feleljenek meg, és hogy a kínált PRIIP-ek tekintetében a lakossági ügyfelek és befektetők rendelkezésére bocsássák a kiemelt információkat tartalmazó dokumentumot (KID). Ennek lehetővé kell tennie, hogy a lakossági befektetők jobban megértsék az adott termék gazdasági jellegét és kockázatait, és a terméket összehasonlíthassák más befektetési ajánlatokkal.

3.3. Az eredeti változatban az szerepel, hogy a rendelet 2016 végén lép hatályba. Ez az időpont alapvetően azokra a végrehajtási intézkedésekre is érvényes, amelyeket az Európai Bizottság ez év közepén egy felhatalmazáson alapuló jogi aktus útján fogadott el az európai felügyeleti hatóságok szabályozástechnikai standardtervezetei alapján. A szabályozástechnikai standardok a következőkre vonatkoznak: a KID megjelenítése és tartalma, a KID egységesített formája, a kockázat és a nyereség bemutatását és a költségek kiszámítását alátámasztó módszertan, valamint a KID-beli információk felülvizsgálatának feltételei és minimális gyakorisága, továbbá a KID lakossági befektetők részére való rendelkezésre bocsátásával kapcsolatos követelmény teljesítésének feltételei.

3.4. Míg a Tanács a vizsgálati időszakban nem emelt kifogást az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusa ellen, az Európai Parlament a 2016. szeptember 14-i állásfoglalásában ⁽⁹⁾ elvetette a dokumentumot.

3.5. Bár a PRIIP-rendelet 2016 végétől közvetlenül érvényes, és a KID-ek elkészítése nem kötődik a felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadásához, az Európai Parlament a dokumentum elvetésével párhuzamosan a PRIIP-rendelet hatálybalépésének elhalasztását is kérte. A tagállamok nagy többsége szintén kérte a halasztást. Arra hívták fel a figyelmet, hogy a technikai standardok hiánya akadályozhatja a rendelet zökkenőmentes alkalmazását.

3.6. Az EGSZB az adott helyzetben támogatni tudja azt az elvet, hogy halasszák el a rendelet hatálybaléptetését. Ellenkező esetben ugyanis fennáll annak a veszélye, hogy nem vagy csak részlegesen valósulnak meg a legfontosabb kiemelt célok (lásd fent és alább). Ráadásul a felhatalmazáson alapuló jogi aktust kevesebb mint 4 hónappal a piaci szereplőkre vonatkozó rendelkezések hatálybalépése előtt vetették el, ami jogbizonytalansághoz és komoly végrehajtási problémákhoz vezethetett volna.

⁽⁹⁾ Az állásfoglalás az alábbiakkal indokolja meg a felhatalmazáson alapuló jogi aktus elvetését:

- „A. mivel a piacon belüli egyenlő versenyfeltételek előmozdítása érdekében alapvetően fontos, hogy a befektetési termékekre vonatkozó fogyasztói információk összehasonlíthatóak legyenek, függetlenül attól, hogy milyen típusú pénzügyi közvetítő állítja elő, vagy hozzá forgalomba ezeket a termékeket;
- B. mivel a befektetők számára félrevezető lenne, ha a hitelkockázatot nem vennék figyelembe a biztosítási termékek kockázat szerinti besorolásának kiszámításakor;
- C. mivel a több lehetőséget kínáló termékek kezelését még tisztázni kell, különösen az 1286/2014/EU rendelet értelmében az ÁÉKBV-knek biztosított kifejezett mentességgel kapcsolatban;
- D. mivel a Bizottság által elfogadott felhatalmazáson alapuló jogi aktus a jövőbeli teljesítményre vonatkozó forgatókönyvek kiszámításának módszerét tekintve hibákat tartalmaz, ezért nem teljesíti az 1286/2014/EU rendelet azon követelményét, hogy az »információk pontosak, helytállóak és egyértelműek legyenek, továbbá ne tévesszék meg a lakossági befektetőket«, és különösen nem mutatja ki egyes lakossági befektetési csomagtermékek, illetve biztosítási alapú befektetési termékek esetében – még a kedvezőtlen forgatókönyv esetében, sőt még azon termékek esetében sem, amelyek rendszeresen eredményeztek veszteséget az ajánlott minimális tartási idő alatt –, hogy a befektetők pénzt veszíthetnek;
- E. mivel az, hogy a felhatalmazáson alapuló rendeletben nincs részletes útmutatás az »összetettségre utaló figyelmeztetésre« vonatkozóan, azt eredményezi, hogy a kiemelt információkat tartalmazó dokumentum ezen elemét illetően a következetlen végrehajtás súlyos kockázata merül fel az egységes piacon;
- F. mivel a Parlament kitarthat azon véleménye mellett, hogy a szabályozástechnikai standardok további feladatuként további szabványosítást kell bevezetni a tekintetben, hogy mikor kell használni az összetettségre utaló figyelmeztetést;
- G. mivel változatlanul kockázat merül fel a tekintetben, hogy a felhatalmazáson alapuló rendeletben meghatározott szabályok ellenkeznek a jogszabály szellemével és céljával, amely kimondja, hogy a lakossági befektetési csomagtermékekre, illetve biztosítási alapú befektetési termékekre vonatkozóan egyértelmű, összehasonlítható, érthető és nem megtévesztő információkat kell biztosítani a lakossági befektetők számára;
- H. mivel a Gazdasági és Monetáris Bizottság elnöke által a Bizottságnak küldött 2016. június 30-i levélben a Parlament tárgyalócsoportja azt kérte a Bizottságtól, hogy vizsgálja meg, nem kell-e elhalasztani az 1286/2014/EU rendelet végrehajtását”.

3.7. Egyébiránt az EGSZB emlékeztet a PRIIP-ről szóló korábbi véleményére, melyben üdvözölte a témában tett javaslatokat és a választott utat⁽¹⁰⁾. Ugyanitt hangsúlyozta a jogalkotási aktus jelentőségét, amely első alkalommal szabályozza az összetett pénzügyi termékek összes formáját, illetve meghatározza, milyen mértékben hasonlíthatók össze ezek a termékek, függetlenül az előállító típusától (bank, biztosító vagy befektetési társaság).

3.8. Az EGSZB továbbá egy egységes pénzügyi piac megteremtése mellett szolt, ahol világos, pontos, egyszerű és összehasonlítható információk áramlanak⁽¹¹⁾. Síkra szállt egy egységes, egyszerűsített és egységesített információs rendszerért is, amely lehetővé teszi, hogy ezeket az információkat megértsük és összevessük, ami növeli a piac átláthatóságát és hatékonyságát⁽¹²⁾. Az EGSZB hozzáteszi, hogy a jövőbeli szabályozástechnikai standardoknak kezdettől fogva hozzá kell járulniuk a fogyasztói bizalom tényleges erősítéséhez. Egyértelművé kell tehát tenni, mely termékek összetettek, és fontos, hogy a fogyasztók megalapozott döntést tudjanak hozni, de figyelni kell a költségek és a hozam szempontjaira is. A következtelenségek elkerülése végett számolni kell ugyanakkor a MiFID-rendelet jövőbeli rendelkezéseiben lefektetett szabályokkal⁽¹³⁾.

3.9. Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy a választott időtartam (egy év) támogatható, ha ez a halasztás kivételes és egyszeri alkalmat jelent, és a köztes időt a végleges felhatalmazáson alapuló jogi aktus mielőbbi elfogadására és közzétételére használják fel. Ezt a feladatot mielőbb el kell végezni, hogy mihamarabb egyértelmű és biztos körülményeket teremtsünk mind a piaci szereplők, mind pedig a lakossági ügyfelek és befektetők számára.

3.10. Megjegyzendő, hogy a választott egy éves időtartam révén a PRIIP hatálybalépése ismét egybeesik a MiFID II rendelet⁽¹⁴⁾ hatálybalépésével, ami szintén előnyös a fogyasztók számára. A MiFID II hatálybalépését is elhalasztották 1 évvel⁽¹⁵⁾, amit az EGSZB támogatott⁽¹⁶⁾.

3.11. Fontos egyúttal, hogy ne kerüljenek veszélybe az EGSZB által is támogatott kiemelt célok. Ezért a felhatalmazáson alapuló jogi aktus esetleges kiigazításainak illeszkedniük kell a PRIIP jelenlegi keretébe.

3.12. Helyénvalóbbnak tűnik egyébként, hogy – ha szükséges – kivárjuk a PRIIP-rendelet értékelését, amelyre a hatálybalépés most javasolt elhalasztása miatt már a rendelet hatálybalépése után egy évvel sor kerül⁽¹⁷⁾. Az értékeléskor figyelembe lehet venni az első gyakorlati és felügyeleti tapasztalatokat.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Lásd a 4. lánkjegyzetben említett vélemény 1.2. pontját.

⁽¹¹⁾ Lásd a 4. lánkjegyzetben említett vélemény 3.2. pontját.

⁽¹²⁾ Lásd a 4. lánkjegyzetben említett vélemény 2.3. pontját.

⁽¹³⁾ Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelve (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról (HL L 173., 2014.6.12., 349. o.).

⁽¹⁴⁾ Az új MiFID II szabályozás 2018. január 3-án lép hatályba, azaz két nappal az új PRIIP-szabályozásról szóló módosítási javaslatban megjelölt időpont után.

⁽¹⁵⁾ Lásd: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a pénzügyi eszközök piacairól szóló 600/2014/EU rendelet, a piaci visszaélésekről szóló 596/2014/EU rendelet és az Európai Unió belüli értékpapír-kiegyenlítés javításáról és a központi értéktárakról szóló 909/2014/EU rendelet egyes időpontok tekintetében történő módosításáról, COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD).

⁽¹⁶⁾ Az EGSZB támogatta a MiFID II hatálybalépésének elhalasztását, lásd az EGSZB véleményét (HL C 303., 2016.8.19., 91. o.).

⁽¹⁷⁾ Lásd a PRIIP-rendelet 33. cikkét, amelyet nem érint az itt tárgyalt módosítási javaslat. Ez a cikk a rendelet „2018. december 31-ig” történő értékeléséről rendelkezik.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai kockázati tőke-alapokról szóló 345/2013/EU rendelet és az európai szociális vállalati alapokról szóló 346/2013/EU rendelet módosításáról

(COM(2016) 461 final)

(2017/C 075/09)

Előadó: **Giuseppe GUERINI**

Társelőadó: **Michael IKRATH**

Felkérés:	az Európai Unió Tanácsa, 2016.7.27. Európai Parlament, 2016.9.12.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. és 304. cikke
Elnökségi határozat kelte:	2016.7.12.
Illetékes szekció:	„Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.29.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	117/1/2
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság üdvözli azokat az erőfeszítéseket, amelyeket az Európai Bizottság és a tagállamok tettek az elmúlt években a gazdasági pangás leküzdése érdekében. Ugyanakkor azt is szükségesnek tartja, hogy nagyobb határozottságot kérjen a reálgazdaság finanszírozására irányuló átfogó stratégia meghatározását és végrehajtását illetően.

1.2. Az EGSZB szerint biztosítani kell, hogy az európai beruházások mindenekelőtt egy olyan reálgazdaság javát szolgálják, amely az innovációs képessége, növekedése és társadalmi felelősségvállalása révén tűnik ki.

1.3. A kis- és középvállalkozások (kkv-k) képezik az európai gazdaság gerincét. A megfelelő finanszírozáshoz való hozzáférés biztosítása a kkv-k és a gyors ütemben növekvő vállalkozások számára ezért döntő feltétel mind a szóban forgó vállalkozások fejlődése, mind pedig az innovációk, a gazdasági növekedés, az európai versenyképesség biztosítása és a társadalmi felelősségvállalás szempontjából. Az EU-ban a hitelfinanszírozás jelenti a legfontosabb finanszírozási forrást a kkv-k számára. Tekintettel annak szükségességére, hogy új területeket tárjunk fel a növekedés számára, és Európát innovációs vezetői szerepbe hozzuk, új finanszírozási utakat kell találni a startupok, az innovatív kkv-k és a gyors ütemben növekvő vállalkozások (*scale-ups*) támogatása érdekében.

1.4. Az EGSZB az európai kockázati tőke-alapok (EuVECA) és az európai szociális vállalati alapok (ESZVA) továbbfejlesztése mellett száll síkra, és felhívja a figyelmet arra, hogy ennek során a befektetők védelméről is gondoskodni kell.

1.5. Az EGSZB-nek ezért meggyőződése, hogy az 1.2. pontban felsorolt vállalkozások hagyományos hitelfinanszírozását olyan alternatív finanszírozási módokkal kell kiegészíteni, mint például a kockázati tőke, a közösségi finanszírozás vagy a magántőke. Ezért az EU-nak konkrét intézkedéseket kell hoznia annak érdekében, hogy egyrészt a bankok számára újból lehetővé tegye alapvető feladatuknak, azaz a reálgazdaság finanszírozásának a teljesítését, másrészt pedig lényegesen javítsa a saját és tőkepiaci forrásból történő finanszírozás lehetőségeit, és a tőkepiaci unió létrehozása során leépítse az itt jelentkező akadályokat.

1.6. Az EGSZB ezért üdvözli és támogatja az Európai Bizottság arra irányuló kezdeményezését, hogy a tervezettnél előbb elvégezze az európai kockázati tőke-alapra (EuVECA) és az európai szociális vállalati alapra (ESZVA) vonatkozó rendelet felülvizsgálatát.

1.7. Az EGSZB szerint a rendelet jogi eszköze révén alapvetően korlátozható a különböző nemzeti szintű értelmezések kockázata, ami elősegítheti egy tőkepiaci unió megteremtését. Az EGSZB emellett azért száll síkra, hogy a nemzeti szinten jelentkező értelmezésbeli különbségeket felszámolják.

1.8. Az EGSZB továbbá azt kéri az Európai Uniótól, hogy tegyen erőfeszítéseket az Európa 2020 stratégia céljai (ide tartozik például a digitális belső piac és az energiaunió/COP 21) és az ENSZ fenntartható fejlődésre vonatkozó 17 célja közötti szinergiák erősítése érdekében, magas fokú hatékonyságot biztosítva a hosszú távú beruházások számára. Szintén fontos, hogy a gazdasági integrációnak az EU globális versenyképessége biztosítása érdekében történő elmélyítése kiemelt prioritással bírjon az összes befektetési stratégia esetében.

1.9. Az EGSZB megállapítja, hogy a pénzügyi szektor egyes területei a reálgazdaságba történő befektetés helyett alternatív beruházási célokat részesítenek előnyben. Ezek – a beruházások megtérülésének maximalizálását szem előtt tartva – számos esetben jelentős spekulatív kockázattal járnak. Ehhez az európai bankok sajáttőke-szabályozásai is hozzájárulnak, amelyek az államkötvényekbe történő értékpapír-befektetéseket egyértelműen előnyben részesítik a vállalkozások hitelfinanszírozásával szemben. Ezenfelül az is megállapítható, hogy az uniós jogalkotás eddig rendkívül keveset tett a tisztán spekulatív céllal működő pénzügyi vállalatok (fedezeti alapok, árnyékbankok) szabályozásának terén. Ezért az EGSZB azt ajánlja az uniós szerveknek, hogy határozottan részesítsék előnyben a reálgazdaságba történő produktív beruházásokat, és lépjenek fel a magas kockázati profilú pénzügyi spekulációkkal szemben. Ennek egyik aktuális példája: Az idei washingtoni IMF-ülésen a zöld gazdaság finanszírozása („green finance”) volt az egyik központi téma. A kínaiak ezt az új területet már idejekorán felismerték és G20-as elnökségük keretében is kiemelten támogatták. Ezért az EU-nak az EuVECA és az ESZVA keretében ezen a területen is olyan intézkedéseket kellene hoznia, amelyek (a COP21-hez kapcsolódóan) előmozdítják és erősítik a zöld gazdaság finanszírozását a korai pénzügyi spekulációk visszaszorítása érdekében (zöld finanszírozás) ⁽¹⁾.

1.10. Az itt tárgyalt rendelet konkrét esetében az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy időközben már számos jelentős finanszírozási forrás létezik, mint például az InnovFin a Horizont 2020 keretében, a COSME vagy az EaSI, hogy csak a legfontosabbakat említsük az esb-alapok és az ESBA mellett. Az EGSZB szoros koordinációt vár az EuVECA- és az ESZVA-alapok újraszervezésének során. Arra is ügyelni kell, hogy az Európai Bizottság jelentősen enyhítsen az eddig igen szigorú hozzáférési kritériumokon, valamint az egyéb korlátozó jellegű feltételeken, hogy az alapok hatékonysága nagymértékben javuljon a célkitűzés tekintetében. A magas fokú rugalmasságnak irányadónak kell lennie.

1.11. Az EGSZB reméli, hogy a felülvizsgálat a Bázel III. megállapodás hitelszabályozásának módosítását is magával hozza, hogy az ún. *kkv-szorzó (SME supporting factor)* mellett egy, a szociális vállalkozások támogatását célzó *szorzó (social enterprises supporting factor)* is bevezetésre kerüljön. Ezáltal csökkenhetők a szociális vállalkozásokban történő pénzügyi részvétel tekintetében meghatározott hitelkockázatra vonatkozó tőkekövetelmények.

1.12. Az ilyen befektetési alapokban való részvétel kibővítése érdekében az EGSZB azt javasolja, hogy tegyék lehetővé az ún. „alapok alapjának” létrehozását. Ezek – akár érdekszövetségek formájában is – hozzájárulhatnak a nem intézményi befektetők szerepvállalásának fokozásához úgy, hogy közpénzből támogatott és európai szinten kezelt „garanciaalapok” jönnek létre. Az ilyen alapok feladata a vállalkozásokba és az erős szociális vetülettel rendelkező intézményekbe történő beruházások támogatása.

1.13. Az EGSZB ugyanilyen fontosnak tartja olyan keretfeltételek megteremtését, amelyekre támaszkodva pozitívan fejlődhetnek a szociális befektetési alapoknak (például a szociális vállalkozásoknak vagy a szociális szektor szervezeteinek) a finanszírozási céljai. Ehhez azoknak az akadályoknak a felszámolására van szükség, amelyek a szereplők számára rendkívüli módon megnehezítik, hogy egyenlő feltételeket biztosító piaci környezetben működjenek. Különösen olyan innovatív eszközökre van szükség, amelyek lehetővé teszik a közszféra számára, hogy a szociális vállalkozásokkal vagy a szociális szektor szervezeteivel való üzleti kapcsolatban szociális vetületű kezdeményezéseket indítsanak útnak.

⁽¹⁾ www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf

1.14. Az EGSZB az e-gazdaságban részt vevő idősök jelentette lehetőségekről szóló véleményének (TEN/584) megfelelően szorgalmazza továbbá, hogy az EuVECA és az ESZVA keretében könnyítsék meg a finanszírozáshoz való hozzáférést az ún. „eüzstgazdaság” számára. Ez a továbbiakban pozitív hatást gyakorol az egyes országok államháztartásaira is a nyugdíjrendszer idősebb vállalkozásalapítók általi tehermentesítése révén. Így új értéklánc jön létre, amely az állam számára új bevételi forrásokat teremt. Ez vonatkozik azokra a nőkre⁽²⁾ is, akik például vállalkoznak és startupokat vagy szociális vállalkozásokat alapítanak.

2. Az európai bizottsági dokumentum lényegi tartalma

2.1. A javaslat célja, hogy az EuVECA- és ESZVA-alapokat összehangolja azokkal az intézkedésekkel, amelyeket uniós szinten már végrehajtottak a gazdasági fellendülés ösztönzése érdekében (pl. európai beruházási terv, a tőkepiaci uniós megteremtésére irányuló cselekvési terv, Európai Stratégiai Beruházási Alap).

2.2. Az Európai Bizottság szerint a kockázati tőkéhez és a szociális vállalkozási tőkéhez való hozzáférés kulcsfontosságú az uniós startupok, az innovatív kkv-k és a szociális vállalkozások növekedésének finanszírozása szempontjából.

2.3. Az EU-nak azonban – ahelyett, hogy behozná hátrányát – jelentős a lemaradása az Egyesült Államokhoz képest a kockázati tőke-piac tekintetében.

2.4. Ezért az Európai Bizottság az EuVECA és az ESZVA keretrendszereket már az eredetileg tervezett felülvizsgálat (2017) előtt módosítja, annak biztosítása érdekében, hogy ezek – egyéb intézkedésekkel összhangban – fokozottan hozzájáruljanak a kockázati tőke és a szociális beruházások támogatásához az EU egészében.

2.5. A módosító javaslat a következő rendelkezésekre összpontosít: i) az alapok miként fektetnek be eszközökbe, ii) az alapkezelők miként működtetik az alapokat, iii) a két rendelet miként működik együtt más létező, a befektetési alapokat szabályozó jogszabályokkal, valamint iv) azok a követelmények, amelyeket az alapoknak teljesíteniük kell a határokon átnyúló tevékenységet lehetővé tevő útlevel igénybevételéhez.

2.6. Az Európai Bizottság javaslata az EUMSZ 114. cikkén alapul, és egy átfogó hatásvizsgálatra támaszkodik⁽³⁾.

3. Általános és részletes megjegyzések

3.1. Az EGSZB üdvözlözi az Európai Bizottság arra irányuló kezdeményezését, hogy a tervezettnél előbb elvégezze az európai kockázati tőke-alapra (EuVECA) és az európai szociális vállalkozási alapra (ESZVA) vonatkozó rendelet felülvizsgálatát; mindkettőről – már a bevezetésükre vonatkozó 2012-es első javaslatok kapcsán is – pozitívan nyilatkozott „Európai kockázati tőke-alapok”⁽⁴⁾ és „Európai szociális vállalkozási alapok”⁽⁵⁾ című véleményeiben. Ez különösen igaz a „Cselekvési terv a tőkepiaci uniós megteremtésére” című vélemény⁽⁶⁾ fényében is.

3.2. Az EGSZB felkarolja és támogatja az a törekvést, hogy az új vállalkozások finanszírozását ösztönözzék. A célcsoportot a kkv-k, elsősorban az innovatív startupok és egyszemélyes vállalkozások jelentik, nemcsak a kezdeti, hanem mindenekelőtt a második és harmadik növekedési szakaszban. Különösen olyan kkv-kra kell összpontosítani, amelyek gyors ütemben növekednek, azonban a tőkepiaci szempontjából túl kicsinek számítanak, és nem teljesítik a hitelfelvétel kritériumait. Ugyanilyen fontos a társadalmi célokat szem előtt tartó, fenntartható üzleti modellel rendelkező vállalkozások (szociális vállalkozók) prioritásként való kezelése.

3.3. Az EGSZB szükségesnek tartja, hogy az uniós szervek és a tagállamok hozzanak intézkedéseket az olyan vállalkozói tevékenységekre irányuló tőkésítési, beruházási és finanszírozási eszközök fejlesztése érdekében, amelyek a banki hitelek kiegészítésére szolgálnak. Ugyanakkor azt is meg kell állapítani, hogy számos európai bank – különösen az olyan regionális bankok, mint a tagállamokban működő szövetkezetek és takarékpénztárak – már tettek intézkedéseket az új vállalkozások támogatása érdekében, és a szociális vállalkozók és startup-vállalkozások legfontosabb finanszírozói közé tartoznak⁽⁷⁾.

⁽²⁾ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>

⁽³⁾ E javaslat számos előzetes nyilvános konzultáción, nevezetesen a tőkepiaci uniós kiépítéséről szóló zöld könyv által elindított konzultáción (2015. február 18. – 2015. május 13.), a 345/2013/EU rendelet és a 346/2013/EU rendelet felülvizsgálatáról szóló nyilvános konzultáción (2015. szeptember 30. – 2016. január 6.), a pénzügyi szolgáltatások uniós szabályozási keretére vonatkozó konzultációs felhívás keretében indított nyilvános konzultáción (2015. szeptember 30. – 2016. január 31.) és egy célzott technikai jellegű munkaértekezleten (2016. január 27.) alapul.

⁽⁴⁾ HL C 191., 2012.6.29., 72. o.

⁽⁵⁾ HL C 229., 2012.7.31., 55. o.

⁽⁶⁾ HL C 133., 2016.4.14., 17. o.

⁽⁷⁾ Lásd az olasz gazdasági fejlesztési minisztérium jelentését, amely szerint jelentős emelkedés tapasztalható a kisebb bankok és különösen a takarékszövetkezetek által a startup-vállalkozások számára rendelkezésre bocsátott pénzügyi források tekintetében (számadatok a szöveg későbbi részében).

3.4. Meg kell azonban jegyezni, hogy gyakran nemcsak a kkv-k, hanem a szociális vállalkozók és a startupok is túl kevés tőkeforrással rendelkeznek, és ezért nem tudnak a különösen CRD IV/CRR révén rendkívüli mértékben megszigorított bankhiteli fizetőképességi kritériumoknak megfelelni. Félő, hogy ezen a nem kielégítő állapoton tovább ronthatnak majd a Bazel IV. által bevezetett szigorítások.

3.5. Ebben a kontextusban az EGSZB szerint az EuVECA- és ESZVA-rendeletek aktualizálása ésszerű, azonban nem az egyetlen szükséges intézkedés. A szóban forgó rendeletek módosítása mellett további lépéseket kell tenni egy olyan dinamikusabb befektetési kultúra megteremtése érdekében, amely az összes, jelenleg a piacon képviselt vállalkozási formára kiterjed. Ez egyrészt erősíti a vállalkozói szellemet, másrészt pedig segíti az EU szociális pillérének megvalósítását.

3.6. Bíráljuk, hogy a pénzügyi világ egy része egyáltalán nem érdekelt a reálgazdaság fenntartható finanszírozásában, hanem kizárólag oda fektet be, ahol magas hozam érhető el, mégpedig gyakran nagyon rövid idő belül – például a vállalkozások felvásárlása és újraértékesítése esetében. Az uniós szervek keveset tettek annak érdekében, hogy gátat szabjanak az ilyen tisztán spekulatív befektetési alapok/bankok (fedezeti alapok, árnyékbankok) által kifejtett hatásoknak, és ezeket egy következetes szabályozási rendszernek vessék alá.

3.7. Fontos, hogy az uniós intézmények ösztönzők révén is vonzóbbá tegyék a reálgazdaság vállalkozói tevékenységeibe – és nemcsak a pénzügyi eszközökbe – történő beruházásokat, és egy ambiciózus fejlesztési menetrendet dolgozzanak ki.

3.8. Az Európai Bizottsághoz hasonlóan az EGSZB is úgy véli, hogy az innovatív vállalkozások, a szociális vállalkozók, valamint a kkv-k csak az EuVECA- és ESZVA-alapok továbbfejlesztése révén képesek egyáltalán a bankhitelekhez hozzáférni, és a hitelek és kockázati tőke révén történő finanszírozás úgy ötvözhető, hogy pozitív ösztönző hatás jöjjön létre. Az EGSZB a kockázattőke-finanszírozás európai útjának kidolgozását javasolja.

3.9. Az európai kockázattőke-alapok elemzése során továbbá megállapítható, hogy a legaktívabb 11 alap közül 8-at közpénzekből, illetve közlétesítmények jelentős részvétele mellett finanszíroznak. E téren a tagállamok között eltérések tapasztalhatók. Az EGSZB ezért azt ajánlja, hogy az alap irányultságának meghatározásánál vegyék figyelembe az olyan központi európai projekteket, mint a digitális belső piacra, az energiaunióra és az EU szociális pillérének létrehozására vonatkozó cselekvési terv.

3.10. Az EuVECA- és ESZVA-intézkedések átalakítását gyors ütemben össze kell hangolni a következő eszközökkel: a) az Európai Beruházási Alappal; b) a tőkepiaci unióra vonatkozó kezdeményezéssel; c) az Európai Stratégiai Beruházási Alappal (amely egyre jelentősebbé válik, bár talán több figyelmet érdemelne a nemzeti gazdasági és bankrendszerektől, melyek még nem aknázzák ki teljesen a benne rejlő lehetőségeket).

3.11. Az EuVECA – és ESZVA-rendeletek felülvizsgálatára tett javaslat hozzájárul az uniós politika egyik központi céljának megvalósításához: a kkv-k és szociális vállalkozások hitelhozáférési lehetőségeinek javításához. Az EGSZB-nek ezért meggyőződése, hogy módosítani kell a Bazel III. megállapodás vonatkozó hitelezési szabályait, amelyeket az EU jogrendszerébe egy irányelv (CRD 4) és egy rendelet (CRR) révén ültettek át. Ennek során az ún. kkv-szorzó („SME supporting factor”) mellett egy, a szociális vállalkozások támogatását célzó szorzót („social enterprises supporting factor”) is be kell építeni a CCR-be, hogy a szociális vállalkozásokban történő pénzügyi részvétel tekintetében meghatározott hitelkockázatra vonatkozó tőke-követelményeket drasztikusan csökkenteni lehessen. Könnyen kiszámítható együttthatókról van szó, amelyek nem rónak költségeket a tagállamok államháztartásaira. Az EGSZB ezt elengedhetetlennek tartja, mivel a kkv-k képezik az EU gazdaságának gerincét és biztosítják annak versenyképességét. Így a növekedés és a foglalkoztatás kulcsfontosságú tényezői.

3.12. Nem szabad elfelejteni, hogy nagyon gyakran nemcsak a szociális gazdaság vállalkozásai, hanem a különféle kkv-k is erősen kötődnek a helyi közösséghez; ez utóbbiak érdekeltnek lehetnének a szociális létesítményekbe vagy a szövetkezeti energiaellátásba való, megújuló energiaforrásokból történő beruházásokban⁽⁸⁾. Az EuVECA- és ESZVA-alapokra vonatkozó rendeletek jelenlegi struktúrája csak a szakmai befektetők részvételét engedi meg. Ha azonban a beruházások nagyobb mértékű kiterjesztésére törekszünk, az EGSZB szerint kívánatos a potenciálisan érdekelt befektetők körének bővítése.

⁽⁸⁾ Olaszországban például a takarékszövetkezetek (Banche di credito cooperativo – BCC) nemzetközi ernyőszervezetükön keresztül életre hívták a „Consorzio BCC Energia” elnevezésű energiakonзорciumot, amelyben több mint 110 takarékpénztár vesz részt, és amely a szabad piacon – nyilvános pályázati felhívás révén – 5–10 %-kal olcsóbban jut olyan energiához, amelyet kizárólag megújuló energiaforrásokból állítanak elő. Az energiát aztán azon közösségek szövetkezeti tagjainak és fogyasztóinak (háztartások, vállalkozások, helyi hatóságok) is felkínálják, amelyekben az adott takarékszövetkezetek működnek.

3.13. A megfelelő szintű befektetői védelem szükséges biztosításának sérelme nélkül lehetővé lehetne tenni a motivált, de nem intézményi befektetők számára az ilyen alapokban való részvételt. Ma már egyre elterjedtebbek a „tőkebevonás” alternatív eljárásai – ilyen például a közösségi finanszírozás –, amelyek gyakran teljesen informálisan és egyértelmű előírások nélkül zajlanak. Ezért érdekes lehetne az EuVECA- és ESZVA-alapok nem intézményi befektetők számára történő, szerény mértékű megnyitása, és ennek során még akár azt a lehetőséget is mérlegelhetni lehetne, hogy a nem intézményi befektetőket egységes csoportokba szervezzük.

3.14. Üdvözlendő az a figyelem is, amely a közepes nagyságú (legfeljebb 499 alkalmazottat foglalkoztató) vállalkozásokra irányul; ezeket a vállalkozásokat semmiképpen sem szabad elhanyagolni, hogy növekedésük – amelyet gyakran olyan vállalkozások fejlődésének köszönhetnek, melyek eredetileg kkv-kként indultak – megszilárduljon és lehetőség szerint tovább erősödjön.

3.15. A javaslat kellőképpen figyelembe veszi a szubszidiaritás elvét. Ezért az EuVECA- és ESZVA-alapok segítségével támogatott uniós (és nem tagállami) szintű intézkedéseket üdvözöljük, mivel ezek harmonizált keretet teremtenek európai szinten anélkül, hogy a tagállamok szabadságát túlzottan megnyirbálnák a kockázati tőke tárgykörére vonatkozó általános megközelítést illetően. Ebben a kontextusban az EGSZB üdvözli a rendelet jogi eszközét. Egy még nagyobb mértékben harmonizált keret segíthetne megakadályozni a kockázati tőke néhány tagállamban megfigyelhető koncentrációját, és hozzájárulhatna egy nagyobb földrajzi lefedettséghez és egy erősebb hatás kifejtéséhez. A kockázati tőke formájában megvalósított beruházások jelenleg az EU GDP-jének mindössze 0,1%-át teszik ki, és csak néhány tagállamra koncentrálnak.

3.16. Megfelelő megoldásnak tűnik, hogy az alternatív befektetési alapok kezelői számára a 2011/61/EU irányelv szerint lehetővé tesszük az EuVECA- és ESZVA-alapokhoz való hozzáférést, hogy a szóban forgó alapok felhasználásának és hatásának európai szintű megvalósítását a már hatályos jogszabályokra való hivatkozással érjük el.

3.17. A vállalkozások alapokhoz való hozzáférési lehetőségeinek minőségi és mennyiségi kibővítése ezért teljes mértékben összhangban áll az Európai Bizottság által alkalmazott, mindkét alap erősítésére irányuló általános megközelítéssel.

3.18. Ésszerűnek tűnik az a döntés is, hogy minimális befektetési küszöböt tartanak fenn az alapokhoz való hozzáférés tekintetében. Ugyanakkor ösztönözni kellene a részvétel kiterjesztésére szolgáló mechanizmusokat: az egyik elképzelhető javaslat az lenne, hogy lehetővé tesszük az ún. „alapok alapjának” létrehozását: ezt a lehetőséget egyébként az Európai Bizottság elemzése is említi, amelyet a szóban forgó rendeletek felülvizsgálatára tett javaslatához mellékeltek.

3.19. Igen dicséretes a regisztrációs kezelési költségek javasolt csökkentése is, különösen amennyiben ez az Európai Bizottság által ösztönzött intézkedések teljes körű kibontakozása előtt álló bürokratikus akadályok leküzdésére irányul, elkerülendő, hogy a hozzáférési költségek elriasszák a potenciálisan érdekelt befektetőket. Utóbbiaknak az olyan vállalkozások fejlődési potenciáljára kellene tudni összpontosítani, amelyek hozzáférnek a kockázati tőkéhez, és nem egy túlságosan is bonyolult rendszer hozzáférési költségeire.

3.20. Azoknak a saját forrásoknak a technikai szabályozását, amelyekkel a befektetőknek kell rendelkezniük az alapokhoz való hozzáféréshez, üdvözlendő módon egy olyan technikai hatóságra bízják, mint az Európai Értékpapírpiaci Hatóság (ESMA). Az ESMA van a legjobb helyzetben ahhoz, hogy magas fokú szabályozási szintet biztosítson egy erősen technikai jellegű területen. Az EGSZB arra számít, hogy ez a végrehajtásra vonatkozó másodlagos szabályozás az érdekeltekkel folytatott párbeszéd keretében és a szociális partnerek bevonásával történhet úgy, hogy ez utóbbiak lehetőséget kapnak arra, hogy megjegyzéseiket és észrevételeiket a szöveg egy előzetes változatába beépítsék, többek között a sokszor túlburjánzó szabályozás egyszerűsítésére való tekintettel.

3.21. Az EuVECA- és ESZVA-alapok elsősorban az innováció, a szociális innováció és az éppen meghatározott európai bizottsági prioritásoknak megfelelő ökológiai fenntarthatóság területén tölthetnének be különlegesen fontos szerepet a beruházások irányultságának és besorolásának tekintetében. Igen ésszerű lehetne ebben a tekintetben az igen magas foglalkoztatáspolitikai és ökológiai értéket képviselő területekbe történő beruházások támogatását és ösztönzését szolgáló „garanciaalapok” bevezetése, amelyeket közpénzből kell finanszírozni, és lehetőség szerint európai szinten kell kezelni. Az EGSZB végezetül hangsúlyozza, hogy az Európai Bizottságnak olyan átfogó és fejlődést ösztönző intézkedésekre kell törekednie, amelyek egy több területet érintő és holisztikus stratégia kibontakozását szolgálják, mivel az önmagukban álló intézkedések összességükben egy egyre összetettebbé váló globális környezetben már nem elegendők az európai népgazdaságok versenyképességének fokozásához.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai statisztikai programról (2013-2017) szóló 99/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a program 2018 és 2020 közötti időszakra való meghosszabbítása tekintetében történő módosításáról

(COM(2016) 557 final – 2016/0265(COD))

(2017/C 075/10)

Előadó: **Petru Sorin DANDEA**

Felkérés:	Európai Parlament, 2016.9.15. az Európai Unió Tanácsa, 2016.10.26.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. és 338. cikke.
Illetékes szekció:	„Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció
Elfogadás a szekcióülésein:	2016.11.29.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	221/1/4
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB helyesli és támogatja azt az európai bizottsági javaslatot, hogy a jelenlegi európai statisztikai programot (ESP) hosszabbítsák meg a 2018 és 2020 közötti időszakra.

1.2. Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság által előnyben részesített szakpolitikai alternatíva felel meg legjobban az adatfelhasználók kéréseinek, ráadásul a döntéshozók számára hasznos statisztikai termékek fejlesztését is segíti, akik így hatékonyabb statisztikai támogatást kaphatnak az európai szemeszterre vonatkozó szakpolitikák kidolgozásakor.

1.3. Az EGSZB úgy véli, hogy a jelenlegi termékek pontosítása és újak kidolgozása elengedhetetlen ahhoz, hogy mérni tudjuk az EU által elért eredményeket az ENSZ fenntartható fejlesztési stratégiájához tartozó 17 cél és 169 célkitűzés tekintetében, ezért ezzel kiemelt helyen kell foglalkozni az európai statisztikai rendszerben (ESR).

1.4. Az EGSZB megismétli korábban megfogalmazott javaslatát ⁽¹⁾, és ajánlja, hogy a szóban forgó rendelettel az Európai Bizottság ragadja meg a lehetőséget olyan intézkedések bevezetésére, amelyekkel uniós és tagállami szintű statisztikai kutatásokat lehet indítani arra, hogy mérhető legyen az önkéntes munka gazdasági értéke. Az EGSZB úgy véli, hogy a metodológiai megközelítés alapját a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek az önkéntes munka mérésére vonatkozó kézikönyve kell, hogy képezze.

1.5. Az EGSZB szerint az Európai Bizottság által a globalizációs folyamat mérésére javasolt új statisztikai termékeknek olyan statisztikai felméréseket kellene tartalmazniuk, melyek mérik az egységes piacra gyakorolt kedvező és kedvezőtlen hatásokat, így például a termelés áthelyezésének az uniós munkaerőpiacra gyakorolt hatását vagy azt a – különösen az európai ipari és szolgáltatási ágazatban érezhető – nyomást, amelyet az olcsó munkaerő és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó normáinak figyelmen kívül hagyása miatt bekövetkező tisztességtelen verseny fejt ki.

1.6. Az EGSZB helyesli az Európai Bizottság javaslatát arra, hogy induljon kutatómunka egy jövőbeli, uniós szociális felmérésről. A felmérés keretében arról is kellene adatokat gyűjteni, hogy mennyire megfelelőek, illetve az új demográfiai helyzetben mennyire fenntarthatóak a szociális ellátórendszerek.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB véleményét: „Statisztikai eszközök az önkéntesség mérésére” (HL C 170., 2014.6.5., 11. o.).

1.7. Az egyre erősödő migrációs áramlásra való tekintettel az EGSZB azt ajánlja, hogy mielőbb tárják fel és orvosolják a migrációról és menekültügyről szóló statisztikai felmérések hiányosságait. A nemzeti statisztikai hivatalokkal együttműködésben teljes körűen végre kell hajtani a migrációs statisztikák integrációjára irányuló programot.

1.8. Az EGSZB ajánlja, hogy a tagállamok fokozzák beruházásaikat az ESR fejlesztésébe, hogy a rendszer – a statisztikák iránti egyre növekvő keresletnek eleget téve – képes legyen gyors tempóban statisztikákat kidolgozni és terjeszteni.

1.9. Az EGSZB megismétli korábbi véleményeiben ⁽²⁾ megfogalmazott javaslatát, mely szerint szorgalmazni kell, hogy az Eurostat és a nemzeti statisztikai hivatalok minél jobb emberi, pénzügyi és informatikai erőforrásokkal rendelkezzenek, mivel ez elengedhetetlen ahhoz, hogy el tudják végezni azt az egyre nagyobb kihívásokkal járó munkájukat, hogy mind rövidebb határidők mellett bocsássanak rendelkezésre magas színvonalú statisztikai információkat.

1.10. Az EGSZB kiemelten fontosnak tartja, hogy a jobb minőségű statisztikák és új statisztikai termékek kidolgozása érdekében tett európai bizottsági és ESR-erőfeszítések ne növeljék túlzott mértékben az adatszolgáltatók, háztartások és üzleti szereplők adminisztratív terheit.

1.11. Mivel a szociális partnerek és a civil társadalmi szervezetek kulcsfontosságú segítséget nyújthatnak abban, hogy jobb statisztikai termékek készüljenek, amelyek hatékonyabban eleget tudnak tenni az adatkéréseknek, az EGSZB helyesli az adatfelhasználók és az ESR közötti rendszeres párbeszédre vonatkozó európai bizottsági javaslatot.

2. Az Európai Bizottság rendeletjavaslata

2.1. Az európai bizottsági rendeletjavaslat ⁽³⁾ úgy módosítja az európai statisztikai programról (2013–2017) szóló 99/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet, hogy a programot meghosszabbítja a 2018 és 2020 közötti időszakra.

2.2. A 223/2009/EK rendelet kimondja, hogy „[a]z európai statisztikai program biztosítja az európai statisztikák fejlesztésének, előállításának és közzétételének keretét [...] a többéves pénzügyi keret időszakával megegyező időszakra”. A 99/2013/EU rendelet csak a 2013 és 2017 közötti időszakot fedi le, miközben a jelenlegi többéves pénzügyi keret időtartama 2020-ig terjed. Ezért az európai statisztikai programot meg kell hosszabbítani 2020-ig.

2.3. A javaslat az ESP 2018–2020-as időszakra történő meghosszabbítását tűzte ki célul, valamint biztosítja a szükséges pénzügyi támogatást ahhoz, hogy az ESR:

- az Európai Bizottság tíz szakpolitikai prioritását megjelenítő több kiemelt területre összpontosítva magas minőségű statisztikai információval szolgálhasson és megszüntethesse a legfontosabb statisztikai hézagokat,
- olyan tartós kapacitást alakíthasson ki, amely révén biztosítható a felmerülő igények gyorsabb kielégítése és a statisztikai infrastruktúra kiigazítása az új adatforrásokban rejlő lehetőségek kiaknázása érdekében, és
- megerősíthesse az ESR-en belüli és azon túlmutató partnerséget termelékenységének további fokozása és a hivatalos statisztikák terén világszinten betöltött vezető szerepének biztosítása céljából.

2.4. Az Európai Bizottság – miután hatásvizsgálatot végzett és konzultált az érdekelt felekkel ⁽⁴⁾ – kiválasztotta, hogy az eredetileg kidolgozott öt szakpolitikai alternatíva közül melyiket részesíti előnyben. A 2c. alternatívára esett a választás, mivel az időszerűség tekintetében ezzel az egyenlőtlenségre, szegénységre és anyagi deprivációra vonatkozó statisztikákra, valamint energia- és környezeti adatokra összpontosító új intézkedéseket tartalmazó alternatívával lehetne a legkedvezőbb eredményeket elérni.

2.5. A program meghosszabbítására (2018–2020) elkülönített költségvetés 218,1 millió eurót tesz ki.

⁽²⁾ Lásd az EGSZB véleményét: Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a Közösség 2008–2012-ig tartó statisztikai programjáról (HL C 175., 2007.7.27., 8. o.).

⁽³⁾ COM(2016) 557 final.

⁽⁴⁾ „Az Ön hangja Európában” online platformon keresztül elérhető nyilvános konzultációt 2015. július 23. és október 15. között tartották, és az Eurostat tájékoztatási csatornáin, valamint a nemzeti statisztikai hivatalok közreműködésével hirdették meg.

3. Általános és részletes megjegyzések

3.1. Mivel fontos, hogy az európai statisztikai program összhangban legyen a többéves pénzügyi kerettel, az EGSZB helyesli és támogatja azt az európai bizottsági javaslatot, hogy a jelenlegi ESP-t hosszabbítsák meg a 2018 és 2020 közötti időszakra.

3.2. Az Európai Bizottság által előnyben részesített szakpolitikai alternatíva pontosítja a jelenlegi statisztikai eszközöket, és új termékeket is kifejleszt, aminek köszönhetően várhatóan szorosabb lesz az összhang a statisztikai mutatók és az Európai Bizottság tíz szakpolitikai prioritása között. Az EGSZB úgy véli, hogy ez az alternatíva felel meg legjobban az adatfelhasználók kéréseinek, ráadásul a döntéshozók számára hasznos statisztikai termékek fejlesztését is segíti, akik így hatékonyabb statisztikai támogatást kaphatnak az európai szemeszterre vonatkozó szakpolitikák kidolgozásakor.

3.3. Az EGSZB helyesli azt a kezdeményezést, hogy az új statisztikai termékekbe építsenek bele felméréseket az ENSZ fenntartható fejlesztési céljainak teljesítésében elért eredményekről. A jelenlegi termékek pontosítása és újak kidolgozása elengedhetetlen ahhoz, hogy mérni tudjuk az EU által elért eredményeket az ENSZ fenntartható fejlesztési stratégiájához tartozó 17 cél és 169 célkitűzés tekintetében, ezért ezzel kiemelt helyen kell foglalkozni az európai statisztikai rendszerben (ESR).

3.4. Hosszú éveken át a GDP (bruttó hazai össztermék) volt az a statisztikai mutató, melyet világszerte a fejlődés mérésére használtak. Egyik 2009. évi közleményében ⁽⁵⁾ az Európai Bizottság elismerte, hogy ennek a mutatónak korlátai vannak, ha a társadalmi és környezeti fejlődés korrekt értékeléséről van szó. Az EGSZB megismétli az akkori és későbbi véleményeiben ⁽⁶⁾ megfogalmazott javaslatait, melyeket az európai bizottsági rendeletjavaslatra nézve is kifejezetten találónak tart.

3.5. Az EGSZB megismétli korábban megfogalmazott javaslatát ⁽⁷⁾, és ajánlja, hogy a szóban forgó rendelettel az Európai Bizottság ragadja meg a lehetőséget olyan intézkedések bevezetésére, amelyekkel uniós és tagállami szintű statisztikai kutatásokat lehet indítani arra, hogy mérhető legyen az önkéntes munka gazdasági értéke. A metodológiai megközelítés alapját a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek az önkéntes munka mérésére vonatkozó kézikönyve kell, hogy képezze. A kézikönyv egy leíró meghatározást tartalmaz az önkéntesség fogalmáról, és három alapvető jellemzőt emel ki. Ennek megfelelően az önkéntes munka olyan termelő jellegű tevékenységeket jelent, amelyek díjazás nélküliek, nem kötelezőek és nem az önkéntes saját háztartásának hasznát szolgálják.

3.6. Fontos, hogy a nemzeti számlák jobban figyelembe vegyék a társadalmi és környezeti mutatókat. Az EGSZB szorgalmazza, hogy az Európai Bizottság a 2018–2020-as ESP keretében is tegyen erőfeszítéseket ennek érdekében.

3.7. A globalizációs folyamatot mérő új statisztikai termékeknek az EGSZB szerint olyan statisztikai felméréseket kellene tartalmazniuk, melyek mérik az egységes piacra gyakorolt kedvező és kedvezőtlen hatásokat, így például a termelés áthelyezését az uniós munkaerőpiacra gyakorolt hatását vagy azt a – különösen az európai ipari és szolgáltatási ágazatban érezhető – nyomást, amelyet az olcsó munkaerő és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó normáinak figyelmen kívül hagyása miatt bekövetkező tisztességtelen verseny fejt ki.

3.8. Az EGSZB úgy véli, hogy erősödhet az adatfelhasználók bizalma, ha a tagállami kormányok végrehajtják az európai statisztikairányítási tanácsadó testület (ESGAB) ajánlásait ⁽⁸⁾ a statisztikába vetett bizalmat szolgáló kötelezettségvállalások kidolgozásáról.

3.9. Az EGSZB helyesli az Európai Bizottság javaslatát arra, hogy induljon kutatómunka egy jövőbeli, uniós szociális felmérésről. Tekintettel Európa öregedő népességére, a felmérés keretében arról is kellene adatokat gyűjteni, hogy mennyire megfelelőek, illetve az új demográfiai helyzetben mennyire fenntarthatóak a szociális ellátórendszerek. A migrációról és menekültügyről szóló statisztikai felmérések hiányosságait is fontos mielőbb feltárni és orvosolni.

⁽⁵⁾ „A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: A GDP-n innen és túl – A haladás mérése változó világunkban”, COM(2009) 433 final.

⁽⁶⁾ Lásd az EGSZB véleményeit: „A GDP-n innen és túl – a civil társadalom bevonása a kiegészítő mutatók kidolgozásának folyamatába” (HL C 181., 2012.6.21., 14. o.) és „A GDP-n innen és túl – A haladás mérése változó világunkban” (HL C 18., 2011.1.19., 64. o.).

⁽⁷⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

⁽⁸⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016>

3.10. Az EGSZB megismétli korábbi véleményeiben ⁽⁹⁾ megfogalmazott javaslatát, mely szerint szorgalmazni kell, hogy az Eurostat és a nemzeti statisztikai hivatalok minél jobb emberi, pénzügyi és informatikai erőforrásokkal rendelkezzenek, mivel ez elengedhetetlen ahhoz, hogy el tudják végezni azt az egyre nagyobb kihívásokkal járó munkájukat, hogy mind rövidebb határidők mellett bocsássanak rendelkezésre magas színvonalú statisztikai információkat. Az EGSZB ajánlja, hogy a tagállamok fokozzák beruházásaikat az ESR fejlesztésébe, hogy a rendszer – a statisztikák iránti egyre növekvő keresletnek eleget téve – képes legyen gyors tempóban statisztikákat kidolgozni és terjeszteni.

3.11. Az EGSZB kiemelten fontosnak tartja, hogy a jobb minőségű statisztikák és új statisztikai termékek kidolgozása érdekében tett európai bizottsági és ESR-erőfeszítések ne növeljék jelentősen az adatszolgáltatók, háztartások és üzleti szereplők adminisztratív terheit.

3.12. Az EGSZB helyesli az adatfelhasználók és az ESR közötti rendszeres párbeszédre vonatkozó európai bizottsági javaslatot. A civil társadalmi szervezetek kulcsfontosságú segítséget nyújthatnak abban, hogy jobb statisztikai termékek készüljenek, amelyek hatékonyabban eleget tudnak tenni az adatkéréseknek. 2016-os éves jelentésében az ESGAB javaslatot fogalmazott meg ezzel a céllal.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Lásd a 2. lábjegyzetet.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az (EU) 1316/2013 rendeletnek és az (EU) 2015/1017 rendeletnek az Európai Stratégiai Beruházási Alap időtartamának meghosszabbítása, továbbá az említett alapot és az Európai Beruházási Tanácsadó Platformot érintő technikai javítások bevezetése tekintetében történő módosításáról

(COM(2016) 597 final – 2016/0276 (COD))

(2017/C 075/11)

Előadó: **Alberto MAZZOLA**

Felkérés:	az Európai Unió Tanácsa, 2016.9.26. és Európai Parlament, 2016.10.3.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 172., 173., 175. és 182. cikke
Illetékes szekció:	„Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.29.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.15.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	172/0/3
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság határozottan támogatja az Európai Bizottság arra irányuló kezdeményezését, hogy kiterjesszék mind időtartamában, mind pénzügyi keretösszegének tekintetében az Európai Stratégiai Beruházási Alapot (ESBA), amelynek célja és lényege, hogy biztosítsa a fenntarthatóságot és a biztonságot a befektetők és projektgazdák részére. Az EGSZB az ESBA időbeli hatályának meghosszabbítását és a keretösszegek megnövelését is támogatja a hosszabb távú kilátások érdekében, aminek révén biztosítható az intézkedések kiszámíthatósága és folytonossága.

1.2. Üdvözli, hogy az ESBA első évében rögtön sikerült az előre jelzett beruházások értékét mobilizálni és különösen sikeresnek ítéli a kvv-k részére nyújtott beruházási keretet. Az EGSZB által létrehozott Egységes Piac Megfigyelőközpontnak biztosítania kell az ESBA kvv-k irányába nyújtott tevékenységének folyamatos nyomon követését a hatásmutatókon keresztül.

1.3. Az EGSZB úgy véli, hogy az ESBA 2.0 projektnek egyre több magántőkét kellene bevonnia, meghaladva az első évben elért 62 %-ot. Ezzel kapcsolatban az EGSZB szerint alaposan meg kellene fontolni az ESBA hatókörének a bankok mellett más pénzügyi ágakra, azaz a kötvénypiacra, illetve a biztosítási és nyugdíjalapokra történő kiterjesztését. Az európai és nemzetközi biztosítási és nyugdíjalapok döntő szerepet játszhatnak a beruházásokban.

1.4. Az EGSZB fontosnak tartja a piacvezérelt irány fenntartását, komolyan figyelembe véve az ESBA foglalkoztatási és szociális hatását és megerősítve az ESBA adicionalitását a többi uniós eszközhöz és az EBB általános tevékenységéhez képest. Az EGSZB sajnálja, hogy az ESBA nem biztosítja, hogy a forrásokat azokban az országokban fektessék be, ahol a leginkább szükség van rájuk. Kéri, hogy az ESBA biztosítsa az EU kiegyensúlyozott földrajzi lefedettségét, figyelembe véve minden egyes ország általános gazdasági tevékenységét, a munkahelyteremtést és a kezdeményezés kereslet- és piacvezérelt jellegét, előre meghatározott kvóták nélkül, illetve megfelelő rugalmassági szinteket tartva fenn azok között a szektorok között, amelyekben felhasználják.

1.5. Az EGSZB álláspontja szerint a jelentős beruházási volumenek alapján az ESBA 2.0-nak a jövő szektoraira kellene koncentrálnia, ilyenek például az Ipar 4.0, az intelligens energia-, digitális és közlekedési infrastrukturális hálózatok és a környezetvédelem, a határokon átnyúló projektek, köztük a nagy volumenű európai projektek a GDP legmagasabb gazdasági multiplikátorokkal rendelkező ágazatokban, a beruházási potenciál összegén alapulva, nem tévesztve szem elől a mezőgazdaságot, hogy optimalizálni lehessen annak növekedésre és foglalkoztatásra gyakorolt hatását, ideértve más uniós finanszírozások megnyílásának lehetőségét, illetve a biztonsági és védelmi iparhoz kötődő duális technológiákat, ennek megfelelően módosítva az EBB köréből kizárt ágazatok jegyzékét.

1.6. Az EGSZB javasolja az Európai Beruházási Tanácsadó Platform (EBTP) megerősítését, amelynek fokoznia kellene saját tevékenységeit a különböző országokban, illetve proaktív szerepet kellene játszania különösen a leghátrányosabb helyzetű régiókban, hogy megerősítse a nemzeti fejlesztési bankok szerepét, illetve a területi segítségnyújtási platformok létrehozását. Fontolóra kell venni azt a lehetőséget is, hogy a strukturális és beruházási alapokat az ESBA-projektek zökkenőmentes és bürokratikus terhek nélküli társfinanszírozására használják, illetve gondoskodjanak a helyi és regionális önkormányzatokkal folytatott párbeszéd javításáról.

1.7. Az EGSZB az ESBA-intézkedések társadalmi dimenziójának megerősítését kéri például az oktatás, a képzés, a szakképzés és az egész életen át tartó tanulás terén, a kreatív és kulturális iparágak, az innovatív egészségügyi és orvosi megoldások, illetve a szociális szolgáltatások, a szociális lakhatás és a gyermekgondozás, valamint az idegenforgalmi és környezetvédelmi infrastruktúrák fejlesztése révén. Az európai beruházási tervnek egyértelműen támogatnia kellene a COP21 kötelezettségvállalásait.

1.8. Az EGSZB javasolja, hogy az ESBA keretében nyújtott finanszírozások ismertségének növelése érdekében indítsanak erőteljes helyi tájékoztató kampányt az egész Unióban, jelenítsék meg az ESBA logóját a finanszírozott kezdeményezéseken – elsősorban a kkv-k esetében –, illetve erősítsék meg a párbeszédet a helyi és regionális önkormányzatokkal.

1.9. Tekintettel arra, hogy mennyire fontos az ESBA sikere a civil társadalom és az európai márkanév szempontjából, az EGSZB azt kéri, hogy rendszeresen kérjenek tőle tájékoztató jelentéseket a finanszírozási és beruházási műveletekről és a garanciaalap működésének vizsgálatáról. Különös figyelem irányul majd a munkahelyteremtésre, a környezeti hatásokra, valamint az ESBA szabályzatának alkalmazására vonatkozó független szakértői jelentésekre és az eredményekre, egyértelmű társadalmi-gazdasági és környezetvédelmi mutatók felhasználásával és egy ilyen kezdeményezés addicionalitásának ismertetésével.

1.10. A szociális beruházások többszörösen kedvező hatásaira tekintettel – különösen a munkaerőpiac és az államháztartás vonatkozásában – az EGSZB úgy véli, hogy tovább kell vizsgálni, hogy milyen módon kapcsolható össze a „2. Juncker-terv” a szociális beruházási csomag célkitűzéseivel.

2. Az ESBA kiterjesztésének kerete: jelenlegi helyzet

2.1. Az Európai Tanács 2016. június 28-án arra a következtetésre jutott, hogy „[a]z európai beruházási tervnek és különösen az Európai Stratégiai Beruházási Alapnak (ESBA) köszönhetően már kézzel fogható eredményeket sikerült elérnie, továbbá azok meghatározó jelentőségűek abból a szempontból is, hogy a szűkös költségvetési források intelligens felhasználása mellett hozzájárulnak a magánberuházások mozgósításához.”

2.2. Az európai beruházási terv 2014. novemberi közzétételét követően részben kezd visszatérni a gazdaságba és növekedésbe vetett bizalom, ugyanakkor még mindig van 22 millió munkanélküli, a beruházások mértéke 15 %-kal elmarad a 2008-as válság előtt regisztrált szinttől, és további évi 300 milliárd EUR beruházásra lenne szükség, hogy elérjük a válság előtti szintet. Az Unióban immár negyedik éve tart a szerény gazdaságélénkülés, a GDP 2 %-os növekedésével 2015-ben: a beruházási terv révén mozgásba hozott átfogó erőfeszítések máris kézzelfogható eredményeket hoznak, még ha a nagyberuházási projektek makrogazdasági hatásait nem is lehet azonnal érzékelni.

2.3. Az ESBA működtetésének első éve bizonyította az eredeti terv helytállóságát: az EBB csoport által működtetett és társfinanszírozott ESBA a legjobb úton halad célja megvalósítása felé, nevezetesen, hogy legalább 315 milliárd eurónyi további beruházást mozgósítson a reálgazdaságban 2018 közepéig. Az első évben 115 milliárd EUR-t meghaladó összegben fogadtak el beruházásokat, amelyek 62 %-át magánbefektetők finanszírozták. 2016. november 15-én ez a szám 154 milliárd EUR és a várt össz mennyiség 49 %-a⁽¹⁾.

2.4. A kkv-ablak piaci felhasználása kiemelkedően gyors volt, az ESBA teljesítménye e területen messze felülmúlja a várakozásokat: 2016 júliusában ezért 500 millió EUR-val növelték a kkv-ablakot a 2015/1017/EU rendeletben meghatározott paramétereken belül. Az első év végén a kkv-k részére több mint 47 milliárd EUR értékben fogadtak el beruházásokat, amely egyenlő a teljes hároméves időszakra vonatkozó várakozás 64 %-ával.

⁽¹⁾ Az EBB csoport adatai. 2016. október 12.

2.5. Az Európai Bizottság és az Európai Beruházási Bank (EBB) közös kezdeményezéseként, de saját irányítással, az ESBA számos szektorban segít finanszírozni az innovációval és az infrastruktúrákkal kapcsolatos projekteket: 2016. november 15-én a kutatás és fejlesztés (20 %), az energia (22 %), a digitalizáció (12 %), a közlekedés (7 %), a környezetvédelem és az erőforrások hatékony felhasználása (4 %), valamint a szociális infrastruktúra (4 %) terén.

2.6. Az EGSZB üdvözölte az európai beruházási terv elindítását, és méltányolta a hangnemváltást, azaz a megszorításokra és a költségvetési konszolidációra helyezett hangsúly csökkentését. Kiemelte, hogy a „beruházási terv a helyes irányba mutat, de számos komoly kérdést vet fel a tervnek Európa óriási beruházási igényéhez viszonyított volumenével, a várt fellendítő hatás magas fokával, a megfelelő beruházási projektek lehetséges áramlásával, a kkv-k – ezen belül különösen a mikro- és kisvállalkozások – részvételével és a terv ütemezésével összefüggésben”⁽²⁾. Az EGSZB sajnálja azonban, hogy az ESBA nem biztosítja, hogy a forrásokat azokban az országokban fektessék be, ahol a leginkább szükség van rájuk. Azok az országok, amelyek ellen a Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ágának keretében túlzottdeficit-eljárás van folyamatban, nem profitálhatnak a lehetséges rugalmassági intézkedésekből (ECOFIN 2012 és ECOFIN 2014).

2.7. Az EGSZB felhasználja azokat az ESBA-val kapcsolatos – nagyrészt pozitívnak ítélt – tapasztalatokat és véleményeket, amelyeket a szociális partnerek és a szervezett civil társadalom képviselői a 2016. november 10-én tartott meghallgatáson kifejtettek.

3. Az Európai Bizottság javaslatai

3.1. Az Európai Bizottság javasolja az ESBA időbeli hatályának meghosszabbítását további két évvel, azaz 2020-ig, az uniós garancia megnövelését 16 milliárd EUR-ról 26 milliárd EUR-ra, és az EBB által nyújtott tőke megemelését 5 milliárd EUR-ról 7,5 milliárd EUR-ra azzal a céllal, hogy mintegy 500 milliárd EUR összegben mobilizáljanak befektetéseket az adott időszakban. Ezen célból javasolja továbbá a garanciaalap 1,1 milliárd EUR-val történő növelését, elérve ezáltal a 9,1 milliárd EUR-t. Ezt a növekedést elsősorban az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz forrásaiból és az EBB ESBA-val kapcsolatos műveleteiből származó nyereségből finanszírozzák.

3.2. Az ESBA 2.0 többéves stratégiai céljai a növekedés ösztönzéséhez szükséges beruházások támogatására a következő kiemelt szektorokban kerülnek meghatározásra az EU költségvetési prioritásaival összhangban:

- stratégiai infrastruktúrák digitális és energetikai beruházásokkal az uniós szakpolitikáknak megfelelően;
- közlekedési infrastruktúra az ipari központokban, környezetvédelem, oktatás, valamint kutatás és innováció;
- a foglalkoztatást – különösen a kkv-k finanszírozása és az ifjúsági foglalkoztatásra irányuló intézkedések révén – előmozdító beruházások;
- humán tőke, kultúra és egészségügy.

3.3. Az Európai Bizottság szándéka szerint a kezdeményezésnek lehetővé kell tennie, hogy az EBB és az EBA nagyobb volumenű finanszírozási és beruházási műveleteket hajtson végre ezeken a területeken, és – az EBB esetében – azok kockázatosabb, de gazdaságilag életképes projektekre is kiterjedjenek a kapott uniós garanciáknak köszönhetően. Az ezzel járó multiplikátorhatás következtében az 1 EUR összegű garancia 15 EUR összegű projektberuházást tud eredményezni, összesen legalább 500 milliárd EUR értékben mostantól kezdődően a jelenlegi többéves pénzügyi keret lejártáig.

3.4. Az Európai Bizottság a következő változtatásokat javasolja a 2015/1017/EU rendeletre vonatkozóan:

- az additionalitás koncepciójának további erősítése, ideértve a határon átnyúló infrastruktúra-projekteket és a kapcsolódó szolgáltatásokat, amelyeket speciálisan e követelménynek megfelelő projekteként azonosítottak;
- az ESBA igénybevételének növelése a kevésbé fejlett és/vagy átmeneti régiókban, valamint az esb-alapok, a Horizont 2020 és az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz ötvözésének megkönnyítése;
- a kevésbé fejlett régiók és átmeneti régiók támogatása, kifejezett utalást téve azokra az iparágakra, amelyek máskülönben nem szereplnének az általános célkitűzések között;
- az ESBA nagyobb összpontosítása azon projektekre, amelyek hozzájárulnak a COP21 céljaihoz és az éghajlatváltozási prioritásokhoz;

⁽²⁾ Az EGSZB véleménye: Európai beruházási terv (HL C 268., 2015.8.14., 27. o.).

- a védelemmel kapcsolatos beruházási projektek bevonásának lehetősége az ESBA-ba, figyelembe véve a jelentős gazdasági multiplikátorhatást;
- az ESBA ágazati és földrajzi diverzifikációs céljainak előmozdítása, a piacvezérelt irányvonal megőrzése mellett;
- az ESBA irányítási folyamatának nagyobb átláthatósága.

4. Általános megjegyzések

4.1. Az EGSZB üdvözlő és határozottan támogatja az Európai Bizottság arra irányuló kezdeményezését, hogy kiterjessze az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) időbeli hatályát és finanszírozási kapacitását, amelynek célja és lényege, hogy előmozdítsa a beruházások megnövelését az Európai Unióban, továbbá megerősíti azt a korábban már kifejtett álláspontot⁽³⁾, hogy egy olyan, a növekedés és foglalkoztatás ösztönzésére irányuló európai tervre van szükség, amelyben egy ambiciózusabb ESBA szerepel a növekedést célzó egyéb uniós programokkal együtt, ilyenek például a Horizont 2020, az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz és a strukturális alapok. Az EGSZB támogatja más uniós alapok megnyitását a beruházási garancia pénzügyi támogatására az adott ágazatokban.

4.2. Ezeket a támogatási programokat csakúgy, mint az állami beruházásokat fenn kell tartani, nem pedig aláásni sajátosságaik tekintetében jelentőségük, illetve növekedéssel és foglalkoztatással kapcsolatos lehetőségeik miatt.

4.3. Az EGSZB üdvözlő, hogy az ESBA első évében rögtön sikerült az előre jelzett beruházások értékét mobilizálni, és közben az eredmények pontosabb kvalitatív-quantitatív elemzésére vár, illetve sikeresnek ítéli a kvk-k részére nyújtott beruházási keretet. Ezzel megvalósul mindaz, amit az EGSZB az EBA-nak a kockázati tőkével kapcsolatos szerepéről, illetve a munkahelyteremtésnek és a vállalatok, különösképpen a kvk-k növekedésének a finanszírozásával kapcsolatban sürgetett⁽⁴⁾.

4.4. Az EGSZB véleménye szerint az ESBA kvk-kkal kapcsolatos sikereihez hozzájárultak a bankoktól a vállalatokhoz irányuló pénzügyi utalások mechanizmusában fennálló problémák is, amit az EKB-nál érintetlenül hagyott letétek igazolnak: erre vonatkozóan az EGSZB Egységes Piac Megfigyelőközpontjának a hatásmutatókon keresztül folyamatosan nyomon kellene követnie az ESBA kvk-kkal kapcsolatos tevékenységét.

4.5. Az EGSZB úgy véli, hogy az ESBA 2.0 projektnek egyre több magántőkéket kellene bevonnia, lehetőség szerint meghaladva az első évben elért 62 %-ot. Ezzel kapcsolatban az EGSZB szerint alaposan meg kellene fontolni az ESBA hatályának a bankok mellett más pénzügyi ágakra, azaz pénzügyi szektorokra, kötvénypiacra, illetve biztosítási és beruházási alapokra történő kiterjesztését⁽⁵⁾. Az EGSZB egyetért azzal, hogy létre kell hozni egy kiegészítő alapot, amelynek célja elsősorban a magánberuházások mobilizálása. Európai szinten az intézményi befektetők mintegy 13 500 milliárd EUR⁽⁶⁾ értékben kezelnek eszközöket, melyek kevesebb mint 1 %-át ruházzák az infrastruktúrákba.

4.6. Az EGSZB kéri az európai intézményeket, hogy vizsgálják meg a rugalmasság növelésének a lehetőségét a nehéz helyzetben lévő tagállamok esetében, hogy utóbbiak növelhessék a közberuházásokat, és az ESBA-n keresztül finanszírozhassák az infrastruktúrát, a kutatást, a magas színvonalú oktatást, a gyermekjóléti szolgáltatásokat, az egészségügyet és a szociális szolgáltatásokat.

4.6.1. Az alapok növelése szükségessé teszi az egységes tőkepiac azon szabályainak módosítását – például a Szolvencia II –, amelyek megnehezítik az infrastruktúrákba történő beruházásokat az európai biztosítási és nyugdíjalapok részéről. Kanadában például ezen alapok részaránya az infrastruktúrákba, köztük az európai infrastruktúrákba történő beruházásokban eléri a kezelt eszközök 15 %-át. Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz, az EBB és a biztosítási alapok által finanszírozott platform enyhíteni tudná ezt a problémát és garantálhatná ezen alapok megfelelő felhasználását.

4.7. Az ESBA 2.0 kezdeményezés sikere érdekében az EGSZB fontosnak tartja, hogy fenntartsák a piacvezérelt irányt, továbbá megerősítsék az ESBA addicionalitását az EU más eszközeihez és az EBB általános tevékenységéhez képest: minden egyes projektet a saját érdemei és elvárt gazdasági eredményei alapján kell értékelni, azon túlmenően, hogy figyelembe veszik, hogy az adott projekt összhangban áll-e az EU politikájával.

⁽³⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

⁽⁴⁾ Az EGSZB véleménye: Növekedés és államadósság az EU-ban: két innovatív javaslat (HL C 143., 2012.5.22., 10. o.).

⁽⁵⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

⁽⁶⁾ EU Action Plan making the best use of new financial schemes.

4.8. Az EGSZB egyetért azzal, hogy meg kell erősíteni az ESBA által támogatott projektek adicionalitását, megnövelve ezáltal a kockázatosabb projektek bankok általi hitelezhetőségét/finanszírozhatóságát. A jogosultsági kritériumok közé pedig fel kell venni, hogy a finanszírozott projektek piaci hiányosságok vagy nem megfelelő beruházási helyzetek kezelésére irányuljanak, és hogy a határokon átnyúló infrastruktúra-projektek, ideértve a kapcsolódó szolgáltatásokat is, specifikusan olyan projekteként jelöljék meg, amelyek megfelelnek az adicionalitás követelményének, elősegítve ezáltal, hogy a beruházási terv valóban ösztönözze az európai gazdaságot és elősegítse a munkahelyteremtést, valamint a gazdasági és társadalmi kohéziót.

4.9. Az EGSZB kifejezetten kéri, hogy az ESBA nagyobb intenzitással járjon el az oktatás és képzés, a készségek elsajátítását célzó szakképzés és az egész életen át tartó tanulás területein, valamint a kreatív és kulturális iparágak, az egészségügyi, szociális és idegenforgalmi infrastruktúra fejlesztésében.

4.10. Az EGSZB megítélése szerint az ESBA-nak biztosítania kell az EU kiegyensúlyozott földrajzi lefedettségét, figyelembe véve minden egyes ország átfogó gazdasági tevékenységét és az ESBA kereslet- és piacvezérelt jellegét, előzetes kvótameghatározás nélkül, illetve fenntartva a megfelelő rugalmassági szinteket a különböző szektorok között. Az EGSZB javasolja az Európai Beruházási Tanácsadó Platform (EBTP) megerősítését, amelynek fokoznia kellene saját tevékenységeit a különböző országokban. Fontolóra kell venni azt a lehetőséget is, hogy a strukturális és beruházási alapokat az ESBA-projektek zökkenőmentes és bürokratikus terhek nélküli társfinanszírozására használják.

4.10.1. Az Európai Beruházási Tanácsadó Platform (EBTP) és a nemzeti fejlesztési bankok szerepét nemcsak azért kellene kiterjeszteni, hogy helyi szinten célzottabb technikai segítségnyújtási platformok jöjjenek létre szerte az EU-ban, hanem azért is, hogy javuljon a helyi és regionális önkormányzatok és az ESBA 2.0. közötti kommunikáció.

4.10.2. A nemzeti fejlesztési bankok szintén lényegi szerepet játszanak az ESBA sikere szempontjából. Az EU és a nemzeti kormányok az ESBA-n keresztül segítették és továbbra is segíteniük kell mind a zöldmezős, mind pedig a barnamezős projektek egyre növekvő támogatását, melyek egyébként pénzügyi szempontból nem lennének életképesek. Ez különösen igaz azon projektek esetében, amelyek felhasználási/keresleti kockázata nem számszerűsíthető. E kockázat egy része a nemzeti fejlesztési bankok által nyújtott garanciák részleges felhasználása révén enyhíthető, melyek sok esetben a forgalomba nem hozható ügyletet az intézményi befektetők számára forgalmazhatóvá tudják tenni.

4.11. Az EGSZB egyetért azzal, hogy „az Európai Stratégiai Beruházási Alapba befizetett tagállami hozzájárulásokat ne vegyék figyelembe a költségvetési hiány kiszámításakor”, és bízik abban, hogy ezt az elvet kiterjesztik a többi beruházási programra is, például egy a stratégiai állami beruházásokra vonatkozó kiforrott arany szabály formájában.

4.12. Az EGSZB megítélése szerint az európai beruházások aktiválásához, de a külföldi beruházások⁽⁷⁾ vonzásához is – amelyeket meg kell jelölni a szabályzatban a kölcsönösség feltételeivel –, valamint a garancia és a beruházás közötti 1:15 tőkeáttételi hatás céljának valós eléréséhez nemcsak a gazdaság fellendülését és a növekedést kell biztosítani Európában, hanem fel is kell gyorsítani a beruházási terv harmadik pillérének teljes körű alkalmazását a strukturális reformok megvalósítása, a beruházások előtt álló akadályok felszámolása és az ESBA hozzájárulásának integrálása révén.

4.13. Az EGSZB javasolja, hogy az ESBA keretében nyújtott finanszírozások ismertségének növelése érdekében indítsanak erőteljes helyi tájékoztató kampányt, és az ESBA logóját – elsősorban a kkv-k esetében – helyezték el minden egyes finanszírozott szerződésen, mely ESBA-támogatást foglal magában. Az EGSZB álláspontja szerint az általa képviselt teljes civil társadalom, illetve a helyi és regionális önkormányzatok szempontjából fontos a finanszírozási és beruházási tevékenységek, illetve a garanciaalap eredményeinek és működésének nyomon követése, ahogyan az ESBA-rendelet alkalmazásának és az eszközözt módosításoknak független szakértők általi értékelése is. Azt kéri tehát, hogy ezeket a jelentéseket ne csupán a Parlament és a Tanács részére nyújtsák be, hanem az EGSZB és az RB részére is.

(7) Lásd például a kínai „egy övezet, egy út” (One Belt One Road) programot.

5. Részletes megjegyzések

5.1. A kiemelt területeken az ESBA 2.0-nak kiegyensúlyozott és rugalmas finanszírozást kell biztosítania a potenciális beruházási volumen alapján a gazdaság különböző szektorában, különösképpen az energetikai és digitális szektor, a körforgásos gazdaság és a COP 21 céljai, a fenntartható közlekedés és a határokon átnyúló hálózatok területén, valamint a mezőgazdaság, a biogazdálkodás, a gyártó és a szolgáltató ágazatok területén is a kevésbé fejlett és az átmeneti régiókban, hogy a lehető legjobb hatást lehessen elérni a foglalkoztatásra nézve, ideértve a biztonsági és védelmi iparhoz kötődő duális technológiákat, egy egységes, pontosabban meghatározott európai védelmi technológiai és ipari bázis (EDTIB) kialakításának támogatását. Ehhez „nagyobb mértékű közös koordinációra és tervezésre van szükség, egy európai védelmi unió létrehozását vetítve előre”⁽⁸⁾.

5.1.1. Az EGSZB különösképpen javasolja a feldolgozóipar (Ipar 4.0) digitalizációjának támogatását, valamint a számítástechnikai-hálózatok és adatközpontok biztonságos és egységes fejlesztését.

5.2. Az ESBA irányításával kapcsolatban az EGSZB véleménye szerint ajánlott lenne az Európai Bizottság képviselőinek (a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság kivételével) és az EBB képviselőinek rotációja az irányítóbizottságban, hogy a munkába bevonják az ágazati főigazgatóságok képviselőit is – például a közlekedési, a digitális és a környezetvédelmi szektorok esetében –, az összes szektor kiegyensúlyozott finanszírozásának előmozdítása érdekében. A beruházási bizottságnak is, amely arról dönt, hogy mely projekteket támogasson az EU garanciája, teljes egészében függetlennek kell lennie, átlátható döntéseket kell hoznia az EBB és az Európai Bizottság vagy más állami vagy magán közreműködő befolyásától mentesen. A bizottságot ugyanakkor ki kell bővíteni ágazati szakértőkkel, akik specifikus ismeretekkel rendelkeznek az adott földrajzi piacok helyzetére vonatkozóan.

5.3. Az ESBA finanszírozási mérete jóval meghaladja bármely más uniós kezdeményezés méretét, ezáltal lehetővé teszi nagy léptékű, 10 milliárd EUR összeget meghaladó európai projektekre vonatkozó beruházások elvégzését is, amelyeket elsősorban magántőkéből finanszíroznak⁽⁹⁾, és amelyek megvalósításához az EGSZB véleménye szerint szükség van az Európai Bizottság proaktív szerepének megerősítésére, hogy támogathassa különböző európai programok megosztott irányítását, illetve meghatározzon egy megfelelő szabályozási keretet különösképpen a közlekedési, az energia és az ikt-hálózatok ágazatában, amelyek a legmagasabb GDP gazdasági multiplikatorkkal rendelkeznek.

5.4. Az EGSZB véleménye szerint az ESBA-nak nagyobb figyelmet kellene fordítania a közösségi digitális gazdaságra Európában, többek között az európai beruházási platformok előmozdítására is az ebben a szektorban induló, minőségi munkahelyeket létrehozó innovatív vállalkozások növekedésének elősegítése érdekében. Garantálni kell a munkavállalók jogait, valamint a fogyasztók védelmét.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Az EGSZB véleménye: Az EU új kül- és biztonságpolitikai stratégiája (HL C 264, 2016.7.20., 1.o.).

⁽⁹⁾ Például: Európai légiforgalmi irányítási rendszer, Európai Vasúti Forgalomirányítási Rendszer (ERTMS), industrial Gigabyte, nagyteljesítményű számítástechnika, széles sávú hálózatok bevezetése Európa-szerte.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak - A 2014–2020-as időszakra szóló többéves pénzügyi keret félidős értékelése/felülvizsgálata – Eredményközpontú uniós költségvetés

(COM(2016) 603 final)

A Tanács rendelete a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló 1311/2013/EU, Euratom rendelet módosításáról

(COM(2016) 604 final – 2016/0283 (APP))

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és a 2012/2002/EK rendelet, valamint az 1296/2013/EU, 1301/2013/EU, 1303/2013/EU, 1304/2013/EU, 1305/2013/EU, 1306/2013/EU, 1307/2013/EU, 1308/2013/EU, 1309/2013/EU, 1316/2013/EU, 223/2014/EU, 283/2014/EU, 652/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletek és az 541/2014/EU európai parlamenti és tanácsi határozat módosításáról

(COM(2016) 605 final – 2016/0282 (COD))

(2017/C 075/12)

Előadó: **Stefano PALMIERI**

Felkérés:	Európai Bizottság, 2016.4.20. Tanács, 2016.12.9.
Jogalap:	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió
Elnökségi határozat:	2016.9.20.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	169/5/9
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetés és ajánlások

1.1. Az EGSZB megérti az Európai Bizottság az irányú erőfeszítéseit, hogy javaslatot tegyen a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatára, és üdvözli a rugalmasságra irányuló rendelkezések bevezetését az utóbbi évek váratlan válságaival való szembenézés érdekében. Megállapítja azonban, hogy a javasolt keret nem elegendő ahhoz, hogy megfeleljen az Európai Unió (EU) előtt álló kihívásoknak és az EU prioritásainak, különös tekintettel arra, hogy az EU-ra vonatkozó politikai tervet manapság komoly kétségek övezik.

1.1.1. A globális kihívásokra és válságokra adandó választ feltétlenül európai szinten kell keresni. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy a jelenlegi és a 2020 utáni többéves pénzügyi keretnek megfelelően kellene koncentrálnia saját forrásait, olyan programok felé irányítva azokat, amelyek képesek:

- lendületbe hozni a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi fejlődést (beleértve az éghajlatváltozásról szóló párizsi megállapodást), a foglalkoztatottságot, az innovációt és a versenyképességet,
- választ adni a migrációs és menekültügyi válságra, a belső biztonsággal kapcsolatos kérdésekre, a külső vészhelyzetekre és a mezőgazdasági ágazat válságára.

1.2. Az EGSZB megítélése szerint a 2014–2020-as többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatát és a 2020 utáni időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret megvitatását annak maradéktalan tiszteletben tartása mellett kell lefolytatni, hogy a Lisszaboni Szerződés 3. cikkének értelmében jólétük tiszteletben tartása mellett megfelelő életkörülményeket biztosítsanak az uniós polgárok számára, illetve az EUMSZ 311. cikke értelmében „az Unió gondoskodik a céljai eléréséhez és politikái megvalósításához szükséges eszközökről”.

1.3. Az EGSZB külön felhívja a figyelmet az EU-n belüli szolidaritás válságára, mellyel foglalkozni kell, és amelyre megoldást kell találni. Nem elfogadható egyes tagállamok részéről, hogy akkor elfogadják a szolidaritás elvét, amikor a 2014–2020-as többéves pénzügyi keret forrásainak elosztásáról van szó, ugyanakkor elvetik azt, amikor a menekültek és a migránsok miatti sürgősségi helyzetet kellene kezelni.

1.4. Az EU azon képessége, hogy megfeleljen a jelenlegi és a jövőbeli kihívásoknak, éppen saját beavatkozási stratégiáinak minőségi természetétől és mennyiségi dimenziójától függ majd. A többéves pénzügyi keretről szóló vitának a funkcionalitásra kell összpontosítania – mind az előirányozott források, mind pedig a költségvetés szerkezete szempontjából –, hogy milyen fókig biztosítja az EU számára a szükséges forrásokat ahhoz, hogy a lakosság és a vállalkozások adóterheinek növelése nélkül kövesse stratégiai prioritásait, azaz azon, hogy képes-e európai szintű hozzáadott értéket biztosítani a polgárok egyenlő teherviselése mellett. Ennek az európai hozzáadott értéknek széles körű politikai egyetértésen kell alapulnia az uniós fellépés alátámasztására, hogy tényleges előnyöket biztosítson a polgárai számára.

A nagyobb európai hozzáadott értéket képviselő elemek között az EGSZB a következőket emeli ki: hozzájárulás a jelentős beruházások és az innováció finanszírozásához (Európai Stratégiai Beruházási Alap); azoknak a lehetséges előnyöknek a kiemelése, amelyek a migránsok és a menekültek a gazdaság, a munkaerőpiac és a társadalmi dinamizmus számára jelenthetnek; az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) 2014–2020-as ciklusa végrehajtásának gondos ellenőrzése; a szociális pillér megerősítése. Hasznos és szükséges lenne egy konkrét eszköz az ifjúsági munkanélküliség, a munkahelyek bizonytalansága és a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatalok (NEET) jelensége elleni küzdelem érdekében.

1.4.1. A többéves pénzügyi keret felülvizsgálatának mennyiségi szempontját illetően az EGSZB egyetért egyes rendkívül hatékonyak ítélt kiadási tételek, például a Horizont 2020, az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF), az Erasmus+, a COSME és a Wifi4EU forrásainak megemelésével, valamint az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) és az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés kiterjesztésével.

1.4.2. Az EGSZB továbbá egyetért azokkal az új előirányzatokkal, amelyek célja a migránsválság kezelése (Európai Határ- és Parti Őrség, Europol, Menekültügyi Ügynökség, a dublini közös menedéjogi rendszer, sürgősségi támogatás az EU-ban, be- és kiléptető rendszer), valamint az EU és a szomszédos országok bizonytalan politikai és gazdasági feltételeinek rendezése (partnerségi keretmegállapodások, Európai Fenntartható Fejlődési Alap, makroszintű pénzügyi támogatás, az Európai Beruházási Bank (EBB) külső finanszírozási megbízatása, a kohéziós politikához kapcsolódó támogatások technikai kiigazítása).

1.5. A többéves pénzügyi keret felülvizsgálatának minőségi szempontját illetően az EGSZB támogatja az egyszerűbb és rugalmasabb általános és ágazati pénzügyi szabályok bevezetésének célkitűzését, ezért különösen üdvözli az uniós források kedvezményezettjeire alkalmazandó adminisztratív kötelezettségek, valamint az ellenőrzés, az audit és a beszámolás egyszerűsítését.

1.5.1. A jobb forrásfelhasználás és a teljesítményalapú költségvetés-tervezés elveinek bevezetése azonban nem adhat alapot a kiadások indokolatlan csökkentésére azokban az ágazatokban vagy programokban, amelyek értékelése kevésbé egyértelmű, mint a többieké, akár azért, mert az előnyök hosszabb távon jelentkeznek, akár azért, mert nehezebben számszerűsíthetők. Ez különösen hátrányos lehet az olyan programok esetében, mint a Horizont 2020, az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz és a COSME esetében.

1.5.2. Az EGSZB támogatja egyrészt azokat az ösztönzőket, amelyek előmozdíthatják a felelősségteljes felhasználást, másrészt pedig egy megfelelő és időszerű rendszert szorgalmaz az uniós költségvetés különböző szakpolitikai területeire vonatkozó célkitűzések nyomon követésére.

1.6. A 2020 utáni időszakra szóló többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslat megvitatása kapcsán az EGSZB azt kéri, hogy mielőbb végezzék el a hatályos költségvetés eredményeinek gondos értékelését, a féldős felülvizsgálat fényében is, az elsődleges feladatok és a szükséges változtatások megvitatása mellett.

1.7. Az EGSZB fontosnak tartja, hogy a következő többéves pénzügyi keretek időtartamát az Európai Bizottság és a Parlament politikai ciklusához igazítsák. Elfogadhatónak tartja azt a javaslatot, amely szerint a többéves pénzügyi keret időtartamát 5 + 5 évben határozzák meg, egyes hosszú távú programozást igénylő tételek (különösen a kohéziós politika és a vidékfejlesztés) esetében kötelező féldős felülvizsgálattal, míg az összes többi tételre a középtávú ötéves időtartam vonatkozna, az európai választásokkal összhangban.

1.8. Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság arra irányuló törekvését, hogy új típusú saját forrásokat vezessen be, valamint azt a munkát, amelyet a saját forrásokkal foglalkozó magas szintű munkacsoport (HLGOR) végez. Ajánlatos azonban, hogy a javaslatokat, amelyeket az Európai Bizottság kidolgoz majd a saját források rendszeréről, 2017 folyamán az EGSZB megfelelő bevonása mellett vitassák meg és fogadják el a 2020 utáni többéves pénzügyi keret előkészítéséhez.

1.8.1. Ebben az összefüggésben az EGSZB fontosnak tartja, hogy az EU felvértezze magát a saját források független, átlátható és méltányos rendszerével, csökkentve ezzel a tagállamok nemzeti hozzájárulásaira alapuló rendszer hatályát, azonban anélkül, hogy – különösen a hátrányosabb helyzetű polgárok esetében – növelné az adóterheket. Az EGSZB emellett hangsúlyozza, hogy fontos küzdeni – többek között nagyobb átláthatóság révén ⁽¹⁾ – az adókijátszás, valamint a tagállamok közötti tisztességtelen adóverseny bármilyen formája ellen.

1.8.2. Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy időben készítsen becslést arról, hogy milyen költségvetési veszteséget eredményez az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése.

1.9. Az EGSZB egyetért azzal az üzenettel, miszerint az Uniónak több (és jobb) Európára van szüksége, nem pedig kevesebbre ⁽²⁾. Az EU válsága az Európa jövőjével kapcsolatos stratégiai szemlélet hiányából fakad. A válság tovább mélyülhet, ha a 2020 utáni többéves pénzügyi keret nem foglalkozik annak okaival, melyek a demokratikus deficitben, a jogállamiság hiányosságaiiban, a globalizáció veszteségeiként elkönyvelt társadalmi csoportokra és gazdasági ágazatokra gyakorolt hatásban keresendők. Az Uniónak vissza kell térnie egy ambiciózus jövőkép elfogadásához, hogy fel tudja venni a versenyt a nagy globális szereplőkkel, és ehhez egy ambiciózus és az előttünk álló kihívásoknak megfelelő többéves pénzügyi keretre van szükség.

1.10. A többéves pénzügyi keret célkitűzéseinek a tervek szerinti megvalósulása érdekében az új uniós költségvetésnek példamutatónak, hatékonynak, eredményesnek és átláthatónak kell lennie, hogy az európai közvélemény szemében hiteles legyen, és egyértelműen illusztrálja Európa előnyeit és az európai út elutasításának költségeit is.

2. Általános megjegyzések

2.1. A 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálata céljából az Európai Bizottság által javasolt csomag jogszabályi változtatásokra és 12,8 milliárd euro, a növekedésre és a foglalkoztatásra, a migrációra és a biztonságra szánt forrásnak az említett időszak végéig történő újraelosztására vonatkozik, ideértve a 2017. évi költségvetési tervezetet is. A felülvizsgálat különösen az alábbiakat tartalmazza:

- a mennyiségi részben több forrás a prioritást élvező, hatékonyabbnak ítélt programok, pl. az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) számára;
- a minőségi részben az általános és ágazati jogszabályok egyszerűsítése, valamint nagyobb rugalmasság a közösségi alapok végrehajtása terén, eredményközpontú uniós költségvetéssel.

2.2. Az EGSZB már korábban kifejtette ⁽³⁾, és ebben a véleményében is fenntartja, hogy megérti, hogy az Európai Bizottság a többéves pénzügyi kerettel kapcsolatban 2013-ban egyensúlyt ért el azáltal, hogy két ellentétes igényt összehangolt a bonyolult társadalmi, gazdasági és politikai helyzetben. Egyrészt egyes tagállamok a gazdasági és pénzügyi válság nyomán korlátozni kívánták a közpénzekre vonatkozó kötelezettségvállalásokat. Másrészt hatékonyan kezelni kellett az EU előtt álló jelentős kihívásokat, amelyek a Lisszaboni Szerződésből és az Európa 2020 stratégiából erednek.

2.3. A többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatára olyan időpontban kerül sor, amikor a helyzet bizonyos tekintetben változott 2013 óta. Az EU továbbra is nehéz helyzetben van, mivel a pénzügyi és gazdasági válság egyes tagállamokban továbbra is erősen érezteti hatását, különösen az alacsony és közepes jövedelműek esetében, és mivel magára a válságra továbbra sincs közösségi szintű, közös válasz. Ehhez azonban mára újabb társadalmi, politikai és intézményi jellegű aggodalmak is társultak, beleértve az Európán a közelmúltban végigsöprő terrortámadásokat.

2.3.1. Először is, egyre nő a háborúk, valamint az afrikai és közel-keleti szegénység miatt Európába induló migránsok és menekültek áradata, ami aggodalmat kelt az európai közvéleményben, mindenekelőtt az első hatásokat elszenvedő földközi-tengeri és balkáni országokban, valamint a célországokban, ahol elő kellene segíteni az integrációjukat.

⁽¹⁾ Az EGSZB véleménye az állami adórendszerek átláthatóságáról (országokénti jelentéstétel), (HL C 487., 2016.12.28., 62. o.).

⁽²⁾ „...úgy, hogy a szubszidiaritás iránytűje a több és jobb Európa irányába mutasson” – Az európai egység hiányából fakadó költségek naprakész elemzése című EGSZB-velemény (HL C 351., 2012.11.15., 36. o.).

⁽³⁾ Az EGSZB véleménye: Javaslat tanácsi rendeletre a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről (HL C 229., 2012.7.31., 32. o.).

2.3.2. Másodszor, sokan kételkednek a politika – következésképpen a tagállamok és az EU – abbéli képességeiben is, hogy fenn tudja-e tartani a gazdasági jólétet és a társadalmi kohéziót⁽⁴⁾, ebből következően tágabb teret kérnek a nemzeti kormányok számára – éppen egy olyan történelmi időszakban, amikor az EU-nak inkább globális szereplőként kellene fellépnie.

2.3.3. Harmadszor, az Egyesült Királyság EU-ból való kilépéséről rendezett népszavazás, az ún. brexit világgossá tette, hogy az EU nem magától értetődő és visszafordíthatatlan választás. Ráadásul az Uniót elhagyni készülő tagállam miatt kialakult helyzet eddig nem látott intézményi és pénzügyi problémákat hozott felszínre a többéves pénzügyi kerettel kapcsolatban.

2.4. Ebben a gyorsan változó környezetben a többéves pénzügyi keret hatékonyságának értékelését teljes mértékben a közösségi jog alapelvei alapján kell elvégezni, ezen belül figyelembe véve azt, hogy a Lisszaboni Szerződés 3. cikkének értelmében a tagállamok megfelelő életkörülményeket biztosítanak az uniós polgárok számára jólétük tiszteletben tartása mellett⁽⁵⁾, illetve hogy az EUMSZ 311. cikke értelmében „az Unió gondoskodik a céljai eléréséhez és politikái megvalósításához szükséges eszközökről”.

2.5. Az, hogy az EU mennyiben tud megfelelni a jelenlegi és a jövőbeli kihívásoknak, nagyban függ intervenciók stratégiáinak minőségétől és mennyiségi dimenziójától. Meg kell érteni, hogy mely területeken érdemesebb költeni a növekedési és foglalkoztatási célok elérése és az új kihívásokra adandó válaszok megtalálása érdekében; hogy a kiadások mely formája a leghatékonyabb; milyen módon végezhető komoly és nem merőben formai értékelés a beruházásokról; végül pedig, hogyan célszerű kommunikálni az európai intézmények tevékenységét olyan környezetben, amelyre a polgárok széleskörű bizalmatlansága jellemző⁽⁶⁾.

2.6. A fenti okok miatt elmondható, hogy bár érteni véljük a Bizottság az irányú erőfeszítéseit, hogy javaslatot tegyen a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatára, a javasolt keret teljes mértékben alkalmatlan arra, hogy megfeleljen az EU előtt álló kihívásoknak és az EU prioritásainak.

3. Részletes megjegyzések

3.1. A többéves pénzügyi keret felülvizsgálatának minőségi részét illetően az EGSZB egyetért azzal a célkitűzéssel, hogy egyszerűbb általános és ágazati pénzügyi szabályokat kell megállapítani, és ezért különösen pozitívan értékeli a közösségi források kedvezményezettjeire, az ellenőrzésekre, az auditokra és a jelentéstételre vonatkozó adminisztratív előírások egyszerűsítését.

3.2. Az EGSZB ugyanakkor úgy véli, hogy a jobb forrásfelhasználás és a teljesítményalapú költségvetés-tervezés elveinek bevezetése nem adhat alapot a kiadások indokolatlan csökkentésére azokban az ágazatokban vagy programokban, amelyek értékelése kevésbé egyértelmű, mint a többieké, akár azért, mert az előnyök hosszabb távon jelentkeznek, akár azért, mert nehezebben számszerűsíthetők. Ez különösen negatívan hathat olyan programokra, mint a Horizont 2020, az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) és a COSME.

3.2.1. Az EGSZB támogatja egyrészt azokat az ösztönzőket, amelyek előmozdíthatják a felelősségteljes és hatékony felhasználást, másrészt pedig egy megfelelő és időszertű rendszert szorgalmaz az uniós költségvetés különböző szakpolitikai területeire vonatkozó célkitűzések nyomon követésére.

3.3. Ez azonban önmagában nem tűnik elegendőnek ahhoz, hogy a növekedés, a foglalkoztatás és a szociális pillér fellendítésével konkrét választ lehessen adni az egyre növekvő gazdasági, társadalmi és politikai aggodalmakra. Különösen igaz ez azokra a forráshiányos területekre, ahol az uniós költségvetés hozzáadott értékkel rendelkezik az egyes tagállamok által bevezethető szakpolitikai intézkedésekkel szemben.

3.4. Amint azt az EGSZB korábbi véleményeiben is megerősítettük, az EU előtt álló kihívások nem csupán kívánatosak, hanem kifejezetten szükségessé teszik a közösségi költségvetés mértékének növelését⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Az európai polgároknak csupán harmada bízik az EU-ban és annak intézményeiben. Európai Bizottság, Public Opinion in the European Union – Standard Eurobarometer 85, 2016. május.

<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>

⁽⁵⁾ „Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása...”

⁽⁶⁾ A 2014–2020-as időszakra szóló többéves pénzügyi keret félidős értékelése/felülvizsgálata. Eredményközpontú uniós költségvetés (SWD(2016) 299 final).

⁽⁷⁾ Az EGSZB véleménye: A 2014–2020-as többéves pénzügyi keret félidős értékelése (HL C 229., 2012.7.31., 32. o.).

3.5. E feladatok megoldása elsődleges ahhoz, hogy erőteljes támogatást és ösztönzést lehessen nyújtani mind a köz-, mind a magánberuházások számára. 2014-ben a beruházások szintje 15 %-kal maradt el a nagy pénzügyi és gazdasági válságot közvetlenül megelőző, 2007-es adatokhoz képest, amely a legmagasabb csúcshoz képest 430 milliárdos, míg az utóbbi évek átlagához képest kb. 300 milliárdos csökkenést jelent; ráadásul e csökkenés 75 %-a mindössze öt tagállamnak (Spanyolország, Olaszország, Görögország, az Egyesült Királyság és Franciaország) tulajdonítható⁽⁸⁾.

3.6. A hiányzó beruházások közvetett pótlása céljából az Európai Bizottság javasolta és létre is hozta az ESBA-t, melynek az EBB révén mozgósítania kellene a közösséget kiegészítő magánforrásokat. E program értékelése attól függ, hogy mennyiben képes további projekteket támogatni azokon túl, amelyeket egyébként is megfinanszíroztak volna. Az első elemzések azt mutatják, hogy az ESBA projektjeinek nagy része jelentős mértékben hasonlít az EBB által általában – elsősorban a fejlettebb régiókban – finanszírozott projektekre⁽⁹⁾. Az EGSZB kéri, hogy fektessenek nagyobb hangsúlyt a valóban innovatív, kockázati és más úton nem finanszírozható projektekre, amelyek tényleges gazdasági és foglalkoztatási növekedést képesek garantálni az EU-ban.

3.7. A migráns- és menekültválság nem egyszerűen a befogadásra irányuló kötelezettségről szól. Az EU által biztosított forrásokat részben arra kell fordítani, hogy a félelmetek tápláló belső biztonsági kockázatokat lehetőségekké alakítsuk, és kiaknázzuk a gazdaság, a munkaerőpiac és a társadalmi dinamizmusok számára jelentkező lehetséges előnyöket. Az EGSZB az Európai Parlamenttel⁽¹⁰⁾ egyetértve úgy véli, hogy a 3. (Biztonság és uniós polgárság) és 4. (Globális Európa) cím keretében – különösen a menekültválságra és a külső támogatásokra – előirányzott források elképzelhető, hogy nem lesznek elegendők a következő hónapokban és években, ezért kéri a kiadási korlátok felfelé történő módosítását.

3.7.1. Az EGSZB ezzel összefüggésben az EU-n belüli szolidaritás válságára is figyelmeztet, mellyel foglalkozni kell, és meg kell oldani. Elfogadhatatlan, hogy bizonyos tagállamok elfogadják a szolidaritás elvét akkor, amikor a 2014–2020-ra szóló többéves pénzügyi keret forrásainak felosztásáról van szó, ugyanakkor tagadják azt, amikor a menekültek és migránsok okozta vészhelyzetet kell kezelni.

3.8. Az Európa 2020 stratégia és célkitűzései középpontjában az Európai Strukturális és Befektetési Alapok állnak, amelynek költségvetése a 2014–2020 közötti programozási időszakra 454 milliárd euro. Az Alapok az EU fő befektetési eszközeként a társadalmi és területi kohézió növelése révén hozzájárulhatnak a gazdasági növekedéshez és új, minőségi munkahelyek teremtéséhez. A programozási időszak elindulása után annak végrehajtását az európai intézményeknek kell ellenőrizniük és folyamatosan nyomon követniük, mert csak így garantálható azoknak a várt eredményeknek az elérése, amelyekben az Európai Bizottság, a tagállamok és a régiók megállapodtak. Ehhez szükség van az EGSZB-ben képviselt civil társadalmi szervezetek és szociális partnerek körülmények közötti bevonására.

3.9. Az ifjúsági munkanélküliség (a gazdaságilag aktív népesség mintegy 20 %-a, bár a tagállamok között jelentős különbségek tapasztalhatók⁽¹¹⁾), a bizonytalan foglalkoztatás és a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatalok jelensége (NEET-fiatalok, a 20 és 34 év közötti korosztály 19 %-a⁽¹²⁾) továbbra is elfogadhatatlanul magas, ami amellet, hogy hátrányos az érintettek saját végzettségi szintjére, általában árt az európai humán tőkének is. Ennek kezeléséhez az Európai Szociális Alap keretében meg kell erősíteni és jelentősebb forrásokkal kell finanszírozni az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezést, oly módon, hogy meg kell emelni az 1B (Szociális és területi kohézió) fejezetben előirányzott kiadási korlátokat.

3.10. Végül pedig rendezni kell az elmaradt teljesítések kérdését. A finanszírozási kötelezettségvállalások és a tagállamok felé megvalósult kifizetések között az elmúlt években kialakult szakadék 2014 végére közel 25 milliárd euróra nőtt, amelyet 2016 végéig el kell kezdeni lefaragni. Az elmaradt teljesítések negatív hatása az EU költségvetésének minden kedvezményezettjét érinti, ideértve a vállalatokat, a kutatási intézeteket és a helyi hatóságokat is. Tekintettel az európai GDP-hez képest már önmagában nagyon korlátozott költségvetésre, biztosítani kell, hogy legalább a vállalt kötelezettségek kifizetése idejében megtörténjen, és minden megfelelő intézkedést meg kell hozni annak elkerülése érdekében, hogy ez a helyzet a következő többéves pénzügyi keret időszakára is áthúzódjon vagy akkor újra kialakuljon.

⁽⁸⁾ Európai Bizottság – Európai Beruházási Bank. *Why does the EU need an investment plan?* („Miért van szüksége az EU-nak beruházási tervre?”), 2015.

⁽⁹⁾ Claeyns, G.; Leandro, A. *Assessing the Juncker Plan after one year*, [„A Juncker-terv értékelése egy év elteltével”] Bruegel.org, 2016. május.

⁽¹⁰⁾ Az Európai Parlament 2016. július 6-i állásfoglalása a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret választások utáni felülvizsgálatának előkészítéséről: a Parlament észrevételei a Bizottság javaslatát megelőzően (P8_TA-PROV(2016)0309).

⁽¹¹⁾ Eurostat, Statisztika a munkanélküliségről (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics).

⁽¹²⁾ Eurostat, Statisztika a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatalokról (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training).

3.11. Az EGSZB tehát egyetért egyes rendkívül hatékonyak ítélt kiadási tételek, például a Horizont 2020, CEF-Közlekedés, Erasmus+, COSME és Wifi4EU forrásainak megemelésével, valamint az ESBA és az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés kiterjesztésével.

3.11.1. Az EGSZB továbbá egyetért azokkal az új előirányzatokkal, amelyek célja a migránsválság kezelése (Európai Határ- és Parti Őrség, Europol, Menekültügyi Ügynökség, a dublini közös menedéjogi rendszer, sürgősségi támogatás az EU-ban, be- és kiléptető rendszer), valamint az EU és a szomszédos országok bizonytalan politikai és gazdasági feltételeinek rendezése (partnerségi keretmegállapodások, Európai Fenntartható Fejlődési Alap, makroszintű pénzügyi támogatás, az EBB külső finanszírozási megbízatása, a kohéziós politikához kapcsolódó támogatások technikai kiigazítása).

4. A 2020 utáni időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret

4.1. Az Európai Bizottság 2018. január 1-ig nyújtja be a 2020 utáni időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló javaslatát. Az EGSZB azt kéri, hogy mielőbb végezzék el a hatályos költségvetés eredményeinek gondos értékelését, a félidős felülvizsgálat fényében is, megvitatva az elsődleges feladatokat és a szükséges változtatásokat. A cél az, hogy a többéves pénzügyi keret megfeleljen az EU hosszú távú prioritásainak és kihívásainak.

4.2. Az EU válsága az Európa jövőjére vonatkozó, közösségi szintű stratégiai elképzelés hiányának tudható be. A válság tovább mélyülhet, ha a 2020 utáni többéves pénzügyi keret nem foglalkozik annak okaival, melyek a demokratikus deficitben, a jogállamiság hiányosságaiban, a globalizáció veszteseiként elkönyvelt társadalmi csoportokra és gazdasági ágazatokra gyakorolt hatásban keresendők. Ha az EU költségvetési szabályai csökkentették a tagállamok önálló mozgásterét – bizonytalanságot teremtve a munkaerőpiacon és a jóléti rendszerben –, a jelen pillanatig nem hoztak létre közösségi szintű szociális védőhálót az uniós polgárok számára, sem pedig egy valóban innovatív és versenyképes európai gazdasági rendszert, mely fel tudja venni a versenyt a globális kihívásokkal⁽¹³⁾.

4.3. Alapvetően fontos tehát, hogy az új többéves pénzügyi keretben nagyobb figyelmet és új erőforrásokat kell fordítani az alábbi, az EU léte szempontjából is meghatározó, fő európai stratégiai prioritásokra:

- a növekedés és a foglalkoztatás – különösen a fiatalok foglalkoztatásának – ösztönzése, főként az informatikai és telekommunikációs fejlődés révén létrejött új foglalkozások terén (kezdve a dolgok internetével és az Ipar 4.0-val),
- megfelelő átképzési alapok létrehozása a termelési rendszerben és a munkaerőpiacon tapasztalható, az új technológiák okozta, mélyreható változások kezelésére, amelyek új foglalkozások kialakulását és mások eltűnését okozzák,
- a beruházások – gazdasági és pénzügyi válság okozta – hiányának megszüntetése, valamint a válság továbbra is meglévő hatásainak a kezelése, különösen a közepes és alacsony jövedelműek esetében, akiket erőteljesebben sújtottak az euróövezet országaiban bevezetett megszorító politikák,
- a környezeti fenntarthatóság, többek között az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye keretében létrejött Párizsi Megállapodáshoz kapcsolódva, a közös agrárpolitika (KAP) forrásainak jobb felhasználása révén; továbbá a gazdaság folyamatos dekarbonizációja által érintett munkavállalók és foglalkozások átcsoportosításának szükségessége,
- az Egyesült Királyság EU-ból való kilépésének lefolytatása oly módon, hogy az ne tegyen kárt más tagállamok gazdaságában és az európai polgárok elhelyezkedési lehetőségeiben;
- külső fejlesztési segítségnyújtás a szomszédos és olyan országoknak, amelyek referenciapontként és globális szereplőként tekintenek Európára.

⁽¹³⁾ P. De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?*, CEPS, 2016. október.

4.4. A többéves pénzügyi keret időtartamának reformját illetően az EGSZB – az Európai Parlamenttel⁽¹⁴⁾ egyetértve – fontosnak tartja, hogy azt az Európai Bizottság és a Parlament politikai ciklusához igazítsák, oly módon, hogy a közösségi költségvetés prioritásai álljanak az európai választási kampányban folytatott viták középpontjában. Elfogadhatónak tartja azt a javaslatot, amely szerint a többéves pénzügyi keret időtartamát 5 + 5 évben határozzák meg, egyes hosszú távú programozást igénylő tételek (különösen a kohéziós politika és a vidékfejlesztés) esetében kötelező féldős felülvizsgálattal, míg az összes többi tételre a középtávú öt éves időtartam vonatkozna, az európai választásokkal összhangban.

4.5. Az Európai Bizottságnak sürgősen ki kell dolgoznia az arra vonatkozó részletes becsléseket – a 2020 utáni többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslat okán is –, hogy a brexit milyen hatással lesz az EU kiadásaira és bevételeire⁽¹⁵⁾.

4.6. Ezenkívül az euróövezeten belül olyan költségvetést kell kidolgozni, amely alkalmas az eurót bevezető tagállamok speciális problémáinak kezelésére. Emlékeztetve az EGSZB korábbi javaslatára, el kell indulnunk „az euróövezet megfelelő saját költségvetése felé, közösen elfogadott szabályokkal; ez az egyetlen módja annak, hogy lépéseket tegyünk egy közös fiskális politika felé és tompítsunk minden olyan sokkot, mely a jövőben előfordulhat”⁽¹⁶⁾.

4.7. A bevételi oldalt tekintve az új többéves pénzügyi keretnek tekintetbe kell vennie a Mario Monti elnökletével működő, saját forrásokkal foglalkozó magas szintű munkacsoport (HLGOR) által kidolgozott javaslatokat; a csoport végleges jelentése, és azzal együtt az Európai Bizottság erről szóló jogalkotási javaslatának elkészülte 2016 végére várható.

4.7.1. Az EGSZB különösen fontosnak tartja, hogy az új költségvetésben a jól célzott és fenntartható saját források túlsúlyban legyenek a nemzeti hozzájárulásokkal szemben, mivel ez utóbbiak a „méltányos megtérülés” elhibázott elvét erősítik. E célból az EGSZB megerősíti korábbi véleményeiben⁽¹⁷⁾ kifejtett álláspontját, miszerint támogatja az Európai Bizottság saját forrásokra vonatkozó javaslatát, amelyek bevétele a tagállamokat elkerülve, közvetlenül az EU költségvetésébe érkezne. Az új rendszerrel el kell kerülni az adóterhek növelését, különösen a leginkább hátrányos helyzetű polgárok és a kis- és középvállalkozások esetében.

4.7.2. Az EU-n belül az adózás átláthatósága, az adókijátszás elleni küzdelem, valamint a munkahelyteremtés, a beruházások és a kereskedelem növelése érdekében meg kell határozni egy közös összevont társaságiadó-alapot (KÖTA).

4.8. Az EGSZB egyetért azzal az üzenettel, miszerint az Uniónak több (és jobb) Európára van szüksége, nem pedig kevesebbre. A többéves pénzügyi keret célkitűzéseinek a tervek szerinti megvalósulása érdekében az új uniós költségvetésnek példamutatónak, hatékornak, eredményesnek és átláthatónak kell lennie, hogy az európai közvélemény szemében hiteles legyen, és egyértelműen illusztrálja Európa előnyeit és az európai út elutasításának költségeit is.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽¹⁴⁾ Lásd a 10. lábjegyzetet.

⁽¹⁵⁾ Az Institute for Fiscal Studies vélekedése szerint az Egyesült Királyság átlagos éves nettó hozzájárulása az EU költségvetéséhez mintegy 8 milliárd euro. Vö.: Institute for Fiscal Studies, 2016, The Budget of the EU: a guide. IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

⁽¹⁶⁾ Az EGSZB véleménye a következő európai jogalkotási ciklusról: A gazdasági és monetáris unió megvalósítása – Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság javaslatai a következő európai jogalkotási ciklusra (HL C 451., 2014.12.16., 10. o.).

⁽¹⁷⁾ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Az uniós költségvetés felülvizsgálata (HL C 248., 2011.8.25., 75. o.).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat tanácsi irányelvre a 2016/1164/EU irányelvnek a harmadik országokat érintő hibrid struktúrákat alkalmazó adókikerülési módszerek tekintetében történő módosításáról

(COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS))

(2017/C 075/13)

Főelőadó: **Mihai IVAȘCU**

Felkérés:	Tanács, 2016.11.21.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 115. cikke
Illetékes szekció:	„Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	176/1/4
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) értékeli az Európai Bizottság agresszív adótervezés terén – többek között az adókikerülés elleni irányelv⁽¹⁾ formájában – tett folyamatos erőfeszítéseit, mely irányelv jól illeszkedik az OECD BEPS-projektjébe⁽²⁾, és megfelel az európai érdekeknek, például a civil társadalom, a tagállamok és az Európai Parlament kérésének is.

1.2. Jóllehet – miként azt az OECD is megállapította – a hibrid struktúrák hatásainak pontos gazdasági elemzését nehéz elvégezni, az EGSZB úgy véli, hogy a 2016/1164/EU irányelvnek a harmadik országokat érintő hibrid struktúrákat alkalmazó adókikerülési módszerek tekintetében történő módosításáról szóló tanácsi irányelvre (a továbbiakban: az irányelv) tett javaslat⁽³⁾ elfogadása minden bizonnyal valamennyi tagállamban jelentősen növelni fogja a társaságiadó-bevételt.

1.3. Az EGSZB úgy véli, hogy csak akkor aknázható ki a szóban forgó irányelvben rejlő összes lehetőség, ha a harmadik országokban szintén hasonló szabályokat hajtanak végre. A hatékony végrehajtás szempontjából óriási jelentőséggel bír a globális adópolitikán belüli egyenlő és tisztességes feltételek megléte. Az egységes piac e nélkül veszítene vonzerejéből a kevésbé szabályozott piacok javára, miközben az irányelv pozitív hatása minimálisra csökkenne.

1.4. Az EGSZB egyetért azzal, hogy az eltérésekkel csak akkor kell foglalkozni, ha a kapcsolt vállalkozások egyike szavazati jog, tőkerészesedés vagy nyereségrészesedésre való jogosultság formájában szerzett 50 százalékos vagy annál nagyobb részesedése révén tényleges ellenőrzést gyakorol a többi kapcsolt vállalkozás fölött.

1.5. A bizottság úgy véli, hogy különleges figyelmet kell szentelni az olyan importált adókikerülési módszereknek, amelyek alááshatják a hibrid struktúrák felszámolását célzó szabályok hatékonyságát, valamint úgy véli, hogy további pontosításra van szükség annak érdekében, hogy valamennyi tagállamban biztosítsák a következetes végrehajtást.

1.6. Az eltérő adójogrendszerekben alkalmazott különböző adóelszámolási időszakokat illetően az EGSZB egyetért azzal, hogy az ütemezési eltérések nem okozhatnak különbségeket az adóeredményekben. Ugyanakkor az adófizetőknek mindkét adójogrendszerben ésszerű időn belül be kell jelenteniük a kifizetést.

1.7. Annak ellenére, hogy támogatja a hibrid struktúrákkal kapcsolatos jelenlegi megközelítést, az EGSZB úgy véli, hogy a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk a hibrid struktúrákat alkalmazó adókikerülési gyakorlatok okait, meg kell szüntetniük az esetleges kiskapukat és meg kell akadályozniuk az agresszív adótervezést is ahelyett, hogy csak az adóbevételek megszerzésére törekednének.

⁽¹⁾ COM(2016) 26 final

⁽²⁾ Az adóalap-erőzítő és a nyereségátcsoportosítás (BEPS) olyan adókikerülési stratégiákra utal, amelyek az adózási szabályok terén meglévő hézagokat és eltéréseket a nyereség adómentes vagy alacsony adómértékű joghatóságokba történő mesterséges átcsoportosítására használják (<http://www.oecd.org/ctp/beeps/>).

⁽³⁾ COM(2016) 687 final

1.8. Az EGSZB azt ajánlja, hogy minden tagállam vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy szankciókat vezessenek be és alkalmazzanak a hibrid struktúrákat alkalmazó adókikerülési gyakorlatokból hasznot húzó adófizetőkkel szemben annak érdekében, hogy megakadályozzák és/vagy kezeljék az ilyen gyakorlatokat.

1.9. Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság kezdjen el kidolgozni egy átfogó jelentést, amely bemutatja az irányelv végrehajtásának helyzetét az összes tagállamban, valamint globális áttekintést nyújt a hibrid struktúrákat alkalmazó adókikerülési gyakorlatokról.

1.10. Az EGSZB úgy véli, hogy a tagállamoknak meg kell osztaniuk az ezzel kapcsolatos információkat és bevált gyakorlatokat annak érdekében, hogy felgyorsítsák a folyamatot és biztosítsák az egységes végrehajtást.

2. A vélemény háttere, a tárgyalat jogalkotási javaslat áttekintése

2.1. 2016 januárjában az Európai Bizottság benyújtott egy adókikerülés elleni intézkedéscsomagot, amely a vállalatok igazságosabb és hatékonyabb adózására vonatkozó program részét képezi ⁽⁴⁾. Az intézkedéscsomag konkrét intézkedéseket tartalmaz az agresszív adótervezés megelőzésére, az adózással kapcsolatos átláthatóság fokozására és egyenlő versenyfeltételek teremtésére az összes uniós vállalkozás számára.

2.2. Az intézkedéscsomag az alábbiakat foglalja magában: egy bevezető közleményt ⁽⁵⁾, amely az agresszív adótervezés elleni küzdelem politikai, gazdasági és nemzetközi hátterét részletezi, valamint az alábbi főbb eszközöket: az adókikerülés elleni küzdelemről szóló irányelv ⁽⁶⁾, a közigazgatási együttműködésről szóló irányelvet módosító irányelv ⁽⁷⁾ (DAC), az adóegyezményekről szóló bizottsági ajánlás ⁽⁸⁾, valamint az EU-nak az adóügyi kormányzás terén harmadik országokkal folytatott együttműködéssel kapcsolatos külügyi stratégiájáról szóló közlemény ⁽⁹⁾.

2.3. Az ECOFIN Tanács 2016. július 12-én kiadott egy nyilatkozatot a hibrid struktúrákról, amelyben arra kérte az Európai Bizottságot, hogy nyújtson be egy javaslatot a harmadik országok bevonásával megvalósított hibrid struktúrákat alkalmazó adókikerülési gyakorlatokkal kapcsolatos szabályokról, amelyek összhangban vannak az adóalap-erózió és a nyereségátcsoportosítás elleni cselekvési terv 2. fellépéséről szóló OECD-jelentésben megfogalmazott ajánlások szabályaival, és azoknál nem kevésbé hatékonyak. A legtöbb tagállam elkötelezte magát ezen ajánlások végrehajtása mellett.

2.4. Az irányelv az adókikerülés elleni küzdelemről szóló irányelvet módosítja, valamint annak a csomagnak a részét képezi, amely magában foglalja a közös összevont társaságiadó-alapra (KÖTA) irányuló javaslatot és a közös társaságiadó-alapra (KTA) irányuló javaslatot, valamint az ezen irányelvben foglalt szabályoknak megfelelő, hibrid struktúrákat alkalmazó adókikerülési gyakorlatokra vonatkozó, e javaslatokkal kapcsolatos szabályokat.

2.5. A tagállamok támogatására és az ECOFIN Tanács ezzel kapcsolatos nyilatkozataira tekintettel az Európai Bizottság javaslatot dolgozott ki a 2016/1164/EU irányelvnek a harmadik országok bevonásával megvalósított olyan hibrid struktúrákkal kapcsolatos módosításáról, mint a hibrid állandó telephelyet igénybe vevő adókikerülési módszerek, a hibrid áthelyezések, az importált adókikerülési módszerek és a kettős adóügyi illetőségen alapuló adókikerülési módszerek.

2.6. Tekintve, hogy az iránymutatások nem lehetnek kötelező érvényűek a tagállamok számára, kötelező erejű szabályokat kell elfogadni annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok hatékonyan kezeljék ezen adókikerülési módszereket. A tagállamok független fellépései csak fokoznák a belső piac széttagoltságát, lehetővé tennék az eltérések fennmaradását, és akadályoznák jelentős mennyiségű adó behajtását.

2.7. A Bizottság javaslatának célja, hogy kezelje azokat az adókikerülési módszereket, amelyek egy adott pénzügyi eszköz vagy gazdálkodó szervezet jogi megítélésének tagállamonkénti eltéréseiből adódnak. Ezenfelül e javaslat az állandó telephelyként való kereskedelmi jelenlét kezelésének eltérő szabályozásából adódó adókikerülési módszerekkel is foglalkozik. Az e javaslatban foglalt szabályok értelmében a tagállamok – az adott esetnek megfelelően – kötelesek lesznek megtagadni a kifizetések adófizető általi levonását vagy előírni az adófizető számára, hogy a kifizetéseket vagy a nyereséget beszámítsa az adóalapjába.

2.8. Végezetül ez az irányelv nem vonja maga után a teljes harmonizációt, az csupán a hibrid struktúrákat alkalmazó adókikerülési módszereket használó agresszív adótervezés kezelésére szorítkozik: csak azokkal a helyzetekkel foglalkozik, ahol az egyik államban anélkül vonják le a jövedelmet, hogy a másikban azt beszámítanák az adóalapba, illetve a jövedelmet nem adóztatják meg az egyik államban, és a másik államban sem számítják be az adóalapba, valamint csak a kettős adózással kapcsolatos eseteket orvosolja.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en

⁽⁵⁾ COM(2016) 23 final

⁽⁶⁾ COM(2016) 26 final

⁽⁷⁾ COM(2016) 25 final

⁽⁸⁾ C(2016) 271 final

⁽⁹⁾ COM(2016) 24 final

3. Általános megjegyzések

3.1. Az EGSZB elismeri, hogy a jelenlegi társaságiadó-rendszereket az elmúlt időszak gazdasági körülményeinek megfelelően alakították ki, amikor a vállalkozások fizikailag és jogilag a helyi piacokhoz kapcsolódtak. Mivel ez többé már nem általános érvényű, az adózási keretrendszert hozzá kell igazítani a nemzetközi környezethez és a jelenlegi kihívásokhoz.

3.2. Az EGSZB értékeli a Bizottság e téren – többek között az adókikerülés elleni irányelv formájában – tett folyamatos erőfeszítéseit, mely irányelv jól illeszkedik az OECD BEPS-projektjébe és megfelel az európai érdekeltek, például a civil társadalom, a tagállamok és az Európai Parlament kérésének is.

3.3. Az EGSZB támogatja az OECD és a G20-ak adóalap-erózióval és nyereségátcsoportosítással kapcsolatos következtetéseit és a szóban forgó irányelv révén bevezetett rendelkezéseket.

3.4. Az EGSZB elismeri, hogy a javaslat az adóalap-erózió és a nyereségátcsoportosítás elleni cselekvési terv 2. fellépéséről szóló OECD-jelentésben⁽¹⁰⁾ azonosított hibrid struktúrákat alkalmazó adókikerülési gyakorlatok leküzdésére irányul, és nem foglalkozik az olyan esetekkel, ahol az alacsony adókulcsoknak köszönhetően vagy az adott joghatóság sajátos adórendszere miatt kevés adót fizetnek vagy egyáltalán nem fizetnek adót.

3.5. A hibrid struktúrákat alkalmazó adókikerülési gyakorlatok azon multinacionális vállalatok által széles körben használt agresszív adótervezési módszerek közé tartoznak, amelyek számos országban – lehet szó akár uniós tagállamról, akár harmadik országról – rendelkeznek jogi vagy kereskedelmi kirendeltséggel. Mivel a 2016/1164/EU tanácsi irányelv jelenleg kizárólag a tagállami szinten megnyilvánuló hibrid struktúrákkal foglalkozik, az EGSZB egyetért azzal, hogy pusztán az egységes piac védelme céljából azt módosítani kell, és konkrét szabályokat kell belefoglalni azokra az esetekre nézve, amikor harmadik országok is érintettek. Az EGSZB azonban rámutat, hogy az Unióban alkalmazandó szabályok attól függenek, hogy az adott harmadik ország a konkrét helyzetben alkalmaz-e vagy sem hibrid struktúrákra vonatkozó szabályokat.

3.6. Az EGSZB már rámutatott, hogy az agresszív adótervezés a tagállamokban évi 50–70 milliárd euróval csökkenti az adóalapot⁽¹¹⁾, amelyért a hibrid struktúrák döntő mértékben felelősek, és azok jelentősen kedvezőtlenül befolyásolják az adóbevételeket, valamint a versenyt, a méltányosságot és az átláthatóságot. Jóllehet – miként azt az OECD is megállapította – a hibrid struktúrák hatásainak pontos gazdasági elemzését nehéz elvégezni, az EGSZB úgy véli, hogy az irányelv elfogadása minden tagállamban jelentősen növelni fogja a társaságiadó-bevételt.

3.7. E javaslat tekintetében semmilyen hatásvizsgálatot nem végeztek az általa módosítani kívánt irányelvet illetően, köszönhetően annak, hogy szorosan összekapcsolódik az OECD átfogó BEPS-jelentésével, a fontos elemzéseket tartalmazó bizottsági szolgálati munkadokumentummal⁽¹²⁾, a már lefolytatott konzultációkkal, valamint a tanácsi nyilatkozatban megfogalmazott, arra irányuló kéréssel, hogy 2016 októberéig terjesszék elő ezt az irányelvet. A tagállamok kötelesek elfogadni azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek legkésőbb 2018. december 31-ig megfeleljenek, és azokról tájékoztatniuk kell az Európai Bizottságot. Az EGSZB egyetért azzal, hogy jelenleg nincs szükség hatásvizsgálatra.

3.8. Arra kérték az Európai Bizottságot, hogy ezen irányelv hatálybalépésétől számított négy év elteltével értékelje az irányelv végrehajtását, és arról nyújtson be jelentést a Tanácshoz. Az EGSZB azonban azt javasolja, hogy a Bizottság évente értékelje a végrehajtás állását, és a végrehajtás értékeléséről a javasolt határidőt követően egy évvel nyújtson be jelentést a Tanácshoz. E végrehajtás értékeléséről szóló jelentésnek tartalmaznia kell egy elemzést a jogszabály tagállamokon belüli végrehajtásának állásáról, valamint egy átfogó elemzést egyrésztől azokról a harmadik országokról, amelyek már végrehajtották vagy épp végrehajtják az OECD BEPS-jelentésében foglalt rendelkezéseket, másrésztől az uniós egységes piac globális szintén elfoglalt helyzetéről. Ezenfelül az EGSZB azt ajánlja a Bizottságnak, hogy a jelentésbe foglaljon bele minden, nemzeti jogszabályi kerettel kapcsolatos zavart, értve ezalatt más adózási, kereskedelmi vagy szabályozási következményeket, amennyiben ilyen helyzetek adódnak.

3.9. Az EGSZB azt ajánlja a Bizottságnak, hogy a végrehajtás értékelését követően dolgozzon ki egy átfogó hatásvizsgálatot az irányelv egységes piacra gyakorolt hatásairól. Ezt az elemzést haladéktalanul el kell végezni, mihelyt a tagállamok rendelkezésre bocsátották a szükséges adatokat.

⁽¹⁰⁾ <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>

⁽¹¹⁾ HL C 264., 2011.7.20., 93. o.

⁽¹²⁾ SWD(2016) 345 final

4. Részletes megjegyzések

4.1. Ezen irányelv bevezeti a kapcsolt vállalkozások átfogó fogalommeghatározását, amely magában foglalja azokat a gazdálkodó szervezeteket, amelyek ugyanazon, pénzügyi beszámoló készítésekor összevont alapon kezelendő vállalatcsoporthoz tartozik, mint az adózó, valamint az olyan vállalkozásokat, amelyek ügyvezetésében az adózónak jelentős befolyása van, illetve amelyeknek jelentős befolyása van az adózó ügyvezetésében. Az EGSZB egyetért azzal, hogy csak akkor kell foglalkozni az eltérésekkel, ha a kapcsolt vállalkozások egyike tényleges ellenőrzést gyakorol a többi kapcsolt vállalkozás fölött.

4.2. Az EGSZB támogatja az irányelv által bevezetett további szabályokat. A hatékony végrehajtás szempontjából azonban óriási jelentőséggel bír a globális adópolitikán belüli egyenlő és tisztességes feltételek megléte. Az egységes piac nélkül veszítene vonzerejéből a kevésbé szabályozott piacok javára.

4.3. Az EGSZB úgy véli, hogy a hibrid struktúrák elérhetősége esetén a hazai beruházásokkal szemben kétségtelenül előnyt élveznek a határon átnyúló beruházások, ami nyilvánvalóan az egységes piac torzulásához vezet.

4.4. A Tanács 2018. december 31-i határidőt javasolt, ameddig a tagállamoknak az irányelvet be kellene építeniük jogszabályi keretükbe. Az EGSZB ésszerűnek tartja ezt a határidőt, de azt tanácsolja, hogy körültekintően kísérjék figyelemmel a végrehajtás folyamatát, hogy a javasolt határidőre minden tagállam megvalósítsa az irányelv célját. Ha az intézkedéseket nem következetesen hajtják végre, az uniós szinten komoly károkat okozhat a vállalkozások versenyképességében.

4.5. Tekintve, hogy az adóalap-erózió és a nyereségátcsoportosítás elleni cselekvési terv egy konszenzussal elfogadott megállapodás, amely nem tartalmaz kötelező erejű rendelkezéseket, és mivel nem minden uniós tagállam tagja az OECD-nek, az EGSZB értékeli az OECD tagsággal nem rendelkező uniós tagállamok részéről a BEPS-projekt koordinálása és végrehajtása terén tanúsított támogatást. Az EGSZB azonban azt ajánlja, hogy ezekben az országokban különös figyelmet fordítsanak a végrehajtási folyamatra, mind ezen irányelvet, mind pedig magát az adókikerülés elleni irányelvet illetően.

4.6. Az irányelvben nem javasoltak adófizetőket sújtó szankciókat, mivel a tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy alkalmaz-e vagy sem ilyeneket. Az EGSZB azt ajánlja a tagállamoknak, hogy részletesen vizsgálják meg ezt a kérdést, és alkalmazzanak kényszerítő intézkedéseket, amennyiben úgy vélik, hogy ezáltal megelőzhető vagy kezelhető a hibrid struktúrák.

4.7. Mivel az adókikerülés elleni irányelv nem foglalkozik az adókikerülési gyakorlatok egyéb formáival, többek között a hibrid állandó telephelyet igénybe vevő adókikerülési módszerekkel, a hibrid áthelyezésekkel, az importált adókikerülési módszerekkel és a kettős adóügyi illetőségen alapuló adókikerülési módszerekkel, az EGSZB kellően részletesnek találja a 9. cikk kibővítését.

4.8. Az eltérő adójogrendszerekben alkalmazott különböző adóelszámolási időszakokat illetően az EGSZB egyetért azzal, hogy az ütemezési eltérések nem okozhatnak különbségeket az adóeredményekben. Mindazonáltal a beszámítás nélküli levonás elkerülése érdekében az adófizetőknek mindkét adójogrendszerben ésszerű időben belül be kell jelenteniük a kifizetést.

4.9. Az EGSZB azt ajánlja, hogy minden tagállam alaposabban vizsgálja meg a hibrid struktúrák alapvető okait, szüntesse meg az esetleges kikapukat, és akadályozza meg az agresszív adótervezés előfordulását ahelyett, hogy csak az adóbevételek megszerzésére törekedne.

4.10. A bizottság úgy véli, hogy különleges figyelmet kell szentelni az olyan importált adókikerülési módszereknek, amelyek alááshatják a hibrid struktúrák felszámolását célzó szabályok hatékonyságát. Az EGSZB támogatja a Bizottság arra irányuló erőfeszítéseit, hogy küzdjön az olyan kettős levonás vagy beszámítás nélküli levonás ellen, amelyet a 9. cikk (4) és (5) bekezdésében meghatározott importált adókikerülési módszerek idéznek elő, azonban úgy véli, hogy további pontosításra van szükség.

4.11. Az EGSZB végezetül azt ajánlja, hogy a végrehajtási időszak során minden tagállam ossza meg az ezzel kapcsolatos információkat és bevált gyakorlatokat annak érdekében, hogy felgyorsítsák a folyamatot és biztosítsák az egységes végrehajtást.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

(COM(2016) 378 final – 2016/0176 (COD))

(2017/C 075/14)

Előadó: **Peter CLEVER**

Felkérés:	Európai Parlament, 2016.7.4.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Felkérés:	az Európai Unió Tanácsa, 2016.7.20.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Foglalkoztatás, szociálpolitika, uniós polgárság” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.22.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	195/0/7
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Tekintettel a demográfiai változásra, az EU-nak a növekedés és a jólét biztosításához a magasan képzett munkaerő bevándorlására is támaszkodnia kell. A nemzeti munkaerőpiacban rejlő potenciál aktiválása, még ha kétségtelenül oly fontos is a nemzeti politikában, ehhez nem elegendő; inkább a szakképzett munkaerő idevonzására irányuló közös európai stratégiára van szükség, mivel egy egységesen fellépő Európa jobb helyet tud kivívni a szakemberekért folyó globális versenyben, mint a tagállamok külön-külön.

1.2. A harmadik országbeli szakemberek vonzására irányuló közös stratégiának minden nézőpontra kiterjedő megközelítést kell követnie, és a bevándorlás iránt érdeklődő szakemberekkel való első kapcsolatfelvételtől a nyugdíjjogosultságok kezeléséig minden érintett területet fel kell ölelnie. Ennek kapcsán figyelembe kell venni az olyan bevándorlókat is, akik az adott országban először még elvégzik felsőfokú tanulmányaik egy részét. Foglalkozni kell az elitbevándorlásnak a származási országban jelentkező következményeivel is, és támogatni kell ezeket az országokat oktatási rendszereik továbbfejlesztésében.

1.3. Fontos továbbá, hogy minél szélesebb körű konszenzust érjünk el, amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok is elköteleződjenek a stratégia mellett, és következetesen végrehajtsák az uniós szinten hozott intézkedéseket. Ennek során ügyelni kell a nemzeti és európai szociális partnerek szoros bevonására. A harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásakor biztosítani kell az egyenlő bánásmódot és a megkülönböztetésmentességet.

1.4. A munkavállalási célú bevándorlásra vonatkozó koherens politika egyik központi cselekvési területe a befogadási politika. Itt a közös szabályok megkönnyíthetik a harmadik országbeli állampolgárok számára az európai munkaerőpiacokra való belépést, egyúttal azonban mindig beavatkozást jelentenek a nemzeti szuverenitásba. Ezért alapvetően mérlegelni kell a további harmonizálás előnyeit és hátrányait. A befogadási politika teljes körű harmonizálása a jelenlegi állás szerint nem tűnik célszerűnek és szükségesnek.

1.5. A kékkártya új szabályozásáról szóló, az Európai Bizottság által előterjesztett tervezet a jelenlegi állás szerint túl messzire megy ebben a tekintetben, mivel megfosztja a tagállamokat attól a lehetőségtől, hogy a konkrét szükségleteikhez igazodó, saját belépési lehetőségeket tartsanak fenn a magasan képzett munkavállalók számára. Helyes ugyanakkor azon munkálkodni, hogy a kékkártyát a jövőben fokozottan alkalmazzák a harmadik országokból érkező, magasan képzett szakemberek uniós országokba való belépésének engedélyezéséhez. A kékkártya az amerikai zöldkártyához hasonlóan márkává válhatna, amely vonzóvá teszi az EU-t mint elitbevándorlási célrégiót.

1.6. A kékkártya új szabályozására irányuló európai bizottsági javaslatot összességében pozitívan kell értékelni, mivel vonzóbbá teszi a kékkártyát az EU-ba való belépés lehetőségeként, és jelentősen megkönnyíti a kékkártyával rendelkezők számára az Unión belüli mobilitást. Ezzel összefüggésben határozottan üdvözlendő, hogy a javaslat jobb lehetőségeket teremt a más uniós tagállambeli üzleti célú tartózkodásokhoz.

1.7. Helyénvalóak a kártya kiadásával kapcsolatos könnyítések is. Kritikus szemmel kell azonban vizsgálni az alacsonyabb bérkülönbségeket. A magas szintű képzettséggel rendelkezők esetében elutasítjuk az átlagbér alatti értékeket.

1.8. Ugyanez vonatkozik arra az opcióra, hogy a felsőfokú végzettséget megfelelő szakmai tapasztalattal ki lehessen váltani. Ezzel kapcsolatban át kell gondolni az elvárt, összehasonlítható szakmai tapasztalat öt évről három évre való csökkentését, és célszerű lenne legalább útmutatásokat adni arra vonatkozóan, hogy az elbírálásnak milyen kritériumokon kell alapulnia.

2. Háttér: A magas képzettséggel rendelkezők munkavállalási célú migrációjának jelentősége az Európai Unió számára és a szakemberek vonzására irányuló európai stratégia szükségessége

2.1. A migrációs politikának különféle céljai vannak. Ezek egyike a munkaerőbázis stabilizálása a demográfiai változás által erőteljesen érintett országokban. További cél a társadalmi felelősség vállalása a világban, például a menekültek befogadásának formájában. **A téma sokrétűségének tudatában ez a vélemény a magas képzettséggel rendelkező harmadik országbeli szakemberek munkavállalási célú bevándorlására összpontosít.**

2.2. A harmadik országokból történő bevándorlás nélkül az Unióban a demográfiai változás a következő két évtizedben a keresőképes korú lakosság jelentős csökkenéséhez vezet. Ezzel egyidejűleg jelentősen nőni fog az idősek száma. **Ez a tendencia komoly kihívásokkal jár** az állami költségvetések kialakítása szempontjából, mivel kevesebb (nettó) járulékfizető áll szemben több – állami ellátásban részesülő – (nettó) kedvezményezettrel. Emellett fennáll a munkaerőhiány veszélye.

2.3. Ahhoz, hogy kézben tudjuk tartani a demográfiai változás e negatív következményeit, először is az uniós tagállamokban meglévő munkaerő-potenciált kell kihasználnunk. Különösen a hátrányos szociális helyzetű célcsoportok esetében komoly erőfeszítéseket kell tennünk annak érdekében, hogy ezt a munkaerőt felkészítsük a munkaerőpiaci részvételre. Középtávon az Európai Unión belüli mobilitás is hozzájárulhat a munkaerőbázis stabilizálásához a demográfiai változás által különösen érintett országokban. Ezt az Európán belüli mobilitást még nem használjuk ki olyan mértékben, ahogy az jogilag és ténylegesen is lehetséges lenne. A felsorolt két intézkedés együttese azonban még nem lesz elég. **Szükség van egy a szakemberek harmadik országokból való legális bevándorlását ösztönző, célzott hosszú távú stratégiára is.**

2.4. **Az uniós tagállamok között jelenleg nagy különbségek mutatkoznak munkaerőpiaci helyzetük tekintetében.** Miközben néhány országban szakemberhiány áll fenn, más országokat nagyarányú munkanélküliség jellemez. Ennek következtében a bevándorló munkaerő iránti kereslet és a harmadik országokból érkező bevándorlók beilleszkedési esélyei is alapvetően különböznek. **Ezért az egyes tagállamok bevándorlási stratégiáit is különbözőképpen kell kialakítani.**

2.5. Szorosabban együtt kell azonban működni akkor, amikor az európai munkaerőpiacokat vonzóbbá akarjuk tenni a magasan képzett szakemberek számára. Az alacsony képzettségűektől eltérően ugyanis ezeknek a munkavállalóknak arra is lehetőségük van, hogy más országokba, különösen az angolszász térségbe vándoroljanak, amelyek pályáznak is rájuk, és így Európa e téren versenyben áll. **Az OECD-országokban a nem uniós tagállamokból származó magasan képzett bevándorlóknak csak a 31 %-a dönt valamely uniós tagállam mellett.** A magasan képzett szakemberek EU-ba való bevándorlása előtt álló egyik központi akadály az adott ország nyelvének elégtelen ismerete. További akadály, hogy különösen a kisebb tagállamokat Európán kívül gyakran alig ismerik, és ezért – tévesen – nem tekintik annyira vonzóknak.

2.6. Ennek fényében az EU-ra fontos szerep hárul abban, hogy összefogja és ily módon eredményesebbé tegye a magasan képzett szakemberek vonzására irányuló tagállami tevékenységeket. Emellett a nemzetközileg mobilis szakemberekért folyó versenyben nagy előnyökkel jár, ha a tagállamok közösen mint Európa mutatkoznak be. **Ahhoz, hogy növeljük az EU mint a magas képzettséggel rendelkező harmadik országbeli migránsok által megcélzott régió vonzerejét, egy a szakemberek vonzására irányuló, célzott európai stratégiára van szükség,** mert az EU csak így tarthatja meg és javíthatja pozícióját a magasan képzett munkaerőért folyó globális versenyben.

2.7. A szakemberek vonzására irányuló európai stratégia sikere mindazonáltal jelentősen függ attól, hogy mennyiben veszi figyelembe a nemzeti adottságokat, és **hogy az uniós tagállamok mennyiben köteleződnek el mellette.** Ezért a megfelelő intézkedéseknél alapvetően a lehető legszélesebb körű konszenzusra kell törekedni, az ehhez szükséges – a szakemberek migrációjára vonatkozó – jogi keretet illetően is.

3. A szakemberek vonzására irányuló európai stratégia alkotórészei

3.1. A magasan képzett munkavállalók legális bevándorlását segítő közös stratégia keretében európai szinten intézkedéseket kell kialakítani a **harmadik országbeli képzett munkavállalókkal való kapcsolatfelvétel és közvetítés** céljából. Ezzel összefüggésben alighanem sokat nyerhetünk egy **európai tehetség-adatbázissal,** amelyben az EURES-hez hasonlóan regisztrálhatják magukat a bevándorlás iránt érdeklődő harmadik országbeli képzett munkavállalók, és amelyen keresztül a munkaadók közvetlenül kapcsolatba léphetnek velük. A képzett munkavállalók vonzására irányuló európai stratégia része kell, hogy legyen az is, hogy **rendelkezésre bocsátjuk** az Európai Unióra, a mindenkori bevándorlási szabályokra és a tagállami munkaerőpiaci helyzetre vonatkozó **információkínálatot.** Ezt ki kell egészíteni a harmadik országokból érkező szakemberek Unión belüli **mobilitására vonatkozó, megfelelő kerettel,** a harmadik országbeli **képesítések elismerése során követendő, egyeztetett eljárással** és egy **európai „Willkommenskultur”** meghonosításával, amely a helyi lakosság bevándorlókkal szembeni ellenérzéseinek leküzdésére törekszik. Ezt a keretet a nemzeti és európai szociális partnerek bevonásával kell kidolgozni.

3.2. A harmadik országokból származó magasan képzett munkavállalók legális bevándorlását segítő stratégiának nemcsak azokkal kell foglalkoznia, akik az uniós tagállamokba való megérkezésük után tanulmányaikat már teljesen befejezték, hanem azokkal is, akiknek az Unióban még be kell fejezniük tanulmányaikat vagy azok egy részét. Ezzel összefüggésben **nagyon örvendetese a tanulmányi és kutatási célú tartózkodásról szóló új uniós irányelvben (2016/801/EU)** a diákoknak a tanulás melletti munkavégzése tekintetében meghatározott könnyítések, valamint az a lehetőség, hogy a tanulmányok befejezése után álláskereső céljából legalább kilenc hónapon át az országban maradjanak. Ezt ki kell egészíteni az egyetemeken végzett célzott tájékoztatással és tanácsadással, amelynek keretében a harmadik országból érkezett diákokat tájékoztatják az uniós munkaerőpiaci kilátásaikról.

3.3. Az EU-ban jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat **nem szabad hátrányosan megkülönböztetni.** Mindenekelőtt fontos, hogy – mint a honos munkavállalókat – őket is a helyi szokásoknak megfelelően bérezzék, és a munkakörülmények tekintetében egyenlő bánásmódban részesüljenek.

3.4. A **végzett szakemberek megszólításakor nagyon körültekintően kell eljárni,** mivel sok lehetséges kiküldő országban magában is hiány lehet jól képzett szakemberekből. Ezekben a helyeken el kell kerülni az agyelszívást. A szakemberek átmeneti bevándorlása az „agyáramlás” (*brain circulation*) keretében mindazonáltal hozzájárulhat a gazdasági fejlődéshez ezekben az országokban. Ebben az esetben gondoskodni kell arról, hogy a származási országba való, határozott idejű visszatérés ne vezessen automatikusan az uniós tagállamban szerzett munkavállalási engedély érvényének megszűnéséhez. A kevésbé fejlett országokból származó szakemberek vonzására irányuló célzott stratégiát minden esetben fejlesztéspolitikai intézkedésekkel kell kiegészíteni, amelyek támogatják a származási országokat egyebek mellett oktatási rendszereik további fejlesztésében. A fejlesztéspolitikának a származási országok érdekeihez kell igazodnia, és nem szabad azt a célt szolgálnia, hogy növeljük a képzett munkaerő toborzásának esélyeit.

3.5. Az EU azt tervezi, hogy az illegális bevándorlás megfékezése céljából további **célzott migrációs partnerségeket** köt **a fontos származási és tranzitországokkal.** Az ilyen partnerségeket a legális migráció ösztönzésére is fel kell használni. A migrációs partnerségeket egyelőre alig veszik igénybe erre a célra. Ennek kapcsán a partnerországokban történő szakemberképzésre és az Európába való (adott esetben kontingensen alapuló) könnyített bevándorlásra irányuló célzott intézkedésekben lehet megállapodni. Ezzel ellene lehet hatni az illegális bevándorlásnak is, mivel ilyen módon sok migráció iránt érdeklődő ember számára legális alternatívát hozunk létre, amely rendszerint előfeltételezi a képzésbe való további befektetést, ami pozitív hatással lehet a származási országok oktatási színvonalára is.

4. Az egységes befogadási politika szükségessége és határai

4.1. A befogadási politika a szakemberek vonzására irányuló stratégia fontos része, amely nemcsak a harmadik országbeli állampolgároknak valamely tagállam munkaerőpiacára való belépését szabályozza, hanem azt is, hogy ezek az emberek mennyire lehetnek mobilisak az EU-n belül, és hogy magukkal hozhatják-e, illetve a későbbiekben kiutaztathatják-e a családtagjaikat is. Ezek a témakörök is nagyon fontosak abból a szempontból, hogy mennyire vonzó az EU a harmadik országbeli szakemberek számára.

4.2. A **tartózkodási engedélyek kiadására vonatkozó, EU-szerte érvényes egységes szabályok megállapítása** mindig **erőteljes beavatkozást** jelent a **nemzeti szuverenitásba**. Annál súlyosabb a beavatkozás, minél erőteljesebben harmonizálják a nemzeti tartózkodási jogi keretet, és minél kevesebb szabályozási mozgásteret marad ezáltal a tagállamoknak. Az egységes befogadási kritériumokra vonatkozó döntés előtt ezért alaposan mérlegelni kell az egész EU-ra vonatkozó szabályokkal járó előnyöket, illetve a nemzeti szükségletek és érdekek különbözőségét.

4.3. **A harmadik országból származó munkaerő iránti igény nagyon eltérő az egyes uniós tagállamokban.** Az EUMSZ 79. cikke ezért joggal teszi lehetővé az uniós szint számára, hogy közös bevándorlási politikát alakítson ki, ugyanakkor nem helyezi hatályon kívül a tagállamok nemzeti befogadási politika meghatározásához való jogát. A harmadik országokból érkező, munkavállalási célú migrációra vonatkozó nemzeti befogadási kritériumok ugyanis rendszerint jobban illeszkednek a nemzeti munkaerőpiacok sajátosságaihoz. A munkavállalási célú bevándorlás irányítása szempontjából a munkaerőpiaci vizsgálatoknak is nagy jelentőségük lehet, ezért továbbra is a tagállamok hatáskörébe kell tartozniuk.

4.4. **Feltétlenül szükség van azonban egy közös keretre**, mivel az uniós tagállamok gazdaságai az európai belső piac révén nagyon szorosan összefonódtak egymással, számos vállalkozás több uniós tagállamban rendelkezik telephellyel, és EU-szerte forgalmazza áruit és szolgáltatásait. Ennek következtében gyakran előfordul, hogy a vállalatoknak rövid időre a különleges képzettséggel rendelkező harmadik országbeli munkatársakat is kell alkalmazniuk különböző uniós tagállamokban. Ha ezek nem tartoznak a vállalaton belüli áthelyezésről szóló irányelv hatálya alá, és a megfelelő tartózkodási engedély nem jogosít fel a valamely másik uniós tagállamban való foglalkoztatásra, akkor ez megnehezíti a harmadik országbeli állampolgárok igénybevételét. Hasonló problémák jelentkeznek azon bevándorlók esetében is, akik valamely uniós tagállamban önálló vállalkozást indítanak, és vállalkozásukkal több uniós tagállamban kívánnak vagy kénytelenek tevékenykedni. **A magasan képzett harmadik országbeli állampolgárok e mobilitási igényét feltétlenül figyelembe kell venni.**

5. Az uniós kékkártyával szerzett tapasztalatok és a reform szükségessége

5.1. Az uniós kékkártya más eszközökkel együtt a szakemberek vonzására irányuló közös stratégia fontos építőköve. **Nagyon nagy lehetőségek rejlenek benne a harmadik országbeli szakemberek vonzását illetően**, mivel az amerikai zöldkártyához hasonlóan marketingeszközt jelenthet az EU mint a bevándorlók által megcélozható régió reklámozásához. Emellett megkönnyíti a bevándorlás iránt érdeklődő magasan képzett munkavállalók számára, hogy felmérjék az európai munkaerőpiacra való belépéssel kapcsolatos esélyeiket, mivel legalább a struktúra szempontjából valamennyi uniós tagállamban azonos kritériumok érvényesek. Ezzel a kékkártya ösztönözheti az EU-ba való bevándorlást is.

5.2. **A kékkártya mindazonáltal nem egyformán sikeres az egyes uniós tagállamokban.** Miközben az egyik országban, például Németországban a szakemberek vonzására irányuló stratégia fontos építőkövét jelenti, a másikban egyáltalán nem vagy alig használják, és továbbra is lényegében a nemzeti tartózkodási engedélyekre támaszkodnak. 2015-ben a 16 800 először kiadott kékkártyából mintegy 14 600-at Németországban állítottak ki, ami közel 90 %-os részaránynak felel meg. A kiadott kékkártyák száma semelyik más uniós tagállamban sem haladta meg az ezret. Sőt, több uniós tagállamban húsztól kevesebb kékkártyát állítottak ki, és ide tartoznak olyan viszonylag jó munkaerőpiaci helyzettel rendelkező országok is, mint Hollandia és Svédország.

5.3. Sok uniós tagállam nem használja tehát az uniós kékkártyát a magas szintű képzettséggel rendelkező harmadik országbeli szakemberek vonzását segítő stratégiai eszközként. Ennek az a következménye, hogy az uniós kékkártyát a bevándorlás iránt érdeklődő harmadik országbeli szakemberek nem tekintik a közös uniós bevándorlási politika márkájának, és az így nem tudja kibontakoztatni a benne rejlő lehetőségeket. Az Európai Bizottság ennek fényében reformjavaslatot terjesztett elő az uniós kékkártyára vonatkozóan.

5.4. **Az Európai Bizottságnak a kékkártya új szabályozására vonatkozó javaslatát összességében pozitívan kell értékelni**, mivel azt a célt tűzte ki, hogy fontos témakörökkel – így a más nemzeti tartózkodási engedélyekkel való kölcsönhatással, a harmadik országbeli szakemberek EU-n belüli mobilitásával és a könnyített kiadási kritériumokkal – foglalkozzon, és megoldásokat kínáljon fel. **Fontos korrekciókra van azonban szükség.**

5.5. Az Európai Bizottság javaslata előirányozza, hogy a munkavállalási céllal érkező, magasan képzett harmadik országbeli migránsoknak a továbbiakban ne lehessen az uniós kékkártyán kívül más tartózkodási engedélyt kiadni. Ez alól csak bizonyos szakmai csoportok, így az önálló vállalkozók és a tudósok képeznének kivételt. Ez a rugalmatlanság megnehezíti a tagállamok számára, hogy bevándorlási politikájukat a szakemberek iránti keresletüknek megfelelően alakítsák, és célzottan reagáljanak a konkrét hiányokra. **Ezért nem célravezető a magasan képzett, alkalmazottként foglalkoztatott személyek más belépési lehetőségeinek szigorú tilalma. Inkább az a fontos, hogy a tagállamok továbbra is működtethessék saját nemzeti rendszereiket.**

5.6. **Meg kell ugyanakkor erősíteni az uniós kékkártya helyét az uniós tagállamok befogadási politikáiban.** Ehhez az irányelv preambulumaiba be kellene építeni egy bekezdést, amely felszólítja a tagállamokat arra, hogy ha a kérelmező megfelel az uniós kékkártya kritériumainak, akkor ennek a kártyának a kiadását részesítsék előnyben a nemzeti tartózkodási engedéllyel szemben. Ez nem korlátozná olyan erőteljesen a nemzeti mozgásteret, mint az egyéb engedélyek tilalma. Emellett meg kell jegyezni, hogy az uniós kékkártya sikere nem érhető el egyedül az uniós irányelvben foglalt megfelelő szabályokkal, hanem ehhez szükség van az uniós tagállamok kékkártya melletti egyértelmű elköteleződésére is. A kékkártya csak akkor lehet sikeres, ha az uniós tagállamok felismerik az uniós kékkártya hozzáadott értékét.

5.7. Az alacsonyabb bérkülöbök megállapítása indokolt, az Európai Bizottság javaslata azonban túl messzire megy.

5.7.1. Az érintett tagállamban a bruttó éves átlagbér legalább másfélszeresében, illetve a hiányszakmákban 1,2-szeresében meghatározott eddigi bérkülöbök egyes tagállamokban akadályt jelenthetnek, különösen a pályakezdők számára. Ezért az alacsonyabb küszöbértékek meghatározása helyes lépés lehet, bár a szakszervezetek bírálják. Az EGSZB szerint mindenképpen garantálni kell, hogy a magasan képzett pályakezdők semmiképp ne kapjanak az átlagbérnél alacsonyabb fizetést. Az európai bizottsági javaslatban szereplő 0,8-as érték túl alacsony.

5.7.2. Ez a becslés azon alapul, hogy a bruttó átlagbér kiszámításakor az összes foglalkoztatottat figyelembe veszik, és a magasan képzett munkavállalóknak a képzettségnek megfelelő foglalkoztatás esetén már kezdő munkavállalóként is átlag feletti bért kellene tudniuk elérni. **Ha valamely tagállamban szakemberhiány áll fenn, indokolt viszonylag alacsony bérkülöbök megállapítása az uniós kékkártya kiadása tekintetében, ha azonban még a képzett munkavállalók körében is magas a munkanélküliség, rendszerint magasabb határok a helyénvalók.** Emellett nem volna szabad azt a benyomást kelteni, hogy az uniós kékkártya arra szolgál, hogy „olcsó” munkaerőt hozzunk az EU-ba. Ez árthat a szabályozás szükséges elfogadottságának is.

5.7.3. Emellett meg kell jegyezni, hogy az irányelv továbbra sem szabályozza világosan, hogy **hogyan kell megállapítani az alapul szolgáló átlagjövedelmet**, aminek nagy befolyása lehet a végül érvényes bérkülöbökre.

5.8. Üdvözlendő az uniós kékkártya kiadásával kapcsolatban tervezett további könnyítések

5.8.1. Az uniós kékkártya kiadásához benyújtandó munkaszerződés **minimális időtartamának** az Európai Bizottság által javasolt, 12 hónapról 6 hónapra való **csökkentése** helyes lépés, mivel megkönnyíti a magasan képzett harmadik országbeli munkavállaló tényleges képességeit illetően bizonytalan munkaadók számára, hogy munkaszerződést kössenek, és így ösztönzi a bevándorlást.

5.8.2. Ugyancsak pozitívan kell értékelni annak a **lehetőségnek** a fenntartását, hogy **a felsőfokú végzettség megfelelő szakmai tapasztalattal kiváltható**, ennek azonban opcionálisnak kell maradnia. Szintén **át kellene gondolni az elvárt, összehasonlítható szakmai tapasztalat öt évről három évre való csökkentését.** **Ezzel összefüggésben célszerű lenne legalábbis útmutatást adni arra nézve**, hogy az elbírálásnak milyen kritériumokon kell alapulnia, hogy a tagállami értelmezések ne térjenek el egymástól túlságosan.

5.8.3. **Ésszerű lépés, hogy az uniós kékkártyát a nemzetközi védelemben részesülő harmadik országbeli állampolgárok számára is hozzáférhetővé teszük** abban az esetben, ha ezek a személyek megfelelnek az elitbevándorlásra vonatkozó követelményeknek, mivel a jól képzett menekültek számára meg kell könnyíteni a munkaerőpiacra való belépést.

5.9. **A kékkártyával rendelkezők EU-n belüli mobilitására vonatkozó új szabályok** fontos lépést jelentenek.

5.9.1. Fontos, hogy a magasan képzett munkavállalókat igény esetén rövid időre más uniós tagállamokban is lehessen alkalmazni. Ezért **a más uniós tagállambeli üzleti célú tartózkodások** Európai Bizottság által javasolt világos **szabályozása** a helyes irányba tett fontos lépés. A 180 napos időszakon belüli legfeljebb 90 napos maximális időtartamot még egyszer meg kellene vitatni gyakorlati szakemberekkel.

5.9.2. Az a lehetőség, hogy **egy év elteltével a képzések újabb részletes felülvizsgálata nélkül kékkártyát lehet igényelni egy másik uniós tagállamban**, az EU-n belüli mobilitás ösztönzését szolgáló, helyes lépés.

6. Az integrációs politika mint a szakemberek vonzására irányuló európai stratégia fontos része

6.1. Ahhoz, hogy Európában a demográfiai változás mellett is biztosítani tudjuk a szakemberbázist, nem elegendő, ha elég harmadik országbeli szakembert megnyerünk a bevándorlás számára. Sokkal fontosabb, hogy **jó beilleszkedési perspektívákat** kínáljunk számukra, hogy teljes mértékben ki tudják bontakoztatni a bennük rejlő potenciált az európai munkaerőpiacokon, és a hosszú távú európai tartózkodás mellett döntsenek. Ezért az Európai Bizottság által előterjesztett, az integrációra vonatkozó cselekvési tervet a munkavállalási célú migrációra való tekintettel is üdvözölni kell.

6.2. A kívánt bevándorlás minden formájában kifejezésre jut az is, hogy elutasítjuk a rasszizmust és az idegengyűlöletet. Ez megfelel az EU értékrendjének, és irányt mutat a politikai és társadalmi fellépésnek.

6.3. Nagyon pozitívan kell értékelni, hogy az integrációra vonatkozó terv már **az Európába való megérkezés előtti időszakot** is figyelembe veszi, mivel a sikeres beilleszkedés fontos alapjait már a célországba való megérkezés előtt le kell fektetni. Ez különösen érvényes a nyelvtanulásra. Ha az uniós karrierkilátásokat nyelvtanfolyamok és további, az EU-ba való lehetséges bevándorlásra irányuló képzési kínálatok javítják, ezek célrégióként vonzóbbá teszik az EU-t a részt vevő harmadik országbeli állampolgárok számára. Ezáltal közvetlenül elősegítik a harmadik országbeli szakemberek vonzását.

6.4. Még ha az integrációra vonatkozó terv tartalmaz is a magasan képzett munkavállalókra vonatkozó egyedi intézkedéseket – ilyen például a szorosabb együttműködés a külföldi iskolai végzettségek elismerése során –, alapjában véve mégis más, nagyobb támogatást igénylő bevándorló csoportokhoz igazodik, és ez így helyénvaló. A harmadik országbeli szakemberek vonzását célzó közös stratégiának azonban az integrációra vonatkozó, már meglévő terven túlmenően **célzott integrációs ajánlatokat** is egybe kell gyűjtenie a **magas szintű képzettséggel rendelkezők számára**. Ebben az összefüggésben utalunk az európai migrációs fórum 2016. áprilisi ülésén megfogalmazott ajánlásokra.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK európai parlamenti tanácsi irányelv módosításáról

(COM(2016) 128 final – 2016/70 (COD))

(2017/C 075/15)

Előadók: **Vladimíra DRBALOVÁ** és **Ellen NYGREN**

Felkérés:	Európai Parlament, 2016.4.11.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.22.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	180/84/30
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB üdvözlí, hogy az Európai Bizottság elkötelezett az egységes piac elmélyítése és méltányosabbá tétele iránt, melyet mandátumidőszakának egyik fő prioritásaként nevezett meg, és hogy az európai beruházási terven keresztül igyekszik további lökést adni a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásnak.

1.2. Az EGSZB támogatja, hogy az Európai Bizottság bevezeti a 2014/67/EU érvényesítési irányelvet⁽¹⁾, hogy javítsa a munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv⁽²⁾ egységes értelmezését és végrehajtását.

1.3. Az érvényesítési irányelv, valamint a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv célzott felülvizsgálatára irányuló jelenlegi javaslat a munkavállalók kiküldetésének különböző szempontjaival foglalkozik, de emellett, hogy kiegészítik egymást, az érvényesítési irányelv végrehajtásától várt eredmények világosabb képet is adhatnak a valódi helyzetről.

1.4. Az EGSZB alapvetően üdvözlí az Európai Bizottság javaslatát a kiküldetési irányelv átdolgozására. Az ugyanazon a helyen végzett ugyanolyan munkáért járó ugyanannyi bér a szociális jogok pillérének fő alkotóeleme Európában.

1.5. Az EGSZB úgy véli, hogy a kollektív szerződések a javadalmazás szintjének mércéjét jelentik.

1.6. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy nem tartották tiszteletben a szociális partnerek exkluzív szerepét, és tudni szeretné, hogy miért nem kezdtek velük érdemi konzultációt az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 154. cikke (2) bekezdésének megfelelően.

1.7. Az EGSZB alapvetően üdvözlí, hogy az Európai Bizottság konkrétan meghatározza a kiküldetések maximális időtartamát. A 24 hónapra való korlátozás a helyes irányba tett lépés, a 6 hónapra való korlátozás azonban közelebb állna a vállalkozások valós világához.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 2014/67/EU irányelve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról (HL L 159., 2014.5.28., 11. o.).

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 1996. december 16-i 96/71/EK irányelve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről (HL L 18., 1997.1.21.).

1.8. Az EGSZB szorgalmazza, hogy a kiküldetési irányelvben tisztázzák, hogy az irányelv nem maximális, hanem minimális szintű szabályozást jelent. Ehhez ki kell terjeszteni az irányelv jogalapját.

2. Az európai politikai keret

2.1. A munkavállalók szabad mozgása, a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága az Európai Unió alapvető elvei.

2.2. A munkavállalók szabad mozgását meg kell különböztetni az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 56. cikke által biztosított szolgáltatásnyújtás szabadságától. A *munkavállalók szabad mozgása* minden állampolgár számára biztosítja a jogot, hogy munkavállalási céllal másik tagállamba költözzön és ott tartózkodjon, és védi őket attól, hogy a munkavállalás, a javadalmazás és egyéb munkafeltételek tekintetében megkülönböztessék őket az adott tagállam állampolgáraitól.

2.3. Ezzel szemben a *szolgáltatásnyújtás szabadsága* a vállalkozások számára biztosít jogot, hogy egy másik tagállamban szolgáltatást nyújthassanak. Ennek érdekében ideiglenesen kiküldhetik munkavállalóikat a másik tagállamba a szolgáltatásnyújtáshoz szükséges munka elvégzése céljából.

2.4. Az Európai Parlament és a Tanács 1996. december 16-án elfogadta a **munkavállalók** szolgáltatások nyújtása keretében történő **kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelvet** ⁽³⁾.

2.5. Az irányelv célja az, hogy összeegyeztesse a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásra vonatkozó, az EUMSZ 56. cikke szerinti szabadság gyakorlását az ilyen szolgáltatásnyújtás céljából ideiglenesen külföldre kiküldött munkavállalók jogainak megfelelő védelmével.

2.6. Az Európai Bizottság 2010 októberében „Az egységes piaci intézkedéscsomag felé – A magas szinten versenyképes szociális piacgazdaságért – 50 javaslat az együttes munka, vállalkozás és a cserekapcsolatok javítása érdekében” című közleményében ⁽⁴⁾ két javaslatot terjesztett elő a polgárok bizalmának és támogatásának visszaszerzésére, egyet az alapvető szociális jogok és a gazdasági szabadságjogok közötti egyensúlyra, egyet pedig a munkavállalók kiküldetésére vonatkozóan.

2.7. 2010 márciusában az európai szociális partnerek jelentést ⁽⁵⁾ nyújtottak be az Európai Unió Bírósága ítéleteinek következményeiről, amely jelentős véleménykülönbségekről árulkodott. Míg az Európai Vállalkozói Szövetség ellenezte az irányelv felülvizsgálatát (bár elfogadta, hogy az érvényesítéssel kapcsolatos bizonyos aspektusokat egyértelműbbé kell tenni), az Európai Szakszervezetek Szövetsége (ESZSZ) az irányelv alapos átdolgozását szorgalmazta.

2.8. Az Európai Bizottság 2012 decemberében javaslatot tett közzé a 96/71/EK irányelv érvényesítéséről. **Az érvényesítési irányelv** ⁽⁶⁾ meghatározza a 96/71/EK irányelv jobb és egységesebb gyakorlati megvalósításához, alkalmazásához és érvényesítéséhez szükséges megfelelő rendelkezések, intézkedések és ellenőrzési mechanizmusok közös keretrendszerét, az alkalmazandó szabályokkal kapcsolatos visszaélések és szabálykerülő gyakorlatok megelőzését és szankcionálását célzó intézkedéseket is ideértve. Az irányelv ugyanakkor garanciákat biztosít a kiküldött munkavállalók jogainak védelmére és a szabad szolgáltatásnyújtás indokolatlan akadályainak felszámolására vonatkozóan.

2.9. Az érvényesítési irányelv átültetésének határideje 2016. június 18-a volt, az Európai Bizottságnak pedig legkésőbb 2019. június 18-ig jelentést kellene terjesztenie az EP, a Tanács és az EGSZB elé az irányelv alkalmazásáról és végrehajtásáról, szükség esetén módosítási javaslatokkal. Értékelésében az Európai Bizottság – a tagállamokkal és az európai szociális partnerekkel való konzultációt követően – felméri, hogy az összes bevezetett és alkalmazott intézkedés, valamint a kiküldetésekre vonatkozó adatok megfelelőek-e.

⁽³⁾ Lásd a 2. lábjegyzetet.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final/2.

⁽⁵⁾ A szöveget a munkavállalók kiküldetéséről és a munkajogokról szóló konferencián ismertették, melyet az Európai Unió spanyol elnöksége szervezésében tartottak 2010. március 23-án Oviedóban. Az eszmecsere újfent az érdekelt felek véleményeinek megosztottságát mutatták.

⁽⁶⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

3. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv célzott felülvizsgálatára irányuló javaslat

3.1. A legfrissebb elérhető adatok szerint 2014-ben több mint 1,9 millió kiküldetésre került sor az EU-ban; ez az EU teljes munkaerőjének 0,7 %-át⁽⁷⁾ érintette. Ez 2013-hoz képest 10,3 %-os, 2010-hez képest pedig 44,4 %-os növekedést jelent. Ezek a statisztikák a nemzeti társadalombiztosítási hatóságok által kiadott A1-es formanyomtatványok számán alapulnak; a nem nyilvántartott, de facto kiküldött munkavállalók száma nem ismert.

3.2. A munkavállalók kiküldetéséről szóló 1996-os irányelv uniós szabályozási keretet határoz meg, amely arra irányul, hogy valódi és tisztességes egyensúlyt alakítson ki a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás elősegítésére és megkönnyítésére, a kiküldött munkavállalók védelmének biztosítására, valamint a külföldi és helyi versenytársak közötti egyenlő versenyfeltételek megteremtésére vonatkozó célkitűzések között.

3.3. Az Európai Bizottság most javaslatot nyújtott be a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv célzott felülvizsgálatára azzal a két céllal, hogy orvosolja a tisztességtelen gyakorlatokat⁽⁸⁾, és előmozdítsa azt az elvet, hogy az ugyanazon a helyen végzett ugyanazon munkát ugyanúgy kell javadalmazni.

3.4. A javaslat a 2014-es érvényesítési irányelv átültetésére meghatározott határidőt megelőzően, illetve még azelőtt került közzétételre, hogy végrehajtásának bármiféle értékelésére sor kerülhetett volna. A munkavállalók kiküldetésével kapcsolatos kihívások többsége továbbra is a tagállamok általi nem megfelelő érvényesítéssel és az ellenőrzés hiányával kapcsolatos. A javasolt felülvizsgálat legfontosabb célja ugyanakkor az, hogy pontosítsa az egyenlő díjazás elvét. Ezt a célt csak úgy lehet elérni, ha magát a 96/71/EK irányelvet felülvizsgálják.

3.5. Ezzel kapcsolatban az EGSZB már megjegyezte, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv valódi végrehajtása „nem szabad, hogy kizárja a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv részleges felülvizsgálatát annak érdekében, hogy a munkavégzés helye elvet következetesen lehessen alkalmazni, lehetővé téve annak jogszabályi rögzítését, hogy az azonos munkahelyen elvégzett azonos munka tekintetében minden esetben azonos munka- és fizetési feltételeket kell alkalmazni.”⁽⁹⁾

3.6. A javaslatot az európai szociális partnerek előzetes meghallgatása nélkül tették közzé, akik közös levélben kérték az Európai Bizottságot, hogy az EUMSZ 154. cikke (2) bekezdésének megfelelően érdemben konzultáljanak velük.

3.7. Az európai bizottsági javaslat közzététele megosztotta a tagállamokat, a szociális partnereket és magukat a vállalatokat is. Nem szabad, hogy a javasolt irányelv aláassa a versenyképességet, vagy új akadályokat gördítsen a határokon átnyúló szolgáltatásokat nyújtó szereplők elé. A felülvizsgálatnak garantálnia kell egyúttal a tisztességes versenyt az egységes piacon, és meg kell előznie a munkavállalók nemzetiségén alapuló megkülönböztetését.

3.8. A Szerződéshez csatolt 2. sz. jegyzőkönyvnek⁽¹⁰⁾ megfelelően nemzeti parlamentek tizennégy kamarája indokolással ellátott véleményt küldött az Európai Bizottságnak azzal, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv javasolt felülvizsgálatára vonatkozó javaslat nem felel meg a szubszidiaritás elvének, és így elindították az ún. sárga lapos eljárást. A szubszidiaritási vizsgálatot követően az Európai Bizottság július 20-án arra a következtetésre⁽¹¹⁾ jutott, hogy a 96/71/EK irányelv célzott felülvizsgálatára irányuló javaslat megfelel az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdésében lefektetett szubszidiaritási elvnek, ezért a javaslat visszavonása vagy módosítása nem indokolt. Az Európai Bizottság tehát fenntartotta a javaslatát.

3.9. Az üzleti közösség egy része azon a véleményen van, hogy a javaslat sérti az arányosság elvét. Egyes vállalatok szerint a javasolt változtatások jogbizonytalansághoz és újabb adminisztratív terhekhez fognak vezetni. Úgy vélik, hogy a felülvizsgálat különösen azokat az alacsonyabb bérszintű tagállamokból származó vállalatokat érintheti, amelyek határokon átnyúló szolgáltatásokat szeretnének nyújtani az egységes piacon, és hogy ez ellentétes az EU-n belüli konvergenciafolyamat megerősítésének szándékával és az annak érdekében tett erőfeszítésekkel.

⁽⁷⁾ Lásd: Európai Bizottság: Posting of Workers – Report on A1 portable document issued in 2014 [Jelentés a munkavállalók kiküldetésével kapcsolatban 2014-ben kiadott A1-es hordozható dokumentumokról], 2015. december. Figyelembe kell venni, hogy a helyzet tagállamonként eltérő, és a 0,7 % csak az átlag. Az egyes tagállamokban a valóságos arány 0,5 % és 3,6 % között van, és a következmények is eltérőek.

⁽⁸⁾ Lásd még a „Méltányosabb munkaerő-mobilitás az EU-n belül” című, 2016. április 27-én elfogadott EGSZB-veleményt (HL C 264., 2016.7.20., 11. o.).

⁽⁹⁾ Az EGSZB „A belső piac szociális dimenziója” c. véleménye (elfogadva 2010. július 14-én), (HL C 44., 2011.2.11., 90. o.), 1.7 bekezdés.

⁽¹⁰⁾ A Szerződéshez csatolt 2. számú jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról.

⁽¹¹⁾ Lásd: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv módosításáról szóló irányelvre irányuló javaslatnak a szubszidiaritás elve tekintetében történő, a (2.) jegyzőkönyv szerinti felülvizsgálatáról, COM(2016) 505 final, 2016. július 20.

3.10. Mások, köztük szakszervezetek is úgy vélik, hogy a javasolt felülvizsgálat – és különösen az „ugyanazon helyen egyenlő munkáért egyenlő díjazás” elképzelése – a vállalatok számára egyenlő versenyfeltételeket, az Unió munkavállalói számára pedig egyenlőbb jogokat teremtene. Ezenkívül megerősítené az EU-n belül a felfelé irányuló konvergencia folyamatait, egyebek között azáltal, hogy megszünteti a régi és az új tagállamokból származó munkavállalók bérei közötti különbséget.

3.11. Az Európai Bizottság a javaslatával együtt egy hatásvizsgálatot⁽¹²⁾ is kiadott, amely kimondja, hogy a felülvizsgált irányelv alkalmazására javasolt intézkedéseknek eltérő hatásai lennének a különböző tagállamokra, ágazatokra és vállalatokra nézve, és megjegyzi, hogy változatlanul problémát jelent, hogy a munkavállalók kiküldetésével kapcsolatos adatok elérhetősége erősen korlátozott.

3.12. Az Eurofound 2010-ben „Kiküldetésben lévő munkavállalók az Európai Unióban”⁽¹³⁾ címmel jelentést tett közzé, amely a nevezett jelenséget vizsgálja a tagállamokban és Norvégiában. A jelentés feltérképezi a kiküldetések számára vonatkozó információforrásokat, és adatokat szolgáltat azokból az országokból, ahol az adatok elérhetőek. Az Eurofound kutatása azt mutatja, hogy nincs elegendő adat az EU-szerte kiküldetésben lévő munkavállalók összlétszámáról és jellemzőiről.

3.13. Az Eurofound-jelentést két, a méltányosabb munkaerőpiaci mobilitásra vonatkozó friss kutatás követte: „Topical update on Member States’ progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers” [Aktualizált jelentés a munkavállalók kiküldetéséről szóló érvényesítési irányelv tagállami átültetésének haladásáról] és „Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union” [Az EU-ban kötött csalárd munkaszerződések feltárása]⁽¹⁴⁾.

4. A 96/71/EK irányelv javasolt felülvizsgálatában szereplő főbb változások

4.1. Javadalmazás

4.1.1. Az Európai Bizottság javasolja a „minimális bérszint” fogalmának felváltását a „javadalmazás” fogalmával. Az Európai Bizottság javaslata értelmében ez a javadalmazásnak a fogadó tagállamban kötelező valamennyi elemét magában foglalja.

4.1.2. Az Európai Bizottság a javaslatot a bérkülönbségek okainak kezelésére irányuló intézkedésre történő számos felkérésre válaszul terjesztette elő. Az Európai Bizottság szerint eltérés mutatkozik a helyi munkavállalókra és a kiküldött munkavállalókra alkalmazott feltételek között. A javaslatot kísérő hatásvizsgálat szerint a kiküldött és a helyi munkavállalók közötti bérkülönbség becsült tartománya országtól és ágazattól függően 10–50 %. A differenciált fizetési szabályok torzítják a vállalatok közötti egyenlő versenyfeltételeket. A „minimális bérszint” fogalma nem azonos a helyi munkavállalókra vonatkozó kötelező szabályokkal.

4.1.3. Az Európai Bizottság szerint a „javadalmazás” fogalma ezért nagyobb mértékben hozzá tud járulni az egyenlő versenyfeltételek megteremtéséhez a szolgáltatások egységes piacán. A „javadalmazás” fogalma magában foglalja a helyi munkavállalóknak fizetett valamennyi tételt, amennyiben azokat törvény vagy a földrajzi területen és az érintett szakmában vagy ágazatban valamennyi hasonló vállalkozásra általánosan alkalmazandó kollektív megállapodás, és/vagy – ha nem létezik ilyen rendszer – az országos szinten leginkább reprezentatív munkaadói és munkavállalói szervezetek által megkötött, az ország területén alkalmazott kollektív megállapodások írják elő. A „javadalmazás” olyan tételeket is magában foglalhat, amelyeket a „minimális bérszint” fogalma nem tartalmaz, ilyen például a szolgálati évek száma szerinti juttatás, a pizskos, nehéz vagy veszélyes munka után járó pótlékok és kiegészítések, a minőségi prémium, a 13. havi prémium, az utazási költségtérítés, az étkezési utalványok – bár a fogadó országok többsége ezen tételek közül már többet belefoglalt a „minimális bérszint” fogalmába.

⁽¹²⁾ A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelvet módosító európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslatot kísérő hatásvizsgálat, SWD(2016) 52 final, 2016. március 8.

⁽¹³⁾ Az Eurofound 2010-ben közzétett, „Posted workers in the European Union” [Kiküldetésben lévő munkavállalók az Európai Unióban] című jelentése, Roberto Pedersini és Massimo Pallini.

⁽¹⁴⁾ A két kutatás előzetes eredményeit az EGSZB munkaerőpiaci megfigyelőközpontja által 2016. szeptember 28-án tartott, „Cél a méltányosabb munkaerő-mobilitás az EU-n belül” c. konferencián ismertették. Lásd: Eurofound (2016), az EurWORK aktualizált jelentése: „Member States’ progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers” és Eurofound (2016), „Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union”.

4.1.4. Az Európai Bizottság szerint a „javadalmazás” fogalmának bevezetése várhatóan hozzájárul a javadalmazás alkotóelemeinek egyértelműbbé tételéhez és a kollektív szerződések kötelező alkalmazásában meglévő ágazatközi eltérések csökkentéséhez. A javadalmazás fogalma emellett fel kell, hogy számoljon minden bizonytalanságot a kiküldött munkavállalóknak garantálandó fizetési szint tekintetében. A javasolt felülvizsgálat arra törekszik, hogy kodifikálja az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatát a C-396/13. sz., Sähköalojen ammattiliitto-ügyben, és ezzel jelentősen növelje a munkavállalók és a vállalatok jogbiztonságát⁽¹⁵⁾.

4.1.5. Az Európai Bizottság kijelenti, hogy a javaslat nem lesz hatással a tagállamok bérmegállapítási hatáskörére és hagyományaira, és tiszteletben tartja a szociális partnerek határozott autonóm szerepét. Ezzel összefüggésben aggodalomra ad okot, hogy az Európai Bizottság a jelenlegi irányelvben szereplő hivatkozás törlését javasolja, mely szerint a „minimális bérszint fogalmát annak a tagállamnak a nemzeti jogszabályai, illetve gyakorlata határozzák meg, amelynek a területén a munkavállaló kiküldetésben tartózkodik”. Ez a rendelkezés fontos a munkaügyi kapcsolatok különféle nemzeti rendszereinek tiszteletben tartásához.

4.1.6. Ennek az irányelvnek az alkalmazásában a javadalmazás fogalmát annak a tagállamnak a nemzeti jogszabályai, kollektív szerződésai, illetve gyakorlata határozzák meg, amelynek a területén a munkavállaló kiküldetésben tartózkodik.

4.1.7. Az irányelv nem akadályozza azt, hogy a fogadó országnak vagy a kiküldött munkavállaló származási országának a munkavállalók számára kedvezőbb foglalkoztatási feltételeit alkalmazzák, különösen a munkavállalók és a munkaadók azon alapvető joga által, hogy a megfelelő szinten kollektív szerződéseket kössenek és érdekeik védelme érdekében kollektív lépéseket tegyenek, ideértve a sztrájkot is, azzal a céllal, hogy megvédjék és javítsák a munkavállalók munka- és életkörülményeit, az egyenlő bánásmódot is ideértve.

4.1.8. Az érvényesítési irányelv megfelelő végrehajtásának biztosítása érdekében a tagállamok kötelesek egy egységes weboldalon közzétenni a területükön kiküldetésben lévő munkavállalókra vonatkozó foglalkoztatási feltételekkel kapcsolatos összes információt. Az esetleges új javaslatok nem befolyásolhatják hátrányosan ezt a folyamatot.

4.1.9. Az EGSZB tagjai részletesen megvitatták a „javadalmazás” kérdését, figyelembe véve az új fogalom minden következményét.

4.1.10. Egyes tagok szerint csak az újonnan bevezetett fogalommal biztosíthatók egyenlő munkafeltételek a kiküldött és a helyi munkavállalók számára, mivel ez felszámolja a bérkülönbségeket és egyenlő versenyfeltételeket teremt a vállalatok között. Az egyenlő javadalmazás elve teljes körű érvényesülésének biztosítása érdekében tiszteletben kell tartani a munkahelyen ténylegesen alkalmazott kollektív szerződéseket – függetlenül attól, hogy ezek univerzálisan vagy általánosan alkalmazandók-e.

4.1.11. Más tagok szerint az új fogalom bevezetése ronthat a jogbiztonságon és az átláthatóságon, és növelheti az adminisztratív és pénzügyi terheket. A kiküldetésről szóló viták során mindenképpen figyelembe kell venni, hogy a külföldi és a hazai vállalatok helyzete eltérő. Egy külföldi szolgáltató számára, amely munkavállalókat akar kiküldeni, már az is többletköltségeket jelent, hogy egy másik tagállamban nyújt szolgáltatásokat – több a működési költség⁽¹⁶⁾ és a határokon átnyúló foglalkoztatással kapcsolatos közvetett költségek⁽¹⁷⁾ merülnek fel.

⁽¹⁵⁾ A 2015. február 12-i, C-396/13. sz. Sähköalojen ammattiliitto-ügyben a Bíróság úgy ítélkezett, hogy a „minimális bérszint” nem lehet választható egy olyan munkaadó számára, aki csak azért küld ki munkavállalókat, hogy a helyi munkavállalók költségeinél alacsonyabb munkaköltségekről gondoskodjon. A Bíróság ítéletében az is szerepelt, hogy a kiküldött munkavállalóknak ugyanannyi napidíjat kell fizetni az otthonuktól távol történő munkavégzés ellentételezéseként, mint amennyit a helyi munkavállalók részére hasonló esetben fizetnének. Ezért a Bíróság elutasítja azt az állítást, hogy a munkaadó a fizetési besorolás legalacsonyabb szintjét alkalmazhatja, függetlenül az illető munkavállaló képesítésétől és szenioritásától.

⁽¹⁶⁾ Közvetett költségek: a másik tagállambeli adminisztratív követelmények és rendelkezések – pl. értesítési eljárások, a dokumentumok fordítása, együttműködés a felügyeleti hatóságokkal – megismerésének költségvonzatai.

⁽¹⁷⁾ Ez a határokon átnyúló foglalkoztatással kapcsolatos közvetett költség akár 32 %-kal is növekedhet. Ez a Krakkói Közgazdaságtudományi Egyetem Közgazdasági és Közigazgatási Tanszékén Dr. Marek Benio által végzett, „Labour cost in cross-border services” [Munkaerőköltségek a határon átnyúló szolgáltatásnyújtásban] c. tanulmány egyik előzetes eredménye. Az eredményeket az EGSZB munkaerőpiaci megfigyelőközpontja által 2016. szeptember 28-án tartott, „Cél a méltányosabb munkaerőmobilitás az EU-n belül” c. konferencián ismertették.

4.2. 24 hónapot meghaladó kiküldetés

4.2.1. Az Európai Bizottság egy olyan javaslattal szabályozza a kiküldetések időtartamának kérdését, mely szerint azokban az esetekben, amikor kiküldetés időtartama előreláthatóan vagy ténylegesen meghaladja a 24 hónapot, azt a tagállamot kell a munkavégzés szokásos helye szerinti országnak tekinteni, amelynek területére a munkavállalót kiküldték. Ez attól a naptól fogva érvényes, amikor a kiküldetés ténylegesen meghaladja a 24 hónapot. Az Európai Bizottság a munkavállalók helyettesítése esetében továbbá bevezeti a kiküldetések összesített időtartamát.

4.2.2. Az eredeti irányelv nem határoz meg rögzített időkorlátot, és kimondja, hogy az irányelv alkalmazásában a „kiküldetésben lévő munkavállaló” az a munkavállaló, aki munkáját *korlátozott ideig* egy, a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén végzi.

4.2.3. Az EGSZB alapvetően üdvözli a kiküldetés időtartamának korlátozását a kiküldetési irányelv szabályozási területén. A gyakorlatban ugyanis általánosak a tartós, illetve az ismételt, sőt a többéves egymás utáni kiküldetések. Az EGSZB szerint azonban a 24 hónapra való korlátozás a gyakorlatban nem megfelelő, és jelentősen le kellene rövidíteni azt. A kiküldetések átlagos időtartama 2014-ben még négy hónapnál is kevesebb volt (103 nap). Ezért az összesített időtartamra vonatkozó olyan szabály, amely csak a 6 hónapot meghaladó időtartamú kiküldetésre érvényes, hiábavaló lenne. A kiküldetés maximális időtartamát összesen 6 hónapra kellene korlátozni.

4.2.4. Az EGSZB ezért olyan szabályozást szorgalmaz, amelynek értelmében a kiküldetési időszakokat az első naptól kezdve összesítve számolják. Ahhoz, hogy a szabályozás ne csak a kiküldött munkavállalók cseréjét jelentse, fontos, hogy a vonatkozási pontot a konkrét munkahely jelentse. Ennek kapcsán a munkaadót kötelezni kell arra, hogy biztosítsa az átláthatóságot a munkahelyeket illetően, valamint hogy pl. tájékoztatást nyújtson a foglalkoztatottaknak és az illetékes hatóságoknak arról, hogy korábban hány alkalmazottat mennyi ideig foglalkoztattak az adott állásban.

4.2.5. Az EGSZB üdvözli, hogy a kiküldetés maximális időtartamának túllépése esetén alapvetően a fogadó tagállam jogát kell alkalmazni. Az EGSZB szerint azonban ennek kapcsán problematikus, hogy a (8) preambulumbekzdés a Róma I. rendeletre utal („A munkavállaló különösen igénybe veheti majd a Róma I. rendelet szerinti védelmet és előnyöket”). A Róma I. rendelet 8. cikke alapján az egyéni munkaszerződések alapvetően a felek által választott jog hatálya alá tartoznak.

4.3. Alvállalkozás

4.3.1. Az Európai Bizottság javaslata lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy az alvállalkozói láncban dolgozó munkavállalókra ugyanazokat a feltételeket alkalmazzák, mint a fővállalkozó. Ezeket a feltételeket a megkülönböztetésmentesség elvével összhangban a hazai és a határokon túlról érkező alvállalkozókra is ugyanúgy kell alkalmazni.

4.3.2. Jelentős eltérések vannak a tagállamokban alkalmazandó azon törvények, rendeletek, közigazgatási rendelkezések, illetve kollektív megállapodások tekintetében, amelyek azt biztosítják, hogy az alvállalkozói szerződések ne adhassanak lehetőséget a vállalkozásoknak a foglalkoztatásra vonatkozó – a javadalmazásra is kiterjedő – egyes feltételeket garantáló szabályok kikerülésére. Nincsenek adatok arról, hogy hány tagállam alkalmaz már jelenleg is ilyen rendszert, az Európai Bizottság hatásvizsgálata pedig nem tartalmaz mélyreható elemzést az ilyen szabályok potenciális következményeiről.

4.3.3. Ugyanakkor ahhoz, hogy a javaslat e része a gyakorlatban célravezető legyen, hasznos lehet hivatkozni az érvényesítési irányelv 12. cikke⁽¹⁸⁾ által bevezetett, az alvállalkozói láncokban fennálló egyetemleges felelősségre vonatkozó szabályra.

4.3.4. Továbbá a „foglalkoztatásra vonatkozó – a javadalmazásra is kiterjedő – egyes feltételek” kifejezés homályos, és jobbizonytalansághoz, eltérő értelmezésekhez, valamint az irányelv egyéb részeivel fennálló esetleges ellentmondáshoz fog vezetni. Problémák lehetnek az összehasonlítás során is, és számos egyéb gyakorlati probléma merülhet fel, például az információkhoz való hozzáférés (a kormányok ilyen információk közzétételére vonatkozóan a 2014/67/EU irányelv 5. cikke által előírt kötelezettségével összefüggésben) és a kollektív szerződések megléte kapcsán.

4.3.5. Nem világos továbbá, hogy az Európai Bizottság hogyan határozná meg és alkalmazná a megkülönböztetésmentességi és arányossági vizsgálatokat ezen rendelkezések esetében.

⁽¹⁸⁾ A 2014/67/EU irányelv alvállalkozói felelősségről szóló 12. cikke (lásd az 1. lábjegyzetet).

4.3.6. Szükség lesz továbbá megfelelő rendelkezések bevezetésére az alvállalkozók valódi önfoglalkoztatói státusának ellenőrzésére, a tagállamok normáival összhangban.

4.4. Munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzés

4.4.1. Az Európai Bizottság egy új kötelezettséget vezet be a tagállamok számára egy olyan új bekezdés hozzáadásával, amely meghatározza az irányelv 1. cikke (3) bekezdésének c) pontjában említett munkavállalókra, vagyis a kölcsönvevő vállalkozás letelepedésének helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban letelepedett, munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozás által rendelkezése bocsátott munkavállalókra vonatkozó feltételeket. Az 1. cikk (3) bekezdésének c) pontjában említett vállalkozásoknak garantálniuk kell a kiküldött munkavállalók számára azokat a feltételeket, amelyek a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről szóló 2008/104/EK irányelv⁽¹⁹⁾ 5. cikke szerint alkalmazandók a munkavégzés helye szerinti tagállamban letelepedett, munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozások által rendelkezésre bocsátott munkavállalókra.

4.4.2. Az EGSZB úgy véli, hogy nincs szükség erre az új rendelkezésre, mivel a munkavállalók kiküldetéséről szóló eredeti irányelv már rendelkezett erről a lehetőségről a 3. cikk (9) bekezdésében. A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az 1. cikk (1) bekezdésében említett vállalkozásoknak biztosítaniuk kell a 1. cikk (3) bekezdésének c) pontjában említett munkavállalók számára azokat a feltételeket, amelyek a munkavégzés szerinti tagállamban az ideiglenes munkavállalókra vonatkoznak. A 2008/104/EK irányelv alkalmazásának lehetőségével a fogadó országok többsége már élt.

4.4.3. Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak meg kellene tartania a jelenlegi szabályozást. Figyelembe kell venni, hogy a különböző tagállamokban fennálló helyzetre a 2008/104/EK irányelv rendelkezései érvényesek, míg a határokon átnyúló tevékenységekre a 96/71/EK irányelv alkalmazandó. Ezt maga az Európai Bizottság ismerte el a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről szóló 2008/104/EK irányelv alkalmazásáról szóló jelentésében⁽²⁰⁾.

4.4.4. Az EGSZB rámutat arra, hogy a 2008/104/EK irányelv 5. cikke sokkal átfogóbb, mint a 96/71/EK irányelv 3. cikkének (9) bekezdése, valamint hogy ez paradox módon eltérő feltételekhez vezethet, ha a munkavállalók kiküldetése a jelenlegi jogszabály 1. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja, illetve 1. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében történik.

5. További fellépések

5.1. Az Európai Bizottságnak ösztönöznie kellene a tagállamokat a 2014/67/EU irányelv⁽²¹⁾ határidőre történő átültetésére – ha ezt még nem tették meg –, és biztosítania kellene, hogy a tagállamok megfelelően végre is hajtják az irányelvet. Az Európai Bizottságnak két év elteltével értékelnie kellene az irányelv hatását, és meg kellene állapítania, hogy az elfogadott intézkedések megfelelő és hatékony végrehajtást és érvényesítést eredményeztek-e, mivel ezek a kiküldött munkavállalók jogai védelmének és a szolgáltatók egyenlő versenyfeltételei garantálásának kulcsfontosságú elemei.

5.2. Az Európai Bizottságnak mélyreható elemzést kellene készítenie a különböző uniós tagállamokban fennálló helyzetről, valamint valós kvantitatív információt kellene szolgáltatnia a kiküldött munkavállalókról és a jelenlegi irányelv végrehajtásának és érvényesítésének módjairól.

5.3. A kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos megbízható adatok rendelkezésre állása előfeltétele annak, hogy érdemi vitát lehessen folytatni e munkavállalók sajátos jellemzőiről és szükséges védelmükről.

5.4. Ha az Európai Bizottság tisztességes versenyt kíván biztosítani, a következő lépésének az elsősorban a „postafiókcégek” általi visszaélések formájában megvalósuló csalárd gyakorlatok elleni küzdelemre és a szabálytalan vagy be nem jelentett munkavégzés jelenségének felszámolására is összpontosítania kellene.

5.5. Az Európai Bizottságnak fel kellene gyorsítania az Unión belüli felfelé irányuló gazdasági és szociális konvergenciát, biztosítva eközben a munkavállalók tisztességes mobilitását a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás összefüggésében.

5.6. Az Európai Bizottságnak ki kellene kérnie a szociális partnerek véleményét, el kellene ismernie azok autonómiáját, valamint tiszteletben kellene tartania az e területre vonatkozó kollektív megállapodásokat.

⁽¹⁹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/104/EK irányelve a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről (HL L 327., 2008.12.5., 9. o.).

⁽²⁰⁾ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről szóló 2008/104/EK irányelv alkalmazásáról, COM(2014) 176 final.

⁽²¹⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

5.7. Az EGSZB amellet foglal állást, hogy a felülvizsgálat keretében tisztázni kell, hogy a kiküldetési irányelv nem pusztán belső piaci eszköz, hanem a munkavállalók védelmére szolgáló eszköz is. Ez szükségessé teszi a jogalap kibővítését a szociálpolitikai jogalapok bevonásával (EUMSZ 153. és 155. cikk). Az irányelv átdolgozása révén emellet helyesbíteni kell a kiküldetési irányelv maximumnormaként való téves értelmezését, amely az Európai Bíróság ítéleteinek sora (Laval, Rüffert, Bizottság kontra Luxemburg) révén alakult ki, és vissza kell állítani annak minimumnorma jellegét.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

MELLÉKLET

Az alábbi ellenvélemlényt, amelynél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egynevede volt, a vita során elutasították.

Ellenvélemlény:

A teljes vélemlény szövege a következővel helyettesítendő (indokolás a dokumentum végén):

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB üdvözlí, hogy az Európai Bizottság elkötelezett az egységes piac elmélyítése és méltányosabbá tétele iránt, melyet mandátumidőszakának egyik fő prioritásként nevezett meg, és hogy az európai beruházási terven keresztül igyekszik további lökést adni a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásnak.

1.2. Az EGSZB támogatja, hogy az Európai Bizottság bevezeti a 2014/67/EU érvényesítési irányelvet⁽¹⁾, hogy javítsa a munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv⁽²⁾ egységes értelmezését és végrehajtását. Ez az irányelv ettől függetlenül kiegyensúlyozott eszköznek számít, amely egyszerre szavatolja a szolgáltatásnyújtáshoz való jogokat és a kiküldött munkavállalók jogait.

1.3. Az érvényesítési irányelv, valamint a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv célzott felülvizsgálatára irányuló jelenlegi javaslat a munkavállalók kiküldetésének különböző szempontjaival foglalkozik, de amellet, hogy kiegészítik egymást, az érvényesítési irányelv végrehajtásától várt eredmények világosabb képet is adhatnak a valódi helyzetről.

1.4. Egylőre nem minden tagállam fejezte be az irányelv átültetését. Az EGSZB reméli, hogy a tervek szerint legkésőbb 2019. június 18-án megjelenő európai bizottsági jelentés megbízható áttekintést ad az irányelv alkalmazásáról és végrehajtásáról. Egyes EGSZB-tagok szerint az esetleges további módosítási javaslatokkal meg kellene várni ezt a jelentést.

1.5. Egyes EGSZB-tagok megítélése szerint a célzott felülvizsgálat túl korai, és nem felel meg a minőségi jogalkotás elvének. Egy ilyen megközelítés az érvényesítést célzó intézkedések és az új javaslatok ötvözése miatt lelassíthatja a 2014-es irányelv átültetését.

1.6. Az EGSZB úgy véli, hogy továbbra sincs elég adat az Európában megvalósuló kiküldetésekről, ez pedig aggályokat vethet fel az arányosság elvét illetően – azaz, hogy az elvégezni kívánt felülvizsgálatot kísérő hatásvizsgálat világos képet ad-e a valódi helyzetről.

1.7. Ha pusztán egy igen felszínes hatásvizsgálat alapján, elegendő adatok hiányában és az uniós tagállamok eltérő gazdasági teljesítményének figyelembevétele nélkül vezetnek be újabb változtatásokat, az csak újabb törésvonalakat eredményezhet a tagállamok között, és alááshatja az Európai Bizottságnak a konvergencia, az integráció és az Európába vetett bizalom előmozdítását célzó erőfeszítéseit.

1.8. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy nem tartották tiszteletben a szociális partnerek exkluzív szerepét, és tudni szeretné, hogy miért nem kezdtek velük érdemi konzultációt az EUMSZ 154. cikke (2) bekezdésének megfelelően.

1.9. Az Európai Bizottság által javasolt célzott felülvizsgálat kritikus eleme továbbra is a „javaldalmazás” fogalma. Ezzel kapcsolatban nem az EGSZB-tagok az egyetlenek, akik szerint alaposan át kellene gondolni mind a „minimálbér” esetjog által tisztázott opcióját, mind pedig a javaldalmazás új számítási módját. Egyes tagok szerint ez az új megközelítés javíthat a kiküldött munkavállalók helyzetén és a helyi munkavállalókkal egyenlő feltételeket garantálhat a számukra. Más tagok ugyanakkor úgy vélik, hogy ez a javaslat a valós gazdasági helyzetben nem megfelelő, mivel bizonytalanságot teremt, és növeli a vállalatok adminisztratív és pénzügyi terheit.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 2014/67/EU irányelve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet („az IMI-rendelet”) módosításáról (HL L 159., 2014.5.28., 11. o.).

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 1996. december 16-i 96/71/EK irányelve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről (HL L 18., 1997.1.21., 1. o.).

1.10. Az EGSZB nincs meggyőződve arról, hogy valóban szigorú szabályokat kellene bevezetni a kiküldetések időtartamára vonatkozóan. A tapasztalatok szerint egy rendkívül hosszú kiküldetés valójában nem jelent komoly problémát az európai vállalkozásoknak.

2. Az európai politikai keret

2.1. A munkavállalók szabad mozgása, a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága az Európai Unió alapvető elvei.

2.2. A munkavállalók szabad mozgását meg kell különböztetni az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 56. cikke által biztosított szolgáltatásnyújtás szabadságától. A munkavállalók szabad mozgása minden állampolgár számára biztosítja a jogot, hogy munkavállalási céllal másik tagállamba költözzön és ott tartózkodjon, és védi őket attól, hogy a munkavállalás, a javadalmazás és egyéb munkafeltételek tekintetében megkülönböztessék őket az adott tagállam állampolgáraitól.

2.3. Ezzel szemben a szolgáltatásnyújtás szabadsága a vállalkozások számára biztosít jogot, hogy egy másik tagállamban szolgáltatást nyújthassanak. Ennek érdekében ideiglenesen kiküldhetik munkavállalóikat a másik tagállamba a szolgáltatásnyújtáshoz szükséges munka elvégzése céljából.

2.4. Az Európai Parlament és a Tanács 1996. december 16-án elfogadta a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló **96/71/EK irányelvet** ⁽³⁾.

2.5. Az irányelv célja az, hogy összeegyeztesse a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásra vonatkozó, az EUMSZ 56. cikke szerinti szabadság gyakorlását az ilyen szolgáltatásnyújtás céljából ideiglenesen külföldre kiküldött munkavállalók jogainak megfelelő védelmével.

2.6. Az Európai Bizottság 2010 októberében „Az egységes piaci intézkedéscsomag felé – A magas szinten versenyképes szociális piacgazdaságért – 50 javaslat az együttes munka, vállalkozás és a cserekapcsolatok javítása érdekében” című közleményében ⁽⁴⁾ két javaslatot terjesztett elő a polgárok bizalmának és támogatásának visszaszerzésére, egyet az alapvető szociális jogok és a gazdasági szabadságjogok közötti egyensúlyra, egyet pedig a munkavállalók kiküldetésére vonatkozóan.

2.7. 2010 márciusában az európai szociális partnerek jelentést ⁽⁵⁾ nyújtottak be az Európai Unió Bírósága ítéleteinek következményeiről, amely jelentős véleménykülönbségekről árulkodott. Míg az Európai Vállalkozói Szövetség ellenezte az irányelv felülvizsgálatát (bár elfogadta, hogy az érvényesítéssel kapcsolatos bizonyos aspektusokat egyértelműbbé kell tenni), az Európai Szakszervezetek Szövetsége (ESZSZ) az irányelv alapos átdolgozását szorgalmazta.

2.8. Az Európai Bizottság 2012 decemberében javaslatot tett közzé a 96/71/EK irányelv érvényesítéséről. **Az érvényesítési irányelv** ⁽⁶⁾ meghatározza a 96/71/EK irányelv jobb és egységesebb gyakorlati megvalósításához, alkalmazásához és érvényesítéséhez szükséges megfelelő rendelkezések, intézkedések és ellenőrzési mechanizmusok közös keretrendszerét, az alkalmazandó szabályokkal kapcsolatos visszaélések és szabálykerülő gyakorlatok megelőzését és szankcionálását célzó intézkedéseket is ideértve. Az irányelv ugyanakkor garanciákat biztosít a kiküldött munkavállalók jogainak védelmére és a szabad szolgáltatásnyújtás indokolatlan akadályainak felszámolására vonatkozóan.

2.9. Az érvényesítési irányelv átültetésének határideje 2016. június 18-a volt, az Európai Bizottságnak pedig legkésőbb 2019. június 18-ig jelentést kellene terjesztenie az EP, a Tanács és az EGSZB elé az irányelv alkalmazásáról és végrehajtásáról, szükség esetén módosítási javaslatokkal. Értékelésében az Európai Bizottság – a tagállamokkal és az európai szociális partnerekkel való konzultációt követően – felméri, hogy az összes bevezetett és alkalmazott intézkedés, valamint a kiküldetésekre vonatkozó adatok megfelelőek-e.

⁽³⁾ Lásd a 2. lábjegyzetet.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final/2.

⁽⁵⁾ A szöveget a munkavállalók kiküldetéséről és a munkajogokról szóló konferencián ismertették, melyet az Európai Unió spanyol elnöksége szervezésében tartottak 2010. március 23-án Oviedóban. Az eszmecsere újfent az érdekelt felek véleményeinek megosztottságát mutatták.

⁽⁶⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

3. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv célzott felülvizsgálatára irányuló javaslat

3.1. A legfrissebb elérhető adatok szerint 2014-ben több mint 1,9 millió kiküldetésre került sor az EU-ban; ez az EU teljes munkaerőjének 0,7 %-át ⁽⁷⁾ érintette. Ez 2013-hoz képest 10,3 %-os, 2010-hez képest pedig 44,4 %-os növekedést jelent. Ezek a statisztikák a nemzeti társadalombiztosítási hatóságok által kiadott A1-es formanyomtatványok számán alapulnak; a nem nyilvántartott, de facto kiküldött munkavállalók száma nem ismert.

3.2. A munkavállalók kiküldetéséről szóló 1996-os irányelv uniós szabályozási keretet határoz meg, amely arra irányul, hogy valódi és tisztességes egyensúlyt alakítson ki a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás elősegítésére és megkönnyítésére, a kiküldött munkavállalók védelmének biztosítására, valamint a külföldi és helyi versenytársak közötti egyenlő versenyfeltételek megteremtésére vonatkozó célkitűzések között.

3.3. Az Európai Bizottság azonban most javaslatot nyújtott be a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv célzott felülvizsgálatára azzal a két céllal, hogy orvosolja a tisztességtelen gyakorlatokat ⁽⁸⁾, és előmozdítsa azt az elvet, hogy az ugyanazon a helyen végzett ugyanazon munkát ugyanúgy kell javadalmazni.

3.4. A javaslat a 2014-es érvényesítési irányelv átültetésére meghatározott határidőt megelőzően, illetve még azelőtt került közzétételre, hogy végrehajtásának bármiféle értékelésére sor kerülhetett volna. A munkavállalók kiküldetésével kapcsolatos kihívások többsége továbbra is a tagállamok általi nem megfelelő érvényesítéssel és az ellenőrzés hiányával kapcsolatos.

3.5. A javaslatot ráadásul az európai szociális partnerek előzetes meghallgatása nélkül tették közzé, akik közös levélben kérték az Európai Bizottságot, hogy az EUMSZ 154. cikke (2) bekezdésének megfelelően érdemben konzultáljanak velük. „Ezúton arra kérjük az Európai Bizottságot, hogy javaslatának közzététele előtt szánjon elegendő időt a szociális partnerekkel való érdemi konzultációra.” ⁽⁹⁾

3.6. Az európai bizottsági javaslat közzététele megosztotta a tagállamokat, a szociális partnereket és magukat a vállalatokat is. Nem szabad, hogy a javasolt irányelv aláassa a versenyképességet, vagy új akadályokat gördítsen a határokon átnyúló szolgáltatásokat nyújtó szereplők elé.

3.7. A Szerződéshez csatolt 2. sz. jegyzőkönyvnek ⁽¹⁰⁾ megfelelően nemzeti parlamentek tizennégy kamarája indokolással ellátott véleményt küldött az Európai Bizottságnak azzal, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv javasolt felülvizsgálatára vonatkozó javaslat nem felel meg a szubszidiaritás elvének, és így elindították az ún. sárga lapos eljárást. A szubszidiaritási vizsgálatot követően az Európai Bizottság július 20-án arra a következtetésre ⁽¹¹⁾ jutott, hogy a 96/71/EK irányelv célzott felülvizsgálatára irányuló javaslat megfelel az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdésében lefektetett szubszidiaritási elvnek, ezért a javaslat visszavonása vagy módosítása nem indokolt. Az Európai Bizottság tehát fenntartotta a javaslatát.

3.8. Az üzleti közösség egy része azon a véleményen van, hogy a javaslat sérti az arányosság elvét. Egyes vállalatok szerint a javasolt változtatások jogbizonytalansághoz és újabb adminisztratív terhekhez fognak vezetni. A felülvizsgálat különösen azokat az alacsonyabb bérszintű tagállamokból származó vállalatokat érintheti, amelyek határokon átnyúló szolgáltatásokat szeretnének nyújtani az egységes piacon, ez pedig ellentétes az EU-n belüli konvergenciafolyamat megerősítésének szándékával és az annak érdekében tett erőfeszítésekkel.

3.9. Mások, köztük szakszervezetek is úgy vélik, hogy a javasolt felülvizsgálat – és különösen az „ugyanazon helyen egyenlő munkáért egyenlő díjazás” elképzelése – a vállalatok számára egyenlő versenyfeltételeket, az Unió munkavállalói számára pedig egyenlőbb jogokat teremtene.

⁽⁷⁾ Figyelembe kell venni, hogy a helyzet tagállamonként eltérő, és a 0,7 % csak az átlag. Az egyes tagállamokban a valóságos arány 0,5 % és 3,6 % között van, és a következmények is eltérőek.

⁽⁸⁾ EGSZB-velemény: „Méltányosabb munkaerő-mobilitás az EU-n belül” (elfogadva 2016. április 27-én), (HL C 264., 2016.7.20., 11. o.).

⁽⁹⁾ Az európai szociális partnerek (ESZSZ, Európai Vállalkozói Szövetség, UEAPME, CEEP) Juncker elnökhöz írott 2016. március 2-i közös levele.

⁽¹⁰⁾ A Szerződéshez csatolt 2. számú jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról.

⁽¹¹⁾ Lásd: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv módosításáról szóló irányelvre irányuló javaslatnak a szubszidiaritás elve tekintetében történő, a (2.) jegyzőkönyv szerinti felülvizsgálatáról, COM(2016) 505 final, 2016. július 20.

3.10. Az Európai Bizottság a javaslatával együtt egy hatásvizsgálatot⁽¹²⁾ is kiadott, amely kimondja, hogy a felülvizsgált irányelv alkalmazására javasolt intézkedéseknek eltérő hatásai lennének a különböző tagállamokra, ágazatokra és vállalatokra nézve, és megjegyzi, hogy változatlanul problémát jelent, hogy a munkavállalók kiküldetésével kapcsolatos adatok elérhetősége erősen korlátozott.

3.11. Az összehasonlítható adatok az A1-es hordozható dokumentumokon alapulnak, melyekben a vállalatoknak részletes információkat kell közölniük a másik országba kiküldött munkavállalókról. Az A1-es hordozható dokumentumokban foglalt adatok helytállósága nem garantálható, mivel a munkavállalók származási országainak hatóságai nem végeznek hivatalos ellenőrzéseket. Ezért a megvalósuló kiküldetések tényleges számáról a hatásvizsgálatban foglalt adatok pusztán becslést jelentenek, és nem adnak pontos képet a valós helyzetről.

3.12. Az Eurofound 2010-ben „Kiküldetésben lévő munkavállalók az Európai Unióban”⁽¹³⁾ címmel jelentést tett közzé, amely a nevezett jelenséget vizsgálja a tagállamokban és Norvégiában. A jelentés feltérképezi a kiküldetések számára vonatkozó információforrásokat, és adatokat szolgáltat azokból az országokból, ahol az adatok elérhetőek. Az Eurofound kutatása azt mutatja, hogy nincs elegendő adat az EU-szerte kiküldetésben lévő munkavállalók összlétszámáról és jellemzőiről.

3.13. Az Eurofound-jelentést két, a méltányosabb munkaerőpiaci mobilitásra vonatkozó friss kutatás követte: „Brief analysis of the EU Member States transposition of the ‘Enforcement’ Directive 2014/67 improving enforcement of Directive 96/71 on the Posting of workers” [A munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítését javító 2014/67/EU irányelv tagállamokbeli átültetésének rövid elemzése] és „Fraudulent forms of contracting work and self-employment” [A szerződéses foglalkoztatás és az önfoglalkoztatás csalárd formái]⁽¹⁴⁾.

4. A 96/71/EK irányelv javasolt felülvizsgálatában szereplő főbb változások

4.1. Javadalmazás

4.1.1. Az Európai Bizottság javasolja a „minimális bérszint” fogalmának felváltását a „javadalmazás” fogalmával. Az Európai Bizottság javaslata értelmében ez a javadalmazásnak a fogadó tagállamban kötelező valamennyi elemét magában foglalja.

4.1.2. Az Európai Bizottság a javaslatot a bérkülönbségek okainak kezelésére irányuló intézkedésre történő számos felkérésre válaszul terjesztette elő. Az Európai Bizottság szerint eltérés mutatkozik a helyi munkavállalókra és a kiküldött munkavállalókra alkalmazott feltételek között. A javaslatot kísérő hatásvizsgálat szerint a kiküldött és a helyi munkavállalók közötti bérkülönbség becsült tartománya országtól és ágazattól függően 10–50 %. A differenciált fizetési szabályok torzítják a vállalatok közötti egyenlő versenyfeltételeket. A „minimális bérszint” fogalma nem azonos a helyi munkavállalókra vonatkozó kötelező szabályokkal.

4.1.3. Az Európai Bizottság szerint a „javadalmazás” fogalma ezért nagyobb mértékben hozzá tud járulni az egyenlő versenyfeltételek megteremtéséhez a szolgáltatások egységes piacán. A „javadalmazás” fogalma magában foglalja a helyi munkavállalóknak fizetett valamennyi tételt, amennyiben azokat törvény vagy a földrajzi területen és az érintett szakmában vagy ágazatban valamennyi hasonló vállalkozásra általánosan alkalmazandó kollektív megállapodás, vagy az országos szinten leginkább reprezentatív munkaadói és munkavállalói szervezetek által megkötött, az ország területén alkalmazott kollektív megállapodások írják elő. A „javadalmazás” olyan tetteket is magában foglalhat, amelyeket a „minimális bérszint” fogalma nem tartalmaz, ilyen például a szolgálati évek száma szerinti juttatás, a piszkos, nehéz vagy veszélyes munka után járó pótlékok és kiegészítések, a minőségi prémium, a 13. havi prémium, az utazási költségtérítés, az étkezési utalványok – bár a fogadó országok többsége ezen tettek közül már többet belefoglalt a „minimális bérszint” fogalmába.

4.1.4. Az Európai Bizottság szerint a „javadalmazás” fogalmának bevezetése várhatóan hozzájárul a javadalmazás alkotóelemeinek egyértelműbbé tételéhez és a kollektív szerződések kötelező alkalmazásában meglévő ágazatközi eltérések csökkentéséhez.

⁽¹²⁾ A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelvet módosító európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslatot kísérő hatásvizsgálat, SWD(2016) 52 final, 2016. március 8.

⁽¹³⁾ Az Eurofound 2010-ben közzétett, „Posted workers in the European Union” [Kiküldetésben lévő munkavállalók az Európai Unióban] című jelentése, Roberto Pedersini és Massimo Pallini.

⁽¹⁴⁾ A két kutatás előzetes eredményeit az EGSZB munkaerőpiac megfigyelőközpontja által 2016. szeptember 28-án tartott, „Cél a méltányosabb munkaerő-mobilitás az EU-n belül” c. konferencián ismertették.

4.1.5. A „javadalmazás” kifejezés azonban pontatlannak tekinthető, mely teret hagy különböző értelmezéseknek, ez pedig jogbizonytalanságot fog eredményezni. A „minimális bérszint” fogalma – annak ellenére, hogy különféle kétségeket vet fel – pontosabb és könnyebben definiálható.

4.1.6. Az Európai Bizottság kijelenti, hogy a javaslat nem lesz hatással a tagállamok bérmegállapítási hatáskörére és hagyományaira, és tiszteletben tartja a szociális partnerek határozott autonóm szerepét. Ezzel összefüggésben aggodalomra ad okot, hogy az Európai Bizottság a jelenlegi irányelvben szereplő hivatkozás törlését javasolja, mely szerint a „minimális bérszint fogalmát annak a tagállamnak a nemzeti jogszabályai, illetve gyakorlata határozzák meg, amelynek a területén a munkavállaló kiküldetésben tartózkodik”. Ez a rendelkezés fontos a munkaügyi kapcsolatok különféle nemzeti rendszereinek tiszteletben tartásához.

4.1.7. Ennek az irányelvnek az alkalmazásában a javadalmazás fogalmát annak a tagállamnak a nemzeti jogszabályai, illetve gyakorlata határozzák meg, amelynek a területén a munkavállaló kiküldetésben tartózkodik.

4.1.8. Az irányelv nem akadályozza azt, hogy a fogadó országnak vagy a kiküldött munkavállaló származási országának a munkavállalók számára kedvezőbb foglalkoztatási feltételeit alkalmazzák, különösen a munkavállalók és a munkaadók azon alapvető joga által, hogy a megfelelő szinten kollektív szerződéseket kössenek és érdekeik védelme érdekében kollektív lépéseket tegyenek, ideértve a sztrájkot is, azzal a céllal, hogy megvédjék és javítsák a munkavállalók munka- és életkörülményeit, az egyenlő bánásmódot is ideértve.

4.1.9. Az érvényesítési irányelv megfelelő végrehajtásának biztosítása érdekében a tagállamok kötelesek egy egységes weboldalon közzétenni a területükön kiküldetésben lévő munkavállalókra vonatkozó foglalkoztatási feltételekkel kapcsolatos összes információt. A tagállamok elhalaszthatják a weboldal elindítását, mivel az alkalmazandó feltételek valószínűleg még változni fognak. Az esetleges új javaslatok nem befolyásolhatják hátrányosan ezt a folyamatot.

4.1.10. Az EGSZB tagjai részletesen megvitatták a „javadalmazás” kérdését, figyelembe véve az új fogalom minden következményét.

4.1.11. Egyes tagok szerint csak az újonnan bevezetett fogalommal biztosíthatók egyenlő munkafeltételek a kiküldött és a helyi munkavállalók számára, mivel ez felszámolja a bérkülönbségeket és egyenlő versenyfeltételeket teremt a vállalatok között.

4.1.12. Más tagok szerint az új fogalom bevezetése ronthat a jobbiztonságon és az átláthatóságon, és növelheti az adminisztratív és pénzügyi terheket. A kiküldetésről szóló viták során mindenképpen figyelembe kell venni, hogy a külföldi és a hazai vállalatok helyzete eltérő. Egy külföldi szolgáltató számára, amely munkavállalókat akar kiküldeni, már az is többletköltségeket jelent, hogy egy másik tagállamban nyújt szolgáltatásokat – több a működési költség⁽¹⁵⁾ és a határokon átnyúló foglalkoztatással kapcsolatos közvetett költségek⁽¹⁶⁾ merülnek fel.

4.1.13. Az univerzálisan alkalmazandó kollektív szerződések hatályának valamennyi ágazatra történő kiterjesztése kapcsán az EGSZB javasolja annak felülvizsgálatát, hogy szükséges-e a kiküldött munkavállalókra alkalmazandó foglalkoztatási normák forrásait is automatikusan kiterjeszteni azokban az ágazatokban, ahol nem regisztráltak nagyobb problémákat a kiküldetéssel összefüggésben.

4.2. 24 hónapot meghaladó kiküldetés

4.2.1. Az Európai Bizottság egy olyan javaslattal szabályozza a kiküldetések időtartamának kérdését, mely szerint azokban az esetekben, amikor kiküldetés időtartama előreláthatóan vagy ténylegesen meghaladja a 24 hónapot, azt a tagállamot kell a munkavégzés szokásos helye szerinti országnak tekinteni, amelynek területére a munkavállalót kiküldték. Ez attól a naptól fogva érvényes, amikor a kiküldetés ténylegesen meghaladja a 24 hónapot. Az Európai Bizottság a munkavállalók helyettesítése esetében továbbá bevezeti a kiküldetések összesített időtartamát.

⁽¹⁵⁾ Közvetett költségek: a másik tagállambeli adminisztratív követelmények és rendelkezések – pl. értesítési eljárások, a dokumentumok fordítása, együttműködés a felügyeleti hatóságokkal – megismerésének költségvonzatai.

⁽¹⁶⁾ Ez a határokon átnyúló foglalkoztatással kapcsolatos közvetett költség akár 32 %-kal is növekedhet. Ez a Krakói Közgazdaságtudományi Egyetem Közgazdasági és Közigazgatási Tanszéke által végzett, „Munkaerőköltségek a határon átnyúló szolgáltatásnyújtásban” c. kísérleti tanulmány egyik előzetes eredménye. Az eredményeket az EGSZB munkaerőpiac megfigyelőközpontja által 2016. szeptember 28-án tartott, „Cél a méltányosabb munkaerő-mobilitás az EU-n belül” c. konferencián ismertették.

4.2.2. Az eredeti irányelv nem határoz meg rögzített időkorlátot, és kimondja, hogy az irányelv alkalmazásában a „kiküldetésben lévő munkavállaló” az a munkavállaló, aki munkáját korlátozott ideig egy, a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén végzi.

4.2.3. Az olyan nem egyértelmű helyzetek elkerülése érdekében, ahol nehéz meghatározni, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv szerinti kiküldetésről van-e szó, az érvényesítési irányelv 3. cikkének (1) és (2) bekezdése tartalmazza azon minőségi kritériumok nem teljes körű listáját, melyek alapján megállapítható egyrészt a szolgáltatások nyújtását célzó kiküldetés fogalmából eredő ideiglenes jelleg, másrészt pedig az, hogy van-e valódi kapcsolat a munkaadó és azon tagállam között, ahonnan a munkavállalót kiküldik.

4.2.4. Az egyik fő érv az volt, hogy sem az EUMSZ, sem pedig a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 593/2008/EK (Róma I.) rendelet⁽¹⁷⁾ nem szolgáltat alapot ahhoz, hogy egy 24 hónapos időtartamot fogadjanak el referencia-időszakként a szokásos munkavégzés helye szerinti ország meghatározása vonatkozásában. Nem helyénvaló továbbá egy rendelet alkalmazását egy irányelvvel módosítani, illetve a Róma I. rendeletben használt fogalmakat a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alkalmazásában eltérően meghatározni. Az Európai Bizottság jogi szolgálatának véleményében a következő magyarázat szerepel: „[Az új 2a. cikk] nem érinti a más tagállam területére munkavállalókat kiküldő vállalkozásoknak azt a jogát, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságára hivatkozzanak olyan körülmények között, amikor a kiküldetés meghaladja a 24 hónapot. A cél pusztán a Róma I. rendelet alkalmazásával jobbiztonság teremtése egy konkrét helyzet tekintetében, az említett rendeletet bármilyen módosítása nélkül.”⁽¹⁸⁾

4.2.5. Az EGSZB nem támogatja a rögzített időkorlát előírását, mivel az ellentétes a munkavállalók kiküldetésének lényegével és az irányelv céljával. A kiküldetések átlagos időtartama az Unióban 103 nap⁽¹⁹⁾ (az összes kiküldetésnek csupán 4-5 %-a haladja meg a 12 hónapot⁽²⁰⁾). Nincs rá bizonyíték, hogy a két évet meghaladó kiküldetési időtartam széles körűen elterjedt és problematikus gyakorlat lenne, amely a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó szabályokkal való visszaéléshez vezet.

4.2.6. Éppen ellenkezőleg, a „kiküldetés tervezett időtartama” fogalmának bevezetése és a munkavállalók helyettesítésére vonatkozó szabályok meghatározása bizonytalansághoz, valamint a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó szabályok nem egységes alkalmazásához vezethet. Az építőiparban például nehéz lesz előre meghatározni a „munkavégzés időtartamát”, a felügyeleti szervek pedig nehezen tudják azt bizonyítani.

4.2.7. A meglévő meghatározás elégséges, a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó időkorlát rögzítése pedig mindenképpen ellentétes volna azzal az elvvel, hogy ellenőrizni kell, hogy egy adott kiküldetés valódi és indokolt-e. Az Európai Bíróság emellett több alkalommal megerősítette, hogy az „ideiglenes” kifejezést eseti alapon kell mérlegelni.

4.2.8. Az Európai Bizottság amellett érvel, hogy ez a változtatás a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvet összhangba hozza a 883/2004/EK rendeletben⁽²¹⁾ előírt szociális biztonsági szabályokkal. Ugyanakkor a 883/2004/EK rendelet lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy kétoldali megállapodások útján meghosszabbítsák a kezdeti kétéves időtartamot, amely alatt a szociális biztonsági járulékokat a származási országban kell megfizetni. Az Európai Bizottságnak a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv felülvizsgálatára irányuló javaslata úgy rendelkezik, hogy amennyiben a kiküldetés tervezett vagy tényleges időtartama meghaladja a 24 hónapot, a kiküldetés első napjától a fogadó ország munkafeltételei vannak érvényben. Ez se nem szükséges, se nem következetes.

4.3. Ahvállalkozás

4.3.1. Az Európai Bizottság javaslata lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy az alvállalkozói láncban dolgozó munkavállalókra ugyanazokat a feltételeket alkalmazzák, mint a fővállalkozó. Ezeket a feltételeket a megkülönböztetésmentesség elvével összhangban a hazai és a határokon túlról érkező alvállalkozókra is ugyanúgy kell alkalmazni.

⁽¹⁷⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. június 17-i 593/2008/EK rendelete a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.) (HL L 177., 2008.7.4., 6. o.).

⁽¹⁸⁾ Az Európai Bizottság jogi szolgálatának véleménye – belső referenciaszám: 2016/0070 (COD), 2016. május 28.

⁽¹⁹⁾ Az Európai Bizottság szolgálati munkadokumentuma: SWD(2016) 52 final, 39. o., J. Paolet és F. De Wispelaere, *Posting of Workers. Report on A1 portable document issued in 2014* [Jelentés a munkavállalók kiküldetésével kapcsolatban 2014-ben kiadott A1-es hordozható dokumentumokról], 2015. december.

⁽²⁰⁾ Az Európai Bizottság szolgálati munkadokumentuma: SWD(2016) 52 final, 39. o., L&R Sozialforschung, *Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings*, 2014. május.

⁽²¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 29-i 883/2004/EK rendelete a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 2004.4.30., 1. o.).

4.3.2. Jelentős eltérések vannak a tagállamokban alkalmazandó azon törvények, rendeletek, közigazgatási rendelkezések, illetve kollektív megállapodások tekintetében, amelyek azt biztosítják, hogy az alvállalkozói szerződések ne adhassanak lehetőséget a vállalkozásoknak a foglalkoztatásra vonatkozó – a javadalmazásra is kiterjedő – egyes feltételeket garantáló szabályok kikerülésére. Nincsenek adatok arról, hogy hány tagállam alkalmaz már jelenleg is ilyen rendszert, az Európai Bizottság hatásvizsgálata pedig nem tartalmaz mélyreható elemzést az ilyen szabályok potenciális következményeiről.

4.3.3. Ugyanakkor ahhoz, hogy a javaslat e része a gyakorlatban célravezető legyen, hasznos lehet hivatkozni az érvényesítési irányelv 12. cikke⁽²²⁾ által bevezetett, az alvállalkozói láncokban fennálló egyetemleges felelősségre vonatkozó szabályra.

4.3.4. Továbbá a „foglalkoztatásra vonatkozó – a javadalmazásra is kiterjedő – egyes feltételek” kifejezés homályos, és jogbizonytalansághoz, eltérő értelmezésekhez, valamint az irányelv egyéb részeivel fennálló esetleges ellentmondáshoz fog vezetni. Problémák lehetnek az összehasonlítás során is, és számos egyéb gyakorlati probléma merülhet fel, például az információkhoz való hozzáférés (a kormányok ilyen információk közzétételére vonatkozóan a 2014/67/EU irányelv 5. cikke által előírt kötelezettségével összefüggésben) és a kollektív megállapodások megléte kapcsán.

4.3.5. Nem világos továbbá, hogy az Európai Bizottság hogyan határozná meg és alkalmazná a megkülönböztetésmentességi és arányossági vizsgálatokat ezen rendelkezések esetében.

4.3.6. Szükség lesz továbbá megfelelő rendelkezések bevezetésére az alvállalkozók valódi önfoglalkoztatói státusának ellenőrzésére, a tagállamok normáival összhangban.

4.4. Munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzés

4.4.1. Az Európai Bizottság egy új kötelezettséget vezet be a tagállamok számára egy olyan új bekezdés hozzáadásával, amely meghatározza az irányelv 1. cikke (3) bekezdésének c) pontjában említett munkavállalókra, vagyis a kölcsönvevő vállalkozás letelepedésének helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban letelepedett, munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozás által rendelkezése bocsátott munkavállalókra vonatkozó feltételeket. Az 1. cikk (3) bekezdésének c) pontjában említett vállalkozásoknak garantálniuk kell a kiküldött munkavállalók számára azokat a feltételeket, amelyek a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről szóló 2008/104/EK irányelv⁽²³⁾ 5. cikke szerint alkalmazandók a munkavégzés helye szerinti tagállamban letelepedett, munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozások által rendelkezésre bocsátott munkavállalókra.

4.4.2. Az EGSZB úgy véli, hogy nincs szükség erre az új rendelkezésre, mivel a munkavállalók kiküldetéséről szóló eredeti irányelv már rendelkezett erről a lehetőségéről a 3. cikk (9) bekezdésében. A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az 1. cikk (1) bekezdésében említett vállalkozásoknak biztosítaniuk kell a 13. cikk c) pontjában említett munkavállalók számára azokat a feltételeket, amelyek a munkavégzés szerinti tagállamban az ideiglenes munkavállalókra vonatkoznak. A 2008/104/EK irányelv alkalmazásának lehetőségével a fogadó országok többsége már élt.

4.4.3. Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak meg kellene tartania a jelenlegi szabályozást. Figyelembe kell venni, hogy a különböző tagállamokban fennálló helyzetre a 2008/104/EK irányelv rendelkezései érvényesek, míg a határokon átnyúló tevékenységekre a 96/71/EK irányelv alkalmazandó. Ezt maga az Európai Bizottság ismerte el a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről szóló 2008/104/EK irányelv alkalmazásáról szóló jelentésében⁽²⁴⁾.

4.4.4. Az EGSZB rámutat arra, hogy a 2008/104/EK irányelv 5. cikke sokkal átfogóbb, mint a 96/71/EK irányelv 3. cikkének (9) bekezdése, valamint hogy ez paradox módon eltérő feltételekhez vezethet, ha a munkavállalók kiküldetése a jelenlegi jogszabály 1. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja, illetve 1. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében történik.

5. Mire kellene az Európai Bizottságnak leginkább összpontosítania

5.1. Az Európai Bizottságnak ösztönöznie kellene a tagállamokat az érvényesítési irányelv⁽²⁵⁾ határidőre történő átültetésére – ha ezt még nem tették meg –, és biztosítania kellene, hogy a tagállamok megfelelően végre is hajtják az irányelvet. Az Európai Bizottságnak két év elteltével értékelnie kellene az irányelv hatását, és meg kellene állapítania, hogy az elfogadott intézkedések megfelelő és hatékony végrehajtást és érvényesítést eredményeztek-e, mivel ezek a kiküldött munkavállalók jogai védelmének és a szolgáltatók egyenlő versenyfeltételei garantálásának kulcsfontosságú elemei.

⁽²²⁾ A 2014/67/EU irányelv alvállalkozói felelősségről szóló 12. cikke (lásd az 1. lábjegyzetet).

⁽²³⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/104/EK irányelve a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről (HL L 327., 2008.12.5., 9. o.).

⁽²⁴⁾ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről szóló 2008/104/EK irányelv alkalmazásáról, COM(2014) 176 final.

⁽²⁵⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

- 5.2. Az Európai Bizottságnak mélyreható elemzést kellene készítenie a különböző uniós tagállamokban fennálló helyzetről, valamint valós kvantitatív információt kellene szolgáltatnia a kiküldött munkavállalókról és a jelenlegi irányelv végrehajtásának és érvényesítésének módjairól.
- 5.3. A kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos megbízható adatok rendelkezésre állása előfeltétele annak, hogy érdemi vitát lehessen folytatni e munkavállalók sajátos jellemzőiről és szükséges védelmükről.
- 5.4. Ha az Európai Bizottság tisztességes versenyt kíván biztosítani, a következő lépésének az elsősorban a „postafiókcek” általi visszaélések formájában megvalósuló csalárd gyakorlatok elleni küzdelemre és az illegális munka jelenségének felszámolására kellene összpontosítania.
- 5.5. Az Európai Bizottságnak fel kellene gyorsítania az Unión belüli gazdasági és szociális konvergenciát, biztosítva eközben a munkavállalók tisztességes mobilitását a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás összefüggésében.
- 5.6. A „javadalmazáshoz” hasonló új fogalom bevezetése kérdéseket vethet fel mind a tagállamok részéről a tanácsi üléseken, mind pedig a vállalatok részéről a nyilvános konzultációk során. Az Európai Bizottságnak mélyreható társadalmi-gazdasági elemzést kellene végeznie arról, hogy ennek milyen következményei lehetnek a fogyasztókra, a vállalatokra, valamint általában az uniós versenyképességre és foglalkoztatásra nézve.
- 5.7. Az Európai Bizottságnak ki kellene kérnie a szociális partnerek véleményét, el kellene ismernie azok autonómiáját, valamint tiszteletben kellene tartania az e területre vonatkozó kollektív megállapodásokat.

A módosítás indokolása

A módosító indítvány célja az, hogy kiegyensúlyozott véleményt fogalmazzunk meg az Európai Bizottság javaslatáról, melyről a tagállamok, a szociális partnerek és a vállalkozások eltérő véleménnyel vannak. A módosítás célja az, hogy ezeket az eltérő nézeteket megfelelően, hitelesen és kiegyensúlyozottan tükrözze, ugyanakkor bemutassa azokat a pontokat is, melyekben egyetértés van. A javasolt szöveg megegyezik azzal, amelyet a SOC szekció két előadója a tanulmányozócsoport 3. ülését követően terjesztett elő, ez ugyanis kiegyensúlyozottabban ismerteti a különböző nézeteket, mint a szekció által elfogadott szöveg.

A szavazás eredménye:

Mellette: 94

Ellene: 175

Tartózkodott: 23

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye –**Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás)**(COM(2016) 465 *final*)

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, valamint a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv módosításáról

(COM(2016) 466 *final*)**Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a nemzetközi védelemre vonatkozó egységes uniós eljárás létrehozásáról és a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről**(COM(2016) 467 *final*)

(2017/C 075/16)

Előadó: **José Antonio MORENO DÍAZ**Társelőadó: **Cristian PÎRVULESCU**

Felkérés:	az Európai Unió Tanácsa, 2016.9.7. az Európai Parlament, 2016.9.12.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.22.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	211/2/5
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások**1.1. Általános észrevételek és ajánlások**

1.1.1. Az EGSZB szükségesnek tartja a közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) tisztességes, hatékony és eredményes reformját és egy olyan, valóban közös eljárás kialakítását, amely megbízható, rugalmas és hatékony, továbbá – az üldöztetésnek kitett személyek emberi jogainak tiszteletben tartását előíró elvet követve – javítja az Európai Unióba jutás tisztességes és legális lehetőségeit.

1.1.2. Szem előtt kell tartani azt is, hogy az EUSZ 2. cikke kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul”. Ezeknek az értékeknek közösnek kell lenniük „a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában”.

1.1.3. Továbbá az EUMSZ 78. cikke úgy rendelkezik, hogy az Unió közös menekültügyi politikát alakít ki; e célból javaslatot kell tenni egy valamennyi tagállamra kiterjedő, valódi közös és kötelező rendszerre a nemzeti jogszabályok harmonizációja vagy – azok híján – legalább egy, a menekültügyi határozatok valamennyi uniós tagállam közötti kölcsönös elismerésére vonatkozó közös rendszer bevezetése érdekében. Ez lehetővé tenné egy valódi közös európai menekültügyi rendszer működését, máskülönben nem lehet elkerülni az ún. továbbutazásokat, amikor is a nemzetközi védelmet kérelmezők igyekeznek megtalálni az Unión belül a legjobb feltételeket kínáló országokat.

1.1.4. Fontos hangsúlyozni, hogy a 28 tagú Unió teljes lakossága hozzávetőlegesen 510 millió fő, és az Európai Bizottság 2015. őszi javaslataiban szereplő mintegy 160 000 áthelyezendő nemzetközi védelmet kérelmező személy az Unió teljes lakosságának mintegy 0,03 %-át teszi ki, míg más nem uniós országok több millió nemzetközi védelmet kérelmezőt fogadtak be.

1.1.5. Az EGSZB mindenesetre üdvözli a rendszer fejlesztéseit, például az eljáráshoz való hozzáféréssel kapcsolatos jogok és kötelezettségek egyértelműsítését, a kiszolgáltatottság fogalmának a különleges igények fogalmával való felváltását, illetve az ennek értékelésére vonatkozó egyértelmű kritériumokat, a kiskorúak számára biztosított fokozott garanciákat, továbbá a család fogalmának kibővítését.

1.1.6. Az EGSZB-t aggasztja az alapvető jogok korlátozása, úgymint a szabad mozgás szigorítása, a kiskorúak oktatáshoz való jogának korlátozása, a határon a kísérő nélküli kiskorúak esetében alkalmazott eljárás, a biztonságos ország elvének elemzése során az eseti megközelítés lehetséges hiánya, az ismételt kérelmek és a gyorsított eljárások garanciáinak korlátozása, a védelmi jogállások automatikus felülvizsgálata és a befogadási feltételekre vonatkozó szigorítások büntető jellegű megközelítése.

1.1.7. Az EGSZB úgy véli, hogy szabványosítani kell a védelmi jogállásokat, fel kell számolni a menekültjogállás és a kiegészítő védelem között a tartózkodási engedély időtartama és megújítása, a kiegészítő védelemre jogosultaknak nyújtott szociális segítségnyújtás korlátozása tekintetében fennálló különbségeket.

1.2. Ajánlások a kvalifikációs rendeletről irányuló javaslatra

1.2.1. Az EGSZB javasolja, hogy szerepeltessék a belföldi menekülés alternatívájának értékelésére vonatkozó UNHCR-kritériumokat, vagyis elemezzék a megfelelőséget és az ésszerűséget, kifejezetten kizárva a 8. cikk alkalmazását állam általi üldöztetés esetén.

1.2.2. A bizonyítási terhet – az EUB ítékezési gyakorlatának megfelelően – meg kell osztani a kérelmező és az elbíráló hatóság között, továbbra is biztosítva, hogy az elbíráló hatóságnak „a kérelmezővel aktívan együtt kell működni”.

1.2.3. Az EGSZB ajánlja, hogy vezessék be az arányosság értékelését a menekültként való elismerés kizárására vonatkozó indokok és az említett szabályok alkalmazása korlátozó jellegének vizsgálatakor, valamint töröljék a kvalifikációs rendelet 12. cikkének (6) bekezdését a kérelmezők sajátos személyes háttérét figyelembe nem vevő kizáró okok automatikus alkalmazásának elkerülése érdekében.

1.2.4. Garantálni kell az eseti alapon történő elemzést a nemzetközi védelmi jogállások felülvizsgálatára vonatkozó eljárások során, figyelembe véve az egyedi körülményeket és megfelelő eljárási garanciákat biztosítva ezekben az eljárásokban, amelyek nem korlátozódhatnak a szabályok automatikus alkalmazására.

1.2.5. A menekültjogállás felülvizsgálatát illetően minden újabb eljárás további adminisztratív terhet és mérlegelési lehetőséget jelent. Ha egy országban nagyon sok menekült van jelen, a közigazgatási szervek könnyen túlterhelte válnak, és túl gyors, adott esetben akár önkényes döntéseket hozhatnak. Ezért az érintett hatóságok számára az ellenőrzések végrehajtása és a menekültjogállás felülvizsgálata érdekében megfelelő személyzetet és képzést kell biztosítani.

1.2.6. Különbséget kell tenni a védelmi jogállások megszűnése, kizárása, visszavonása, meg nem újítása és lejáta között, ezzel elkerülve az ismétlődést és az egyes esetek háttérül szolgáló ténybeli körülmények félreértését, és rendelkezni kell az alkalmazásukra vonatkozó korlátozó kritériumokról.

1.2.7. Meg kell szüntetni a nemzetközi védelemben részesülő személyek tagállamon belüli szabad mozgására vonatkozó korlátozásokat, mivel az ellentétes a Genfi Egyezmény 26. cikkével.

1.2.8. Törölni kell a kvalifikációs rendeletnek a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgáira vonatkozó irányelv módosításáról szóló 44. cikkét, amely szerint az 5 éves tartózkodási időszak újrakezdődik, ha az érintett személyről megállapítják, hogy jogszerűtlenül az öt elismerő tagállamon kívül tartózkodik, mivel ez ellentétes a 2015. májusi európai migrációs stratégia célkitűzésével.

1.3. *Ajánlások a közös eljárásról szóló rendeletre irányuló javaslatra*

1.3.1. Az EGSZB emlékeztet arra, hogy a szabályok rendelet formájában történő meghatározása nem járhat azzal, hogy a korlátozó jellegű jogosultsági kritériumok bevezetése, illetve a jogok és eljárási garanciák korlátozása miatt a védelmi előírások lazulnak.

1.3.2. Az EGSZB ajánlja, hogy szüntessék meg a biztonságos harmadik ország, az első menedékjogot nyújtó ország és a biztonságos származási ország elve, továbbá a rövidebb határidők automatikus alkalmazását, és garantálják a fellebbezések automatikus felfüggesztő hatályát.

1.3.3. Fokozni kell az eseti alapon történő értékelés garanciáit – az arányosság, a szükségszerűség és a kivételes körülmények kritériumai alapján – a szabadság korlátozása vagy őrizet esetén.

1.3.4. Fokozni kell továbbá a garanciákat közigazgatási őrizet esetén, az őrizetre egyértelmű határidőket kell megállapítani és azt kivételes esetekre kell korlátozni.

1.3.5. Meg kell szüntetni az ingyenes jogi segítségnyújtáshoz való jog kizárását a megalapozatlannak vagy ismételtnek tekintett, új bizonyítékot vagy érveket nem tartalmazó kérelmek esetében, mivel ez sérti az EJEE 13. cikkében foglalt jogot a hatékony jogorvoslathoz.

1.3.6. A szokásos eljárási garanciákkal megegyező garanciákat kell megállapítani a gyorsított eljárások, a határállomások és az ismételt kérelmek esetében.

1.3.7. A kérelmek tényleges benyújtása előtt a kérelmezőknek időt kell biztosítani a pihenésre és a feltöltődésre.

1.4. *Ajánlások a befogadási szabályokról szóló irányelvre irányuló javaslatra*

1.4.1. A továbbutazások megakadályozására pozitív ösztönzőket kell alkalmazni ahelyett, hogy a befogadási feltételeket büntető jelleggel kizárnák, csökkentenék, visszavonnák vagy helyettesítenék stb. Ez különösen aránytalan olyan kérelmezők esetében, akik nem kérnek nemzetközi védelmet a jogellenes belépés szerinti első országban vagy a jogszerű tartózkodás helye szerinti országban.

1.4.2. Ugyanazt a jogalkotási eszközt kell a befogadási feltételek, eljárások és jogosultsági követelmények szabályozására alkalmazni, hogy elkerülhetőek legyenek az eltérések az egymással összefüggő rendelkezések közvetlen alkalmazása során.

1.4.3. Korlátozni kell vagy pedig meg kell szüntetni egyes meg nem határozott jogi fogalmak, úgymint a „méltó életszínvonal” és a „szökés kockázata” alkalmazását, mivel ezek súlyos következményekkel járnak, meghatározásuk kritériumai pedig a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartoznak.

1.4.4. A Dublini Rendelet javaslatával összhangban a családtag fogalmát testvérekre és más rokonokra is ki kell terjeszteni.

1.4.5. A munkaerőpiacra való belépést nem szabad kizárni a biztonságos származási országból érkező kérelmezők esetében, mivel ez állampolgárság alapján történő megkülönböztetés lenne.

1.4.6. Fel kell számolni a foglalkoztatáshoz, a szociális biztonsághoz és a szociális segítségnyújtáshoz való jogok feltételeességét.

1.4.7. Ezenkívül biztosítani kell a kiskorúak oktatáshoz való abszolút jogát, az egészséghez való jogra vonatkozókkal azonos feltételek mellett.

2. Észrevételek a kvalifikációs rendeletről

2.1. Az EGSZB támogatja az uniós szintű menekültügyi eljárási szabályok, elismerés és védelem további harmonizálását. A tagállamok között az alkalmazott eljárások, az elismerési arányok, a nemzetközi védelmet kérelmezők és az erre jogosultak számára biztosított védelem tartalma, továbbá befogadási feltételeik tekintetében komoly különbségek vannak.

2.2. A tagállamok különféle okokból egyedi intézményi menekültügyi gyakorlatokat alakítottak ki. Ez továbbutazásra ösztönöz, és veszélyezteti a kérelmezőkkel szemben uniós területen alkalmazott egyenlő bánásmódot. A tagállamok közötti különbségek jelentős hatást gyakorolhatnak az alapvető jogok védelmére, ideértve az emberi méltóság védelmét, a magánélet és a családi élet tiszteletben tartását, a véleménynyilvánítás és a tájékoztatás szabadságát, az oktatáshoz való jogot, a foglalkozás szabad megválasztását és a munkaerőpiacra való belépés jogát, az üzleti vállalkozás folytatására való jogot, a menedékhez való jogot, a megkülönböztetésmentességet, a gyermekek jogait, a szociális biztonságot, a szociális segítségnyújtást és az egészségügyi ellátást is, az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglaltak szerint.

2.3. Az EGSZB üdvözli a származási és tranzitországok helyzetével kapcsolatos információk megszerzésére, szervezésére és terjesztésére irányuló rendszernek az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségének égíse alatt történő létrehozását. Ez a rendszer a nemzetközi védelem megadására vonatkozó döntések tényleges harmonizálásának alapja. Nem egyértelmű ugyanakkor, hogy a nemzeti hatóságok milyen mértékben veszik figyelembe a kapott információkat, és hogy tulajdonképpen miként biztosítható ezek figyelembevétele. A nagyon eltérő döntések elkerülése érdekében a rendszernek egyszerű és egyértelmű módon jeleznie kell a biztonságosnak nem tekinthető országokat.

2.4. A védelem nyújtóiról szóló 7. cikket illetően megfelelően kell felmérni a magánfelek és a nemzetközi szervezetek védelemnyújtási képességeit. A szűkös erőforrások és a jogbizonytalanság miatt mindkettő számára komoly nehézséget jelent, hogy tartósan megbízható védelmet nyújtson, különösen polgárháború vagy a kormány részéről gyakorolt intenzív elnyomás esetében.

2.5. A védelem megadásáról való döntés meghozatalakor fontos szempont, hogy a kérelmező számára biztosítható-e a belső védelem. Az érintett hatóságoknak figyelembe kell venniük valamennyi olyan kockázatot, amely országon belüli lakóhelyelhagyás esetén az egyén biztonságát fenyegetheti. Biztonságos területek különféle okokból – katonai vereség, külföldi segítségnyújtás és beavatkozás, szabotázs és terrortámadások – gyorsan válhatnak nem biztonságos területté. Habár a 8. cikk egyértelműen meghatározza, hogy mit jelent a „biztonságos” jelző – ideértve a biztonságos utazást és a védelem elérhetőségét –, az európai nemzeti hatóságok feladata a rendelkezésre álló adatok és tények értelmezése.

2.6. A 9. cikkben az üldöztetés fogalm meghatározása átfogó, és megfelel a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény (a Genfi Egyezmény) 1. cikke A. pontjának. Ez a cikk – az üldöztetési okokról szóló 10. és az üldöztetés, illetve a súlyos sérelem forrásairól szóló 6. cikkel együtt – úgy értelmezendő, hogy az állami hatóságok és a nem állami szereplők által elkövetett üldöztetést egyaránt figyelembe veszi. A politikai elnyomás és a belső háborúskodás tapasztalatai alapján különféle félkatonai és polgárőrségi csoportok úgy követnek el erőszakos cselekményeket, hogy a részvételüket általában tagadó állami hatóságok biztosítanak számukra magasabb szintű védelmet.

2.7. Az EGSZB már régóta szorgalmazza a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülők számára biztosított védelem tartalmi összehangolását⁽¹⁾. A védelem tartalma az Unión belüli továbbutazás további fontos mozgatórugója. Kiemelten fontos azonban, hogy az EGSZB azt szorgalmazta, hogy a harmonizáció a legmagasabb, nem pedig a legalacsonyabb szintű védelemre irányuljon. Az Európai Bizottság javaslata számos megfelelő lépést tartalmaz ebben az irányban.

2.8. Pontosabb információk szükségesek a tájékoztatással, a tartózkodási engedélyekkel és az úti okmányokkal kapcsolatosan. Meg kell jegyezni, hogy egyértelműsítették a munkaerőpiacra való belépést, és növelték a védelem mértékét, például a munkafeltételek, a társulás szabadsága és a foglalkoztatással kapcsolatos oktatási lehetőségekhez való hozzáférés területén, amelyeken a nemzetközi védelemre jogosultak a tagállami állampolgárokéival megegyező jogokkal rendelkeznek. Ugyanez vonatkozik a képesítések elismerésére, a szociális biztonságra, a szociális segítségnyújtásra és az egészségügyi ellátásra.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre – A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére és jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó minimumszabályokról (COM(2009) 551 végleges/2 – 2009/0164 (COD))”, HL C 18., 2011.1.19., 80. o.

2.9. A sikeres beilleszkedés kulcsa a beilleszkedési intézkedésekhez – nyelvtanfolyamokhoz, állampolgári ismeretekkel és beilleszkedéssel foglalkozó programokhoz, valamint szakképzéshez – való hozzáférés. Határozottan üdvözlendő a beilleszkedést előmozdító intézkedések, és ezeket ösztönözni kell.

2.10. Ugyanakkor problémát jelenthet, ha a beilleszkedési intézkedésekben való részvételtől teszik függővé a más szolgáltatásokhoz, például a szociális segítségnyújtáshoz való hozzáférést (lásd a 34. cikket), és az ilyen feltételeltséget gondosan kell megfogalmazni. A beilleszkedési intézkedések akkor segítik elő a részvételt, ha könnyen hozzáférhetőek és hasznosak. Előfordulhat azonban, hogy a nemzetközi védelemre jogosult személyeket kizárják a beilleszkedési intézkedésekből és azon szolgáltatásokból, amelyek megkövetelik a beilleszkedési intézkedésekben való részvételt (pl. nyelvtanulás, oktatás és foglalkoztatás).

3. Észrevételek a közös eljárásról szóló rendeletre irányuló javaslatról

3.1. Az EGSZB üdvözli a javaslatot és az abban megfogalmazott célt, azaz egy olyan nemzetközi védelemre vonatkozó, valóban közös eljárás létrehozását, amely hatékony, méltányos és kiegyensúlyozott. A választott eszköz – valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó rendelet – szükséges a menekültügyi eljárások kimenetelével kapcsolatos magasabb szintű harmonizáció és nagyobb mértékű egységesség valamennyi tagállamban történő megvalósításához. Az EGSZB szerint a rendelet a megfelelő irányba tett lépés, mivel korlátozza a tagállamok közötti továbbutazásokat, és ezáltal előmozdítja a szolidaritás elvének gyakorlását.

3.2. Az eljárásoknak egyértelműeknek kell lenniük, és biztosítaniuk kell a kiszámíthatóságot. Ésszerű megtartani a hat hónapos határidőt az eljárás kérelmező által történő megindítására és a kérelmek elbírálására úgy a közigazgatási, mint a bírósági szakaszban.

3.3. A kivételek tekintetében a megalapozatlan és elfogadhatatlan kérelmek fogalommeghatározását egyértelműbbé kell tenni.

3.4. Az EGSZB teljes mértékben támogatja, hogy az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége támogatást nyújtson azoknak a tagállamoknak, amelyekben aránytalanul sok kérelmet nyújtanak be egyszerre.

3.5. Az EGSZB üdvözli a kérelmezők jogait biztosító eljárási garanciák létrehozását. Ezen a területen az EGSZB álláspontja mindig is egyértelmű volt. A tagállamokba érkező kérelmezők mindegyike kiszolgáltatott, és szinte mindegyikük messziről érkezett, továbbá nehézségeket és veszélyeket élt át. Az alkalmazkodás és a hatóságokkal való együttműködés érdekében nyelvi, kulturális és pszichológiai akadályokat kell leküzdeniük. Habár az újonnan javasolt eljárások egyértelműbbek, azokat a tagállami hatóságoknak kell végrehajtaniuk. Arra az esetre, ha a hatóságok számára problémát jelentene az új eljárások alkalmazása, segítségnyújtási és támogatási formákat kell meghatározni.

3.6. A biztonságos országokra vonatkozó szabályok harmonizálására irányuló szándékot illetően az EGSZB általában támogatja a teljes körű harmonizáció felé történő fokozatos elmozdulást oly módon, hogy a biztonságos országok nemzeti jegyzékét a rendelet hatálybalépését követő öt éven belül európai jegyzékek vagy egy uniós szintű megjelölések váltják fel⁽²⁾.

3.7. A jogorvoslati eljárás tekintetében az Európai Bizottság javaslata rendelkezik a hatékony jogorvoslatihoz való jogról, konkrét meghatározott határidőkről és automatikus felfüggesztő hatályról, kivéve a gyorsított eljárásban történő elutasítás, az elfogadás első menedékjogot nyújtó ország által történő elutasítása és az ezt követően benyújtott ismételt kérelem, a kifejezett vagy hallgatólagos visszavonás miatti elutasítások és a korábbi intézkedésekkel kapcsolatos határozatok esetét.

3.8. A védelem időtartama közvetlen hatással van a beilleszkedés kilátásaira. Az időtartamnak kellően hosszúnak kell lennie ahhoz, hogy ösztönzőként hasson a nemzetközi védelemben részesülő személyekre, a hatóságokra és a munkáltatókra.

⁽²⁾ Az EGSZB e témával kapcsolatos álláspontját a következő dokumentumban fejtette ki: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelv alkalmazása céljából a biztonságos származási országok közös uniós jegyzékének létrehozásáról, valamint a 2013/32/EU irányelv módosításáról (COM(2015) 452 final)”, HL C 71., 2016.2.24., 82.o.

4. Észrevételek a befogadási szabályokról szóló irányelvről

4.1. Az EGSZB aktívan támogatja a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadási feltételeinek harmonizálását, mivel ez a továbbutazások számának csökkentése mellett elsősorban növelheti a sikeres beilleszkedés esélyeit és az alapvető jogok teljes körű védelmét.

4.2. Az EGSZB üdvözli azt a követelményt, hogy a tagállamoknak szükséghelyzeti tervekkel kell rendelkezniük a kérelmezők megfelelő befogadásának biztosításához olyan esetekben, amikor a kérelmezők aránytalanul magas számával szembesülnek.

4.3. Az EGSZB teljes mértékben támogatja azt az Európai Bizottság által kitűzött célt, hogy erősítsük a kérelmezők önellátását és lehetséges beilleszkedési kilátásait. Ez a célkitűzés összhangban van az EGSZB álláspontjával, amely a munkaerőpiacra való gyorsabb belépést és a beilleszkedés megkönnyítését szolgáló szolgáltatásokhoz és programokhoz való hozzáférést szorgalmazta (pl. nyelvi téren). Ennélfogva a munkaerőpiacra való belépés időkorlátjának a kérelem benyújtásától számított legfeljebb kilenc hónapról legfeljebb hat hónapra való csökkentése a megfelelő irányba tett lépés.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a földhasználathoz, a földhasználat-megváltoztatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó üvegházhatásúgáz-kibocsátásnak és -elnyelésnek a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretbe történő beillesztéséről, valamint az üvegházhatásúgáz-kibocsátás és az éghajlatváltozással kapcsolatos egyéb információk nyomon követésének és bejelentésének rendszeréről szóló 525/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról

(COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD))

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a stabil és alkalmazkodóképes energiaunió megvalósítása és a Párizsi Megállapásban vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében a tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő éves üvegházhatásúgáz-kibocsátás-csökkentések meghatározásáról, valamint az üvegházhatásúgáz-kibocsátás és az éghajlatváltozással kapcsolatos egyéb információk nyomon követésének és bejelentésének rendszeréről szóló 525/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról

(COM(2016) 482 final – 2016/0231(COD))

(2017/C 075/17)

Előadó: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Társelőadó: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Felkérés:	Tanács, 2016.8.25. Európai Parlament, 2016.9.12. Európai Bizottság, 2016.7.20.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 192. cikkének (1) bekezdése és 304. cikke
Illetékes szekció:	„Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem”
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.24.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	210/0/2
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság időszerű javaslatait, amelyek az üvegházhatásúgáz-kibocsátás 2030-ig valamennyi gazdasági ágazaton és társadalmi szektoron belüli csökkentésére vonatkozó uniós kötelezettségvállalás végrehajtására irányulnak. Az EGSZB azonban hangsúlyozza, hogy ezzel egyidejűleg figyelembe kell venni az éghajlatváltozás csökkentésével kapcsolatos hosszú távú globális kihívásokat. Ehhez mélyrehatóan meg kell vizsgálni, hogy a globális, uniós és nemzeti szintű erőfeszítésekre tekintettel megfelelő-e a jelenlegi uniós éghajlat-politikai megközelítés a szén-dioxid-kibocsátás szempontjából semleges világba vezető út megvalósításához.

1.2. Az erőfeszítés-megosztás kapcsán az EGSZB teljes mértékben egyetért azzal a nézettel, miszerint a méltányosság és a költséghatékonyság biztosítása érdekében figyelembe kell venni a tagállamok közötti különbségeket. A valódi költséghatékonyság méltányos módon történő megvalósítása érdekében azonban az erőfeszítés-megosztással kapcsolatos számításoknál minden tagállamban egyszerre mindkét szemponttal foglalkozni kell, és oly módon kell a célokat kitűzni, hogy a vonatkozó költségek minden egyes ország számára azonosak legyenek. Az erőfeszítés-megosztás terén mutatkozó hiányosságok miatt az EGSZB fontosnak tartja rugalmassági mechanizmusok bevezetését és azok továbbfejlesztését.

1.3. A földhasználat, a földhasználat-megváltoztatás és az erdőgazdálkodás (LULUCF) 2030-as keretrendszerbe történő beillesztése révén az uniós éghajlat-politika egy figyelemre méltó új elemmel bővül. Az EGSZB szükségesnek tartja, hogy ezt oly módon illesszék be, ami hosszú távon erősíti a szén-dioxid-semlegességet. A bioalapú természeti erőforrások fenntartható hasznosítása és az azokkal való aktív gazdálkodás – ideértve a fenntartható erdőgazdálkodást és az

éghajlatbarát élelmiszer-termelést –, azaz a fenntartható biogazdaság ezen átmenet egyik fontos eleme, amellyel a környezeti, gazdasági és társadalmi szempontból fenntartható növekedés biztosítása érdekében körültekintően kell foglalkozni.

1.4. A mezőgazdaság és az erdőgazdálkodás szerepe holisztikus megközelítést követel meg az uniós éghajlat-politika részéről. A kibocsátáscsökkentést és a szénmegkötést egyaránt figyelembe kell venni, csakúgy mint az alkalmazkodást és az élelmezésbiztonsággal kapcsolatos kihívásokat. A Párizsi Megállapodás szigorú kötelezettséggé előírja, hogy intézkedéseket kell hozni annak érdekében, hogy a globális felmelegedés mértékét jóval 2 °C alatt tartsák, és további erőfeszítéseket tegyenek a hőmérséklet-emelkedés 1,5 °C-ra való korlátozása céljából, növeljék az éghajlatváltozás kedvezőtlen hatásaihoz való alkalmazkodási képességet, és az élelmiszer-termelés veszélyeztetése nélkül ösztönözzék az azokkal szembeni ellenálló képességet, valamint az alacsony üvegházhatásúgáz-kibocsátással járó fejlesztéseket. Ezért az éghajlatváltozás mérséklésével párhuzamosan a mezőgazdasági ágazatban szükséges ellenálló képesség fokozásával is fontos foglalkozni.

1.5. Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy ismerjék el az erdők és a fenntartható erdőgazdálkodás szénelnyelőként betöltött döntő szerepét és a bennük rejlő lehetőségeket, valamint a társadalmi, környezetvédelmi és gazdasági előnyöket.

1.6. A szénmegkötés kérdése nemcsak az erdővel borított földterületekhez, hanem mindenekelőtt az erdőállomány-növelés és az erőteljes fotoszintézis aktív erdőgazdálkodás révén történő előmozdításához, valamint a faalapú biomassza termékek és az energia előállítása során való fokozott igénybevételéhez kapcsolódik. Az erdészeti erőforrások hasznosításának korlátozása az öregedő és lassan növekvő erdők miatt hosszú távon a nyelők csökkenését eredményezné. A szántóterületeken és a gyepterületeken ehhez hasonlóan a természetes növekedési és betakarítási ciklusa biztosítja, hogy a szén-dioxid elnyelése a lehető leghatékonyabb maradjon.

1.7. Az EGSZB fontosnak tartja, hogy átlátható és egységes mérőszámok segítségével tudományosan értékeljék a kibocsátást és az üvegházhatású gázok elnyelését. Arra kéri az Európai Bizottságot, hogy oly módon dolgozza ki a terület- és erdőgazdálkodásra vonatkozó elszámolási szabályokat, hogy azok tükrözzék a tényleges kibocsátás és a szénmegkötés mértékét. Ezenkívül a nemzeti erdőgazdálkodási referenciaszinteket az erdészeti erőforrások előre jelzett fenntartható felhasználásának megfelelően kell a tagállamoknak megállapítaniuk. Az EU-nak emellett az erdők globális megfigyeléséhez pontos műholdas eszközt is ki kellene fejlesztenie. Ezenfelül megfelelő elszámolási módszereket kell kidolgozni a szén-dioxid mezőgazdasági területeken történő, nem fás növények általi megkötését illetően. Fontos továbbá, hogy a földhasználati ágazat biomasszához kapcsolódó kibocsátásait más ágazatokban ne számolják el (kettős elszámolás).

1.8. Az EGSZB arra ösztönzi az egyes tagállamokat, hogy a civil társadalomnak a folyamatba nemzeti, regionális és helyi szinten történő fokozott bevonásával vezessenek be alulról építkező ambiciózus nemzeti politikákat a földhasználati ágazat tekintetében.

1.9. Az EGSZB elismeri, hogy a nagyra törő javaslatok sikeréhez fenntartható pénzügyi erőforrásokra van szükség, és arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy a meglévő finanszírozási eszközök mellett e célok elérésének támogatása érdekében az EBB-vel együttműködve hozzon létre egy külön finanszírozási eszközt. Emellett intenzív kutatásra és innovációra van szükség az éghajlatváltozás mérséklését célzó új módszerek kidolgozásához és elfogadásához.

2. Bevezetés

2.1. Az Európai Bizottság 2016. július 20-án rendeletjavaslatokat nyújtott be a tagállamok által 2021-től 2030-ig teljesítendő üvegházhatásúgáz-kibocsátás-csökkentések meghatározásáról (a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó erőfeszítés-megosztás), valamint a földhasználat, a földhasználat-megváltoztatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz (LULUCF) kapcsolódó üvegházhatásúgáz-kibocsátásnak és -elnyelésnek a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretben történő beillesztéséről. Az Európai Bizottság ezzel egy időben egy közleményt is előterjesztett az alacsony kibocsátású mobilitás európai stratégiájáról. Az EGSZB e véleményben a javasolt rendeletekkel kapcsolatos nézeteinek ad hangot, míg a közlekedésre vonatkozó közleménnyel kapcsolatos nézeteit egy másik véleményben (TEN/609) fejt ki.

2.2. A javaslatok az üvegházhatásúgáz-kibocsátás 2030-ig 1990-hez képest legalább 40 %-os csökkentésére vonatkozó uniós kötelezettségvállalás végrehajtásának részét képezik. Ahogy arról az Unió megállapodott, a 2030-ra kitűzött cél eléréséhez a 2005-ös szinthez viszonyítva az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerébe tartozó ágazatokon belül 43 %-os, az egyéb (e rendszeren kívüli) ágazatokban pedig 30 %-os kibocsátáscsökkentésre van szükség. A kibocsátás-kereskedelmi rendszerrel szülő irányelv felülvizsgálatát az Európai Parlament és a Tanács jelenleg végzi. Az EGSZB e felülvizsgálattal kapcsolatos nézeteit a NAT/675. sz. véleményében fejt ki.

2.3. A javasolt rendeletek a kibocsátás-kereskedelmi rendszeren kívüli ágazatokra és tevékenységekre vonatkoznak, többek között a közlekedésre, az építőiparra, a mezőgazdaságra, a hulladékgazdálkodásra, valamint a földhasználatra és az erdőgazdálkodásra. A tagállamok kibocsátáscsökkentési célértékeit kiterjesztették a 2020-ig tartó időszakra vonatkozó uniós éghajlat-változási célértékekről szóló jelenlegi erőfeszítés-megosztási határozatra, mivel a földhasználatot és az erdőgazdálkodást most először vonták be az EU energiaügyi és éghajlat-politikai keretrendszerébe. Mostanáig a Kiotói Jegyzőkönyv keretében foglalkoztak e területekkel.

2.4. Az Európai Bizottság differenciált nemzeti kibocsátáscsökkentési célértékeket javasol, hogy azok megfeleljenek az Európai Tanács által szorgalmazott méltányosság és költséghatékonyság elvének. Az egyes tagállamok 2030-ra vonatkozó célértékei 0 % és 40 % között mozognak. A földhasználatot és az erdőgazdálkodást illetően az Európai Bizottság javasolja, hogy a számviteli szabályoknak megfelelően kiszámított kibocsátások és elnyelések minden tagállamban egyensúlyban legyenek.

2.5. Az Európai Bizottság javasolja, hogy folytassák a rugalmassági rendszert, amely lehetővé teszi a kibocsátási jogosultságok tagállamok közötti átruházását és a tervezési időszakok közötti átvitelét. Az Európai Bizottság emellett olyan új rugalmassági intézkedéseket is javasol, amelyek az erőfeszítés-megosztási ágazat számára lehetővé teszik bizonyos kompromisszumok megkötését az ETS alá tartozó és a LULUCF-ágazatokkal.

2.6. A javasolt rendeletek az üvegházhatásúgáz-kibocsátás nyomon követésével és bejelentésével ugyancsak foglalkoznak, ideértve a földhasználatra és erdőgazdálkodásra vonatkozó elszámolási szabályokat is.

3. Általános megjegyzések

3.1. Az EGSZB összességében üdvözli az Európai Bizottság időszerű javaslatait, amelyek az üvegházhatásúgáz-kibocsátás 2030-ig valamennyi gazdasági ágazaton és társadalmi szektoron belüli csökkentésére vonatkozó uniós kötelezettségvállalás végrehajtására irányulnak. Hangsúlyozza azonban, hogy ezzel egyidejűleg figyelembe kell venni az éghajlatváltozás csökkentésével kapcsolatos hosszú távú globális kihívásokat. Ez azt jelenti, hogy a szakpolitikáknak és az intézkedéseknek összhangban kell állniuk a szén-dioxid-kibocsátás szempontjából semleges világ megvalósítására irányuló hosszú távú céllal.

3.2. Az EGSZB a legutóbbi véleményében (NAT/690) arra kérte az Uniót, hogy a globális éghajlatra gyakorolt pozitív hatásának („szénkéznyomának”) növelésére törekedjen ahelyett, hogy kizárólag a saját kibocsátásának csökkentésére összpontosítsa. Következésképpen a 2030-ra vonatkozó éghajlat-politika keretében a harmadik országok számára kínált éghajlat-politikai megoldásokat, illetve a harmadik országokkal közösen végrehajtott projekteket is ösztönözni kell, tekintve, hogy a Párizsi Megállapodás egy új nemzetközi együttműködési mechanizmusra hivatkozik az éghajlatváltozás elleni küzdelem terén.

3.3. Az EGSZB a fent említett véleményben egy hatékonyabb éghajlati uniót is szorgalmaz, ahol az éghajlati szempontokat szorosan beépítik az ehhez kapcsolódó, egységes piacot érintő politikákba. A közös kibocsátáscsökkentési célérték tagállami célértékekre való felosztása a szétforgácsolt és a dezintegráció irányba vezethet. Az EGSZB ezért arra kéri az Európai Bizottságot, hogy a 2030 utáni időszakra vonatkozó uniós éghajlat-politikát illetően a kibocsátáskereskedelmi rendszeren kívüli ágazatokban is vizsgálja meg a következetesebb közösségi megközelítéssel kapcsolatos választási lehetőségeket és eshetőségeket.

3.4. Az ágazati megközelítés – a tagállamok közötti erőfeszítés-megosztással szemben – egy másik lehetséges éghajlat-politikai irányvonal. A közlekedésről szóló közlemény e megközelítésen alapul. Az EGSZB fontosnak tartja, hogy különbséget tegyenek az egységes piacot érintő kérdések, illetve a nemzeti jellegű kérdések között. Általánosan fogalmazva, az ágazati megközelítés jobban illeszkedik az egységes piachoz, míg az országspecifikus megközelítés az olyan kérdések esetében bír jelentőséggel, mint a nemzeti természeti erőforrásokkal való gazdálkodás. Ez különösen igaz az erdészeti politikák tekintetében.

3.5. A földhasználat és az erdőgazdálkodás 2030-as keretrendszerbe történő beillesztése révén az uniós éghajlat-politika egy figyelemre méltó új elemmel bővül. Az EGSZB szükségesnek tartja, hogy ezt oly módon illesszék be, ami hosszú távon erősíti a szén-dioxid-semlegességet és a fenntartható növekedést, ahelyett, hogy kizárólag a rövid és középtávú fellépésekre összpontosítanának.

3.6. A kibocsátás csökkentésének és a szén-dioxid-tárolás növelésének szükségessége arra ösztönöz, hogy a biomaszát a különféle biotermékek esetében nyersanyagként, illetve a megújuló energiatermelésben erőforrásként használják, ideértve a fenntartható bioenergiának a közlekedés szén-dioxid-mentesítéséhez kapcsolódó felhasználását is. A fenntartható biogazdaság, azaz a bioalapú természeti erőforrások fenntartható hasznosítása és az azokkal való fenntartható gazdálkodás tehát a szén-dioxid-semlegességre való átmenet egyik kulcseleme.

3.7. Az erdészeti ágazat kulcsfontosságú szerepet játszhat a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésében, a megújuló energia növelésében és a fenntartható fogyasztás előmozdításában. A jövőbeli fenntartható kitermelési szint növelését célzó hosszú távú erdőgazdálkodási beruházásoknak köszönhetően növekednek az uniós erdészeti erőforrások. A biomassza fokozódó felhasználása szintén aktív erdőgazdálkodást tesz szükségessé a jövőben.

3.8. Az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy az uniós éghajlat-politika nem szabhat korlátokat az erdők hasznosítása terén, feltéve, hogy a kitermelés nem haladja meg az erdészeti erőforrások növekedését, valamint fenntartható erdőgazdálkodási gyakorlatot folytatnak. Az erdészeti erőforrások hasznosításának rövid távú korlátozása hosszú távon a nyelők csökkenését eredményezné.

3.9. Az éghajlatváltozás az élelmezésbiztonsággal is szorosan összefügg, különösen globális szinten. Ezért rendkívül fontos, hogy az élelmezésbiztonsággal és az éghajlatváltozás mérséklésével kapcsolatos kihívásokra egyszerre tudjanak választ adni. A megművelhető földterületnek és az urbanizációs nyomásnak a termelékenység fenntartható növelésére kellene ösztönöznie annak érdekében, hogy Európa kivehesse a részét az élelmezésbiztonsággal kapcsolatos globális kihívás kezeléséből.

3.10. A mezőgazdasági ágazat nettó kibocsátását illetően az EGSZB emlékeztet arra, hogy hasonlóan nagyra törő javaslat született a nemzeti kibocsátási határértékek vonatkozásában is, és a következetesség biztosítása mellett kéri, hogy a különböző jogszabályok kidolgozása és végrehajtása során kerüljék az egymást átfedő terheket.

4. Részletes megjegyzések az erőfeszítés-megosztási javaslattal kapcsolatban

4.1. Az Európai Bizottság szem előtt tartotta az Európai Tanács arra irányuló felhívását, hogy javaslatában vegye figyelembe a méltányosság és a költséghatékonyság elvét. Az EGSZB teljes mértékben egyetért azzal a nézettel, miszerint mind a méltányosság, mind a költséghatékonyság biztosítása érdekében figyelembe kell venni a tagállamok közötti különbségeket. Ide tartoznak az országok sajátosságai és kiindulópontjai, valamint a kibocsátáscsökkentésben rejlő gazdasági és társadalmi lehetőségek terén meglévő különbségek.

4.2. Az EGSZB azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a javasolt megközelítés nem vezet a legjobb eredményre uniós szinten, mivel a méltányosságot és a költséghatékonyságot külön-külön veszik figyelembe. A valódi költséghatékonyság méltányos módon történő megvalósítása érdekében a számításoknál minden tagállamban egyszerre mindkét szempontot figyelembe kell venni.

4.3. Ideális esetben a leginkább költséghatékony megoldás megtalálásához minden tagállamban ki kellene számolni a kibocsátáscsökkentési költséggörbéket, és a célértékeket azon a ponton kellene meghatározni, ahol a GDP-arányos határköltségek megegyeznek. Ez megszüntetné az esetleges túlzott mértékű kvótakiosztás problémáját is. A másik lehetőség az lenne, hogy egyforma relatív célértéket határoznak meg minden ország esetében, majd a legjobb megoldás megtalálásához rugalmassági mechanizmusokat alkalmaznak.

4.4. Az EGSZB megjegyzi, hogy az erőfeszítés-megosztás eredményét nehéz ellenőrizni. Az EGSZB ezért az adatok bemutatását, a számítások elvégzését és az alkalmazott módszertant illetően az átláthatóság fontosságát hangsúlyozza.

4.5. A kiszámíthatóság növelése érdekében az EGSZB fontosnak tartja, hogy figyelembe vegyék a „Brexit” erőfeszítés-megosztásra gyakorolt lehetséges hatásait, illetve felkészüljenek azokra. Másrésztől Norvégia és Izland azon szándékának adott hangot, hogy részt kívánnak venni az EU közös fellépéseiben, ami szintén hatással lehet az erőfeszítés-megosztásra.

4.6. Az erőfeszítés-megosztás terén mutatkozó elkerülhetetlen hiányosságok miatt fontos olyan rugalmassági mechanizmusokat és szabályokat bevezetni, amelyek lehetővé teszik a legnagyobb hatások elérését. Az ágazatok közötti rugalmasság új formáit is meg kell vizsgálni. Ezenkívül szükség van egy hatékony és átlátható rendszerre a rugalmassági intézkedések eredményének figyelemmel kísérésére.

4.7. Az éves kibocsátási jogosultságok tagállamok közötti kereskedelme által kínált rugalmasság és a más államokban végrehajtott intézkedések a fokozott költséghatékonysághoz és a méltányossághoz egyaránt hozzájárulnak. Ugyancsak szükség van arra a lehetőségre, hogy a kibocsátási jogosultságok időben áthelyezhetőek legyenek, és ezt kevésbé kellene korlátozni, hiszen a gyakorlatban a kibocsátáscsökkentési intézkedések évről évre nem egy lineáris görbét követnek.

4.8. Üdvözlendő az Európai Bizottság arra irányuló javaslata, hogy lehetőséget biztosítsanak a kibocsátáskereskedelmi rendszerbe tartozó ágazatok kibocsátási egységeinek más ágazatok kibocsátásainak ellentételezésére való felhasználására, mivel ez ugyancsak a kibocsátáscsökkentés optimalizálását célozza. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy a kibocsátási egységek egy adott országban való törlése az uniós szintű kibocsátáskereskedelmi rendszer miatt más országokra is hatással van.

4.9. Az EGSZB üdvözlöi, hogy lehetőség van a LULUCF ágazaton belüli szén-dioxid-elnyelés és kibocsátáscsökkentés más ágazatok kibocsátásainak ellentételezésére való felhasználására. Az erdőgazdálkodást oly módon lehetne bevonni a rugalmassági mechanizmusokba, hogy az ösztönözze a fenntartható erdőgazdálkodást és az erdőállomány növekedését, és ne ássa alá az erdészeti erőforrások biogazdaságon belüli, nyersanyagként való felhasználását.

5. Részletes megjegyzések a LULUCF-javaslatlathoz kapcsolatban

5.1. A mezőgazdaság és az erdőgazdálkodás szerepe holisztikus megközelítést követel meg az uniós éghajlat-politika részéről. A mezőgazdaság és az erdőzet az éghajlatváltozás mérséklésén felül az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás problémájával is szembesül, lévén ezek azok az ágazatok, amelyeket a leginkább sújtanak a kedvezőtlen időjárási jelenségek. Ezért egy olyan mérséklési irányvonalat kell ösztönözni, amely a legkevésbé kedvezőtlen hatást gyakorolja a termelésre. Ahogy az Európai Bizottság javaslatában is megemlítik, fontos figyelembe venni az EU globális szinten elfoglalt helyét és a Párizsi Megállapodással kapcsolatos globális értékelést, különös tekintettel a környezeti integritásra és a kibocsátásáthe-lyezés lehetséges káros hatásaira.

5.2. A Párizsi Megállapodás szerint a század második felére egyensúlynak kell létrejönnie az üvegházhatású gázok emberi eredetű forrásokból való kibocsátásai és a nyelők – például az erdők – általi eltávolításai között. Ezért döntő fontosságú az erdők nyelőként való megőrzése és az öregedő erdők szén-dioxiddal való telítődésének elkerülése.

5.3. A fenntartható erdőgazdálkodás – a termékek előállítása során a fa nyersanyagként való felhasználásával és a fosszilis tüzelőanyagok bioenergiával való helyettesítésével együtt – a szén-dioxid-egyensúly szabályozásának hatékony eszköze. A környezeti integritás veszélyeztetésének elkerülése érdekében az egyéb ágazatokból származó fosszilis kibocsátásokat nem lehet elnyelő funkciót betöltő erdőkkel oly módon ellentételezni, amely csökkentené a fa biogazdasági célú felhasználását.

5.4. Az elnyelő funkciót betöltő erdőkkel való gazdálkodás nemcsak az erdővel borított földterületekhez, hanem mindenekelőtt az erdőállomány-növelés aktív erdőgazdálkodás révén történő előmozdításához, valamint a fatermékek fokozott igénybevételéhez kapcsolódik. Az EGSZB ezért fontosnak tartja, hogy a faipari termékeket is beleszámítsák a földhasználati ágazatba, és hogy a tagállamok teljes körűen kihasználják a faipari termékekben a szén-dioxid-tárolás terén rejlő lehetőségeket és az ezáltal generált egységeket. Ezenkívül lehetővé kellene tenni, hogy az erdőirtás okozta kibocsátásokat az erdőzeti erőforrások fenntartható erdőgazdálkodás révén elért növelésével lehessen ellensúlyozni.

5.5. Az éghajlatváltozás mérséklése terén a fenntartható erdőgazdálkodásban rejlő óriási lehetőségek⁽¹⁾ kiaknázása érdekében az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy fokozott erőfeszítések révén az erdőgazdálkodásra vonatkozó elszámolási szabályok kidolgozására összpontosítson. A szabályoknak tükrözniük kell az erdőállomány tényleges növekedését és a szénmegkötés mértékét, hogy el lehessen kerülni a jelenlegi szabályokkal járó problémákat, mégpedig azt, hogy bizonyos esetekben a tényleges nyelők kibocsátási forrásként határozzák meg.

5.6. Az erdőkre vonatkozó referenciaszintekkel kapcsolatban javasolt elszámolási szabályok a korábbiakhoz képest sokkal összetettebbek, és nem ösztönzik kellőképpen az erdőállomány növelésének fokozását vagy a biogazdaság megerősítését. Az EGSZB azt javasolja, hogy – a túl részletes kritériumok meghatározása helyett – az erdőkre vonatkozó nemzeti referenciaszinteket a tagállamok az erdőzeti erőforrások tervezett hasznosításával összhangban határozzák meg, biztosítva eközben, hogy az éves kitermelés hosszú távon ne haladja meg az éves növekedést.

5.7. Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság azzal kapcsolatos észrevételeit, hogy a kibocsátások kettős elszámolásának elkerülése érdekében fontos, hogy a biomassza energiaágazaton belüli felhasználását a szén-dioxid-kibocsátás szempontjából semlegesnek tekintsék, ahogy az az Éghajlat-változási Kormányközi Testület (IPCC) iránymutatásaiban is szerepel. Ezen túlmenően a kibocsátások kettős elszámolásának minden formáját el kell kerülni.

5.8. Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy a földhasználati ágazat tekintetében egyszerűsített globális elszámolási szabályok megteremtésére törekedjen. A többi ország e folyamatban való részvételének ösztönzése érdekében a szabályoknak a lehető legegyszerűbbnek kell lenniük. Nemzetközi szinten az Uniónak az erdőzeti erőforrás-állománnyal és a nyomkövetési módszerekkel kapcsolatos saját tudásával is hozzá kell ehhez járulnia, és pontos uniós műholdas rendszert kell kifejlesztenie, mely rendelkezik az ahhoz szükséges kapacitással, hogy globális szinten friss adatokkal szolgáljon.

5.9. Az erdőgazdálkodást illetően az aktív szántóföldi gazdálkodás és legelőgazdálkodás szintén hozzájárul az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez, ugyanakkor a globális élelmezésbiztonsághoz is. A szántóföldi gazdálkodás és a legelőgazdálkodás javítása – ideértve a talaj termőképességét, a betakarítást és az újratelepítést is – fokozza a szénmegkötést, amit megfelelően el kell ismerni. A biomassza-termelés korlátozása a fotoszintézis csökkenése miatt hosszú távon az üvegházhatású gázok légkörből való elnyelésének csökkenését eredményezné. A szerves talajok sajátosságait szintén figyelembe kell venni, és lehetőségeket kell nyújtani az azokon való gazdálkodás folytatására.

⁽¹⁾ Nabuurs et al. 2015. A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets (Új szerep az erdők és az erdőzeti ágazat számára az EU 2020 utánra vonatkozó éghajlat-politikai célkitűzéseiben).

5.10. A szántóföldi gazdálkodásban és a legelőgazdálkodásban rejlő óriási lehetőségeknek a talaj szénelnyelő szerepének fokozása céljából történő teljes mértékű kiaknázása, illetve teljesítményük javítási lehetőségeinek jelzése érdekében az EGSZB az ezzel kapcsolatos kutatást és az egynyári és évelő nem fás növényekkel kapcsolatban a biomasszára vonatkozó elszámolási szabályok kidolgozását szorgalmazza. A helyi adottságok figyelembevételével a talaj funkcióinak optimalizálására irányuló dinamikus talajgazdálkodási megközelítésben rejlő potenciál nemcsak az éghajlat és a környezet számára előnyös, hanem a mezőgazdasági ágazat gazdasági és társadalmi fenntarthatóságához is hozzájárul, különösen a kis családi gazdaságok esetében.

5.11. Mindent egybevetve sikert értek el Párizsban a nemzeti célértékek meghatározására irányuló alulról építkező megközelítéssel, amely az egyes államok erősségeire és lehetőségeire épül. Az EGSZB ugyancsak elismeri a LULUCF-ágazattal kapcsolatos, tagállamok közötti különbségeket. A szakpolitikákat tehát a szubszidiaritás elvével összhangban nemzeti szinten kell személyre szabottan kidolgozni, és a LULUCF-ágazatnak továbbra is az éghajlat-politika egy külön pillérét kell alkotnia.

5.12. Az EGSZB arra ösztönözné az egyes tagállamokat, hogy az éghajlatváltozás mérséklése céljából a földhasználati ágazatban vezessenek be ambiciózus politikákat, ugyanakkor a fenntartható földhasználattal és erdőgazdálkodással kapcsolatban – különösen a civil társadalom és a szociális partnerek nemzeti, regionális és helyi szintű folyamat keretében történő fokozott bevonásával – alakítsanak ki egy hosszú távú jövőképet.

5.13. Ahhoz, hogy ambiciózus politikákat ültessünk át a gyakorlatba, jelentős pénzügyi forrásokra van szükség. E célból az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy a meglévő finanszírozási eszközök mellett e célok elérésének támogatása érdekében az EBB-vel együttműködve egy külön finanszírozási eszközt hozzon létre. Továbbá egyértelműen növelni kell az azokba a kutatásokba és fejlesztésekbe történő beruházásokat, amelyek az éghajlatváltozás mérséklésére irányuló új módszereket célozzák.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az északi-tengeri tengerfenéken élő állományokra és a halászatukra vonatkozó többéves terv létrehozásáról, valamint a 676/2007/EK tanácsi rendelet és az 1342/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

[COM(2016) 493 final – 2016/0238 (COD)]

(2017/C 075/18)

Előadó: **Thomas McDONOGH**

Felkérés:	Európai Parlament, 2016.9.12. Tanács: 2016.9.26.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 43. cikkének (2) bekezdése és 304. cikke
Elnökségi határozat:	2016.9.20.
Illetékes szekció:	„Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.24.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	211/1/3
	(mellette/ellene/tartózkodott)

1. Általános és részletes észrevételek és ajánlások

1.1. A közös halászati politika, amelyet az 1960-as és 70-es években hoztak létre, állandó felülvizsgálatra szorul. Az EGSZB üdvözli a politika aktualizálásának e folyamatát, amelynek célja, hogy a halállományok megőrzésének javítása és védelme érdekében lépést tartson a technológiai változásokkal. Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság által javasolt lépéseket, melyek közül számos intézkedést már a 2016-os WGNSSK jelentésében is előterjesztettek⁽¹⁾. Ez segíteni fog abban, hogy aktualizálja az európai halászati jogszabályokat, és védelmet biztosítson egy nagyon értékes ágazat számára.

1.2. Az Északi-tengert és a szomszédos területeket érintő halászati tevékenységek rendkívül összetettek, legalább hét tengerparti tagállam, valamint Norvégia hajói vesznek bennük részt, számos különböző halászeszköz használatával, és többféle hal- és külső vázas ehető vízi gerinctelen fajt megcélozva. A kulcskérdés az, hogy a legfontosabb tengerfenéken élő állományok (azaz, amelyek a tengerfenéken vagy annak közelében élnek) kifogását vegyes halászat keretében végzik. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy minden egyes alkalommal, amikor egy hajó igénybe veszi a halászeszközöket, a kifogott halállomány különböző fajok keverékéből áll. A szóban forgó keverék összetétele változik a használt halászeszközök típusától, valamint a használat idejétől és helyétől függően.

1.3. A teljes kifogható mennyiség (TAC) korlátozása alá eső hajók esetében ez azt jelenti, hogy abba kell hagyniuk a halászatot, amint az adott állományra vonatkozó kvótát kimerítették. Az alaprendelet⁽²⁾ elfogadása előtt az adott hajóknak nem kellett felhagyniuk a halászával, amint kimerítették e fajok egyikére vonatkozó kvótájukat. Ehelyett folytathatták a halászatot egyéb céljakra vonatkozóan, és ennek eredményeként továbbra is kifogtak olyan fajokat is, amelyekre vonatkozóan a kvótákat már kimerítették, annak ellenére, hogy e fogások partra való kirakódására nem voltak jogosultak. Ezeket a kvótán túlmenő fogásokat vissza kellett dobni. Amint a nevezett állományra vonatkozó kvótát kimerítették, lehetetlenné vált a további állományokra vonatkozó halászat. Ezért bizonyos állományokra vonatkozó TAC értékek meghatározásakor kívánatos figyelembe venni azt a tényt, hogy az adott állományok kifogását vegyes halászatban végzik. Az ilyen megközelítés előnyös lehet mind az állományok megőrzésére, mind a kiaknázására vonatkozóan. Ez a javaslat ezt a megközelítést alkalmazza.

⁽¹⁾ Az ICES (Nemzetközi Tengerkutató Tanács) Hamburgban (Németország), 2016. április 26. és május 5. között ülésező munkacsoportjának jelentése az északi-tengeri és skagerraki tengerfenéken élő állományok felméréséről.

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 1380/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a közös halászati politikáról, az 1954/2003/EK és az 1224/2009/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2371/2002/EK és a 639/2004/EK tanácsi rendelet és a 2004/585/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 354., 2013.12.28., 22-61. o.).

1.4. Az alaprendelet célja, hogy a korábbi jogszabályoknál hatékonyabban oldja meg a halak túlhalászatának és visszadobásának problémáit. Ezért megfelelő intézkedéseket kell hozni annak érdekében, hogy elkerülhetők legyenek a negatív gazdasági és társadalmi következmények a halászati ágazatra nézve. Az adaptív gazdálkodás irányába tett első lépés az lenne, hogy minden kulcsfontosságú állomány egyetlen gazdálkodási terv hatálya alá kerüljön. Ennek keretében, rendelkezésre állás esetén minden egyes állomány tekintetében meghatározásra kerülne a halászati mortalitás célértékének tartománya, amely az adott állományokra vonatkozó éves teljes kifogható mennyiségek megállapításának alapja lenne.

2. Egyéb észrevételek és ajánlások

2.1. Egy független bizottságot kellene létrehozni a nemzeti kvóták felülvizsgálatára. A halállományok helyreállása nemcsak a halászati mortalitástól függ, hanem olyan egyéb tényezőktől is, mint az éghajlatváltozás. A fenntartható halászat irányába való bármely elmozduláshoz a halászhajók és a halászati eszközök kiigazítására lesz szükség (ami drága), továbbá megbízható tudományos adatokra, valamint a halászok képzésére és a témára való figyelemfelhívásra irányuló folyamatos intézkedésekre. A halászat szociális vonatkozását is figyelembe kell venni, mivel a kistüzemi halászok kiszorulnak a piacról. Prioritást jelent a jelenlegi munkahelyek megtartása azokban a közösségekben, amelyek az EU számos part menti, halászatra ráutalt területén élnek.

2.2. Több kutatásra van szükség a haltenyésztés vadon élő állományokra gyakorolt hatását illetően. A vadon élő lazacot a kihalás veszélye fenyegeti – főként a túlhalászat és a hiányos szabályozás miatt, a halgazdaságoknak a vadon élő lazacra gyakorolt hatását azonban nem ismerjük. Megfelelő marketing segítségével a vadon élő lazac felárat érhet el a tenyésztett lazaccal szemben. A sporthorgászat jelentősen hozzájárul a gazdasághoz a távolabbi térségekben: a becslések szerint minden kifogott vadon élő lazac átlagosan 1 200 euróval járul hozzá a helyi gazdasághoz a horgászkiállításokért fizetett díjak, a szállás, a közlekedés stb. révén.

2.3. Intézkedéseket kell hozni az angolnahalászat csökkenésének megállítása érdekében. A növedék halak kifogásának problémáját a hálók minimális szembőségének növelése révén kell kezelni. Korlátozásokat kellene bevezetni a monofil hálókra is.

2.4. Szigorítani kellene a halászati jogszabályok megsértéséért kiszabott büntetéseket. Szigorú intézkedéseket kell hozni az illegális bevándorlók halászhajókon való foglalkoztatása ellen. Sokan közülük még fizetést sem kapnak, sőt gyakorlatilag foglyokként dolgoznak, mivel elveszik az útlevelüket (ez köztudottan megtörtént közép-amerikaikkal). A tengeren dolgozók munka- és életkörülményeinek a legmagasabb uniós normáknak kell megfelelniük. Ez a nem uniós munkavállalókra is érvényes.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Légi közlekedési csomag II.,**amely a következőket tartalmazza:****Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a polgári repülés területén alkalmazandó közös szabályokról és az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynökségének létrehozásáról, valamint a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről**

(COM(2015) 613 final – 2015/0277 (COD))

és

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az európai légiközlekedés-biztonsági program

(COM(2015) 599 final)

(2017/C 075/19)

Előadó: **Raymond HENCKS**Társelőadó: **Stefan BACK**

Felkérés:	az Európai Unió Tanácsa, 2016.1.19.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 100. cikkének (2) bekezdése.
Illetékes szekció:	„Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.15.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	184/01/02
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB üdvözli a kockázatértékelés- és teljesítményalapú új megközelítést, feltéve, hogy – szükség esetén – továbbra is alkalmaznak normatív szabályokat a biztonságról való gondoskodás érdekében. Az EGSZB úgy véli, hogy e változásnak a munkamódszerek és a biztonsági kultúra terén való sikeres életbe léptetéséhez időre és megfelelő erőforrásokra van szükség. Az EGSZB azt is hangsúlyozza, hogy ezen átállásnak a személyzet és az érdekeltek szoros értelemben vett bevonásával kell megvalósulnia.

1.2. Az EGSZB egyetért azzal, hogy az EASA-nak – a tagállamokkal való együttműködés és egyetértés mellett – nagyobb felelősséget kell vállalnia a biztonságért, többek között a vészhelyzetre vonatkozó különleges szabályok terén is, azzal a feltétellel, hogy megfelelő erőforrások állnak rendelkezésre ahhoz, hogy az EASA sikeresen végre tudja hajtani feladatait ezen a területen. Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy a 300/2008/EK rendeletet felül kell vizsgálni a 2008 óta bekövetkezett fejlemények szem előtt tartásával.

1.3. Az EGSZB felhívja a figyelmet arra a technológia, többek között a digitalizáció terén jellemző gyors fejlődés következtében gyorsan változó környezetre, amelyben a polgári légi közlekedés működését kifejti, valamint az új üzleti, foglalkoztatási és szolgáltatási modellek kialakítására. Az EGSZB nagy jelentőséget tulajdonít az új rendelet – javaslat szerinti – ötvenévente történő rendszeres értékelésének. Fontos, hogy a hatásvizsgálatban az ilyen fejlemények valamennyi potenciális biztonsági és védelmi szempontjának értékelésére sor kerüljön, ahogy az is, hogy a megfelelő intézkedéseket időben tervezzék meg és hajtsák végre.

1.4. Az EGSZB üdvözli, hogy e rendelet hatálya a földi kiszolgálásra is kiterjed, és úgy véli, hogy érdemes lenne megfontolni egy tanúsítási követelmény bevezetését a földi kiszolgálást végző szolgáltatókra és a biztonság szempontjából kritikus feladatot ellátó személyzetre vonatkozóan.

1.5. Az EGSZB üdvözlí a légiutas-kísérő személyzetre vonatkozó tanúsítási előírások kidolgozását, sajnálja azonban, hogy az Európai Bizottság nem tesz javaslatot a légiutas-kísérő személyzetre vonatkozó engedélyezési rendszerre.

1.6. Az EGSZB támogatja a pilóta nélküli légi járműveknek a javaslat hatálya alá történő bevonását és kiemeli a magas szintű normák bevezetésének fontosságát.

1.7. Az EGSZB óva intene a repülőtéri felszerelésekkel kapcsolatos tanúsítási és ellenőrzési követelmények fölösleges bonyolultságától és az ezekkel kapcsolatos átfedésektől, kivéve, ha azt biztonsági okok egyértelműen szükségessé teszik.

1.8. Az EGSZB üdvözlí a nemzeti hatóságok tekintetében a javaslatban meghatározott felügyeleti, együttműködési és segítségnyújtási feladatokat, és reméli, hogy ezek magas szintű, összehangolt és hatékony biztonsági normák folyamatos betartásához, megfelelőbb információcseréhez és összehasonlító vizsgálatokhoz fognak vezetni, amelyek pedig biztosítani tudják a megfelelőbb erőforrás-hatékonyságot. Ebben a tekintetben az EGSZB tudomásul veszi az Európai Légiközlekedés-biztonsági Tervet és az Európai Légiközlekedés-biztonsági Programot, valamint annak lehetőségét, hogy ezek gondoskodni fognak a magasabb szintű és összehangolt biztonsági normák kidolgozásáról és végrehajtásáról.

1.9. Az EGSZB támogatja a feladatköröknek a nemzeti hatóságokról az EASA-ra való önkéntes átruházására vonatkozóan javasolt mechanizmust, ideértve a vészhelyzet esetén alkalmazandó különleges szabályokat is.

1.10. Az EGSZB úgy véli, hogy ahhoz, hogy a több uniós országban működő európai szervezetek felkérhessék az EASA-t, hogy az adott szervezet tekintetében járjon el illetékes hatóságként, kötelezővé kell tenni az adott illetékes hatóság vagy hatóságok tájékoztatását. Az a lehetőség, hogy a fent említett szereplők az EASA-t kérhessék fel illetékes hatóságként, nem alkalmazható az 59. és 60. cikk hatálya alá eső intézkedések esetében.

1.11. Az EGSZB felhívja a figyelmet az információcsere fontosságára, továbbá hangsúlyozza, hogy a biztonság javítását szolgáló célokból megszerzett információkat nem szabad az igazságszolgáltatási rendszerben felhasználni, kivéve, ha azt rendkívüli körülmények, például szándékos kötelezettségzegés indokolja. A méltányossági alapú légiközlekedés-biztonsági kultúrát meg kell óvni, és az EGSZB megismétli azt a javaslatát, amely szerint egy méltányossági alapú légiközlekedés-biztonsági chartát kell kidolgozni és végrehajtani.

1.12. Az EGSZB tudomásul veszi az egységes légi szolgáltatásokkal kapcsolatos díjakról szóló rendelkezésnek az EASA finanszírozási eszközeként történő bevezetésére irányuló javaslatot, annak ellenére, hogy az e díjakkal kapcsolatos érdemi szabályok olyan rendelkezéseknek fogják részét képezni, amelyek még nincsenek hatályban. Ezenkívül nem egyértelmű, hogy a tervezett díjak hogyan fognak a jelenleg a tagállami felek nevében az EUROCONTROL által – többoldalú megállapodás keretében – irányított útvonaldíj-rendszerhez kapcsolódni. Ennek szem előtt tartásával az EGSZB úgy véli, hogy korai lenne egy még nem létező díjról rendelkezni, amelynek meghatározásával kapcsolatban számos lehetőség áll fenn. Az EGSZB ezért e javaslat elutasítását javasolja.

1.13. Figyelembe véve, hogy az EASA a tanúsítással és a biztonsági kritériumokkal kapcsolatban olyan szabályokat készül meghatározni, amelyek a lakosság számára is jelentősek lehetnek, az EGSZB azt javasolja, hogy az ilyen típusú szövegeket az EU valamennyi hivatalos nyelvére fordítsák le. Az átláthatóság érdekében az EASA honlapját is elérhetővé kell tenni az angolon kívül más nyelveken is. Ebben a tekintetben az EGSZB az EU Alapjogi Chartájára, különösen annak 21. cikkére is felhívna a figyelmet.

1.14. Tekintettel a légi járművek teljes kölcsönbérletével kapcsolatos formai követelmények enyhítésére irányuló javaslatra, az EGSZB kiemeli, hogy a javaslat elsősorban a biztonsággal foglalkozik, míg a teljes kölcsönbérlettel kapcsolatos kérdések kereskedelmi műveletekre, piachoz való hozzáférésre és piaci versenyre vonatkoznak. Ezenkívül komoly társadalmi-gazdasági vetülettel is rendelkezhetnek. Az EGSZB ezért nem javasolja a teljes kölcsönbérletre vonatkozó érdemi rendelkezések módosítását ebben a fázisban, és úgy véli, hogy ezzel a kérdéssel azután érdemes foglalkozni, amikor az 1008/2008/EK rendelet felülvizsgálatára sor kerül.

1.15. Tekintettel a 996/2010/EU rendelet folyamatban lévő értékelésére, az EGSZB felhívja a figyelmet a polgári légiközlekedési eseményvizsgálatokat végző hatóságok európai hálózata (ENCASIA) fontosságára, és úgy véli, hogy létfontosságú megfelelő erőforrásokat biztosítani ehhez a fontos tevékenységhez. Az EGSZB a méltányossági alapú légiközlekedés-biztonsági kultúrával kapcsolatos, fenti 1.11. pontban olvasható kijelentésére is utal.

2. Bevezetés

2.1. A biztonságról szóló rendeletre irányuló javaslat⁽¹⁾ (a javaslat) a 2008. évi rendelet⁽²⁾ helyébe lép. A javaslat megőrzi és/vagy módosít néhányat a 2008. évi rendelet rendelkezései közül és új intézkedéseket vezet be. A javaslat alapját a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) szabványai, valamint a tagállamok és a légi közlekedési ágazat érdekelt felei, köztük a szociális partnerek körében tartott nyilvános konzultáció képezi. Emellett alapul veszi az Európai Bizottságnak az Európai Légiközlekedés-biztonsági Programról készített jelentését⁽³⁾ és számos tanulmányt is. A javaslat előrelépést jelent az Európai légi közlekedési stratégia⁽⁴⁾ című közlemény végrehajtása felé.

2.2. A javaslat a biztonsági szabályokkal kapcsolatban, az előrejelzésen, kockázatértékelésen és teljesítményen alapuló megközelítést vezet be, amelynek célja az erőforrás-hatékonyság javítása és a felügyeleti munkához való megfelelőbb hozzáállás valamennyi szinten. További célja a biztonsággal kapcsolatos hiányosságok kiküszöbölése, valamint a légi közlekedési biztonság és más területek – köztük a légi közlekedés védelme és a környezetvédelem – közötti kapcsolat megfelelőbb mértékű figyelembevétele.

2.3. A javaslat az előírások betartása és a felügyelet magas szintjét kívánja biztosítani az EU egész területén, mégpedig a hatóságok közötti – európai és nemzeti szintű – szoros együttműködés révén, ideértve az információk cseréjét és a hatékony ellenőrzést és nyomon követést is. Módosítja a 2008. évi rendeletet annak érdekében, hogy a pilóta nélküli légi járművekhez hasonló technológiai fejleményekre is kiterjedjen hatálya.

2.4. Az Európai Bizottság elvégzi a polgári légiközlekedési balesetek és repülőesemények vizsgálatáról és megelőzéséről szóló 996/2010/EU rendelet értékelését, és kikérte az EGSZB véleményét (Bizottsági munkadokumentum a 996/2010/EU rendelet végrehajtásáról). 2010-ben az EGSZB véleményt adott ki az erre a rendeletre irányuló javaslatról⁽⁵⁾.

3. Általános megjegyzések

3.1. Az EGSZB támogatja a javaslat biztonsági és védelmi szabályoknak a polgári légi közlekedés terén történő megerősítésére, valamint az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA) szerepének a biztonság terén történő egyértelműsítésére irányuló célját. Az EGSZB ezenkívül egyetért azzal a javaslattal, hogy az EASA biztosítson technikai segítségnyújtást az Európai Bizottságnak a biztonságról szóló jogszabály végrehajtása terén, valamint hogy felhatalmazást kapjon a kapcsolódó intézkedéseknek az Európai Bizottság beleegyezése mellett és a tagállamokkal folytatott konzultációt követően történő megtételére.

3.2. Az EGSZB egyetért azzal, hogy az EASA-nak – a tagállamokkal való együttműködés és egyetértés mellett – nagyobb felelősséget kell vállalnia a biztonságért, többek között a vészhelyzetre vonatkozó különleges szabályok terén is, annak feltétele mellett, hogy megfelelő erőforrások állnak rendelkezésre ahhoz, hogy az EASA sikeresen végre tudja hajtani feladatait ezen a területen. Az EGSZB további álláspontja szerint a polgári légi közlekedési biztonság terén a közös szabályok megállapításáról szóló 300/2008/EK rendeletet 2008 óta felülírták a fejlemények, így át kellene azt dolgozni.

3.3. A javaslat célja az EU repülésbiztonságra vonatkozó szabályozási keretének felkészítése az elkövetkező tíz-tizenöt év során várható kihívásokra. Az EGSZB úgy véli, hogy az ilyen hosszú időtartamra mutató előrejelzéseket meg fogják haladni a technológiai fejlemények, valamint a folyamatosan változó biztonsági kockázatok, mint például a pilóta nélküli légi járművek, a kibebűnözés új formái vagy a lézer által megzavart landolás kockázata. Éppen ezért az EGSZB úgy véli, hogy a polgári légi közlekedéssel kapcsolatos biztonsági szabályokat rendszeresen és gyakran felül kell vizsgálni. Következésképpen az EGSZB támogatja az új rendelet ötvenévente történő értékelésére irányuló javaslatot.

3.4. Az EGSZB megerősíti⁽⁶⁾, hogy a biztonság a fenntartható légi közlekedési stratégia sarokköve, ezért soha nem lehet ezzel kapcsolatban elégedetlen hátradólni. Ennek megfelelően a javaslat megközelítését e követelmények mentén kell értékelni, különösen az Európai Bizottság azon céljának⁽⁷⁾ tükrében, amely szerint a biztonsági kockázatokat gyorsabban és hatékonyabban kell beazonosítani és kezelni, mégpedig egy kockázat- és teljesítményalapú gondolkodásra való átállás révén, de az általános biztonság legalább ugyanolyan szintjének a megőrzése mellett.

⁽¹⁾ COM(2015) 613 final

⁽²⁾ HL L 79., 2008.3.19., 1. o.

⁽³⁾ COM(2015) 599 final

⁽⁴⁾ COM(2015) 598 final; HL C 389., 2016.10.21., 86. o.

⁽⁵⁾ HL C 21., 2011.1.21., 62. o.

⁽⁶⁾ HL C 13., 2016.1.15., 169. o.

⁽⁷⁾ COM(2015) 598 final

3.5. A javasolt módszer *arányosabb és rugalmasabb megközelítést jelent a biztonsági szabályozáshoz*. A cél a biztonsági kockázatok gyorsabb és hatékonyabb beazonosítása és csökkentése egy kockázatértékelés- és teljesítményalapú megközelítésen keresztül az általános biztonság magasabb szintjének a biztosítása érdekében. Az EGSZB üdvözlí ezt a megközelítést, de kiemeli, hogy néhány normatív szabálynak hatályban kell maradnia az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében. Ezenkívül az ilyen jelentős átálláshoz megfelelő erőforrásokra és valamennyi érdekelt fél – többek között a személyzet – számára átlátható átállási folyamatra van szükség, amely elegendő időt biztosít a repülésbiztonsági kultúrának az új megközelítés teljes körű végrehajtásához szükséges változásához.

3.6. Egy az Európai Bizottság által indított, a légügyi hatóságok humán- és pénzügyi erőforrásainak rendelkezésre állásáról, kihasználási hatékonyságáról és alakulásáról, valamint az európai repülésbiztonsági rendszer finanszírozásáról szóló vizsgálat (az erőforrásokról szóló háttér tanulmány) megállapította, hogy az elmúlt tíz év során romlott az erőforrások és a munkateher egyensúlya, és különböző hiányosságokat azonosított be a személyzet képzettségét illetően. A tanulmány egy sor lehetőséget határoz meg e dilemma megoldására. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a megoldást társadalmi párbeszéd keretében kell megtalálni.

3.7. A teljesítményrendszerekkel és a teljesítményalapú megközelítéssel foglalkozó második tanulmány azt vizsgálta, hogy hogyan lehetne teljesítményalapú elemeket beilleszteni a repülésbiztonság-menedzsment folyamatába (háttér tanulmány a teljesítményről). Megállapította, hogy kivitelezhető, de felhívta a figyelmet az ilyen elemek gyors beillesztésének a technikai okokkal összefüggő veszélyeire. A vizsgálat szerint lehetetlen számszerűsíteni a teljesítményalapú megközelítés előnyeit annak végrehajtása előtt. Az EGSZB szerint a vizsgálat következtetései annak fontosságára hívják fel a figyelmet, hogy az új megközelítést körültekintő és következetes módon kell végrehajtani.

3.8. Ebben a tekintetben az EGSZB felhívja a figyelmet egyrészt a társadalmi és szociális fejlemények kérdésére – ideértve többek között az új foglalkoztatási formákat és új üzleti modelleket, amelyek a légi közlekedés piacán is gyakran kapcsolódnak össze a digitális gazdasággal –, másrészt pedig e fejlemények biztonsági velejáráira. Az európai légi közlekedési stratégiáról szóló közlemény⁽⁸⁾ és az EGSZB számos véleménye⁽⁹⁾ szerint is komolyan meg kell vizsgálni ezeket a kérdéseket. Az EGSZB szerint a javaslat végrehajtása során, többek között a végrehajtási intézkedések értékelésekor is figyelembe kell venni őket.

3.9. Az EASA a különböző szervezetek teljesítményét az európai repülésbiztonsági terv tükrében fogja értékelni, a hatáskörébe tartozó szervezetek számára azonban nem határozott meg biztonsági teljesítménymutatókat. Ez megint csak kiemeli a 3.6. pontban említett erőforrás-problémák gyors és hatékony megoldásának jelentőségét.

3.10. Az Európai Légiközlekedés-biztonsági Programban foglalt szabályokat, tevékenységeket és eljárásokat nyomon kell követni relevanciájuk és hatékonyságuk értékelése érdekében. A nyomon követésnek a következőkhöz hasonló mutatókon kell alapulnia: a jogszabályoknak való megfelelés, a biztonságot érintő bizonyos eseménytípusok gyakorisága, balesetek és halálesetek száma, valamint a biztonsági rendszerek fejlettsége. A tagállamok ilyen mutatókat használnak ahhoz, hogy országukban meghatározzák a repülésbiztonsági teljesítmény elfogadható szintjét az ICAO-követelményekkel összhangban. A javaslat kiemeli az EASA és a nemzeti hatóságok közötti együttműködést, ideértve az EASA-nak mint a 61–63. cikkben említett információk új tárhelye kezelőjének a szerepét is. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy mennyire fontos ez a lépés a felüyeleti és végrehajtási rendszer fejlesztéséhez.

4. Részletes megjegyzések

4.1. Környezetvédelem

Az EGSZB jóváhagyja a környezetvédelemmel kapcsolatos új rendelkezések bevonását, ideértve az EASA által háromévente kiadandó környezeti jelentést is.

4.2. Harmadik országok által kiállított tanúsítványok elismerése

Az EGSZB kiemeli a fontos partnerországokkal kötött kölcsönös elismerési megállapodások fontosságát, melyeknek célja, hogy támogassák az EU repüléselectronikai ágazatát és a nemzetközi kereskedelmet ebben az ágazatban.

⁽⁸⁾ COM (2015) 598 final, 2.3. pont.

⁽⁹⁾ HL C 13., 2016.1.15., 169. o., 3.1.3. pont; HL C 13., 2016.1.15., 110. o., 2.7. pont és HL C 389., 2016.10.21., 86. o., 1.3. pont.

4.3. Földi kiszolgálás

4.3.1. Az EGSZB üdvözli, hogy a polgári repülés biztonsági láncának fontos részét képező földi kiszolgálásra is kiterjed a rendelet hatálya.

4.3.2. Azt javasolja azonban az EGSZB, hogy vizsgálják meg a földi kiszolgálást biztosító szolgáltatók, valamint a biztonság szempontjából kritikus feladatot ellátó személyzet tekintetében egy tanúsítási előírás bevezetését. A javaslat VII. mellékletében szereplő alapvető követelményeket jobban és részletesebben ki kell dolgozni, főként a képzési előírások és képesítések tekintetében.

4.3.3. A megfontolandó kérdések közé tartoznak még az alábbiak:

— a légi járművek körül dolgozó személyzet és a különböző szolgáltatók száma a fordulási idővel összefüggésben;

— a kifutópályán jellemző légszennyezésnek való kitettségéből eredő egészségi kockázatok.

4.4. Repülőtéri felszerelések

4.4.1. A rendelet 31. cikkében a repülőtéri felszerelések tekintetében meghatározott engedélyezési követelmény tekintetében az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy a repülőtéri felszerelések engedélyezése általában az elektromos berendezésekre és más rendszerekre vonatkozó rendszerek keretében történik. Egy további tanúsítási rendszer dupla szabályozást jelentene semmilyen vagy jelentéktelen előnyökért. Az EGSZB éppen ezért azt ajánlja, hogy a javasolt 31. cikk helyébe olyan szöveg kerüljön, amely szerint az EASA megfelelően fog reagálni, amikor a biztonsági adatok azt mutatják, hogy az új rendelet hatálya alá tartozó repülőtereken használt vagy használni kívánt felszerelések biztonsági kockázatot jelentenek.

4.5. Légiutas-kísérő személyzet

Az EGSZB üdvözli az új alapvető követelmények bevezetését a IV. mellékletbe és a légiutas-kísérő személyzetre vonatkozó rendelkezések konszolidációját a 21. cikkben. Sajnálja, hogy a javaslat a „tanúsítvány” kifejezést használja az „engedély” helyett annak ellenére, hogy a 4. melléklet 4. pontjában foglalt, légiutas-kísérő személyzetre vonatkozó követelmények egyenrangúak az engedélyt vagy tanúsítást jelentő kifejezésekkel. A következetesség biztosítása érdekében a légiutas-kísérő személyzetnek a nemzeti légi közlekedési hatóságok vagy az EASA által kibocsátott engedélyt kell kapnia.

4.6. Védintézkedések és rugalmassági előírások, az Ügynökség intézkedései

4.6.1. Az EGSZB felhívja a figyelmet, hogy a javaslat 59. és 60. cikkében szereplő védintézkedések és rugalmassági előírások ki lettek terjesztve a 216/2008/EK rendelet 14. és 22. cikkének jelenleg hatályos rendelkezéseire képest, különösen a repülési idő korlátozásai és a személyzet munkakörülményeit érintő egyén intézkedések tekintetében.

4.6.2. Az EGSZB szerint azt a kéthónapos időszakot, amely alatt nem kötelező értesíteni az EASA-t óvintézkedések (59. cikk) vagy rugalmassággal kapcsolatos rendelkezések (60. cikk) esetén, nem szabad meghosszabbítani. Hasonlóképpen ellenzi az EGSZB az Ügynökség intézkedéseinek nyolc hónapra való meghosszabbítását a 65. cikk (4) bekezdésében.

4.6.3. Az EGSZB úgy véli, hogy kötelezővé kellene tenni a személyzet beleegyezésének megszerzését az olyan sürgősségi vagy rugalmassági intézkedésekkel kapcsolatos döntéshozatal előtt, amelyek érintik munkakörülményeiket. Ha ilyen beleegyezés nélkül születik döntés, az EASA-nak haladéktalanul meg kell kezdenie az 59. cikk (2) bekezdésében és a 60. cikk (2) bekezdésében előírt értékelési eljárást.

4.7. Együttműködés az illetékes hatóságok és az EASA között, felelősségi körök átruházása

4.7.1. Az EGSZB üdvözli a tagállamok illetékes hatóságai, az Európai Bizottság és az EASA közötti, a tanúsítással, felügyelettel és az előírások betartásával kapcsolatos megerősített együttműködésre vonatkozó javaslatot. Támogatja az olyan intézkedéseket, mint amilyen például az ellenőrbázis létrehozása és vészhelyzet esetén a felelősségi körök átruházása az EASA-ra, amennyiben ez nem befolyásolja hátrányosan az érintett munkavállalók foglalkoztatására vonatkozó szabályokat és feltételeket. E vészhelyzeti átruházás kritériumait, valamint a felügyelet tagállamnak való visszaadására vonatkozó követelményeket is egyértelműen dokumentálni kell.

4.7.2. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a sürgős biztonsági hiányosságok megoldása érdekében a felelősségi köröknek a tagállamok által az EASA-ra – az 53. cikk szerint – történő átruházása önkéntes jellegű, kivéve az 55. cikk szerinti vészhelyzeti átruházást. Az 53.cikk (2) pontjának utolsó bekezdése biztosítja, hogy az átruházásokra a nemzeti jog megfelelő figyelembevételével és az érintett tagállam beleegyezése mellett kerül sor. Az EGSZB szerint az eljárási és egyéb biztosítékok biztosítják, hogy az átruházás megfelelően és a jogbiztonság tiszteletben tartásával működjön. Az EGSZB ennek megfelelően támogatja a javasolt átruházási mechanizmust.

4.7.3. Arra, hogy a tagállamok egy másik tagállamra ruházzák át a felügyeletet, továbbra is önkéntes alapon kell lehetőséget biztosítani, és fenn kell maradnia annak a lehetőségnek, hogy a tagállam visszaszerezze az átruházott hatáskört.

4.7.4. Az EGSZB felhívja a figyelmet annak lehetőségére, hogy a több országban működő szervezetek az EASA-t jelöljék meg illetékes hatóságukként. Az EGSZB – a felelősségi körök önkéntes átruházásával kapcsolatos álláspontjával összhangban – az illetékes nemzeti hatóság vagy hatóságok beleegyezése mellett jóvá tudja hagyni ezt a javaslatot, feltéve, hogy az adott intézkedés nem érinti hátrányosan az érintett személyzetre vonatkozó foglalkoztatási feltételeket.

4.8. Adatok gyűjtése, cseréje és elemzése

4.8.1. Ahogyan az EASA és a nemzeti légi közlekedési hatóságok közötti jobb együttműködésre vonatkozó javaslatok esetében, az EGSZB támogatja az adatok gyűjtésére, cseréjére és elemzésére vonatkozó rendelkezések megerősítését. Azt kéri azonban, hogy további intézkedéseket hozzanak a személyes adatok védelmének biztosítására, ilyen például e pont belefoglalása az informatikai ellenőrző rendszerbe vagy az adatok titkosságának fokozása. A megfelelőbb átláthatóság érdekében a személyazonosításra alkalmatlan adatokat valamennyi érdekelt fél számára elérhetővé kellene tenni.

4.8.2. Az EGSZB üdvözli továbbá az adattár létrehozását, amely tartalmazza a tanúsítványokat, akkreditációkat, intézkedéseket, az Európai Bizottság határozatait, a tagállamok határozatait, a felelősségi körök átruházását, az értesítéseket, a kérelmeket és egyéb információkat.

4.9. Repülésbiztonság-menedzsment

4.9.1. Bár az EGSZB támogatja az Európai Légiközlekedés-biztonsági Programra, valamint a nemzeti légiközlekedés-biztonsági programokra való hivatkozás belefoglalását, kiemeli, hogy kihívást jelent az érintettekkel közvetlenül érintkező szakemberek számára érthető intézkedéseket és anyagokat kidolgozni. Ezért alapvető fontosságú, hogy az Európai Légiközlekedés-biztonsági Program és a nemzeti programok lehetőség szerint alulról építkező megközelítésen alapuljanak. Másként a szövegnek nem biztos, hogy hozzá fognak tudni járulni a kívánt változás eléréséhez.

4.10. Pilóta nélküli légi járművek (drónok)

4.10.1. Az EGSZB támogatja a pilóta nélküli légi járművek bevonását a javaslat hatálya alá, de ismét kiemeli, hogy körültekintően kell eljárni a teljesítményalapú megközelítés végrehajtása során.

4.10.2. Ezért átfogó szabályozást kell kidolgozni a megfelelő biztonság elérése érdekében. Az EGSZB kihívásnak tartja a drónokkal végzett új légi közlekedési tevékenységek általános légi forgalommal való kompatibilitásának biztosítását, ezért mindenképpen szükség van szabályozásra ezen a területen. A légiforgalmi szolgáltatás eleve bonyolult terület, ahol a légiforgalmi irányítók fontos feladatokat látnak el, és az EGSZB elvárja, hogy ne rójanak indokolatlan felelősségi köröket ezekre a munkavállalókra annak érdekében, hogy alkalmazkodjanak az olyan helyzetekhez, amelyekben pilóta nélküli légi járművek repülnek. Következésképpen megközelítést kell életbe léptetni a drónok üzemeltetésének és birtoklásának az engedélyezésére vonatkozóan, többek között a járművek lajstromozása tekintetében is. Az engedélyszerzési kötelezettség – a drón tulajdonságainak függvényében – tudatosságot alakítana ki, ismerni kellene hozzá az alkalmazandó szabályozásokat és korlátozásokat, és elősegítené a szükséges készségek megszerzését is.

4.11. Kiberbiztonsági fenyegetések

4.11.1. Az EGSZB-t különösen aggasztják a kiberbiztonsági kérdések. A digitalizálás ellenére az emberi tényező továbbra is kulcsfontosságú az adatok ellenőrzése és a jogsértő beavatkozások elleni védelem terén. Habár a releváns fedélzeti adatok hozzáférhetősége javítja a biztonságot, az EGSZB hangsúlyozza, hogy a repülészemélyzetnek továbbra is irányítania kell a repülőgépet. Ezért stabil kiberbiztonsági védelmi rendszert kell kidolgozni a drónok számára.

4.12. *Átállás a teljesítményalapú megközelítésre*

4.12.1. A megfelelésen alapuló rendszer egyik legnagyobb előnye az üzemben tartókkal kapcsolatos egyenlő bánásmód biztosítása. Az EGSZB úgy véli, hogy a kockázatértékelésen és teljesítményen alapuló rendszerre való átállásnak elő kell segítenie az új légiközlekedés-biztonsági kultúrához való alkalmazkodást és fenn kell tartania a biztonsági rendszerbe, valamint annak azon képességébe vetett bizalmat, hogy biztosítani tudja a teljesítményalapú rendszerben a biztonsági szintek folyamatos fejlesztését. Ehhez kiigazításokra és alkalmazkodásra van szükség. A 3.4. és 3.5 pontokban leírt általános megjegyzések kidolgozásával az EGSZB úgy véli, hogy a következő elemek létfontosságúak a sikeres átálláshoz:

- elegendő erőforrásnak kell rendelkezésre állnia ahhoz, hogy mindig megfelelő szintű biztonságról lehessen gondoskodni,
- az átállást oly módon kell végrehajtani, hogy a személyzet munkakörülményeit előre meg lehessen tervezni. A tervezett változtatásoknak átláthatónak kell lenniük,
- az új rendszer kialakítását az érdekelt felekkel folytatott folyamatos párbeszédnek, többek között társadalmi párbeszédnek kell kísérnie,
- fontos, hogy a végrehajtás üteme biztonságos átállást tegyen lehetővé az új rendszerre, figyelembe véve a légiközlekedés-biztonsági kultúra megváltoztatásának szükségességét.

4.12.2. Az EGSZB úgy véli, hogy az új rendszerre és új biztonsági kultúrára való fokozatos átállás időigényes folyamat. Jelenleg kétséges, hogy a biztonság kérdését le lehet-e valaha teljes mértékben fedni teljesítményalapú szabályozással.

4.13. *Az események bekövetkeztek jelentése és a méltányossági alapú légiközlekedés-biztonsági kultúra*

4.13.1. Ahogy már korábbi véleményeiben⁽¹⁰⁾ is kifejtette az EGSZB, továbbra is úgy véli, hogy a teljes légi közlekedési ágazatban a méltányossági alapú légiközlekedés-biztonsági kultúrát kell alkalmazni. Az EGSZB-nek kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a javaslat vagy bármely hatályos uniós jogszabály önmagában elegendő lenne a méltányossági alapú légiközlekedés-biztonsági kultúra előírásainak való megfeleléshez. A tagállamoknak sokat kell tenniük a méltányossági alapú légiközlekedés-biztonsági kultúra előmozdításáért, valamint a biztonsággal kapcsolatos jelentéstétel és az igazságszolgáltatási rendszer közötti világos és előre jelezhető kapcsolat fenntartásáért. Az EGSZB ezért ismét hangot ad a – bevált gyakorlat támogatását célzó – chartával vagy magatartási kódexszel kapcsolatos javaslatának.

4.14. *Pénzbírságok és büntetések*

4.14.1. Az EGSZB úgy véli, hogy a pénzbírságok és kényszerítő bírságok jelenlegi rendszere eredménytelennek bizonyult. A 72. cikk (1) bekezdésének szövegét, miszerint „[...] a Bizottság az alábbi szankciók közül kiszabhat legalább egyet [...] jogi vagy természetes személyre [...]: pénzbírság”, úgy kell módosítani, hogy „[...] a Bizottság [...] kiszab [...]”. Fontos megjegyezni, hogy a 72. cikk (3) bekezdése továbbra is biztosít mérlegelési jogkört. Az Európai Bizottság annak vizsgálata során, hogy kiszabjon-e szankciókat, kapcsolatot tart az érintett nemzeti hatóságokkal annak érdekében, hogy biztosítsa a nemzeti bűnüldözési ügynökségek egységes eljárását.

4.15. *Az EASA által nyújtott finanszírozás*

Az EGSZB úgy véli, hogy az arra irányuló javaslat, hogy a rendelkezésekkel kapcsolatban megfizetett terheket belefoglalják az egységes európai égboltról szóló rendeletbe, korai és túlságosan zavaros. Nem világos például az, hogy az egységes égbolttal kapcsolatos külön díjszabási rendszert fognak létrehozni, vagy pedig az EUROCONTROL által irányított jelenlegi útvonaldíj-rendszer átalakítása a cél. (Az útvonaldíjakkal kapcsolatos többoldalú megállapodás – Nem hivatalos kiadás – 2006. október, elérhető az EUROCONTROL honlapján). Az sem egyértelmű, hogy a tervezett díjak kizárólag az egységes légi szolgáltatásokra fognak vonatkozni, vagy az Ügynökség általános költségvetésének a finanszírozásához fogják azokat használni. Mindezek alapján az EGSZB úgy véli, hogy ez a javaslat korai és el kell utasítani.

4.16. *Munkamódszerek és az érdekelt bevonása*

4.16.1. Az érdekelt bevonása az EASA munkájának alapvető összetevője volt és lesz is. Ezért azt javasoljuk, hogy az „amennyiben szükséges” kifejezést el kell távolítani a 104. cikk (1) bekezdésének b) pontjából annak elkerülése érdekében, hogy önkényes döntések szülessenek arról, hogy az érdekeltet bevonják-e az Ügynökség tevékenységeibe.

⁽¹⁰⁾ HL C 21., 2011.1.21., 62. o. és HL C 198., 2013.7.10., 73. o.

4.17. *Nyelvhasználati szabályok*

Annak ellenére, hogy a légi közlekedésben széles körben használt nyelv az angol, még mindig vannak olyan földrajzi és tevékenységi területek, ahol a nemzeti nyelvek dominálnak. Az EGSZB szerint a nyelvi okok alapján történő megkülönböztetésnek az Alapjogi Charta 21. cikkében meghatározott tilalmával összhangban legalább a tanúsítási előírásokat és az elfogadható megfelelési módokat le kell fordítani az EU valamennyi hivatalos nyelvére, illetve ki is kell adni ezeken a nyelveken. Ezenkívül az EASA honlapját az angolon kívül más uniós nyelveken is elérhetővé kell tenni az átláthatóság és a lakossági tájékozottság növelése érdekében.

4.18. *Belső szerkezet*

A 90. cikk javasolt megfogalmazása jelentősen nagyobb jogkört biztosít az Európai Bizottságnak az Európai Parlament rovására. Az EGSZB ezért ragaszkodik ahhoz, hogy az Európai Bizottság és az Európai Parlament egy-egy képviselője kapjon helyet az Ügynökség igazgatóságában.

4.19. *Kölcsönbérlet*

Az EGSZB határozottan ellenzi, hogy a javaslat módosítsa a bérletről szóló 1008/2008/EK rendelet rendelkezéseit. Mivel e rendelet értékelését 2017–2018-ra ütemezték, külön kell ezzel foglalkozni.

5. **A polgári légi közlekedési balesetek és repülőesemények vizsgálatáról és megelőzéséről szóló 996/2010/EU rendelet értékelése**

A 4.13. pontban említetteknek megfelelően az EGSZB ismét hangot ad annak, hogy óvni kell a méltányossági alapú légi közlekedés-biztonsági kultúrát, továbbá az e célt szolgáló charta szükségességét is újból hangsúlyozza. Az EGSZB egy nem kötelező erejű jogszabályi megközelítés mellett áll, valamint az ECANSIA-n mint az erőforrások és ismeretek együttes kezelésének fórumán, illetve a vizsgálatok kezdeményezésének, biztonsági ajánlások kiadásának és teljesítményszintek meghatározásának a színterén belüli sikeres együttműködést támogatja. Ennek eléréséhez létfontosságú a megfelelő erőforrások rendelkezésre állása.

Az EGSZB véleménye szerint a jövőben az rendelet hatálya alá tartozó területen végzett munkának a megfelelő végrehajtásra és nem a jogi keret módosítására kell összpontosítania.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

**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:
Online platformok és a digitális egységes piac – Lehetőség és kihívás Európa számára**

(COM(2016) 288 final)

(2017/C 075/20)

Előadó: **Thomas McDONOGH**

Felkérés:	Európai Bizottság, 2016.5.25.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.15.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	175/0/3
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság üdvözli az Európai Bizottság által előterjesztett cselekvési tervet, amely magában foglalja a hírközlési és az elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvek felülvizsgálatát a hálózatszemleges online hírközlési szolgáltatások helyzetére való tekintettel, a platformok önkéntes intézkedéseinek feltérképezését, amely egy iránymutatás kidolgozásához vezethet, a B2B-gyakorlatokkal kapcsolatos tényfeltárást, a nyílt hozzáférést adatokra vonatkozó projektek finanszírozását és végül egy olyan stratégiát, amely elősegíti és támogatja az uniós székhelyű versenyképes platformok létrehozását.

1.2. Az EGSZB kiemeli, hogy számos olyan online platform van, amely a közösségi gazdaság fontos elemét alkotja, és újjólag megerősíti a közösségi gazdasággal, különösen a fogyasztóvédelemmel, a munkavállalókkal és az önálló vállalkozókkal kapcsolatos megállapításait.

1.3. Az EGSZB-t azonban aggodalommal tölti el, hogy az uniós előírások és stratégiák kidolgozása, nem is beszélve a tagállami szintű végrehajtásukról, nem képes követni a digitális piaci fejleményeket. Az EGSZB szeretné megtudni, hogy az Európai Bizottságban és a tagállamokban a felek közötti koordinációt hogyan lehetne fokozni, és milyen mechanizmusok lennének hasznosak.

1.4. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy foglalkozni kell a széttöredezettség veszélyével, valamint hogy következetes uniós megközelítésre van szükség, különben az eltérő nemzeti szabályok bizonytalanságot eredményeznek, nehezebbé teszik a fejlődést az induló innovatív vállalkozások számára, és esetleg korlátozzák a digitális szolgáltatások elérhetőségét. Ez annál is inkább sürgős, mert egyes tagállamok már speciális intézkedéseket vezetnek be vagy fontolgatnak a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok ellen, ez pedig növeli a digitális egységes piac széttöredezettségének veszélyét.

1.5. A közlemény nem tartalmaz konkrét javaslatokat és kevés elfogadható megoldást ad meg. Bár felvázol néhány megoldást, az azzal kapcsolatos igazán fontos kérdésekre, hogy a platformok egyes piacokon okoznak-e kárt a beszállítóknak, nem ad választ.

1.6. Az online platformok elterjedése hatalmas előnyöket hozott a beszállítók, a fogyasztók, valamint általában a gazdaság és a mindennapi élet számára. Problémák azonban most és a jövőben is felmerülnek még, ezért az EGSZB azt javasolja, hogy pontosabban határozzák meg a vállalkozásokat és a fogyasztókat érő legjelentősebb károkat, majd hatékonyan és gondosan vizsgálják meg, hogy ezek a problémák milyen mértékben tekinthetők az összes online platformra nézve közösnek, ágazatspecifikusnak vagy egyes vállalkozásokra jellemzőnek. Az EGSZB ezenkívül ágazatokat átfogó együttműködésre és az online platformok fejlődésének nyomon követésére szólít fel az idővel felmerülő problémák kezelése érdekében.

1.7. Az EGSZB örvendetesnek tartja, hogy az Európai Bizottságnak szándékában áll megvizsgálni a különböző online platformok és számítástechnikai-szolgáltatások közötti váltás és adathordozhatóság megkönnyítésére irányuló intézkedéseket, mind az üzleti, mind az egyéni felhasználók számára.

1.8. Az EGSZB figyelemfelkeltő és valamennyi korosztály számára nagyobb digitális jártasságot biztosító programokat szeretne, és utal arra, hogy a legfiatalabb és a legidősebb korosztály a leginkább kiszolgáltatott. Az EGSZB örvendetesnek tartaná egy európai szabvány bevezetését az ezzel kapcsolatos rendszeres oktatásra vonatkozóan.

1.9. Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg, van-e igény arra, hogy a platformok felhasználóbarát összefoglalásokat jelenítsenek meg, tegyék egyértelművé, mikor kerül sor személyre szabott díjszabásra és mi alapján rangsorolják az eredményeket, továbbá tegyék lehetővé a személyes adatok tárolásának megszüntetéséhez való jog feltétel nélküli és adminisztratív szempontból egyszerű gyakorlását.

1.10. Az EGSZB üdvözlözi az Európai Bizottság közlését, mely szerint online platformokkal együttműködve dolgozik egy olyan magatartási kódexen, amelynek célja az online gyűlöletbeszéd és a kiskorúak számára káros tartalmak elleni küzdelem. Úgy véli azonban, hogy bizonyos szankciók bevezetésére is szükség van azok esetében, akik elmulasztják eltávolítani az ilyen tartalmakat, amikor tudomást szereznek róluk.

1.11. Az EGSZB csalódottságát fejezi ki amiatt, hogy az Európai Bizottság ismét figyelmen kívül hagyta az online platformok társadalmi vetületét. Hangsúlyozza, hogy pontosabban meg kell határozni a platformok társadalmi felelősségét a munkavállalók – a foglalkoztatás szokványos és új formái keretében dolgozók – iránt. Az utóbbira különleges figyelmet kell fordítani, és a platformok összes munkavállalója számára tisztességes munkakörülményeket, megfelelő szociális védelmet, munkahelyi egészségvédelmet és biztonságot, képzést, kollektív tárgyalásokat és szakszervezeti jogokat kell biztosítani ⁽¹⁾, elismerve azon kihívásokat, amelyeket az online platformok idéztek elő a közösségi gazdaságban.

1.12. Az Európai Bizottság azon megállapításával ellentétben, hogy a jelenlegi jogi keret jórészt megfelelő, az EGSZB a közösségi kiszervezés keretében történő foglalkoztatásra vonatkozó uniós keret létrehozását szorgalmazza a minimális bérszint, illetve a munkaidő szervezésére vonatkozó előírások és a szociális biztonsági előírások aláadásának vagy megkerülésének megakadályozása érdekében.

1.13. Az EGSZB szorgalmazza, hogy az Európai Bizottság vizsgálja meg az online platformok tevékenységével kapcsolatos fiskális szempontokat, megakadályozva az egyenlő versenyfeltételekkel ellentétes gyakorlatokat.

2. Az európai bizottsági közlemény lényegi tartalma

2.1. Az Európai Bizottság közelmúltbeli közleménye, szolgálati munkadokumentuma, általánosságban pedig digitális egységes piaci stratégiája is arra törekszik, hogy innovációra ösztönözze az online platformokat és elősegítse a tényleges versenyt közöttük, ugyanakkor biztosítsa a fogyasztók jogainak és magánéletének védelmét.

2.2. A közlemény nagy vonalakban ismerteti **az online platformok értékelése során tett főbb megállapításokat, és felvázolja azt a megközelítést, amelyet az Európai Bizottság a jövőben az online platformokkal kapcsolatban követni kíván.**

2.3. A közlemény nem indítványoz új átfogó uniós előírásokat a platformokra vonatkozóan.

2.4. Az Európai Bizottság csupán olyan szabályozási intézkedések bevezetését javasolja, amelyek az online platformok konkrét típusával vagy tevékenységével kapcsolatos, egyértelműen azonosított problémákra irányulnak, nem pedig megelőző jellegű szabályokat, amelyek visszafoghatják az innovációt.

2.5. Az Európai Bizottság elismeri, hogy az online platformok különféle formában és méretben léteznek, és folyamatosan változnak, ami azt jelenti, hogy nincs konszenzus az online platformok egységes meghatározása tekintetében.

2.6. Az Európai Bizottság véleménye szerint a platformok szabályozásával kapcsolatos univerzális megoldás elfogadása nem lenne megfelelő módszer a különféle típusú online platformok által előidézett eltérő kihívások kezeléséhez.

2.7. Az Európai Bizottság elismeri, hogy a jelenlegi jogi keret jórészt megfelelő a platformok szabályozásához, bár ez a jogi keret nem tartozik egyértelműen egyetlen szabályozó hatáskörébe sem.

⁽¹⁾ HL C 71., 2016.2.24., 65. o.

2.8. A közlemény ütemtervet és elveket határoz meg a jövőbeli beavatkozáshoz:

- **egyenlő versenyfeltételek az összemérhető digitális szolgáltatások számára,**
- **az online platformok felelős viselkedése az alapértékek védelme érdekében,**
- **átláthatóság és igazságosság a felhasználók bizalmának megőrzése és az innováció fenntartása érdekében,**
- **nyílt és diszkriminációtól mentes piacok az adatvezérelt gazdaságban.**

2.9. Az Európai Bizottság a **távközlési** ágazat szabályozási keretének egységesítésére törekszik, lehetőség szerint deregulációra és a hálózatsemleges hírközlési szolgáltatókra vonatkozó egyedi szabályok segítségével.

2.10. Az Európai Bizottság meg fogja vizsgálni az **elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelvnek** az online hírközlési szolgáltatásokra való kiterjesztését.

2.11. Az Európai Bizottság egy új, az **audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv** keretében javasolja, hogy a videómegosztó platformok számára új kötelezettségeket írjanak elő a káros tartalmak kezelése érdekében.

2.12. Az Európai Bizottság meg fogja vizsgálni az online közvetítők **felelősségi** rendszerét, többek között a következőket:

- szükséges-e iránymutatás a felelősség témájában, ha önkéntes intézkedéseket vezetnek be az illegális online tartalmak kezelése érdekében, és
- szükségesek-e hivatalos bejelentési és intézkedési eljárások.

2.13. Az Európai Bizottság fokozottabban ösztönzi az online platformokat arra, hogy igyekezzenek az EU egész területén összehangoltan **önszabályozást** megvalósítani az illegális online tartalmak visszaszorítása tekintetében (és rendszeresen áttekinti majd ennek eredményességét).

2.14. Az online platformokat ösztönözni kell arra, hogy számolják fel a hamis és félrevezető értékeléseket.

2.15. Az Európai Bizottság 2017-ben elveket és útmutatást fog közzétenni az elektronikus személyazonosítás interoperabilitására vonatkozóan.

2.16. Az Európai Bizottság nemrég új javaslatokat fogadott el a **szertői jogra** vonatkozóan, amelyek a szerzői jogi védelem alatt álló tartalom online forgalmazásával az e tartalomhoz hozzáférést biztosító online platformok által előállított érték méltányosabb elosztására irányulnak.

2.17. E közleménnyel együtt kerül sor a **fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet** előterjesztésére, amelynek célja, hogy több országot érintő helyzetekben hatékonyabban lehessen érvényt szerezni az EU fogyasztóvédelmi jogszabályainak.

2.18. Az Európai Bizottság felülvizsgálta a **tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelvhez** kapcsolódó iránymutatást, amelynek az elfogadása e közleménnyel együtt esedékes. Az EU fogyasztóvédelmi és marketingjogszabályainak célravezetőségére vonatkozó, 2017-ben esedékes vizsgálat részeként az Európai Bizottság további értékelést folytat annak megállapítására, hogy a platformokkal kapcsolatosan szükséges-e további hatályos fogyasztóvédelmi szabályok korszerűsítése.

2.19. Az Európai Bizottság célzott tényfeltárást fog végezni az online platformok környezetében jellemző **B2B-gyakorlatokról** annak érdekében, hogy 2017 tavaszáig eldöntse, „szükség van-e további uniós szintű intézkedésre”.

2.20. Az Európai Bizottság tervezi, hogy megvizsgálja az EU egységes adatpiacának olyan esetleges korlátait, amelyek az adatok tulajdonjogára és felhasználhatóságára, illetve az adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó jogbizonytalanság miatt alakulhatnak ki, valamint – az **adatok szabad áramlására** vonatkozó, 2016 végére ütemezett kezdeményezés részeként – feltárja az adatkapcsolás és adathordozhatóság előmozdítására irányuló intézkedéseket.

3. Általános megjegyzések

3.1. Ahhoz, hogy Európa a következő évtizedben áttörje a GDP éves növekedésének 1,5 %-os határát, döntő fontosságú lesz egy élénk digitális gazdaság (lásd: a Világgazdasági Fórum Európával foglalkozó tanácsának jelentése).

3.2. Az online platformokon alapuló vállalkozások már a világ legértékesebb és legbefolyásosabb vállalkozásai közé tartoznak, és a világ gazdaságban betöltött szerepük tovább fog nőni.

3.3. Az EU az online platformok teljes piaci kapitalizációjából jelenleg csupán 4 %-ot képvisel ⁽²⁾.

3.4. Az elektronikus hírközléssel foglalkozó mintegy ötven nagy európai gazdasági szereplőre 28 különböző nemzeti szabályozási keret vonatkozik, miközben az amerikai piac hat legnagyobb szereplőjének és a kínai piac három óriásának tevékenységét egységes keret szabályozza ⁽³⁾.

3.5. Az online platformokkal kapcsolatos problémák cselekvésre ösztönzik a tagállamokat, és növelik a szétzúrozottságot.

3.6. A szerződési jog és a fogyasztóvédelem harmonizációja rendkívül fontos az online platformok fenntartható fejlődéséhez és felfutásához.

3.7. Az EGSZB sürgeti, hogy kapjanak kiemelt figyelmet a teljes mértékben integrált digitális egységes piac létrehozása érdekében 2016 végéig előterjesztendő jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezések. A 2016-os és 2017-es év fogja meghatározni, hogy Európa kialakít-e digitális stratégiát a versenyképesség és a növekedés támogatása érdekében, vagy digitális közepszerűségbe süllyed.

3.8. A közlemény számos olyan területet azonosít, ahol az Európai Bizottságnak tudomása van problémáról, de nem rendelkezik adatokkal annak eldöntéséhez, hogy – adott esetben – milyen intézkedésre van szükség. A legnagyobb problémák a vállalkozói kapcsolatok terén tapasztalhatók. Az Európai Bizottság további, hat hónapos vizsgálatot javasol, mielőtt 2017 tavaszán döntést hoz.

3.9. Az EGSZB várakozásai szerint újabb jelentős vitára kerül sor, amikor a jövő év elején az Európai Bizottság előterjeszti az e területtel kapcsolatos vizsgálata alapján levont következtetéseket.

3.10. A túl részletes vagy rugalmatlan szabályozás aláásná az online platformoknak az EU digitális gazdaságához való kedvező hozzájárulását, a szabályozás módosítása pedig nem mehet a fogyasztók és a munkavállalók védelmének rovására.

3.11. Az egységes digitális piacon az összemérhető digitális szolgáltatások számára biztosított egyenlő versenyfeltételek nem befolyásolhatják kedvezőtlenül az adóbevételeket, és nem segíthetik elő a társaságiadó-alap további erózióját annak engedélyezése által, hogy a vállalkozások az érték keletkezésének helyétől eltérő jogrendszerben fizessenek adót. A nyereség utáni adót az érintett gazdasági tevékenység végzésének helyén kell megfizetni.

4. Részletes megjegyzések

4.1. Az Európai Bizottság meghatározása szerint a platformok közismerten két- vagy többoldalú piacok, ahol a felhasználókat egy platformüzemeltető fogja össze a kapcsolatteremtés elősegítése céljából.

4.2. Az Európai Bizottság saját felsorolása azonban – amely kiterjed a közösségi médiára és a keresőprogramokra, a fizetési rendszerekre és a reklámpatformokra – nem tartalmazza a platformot üzemeltető hagyományos vállalkozásokat, amelyek most már online működnek, ugyanakkor magában foglal bizonyos digitális platformokat, amelyek nem többoldalúak.

⁽²⁾ COM (2016) 288 final.

⁽³⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

4.3. Az Európai Bizottság saját felsorolása nem tartalmazza továbbá az olyan, egyre nagyobb számú platformot, ahol munkát is biztosítanak. Ennélfogva nem foglalkozik az ilyen platformok sajátos, különösen a tisztességes munkával és a megfelelő szociális védelemmel kapcsolatos sajátos problémáival. Annak biztosítása érdekében, hogy ne lehessen megkerülni a munkavállalók jogait és a munkaügyi normákat, és hogy ezek garantálva is legyenek, az EGSZB jogalkotási intézkedést szorgalmaz a munkavállalói jogokról és az online, illetve a platformokhoz kötődő munkavállalók védelméről, különösen az új foglalkoztatási formák keretében dolgozóakra vonatkozóan⁽⁴⁾. A jogszabálynak munkavállalóként kell meghatározni az online platformok keretében dolgozókat, vélelmeznie kell munkaviszonyukat, garantálnia kell a szabályos foglalkoztatásnak megfelelő, egyenlő bánásmóddhoz való jogukat, valamint biztosítania kell e rendelkezések hatékony érvényesítését (például: AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testIO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).

4.4. Az elsőként lépők hatalmas előnyre tesznek szert, a hálózati hatásokat sikeresen kiaknázó platformokkal pedig nehéz felvenni a versenyt, sőt a vállalkozások kikerülhetetlen kereskedelmi partnereivé válnak.

4.5. Az online vitarendezési platformot alkalmazni lehet a vállalkozások egymás közötti vitáinak alternatív rendezéséhez, de először is biztosítani kell a vállalatok és a fogyasztók közötti viták online rendezési mechanizmusainak eredményes megvalósítását.

4.6. Előfordulhat, hogy a panaszosok nem fordulnak a versenyhatóságokhoz, mivel attól tartanak, hogy kereskedelmi megtorló intézkedéseket alkalmazhatnak velük szemben a platformok, melyektől függenek. Az EGSZB új intézkedéseket javasol a panaszosok e piacokon való védelmére.

4.7. A weboldalak működtetői és a számukra hozzáférést biztosító internetszolgáltatók gyakran Európán kívül tevékenykednek, vagy elrejtik személyazonosságukat. Az internetszolgáltatókat a jogsértő tartalmak blokkolására kényszerítő intézkedések, amelyeket eredetileg a kalóztartalmaknak tárhelyet biztosító internetszolgáltatókra vonatkozóan dolgoztak ki, értékes eszközt jelenthetnek a jogtulajdonosok számára. A weboldalak blokkolásának elrendelése pedig alkalmazható és alkalmazásra is kerül a hamisított áruk online értékesítése elleni, a márkák és a fogyasztók védelmére irányuló küzdelem során.

4.8. Az, hogy az Unióhoz viszonyítva az Egyesült Államokban erős a kockázatitőke-piac, további ösztönzést jelent a feltörekvő vállalkozások számára arra, hogy az USA-ba költözzenek.

4.9. A bejelentési kötelezettség jelenleg nem terjed ki az alacsony bevétellel rendelkező vállalkozások felvásárlására, még abban az esetben sem, ha a felvásárolt vállalkozás kereskedelmi szempontból értékes adatokat birtokol vagy jelentős piaci potenciállal rendelkezik. A jelenlegi összefonódás-ellenőrzési rendszert úgy lehetne módosítani, hogy a bevételen alapuló küszöbértékeket a tranzakciós volumenre alapuló további bejelentési kötelezettséggel egészítsék ki.

4.10. A versenyhatóságok nagyobb mértékben alkalmazhatnának ideiglenes intézkedéseket és határidőket a gyorsan változó piacokon történő végrehajtási tevékenységek felgyorsítására.

4.11. Az online platformok gyakran kérnek olyan információkat a felhasználóiktól, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a platformok tartalmához, és olyan feltételek elfogadását követelik meg tőlük, amelyeket rendes körülmények között nem fogadnának el, de a platform szolgáltatásának igénybevétele érdekében kénytelenek elfogadni.

4.12. A személyes adatok fizetőeszközt jelentenek a jelenlegi digitális piacon, úgy tűnik azonban, hogy rengeteg fogyasztó nincs tudatában annak, hogy a számos úgynevezett ingyenes szolgáltatáshoz való hozzáférésért a személyes adataival fizet, valamint hogy adatait eladhatják vagy megoszthatják harmadik felekkel. Sőt, az összes jelenlegi és tervezett fogyasztóvédelmi intézkedéstől függetlenül az internet használata és a magánélet védelmének megvalósítása technikai szempontból összeegyeztethetetlen, mivel mindig fennáll annak lehetősége, hogy magas szintű ismeretekkel rendelkező szakemberek gyakorlatilag bármilyen adatot megszerezzenek. Ezért minden korosztályt – akik közül a legfiatalabbak és a legidősebbek a leginkább kiszolgáltatottak – tájékoztatni kell az ilyen veszélyekről.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ HL C 303., 2016.8.19., 54. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európa kibertámadásokkal szembeni ellenálló képességének erősítése, valamint a versenyképes és innovatív kiberbiztonsági ágazat támogatása

(COM(2016) 410 final)

(2017/C 075/21)

Előadó: **Thomas McDONOGH**

Felkérés:	Európai Bizottság, 2016.8.18.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.15.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	148/0/1
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság Európa kibertámadásokkal szembeni ellenálló képességének erősítéséről, valamint a versenyképes és innovatív kiberbiztonsági ágazat támogatásáról szóló közleményét. Az EGSZB osztja az Európai Bizottság aggodalmát azzal kapcsolatban, hogy Európa továbbra is sérülékeny a kibertámadásokkal szemben, és megjegyzi, hogy az európai vállalatok legalább 80 %-a minimum egy kiberbiztonsági incidenst tapasztalt az elmúlt évben, és 2015-ben a biztonsági incidensek száma valamennyi ágazatban, az egész világon 38 %-kal emelkedett (The Global State of Information Security Survey [Globális információbiztonsági felmérés] 2016, PWC). Egyetértünk az Európai Bizottsággal abban, hogy számos intézkedést kellene hozni Európa kibertámadásokkal szembeni ellenálló képességének erősítése, valamint a versenyképes és innovatív kiberbiztonsági ágazat támogatása érdekében.

1.2. Az EGSZB különösen üdvözli ezt a javaslatot egyrészt a nemrégiben elfogadott, a hálózati és információs rendszerek biztonságáról szóló irányelvvel (kiberbiztonsági irányelv) ⁽¹⁾ összefüggésben, amely előírja a kiberbiztonsággal kapcsolatos megközelítések összehangolását az Európai Unióban, másrészt pedig a szélesebb körű kiberbiztonsági stratégiával ⁽²⁾ összefüggésben, amely felvázolja a jelenlegi álláspontot arra vonatkozóan, hogy miként lehetne a leghatékonyabban megelőzni és elhárítani a kibertámadásokat és hálózati zavarokat a szabadság és a demokrácia európai értékeinek előmozdítása és a digitális gazdaság biztonságos növekedésének biztosítása érdekében.

1.3. Az EGSZB egyetért abban, hogy átfogó intézkedésekre van szükség Európa létfontosságú digitális infrastruktúrájának és szolgáltatásainak a biztonsági fenyegetésekkel szembeni további védelméhez, és örömmel nyugtáztuk, hogy a most javasolt intézkedések hozzájárulnak az EGSZB számos korábbi, az Unió kiberbiztonságának megerősítéséről szóló véleményében ⁽³⁾ megfogalmazott ajánlások végrehajtásához.

⁽¹⁾ HL L 194., 2016.7.19., 1. o

⁽²⁾ JOIN(2013) 1

⁽³⁾ HL C 97., 2007.4.28., 21. o.

HL C 175., 2009.7.28., 92. o.

HL C 255., 2010.9.22., 98. o.

HL C 54., 2011.2.19., 58. o.

HL C 107., 2011.4.6., 58. o.

HL C 229., 2012.7.31., 90. o.

HL C 218., 2011.7.23., 130. o.

HL C 24., 2012.1.28., 40. o.

HL C 229., 2012.7.31., 1. o.

HL C 351., 2012.11.15., 73. o.

HL C 76., 2013.3.14., 59. o.

HL C 271., 2013.9.19., 127. o.

HL C 271., 2013.9.19., 133. o.

HL C 451., 2014.12.16., 31. o.

1.4. Az EGSZB üdvözlöi, hogy az Európai Bizottság aláírta a szerződéses kiberbiztonsági köz-magán társulást (cPPP), amely várhatóan 1,8 milliárd euro értékű beruházást szabadít fel az uniós kiberbiztonsági ágazatban a kutatási és innovációs folyamat kezdeti szakaszában való együttműködés előmozdítása, illetve számos szektorban – úgymint az energetika, az egészségügy, a közlekedés és a pénzügy terén – kiberbiztonsági megoldások kiépítése érdekében. Az EGSZB külön kéri, hogy a kiberbiztonsági köz-magán társulást Unió-szerte használják fel a kiberbiztonsággal foglalkozó, induló vállalkozások fejlesztésének támogatására.

1.5. Az EGSZB üdvözlöi, hogy az Európai Bizottság 2017 végéig meg akarja vizsgálni, hogy szükség van-e az Európai Unió Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség (ENISA) megbízatásának módosítására vagy kibővítésére. Ezzel kapcsolatban várjuk az Európai Bizottság konzultációra irányuló megkeresését. Az EGSZB úgy véli, hogy az ENISA megbízatásának kibővítése keretében nagyobb műveleti szerephez kellene juttatni az ügynökséget, hogy EU-szerte jobban fel lehessen hívni a figyelmet a kibertámadások veszélyére és hatékonyabb válasszal lehessen szolgálni rájuk, továbbá nagyobb közvetlen felelősséggel kellene felruházni az ügynökséget a kiberbiztonsággal kapcsolatos, különösen magánszemélyeknek és kis- és középvállalkozásoknak (kkv-k) szóló oktatási és figyelemfelhívó programok terén.

1.6. Annak érdekében, hogy garantálni lehessen a kellően erős uniós szintű irányítást és integrációt egy eredményes európai kiberbiztonsági politika végrehajtásához, az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg, az ENISA átalakítható-e egy uniós szintű kiberbiztonsági hatósággá, a központi légi közlekedési hatóság, az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA) mintájára. Amennyiben az ENISA mandátumának ez a módosítása nem valósítható meg, akkor az EGSZB egy ilyen ügynökség újonnan való létrehozását javasolja.

1.7. Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy vegye fontolóra, hogy az IT iparágban működő képesség-érettségi (CMM) modell mintájára létrehoz egy nemzeti kiberbiztonság-fejlesztési modellt és minősítő rendszert, hogy objektíven mérni lehessen, hogy a kiberbiztonság szempontjából mennyire ellenállóak az egyes tagállamok.

1.8. Az EGSZB megállapítja, hogy az Európai Bizottság a közeljövőben mérlegeli, szükség van-e az EU 2013-as kiberbiztonsági stratégiájának naprakészé tételére, és várjuk a megfelelő időben történő megkeresést az Európai Bizottság elképzeléseiről szóló konzultációhoz.

1.9. Figyelembe véve a kiberbiztonság fontosságát és a kibertűnözés egyre növekvő fenyegetését, az EGSZB kéri, hogy biztosítsanak megfelelő finanszírozást és erőforrásokat az Europol Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központjának és az Európai Védelmi Ügynökségnek.

1.10. Mivel rendkívül fontos, hogy a polgárok közigazgatási szerveknél és intézményeknél tárolt személyes adatai megfelelően védve legyenek, az EGSZB azt kéri, hogy az államigazgatásban dolgozók számára szervezzenek speciális tanfolyamokat az információkezelésről, adatvédelemről és a kiberbiztonságról.

1.11. Az EGSZB – az Unió kibertűnözéstől és kibertámadásoktól való védelmét, valamint egy erős európai kiberbiztonsági ágazat kiépítését átfogóan szemlélve – úgy véli, hogy az uniós kiberbiztonsági stratégiának és politikának elsősorban az alábbiak terén kell eredményesnek lennie: határozott uniós vezetés; olyan kiberbiztonsági előírások, amelyek a biztonság megerősítése mellett tiszteletben tartják a magánéletet és az egyéb alapjogokat is; az emberek figyelmének felhívása a problémára és proaktív elővigyázatossági gyakorlatok ösztönzése; átfogó irányítás minden tagállam részvételével; kellő tájékozottsággal meghozott és felelősségteljes üzleti válaszlépések; szoros partnerségek a kormányzatok, a magánszféra és a polgárok között; megfelelő szintű beruházások; színvonalas műszaki szabványok és elegendő beruházás a K+F+I terén, valamint nemzetközi elkötelezettség.

2. Az Európai Bizottság közleményének összefoglalása

2.1. A közlemény olyan intézkedéseket mutat be, amelyek célja, hogy az EU kiberbiztonsági stratégiájának és a digitális egységes piaci stratégiájának megfelelően ellenállóbbá tegyék Európa rendszereit a kibertámadásokkal szemben, továbbá növeljék az európai kiberbiztonsági ágazat versenyképességét és innovációs potenciálját.

2.2. E célból a kiberbiztonsági együttműködés, az információmegosztás, a képzés és a biztonsági rendszerek EU-szerte történő megerősítéséhez az Európai Bizottság által javasolt intézkedések a kiberbiztonsági irányelv rendelkezéseire támaszkodnak. Emellett az Európai Bizottság 2017 végéig véglegesíti az ENISA értékelését, és megvizsgálja, hogy szükséges-e módosítani vagy kibővíteni az ENISA megbízatását.

2.2.1. Az Európai Bizottság a tagállamokkal, az Európai Unió Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökséggel (ENISA), az Európai Külügyi Szolgálattal (EKSZ) és más uniós testületekkel szorosan együttműködve létrehoz egy kiberbiztonsági képzési platformot.

2.2.2. Emellett számos intézkedést javasol az ágazatok közötti kölcsönös függőségek kezelésére és a kulcsfontosságú nyilvános hálózati infrastruktúrák ellenálló képességének javítására, ideértve az európai ágazati információmegosztási és analitikai központok fejlesztését, valamint a központok és a CSIRT csoportok közötti együttműködés megerősítését. Az Európai Bizottság továbbá javasolja, hogy a nemzeti hatóságok a CSIRT csoportokon keresztül kérhessenek rendszeres vizsgálatokat a nyilvános hálózati infrastruktúrákon.

2.3. Az Európai Bizottság által javasolt intézkedések arra is kitérnek, hogy – képzés, beruházások, egységes piaci követelmények és egy új, 2020-ig várhatóan 1,8 milliárd euro értékű beruházást mozgósító kiberbiztonsági köz-magán társulás révén – növelni kell az erős európai kiberbiztonsági ágazat növekedéséhez és fejlődéséhez nyújtott támogatást.

2.3.1. Ezenkívül javasolja egy 2017 végéig bemutatandó európai ikt-biztonsági hitelesítési keretjavaslat kidolgozását, valamint egy európai, kis ráfordítást igénylő kiberbiztonsági címkézési keret kivitelezhetőségének és hatásainak felmérését.

2.3.2. Az európai kiberbiztonsági beruházások növelése és a kkv-k támogatása érdekében az Európai Bizottság felhívja a kiberbiztonsági közösség figyelmét a meglévő finanszírozási mechanizmusokra; növeli az uniós eszközök használatának mértékét, hogy támogassa az innovatív kis- és középvállalkozásokat a civil és katonai kiberbiztonsági piacok közötti lehetséges szinergiák felderítésében (így például az Enterprise Europe Network és a védelmi szempontból kapcsolatban álló régiók európai hálózata új lehetőségeket kínál majd a régióknak, hogy feltárják a határokon átnyúló együttműködés lehetőségeit a kettős használatú megoldások, többek között a kiberbiztonság terén, valamint a kkv-knak, hogy bekapcsolódjanak a partnerkeresési tevékenységekbe); megvizsgálja a beruházásokhoz való hozzáférés célzott kiberbiztonsági beruházási platform vagy más eszközök segítségével történő megkönnyítésének megvalósíthatóságát; és létrehoz egy intelligens kiberbiztonsági szakosodási platformot, hogy segítse a kiberbiztonsági ágazatba való beruházás iránt érdeklődő tagállamokat és régiókat (RIS3).

2.3.3. Ezen túlmenően az európai kiberbiztonsági ágazat innováción keresztüli ösztönzése és támogatása érdekében az Európai Bizottság szerződéses kiberbiztonsági köz-magán társulást (cPPP) ír alá az ágazattal; a Horizont 2020 program keretében ajánlatvételi felhívásokat tesz közzé a kiberbiztonsági cPPP-vel kapcsolatban; és biztosítja a kiberbiztonsági cPPP koordinációját más releváns ágazati stratégiákkal, a Horizont 2020 eszközeivel, valamint az ágazati PPP-ekkel.

3. Általános megjegyzések

3.1. A digitális gazdaság az EU-ban a GDP növekedésének több mint egyötödét adja, és a legtöbb európai polgár minden évben vásárol az interneten. Az internet és az ahhoz kapcsolódó digitális technológiák nélkül a létfontosságú energetikai, egészségügyi, kormányzati és pénzügyi szolgáltatások nem is tudnának működni. Másfelől azonban ezek a kritikus digitális infrastruktúrák és szolgáltatások, amelyek ilyen fontos szerepet játszanak gazdasági és társadalmi életünkben, egyre jobban ki vannak szolgáltatva a kiberbűnözés és a kibertámadások veszélyeinek, amelyek jólétünkre és életminőségünkre is fenyegetést jelentenek.

3.2. A kormányok és a közigazgatási intézmények és szervek ma már nagyon sok személyes adatot elektronikusan tárolnak az emberekről. Ezért az egész EU-ban nagyon fontos mindenki számára a megfelelő információkezelés, kiberbiztonság és adatvédelem. Biztosítani kell az embereket arról, hogy személyes adataik és magánéletük az uniós irányelvekkel és szabályozásokkal összhangban védve van. Ez különösen igaz az egészségügyi, pénzügyi, jogi vagy más olyan adatokkal kapcsolatban, amelyeket személyiséglopásra lehet felhasználni vagy amelyek illetéktelenül harmadik személyekhez kerülhetnek. Rendkívül fontos, hogy minden közigazgatásban dolgozó jól képzett legyen az információkezelés, a kiberbiztonság és az adatvédelem terén.

3.3. A polgárok személyes kiberbiztonsági – ezen belül adatbiztonsági – oktatásának minden digitális jártassági tanterv alapvető részét kellene képeznie. Egy, az Unió által irányított oktatási program támogathatja a kevésbé aktív tagállamok erőfeszítéseit és biztosíthatja a stratégia megfelelő értelmezését, így csökkentve a magánélet védelmével kapcsolatos aggodalmakat és növelve a digitális gazdaságba vetett bizalmat. Úgy lehetne megvalósítani egy ilyen programot, hogy abba az EU minden részéről bevonnak fogyasztói szövetségeket és civil szervezeteket, illetve időseket célzó oktatási intézményeket.

3.4. Minden tagállamban meg kellene erősíteni az iparfejlesztésért felelős szervezeteket, hogy tájékoztatást, oktatást és támogatást nyújtsanak a kis- és középvállalkozói ágazatnak a kiberbiztonsággal kapcsolatos kérdésekről. A nagyvállalatok könnyen hozzáférhetnek a szükséges ismeretekhez, de a kkv-k támogatásra szorulnak.

3.5. Rendkívül hasznos lenne, ha objektíven mérni lehetne minden egyes tagállam kiberbiztonsággal kapcsolatos ellenálló képességét, hogy az ezzel kapcsolatos összehasonlításokat fel lehessen használni a hiányosságok kezelésére és a további fejlesztésekhez. Fontolóra lehetne venni, hogy az IT iparágban működő képesség-érettségi (CMM) modell mintájára létrehozzanak egy nemzeti kiberbiztonság-fejlesztési modellt és minősítő rendszert, hogy mérni lehessen, hogy a kiberbiztonság szempontjából mennyire védettek az egyes tagállamok.

3.6. Egy átfogó kiberbiztonsági politikának magában kell foglalnia az alábbi intézkedéseket:

- határozott uniós vezetés, amely biztosítja a politikákat, jogszabályokat és intézményeket ahhoz, hogy magas szintű kiberbiztonságot lehessen szavatolni az egész Unióban,
- kiberbiztonsági politikák, amelyek erősítik az egyéni és kollektív védelmet, miközben tiszteletben tartják a magánélethez való jogot, illetve egyéb alapvető jogokat és szabadságokat,
- a teljes lakosság figyelmének felhívása az internethasználat veszélyeire, valamint proaktív gyakorlatok ösztönzése, amelyekkel megóvhatják digitális készülékeiket, személyes adataikat, magánéletüket és online tranzakcióikat,
- átfogó irányítás minden tagállam részvételével, hogy a kritikus informatikai infrastruktúrák biztonságosak legyenek és védelmet élvezzenek az esetleges támadásokkal szemben,
- kellő tájékozottsággal meghozott és felelősségteljes üzleti válaszleépések, hogy a vállalati informatikai rendszerek biztonságosak legyenek és védelmet élvezzenek az esetleges támadásokkal szemben, illetve hogy a vállalatok meg tudják védeni műveleteiket és ügyfeleik érdekeit,
- az ügyfelek kibertámadásokkal szembeni védelmével kapcsolatos proaktív megközelítés az internetszolgáltatók részéről,
- szoros partnerségre épülő megközelítés a kiberbiztonság terén az egész EU-ban a kormányok, a magánszektor és a polgárok között stratégiai és operatív szinten is,
- internetes technológiák és szolgáltatások kifejlesztésekor a kiberbiztonság automatikus beépítésének tervezésére épülő megközelítés,
- megfelelő szintű beruházások a kiberbiztonsággal kapcsolatos tudásba és készségfejlesztésbe, hogy elegendő e téren szakképzett munkaerő álljon rendelkezésre,
- színvonalas kiberbiztonsági szabványok és elegendő beruházás a K+F+I terén egy hatékony kiberbiztonsági ágazat és világszínvonalú megoldások kifejlesztése érdekében,
- aktív nemzetközi együttműködés nem uniós országokkal, hogy összehangolt globális politikával és válaszokkal lehessen szembenézni a kiberbiztonsági kockázatokkal.

4. Részletes megjegyzések

4.1. A kiberbiztonsági irányelvben körvonalazott kiberbiztonsági irányítási keretrendszerre és az ebben a közleményben foglalt egyéb intézkedésekre építve az Uniónak meg kellene fontolnia, hogy a kiberbiztonság uniós javítását célzó jelenlegi szétforgácsolt megközelítés orvoslására – az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA) vagy az Egyesült Államokban nemrég létrehozott szövetségi információbiztonsági főtisztviselői pozíció mintájára (Cybersecurity National Action Plan [Nemzeti kiberbiztonsági cselekvési terv], Fehér Ház, 2016. február 9.) – egy erős, központosított kiberbiztonsági hatóságot állít fel, amelynek felelősségi köre a kiberbiztonsági politika uniós szinten történő végrehajtásának ellenőrzésére és az ezen a területen működő különböző ügynökségek erőfeszítéseinek egyítésére terjedne ki.

4.2. Az EGSZB figyelemreméltónak tartja, ahogy az ENISA szakértelme bővült az évek során, és úgy véli, hogy az ügynökség még jobban hozzá tudna járulni Európa kiberbiztonsági ellenálló képességéhez és biztonságához. Meg kell erősíteni az ENISA műveleti megbízatását, hogy EU-szerte még jobban fel lehessen hívni a figyelmet a kibertámadások veszélyére, és hatékonyabb válasszal lehessen szolgálni rájuk. A kiberbiztonsági környezetben az ENISA létrehozása óta bekövetkezett változások miatt időszertívé vált a megbízatás felülvizsgálata. A kiberbiztonsági irányelvre alapozva ki lehetne terjeszteni az ENISA műveleti szerepét annak érdekében, hogy növeljék az általa az Unió, a tagállamok, a polgárok és a vállalatok számára nyújtott értéket azáltal, hogy kiaknázzák a szakértelmét és a más uniós és tagállami intézmények, ügynökségek és szervek – például a számítógépes vészhelyzeteket elhárító csoport (CERT-EU), az Europol Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központja és az Európai Védelmi Ügynökség – munkájával fennálló szinergiáit. Az ENISA-t ezenkívül nagyobb közvetlen felelősséggel kellene felruházni a kiberbiztonsággal kapcsolatos, magánszemélyeknek és kvk-
knak szóló oktatási és figyelemfelhívó programok terén.

4.3. Amikor a Számítástechnikai Bűnözés Elleni Európai Központot (EC3) létrehozták 2013-ban, csupán 7 millió euro összegű működési költségvetéssel rendelkezett, ami kevesebb, mint az Europol teljes költségvetésének 10 %-a (az Európai Bizottság 2012. január 9-i Memo/13/6. sz. feljegyzése). 2014-ben a Központ igazgatója közölte, hogy a megszorítások jelentősen csökkentették az egységének elkülönített forrásokat, és hogy komoly nehézséget okoz számukra, hogy lépést tartsanak a kiberbűnözés gyorsan változó fenyegetéseivel (Security Magazine, 2014. november 1.). Az EGSZB úgy véli, hogy az Europol számára a kiberbűnözés elleni küzdelemre elkülönített forrásokat jelentősen növelni kell, hogy lépést tudjon tartani a folyamatosan változó fenyegetéssel. Az Europol 2016. évi költségvetése még mindig csak 100 millió euro ⁽⁴⁾.

4.4. Az EGSZB üdvözli a kiberbiztonsági irányelv rendelkezéseit, illetve a közleményben foglalt, a tagállamok közötti kiberbiztonsági együttműködés javítását célzó fellépéseket. Az összes uniós polgár biztonsága és az Unió-szerte erős kiberbiztonsági ellenálló képesség elérése érdekében ott, ahol a kritikus infrastrukturális információs rendszerek gyakran összekapcsolódnak, fontos, hogy az együttműködési intézkedések orvosolják a legfejlettebb és a kevésbé fejlett kiberbiztonsági felkészültséggel rendelkező tagállamok közötti, egyre növekvő szakadékot.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ HL C 113., 2016.3.30., 144. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az EU–Törökország kétoldalú kereskedelmi kapcsolatok fejlesztése és a vámunió korszerűsítése

(2017/C 075/22)

Előadó: **Dimitris DIMITRIADIS**

Felkérés:	az Európai Bizottság 2016. évi, 2016. április 20-i keltezésű levele
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Külkapcsolatok” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.16.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	252/4/7
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB véleménye szerint a vámunióról szóló hatályos megállapodás a jelenlegi fejlemények miatt elavult, és a megállapodás részes feleinek komoly tárgyalásokat kell kezdeniük gazdasági kapcsolataiknak az aktuális igényeket tükröző újfajta kereskedelmi megállapodás létrehozásával történő megerősítéséről.

1.2. Az EGSZB még mindig úgy véli, hogy Törökország továbbra is nagyon fontos partner, és hogy megvan a politikai akarat az együttműködés fokozására, azonban csak akkor, ha szavatolják az alapvető európai értékek, valamint a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok elveinek tiszteletben tartását.

1.3. Az EGSZB megítélése szerint a vámunióra vonatkozó eljárást az 1/95 sz. határozat felülvizsgálata, a társulási tanács új határozata, vagy végső soron a csatlakozási megállapodáshoz csatolt új jegyzőkönyv révén lehet végrehajtani.

1.4. Az EGSZB elítéli a július 15-i puccskísérletet, azonban nagyon aggódik a török kormány válaszlépései, illetve az azóta ezzel kapcsolatban bekövetkezett belpolitikai fejlemények miatt, amelyek jóval túlmutatnak a puccsisták büntetőjogi felelősségre vonásán, nem felelnek meg a jogállami mércéknek és ellentétesek a demokratikus elvekkel.

1.5. Az EU Törökországtól mint uniós tagjelölt országtól az általános emberi jogok védelmét és tiszteletben tartását, valamint a demokratikus és jogállami normák betartását kéri. Az EGSZB elítéli a demokratikusan választott török kormány megdöntésére irányuló kísérletet, ugyanakkor nemtetszését fejezi ki a török hatóságok válaszlépéseivel kapcsolatban, és nyomatékosan felszólít az emberi jogok maradéktalan tiszteletben tartására és megkülönböztetésmentes alkalmazására, különösen ami a szólásszabadságot és ennek a sajtószabadságban való egyedi megnyilvánulási módját illeti, valamint a jogállamiság teljes körű helyreállítására.

1.6. Az EGSZB szerint Törökországnak ténylegesen bizonyítania kell, hogy ragaszkodik csatlakozásra váró országgént – a törvények értelmében és a szerződések szerint továbbra is – betöltött státusához, folytatja a tárgyalásokat az EU-val, valamint szigorúan megfelel az uniós vívmányoknak és az eddig meghatározott összes követelménynek.

1.7. A világkereskedelemben az utóbbi években kialakult új feltételek arra készítették az EU-t, hogy újfajta globális kereskedelmi megállapodásoknak nyisson utat, melyek megfelelőbb rendelkezésekre összpontosítanak számos területen, és a kereskedelem korszerű formáinak ösztönzése mellett az uniós elveket és az uniós vívmányokat is megvalósítják. „A mindenki számára előnyös kereskedelem” című európai bizottsági közleménynek kell az EU és Törökország közötti tárgyalások alapjául szolgálnia. A különböző kereskedelmi megállapodásokba integrált legutóbbi kiigazítások és jó gyakorlatok átalakították a fenntarthatósággal, az átláthatósággal, valamint a szociális partnerek és a civil társadalom nemzetközi kereskedelmi megállapodásokban való részvételével kapcsolatos mintákat.

1.8. Az EGSZB úgy véli, hogy a tárgyalásokkal kapcsolatban előzetes és utólagos hatásvizsgálatokra és megvalósíthatósági tanulmányokra is szükség van a környezetre, a gazdaságra és a társadalomra gyakorolt hatás meghatározása érdekében. A szociális partnereket és a civil társadalmi szervezeteket be kell vonni ezekbe az eljárásokba. Az EGSZB emellett úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak továbbra is szorosan figyelemmel kell kísérnie a törökországi társadalmi és gazdasági helyzetet a tárgyalások valamennyi szakaszában.

1.9. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy a vámunió hatálybalépése óta eltelt húsz év során az uniós jog korábban nem szabályozott területekre is kiterjedt.

1.10. Az EGSZB megítélése szerint egy új, korszerű vámunió-megállapodásra van szükség, és elutasítja – mivel nem tartja reálisnak – a status quo fenntartásának, illetve a vámunió regionális kereskedelmi megállapodással való felváltásának gondolatát. Úgy véli, hogy az új megállapodásban olyan új fejezeteket kell szerepeltetni, amelyek tükrözik a folyamatosan bővülő és módosított uniós jog és gyakorlat kiegészítéseit, és naprakész rendelkezésekkel kell kezelni a Törökországgal kötött vámunió végrehajtása során és az előzetes követelmények kapcsán problematikusnak bizonyuló területeket.

1.11. Az EGSZB ezenkívül úgy gondolja, hogy az új tárgyalások során kiemelt figyelmet kell fordítani a török jogszabályok radikális reformjára, melynek azonnali végrehajtása elengedhetetlen.

1.12. Az EGSZB javasolja, hogy az alábbi területekkel egészítsék ki az új megállapodás szabályozási keretét:

- mezőgazdaság (a vélemény további részében meghatározott követelmények szerint),
- szolgáltatások,
- közbeszerzés,
- feldolgozatlan termékek és nyersanyagok,
- fogyasztóvédelem,
- környezetvédelem és fenntartható fejlődés,
- a szabályozási rendszerek egyenértékűsége az állat- és növény-egészségügyi (SPS) intézkedések és az élelmiszerbiztonsági politika terén,
- munkavállalói jogok hatékony védelme és tisztességes munkahelyek,
- munkahelyi egészség és biztonság,
- az elektronikus kereskedelem megkönnyítése, valamint digitális menetrend bevezetése a digitális adatok szabad mozgásának megteremtésére,
- energiapolitika és energiabiztonság,
- az innováció előmozdítása és a szellemi tulajdon védelme,
- a korrupció és a pénzmosás elleni küzdelem,
- jobb ösztönzők a kkv-k számára,
- az adminisztratív eljárások egyszerűsítése és az adminisztratív költségek csökkentése,
- a befektetések és a befektetésekről szóló jogszabályok naprakésszé tétele a befektetők védelme céljából, ezzel egyidejűleg pedig egy pártatlan vitarendezési eljárás bevezetése,
- az európai jogszabályok török jogi rendszerbe történő átültetésére és beépítésére vonatkozó eljárás javítása,
- szigorúbb rendelkezések annak biztosítása érdekében, hogy a felülvizsgált megállapodás tartalma és a végrehajtási rendelkezések megfeleljenek az uniós vívmányoknak.

1.13. A Törökország olyan harmadik országokkal fenntartott kereskedelmi kapcsolataiban jelentkező aszimmetriát illetően, amelyekkel az EU újfajta kereskedelmi megállapodást köt, az EGSZB úgy véli, hogy az idevonatkozó záradék csak annyiban javítható, hogy politikai ösztönzőket kínálunk az Unió partnerországainak, és hogy az Európai Bizottság hatékony közvetítői szolgáltatást láthatna el.

1.14. Az EGSZB szerint az EU és Törökország közötti bármilyen kereskedelmi megállapodás esetében mind a tárgyalási, mind pedig a végrehajtási szakaszban rendelkezni kell a szociális partnerekkel (munkaadók és munkavállalók) és a civil társadalmi szervezetekkel való tényleges konzultációról és bevonásukról.

2. Az EU és Törökország közötti kereskedelmi kapcsolatok

2.1. Törökország 1959-ben kérte az akkori Európai Gazdasági Közösség (EGK), a mai Európai Unió (EU) társult tagságát. Az 1963-ban aláírt társulási megállapodás⁽¹⁾ az EGK és Törökország közötti vámunió létrehozásáról is rendelkezett.

2.2. Ennek eredményeként 1970-ben kiegészítő jegyzőkönyvet szövegeztek, amely az árukra vonatkozó vámok és kvóták eltörlésével további lépéseket tett a **vámunió** felé, amelynek 1995. évi teljes megvalósulása⁽²⁾ a kereskedelmi akadályok eltörlését igényelte. A **szabadkereskedelmi megállapodást** ugyanabban az évben írták alá⁽³⁾ a szén- és acélipart illetően, az akkori ESZAK keretében.

2.3. Törökországot felkérték a harmadik országokból származó behozatalra vonatkozó közös külső vámtarifák⁽⁴⁾ elfogadására és valamennyi előzőleg meglévő és jövőbeli preferenciális megállapodás elfogadására.

2.4. A vámunió a maga idejében úttörő és eredeti gondolat volt, és nagy lehetőséget kínált a kétoldalú kapcsolatok elmélyítésére. Ez volt ugyanis az egyik első olyan megállapodás, amely egy Unión kívüli országgal való jogszabály-harmonizálásról rendelkezett.

2.5. Az EU – Törökország 1987-ben benyújtott csatlakozási kérelmét követően – 1997-ben párhuzamos eljárást indított az Európai Unióról szóló szerződés 2. és 49. cikke alapján.

2.6. 2005-ben megindultak a csatlakozási tárgyalások, amelyek az uniós vívmányok 34 fejezetét tartalmazzák, illetve egy vegyes fejezetet, vagyis összesen 35 fejezetet.

2.7. Az érdekelt feleket meghallgatva az EGSZB kedvezően értékeli a szén- és acélipari szabadkereskedelmi megállapodást, amely változatlan formában maradhat, ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy a vámunió reformja elengedhetetlen a kereskedelmi kapcsolatok korszerűsítéséhez.

3. A július 15. utáni politikai helyzet Törökországban

3.1. A július 15-i puccskísérletet követően – amelyet az EGSZB határozottan elítél – komoly aggodalomra ad okot a törökországi helyzet. A hatóságoknak a puccsal gyanúsított személyekkel szembeni fellépése, de a puccskísérletben részt nem vett ellenzéki és civil társadalmi erőkkel, valamint a nem kormányhű sajtóval és médiumokkal szembeni fellépése is összeegyeztethetetlen az európai normákkal, és megterheli a Törökország és az EU közötti tárgyalásokat.

⁽¹⁾ Társulási megállapodás az Európai Gazdasági Közösség és Törökország között és az 1963. szeptember 12-i kiegészítő jegyzőkönyv (HL C 217., 1964.12.29.): [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A21964A1229\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A21964A1229(01))

⁽²⁾ Az EK–Törökország Társulási Tanács 1995. december 22-i 1/95 határozata a vámunió végrehajtásának záró fázisáról (96/142/EK).

⁽³⁾ 96/528/ESZAK: A Bizottság 1996. február 29-i határozata az Európai Szén- és Acélközösség és a Török Köztársaság közötti, az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés hatálya alá tartozó termékek kereskedelméről szóló megállapodás megkötéséről (HL L 227., 1996.9.7.): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=fr>

⁽⁴⁾ Kombinált Nomenklátúra, közös vámtarifa és az Európai Unió integrált vámtarifája (TARIC), a Tanács 1987. július 23-i 2658/87/EGK rendelete a vám- és a statisztikai nomenklatúráról, valamint a Közös Vámtarifáról (HL L 256., 1987.9.7.): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=URISERV:111003&from=HU>

3.2. A július 15-i eseményeket követően Ankara hivatalos álláspontja megváltozott, a török tárgyalófelek közvetlen kötelezettségvállalást kérnek az EU-tól, mely eddig több ponton is **határozatlanságról, a politikai akarat és a politikai cél hiányáról** tett tanúbizonyságot, és Törökország sem mutatott hajlandóságot az elfogadott szövegek (pl. az ankarai megállapodás jegyzőkönyvének stb.) végrehajtására, ami még jobban megnehezíti a kölcsönös megértéshez szükséges légkör kialakítását.

3.3. Az EGSZB nagy gonddal és komoly aggodalommal figyeli és továbbra is figyelemmel kíséri a puccskísérletet követő eseményeket, és úgy látja, hogy a vámunióról szóló tárgyalások megkezdése lehetőséget adhat arra, hogy az EU–Törökország kapcsolatok normalizálódjanak, illetve a próbára tett török gazdaság is fordulatot vegyen.

3.4. Ezért Törökország érdeke ebben a nehéz időszakban, hogy hosszú távú kötelezettséget vállaljon egy olyan reformprogram mellett, mely egyebek mellett a gazdasági és a politikai életben is radikális változásokat hoz.

4. Törökország gazdasága

4.1. Törökország bruttó hazai terméke (GDP) vásárlóerő-paritásban (PPP) 2015-ben 1,576 billió USD volt (2015-ös becslés szerint), és ez az elképesztő számadat az országot a gazdasági világranglista 18. helyére emelte. A növekedésre vonatkozó becslések szerint az ország 2015-ben a még elfogadható 3,8 %-os szintre esett vissza, ami a világranglistán a 102. helyet jelenti. Az ország államadóssága mérsékelt szintre, a GDP 33,1 %-ára csökkent, az infláció mértéke viszont továbbra is magas, 2015-ben nagyjából 7,7 %⁽⁵⁾.

4.2. Törökország az elmúlt néhány évben alakult át hagyományos mezőgazdasági országból a szolgáltatások és az idegenforgalom által vezérelt gazdasággá, ahol a feldolgozóipar főleg exportra termel. Ez részben a vámuniónak köszönhető, amely – rögtön ki is használt – jelentős lehetőségeket teremtett az új jogszabályi keret elfogadását és az uniós normák végrehajtását követően.

4.3. 2012-től kezdve azonban a növekedés üteme lelassult, részben a közvetlen külföldi befektetések visszaesése, részben a politikai és gazdasági fejlemények következtében, melyek sokszor fékeztek a gazdasági növekedést, és bizonytalanságot okoztak. A 2013 és 2016 közötti időszakban a bizalmat megrendítette a politikai bizonytalanság, a geopolitikai változások, a feltételezett korrupció és a szomszédos államokkal fennálló feszültségek is, mivel az ország dominánsabb politikai szerepre tört a régióban. Ez kedvezőtlenül hatott a gazdaságra, és árnyékot vetett a török gazdaság korábban nem látott fejlődésére is, ugyanis a folyó fizetési mérleg hiányának eredményeként hajlamossá tette a gazdaságot az árfolyam- és a piaci ingadozásra, ami visszavetette és meggyengítette a külföldi befektetéseket. A puccskísérlet újabb csapást mért a gazdaságra: a lassulás folytatódott, a turisták száma pedig drámaian megcsappant.

4.4. Az aggasztó politikai fejlemények és azok közvetlen hatásai jelentős kárt okoztak a gazdaságnak, mind a piac stabilitásba vetett bizalma, mind pedig a török gazdasági és beruházási környezet szilárdsága tekintetében⁽⁶⁾, miközben kétséges, hogy a török kormány újra növekedési pályára tudja-e terelni a gazdaságot, és a kormány hitelessége és a török líra értéke is jócskán csökkent⁽⁷⁾.

5. A vámunió hatása a török gazdaságra, a szabályozási keret hiányosságai és végrehajtási problémák

5.1. A vámunióval kapcsolatos előrejelzések összességében inkább pesszimistának bizonyultak, ezért ezekre a valóság rációfolt: az előrejelzések a török GDP számára legfeljebb 1–1,5 %-os növekedést jósoltak, ami bár eleve jelentősnek volt tekinthető, nem hasonlítható a tényleges emelkedéshez.

⁽⁵⁾ A statisztikák forrásai a CIA Factbook című kiadványa és a Világbank országjelentései, a Török Köztársaság Központi Bankjától származó statisztikai adatokkal kombinálva.

⁽⁶⁾ <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>

⁽⁷⁾ <https://www.ft.com/content/5bbbcce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>
<http://www.forbes.com/forbes/welcome?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>

5.2. Az EU Törökország első számú import- és exportpartnere, míg Törökország a hetedik helyen áll az EU import- és ötödik helyen az exportpiacain. Törökország elsősorban gépeket és közlekedési berendezéseket exportál az EU-ba, másodsorban feldolgozóipari termékeket. Az EU Törökországba főleg gépeket és közlekedési berendezéseket, vegyipari termékeket és feldolgozóipari termékeket exportál.

5.3. Az EU-val folytatott kereskedelem 1995 és 2014 között 22 %-kal növekedett. Egyes vélemények szerint a vámunió a kereskedelem eltérítésével járt ⁽⁸⁾, ez azonban a teljes kereskedelem százalékában nem jelentős mértékű ⁽⁹⁾.

5.4. Mindenesetre ez visszafogta a Törökország által az ipari termékekre alkalmazott vámokat, és így nem kellett származási szabályokat bevezetni a kétoldalú kereskedelemben.

5.5. A vámunió főbb hátrányait az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

- a kétoldalú kereskedelmet érintő piacvédelmi eszközök, például kompenzáció, dömpingellenes, véd- és felügyeleti intézkedések túlzott és szükségtelen alkalmazása ⁽¹⁰⁾;
- nincs hatékony megfelelési mechanizmus és vitarendezési eljárás, márpedig ezek nélkül a vámunió egyes esetekben szelektíven megvalósuló végrehajtása és az uniós termékek kárára elfogadott megkülönböztető intézkedések eredményesen nem orvosolhatók. A hatályos vitarendezési eljárás egyedi vitákra korlátozódik (például a joghatóság csak addig érvényes, ameddig a protekcionista intézkedések hatályban vannak) ⁽¹¹⁾, amelyeket a társulási tanács vizsgálhat meg, egy olyan, elsősorban politikai szerv, amely határozatait konszenzus alapján hozza;
- a vámunió korlátozott alkalmazási köre, amely csak az EU-ban vagy Törökországban előállított ipari termékekre és alkatrészekre, valamint feldolgozott mezőgazdasági termékekre, továbbá olyan, az EU-n vagy Törökországon belül szabad forgalomban lévő árukra vonatkozik, amelyek teljesen vagy részben harmadik országokból származó termékekből készültek. Konkrétan a mezőgazdasági termékek a török GDP 10 %-át, a szolgáltatások pedig annak 60 %-át képviselik, de mindkét terület kívül esik a vámunió alkalmazási körén;
- problémás az uniós joggal való harmonizáció folyamata, valamint az e folyamatról való tájékoztatás módszerének hatékonysága is; következésképpen az üzleti közösség egy olyan, folyamatosan változó jogi környezetben találja magát ugyanazon termékek behozatala, illetve kivitele során, amelyet sem ők – hivatalos képviselői szerveiken (kereskedelmi kamarák, munkaadói szervezetek stb.) keresztül –, sem az illetékes hatóságok (vámhivatalok, exportügynökségek, piacfelügyeleti hatóságok) nem tudnak követni ⁽¹²⁾.

5.6. A vámunió szabályrendszerén belüli problematikus területek mellett a vámunió nem megfelelő végrehajtása, valamint az is kérdéseket vet fel, hogy a török fél egyoldalú döntéseket hoz a vámügyi gyakorlatok kérdésében, **ami egyértelműen az elfogadott feltételek megszegését jelenti**. További kérdéseket vet fel az is, hogy Törökország megtagadta a szabad kereskedelem gyakorlásának engedélyezését a Ciprusi Köztársasággal, egy uniós tagállammal, ami pedig a közösségi jog és az EU-Törökország kereskedelmi megállapodások kirívó megsértését jelenti.

⁽⁸⁾ C.S.P. Magee: Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community–Turkey customs union („A kereskedelem megteremtése, a kereskedelem eltérítése és a regionális kereskedelmi megállapodások általános kiegyenlítő hatásai: az Európai Közösség és Törökország között létrejött vámunió vizsgálata”). *Review of World Economics*, 2016. május, 152. kötet, 2. szám, 383–399. o.

⁽⁹⁾ Evaluation of the EU-Turkey Customs Union („Az EU–Törökország vámunió értékelése”), 85830-TR sz. jelentés, 2014. március 28., elérhető: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2014/20140403-evaluation-of-the-eu-turkey-customs-union.pdf

⁽¹⁰⁾ 2013 óta tizenhárom piacvédelmi eszköz volt hatályban Törökországban uniós árukkal szemben. További információk: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (hozzáférés: 2016.5.30.).

⁽¹¹⁾ Az ankarai megállapodásban foglalt vitarendezési mechanizmussal ellentétben, amely a viták szélesebb körére kiterjed, de mindkét fél egyhangú jóváhagyását igényli ahhoz, hogy a folyamatot elindítsák.

⁽¹²⁾ Lásd a 9. lábjegyzetet.

5.7. Törökország az uniós belső piaci joghoz való igazodásban előrelépést tett bizonyos területeken, úgymint az áruk szabad mozgása, a versenypolitika és az állami támogatás, az energia-, gazdaság- és monetáris politika, illetve a vállalkozási és iparpolitika terén, az Európai Bizottság azonban hangsúlyozza, hogy Törökország következetesen figyelmen kívül hagyja a megállapodás legfontosabb szempontjait, amikor általános protekcionista intézkedéseket fogad el, ami ellentétes a vámunió rendelkezéseivel.

5.8. Törökország mindemelt nem hajtja végre megfelelően az állami támogatással és a nyomon követő rendszerek létrehozásával kapcsolatos jogszabályokat, és láthatólag vonakodik az áruk szabad mozgásának a rejtett korlátozások felszámolása útján történő teljes körű megvalósításától, végül pedig elmulasztja a szellemi tulajdon-jogok megsértésével szembeni kényszerítő intézkedések meghozatalát és végrehajtását.

5.9. A vámunió általános előnyeit értékelve annak legfőbb hozadékaként azt emelhetjük ki, hogy a gazdasági reform eszközöként alkalmazták, amely előmozdította Törökországnak a világgpiacokba való integrációját, továbbá hogy segítette helyreállítani Törökország hitelességét, végül pedig az infláció megállítására és a török líra értékének stabilizálására tett intézkedések hátteréül szolgált.

5.10. A török kereskedelem korszerűsítése szintén gyorsan haladt, és a verseny fellendült a török termelők és értékesítők körében, akik az uniós piac révén egy termékenyebb és kihívásokkal teli globális kereskedelmi környezetbe juthattak be.

6. A vámunió és a nemrég létrejött szabadkereskedelmi megállapodások összehasonlítása

6.1. Az elkövetkező években egy sor új szabályozási kezdeményezés nemzetközi szintű létrehozásával és végrehajtásával új gazdasági korszak kezdődik. Ez hatással lesz az EU–Törökország gazdasági kapcsolatokra, és szükségessé teszi a vámunió korszerűsítését. Az EU ugyanakkor a harmadik országokkal fennálló külső gazdasági kapcsolatok fellendítésére összpontosít az életszínvonal javítása és a jólét fokozása céljából. A kezdeményezések közül jelenleg a **transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség (TTIP)**, az **EU–Kanada átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA)**, a **szolgáltatás-kereskedelmi megállapodás (TiSA)**, valamint a **Japánnal kötendő kereskedelmi megállapodásról** szóló tárgyalások játszanak kiemelt szerepet⁽¹³⁾.

6.2. Az új feltételek következtében az immár elavult vámunió már hátrányos helyzetbe hozta a török gazdaságot a rendszerbe épített aszimmetria miatt⁽¹⁴⁾: a vámunió szerint Törökország csak akkor tárgyalhat kereskedelmi megállapodásokról harmadik országokkal, amennyiben ezekkel az EU már új szabadkereskedelmi megállapodásokat kötött és írt alá, azonban Törökország nem avatkozhat be a tárgyalásokba azok egyetlen szakaszában sem. Másrészt a Törökországra vonatkozó záradék politikai iránymutatás, és nem kötelezi a harmadik országokat arra, hogy tárgyalásokba bocsátkozzanak, különösen pedig hogy megállapodást írjanak alá vele. Ám még ha sikerül is megállapodásra jutni, a késelem miatt a török vállalkozások versenyhátrányba kerülnek.

6.3. Ráadásul Törökországnak el kellett fogadnia a közös külső vámtarifát, ami miatt kénytelen volt alkalmazkodni az EU által a szabadkereskedelmi megállapodások megkötése nyomán bevezetett változásokhoz (többnyire csökkentésekhez). Eközben a törökországi termékek a megállapodás hiánya miatt nem élvezték más piacokon ennek a kiváltságnak az előnyeit. Ez a törökországi vámrendszer fokozatos liberalizációjához vezetett.

6.4. A vámunió felépítésében mutatkozó, fent említett hiányosságok napjainkban, a vámunió megkötése után több mint húsz évvel még nyilvánvalóbbá váltak.

6.5. 2014-ben az EU 48 kereskedelmi partnere közül mindössze 17 kötött megállapodást Törökországgal, miközben az új generációs szabadkereskedelmi megállapodásokat kötő országok közül csak Dél-Korea egyezett bele a Törökországgal kötendő megállapodásba, és tett eleget a Dél-Korea és az EU közötti megállapodás Törökországra vonatkozó záradékában foglalt felhívásnak.

⁽¹³⁾ Megállapodások születtek ezenkívül **kelet-afrikai országokkal, Ecuadorral, Szingapúrral, Vietnammal és Nyugat-Afrikával**. Ezek közül azonban még egy sem lépett hatályba, azok sem, amelyeket véglegesítettek.

⁽¹⁴⁾ A Global Economics Dynamics tanulmánya: „Turkey's EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?”, Bertelsmann Stiftung, 2016. április.

7. A kétoldalú kereskedelmi kapcsolatok fejlődése

7.1. Az EU és Törökország közötti gazdasági és politikai együttműködés szükséges követelmény, és elegendő volna ahhoz, hogy stabilitást hozzon a világ egyik különösen ingatag térségébe; a vámunió korszerűsítése pedig egyértelműen pozitív jelzés lehetne az együttműködésről és a stabilitásról.

7.2. Alaposan megvitatásra kerültek az EU–Törökország kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok lehetséges alternatívái, köztük (i) a status quo fenntartása, (ii) a vámunió regionális kereskedelmi megállapodással való felváltása vagy kiegészítése, illetve (iii) a vámunió korszerűsítése. Ezek közül az EGSZB az utolsót ideálisnak tartja a kétoldalú kapcsolatok kölcsönös előnyök alapján történő előmozdítása és elmélyítése szempontjából.

7.3. A „tétlenség” – a csatlakozási tárgyalások elhúzódását is figyelembe véve – most szóba sem jöhet, hiszen létfontosságú a fent említett problémák kezelése és a kereskedelmi kapcsolatok eddig kihasználatlan potenciáljának haladéktalan érvényre juttatása.

8. A felülvizsgálat főbb elemei

8.1. A *Kereskedelem mindenki számára* című európai bizottsági közlemény⁽¹⁵⁾ közzétételével 2015-ben elindított új uniós kereskedelmi és beruházási politika keretében már nyilvánvaló, hogy az Unió kész bevetni kereskedelmi vezető pozíciójából adódó befolyását azért, hogy választ adjon a globalizált piac jelentette új kihívásokra és a mai kereskedelmi környezet igényeire, előmozdítsa a fejlődést, és a reformprioritások meghatározásával elősegítse az intézményi változásokat⁽¹⁶⁾.

8.2. Ezen erőfeszítések kapcsán nyilvánvaló, hogy az új kereskedelempolitika nem lehet egydimenziós: ha azt akarjuk, hogy eredményes és több érintett – munkavállalók, fogyasztók és kkv-k – számára is előnyös legyen, többszintűnek és összetettnek kell lennie, számos tevékenységi területet felölelve.

8.3. Konkrétan, az európai értékek ugyanebbe az elvrendszerbe való beillesztésének több szinten is jelentősége van, mivel a kereskedelmi és beruházási megállapodásokról folytatott tárgyalások már egyértelműen **nem csupán gazdasági természetűek, hanem többdimenziós és többszintű reformok beillesztését célzó, átfogóbb társadalmi-gazdasági projektet képeznek.**

8.4. **A fenntartható fejlődés és a környezetvédelem** immár egyaránt fontos és az említett értékek szerves részét képezi – különösen azóta, hogy az EU elfogadta a Párizsi Megállapodást (COP21), az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa pedig a fenntartható fejlesztési célokat⁽¹⁷⁾.

8.5. Ez nyilvánvalóan még inkább előtérbe kerül az olyan országok esetében, melyek csatlakozási tárgyalásokat is folytatnak, és erre Törökország a legjobb példa.

8.6. A felülvizsgálatnak emellett a munkajogok védelmére vonatkozó nemzetközi normákat és egyezményeket⁽¹⁸⁾ is alapul kell vennie.

8.7. Ezért döntött úgy az Unió, hogy három alapelvre építkezve igyekszik elérni a fentieket. Ezek az elvek a következők:

a) **eredményesség:** azért, hogy mind a makrogazdasági (pl. a válságban lévő uniós országok gazdasági helyzete), mind a mikrogazdasági (pl. kkv-k) igényeket figyelembe vegyék, biztosítva az új kereskedelmi projektekhez való optimális alkalmazkodóképességet;

⁽¹⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

⁽¹⁶⁾ Az EGSZB (előadó: Jonathan Peel) véleménye: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A mindenki számára előnyös kereskedelem: A felelősebb kereskedelem- és beruházáspolitikára felé (COM(2015) 497 final), (HL C 264., 2016.7.20., 123. o.).

⁽¹⁷⁾ A kötelezettségvállalások rendszere természetesen tartalmazza az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezményét és a Kiotói Jegyzőkönyvet is. A párizsi megállapodás: FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

⁽¹⁸⁾ Az ILO alapvető munkaügyi normái, OECD-irányelvek a multinacionális vállalkozások számára, az üzleti vállalkozások emberi jogi felelősségére vonatkozó ENSZ-irányelvek.

- b) **átláthatóság:** a nagyobb nyilvánosság biztosítása és minél több érintettnek a tárgyalásokban való részvétele révén;
- c) **európai értékek és modellek:** ez a fogalomkör folyamatosan változik, és mára olyan kérdéseket is magában foglal, mint az emberi jogok és az alapvető szabadságok (köztük a munkavállalói jogok) védelme, a fenntartható fejlődés és a korrupció elleni küzdelem.

8.8. A kereskedelmi partnerekhez való igazodás alapfeltételei:

1. magas szintű tanulmányok a létező globális értékláncokról és globális ellátási láncokról;
2. naprakész intézkedések a kereskedelem és a szolgáltatások olyan előmozdítására, hogy azok tükrözzék az alvállalkozókon (kiszervezésen) alapuló fragmentált termelés, a termelés tengerentúlra történő áthelyezése („offshoring”) és a fióktelepek létrehozása („branching”) által jellemzett jelenlegi globális helyzetet;
3. az e-kereskedelem és a mobilitás megkönnyítését szolgáló intézkedések, illetve természetesen a formális együttműködés valódi kiterjesztése mind a tárgyalási fázisban, mind a megállapodások végrehajtásának értékelése és ellenőrzése során.

9. A tárgyalási folyamat, valamint az új megállapodás tartalma

9.1. Az új megállapodás alkalmazási körét más területekre is ki kellene terjeszteni, például az alábbiakra:

- a) **mezőgazdaság** (az európai normák és a termék-nyomonkövethetőség szigorú alkalmazásával, illetve az importliberalizáció európai gazdálkodókra kifejtett hatásainak felmérését követően), az átmeneti protekcionista intézkedések fenntartását vagy bevezetését is szem előtt tartva az alkalmazkodási időszakon túlmenően, amennyiben ez feltétlenül szükséges az európai termékek védelméhez;
- b) **beruházások;**
- c) **a közbeszerzés szabályozása;**
- d) **szolgáltatások;**
- e) **olyan aktuális témák, mint a fenntartható fejlődés, a környezetvédelem, az energiaágazat stb., illetve nyersanyagok és feldolgozatlan termékek;**
- f) szerzői jogi és szabadalmi oltalom;

A megállapodásnak kötelező érvényű rendelkezéseket kell tartalmaznia az európai jogszabályok azonnali átültetésére és beépítésére, illetve különleges rendelkezéseket arra, hogy a megállapodás végrehajtása során felmerülő vitákat kötelező jelleggel olyan mechanizmus révén rendezik, **amelynek elindítása nem igényel politikai döntést**, szemben a mostani helyzettel, mely rendkívül nehézé teszi a hatékony és átlátható módon történő vitarendezést.

9.2. Rendkívül fontos továbbá, hogy ez kötődjön az EU felülvizsgált kereskedelmi megközelítéséhez, amely szerint az EU nem enged a nemzetközi és a nemzeti szintű döntéshozatal demokratizálódásának és átláthatóságának követelményéből, továbbá hogy hangsúlyt fektessenek a szociális partnerek és a civil társadalom által a nyilvános párbeszéd és tárgyalások folyamatában játszott szerepre, a felülvizsgált megállapodás hatékonyabb és emberközpontúbb végrehajtása céljából.

9.3. Az új vámunió-megállapodás révén megélénkült kereskedelmi kapcsolatoknak számos pozitív hatása lehet. Például:

— az újonnan szabályozott ágazatok liberalizációja jövedelmet termel és növeli a közvetlen külföldi befektetéseket;

- a közbeszerzéseknek a pályázati felhívásokban részt venni kívánó külföldiek előtt álló akadályok felszámolása útján történő kétoldalú liberalizálása előnyös lesz az európai vállalkozások számára, a közbeszerzések ugyanis az ország GDP-jének 7 %-át adják;
- lehetőségekhez jutnak a kis- és középvállalkozások, és megnő Törökországban az átlagos jövedelem, új munkahelyek jönnek létre és nő a termelékenység.

9.4. A megállapodás megkötéséhez vezető tárgyalásokat azonnal meg kell kezdeni a szociális partnerek és a civil szervezetek bevonásával, lefolytatásuk során pedig átlátható eljárásokat kell alkalmazni.

9.5. Az EGSZB üdvözli a nyilvános konzultációt, és azt ajánlja, hogy a szociális és jóléti mutatókról, valamint más területeken, például a fogyasztói és a munkavállalói jogok terén is végezzenek összehasonlítható tanulmányokat.

9.6. Az EGSZB úgy véli, hogy kezdettől fogva tisztázni kell, hogy a folyamat a csatlakozási tárgyalások tágabb keretének részét képezi, és nem pusztán az EU–Törökország kereskedelmi együttműködés mindentől független elmélyítését célozza. Azt is hangsúlyozni kell, hogy a tárgyalások sikeres lezárásához teljes körűen harmonizálni kell azokat a szempontokat, amelyekről eddig megállapodtak.

9.7. Az új megállapodásban nemcsak a jelenlegi kérdésekkel kell foglalkozni, hanem bele kell foglalni egy külön a környezetvédelemmel, a fenntartható fejlődéssel, az energiabiztonsággal és az energetikai együttműködéssel (megújuló és hagyományos források) foglalkozó fejezetet is.

9.8. Az EGSZB szerint ezenkívül a beruházási együttműködés új keretét is ki kell alakítani a befektetővédelmi normák javításával, valamint egy pártatlan vitarendezési mechanizmus előírásával, ez ugyanis növeli a piaci szereplők az iránti bizalmát, hogy a gazdaságot a jövőben nem kezdik ki a politikai viharok. Egy ilyen keret létrehozása során ügyelni kell a beruházók védelmét illetően kifejezett fenntartásokra is ⁽¹⁹⁾.

9.9. Az új megállapodásnak természetesen szigorú szabályokat kell tartalmaznia a külföldi árukat sújtó protekcionista és diszkriminatív intézkedésekre és a kiegészítő vagy rejtett vámokra vonatkozóan, melyeket a felülvizsgált uniós kereskedelmi jogszabályok rendelkezései tiltanak. Szigorúbb jogszabályokra van ezenkívül szükség a pénzmosás, a korrupció és a szürkegazdaság felszámolása érdekében, és szorosabb intézményi együttműködésre a határokon átnyúló bűnözés kezelése terén.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽¹⁹⁾ Az EGSZB véleményének („Az EGSZB álláspontja a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségről (TTIP) szóló tárgyalások egyes kulcsfontosságú kérdéseiben”) 8.8. pontja összefoglal néhány ilyen fenntartást, HL C 487., 2016.12.28., 30. o.

**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:
„Méltó élet: a segélyfüggőségtől az önellátásig – Kényszervándorlás és fejlesztés”**

(COM(2016) 234 final)

(2017/C 075/23)

Előadó: **Michael McLOUGHLIN**

Felkérés:	Európai Bizottság 2016.6.21.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Külkapcsolatok” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.16.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	203/0/1
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

Ajánlások a „Méltó élet” kapcsán

1.1. Az EGSZB úgy véli, hogy a „Méltó élet” c. közlemény ambiciózus és időszerű dokumentum, amely bevált gyakorlatokat követ a fejlesztési és humanitárius támogatások terén. Fontos, hogy az EU tudatában legyen a gyakorlati megvalósítás során jelentkező kihívásoknak.

1.2. Az EGSZB szerint a kényszerű lakóhelyelhagyás által sújtott, földrajzilag egyértelműen meghatározott régiók megteremtik a testreszabott és célirányos válaszingedések lehetőségét, és biztosítják az Európai Bizottság és a többi intézmény összehangolt fellépését.

1.3. Az EGSZB ajánlja, hogy az Európai Külügyi Szolgálat a tagállamokkal közösen dolgozzon ki egy magas szintű politikai stratégiát, hogy a „Méltó élet” c. közlemény kapcsán együttműködést kezdeményezhessen az egyes államokkal és nemzetközi szervezetekkel, tekintettel az e téren jelentkező fontos geopolitikai kihívásokra is.

1.4. Az EGSZB javasolja, hogy a közleménnyel összhangban célirányos koncepciókat dolgozzanak ki a nőket és fiatalokat érintő legfontosabb problémák kezelésére, és ezekkel a csoportokkal konzultáljanak, bevonva őket a megvalósítási folyamatba.

1.5. Bár az EGSZB úgy véli, hogy a fejlesztésvezérelt megközelítés jelentős eredményeket érhet el a jelenleg rendelkezésre álló költségvetéssel, nem szabad kizárni további források szükségességét sem.

1.6. Az EGSZB támogatja azt a javaslatot, hogy a civil társadalmat, a végfelhasználókat, a fejlesztési partnereket és a nem kormányzati szerveket vonják be a közlemény gyakorlati megvalósításába.

1.7. Az EGSZB javasolja, hogy a közlemény megvalósításának támogatása érdekében a szociális és civil párbeszéd struktúráit és folyamatait erősítsék és fejlesszék a partner- és a befogadó országokban.

1.8. Az EGSZB gazdasági intézkedéseket javasol annak érdekében, hogy az érintett régiókban támogassák és fejlesszék a vállalkozásokat, mivel ez életképes fejlődési utat jelent számos lakóhelyét elhagyni kényszerült személy számára.

1.9. Az EGSZB ajánlja, hogy az egészségügygel kapcsolatos intézkedések során fordítsanak kiemelt figyelmet a mentális egészségre és a mentális betegségekre, és javasolja, hogy a szóban forgó intézkedések álljanak összhangban az ENSZ fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezményének 11. cikkével.

1.10. Az EGSZB ajánlása szerint az oktatási és képzési intézkedéseknek az egész életen át tartó tanulás koncepcióján kellene alapulniuk, és adott esetben mérlegelni kellene annak lehetőségét, hogy az uniós programokat elérhetővé tegyék a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek számára.

1.11. Az EGSZB javasolja, hogy az elszámoltathatóság és az átláthatóság legmagasabb szintű normáit alkalmazzák az új fejlesztési megközelítés kidolgozása során.

1.12. Az EGSZB uniós és nemzeti szintű parlamentek előtti elszámoltathatóságot, valamint egyéb illetékes szervek által gyakorolt felügyeletet sürget a fejlesztésvezérelt megközelítés felé vezető intézkedések részeként.

2. Háttér

2.1. A lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek (menekültek, belső menekültek és menedékkérők) magas száma a nemzetközi közösség egyik fő problémája, és a Szíriában, Afrika egyes részein és más régiókban zajló konfliktusok sajnos kilátástalannak tűnnek. E politikai kihívás középpontjában a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek állandó osztályának kialakulása áll, akik az eredeti lakóhelyük kényszerű elhagyása után sok évig az adott helyen maradnak.

2.2. Ez a helyzet számos problémával jár, mindenekelőtt azonban azzal, hogy előfordulhat, hogy a nemzetközi közösség válaszaiban a „vészhelyzeti” reagálás dominál, amikor egy hosszabb távú fejlesztésen alapuló rendszer megfelelőbb megoldás lenne. Ezt a dilemmát nehéz megoldani, mivel a változás számos kérdést vet fel a befogadó országok, a donorok, a nem kormányzati szervezetek és maguk a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek számára az alkalmazott módszertől függően.

2.3. 2015-ben több mint hatvanöt millió személy minősült a lakóhelyét elhagyni kényszerült személynek; ebből 21,2 millió volt a menekültek száma, 40,8 millió a belső menekültek száma, míg 3,2 millió fő menedékkérő volt. A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek legnagyobb része Szíriából, Afganisztánból, Szomáliából, Szudánból, Dél-Szudánból és a Kongói Demokratikus Köztársaságból érkezik. A menekültek nagy többségét a szomszédos országok fogadják be, míg a belső menekültek az említett országok határain belül maradnak.

2.4. A menekültek számára a legfontosabb szomszédos országok Pakisztán, Irán, Törökország, Libanon, Jordánia és Etiópia. A világon Törökországban a legnagyobb a menekültek száma. Sok más országban, például Jordániában és Libanonban is kirívóan nagy az egy helyi lakosra jutó létszámuk. A belső menekültek létszámát tekintve a fő érintett országok Szíria (6,6 millió fő), Kolumbia (3,6 millió), Irak (3,3 millió), Szudán (3,2 millió), Jemen (2,5 millió) és Nigéria (2,1 millió).

2.5. Jelenleg a világon az Európai Unió a fejlesztési támogatások és a sürgősségi segélyek fő forrása. Ez a tény az Európai Unió és tagállamai értékeinek egyik jellegzetes ismérve. Az Európai Unió a tagállami erőfeszítéseknek és az uniós megközelítésnek a célszörökben történő fokozottabb összehangolása révén arra is törekedett, hogy nagyobb összhangot teremtsen a segítségnyújtási tevékenysége és a vészhelyzeti reagálás között, és eredményesebbé tegye azokat.

2.6. Az Európai Unió 2015-ben több mint 1 milliárd EUR humanitárius segélyt nyújtott a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek támogatására. Az Európai Bizottság az EKSZ-szel együttműködve 2016 áprilisában a kényszerű lakóhelyelhagyásra vonatkozóan fejlesztésvezérelt megközelítést fogadott el. A „Mély élet” c. közlemény elsőként állapítja meg, hogy az Európai Unió hogyan vélekedik a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek támogatásának új alapokra helyezéséről.

2.7. A közlemény felvázolja a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek előtt álló kihívásokat. Egyértelműen kidomborítja azt az érvet, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek helyzetét és kiszolgáltatottságát kell elsődleges szempontnak tekinteni, amely szempontoknak még e személyek jogi státusát is meg kell előznie. A közlemény a fejlesztési támogatás átfogó megközelítésén, valamint az e területen a rezilienciára vonatkozó uniós megközelítésen alapul, ilyen módon kerül a „lineáris megközelítés”. A közlemény arra törekszik, hogy elmozduljon a szakpolitikákat különálló egységeként kezelő megközelítésmódtól, és áthidalja a szakadékokat a humanitárius és a fejlesztési irányvonal között, amely olykor hatalmas is lehet.

2.8. Az Európai Bizottság úgy véli, hogy ez az új megközelítés nem járhat többletköltségekkel, mivel ez a már meglévő forrásokat egyesíti. Nagy hangsúlyt kapnak a befogadó országok kormányai és a végrehajtási partnerek. Emellett a dokumentum a korai előrejelző rendszereket és az összes szereplő korai bevonását is szorgalmazza. A közlemény a közös országos tervezéssel és stratégiai programozással kapcsolatos már létező gyakorlatok példáit említi. A közös célkitűzéseket és a programozást kiemelten kell kezelni.

2.9. A közlemény egy új szakpolitikai keretrendszer két elemét irányozza elő kiegészítő intézkedésekkel; a két elem a következő: a humanitárius segítség és a fejlesztési támogatások szorosabb összekapcsolása, és stratégiai együttműködés a partnerekkel, többek között a magánszektorral. Az elemek között szerepel még az ágazati megközelítés, az oktatásra, a munkaerőpiacra (ezen belül a szociális párbeszédre) és a különféle szolgáltatásokhoz – például lakhatás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés stb. – való hozzáférésre vonatkozó intézkedésekkel együtt.

3. Általános megjegyzések

Geopolitikai megfontolások

3.1. A „Méltó élet” c. közlemény összességében egy igen figyelemre méltó kezdeményezés, amely a politika stratégiai kiigazítását célzó bátor jövőképet vázol fel. A kiigazítás a valódi problémák kezelésére irányul, és arra összpontosít, hogy változásra van szükség ahhoz, hogy a stratégia azoknak az előnyét szolgálja, akiknek a leginkább szükségük van rá. Mindez összhangban áll az ágazatbeli vélekedésnek és a területen dolgozók véleményének alakulásával, és hidat teremt a humanitárius és a segélynyújtási tevékenységek között, valamint olyan hosszabb távú szükségletekre összpontosít, mint az egészségügy és az oktatás. Az Európai Unió jelentős hatáskörrel rendelkezik ezen a területen, és jelentős érdekelt fél, ezért a tagállamokkal együtt tényleges hatást érhet el. Örömmel látjuk, hogy a közlemény ambiciózus javaslatokat tartalmaz. Az EU-nak és más szereplőknek tisztában kell lenniük a feladat nagyságával, megőrizve ugyanakkor ezt az ambiciózus megközelítést.

3.2. Kellő figyelmet kell szentelni a geopolitika e területen betöltött jelentőségének. Már láthattuk, hogy a sokkal kisebb számú menekült áttelepítését célzó, jó szándékú tervek hogyan hiúsultak meg éppen az Európai Unióban. A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek összetett és érzékeny konfliktusokból érkeznek, és sajnos a lakóhelyük kényszerű elhagyása után sem szűnik meg az e konfliktusoknak való kitettségük. Bármely politikai vagy megközelítésbeli változás, függetlenül attól, hogy az mennyire jó szándékú vagy a donorok milyen széles körű támogatását élvezi, váratlan eredményekkel járhat, illetve váratlan módon érintheti magát az adott konfliktust. Ez utóbbi hatás érintheti a környező államokat vagy térségeket, illetve az igen törekeny etnikai, hatalmi vagy geopolitikai egyensúlyt. Ez különösen akkor fordulhat elő, ha egy népeiséget, amely még névlegesen is „ideiglenes”, egyre inkább „állandó”-nak kezdenek látni. Egyes országok, mint például Libanon és Jordánia már most is érzik ezt a nyomást. A közleményben említett pozitív példák (mint például a földterületekhez való hozzáférés Ugandában) segíthetnek ebben a tekintetben.

3.3. A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek jelentős hányadának hazája gyakran ingatag vagy gyenge állam, ami a geopolitikai érzékenység problémáját még inkább valóságossá teszi. Más esetekben előfordulhat, hogy a befogadó országban autokratikus rendszer működik, az ország mégis ingatag. Elkerülhetetlenül előfordulhat, hogy a „szomszédokat”, a „befogadókat” és a konfliktusban álló feleket nehéz, vagy nem lehet egyértelműen megkülönböztetni. Gyakran kapcsolat áll fenn maga a konfliktus és a szomszédos országok között vagy mindkét érintett ország lakosságának alcsoportjai között. A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek státusában bekövetkezett bármely változás az adott befogadó ország, szomszéd vagy térség „előnyére” vagy „hátrányára” válhat, és kiválthatja ezek válaszát.

3.4. A helyi vélemények meghallgatása visszatérő téma a közleményben, és ez teljesen helyeslendő. Korlátozott körülmények között azonban előfordulhat, hogy ezek részrehajlóak, vagy a konfliktus, illetve a konfliktust előidéző tágabb körülmények befolyása alatt állnak. Nem szabad alábecsülni az abban rejlő kihívást, hogy sok régióban ösztönözzük a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tartósabb befogadására való hajlandóságot. A 24 évig működő, kenyai Dadaab menekülttábor bezárására vonatkozó nemrégiben hozott döntés, valamint a Pakisztánban tartózkodó afgán menekültek számára felajánlott pénzügyi ösztönzők jól illusztrálják a szóban forgó kihívásokat. Lehet, hogy sajnálatos, ugyanakkor elkerülhetetlen, hogy a befogadó szuverenitása a nemzetközi jog szerint elsőbbséget élvez annak ellenére, hogy szükséges a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyekre összpontosítani.

3.5. Általános az egyetértés abban, hogy az emberek elsősorban biztonsági okokból döntenek úgy, hogy útra kelnek, ezért a közleményben említett korai előrejelzés alapvető. Számos migrációs hullámot ráadásul előre láthatónak tekintenek. Ez is megerősíti, hogy határozott politikai fellépésre van szükség, valamint elkötelezettségre a közlemény céljainak előmozdítása iránt.

Összehangolt politikák

3.6. A közlemény helyesen említi, hogy integrált politikára és gondolkodásmódra van szükség, különösen a vészhelyzeti reagálás és a fejlesztési politika területét illetően. Az EGSZB, miközben üdvözlöi ezt, ez irányban még több ambíció tanúsítását ösztönzi. Meg lehetne vizsgálni a politikák szélesebb körét is, melyek esetében az Európai Unió és tagállamai jobbra tehetik a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek életét. Tekintettel az országok meghatározott csoportjára, ezek a politikaterületek többek között magukban foglalhatják a kereskedelmet, a segélyeket, a fegyvereket és az emberi jogokat. A közlemény ugyanakkor a szinergiákat és az integrált gondolkodást is erősen támogatja, amelyeknek túl kell mutatniuk a vészhelyzeti reagálás és a fejlesztési támogatás hagyományos területein. Érdekes lenne arról is hallani, hogy az Európai Bizottság más főigazgatóságai (például a kereskedelmi) hogyan tudják segíteni ezt a munkát. A közlemény bemutat néhány pozitív példát is, például az észak-nigériai alultápláltságra vonatkozó közös humanitárius és fejlesztési keret dokumentumát, azonban fontos lenne – különösen Brüsszelben – megmutatni azt, hogy itt egy szisztematikus megközelítésről van szó.

3.7. Egyes humanitárius nem kormányzati szervezetek kétségüket fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy ezek a feladatok valóban a humanitárius dolgozóknak valók-e, és hogy a humanitárius segítségnyújtás egyedi jellege megmarad-e egy ilyen lépés során. A londoni székhelyű ODI szerint a humanitárius segítségnyújtás rendszere radikális átszervezésre szorul, tekintve a megváltozott körülményeket és néhány donor és kedvezményezett erőteljes túlsúlyát.

Bár az Európai Bizottság közleménye megállapítja, hogy a „Méltó élet” megvalósítása elvileg nem jár újabb költségekkel, nem kellene kizárni az új finanszírozási források feltárásának és a szinergiák fokozásának lehetőségét.

Az Európai Unió menekültekkel és menedékkérőkkel kapcsolatos politikái

3.8. A „Méltó élet” c. közlemény az Európai Unió menekültekkel és menedéjjoggal kapcsolatos saját politikáitól elkülönülő és különálló kérdésekkel foglalkozik. Fennáll azonban valamilyen mértékű kapcsolat, különösen a bizonyos számú, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személy letelepítésére vonatkozó kézzelfogható és folyamatos politika meglétével összefüggésben. Másfelől az Európai Unió erkölcsi tekintélye ezen a területen csökkenhetett a Törökországgal kötött megállapodások után, amint bizonyos tagállamoké is. Ennek következtében a nemzetközi jog legmagasabb rendű normáinak és a bevált gyakorlatoknak az alkalmazása mindennél fontosabb a közlemény végrehajtása során. A végfelhasználóknak a politika megvalósításába történő bevonása fontos szempont. A szociális és civil párbeszédben e téren komoly lehetőségek rejlenek. Az uniós integrációs politikák is javításra szorulnak, és fontosak a kényszerű lakóhelyelagyás szempontjából, mivel számolni kell számos lakóhelyét elhagyni kényszerült személy áttelepítésének lehetőségével. E politikák a munkavállalási jogot, a nyelvi támogatást és a diszkriminációellenes intézkedéseket is magukban foglalják. Különösen üdvözlendő példa az áttelepítések tekintetében, hogy a közelmúltban elsősorban az olasz kormány, de más uniós országok, emellett Svájc, Kanada és az Egyesült Államok is kísérleti jelleggel ún. „humanitárius folyosók”-at hoztak létre.

Ellenőrzés, felügyelet és elszámoltathatóság

3.9. Egyértelmű, hogy valamennyi humanitárius és fejlesztési finanszírozás esetében a legmagasabb szintű elszámoltathatósági és átláthatósági normákra van szükség. A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyekre vonatkozó új megközelítés irányába tett bármely lépésnek meg kell felelnie az elszámoltathatóság legmagasabb szintű normáinak. Az összes kiadást az Európai Parlament, az Európai Számvevőszék, az OLAF, valamint adott esetben az európai ombudsman és a megfelelő nemzeti szervek felügyelete alá kell vonni.

4. Részletes megjegyzések

4.1. Míg a közlemény elsősorban az elfelejtett konfliktusokra és az olyan területekre összpontosít, ahol nagy számban élnek a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek, külön kiemeli azokat a konfliktusokat, amelyeknek következtében a legtöbben kényszerültek lakóhelyüket hosszú távra elhagyni. Az adott helyzetek politikai érzékenysége ellenére egyes konfliktusok kiemelt figyelmet érdemelhetnek rendkívüli mértékben elhúzódó jellegükre való tekintettel. Ebben a tekintetben Nyugat-Szahara és a palesztinok ügyének megemlítését fontosnak tartjuk. Az ukrajnai helyzet is kiemelt figyelmet érdemel, mivel Ukrajna az EU közvetlen szomszédságában helyezkedik el.

4.2. A közlemény helyesen megállapítja, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek jogi státusa nem lehet szempont a humanitárius segítség és a hosszabb távú fejlesztési támogatás nyújtását illetően, ami öröndetes. Bizonyos körülmények esetén azonban előnyt jelenthet, ha a jogi státus bizonyos fokú biztonságot és hasznot nyújt a lakóhelyét elhagyni kényszerült személy számára, például akkor, ha az ilyen személyek megfelelnek az 1951. évi egyezmény feltételeinek, ha a befogadó ország vagy valamely harmadik ország szerinti állampolgársággal rendelkeznek, ha gyermekeik ilyen állampolgársággal rendelkeznek, vagy ha ők maguk kiskorúak, illetve egyéb releváns helyzetekben. Ez például különösen indokolt lenne a kísérő nélküli kiskorúak esetében.

4.3. A közleményben alkalmazott megközelítést nagyban segítheti a társadalomtudományok és a pszichológia területéről kapott külső vagy független, tudományos szigorral végzett ellenőrzés. Az ilyen megközelítések példái között szerepel Maslow szükséglethierarchiája, illetve az eszközalapú közösségfejlesztés. Ezekre természetesen számos példa akad, azonban a pusztá létezésen túl a magasabb szintű emberi szükségletekre kell összpontosítani.

4.4. A közleményben a tervezett változás működési dimenziójának szemléltetésére alkalmazott fő módszer az aktuális példák felvonultatása. Ezek nagyon értékesek. Jóllehet a működési dimenzió a jövő kérdése, érdemes lenne ezt is tisztázni és kidolgozni. Másként fogalmazva meg kellene vizsgálni, hogy a működési dimenzió milyen lesz, milyen eszközöket vesz igénybe, és hogy kizárólag a támogatás fogja-e azt vezérelni. Ezek fontos kérdések számos érdekelt fél, így például a tagállamok, a nem kormányzati szervezetek, a humanitárius dolgozók és természetesen maguk a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek számára. A változási folyamatok félelmet kelthetnek. Hiába nem működik egy rendszer, általában az alternatív rendszernek is meg vannak a vesztesei és a nyertesei, és a működési szempontok korai megállapítása segíthet ezek kezelésében.

4.5. Hasonlóképpen fontos lenne meghatározni az új megközelítés tervezett végrehajtásának és átadásának módját, különösen a többoldalú szervezetekkel, a nem uniós országokkal és a nem kormányzati szervezetekkel összefüggésben. Noha az Európai Unió jelentős és sokak véleménye szerint vezető szerepet játszik ezen a területen, nem az egyetlen fontos szereplő. A többi érdekeltnek pedig egyéb, eltérő és konkurens prioritásai lehetnek. Tekintettel arra, hogy a legtöbb művelet esetében az alapok és az erőfeszítések több forrásból érkeznek, a közös stratégia kritikus fontosságú.

4.6. A demokrácia és a helyes kormányzás elengedhetetlen ahhoz, hogy a segély ne vesszen kárba, és ténylegesen eljusson a valódi kedvezményezettekhez. A jogállamiságnak alapvető szerepe van ebben, csakúgy mint a hatékony korrupcióellenes intézkedéseknek. Korábban a becslések szerint a finanszírozás akár 40 %-a rossz kezekbe került: fegyvereket vásároltak vagy vezető politikusok személyes vagyonát gyarapították belőle. A jogállamiság amiatt is alapvető, hogy a civil társadalom érdemben megszólalhasson, és jelentős ellenőrző szerepet tölthessen be anélkül, hogy utólagos megfélemlítéstől vagy akár bebörtönzéstől kellene tartania.

4.7. A dokumentum joggal jelentős hangsúlyt fektet a tervezésre; ugyanakkor ezen a területen az események gyorsan változhatnak, és adott esetben az idő lehet a lényeg. Minden módszernek és műveleti tervnek alkalmasnak kell lennie a gyors használatba vételre.

4.8. Mint minden területen, a közleményben és máshol is előfordulhat kifejezetten erre a területre jellemző nyelvhasználat és terminológia. A politika kidolgozásának, amennyire lehetséges, el kell kerülnie a zsargon használatát. Szintén jelentős figyelmet szentelnek az olyan elképzeléseknek, mint például a szinergiák, a stratégiák, a tervek és az integrált gondolkodás. Ezekben a területeken konkrétabb megközelítéseket és irányvonalakat lehetne alkalmazni.

4.9. A közlemény szociális párbeszédéről szóló rendelkezéseit üdvözljük, ezeket az összes vonatkozó rendelkezés esetében figyelembe kell venni. A javasolt intézkedések oktatással és munkaerőpiaccal kapcsolatos elemeinek nagyobb hangsúlyt kellene fektetniük az önfoglalkoztatásra és a vállalkozói létre. Az ilyen tevékenységekre gyakran látható példa a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek számára fenntartott táborokban, a kreativitás pedig talán elkerülhetetlenül fakad abból a helyzetből, amelybe az érintettek belekerültek. Ezt a Világbank kényszerű lakóhelyelhagyásról szóló jelentése is alátámasztja.

4.10. Ésszerű feltenni azt a kérdést, hogy a jövőben milyen megközelítést alkalmazzunk. Mint minden politikai változás esetében, átmenetre is sor fog kerülni. Lesznek-e elmaradások, vagy kialakul-e egy kettős rendszer? Jelenleg 25,1 millió személyt tekintenek a lakóhelyét tartósan elhagyni kényszerült személynek. Hogyan fogjuk kezelni a megváltozott körülményeket, ha ez a helyzet továbbra is fennáll?

4.11. Fontos szempont a helyi civil társadalom és a végfelhasználók (a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek) bevonása. A táborokban általában léteznek konzultatív struktúrák, de mi a helyzet a befogadó országokkal? Ez fontos kihívást jelenthet, de bármilyen politikai változtatásnak részét kell képeznie. Nem nehéz elképzelni, milyen nehéz lehet ez számos konfliktus esetében a belső menekültek számára.

4.12. Ahogy bármely jelentős politikai változás esetében és különösen az átláthatóság iránti igényre való tekintettel, az új megközelítésre vonatkozóan ajánlott gondoskodni felügyeleti intézkedésekről, az érintett civil társadalmi szereplőket és nem kormányzati szerveket is bevonva. Hasznos lehet a civil társadalmi ellenőrző mechanizmusok példája is, amelyek a kereskedelem és a fenntartható fejlődés (TSD) fejezeteit követik nyomon a hatályos uniós kereskedelmi megállapodásokban.

4.13. Gondoskodni kell a régiók gazdasági rehabilitációjáról, ha azt akarjuk, hogy a lakóhelyük elhagyására kényszerülő, ott tartózkodó személyek helyzete javuljon. A legtöbb ilyen személyt befogadó régiók azonban a világ legszegényebbjéi közé tartoznak, és rossz üzleti és szociális védelmi feltételeket nyújtanak. Emellett az, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek bizonyos földrajzi területeken koncentrálódnak, megoldásokat is kínálhat például regionális beruházási tervek, adóügyi politikák és infrastruktúra-fejlesztés formájában. A gazdasági fejlődésre vonatkozó megközelítésekben szerepet kellene játszania a vállalkozói szellem nagyobb mértékű támogatásának is. A szociális partnerek bevonása mellett a méltó munkavállalást és a színvonalas munkahelyeket is fel kell venni a kiemelt témák közé.

4.14. A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket befogadó térségek és országok többségének általában rosszak a gazdasági mutatói, és nem tekinthetők vállalkozásbarátnak. A Világbank és mások a minőségi adatok szükségességére is rámutattak. A kényszerű lakóhelyelhagyásra adott fejlesztésvezérelt válasz középpontjában a gazdasági lehetőségeknek kell állniuk, ezért még inkább szükséges, hogy más uniós szereplők is aktívan támogassák a közleményt.

4.15. A helyi civil társadalmi szervezetek általi, a táborkban és a lakóhely kényszerű elhagyására való általános reagálás keretében történő foglalkoztatás jelenleg általános és bevált gyakorlatnak minősül. Ennek a foglalkoztatással kapcsolatos fellépések jelentős és egyértelmű szempontját kellene képeznie.

4.16. Az egészséggel kapcsolatos intézkedések keretében külön figyelmet kell fordítani a mentális egészségre, amely a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek esetében rendkívül fontos és gyakran elhanyagolt terület. A lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek túlnyomó többsége poszttraumás stressz szindrómában és egyéb mentális zavarokban szenved a megterhelő átmeneti állapotok miatt. A rendszeres és hosszú távú mentális egészségügyi ellátást a befogadó országokban a képzett egészségügyi dolgozók hiánya akadályozza. Ezt a hiányt úgy lehetne kompenzálni, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő, mentális zavarokban szenvedő személyekre kiterjesztik a pszichológiai támogatást nyújtó közszolgáltatásokat, és segítik a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek számára helyi szinten pszichológiai tanácsadási szolgáltatásokat nyújtó civil kezdeményezéseket.

4.17. Az ENSZ fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezményének és különösen a 11. cikknek kellene meghatározó dokumentumként szolgálnia a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő, fogyatékkal élő személyekre vonatkozó rendelkezések kezeléséhez.

4.18. A kényszerű lakóhelyelhagyás különösen nagy hatással van a nőkre és a lánygyermekre. Bár több információra lenne szükség, a szexuális és nemi alapú erőszak megnövekedett kockázata és természetesen az emberkereskedelem kiemelt problémát jelent. Emellett a szolgáltatásnyújtáskor tiszteletben kell tartani a nemek közötti egyenlőséget, például a magánélet védelme kérdésében. Azt is megfigyelték, hogy nagyobb a terhességi komplikációk kockázata.

4.19. Az oktatás biztosítása természetesen kulcsfontosságú intézkedés. A hosszabb távú, eredményesebb megközelítésre való áttérés kapcsán mindenképpen meg kell határozni a kínált oktatás típusát, szintjét és a nyújtott támogatás mértékét. E tekintetben az egész életen át tartó tanulási szemlélet segíthet az igények sokféleségének elismerésében. Tekintettel arra, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek között sok gyermek és fiatal van, ajánlott mérlegelni az uniós programok (például az Erasmus + vagy egyéb releváns programok) hatályának kiterjesztését a lakóhelyüket elhagyni kényszerült fiatalokra.

4.20. A kényszerű lakóhelyelhagyás egyre inkább városi probléma, amely nem korlátozódik a táborkra. Meg kell változtatni a közvéleményt és a donorok ezzel kapcsolatos szemléletét. Ennek természetesen tükröződnie kell a fejlesztésvezérelt megközelítésre való áttérést célzó szakpolitikai intézkedéscsomagban, konkrétan a tervezésben, illetve a lakhatás, a közlekedés, az egészségügy és az oktatás területén.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az Európai Unió Északi-sarkvidékre vonatkozó integrált politikája

(JOIN(2016) 21 final)

(2017/C 075/24)

Előadó: **Stéphane BUFFETAUT**

Felkérés:	Európai Bizottság, 2016.4.27.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Külkapcsolatok” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2016.11.16.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2016.12.14.
Plenáris ülés száma:	521.
A szavazás eredménye:	218/1/4
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB tisztában van azzal, hogy az Északi-sarkvidék milyen fontos az EU és különösen a Dán Királyság, Finnország és Svédország számára, amelyek a Sarkvidéki Tanács tagjai.

1.2. Azt is látja ugyanakkor, hogy az Európai Unió csak megfigyelőként vesz részt a Sarkvidéki Tanács munkájában, még akkor is, ha ténylegesen már túlléphette a szűk értelemben vett megfigyelői szerepet. Az EGSZB korábban már kiállt amellett, hogy az EU szerepét meg kellene erősíteni az Északi-sarkvidéken (lásd a Filip HAMRO-DROTZ által kidolgozott REX/371 jelű véleményt) ⁽¹⁾.

1.3. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az EU más nemzetközi fórumokon is ülésezik vagy részt vesz, amelyek szintén foglalkoznak a sarkvidék problémáival, és ennél fogva növelheti befolyását. Különösen ez a helyzet az éghajlatváltozást, a tengerészeti vagy tengerjogi egyezményeket, a halászatot, sőt bizonyos úrpolitikai vonatkozásokat illetően.

1.4. Tekintettel egyfelől arra, hogy a közlemény három pillérré épül, nevezetesen az éghajlatváltozás kérdésére, a fenntartható fejlődésre és a nemzetközi együttműködésre, másfelől azonban figyelembe véve, hogy a hatékonyság kulcsa a nemzetközi együttműködés eredménye, továbbá hogy a régióban letelepedett népcsoportok a fenntartható fejlődéshez rendelkeznek prioritást, az EGSZB azt javasolja, hogy az érthetőség és a hatékonyság érdekében fordítsák meg az EU célkitűzéseinek bemutatási sorrendjét. Annál is inkább, minthogy az Európai Bizottság által előterjesztett célkitűzések vagy projektek dicsérendőek és szándékaikat illetően nemigen kritizálhatók.

1.5. Az éghajlatváltozás egyik következménye az új északi vízi utak, a híres északi átjáró megnyitása volt, amely átjárót már Chateaubriand is igyekezett felfedezni a XVIII. század végén, de sikertelenül. E fejlemény konkrét lehetőségeket nyit meg az áthaladás, a halászat, sőt a bányászat terén is, amelyek a maguk részéről a tengeri szerencsétlenségek vagy a fúrással kapcsolatos váratlan események kockázatával járnak, és olyan biztonsági infrastruktúrát tesznek szükségessé, amely jelenleg még nem elérhető a helyszínen. Az EGSZB azt ajánlja tehát, hogy kiemelt hangsúlyt helyezzenek a biztonságra és a védelemre, éspedig nemcsak a közlekedés, hanem a fúrás területén is, valamint hozzáteszi, hogy még nem tudható, hogy milyen környezeti következményekkel jár a jégtakaró olvadása révén létrejövő vízi utak megnyitása.

1.6. E tekintetben az EGSZB hangsúlyozza, hogy a Galileo telepítése hozzájárulhat a felügyelethez és a tengeri katasztrófák és szennyeződések megelőzéséhez, és hogy tanúbizonyságát adhatja hasznosságának az Északi-sarkvidék speciális esetében. Az EGSZB emellett azt is hangsúlyozza, mennyire fontos, hogy más európai szakpolitikák – természetesen az éghajlat- és környezetvédelmi politikákon túlmenően – tekintetbe vegyék az Északi-sarkvidékkel kapcsolatos kérdéseket. Ez különösen érvényes az EU strukturális politikájára, a közös agrárpolitikára, a halászati politikára és a tengerpolitikára.

⁽¹⁾ HL C 198., 2013.7.10., 26. o.

1.7. Az EGSZB úgy véli, hogy a felelős halászat elvét alkalmazni kell az Északi-sarkvidéken, továbbá hogy a turizmus és más gazdasági tevékenységek esetleges fejlődésének szem előtt kell tartania a felelősséget és e környezet védelmét. Ez a környezet amennyire érzékeny, annyira sérülékeny is, és az északi félgömb felmelegedése már eddig is erőteljesen érintette.

1.8. Hangsúlyozza azt is, hogy a helyi lakosság – noha meg szeretné őrizni kultúráját – élni kíván azokkal a lehetőségekkel, amelyeket a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés kínál, aminek feltétele az anyagi és immateriális kommunikációs eszközök javulása. Az EGSZB szeretné, ha a civil társadalom aktív szerepet töltené be a helyi lakosság érdekeinek és az őket foglalkoztató kérdéseknek az előtérbe helyezésében. A helyi lakosok nem megfigyelők, hanem politikai szereplők kell, hogy legyenek az Északi-sarkvidékek kapcsolatos kérdésekben. Az EGSZB amellet szól, hogy határozottabban óvjuk az Északi-sarkvidék erőforrásait, mert ezek a következő nemzedékek természeti tőkéjét jelentik. A térség folyamatban lévő környezeti átalakulását az európai és globális éghajlatvédelem terén elért haladás mutatójának kell tekinteni. Az Északi-sarkvidék megóvása és az éghajlatváltozással szembeni küzdelem nem történhet a lakosság figyelembevétele nélkül, sem az ő kárakra.

1.9. Az Unió Északi-sarkvidékre vonatkozó integrált politikájának célkitűzéseit nem lehet követni azon államok támogatása és egyetértése nélkül, amelyek nem az Unió tagjai és soha nem is lesznek azok. Ezek közül egyesek világszintű szuperhatalmak, amelyek gazdasági és stratégiai célkitűzései nem szükségképpen esnek egybe az EU ilyen célkitűzéseivel. E sarkvidéki politika sikere és konkrét hatásai tehát egyrészt az Unió diplomáciai jártasságától függenek majd, másrészt attól a képességétől, hogy ezeket a célkitűzéseket transzverzális törekvéssé alakítsa diplomáciai fellépésében a legszűkebb értelemben vett Északi-sarkvidéken túlmutató területeken, harmadrészt pedig attól, hogy más államokat a sajátjával egyező álláspontok felé tud-e fordítani. A nemzetközi együttműködés döntő fontosságú és az is marad mindenféle sarkvidéki politika tekintetében.

2. Bevezetés

2.1. Nyolc állam tartozik az északi-sarkvidéki országok közé, amelyek közül három – a Dán Királyság, Finnország és a Svéd Királyság – uniós tagállam is. Ezenkívül az Európai Gazdasági Térség tagjaihoz tartozó nem uniós országok közül Izland és Norvégia, valamint Kanada, az Egyesült Államok és Oroszország szintén északi-sarkvidéki országok. Az 1996. évi ottawai nyilatkozattal ez a nyolc állam létrehozta a Sarkvidéki Tanácsot, amelynek célja a fenntartható fejlődés előmozdítása a régióban társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi téren.

2.1.1. Ennélfogva, anélkül, hogy a nemzeti hatáskörökbe beavatkozna, az EU nem hagyhatta figyelmen kívül az Északi-sarkvidéket mint jelentős stratégiai területet, az Európai Bizottság pedig kiemelt hangsúlyt fektet az éghajlat kérdésre, abból az elvből kiindulva, hogy a világ e régiója elsődleges szerepet játszik az éghajlat tekintetében, és egyúttal viselnie is kell az éghajlatváltozás hatásait. Újabb tanulmányok rámutatnak arra, hogy az Északi-sarkvidék kétszer gyorsabban melegszik, mint a világ többi része. Azon túl, hogy az Északi-sarkvidék elszenvedi e változás hatásait, jelentős hatással is van arra. Megjegyzendő emellett, hogy a térségben őslakos népek élnek.

2.1.2. Mindazonáltal az Európai Unió nem tagja a Sarkvidéki Tanácsnak, bár állandó meghívást kapott megfigyelőként való részvételre. Kína, Franciaország, Németország, India, Olaszország, Japán, Hollandia, Lengyelország, Szingapúr, Dél-Korea, Spanyolország és az Egyesült Királyság megfigyelői státusszal rendelkezik. Az EU 2008-ban állandó megfigyelői státusért folyamodott, de az ügyben még nem született végleges határozat. A Sarkvidéki Tanácsban megfigyelőként együttműködő tagállamok nagy száma tanúsítja, hogy az Északi-sarkvidék kérdése mennyire fontos a nemzetközi közösség számára.

2.1.3. Ezzel szemben „állandó résztvevők” az őslakosokat képviselő intézmények és az őslakosok egyesületei (számik, aleutok, az északi térség, Szibéria és az orosz Távol-Kelet őslakosai, Alaszka Sarkvidéki Tanácsa stb.), ami mutatja, hogy valódi szándék van e kis létszámú, de az Északi-sarkvidéken jelen levő és erőteljes kulturális gyökerekkel rendelkező lakosság sorsának és fejlődésével kapcsolatos óhajainak figyelembevételére.

2.2. Az Északi-sarkvidék kitűnő alkalmazási terület lenne az Unió politikája számára, amelynek célja az éghajlatváltozás elleni küzdelem és a hőmérséklet-emelkedés megfékezése, de az Unió nem léphet fel egyedül: olyan hatalmakra kell támaszkodnia, amelyeknek a prioritásai inkább katonai stratégiai, gazdasági vagy tengeri közlekedési jellegűek. Mindent összevetve, a Sarkvidéki Tanács mostanáig főként a régió – jóllehet fenntartható – fejlődésével foglalkozott.

2.3. Az éghajlatváltozás jelentős hatást gyakorolhat az e térségben élő lakosság életkörülményeire. Egyértelmű, hogy az éghajlatváltozás vonatkozásában megfogalmazott politikák nem mehetnek szembe e népcsoportokkal, hanem velük és értük kell megvalósítani azokat.

2.4. Az Északi-sarkvidék gazdasági jelentősége nem elhanyagolható az EU számára, az EU ugyanis jelentős mennyiségben fogyaszt az Északi-sarkvidékről származó termékeket, különösen halászati termékeket és energiaforrásokat. Nem szabad megfeledkezni az új vízi utak megnyitásának gazdasági, társadalmi és környezeti következményeiről sem. Ami pedig igaz az EU-ra, az a térségben jelen levő államokra is áll: az Egyesült Államok így fűrési engedélyeket adott ki az Északi-sarkvidéken.

2.5. Az Európai Bizottság három tengely mentén fogalmazza meg dokumentumát, amelyek a prioritásait is mutatják. A kérdés az, hogy ezek relevánsak-e:

- éghajlatváltozás és a sarkvidéki környezet megőrzése;
- a fenntartható fejlődés előmozdítása;
- nemzetközi együttműködés az Északi-sarkvidékkel kapcsolatos kérdésekben.

2.6. Fontos hangsúlyozni, hogy az utolsó pont életbevágó, és végeredményben meghatározza az első két pontot, mivel az EU közvetlenül csak három tagállama révén érintett, és három nagyhatalommal, azaz az Egyesült Államokkal, Oroszországgal és Kanadával kell egyeztetnie, amelyek mindhárman jelentős gazdasági és stratégiai érdekeltséggel rendelkeznek az Északi-sarkvidéken. Megjegyzendő, hogy az ázsiai államok, nevezetesen Kína, Japán, Dél-Korea és Szingapúr nagyfokú érdeklődést tanúsítanak a régió iránt.

2.7. Fontos megtalálni az éghajlatváltozással és a környezettel kapcsolatos megfontolások helyét is. Ezek nagy jelentőséggel bírnak az Európai Bizottság számára, de nem szükségképpen a nemzetközi partnereink számára, amelyek ugyan kiemelten fontosnak tartják a fenntartható fejlődést, de nem kezelik azt prioritásként.

3. Általános észrevételek

3.1. Az Európai Bizottság számára nyilvánvaló prioritás az Északi-sarkvidéken az éghajlatváltozás hatásaival szembeni küzdelem. Különösen fontosnak tartja a permafroszt olvadásának kérdését – mely katasztrofális következményekkel járhat a metán- és a szén-dioxid-kibocsátás terén –, valamint a helyi ökológiai rendszerek védelmét, amelyek nagyon is legitím problémák, de az EU egyedül nem tudja ezeket megoldani.

3.2. Annak érdekében, hogy megfelelőbb választ adjon ezekre a kihívásokra, az Európai Bizottság hangsúlyozza a kutatás és az Északi-sarkvidék megfigyelése érdekében tett erőfeszítések fontosságát, továbbá emlékeztet az ehhez rendelt pénzügyi forrásokra. Rámutat arra, hogy fokozott nemzetközi együttműködésre van szükség, és a kutatási infrastruktúrákhoz és adatokhoz való transznacionális hozzáférés mellett emel szót.

3.2.1. Ez a megjegyzés – amennyiben erre szükség lenne – igazolja, hogy az EU politikája csak akkor lehet hatékony, ha a nemzetközi együttműködés is az.

3.2.2. Az Európai Bizottság ismerteti éghajlat-politikai célkitűzéseit, és utal az Északi-sarkvidék konkrét esetére. A gyakorlatban a következő általános nehézségbe ütközik: nem képes hatékonyan fellépni, ha a célkitűzéseit világszinten és különösen az északi-sarkvidéki államok körében nem osztják. Ez még akkor is így van, ha konkrét lépéseket tesz az európai strukturális és beruházási alapokon keresztül. Az éghajlatváltozásról szóló Párizsi Megállapodás ratifikálása várhatóan növeli majd az intézkedések és politikák hatékonyságát az Északi-sarkvidéken.

3.3. Az Európai Bizottság jogosan érvel a biológiai sokféleség kiemelt védelme, a védett tengeri területek létrehozása, valamint a fémekkel és a nehéz szennyező anyagokkal való szennyezések elleni küzdelem mellett. Ki kell emelni mindazonáltal, hogy a nyílt tengeri védett tengeri övezetek – a halászat betiltását kivéve – igen kevésbé hatékonyak. Ezeket ugyanis természetükből adódóan lehetetlen ellenőrizni és védeni, mivel folyamatosan változnak, mind a vizek, mind az ott élő fajok vonatkozásában, amelyek állandóan mozgásban vannak.

3.4. Ugyanígy rámutat a nemzetközi együttműködés szükségességére a gázzal és kőolajjal kapcsolatos tevékenységek területén is, különösen a nagyobb balesetek megelőzése érdekében. A hatékonyság itt is azoknak a nemzetközi kapcsolatoknak az erősségétől függ, amelyek az Északi-sarkvidéken beavatkozó többi állammal állnak fenn. Ebben a tekintetben ki kell emelni, hogy az Oroszországgal fennálló kapcsolatok terén jelentkező nehézségeknek nem volt negatív hatásuk az Északi-sarkvidékkel kapcsolatban, ahol az együttműködés kielégítően halad.

3.5. A kiterjedt és gyéren lakott sarkvidéki régióban nincsenek kényelmes közlekedési összeköttetések, jóllehet a térség számos erőforrást rejt, így halat, ásványi anyagokat, kőolajat és földgázt, amelyek felkelthetik az érdeklődést. Az Európai Bizottság szót emel a fenntartható gazdaság kialakítása mellett, amelyre annál is inkább szükség van, minthogy a természetes terek sérülékenyek és azokat az éghajlatváltozás tönkretelheti. Az Északi-sarkvidék természeti erőforrásait a jövő tartalékként kell védelmezni, a helyi lakosság érdekeinek megőrzése mellett. Az EGSZB amellett szól, hogy határozottabban óvjuk az Északi-sarkvidék erőforrásait, mert ezek a következő nemzedékek természeti tőkéjét jelentik. A térség folyamatban lévő környezeti átalakulását az európai és globális éghajlatvédelem terén elért haladás mutatójának kell tekinteni. Az Északi-sarkvidék megóvása és az éghajlatváltozással szembeni küzdelem nem történhet a lakosság figyelembevétele nélkül, sem az ő kárukra.

3.6. Az Európai Uniónak támogatnia kellene innovatív technológiák bevezetését, különösen annak érdekében, hogy meg tudjanak birkózni a zord sarkvidéki téllal. Az InnovFin programot alkalmazni lehetne az Északi-sarkvidékre. Az Európai Bizottság az egységes piachoz való tényleges hozzáférést is támogatja. A jelenlegi helyzetben ez csak távolabbi kilátásnak tekinthető. Ugyanakkor más európai szakpolitikák is érdekeltek a témában: a közös agrárpolitika, a halászati politika és a tengerpolitika.

3.7. Az Európai Bizottság azt tervezi, hogy fórumot hoz létre az EU különböző finanszírozási programjai közötti együttműködés és összhang megerősítése érdekében. Ez a fórum meghatározná a befektetési és kutatási prioritásokat.

3.7.1. Ezzel párhuzamosan az Interreg keretében létrejönne az irányító hatóságok és érdekelt felek hálózata, amelynek eredményeként megszervezhetik az északi-sarkvidéki érdekelt felek éves konferenciáját. Az ötlet érdekes lehet, ha megvalósítása zökkenőmentes, reaktív és finomítható lesz.

3.8. A befektetések terén az Európai Bizottság elsődlegesen a közlekedési hálózatokat ösztönzi, amelyekre ténylegesen azért van szükség, hogy a sarkvidéki régiók elszigeteltségét meg lehessen szüntetni, és emlékeztet arra, hogy Finnország, Svédország és Norvégia északi területei a transzeurópai közlekedési hálózat részét alkotják. Világos, hogy ez a tényező döntő jelentőségű a régió világ felé történő megnyitása szempontjából.

3.9. Az Északi-sarkvidék mérete és a gyér népsűrűség különösen relevánssá teszik az új technológiák használatát. A Copernicus és a Galileo program rendkívül értékes lesz a térség számára. E tekintetben csak támogatni lehet az Európai Bizottság által ezen a területen alkalmazott megközelítést.

3.10. A jégtakaró olvadása megnyitotta az északkeleti átjárót. Gondoskodni kell a hajózás biztonságáról ezeken az új utakon. Az EGSZB csak támogathatja az Európai Bizottság által ezen a téren alkalmazott megközelítést. A sarkvidéki parti őrségek fórumának ötletét nem szabad elvetni.

3.11. A nemzetközi együttműködés sikere határozza meg a vállalt politikák eredményességét vagy kudarcát.

3.11.1. Az Európai Bizottság felsorolja a különböző jogi eszközöket és releváns fórumokat, és hangsúlyozza annak szükségességét, hogy az EU azokon határozottan legyen jelen. Emlékeztet továbbá a kétoldalú együttműködés szükségességére, éspedig nemcsak a nagyobb szereplőkkel, mint az Egyesült Államok, Oroszország és Kanada, hanem Grönlanddal és egyes ázsiai államokkal is, amelyek nagyon érdeklődnek az Északi-sarkvidék iránt.

3.12. Az Európai Bizottság kiemeli, hogy fontos az őshonos lakossággal folytatott párbeszéd. Ez a lakosság, említeni sem kell, az elsődleges érintett, és nem eshet áldozatul az olyan politikákból eredő következményeknek, amelyek – különösen a régió fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődése terén – számukra kedvezőtlenek. A civil társadalomnak tehát fontos szerepe van abban, hogy az őshonos lakosságot foglalkoztató aggályokat ténylegesen figyelembe vegyék, gazdasági és szociális téren egyaránt. Az EGSZB ezzel kapcsolatban „szószólói” szerepet játszhatna az Európai Unión belül.

3.13. Gazdasági síkon és ennek szellemében az Európai Bizottság üdvözli a halászati tevékenységekre vonatkozó nyilatkozatot, amelyet a Jeges-tenger öt parti állama írt alá, de jogosan hangsúlyozza, hogy a kérdés nem csak a parti államokat érinti.

3.14. Végül, a kutatás tárgyában az Európai Bizottság kiáll a megerősített, különösen a Transzatlanti Óceán- (és Északi-sarkvidék) Kutató Szövetség keretében folytatott tudományos együttműködés ötlete mellett, és 2020-ig el kívánja készíteni a teljes tengerfenék térképét. Ez kiemelt tudományos érdeklődésre számot tartó célkitűzés, amit csak támogatni lehet, de amelynek a tisztán tudományos ismereteket meghaladó következményei vannak mind a biztonság, mind a közlekedés vagy a gazdasági hasznosítás terén.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

ISSN 1977-0979 (elektronikus kiadás)
ISSN 1725-518X (nyomtatott kiadás)



Az Európai Unió Kiadóhivatala
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

HU