

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

C 191



Magyar nyelvű kiadás

Tájékoztatások és közlemények

55. évfolyam
2012. június 29.

Közléményszám	Tartalom	Oldal
I	<i>Állásfoglalások, ajánlások és vélemények</i>	
	VÉLEMÉNYEK	
	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság	
	480. plenáris ülés, 2012. április 25. és 26.	
2012/C 191/01	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A hetedik környezetvédelmi cselekvési program és a hatodik környezetvédelmi cselekvési program nyomon követése (feltárási vélemény)	1
2012/C 191/02	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A fenntartható termelés és fogyasztás ösztönzése az EU-ban (feltárási vélemény)	6
2012/C 191/03	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Energiatudatosságra való nevelés (feltárási vélemény)	11
2012/C 191/04	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Mozgásban a könyvkiadás (saját kezdeményezési vélemény)	18
2012/C 191/05	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Szövetkezetek és szerkezetátalakítás (saját kezdeményezési vélemény)	24

HU

Ár:
7 EUR

(folytatás a túloldalon)

III Előkészítő jogi aktusok

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

480. plenáris ülés, 2012. április 25. és 26.

2012/C 191/06	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD))	30
2012/C 191/07	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a Kohéziós Alapról és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (COM(2011) 612 final – 2011/0274 (COD))	38
2012/C 191/08	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és „a növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházás” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD))	44
2012/C 191/09	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről (COM(2011) 611 final – 2011/0273 (COD))	49
2012/C 191/10	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló, 2006. július 5-i 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek („EGTC-rendelet”) a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról (COM(2011) 610 final – 2011/0272 (COD))	53
2012/C 191/11	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre polgári és kereskedelmi ügyekben a határokon átnyúló követelésbehajtás megkönnyítése érdekében ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés létrehozásáról (COM(2011) 445 final – 2011/0204 (COD))	57
2012/C 191/12	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv az éves és összevont (konszolidált) éves beszámolók jog szerinti könyvvizsgálatáról szóló 2006/43/EK irányelv módosításáról (COM(2011) 778 final – 2011/0389 (COD)) – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a közérdeklődésre számot tartó joganyagok jog szerinti könyvvizsgálatára vonatkozó egyedi követelményekről (COM(2011) 779 final – 2011/0359 (COD))	61

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

480. PLENÁRIS ÜLÉS, 2012. ÁPRILIS 25. ÉS 26.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A hetedik környezetvédelmi cselekvési program és a hatodik környezetvédelmi cselekvési program nyomon követése (feltáró vélemény)

(2012/C 191/01)

Előadó: **Lutz RIBBE**

Az Európai Unió Tanácsának dán elnöksége 2012. január 11-én úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A hetedik környezetvédelmi cselekvési program, a hatodik környezetvédelmi cselekvési program nyomon követése (feltáró vélemény).

A munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2012. április 10-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) 129 szavazattal 2 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Az EGSZB következtetéseinek és ajánlásainak összefoglalása

1.1 Az eddigi hat környezetvédelmi cselekvési program fontos szerepet játszott az európai környezetvédelmi politika kialakításában, nem tudta viszont megakadályozni, hogy számos környezeti probléma továbbra is megoldatlan maradjon Európában. Ez mindenesetre nem a problémák okainak fel nem ismerésén vagy a megoldási lehetőségek hiányán múlt, hanem azon, hogy hiányzott a végrehajtásra vonatkozó politikai akarat.

1.2 A hatodik környezetvédelmi cselekvési program (futamidejének vége: 2012 közepe) az EU 2001. évi fenntarthatósági stratégiájának konkrét környezetvédelmi politikáját képviselte, miközben a gazdaságpolitikai pillért a lisszaboni stratégia jelentette. Az Európai Bizottság hallgatólagosan – megfelelő tanácsi határozat nélkül – hagyta, hogy a fenntarthatósági stratégia a feledés homályába vesszen. Az új politikai-stratégiai eszköznek

az Európa 2020 stratégiát tartja; azon belül a környezeti politikát az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezés révén kell koordinálni.

1.3 Az EGSZB nem tartja célszerűnek, hogy a kiemelt kezdeményezés mellett a hetedik környezetvédelmi cselekvési program formájában egy további környezetpolitikai eszközt vezessenek be, amelybe azokat a környezetpolitikai ágazatokat integrálják, amelyekkel az Európa 2020 stratégia nem foglalkozik elegendő mértékben. Nem egyértelmű, hogy egy ilyen hetedik környezetvédelmi cselekvési program hogyan kapcsolódna az Európa 2020 stratégiához és annak „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezéséhez.

1.4 Az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, hogy adjanak új lendületet a fenntarthatósági stratégiának, és ennek környezetpolitikai

végrehajtási stratégiájaként válasszák az átfogó és végrehajtás-orientált hetedik környezetvédelmi cselekvési programot, integrálják a stratégiába az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezést és annak valamennyi egyéni kezdeményezését, valamint gondoskodjanak a környezet- és gazdaságpolitikai megfontolások szoros és koordinált összehangolásáról. A nagy fontosságú Európa 2020 stratégia ennek során azt a jelentős feladatot kapná, hogy előkészítse és végrehajtsa azokat a rövid-, közép- és hosszú távú gazdasági, valamint pénzügyi politikai döntéseket, amelyekre szükség van a hosszú távú fenntartható fejlődéshez vezető úton.

2. Az EU eddigi környezetvédelmi cselekvési programjainak jelentősége

2.1 Az Európai Tanács az 1972-es párizsi csúcstalálkozón olyan intézkedések meghozatala mellett döntött, amelyek célja az életszínvonal, az életkörülmények és az életminőség javítása volt Európában. Ennek alapján 1973-ban elfogadták az akkori Európai Gazdasági Közösség **első környezetvédelmi cselekvési programját** (futamideje: 1974–1975). Ennek az első programnak a sikere abban állt, hogy bevezette az elővigyázatosság elvét. Mint ismeretes, ez a környezetszennyezés megelőzését részesíti előnyben a hatásai elleni utólagos küzdelemmel szemben.

2.2 A **második környezetvédelmi cselekvési program** (futamideje: 1977–1981) az első program céljait viszi tovább öt ún. orientációs alapelvben. Ezek a következők: a) a környezetvédelmi politika folytonossága, b) megelőzési mechanizmusok létrehozása, különösen a szennyezés, a területfejlesztés és a hulladékgazdálkodás terén, c) az élőhely védelme és ésszerű használata, d) a szárazföldi vizek és a tengerek védelme, valamint a légszennyezés és a zajhatások elleni küzdelmet szolgáló intézkedések előnyben részesítése, e) a környezeti szempontok figyelembevétele az Európai Közösség és a fejlődő országok közötti együttműködés során.

2.2.1 A második program tehát megteremtette az első, fontos alapokat a széles körű környezetvédelmi politika számára, olyan alapokat, amelyek még ma is aktuálisak, mint például a vízvédelem, a hulladékpolitika vagy a nemzetközi együttműködés.

2.3 A **harmadik környezetvédelmi cselekvési programban** (futamideje: 1982–1986) első alkalommal vették fel az európai környezetvédelmi politika célkitűzései közé a **természeti erőforrások fenntartható használatát**.

2.4 A **negyedik környezetvédelmi cselekvési programot** (futamideje: 1987–1992) a környezetvédelem európai évében, vagyis 1987-ben fogadták el. Jelentős hatással volt rá az a tény, hogy nem sokkal korábban fogadták el az „Egységes Európai Okmányt”, amely lényegesen kibővítette az Európai Közösség környezetvédelmi hatáskörét, miközben – az európai egységes piac létrehozása révén – korlátozásra kerültek a nemzeti környezetvédelmi normák és határértékek. Akkoriban rendkívül élénk vitát folytattak a környezetvédelmi politikáról, a negyedik környezetvédelmi cselekvési program futamidejének végén pedig sor került az általános fenntarthatóságról szervezett riói konferenciára.

2.4.1 A környezet állapotáról 1992-ben közzétett jelentés azonban egyértelművé tette, hogy minden eddigi erőfeszítés és

a négy környezetvédelmi cselekvési program ellenére a környezetvédelmi politika legtöbb területén romlás volt tapasztalható, illetve várható; többek között a vizek és a levegő minőségét, valamint a biodiverzitást (akkoriban még a biológiai sokféleség kifejezést használták) említették.

2.5 Részben a riói konferenciára, részben pedig a környezeti állapot többnyire kijózanító bemutatására adott válaszként 1993 elején elfogadták az **ötödik környezetvédelmi cselekvési programot**, amelynek futamideje hivatalosan 1992-től 2000-ig tartott.

2.5.1 Ebben a riói konferencia akkori vitáihoz illeszkedve célként megfogalmazták, hogy „a közösségi növekedési modellt úgy alakítják át, hogy a fenntartható és környezetkímélő fejlődés útjára lehessen lépni”. Ez a nézet semmit nem veszített politikai aktualitásából. Az ötödik környezetvédelmi cselekvési programot tekinthetjük az EU első kezdeményezésének a fenntartható fejlődés területén, amit „A fenntarthatóság felé” alcím is kifejezett.

2.5.2 Az **ötödik környezetvédelmi cselekvési programban** a következő **hét területre** vonatkozóan javasoltak **stratégiákat**:

- globális felmelegedés,
- savasodás,
- biológiai sokféleség,
- vízgazdálkodás,
- városi környezet,
- part menti övezetek és
- hulladékgazdálkodás.

Feltűnő, hogy e területek közül néhány már korábbi környezetvédelmi cselekvési programokban is szerepelt.

2.5.3 Az ötödik **környezetvédelmi cselekvési program** 1996-os felülvizsgálata során maga az Európai Bizottság is felismerte, hogy a program legnagyobb gyengesége, hogy nem tartalmaz konkrét célkitűzéseket, valamint hogy a tagállamok nem vállalnak elegendő kötelezettséget. 2000. május 24-i véleményében az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is megállapította ugyan, hogy a program számos pozitív eredménnyel járt, de hangot adott egyúttal az európai környezet minőségének további romlásával kapcsolatos aggodalmának. Véleménye szerint a környezet állapota jelenti a legfontosabb, sőt az egyedüli mércét az egymást követő környezetvédelmi cselekvési programok eredményessége és az európai környezetvédelmi politika egésze szempontjából.

2.5.4 Az ötödik környezetvédelmi cselekvési program volt a politikai-stratégiai előfutára az állam- és kormányfők által **2001-ben, Göteborgban** elfogadott **fenntarthatósági stratégiának**.

2.6 Ez a fenntarthatósági stratégia pedig a hatodik **környezetvédelmi cselekvési programban** (futamidő: 2002-től 2012. július 21-ig) fog majd környezetpolitikai, és az ún. lisszaboni stratégiában gazdaságpolitikai szempontból konkretizálódni.

2.6.1 A hatodik környezetvédelmi cselekvési programnak is volt alcíme (*A mi jövőnk, a mi választásunk*). Négy kiemelt fontosságú tematikus területet állapítottak meg az európai környezetvédelmi politikát tekintve: 1) **Az éghajlatváltozás elleni küzdelem**; 2) **A természet és a biológiai sokféleség védelme**; 3) **Környezet, egészség és életminőség**; valamint 4) **A természeti erőforrások és hulladékok fenntartható felhasználása és kezelése**.

2.6.2 Ezen túlmenően az ötödik környezetvédelmi cselekvési programhoz hasonlóan hét **tematikus stratégiát** jelentettek be és határoztak meg később, melyek a következők:

- levegőszennyezés,
- tengeri környezet,
- a hulladék megelőzése és újrahasznosítása,
- a természeti erőforrások fenntartható felhasználása,
- városi környezet,
- talajvédelem és
- a növényvédő szerek fenntartható használata.

2.6.3 Feltűnő, hogy a hatodik környezetvédelmi cselekvési programban ismét „rég” témák kerülnek szóba.

3. A környezetvédelmi politika / a fenntarthatóságról folytatott vita helyzete Európában a hatodik környezetvédelmi cselekvési program végén

3.1 Elsőként megállapítható, hogy a hatodik környezetvédelmi cselekvési program futamidejének végén is számos, már évek óta a környezetvédelmi cselekvési programok napirendjén szereplő környezetvédelmi politikai cselekvési terület nincs megfelelően kidolgozva, illetve szinte teljességgel kidolgozatlan. Csak két példát megemlítve:

- A „talajvédelem” évek óta különböző környezetvédelmi cselekvési programok tárgya, ám uniós szintű, tényleges cselekvésekre nem került sor, többek között azért, mivel a Tanácson belül nem jutottak egyetértésre a benyújtott európai bizottsági irányelvtervezetet illetően.
- A „biológiai sokféleség/biodiverzitás” téma szinte vezérfonalként szerepel a környezetvédelmi cselekvési programok történetében. 2001-ben az Európai Tanács ígéretet tett arra, hogy 2010-re megállítja a biodiverzitás csökkenését, ám még egy biodiverzitásra vonatkozó, 160 intézkedést tartalmazó cselekvési program sem tudott segíteni abban, hogy ezt a célt elérjék. 2011-ben azután következett egy új biodiverzitás-stratégia, amely immár azt az ígéretet tartalmazza, hogy az eredeti célkitűzést 10 év késéssel teljesítik.

3.2 Az EGSZB a hatodik környezetvédelmi cselekvési program részben újból kijózanító eredményeivel a 2012. január 18-i véleményében foglalkozott (NAT/528, CESE 152/2012: „A hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program – végső értékelés”). Ebben „A környezet helyzete” című új jelentésre is kitér, amely lényegében gyenge bizonyítványt állít ki az uniós környezetvédelmi politikáról.

3.3 Az EU-ban eddig nem igazán vizsgálták és megválaszolatlanul hagyták azt a kérdést, hogy számos többéves környezetvédelmi cselekvési program ellenére miért megoldatlan még mindig sok környezeti probléma. Az EGSZB számára egyértelmű, hogy az okok nem a problémák vagy megoldási lehetőségek hiányos ismeretében rejlenek, hanem jórészt a határozott cselekvési szándék hiányában. Hiányzik az ismeretek gyakorlati átültetése – részben akár a politikai döntésekkel kapcsolatban is. Ezt a környezetpolitikai szempontból szükséges cselekvések és a rövid távú gazdasági érdekek között felmerülő részbeni érdekütközések magyarázhatják, amelyekről aztán a gazdaság javára döntenek.

3.4 A hatodik környezetvédelmi cselekvési program futamidejének végén az EGSZB számára elsősorban az a megállapítás fontos, hogy az Európai Bizottság úgy tűnik, búcsút mondott a fenntarthatósági stratégiának, amelynek a hatodik környezetvédelmi cselekvési program képezte a környezetvédelmi pillérét.

3.5 Míg korábban az Európai Bizottság és a Tanács a fenntarthatósági stratégiát kiemelt stratégiaként kezelte, amelyhez többek között a lisszaboni stratégiának is igazodnia kellett volna, mára aggasztóan keveset hallani róla. Az Európai Bizottság munkaprogramjaiban már nem szerepel (még ha az Európai Tanács nem is bocsátott ki hivatalos határozatot erről). Az EGSZB ezt több alkalommal kifogásolta, és ezúttal is kritikájának ad hangot, valamint ebben a véleményében ismét világossá teszi, hogy hibásnak tartja a fenntarthatósági stratégiának az Európa 2020 stratégiába való szinte teljes mértékű beolvasztását. Ezt többször meg is indokolta, anélkül, hogy az Európai Bizottság, a Tanács vagy az Európai Parlament reagált volna rá.

3.6 Ezzel az EU politikai programtervezésének eddigi felépítése, amely a fenntarthatósági stratégia égisze alatt a három – gazdasági, környezetvédelmi és szociális – pillér összeegyeztetésére törekedett, megbomlott. Így pedig felvetődik a kérdés, hogy a jövőben vajon milyen keretben kívánja az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament a fenntarthatósági és a környezetvédelmi politikáját koordinálni.

4. Az Európa 2020 stratégia és kitekintés egy esetleges hetedik környezetvédelmi cselekvési programra

4.1 Az Európa 2020 stratégia, amelyet az Európai Bizottság a politikai tervezés és irányítás abszolút központi elemének tekint, többé-kevésbé világos választ ad legalább erre a kérdésre, vagyis arra, hogy melyek az Európai Bizottság ehhez kapcsolódó elképzelései.

4.2 Az Európa 2020 stratégia, mint ismeretes, a következő hét kiemelt kezdeményezést nevezi meg:

- *Innovatív Unió*
- *Mozgásban az ifjúság*
- *Európai digitális menetrend*
- *Erőforrás-hatékony Európa*
- *Iparpolitika a globalizáció korában*

— Új készségek és munkahelyek menetrendje

— Szegénység elleni európai platform.

4.3 Nem kérdéses, hogy az Európai Bizottság olvasatában az erőforrás-hatékony Európa „kiemelt kezdeményezés” jelenti az „új” környezetvédelmi programot. Minden bizonnyal ennek tudható be az is, hogy eddig nem készült javaslat egy új, hetedik környezetvédelmi cselekvési programra, jóllehet a hatodik program 2012 júliusában lejár.

4.4 Így aztán nem véletlen, hogy az Európai Bizottság csak akkor kezdett hozzá a hetedik környezetvédelmi cselekvési terv kidolgozásához, amikor a (Környezetvédelmi) Tanács és az Európai Parlament kritikusan rákérdezett, mi is a helyzet ezzel a tervvel.

4.5 Az Európai Bizottság a politikai és programjai tervezésének „új felépítése” keretében az Európa 2020 stratégiát választotta átfogó stratégiának, amelyet a tervek szerint a hét kiemelt kezdeményezésen keresztül kellene végrehajtani, a környezeti politikával pedig az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményen belül kell foglalkozni.

4.6 Mára azonban egyre inkább világossá vált, hogy

— egyrészt a fenntarthatósági stratégia által eddig lefedett bizonyos átfogó ágazatokkal (olyan témákkal például, mint a globálisan igazságos elosztás és a generációk közötti igazságosság) az Európa 2020 stratégia nem fog kielégítően foglalkozni,

— másrészt pedig, hogy bizonyos környezetpolitikai területek nem szerepelnek az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezésben.

4.7 Így az „Erőforrás-hatékony Európát” tartalommal megtölteni hivatott összesen 20 egyedi kezdeményezés között számos „rég ismert” található ugyan korábbi környezetvédelmi programokból, mint például a biodiverzitásra, a vizekre és a levegő tisztán tartására vonatkozó politikák (beleértve a közlekedési politikát); de például a „környezet és az emberi egészség” témáját éppolyan kevésbé veszik figyelembe, mint a vegyi anyagokra vonatkozó politikát vagy a nanotechnológiát.

4.8 Az EGSZB ismertette véleményét mind az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezésről, mind annak menetrendjéről, és ennek során kimondottan azokra a visszaságokra hívta fel a figyelmet, amelyek a környezetvédelmi cselekvési programokat eddig jellemezték: számos jól csengő célkitűzés és ígéret, kevés konkrét intézkedés, a mutatók szinte teljes hiánya és csekély mértékű konkrét végrehajtás.

4.9 Az EGSZB többek között azt kérte az Európai Bizottságtól, hogy „a bejelentett 20 egyedi kezdeményezésben nagyon pontos leírást adjon arról, hogy

— mit ért az »erőforrás-hatékony« alatt,

— mit tart már a technológiai optimalizálások révén is elérhetőnek,

— mely ágazatokban kell a bejelentett jelentős mértékű átalakításokat elvégezni, milyen elképzelései vannak erről, és mely eszközökkel tervezi elérni azokat,

— milyen változásokat tart szükségesnek a termelők és fogyasztók magatartásában, és ezek hogyan gyorsíthatók fel.”⁽¹⁾

Az Európai Bizottság azonban nem tett eleget ennek a kérésnek, és újból inkább homályos és nem kötelező erejű kijelentésekbe bocsátkozott.

4.10 Megerősítést nyer tehát az EGSZB azon elképzelése, amely szerint az Európai Bizottság eddig választott megközelítése nem felel meg elegendő mértékben valamennyi környezetpolitikai követelménynek, főleg azonban a fenntarthatósághoz kapcsolódó követelményeknek. Milyen teljesítményt várunk ezután a hetedik környezetvédelmi cselekvési programtól?

4.11 Elmúltak már azok az idők, amikor környezetvédelmi cselekvési programokra volt szükség ahhoz, hogy kitaláljuk és leírjuk, minek is kell történnie. Európában az illetékesek igenis jól tudják, hogy mit kellene tenni. Nagyon kevés olyan új terület van, ahol új elképzeléseket kellene kidolgozni – ilyennek tekinthető például a nanotechnológia. Ehhez azonban nincs szükség külön környezeti cselekvési programra.

4.12 Európában elsősorban az hiányzik, hogy a felismeréseket meg is valósítsák. Rendkívül magas a végrehajtási deficit, amelyhez minden szint (EU, tagállamok, régiók, települések és polgárok) hozzájárul. Az EGSZB itt egyértelművé kívánja tenni: bármilyen jó programokat dolgoz is ki és bármennyire fontos bejelentéseket is tesz az Európai Bizottság, a végrehajtásért döntően a tagállami szervek a felelősek.

4.13 Az EGSZB számára nem jelent alternatívát az, ha egyszerűen bevezetnek egy hetedik környezetvédelmi cselekvési programot annak érdekében, hogy az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezés által le nem fedett környezetpolitikai területeket „be lehessen sorolni valahova”. Homályos marad, hogy egy ilyen hetedik környezetvédelmi cselekvési program hogyan kapcsolódik a) a kiemelt kezdeményezéshez és b) az Európa 2020 stratégiához.

4.14 Az EGSZB ennek ellenére nyitott egy hetedik környezetvédelmi cselekvési programmal szemben. Egyértelműnek kellene azonban lennie, hogy 1) mit kívánunk elérni e programmal, 2) miképp biztosítható, hogy az új program az elődeinél sikerebb legyen, továbbá – amit nagyon fontos tisztázni – 3) mely felsőbb politikai ágazatot kellene szolgálnia.

4.15 Az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, hogy adjanak új lendületet a fenntarthatósági stratégiának, és ennek környezetpolitikai végrehajtási stratégiájaként válasszák az átfogó és végrehajtás-orientált hetedik környezetvédelmi cselekvési programot, integrálják a stratégiába az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezést és annak valamennyi egyéni kezdeményezését, valamint gondoskodjanak a környezet- és gazdaságpolitikai megfontolások szoros és koordinált összehangolásáról. A nagy fontosságú Európa 2020 stratégia ennek során azt a jelentős feladatot kapná, hogy előkészítse és végrehajtsa azokat a rövid-, közép- és hosszú távú gazdasági, valamint pénzügyi politikai döntéseket, amelyekre szükség van a hosszú távú fenntartható fejlődéshez vezető úton.

⁽¹⁾ Lásd: HL C 376., 2011.12.22., 97. o., 1.2. pont.

4.16 Egy ilyen hetedik környezetvédelmi cselekvési programnak az EGSZB szerint arra kellene helyeznie a hangsúlyt, hogy a gyakran már évek óta nyitott területeken abszolút kötelező végrehajtási határozatokat hozzon.

4.17 Kérdéses, hogy Európa kész-e és képes-e erre. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a politikusok újra meg újra ambiciózus célokat vázolnak és kezdeményezéseket követelnek. De ha – például az Európai Bizottság – előterjeszt ilyen kezdeményezéseket, ugyanezek a politikusok találhatnak indokokat arra, hogy miért nem lehet azokat elfogadni vagy végrehajtani. Hasonló példákból hosszú listát állíthatnánk össze. Függetlenül attól, hogy az energia-hatékonysági irányelv Tanácson belüli blokkolásáról vagy egy korábbi (a fenntarthatósági stratégiából származó) ígéretnek – nevezetesen, hogy elkészítik a környezeti szempontból káros támogatások listáját, majd törlik ezeket a támogatásokat – a be nem tartásáról van szó: a szavak és tettek között űr tátong, amelynek áthidalása az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament feladata.

Kelt Brüsszelben, 2011. április 25-én.

*az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke*

Staffan NILSSON

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A fenntartható termelés és fogyasztás
ösztönzése az EU-ban (feltáró vélemény)**

(2012/C 191/02)

Előadó: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

2012. január 11-én az Európai Unió dán elnöksége úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A fenntartható termelés és fogyasztás ösztönzése az EU-ban

(feltáró vélemény).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2012. április 10-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 26-i ülésnapon) 124 szavazattal 8 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A dán elnökség felkérésének megfelelően az EGSZB áttekintette a fenntartható termelési és fogyasztási módzatokra való áttéréshez szükséges eszközöket és intézkedéseket. Üdvözölve az európai intézmények erőfeszítéseit és az ezen intézményeket jellemző tudatosságot, az EGSZB ezzel összefüggésben és a méltányos áttérés biztosításának érdekében a gazdasági modell megújított közös jövőképének a kidolgozását ajánlja, a szervezett civil társadalom valamennyi képviselőjének egy szakosított konzultációs fórumba történő bevonásával, hogy meghatározzák a célkitűzéseket és a célpontokat, valamint hogy egy naprakész nyomkövetési folyamatot dolgozzanak ki.

1.2 Előnyként jelentkezik majd:

— a fenntartható fogyasztást és termelést szolgáló politikáknak Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve⁽¹⁾ végrehajtásával való szoros integrálása; a tagállamok bátorítása arra, hogy az ütemterv és az európai szemeszter révén megvalósítsák e politikákat,

— egy sor átfogó végrehajtási és ösztönző eszköz alkalmazása, többek között a nem fenntartható termékek fokozatos megszüntetése, egy méltányosabb fiskális politika kidolgozása, a környezetbarát közbeszerzések ösztönzése, azoknak a támogatásoknak a fokozatos felszámolása, amelyek nem veszik figyelembe a környezetre gyakorolt káros hatásokat, a kutatás és az öko-innováció támogatása, a környezeti költségek internalizálása, a piacon alapuló más ösztönző intézkedések megújítása, valamint a fogyasztók és a munkavállalók átmeneti folyamatban való aktív közreműködésének a bátorítása.

1.3 A pénzügyi rendszert is ösztönözni kell arra⁽²⁾, hogy a fenntartható termeléssel és fogyasztással jellemezhető gazdaságot szolgálja, mégpedig a legjelentősebb ökológiai lábnyommal rendelkező olyan területekre összpontosítva, mint például az agrár-élelmiszeripar, a mezőgazdaság, a lakhatás, az infrastruktúrák és a közlekedés.

1.4 Ezen túlmenően meg kellene haladni az energiának és az üvegházhatású gázok kibocsátásának szigorúan vett területét, hogy más forrásokat és környezeti hatásokat is meg lehessen vizsgálni, mint például a vízgazdálkodást, a vízkészletek védelmét, a földhasználatot vagy a légszennyezést, valamint hogy figyelembe lehessen venni a termékek globális környezeti hatását is.

1.5 A gyártási folyamatok és a termékek javításának támogatásával lehetőség nyílik arra, hogy olyan termékeket és szolgáltatásokat nyújtsanak a fogyasztóknak és a felhasználóknak, amelyeket utóbbiak egy magatartás- vagy szemléletváltás után készek elfogadni.

1.6 Végezetül a fenntartható fogyasztási és életviteli modellek ösztönzése érdekében a fogyasztói és a méltányos kereskedelemben részes termelői szervezetek szerepének megerősítésével ösztönözni és védeni kell a „ragadozó” szemléletű fogyasztásnak alternatívát nyújtó kezdeményezéseket, és támogatni kell a legjobb gyakorlatokat.

⁽²⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „A pénzügyi szolgáltatások szabályozása a fenntartható növekedésért”, előadó: Edgardo Maria Iozia, HL C 107., 2011.4.6., 21. o., és az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „A gazdaságpolitikai koordináció erősítése a stabilitás, a növekedés és a munkahelyteremtés érdekében – az európai uniós gazdasági irányítás megszilárdításának eszközei”, előadó: Stefano Palmieri, HL C 107., 2011.4.6., 7. o.

⁽¹⁾ COM(2011) 571 final.

2. Bevezető

2.1 2011 decemberében, a válságból kivezető út megtalálása, a gazdaság fellendítése, egyúttal az éghajlattal kapcsolatos uniós vállalások teljesítése érdekében, a dán kormány felkérte az EGSZB-t, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt a fenntartható fogyasztás és termelés ösztönzése tárgyában. Hivatkozva Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemtervére, valamint e dokumentumnak a fenntartható fogyasztás és termelés tekintetében megfogalmazott iránymutatásaira⁽³⁾, a dán kormány azoknak az eszközöknek a kiértékelésére kéri fel az EGSZB-t, amelyek biztosítják, hogy az európai gazdaság az EU-n belüli fenntartható fogyasztás és termelés irányába változzon.

2.2 A gazdasági fejlődés mindeddig „az ember, mint a természet ura és birtokosa” alapvető paradigma alapján a nem megújuló energiákra és forrásokra épült. A javak és szolgáltatások előállítását még a költségek externalizálása jellemzi, amely költségeknek a nem megújuló természeti forrásokra és az üvegházhatású gázok és szennyezőanyagok környezetbe való kibocsátására kivetett díjakba kellene beépülniük. A piacgazdaságokban elő kellene írni e költségek internalizálását a gazdasági szereplők számára, mégpedig lehetőség szerint általánosan alkalmazandó jogi normák révén.

2.3 A fenntartható fogyasztás és termelés – vagyis az olyan szolgáltatások és termékek igénybevétele, melyek a természeti források kisebb mértékű kiaknázása mellett nagyobb értéket nyújtanak – a súlypontját jelentik azoknak a stratégiáknak, amelyek növelni kívánják a források hatékonyságát és ösztönözni kívánják a környezetbarát gazdaságot. 2008-ban az Európai Bizottság elfogadta a fenntartható fogyasztásra és termelésre vonatkozó első cselekvési tervét, amely egy sor, a fenntartható termelést és fogyasztást ösztönző politikát tartalmaz⁽⁴⁾. Figyelembe véve ezeket az iránymutatásokat, az Európai Bizottság jelenleg felülvizsgálja a fenntartható fogyasztásra és termelésre vonatkozó 2012-es politikáit.

3. Fenntartható fogyasztás és termelés: a szükséges politikák és eszközök

3.1 A gazdasági modell megújított közös jövőképekének kidolgozása

3.1.1 Annak az egyik oka, hogy a fenntartható fogyasztással és termeléssel kapcsolatos politikáknak napjainkban csak korlátozott hatása van, abban rejlik, hogy bár a fenntarthatóság koncepciója ténylegesen részét képezi az Európa 2020 stratégiának, a politikák gyakorlati alkalmazása során gyakran háttérbe szorul. A jelenlegi gazdasági modellben a fő célkitűzés a növekedés megvalósítása és a fogyasztás bátorítása, a globális teljesítményeket pedig a GDP alapján értékelik. A fenntartható fogyasztás és termelés felé való átmenet szükségessé tenné az önellátó gazdasági modelltől szóló nyílt és átlátható vitát, a modell eredményeit pedig a „GDP-t meghaladó” mutatók alapján kellene értékelni, mérve az ökológiai lábnyomot, az emberi és szociális jólétet és a prosperitást. Korábbi véleményeiben az EGSZB együttműködést javasolt az Európai Bizottságnak

egy fenntartható fogyasztásról szóló fórum létrehozása érdekében, melynek keretén belül tanulmányozni lehetne a fenntartható gazdaságot alátámasztó értékeket, és azokat a körülményeket, amelyek gátolják a polgárokat abban, hogy a fenntartható fogyasztási modelleket válasszák, valamint a gyenge ökológiai hatású életmódok terén felgyűlt tapasztalatokat⁽⁵⁾.

3.2 A célkitűzések megfogalmazása és a nyomonkövetési folyamat kidolgozása

3.2.1 Számos politikaterület érintett. Annak érdekében, hogy nyomon lehessen követni a fenntartható fogyasztás és termelés ezen célkitűzései megvalósításában elért haladást, valamint hogy értékelni lehessen a jelenlegi helyzetet, ki kellene dolgozni a termelés és fogyasztás környezeti hatásait tükröző megbízható adatok bázisát, hogy mérni lehessen a politikai eszközök hatékonyságát, hogy tovább lehessen fejleszteni a stratégiákat és a célkitűzéseket, módosítani lehessen a prioritásokat és ki lehessen dolgozni egy nyomonkövetési folyamatot.

3.3 A civil társadalom bevonása

3.3.1 A környezetbarát és fenntartható gazdaságra való sikeres áttérés biztosítása érdekében alapvető a civil társadalom globális, nemzeti és helyi szintű bevonása. Csak úgy lehet sikeres az áttérés, ha a vállalatok, a fogyasztók és a munkavállalók lehetőségként és kíváncsian célkitűzésként tekintenek a fenntartható fogyasztásra és termelésre. A párbeszéd és a demokratikus részvétel megfelelő rendszereit valamennyi szinten ki kellene építeni⁽⁶⁾.

3.3.2 Ezzel összefüggésben véget kellene vetni az ipari beruházások, az európai vállalatok versenyképessége és a fogyasztók vásárlóereje szembeállításának. A fogyasztók elvárásainak szintjét emelve ösztönözhető a legbiztosabb módon az európai belső piac, előtérbe állítva az európai kutatás eredményeit és teljesítve a környezet megőrzésének célkitűzéseit. Ez a beruházások Európában való tartását is szükségessé teszi.

3.4 A források kiaknázása során szorosan integrálni kell a fenntartható fogyasztás és termelés politikáit és „Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemtervét”

3.4.1 Kiemelt kezdeményezésével és „Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve” című dokumentumával⁽⁷⁾ az Európai Bizottság elsőrendű kérdéssé tette az európai gazdaságok számára a források hatékony kiaknázásának ösztönzését. Az ütemterv végrehajtása része az Európa 2020 stratégiának

⁽³⁾ COM(2011) 571 final, 6–7. o.

⁽⁴⁾ COM(2008) 397 final.

⁽⁵⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „Fenntartható gazdaság létrehozása fogyasztási modellünk megváltoztatásával”, előadó: Anna Maria Darmanin – HL C 44., 2012.2.11., 57. o.; és az EGSZB véleménye a következő tárgyban (még nem jelent meg a Hivatalos Lapban): „A GDP-n innen és túl – a civil társadalom bevonása a kiegészítő mutatók kidolgozásának folyamatába (saját kezdeményezésű vélemény), előadó: Stefano Palmieri.

⁽⁶⁾ HL C 44., 2012.2.11., 57. o.

⁽⁷⁾ COM(2011) 571 final, valamint az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve”, előadó: Siobhán Egan (még nem jelent meg a Hivatalos Lapban).

és az európai szemeszternek. Az EGSZB azt ajánlja, hogy a fenntartható fogyasztás és termelés cselekvési tervének felülvizsgálatát szorosan kössék össze az ütemterv végrehajtásával és a hetedik környezetvédelmi cselekvési tervvel⁽⁸⁾, annak érdekében, hogy a források hatékony kiaknázásának és az európai szemeszter nyomkövetési keretének tulajdonított megnövekedett politikai jelentőség hasznára válhasson a fenntartható fogyasztás és termelés politikáinak. A fenntartható fogyasztás és termelés bizonyos mutatóinak a hatékony forrásfelhasználás mutatóihoz való hozzáadása alapot teremthet a fenntartható fogyasztás és termelés célkitűzéseire és nyomkövetési rendszereihez.

3.5 A tagállamok ösztönzése

3.5.1 A fenntartható fogyasztás és termelés korábbiakban ismertetett célkitűzései hozzájárulhatnak az e területre vonatkozó tagállami politikák fejlődéséhez. A tagállamok előnyére válna, ha integrálnák a fenntartható fogyasztásra és termelésre vonatkozó politikákat az ütemterv végrehajtásába és az európai szemeszter által biztosított nyomkövetési folyamatba.

3.6 A fenntartható fogyasztásra és termelésre vonatkozó politika széles eszköztárának alkalmazása

3.6.1 Tekintettel a fenntartható fogyasztást és termelést szolgáló politikák átfogó jellegére, valamint a számos szempont, amelyeket figyelembe kell venni annak érdekében, hogy a termelési és fogyasztási módok a fenntarthatóság irányába fejlődjenek, a politikai eszközök széles körét kell bevezetni vagy alkalmazni a különböző szinteken. Aktív politikákat kell kidolgozni európai, tagállami és helyi önkormányzati szinten. Az előnyben részesített eszközöknek szabályozási és önkéntes intézkedéseket kell kombinálniuk – a nem fenntartható termékeket fokozatosan megszüntető szabályozási intézkedéseket, a méltányosabb fiskális politikát célzó eszközöket, a környezetbarát közbeszerzések ösztönzését, a környezetet károsító hatásokat figyelmen kívül hagyó támogatások fokozatos eltörlését, a kutatást és az öko-innovációt, a környezeti költségek internalizálását, más piacialapú ösztönző intézkedéseket, valamint a fogyasztók és a munkavállalók átmeneti folyamatban játszott aktív szerepét⁽⁹⁾.

3.6.2 Az Európai Bizottságnak a fenntartható fogyasztásra és termelésre vonatkozó 2008-as cselekvési terve ezen a vegyes politikai megközelítésen alapult, és ezt a felülvizsgálati eljárásban is meg kellene őrizni. Tekintettel az elérendő célkitűzésekre, az eddig megvalósult gyenge eredményekre, valamint a válságból való kilábalásra szolgáló azon lehetőségre, amit az alacsony szén-dioxid-kibocsátású és a nem megújuló forrásokat kisebb mértékben kiaknázó gazdaságra való áttérés nyújt, legalább a célok ambiciózusabb megfogalmazására és az eszközök ennek megfelelő kiigazítására kellene törekedni.

3.6.3 A fenntartható fogyasztás és termelés keretében alkalmazott eszközök nagymértékben önkéntes jellegűek és a tájé-

koztatásra épülnek (ökológiai címke, EMAS, a fogyasztóknak címzett figyelemfelkeltő kampányok stb.). A vállalatok és a fogyasztók csak kismértékben, bizonyos ágazatokra és társadalmi csoportokra korlátozva alkalmazzák ezeket. Ezt az utat követve nem lesz könnyű elérni azt, hogy szélesebb körben használják ezeket az eszközöket. A nem fenntartható termékek és modellek fokozatos felszámolása érdekében elengedhetetlen a szabályozási eszközök alkalmazása.

3.7 A jelentősebb ökológiai lábnyommal rendelkező területek előtérbe helyezése

3.7.1 A legtöbb környezetre káros hatás az élelmiszerek és italok fogyasztásához, a lakhatáshoz, az infrastruktúrákhoz, a mobilitáshoz, valamint az energia- és az ipari termeléshez kapcsolódik. A fenntartható fogyasztásra és termelésre vonatkozó jövőbeli politikáknak tehát mindezekre a területekre kell összpontosítaniuk. Tekintettel arra, hogy az élelmiszer- és ital-fogyasztás jelentős környezeti hatása erőteljesen kapcsolódik az agrárágazathoz, az idevágó politikáknak szorosan össze kell fonódniuk a fenntartható mezőgazdaságot támogató politikákkal.

3.7.2 A fenntartható mezőgazdaság előfeltételei a természetes inputanyagok ésszerű felhasználása, a biogazdaságok támogatása, illetve az, hogy az élelmiszeripar egészséges, nem szennyezett élelmiszereket szállítson a köztes és a végső fogyasztóknak. Az EGSZB a fenntartható mezőgazdaság kulcsát a mennyiségileg elegendő, magas minőségű, regionálisan differenciált, átfogó és környezetbarát élelmiszertermelésben látja, amely óvja és gondozza a vidéki környezetet, megőrzi a sokféleséget és a termékek egyedi jellegét, valamint támogatja a sokrétű és nagy fajgazdagságú európai kultúrtájakat és vidéki területeket⁽¹⁰⁾.

3.8 A szigorúan vett energetika és az üvegházhatást okozó gázkibocsátás területén túllépve az egyéb erőforrások és környezeti hatások figyelembevétele

3.8.1 Az elmúlt években a fenntartható fogyasztást és termelést támogató politikák keretében kiemelt figyelmet kaptak az energiafogyasztással és az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásával kapcsolatos kérdések. Holott nem szabad megfeledkezni arról, hogy a termelés és a fogyasztás milyen egyéb következményekkel is jár, például a vízgazdálkodás, a vízminőség, a talajok elváltozásai vagy a légszennyezés területén. A fenntartható fogyasztásra és termelésre vonatkozó jövőbeli politikáknak tehát politikai eszközeik alkalmazását ki kell terjeszteniük az elektromos áramon kívüli egyéb erőforrások fogyasztására is, és szem előtt kell tartaniuk a globális környezeti hatásokat.

3.9 A termelési folyamatok és a termékminőség javítása

3.9.1 Ahhoz, hogy termékeik környezeti teljesítményének javítására tudjuk ösztönözni a gyártókat a termékek teljes életciklusa során, a kiterjesztett gyártói felelősség elvét – mely bizonyos jogalkotási aktusokban már megjelenik – általános elvként el kellene ismerni, hogy ez alkossa a vállalkozások jogi felelősségvállalásának alapját.

⁽⁸⁾ Az EGSZB véleménye a hetedik környezetvédelmi cselekvési programról és a hatodik környezetvédelmi cselekvési program nyomkövetéséről, előadó: Lutz Ribbe, (Lásd e Hivatalos Lap 10. oldalát).

⁽⁹⁾ Lásd még az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Az EGSZB álláspontja a fenntartható fejlődés témájában tartandó ENSZ-konferencia (Rio+20) előkészítéséről”, előadó: Hans-Joachim Wilms, HL C 143., 2012.5.22, o. 39.

⁽¹⁰⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „Rio+20: a zöld gazdaság és a jobb irányítás felé vezető út”, előadó: Hans-Joachim Wilms, HL C 376., 2011.12.22., 102–109. o.

3.9.2 Fontos támogatni a fenntartható termékek felé való elmozdulást elősegítő, kétsíkú megközelítést. Támogatni kell a környezetkímélő termékekre és azok fejlesztésére irányuló kutatásokat, részben a kutatásokra szánt állami finanszírozási forrásokból, részben pedig az innovációt támogató, megfelelő ösztönző intézkedések révén. Másrésztől szabályozási eszközök – például a környezetbarát tervezésről szóló irányelv – alkalmazása révén fokozatosan ki kell küszöbölni a nem fenntartható termékeket. E cél érdekében ki kell terjeszteni az irányelv hatókörét, és fel kell gyorsítani végrehajtását.

3.9.3 Létfontosságú, hogy ügyeljünk az átláthatóságra a termékek és szolgáltatások környezeti teljesítményének vonatkozásában, ha azt akarjuk, hogy a vállalkozások és a fogyasztók is tovább tudjanak fejlődni a fenntarthatóság felé. Az Európai Bizottságnak a fenntartható fogyasztásra és termelésre vonatkozó politikákról folytatott konzultáció keretében tett javaslata, amely szerint e cél megvalósításának eszköze lehetne a termékek ökológiai lábnyomának meghatározására kidolgozott módszer alkalmazása, adekvát megközelítésnek tűnik. Ugyanakkor ezt a módszert egyéb eszközökkel is ki kell egészíteni (például GDP-n túlmutató szociális kritériumokkal), amelyek javítják a fenntarthatóságra vonatkozó információk áramlását az ellátási lánc teljes hosszában.

3.9.4 Támogatni kell az új kereskedelmi modelleket, hogy a jelenleg előtérbe helyezett termékgérgalomb helyett a hangsúly az érték- és jólétermelésre helyeződjön át, például a javak megvásárlása helyett a lízingelésüket részesítve előnyben, és támogatva az autómegosztási programokat és olyan logisztikai koncepciókat, amelyek a vállalkozások közötti együttműködés révén csökkentik a kamionok „üresjáratát”.

3.10 A fenntartható fogyasztási modellek és életstílusok támogatása

3.10.1 A fogyasztói szokások megváltoztatásának nagyobb figyelmet kell szentelni, mint a múltban tettük. Az a feladat, hogy a fogyasztást és a kedvezőtlen környezeti hatásokat fokozatosan szétválasszuk egymástól. Ki kell alakítani a politikai eszközök megfelelő kombinációját, amely képes előmozdítani a fenntartható fogyasztói magatartást, és amely figyelembe veszi az erőforrások megújulási ciklusainak a hosszát, valamint korlátait, továbbá az európai belső piac globális hatását (import és export).

3.10.2 A fenntartható fogyasztást és termelést támogató politikáknak figyelembe kell venniük, hogy a fogyasztók fenntartható választásainak lehetőségéhez a piacnak elérhető árú, fenntartható termékeket és szolgáltatásokat, világos és megbízható fogyasztói tájékoztatást, illetve megfelelő gazdasági ösztönzőket kell kínálnia. Különösen fontos lenne határozottan fellépni a fogyasztók tájékoztatásának javítása, illetve a zavaros információk és az ún. „zöldrefestési” gyakorlatok kiszűrése érdekében.

3.10.3 Az elfogadott intézkedéseknek **meg kell erősíteniük a fogyasztói szervezetek szerepét a változás aktív elősegítésében**, és támogatniuk kell a párbeszédet a fenntartható életstílusokról a civil társadalom szintjén, megfelelő *vitaplatformok létrehozása* révén, ahol ütköztetni lehet a kérdérről vallott álláspontokat, és ki lehet cserélni a tapasztalatokat és bevált gyakorlatokat.

3.10.4 A fenntartható életstílusra történő áttérés egyúttal a megfelelő állami infrastruktúrákba való beruházásokat is igényel: a személygépjármű alternatíváját jelentő tömegközlekedés ösztönzésének előfeltétele a korszerű tömegközlekedési rendszer megléte, a fenntartható közlekedéshez villamosenergia- és bioüzemanyag-infrastruktúrára van szükség, a körkörös anyag-gazdálkodáshoz pedig hatékony visszavételi rendszereket és hulladékgyűjtő telepeket kell biztosítani az életciklusuk végéhez érkezett termékek számára.

3.10.5 Az EGSZB már több alkalommal hangsúlyozta, hogy az oktatási programoknak nagy szerepük van a valóban fenntartható magatartásformák kialakításában. Az EGSZB most megismétli, hogy e programoknak nem csak az iskolákat és az ifjúságot kell megcélozniuk, melyek természetesen igen fontosak, hanem életkortól és társadalmi helyzettől függetlenül minden polgárhoz kell szólítani, kiemelt figyelmet fordítva az ökológiai veszélyekkel és károkkal szemben felhalmozódott egyenlőtlenségeknek.

3.10.6 A szállítók, kiskereskedők és az ellátási lánc egyéb szereplői a globális termeléssel, logisztikával stb. kapcsolatos követelményeik révén jelentős befolyással vannak a fenntartható fogyasztói döntésekre. Az Európai Bizottság a múltban is együtt munkálkodott a legjelentősebb európai kiskereskedőkkel egy kereskedelmi fórum-kerekasztal keretében. Ezt a stratégiát ki lehetne terjeszteni más szállítókra, logisztikai szereplőkre stb.

3.10.7 A zöld közbeszerzések fontos hajtóerejét képezik a fenntartható termékpiacon fejlődésének. Helyénvaló volna közelebről megvizsgálni, hogyan lehet növelni a zöld közbeszerzésekkel kapcsolatos politikák hatékonyságát.

3.11 Gazdasági ösztönző intézkedések bevezetése az adópolitika keretében

3.11.1 A fenntartható fogyasztást és termelést előmozdító, eddig felsorolt intézkedéseket megerősítheti, ha a vállalkozásokat és a fogyasztókat gazdasági ösztönző intézkedések is bátorítják a fenntartható magatartásformák elsajátítására, amelyek – mint köztudott –, nem csak a piaci árszintekben valósulhatnak meg. A fenntartható fogyasztásra és termelésre irányuló politikáknak tehát az adórendszer környezetbaráttá tételével kell párosulniuk, ami olyan gazdasági ösztönzőkben mutatkozhat meg, melyek célja az áttérés erőfeszítéseinek méltányos elosztása a nagyvállalatok és a kkv-k, a polgárok, a vállalkozások és a fogyasztók között, a környezetre káros támogatások fokozatos megszüntetésével párhuzamosan. Ezek az erőfeszítések ugyanakkor hiábavalóak lesznek, ha az európai szociális modell finanszírozásának feláldozása árán történnek, miközben semmi garancia nincsen arra, hogy a nem megújuló erőforrások megadóztatásának rendszeréből származó bevételeket a szociális védelem finanszírozására fordítják. Ez kockázatos, költséges és haszontalan lépés volna. Az adózási politika mindenestre tagállami jogkör, márpedig a fenntarthatóság és a működőképesség jegyében nem szabad növelni a fiskális versenyt a tagállamok között.

3.12 A méltányos átmenet biztosítása

3.12.1 A zöld gazdaságra való áttérés akkor lehet fenntartható, ha sikerül ún. „zöld” munkahelyeket teremteni és

„kizöldítenie” a foglalkoztatást a környezetbarátabb gyártási folyamatok révén, ahogy az a megújuló energiatermelésben, a fenntartható közlekedésben, vagy az energiahatékony lakhatási projektek esetében megvalósult. Ugyanakkor a fenti átállás valóban előnyös kiaknázása érdekében fontos, hogy aktív politikai intézkedések szülessenek, amelyek a társadalmi párbeszédre alapulnak, és figyelembe veszik a szociális aspektusokat, tisztességes és kiváló minőségű munkahelyek teremtését tartva

szem előtt a munkavállalók számára (bérek, munkakörülmények és fejlődési perspektívák). Aktívan fejleszteni kell a zöld gazdasági tevékenységeket és piacokat, ösztönözve a hozzájuk kapcsolódó szakmai kompetenciák kialakulását, megfelelő támogatási politika, illetve a szakképzést és a szakmai irányváltást elősegítő intézkedések elfogadása révén ⁽¹¹⁾, amelyek elősegítik a nők és férfiak közötti egyenlőséget és azt, hogy egyformán részt vehessenek ebben az átállásban.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 26-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Az. EGSZB véleménye a következő tárgyban: „Fenntartható, környezetbarát munkahelyek támogatása az EU éghajlat-változási és energiasomagjához”, előadó: Edgardo Maria Iozia, HL C 44., 2011.2.11., 110. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Energiatudatosságra való nevelés (feltáró vélemény)

(2012/C 191/03)

Előadó: **Edgardo Maria IOZIA**

2012. január 11-én az Európai Unió Tanácsának dán elnöksége úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Energiatudatosságra való nevelés

(feltáró vélemény).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2012. április 11-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 24–25-én tartott 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) egyhangúlag elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Connie Hedegaard éghajlat-politikai biztos kijelentette: „a globális fejlődés kihívásai csak akkor küzdhetők le, ha a világ gazdasági hatalmai újragondolják fejlődési modelljeiket”.

1.2 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) tisztában van az energiatudatosságra való nevelés stratégiai szerepével. Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttéréshez – amelyet az Európai Bizottság 2050-ig terjedő időszakra vonatkozó ütemterve is tartalmaz – a magatartásformák jelentős megváltoztatására van szükség. Az Európai Unió célkitűzéseinek – és különösen az energiafogyasztás 2020-ig legalább 20 %-kal történő csökkentésére vonatkozó középtávú célkitűzésnek – a megvalósításához elengedhetetlen a civil társadalom bevonása.

1.3 Az energiatudatosságra való nevelés legfőbb célkitűzései az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez, valamint az ember és a környezet közötti harmónia helyreállításához kapcsolódnak. A mi felelősségünk, hogy előretekintsünk, valamint megértjük és felmérjük a jövő társadalmának szükségleteit. Rendkívül fontos és meghatározó időszakot élünk, amikor az Európai Unió, a nemzeti kormányok, a helyi önkormányzatok, az iskolák, az egyetemek, a kutatási központok, a vállalkozások, a gyárak, a bankok, a szakszervezetek, a civil szervezetek és a média egy átfogó, és különböző szinteken megvalósuló megközelítés részei.

1.4 Az energiatudatosságra való nevelés modelljeinek és eszközeinek kidolgozása terén rendkívül fontosak a civil szervezetek által felhalmozott közvetlen tapasztalatok. Az egyesületek változatos világán belül a szakmai szervezetek jelenléte, valamint az oktatás különböző szintjein tevékenykedő oktatók közötti eszmecsere különösen lendületessé teszi az energiatudatosságra való nevelést. A legjobb gyakorlatok és az oktatási tapasztalatok elegyítése képezi a minőségi eredmények elérésének kulcsát.

1.5 Az EGSZB fontosnak tartja az innovatív nevelési, oktatási és képzési módszerek kidolgozását, hogy azokat később

meglévő és bevált módszerekkel elegyítsék. Az információs és kommunikációs technológiák ezen a téren alapvető szerepet játszanak.

1.6 Az EGSZB támogatja a stratégiai energiatechnológiai terv új, energiatudatosságra való nevelési és képzési kezdeményezését, amely egyesíti a tudományos világ, a kutatóintézetek és az ipar szervezeteit. A köz- és a magánszférának a – különösen a kutatás és az innováció terén megvalósuló – együttműködése eddig is kiváló eredményekkel szolgált, ezért azt a jövőben is fenn kell tartani. Az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy biztosítson kellő támogatást e kezdeményezések számára.

1.7 Az energiatudatosságra való nevelés hozzájárulhat a szegénységgel és az energiaszegénységgel kapcsolatos problémák megoldásához. Minden polgárnak joga kellene, hogy legyen ahhoz, hogy megfizethető áron használhassa az energiát.

1.8 Az Európai Uniónak kellőképpen figyelembe kell vennie az energiatudatosságra való nevelés elsődlegességét és arra a következő többéves pénzügyi kereten belül megfelelő forrásokat kell biztosítania.

1.9 Az EGSZB e véleményében a korábbiaknál is fontosabbnak tartja az EDEN (Kiemelt európai úti célok) programnak, valamint az energia- és környezetvédelmi oktatással foglalkozó, helyi, nemzeti, európai és nemzetközi szinten ebben az ágazatban meglévő kezdeményezéseken alapuló, a nemzeti fórumok európai hálózatának fenntartását.

2. Bevezetés

2.1 Az oktatás a magatartásformák változásának egyik legfőbb mozgatórugója. E vélemény hangsúlyozza az oktatás e folyamatban betöltött alapvető szerepét, és nyomatékosítja azt a koncepciót, amely szerint „a legjobb energia a fel nem használt energia” ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ HL C 77, 2009.3.31., 54-59. o.

2.2 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság az energiaügyi biztos felkérésére 2009-ben már kidolgozott egy feltáró véleményt a következő témában: *Oktatási és képzési szükségletek egy szén-dioxid-mentes energiaellátású társadalomban* ⁽²⁾. Az EGSZB ma megismétli az akkor megfogalmazott ajánlásait, az azóta bekövetkezett fejlemények fényében pedig újabb megfontolásokra tesz javaslatot.

2.3 Az általunk és a jövő generációi által globális szinten megélt korszakalkotó változás egyre jelentősebb összefüggésbe helyezi a fenntartható energia témáját mind a politikai, ipari és közösségi döntések, mind egyéni döntéseink terén. Az átmenetnek ez az időszaka – amely szinte felér egy forradalommal – olyan rendszert fog létrehozni, amelyben teljesen megváltoznak mind szokásaink, mind gondolkodásunk. Az átmenet kezelésére rendelkezésünkre álló idő korlátozott, ezért mielőbb hosszú távú programokat és kezdeményezéseket kell útnak indítanunk.

2.4 Energia és környezet

2.4.1 Az energia mindig is az emberi élet egyik legalapvetőbb tényezője volt. Az életstílus és a városi ember fogyasztási szokásainak radikális megváltozása azonban jelentősen hozzájárult az energia iránti igény növekedéséhez. A következő évtizedekben Európának számos kihívással kell szembenéznie az energia terén, például a következőkkel:

- együttélés az éghajlatváltozás hatásaival,
- a népesség növekedése és idősödése,
- migrációk,
- az erőforrásokkal való ellátottság biztonsága,
- az importfüggőség csökkentése,
- energiahatékonyság,
- a szegénység és az energiaszegénység elleni küzdelem,
- az energiához való hozzáférés garantálása minden (magán- és ipari) fogyasztó számára,
- fenntartható mobilitás,
- természeti katasztrófák (árvizek, földrengések, szökőárak stb.),
- az erőforrások (energia, víz, nyersanyagok) szűkössége,
- az energiakérdés világszintű fokozódása,
- a megújuló energiaforrások előmozdítása,
- IKT (intelligens hálózatok stb.),

- emberi tényező (oktatás, magatartás/szokások),
- globalizáció,
- biztonság,
- versenyképesség.

2.5 Az Európai Unió prioritásai és az energiatudatosságra való nevelés

2.5.1 Az európai energiapolitika fő célkitűzései – azaz az ellátás biztonsága, a versenyképesség és a fenntarthatóság – elérése érdekében az Európai Uniónak szem előtt kell tartania ezeket a jövőbeni kihívásokat, és be kell vezetnie a szükséges változtatásokat.

2.5.2 Ezért új lendületet kell adni e folyamatnak. Minden polgárnak tisztában kell lennie az energiaügyi kérdésekkel, és azzal, hogy milyen kockázatokkal jár a megállapított célkitűzések elérésének kudarca. Az intelligens energiatudatosságra való nevelés képezi a magatartás megváltoztatásának kulcsát: a radioaktív hulladékok által kibocsátott, az emberre és a környezetre potenciálisan veszélyt jelentő ionizáló sugárzás terén például elengedhetetlen az energiatudatosságra való neveléssel összefüggő külön intézkedések kidolgozása ⁽³⁾.

3. Az energiatudatosságra való nevelés. Néhány észrevétel

3.1 Az energiatudatosságra való nevelés az egyik legfontosabb eszköze az új, fenntartható fejlődési modell létrehozásának és egy új kultúra előmozdításának. A téma átfogó jellege miatt ezenkívül integrált megközelítésre van szükség, amely felöleli a modern élet és a civil társadalom különböző aspektusait, és amely bevonja az összes ágazatot (mezőgazdaság, szolgáltatók, gyártás és építőipar) és valamennyi polgárt.

3.2 Az egész életen át tartó tanulás – vagyis az egyénnek az iskolában töltött évei alatt és azt követően folyó képzési folyamat – szükségessége még sohasem volt olyan erőteljes, mint napjainkban. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy rendszerbe kell foglalni egy olyan intelligens energiatudatosságra való nevelési programot, amely felöleli a társadalmi élet olyan különböző szintjeit, mint például a családot, az iskolát, a munkahelyet, valamint a kulturális és rekreációs intézményeket.

3.3 Az ésszerű és felelősségteljes magatartás kialakításához olyan intézkedésekre van szükség, amelyek megkönnyítik, ösztönzik és megszilárdítják a hatékonyabb energiafelhasználást. Világos, érthető, hiteles és mindenekelőtt hozzáférhető tájékoztatásra van szükség az energiafelhasználást igénylő technológiákkal kapcsolatban. Az oktatás nélkülözhetetlen alapelemként kiemelt szerepet játszik abban, hogy az energiamegtakarítással és az energiahatékonysági intézkedésekkel kapcsolatos jogszabályok általános konszenzust élvezhessenek mind az Európai Unió, mind a tagállamok szintjén.

3.4 Az energiatudatosságra való nevelésnek már óvodás és kisiskolás korban el kell kezdődnie. A gyermekek ismerik az energiához kapcsolódó témákat és igen fogékonyak az új elképzelésekre és szokásokra. A gyermekek befolyásolhatják szülei

⁽²⁾ (HL C 277., 2009.17.11., 15. o.)

⁽³⁾ HL C 218., 2011.7.23., 136. o.

és az őket körülvevő emberek nézeteit is. A mai gyerekek lesznek a holnap munkásai, alkalmazottai, tanárai, mérnökei, építészei, politikusai és vállalkozói. A döntések, amelyeket életük során hoznak majd, erőteljes hatással lesznek társadalmunk forrásainak hasznosítására.

3.5 Az energia és az éghajlatváltozás szempontjaihoz kapcsolódó témáknak szerepelniük kellene minden tagállam tantervében, az általános iskolától kezdve a középiskolán át az egyetemig, egészen a szakképesítés megszerzéséig. Alapvető fontosságú, hogy napjaink ifjúsága új szakmákat tanuljon. Az energiatudatosságra való neveléssel kialakíthatók olyan gyakorlati készségek, amelyek megfelelnek majd az energiaszektor jövőbeli követelményeinek, ezáltal rövid, közép- és hosszú távon az energiatudatosságra való nevelés megkönnyítheti a munkahelyteremtést.

3.6 Az energiapiac liberalizációja és az ezen ágazatban alkalmazott új technológiák új kihívásokat jelentenek a fogyasztók számára, akik eddig monopolhelyzetben lévő vállalatoktól vásárolták az energiát. Az energiatudatosságra való nevelésnek és az energiával kapcsolatos képzésnek többek között a következőket kellene magukban foglalniuk: „Hogyan használjuk az intelligens mérőórákat úgy, hogy azzal energiát takarítsunk meg?”, „Milyen jogai és kötelességei vannak a fogyasztóknak, amikor szerződést kötnek egy energiaszolgáltatóval?”, „Hogyan számítsuk ki saját szénlábmunkát?”, vagy mi is az „energiatanúsítvány”. A Dolceta oktatási projekt (www.dolceta.eu) által felhalmozott tapasztalatok rendkívül fontosak, és az EGSZB megőrzésüket, valamint a nagyközönség számára való láthatóvá tételüket javasolja.

3.7 Az energiatudatosságra való nevelés az iskolán kívül is folytatódik. Családjukon és barátaikon keresztül a gyermekek és fiatalok befolyásolni tudják a szélesebb körű társadalmat, felhívva ily módon a felnőttek figyelmét a helyes viselkedésformák alkalmazására. Jelentős eredmények eléréséhez rendkívül fontos az oktatással kapcsolatos tevékenységek folyamatosságának biztosítása és az oktatás minden polgár számára történő szavatolása. A képzést bővíteni és fokozni kell, hogy minél több célcsoportot elérjen a felnőttek és a szakemberek (pl. mérnökök, építészek, véleményformálók) körében. Ugyancsak szükség van az oktatók célzott továbbképzésére is.

3.8 A tanulás folyamata nagyon összetett. A folyamatban számtalan különböző szereplő vesz részt, akik közül mindenkinek megvan a maga kulcsfontosságú szerepe. Az EGSZB hangsúlyozza annak fontosságát, hogy minden referenciacsoport esetében megvizsgálják, hogy melyik a legjobb oktatási módszer, ezért a megfelelő oktatási és képzési programokat az életkor, a nem, a kulturális különbségek és az oktatási szint figyelembe vételével kell kidolgozni. Az új képzési csatornák – például közösségi hálózatok – használatát kellő körültekintéssel meg kell vizsgálni, és fejleszteni kell.

4. Az Európai Unió szerepe

4.1 Az Európai Unió által tud hozzájárulni az oktatás és képzés minőségének fejlesztéséhez, hogy ösztönzi a tagállamok közötti együttműködést, és – szükség esetén – támogatja és összefogja tevékenységüket (a Szerződés 149. és 150. cikke).

Amellett, hogy minden területen emelni kell az oktatás színvonalát, az Európai Uniónak külön figyelmet kell fordítania az energiaágazaton belüli tudás és képességek megszerzésének szükségességére. A www.energy.eu fontos hozzájárulást jelent ehhez. Európának a napenergia hasznosításán dolgozó vegyeszekre és intelligens hálózatokat tervező és létrehozó mérnökökre van szüksége – és ez még nem minden. Mindemellett európai uniós szinten el kellene kerülni a „divatból cselekvés” (bandwagon-effektus) csapdáját, amely például a bioüzemanyag-előállítás támogatása terén egyes fejlődő országokban nem kívánt hatásokkal járt (pl. a jatrofatermesztés – a sivatagban magától növekvő olajtartalmú növény – esetében néhány afrikai országban).

4.1.1 Az EGSZB alapvetően fontosnak tartja, hogy a következő többéves pénzügyi keret kidolgozásakor az Európai Bizottság az energiatudatosságra való nevelést azon európai stratégia szerves részének tekintse, amelynek célja az Európai Unió által 2020-ig, illetve 2050-ig tartó időszakra szóló célkitűzések megvalósítása az energia és az éghajlat terén.

4.2 A közigazgatási szervek szerepe

4.2.1 A szubszidiaritás elvének megfelelően az oktatás terén az egyes tagállamok kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek, vagyis teljes egészében ők felelnek saját oktatási és képzési rendszereik tartalmáért és megszervezéséért. A nemzeti kormányoknak ösztönözniük kell a társadalmi szereplők mindegyikének részvételét a prioritások meghatározásában, és az energiatudatosságra való nevelési programok kidolgozásában. Ezenkívül elő kell készíteniük az információk ellenőrzését, továbbá különböző eszközöket – például az árak összehasonlítására alkalmas és/vagy különböző naprakész, energiával kapcsolatos információkat tartalmazó weboldalak – kell biztosítaniuk a fogyasztók számára.

4.2.2 A közigazgatási szerveknek jó példát kell mutatniuk. A regionális önkormányzatoknak – a tartományi és helyi önkormányzatokkal együttesen – biztosítaniuk kell a tevékenységek hatékony összehangolását, hogy ezáltal hozzájáruljanak az energiatudatossági kultúra széles körben való elterjedéséhez. A szükséges változtatásokkal kapcsolatos tudatosságnak, az energiahatékonysági technikáknak és a megújuló energiaforrások alkalmazásának mindenhol el kell terjednie a polgárok körében. Ezért az intézményeknek a polgárokat, a vállalkozásokat és a szakmai szövetségeket célzó tájékoztató és tudatosságnövelő kampányokat is folytatniuk kell. Ebben a tekintetben az EGSZB az EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) belső programjával példát mutat, mely program segítségével magasabb szintet ért el Brüsszel régió környezetvédelmi ügynökségének tanúsítási rendszerében (IBGE „Ecodynamic Enterprise label”).

4.3 Az iskolák szerepe

4.3.1 Nézeteink és ismereteink közül sokat az iskolában töltött évek alatt sajátítunk el. Az iskolai oktatás ma egy olyan hagyományos tanulási rendszeren alapul, amelynek nemzeti szinten vannak bizonyos hiányosságai. Néhány kivételtől eltekintve nincsenek energiatudatosságra való nevelési és környezetvédelmi programok, és gyakran hiányoznak az

ezekben a témákban megfelelő képzettséggel rendelkező tanárok is. Többek között ezért a jövő iskolájának lehetőséget kell adnia az energiatakarékosággal, az energiával, a tudományokkal, a környezettel és az éghajlattal kapcsolatos ismeretek elmélyítésére, hozzájárulva ezzel ahhoz, hogy a diákokban tudatosodjon az energiahatékonyság fontossága és kialakuljanak bennük azok a szociális és elemző készségek, amelyek birtokában a jövőben ésszerűen változtathatnak szemléletmódjukon. Az energiával és a környezetvédelemmel kapcsolatos ismereteket be lehetne vonni az egész életen át tartó tanulással kapcsolatos európai referenciakeret kulcskompetenciáinak körébe. A tanárok szerepe rendkívül fontos, ezért az oktatás szintjének és témájának megfelelő oktatási és képzési anyagokra van szükségük. Minden oktatási programnak tartalmaznia kell naprakész forrásokat, a megfelelő képzési tevékenységek meghatározását és a pedagógusok támogatását. Alapvetően fontos az egyetemek szerepe, ahogyan azt a bolognai folyamat előíranyozza, melynek célkitűzései között egy, a gyorsuló világgal és a Közösség érdekeivel egyre inkább összhangban lévő didaktikai szervezet létrehozása szerepel, amely a másik oldalon képes garantálni a végzettségek jobb elismerését a teljes európai térség munkaerőpiacán.

4.4 A vállalkozások szerepe

4.4.1 Az oktatási intézmények és a vállalkozások közötti partnerség – amelyet az EGSZB már 2009-ben is támogatott ⁽⁴⁾ – alapvetően fontos szerephez jut. A szakmai ágazatokra – és különösen a kkv-kra – jellemző rugalmasságnak köszönhetően válság idején a partnerség jelentheti a munkahelyteremtés egyik legfőbb forrását, és adhat jelentős lendületet a vállalkozási kedv és a kreativitás fejlődésének. Az új technológiákra való gyors áttérés ösztönzése érdekében e partnerség szerves részét kell képeznie a kutatásnak és az innovációnak. A szakembereknek (mérnököknek, építésznek stb.) folyamatos továbbképzésben kell részesülniük, hogy megismerhessék a szakterületükhöz kapcsolódó legújabb fejlesztéseket. Ezenkívül az energiatakarékoság lehetséges módjairól szóló szemináriumokat is kellene tartani a munkahelyeken.

4.5 A bankok szerepe

4.5.1 A bankszektor jelentős gazdasági és társadalmi szerepet tölt be. A bankok az emberek mindennapi életének számos területén jelen vannak, és emellett, hogy pénzügyi közvetítők, a bizalom közvetítőinek is kellene lenniük. A megfelelő tájékoztató tevékenységekkel kísért kedvezményes finanszírozási formákon keresztül támogathatnák a környezetvédelmi és az energiatudatosságra való nevelést, és ezzel ösztönözhetnék a különböző gazdasági ágazatokban (építőipar, közlekedés stb.) a zöld beruházásokat.

4.6 A szakszervezetek szerepe

4.6.1 A munkavállalók érdekképviselői szervezetei nagyban hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az oktatás és a szakmai képzés a társadalom és a fenntartható fejlődés közös célját megvalósító eszközzé váljon. A zöld gazdaságban például szükség van olyan képzett munkaerőre, amely képes alkalmazkodni a technológiai fejlődés, a kutatás és az innováció által kiváltott változásokhoz. A szakszervezetek az egyéni magatartás szintjén is stratégiai szerepet tölthetnek be, például saját tagjaik tudatosságának

növelése által, vagy olyan akár szerződéses jellegű kezdeményezésekkel, amelyek jutalmazzák a példamutató magatartást és az energiamegtakarításokat. A vállalkozások és a munkavállalói szervezetek között ezen a téren folyó együttműködés fontos eredményekkel szolgálhat.

4.7 A civil társadalom (a nem kormányzati szervezetek) szerepe

4.7.1 A fogyasztói és a környezetvédelmi szervezetek alapvető jelentőségűek, mivel rendkívüli szerepet töltenek be a szakértelem és a tudás átadásában. Ezeket a szervezeteket minden szinten be kell vonni a fogyasztói kérdésekkel és az energiahatékonysággal kapcsolatos tudatosságnövelő tevékenységekbe: a programok kidolgozásába, azok tartalmának tervezésébe és véglegesítésébe, a tájékoztatásba, a javaslatok kidolgozásába, a terjesztésbe, valamint az eredmények értékelésébe.

4.7.2 A nem kormányzati szervezeteknek a nemzeti hatóságok természetes partnereinek kell lenniük, oktatási tevékenységüket pedig támogatni kell, mivel annak előnyei az egész társadalomra visszahatnak. Az informális oktatási programok, a tanárokkal való kapcsolattartás, a helyszíni tanulmányi látogatások, a különböző korcsoportoknak szervezett mini táborok és a számukra készített kiadványok mind olyan területek, amelyeket az energiatudatosságra való nevelésben jártas és aktív szervezetekre kell átruházni.

4.8 A média és a közösségi hálózatok szerepe

4.8.1 A pontos információ és a minden korosztály számára nyújtott tömegoktatás elterjesztésében a média értéket képvisel és stratégiai szerepet játszik. Az energiával és a környezettel kapcsolatos témák tájékoztatási programjainak mindig tudományosan megalapozott és kulturális szempontból semleges üzenetet kell hordozniuk. Kerülendő azon tömegtájékoztatási eszközök – különösen a televízió – alkalmazása, amelyek szigorú ellenőrzés nélkül jelenítik meg az információtartalmat. A környezetvédelem és az energia területét komoly érdekek övezik, amelyek – így vagy úgy – képesek befolyásolni azokat az embereket, akik nem rendelkeznek olyan kognitív és kritikai eszközökkel, amelyek birtokában tudatosan értékelhetnék a kapott információkat.

4.8.2 A közösségi hálózatok szerepe egyszerre fontos és kényes, mivel elsősorban a fiatal, érzelmi alapon könnyen befolyásolható és az ilyen jelentőségteljes témák iránt szenvedéllyel érdeklődő közönséget érik el. Az e típusú médiát használóknak igazodniuk kell egy magatartási kódexhez, és el kell fogadniuk a vonatkozásukban folytatott ellenőrzést valamint azt, hogy adott esetben módosítaniuk kell a kétes jelentéssel bíró vagy kétes tendenciákat tükröző információkat.

4.8.3 Kétségtelen, hogy a jövőben ezek az eszközök egyre fontosabbá válnak majd. (Ma többen tagjai valamilyen közösségi hálózatnak, mint ahányan az 1900-as évek elején összesen éltek a Földön ...). A rendelkezésre álló információtömeg a tájékoztatás nyelvezetét és tipológiáját is meg fogja változtatni. E változások következményei az oktatást sem kerülik el, ezért tudni kell majd mindenki számára alkalmas, „emészthető” módon, kisebb adagokba sűrítve közvetíteni az üzeneteket. http://hu.wikipedia.org/wiki/Közösségi_portálok_listája.

⁽⁴⁾ HL C 228, 2009.9.20., 9-13. o.

5. Az EGSZB prioritásai

Az EGSZB úgy véli, hogy a következő prioritásokra kell összpontosítani:

5.1 Együttélés az éghajlatváltozás hatásaival, alkalmazkodás és a megfelelő szakmai hozzáértés szükségessége. Az éghajlatváltozás léte tudományos tényekkel igazolt és világszerte széles körben elfogadott tény. Bizonyos események – például árvizek – egyre gyakrabban fordulnak elő. Túlélésünk szempontjából alapvetően fontos, hogy alkalmazkodni tudjunk ezekhez a jelenségekhez. Ezenkívül a megfelelő szakemberek hiánya komoly veszélybe sodorhatja az Európai Unió rövid, közép- és hosszú távú célkitűzéseinek elérését.

5.2 Energiahatékonyság. Az energiahatékonyság az Európa 2020 stratégia egyik központi eleme. A meglévő és az új intézkedések maradéktalan végrehajtásának együttes hatására átalakul majd mindennapi életünk, az Európai Bizottság szerint pedig háztartásonként évente akár 1 000 EUR költséget takaríthatunk meg, javulni fog az európai ipar versenyképessége, akár kétmillió új munkahely jöhet létre, és éves szinten 740 millió tonnával csökkenhet az üvegházhatású gázok kibocsátott mennyisége⁽⁵⁾. Ennek a folyamatnak a fenntartásában fontos szerepet játszanak az energiafogyasztók. Mindegyiküknek, beleértve a felnőtteket is, meg kell változtatnia a viselkedését, ezért megfelelő és megbízható információkat kell biztosítani az energiával kapcsolatban.

5.3 A szegénység és az energiaszegénység elleni küzdelem. A szegénység és az energiaszegénység elleni küzdelem új társadalmi prioritás, amelyet minden szinten kezelni kell. A legfontosabb fosszilis tüzelőanyagok ára továbbra is emelkedik, és úgy tűnik, ez a tendencia a következő években is folytatódni fog. Ha nem cselekszünk gyorsan és hatékonyan, a kiszolgáltatott energiafogyasztók száma szintén jelentős mértékben növekszik majd⁽⁶⁾.

5.4 Az energiához való hozzáférés garantálása minden (magán- és ipari) fogyasztó számára. Az energia közjő, amely központi szerepet tölt be az államok gazdasági jólétének szavatolásában. Alapvetően fontos, hogy méltányos, az elkövetkezendő években nem szélsőségesen és megjósolhatatlanul változó árakon garantáljuk az energia rendelkezésre állását, valamint minden polgár és fogyasztó számára való hozzáférhetőségét.

5.5 Fenntartható mobilitás. A személy- és áruszállítás iránti egyre növekvő igény fokozza a környezetszennyezés kockázatát és a közlekedési dugókat, mindenekelőtt a városi környezetben. Ki kell dolgozni a mobilitás fenntartható, a környezetet tisztelőben tartó és az energiafelhasználás szempontjából hatékony formáját. Ebben az ágazatban rendkívül fontos a komodalitás szemlélete.

5.6 Az erőforrások (energia, víz, nyersanyagok) szükségessége. A világ népességének 6 milliárdról 9 milliárd főre való növekedése fokozni fogja a természeti erőforrásokért folyó globális versenyt, és nyomás alá helyezi a környezetet⁽⁷⁾. Az alapvető erőforrások – úgymint a levegő, a víz, a föld, az erdők

és az élelmiszerek – megóvása tehát nélkülözhetetlen a fenntartható fejlődés előmozdításához és a modern gazdaság létrehozásához.

5.7 Az ikt-k. Az információs és kommunikációs technológiák ma már az információs és tudásalapú társadalom szerves részét képezik. A gazdaságilag fenntartható áron történő, intelligens energiaelosztás például jelentős módon hozzá fog járulni a jövő generációk magatartásának változásához.

6. Néhány tapasztalat

6.1 Az energiatudatosságra való nevelés és a környezetvédelmet ösztönző oktatási tevékenységek terén számos kezdeményezés és bevált gyakorlat létezik Európában és világszerte, amelyek igen gyakran összefüggenek a szennyező gázok csökkentésével.

6.2 A „Fenntartható energia – Európa” (Sustainable Energy Europe) kampány égisze alatt a Bruxelles Environnement által koordinált Défi Énergie projekt során a kb. 4 000 résztvevő (1 400 háztartás) éves szinten egy tonnányi CO₂-kibocsátás-csökkenést ért el, ami a közüzemi számláikat tekintve 380 EUR megtakarítást jelentett számukra. www.ibgebim.be.

6.3 A La Fondazione Nazionale Carlo Collodi (Carlo Collodi Nemzeti Alapítvány) általános iskolások számára indított „Pinocchio ripensa il mondo” („Pinocchio újragondolja a világot”) című projektje a következő három részből állt: szelektív hulladékgyűjtés, energiatakarékosság, a fenntarthatósággal kapcsolatos etikai döntések. <http://www.pinocchio.it/fondazioneccollodi/>.

6.4 A Nemzetközi Yehudi Menuhin Alapítvány „MUS-E@ Arts at School” programja keretében a művészetek – a zene, a tánc, az éneklés, a színjátás és a vizuális művészetek – felhasználásával fejleszt új tanulási módszereket. A projekt 11 országban 1 026 művész részvételével zajlik, akik 623 általános iskolában 59 189 gyermekkel dolgoznak együtt. www.menuhin-foundation.com/.

6.5 Az energiaszerkezetről szóló szociális párbeszéd spanyol fóruma (Spanish Energy Mix Forum, SEMF), amely nyitva áll az energia terén érintett összes szereplő számára, a különböző spanyolországi energiaforrásokkal foglalkozik. <http://www.semforum.org/>.

6.6 A földközi-tengeri térségben a fenntartható energiával foglalkozó földközi-tengeri nyári egyetem (Università Mediterranea d'estate, UMET) többek között francia, olasz, portugál, spanyol, görög, valamint marokkói, algériai, tunéziai, egyiptomi és törökországi egyetemeket fog össze, de a következő években további városokra is szeretné kiterjeszteni tevékenységét. (<http://www.ome.org/index.php>)

6.7 A Csodás Zöld (La Belle Verte) egy 1996-ban, Coline Serreau rendezésében készült film, amely a nyugati világ problémáit dolgozza fel, ezek közül néhány: a zaklatott élettempó, a hatalommal való visszaélés, a környezetszennyezés, vagy épp a természeti erőforrások és a területek könyörtelen kizsákmányolása. (<http://www.youtube.com/watch?v=TTvoZkHugr0>)

⁽⁵⁾ COM(2011) 109 final.

⁽⁶⁾ HL C 44., 2011.2.11., 53. o.

⁽⁷⁾ COM(2010) 2020 final.

6.8 Az Európai Bizottság *Intelligens energia – Európa* programja 2004 óta támogat energiatudatosságra való nevelési projekteket. Néhány ezek közül: *KidsCorner*, *U4energy*, *Flick the Switch*, *Kids4future*, *Rainmakers*, *Youngenergypeople*, *My Friend Boo* stb. Az építőipari szakképzés területén a *Build Up skills* projekt jeleskedik. <http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>.

6.9 A *My Friend Boo* (Boo barátom) egy kedves rajzfilmsorozat, amely – saját műfajában Európában elsőként – az *Intelligens energia – Európa* program keretében készült azzal a céllal, hogy segítsen a fiataloknak megérteni olyan témákat, mint az energia, az éghajlatváltozás, a környezet, a fajmegőrzés és az egészség. <http://www.myfriendboo.com/>.

6.10 A további európai szintű kezdeményezések közé tartozik például a több mint háromezer város által aláírt *Polgármesterek Szövetsége*. Az EGSZB a kezdettől fogva támogatta ennek az eszköznek a lehető legtöbb európai településre való kiterjesztését⁽⁸⁾ annak érdekében, hogy az Európai Bizottság változtasson stratégiáján. A *Concerto*, a *Civitas* és az új *Intelligens városok és községek* kezdeményezések a fenntartható közlekedés, valamint a megfelelő és intelligens energiafelhasználás területén alkalmazott legjobb gyakorlatok megosztásának eszközei. A SET PLAN energiaoktatási és képzési kezdeményezés összegzi és fontos hozzáadott értékkel erősíti a SET terv egészét.

6.11 Nemzetközi szinten is újtukra indultak már különböző kezdeményezések, mint a *NEED* (National Energy Education Development Project [Nemzeti energiaoktatási fejlesztési projekt]); ez diákok, oktatók, vállalkozások, a kormány és a települések hálózatát jelenti, amelyet 30 évvel ezelőtt kezdtek el kialakítani az Amerikai Egyesült Államokban <http://www.need.org/>. Szintén az Amerikai Egyesült Államok energiaügyi minisztériumának programja az *Energy Education and Workforce Development* (Energiaoktatás és munkaerő-fejlesztés) <http://www1.eere.energy.gov/education/>, az *EnergyQuest* weboldal pedig az energiatudatosságra való neveléssel foglalkozik <http://www.energyquest.ca.gov/>.

7. Nyilvános meghallgatás az energiatudatosságra való nevelésről

7.1 Az EGSZB által szervezett, az energiatudatosságra való nevelésről szóló nyilvános meghallgatás során számos új és érdekes, a környezetvédelem és az energiatudatosságra való nevelés területéről származó tapasztalatot ismertettek.

7.2 Az EACI, az EU-ASE (European Alliance to save energy), a Carlo Collodi Alapítvány, a Yehudi Menuhin Alapítvány, a Solvay, a CIRCE, a Business Solutions Europa, az ELISAN-hálózat, az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság, valamint a Polgármesterek Szövetségének képviselői saját, egyéni nézőpontjukon keresztül világították meg a téma központi jellegét.

7.3 Olyan témák kerültek megvitatásra, mint az oktatás és a szakképzés szerepe, a műszaki és természettudományi diplomával rendelkező szakemberek felkészítése, az egyetemek, a kutatás és az ipar közötti kapcsolatok erősítésének szükségessége, az állami hatóságok elsődleges feladatai a szegénység és az

energiaszegénység elleni küzdelemben, a helyi szereplők bevonása az intelligens és fenntartható energiafelhasználással kapcsolatos tevékenységek kidolgozásába és a tudatosság kialakításába, valamint a tanórán kívüli formális és informális képzés innovatív eszközei.

7.4 Érkezett egy konkrét javaslat is arra vonatkozóan, hogy – például az EUR/MWh összefüggést használva mérési egységként – egységes és érthető energiaértékelési rendszert kellene alkalmazni minden energiát fogyasztó termékre, hogy azonnal meg lehessen állapítani azok hatékonyságát és költségét.

7.5 Az információ és az oktatási tartalmak minősége rendkívül fontos. Fennáll a valós veszélye annak, hogy az információ – bizonyos érdekek védelme és a tudatos döntéshozatal akadályozása érdekében – manipulálható. Ezért a hatóságoknak külön figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy garantálják a tájékoztatási és oktatási folyamatok függetlenségét és pontosságát.

7.6 Az egyik legfontosabb, itt felmerült kérdés arra a problémára vonatkozik, hogy az időhiány, a túl intenzív programok és a különböző prioritások miatt nehézséget okoz az energia-tudatosságra való nevelés anyagainak az iskolai tantervekbe való szisztematikus beépítése.

8. EDEN: a környezetvédelmi és energiaoktatás európai hálózata. Az EGSZB és a Carlo Collodi Nemzeti Alapítvány Jegyzőkönyve

8.1 Ahogy az „Oktatási és képzési szükségletek egy széndioxid-mentes energiaellátású társadalomban” című feltáró véleményben már javasoltuk, a környezetvédelmi és energiaoktatással foglalkozó nemzeti fórumok európai hálózata, az EDEN segíthetne azon hiányosságok pótlásában, amelyek jelenleg gátolják az EU legalább 20 %-os energia-megtakarítási célkitűzésének megvalósítását, és hozzájárulhatna az erőforrások hatékony kihasználásán és az alacsony széndioxid-kibocsátáson alapuló gazdaságról szóló 2050-es európai elképzelés megvalósításához, valamint az energiafüggetlenség és energiaellátás biztonságának fokozásához.

8.2 A véleményben foglalt javaslatokkal kapcsolatos konkrét lépések és egy európai hálózat létrehozásának támogatása érdekében az EGSZB és a Collodi Alapítvány 2010. március 26-án együttműködési jegyzőkönyvet írt alá, amelyben kölcsönösen elkötelezték magukat a közös munka mellett. A kezdeményezés kabalájává és reklámfigurájává Carlo Collodi világhírű könyvének hőst, Pinocchiót választották.

8.3 Ez az energiahatékonysággal, a megújuló energiaforrásokkal és a környezettel foglalkozó képzés területén tevékenykedő szervezeteken alapuló európai hálózat megfelelő programok és anyagok birtokában országos terjesztési csatornaként működik, előmozdítva ezzel a tiszta energiának, a természeti erőforrások hatékonyabb felhasználásának és a magas környezetvédelmi normáknak a nemzeti iskolai tantervekbe való beépítését.

⁽⁸⁾ HL C 10., 2008.1.15., 22. o.

8.4 Máris több különböző szervezet csatlakozott a hálózathoz. Az EGSZB-n és a Carlo Collodi Nemzeti Alapítványon (Olaszország) mint alapító tagokon kívül a jelenlegi tagság a következő szervezetekből tevődik össze: Foundation Terra Mileniul III (Románia), Arene île-de-France (Franciaország), Le Péniche du Val de Rhône (Franciaország), Grönland önkormányzata (Grönland), Climate Action Network (Románia), Mosaic Art and Sound (Egyesült Királyság), Art For Green Life (Egyesült Királyság/Belgium), CECE (Spanyolország), Intercollege (Ciprus), Business Solutions Europa (Belgium), EU-ASE (Belgium), CIRCE (Spanyolország), Menuhin alapítvány (Belgium).

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Mozgásban a könyvkiadás (saját kezdeményezésű vélemény)

(2012/C 191/04)

Előadó: **Grace ATTARD**

Társelőadó: **Hilde VAN LAERE**

2011. július 14-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Mozgásban a könyvkiadás

(saját kezdeményezésű vélemény).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága (CCMI) 2012. április 12-én elfogadta véleményét. Az előadó Grace ATTARD, a társelőadó Hilde VAN LAERE volt.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) 156 szavazattal 2 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A könyvkiadás a digitális korszakban komoly következményekkel járó, modernizációs fejlődési folyamaton megy keresztül.

1.2 Az EGSZB szorgalmazza, hogy uniós szinten készüljön átfogó elemzés arról, milyen szerepet játszik a könyvkiadás Európa társadalmi, gazdasági, kulturális, tudományos és művészeti fejlődésében, és hogy azonnali prioritásként kezeljék a többi érintett szereplő – köztük a könyvkereskedők, az írók, a tudósok, az illusztrátorok, a nyomdászat és a kapcsolódó iparágak, a könyvtárak, a sokszorosítási joggal foglalkozó szervezetek és a fogyasztók – jogait és igényeit. Az Európai Bizottságnak a Digitális Európa stratégiáiról való gondolkodás folyamán a könyvkiadási ágazatot is bele kell vennie a vizsgált iparágak körébe.

1.3 Az EGSZB nyomatékosítja, hogy fontos választ adni a megfelelő uniós szabályozás és politika iránti igényre, hiszen ezek a könyvkiadásra: a szellemi tulajdonra (különösen a szerzői jogra) és alkalmazására, az adózásra, az információs társadalomra és a kulturális politikákra egyaránt hatással vannak.

1.4 Az EGSZB ismételten felhívja a figyelmet arra, hogy uniós szinten meg kell szüntetni azt a hátrányosan megkülönböztető bánásmódot, amely jelenleg érvényben van mind az EU-n belül – ahol ugyanannak a kulturális terméknek az online változatát normál adókulccsal sújtják, ami indokolatlan torzulást eredményez hasonló tartalmak között –, mind pedig az Amerikai Egyesült Államokkal összehasonlítva, ahol az online kiadás adómentes, ami egyenlőtlen versenyfeltételeket és tisztességtelen versenyt eredményez.

1.5 Az EGSZB úgy véli, hogy a nyomdaipari ágazatot arra kell ösztönözni, hogy változtasson a fejlődését jellemző gazdasági és technológiai modelleken, és helyezkedjen az

információkezelés és -terjesztés középpontjába, és ne korlátozódjon – az európai nyomdaiparra vonatkozó terveknek megfelelően – szolgáltatásnyújtói szerepre.

1.6 Az EGSZB fenntartja álláspontját, hogy európai megfigyelőközpontot kellene létrehozni a nyomdászati ágazat jelenlegi és jövőbeli képzési igényeinek felmérésére, illetve a szakmai képzés, a karrierváltás és az átképzés közfinanszírozásból – elsősorban az ESZA, az ERFA és az Európai Globalizációs Alap révén – történő támogatásának elősegítésére; továbbá hogy a hetedik keretprogram és a Horizont 2020 keretében kutatásokat kellene végezni a nyomdászati iparág versenyképességének fenntartása érdekében.

1.7 Az EGSZB nyomatékosítja, hogy a szellemi tulajdon-jog kezelése – azon túlmenően, hogy a technológiai és kereskedelmi innováció kulcsfontosságú – alapvető fontosságú az európai kultúra, tudomány és művészetek virágzása és az európai polgárok életminősége szempontjából.

1.8 Az EGSZB szerint a biztonságos digitális környezet kialakítása a fogyasztók számára – ideértve a személyi adataik és a magánéletük feletti tényleges ellenőrzés biztosítását – lehetővé teszi, hogy a digitális piacok a felhasználók javát szolgálják.

1.9 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a digitális átállás oly módon történő lebonyolítása, hogy minden korosztályban és tagállamban a lehető legszélesebb körben élvezhessék a digitális forradalom előnyeit, egyszerre társadalmi és gazdasági kötelesség.

1.10 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy tisztességes munkafeltételeket kell biztosítani a munkavállalóknak, azokat is ideértve, akik önfoglalkoztatottak vagy kiszervezett munkavállalók, valamint hogy e kérdésnek a társadalmi párbeszéd és a kollektív szerződések tárgyává kell válnia, nemzeti és európai szinten egyaránt.

1.11 A nyílt, interoperábilis elektronikus szabványok elfogadása létfontosságú a versenyképesség növeléséhez, mindamellett, hogy elkerülhetővé teszi a piacok bezáródását és az erőfőnlényhelyzetek kialakulását.

1.12 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az Európa 2020 stratégia⁽¹⁾ nagy jelentőséget tulajdonít az egységes szolgáltatási piac nagyobb fokú integrációjának a könyvkiadási ágazat valamennyi szereplője és érdekelt fele számára a növekedés és a munkahelyteremtés szempontjából.

1.13 Az EGSZB szeretné, ha az Európai Bizottság ösztönözné a kiadói és nyomdai szakmák erőfeszítéseit annak érdekében, hogy tegyenek további lépéseket a részvételt biztosító modell irányába, valamint hogy szerveződjenek egy közös átlátható kereten belül, ami lehetővé teszi a gazdasági, szociális, technológiai és környezetvédelmi dimenziók jobb összehangolását.

1.14 Az EGSZB sürgeti, hogy az Európai Bizottság kezdjen stratégiai párbeszédet az európai könyvkiadási ágazattal, és dolgozzon ki következtetéseket olyan stratégiákról, amelyek konkrét megoldást kínálnak a nyomtatott és elektronikus könyvek szükségleteire a digitális korszakban, egyúttal növelve a szektor globális versenyképességét. Az EGSZB ismételt felkéri az Európai Bizottságot arra, hogy hozzon létre egy magas szintű munkacsoportot, amely mindenekelőtt a kiadók, a nyomdaipar és a papíripar képviselőit foglalja magába, és amelynek célja a beruházási lehetőségek és a multimédiás forradalom keretében ezen ágazat számára kínákozó foglalkoztatási lehetőségek elemzése.

2. Bevezetés és előzmények

2.1 A könyvkiadás, amely Európa legnagyobb kulturális iparága, alapvető szerepet tölt be Európa gazdasági, társadalmi, politikai, erkölcsi, oktatási, művészeti és tudományos fejlődésében. Az európai irodalom Európa egyik kulcsfontosságú művészeti és kulturális öröksége, amely a könyvek révén megtestesíti úgy az egyes országok, mint az egyes európai nyelvek, régiók és kisebbségek sokféleségét az utókor számára, s egyúttal előmozdítja a kultúrák közötti párbeszédet.

2.2 2010-ben az európai kiadók (vagyis az uniós tagállamok, Norvégia és Izland) éves árbevétele megközelítőleg 23,5 milliárd euró volt, mintegy 525 000 új könyvet publikáltak és 135 000 munkavállalót foglalkoztattak teljes munkaidőben. Ugyanekkor közel 7,5 millió könyvcím volt raktárról elérhető. A könyvkiadók közvetett módon is hozzájárulnak a munkahely-teremtéshez: Európában több mint 100 000 író, illusztrátor és műfordító és több mint 25 000 könyvesbolt működik. Az ágazatról alkotott árnyaltabb képhez specifikusabb adatgyűjtésre volna szükség.

2.3 A könyvkiadás módszertana az évszázadok során – a megbízástól a szerkesztésen és a nyomtatáson át a terjesztésig – lényegi változásokon ment keresztül, bár nem a koncepció, csupán a kivitelezés terén, miután maga a könyv mint kreatív műtárgy lényegében változatlan maradt. A digitális könyvkiadás fejlődése miatt azonban ezeket a módszereket most újra kell gondolni.

2.4 Az elsődleges kreatív iparágak 2008-ban 8,5 millió munkahelyet biztosítva 4,5 %-kal járultak hozzá az EU GDP-jéhez⁽²⁾, míg a kreatív ipar egésze ugyanebben az esztendőben az EU GDP-jének 6,9 %-át adta. A kreatív iparágakon belül 2003-ban a könyvkiadás 1,07 %-kal járult hozzá az EU GDP-jéhez, szemben a rádió/televízió/film/video iparág 0,41 %-os és a zeneipar 0,06 %-os hozzájárulásával.

2.5 Nemzetközi szinten az európai könyvkiadás az Egyesült Államokénál is nagyobb volumenű: az elmúlt években 24–25 milliárd amerikai dollár (17–19 milliárd euró) éves árbevételt produkált. Ráadásul a világ tíz legnagyobb kiadói csoportjának sorában minden évben 6–8 európai tulajdonú vállalatot találunk. Ezen túlmenően a három legnagyobb könyvvásárra uniós tagországokban kerül sor: Frankfurtban, Londonban és Bolognában.

2.6 Az olvasás pozitív társadalmi hatásait az OECD is kimutatta, jelezve, hogy az olvasás szeretete az egyik legjobb mutató arra, hogy a gyermekeknek milyen esélyeik lesznek az életben. A könyvkiadás erősíti a vélemények pluralizmusát, a véleménycserét, a párbeszédet és a véleménynyilvánítás szabadságát, és ezért a demokratikus társadalom egyik pillére.

3. A digitális átállás

3.1 A digitális átállás a könyvkiadásban megváltoztatja a dinamikus, kapcsolati, gazdasági és kulturális modellek többségét.

3.2 Az európai elektronikus könyvpiacok széttagolt és differenciált képet mutatnak. A fejlett piacok növekedési rátája igen magas, de a digitális könyvkiadásnak a nyomtatott könyvpiachoz viszonyított aránya még ezeken is nagyon alacsony (a könyvpiac kevesebb mint 1 %-ától 5 %-áig terjed). A megfelelő hordozható olvasóeszközök hiánya jelentősen hozzájárult ehhez a lassú fejlődéshez az utóbbi években.

3.3 Mindazonáltal egyre több kiadó kínálja a könyveit elektronikus formátumban más területeken. Néhány évnvi technológiai és innovációs tapasztalatszerzést követően üzleti modellek széles skálája jelent meg a digitális könyvtartalmakhoz való hozzáférés biztosítására. Az olvasók hozzáférnek a könyvekhez PC-ken, kifejezett e-olvasókon, táblagépeken, sőt okostelefonokon is, amelyek egyre inkább kifinomultak és felhasználóbarátok, és ami a legfontosabb: megfizethetőek. Az e-olvasók árának várható csökkenése valószínűleg tovább szélesíti majd a piacot.

3.4 Új szereplők jelennek meg a láncban, melyek fontos szerepeket töltenek be a végfelhasználók viszonylatában más területeken: keresőrendszerek és -portálok, mint például a Google vagy egyéb internetes szereplők, köztük olyan online boltok, mint az Amazon, amely a Kindle-t is gyártja; az elektronikus eszközök gyártói, például az Apple, amelyek a tartalompiac felé mozdulnak el, ott keresve helyet eszközeik számára, és létrehozzák saját elektronikus könyvesboltjaikat is; továbbá mobilszolgáltatók és internetszolgáltatók.

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „A szellemi tulajdonhoz fűződő jogok védelme / BPHH”, HL C 376., 2011.12.22., 62. o.

3.5 Az elektronikus könyvek könnyű hozzáférést biztosítanak a tudáshoz, a kultúrához és a szabadidős tevékenységekhez az olvasási nehézségekkel küszködő, sebezhetőbb csoportok, például az idősek, a testi fogyatékkal élők, illetve mindazok számára is, akik nem a saját anyanyelvükön olvasnak.

3.6 A digitális könyv újradefiniálja a könyvkiadás ökológiai hatását is. Amíg a papír megújuló és újrafeldolgozható nyersanyag, addig az elektronikus eszközök környezeti hatását, ideértve a nyersanyagokat és az elektromosság használatát tovább kell vizsgálni.

3.7 A kiadó szerepe a digitális korban is alapvető marad: ha biztosítani akarjuk a minőséget, akkor – a formátumtól függetlenül – a kéziratok kiválasztása és megrostálása a kiadó fontos feladata. A szerkesztés és a marketingtevékenység a másik két létfontosságú feladat, ahol nem tekinthetünk el a kiadó szakértelmétől.

3.8 Az elektronikus könyvkiadással új költségek jelennek meg: az online szerzői jogok megsértésének kezeléséből, a rendszerek digitalizálásába, a munkaerőbe és technológiába történő beruházásokból, a fájlok specifikus formátumba történő konvertálásából új kiadások származnak. Költségek takaríthatók meg ugyanakkor a nyomtatáson, a fizikai tároláson és a terjesztésen, melyek hagyományosan az összes költségnek kevesebb, mint egy hatodát tették ki. A jogdíjak, a szerkesztői munka, a marketing, a terjesztés, a tárolás és az archiválási költségek viszont megmaradnak a digitális világban is.

4. A könyvkiadási ágazat kihívásai a digitális korszakban

4.1 2009-ben a Tanács⁽³⁾ és az Európai Bizottság⁽⁴⁾ létrehozta a hamisítással és a szerzői jogi kalózkodással foglalkozó uniós megfigyelőközpontot (a továbbiakban: „Megfigyelőközpont”), hogy pontosabb képet kaphassunk a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok megsértéséről⁽⁵⁾.

4.2 Egy olyan kulturális iparág számára, mint a könyvkiadás, a szerzői jog az általa megteremtett érték jogi elismerését jelenti; a kiegyensúlyozott szerzői jogi rendszer ezért elsőrendű fontosságú az ipar beruházásainak fenntarthatósága szempontjából, miközben új művek alkotására ösztönzi a szerzőket.

4.3 Az EGSZB kiemeli, hogy a szellemi tulajdon jogi tényleges érvényesülése az online és offline tartalmak esetében egyaránt szükséges: a szerzői jogi kalózkodás meggyengíti a kultúrát, a kreativitást és az új üzleti modellek fejlődését, illetve gátolja a

piac fejlődését, csökkentve a kiadók és a szerzők bizalmát abban, hogy pénzügyi és szellemi befektetésük megtérülhet⁽⁶⁾.

4.4 A szerzői jogi szabályozás a digitális forradalmat megelőzően jött létre, ezért nem mindig tud válaszokat adni a fájlletöltés, a felhasználók közötti fájlmegosztás és a digitális jogkezelő rendszerek (DRM) realitásaira, amit az európai digitális menetrend is elismer, melynek célja éppen az EU egységes piaci szabályainak összehangolása a digitális korszakkal⁽⁷⁾. A jelenleg megvitatás alatt lévő, átfogó uniós szabályozás szükséges a tagállamok között eltérő szabályozási és végrehajtási gyakorlatok kezeléséhez.

4.5 A viták gyors és következetes megoldása, amely az erőteljes végrehajtási szabályok révén magában foglalja a hamisítás, illetve kalózkodás elleni fellépést, növeli a fogyasztók bizalmát. Az európai szabályozás biztosítja a jogérvényesítést: a szerzői jogról szóló (2001/29/EK) irányelv 8. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi a jogtulajdonosoknak, hogy kérelmezzék az ideiglenes intézkedést olyan közvetítő szolgáltatókkal szemben, akiknek a szolgáltatásait harmadik személy szerzői jog megsértése céljából veszi igénybe; a szellemi tulajdon jogok érvényesítéséről szóló (2004/48/EK) irányelv 8. cikke pedig feljogosítja a jogtulajdonosokat a jogokat megsértő személyről való információkhoz való hozzáférésre.

5. A digitalizálás és a globalizáció kihívásai az európai nyomdaipar számára

5.1 Az európai nyomdaipar nagy kihívások előtt áll, egyrészt az internet egyre fokozódó és egyre szélesebb körű használata miatt, másrészt az új média – mint információ- és reklámforrás – vonzásának köszönhetően, ami fokozatosan megváltoztatja a piac arculatát.

5.2 További jelentős versenybefolyásoló tényezők ezenkívül egyrészt az alacsony gyártási költségű országokból (Kína) importált könyvek, amelyeket konkrét időkorláttól függetlenül lehet kinyomtatni, másrészt pedig a papírgyártó vállalatok nagyfokú koncentrációja, ami erős globális versenyi eredményez, különösen India és Kína részéről, melyek a lehető legalacsonyabb árakat biztosítják. Az EGSZB hangsúlyozza annak fontosságát, hogy hasonló szociális és természetvédelmi kritériumokat tartsanak tiszteletben minden gyártó országban.

5.3 Ezek a tényezők, valamint a nehéz gazdasági helyzet esetenként az árak csökkenéséhez vezettek, és jelentős hatást fejtenek ki a foglalkoztatásra az iparágban.

⁽³⁾ A Tanács 2008. szeptember 25-i állásfoglalása (HL C 253., 2008.10.4.)

⁽⁴⁾ Az Európai Bizottság 2009. szeptember 11-i közleménye a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok belső piaci érvényesítésének megerősítéséről – COM(2009) 467 final.

⁽⁵⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: A szellemi tulajdonhoz fűződő jogok védelme / BPHH, HL C 376., 2011.12.22., 62. o.

⁽⁶⁾ Európai Bizottság, Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság: Report on EU Customs enforcement of intellectual property rights –2009 [Jelentés a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok uniós vámhatóságok általi érvényesítéséről – 2009], http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2009.pdf. Technopolis (2007): „Effects of counterfeiting on EU SMEs” [A hamisítás hatása az EU kkv-ira], http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf. <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php> Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „A szellemi tulajdonhoz fűződő jogok védelme / BPHH”, HL C 376., 2011.12.22., 62. o.

⁽⁷⁾ Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, 2010.3.3.

5.4 Az Eurostat 2009-es adatai alapján az európai nyomdiparban 119 000 vállalat tevékenykedik (a 2007-es 132 571 vállalkozáshoz képest), melyek 735 000 embert foglalkoztatnak (a 2007-es 853 672 főhöz képest), árbevételük pedig több mint 88 milliárd euró (a 2007-es 110 milliárd euróhoz képest).

5.5 Ugyanakkor a digitális nyomtatás bevezetése lehetőséget teremtett a kiadó, a nyomda és a felhasználó közötti együttműködés megújítására, miután jelenleg a könyveket a kereslet alapján lehet kinyomtatni, akár egyetlen példányban is.

5.6 A nyomdák lépéseket tesznek az értékláncon belül integrált szolgáltatások bevezetésére, például raktározásra, adatkezelésre, webes tervezésre vagy e-könyvek nyomtatására, továbbá nyomtatás-előkészítő részlegek kialakítására.

5.7 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottságnak a nyomdipar versenyképességéről készített 2007-es jelentésében foglalt javaslatokat; arra kéri azonban az Európai Bizottságot, hogy az ágazat egésze számára állítson fel egy európai társadalmi párbeszéddel foglalkozó bizottságot; a munkaadók és a szakszervezetek közötti formális társadalmi párbeszéd ugyanis jelenleg csak a vállalatok szintjén és nemzeti szinten létezik.

5.8 Az EGSZB egyetért az Intergraf ajánlásaival, különösen egy olyan független tanulmány elkészítésével kapcsolatban, amely a technológiai fejlődéssel (nyomda-, mobil és internetes technológia), a demográfiai változásokkal és a fogyasztói magatartással foglalkozna.

6. A könyvkereskedők előtt álló kihívások

6.1 A könyvkereskedelem nehézségeit az okozza, hogy a nagyobb kereskedők területi korlátokat szabnak online értékesítéseiknek. A változások főcsapása az, hogy a hagyományos kereskedelmi rendszerek helyébe egyre inkább az online könyvesboltok hegemóniája lép.

6.2 A hagyományos könyvkereskedők fontos kulturális szereplők, akik még az online műveletek során is fenntartják a személyes kapcsolatot/viszonyt a fogyasztóval, és olyan szolgáltatásokat kínálnak, melyeket az internet nem tud nyújtani.

6.3 A fogyasztó azonban a könyvesboltokat manapság gyakran bemutatóteremként használja, és a könyveket online vásárolja meg, így a bolt ingyen marketinget és reklámot biztosít saját online vetélytársainak. Egyes hagyományos könyvkereskedőknek tovább kell képezniük magukat, mert nem ismerik az online közösségi médiát, és innovatívnak kell bizonyulniuk a marketing és a termékválasztás terén. A digitális világban a normák egyelőre gyengén érvényesülnek: míg gyakorlatilag minden nyomtatott könyvnek van ISBN száma, nem minden elektronikus könyv rendelkezik ilyennel.

6.4 Át kell gondolni és ösztönözni kell a szinergiákat az európai könyvtárszövetségek és a könyvkereskedők között. A digitalizáció bizonyos súrlódásokhoz vezet egyfelől a könyvkereskedők és a könyvkiadók között, akik aggódnak az elektronikus könyvek kalózkidásai miatt, másfelől az e-könyvek kölcsönzését lelkesen támogató könyvtárak között. A (nyomtatott könyv) kölcsönzés és az e-kölcsönzés közötti jogi különbséget világossá kell tenni, és minden félnek a gyakorlatban is

alkalmaznia kell. Az érintett szereplőknek meg kell fontolniuk egy olyan rendszert, amely egyesíteni tudja a beépített kalózkodás-elleni védelmet és a jogszerű könyvtári e-kölcsönzés megkönnyítését.

6.5 Az értékesítési platformok és az e-könyv-olvasók terén (Kindle és iPad) szerzett kettős piaci dominanciájuknak köszönhetően az Amazon és az Apple olyan piacvezető pozícióba jutott, hogy ők diktálhatják az árakat és a feltételeket az iparág minden más szereplőjének. Ez a nem európai dominancia kedvezőtlenül hat a kisebb kiadókra, akik így nincsenek megfelelő alkupozícióban az Amazon és az Apple diktálta feltételekkel szemben.

6.6 Nyílt és interoperábilis szabványok elfogadása megelőzheti a piacok elzárását, és egyes nagy piaci szereplők domináns pozícióinak kialakulását, akik jelenleg zárt tulajdonú technológiákat használnak, ami egyes eszközök használatát saját katalógusukhoz köti és fordítva – e helyzet kiküszöbölése növelné a piaci versenyt.

7. Adóztatás és árszabás

7.1 Az országok nagy többsége az Unión belül és világszerte csökkentett héakulcsot alkalmaz a nyomtatott könyvek értékesítésére, ezáltal is elismerve az olvasás kulturális, oktatási, tudományos és általában társadalmi szinten mutatózó jótékony hatásait.

7.2 Ugyanakkor az EU-n belül jelenleg diszkriminatív rendszer van érvényben, mivel ugyanazon kulturális termékek online változatát a normál adókulcsok alapján adóztatják, ami indokolatlan torzulást eredményez hasonló tartalmak között.

8. Az árva művek és a kereskedelmi forgalomban nem beszerezhető művek védelme ⁽⁸⁾

8.1 Az EGSZB általában egyetért a rendeletjavaslattal, melynek célja, hogy olyan jogi keretet alakítson ki, amely biztosítja a jogszerű, határokon átnyúló online hozzáférést az árva művekhez ⁽⁹⁾.

8.2 Az árva művekre vonatkozó szabályozást azonban rendkívül kevés tagállam fogadtasította, és ahol létezik ilyen, a hozzáférést ott is a nemzeti területen élő polgárookra korlátozza.

8.3 A szerzői jogról szóló irányelv 5. cikke (2) bekezdésének c) pontja lehetővé teszi a nyilvánosan hozzáférhető könyvtárak, oktatási intézmények, múzeumok és archívumok számára, hogy előzetes engedélykérés nélkül sokszorosítsanak szerzői joggal védett műveket, ha tevékenységük közvetlenül vagy közvetve sem irányul kereskedelmi vagy gazdasági célra, és ha a folyamat megfelel a berni „háromlépcsős tesznek”; ugyanakkor minden más esetben, mielőtt a műveket interneten hozzáférhetővé tennék a nyilvánosság számára, előzetesen tisztázni kell a jogi helyzetet.

⁽⁸⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: *Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az árva művek egyes megengedett felhasználási módjairól*, HL C 376., 2011.12.22., 66. o.

⁽⁹⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: *„A szellemi tulajdonhoz fűződő jogok védelme / BPHH*”, HL C 376., 2011.12.22., 62. o.

8.4 A kereskedelmi forgalomban nem beszerezhető művekkel kapcsolatban a könyvkiadók által kezdeményezett párbeszéd nyomán aláírásra került „A kereskedelmi forgalomban nem beszerezhető művek digitalizációjának és hozzáférhetővé tételének alapelvei” című egyetértési nyilatkozat, valamennyi érdekelt fél bevonásával. Egyelőre nincs létező jogi struktúra, amely biztosítaná a kereskedelmi forgalomban nem beszerezhető művekről az érdekeltek között létrejött hasonló önkéntes megállapodások határokon túli elismertetését.

8.5 A párbeszéd sikeres kimenetele lökést adhat az Európeana digitális könyvtár és az egyéb, közérdekű feladatokat ellátó hasonló közintézmények fejlődésének.

8.6 A könyvszakma szereplőiből alakult csoport által az Európai Bizottság támogatásával létrehozott ARROW rendszer igen praktikus megoldást kínál e kérdésre, költséghatékony eszközt biztosítva ahhoz, hogy a felhasználó gyorsan és hatékonyan információkhoz jusson az egyes művek jogi státuszáról és a jogtulajdonosokról.

8.7 A köz- és magánszféra, azaz a könyvtárak és a könyvkiadók között létrejövő partnerségek növelhetik a kereskedelmi forgalomban kapható könyvek hozzáférhetőségét a digitális könyvtárakon keresztül. Több ilyen partnerség is kialakult az eddigiek során.

8.8 Az e-könyvekhez fűződő jogok rögzítésének kérdését valamennyi érintett bevonásával meg kell vitatni, hogy megtaláljuk az egyensúlyt az e-könyvek gyűjtésére, őrzésére és hozzáférhetővé tételére törekvő könyvtárak érdekei, illetve az elektronikus úton való illegális terjesztéssel szembeni garanciák között.

9. Nyelv és mobilitás

9.1 A nyelv kérdése a könyvkiadás szerves alkotóeleme, így a könyvkiadói ágazathoz mobilitási kérdések is kapcsolódnak, különösen a kkv-méretű könyvkiadók esetében.

9.2 Az angol nyelvű könyvkiadók kivételével mind a kiadók, mind alkalmazottaik számára jelentős kihívást jelent a tagállamok közötti mobilitás, mivel a legtöbb kkv-méretű könyvkiadó közepes méretű, és egyetlen nyelven publikálja kiadványait⁽¹⁰⁾.

9.3 Az újonnan kialakuló e-könyv-platformok egy része a nyelvi mobilitás akadályaként működik. A legnagyobb e-könyv-olvasókat gyártó vállalat – az amerikai Amazon – minden kisebbségi nyelv, köztük az EU 23 hivatalos nyelve közül 18 előtt megtagadja a hozzáférést a Kindle elnevezésű e-olvasóhoz, s ezzel valójában kitiltja 18 uniós nyelv nemzeti irodalmát a világ legnagyobb e-könyv-platformjáról.

10. A bizalommal élő és jól tájékozott olvasó felé

10.1 A fogyasztó viszonya a könyvhöz átalakulóban van, mert a digitális tárolásnak nincsen fizikai megjelenése, és a könyvvásárlás azonnal lebonyolítható lett.

10.2 Az EGSZB szerint a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos politikának minden esetben el kell ismernie, hogy a fogyasztó is teljes jogú érdekelt fél az e politikákról folytatott vitában.

10.3 A digitális és hagyományos könyvek párhuzamos jelenlétének fokozatosan, a könyvnyomtatás fenntarthatóságával komplementer módon kell kialakulnia. Az európai polgárok igen jelentős része még nem tudja kényelmesen kezelni az elektronikus tranzakciókat és/vagy digitálisan elérni és fogyasztani a tartalmakat. Az ilyen termékekbe vetett bizalom megszerzését elősegítő és a digitális törést csökkentő intézkedések segíthetnek a társadalmi befogadás növelésében.

10.4 Az EGSZB támogatja az Európai Fogyasztók Szervezetét (BEUC) abban a törekvésében, hogy szabályozási alapelvként elismertesse a hálózatszemlegességet. Az Európai Bizottságnak támaszkodnia kell az Elektronikus Hírközlést Szabályozó Európai Hatóságok Testülete (BEREC) folyamatban lévő munkájára, és kötelező jellegű eszközt kellene elfogadnia, amely biztosítja a hálózatszemlegesség következetes és tényleges védelmét egész Európában.

11. A kkv-k piaci hozzáférése

11.1 A könyvesboltláncok Unió-szerte kialakuló domináns pozíciója korlátokat szab a kisebb kiadók piachoz való hozzáféréseinek. Azon könyvkiadók számára, amelyeknek nincsenek meg a szükséges anyagi eszközeik, hogy kivívják jelenlétüket a nagy láncokban, a könyvesboltok polcain való alulreprezentáltságuk miatt jelentősen szűkül a fogyasztókhoz jutás lehetősége.

11.2 A könyvkiadási ágazatban a kisméretű kiadók hagyományosan az innováció és a kreativitás forrásaiként működtek, így korlátozott piaci hozzáférésük súlyos hatással lehet e kreatív iparág életerejére.

11.3 Az egy-egy területre szakosodott könyvkiadók pénzügyi fennmaradásukat gyakran állami támogatásokra alapozzák.

11.4 A vállalkozásoknak, főként a kkv-knak be kell ruházniuk a kutatásba, fejlesztésbe és innovációba⁽¹¹⁾, ami mögött megfelelő jogi, adminisztratív, adózási és pénzügyi keretfeltételeknek kell állnia.

11.5 Manapság az európai kkv-knak mindössze 8 %-a folytat üzleti tevékenységeket más tagállamokban. A vállalkozások 92 %-a mikrovállalkozás⁽¹²⁾, amelyek meglehetősen sokféle piacon működnek; a kisvállalkozói intézkedéscsomagnak ezért jobban ez utóbbiak sajátos szükségleteire kell összpontosítania.

11.6 A könyvkiadási ágazat különös sajátossága, hogy pénzügyi függetlenségét viszonylag kisszámú bestseller kiadványra alapozza. Ezek finanszírozzák a kereskedelmi szempontból kevésbé életképes, de kulturális és társadalmi szempontból létfontosságú irodalmi műfajokat.

⁽¹⁰⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: A kkv-k alkalmazkodása a világszerte változásokhoz, HL C 255., 2010.9.22., 24–30. o.

⁽¹¹⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: Beruházások a tudásba és az innovációba, HL C 256., 2007.10.27., 17. o.

⁽¹²⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: Az európai kisvállalkozói intézkedéscsomag felülvizsgálata, HL C 376., 2011.12.22., 51. o.

11.7 A kkv-méretű könyvkiadók pénzügyi és szervezési segítségre szorulnak, mivel a nem fővonalbeli irodalom költségmodellje pénzügyileg ritkán életképes. Ráadásul a kkv-méretű kiadók többségének nincsenek meg a pénzügyi forrásai arra, hogy életképes pályázatokat állítsanak össze az uniós K+F forrásokhoz való hozzájutáshoz.

11.8 Az EGSZB hangsúlyozza az egységes szolgáltatási piac nagyobb fokú integrációjának jelentőségét az Európa 2020 stratégiában ⁽¹³⁾. Erre van szükség ahhoz, hogy támogathassuk a könyvkiadásban működő vállalkozásokat – köztük a kkv-kat – a növekedés és a munkahelyteremtés érdekében.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: A szolgáltatások belső piaca, HL C 318., 2011.10.29., 109–112. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Szövetkezetek és szervezetátalakítás (saját kezdeményezésű vélemény)

(2012/C 191/05)

Előadó: **Marie ZVOLSKÁ**Társelőadó: **Jan OLSSON**

2011. július 14-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Szövetkezetek és szervezetátalakítás.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága (CCMI) 2012. április 12-én elfogadta véleményét. (Előadó: Marie ZVOLSKÁ, társelőadó: Jan OLSSON.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) 148 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Természetüknél és az általuk kínált üzleti modellnél fogva a szövetkezetek hozzájárulnak az Európa 2020 stratégiához. Gazdaságilag hatékony és társadalmilag felelős módon kezelik a változásokat. Hozzájárulnak a társadalmi és területi kohézióhoz. Új és innovatív üzleti modelleket hoznak létre a versenyképesség növelésére. Ezt mind hangsúlyozni kell 2012-ben, amely a szövetkezetek nemzetközi éve.

1.2 Néhány ágazat kivételével a szövetkezetek csak kis szeletét képviselik az európai gazdaságnak. A véleményünkben ismertett adatok azonban azt mutatják, hogy válság idején a szövetkezetek a többi vállalkozási formánál ellenállóbbak és stabilabbak, illetve hogy új vállalkozási módszereket fejlesztenek ki. Ez a szövetkezeti vállalatok egyedi szemléletének köszönhető: távlatokban gondolkodnak, erős helyi gyökereik vannak, védik a tagjaik érdekeit, és hangsúlyt helyeznek az egymással való együttműködésre. A szövetkezeti modell bizonyította kiválóságát, amit fontos lenne a nemzeti és uniós politikák keretében terjeszteni és továbbfejleszteni.

1.3 A Szerződés elismeri a vállalkozás sokszínűségét, az Európai Bíróság pedig nemrégiben ismerte el a szövetkezeti modell egyedi jellegzetességeit (a Bíróság (első tanács) 2011. szeptember 8-i ítélete – C-78/08.–C-80/08. sz. egyesített ügyek), ami indokolja célzott politikák kialakítását.

Ajánlások uniós szakpolitikákra

1.4 Ezért az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedéshez hozzájáruló valamennyi uniós politikában és az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezéseiben figyelembe kellene venni a szövetkezeteket. A szövetkezetek és a többi vállalkozási forma közti egyenlő feltételeket biztosítani kell úgy, hogy a szövetkezetek mindeközben megőrizzék saját céljaikat és munkamódszereiket.

1.5 A szervezetátalakítással kapcsolatos egyedi szövetkezeti tapasztalatok ismertté tétele érdekében a szövetkezeti

vállalatoknak részt kellene venniük az Unió iparpolitikával kapcsolatos céljainak és intézkedéseinek, köztük az idevonatkozó kiemelt kezdeményezésnek a megvalósításában.

1.6 Az Európai Bizottságnak és az EBB/EBA-nak biztosítania kellene, hogy az uniós szintű pénzügyi mechanizmusok – köztük az egységes piaci intézkedéscsomagban javasolt, a kkv-k finanszírozását szolgáló cselekvési terv – a szövetkezeti vállalatok számára is hozzáférhetőek legyenek, és a szövetkezeti bankszektoral együtt különleges erőfeszítéseket kellene tenniük ennek érdekében, feltárva ennek konkrét eszközeit is. Fontos volna továbbá támogatni – például az adminisztratív követelmények egyszerűsítésével – az EBB pénzügyi eszközeinek a kisebb takarékszövetkezetek vonatkozásában betöltött közvetítő szerepét.

1.7 A közbeszerzésekre és az állami támogatásokra vonatkozó új szabályokat (az ún. Almunia-csomagot) minél előbb be kellene vezetni. Ezeket a szabályokat és tagállami végrehajtásukat egyszerűsíteni kellene, és ki kellene őket egészíteni az olyan szociális szövetkezetek lehetőségeit javító egyedi intézkedésekkel, amelyek fogyatékkal élőket vagy más hátrányos helyzetű csoportok tagjait foglalkoztatják. Azon szövetkezetek tapasztalatait is figyelembe kellene venni, amelyek az illegális tevékenységekből származó, lefoglalt vagyont kezelik (lásd a maffiavagyonnal kapcsolatos olasz példát).

1.8 A munkavállalók pénzügyi részvételét elősegítő keretre vonatkozó EGSZB-javaslatnak megfelelően a vállalatok munkavállalói tulajdonba való átadásának elősegítését célzó intézkedéseket kellene bevezetni. A dolgozói szövetkezeteket/dolgozói kivásárlásokat egy erre a célra elkülönített uniós keretből kellene támogatni, mely pénzügyi eszközöket is tartalmazna.

1.9 A következő, 2014–2020-as uniós költségvetési időszakra létrehozott programoknak és alapoknak, és különösen a strukturális alapoknak a szövetkezetek támogatásának hasznos eszközeivé kell válniuk. Az operatív programok meghatározásakor a prioritásoknak és az intézkedéseknek a fenntartható

vállalkozásfejlesztéshez és a felelősségteljes szerkezetátalakításhoz nyújtott támogatásra kellene összpontosítaniuk, és a vállalkozások munkavállalói tulajdonba adására, a szociális szövetkezetek létrehozására, a helyi fejlesztésre és a társadalmi innovációra vonatkozó intézkedéseket is tartalmazniuk kellene, globális támogatások és egyéb pénzügyi eszközök felhasználásával.

1.10 Az EGSZB kéri, hogy 2012 folyamán fogadják el az európai szövetkezetekről szóló rendelet egyszerűsített változatát. Ezt ki kellene egészíteni egy arról szóló aktuális jelentéssel, hogy a szövetkezeti elvek hogyan érvényesülnek a tagállami jogszabályokban.

1.11 Az EGSZB sürgeti az Eurofoundot (Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért) és különösen az Európai Változásfigyelő Központot, hogy a szövetkezeti szektort karöltve alaposan vizsgálja meg a szövetkezetek szerkezetátalakításban játszott szerepét.

1.12 A közeljövőben elindítandó új uniós kutatási programban, a Horizont 2020-ban is konkrétan említést kell tenni arról, hogy meg kell vizsgálni, hogy válság idején mely tényezők biztosítják az ellenálló képességet.

1.13 Célkitűzéseik és irányítási modelljük alapján a szövetkezetek a szociális vállalkozásért nemrégiben indított európai bizottsági kezdeményezés természetes szereplői. A javasolt kiemelt intézkedéseknek ezért a szövetkezeti szektorra is kell irányulniuk. Az egyik sürgős feladat az, hogy az európai szociális vállalkozási alapokról szóló közelmúltbeli javaslatban is figyelembe vegyék a testre szabott pénzügyi eszközökkel kapcsolatos szövetkezeti tapasztalatokat.

Ajánlások tagállami szakpolitikákra

1.14 Az ILO 2002. évi 193. számú, a szövetkezetek támogatásáról szóló ajánlásának megfelelően a tagállamoknak olyan környezetet kellene teremteniük, amely minden területen és ágazatban kedvez a szövetkezetek elismerésének és fejlődésének, és átfogó politikát kellene elfogadniuk a szövetkezeti üzleti modell támogatására. Konkrétan elő kellene mozdítaniuk a diákok és a munkavállalók szövetkezetekkel kapcsolatos oktatását és képzését, javítaniuk kellene a statisztikákat a szövetkezeti szektor meghatározása és ismertségének növelése érdekében, korszerűsíteniük kellene a szövetkezetekkel kapcsolatos jogi szabályozást, megfelelő pénzügyi eszközöket kellene bevezetniük, és el kellene ismerniük a szövetkezeteknek az országos szintű szociális párbeszédben játszott szerepét. Meg kellene vizsgálniuk, hogy jogszabályba tudnák-e foglalni a szövetkezetekre vonatkozó fel nem osztható tartalékalap vagy eszközfelhasználási korlátozás (*asset lock*) rendszerét, amely az uniós tagállamok jelentős részében már működik, és fontos fejlesztési eszközhöz bizonyult.

1.15 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a szövetkezetek nemzeti évi keretében a nemzeti gszt-k fogadjanak el véleményeket.

A szövetkezeteknek szóló ajánlások

1.16 A szövetkezeteknek jobban reflektorfénybe kellene állniuk, és mind a szövetkezeti mozgalmon belül, mind azon kívül erősíteniük kellene a kölcsönös tanulást. A mozgalmon belül „a szövetkezetek közötti együttműködésre” kellene koncentrálniuk. Iránymutatásokat kellene kidolgozniuk, és aktívan terjeszteniük kellene a bevált gyakorlatokat, különösen a változások kezelésével kapcsolatosan. A „külvilág” tekintetében társulniuk kellene más magánvállalkozásokkal, közhatóságokkal és egyéb szereplőkkel.

1.17 A szövetkezeti társadalmi felelősségvállalásról (CSR, ahogyan a szövetkezetek csinálják) szóló jelentéseket az ismertség növelését és a népszerűsítést célzó fontos eszköznek kell tekinteni. A szövetkezeti formával való visszaélések elkerülése érdekében magának a szövetkezeti szektornak is szabályozást kell kialakítania a helyes irányításra és a szigorú belső ellenőrzésre.

2. Bevezetés

2.1 Ennek a véleménynek a célja az, hogy rávilágítson arra, hogy egyedi üzleti modelljüknek köszönhetően a szövetkezeti vállalkozások hogyan tudnak felkészülni és reagálni az ipari és szolgáltatási ágazatot érintő változásokra a jelenlegi válság során, amely – az ILO közelmúltbeli jelentései szerint – különösen súlyos csapást mért a foglalkoztatásra. A vélemény célja még az, hogy felhívja a figyelmet a szövetkezet mint olyan vállalkozási forma szerepére, amely új szemléletmóddal közelíti meg a társadalmi innovációkat, és hozzájárul a javak fenntartható termeléséhez és elosztásához.

2.2 A szövetkezeti üzleti modell emberközpontú. A Nemzetközi Szövetkezeti Szövetség (ICA) fogalom meghatározása szerint, amelyet több nemzetközi intézmény (ENSZ, ILO, EU) is elismert, a szövetkezet „önkéntes alapon tömörülő személyek autonóm szövetsége, amelynek célja, hogy egy közös tulajdonban lévő és demokratikusan irányított vállalkozás segítségével megfeleljenek közös gazdasági, társadalmi és kulturális igényeiknek és törekvéseiknek.”

2.2.1 A véleményt a CCMI a szerkezetátalakítással kapcsolatos aktuális munkája ⁽¹⁾ során is figyelembe veszi.

2.3 A szövetkezeti identitást a demokrácia, az egyenlőség, a méltányosság, a szolidaritás, az átláthatóság és a társadalmi felelősség értékei jellemzik. Az ICA hét követendő alapelvet határozott meg a szövetkezetek számára: „önkéntes és nyitott tagság; a tagok által gyakorolt demokratikus ellenőrzés; a tagok pénzügyi részvétele; autonómia és függetlenség; oktatás, képzés és tájékoztatás; együttműködés a szövetkezetek között és a közösség problémái iránti érzékenység”.

2.4 A szövetkezeti üzleti modell teljes mértékben összhangban van az EU-szerződés értékeivel és az Európa 2020 stratégia céljaival. A gazdasági és társadalmi célokat egyaránt követő szövetkezetek „a szociális piacgazdaság” szerves részét képezik.

⁽¹⁾ COM(2012) 7. Szerkezetátalakítás és felkészülés a változásra: a közelmúlt tapasztalataiból levonható tanulságok.

2.5 A szövetkezetek távlati célkitűzése a gazdasági és társadalmi fenntarthatóság elérése a munkavállalói autonómia, a változásokra való felkészülés, illetve az erőforrás-felhasználás optimalizálása által. A nyereséget nem a tőkejárdék maximalizálására használják, hanem arra töreksenek, hogy a jövedelmet fenntartható beruházásokra fordítsák.

2.6 Mivel emberközpontú és a tagok irányítása alatt áll, a szövetkezet erős helyi gyökerekkel rendelkezik. Ez nem zárja ki, hogy képes legyen országos és nemzetközi piacokon működni.

2.7 A szövetkezeti módszer rugalmasságának és kreativitásának köszönhető, hogy a szövetkezetek a gazdaság összes hagyományos és új ágazatában jelen tudnak lenni.

2.8 Európában 160 000 szövetkezet működik 123 millió tulajdonos taggal, 5,4 millió embernek adva munkát.

2.9 A szövetkezeti vállalkozási forma sem általában a lakosság körében, sem pedig a magánvállalkozási vagy a közigazgatási szektorban nem nagyon ismert. Egyes országokban – különösen a kelet- és közép-európai országokban – a „szövetkezet” szóhoz negatív konnotációk is társulnak. A szövetkezeteket a hagyományos társaságokkal szemben nem ismerik el teljes értékű vállalkozásokként. Egyes tagállamokban a szövetkezetek fejlődése előtt álló akadályok az elmúlt évek során tovább nőttek (pl. Lengyelországban az új szövetkezeti törvényre vonatkozó javaslatban kísérletet tettek a szövetkezetek autonómiájának és függetlenségének csökkentésére, Olaszországban pedig drasztikusan csökkentették a szövetkezetek társadalmi szerepét ellentételező adókedvezményeket).

2.10 A szövetkezetek a hagyományos tőkepiacon nehezen jutnak kockázati tőkéhez és hitelhez.

2.11 Az egyenlő feltételek nem mindig adóttak, mivel a tagállami és uniós jogszabályok és a vállalkozásokat támogató programok nem veszik figyelembe a szövetkezetek egyedi jellegzetességeit.

3. Vállalati szerkezetátalakítási kihívások Európában

3.1 A válság következtében az európai gazdaság nagyszabású szerkezetátalakításának vagyunk tanúi. Társadalmilag felelős szerkezetváltási stratégiák szükségesek ahhoz, hogy elkerüljük további cégek megszűnését és csődbemenetelét, megőrizzük a munkahelyeket és újakat teremtsünk, és a versenyképesség és a helyi fejlődés fellendítésével garantáljuk a társadalmi jólétet.

3.2 Az Európai Bizottság szerint a szerkezetátalakítás a vállalati innováció egy nagyobb léptékű felfogásának tekinthető, amely szerint az az európai gazdaság fejlesztésével és irányításával kapcsolatos hosszú távú elképzelések részét képezi annak érdekében, hogy a változások ténylegesen az Európai Unió versenyképességének fokozását szolgálják, a fenntartható területfejlesztés biztosítása érdekében ideértve a szervezeti és társadalmi mintákat is. Emiatt az Európai Bizottság szerint az innovációnak nem csupán a kutatás és a technológia lehet forrása, hanem az új értékesítési és irányítási módszerek is.

3.3 Az Európai Bizottság megfigyelte, hogy „a szerkezetátalakításokat társadalmi értelemben felelősségteljes módon kezelő társaságoknak gyakran jobb a piaci versenyképességük és rugalmasságuk kapcsolatos mutatói is” ⁽²⁾.

3.3.1 Az Európai Bizottság azt is kifejezésre juttatta, hogy a felelősségteljes szerkezetátalakításba be kellene vonni a munkavállalókat is ⁽³⁾. Az uniós szintű szociális partnerek a munkahelyteremtés és -fenntartás fontosságát hangsúlyozó közös dokumentumban lefektették a „társadalmi szempontból intelligens” szerkezetátalakítás elveit.

3.4 Az Európai Bizottság kedvezőbbé akarja tenni a vállalatok munkavállalói tulajdonba való átadásának feltételeit:

— „A munkavállalóknak különös érdekük fűződik cégük fenntarthatóságához, és általában jól ismerik a céget, amelynél dolgoznak. Gyakran azonban nem állnak rendelkezésükre az egy cég átvételéhez és vezetéséhez szükséges pénzügyi eszközök és támogatás. A cégtulajdonnak a dolgozói szövetkezetbe szerveződő munkavállalók kezébe történő átadásának alapos és fokozatos előkészítése javíthatja a cégek fennmaradási esélyeit.” ⁽⁴⁾ „Olyan esetekben, amikor a családon belül nem található utód, a vállalkozás folytonosságát nagyban biztosíthatja, ha a vállalkozást az alkalmazottaknak adják át.” Viszont „az effajta átadást a tagállamok közül csak néhány ösztönzi egyedi jövedelemadó-könnyítésekkel [...]” ⁽⁵⁾.

3.5 Az Európai Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy a cégbezárásokat elkerülendő a bevált gyakorlatok alapján dolgozzák ki a vállalkozások munkavállalói tulajdonba való átadásának szabályozási keretét. Erre példa a Spanyolországban alkalmazott „egyszerűsített kifizetés” (pago unico), valamint az olaszországi Legge Marcora rendszere, melyek lehetővé teszik új szövetkezeti vállalkozások munkanélküli-segélyből történő indítását.

4. A szövetkezeti gazdaság sajátossága: ellenálló képesség és új fejlesztések válság idején is

4.1 A hagyományos vállalkozásokhoz képest a szövetkezeti vállalkozások több rugalmasságot mutatnak válság idején. Ez különösen igaz a takarékszövetkezetekre, az ipari és szolgáltatási szektorbeli dolgozói szövetkezetekre, a szociális szövetkezetekre és a kkv-k alkotta szövetkezetekre. A szövetkezeti üzleti modell emellett az új ágazatokban (energia, szellemi szabadfoglalkozásuk stb.) is teret nyer. A szerkezetátalakítás azzal, hogy fenntarthatóbb termelési és fogyasztási modelleket igyekszik feltárni, további lehetőségeket biztosít a szövetkezeteknek arra, hogy hozzájáruljanak a valódi pluralizmus létrejöttéhez általában a gazdaságban és konkrétan a vállalkozások körében.

⁽²⁾ COM(2005) 120. Szerkezetátalakítások és foglalkoztatás – A szerkezetátalakítások előkészítésével és nyomon követésével a foglalkoztatás fejlesztéséért: az Európai Unió szerepe.

⁽³⁾ COM(2001) 366. A vállalatok társadalmi felelősségvállalása európai keretnek előmozdítása.

⁽⁴⁾ COM(2004) 18. Az európai szövetkezeti társaságok támogatása.

⁽⁵⁾ COM(2006) 117. A Közösség növekedést és foglalkoztatást célzó liszaboni programjának végrehajtásáról: Vállalkozások átadása – folyamatosság és megújulás.

4.2 „A szövetkezeti üzleti modell ellenálló képessége válság idején” című ILO-jelentés szerint a pénzügyi szövetkezetek pénzügyileg stabilak maradnak, a fogyasztói szövetkezetek a forgalom növekedéséről számolnak be, és a dolgozói szövetkezetek száma is növekszik, mivel az emberek az új gazdasági helyzethez alkalmazkodva a szövetkezeti vállalkozástípust választják.

4.3 A bankszektorban ez különösen szembetűnő. Mostanáig az EU-ban egyetlen takarékszövetkezet sem ment tönkre. A Takarékszövetkezetek Európai Szövetségének adatai szerint a betétek terén mintegy 20 %-os a piaci részesedésük. Az európai kkv-k mintegy 29 %-ának nyújtanak finanszírozást. Az elmúlt néhány év során piaci részesedésük folyamatosan nőtt. Az Egyesült Királyságban a takarékszövetkezetek 2009-ről 2010-re megnégyszereztek piaci részesedésüket (1,2 %-ról 5 %-ra bővítve azt). Olaszországban a *Banche di credito cooperativo* (BCC) rendszer az elmúlt öt évben a betétek terén 49 %-os, a hitelek terén 60 %-os, a foglalkoztatás terén pedig 17 %-os növekedést ért el (miközben az olasz bankszektor többi részében 5 %-kal csökkent a foglalkoztatás). Cipruson a szövetkezeti társaságok felügyeleti és fejlesztési hatósága szerint a szövetkezeti hitelintézetek 2011 során jelentősen növelték piaci részesedésüket (a betétek terén 35-ről 38 %-ra, a hitelpiacon 27-ről 29 %-ra), megerősítve, hogy a ciprusiak válság idején biztonságosnak tartják a szövetkezeti hitelintézeteket.

4.4 A Nemzetközi Valutaalap (*Redesigning the Contours of the Future Financial System* [A jövőbeli pénzügyi rendszer körvonalainak újratervezése], IMF belső állásfoglalási feljegyzés – 2010. augusztus 16., SPN/10/10.) hangsúlyozza a takarékszövetkezetek alapvető szerepét: „A kisebb takarékszövetkezetek vagy kölcsönösségen alapuló intézmények is virágozhatnak. Ezek a résztvevők elvárásaitól kevésbé függő bankok általában el tudták kerülni a nagyobb magánszektorbeli intézmények által elkövetett hibák többségét. Bár nem mindig tartják őket a leghatékonyabb, legdinamikusabb vagy leginnovatívabb intézményeknek, számos országban ők azok, akik kiszámítható és biztonságos módon elégítik ki a kis- és középvállalkozások és sok háztartás hiteligényeit.”

4.5 A CECOP – az ipari és szolgáltatószektorbeli szövetkezetek és egyéb alkalmazotti tulajdonban lévő vállalkozások európai szövetsége – 2009 óta figyelemmel kíséri, hogy a válság milyen hatást gyakorol a hálózatahoz tartozó vállalkozásokra. A magasabb szintű szövetkezeti jelenléttel és tapasztalattal rendelkező országokban (Franciaország, Olaszország, Spanyolország) működő szövetkezetek ellenállóbbnak tűnnek a válság átvészelése terén, mint az ugyanazon ágazatban és ugyanazonokon a földrajzi területeken működő hagyományos vállalkozások.

4.6 A különféle szociális szövetkezetek fontos szerepet játszanak a szerkezetátalakítási folyamatban és a társadalmi innovációk előmozdításában. A foglalkoztatási integrációs szövetkezetek sok olyan embernek adnak munkát, akik elbocsátásokat követően nem tudtak újból elhelyezkedni a szokványos munkaerőpiacon. Néhány országban (pl. Bulgáriában, Csehországban, Lengyelországban, Olaszországban stb.) a szociális szövetkezetek a fogyatékkal élők legfontosabb foglalkoztatói. A szociális szolgáltató szövetkezetek az állami szektor szerkezetátalakításában aktívak. Új jelenségnek számítanak azok az olasz szövetkezetek, amelyek az illegális tevékenységekből származó, lefoglalt vagyont kezelik.

4.7 Az új lakásépítések számából ítélve a válságok által súlyosan érintett ágazatban működő lakásszövetkezetek sokkal rugalmasabbnak bizonyultak, mint a magánszektor. Ezenkívül elkötelezettebbek is az üvegházhatású gázok kibocsátásának az energiahatékonyság növelése révén történő csökkentése iránt. Ez a szerep különösen fontos egyes uniós országokban, ahol, mint például Csehországban és Lengyelországban is, a szövetkezetek nagyszabású felújítási projekteket valósítanak meg, melyeket gyakran az Európai Regionális Fejlesztési Alapból finanszíroznak.

4.8 Néhány európai ország adatainak gyors áttekintéséből képet kapunk a szövetkezeti vállalatok másokhoz viszonyítva jobb teljesítményéről a növekedés, a foglalkoztatás, a fennmaradási arányok és a vállalkozásindítás tekintetében (lásd különösen: Zevi A., Zanotti A., Soulage F. és Zelaia A. (2011), *Beyond the crisis: Cooperatives, Work, Finance* [A válságon túl: Szövetkezetek, munka, finanszírozás], Cecop Publications, Brüsszel, 2011).

4.8.1 2009-ben az egyesült királyságbeli szövetkezetek forgalma 10 %-kal nőtt, miközben a brit gazdaság teljesítménye 4,9 %-kal csökkent. 2010-ben a szövetkezeti szektor újabb 4,4 %-kal bővült, miközben a brit gazdaság egésze 1,9 %-os növekedési arányt mutatott. Az Egyesült Királyságban a szövetkezetek száma folyamatosan nő, 2010-ben 9 %-os növekedést regisztráltak. A szövetkezetek térnyerése minden gazdasági ágazatban jellemző.

4.8.2 Németországban a szövetkezeti szektor különösen az energiaágazatban, a kkv-k körében és az egészségügyben növekszik. Ez utóbbi három évben rendkívüli ütemben nőtt az újonnan létrehozott szövetkezetek száma, ami 2011-ben 370, 2010-ben 289, 2009-ben pedig 241 volt (*Genossenschaften in Deutschland* – DZ-Bank). A Creditreform-Datenbank adatain alapuló DGRV Geschäftsbericht 2010 szerint 2010-ben a fizetésképtelenséget jelentő cégek csupán 0,1 %-a volt szövetkezeti vállalkozás, ez az összes vállalkozási forma között a legalacsonyabb érték. Ugyanakkor azt is megállapították, hogy a szövetkezetbe tömörülés jelentősen csökkenti az egyes szövetkezeti tagok egyéni csődkockázatát.

4.8.3 Franciaországban a három évnél hosszabb ideig fennmaradó dolgozói szövetkezetek aránya 74 %, miközben az országos átlag 66 %. 2000 és 2009 között 329 vállalkozást alakítottak át dolgozói szövetkezetté. Ebből több mint 250 fennmaradt. A 2010-es adatok megerősítették a különösen az elmúlt három évben tapasztalt emelkedő tendenciát, ebben az évben több mint 50 vállalkozás váltott formát (a CG SCOP 2010. évi jelentése).

4.8.4 Olaszországban a szövetkezeti alkalmazottak száma 2010-ben 3 %-kal nőtt, miközben a magánszektorban összességében 1 %-os visszaesés volt. A jóléti válság következtében a szociális szövetkezetek száma gyors ütemben emelkedett. Az új szövetkezetek többsége önálló, új vállalkozás, de megközelítőleg egynegyedük más szövetkezetből kivált „spin off”. A szövetkezetek várható élettartama magasabb. Az 1970 és 1989 között alapított szövetkezetek egyharmada ma is működik, míg ez a többi vállalkozásnak csak a negyedére igaz. Alacsonyabb a „halandóság” is: 2006 és 2009 között a szövetkezetek 4 %-a szűnt meg, szemben az egyéb társaságok több mint 6 %-ával. A megszűnés legdrámaibb oka, a csőd 2009-ben a szövetkezetek 2%-át sújtotta, szemben az egyéb vállalkozások 6%-ával. A szövetkezetekben a foglalkoztatás a munkaszerződés típusa alapján kevésbé bizonytalan. Az újonnan felvett alkalmazottak

6 %-ának van ideiglenes munkaszerződése, míg más vállalkozásokban ez az arány 11 %. A szervezetek alkalmazottaik 40 %-ának biztosítottak képzést, országos szinten ez az arány 26 %.

4.8.5 A válság által különösen sújtott Spanyolország esetében 2008–2009-ben az állások száma a szervezeti szektorban 4,5 %-kal csökkent, míg a hagyományos cégek körében 8 %-kal. 2010-ben azonban a dolgozói szervezeteknél 0,2 %-kal nőtt a munkahelyek száma, miközben a hagyományos vállalatoknál 3,2 %-kal csökkent a teljes foglalkoztatás.

4.8.6 Néhány más országban is a fentiekhez hasonló a helyzet. Például Svédországban az új szervezetek száma arányában magasabb volt, mint az egyéb induló vállalkozásoké. A szervezetek megszűnési aránya alacsonyabb, mint a hagyományos céké.

4.8.7 A szervezetek Cipruson is növekedést mutatnak. A kormány hangsúlyozza, hogy pótolhatatlan hozzájárulást nyújtanak a társadalom gazdasági és szociális fejlődéséhez.

5. Hogyan kezelik a szervezetek a változást?

5.1 A közös tulajdonra, a demokratikus részvételre és a tagok általi ellenőrzésre alapuló szervezeti irányítási modell, valamint az, hogy a szervezetek a saját pénzügyi forrásaikra és támogatói hálózataikra tudnak támaszkodni, megmagyarázza, hogy a szervezetek miért rugalmasabbak és innovatívabbak a szerkezetátalakítás hosszabb távú kezelésében és az új cégek létrehozásában.

5.2 A távlati tervezés a szervezetek alapvető jellemzője. A válság nyomán megerősödött az a szemlélet, hogy hosszú távon gazdasági és társadalmi fenntarthatóságot igyekeznek biztosítani tagjaik számára. A szervezeti vállalatok hajlandóak feláldozni a tőkehozamot a foglalkoztatás és a beruházások megtartása érdekében.

5.3 Irányítási modelljük másik alapvető eleme az, hogy erősen kötődnek ahhoz a területhez, ahol működnek. A magánsektorral ellentétben nem helyezik át tevékenységüket máshová, és ez nem ellentétes a globalizációval.

5.4 Helyi gyökereikből adódóan a szervezetek szerepe egyre nő, mivel előmozdítják a fenntartható helyi fejlődést, új munkahelyeket teremtenek és ezáltal a közérdeket szolgálják. Mivel a szerkezetátalakítás helyi szinten történik, a szervezetek tapasztalata fontos a megoldások keresésében. Vidéki területeken fenntartják a gazdasági és szociális tevékenységeket, ezáltal fékezik az elvándorlást.

5.5 Helyi kötődésük és tagjaik (magánszemélyek és kisvállalkozások) érdekeinek előtérbe helyezése a magyarázata annak, hogy a takarékszövetkezetek épen átvészelték a pénzügyi válságot. A takarékszövetkezetek emellett a fenntartható és társadalmilag felelős finanszírozást is kiemelten kezelik. Magatartásuk

hatásait egyértelműen mutatja az, hogy az ügyfelek a magánbankokból takarékszövetkezetekbe viszik át betéteiket és hiteleiket.

5.6 A szervezetek a belső mobilitást a munkahelyek biztonságával ötvöző modellt követve védik a foglalkoztatást. A dolgozói és szociális szervezetek leépítések helyett inkább a bérszintet vagy a munkórak számát módosítják. A lehetőségekhez mérten belső erőforrásokkal oldják meg a korábban kiszervezett feladatokat. A foglalkoztatás biztonságát az egyazon szervezeti hálózathoz vagy csoporthoz tartozó vállalatoknál rendelkezésre álló munkahelyek megosztásával növelik. Az átmeneti időszakban biztonságot nyújtanak a munkavállalóknak, amit szakképzéssel támogatnak, mivel a szervezetek fontosnak tartják a humánerőforrás fejlesztését.

5.7 A szervezetek már rég kidolgozták az egymás közti tartós együttműködés különféle módjait. Ez történhet különféle szintű képviselői szervezetek útján, illetve vállalati egyesítési formák, például csoportok, konzorciumok és másodlagos szervezetek alakításával. Megfigyelhető, hogy az utóbbi néhány évben-évtizedben ez a tendencia megerősödött, és a szervezetek növekedése és az őket összekapcsoló intézmények fejlődése közti pozitív korreláció bizonyított.

5.8 A képviselői szervezetekben rejlő lehetőségeket Olaszország példája kiválóan szemlélteti. Olaszországban jellemzően sok a szervezetek közti ágazatközi szövetség. Az ilyen szervezetekben az összes különféle (dolgozói, fogyasztói, mezőgazdasági stb.) szervezet képviselteti magát. Ez elősegítette igen fontos tényező, az ágazatok közötti horizontális gazdasági struktúrák létrehozását. Annak köszönhetően, hogy a különféle ágazatok humán- és pénzügyi erőforrásokat és tapasztalatokat tudnak megosztani egymással, sok szervezeti vállalat és ágazat még a legnehezebb időkben is talpon tud maradni.

5.9 A csoportok, konzorciumok és másodlagos szervezetek révén az egyes vállalkozások kicsik maradhatnak úgy, hogy közben élvezhetik a méretgazdaságosság előnyeit. Olaszország jó példa az építőipari és a szolgáltatási ágazatban és a szociális szervezetek területén működő konzorciumok bemutatására, melyek nagyban hozzájárulnak a kisebb és az új szervezetek fejlődéséhez. Szociális szervezetekből álló kisebb konzorciumokat máshol, például Svédországban is találunk. Jelentős szervezeti csoportok működnek még más ágazatokban – például a mezőgazdaságban, a gyáriparban, a bankszektorban és a szállításban – számos további uniós országban, például Franciaországban, Németországban, Spanyolországban és Hollandiában.

5.10 A spanyol Mondragón csoport kiváló példa arra, hogy az egyes szervezeti vállalatok hogyan szerveződnek önkéntes alapon ipari, mezőgazdasági, logisztikai, pénzügyi, K+F- és felsőoktatási vállalkozásokat tömörítő nagyméretű csoportba. A Mondragón egyik szembetűnő erénye az, hogy a világ minden táján megtalálható ipari platformjai és a csoport iparvállalatait, egyetemét és K+F-központjait összefogó tudásháromszög segítségével képes globalizált iparágakban fenntartani a foglalkoztatást és folyamatosan átszervezni termékeit, folyamatait és értékesítés utáni szolgáltatásait.

5.11 Ugyanezt a logikát követve, azaz üzleti lehetőségeik növelése céljával a kkv-k is szövetkezetekbe tömörülhetnek. Ez igen sikeresen működik például Németországban, ahol a kisvállalkozások szövetkezeteinek nagy a szerepe például a pék- vagy a hentes szakmában.

5.12 Új formák jönnek létre bizonyos csoportok igényeinek kielégítésére. A német orvosok szövetkezetei is ezt példázzák. Olaszországban pedig az erősen szakosodott ifjabb generáció már a szövetkezeti üzleti modellhez folyamodik a piaci lehetőségek kiaknázása érdekében. Így ötvözik az önálló vállalkozást egy csoportos vállalkozási formával. A szakmai tevékenységekről a gazdasági reformcsomag részeként nemrégiben elfogadott olasz törvény támogatja ezeket a kezdeményezéseket.

5.13 Franciaországban ún. „aktivizálási és foglalkoztatási szövetkezetek” alakultak – ilyenek kisebb számban Belgiumban és Svédországban is vannak. Segítségükkel a munkanélküliek önálló vállalkozókká válhatnak, és egy szövetkezeti vállalat keretében nemcsak kereskedelmi tevékenységüket, hanem szakképzésüket és társadalombiztosításukat is megszervezik.

5.14 A szövetkezetek általában nem sok tőkéhez jutnak tagjaiktól, és a tőkepiacokhoz is nehezen férnek hozzá. Sajátos finanszírozási mechanizmusokat alakítottak ki. A szövetkezeti

részvények általában nem átruházhatók, a nyereségből nem fizetnek osztalékot, hanem azt általában tartalék formájában visszaforgatják a vállalkozásba. Ez tükrözi hosszú távú stratégiájukat: a tagok érdeke a túlzott kockázatok kerülése és az, hogy a beruházások a céljaikat közvetlenül szolgáló tevékenységekbe irányuljanak.

5.15 Egyes uniós országokban, például Franciaországban, Spanyolországban és Olaszországban ezek a tartalékok fel nem oszthatók, azaz a tagok még felszámolás esetén sem részesülhetnek belőlük, hanem a szövetkezeti mozgalom fejlesztésére fordítandók. A fel nem osztható tartalékok hathatós ellen-szernek bizonyultak a szövetkezetek feloszlása ellen.

5.16 Egyes országok jogi rendelkezéseket vezettek be annak lehetővé tételére, hogy külső felek – szavazati jog ellenében vagy anélkül – kockázati tőkével lássák el a szövetkezeteket (pl. a „socio sovventore” az 59/1992. sz. olasz törvényben). Erre a célra speciális intézményeket hoztak létre (ilyen pl. Olaszországban a szövetkezeti fejlesztési alapok (*Fondi mutualistici*) és a *Cooperazione Finanza Impresa* (CFI), Franciaországban az IDES, Spanyolországban pedig a Mondragón Corporation befektetési struktúrája). Ennek köszönhetően a szövetkezetek és az egyéb pénzügyi intézmények közti párbeszéd is javult.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

480. PLENÁRIS ÜLÉS, 2012. ÁPRILIS 25. ÉS 26.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

(COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD))

(2012/C 191/06)

Előadó: **Ioannis VARDAKASTANIS**

2011. október 25-én az Európai Parlament és 2011. október 27-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 177. és 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és szociális kohézió” szekció 2012 április 3-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (a 2012. április 25-i ülésnapon) 162 szavazattal 9 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az EU-ban jelenleg folytatott gazdaságpolitikák (többek között megszorítások, nemzeti szintű költségvetés-csökkentés, az uniós költségvetés visszafogása, a költségvetési paktum, valamint az EKB beavatkozásának korlátozása által jellemzett) recessziós folyamatot indítanak el, amelynek előre nem látható hatásai lesznek. Holott ennek éppen az ellenkezőjére van szükség, azaz arra, hogy mindezzel párhuzamosan, vagy inkább ezt megelőzően egy bátrabb, hatékonyabb javaslattal támogassuk a **növekedést és a munkahelyteremtést**. Ehhez a célhoz jelentős mértékben járulhatnának

hozzá a strukturális alapok (illetve részben és átmenetileg a KAP alapjai), amint azt – bár korlátozott formában – a 2012. január 30-i csúcstalálkozó is javasolta.

1.2 Egyfajta európai növekedési tervet – egyfajta „New Deal”-t – kellene újtárá indítani, amely nagyszabású, célzott projektekből állna néhány kulcsfontosságú, az uniós gazdaságnak új lökést adni képes ágazat részvételével. Egy ilyen terv finanszírozása úgy lenne megoldható, hogy azonnali hatállyal felhasználjuk a 2007–2013 közötti időszakra maradt alapokat, amelyeket mielőbb, de korlátozott ideig kiegészíthetne a 2014–2020 közötti periódusra tervezett alapok egy része. Ezt

az alapot az EBB beavatkozása támogathatja és lendítheti fel egy kötvény ⁽¹⁾ kibocsátásával (az új rendelet 87. cikke). Ez megsokszorozó hatással járna a beruházásokra, ugyanis külső tőkét vonzana, és pozitív hatást gyakorolna az államadósságra és az euróra, amely megerősödne.

1.3 Az EGSZB határozottan úgy véli, hogy egy olyan **partnerség**, amely minden partnert (a közös rendelkezésekről szóló rendelet (a továbbiakban: krr) 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben) bevon az uniós kohéziós politika keretében megvalósuló projektek előkészítésébe, végrehajtásába és utólagos értékelésébe, közvetlenül hozzájárul a kohéziós politika sikeréhez. Az EGSZB üdvözlí azt az európai bizottsági javaslat 5. cikkében tapasztalható előrelépést, amely a horizontális partnerséget kötelezővé teszi. Emlékeztet arra, hogy a részvételnek az alapok végrehajtásának minden szakaszában meg kell valósulnia, többek között szavazati jogot biztosítva az említett partnerek számára a monitoringbizottságokban. Ennek fényében az EGSZB szerint a krr 5. cikkét felül kellene vizsgálni, és úgy kellene újrafogalmazni, hogy a benne szereplő, partnerségre vonatkozó rendelkezéseket – és különösen a (2) bekezdést – az adminisztráció minden szintjén, azaz nemzeti, regionális és helyi szinten egyaránt hatékonyan végrehajtsák.

1.3.1 Az EGSZB szívesen részt vesz az 5. cikkben említett magatartási kódex kialakításában, és mélyszéges aggodalmát fejezi ki a Tanácstól érkező jelek miatt, amelyek szerint a tagállamok korlátozni kívánják a partnerségi elv végrehajtását. Felkéri az Európai Bizottságot és a Parlamentet, hogy fordítsák meg ennek a tendenciának az irányát. A magatartási kódexnek egyértelműen és inkluzív módon definiálnia kell a nem kormányzati szervezeteket, ideértve az EUMSZ 10. és 19. cikke szerinti kiszolgáltatott csoportokat (például nők, idősek, fiatalok, szexuális irányultság, fogyatékoság, vallás vagy etnikum szerinti kisebbségek) képviselő szervezeteket is. A magatartási kódexnek továbbá egyértelmű szabályokat kell lefektetnie a projektek és programok végrehajtására, ragaszkodnia kell az időben történő feldolgozáshoz és biztosítania kell egy panasztételi eljárást, lehetővé téve így a kohéziós politika programjainak eredményes, bürokráciamentes végrehajtását és használatát. Az EGSZB úgy véli, hogy a tagállamok által használandó további jóváhagyási kritériumokat először a nyilvánossággal kell ellenőriztetni, hogy elkerüljük a bürokratikus többletterheket (és a jogszabályok túlbuzgó nemzeti szintű átültetését).

1.4 Az EGSZB egyetért azzal, hogy célzottabb és valódi, fenntartható eredmények elérése érdekében az EU strukturális alapjaiban fokozottabb mértékben használják az előzetes és az utólagos **feltételrendszert**. Az EGSZB azonban elutasítja a makrogazdasági feltételeltséget, amely a régiókat és a polgárokat bünteti, akik pedig nem felelősek a nemzeti vagy európai szinten hozott makroökonómiai döntésekért.

1.5 Az EGSZB elismeri az Európai Bizottság által az **eljárások egyszerűsítése** terén tett erőfeszítéseket, azonban azokat elégtelennek tartja. A folyamatok továbbra is túlságosan bonyolultak. Az ellenőrzés és az eljárások túlzott hangsúlyozásával a nemzeti és az európai hatóságok továbbra is akadályozzák azt,

hogy a kkv-k és NGO-k egyszerű módon férjenek hozzá az uniós finanszírozáshoz. Csökkenteni kell a bürokráciát, különösen azokban az országokban, ahol a szövetségi rendszerek több bürokratikus szintet hoznak létre.

1.6 Az EGSZB megfontolásra javasolja azt az elképzelést, hogy alakítsanak ki „egyablakos” rendszert a kedvezményezettek számára, hogy a kohéziós politikát inkább a kedvezményezettek irányítsák („kliensalapú megközelítés”). Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy azt a küszöbértéket, amely alatt a 140. cikk értelmében csak egy ellenőrző vizsgálatnak kell alávetni a projekteket, a jelenlegi 100 000 eurós összegről 250 000 euróra kellene emelni. Ezt a küszöbértéket a projektek Unió által finanszírozott összetevője esetében kell alkalmazni.

1.7 Az EGSZB üdvözlí a **tematikus koncentrációra** mint az erőfeszítések szétaprózásának csökkentését szolgáló eszközre vonatkozó európai bizottsági javaslatot. Ennek megfelelően az EGSZB a lépések határozott összehangolására biztat a különféle strukturális alapok között, hogy egyetlen és egységes kohéziós politika jöjjön létre, amely képes teljes mértékben hozzájárulni az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek eléréséhez. Úgy véli, hogy egyrészt a hozzáférhetőség javításának, másrészt pedig a kohéziós politikában érdekelt csoportok (a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek) kapacitásépítésének külön tematikus célkitűzést kell képeznie.

1.8 Az EGSZB megismétli, hogy fontos a krr 7. cikkét módosítani annak érdekében, hogy abba belefoglalják az alapokhoz való hozzáférést és – a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezménynek megfelelően – a **fogyatékosággal élő személyek számára biztosított hozzáférést**.

1.9 Az EGSZB kiemeli a **kapacitásépítés** jelentőségét a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek számára, és kéri, hogy a 2. cikkben határozzák meg a kapacitásépítés fogalmát. Kapacitásépítésen a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek a strukturális alapok előkészítésében, végrehajtásában és az összes szakasz nyomán követésében való részvételének fokozását kell érteni.

1.10 Az EGSZB kéri, hogy az Európai Bizottság terjessze elő a **közös stratégiai keretet**, lehetővé téve az uniós intézményeknek és a politikai testületeknek, hogy részt vegyenek az arról szóló tárgyalásokban és a közös stratégiai keret elfogadásában.

1.11 Az EGSZB javasolja, hogy tisztázzák a **szociális gazdaság** szereplőinek részvételét az alapok különböző céljainak elérésében.

1.12 Az EGSZB úgy véli, hogy a feltételelességnek nem szabadna aláásnia a **rugalmasságra** való képességet a strukturális fellépésekben, hiszen – bár a kohézió egységes szabályokkal történő fokozásával kapcsolatos közös célkitűzéseket fenn kell tartani – nem létezik olyan megoldás, amely minden régióra egységesen alkalmazható.

⁽¹⁾ További részletek az alábbi EGSZB-véleményekben találhatók: „A növekedés fellendítése” (HL C 143., 2012.05.22., 10. o. és „Kohéziós Alap” (Lásd e Hivatalos Lap 38. oldalát).

1.13 Az EGSZB határozottan támogatja azt a javaslatot, hogy az ESZA teljes tagállami előirányzatainak legalább 20 %-át a társadalmi befogadásra és a szegénység elleni küzdelemre kelljen fordítani.

1.14 Az EGSZB üdvözlí az arra irányuló erőfeszítést, hogy eredményorientáltabbá krr szűlessen, és úgy véli, hogy a kizárólag makrogazdasági mérőszámokon, például a GDP-n alapuló **mutatók** nyilvánvalóan nem hatékonyak a kohézió szintjének meghatározásában.

1.15 Az EGSZB kéri a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek kapacitásának megerősítését a krr 51. cikkében. Az említett partnerek bevonása a támogatásnak, a tanulmányoknak, az értékeléseknek és a szakértői támogatásnak ebbe a folyamatába a **technikai segítségnyújtással** támogatott más fellépésekkel együtt értelmesebb részvételt és fellépési képességet biztosít a strukturális alapokban az összes partner számára, és végeredményben hasznos a kohéziós politika sikeres végrehajtásához. Az EGSZB sajnálja, hogy a javaslat szerint az olyan operatív programokban, amelyek környezetvédelmi, vagy az esélyegyenlőséget és a nemek közötti egyenlőséget célzó fellépéseket tartalmaznak, nem történhet technikai segítségnyújtás. Ezt a kitélt törölni kellene a 87. cikkből.

1.16 Az EGSZB határozottan hisz abban, hogy intelligens **pénzügyi tervezéssel** a lehető legjobban ki kell használni a korlátozottan rendelkezésre álló finanszírozást, és a kohéziós finanszírozás céljából elérhető minden egyes euró felhasználásával a lehető legnagyobb hatásra kell törekedni. Az EGSZB kiemeli annak jelentőségét, hogy alaposan összehangoljuk a különféle strukturális alapok tevékenységeit, illetve hangsúlyozza, hogy felül kell vizsgálni a társfinanszírozási arányokat annak érdekében, hogy jobban tükrözzék a kedvezményezettek szükségleteit a jelenlegi válságban.

1.17 Az EUMSZ 174. cikkének megfelelően a kohéziós politika az EU középponti eleme, amely a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezi. Azon tagállamok számára, amelyek átlagos GDP-növekedése 2007–2009 között negatív volt és amelyek a jelenlegi időszakban megfelelő támogatásfelvételi arányt mutattak, a felső határt legalább a jelenlegi időszak szintjén kell megállapítani. A kohéziós politika esetében alkalmazott felső határ a halászati és a vidékfejlesztési alapra nem vonatkozik.

2. A válság által az EU elé állított kihívás: új strukturális alapok egy nehéz időszakra

2.1 Az EU-ban a gazdasági válság következményeként a munkanélküliségi ráta megugrott, helyenként a 10,3 %-ot is elérve (több mint ötmillió fiatal munkanélküli – ők az „elveszett generáció”). A társadalmi kirekesztés kockázatával szembesülő fiatalok aránya több mint 4 %-kal, az anyagiakban szűkölködő polgároké pedig 3 %-kal emelkedett egyes EU-államokban.

2.2 Az EU kohéziós, vidékfejlesztési és halászati politikájának eddigi erőfeszítései ellenére a régiók közötti különbségek ismét fokozódnak. Az ötödik kohéziós jelentés szerint a különbségek általában véve nőttek, különösen pedig az országokon belül (a

fővárosok gazdagodtak, a kevésbé fejlett régiók pedig szegényedtek). Ez egyes esetekben drámai méreteket öltött. A jelentés rámutat a városok és a vidék között a fejlettség szintjében megmutatkozó számottevő különbségekre is. (2)

2.3 A 2012. január 30-i csúcstalálkozón elért megállapodás alapján az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot és a Tanácsot, hogy fogadjanak el egy „különleges eljárást”, amely a jelenlegi szabályozást 5 évre felfüggeszti annak érdekében, hogy az alapokat azonnali és felgyorsított módon fel lehessen használni, illetve amely megszünteti a felesleges korlátokat és a hatóságok mérlegelési jogkörét. Ez különösen a termelési innovációban és fejlesztésben részt vevő kkv-k és a fiatalok részvételével futó projektek számára lenne hasznos.

2.4 A kohéziós politika az EU középponti eleme. Az EUMSZ 174. cikkének megfelelően az EU úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze. Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik.

2.5 Ezt figyelembe véve az EGSZB hangsúlyozza, hogy azon tagállamok számára, amelyek átlagos GDP-növekedése 2007–2009 között negatív volt, és amelyek a jelenlegi időszakban megfelelő támogatásfelvételi arányt mutattak, a felső határt legalább a jelenlegi időszak szintjén kell megállapítani. A kohéziós politika esetében alkalmazott felső határ szintje a halászati és a vidékfejlesztési alapra nem érvényes.

2.6 Az EGSZB mindig is nagy jelentőséget tulajdonított annak, hogy a strukturális alapokat építsék be az Európa 2020 stratégiába; következésképpen a stratégia célkitűzéseit erősen össze kell hangolni a kohéziós politikával, (3) és abban egyértelműbb és világosabb utalást kell tenni arra, hogy a jövőbeli strukturális alapok miként fognak hozzájárulni az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezései által kitűzött célokhoz. Ezeket a célokat a közeljövőben felül kellene vizsgálni, ha az EU egy mély válság idején kívánja megvalósítani őket.

2.7 Számos EGSZB-velemény (4) hangsúlyozza azt a tényt, hogy a strukturális alapok célkitűzései szélesebb körűek az Európa 2020 stratégiánál. A strukturális alapoknak ezért egy olyan mechanizmust kell alkotniuk, amely biztosítja, hogy az EU gazdasága megerősítse a foglalkoztatási és oktatási politikákat a humán tőke, valamint a növekedést, foglalkoztatást és társadalmi befogadást garantáló beruházások megőrzése és

(2) Lásd az alábbi témákban készült EGSZB-veleményeket: „Nagyvárosi területek és városi régiók az Európa 2020 stratégiában” (HL C 376., 2011.12.22., 7. o.), illetve „Mezőgazdaság és kézművesség” (HL C 143., 2012.05.22., 35. o.).

(3) Lásd az alábbi EGSZB-veleményeket „Ötödik jelentés a kohézióról” (HL C 248., 2011.8.25., 68. o.), „A kohéziós politika szerepe és prioritásai az Európa 2020 stratégián belül” (HL C 248., 2011.8.25., 1. o.), illetve „Nagyvárosi területek és városi régiók az Európa 2020 stratégiában” (HL C 376., 2011.12.22., 7. o.).

(4) Az alábbi tárgyakban készült EGSZB-velemények: „Regionális politika és intelligens növekedés” (HL C 318/13., 2011.10.29., 82. o.), illetve „Ötödik jelentés a kohézióról” (HL C 248/12., 2011.8.25., 68. o.).

mege erősítése érdekében. Hozzá kell járulniuk az EU más stratégiáinak és politikáinak – például a nők és férfiak közötti egyenlőségre vonatkozó, a 2010–2015 közötti időszakra szóló stratégiának, a kisvállalkozói intézkedéscsomagnak, az európai energiastratégiának, a 2010 és 2020 közötti időszakra szóló európai fogye tékossági stratégiának, a nemzeti romastratégiák uniós keretének és a fenntartható fejlődés stratégiájának – a megvalósításához is.

2.8 Az EGSZB mélységesen aggódik a válság hatása miatt, és úgy véli, hogy a strukturális alapok hozzájárulhatnak a válságból való kilábaláshoz, feltéve, hogy a növekedést, foglalkoztatást és társadalmi befogadást jelenleg meg nem valósító uniós gazdasági irányítás felülvizsgálata hangsúlyozza, hogy a makrogazdasági stabilitás érdekében hozott megszorító intézkedéseknek nem szabad aláásniuk az arra irányuló erőfeszítéseket, hogy fokozottabb kohézió valósuljon meg az EU-ban. A strukturális beavatkozásoknak eredményeket kell hozniuk a növekedés, a társadalmi befogadás és a jobb foglalkoztatási helyzet terén.

2.9 A gazdasági válság súlyosságából látszik, hogy az Európai Bizottság által a 2014–2020 közötti időszakra a strukturális alapok számára jelenleg javasolt összeg (376 milliárd euró) nem lesz elegendő ahhoz, hogy fokozza a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót az EU-ban. Az EGSZB ezért kéri az Európai Bizottságot és az Európai Parlamentet, hogy a többéves pénzügyi keretben vizsgálják felül a strukturális alapokra vonatkozó jelenlegi javaslatot, valamint felkéri az intézményeket, hogy az uniós alapokat koncentrálják a kevésbé fejlett régiókra, és ne okozzanak további bürokratikus eljárásokat és szétaprózódást.

2.10 A válságnak nem szabad megakadályoznia az EU-t abban, hogy eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeinek és az olyan jegyzőkönyvekben foglaltaknak, mint például az ENSZ éghajlat-változási keretegyezménye vagy a fogye tékkel élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény.

3. A hatékony strukturális alapokhoz szilárd elvekre van szükség

3.1 Stratégiai tervezés

3.1.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a közös stratégiai keret fontos eredmény, amely garantálja a kohéziós politika különféle strukturális alapok révén történő végrehajtását célzó fellépések jobb összhangját.

3.1.2 Az EGSZB üdvözlí a közös stratégiai keretet, de olyan megközelítés alkalmazását kéri, amelynek középpontjában a kedvezményezettek állnak. Napjainkban a potenciális kedvezményezettek különféle eljárásokkal szembesülnek a támogatás megszerzése során (lásd például az ERFA és az EMVA közötti különbségeket), ez pedig adminisztrációs terhet jelent a számukra. A közös stratégiai keret a jelenleg javasolt formában csupán adminisztratív jellegű kritériumcsoport, amely mögöl hiányzik a kedvezményezettek számára biztosítandó egyablakos rendszer elképzelése. A közös stratégiai keretnek érthető dokumentációt és egységes értelmezést is kell biztosítania a tagállamokban alkalmazandó szabályok tekintetében. Ez utóbbi biztosítaná, hogy a közös stratégiai keret olyan eszköz legyen, amely fokozza a hatékonyságot az alapok felhasználása során, és nem növeli tovább az adminisztratív terheket.

3.1.3 Az EGSZB szerint a közös stratégiai keretnek meg kellene határoznia az Európa 2020 stratégia célkitűzéseiből fakadó beruházási prioritások részleteit, és különösen el kell

ismernie azokat a csatornákat, amelyeken keresztül a munkae-rőpiactól legtávolabb esők – például a nők, fiatalok, bevándorlók, idősök és fogye tékossággal élők – társadalmi befogadása megvalósulhat.

3.1.4 Az EGSZB továbbá úgy véli, hogy a közös stratégiai keretről az összes uniós intézmény és konzultatív testület részvételével kell megállapodni annak érdekében, hogy az összes fél maximális szintű felelősségvállalását biztosítsuk.

3.1.5 Üdvözlíjük a partnerségi szerződések megemléítését a közös európai, nemzeti és regionális szintű célok megvalósításának biztosítása érdekében.

3.1.6 Az EGSZB kéri, hogy minden egyes partnerségi szerződés és a hozzá tartozó program kapcsolódjon a nemzeti reformprogramokhoz. A nemzeti reformprogramoknak az Európa 2020 stratégiában rögzített összes célkitűzést tükrözniük kell más, egyéb nemzetközi kötelezettségvállalásokból és jegyzőkönyvekből – például az ENSZ éghajlat-változási keretegyezményből vagy a fogye tékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményből – fakadó kötelezettségek mellett.

3.1.7 A krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnereknek a partnerségi szerződések előkészítésébe és elfogadásába – továbbá a partnerségi szerződésekkel kapcsolatos módosítási javaslatokba (15. cikk) – történő bevonása alapvető a strukturális alapok sikeréhez. A javasolt krr-t így ennek megfelelően kellene módosítani.

3.1.8 Az EGSZB kéri, hogy a javasolt krr 14. cikkét az EUMSZ 10. és 19. cikkének megfelelően módosítsák úgy, hogy annak c) pontjában tegyenek megfelelő utalásokat olyan kiszolgáltató csoportokra, mint a nők, az idősök, a fiatalok, a szexuális irányultság, fogye tékosság, vallás vagy etnikum szerinti kisebbségek.

3.2 Tematikus koncentráció és egyszerűsítés

3.2.1 Az EGSZB üdvözlí a javasolt krr-t, amely egységes szabályrendszert vázol fel a strukturális alapokra alkalmazandóan. Ez garantálja a kohéziós politika egységes uniós megközelítését, nagyobb koherenciáját és eredményességét az EU-ban.

3.2.2 Az EGSZB üdvözlí a 11 tematikus célkitűzést. Az EGSZB azonban úgy véli, hogy más területeket, például a hozzáférhetőség fokozását és a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek kapacitásépítését is meg kellene említeni. Kéri ezért, hogy ezekkel egészítsék ki a javasolt krr 9. cikkét.

3.2.3 Az EGSZB kiemeli, hogy minden országnak a krr-ben meghatározott területekre kellene koncentrálnia, hogy szinergiákat, valamint összetartóbb és befogadóbb jellegű növekedést biztosítsanak.

3.2.4 Az EGSZB emlékeztet arra, hogy kijelentette: „az egyszerűsítésnek a kohéziós politika fő célkitűzésévé kell

válnia”,⁽⁵⁾ és ezzel kiállt az adminisztratív, számviteli és ellenőrzési eljárások egyszerűsítése mellett. Üdvözlí tehát a jelenlegi javaslat arra irányuló törekvését, hogy alkalmazza ezt az elvet. El kell kerülni a túlzott bürokráciát, és jobban kell törekedni arra, hogy a végső kedvezményezetteknek előnyük származzon a fellépésekből. Az egyszerűsítésnek világosabbá kell tennie a jogosultságot, az ellenőrzést, a kifizetéseket, valamint az ikt használatát. Ide tartozik még a rendelet szövegének egyszerűsítése és a benne foglalt cikkek számának csökkentése is.

3.2.5 Az egyszerűsített szabályok alkalmazásának 100 000 eurós küszöbértékét 250 000 euróra kellene emelni a javasolt krr 140. cikke értelmében a finanszírozás közösségi részére, a csak egy ellenőrző vizsgálatnak alávetett projektek esetében. A túlzott adminisztratív terhek miatt a legtöbb projekt költségei magasabbak a rendeletben javasolt finanszírozásnál. Az ezzel az új korláttal megvalósuló egyszerűsítésnek pozitív hatása lehetne az említett szabálynak a globális támogatási mechanizmusokra való alkalmazása tekintetében.

3.2.6 Az EGSZB megfontolásra javasolja azt az elképzelést, hogy alakítsanak ki „egyablakos” rendszert a kedvezményezettek számára, hogy a kohéziós politikát inkább a kedvezményezettek irányítsák („kliensalapú megközelítés”).

3.2.7 Üdvözljük a visszatérítések széles körének és az e-kormányzásnak a használatát is. Az EGSZB rámutat annak jelentőségére, hogy biztosítsák, hogy az e-kormányzás használata garantálja az elérhetőséget mindenki számára, ideértve az időseket, az etnikai kisebbségeket és a fogyatékkal élőket is.

3.3 Eredményességi keret és feltételeesség

3.3.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a feltételeességnek a krr-ben történő megemléstése a megfelelő eljárás annak biztosítására, hogy a közös uniós célok valóban megvalósuljanak.

3.3.2 Az EGSZB a korábbi véleményekben⁽⁶⁾ említettek szerint üdvözlí az előzetes feltételrendszert, ez a megközelítés ugyanis véleményünk szerint az egyik módja annak, hogy javítsuk az EU kohéziós politikával kapcsolatos kiadásainak minőségét. Az ilyen feltételeességnek azonban nem szabad további adminisztratív terheket eredményeznie, ellenben garantálnia kell a strukturális alapok koherensebb és hatékonyabb felhasználását.

3.3.3 Az EGSZB azonban nem ért egyet a makrogazdasági feltételeesség⁽⁷⁾ használatával mint módszertannal, hiszen az nem a megfelelő szereplőket „bünteti”. Az EGSZB a következő, 6. gazdasági kormányzási csomagban nem támogat semmiféle, a kohéziós politikán keresztül megvalósuló kényszerítő jellegű intézkedést (például a kifizetések felfüggesztését). A makrogazdasági feltételeesség terén egyetlen intézkedésnek sem járhat következményekkel a strukturális alapok kedvezményezettjeire nézve.

⁽⁵⁾ Az alábbi tárgyakban készült EGSZB-velemények: „Ötödik jelentés a kohézióról” (HL C 248., 2011.8.25., 68. o.), illetve „Hatékony partnerségek a kohéziós politikában” (HL C 44., 2011.2.11., 1. o.).

⁽⁶⁾ Vélemény az „Ötödik jelentés a kohézióról” tárgyában (HL C 248., 2011.8.25., 68. o.).

⁽⁷⁾ Az EGSZB véleménye a „Regionális politika és intelligens növekedés” tárgyában (HL C 318., 2011.10.29., 82. o.).

3.3.4 Alapvető, hogy a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek a kohéziós politika végrehajtásának teljes értékű szereplőiként részt vegyenek az eredményességértékelésben és jóváhagyják azt.

3.4 Rugalmasság

3.4.1 Az EGSZB véleménye szerint a feltételeességi elveknek nem szabad aláásniuk a strukturális fellépések rugalmassági képességét, hiszen egyetlen megoldás sem alkalmazható az összes régióra.

3.4.2 A rugalmas eljárás viszont nem hátráltathatja a kohézió közös célkitűzéseinek azáltal történő elérését, hogy egységes szabályokat alkalmaznak az összes kedvezményezettre.

3.5 Többszintű kormányzás

3.5.1 Az EGSZB üdvözlí a többszintű kormányzás megközelítést, amellyel biztosítható az alapok és a társadalmi kohézió célkitűzései iránti felelősségvállalás. Az 5. cikknek megfelelően a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnereknek teljes mértékben részt kell venniük az alapok végrehajtásának minden szakaszában, helyi és regionális szinten is. Az EGSZB megismétli annak jelentőségét, hogy a területi paktumoknak a múltban biztosítaniuk kellett a civil társadalom részvételét.

3.5.2 Az EGSZB ismét hangsúlyozza annak jelentőségét, hogy a strukturális alapok által kialakított összes eszköz színergiában legyen egymással.

4. Az uniós kohéziós politikai elveket megfelelő eszközökkel kell ellátni a kohézió megvalósításához

4.1 Partnerség a civil társadalommal – a partnerségi szerződés

4.1.1 Az EGSZB már korábban is támogatta, hogy a partnerségi elvet alkalmazzák a kohéziós politikában.⁽⁸⁾ A partnerségi szerződések és a technikai segítségnyújtás előkészítő munkálataiban minden érintett érdekcsoportnak képviseltetnie kell magát.

4.1.2 Az EGSZB ezért határozottan üdvözlí a krr-re vonatkozó jelenlegi javaslat 5. cikkét és azt az ajánlást, hogy dolgozzanak ki egy EU-szintű partnerségi magatartási kódexet, amely rögzítené a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek felelősségi köreit és részvételi jogosultságait. A magatartási kódex elkészítése során biztosítani kellene ezeknek a partnereknek a teljes körű részvételét.

4.1.3 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a civil társadalom részvételét a finanszírozáshoz való egyenlő esélyű hozzájutás alapján és egyértelmű, inkluzív definícióval is biztosítani kell. A civil társadalom gyakran nem juthat hozzá a forrásokhoz a társfinanszírozási szabályok, az adminisztratív terhek, a nemzeti operatív programok nem megfelelő célkitűzései és az alapok nyomom követésében való részvétel elmaradása által állított akadályok miatt.

⁽⁸⁾ Az alábbi tárgyakban készült EGSZB-velemények: „Hatékony partnerségek a kohéziós politikában” (HL C 44., 2011.2.11., 1. o.); illetve „Ötödik jelentés a kohézióról” (HL C 248., 2011.8.25., 68. o.).

4.1.4 A magatartási kódexnek egyértelmű alkalmazási szabályokat kell lefektetnie, ragaszkodnia kell az időben történő feldolgozáshoz és biztosítania kell egy panasztételi eljárást, lehetővé téve így a kohéziós politika programjainak eredményes, bürokráciamentes végrehajtását és használatát. Az EGSZB úgy véli, hogy a tagállamok által használandó további jóváhagyási kritériumokat először ellenőriztetni kell, hogy elkerüljük a bürokratikus többletterheket (és a jogszabályok túlbuzgó nemzeti szintű átültetését).

4.1.5 A magatartási kódexnek egyértelműen meg kellene határoznia a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek felelősségi köreit és részvételi jogosságait.

4.1.6 Emiatt az EGSZB azt is kérte, hogy minden tagállam, azok régiói és civil társadalma között is jöjjön létre partnerségi szerződés. ⁽⁹⁾

4.1.7 Az EGSZB rámutat, hogy kiterjedt partnerséget kell létrehozni, amelynek a különböző érdekek széles skáláját képviselnie kell. Meg kell határozni az említett különféle partnerek felelősségi körei és funkciói kijelölésének egyértelmű módját.

4.1.8 Az EGSZB sajnálja, hogy a krr nem hoz létre európai partnerségi mechanizmust a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett európai partnerekkel. Kéri ezért, hogy a javasolt rendelet tartalmazzon egy ilyen rendszert.

4.1.9 Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottság javaslatát, hogy a LEADER-megközelítés tapasztalatai alapján erősítsék meg a közösségi szinten irányított kezdeményezéseket. Az EGSZB sürgeti, hogy a civil társadalom érintett érdekcsoportjai képviseltesék magukat a LEADER helyi cselekvési csoportokban.

4.2 Monitoringbizottságok

4.2.1 Az EGSZB határozottan támogatja, hogy a krr 42. cikkének értelmében a monitoringbizottságokban a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek szavazati jogot kapnak, és ismételt kiemeli, hogy fontos garantálni, hogy azokban minden partner egyenlő jogokkal rendelkezzen. Az EGSZB sürgetőleg hangsúlyozza, hogy a monitorozási mechanizmusok összes szereplőjének egyenrangúnak kell lennie, és kéri, hogy a közös stratégiai keret tartalmazzon konkrét iránymutatásokat.

4.2.2 Az EGSZB megismétli annak jelentőségét, hogy szilárd értékeléssel és elemzéssel rendelkezünk az alapok felhasználását illetően, és rámutat, hogy ez alapvető annak megértéséhez, hogy az alapok milyen eltérő hatást gyakorolnak az igen különböző helyzetben levő európai régiókban.

4.3 Technikai segítségnyújtás

4.3.1 Az EGSZB kéri a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek kapacitásának megerősítését az általános rendelet 51. cikkében. Az említett partnerek bevonása a támogatásnak, tanulmányoknak, értékeléseknek és szakértői támogatásnak ebbe a folyamatába a technikai segítségnyújtással támogatott más fellépésekkel együtt értelmesebb részvételt és fellépési képességet biztosít a strukturális alapokban az

összes partner számára. Az EGSZB szerint ennek a részvétel egyik előfeltételének kell lennie.

4.3.2 Az EGSZB sajnálja, hogy a javaslat szerint az olyan operatív programokban, amelyek környezetvédelmi, vagy az esélyegyenlőséget és a nemek közötti egyenlőséget célzó fellépéseket tartalmaznak, nem történhet technikai segítségnyújtás. Ezt a kitételel törölni kellene a 87. cikkből.

4.3.3 Az EGSZB emlékeztet arra, hogy az Európai Szociális Alap előrébb jár a technikai segítségnyújtásnak az 5. cikk (1) bekezdésében meghatározott partnerek részvétele érdekében történő felhasználása terén. Az EGSZB kéri, hogy a partnerségi elvet az összes strukturális alapon egyenlő módon alkalmazzák.

4.4 Kapacitásépítés

4.4.1 Az EGSZB kéri, hogy a 2. cikket egészítsék ki a kapacitásépítés definíciójával. A definíciónak a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek részvételének fokozását kell jelentenie a strukturális alapok előkészítésében, végrehajtásában és nyomon követésében minden területen, többek között a képzés, a technikai segítségnyújtásban való részvétel, a kiszolgáltató csoportok képviselői szervezeteinek bevonása, vagy az alapok végrehajtásában történő támogatás terén. Ezt a definíciót a közös stratégiai keretnek is tartalmaznia kell.

4.4.2 A krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek kapacitásépítésének az alapokhoz való hozzáférést is tartalmaznia kell, a krr 87. cikkében rögzítettek szerint. Az EGSZB sajnálja, hogy annak 7. cikke nem tartalmazza az alapokhoz való hozzáférés terén a megkülönböztetésmentességet.

4.5 Megkülönböztetésmentesség és az alapokhoz való hozzáférés

4.5.1 Az EGSZB üdvözlí, hogy a krr-re vonatkozó jelenlegi javaslat tartalmazza a megkülönböztetésmentességet. Sajnálatos azonban, hogy a hatályos általános rendelet 16. cikkében foglalt elv, amely szerint biztosítani kell a fogyatékkal élő személyek hozzáférést, a javasolt jövőbeli krr-be nem került bele.

4.5.2 A pályázóknak, kedvezményezetteknek és partnereknek kötelező jogokkal kell rendelkezniük a tagállami hatóságokkal szemben, illetve jogosultaknak kell lenniük arra, hogy panasztételi eljárásban felvehessék kifogásaikat.

4.5.3 Az EGSZB emlékeztet arra, hogy az alapokhoz való hozzáférés erőfeszítéseket követel meg a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerek kapacitásépítése terén, illetve a globális támogatási mechanizmusok széles körű használatát teszi szükségessé. Az EGSZB megismétli, hogy az Európai Bizottság által koordinált képzés jelentős mértékben megkönnyítheti ezt a hozzáférést.

4.6 A szociális gazdaság támogatása

4.6.1 Az EGSZB üdvözlí a szociális gazdaság szereplőivel kapcsolatosan javasolt rendelkezéseket, és ajánlja, hogy tisztázzák részvételüket a strukturális alapok célkitűzéseinek elérésében. A rendelkezéseknek nem szabad a szociális gazdaság szereplőit a társadalmi befogadással kapcsolatos programokra

⁽⁹⁾ Az EGSZB véleménye az alábbi tárgyban: „Ötödik jelentés a kohézióról” (HL C 248., 2011.8.25., 68. o.), 2.1.6., 6.1. és 6.2. pont.

korlátozniuk, hanem ki kell terjedniük az összes alap más fontos prioritásaiban való részvételre is, például a foglalkoztatás előmozdítására, a szegénység elleni küzdelemre, az oktatás színvonalának emelésére, a vállalkozásalapításra, a vállalkozói tevékenységre, a vállalatok versenyképességére és támogatására, a helyi fejlesztésre, a kutatásra, fejlesztésre és innovációra, a képzésre és az oktatásra.

4.7 Több alaphól történő finanszírozás – Pénzügyi tervezés

4.7.1 Az EGSZB üdvözlí, hogy az alapok mőködtese során a jobb eredmények elérése érdekében lehetőség van az alapok ötvözésére.

4.7.2 Az EGSZB hisz abban, hogy a strukturális alapoknak fellendítı hatást kellene kifejteniük. Ennek a helyi szinten történı előmozdítása érdekében az EGSZB javasolja, hogy az alapok egy megfelelı részét különítsék el egy olyan vegyes alap számára, amely képes mozgósítani a helyi forrásokat annak érdekében, hogy különféle hosszú távú finanszírozási eszközöket hozzon létre, garantálva az EU beavatkozásának fenntarthatóságát is.

4.7.3 Az EGSZB határozottan hisz abban, hogy pénzügyi tervezéssel a lehető legjobban ki kellene használni a korlátozottan rendelkezésre álló finanszírozást, és a kohéziós finanszírozás céljából elérhető minden egyes euró felhasználásával a lehető legnagyobb hatásra kellene törekedni. Szélesebb körben kellene használni az Európa 2020 projektkötvényeket. Az EGSZB javasolja, hogy az európai gazdaság azonnali fellendítése céljából alaposan vizsgálják meg annak lehetőségét, hogy a következı tervezési idıszakra elıirányzott strukturális alapokat, valamint a 2007–2013 közötti tervezési idıszakból megmaradt pénzeket puffergaranciaként használják és tegyék elérhetővé a kkv-k és a vállalkozások számára, hogy azok visszafizethető EBB-kölcsönöket vehessenek fel általuk. Ugyanezzel a céllal meg kellene vizsgálni a feltöltődő alapok és a mikrohitel használatát is.

4.8 Elkülönített eszközök

4.8.1 Az EGSZB támogatja azt a javaslatot, hogy az ESZA teljes tagállami előirányzatainak legalább 20 %-át a társadalmi befogadásra és a szegénység elleni küzdelemre kell fordítani. Az EGSZB ellenzi ennek az irányzámnak a csökkentését. A jelenlegi gazdasági válságra tekintettel szükség van arra, hogy a polgárok ne tévesszék szem elıl a szociális Európát. A szociális vállalkozások különösen alapvetőek ezeknek a céloknak az eléréséhez, és jelentős mértékben járulnak hozzá a kiemelten érintett csoportok társadalmi és munkaerő-piaci beilleszkedéséhez.

4.8.2 Az EGSZB javasolja a jelenlegi gyakorlat megtartását, azaz a közlekedéssel kapcsolatos projektek külön költségvetési tételbıl történő finanszírozását. Az Európai Bizottság által javasolt megoldás, azaz a Kohéziós Alaphól történő támogatás a kohéziós célra rendelkezésre álló összeg csökkenését jelentené.

4.9 Társfinanszírozási arányok

4.9.1 A társfinanszírozási arányokat a körülményeknek megfelelıen kell alakítani. ⁽¹⁰⁾ Tekintetbe kell venni a különféle kedvezményezett alapfelhasználási képességét.

4.9.2 Az EGSZB támogatja a társfinanszírozási arányok Európai Bizottság által már 2011-ben javasolt és a krr-ben is

megismételt felemelését legfeljebb 95 %-ra a nehézségekkel küzdő tagállamok számára. ⁽¹¹⁾ Az EGSZB úgy véli, hogy a társfinanszírozást lehetőségként fel kell ajánlani azon helyi testületek számára is, amelyek nem jutnak kölcsönhöz, ugyanis nem rendelkeznek saját önálló költségvetéssel, így nem tudnak saját részt biztosítani.

4.9.3 Az EGSZB támogatja azt az elképzelést, hogy a kiszolgáltatott csoportok és a kirekesztés veszélye által fenyegetett csoportok szükségleteit célzó projektek magasabb társfinanszírozási arányban részesüljenek. Tekintettel arra, hogy egyre nagyobb a kockázata annak, hogy a nemzeti szociálpolitikák költségvetése a megszorító intézkedések miatt csökken, a gazdasági válság által leginkább sújtott tagállamokban ennek az aránynak akár a 100 %-ot is el kellene érnie.

4.10 A tudatosság növelése

4.10.1 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a krr követelményeivel és a kialakított fő elvek és mechanizmusok céljával kapcsolatban tudatosságnövelési stratégiákra van szükség.

4.10.2 A technikai segítségnyújtást és más eszközöket fel kellene használni annak biztosítására, hogy a folyamatban részt vevő összes szereplő (különös tekintettel a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnerekre), az irányító hatóságtól a projekt végrehajtóiig megfelelő ismeretekkel rendelkezzen a rendelet törekvéseinek főbb elemeiről.

4.11 Szociális lakások

4.11.1 Az EGSZB emlékeztet annak jelentőségére, hogy a szociális lakások biztosítását beépítsék a krr-be, továbbá arra, hogy ennek a területnek hasznára válna, ha a rendelethez csatolt közös stratégiai keretben egyértelműbben meghatároznák.

4.12 Makroregionális politikák – várospolitikák

4.12.1 Az EGSZB támogatja azt a megközelítést, miszerint fokozni kell a kohéziós politikában a makroregionális együttműködési stratégiák szerepét. A makrorégiók közötti együttműködésben nagy lehetőségek rejtőznek az érintett régiókban beruházott pénzek jobb megtérülésének biztosítása terén.

4.12.2 Az EGSZB teljes mértékben támogatja a fokozottabb mértékű reagálást a városi területek szükségleteire: jelenleg az ERFA finanszírozásának 5 %-a kerül elkülönítésre városfejlesztés és városfejlesztési platformok kialakítása céljára. ⁽¹²⁾

4.12.3 A várospolitikáknak kiterjedtebb fenntartható környezetekre kellene koncentrálniuk, amelyek jobb mobilitási lehetőségeket biztosítanak az összes polgár számára, valamint a polgárbarát környezeteket és a környezetbarát, különösen az idıseket, a csökkent mozgásképességűeket és a fogyatékossgal élő polgárokat szem elıtt tartó várospolitikákat kell a közép-pontba helyezniük.

4.12.4 Az EGSZB kiemeli az ESPON által az európai területfejlesztéssel kapcsolatosan végzett kutatás és fejlesztés jelentőségét.

⁽¹⁰⁾ Az EGSZB alábbi véleményei: HL C 24., 2012.1.28., 2012/C/24/17-től 2012/C/24/19-ig.

⁽¹²⁾ Korábbi véleményekkel, például az alábbiakkal összhangban: „Nagyvárosi területek és városi régiók az Európa 2020 stratégiában” (HL C 376/02., 2011.12.22., 7. o.), illetve „A kohéziós politika szerepe és prioritásai az Európa 2020 stratégián belül” (HL C 248/01., 2011.8.25., 1. o.).

⁽¹⁰⁾ Az EGSZB véleménye az alábbi tárgyban: „Ötödik jelentés a kohézióról” (HL C 248., 2011.8.25., 68. o.), 2.2.1. és 6.10. pont.

4.13 Mutatók

4.13.1 Az EGSZB üdvözlí azt a törekvést, hogy eredményorientáltabb rendeletet hozzanak létre. Egy ilyen rendelethez azonban megbízható mutatók szükségeseek.

4.13.2 Az EGSZB határozottan úgy véli, hogy a kizárólag makrogazdasági mutatókon alapuló mérőszámok, mint amilyen a GDP, egyértelműen nem megfelelőek a kohézió szintjének meghatározására. A kohéziós politikában más mutatókat kellene használni.⁽¹³⁾ Az ilyenfajta mutatók bármiféle módon történő felhasználását a tervezési időszak folyamán felül kell vizsgálni.

4.13.3 Az EGSZB javasolja, hogy az Európai Bizottság vegye megfelelő módon figyelembe a helyi és közösségi szinten meghatározott teljesítménymutatókat, és javítsa a minőségi mutatók használatát a mennyiségiel mellett, azaz tegye jobbá a programok és fellépések által generált helyi társadalmi érték-többlet mérését.

4.13.4 A mutatóknak a hosszú távú hatást kellene mérniük. Nem alapulhatnak kizárólagosan a költség-haszon megközelítésre, hanem más társadalmi megfontolásokat is figyelembe kell venniük. Fontos, hogy a kohéziós politika összes szereplője képzésben részesüljön az új mutatók alkalmazását illetően.

4.14 Földrajzi hatály (89. cikk)

4.14.1 Az EGSZB ragaszkodik ahhoz, hogy a strukturális alapokon keresztül folytatott, társadalmi befogadást, oktatást és foglalkoztatást célzó fellépések minden kiszolgáltattott csoportra, így a nőkre, bevándorlókra és fogyatékossgal élők-re is kiterjedjenek, illetve a földrajzi hatálytól függetlenül szervezzék meg és hajtsák végre őket.

4.15 Stratégiai eredmények

4.15.1 Az EGSZB emlékeztet arra, hogy az elért eredményekről szóló jelentéseknek tartalmazniuk kellene a kiszolgáltattott csoportoknak a fellépés által érintett régiókban történő beilleszkedése kapcsán tett előrelépések értékelését.

4.15.2 Az EGSZB úgy véli, hogy a javasolt krr 49. és 101. cikkében a tematikus prioritások mellett említést kellene tenni a horizontális prioritások értékeléséről is.

4.15.3 Az irányító hatóság 114. cikkben rögzített feladatainak tartalmaznia kellene a kirekesztettség kockázatának kitett egyes csoportokra lebontott információkat.

4.16 Közös cselekvési tervek

4.16.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a közös cselekvési terveknek egyértelműen rögzíteniük kell az 5. cikk (1) bekezdésében említett összes partner részvételét.

4.16.2 A közös cselekvési tervekben a krr 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott értelemben vett partnereknek is részt kell venniük az ilyenfajta fellépések potenciális kedvezményezettjeként.

5. Transznacionális együttműködés

5.1 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az összes alapon további támogatást kell biztosítani a transznacionális együttműködést előmozdító operatív programok számára, amelyek eszközt jelentenek az Európai Bizottság által a tapasztalatcsere megkönnyítése és a megfelelő kezdeményezések végrehajtásának koordinálása terén betöltött szerep megerősítésére.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Vö.: A „Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról” (HL C 120., 2008.5.16., 73. o.) című véleményben említett Gini-együtt-ható, továbbá az EGSZB alábbi véleményei: „Ötödik jelentés a kohézióról” (HL C 248., 2011.8.25., 68. o.), „A GDP és azon túl – a civil társadalom bevonása kiegészítő mutatók kiválasztásába” (még nem jelent meg a Hivatalos Lapban): 1.5.1. pont: „Ennek érdekében párbeszédet kell kezdeményezni a haladás mibenlétéről, ami a fejlődés fogalmának újraértelmezésén túl a politikai felelősségvállalás szempontjait is bevezetné. Ez az új megközelítés megköveteli a haladás által felölelt különböző területek meghatározását, amelyek: i. a nemzeti számlák szociális és környezeti szempontokra való kiterjesztése; ii. összetett mutatók alkalmazása; iii. fő mutatók létrehozása.”.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a Kohéziós Alapról és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

(COM(2011) 612 final – 2011/0274 (COD))

(2012/C 191/07)

Előadó: **Carmelo CEDRONE**

2011. október 25-én az Európai Parlament és 27-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 177. és 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a Kohéziós Alapról, és az 1084/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

COM(2011) 612 final – 2011/0274 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2012. április 3-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésen (a január 25-i ülésnapon) 180 szavazattal 9 ellenében, 7 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB nagy vonalakban egyetért az Európai Bizottság Kohéziós Alapról szóló új rendeletjavaslatának megközelítésével, különösképpen támogatja a különböző forrásokkal kapcsolatos eljárások és az általános rendeletben rögzített eljárások harmonizálására irányuló törekvéseket, jóllehet számos olyan (fent jelzett) kritikus pontot felvet, amelyek további megvitatásra és tökéletesítésre szorulnak, főként az EU jelenlegi, a pénzügyi és az államadóssággal kapcsolatos válság okozta helyzetében.

1.2 Kedvezően ítéli meg, hogy az alap felhasználási céljai között szerepel a megújuló energiaforrások termelésének és elosztásának elősegítése, az energiahatékonyság előmozdítása, a környezet védelme és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a biológiai sokféleség visszaállítása, valamint a városi környezet megújítása, ami pozitív hatással lehet a többi ágazatra, például az idegenforgalomra. Mindezen elemek a fenn tartható fejlődés előmozdítását szolgálják.

1.3 Az EGSZB üdvözlí, hogy az Európai Bizottság ebben a válságidőszakban a beavatkozások számának csökkentésére törekszik a tematikus területek koncentrációja révén, mely alapvetően fontos a pazarlás csökkentéséhez, a források konkrét tevékenységekre történő koncentrációjához, illetve a növekedés és a foglalkoztatás támogatását célzó multiplikátor- és húzóhatás növeléséhez.

1.4 Az EGSZB támogatja, hogy a javaslat finanszírozni kívánja az európai összekapcsolódási eszközt, azonban el kellene kerülni, hogy külön alappá váljon, mivel ez fölösleges átfedésekhez vezethetne.

1.5 Komoly aggályokat és fenntartásokat hangoztat továbbá a feltételeesség (különösen a makroökonómiai feltételeesség) elvére vonatkozó jelenlegi javaslatokkal kapcsolatban. Ezt az elvet nem a büntetés szándéka kellene, hogy vezérelje, egyfajta büntetőeszközként, hanem a felelősségvállalás és a jutalmazás, elkerülendő a konvergencia-célkitűzés aláadását és veszélyeztetését.

1.6 Az EGSZB elengedhetetlennek tartja a különböző pénzügyi alapok koordinációjának javítását, csakúgy, mint a kohéziós politika egésze és az EU más gazdaságpolitikái (köztük a KAP) közötti koordináció tökéletesítését egy közös költségvetési politika megerősített keretében. Ez multiplikátorhatást eredményezne, és növelné a beruházások hatékonyságát. A cél a gazdaságpolitikával (benne a kohéziós politikával) kapcsolatos szorosabb együttműködés megvalósítása a legalább az euróövezetben kialakítandó „közös gazdaságirányítás” érdekében, ahogyan azt az EGSZB több alkalommal is kérte, és amelyre a 2011. decemberi csúcstalálkozó rendkívül sajnálatos módon nem hozott megoldást.

1.7 Ezen túlmenően elengedhetetlen a napjainkban nem kiegyensúlyozott „intézményi partnerség” javítása az Európai Bizottság, az államok és a régiók között, mely partnerség során az Európai Bizottságnak „vissza kellene szereznie” támogató és irányító szerepét. Ezt a partnerséget minden szakaszban támogatnia kellene a közös rendelkezésekről szóló rendeletjavaslat 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott partnereknek, akiknek jelenlegi szerepe gyakran pusztán konzultatív és tájékoztató, magatartási kódexet dolgozva ki az egész EU számára, illetve paramétereket határozva meg a partnerség hozzáadott értékének értékeléséhez.

1.8 Az EGSZB számára elsődleges fontosságú a megelőző és utólagos egyszerűsítés kérdése a Kohéziós Alap és az összes

strukturális alap esetében egyaránt. Az adminisztratív terheket csökkenteni lehetne, esetleg átalányösszeget megszabva egyes projektípusok esetében. Mindenesetre alkalmazni kellene a „csak egyszer” elvét.

1.9 A válság által legsúlyosabban érintett országok számára a kohéziós politika az egyik legfontosabb eszközt jelenti, amely a tagállamok rendelkezésére áll a társadalmi, gazdasági és területi különbségek csökkentésére, illetve a növekedés újraindítására és fenntarthatóságának garantálására.

1.10 **Társfinanszírozás:** figyelmesebben kellene értékelni és felül kellene vizsgálni a társfinanszírozás kritériumait, melyeknek kapcsolódniuk kellene a területi önkormányzatok tényleges költségvetési helyzetéhez, elkerülendő, hogy a leggyengébbek semmilyen finanszírozáshoz se jussanak hozzá.

1.11 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy az adóssággal kapcsolatos reformok és szükséges kiigazítások miatt előállt jelenlegi helyzetben, mely két szakaszban valósul meg (először a „megszorítás”, mint fenyegetés, majd a növekedés), nincs tere a beruházási és növekedési politikának. Emellett úgy véli, hogy a növekedésnek és a megszorításnak együtt kell járnia. A kohéziós politikát tehát ebbe az irányba kellene orientálni, például az erőteljes technológiai profillal rendelkező vállalkozásokat támogatva, melyek jelentős hatással vannak a fiatalok foglalkoztatására.

1.12 Az EGSZB úgy véli, hogy az EU-ban jelenleg folytatott gazdaságpolitikák (megszorítás, az államok költsékeztetésének visszafogása, az uniós költségvetés korlátozása, a költségvetési paktum, az EKB korlátai stb.) recessziós folyamatot indítanak be, melynek lehetetlen előre látni a következményeit, pedig az ellenkezőjét kellene cselekedni, azaz bátrabb és átütőbb javaslattal támogatni – legalább egyidejűleg, ha nem előzetesen – a növekedést és a foglalkoztatást. A strukturális alapok (és átmenetileg részben a KAP) döntő hozzájárulást nyújthatnak e tekintetben, ahogyan azt a 2012. január 30-i csúcstalálkozó is megemlíti, jöllehet csak érintőlegesen.

1.12.1 Újra kellene indítani egy „európai növekedési tervet” (new deal) ⁽¹⁾, mely nagyszabású, célzott projekteket tartalmaz, és bevonja az EU gazdaságának viszonylag gyors fellendítésére képes kulcsfontosságú ágazatokat. Ezt a tervet az – elsősorban középtávra koncentráló – Európa 2020 stratégia kiegészítésének kellene tekinteni, és a következőképpen lehetne finanszírozni:

- a 2007–2013-as időszakból fennmaradó pénzeszközök azonnali felhasználásával, melyekhez meghatározott időre, mielőbb hozzáadódik a 2014–2020-as időszakra előirányzott eszközök egy része,
- azonnal megvalósítható projektek megvalósítása révén, a szubszidiaritás elvén alapuló gyorsított eljárásnak vagy a jelenlegi szabályozás „ideiglenes” radikális módosításának köszönhetően, melyek lehetővé teszik a gyors megvalósítást,

— ezt az alapot az EBB fellépése támogatná és konszolidálná, kötvények kibocsátása révén (az új rendelet 87. cikke). Mindez multiplikátorhatást fejtene ki a beruházásokra nézve, mivel külső tőkét vonzana, illetve pozitív hatást gyakorolna az állampapírokra és az euróra, megerősítve azt.

1.12.2 Ezt a növekedési tervet ugyanazon kritériumok alapján kell megvalósítani, legalább a következő programozási időszak első három évére vonatkozóan.

2. Bevezetés

2.1 Az EGSZB több korábbi véleményében is felhívta a figyelmet a gazdasági és társadalmi kohéziós politika és a szolidaritás elveire és jelentőségére, ahogyan az a Szerződésben szerepel, és ahogyan arra az Európai Bizottság szövegei is többször hivatkoznak.

2.1.1 Ez az elv ma nagyobb aktualitással bír, mint valaha, és talán nagyobb veszélyben van, mint bármikor a múltban; még a bővítési politika sem rejtett ennyi kockázatot magában, amikor pedig a régi tagállamok attól féltek, hogy forrásokat veszítenek, míg az újakat az töltötte el aggodalommal, hogy nem lesz elegendő forrásuk a kohéziós követelményeknek való megfeleléshez.

2.2 Ennek ellenére üdvözlendő az Európai Bizottság azon törekvése, hogy a rendelet módosításához tekintetbe kívánja venni az olyan különböző paramétereket, mint az EU jövőbeli költségvetésére vonatkozó javaslat, a 2020 stratégia és a pénzügyi válságot követő államadósságokkal kapcsolatos válság, mely komoly próba elé állítja a belső piacnak és ezáltal magának az EU-nak a túlélését.

3. Az új kohéziós politika: háttér, kérdések, megjegyzések és stratégiai pontok

3.1 2011 júniusában az Európai Bizottság javaslatsomagot fogadott el a többéves pénzügyi keretről, amely az EU jövőbeli finanszírozásának alapját képezi majd a 2014 és 2020 közötti időszakra: a keret elsősorban az Európa 2020 stratégia támogatását célozza, mely várhatóan további költségvetési finanszírozást biztosít, esetleg az EBB-n keresztül is (projektkötvények és/vagy eurókötvények formájában).

3.2 Emellett szem előtt kell tartani, hogy a jelenlegi gazdasági válság okán sok tagállam drákói szanálási intézkedések elfogadására kényszerült, tehát kénytelen befagyasztani az infrastruktúrára irányuló állami és magánberuházásokat, ami súlyos következményekkel jár a növekedésre és a foglalkoztatásra nézve. Ráadásul programjaik tervezésekor a tagállamok a „nemzeti projekteket” részesítik előnyben a határokon átívelő, európai vetülettel bíró projekteket szemben.

3.3 A kohéziós politikára vonatkozó új rendeletekről szóló vita kontextusa rendkívül sajátos, kivételes, és ekként kellene kezelni. Például fel kellene mérni, hogy továbbra is mennyire széttöredezettnek kell-e maradnia a kohéziós politikának, és elégséges és hasznos válasz-e a feltételeesség a kohézió javítására és a válság által leginkább sújtott tagállamok megsegítésére.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB „Növekedés és államadósság az EU-ban: két innovatív javaslat” című véleményét (HL C 143., 2012.05.22., 10. o).

3.4 Talán jobb lenne – tekintettel azokra a rendkívül nagy problémákra, amelyekkel az Unió ma szembesülni kényszerül, és kevés forrást tud szentelni a növekedésnek –, ha elkerülnénk a rendeletek és ellenőrzések túlburjánzását, melyeket drasztikusan csökkenteni kellene, és hagynánk befejezni az elindított projekteket. Érvényre kell juttatni és racionalizálni kell a forrásokat egy új, rendkívüli európai növekedési terv, egy „európai New Deal”⁽²⁾ segítségével.

3.5 Ha nem lesznek gyökeres változások az EU jelenlegi stratégiájában, mellyel a 2011. december 8–9-i csúcstalálkozó nem foglalkozott, a kohéziós politikának is mélyreható változásokat kell elszenvednie; a legaggasztóbb mégis az, hogy már nem lesz képes ellátni elsődleges feladatát, azaz az uniós területek és régiók közötti gazdasági és társadalmi különbségek csökkentését, melyek még nagyobbak lesznek az államháztartás hiányának lefaragását célzó politikák okozta recesszió miatt; radikális változásra és egységes „gazdaságirányításra” van tehát szükség.

3.6 Azzal a módszertannal kapcsolatban, amelyet az Európai Bizottság a kohéziós politika 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó irányításáról szóló rendeletek megreformálására irányuló javaslatban vetett fel – különösen a közös stratégiai keret összes pénzügyi alapját szabályozó rendelkezések tekintetében – az EGSZB a következő fontosabb megjegyzéseket teszi:

3.6.1 **A közös stratégiai keret meghatározása:** az EGSZB várja, hogy megvizsgálhassa a közös stratégiai keretre vonatkozó új javaslatot, amelyet az Európai Bizottság 2012-ben tesz közzé. Meg kell azonban még határozni – többek között az Európai Tanács tavaly december 7-i ülésének⁽³⁾ a kohéziós politikával kapcsolatos megfontolásai alapján –, hogy az Európai Bizottság hogyan kívánja az EU intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó stratégiájának általános és egyedi célkitűzéseit összekapcsolni az ERFA-val, a Kohéziós Alappal, az ESZA-val, az EMVA-val és az Európai Tengerügyi és Halászati Alappal kapcsolatos kulcsfontosságú intézkedésekkel.

3.6.1.1 Az EGSZB korábbi véleményei hangsúlyozták, hogy – bár az Európa 2020 stratégiával és annak céljaival összhangban –, a kohéziós politikának változatlan formában meg kell őriznie ennek a tagállamok társadalmi, gazdasági és területi kohéziójának növelésére irányuló politikának a jellemzőit.

3.6.1.2 Az e célkitűzések közötti kapcsolat az Európa 2020 stratégia sikerének lényeges tényezője; de azt még nem tette világossá az Európai Bizottság, hogy a közös stratégiai keretben meghatározott stratégiák és a nemzeti szintű reformprogramok közötti kapcsolat „hogyan” valósítható meg funkcionális, összehangolt és pénzügyileg fenntartható módon.

3.6.2 **Partnerségi szerződés:** az EGSZB egyetért az Európai Parlamenttel és a Régiók Bizottságával abban, hogy a szerződést

a tagállamoknak először a régiókkal kell megtárgyalniuk, majd ezt követően az Európai Bizottsággal együtt megvitatniuk.

3.6.2.1 A tagállamokkal kezdődő tárgyalásokkal kapcsolatban az EGSZB rámutat az Európai Bizottság által javasolt többszintű kormányzási megközelítés fontosságára, ugyanakkor kéri, hogy világosabban határozzák meg, mely intézményi szereplők (nemzeti és helyi szinten egyaránt) kapnak felkérést arra, hogy dolgozzák ki és írják alá a partnerségi szerződéseket az Európai Bizottsággal, másrészt pedig azt szeretné, ha a civil társadalom képviselői jelentős mértékben részt vennének a dokumentumok kidolgozásában.

3.6.3 **Tematikus koncentráció:** az EGSZB támogatja azt az európai bizottsági javaslatot, amelynek értelmében csökkentenék a kohéziós politika keretében végrehajtott pénzügyi intervenciók számát, olyan stratégiai projektekre összpontosítva a pénzügyi forrásokat, amelyeket létfontosságúnak tartanak a kevésbé fejlett, átmeneti és fejlett régiókban végrehajtandó kohézió és gazdasági fejlődési folyamatok fenntarthatósága érdekében.

3.6.3.1 A tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy önállóan dönthessenek arról, hogy az elkövetkező hét programozási évben mely tematikus területeken valósítanak meg beruházásokat, bár e döntéseket az Európai Bizottsággal közösen kell meghozni, annak gondos értékelését követően, hogy a javaslatok összhangban állnak-e az Európa 2020 stratégiával.

3.7 **Feltételelesség:** az EGSZB megállapítja, hogy ez egyike azoknak a témáknak, ahol a legjelentősebb a nézetkülönbség az uniós intézmények (Parlament, Tanács, Régiók Bizottsága stb.) és az európai bizottsági javaslat között, és úgy véli, hogy a javaslat nem magyarázta el elég világosan a feltételelességi koncepció alkalmazásának értelmét, célját és módszereit. Helyénvalónak tűnhet néhány előzetes feltételre vonatkozó javaslat, amelyekhez hozzáadódik a szociális feltételelesség, az EGSZB ezzel szemben nem ért egyet azzal, ahogyan megfogalmazták a makroökonómiai feltételelességet.

3.7.1 Az EGSZB szerint továbbra is garantálni kellene az Európai Bizottság számára, hogy a strukturális alapok forrásait a közösségi rendeletek elveinek, célkitűzéseinek és határidőinek megfelelően használják fel, de úgy véli, hogy a Bizottságnak az alábbi megfontolások fényében felül kellene vizsgálnia javaslatát:

— a feltételelesség olyan mechanizmus, amelyet módszeresen kell megtervezni és kialakítani, hogy segítse a tagállamokat a források Európai Bizottság által megszabott felhasználásában, nem pedig olyan eszköz, amely „bünteti” a tagállamokat,

— az (előzetes, makrogazdasági) feltételelesség elveit illetően ezért elsősorban olyan intézkedésekre kellene a figyelmet irányítani, amelyek arra ösztönözhetnék a tagállamokat, hogy jobban (hatékonyság és eredményesség tekintetében) és gyorsabban költsék el az EU átlagától legjobban eltérő régiók részére kiutalt forrásokat,

⁽²⁾ Uo.

⁽³⁾ COM(2011) 615 final - 2011/0276 (COD).

— az Európai Bizottságnak nagyobb figyelmet kellene fordítania a programok tervezési szakaszára, azaz a stratégiai tervezési szakaszra, amelyben megállapítják a nemzeti és regionális intézmények prioritásait és feladatait a területfejlesztési célkitűzések elérésével kapcsolatban; Az Európai Bizottságnak aktívabban kellene segíteni az országokat és a régiókat az alapok felhasználásával kapcsolatban,

— ugyanakkora figyelmet kell fordítani az ex ante feltételeesség ellenőrzésének szakaszára, amelyben azt kell ellenőrizni, hogy a tagállamok rendelkeznek-e az ahhoz szükséges kapacitással, hogy a kohéziós politika alkalmazásának során gondoskodjanak az arányosság és a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról. Az EGSZB ebben az esetben is megerősíti, hogy a feltételeességi elv alkalmazása érvényes eszköz a tagállamok arra való ösztönzésére, hogy megfelelően alkalmazzák a strukturális alapokra vonatkozó előírásokat. Szankciókat alkalmazni csak egészen kivételes esetekben lehet, amikor egy tagállam egyértelműen, ismételten késleltetni igyekszik az Európai Bizottság által szorgalmazott reformokat.

3.7.2 A makrogazdasági feltételeesség tekintetében az EGSZB osztja az EP és néhány tagállam azzal kapcsolatos aggályait, hogy a régiók és a közösségi programok kedvezményezettjei esetleg hátrányos helyzetbe kerülhetnek, ha a központi kormányok nem vagy nem hatékonyan hajtják végre az államadósság csökkentésére irányuló politikákat. Más megoldásokat kell találni annak elkerülése érdekében, hogy a nemzeti költségvetési politikákkal kapcsolatos felelősséget a regionális intézményekre és szereplőkre hárítsák, amelyeknek nincs befolyásuk az ilyen döntésekre. E célból hasznos lenne javítani a koordinációt a tagállamok között és azokon belül.

3.8 A kohéziós politikának tehát a feltételeességen kívül néhány olyan alapvető kérdéssel is foglalkoznia kell, amely valamennyi pénzügyi alapot érinti. A következők tartoznak ide:

- az alapok összehangolása és komplementaritása, valamint az alapok és más európai gazdaságpolitikák összehangolása,
- a kohéziós politikák intézményi összehangolása, többek között megerősített együttműködés révén,
- az egyre bonyolultabb eljárások és szabályozások radikális egyszerűsítése, az előzetes és az utólagos szakaszokban egyaránt,
- valódi, erőteljes gazdasági és szociális partnerség (az intézményi partnerségen kívül),
- a társfinanszírozásnak a helyi önkormányzatok feltételei alapján történő modulációja,
- az Európai Bizottság megújított szerepe és prioritás biztosítása az európai és makroregionális projekteknek,

— a teljesítési tartalék (jutalomkifizetések) további adminisztratív terhekhez vezethet, és késleltetheti a kohézió területére vonatkozó elengedhetetlen projektek forrásokkal történő ellátását,

— a hozzáadottérték-adó alkalmazhatósága.

4. A Kohéziós Alap legfontosabb célkitűzései

4.1 A Kohéziós Alapot 1993-ban hozták létre azoknak a tagállamoknak a részére, amelyek bruttó nemzeti jövedelme (GNI) alacsonyabb, mint az uniós átlag 90 %-a, és elsősorban a közlekedéssel, a környezetvédelemmel, az energiahatékonysággal és a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos infrastruktúrák támogatására hivatott. Ezért a beruházásokat transzeurópai közlekedési és energiahálózatok kialakítására, valamint az energiahatékonyságnak, a megújuló energiaforrások felhasználásának és a tömegközlekedés fejlesztésének a támogatására fordítják.

4.2 Az alap a kohéziós politika összes kiadásának mintegy 18 %-át biztosítja, és elősegíti, hogy e politika alkalmazása a Szerződés szellemében történjen. Meg kell azonban állapítani, hogy az eredmények meghaladták ezeket a célokat: a Kohéziós Alap hozzáadott értéket nyújtott a beruházások tekintetében, elősegítette a növekedést és a foglalkoztatást a megcélzott régiókban, bár a pénzügyi támogatásban részesülő projektek rendkívül magas száma (a 2000–2006-os időszakban 1 192) miatt jelentős volt a szétforgácsolódás.

4.3 Az új rendelet kevés újat hoz: a 2. cikk csupán meghatározza az alap támogatásainak körét, felsorolva a támogatható és a nem támogatható tevékenységeket. Furcsa módon meghatározza, hogy milyen tevékenységek nem kaphatnak támogatást; ide tartozik például az atomerőművek leállítása és a lakhatással kapcsolatos intézkedések. A 3. cikk a beruházási prioritásokat ismerteti: négy területet sorol fel, kategóriákkal, de azt nem határozza meg, hogy ezek tájékoztató jellegűek-e vagy kötelezőek, pedig ennek megjelölése rugalmasabbá tenné és megkönnyítené az alapok felhasználását. A 4. cikk és a melléklet a mutatókkal foglalkozik.

4.4 A válság által legsúlyosabban érintett országok számára a kohéziós politika az egyik legfontosabb eszközt jelenti, amely a tagállamok rendelkezésére áll a társadalmi, gazdasági és területi különbségek csökkentésére, illetve a növekedés újraindítására és fenntarthatóságának garantálására.

5. Az új rendeletjavaslat: észrevételek

5.1 A 3.3. pont kivételével észrevételeink elsősorban a projektek kiválasztási kritériumaira, a fő közlekedési hálózatok támogatása céljából az európai összekapcsolódási eszköznek juttatott forrásokra és a mutatókra összpontosítanak.

5.2 A támogatásban részesítendő projektek kiválasztásával kapcsolatban az EGSZB, miközben fontosnak tartja, hogy a projektek megőrizzék koherenciájukat és összhangjukat a Parlament és a Tanács által ezen a területen (transzeurópai közlekedési hálózatok, környezetvédelmi és energetikai projektek)

elfogadott iránymutatásokkal, úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak meg kellene jelölnie mind a Kohéziós Alap forrásaiból támogatható egyes tevékenységi köröket, mind pedig azokat a kritériumokat, amelyek segítségével az e támogatásban részesülő államok kiválaszthatják azokat a projekteket, amelyek a legalkalmasabbak a Kohéziós Alap (túlságosan sok – 11) célkitűzéseinek megvalósításához.

5.3 Az EGSZB különösen azt emeli ki, hogy a Kohéziós Alap által a korábbi tervezési szakaszokban felhasznált pénzügyi forrásokat túlságosan sok projekt között osztották szét, ami a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére gyakorolni kívánt összehatás csökkenésével járt. Tekintetbe kellene venni a tagállamok sajátos helyzetét annak érdekében, hogy a kiválasztás gondosabban történjen, és a nagyobb dimenziójú és jelentősebb hatást kifejtő projektekre összpontosuljon a közlekedési, a környezetvédelmi és az energetikai ágazatban. Ez hatékonyabban járulhatna hozzá az Unió régióinak infrastruktúrái között még létező különbségek csökkentéséhez.

5.4 A közlekedési, energetikai és kommunikációs projektek támogatása céljából az *európai összekapcsolódási eszköznek* (*Connecting Europe Facility*) juttatott forrásokkal (összesen 50 milliárd euró, amelyből 10 milliárd a Kohéziós Alapból származik, mely már ezeket a célkitűzéseket követi – arányosság elve) kapcsolatban az EGSZB úgy véli, hogy ezt a döntést még meg kellene vitatni a későbbiekben, ugyanis nem világos, hogy az Európai Bizottság miért határozott úgy, hogy:

— Létrehoz egy végrehajtó ügynökség által központilag kezelt másik alapot, amelyet szükségképpen össze kell hangolni az

ágazat összes többi – európai és nemzeti – stratégiai programjával, valamint a kohéziós politikára vonatkozó közös stratégiai kerettel és a tagállamokkal kötött partnerségi szerződésekkel. Ez a tevékenységekkel és a hatáskörökkel kapcsolatos fölösleges átfedéssel jár.

— Olyan mértékű forrásokat szán ennek az alapnak, amelyek jelentősek, bár szerények az azokra a forrásokra vonatkozó európai bizottsági becslésekhez képest, amelyek az áru- és személyszállítás (500 milliárd euró 2020-ig), az energia-ágazat (1,5 trillió euró a 2010–2030-as időszakra) és a kommunikáció (250 milliárd euró) jövőbeli szükségleteinek kielégítéséhez szükségesek. Ezeket a forrásokat a strukturális alapokból és kisebb mértékben a Kohéziós Alapból vonnák el. Ez csökkentené a közlekedési és környezetvédelmi infrastruktúrák számára rendelkezésre álló forrásokat, felesleges komplikációkat vonva maga után. Mivel ehhez a támogatáshoz sok régió juthatna hozzá, ezek a források nem járnának az Európai Bizottság által remélt multiplikatív hatással (új projektek és támogatások, melyeket részben a magánszektor fedezne), és a végeredmény az alapok további elaprózódása lenne. Ezen túlmenően a várt hatás elérése érdekében az EGSZB amellet foglalt állást, hogy a magánszektorból mozgósítsanak forrásokat, valamint hogy kerüljék el az elaprózódást.

5.5 Az EGSZB pozitívan értékeli ugyan, hogy az Európai Bizottság mutatókat vezet be, de véleménye szerint azok túl általánosak és nem megfelelőek; a környezeti hatásról például egyáltalán nem esik szó, és csak mennyiségi értékek (mutatók) kerülnek megemlítésre. Ugyanez vonatkozik a hulladékra és arra, hogy hány kilométer út készül el stb.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleményéhez

Az alábbi módosító indítványt, amelynél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egynegyede volt, a plenáris ülésen elutasították

1. módosító indítvány – előterjesztő: Reet TEDER**1.11. pont**

A következőképpen módosítandó:

- Az EGSZB úgy véli, hogy ~~az EU-ban jelenleg folytatott gazdaságpolitikák (megszorítás, az államok költsékezésének visszafogása, az uniós költségvetés korlátozása, a költségvetési paktum, az EKB korlátai stb.) recessziós folyamatot indítanak be, melynek lehetetlen előre látni a következményeit, pedig az ellenkezőjét kellene cselekedni, azaz egy bátrabb és átiütőbb javaslattal elsősorban a növekedést és a foglalkoztatást kellene támogatni – legalább egyidejűleg, ha nem előzetesen – a növekedést és a foglalkoztatást. A strukturális alapok (és átmenetileg részben a KAP) döntő hozzájárulást nyújthatnak e tekintetben, ahogyan azt a 2012. január 30-i csúcstalálkozó is megemlítette, jóllehet csak érintőlegesen.~~

Indokolás

Nem értünk egyet azzal az elgondolással, hogy a tagállamok helyes és szabályos költségvetési politikája iránti igény gazdasági recesszióhoz vezetne. Az EGSZB-nek nem kellene véleményében negatív kritikát megfogalmaznia azon intézkedésekről, amelyeket a tagállamok államháztartásuk konszolidálása érdekében hoznak.

A szavazás eredménye:

Mellette: 78

Ellene: 98

Tartózkodott: 18.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és „a növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházás” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

(COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD))

(2012/C 191/08)

Előadó: **BARÁTH Etele**

2011. október 25-én az Európai Parlament, illetve október 27-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 178. és 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és „a növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházás” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, valamint az 1080/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2012. április 3-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) 178 szavazattal 1 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. A vélemény következtetései és a benne szereplő megfontolások

1.1 A 2014 és 2020 közötti időszak kohéziós politikájára vonatkozó jogalkotási javaslatok, amelyeket az Európai Bizottság 2011. október 6-án fogadott el („kohéziós csomag”), fontos változtatásokat vezetnek be a kohéziós politika kidolgozásának és végrehajtásának módjában. A szóban forgó politika – és ennek egyik alapvetően fontos eszköze, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) – elsődleges célja, hogy az Európa 2020 stratégia céljainak elérését szolgáló beruházások eszközként működjön. Ennek értelmében az ERFA beruházásainak az Unió minden állampolgára számára előnyökkel kell járniuk.

1.2 A vélemény mindazonáltal nem hagyhatja figyelmen kívül azokat a szabályokat, melyeket az Alapokra vonatkozó közös rendelkezéseket tartalmazó rendeletjavaslat („közös rendelkezésekről szóló rendelet”) tartalmaz, hiszen ezek egy része közvetlenül kapcsolódik az Európai Regionális Fejlesztési Alaphoz. Főbb elemeit tekintve a javaslat komoly hatást gyakorol az ERFA-finanszírozás felhasználására:

- kevesebb prioritásra koncentrálja a forrásokat,
- e prioritásokat szorosabban összekapcsolja az Európa 2020 stratégiával,
- az eredményeket helyezi középpontba,
- nyomon követi az elfogadott célkitűzések megvalósulásában elért eredményeket,
- nagyobb mértékben alkalmazza a feltételrendszereket,

— egyszerűsíti a végrehajtást.

De így van ez a konkrétabb rendelkezésekkel is, például azokkal, amelyek integráltabb megközelítés alkalmazását támogatják, illetve azokkal, amelyek részletesebben szabályozzák a pénzügyi eszközök felhasználását.

1.3 Szem előtt kell tartani azt is, hogy 2011. június 29-én az Európai Bizottság javaslatot terjesztett elő a következő, 2014–2020 közötti időszak többéves pénzügyi keretére, azaz az Európai Unió következő tervezési időszakra vonatkozó költségvetésére. Az EGSZB is több véleményt előterjesztett már az Unió saját forrásaival kapcsolatban.

1.4 A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezésekkel foglalkozó véleményében⁽¹⁾ az EGSZB több alapvetően fontos üzenetet fogalmazott meg a „kohéziós csomag” egészével kapcsolatban. Jelen vélemény teljes mértékben támogatja ezeket az üzeneteket, és épít is rájuk, kiemelt figyelmet fordítva az ERFA-ra.

1.4.1 Partnerség

1.4.1.1 Az EGSZB határozottan úgy véli, hogy egy valódi partnerség, amely minden, a közös rendelkezésekről szóló rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott partnert bevon az uniós kohéziós politika keretében megvalósuló projektek előkészítésébe, végrehajtásába és utólagos értékelésébe, közvetlenül hozzájárul e projektek sikeréhez. Ezért üdvözlí, hogy az európai bizottsági javaslat 5. cikkének (1) bekezdése meghatározza a különféle partnereket, és a partnerség immár az EU kohéziós politikájának kötelező ismérve lesz.

⁽¹⁾ A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések (Lásd e Hivatalos Lap 30 oldalát).

1.4.1.2 Az EGSZB örömmel nyugtázza, hogy ezáltal a Lisszaboni Szerződés végrehajtásának az európai identitás fokozásán túl az a szándéka is erősödni tud, hogy a közös rendelkezésekről szóló rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében meghatározott partnerek helyet kapjanak a projektekben, és növeljék ezek eredményességét.

1.4.1.3 Az EGSZB komoly aggodalommal figyeli, hogy a Tanácsban egyes tagállamok mintha korlátozni próbálnák a partnerségi elvet. Kéri az Európai Bizottságot és az Európai Parlamentet, hogy segítsenek ennek a trendnek a visszafordításában.

1.4.1.4 Az EGSZB megítélése szerint a javaslat elfogadása esetén is tiszteletben lenne tartva a szubszidiaritás elve, mely szerint az ERFA feladatkörét a Szerződés határozza meg, a politikai végrehajtás pedig a megosztott igazgatás elvének megfelelően történne, a tagállamok és régiók intézményi hatásköreire figyelemmel.

1.4.2 Feltételrendszer

1.4.2.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a feltételrendszer nagyobb fokú alkalmazása az EU kohéziós politikájában koncentráltabb és valószínűbb, fenntarthatóbb eredményekhez vezet. Az EGSZB több elemzésében tárgyalta a végrehajtás „feltételrendszerével” kapcsolatos kérdéseit, összhangban a növekvő eredményesség, a javuló minőség, és az elengedhetetlen egyszerűsítés igényével.

1.4.2.2 Az előzetes feltételrendszert össze kell kapcsolni a partnerségi elv megfelelő végrehajtásával.

1.4.2.3 Az EGSZB jelenlegi formájában nem ért egyet a makrogazdasági feltételrendszerrel, mivel az téves üzenetet közvetít, és végeredményben a régiókat és a polgárokat bünteti, akik pedig nem okolhatók a nemzeti szintű makrogazdasági túlkapaszkodásért.

1.4.3 Egyszerűsítés

1.4.3.1 Az EGSZB elismeri az Európai Bizottság arra irányuló erőfeszítéseit, hogy egyszerűsítse az EU kohéziós politikájához tartozó vagy kapcsolódó eljárásokat, de a folyamatok továbbra is túlságosan bonyolultak.

1.4.3.2 Mivel túl nagy hangsúlyt kapnak az ellenőrzések és az eljárások, a nemzeti és európai hatóságok visszafogják a kkv-k és NGO-k uniós finanszírozáshoz való hozzáférését – az adminisztratív terhek túlságosan sok energiát emésztnek fel. A végrehajtási túlbuzgóság minden szinten határozottan elutasítandó.

1.4.3.3 Az EGSZB kifejezetten egyetért az Európa 2020 stratégia és az uniós kohéziós politika összhangjának megteremtésére és a tematikus koncentráció fokozására irányuló törekvésekkel, valamint az eredményorientáltság növelésének céljaival.

1.4.3.4 Az EGSZB teljességgel egyetért azzal is, hogy egyszerűsíteni kell a strukturális alapok felhasználására vonatkozó pénzügyi, adminisztratív, ellenőrzési és eljárási szabályokat.

1.4.4 Politikai koordináció

1.4.4.1 Az EGSZB üdvözli továbbá a tematikus koncentrációra mint az erőfeszítések szétaprózásának csökkentését szolgáló eszközre vonatkozó európai bizottsági javaslatot.

1.4.4.2 Az EGSZB ugyanakkor nagyobb rugalmasságot javasol a tematikus koncentrációt illetően, elsődlegesen a területi megközelítés érvényesíthetőségének elősegítése, ezáltal a politika hatékonyságának javítása érdekében.

1.4.4.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a közös stratégiai keret fontos eszköz a strukturális alapok alkalmazásának összehangolásához. Sajnálja, hogy jelenlegi formájában nem dolgozhat ki véleményt vele kapcsolatban.

1.4.5 Finanszírozás, pénzügyi tervezés

1.4.5.1 Az EGSZB határozottan úgy véli, hogy a lehető legtöbbet ki kell hozni minden olyan euróból, amelyet kohéziós finanszírozásra különítettek el.

1.4.5.2 Az ötödik kohéziós jelentésről folytatott nyilvános konzultáció eredményei alapján a finanszírozás koncentrációjának elképzeléséről általános egyetértés mutatkozik. Az EGSZB szerint egyes kérdésekkel kapcsolatban megalapozottak a több ízben kifejezett aggályok, és ezeket még a jövőbeli általános rendelet hatálybalépése előtt meg kell válaszolni.

1.4.5.3 Garanciák kellenek, hogy a túlzott koncentráció – különösen a 11 tematikus terület merev értelmezése és az Alapok kötelezően alkalmazandó minimális aránya az egyes kiemelt tematikus területek (például energiahatékonyság és megújuló energiák, kutatás és innováció, kkv-k támogatása) finanszírozására – ne akadályozza a helyi és regionális különbségekből adódó fejlesztési igények támogatását.

1.4.5.4 Az EGSZB több ízben hangsúlyozta, hogy az Európa 2020 stratégia és a kohéziós politika jól megfeleltethető egymásnak. A (strukturális átalakításokat igénylő) stabilizációs politika, a (felzárkóztatást célzó) kohéziós politika és a növekedésorientált stratégiák összehangolásához azonban alapvetően fontos, hogy az Unió több forrással rendelkezzen.

1.4.5.5 Ahogy arra több közelmúltbeli EGSZB-velemény is rámutat, erre a célra gyakrabban kellene alkalmazni Európa 2020-as projektkötvényeket.

1.4.5.6 Az EGSZB javasolja továbbá annak körütekintő vizsgálatát, hogy az előirányzott jövőbeli kohéziós támogatásokat és a jelenlegi programtervezési időszakban le nem hívott támogatásokat nem lehet-e felhasználni az európai gazdasági növekedés AZONNALI fellendítése érdekében.

2. Általános észrevételek és ajánlások

2.1 Az EGSZB elismeri azt a rendkívül széles körű, alapos előkészítést, amit az Európai Bizottság a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó kohéziós politika és az Európa 2020 stratégia végrehajtási rendelkezéseinek érdekében elvégzett.

2.2 A strukturális alapok elmúlt évtizedes gyakorlatáról, eredményességéről és a céloknak való megfeleléséről szóló negyedik és ötödik kohéziós jelentés tartalmával kapcsolatban az EGSZB több észrevételt tett különböző tanulmányaiban és véleményeiben. Ezek közül több is visszatükröződik a kohéziós politika 2014–2020 közötti időszakra történő kialakításában.

2.3 A strukturális alapok felhasználását a 2014–2020-as időszakban szabályozó általános rendelkezésekre vonatkozó európai bizottsági javaslatok közzétételére olyan időszakban került sor, amikor az európai válság elmélyülése miatt még a válság jellegének, kiváltó okainak megítélése terén is eltérő álláspontok fogalmazódnak meg.

2.4 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy az Európát jelenleg sújtó gazdasági és pénzügyi válság eredetének olyan történelmi gyökerei vannak, amelyek strukturális reformok végrehajtását igénylik mind a társadalmi, mind a politikai intézményrendszerben. Az ERFA alapvetően fontos szerepet játszhat a szociális jóléti rendszerek költséghatékonyabbá és fenntarthatóbbá tételében. Ez utóbbi rendszerek megváltoztatásához azonban átmenetileg pénzügyi többletforrásokra van szükség. Az EGSZB elismeri, hogy a források korlátozott rendelkezésre állása és a koncentráció elvének alkalmazása oda vezetett, hogy kevesebb hangsúlyt kaptak a szociális jóléti rendszerek infrastrukturális szerkezetváltását célzó beruházási prioritások. Az EGSZB utal továbbá arra, hogy ilyen beruházások nélkül korlátozott marad az a hatás, amelyet a kohéziós politika ezekre a rendszerekre gyakorol.

2.5 Ha a válság következtében mind az állami, mind pedig a magánforrások szűkösek, ez nehézségeket okozhat a kívánt változásokhoz alapvetően fontos beavatkozások szükséges társfinanszírozásának biztosításában. Az EGSZB úgy véli, hogy a társfinanszírozási ráták és a feltételeességi záradékok rugalmas, felelős megközelítése javítaná annak az esélyét, hogy az Alapok által finanszírozott beavatkozások maradandó hatást gyakorolnak.

2.6 Az Európa 2020 stratégia és a befolyása alatt kidolgozott ERFA rendelettervezet olyan gazdasági szemléletet tükröz, amely a lassú növekedés jellemezte, jelentős kutatás-fejlesztési kapacitásokkal rendelkező fejlett gazdaságok adottságainak és szükségleteinek felel meg. A fejlett országokban kétségtelenül jelentős a kutatás-fejlesztés és az innováció szerepe a gazdasági növekedésben. A versenyképesség – ha alapvetően nincs is ellentmondásban a kohéziós politikával – kevesebb jelentőséget tulajdonít neki.

2.7 A kohéziós politikát az Európa 2020 stratégiába foglalt fő uniós prioritások támogatásának legfőbb beruházási eszközeként képzelték el. Működésében a leginkább rászoruló országokra és régiókra összpontosít. Az EGSZB alapvetően egyetért ezzel a szemlélettel, utal azonban a javasolt rendelet néhány olyan elemére, amelyek akadályozhatják az Európa 2020 stratégia céljainak elérését.

2.7.1 Az ERFA mind a felzárkóztatási jellegű célok, mind az európai szintű versenyképességgel összefüggő célok megvalósítására kitüntetett hatást képes gyakorolni. Elfogadva, hogy a

finanszírozásba bevonható források mértéke nem emelhető jelentősen, az EGSZB szerint a célok tisztább, világosabb meghatározásában és annak biztosításában rejlenek még lehetőségek, hogy a javasolt beruházási prioritások pontosabban illeszkedjenek a célokhoz. Mivel a területi megközelítés alkalmas a pontosabb célkitűzések meghatározására, az EGSZB úgy véli, hogy nagyobb hangsúlyt kell helyezni az egész Európát átfogó, területalapú stratégiákra, például a jelenlegi és jövőbeli makroregionális stratégiákra mint referenciákra a térség-specifikus célkitűzésekhez.

2.7.2 A makrogazdasági feltételrendszer a gazdasági növekedés akadályává válhat, ezáltal a saját eszközök csökkenését eredményezi, ami végső soron a támogatások visszavonásához vezethet, valamint az így elvont eszközöknek a fejlettebbek részére történő átcsoportosítását is eredményezheti. Jelentős konfliktus alakulhat ki így a versenyképesség fenntartása és a kohéziós politika között. A közös rendelkezésekről szóló rendelet IV. mellékletében felsorolt tematikus és intézményi szempontú előzetes feltételek azonban segíthetnek az ERFA hatékonyságának növelésében.

2.7.3 Egyes kevésbé fejlett tagállamok és régiók esetében a konkrét célokra elkülönített ERFA-támogatásból származó 50 %-os hozzájárulás hatékonyságromláshoz vezethet. Ez a hatás abból következhet, hogy az adott régió vagy tagállam fejlődését nem a „kötelezően” alkalmazandó beruházási célok követésével lehet optimálisan elérni. Ezen esetekben a források felhasználásának hatékonysága romlik. Még abszorpciós problémáktól is lehet tartani, míg a tényleges fejlesztési problémák kezeléséhez szükséges beavatkozások „kritikus tömege” nem tud létrejönni. Emellett, a nem a tényleges fejlesztési szükségletekre reagáló beavatkozások „eredményképpen” növekedhet az állampolgárok bizalmatlansága is. Mindez azt az igényt támasztja alá, hogy az ERFA beruházási prioritásainak kontextusában rugalmasan kezeljék a régiók konkrét fejlesztési céljait és szükségleteit.

3. Részletes megjegyzések és ajánlások

3.1 Egyedi területi jellemzők (városfejlesztés, legkülső régiók)

3.1.1 Az EGSZB üdvözli, hogy kiemelt figyelmet kapott a fenntartható városi fejlesztéssel és a legkülső régiókkal kapcsolatos egyedi problémák kezelése.

3.1.2 Az EGSZB üdvözli az integrált megközelítés egyértelmű alkalmazásának előírását a városfejlesztés területén. Megfontolásra érdemesnek tartja mindazonáltal, hogy a támogatásban részesülő városok listája és az erre a célra fordítandó éves forrásallokációk a partnerségi szerződésben csak indikatív módon kerüljenek rögzítésre, hogy lehetővé tegyék a tagállam számára a beavatkozások rugalmasabb menedzselését, ami esetenként a kedvezményezett városok teljesítményére is jó hatással lehet.

3.1.3 Az integrált beavatkozások menedzselésével kapcsolatosan az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy e bonyolult beavatkozások esetében fennáll a túlzottan bürokratikus, improduktív projektválasztási és adminisztrációs eljárások bevezetésének kockázata, ami eltérítheti akár a tagállamokat, akár a

kedvezményezetteket e lehetőségek kihasználásától. Az EGSZB ezért javasolja az Európai Bizottságnak, hogy segítse a tagállamokat abban, hogy az integrált beavatkozásokat a lehető legkisebb adminisztrációs teher mellett valósíthassák meg.

3.1.4 Az EGSZB támogatja a fenntartható városfejlesztés keretei között egy európai városfejlesztési platform létrehozását. Nem tartja szükségesnek, hogy a platformban részt vevő városok végső meghatározásának jogát az Európai Bizottság magának tartsa fenn. Egy rugalmas kritériumrendszer kijelölése elégségesnek ítéltető.

3.1.5 A városfejlesztési platform létrehozásával kapcsolatban az EGSZB úgy ítéli meg, hogy nem szükséges új szervezet létrehozása, a meglévő európai városi szövetségek bázisán a feladat megoldható. Ajánlja, hogy az Európai Bizottság vizsgálja meg, hogy a meglévő szervezeteket miként lehet minél szorosabban bevonni a platform tevékenységeibe.

3.1.6 A platform minden olyan város közötti hálózatépítést támogatna, amelyek az Európai Bizottság kezdeményezésére innovatív intézkedéseket hoznak. Az EGSZB szerint fontos, hogy az Európai Bizottság mellett a tagállamok csoportjainak is lehetőségük legyen a kezdeményezésre, ha innovatív intézkedésekről vagy hálózatok kialakításáról van szó a platform keretében.

3.1.7 Az EGSZB üdvözli azt a javaslatot, hogy az ERFA-források legalább 5 %-át integrált városfejlesztésre kell fordítani. Ez az EU részéről fontos és ösztönző üzenet a tagállamok és régiók felé. Egyelőre nem világos azonban a szóban forgó összeg allokálása, illetve összefüggése más források felhasználásával.

3.1.8 Az EGSZB szerint egy összeurópai területfejlesztési stratégia alapján szükséges volna az urbánus rendszerek definíciója, a kis-, a közepes és a nagyvárosok meghatározása európai szinten. Fontos egyben a policentrikus településhálózat-fejlesztés súlypontjainak az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek megfeleltethető kijelölése.

3.2 Területfejlesztés

3.2.1 Az eddigi EGSZB-véleményekben is megfogalmazódik, hogy a felzárkóztatás érdekében a legnagyobb hatású eszköz a területi kapcsolatok erősítése, a mobilitás minden formájának támogatása. Növekszik a versenyképesség, ha hagyják fejlődni a területi agglomerációs és termelési hálózatokat. A kívánt összeköttetés azonban nem korlátozódhat a közlekedésre és a kommunikációra, és a kapcsolódó célok régióként különbözőek.

3.2.2 Az EGSZB új európai keret meghatározását ajánlja a különös európai érdekeket szolgáló integrált projektelképzelések számára. Ehhez a kerethez konkrét területi célkitűzések tartoznak majd. A közös stratégiai keret megfelelő dokumentum lehet arra, hogy célozzon erre az új európai keretre. Az EGSZB ajánlja, hogy vizsgálják meg, van-e szükség formalizált „európai

területfejlesztési stratégiára”. A makroregionális stratégiák prioritásai mellett különös figyelmet érdemes fordítani az európai városhálózattal kapcsolatos célkitűzésekre.

3.2.3 Megvizsgálandó, hogy az integrált településfejlesztés vagy a makroregionális stratégiák esetében nem válhat-e szükségessé olyan új célok megfogalmazása, támogatása, amelyek nélkül a nagyléptékű műveletek nem tudnak kiteljesedni. Ezen – vélhetően leginkább terület-specifikus – célok meghatározásához az előkészítő munkák eredményeként jól megalapozott dokumentumok állnak rendelkezésre, melyek például az EU területfejlesztési menetrendje előkészítésének keretében vagy az ESPON projekt eredményeként készültek.

3.2.4 A területfejlesztési stratégia célokat határozhatna meg, amelyek ösztönzik a makroregionális gazdasági és társadalmi együttműködést többek között az alábbi területeken:

- a kutatási és innovációs infrastruktúra összeköttetése (lásd még „kutatási térségek”), a kompetenciaközpontok preferálása az európai kiválósági rendszerekhez történő kapcsolódás, az európai fejlesztési pólusok dinamizálása érdekében,
- a vállalati K+I beruházások, termék és szolgáltatásfejlesztés stb. klasztereinek nemzetközivé tétele, európai hálózatosodásának támogatása,
- a TEN-T infrastruktúra-hálózatok közlekedésen túlmutató rendszerei (vízgazdálkodás, környezetvédelem, energetika, infokommunikációs rendszerek stb.),
- az intézményi hálózat, az alulról felfelé szerveződő közigazgatási rendszerek makroregionális és transznacionális szintjeinek kiépítése stb.

3.2.5 Sokat vár az EGSZB ezen a téren a közös stratégiai keretre vonatkozó európai bizottsági javaslatoktól. Ezek még nem állnak rendelkezésre, de az EGSZB elvárja, hogy tájékoztassák és konzultációra kérjék fel velük kapcsolatban.

3.3 Európa összekapcsolása

3.3.1 Az EGSZB több ízben kitért arra, hogy az európai összefogás erősítése érdekében, tekintettel az erőforrások koncentrációjára is, külön források és jogi keretek kellenének a transznacionális együttműködés erősítése érdekében. Az EGSZB mindazonáltal javasolja, hogy az Európai Bizottság fontolja meg az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz lehetséges beavatkozásai körének bővítését oly módon, hogy az Eszköz a közlekedési és kommunikációs projektek mellett a különleges európai érdekeket szolgáló projektek számára is nyújthasson társfinanszírozást. Az EGSZB ajánlja továbbá olyan mechanizmusok bevezetését, amelyek biztosítják, hogy a finanszírozott projektek valóban előmozdítsák a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót Európában.

3.3.2 Az EGSZB szerint nem mondana ellent az EUMSZ-nek, ha az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközt olyan pénzügyi keretté fejlesztenék, amely a vélemény 3.2.2. pontjában is említett, különleges európai érdekeket szolgáló projektek végrehajtását finanszírozná. Az Eszköznek ki kellene terjednie a közlekedéssel, az energiával és az ikt-vel kapcsolatos kezdeményezésekre is.

3.4 Gazdasági tevékenységek

3.4.1 Az EGSZB támogatja, hogy kiemelésre kerüljön négy olyan terület, amely a közjót érintő ERFA-hozzájárulásokkal kapcsolatosan nagy fontossággal bír:

- a foglalkoztatás, a K+F és innováció elősegítése a vállalatok támogatása révén,
- az alap-infrastruktúrába történő beruházások (pl. közlekedési, energetikai, környezeti, társadalmi és egészségügyi infrastruktúra),
- a vállalkozások létrehozása, és – ugyanilyen súllyal – azok átadása, valamint
- a kkv-k versenyképességének fokozása, különös támogatást nyújtva a mikro- és a kézműipari vállalkozásoknak.

3.4.2 Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy egyes tagállamok és régiók konkrét fejlesztési szükségleteivel összhangban fontosak, és ezért az ERFA-beavatkozások középpontjában maradnak az olyan területek, mint az oktatás vagy az idegenforgalmi fejlesztés.

3.4.3 Az EGSZB egyetért azzal, hogy a vállalatok támogatását illetően a főként vissza nem fizetendő támogatások formájában nyújtott támogatásokra mindenekelőtt a kisvállalatok által folytatott innovációs tevékenységek, valamint a strukturális változások érintette, hanyatló ipari területek esetében van szükség. Az EGSZB szerint a „vállalat” fogalmának nem kellene kizárólag az egyes elmaradott régiókban működő kkv-kra utalnia.

3.4.4 Megfontolandó, hogy nem kellene-e a jól működő innovációs láncok (más néven klaszterek) és helyi termelési rendszerek esetében nagyobb rugalmasságot biztosítani egyrészt a területileg beágyazódott nagyvállalatok irányába, másrészt a beszállítói oldalon elhelyezkedőknek, és többfajta, kombinált finanszírozás esetén a támogatott (pl. kamattámogatott) formában növelni a visszatérítendő források nagyságrendjét.

3.4.5 Felmerül a kérdés továbbá, hogy az alapinfrastruktúra tekintetében a fejlett régiók támogatása nem szükségszerű-e. Kivételeket és rugalmas szemléletet érdemes megfontolni többek között azokban az esetekben, amikor egy központi, fejlettebb régió fejlesztése szükséges ahhoz, hogy a környező területek is fejlődjenek.

3.4.6 A vállalati és üzleti versenyképesség támogatásával kapcsolatban javasolt prioritásokat illetően az EGSZB ismételtén rámutat arra, hogy a szociális gazdasági vállalkozások igen nagy mértékben hozzájárulnak a területi és regionális fejlesztéshez, ahogy ezt az európai intézmények is számos hivatalos dokumentumban elismerték. Az EGSZB ajánlja, hogy a szociális gazdaságot emeljék be azoknak az intézkedéseknek a keretébe, amelyek az üzleti versenyképességet, a vállalkozásokat, az új üzleti modelleket, a képzést, az oktatást, a kutatást, a technológiai fejlesztést és innovációt, a foglalkoztatás előmozdítását, illetve az energiahatékonyság, a megújuló energiák és a társadalmi befogadás támogatását szolgálják.

3.5 Pénzügyi keret

3.5.1 Az EGSZB támogatja az új régió-nomenklatúrára és a strukturális finanszírozás arányaira vonatkozó európai bizottsági javaslatot.

3.5.2 Az EGSZB úgy véli, hogy az ERFA jelenleg az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközzel elkülönített forrásainak egy részét általánosságban transznacionális kapcsolatépítési célokra kell felhasználni, ahogy ezt a fenti 3.2.2. pont javasolja.

3.5.3 Az EGSZB egyetért azzal az európai bizottsági javaslattal, amely – annak érdekében, hogy a finanszírozási eszközök fokozottan hozzájáruljanak az Európa 2020 stratégia kiemelt céljaihoz – minden egyes régiótípus esetében meghatározza az Európai Szociális Alap (ESZA) számára elkülönítendő támogatások minimális arányát. Az EGSZB javasolja annak a megfontolását, hogy az oktatási és szociális infrastruktúrába fektethető, az ESZA számára biztosított források elsődlegesen az integrált, a növekedést célzó intézkedések esetében legyenek felhasználhatóak.

3.5.4 Az EGSZB véleménye szerint a beruházási prioritások koncentrációja jól tükrözi az Európa 2020 stratégia céljait, és ezzel összefüggésben utal jelen vélemény 1.4.5.3., 2.4., 2.5., 2.6. és 2.7. pontjára.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről

(COM(2011) 611 final – 2011/0273 (COD))

(2012/C 191/09)

Előadó: **Viliam PÁLENÍK**

2011. október 25-én az Európai Parlament és 2011. október 27-én az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 178. és 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről

COM(2011) 611 final – 2011/0273 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és szociális kohézió” szekció 2012. április 3-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (a 2012. április 25-i ülésnapon) 162 szavazattal 5 ellenében, 14 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Az EGSZB következtetéseinek és ajánlásainak összefoglalása

1.1 2011. június 29-én az Európai Bizottság javaslatot fogadott el a következő, 2014–2020 közötti időszak többéves pénzügyi keretére – az Európa 2020 stratégiát megvalósító költségvetésre – vonatkozóan. Javaslatában az Európai Bizottság úgy határozott, hogy a kohéziós politika a következő pénzügyi tervnek is alapvetően fontos eleme marad, és az Európa 2020 stratégia megvalósulását szolgálja.

1.2 Az európai területi együttműködés a kohéziós politika egyik célkitűzése, amely keretet biztosít a közös fellépések végrehajtására és a szakpolitikai tapasztalatcserére a különböző tagállamok nemzeti, regionális és helyi szereplői között.

1.3 Az Európai Bizottság számos példával szemlélteti a hozzáadott értéket, valamint a növekedést hozó és munkahelyteremtő beruházásokat, amelyek nem valósulhattak volna meg az EU költségvetési támogatása nélkül. Ugyanakkor értékelésének eredményei az összpontosítás és a prioritások hiányának következményeire is rámutatnak. A növekedést szolgáló beruházásoknak még nagyobb jelentősége van akkor, amikor a tagállamokban szűkösek a rendelkezésre álló források.

1.4 Az európai területi együttműködés természeténél és a kohéziós politikában betöltött szerepénél fogva különösen fontos, továbbá hozzájárul a határokon átnyúló, transznacionális és régióközi együttműködéshez.

1.5 A pénzügyi forrásoknak az európai területi együttműködés különböző alkotóelemei – határokon átnyúló, transznacionális és régióközi együttműködés – közötti elosztására tett javaslat elengedő pénzügyi kapacitást biztosít mindegyikük számára.

1.6 Az EGSZB azt a tendenciát is támogatja, hogy minden egyes együttműködési alkotóelemen belül tematikusan koncentrált beavatkozásokat és befektetési prioritásokat határozzanak meg, azonban az egyes országok és régiók sajátosságait és szükségleteit is figyelembe kell venni.

1.7 Az EGSZB üdvözli és támogatja a szabályok egyszerűsítésére tett erőfeszítéseket valamennyi érintett szinten: a kedvezményezettek, a programhatóságok, a részt vevő tagállamok és a harmadik országok, valamint az Európai Bizottság szintjén.

1.8 Az EGSZB különösen kedvezően fogadja az irányító és az igazoló hatóság egységesítését, a költségnyilatkozat egyszerűsítését, az elektronikus jelentéstételt, valamint azt, hogy éves jelentéseket kizárólag a 2017. és 2019. évre vonatkozóan kell készíteni.

1.9 Az egyes programok konkrét teljesítményeinek értékelésére szóló (a rendelet mellékletében meghatározott) közös mutatók kidolgozása szintén jelentős elem, amely lehetővé teszi a különleges strukturális beavatkozások eredményeinek és hatékonyságának jobb értékelését.

1.10 Az EGSZB támogatja a civil társadalom közvetlen bevonását az egész programozási ciklus során (tervezés, végrehajtás, ellenőrzés és értékelés), az egyenlőségen alapuló partnerség keretében.

1.11 A civil társadalmi szereplők bevonása olyan kisebb projektekben is fontos, amelyek növelhetik a beavatkozások – különösen a határokon átnyúló együttműködéshez kapcsolódó – hozzáadott értékét.

1.12 A technikai segítséget elsősorban arra kellene felhasználni, hogy növeljük az európai területi együttműködésben részt vevő valamennyi fél felvevőképességét, valamint hogy támogassuk az adminisztratív kapacitás hatékonyságát, adminisztratív többletterhek létrehozása nélkül.

2. A vélemény fő elemei és háttere

2.1 A kohéziós politika végrehajtásának jogi keretét az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174. cikke adja.

2.2 Az EUMSZ 175. cikkének megfelelően a tagállamoknak úgy kell gazdaságpolitikájukat folytatniuk és összehangolniuk, hogy a 174. cikkben meghatározott célokat elérjék. Az uniós politikák és fellépések kialakításánál és végrehajtásánál, valamint a belső piac megvalósításánál figyelembe kell venni a 174. cikkben meghatározott célokat, és hozzá kell járulni ezek eléréséhez.

2.3 Az Európai Szociális Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap célkitűzéseit az EUMSZ 162., 176. és 177. cikke határozza meg.

2.4 Az EUMSZ 174. cikke kimondja, hogy kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari szerkezetváltás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határokon átnyúló és a hegyvidéki régiók.

2.5 Az EUMSZ 349. cikke kimondja, hogy egyedi intézkedéseket kell elfogadni a legkülső régiók gazdasági és társadalmi helyzetének figyelembevétele érdekében, amelyet a fejlődésüket súlyosan hátráltató bizonyos egyedi jellemzők tovább súlyosbítanak.

2.6 2011. június 29-én az Európai Bizottság javaslatot fogadott el a következő, 2014–2020 közötti időszak többéves pénzügyi keretére – az Európa 2020 stratégiát megvalósító költségvetésre – vonatkozóan. Javaslatában az Európai Bizottság úgy határozott, hogy a kohéziós politika a következő pénzügyi csomagnak is alapvetően fontos eleme marad, és hangsúlyozta az Európa 2020 stratégia végrehajtásában játszott központi szerepét.

2.7 A javaslat a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó kohéziós politikai jogszabálysomag⁽¹⁾ részét képezi. Az európai területi együttműködés a kohéziós politika egyik célkitűzése, amely keretet biztosít a közös fellépések végrehajtására és a szakpolitikai tapasztalatcserére a különböző tagállamok nemzeti, regionális és helyi szereplői között.

⁽¹⁾ A következő két dokumentum képezi a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó kohéziós politika kialakításának fő jogalkotási keretét és a róla szóló vita alapját: *Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről*, valamint *Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról*, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (COM(2011) 615 final).

2.8 Az Európai Bizottság a korábbi kohéziós politika kiadásairól szóló értékelésében számos példával szemlélteti a hozzáadott értéket, valamint a növekedést hozó és munkahelyteremtő beruházásokat, amelyek nem valósulhattak volna meg az EU költségvetési támogatása nélkül. Ugyanakkor az eredmények az elaprózódás hatásaira és a prioritások hiányára is rámutatnak. Tekintettel arra, hogy szűkösek az állami források, és a növekedést szolgáló beruházásokra nagyobb szükség van, mint valaha, az Európai Bizottság úgy határozott, hogy jelentős módosításokat javasol a kohéziós politika területén.

2.9 Az európai területi együttműködés különös értéket képvisel a következők miatt:

- A határokon átnyúló problémák valamennyi érintett régió közös együttműködésével oldhatók meg a leghatékonyabban, elkerülve azt, hogy egyesek aránytalanul magas költségeket viseljenek, míg mások csak „potyautasok” legyenek (példa erre a határokon átnyúló környezetszennyezés).
- Az együttműködés a jó gyakorlat megosztásának és a (például a versenyképesség fokozásával kapcsolatos) know-how terjesztésének hatékony mechanizmusát biztosítja.
- Az együttműködés egy adott probléma megoldását hatékonyabbá teheti a méretgazdaságossággal és a kritikus tömeg elérésével (kutatást és innovációt segítő klaszterek létrehozása).
- A kormányzás javulhat a határokon átnyúló és transznacionális ágazati politikák, intézkedések és beruházások koordinációja révén.
- Az EU külső határain folytatott együttműködési programok keretében a szomszédos államokkal fenntartott kapcsolat hozzájárulhat a biztonsághoz és stabilitáshoz, valamint a kölcsönösen előnyös viszonyhoz.
- Bizonyos összefüggésekben, mint például a tengeri medencék és part menti régiók esetében, az együttműködés és a transznacionális fellépés elengedhetetlen a növekedés, a foglalkoztatás és az ökoszisztémán alapuló irányítás támogatásához.
- Megteremti a makroregionális fejlesztési stratégiák végrehajtásának feltételeit.

3. Általános észrevételek

3.1 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság azon célkitűzését, hogy az európai területi együttműködés sajátosságait

világosabban ismertesse egy külön rendeletben, és ezáltal megkönnyítse az együttműködés végrehajtását, illetve az ERFA hatókörének meghatározását az európai területi együttműködés céljára ⁽²⁾ való tekintettel.

3.2 A pénzügyi forrásoknak az európai területi együttműködés különböző alkotóelemei – határokon átnyúló, transznacionális és régióközi együttműködés – közötti világos elosztása elengedő pénzügyi kapacitást biztosít mindegyikük számára. Ebből az elosztásból egyértelműen kiderül, hogy a legnagyobb hangsúlyt a határokon átnyúló együttműködésre helyezik (73,24 % jut a határokon átnyúló együttműködésre, 20,78 % a transznacionális együttműködésre és 5,98 % a régióközi együttműködésre). A legkülső régiók is megfelelő pénzügyi támogatást kapnak.

3.3 Célszerű lenne világosabban meghatározni a legkülső régiók (például Franciaország tengeren túli megyéi) szomszédait, következőképpen lehetséges partnereit.

3.4 Az EGSZB azt a tendenciát is támogatja, hogy az egyes együttműködési alkotóelemeken belül tematikusan koncentrált fellépéseket és befektetési prioritásokat határozzanak meg ⁽³⁾. Ugyanakkor a rugalmasság is fontos e területen, és – a szubsidiaritási elvvel összhangban – figyelembe kell venni az egyes országok igényeit.

3.5 Az európai területi együttműködés hozzáadott értékét azzal is lehet növelni, hogy a tematikus területeken belül konkrét prioritásokra összpontosítanak, és ezeket a prioritásokat az egyes európai területi együttműködési programok (projektek) szükségleteinek megfelelően választják ki.

3.6 Az EGSZB üdvözlí és támogatja a szabályok egyszerűsítésére tett erőfeszítéseket valamennyi érintett szinten: a kedvezményezettek, a programhatóságok, a részt vevő tagállamok és a harmadik országok, valamint az Európai Bizottság szintjén. Az adminisztratív eljárások egyszerűsítése jelentősen növelhetné a kohéziós politika hozzáadott értékét az európai területi együttműködésen belül ⁽⁴⁾.

3.7 A szabályok egyszerűsítését azonban konzekvens módon kell nemzeti és regionális szinten is végrehajtani, hogy elkerüljük a túlzott adminisztratív terheket. Az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy amennyire hatáskörei és

lehetőségei megengedik, ügyeljen arra, hogy a nemzeti és regionális szintre ne háruljon túlzott adminisztratív teher, illetve aktívan csökkentse az ilyen terheket.

3.8 A nyomon követés és az értékelés szempontjából fontos, hogy jöjjön létre egy közös stratégiai keret a 2017. és a 2019. évi éves jelentések kidolgozásához, illetve hogy azok az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló rendelet 13. cikkének (3) bekezdése által meghatározott eredményekre koncentráljanak.

3.9 Az egyes programok konkrét teljesítményeinek értékelésére szóló (a rendelet mellékletében meghatározott) közös mutatók kidolgozása szintén jelentős elem, amely lehetővé teszi a különleges strukturális beavatkozások eredményeinek és hatékonyságának jobb értékelését.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottságnak a szabályok egyszerűsítésre vonatkozó erőfeszítéseit. Különösen kedvezően fogadja az irányító és az igazoló hatóság egységesítését, a költségnyilatkozat egyszerűsítését, az elektronikus jelentéstételt, valamint azt, hogy éves jelentéseket kizárólag 2017-ben és 2019-ben kell készíteni.

4.2 A tagállamokban a területi együttműködés terén szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy szükség van a civil társadalom nagyobb mértékű bevonására, különösen annak érdekében, hogy az ezekre a területekre szánt pénzügyi forrásokat civil társadalmi projektekre irányítsák.

4.3 Az EGSZB – az egyenlőségen alapuló partnerség keretében – támogatja a civil társadalom közvetlen bevonását az egész programozási ciklusba, melynek szakaszai a következők:

— stratégiai elemzés és tervezés,

— a projektek végrehajtása, valamint

— nyomon követés és értékelés.

4.4 Ebben az összefüggésben át kellene gondolni, hogy miként lehetne a megfelelő támogatási eszközöket elkülöníteni egyrészt a helyi és regionális hatóságokra (például a regionális kormányzatok igényeinek kielégítésére) irányuló projektek, másrészt pedig a különböző civil társadalmi szereplőket célzó programok számára. A helyi és regionális önkormányzatoknak néhány területen, a projektek partnereként, már a projekt előkészítési szakaszába be kellene vonniuk a civil társadalmi szervezeteket.

⁽²⁾ Lásd még a következő EGSZB-veleményt: Európai területi együttműködési csoportosulás – módosítások (Lásd e Hivatalos Lap 530. oldalát).

⁽³⁾ A tematikus koncentráció elvét az EGSZB támogatta a kohézióról szóló ötödik jelentésről készített véleményének (HL C 248/12., 2011.8.25., 68. o.) 2.2.5. és 6.14. pontjában. Az EGSZB az adminisztratív és számviteli eljárások egyszerűsítésének a szükségességét is régóta szorgalmazza, például a kohéziós politika belüli hatékony partnerségekről szóló véleményében (HL C 44/01., 2011.2.11., 1. o.), illetve a kohézióról szóló ötödik jelentésről szóló véleményében (HL C 248/12., 2011.8.25., 68. o.).

⁽⁴⁾ A kohéziós politika szabályainak egyszerűsítése számos EGSZB-velemény tárgyát képezte. Lásd például: HL C 248/12., 2011.8.25., 68. o., illetve HL C 44/01., 2011.2.11., 1. o.

4.5 A partnerségi elvvel ⁽⁵⁾ összhangban fontos, hogy civil társadalmi résztvevők által kidolgozott konkrét projektek (például mikroprojektek) támogatására helyezzük a hangsúlyt, amelyek rendelkeznek a területi együttműködés keretében (különösen a határokon átnyúló együttműködés területén) való beavatkozások hozzáadott értékének növeléséhez szükséges potenciállal. Így a kisebb civil társadalmi egységek is helyet kaphatnak az együttműködésben.

4.6 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy ezekkel az eszközökkel és szabályozásokkal kapcsolatban megfelelő tájékoztatásra és nagyobb nyilvánosságra van szükség az egyes tagállamokban.

Ugyanilyen fontos a már megvalósult projektekkel kapcsolatos bevált gyakorlati példák terjesztése is.

4.7 Fontos továbbá, hogy átgondoljuk a nonprofit magán-szervezeteknek a projektekbe fő partnerként történő bevonását, és ezzel járó feladataikat.

4.8 A területi együttműködési célkitűzés keretében nyújtott technikai segítséget arra kellene felhasználni, hogy növeljük a támogatások potenciális végső kedvezményezettjeinek felvevőképességét, és fokozzuk az irányító hatóságok adminisztratív kapacitásának hatékonyságát, miközben a túlzott adminisztratív terhek felszámolására összpontosítunk.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Ehhez az elvhez már kifejeztük támogatásunkat az EGSZB alábbi véleményeiben: HL C 248/12., 2011.8.25., 68. o., illetve HL C 44/01., 2011.2.11., 1. o., valamint az EGSZB-képviselők nyilatkozatai során 2011 júniusában, Gödöllőn, illetve 2011 októberében, Gdańskban.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló, 2006. július 5-i 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek („EGTC-rendelet”) a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról

(COM(2011) 610 final – 2011/0272 (COD))

(2012/C 191/10)

Előadó: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

2011. október 25-én, illetve 2011. október 27-én az Európai Parlament és a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 175. cikkének (3) bekezdése és 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló, 2006. július 5-i 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek („EGTC-rendelet”) a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról

COM(2011) 610 final – 2011/0272(COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2012. április 3-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25-26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) 172 szavazattal, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) osztja az Európai Bizottság elkötelezettségét az európai területi együttműködési csoportosulás formája mellett, és támogatja az új rendelet megközelítést, amely lehetővé teszi, hogy az EGTC hatékonyabb, egyszerűbb és rugalmasabb eszköz legyen, és hozzájáruljon a Lisszaboni Szerződésben megerősített területi együttműködés javításához. Ez a vélemény kiegészíti az Európai Regionális Fejlesztési Alap által az európai területi együttműködési célkitűzésnek nyújtott támogatásra vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló rendeletjavaslat tárgyában kidolgozott véleményt.⁽¹⁾

1.2 Az EGSZB támogatja azt, hogy a rendelet európai szintű közös megoldások révén megerősíti az EGTC jogi eszközét, és úgy véli, hogy az EGTC-k a jövőben az együttműködés és a területi kohézió alapvető eszközét fogják jelenteni.

1.3 Az EGTC-k folytonossága a jövőben is biztosítva lesz, és a rendelet módosításainak köszönhetően a jogi eszköz nagyobb rugalmasságot tesz majd lehetővé a területi és ágazati politikák megvalósításához.

1.4 A régiók politika súlya Európában egyre nagyobb. Az EGSZB teljes mértékben támogatja, hogy az EU területi együttműködési politikája lehetővé teszi, hogy a regionális hatóságok új szerepet töltsenek be. A Tanácsban a tagállamok vesznek részt, és az EGSZB az európai régiók megfelelő részvételében

is reménykedik. Az RB és az EGSZB fontos intézményi szerepet tölt be, amelyet a Tanácsnak tiszteletben kell tartania.

1.5 A jövőben kihívást jelent majd a helyi és regionális önkormányzatok és a civil társadalom bevonása az Európa 2020 stratégia megvalósításába, amely szoros együttműködést tesz szükségessé a különböző kormányzati szintek között.

1.6 Az EGSZB mindig is elismerte a többszintű kormányzási rendszerek hozzáadott értékét, ezért támogatja az EGTC-k létrehozását, amelyek lehetővé teszik egy makrorégió, eurorégió vagy határokon átnyúló terület valamennyi érintett szereplőjének részvételét.

1.7 A többszintű kormányzást azonban meg kellene erősíteni a gazdasági és társadalmi szereplők részvételével, ezért az EGSZB azt javasolja, hogy a rendeletmódosítás könnyítse meg a szociális partnerek és más civil társadalmi szervezetek megfelelő formában történő részvételét az európai területi együttműködési csoportosulásokban. Az EGTC-k, az Európa 2020 stratégia és az ágazati politikák közötti kapcsolatok a civil társadalom részvétele révén javulni fognak.

1.8 Az EGTC-kben részt vevő nemzeti, regionális és helyi közigazgatási szervek tisztviselőinek képzése és tapasztalatcsereje rendkívül fontos, ezért az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság mozdítsa elő közös képzési programok szervezését, amelyek a politikai és közigazgatási irányítás fejlesztésére irányulnak.

⁽¹⁾ Lásd e Hivatalos Lap 49. oldalát.

1.9 Az EGSZB azt javasolja, hogy a Tanács és a Parlament gyorsan fogadja el ezt az igen specifikus rendeletet, anélkül, hogy megvárják vele az egész kohéziós politikai csomag elfogadását. Így a rendelet mielőbb hatályba léphet.

2. Az európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC)

2.1 Az európai területi együttműködési csoportosulás olyan jogi forma, amely az Európai Unió közintézményei közötti együttműködési struktúrák létrehozatalára szolgál. Az eszközt az 1082/2006/EK rendelet hozta létre a kohéziós politika 2007–2013-as időszakra szóló rendelkezései keretében.

2.2 Ebben a tervezési időszakban azok az együttműködési intézkedések, amelyeket addig az INTERREG közösségi kezdeményezés finanszírozott, a kohéziós politika célkitűzésének rangjára emelkedtek, mégpedig mind a határokon átnyúló, mind a transznacionális és interregionális intézkedések. Európai területi együttműködés elnevezés alatt ezek alkotják a harmadik célkitűzést.

2.3 A területi együttműködés alapvető fontosságú eszköznek tekinthető a kohéziós célok eléréséhez, ezért új lendületet kap és több pénzügyi eszköz áll rendelkezésére. Ezzel párhuzamosan azonban a fejlődését megnehezítő akadályok kiküszöbölésére irányuló intézkedéseket is el kell fogadni.

2.4 Jelenleg az uniós tagállamok hatásainak, különösen a regionális és helyi önkormányzatoknak, együttműködési tevékenységeik lebonyolítása során számos jogi és gyakorlati problémával kell szembesülniük, amelyek a jogszabályok és az eljárások különbözőségére vezethetők vissza, és amelyek kedvezőtlen hatással járnak a tevékenységek megvalósítására nézve.

2.5 Az EGTC-k létrehozására irányuló rendelet ⁽²⁾ célja, hogy új eszközöket adjon a területi együttműködés szereplőinek az ilyen nehézségek leküzdéséhez és a területi együttműködési intézkedések végrehajtásának javításához.

2.6 Ez a jogi forma lehetővé teszi, hogy a területi együttműködési projekteken vagy közös intézkedéseken dolgozó intézménycsoportok, európai társfinanszírozással vagy anélkül, a csoportot alkotó tagoktól különböző, saját jogi személyiséggel rendelkezzenek, és az Európai Unióban lebonyolított jogi tranzakciók során a saját nevükben léphessenek fel.

2.7 A rendelet öt éves fennállását követően és az azzal szerzett tapasztalatok fényében az Európai Bizottság a rendelet módosítására irányuló javaslatot tett közzé, amelyben a pontosításra, az egyszerűsítésre és az EGTC-k megvalósításának javítására irányuló változásokat kezdeményez.

3. Az EGTC-kről szóló 1082/2006/EK rendelet módosítására irányuló rendeletjavaslat

3.1 A jelenlegi rendelet alkalmazásáról szóló jelentés elkészítése tekintetében vállalt kötelezettségét teljesítendő, valamint a Régiók Bizottságával együttműködve, intézményközi szinten és az EGTC-kkel végzett konzultáció eredményeként az Európai Bizottság megerősítette, hogy az EGTC-k megfelelő struktúrárt jelentenek a hosszú távú területi együttműködéshez. ⁽³⁾

3.2 Az EGTC jogi formája a területi együttműködésnek „formálisabb kereteket biztosít, nagyobb jogbiztonsággal, hivatalosabb alapokkal és szilárdabb intézményi struktúrával”.

3.3 A létező csoportosulások visszajelzései kedvezőek. 15 tagország részvételével 26 EGTC jött létre, melyek több mint 550 regionális és helyi önkormányzatot tömörítenek.

3.4 Hiányosságokra is fény derült azonban, amelyek miatt elmondható, hogy „az EGTC-k alkalmazása elmarad a várakozásoktól”, és lehet, hogy az említett hiányosságok miatt nem jött létre még több csoportosulás. A rendelet módosítása meg kívánja oldani ezeket a problémákat.

3.5 Problémák észlelhetők a csoportosulások létrejöttével és működésével kapcsolatban, valamint a létrehozásukra és módosításukra vonatkozó eljárások lassúsága és bonyolultsága miatt. Az is nem kívánt következményekkel járt, hogy a nemzeti és regionális hatóságok eltérően értelmezték a szabályokat, és különböző eljárásokat alakítottak ki.

3.6 A csoportosulások tagjainak jogi és szervezeti sokfélesége, valamint hatásköreik különbözősége miatt nehéz olyan struktúrát találni, amely az összes tagnak megfelel.

3.7 Szintén különbségek vannak a rendeletben szereplő, különféle területekre vonatkozó rendelkezések alkalmazásában, így a korlátozott vagy korlátlan felelősség, az EGTC-k dolgozóinak foglalkoztatási rendszere, továbbá a közművekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatos közbeszerzési mechanizmusok tekintetében.

3.8 Harmadik országok részvétele szintén nehézségekkel jár azokban az esetekben, amikor célszerűnek látszik egyetlen tagállam és egy harmadik ország entitásainak csoportba tömörülése.

3.9 A rendelet egyes elemeit is különbözőképpen értelmezik, például a magánjellegű szervezetek részvételének tekintetében, amelyeknek közbeszerzési eljárás keretében szerződő feleknek kell lenniük.

⁽²⁾ Az EKSZ 159. – jelenleg az EUMSZ 175. – cikke értelmében, amely szerint az alapokon kívül is lehet egyedi intézkedéseket elfogadni a gazdasági és társadalmi kohézió céljának érdekében.

⁽³⁾ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló 1082/2006/EK rendelet alkalmazása. COM(2011) 462 final.

4. Általános megjegyzések

4.1 Amint az EGSZB a konzultációs eljárás keretében már kifejtette ⁽⁴⁾ a 1082/2006/EK rendelettel kapcsolatban, az EGTC hasznos, értékes eszköz, amely elősegítheti, hogy a területi együttműködés hatékonyabb, aktívabb és láthatóbb legyen.

4.2 Az egyes tagállamok közötti eltérések ellenére az Európai Unió jövőbeli irányítási rendszerében a régiókra igen jelentős szerep hárul majd, amelyet az intézményeknek támogatniuk kell.

4.3 Az EGSZB üdvözlí az új rendeletjavaslatot, amely javítja és megkönnyíti ennek az eszköznek az alkalmazását, és még hasznosabbá teszi a régiók számára. A csoportosulásoknak olyan eszközre van szükségük, amely szilárd, szervezett, jogilag hatékony és életképes alapokkal ruházza fel az európai regionális együttműködést.

4.4 Az új rendelet megkönnyíti új EGTC-k létrehozását, és javítja működésüket, mivel megerősít egy olyan, teljes működési kapacitással rendelkező szervezett keretet, amelynek segítségével leküzdhetők a transznacionális együttműködési tevékenységeket övező jogi és gyakorlati nehézségek. Olyan szervezeti egységeket hoz létre, amelyek rendeltetése kimondottan a tervezés, a koordináció és az irányítás.

4.5 Az EGSZB szerint a rendelet újabb lépést jelent a határokon átnyúló, transznacionális és interregionális együttműködés ösztönzése felé.

4.6 Így az ambiciózusabb együttműködés irányába hat. Azok az intézkedések, amelyeket európai alapok társfinanszíroznak a területi együttműködés keretében, így stratégiaibb jellegű irányvonalakra támaszkodnak, és a közös európai érdek hozzáadott értékén és a folytonosság iránti elkötelezettségen alapulnak.

4.7 Kíváncsú lenne, ha a régiók közötti együttműködés a jövőben az Európa 2020 stratégia keretében fejlődne tovább, és ha megszilárdulnának a munkahelyteremtésre, valamint a versenyképesség, a fenntarthatóság, a vállalkozások – beleértve a kkv-kat is –, az egyetemek és technológiai központok stb. közötti együttműködés javítására vonatkozó célkitűzések.

4.8 Az EGSZB azt is támogatja, hogy a területi együttműködés erősítse a régiók és a városok közötti tematikus és ágazati jellegű kezdeményezéseket.

4.9 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy gazdasági és technológiai kérdésekben az EGTC a regionális önkormányzatok közötti együttműködésnek máris olyan formáit teszi lehetővé, amelyek az Európa 2020 stratégia számára is nagy jelentőségűek. Az együttműködés e formáját ismertebbé kellene tenni.

4.10 Az EGSZB nagyra becsüli azoknak a különféle kezdeményezéseknek az értékét, amelyeket az olyan együttműködési

eszközök tesznek lehetővé, mint az EGTC – kezdve az INTER-REG-projektoktól a határokon átnyúló közszolgáltatások vagy több ágazatra vonatkozó stratégiai tervek megvalósításáig.

4.11 Az EGSZB támogatja a Régiók Bizottságának az EGTC-k nyomán követésére és a bevált gyakorlatok cseréjére vonatkozó intézményi szerepét. Az RB EGTC platformjának az új rendelet elfogadása után is folytatnia kell tevékenységét.

4.12 Az EGSZB együtt kíván működni az RB-vel, hogy az EGTC-k nyomán követésében és értékelésében a civil társadalom és a szociális partnerek is részt vehessenek. Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy készítsen jelentést az új rendelet alkalmazásáról, továbbá a gazdasági és szociális szereplők, valamint a civil társadalom EGTC-kben történő részvételéről. ⁽⁵⁾

4.13 Az EGSZB az EGTC-k létrehozási eljárásának jövőbeli egyszerűsítését és az egyezmények hat hónapon belüli elfogadását is üdvözlí, még ha a kormányok ezt még nem is hagyták explicit módon jóvá.

4.14 Az EGSZB nagyra értékeli, hogy az EGTC-k igen sokoldalúan képesek kezelni a több tagállam területén élő polgárokat kiszolgáló infrastruktúrákat és általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat.

4.15 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a területi együttműködésre, amelynek elsődleges célja a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése, olyan magas szintű, ambiciózus és politikailag komplex együttműködési kezdeményezések keretében is sor kerül, amilyenek a makrorégiók, az eurorégiók, továbbá az integrált tengerpolitika keretében a tengeri medencékre vonatkozó stratégiák.

4.16 Az EGSZB rámutat arra, hogy a makroregionális és régiók közötti együttműködés az EGTC-k megfelelő működése révén az EU ágazati céljainak elérésében is szerepet játszhat. Az Európa 2020 stratégia ezáltal minden kétséget kizáróan újabb lendületet kap. A rendelet valószínűleg megkönnyíti, hogy az EGTC-k szorosabban összekapcsolódjanak az EU ágazati politikáira vonatkozó politikai és pénzügyi eszközökkel.

4.17 Az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak meg kell könnyíteniük, hogy a legkülső régiók és a tengeren túli területek igénybe vehessék az EGTC-ket, a velük szomszédos harmadik országokkal közösen is.

4.18 Annak az elvnek a tiszteletben tartásával, hogy az EGTC-k igénybevétele önkéntes kell, hogy legyen, az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy proaktívabb szerepet játszva támogassa, egyszerűsítse és tökéletesítse az EGTC-ket, amelyeket össze kell kapcsolni az Európai Unió stratégiai céljaival.

⁽⁴⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: Javaslat a határokon átnyúló európai együttműködési csoportosulás (HEECS) felállítására vonatkozó európai parlamenti és tanácsi rendeletre, HL C 255., 2005.10.14., 76. o.

⁽⁵⁾ Az EGSZB „Hatékony partnerségek a kohéziós politikában” című véleménye, HL C 44., 2011.2.11., 1. o..

5. Részletes megjegyzések

5.1 Az EGSZB kedvezően ítéli meg az érvényben levő rendelet módosítására irányuló európai bizottsági javaslat szemléletmódját. Hangsúlyozza, hogy az EGTC-knek egyszerűen felhasználható eszközöknek kell lenniük, hogy minden partneri csoportosulás a sajátosságainak legmegfelelőbb módon alakíthassa ki formáját és funkcióit, hiszen minden csoportosulásnak egyedi a helyzete és a körülményei. Az EGTC-nek olyan eszköznek kell lennie, amely az összes együttműködési törekvés számára megfelelő.

5.2 Jelenleg számos európai régió nem használja ki azokat a lehetőségeket, amelyeket az EU regionális politikájának keretében az európai uniós joganyag az EGTC által képviselt jogi eszköz révén együttműködésükhöz kínál. Az EGSZB nyomatékosan kéri, hogy az Európai Bizottság tegyen nagyobb erőfeszítéseket annak érdekében, hogy ismertebbé és népszerűbbé tegye ezt az eszközt a regionális önkormányzatok és a civil társadalom körében.

5.3 Az egyszerűsítési elvnek, amelyet az Európai Bizottság a jövőbeli kohéziós politika és következőképpen az európai területi együttműködés tekintetében bevezetett, a különféle eszközökre – különösen az EGTC-re – is érvényesnek kell lennie.

5.4 Az EGSZB megállapítja, hogy a bonyolult jogi, adminisztratív és eljárási követelmények visszatartó hatást gyakorolnak a területi együttműködés szereplőire, különösen azokra a regionális és helyi önkormányzatokra, amelyek korlátozott adminisztratív eszközökkel és csekély forrásokkal rendelkeznek.

5.5 Az EGTC-k létrehozásához szükséges adminisztratív eljárás lassúsága, valamint az, hogy ezt az eljárást minden új partner belépésekor meg kell ismételni, összeegyeztethetetlen az együttműködési tevékenységekhez szükséges dinamizmussal, és

valódi akadályt jelent az EGTC-k felhasználásával kapcsolatban. Az EGSZB örömmel fogadja, hogy az új rendelet megoldja ezeket a problémákat.

5.6 A rugalmasság egy másik kívánatos tulajdonság, amelyre az érintettek egy együttműködési struktúra létrehozásakor törekednek, hogy általa a szervezetet és a működést saját szükségleteikhez és sajátosságaikhoz tudják igazítani.

5.7 Az EGSZB azt javasolja, hogy a regionális és helyi önkormányzatok munkájának megkönnyítése érdekében az Európai Bizottság vezessen be egy tanácsadási, képzési és tapasztalatcsere-rendszert, amely megkönnyíti az egyezmények és szabályzatok kidolgozását.

5.8 Az EGSZB nem tartja elégségesnek az EGTC-k közigazgatási szervei közötti digitális szétaprózódottság elkerülése céljából elfogadott intézkedéseket. Gondoskodni kell egy egymással összekapcsolt, interaktív területi közigazgatási szervekből álló rendszerről, amely az uniós ISA program ⁽⁶⁾ keretében érhető el. Így támogatható a többszintű kormányzási rendszerek hozzáadott értéke, és egy makrorégió, eurorégió vagy határokon átnyúló terület valamennyi érintett szereplőjének részvétele.

5.9 Az EGSZB helyesli, hogy az EGTC-k személyzetére vonatkozó munkaügyi és biztonsági szabályokat, valamint a személyzet felvételére és a munkaerő-gazdálkodásra vonatkozó szabályokat az egyezmény határozza meg

5.10 Felhívja a figyelmet arra a példára, amelyet a többszintű kormányzással kapcsolatban az EGTC-k jelentenek, amelyekben a különféle regionális, helyi, nemzeti és intézményi környezetből érkezett partnerek maguk határozzák meg az együttműködési viszony kormányzási és irányítási szerveit. Az EGSZB azonban azt javasolja, hogy ezekben a szociális partnerek és a civil társadalom más szereplői is legyenek részt.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Az európai közigazgatások közötti átjárhatósági eszközök

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre polgári és kereskedelmi ügyekben a határokon átnyúló követelésbehajtás megkönnyítése érdekében ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés létrehozásáról

(COM(2011) 445 final – 2011/0204 (COD))

(2012/C 191/11)

Előadó: **Jorge PEGADO LIZ**

2011. szeptember 14-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre polgári és kereskedelmi ügyekben a határokon átnyúló követelésbehajtás megkönnyítése érdekében ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés létrehozásáról

COM(2011) 445 final – 2011/0204 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2012. április 12-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25-én és 26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 26-i ülésnapon) egyhangúlag elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB örömmel fogadja a vizsgált javaslatot, amelynek egyetlen hibája az, hogy túl sokáig váratott magára a bankszámlák letiltásáról szóló 2006-os zöld könyv után.

1.2 Az EGSZB mindazonáltal úgy véli, hogy a javaslatot egy azzal párhuzamos kezdeményezésnek kellene kísérnie, amelyet logikusan már korábban ismertetni kellett volna, és amelynek az adósok számláinak átláthatóságáról kellene szólnia, amint azt az adósok vagyonának átláthatóságáról szóló 2008-as zöld könyv is megállapítja.

1.3 Az EGSZB üdvözlí, hogy az Európai Bizottságnak sikerült egy technikailag erősen bonyolult területen olyan jogi rendszert javasolnia, amely igazságos egyensúlyt biztosít a különféle szóban forgó érdekek és a különböző érintett felek jogai között.

1.4 Az EGSZB elégedetten veszi tudomásul, hogy az Európai Bizottság az adósok vagyonának átláthatóságáról szóló zöld könyv kapcsán kiadott véleményében megfogalmazott ajánlásainak jelentős részét átvette, köztük különösen az alábbiakat: a hatály kiterjesztése a bankszámlákon elhelyezett összegeken túl más pénzügyi eszközökre is; számlázárolási végzés kibocsátása végrehajtható jogcím megszerzését követően; az illetékes bíróságok tág meghatározása; a kérvény nem tartalmazhat az elismert és meg nem fizetett követelésen és az ahhoz kapcsolódóan járó kamatokon és elismert kiadásokon felül más összeget; a döntés megtámadására vagy az intézkedéssel szembeni fellebbezésre vonatkozó eljárás, valamint a jogorvoslati módok egyértelmű meghatározása annak érdekében, hogy garantálják az eljárás jogszerűségét és a kérelmező, a kérelmezett és a harmadik felek jogait.

1.5 Az EGSZB főként azt fogadja örömmel, hogy a választás egyértelműen az alábbiakra esett: alternatív vagy nem kötelező rendszer; az EU eszközeként a rendelet használata, amely a leginkább képes a belső piac megvalósulását garantálni; az intézkedés kizárólag határokon átnyúló esetekre történő alkalmazása; illetve megfelelő jogalap (az EUMSZ 81. cikkének (2) bekezdése). Ezeket az ajánlásokat is az EGSZB fogalmazta meg. Az EGSZB emellett ajánlja, hogy megfelelő, egyszerű és a költség/haszon arány szempontjából kedvező rendszert fogadjanak el, ez ugyanis szükséges a mechanizmus határokon átnyúló jellege és az azt használóktól vagy azzal szembesülőktől megkövetelt eszközök miatt.

1.6 Az EGSZB egyébiránt nincs teljes mértékben meggyőződve az intézkedés nélkülözhetetlenségéről, főként mivel az Egyesült Királyság nem vesz részt benne, és mivel – különösen a kisebb vállalkozások számára – továbbra is akadályt fog jelenteni a bizonytalanság az eljárás összköltségét és az illetékes külföldi bíróság megtalálását illetően. Az EGSZB arról sincs teljes mértékben meggyőződve, hogy a javaslat tiszteletben tartja a szubszidiaritás és az arányosság elvét, ugyanis a Brüsszel I. rendelet felülvizsgálatában tervezik a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás eltörlését, továbbá a hatásvizsgálatban felsorolt várt eredményekre vonatkozó becslések sem egészen pontosak.

1.7 Az EGSZB végezetül úgy véli, hogy az egyes intézkedések tartalmát felül kell vizsgálni, és javítani lehetne annak érdekében, hogy egyértelműbbek, kevésbé homályosak és az előírásokat és rendelkezéseket illetően megfelelőbbek legyenek, továbbá hogy helyénvaló volna a fordítási és helyesírási hibákat is kijavítani. Felkéri az Európai Bizottságot, hogy haladéktalanul vegye figyelembe az alábbi részletes megjegyzéseket.

2. A javaslat indokoltsága

2.1 A vizsgált rendeletjavaslatot az Európai Bizottság a bank-számlák letiltásáról szóló 2006. évi zöld könyv⁽¹⁾ folyamán-ként készítette, és benne azt javasolja, hogy az EU jogrendszerében rendeleti úton hozzanak létre a nemzeti jog által biztosított eljárások alternatívájaként egy jogi eszközt „ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés” (a továbbiakban: számlázárolási végzés) néven. Ennek rendeltetése a polgári és kereskedelmi ügyekben keletkezett pénzkövetelésekkel szembeesülő adósok ideiglenes számlázárolásának gyors és alacsony költségű elérése. A cél annak megakadályozása, hogy az adós az Európai Unión belül vezetett egy vagy több bankszámláján lévő aktív pénzeszközöket eltávolítsa vagy átutalja, amennyiben az érintett személyek vagy vagyoni elemek közül valamelyik több tagállam illetékessége alá tartozik (a 3. cikk értelmében határokon átnyúló ügy), függetlenül az igazságszolgáltatás jellegétől.

2.2 Ez a rendszer fakultatív módon kerül bevezetésre (második rendszerként, amelyet általában „28. rendszernek” neveznek), a tagállamokban érvényben lévő, ugyanilyen természetű és ugyanezt a célt szolgáló zárolási jellegű intézkedések alternatívájaként, illetve azokkal párhuzamos alkalmazhatósággal.

2.3 A rendszert nem kell alkalmazni különféle esetekben:

- a) az adó-, vám- vagy közigazgatási ügyekre;
- b) fizetéseképtelen vállalatokra, csődeljárásra, csődegyezsre vagy más hasonló eljárásokra;
- c) a társadalombiztosításra;
- d) választottbíráskodásra;
- e) azokra a bankszámlákra, amelyek a számlavezetés helye szerinti tagállamban jogszabály értelmében mentesek a foglálás alól;
- f) a 98/26/EK irányelv⁽²⁾ 10. cikkének megfelelő értékpapír-elszámolási rendszerekre.

2.4 A rendelet azonban vonatkozik a házassági vagyoni jogi ügyekre, az öröklésre és a regisztrált élettársi kapcsolatok vagyoni jogi következményeire.⁽³⁾

2.5 A számlázárolási végzést különféle pillanatokban lehet kérvényezni és elrendelni:

- a) a kérelmezett elleni bírósági eljárás vagy végrehajtás megkezdése előtt;

- b) a bírósági eljárás folyamán bármikor;

- c) ha a kérelmezett ellen a származási tagállamban végrehajtható bírósági vagy más ilyen jellegű határozat született, de azt a számlavezetés helye szerinti tagállamban még nem nyilvánították végrehajthatóvá;

- d) olyan végrehajtható határozat megszerzése után, amelyet a számlavezetés helye szerinti tagállamban már végrehajthatónak nyilvánítottak.

2.6 Az első három esetben az 1. szakasz (6–13. cikk), a negyedikben pedig a 2. szakasz (14. és 15. cikk) rendelkezései alkalmazandók. A 3. szakasz (16–22. cikk) az összes esetre érvényes, közös eljárási rendelkezéseket tartalmazza.

2.7 A 3. fejezet kifejezetten leszögezi a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás szükségletességének elvét (23. cikk), és részletes rendelkezéseket állapít meg a számlázárolási végzés végrehajtása garantálásának módjára, rögzítve a különböző felek (bankok, bíróságok, illetékes nemzeti hatóságok, kérelmezettek, kérelmezők, más hitelezők és károsult harmadik felek) jogait és kötelelességeit.

2.8 A 4. fejezet (34–40. cikk) a különböző jogorvoslati lehetőségeket szabályozza, a számlázárolási végzés kibocsátásának megtagadása ellen történő fellebbezéstől (22. cikk) a számlázárolási végzés tárgyának módosítását és/vagy korlátozását célzó felülvizsgálatán keresztül a hatályon kívül helyezésről szóló nyilatkozatig és a visszavonásig vagy a felfüggesztésig, illetve a rendes vagy rendkívüli jogorvoslati lehetőségekig; a felek hatályos nemzeti jog által biztosított fellebbezési joga érintetlenül marad (37. cikk). Ugyanez a fejezet meghatározza, hogy miként lehet meghatározott összegű biztosítékot vagy más egyenértékű garanciát letétbe helyezni a számlázárolási végzés végrehajtásának megszüntetése érdekében.

2.9 A javaslat végül az 5. fejezetben néhány általános rendelkezést ír elő a kialakított rendszer kapcsán. Ezek közül megemlíthetjük a felek ügyvéd általi képviselésének nem kötelező jellegét, a díjakat és a határidőket.

2.10 Ez a fejezet rögzít még néhány szabályt a más, kiegészítő jelleggel alkalmazandó uniós jogi aktusokhoz és nemzeti rendelkezésekhez való viszonyt illetően, továbbá leszögezi, hogy a tagállamoknak milyen kötelezettségeket kell teljesíteniük az eszköz hatékony és megfelelő alkalmazásának garantálása érdekében.

2.11 Az Európai Bizottság által sikeresen elvégzett előzetes hatásvizsgálatból kitűnik, hogy:

- a) a nem behajtható határokon átnyúló adósságok összege éves szinten 1,12 és 2 milliárd euró között van;
- b) a megítélt, de ki nem fizetett tartásdíj-kötelezettségek összege éves szinten 268 millió euróra becsülhető;
- c) a határokon átnyúló tranzakciók keretében felmerülő kétes követelések éves szinten mintegy 55 millió eurót képviselnek;
- d) a vállalkozásoknak csupán 11,6 %-a kísérelte meg behajtani külföldi követelését nemzeti számlázárolási eljárás segítségével;

⁽¹⁾ COM(2006) 618 final, 2006. október 24.

⁽²⁾ HL L 166., 1998.6.11., 45. o.

⁽³⁾ Vö.: 1259/2010/EU rendelet (HL L 343., 2010.12.29., 10. o.) (ROMA III) (házasság felbontása és különválás), 44/2001/EK rendelet (HL L 12., 2001.1.16., 1. o.) (polgári és kereskedelmi ügyek), 2201/2003/EK rendelet (HL L 338., 2003.12.23., 1. o.) (házassági ügyek), 2011. március 16-i COM(2011) 127 final rendeletjavaslat (regisztrált élettársi kapcsolat), illetve 2011. március 16-i COM(2011) 126 final rendeletjavaslat (házassági vagyoni jogi rendszerek). Lásd az alábbi EGSZB-veleményeket: HL C 325., 2006.12.20., 65. o. (a gyermek jogai), HL C 325., 2006.12.20., 71. o. (házassági ügyek), HL C 44., 2011.2.11., 148. o. (öröklés és végrendelet), illetve HL C 376., 2011.12.22., 87. o. (bejegyzett élettársi közösségek vagyoni jogi hatásai).

- e) becslések szerint 34 000 számlázárolást hajtottak végre határokon átnyúló adósságokhoz kapcsolódóan, és ezek összege éves szinten 640 millió eurót képvisel.

Ugyanezen elemzés szerint az európai számlázárolási eljárás képes lenne:

- a) garantálni évente további 373–600 millió eurónyi kétéves követelés behajtását;
- b) a határokon átnyúló kereskedelemmel foglalkozó vállalkozások számára becslések szerint éves szinten 81,9–149 millió eurós költségmegtakarítást eredményezni.

3. Általános megjegyzések

3.1 A Jogérvényesítési Főigazgatóságtól régóta megszoktuk, hogy formailag jól összeállított, színvonalasan megfogalmazott, igen világos technikai és jogi jellegű szövegeket készít, hozzájárulva így a „jobb jogalkotás” program megvalósulásához, a nagyobb jogi egyértelműség és jogbiztonság érdekében.

3.2 A vizsgált javaslat nem kivétel a fentiek alól, az EGSZB ezért örömmel fogadja megjelenését, amelynek egyetlen hátránya csak a késedelmes jellege.

3.3 Az Európai Bizottságnak egyébiránt sikerült egy technikailag erősen bonyolult területen olyan jogi rendszert javasolnia, amely igazságos egyensúlyt biztosít a különféle szóban forgó érdekek és a különböző érintett felek jogai között. Ezeket egyébként szigorú, részletes és jól felépített elemzésnek vetette alá a javaslatot kísérő hatásvizsgálatban, amelyet az EGSZB határozottan kért.

3.4 Hozzá kell tenni, hogy az Európai Bizottság az adóssok vagyonának átláthatóságáról szóló zöld könyv (COM(2008) 128 final) kapcsán az EGSZB által megfogalmazott ajánlások⁽⁴⁾ jelentős részét átvette. Ilyen például: a számlázárolási végzés kibocsátása végrehajtható jogcím megszerzését követően (2. rész); az illetékes bíróságok tag meghatározása; a kérvény nem tartalmazhat az elismert és meg nem fizetett követelésen és az ahhoz kapcsolódóan járó kamatokon és elismert kiadásokon (például ügyvédi és más díjak) felül más összeget; a döntés megtámadására vagy az intézkedéssel szembeni fellebbezésre vonatkozó eljárás, valamint a jogorvoslati módok egyértelmű meghatározása annak érdekében, hogy garantálják az eljárás jogszerűségét és a kérelmező, a kérelmezett és a harmadik felek jogait.

3.5 Az Európai Bizottság az Európai Parlament által a témában a közelmúltban elfogadott és szintén üdvözlendő ajánlások⁽⁵⁾ jelentős részét is figyelembe vette.

3.6 Az EGSZB különösen üdvözlöi az alábbiakat: 1) hogy alternatív vagy nem kötelező rendszerre esett a választás, amint azt javasoltuk, hiszen ez a rendszer fenntartja a kérelmező számára azt a lehetőséget, hogy a nemzeti joghatóságot

válassza; 2) az EU eszközéül – szintén a javasoltaknak megfelelően – a rendelet választása, amely a leginkább képes a belső piac megvalósulásához elengedhetetlen jogharmonizációt, valamint a tagállamok egységesebb jogalkalmazását garantálni, ami a fokozott jogi egyértelműség és a jogbiztonság záloga; 3) hogy az intézkedés kizárólag határokon átnyúló esetekre alkalmazandó; illetve 4) a jogalap megfelelően került megválasztásra (az EUMSZ 81. cikkének (2) bekezdése).

3.7 Az EGSZB örömmel fogadja azt is, hogy javaslatának megfelelően kiterjesztették az alkalmazási kört a bankszámlákon elhelyezett összegeken túl más pénzügyi eszközökre⁽⁶⁾ is.

3.8 Van azonban egy pont, amelyről az EGSZB nincs meggyőződve, és pedig az intézkedés nélkülözhetetlen jellege és a szubszidiaritási elv tiszteletben tartásának való megfelelése.

3.8.1 Ennek elsősorban az az oka, hogy maga az Európai Bizottság is elismeri, hogy egyenértékű eredményt elméletileg más módokon is el lehet érni.

3.8.2 Másik oka az, hogy ha ténynek vesszük a Brüsszel I. rendeletnek az Európai Bizottság által ajánlott és az EGSZB által is támogatott irányban történő felülvizsgálatát, akkor a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárással kapcsolatos alapvető kérdés megoldottnak tekinthető.

3.8.3 Végezetül pedig oka a kételkedésnek az is, hogy a már korábban említett, egyébként jól kidolgozott hatásvizsgálatban nem biztos, hogy megfelelően elemezték és értékelték az új jogi eljárásnak az összes tagállam jogrendszerébe történő beépítéséből fakadó többletköltségeket, tekintettel a végrehajtáshoz kapcsolódó különféle szempontokra, a vállalkozások és a fogyasztók tájékoztatására, a bírók, ügyvédek, jogszolgák és az általában vett közigazgatási és konkrétan az igazságügyi tisztviselők képzésére, nem is szólva az igazságszolgáltatási struktúrák működtetésének a különböző nyomtatványok huszonhárom uniós nyelven történő kezeléséhez kapcsolódó többletköltségeiről. Ezek a költségek a költség/haszon arány tekintetében nem hasonlíthatók össze a vállalatok becsült megtakarításaival és a követelések behajtásától várt többletbevétellel, amely becslések szerint 373–600 millió euró között lenne. Emellett pedig az eljárás teljes költsége felöli és az illetékes bíróság kitételével kapcsolatos bizonytalanság továbbra is akadályt képez. Ez hátrányosan érintheti a cégeket, különösen a kisvállalkozásokat.

3.9 Az EGSZB egyébiránt fenntartja azt az álláspontját, amely szerint a javaslatot mindenképpen ki kellene egészíteni – vagy akár, logikusan, meg lehetne előzni – egy azzal párhuzamos, az adóssok vagyonának átláthatóságával foglalkozó kezdeményezéssel, amint azt az EP is javasolta. Az EGSZB továbbra sem érti, hogy az Európai Bizottság miért tartja prioritásnak (avagy egyedül szükségesnek) ezt a javaslatot egy másikkal szemben.

⁽⁴⁾ Az EGSZB alábbi véleményei: HL C 10., 2008.1.15., 2. o. és HL C 175., 2009.7.28., 73. o.

⁽⁵⁾ 2011. április 14-i saját kezdeményezései jelentés (A-7 0147/2011); előadó: Arlene McCarthy, az EP 2011. május 10-i állásfoglalása (TE (2011) 0193).

⁽⁶⁾ A 2004/39/EK irányelv 4. cikke (1) bekezdésének 17. pontjában és az I. melléklet C részében meghatározottak szerint (HL L 145., 2004.4.30., 1. o.).

3.10 Az EGSZB végezetül kénytelen kifejezésre juttatni, hogy nem csak azt sajnálja, hogy Dánia – ismert elvi nyilatkozatának megfelelően – nem kíván részt venni e rendelet elfogadásában, hanem főképpen azt, hogy az Egyesült Királyság is ugyanilyen irányú döntésről szóló bejelentést tett. Éppen ez a tagállam nem rendelkezik ugyanis hasonló jellegű jogi eszközzel, és az angol-szász igazságszolgáltatási rendszernek ez a hézagja merült fel fő aggályként a zöld könyv vitája során.

4. Részletes megjegyzések

4.1 2. cikk (2) bekezdés c) pont

A választottbíráskodás kizárását tisztázni kell úgy, hogy az ne legyen káros hatással a választottbírásgra, amely számos tagállamban ugyanolyan szintű végrehajtható határozatokat hoz, mint a szokásos bírósági végzések.

4.2 2. cikk (3) bekezdés és 32. cikk

Nincsenek olyan bankszámlák, amelyeket nem lehet zárolni; csupán zárolhatatlan jövedelmek vagy nyereségek vannak.

4.3 4. cikk (1) bekezdés és 29. cikk

A helyzet érzékeny jellegére tekintettel jobban meg kellene határozni és ki kellene fejteni a „harmadik személy által a kérelmezett javára tartott számlák” és a „kérelmezett által harmadik személy javára tartott számlák” fogalmát, elkerülendő a hatályukkal kapcsolatos bizonytalanságot, ami sértheti harmadik felek jogait.

4.4 7. cikk (1) bekezdés a) pont

Ennek a pontnak a fordítása egyes nyelvi változatokban eltérő.

4.5 8. cikk (2) bekezdés f) pont

A magyar nyelvi változatra nem vonatkozik. A portugál nyelvi változatban a „17. cikk (1) bekezdésének b) pontja” helyett a 7. cikk (1) bekezdésének b) pontjára kell utalni.

4.6 13. cikk

Egy olyan rendszerben, mint amilyen a bevezetni ajánlott, nem hagyhatjuk a tagállamokra, hogy különböző határidőket határozzanak meg. Ha ugyanis ezt tesszük, úgy nem garantálhatjuk az egységességet, és jogbizonytalanságot okozunk.

4.7 20. cikk (1) bekezdés

Az „érintett bíróságok együttműködhetnek” megfogalmazást fel kellene váltani azzal, hogy „az érintett bíróságoknak együtt kell működniük”.

4.8 25. cikk (1) bekezdés

Az „indokolatlan késedelem nélkül” kifejezés veszélyesen homályos, és ezért helyette egy minél rövidebb, fix határidőt, például a következő munkanapot kellene meghatározni.

4.9 27. cikk (3) bekezdés

A biztonságos elektronikus kommunikációs eszköz használatának lehetőségét ki kellene terjeszteni az összes jogalkotási eszközre, például a bíróságoknak az Európai Bizottság e-igazságszolgáltatás programjának keretében fenntartott kapcsolataira, ez ugyanis gyorsabb eljárásokat eredményezne.

4.10 41. cikk

A cikk végét ki kellene egészíteni az alábbiakkal: „kivéve akkor, ha az illetékes bíróság szerinti nemzeti jogrendszer előírja ügyvéd kijelölését”.

4.11 44. cikk

Ez a rendelkezés eltérő értelmezési módokat tesz lehetővé, és emiatt bizonytalanságot eredményez az eljárások folyamatában. Emiatt törölni kellene ezt a cikket.

4.12 A határidők meghatározása

A javaslat több rendelkezésében különbözőképpen határozza meg a határidőket. Hol „naptári napban” (21. cikk), hol „munkanapban” (24. cikk (3) bekezdés c) pont, illetve 27. cikk), hol pedig egyszerűen „napban” (35. cikk (4) bekezdés) adja meg azokat. A jogbiztonság érdekében egységesen kellene meghatározni a határidőket.

4.13 Mellékletek és 47. cikk

A mellékletek tartalmát és különösen a kitöltésük nyelvét, valamint a helyes értelmezésük garantálása érdekében történő lefordításukat alaposabban meg kellene vizsgálni, és előzetesen tesztelni kellene. Ugyanez igaz a további bizonyítékokra és a tanú-meghallgatásra is (11. cikk).

Kelt Brüsszelben, 2012. április 26-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az éves és összevont (konszolidált) éves beszámolóik jog szerinti könyvvizsgálatáról szóló 2006/43/EK irányelv módosításáról

(COM(2011) 778 final – 2011/0389 (COD))

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok jog szerinti könyvvizsgálatára vonatkozó egyedi követelményekről

(COM(2011) 779 final – 2011/0359 (COD))

(2012/C 191/12)

Előadó: **Peter MORGAN**

2011. december 13-án az Európai Parlament és 2012. január 26-án az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 50. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az éves és összevont (konszolidált) éves beszámolóik jog szerinti könyvvizsgálatáról szóló 2006/43/EK irányelv módosításáról

COM(2011) 778 final – 2011/0389 (COD).

2011. december 15-én az Európai Parlament és 2012. január 26-án az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok jog szerinti könyvvizsgálatára vonatkozó egyedi követelményekről

COM(2011) 779 final – 2011/0359 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2012. április 17-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2012. április 25-én és 26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 26-i ülésnapon) 110 szavazattal 18 ellenében, 63 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB a könyvvizsgálati politikáról szóló zöld könyv tárgyában készített véleményének ⁽¹⁾ következményeként várta a könyvvizsgálatról szóló 2006/43/EK irányelv ⁽²⁾ naprakészítetét. Kiderült, hogy az Európai Bizottság az irányelv egy részének frissítését, illetve a fennmaradó rész kapcsán rendelet kibocsátását javasolja.

1.2 Az EGSZB támogatja az irányelv-tervezetet, amely összhangban van a zöld könyvről készített véleményével. A rendeletnek ezenkívül sok olyan területe van, amellyel az EGSZB egyetért.

1.3 Úgy tűnik, hogy a rendeleti forma alkalmazásának célja kettős: egyrészt alapvető változtatások végrehajtása a könyvvizsgálati piacon, másrészt pedig a vállalatok könyvvizsgálatára vonatkozó eljárások, valamint az igazgatóság és az auditbizottság közötti kapcsolatok meglehetősen részletes leírása.

1.4 Az EGSZB-nek azt az ajánlását, hogy a vállalatirányításról szóló javaslatokat és a könyvvizsgálat reformját hangolják

össze, csupán kismértékben vették figyelembe. Nincsen szó arról sem, hogy a jog szerinti könyvvizsgálóknak és az auditbizottságoknak miként kellene javítaniuk az érdekeltekkel és a részvényesekkel való kommunikációt.

1.5 Az Európai Bizottság alapvető változtatásokat javasol a könyvvizsgálati piacon azzal, hogy kötelezővé teszi a jog szerinti könyvvizsgálók hat év után történő rotálását, illetve hogy strukturális intézkedéseket vezet be a nem könyvvizsgálati szolgáltatásokra vonatkozóan, amelyek célja, hogy korlátozzák bizonyos cégek piaci részesedését egyes tagállamokban.

1.6 A könyvvizsgálati piacon uralkodó helyzet rendelettel való szabályozása helyett az EGSZB azt javasolta, hogy utalják ezt a kérdést a versenyhatóságokhoz. Ezek a hatóságok rendelkeznek az ahhoz szükséges eszközökkel, hogy átfogó gazdasági értékelést hajtsanak végre, és megfelelő megoldásokat alakítsanak ki. Az elmúlt hónapok során az Egyesült Királyságban az ott kialakult helyzet miatt az ország versenyhatóságához fordultak. Amint azt az EGSZB a könyvvizsgálati zöld könyvről készült véleményében is körvonalazta, arra szeretné ösztönözni Németországot és Spanyolországot, hogy hasonlóképpen járjanak el. Mindemellett az EGSZB felismeri, hogy a szóban

⁽¹⁾ HL C 248., 2011.8.25., 92. o.

⁽²⁾ HL L 157., 2006.6.9., 87. o.

forgó rendelet elősegíti a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok jog szerinti könyvvizsgálatának következetesebbé válását Európában, ami a pénzügyi stabilitás és a belső piac megerősítése szempontjából az EGSZB számára alapvetőnek tűnik.

1.7 A könyvvizsgálati zöld könyvről készült véleményében az EGSZB nem támogatta a jog szerinti könyvvizsgálók kötelező rotációját. Ehelyett 6–8 évente kötelező pályázatát ajánlotta a könyvvizsgálói szerződésekre. Az új javaslatok megfelelő átgondolása után az EGSZB fenntartja ezt az álláspontját, de üdvözli a rendelet más szempontjait. Mivel a fő könyvvizsgáló partnert hét év után kell rotálni, az EGSZB azt javasolja, hogy a kötelező pályázatásra is hétévente kerüljön sor.

1.8 Fent említett véleményében az EGSZB kifejezésre juttatta igen egyértelmű álláspontját a nem könyvvizsgálati szolgáltatásokról: a könyvvizsgáló cégek jog szerinti könyvvizsgálati ügyfelek számára nem nyújthatnak olyan szolgáltatásokat, amelyek összeférhetetlenséget, azaz olyan helyzeteket eredményezhetnek, amelyekben a jog szerinti könyvvizsgálónak a saját munkáját kell ellenőriznie. A jog szerinti könyvvizsgálók azonban könyvvizsgálati ügyfeleiken kívül más társaságoknak szabadon nyújthatnak bármiféle nem könyvvizsgálati szolgáltatást. A szerzett tapasztalatból mind a könyvvizsgálati, mind a nem könyvvizsgálati ügyfelek számára nagyobb előnyök származnának.

1.9 Az EGSZB nem ért egyet azzal a javaslattal, hogy könyvvizsgáló cégek csak könyvvizsgálattal foglalkozzanak. El kellene vetni azt a formulát, amelyet annak meghatározására javasolnak, hogy mikor kellene megtiltani egy könyvvizsgáló cég számára, hogy nem könyvvizsgálati szolgáltatást nyújtson. Az Európai Bizottságot a három országban kialakult piaci erőfölény esetleges kockázatai aggasztják. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság ezzel a néhány esettel közvetlenül, vagy a megfelelő illetékes hatóságokon és/vagy versenyhatóságokon keresztül foglalkozzon.

1.10 Mint minden EGSZB-véleményben, itt is tekintettel kell lenni a kkv-k helyzetére. Ha egy kkv részvényeit tőzsdén jegyzik, akkor közérdeklődésre számot tartó jogalannak minősül, és így a rendelet kiterjedt és feltétel nélküli rendelkezéseket ír elő számukra, amelyeket pedig egyértelműen a bankok könyvvizsgálatához alakítottak ki. A 4.1.1. pont tartalmazza a londoni tőzsdén jegyzett cégek elemzését. London más uniós országok tőzsdéinél előrébb jár a kisvállalatok saját tőkéjének részvények kibocsátásával történő emelése terén. A részvénytőke rugalmasabb a bankközi tőzsdénél. A londoni tőzsdén jegyzett cégek felének mentességet kellene biztosítani ez alól a rendelet alól, vagy lehetővé kellene tenni az attól való eltérést, mint ahogy az összes többi jegyzett európai kkv számára is.

1.11 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy a 14. cikk (2) bekezdése szigorúan korlátozza azt, amit az érdekcsoportok egyébként elvárhattak volna a jog szerinti könyvvizsgálattól, és emiatt felmerül a kérdés, hogy milyen szerepet kell betöltenie a könyvvizsgálatnak.

1.12 A rendelet az ágazatban érvényben levő etikai, könyvvizsgálati és minőségi standardokat is megcsonkítja, és nem utal a megfelelő standardok kialakítására. Vajon az-e az Európai Bizottság célja, hogy háttérbe szorítsa az ezzel foglalkozó testületeket?

1.13 Összefoglalásként az EGSZB teljes mértékben támogatja a módosított irányelvet, és a rendeletben is sok pártolható részt talál. Az EGSZB-nek komoly aggályai vannak a rendelet kkv-kra való alkalmazhatósága kapcsán, és javasolja, hogy a radikálisabb javaslatokat jobban fontolják meg.

2. Bevezetés

2.1 Jelen vélemény két párhuzamos európai bizottsági javaslatra reagál: egy rendeletre, amely a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok könyvvizsgálatának és pénzügyi beszámolójának színvonalát igyekszik emelni, illetve egy irányelvre, amely a jog szerinti könyvvizsgálat egységes piacának javítására törekszik. Ezek a javaslatok „A könyvvizsgálati politikáról: a válság tanulságai” című zöld könyvön ⁽³⁾ alapuló széles körű konzultációt követően kerültek kialakításra. Az EGSZB teljes mértékben megválaszolta a zöld könyv kérdéseit – jelen vélemény ezeken a válaszokon alapul.

2.2 Jelenleg van hatályos, a könyvvizsgálatról szóló irányelv (2006/43/EK) ⁽⁴⁾. Az Európai Bizottság annak egy új irányelvvel történő módosítását, illetve a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok könyvvizsgálatának egy új rendelettel történő megerősítését javasolja. Ennek következtében a javaslat arról szól, hogy a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok jog szerinti könyvvizsgálatára vonatkozó rendelkezéseket töröljék a 2006/43/EK irányelvből, ⁽⁵⁾ és a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok jog szerinti könyvvizsgálatát az új rendelet szabályozza.

2.3 Mindazt, amit az EGSZB elmondana a könyvvizsgálat társadalmi feladatáról, a pénzügyi válság idején betöltött szerepéről, a könyvvizsgálati szolgáltatások piacáról stb., már közölte az Európai Bizottság zöld könyvére összeállított válaszában. Jelen vélemény az új jogalkotási tervezetekben foglalt részletes javaslatokra koncentrálna.

3. Az EGSZB álláspontja az irányelvről

3.1 A jog szerinti könyvvizsgálatról szóló irányelv fő módosításai a következők:

3.1.1 **A jog szerinti könyvvizsgálatról szóló irányelv és a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok jog szerinti könyvvizsgálatára vonatkozó sajátos követelményekről szóló további jogi eszköz egyértelmű kapcsolódása;**

3.1.2 **A jog szerinti könyvvizsgálat fogalmának meghatározása az új számviteli irányelv figyelembevétele érdekében;**

3.1.3 **A tulajdonosi szabályok módosítása;**

A tagállamok már nem írhatják elő, hogy egy könyvvizsgáló cég tőkéjének minimális hányadát jog szerinti könyvvizsgálók vagy könyvvizsgáló cégek birtokolják, feltéve hogy csak az érintett könyvvizsgálók vagy könyvvizsgáló cégek rendelkeznek befolyással a könyvvizsgálói jelentés kiadására. A tagállamok számára

⁽³⁾ COM(2010) 561 final.

⁽⁴⁾ HL L 157., 2006.6.9., 87. o.

⁽⁵⁾ Lásd a 4. lábjegyzetet.

azonban lehetőséget kell biztosítani arra, hogy egy ilyen külső tőkerészesedés megfelelőségéről a nemzeti körülmények figyelembevételével döntsenek.

- 3.1.4 **Útleveél könyvvizsgáló cégek számára;**
- 3.1.5 **Útleveél jog szerinti könyvvizsgálók számára, valamint a jog szerinti könyvvizsgálók más tagállambeli jóváhagyására vonatkozó feltételek könnyítése**
- 3.1.6 **Az illetékes hatóságok együttműködési kötelezettsége a képzési követelményekkel és a különbözőzeti vizsgával kapcsolatban;**
- 3.1.7 **Könyvvizsgálati standardok és könyvvizsgálói jelentés;**
- 3.1.8 **Az illetékes hatóságokra vonatkozó új szabályok;**

Az EGSZB támogatja a független nemzeti szabályozó és felügyeleti szervként és az EÉPH nemzeti partnereként működő tagállami illetékes hatóságok létrehozását. Az EGSZB azonban azt szeretné, hogy azokban a tagállamokban, ahol a könyvvizsgálókat felügyelő független szervek (ideértve a könyvelői és könyvvizsgálói kamarákat is) már jól működnek, e szervek működtetéséről ne mondjanak le, hanem egyenrangúként vegyék be őket a felügyelet új keretébe.

- 3.1.9 **A jog szerinti könyvvizsgálók vagy könyvvizsgáló cégek kijelölését befolyásoló szerződéses feltételek tilalma;**
- 3.1.10 **A kis- és középvállalkozások jog szerinti könyvvizsgálataira vonatkozó különös szabályok.**

3.2 Az EGSZB mindezeket a módosításokat támogatja. Legtöbbjük összhangban van a könyvvizsgálati zöld könyvről készült EGSZB-véleménnyel.

4. Az EGSZB álláspontja a rendeletről

A következő rész a rendelet felépítését követi. Annak fontos bekezdéseit átvettük vagy összefoglaltuk, majd pedig szükség szerint hozzáfűztük az EGSZB véleményét.

I. CÍM: TÁRGY, HATÁLY ÉS FOGALOMMEGHATÁROZÁSOK

4.1 1–3. cikk: Tárgy, hatály és fogalommeghatározások

„A rendelet a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok jog szerinti könyvvizsgálatát végző könyvvizsgálókra, valamint a vizsgált jogalanyokra vonatkozik. Rögzíti például a közérdeklődésre számot tartó jogalanyról kötelezően létrehozandó auditbizottsággal kapcsolatos szabályokat. A pénzügyi szektor fejlődésével új típusú pénzügyi intézmények jönnek létre az uniós jog szerint, így indokolt a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok meghatározásának kiterjesztése a befektetési vállalkozásokra, a pénzforgalmi intézményekre, az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra (ÁÉKBV), az elektronikuspénz-kibocsátó intézményekre, valamint az alternatív befektetési alapokra.”

4.1.1 A közérdeklődésre számot tartó jogalanyok definíciójába a hitelintézeteken, biztosítókön és az összes többi, pénzügyi szolgáltatást nyújtó cégen kívül az összes többi, közjogi tőzsdén jegyzett vállalat is beletartozik. Az EGSZB úgy véli, hogy a rendelet által támasztott követelmények eltúlzottak a kkv-k szempontjából. A kkv-kat a foglalkoztatottak száma, a bevétel és/vagy a mérlegfőösszeg határozza meg. A rendelet a nagyvállalatok meghatározásához a piaci tőkeértéket használja, az EGSZB pedig azt javasolja, hogy a kkv-k jog szerinti könyvvizsgálat tekintetében történő meghatározásakor is ez legyen a mérce. Mentességet vagy eltérést a legfeljebb 120 millió eurós piaci tőkével rendelkező vállalatok számára lenne szabad engedélyezni. A londoni tőzsdén jegyzett vállalatok elemzését ld. alább. A piaci tőkeérték megoszlása más uniós tőzsdéken is hasonló. Ugyanígy kellene kezelni azokat a pénzügyi területen működő kkv-kat is, amelyek tevékenysége kis valószínűséggel bír rendszerszintű jelentőséggel.

Társult vállalatok saját tőkealapja (Átváltási árfolyam: £1 = EUR 1,20)						
Nagyságrend (EURm)	Fő piac: 985 vállalat Saját tőke értéke: EUR 2 336 055 m			AIM piac: 1 122 vállalat Saját tőke értéke: EUR 85 107 m		
	Vállalatok száma	Vállalatok %-os aránya	Piaci érték %-os aránya	Vállalatok száma	Vállalatok %-os aránya	Piaci érték %-os aránya
2 400 felett	116	11,8	86,2	1	0,1	4,2
1 200-2 400	87	8,8	6,4	6	0,5	13,1
600-1 200	91	9,2	3,4	16	1,4	16
300 – 600	106	10,6	2	34	3	15,4
120 – 300	169	17,2	1,4	92	8,2	20,4
60 – 120	101	10,3	0,4	133	11,9	13
30– 60	79	8	0,2	200	17,4	9,9

Társult vállalatok saját tőkealapja (Átváltási árfolyam: £1 = EUR 1,20)						
	Fő piac: 985 vállalat Saját tőke értéke: EUR 2 336 055 m			AIM piac: 1 122 vállalat Saját tőke értéke: EUR 85 107 m		
Nagyságrend (EURm)	Vállalatok száma	Vállalatok %-os aránya	Piaci érték %-os aránya	Vállalatok száma	Vállalatok %-os aránya	Piaci érték %-os aránya
12 – 30	88	8,9	0,1	229	20,4	5,3
6 – 12	40	4,1	0	156	13,9	1,5
0 - 6	61	6,1	0	240	21,4	0,9
Egyéb	47	4,7		15	1,3	
> 120	569	57,7	99,4	149	13,2	69,3
< 120	369	37,5	0,6	958	85,4	30,7
< 60	268	27,2	0,2	825	73,5	17,7
< 30	189	19,2	0,1	625	55,7	7,8

Forrás: a londoni tőzsde weboldala / statisztikák

4.2 4. cikk: Nagyméretű, közérdeklődésre számot tartó jogalanyok

„a) az egyes tagállamokban a tíz legnagyobb piaci tőkeértékű részvénykibocsátó, valamint minden olyan részvénykibocsátó, amely a megelőző három naptári évben 1 000 000 000 EUR-t meghaladó átlagos piaci tőkeértékkel rendelkezett;

b) és c) minden olyan jogalany, amelynek mérlegfőösszege a mérleg fordulónapján meghaladta az 1 000 000 000 EUR-t.”

4.2.1 Ezek a fogalom meghatározások a 10. cikk (5) bekezdéséhez kapcsolódnak.

II. CÍM: KÖZÉRDEKLŐDÉSRE SZÁMOT TARTÓ JOGALANYOK JOG SZERINTI KÖNYVVIZSGÁLATÁRA VONATKOZÓ FELTÉTELEK

I. FEJEZET: Függetlenség és az összeférhetetlenség elkerülése

4.3 5–8. cikk

4.3.1 Az EGSZB elviekben támogatja ezt a négy cikket.

4.4 9. cikk: Könyvvizsgálói díjak

„(2) Ha a jog szerinti könyvvizsgáló a vizsgált jogalany részére a 10. cikk (2) bekezdésében említett kapcsolódó pénzügyi ellenőrzési szolgáltatásokat nyújt, az ilyen szolgáltatások díja legfeljebb a vizsgált jogalany által a jog szerinti könyvvizsgálatért fizetett díjak 10 %-a lehet.

(3) Ha egy jog szerinti könyvvizsgálat alá vont, közérdeklődésre számot tartó jogalanytól kapott díjak összege meghaladja a jog szerinti könyvvizsgálatot végző jog szerinti könyvvizsgáló teljes éves díjbevételenek 20 %-át, vagy két egymást követő évben 15 %-át, akkor a könyvvizsgáló ezt közli az auditbizottsággal.

Az auditbizottság mérlegeli, hogy a könyvvizsgálói jelentés kiadása előtt elvégezteti-e a könyvvizsgálói megbízás minőség-ellenőrzését más jog szerinti könyvvizsgálóval.

Ha egy jog szerinti könyvvizsgálat alá vont, közérdeklődésre számot tartó jogalanytól kapott díjak összege két egymást követő évben eléri vagy meghaladja a jog szerinti könyvvizsgálatot végző jog szerinti könyvvizsgáló teljes éves díjbevételenek 15 %-át, akkor a könyvvizsgáló vagy könyvvizsgáló cég tájékoztatja az illetékes hatóságot erről a helyzetről.”

4.4.1 Az EGSZB támogatja az átláthatóságot célzó javaslatokat. A (2) bekezdésben említett 10 %-os korlát azonban önkényes. Az EGSZB azt javasolja, hogy a könyvvizsgálathoz kapcsolódó szolgáltatásokat (lásd alább, a 10.2. pontban) foglalják a könyvvizsgálati tervbe (lásd alább, a 4.16.2. pontban), és árait az általános könyvvizsgálat keretében, önkényes korlátok nélkül állapítsák meg.

4.5 10. cikk: A nem könyvvizsgálói szolgáltatások nyújtásának tilalma

„(1) A közérdeklődésre számot tartó jogalany jog szerinti könyvvizsgálatát végző jog szerinti könyvvizsgáló a vizsgált jogalany részére könyvvizsgálati szolgáltatásokat és kapcsolódó pénzügyi ellenőrzési szolgáltatásokat nyújthat.

(2) Kapcsolódó pénzügyi ellenőrzési szolgáltatások az alábbiak:

- a) az évközi pénzügyi kimutatások könyvvizsgálata vagy ellenőrzése;
- b) bizonyosság nyújtása a vállalatirányítási nyilatkozatokkal kapcsolatban;
- c) bizonyosság nyújtása a társadalmi szerepvállalás kérdéseivel kapcsolatban;
- d) bizonyosság nyújtása vagy igazolás a pénzügyi intézmények szabályozói részére történő adatszolgáltatásról;
- e) az adójogszabályok betartásának igazolása;
- f) a könyvvizsgálati munkával kapcsolatos egyéb jog szerinti feladat.

(3) A közérdeklődésre számot tartó jogalany jog szerinti könyvvizsgálatát végző jog szerinti könyvvizsgáló sem közvetlenül, sem közvetve nem nyújthat a vizsgált jogalany részére nem könyvvizsgálói szolgáltatásokat. Nem könyvvizsgálói szolgáltatások az alábbiak:

- a) minden esetben összeférhetetlenséget eredményező szolgáltatások:
 - i. a könyvvizsgálathoz nem kapcsolódó szakértői szolgáltatások, adótanácsadás, általános vezetési és egyéb tanácsadási szolgáltatások;
 - ii. könyvvitel, valamint számviteli nyilvántartások és pénzügyi kimutatások készítése;
 - iii. belső ellenőrzési vagy kockázatkezelési eljárás kialakítása és végrehajtása, valamint kockázattal kapcsolatos tanácsadás;
 - iv. értékelési szolgáltatások, méltányossági állásfoglalások, természetbeni hozzájárulásról szóló jelentések készítése;
 - v. aktuáriusi és jogi szolgáltatások, ideértve a peres ügyek megoldását is;
 - vi. pénzügyi informatikai rendszerek kialakítása és végrehajtása közérdeklődésre számot tartó jogalanyok számára;
 - vii. részvétel a könyvvizsgálati ügyfél belső ellenőrzésében, valamint a belső könyvvizsgálati feladatkörrel összefüggő szolgáltatások nyújtása;
 - viii. közvetítői vagy kereskedési, befektetési tanácsadási vagy befektetési banki szolgáltatások;
- b) esetleg összeférhetlenséget eredményező szolgáltatások:
 - i. humánerőforrás-szolgáltatások;

ii. támogatói nyilatkozat kiadása befektetők részére egy vállalkozás értékpapírjainak kibocsátásával összefüggésben;

iii. pénzügyi informatikai rendszerek kialakítása és végrehajtása;

iv. az eladói vagy vevői oldalon nyújtott átvilágítási szolgáltatások lehetséges egyesülés vagy felvásárlás esetén.”

4.5.1 A zöld könyv kapcsán készített véleményében az EGSZB kijelentette, hogy a jog szerinti könyvvizsgálóknak nem lenne szabad olyan szolgáltatásokat nyújtaniuk az általuk vizsgált jogalany részére, amelyek összeférhetetlenséget eredményeznének. Bár a (3) bekezdés a) és b) pontjában felsorolt szolgáltatások természetét meg kellene vitatni, az EGSZB támogatja a rendelet szándékát.

4.5.2 Nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy adódik olyan körülmény, amelyben nagyon is lenne értelme annak, hogy a jog szerinti könyvvizsgáló az a) pont alatti lista i–v. alpontjaiban felsorolt valamely szolgáltatást nyújtsa az általa vizsgált jogalanyoknak. Mindig előállhat elkerülhetetlen esemény (vis maior), a vállalati katasztrófákat nem lehet kizárni. A b) lista egyes szolgáltatásait az auditbizottság vagy az illetékes hatóság jóváhagyásával nyújtani lehet. Ugyanígy lehetővé kellene tenni, hogy hasonló jóváhagyás alapján különleges körülmények fennállása esetén az a) lista egyes szolgáltatásait is nyújtani lehessen.

„(5) Ha egy könyvvizsgáló cég éves könyvvizsgálati bevételeinek több mint egyharmada nagyméretű, közérdeklődésre számot tartó jogalanyoktól származik, és a könyvvizsgáló cég olyan hálózathoz tartozik, amelyben a tagok összesített éves könyvvizsgálati bevétele az Unión belül meghaladja az 1 500 millió EUR-t, akkor teljesítenie kell az alábbi feltételeket:

- a) közérdeklődésre számot tartó jogalany részére sem közvetlenül, sem közvetetten nem nyújthat nem könyvvizsgálói szolgáltatásokat;
- b) nem lehet olyan hálózat tagja, amely az Unión belül nem könyvvizsgálói szolgáltatásokat nyújt;
- e) a könyvvizsgáló cég sem közvetlenül, sem közvetetten nem birtokolhatja a (3) bekezdésben felsorolt szolgáltatásokat nyújtó jogalany tőkéjének vagy szavazati jogainak 5 %-ot meghaladó részét.”

4.5.3 Az EGSZB érti, hogy a fenti rendelkezések célja egyrészt annak a problémának a megoldása, hogy az Egyesült Királyságban, Németországban és Spanyolországban a „négy nagy” könyvvizsgáló cég (minden országban más) „domináns” piaci pozícióval bír, másrészt pedig az, hogy megakadályozza a jövőben ilyen pozíciók kialakítását. A zöld könyv kapcsán

készített véleményében az EGSZB azt javasolta, hogy a piaci erőfölénnyel kapcsolatos problémákat utalják a versenyhatóságokhoz. Az Egyesült Királyságban már folyik vizsgálat. Az EGSZB azt javasolja, hogy Németország és Spanyolország is tegyen hasonló lépéseket, már a szóban forgó rendeletjavaslat elfogadását megelőzően.

4.5.4 Az EGSZB nem támogatja azt, hogy a cégek kizárólag könyvvizsgálattal foglalkozzanak. Véleményünk szerint egy ilyen változásnak káros hatása lehet a könyvvizsgálattal foglalkozó szakemberek és a jog szerinti könyvvizsgálat minőségére. Az EGSZB fenntartja azt az álláspontját, hogy a könyvvizsgálók számára lehetővé kell tenni, hogy a jog szerinti könyvvizsgálati ügyfeleiken kívül bármely jogalanyt bármilyen nem könyvvizsgálati szolgáltatást nyújtsanak.

4.5.5 A zöld könyv kapcsán összeállított véleményében az EGSZB kijelentette, hogy támogatja egyes nem könyvvizsgálati szolgáltatások nyújtását olyan jog szerinti könyvvizsgálati ügyfelek részére, amelyek kkv-k. A kisvállalkozások jobb minőségben részesülnek, jobb szolgáltatást kapnak és magasabb árérték arányt érnek el, ha egyetlen tanácsadót használnak. Az EGSZB fenntartja ezt az álláspontját.

4.6 11. cikk: A jog szerinti könyvvizsgálat előkészítése és a függetlenséget fenyegető veszélyek felmérése

4.6.1 Ezeket a rendelkezéseket az EGSZB támogatja.

II. FEJEZET: Bizalmasság és szakmai titoktartás

4.7 12. és 13. cikk

4.7.1 Ezeket a rendelkezéseket az EGSZB támogatja.

III. FEJEZET: A jog szerinti könyvvizsgálat elvégzése

4.8 14. cikk: A jog szerinti könyvvizsgálat hatóköre

„(2) A 22. és 23. cikkben említett beszámolási követelmények sérelme nélkül a jog szerinti könyvvizsgálat hatóköre nem terjed ki sem a vizsgált jogalany jövőbeli életképességére, sem annak hatékonyságára és eredményességére, ahogyan a vezetés vagy az ügyviteli szerv a jogalany ügyeit a múltban igazgatta vagy a jövőben igazgatja majd.”

4.8.1 Az EGSZB felhívja a figyelmet a fenti bekezdésre, az ugyanis szigorúan korlátozza azt, amit az érdekcsoportok egyébként elvárhattak volna a jog szerinti könyvvizsgálattól, és emiatt felmerül a kérdés, hogy milyen szerepet kell betöltenie a könyvvizsgálatnak.

4.9 15. cikk: Szakmai szkepticizmus

„A jog szerinti könyvvizsgálónak az audit során mindvégig szakmai szkepticizmussal kell élnie. A szakmai szkepticizmus az olyan szakember hozzáállása, aki kételkedik, számít az olyan körülményekre,

amelyek tévedésből vagy csalásból eredő hibás állításra utalhatnak, továbbá kritikai értékelésnek veti alá a könyvvizsgálati bizonyítékokat.”

4.9.1 Amint a zöld könyv kapcsán készült véleményében is tette, az EGSZB most is támogatja a szakmai szkepticizmus hangsúlyozását.

4.10 16–20. cikk

4.10.1 Az EGSZB támogatja a nemzetközi könyvvizsgálati standardok alkalmazását és a 16–20. cikkek többi rendelkezését.

IV. FEJEZET: Könyvvizsgálói jelentés

4.11 21. cikk: A jog szerinti könyvvizsgálat eredményei

„A jog szerinti könyvvizsgáló a jog szerinti könyvvizsgálat eredményeit az alábbi jelentésekben mutatja be:

— a 22. cikk szerinti könyvvizsgálói jelentés;

— az auditbizottsághoz címzett, a 23. cikk szerinti kiegészítő jelentés.”

4.12 22. cikk: Könyvvizsgálói jelentés

„(2) A könyvvizsgálói jelentés írásban készül. A könyvvizsgálói jelentés legalább:

k) meghatározza azokat a területeket, amelyeken fennáll annak a kockázata, hogy az éves vagy konszolidált pénzügyi kimutatások lényeges hibás állítást tartalmaznak, ideértve a kritikus számviteli becsléseket vagy az értékelési bizonytalanság területeit;

l) nyilatkozatot tartalmaz a vizsgált jogalany helyzetéről, különösen arról, hogy a jogalany képes-e a kötelezettségeit belátható időn belül teljesíteni, és ezáltal biztosított-e tevékenységének folyamatosága;

m) értékeli a jogalany belső ellenőrzési rendszerét és azon belül a jog szerinti könyvvizsgálat során feltárt jelentős belső ellenőrzési hiányosságokat, továbbá a könyvviteli és számviteli rendszert;

o) jelzi és ismerteti a számviteli szabályok, a jogszabályok, a létesítő okiratok megsértését, valamint a számviteli politikai döntéseket és a jogalany irányítása szempontjából jelentős egyéb ügyeket;

q) Ha a jog szerinti könyvvizsgálatot könyvvizsgáló cég végezte, a jelentésben azonosítani kell a könyvvizsgálói megbízást teljesítő csoport valamennyi tagját, továbbá meg kell állapítani azt, hogy valamennyi tag teljes mértékben megőrizte függetlenségét, és a vizsgált jogalanyhoz nem fűződött közvetlen vagy közvetett érdeke;

t) könyvvizsgálói záradékot tartalmaz, amely egyértelműen tartalmazza a jog szerinti könyvvizsgálók arról alkotott véleményét, hogy az éves vagy konszolidált pénzügyi kimutatások a vonatkozó pénzügyi beszámolási szabályrendszernek megfelelően készültek-e;

u) hivatkozik minden olyan kérdésre, amelyre a jog szerinti könyvvizsgálók nyomtatékosan felhívták a figyelmet anélkül, hogy korlátozott záradékot adtak volna;

(4) A könyvvizsgálói jelentés terjedelme legfeljebb négy oldal, vagy szóközök nélkül 10 000 karakter.”

4.12.1 Ez a jelentés a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok éves jelentéseinek és beszámolóinak részeként jelenleg közétett könyvvizsgálói záradék helyébe lép. A (2) bekezdés 23 elemet jelöl meg (a)-tól (w)-ig, amelyeket a 4 oldalas jelentésnek tartalmaznia kell. A könyvvizsgálói zöld könyvről szóló véleményében az EGSZB kritizálta a könyvvizsgálói záradékok üres és sablonos tartalmát, amely csak kevés eltérést mutat cégenként és ágazatonként. Ez a jelentés többre derít majd fényt, ami talán kellemetlenségeket is okoz majd a vizsgált jogalanyoknak.

4.12.2 Követelmény a könyvvizsgálói csoport megnevezése. A közérdeklődésre számot tartó legnagyobb jogalanyok esetében ez emberek százait is jelentheti. Egy nagyon nagy vállalatról készített jelentés terjedelmét és hatályát illetően természetesen el kell, hogy térjen egy százszor kisebb cégről készített jelentéstől. Úgy tűnik, hogy egy sor követelmény nincs összhangban a nemzetközi számviteli standardokkal. A rendelet nem említi ezeket a standardokat.

4.13 23. cikk – Az auditbizottsághoz címzett kiegészítő jelentés

„(1) A kiegészítő jelentés a vizsgált jogalany közgyűlése részére akkor adható át, ha a vizsgált jogalany ügyvezető vagy ügyviteli szerve úgy dönt.”

4.13.1 Az EGSZB szerint valószínűtlen, hogy a vizsgált jogalanyok teljes egészében nyilvánosságra hoznák ezt a jelentést. Úgy véli, hogy azt – az alkalmazottak bevonására irányuló különböző nemzeti rendszereket tiszteletben tartva – a vállalat szociális partnereinek kellene eljuttatni.

„(2) A kiegészítő jelentés részletesen és konkrétan ismerteti az elvégzett jog szerinti könyvvizsgálat eredményeit, ezen belül legalább:

f) jelzi és ismerteti a lényeges bizonytalansággal kapcsolatos megítéléseket, amelyek kétséggé tehetik azt, hogy a jogalany képes a vállalkozás folytatására;

g) részletesen meghatározza, hogy a könyvvitel, a számvitel, valamennyi auditált dokumentum, az éves vagy konszolidált pénzügyi kimutatások és az esetleges kiegészítő jelentések megfelelően ítélték-e;

h) jelzi és részletesen ismerteti az előírások megsértésének valamennyi esetét, ideértve a nem lényeges eseteket is, amennyiben azok az auditbizottság számára fontosnak tekinthetők feladatai ellátásához;

i) értékeli az éves vagy konszolidált pénzügyi kimutatások különböző tételeire alkalmazott értékelési módszereket, valamint azok változásának hatását;

j) részletesen ismerteti a vállalkozás folytatásának értékeléséhez felhasznált garanciákat, támogatói nyilatkozatokat és vállalásokat;

k) igazolja a leltározás és egyéb fizikai ellenőrzés során való jelenlétét;

n) jelzi, hogy minden kért magyarázatot és dokumentumot rendelkezésre bocsátottak-e.”

4.13.2 Ez a jelentés azon a hosszabb jelentési típuson alapul, amelyet a könyvvizsgáló cégek Németországban alkalmaznak. Az EU egészére kiterjedő használata javítaná mind a jog szerinti könyvvizsgálat minőségét, mind pedig a vizsgálat jogalanyának auditra adott reakcióját. Az EGSZB támogatja ezt a jelentést.

4.14 24. cikk – A jog szerinti könyvvizsgálat auditbizottság általi felügyelete, 25. cikk – A közérdeklődésre számot tartó jogalany felügyeleteihez szóló jelentés

4.14.1 A 24. és 25. cikk összhangban van az EGSZB könyvvizsgálói zöld könyvről készült véleményével.

V. FEJEZET: A jog szerinti könyvvizsgálók és könyvvizsgáló cégek által készített átláthatósági jelentés és nyilvántartás

4.15 26–30. cikk

4.15.1 Az V. fejezet összhangban van az EGSZB könyvvizsgálói zöld könyvről készült véleményével.

III. CÍM: A JOG SZERINTI KÖNYVVIZSGÁLÓK ÉS KÖNYVVIZSGÁLÓ CÉGEK KIJELELÉSE A KÖZÉRDEKLŐDÉSRE SZÁMOT TARTÓ JOGALANYOKNÁL

4.16 31. cikk – Auditbizottság

„(1) Az auditbizottság az ügyviteli szerv nem ügyvezető tagjaiból és/vagy a vizsgált jogalany felügyelő bizottságának tagjaiból és/vagy a vizsgált jogalany részvényesi közgyűlése által kinevezett tagokból áll.

Az auditbizottság legalább egy tagjának a könyvvizsgálat terén, egy másik tagjának pedig a számvitel és/vagy a könyvvizsgálat terén kell szaktudással rendelkeznie. Összességében az auditbizottság tagjainak a vizsgált jogalany ágazatával kapcsolatos szaktudással kell rendelkezniük.

Az auditbizottság tagjainak többsége független kell, hogy legyen. Az auditbizottság elnöke független, kinevezése az auditbizottság tagjainak feladata.”

4.16.1 Az (1) bekezdés teljesen összhangban áll az EGSZB könyvvizsgálati zöld könyvről készült véleményével, mivel az „összességében” kifejezés nem jelenti azt, hogy „valamennyi”.

4.16.2 Az (5) bekezdés az auditbizottság hatásköreit részletezi. Az EGSZB két további hatáskört javasol: a könyvvizsgálói terv jóváhagyását, ideértve a könyvvizsgálattal kapcsolatos szolgáltatások nyújtását, valamint a kapcsolódó költségvetési keretek jóváhagyását.

4.17 32. cikk: A jog szerinti könyvvizsgálók kijelölése

„(2) Az auditbizottság ajánlást nyújt be a jog szerinti könyvvizsgálók kijelölésére. Az ajánlásnak legalább két választási lehetőséget kell tartalmaznia a könyvvizsgálói megbízásra vonatkozóan, amelyek egyikét az auditbizottság kellő megalapozottsággal támogatja.

(3) Az auditbizottság ajánlása a vizsgált jogalany által szervezett kiválasztási eljárást követően készül, amelyre az alábbi feltételek vonatkoznak:

- a) a vizsgált jogalany bármely jog szerinti könyvvizsgálót felkérhet arra, hogy tegyen ajánlatot akkor, ha a felkért könyvvizsgálók legalább egyikének az előző naptári évben az érintett tagállamban található nagyméretű, közérdeklődésre számot tartó jogalanyoktól származó könyvvizsgálói díjbevétele a teljes bevétele legfeljebb 15 %-ának felel meg;
- b) a vizsgált jogalany szabadon megválaszthatja a felkért jog szerinti könyvvizsgáló(k) megkeresésének módját;
- c) a vizsgált jogalany a pályázati dokumentációt készít, amelynek alapján a vizsgált jogalany a jog szerinti könyvvizsgálók által benyújtott ajánlatokat értékeli;
- d) a vizsgált jogalany a kiválasztási eljárást szabadon határozhatja meg, és az érdekelt pályázókkal az eljárás során közvetlenül tárgyalhat;
- f) a vizsgált jogalany a jog szerinti könyvvizsgálók által benyújtott ajánlatokat a pályázati dokumentációban előzetesen meghatározott kiválasztási szempontok alapján értékeli;
- g) a vizsgált jogalany igazolnia kell az illetékes hatóság felé, hogy a kiválasztási eljárást tisztességesen folytatta le.

(5) Ha az ügyviteli vagy felügyelő szerv javaslata az auditbizottság ajánlásától eltér, a javaslatban indokolni kell az auditbizottság ajánlásától való eltérést.

(6) Hitelintézet vagy biztosítótársaság esetében az ügyviteli vagy felügyelő szerv javaslattervezetet nyújt be az illetékes hatóságnak.

(10) Annak elősegítésére, hogy a vizsgált jogalany ellássa a jog szerinti könyvvizsgáló vagy könyvvizsgáló cég kijelölésére irányuló kiválasztási eljárás megszervezésével kapcsolatos feladatait, az EBH, az EBFH és az EÉPH iránymutatást ad ki.”

4.17.1 Ezek az iránymutatások a könyvvizsgálói megbízás időtartamától függetlenül hasznosak lehetnek a közérdeklődésre számot tartó nagy jogalanyoknak, azonban – jelenlegi formájukban – rendkívül korlátozóak a kkv-k számára. Gyakran elő fog fordulni, hogy a kkv-k nem követik az (a) pontban leírt eljárást, hanem rendszerint kicsi és közepes cégeket bíznak meg majd. A (b) és (d) pontban döntési szabadságot látnak majd. A kkv-k általában nem fognak formális pályázati dokumentációt készíteni, gyakran nem kívánnak majd élni a versenytárgyalási eljárás eszközével, és nem érzik magukat arra kötelezve, hogy információkat szolgáltatassanak a hatóságok számára. Az (5) bekezdés nem vonatkozik a kkv-kra. Ezek a szabályokat bankok és nem kkv-k számára tervezték. Ügyeik intézése érdekében a kkv-k nem fogják a (10) bekezdésben idézett intézménysereg iránymutatásait igénybe venni.

4.17.2 Követelmény, hogy az ajánlati felhívást legalább egy kevésbé jelentős cégnek is el kell küldeni. Ez ugyan a kevésbé jelentős cégek számára hozzáférhető biztossíthat a nagyobb ügyfelekhez, azonban ezek a cégek még egyértelműen számos megoldatlan kérdés előtt állnak, mivel valamennyiükre igaz, hogy csak néhány esetben rendelkeznek elegendő forrással ahhoz, hogy reagáljanak a felhívásokra.

4.18 33. cikk – A könyvvizsgálói megbízás időtartama

„(1) A közérdeklődésre számot tartó jogalany a jog szerinti könyvvizsgálót az első megbízás keretében legalább kétéves időtartamra jelöli ki. A közérdeklődésre számot tartó jogalany a megbízást csak egyszer hosszabbíthatja meg. A két megbízás együttes időtartama legfeljebb hat év lehet. Amennyiben a hatéves folyamatos megbízás időtartama alatt két jog szerinti könyvvizsgáló kapott megbízást, az egyes jog szerinti könyvvizsgálók vagy könyvvizsgáló cégek megbízásának időtartama nem haladhatja meg a kilenc évet.”

4.18.1 A könyvvizsgálati zöld könyvről készült véleményben az EGSZB nem támogatta a jog szerinti könyvvizsgálók kötelező rotációját. Ehelyett 6–8 évente kötelező újrapiályáztatást ajánlott a könyvvizsgálói szerződésekre. Az új javaslatok megfelelő átgondolása után az EGSZB fenntartja ezt az álláspontját, de üdvözli a rendelet egyéb aspektusait.

4.18.2 Mivel a fő könyvvizsgáló partnert hét év után kell rotálni (lásd a (4) bekezdést alább), az EGSZB azt javasolja, hogy a kötelező újrapiályáztatásra is hétévente kerüljön sor. Felmerül a kérdés, hogy a mindenkori jog szerinti könyvvizsgáló tevékenységi idejét is hét évben határozzák-e meg. Számos tagállamban a jog szerinti könyvvizsgálót minden évben újból kinevezik, és a rendeletnek lehetőséget kell biztosítania ennek a gyakorlatnak a folytatására. Rugalmasan kellene tehát kezelni a tevékenységi időt a hétéves időszakon belül, de hét évi folyamatos tevékenységet követően kötelező újrapiályáztatást kellene

előírni. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy kötelező újrapiályáztatás esetén ügyelni kell az eljárás átláthatóságára és a hitelintézetek esetében arra, hogy az illetékes hatóság jóváhagyja az eredményt.

„(4) A jog szerinti könyvvizsgálat elvégzéséért felelős fő könyvvizsgáló partner hét év leteltét követően beszünteti részvételét a könyvvizsgálatban. A jog szerinti könyvvizsgáló megfelelő, fokozatos rotációs mechanizmust alakít ki a jog szerinti könyvvizsgálatban részt vevő legmagasabb beosztású munkatársakra vonatkozóan.”

4.18.3 Ezt a rotációt az EGSZB támogatta a könyvvizsgálati zöld könyvről készített véleményében, a csapat többi tagjának fokozatos rotációját azonban a jog szerinti könyvvizsgáló belátására kell bízni.

4.19 34. cikk – A jog szerinti könyvvizsgálók felmentése és lemondása

IV. CÍM: A KÖZÉRDEKLŐDÉSRE SZÁMOT TARTÓ JOGALANYOK JOG SZERINTI KÖNYVVIZSGÁLATÁT VÉGZŐ KÖNYVVIZSGÁLÓK ÉS KÖNYVVIZSGÁLÓ CÉGEK TEVÉKENYSÉGÉNEK FELÜGYELETE

I. FEJEZET: ILLETÉKES HATÓSÁGOK

4.20 35–39. cikk

4.20.1 Az EGSZB támogatja az illetékes hatóságokról szóló rendelkezéseket.

II. FEJEZET: Minőségbiztosítás, vizsgálat, piacfelügyelet, készenléti tervezés és az illetékes hatóságok feladatainak átláthatósága

4.21 40–44. cikk

„Az illetékes hatóságok feladatai közé tartoznak az alábbiak:

- a végzett jog szerinti könyvvizsgálatok minőségbiztosítási ellenőrzése;
- a nem megfelelő jog szerinti könyvvizsgálatának felderítésére, helyesbítésére és megelőzésére irányuló vizsgálat;
- a fejlemények figyelemmel kísérése a jog szerinti könyvvizsgálói szolgáltatások piacán;
- a nagy könyvvizsgáló cégek folyamatos működését fenyegető veszélyek figyelemmel kísérése, ideértve a nagyfokú koncentrációból eredő kockázatokat, valamint annak előírása a nagy könyvvizsgáló cégek számára, hogy készenléti tervet dolgozzanak ki az ilyen veszélyek kezelésére;”

4.21.1 Az a javaslat, hogy az illetékes hatóságok készenléti tervek kidolgozása céljából együttműködjenek az egyes joghatóságokhoz tartozó legnagyobb cégekkel, összhangban áll az EGSZB könyvvizsgálati zöld könyvről szóló véleményével.

III. FEJEZET: Az illetékes hatóságok közötti együttműködés, kapcsolat az európai felügyeleti hatóságokkal

4.22 45–56. cikk

„a) A rendelet előírja, hogy az illetékes hatóságok az Unió egészére kiterjedő együttműködése az EÉPH keretében történjen, amely így felváltja a Könyvvizsgálók Felügyeleti Testületei Európai Csoportja (EGAOB) égisze alatti, az Unió egészére kiterjedő együttműködési mechanizmust.

Az EÉPH több kérdést illetően ad útmutatást, pl. a könyvvizsgálói jelentés és az auditbizottsághoz címzett kiegészítő jelentés tartalmi és formai követelményeire, az auditbizottság felügyeleti tevékenységére, valamint a minőségbiztosítási ellenőrzésre vonatkozóan.

b) Az EÉPH égisze alatt »önkéntes« páneurópai könyvvizsgálói minőségi tanúsítást terveznek bevezetni, amelynek célja, hogy javítsa valamennyi olyan könyvvizsgáló cég láthatóságát, elismertségét és hírnevét, amely kapacitással bír a közérdeklődésre számot tartó jogalanyok kiváló minőségű könyvvizsgálatára.”

4.22.1 Az EGSZB egyetért ezzel a javaslattal.

IV. FEJEZET: Együttműködés harmadik országbeli könyvvizsgálókkal, valamint nemzetközi szervezetekkel és szervekkel

4.23 57–60. cikk

„Az illetékes hatóságok és az EÉPH az információk cseréjéről harmadik országbeli illetékes hatóságokkal csak abban az esetben köthetnek együttműködési megállapodást, ha a közölt információk tekintetében szakmai titoktartási garanciák vannak érvényben, és tiszteletben tartják az adatvédelmi szabályokat.”

4.23.1 Az EGSZB támogatja a IV. fejezetben foglalt javaslatokat.

V. CÍM: KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓK ÉS INTÉZKEDÉSEK

4.24 61. cikk – Közigazgatási szankciók és intézkedések

4.25 62. cikk – Szankcionálási hatáskör

„1. Ezt a cikket a rendelet megsértésének a mellékletben felsorolt eseteiben kell alkalmazni.

2. Az illetékes hatóságok jogosultak legalább az alábbi közigazgatási intézkedések és szankciók alkalmazására:

b) az illetékes hatóságok internetes oldalán közzétett nyilvános nyilatkozat, amely megnevezi a felelős személyt és a jogsértés jellegét;

- f) közigazgatási pénzbírság a jogsértésből származó nyereség vagy az amiatt elkerült veszteség összegének legfeljebb kétszereség;
- g) természetes személy esetén legfeljebb 5 000 000 EUR összegű közigazgatási pénzbírság;
- h) jogi személy esetében közigazgatási pénzbírság az adott jogi személy előző üzleti évi teljes éves árbevételének legfeljebb 10 %-áig;

4.26 63. cikk – A szankciók hatékony alkalmazása

„(1) A közigazgatási szankciók és intézkedések típusának meghatározásakor az illetékes hatóságok figyelembe vesznek minden lényeges körülményt, többek között:

- a) a jogsértés súlyosságát és időtartamát;
- b) a felelős személy felelősségének mértékét;
- c) a felelős személy pénzügyi erejét;
- d) a felelős személy által elért nyereség vagy elkerült veszteség jelentőségét.”

4.27 64. cikk – A szankciók és intézkedések közzététele

„Az e rendelet megsértéséért alkalmazott közigazgatási intézkedést vagy szankciót indokolatlan késedelem nélkül közzé kell tenni, ezen belül legalább a jogsértés típusára és jellegére és a felelős személyek azonosságára vonatkozó információkat, kivéve, ha az ilyen közzététel súlyosan veszélyeztetné a pénzügyi piacok stabilitását.”

4.28 65. cikk – Fellebbezés

4.29 66. cikk – A jogsértések jelentése

4.29.1 A könyvvizsgálati zöld könyvről szóló véleményében az EGSZB egy szakmai fegyelmi testület létrehozását mérlegelte

minden egyes tagállamban. Az EGSZB támogatja ezeket a javaslatokat, azok ugyanis gondoskodnak a jogsértők pellengérre állításáról visszaélések esetén.

VI CÍM: FELHATALMAZÁSON ALAPULÓ JOGI AKTUSOK, JELENTÉSKÉSZÍTÉS, ÁTMENETI ÉS ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

4.30 68–72. cikk

4.30.1 A javaslat átmeneti szabályokat vezet be a könyvvizsgáló cégek rotációjára vonatkozó kötelezettség hatálybalépésével, a könyvvizsgáló cég kiválasztási eljárásának kötelező megszervezésével, valamint a kizárólag könyvvizsgálói szolgáltatásokat nyújtó könyvvizsgáló cégek létrehozásával kapcsolatban.

4.31 I. MELLÉKLET: A jog szerinti könyvvizsgálók vagy fő könyvvizsgáló partnerek által elkövetett jogsértések

A vizsgált jogsértések alapvetően eljárásbeli és adminisztratív jellegűek, és a következő területekhez kapcsolódnak: összeférhetlenség és szervezeti vagy működési követelmények, a jog szerinti könyvvizsgálat elvégzése, könyvvizsgálói jelentés, közzétételi szabályok, a jog szerinti könyvvizsgálóknak és könyvvizsgáló cégeknek a közérdeklődésre számot tartó jogalanyoknál való kijelölése, valamint minőségbiztosítás. Nem világos, hogy egy könyvvizsgálói mulasztás (mint legutóbb, amikor nem vették észre, hogy a J. P. Morgan hűtlenül kezelte az ügyfelek pénzét) hogyan kezelhető e rendelkezések keretében.

4.32 II. MELLÉKLET: A közérdeklődésre számot tartó jogalanyok által elkövetett jogsértések

A vizsgált jogsértések a jog szerinti könyvvizsgálók és könyvvizsgáló cégek kijelölésével kapcsolatosak.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 26-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleményéhez

A vélemény alábbi szövegrésze a Közgyűlés által elfogadott módosító indítvány szerint módosult, ugyanakkor a leadott szavazatok több mint egynegyedét megkapta (eljárási szabályzat 54. cikk (4) bekezdés):

3.1.8. pont**3.1.8 Az illetékes hatóságokra vonatkozó új szabályok;**

Az EGSZB támogatja a független nemzeti szabályozó és felügyeleti szervként és az EÉPH nemzeti partnereként működő tagállami illetékes hatóságok létrehozását. Az EGSZB azonban azt szeretné, hogy azokban a tagállamokban, ahol a könyvvizsgálókat felügyelő független szervek már jól működnek, e szervek működtetéséről ne mondjanak le, hanem vonják be őket a felügyelet új keretébe.

A módosító indítványról tartott szavazás eredménye:

Mellette: 88

Ellene: 60

Tartózkodott: 37

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai kockázati tőke-alapokról

(COM(2011) 860 final – 2011/0417 (COD))

(2012/C 191/13)

Előadó: **Anna NIETYKSZA**

2012. január 20-án a Tanács, január 17-én pedig az Európai Parlament úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai kockázati tőke-alapokról

COM(2011) 860 final – 2011/0417 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2012. április 17-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 26-i ülésnapon) 131 szavazattal 2 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözlí az európai kockázati tőke-alapokról szóló rendeletet, amely egy egységes útlevél formájában az egész Európai Unióra érvényes, befektetésekre vonatkozó jogi eszköz létrehozását javasolja, amely segíti az európai kockázati tőke-alapokat nemzetközi befektetők vonzásában és megkönnyíti az innovatív kkv-k finanszírozáshoz való hozzáférését. A rendelet egységes szabályokat állapít meg a befektetői csoportokra vonatkozóan, egységes követelményeket vezet be az „európai kockázati tőke-alap” megnevezés alatt működő vállalkozások alapkezelői számára, továbbá követelményeket határoz meg a befektetési portfólióra, a befektetési módszerekre és azokra a finanszírozható vállalkozásokra, amelyeket a minősített kockázati tőke-alapok megcélozhatnak.

1.2 A kezdeményezés válasz az Európa 2020 stratégiában és az egységes piaci intézkedéscsomagban foglalt célkitűzésekre, és célja biztosítani, hogy 2012-re a valamely tagállamban létrehozott kockázati tőke-alapok szabadon végezhesenek befektetési tevékenységet az egész Unió területén, és fenntartható módon finanszírozhassanak innovatív uniós vállalatokat és ezáltal a munkahelyteremtést.

1.3 Az európai kockázati tőke-alapokról szóló rendelet célja a nemzetközi magánbefektetők, köztük magánszemélyek vonzása, hogy befektessenek az uniós tagállamokban működő kockázati tőke-alapokba. Ez nagyon fontos, mivel az európai kockázati tőke-ágazat túlzott mértékben függ az állami finanszírozástól, lévén, hogy a források több mint 50 %-a állami hozzájárulásból származik. Az EGSZB szerint az állami hatóságoknak inkább azzal kellene foglalkozniuk, hogy stabil szabályozási keretet hozzanak létre.

1.4 A rendelet egységesen szabályozza, hogy mely befektetői csoportok fogadhatók el az „európai kockázati tőke-alapokba” történő befektetés szempontjából. A javasolt intézkedéseknek rugalmasabbnak kell lenniük, és meg kell felelniük a nemzetközi magánbefektetők azzal kapcsolatos igényeinek, hogy határon átnyúló befektetési tevékenységeket folytathassanak. Az EGSZB úgy véli, hogy az intézkedéseknek az Európán kívüli

és az európai befektetők számára egyaránt vonzóaknak kell lenniük, ha azt akarjuk, hogy bővüljenek az európai kkv-k számára elérhető tőkeforrások.

1.5 Az európai kockázati tőke-útlevél a Bazel III-hoz, a tőke-követelményekről szóló 4. irányelvhez és a Szolvenciához hasonló prudenciális szabályozás fényében nagyon fontos a kockázati tőke-ágazatnak tőkét nyújtó főbb magántőkeforrások – a bankok, a nyugdíjalapok és a biztosítótársaságok – szempontjából, melyek csak korlátozottan fektetnek be az általuk túl kockázatosnak tartott innovatív kkv-kba.

1.6 Az EGSZB különösen üdvözlí az európai kockázati tőke-alapoknak szánt szerepet, hogy támogassák a munkahelyteremtést az innovatív, csúcstechnológiai európai kkv-kban. Azoknak az alapoknak, melyeknek összesített eszközértéke nem haladja meg az 500 millió EUR küszöbértéket, összesített tőke-hozzájárulásaik legalább 70 %-át közvetlenül kkv-kba kell befektetniük, és finanszírozást kell nyújtaniuk kkv-k számára sajáttőke- vagy kvázi-saját tőke-eszközök formájában.

1.7 Az EGSZB elégedett az összes európai alapra vonatkozó egységes nyilvántartásba vételi követelményekkel és az egész Európai Unióra érvényes forgalmazási útlevéllel is, amely várhatóan elősegíti a határokon átnyúló befektetéseket, valamint a vállalkozások szabálykövetését és az európai alapkezelők szervezési és etikai követelményeknek való megfelelését.

1.8 Az EGSZB azonban felhívja a figyelmet azokra a korlátozásokra, amelyek gyengíthetik a várt hatást. Erre példa az, hogy a rendelet korlátozza a minősített kockázati tőke-alap intézkedési körét, és kizárólag a valamely vállalkozás által közvetlenül kibocsátott sajáttőke- vagy kvázi-saját tőke-eszközökbe történő befektetést engedélyezi (pl. új részvények kibocsátása vagy a részvétel egyéb formái). Az EGSZB javasolja, hogy a rendeletjavaslat hatályát terjesszék ki a részvényekre vagy az európai kockázati tőke-alapok egyéb befektetési jegyeire, valamint az alapok alapjaira, ami növelheti a kkv-befektetésekre rendelkezésre álló tőke összmenyiségét.

1.9 E korlátozásokkal kizárja a rendelet hatálya alól azt a lehetőséget, hogy az úgynevezett alapok alapjai az egész Európai Unióra érvényes útlevélhez jussanak.

1.10 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy az egységes útlevél nem oldja meg a befektetési célú gazdasági egységek átlátható adózásának kérdését, amely elengedhetetlen a kockázati-tőke- vagy magántőke-befektetések eredményes végrehajtásához. Meg kell vizsgálni a határokon átvitelő kockázati-tőke-befektetéseket hátráltató adózási akadályok problémáját, és megoldásokat kell javasolni.

1.11 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy egy eredményes befektetési eszköz lényege az, hogy különböző típusú befektetők által végrehajtott közös befektetéseket tesz lehetővé, miközben biztosítja az adóoptimalizálást, különösen a kettős adóztatás elkerülése tekintetében (ebben az esetben a portfólióba történő befektetést terhelő adó, valamint az alapba tartozó befektetőknek kifizetett forrásokat terhelő adó érintett).

1.12 Az EGSZB átmeneti időszak bevezetését kéri a küszbértékekre vonatkozó előírások megvalósításával kapcsolatban, hogy figyelembe lehessen venni a különböző tagállamokra jellemző eltérő jövedelemviszonyokat.

1.13 Az EGSZB megítélése szerint az európai kockázati-tőke-alapoknak zártvégű szerkezetűeknek kell lenniük, és összesített tőke-hozzájárulásaiknak és le nem hívott tőkéjüknek legalább 70 %-át minősített befektetésekre kell helyezniük annak biztosítására, hogy részvényeiket készpénzért vagy értékpapírokért ne lehessen visszavásárolni a pozíciók lezárása előtt. Uniós székhellyel is kell rendelkezniük annak megelőzésére, hogy adóparadicsomokban uniós alapkezelő által kezelt alapokat hozzanak létre adóelkerülés céljából.

1.14 A befektetővédelmi rendszert letétkezelő kijelölésével kell megerősíteni, aki az eszközök megőrzésének biztosításáért, a pénzforgalom nyomon követéséért és a felügyeleti funkciókért felelős. Az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokról (ÁÉKBV) szóló irányelv kollektív befektetési vállalkozások esetében letétkezelő kijelölését írja elő.

1.15 Az EGSZB fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy kiemelt jelentőséggel bír a kockázati-tőke-piacon az uniós források felhasználásának bevezetése, valamint az, hogy a magvető és induló szakaszban lévő vállalkozások számára rendelkezésre álljon olyan finanszírozás, amelyet nem magántőkéből, a kapcsolódó kockázatok függvényében biztosítanak.

1.16 A rendeletben szereplő, az európai kockázati-tőke-útlevél bevezetésére irányuló javaslat a helyes irányba tett lépés; ezért végre kell hajtani és támogatni kell a várakozásoktól messze elmaradó hatás elkerülése érdekében.

2. Az európai kockázati-tőke- és magántőkepiac

2.1 Az Európai Parlament és a Tanács rendeletjavaslatát egy konkrét vizsgálattal összefüggésben dolgozták ki. A dokumentum szerint az európai kockázati-tőke-piac az amerikai

piaccal szemben gyenge. Az európai piac számottevően kisebb, a nemzeti piacok mentén széttagolt, és az egységes szabályok hiánya jellemzi. Csak néhány tagállamban szabályozzák külön a kockázati-tőke-alapokat, azok portfólió-összetételét, a befektetési módszereket és a finanszírozható befektetési célokat. Ez azt jelenti, hogy a tőkehitelzők, azaz az egyéni ügyfelek, a nyugdíj-alapok és a biztosítótársaságok számára bonyolult és költséges kockázati tőkébe befektetni.

2.2 A kockázati- és saját-tőke-ágazatban az európai tőke legnagyobb részét már régóta a brit alapkezelők vonják, illetve fektetik be. A britek folyamatosan a piaci források mintegy 30 %-át tudják bevonni új befektetésekre, és ez az arány 2009-ben elérte a 34 %-ot. A sikersorozat csúcspontján 2007-ben a brit alapkezelők 34 milliárd eurót fektettek be, amely az összes európai befektetés 46 %-ának felelt meg. A válság évében, 2009-ben ez az érték 9 milliárd EUR volt, amely a piac közel 40 %-át jelentette. A befektetések terén a 9 milliárd EUR befektetett összegnek mindössze 52 %-át kapták brit cégek, míg a fennmaradó tőke nagy részét más európai országokba helyezték ki.

2.3 Az európai piac további fő szereplői az öreg kontinens legnagyobb gazdaságai, azaz Franciaország, Németország és Olaszország. Piaci pozíciójuk stabil; 2009-ben az összes új forrásbevonás 31 %-a e három országnak volt tulajdonítható, és 6,7 milliárd eurót fektettek be, amely az összes befektetés 29 %-át tette ki. Esetükben a legtöbb forrásbevonásra a nemzeti piacokon kerül sor, és a források befektetés formájában az országon belül maradnak, amelyet – mint 2009-ben Olaszország és Németország esetében – importtőke egészít ki.

2.4 Jelentős változások történtek a tőkehitelzői összetételben is. 2008-ban a tőke elsődlegesen nyugdíjalapokból (28 %) származott, míg a bankok fokozatosan veszítettek jelentőségükből (2000-ben 22 %, 2008-ban 7 %). 2009-ben ez a tendencia megfordult, és a bankok részesedése 18 %-ra emelkedett. Ezek az elmozdulások a nyugdíjalapoktól érkező források hirtelen felfüggesztésének tudhatók be, mivel az ágazat csökkeneni kívánta a kockázatos eszközökkel szembeni kitettségét.

2.5 A forrásbevonás nehézségének mértékét jól jelzi, hogy az alapkezelőknek mennyi időre van szükségük egy alap végleges lezárásához (azaz egy fiktív befektetői csoport összegyűjtéséhez). 2005 és 2007 között ehhez átlagosan legfeljebb egy év kellett. 2009-re a folyamat 18 hónapot, 2010 első felében pedig már 20 hónapot vett igénybe.

2.6 Néhány éve egyértelmű csökkenő tendencia figyelhető meg az európai kockázati-tőke-befektetések terén: 2009-ben az ilyen befektetések összege 9 milliárd euróra rúgott, a magvető és induló vállalkozásokra irányuló befektetések ugyanakkor csupán 2 milliárd eurót tettek ki. 2010 első három negyedévében 7 milliárd EUR értékű befektetés történt.

2.7 A visszafogott befektetési kedv legfőbb következménye az volt, hogy 2008 és 2009 között az egyes vállalkozásokba való befektetések átlagos értéke 8,8 millió euróról 4,7 millió euróra csökkent. A 2010 első feléből származó adatok arra utalnak, hogy ez az összeg később 7,9 millió euróra emelkedett.

2.8 A befektetések 5 ágazatra összpontosultak: 2009-ben és 2010-ben a befektetések 19 %-a az üzleti célra árut és szolgáltatásokat termelő ágazatra, 13 %-a a fogyasztói cikkek és a kiskereskedelem ágazatára, valamint a távközlésre, és 15 %-a az élettudományok ágazatára irányult. A kockázati tőke esetében a befektetések 65 %-a az élettudományi ágazatra, az informatikai ágazatra, valamint az elektronikai és a távközlési ágazatra irányult.

3. Az Európai Bizottság javaslatának áttekintése

3.1 A 2008-as és 2009-es pénzügyi válság, továbbá az új prudenciális követelmények (pl. Bázeli III, a tőkekövetelményekről szóló 4. irányelv, Szolvencia) következményeként a kis- és középvállalkozások számára nyújtott banki hitelezés, illetve a meglévő hitelek megújítása jelentősen visszaesett. A kis- és középvállalkozások részéről az alternatív pénzügyi források keresése és igénylése sürgetővé vált.

3.2 Ezért a kkv-k számára alternatív finanszírozási forrásokat szükséges biztosítani. E tekintetben a kockázatitőke-alapok kritikus szerepet játszhatnak a befektetési innovációt érintő finanszírozási űr betöltésében. Ezek ugyanis sajáttőke- vagy kvázisajátőke-finanszírozást biztosítanak a hosszú távon komoly fejlődési potenciálra számot tartó induló cégek és kisvállalkozások számára a piaci fejlődésük korai szakaszának finanszírozására. A (többnyire kivásárlásokra összpontosító) magántőkealapokkal ellentétben a kockázatitőke-alapok a vállalkozókkal egyetemben hosszú távra fektetnek be társaságokba.

3.3 Európában a kockázatitőke-üzletág szétagolt és elaprózott. Ez oda vezetett, hogy a befektetők statisztikailag kimutathatóan vonakodnak befektetni a kockázatitőke-alapokba. Az egységes szabályozás hiánya miatt a kockázati tőkébe befektetni szándékozó potenciális befektetők, például a tehetős magánszemélyek, nyugdíjalapok vagy biztosítótársaságok bonyolultnak és költségesnek találják, hogy a befektetéseik céljaul részben a kockázati tőkét válasszák.

3.4 A kockázati tőkét növelő finanszírozási források hiánya közvetlenül felelős azért, hogy az európai kockázatitőke-alapok átlagos nagysága nem éri el az optimumot. A kis- és középvállalkozások finanszírozásában a kockázati tőke szerepe jelenleg csekély. A hatékony kockázatitőke-szektor hiánya ahhoz vezet, hogy az európai újítók és innovatív üzleti vállalkozások a valódi üzleti lehetőségeik alatt teljesítenek. Ez viszont hátrányosan érinti egész Európa globális versenyképességét.

3.5 Ez jelentősen csökkenti a befektetési potenciált, azaz a forrásokat, és korlátozza a kis- és középvállalkozásokhoz, különösen az innovatív vállalkozásokhoz irányuló tőkeáramlást. Mindez a bankszektorról való függésre „kényszeríti” a kkv-kat. A kkv-k jelenlegi helyzete annál is nehezebb, mivel az új prudenciális szabályozás nyomán a bankok ma jóval kevésbé készek a kisvállalkozások finanszírozására a fejlesztés első szakaszaiban, még innovatív vállalkozások esetében is.

3.6 A virágzó európai kockázatitőke-piac az átfogó Európa 2020 stratégia egyik célkitűzése. Az Európai Bizottság az egységes piaci intézkedéscsomagban ⁽¹⁾ elkötelezte magát aziránt, hogy 2012-re egy bármelyik tagállamban működő

kockázatitőke-alap az egész Európai Unióban folytathasson forrásbevonási tevékenységet és szabadon végezhesen befektetési tevékenységet.

3.7 Az Európai Bizottság 2012. december 7-i dokumentumában javaslatot tett az európai kockázatitőke-alapokról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletrre. A javaslat lényegében arra irányul, hogy az Európai Gazdasági Térségben a kockázatitőke-alapoknak lehetőségük nyíljon úgynevezett európai alap státuszt (útlevélet) szerezni, feltéve, hogy eleget tesznek bizonyos szabályozási követelményeknek. Az útlevél birtokában szabadon végezhetnének forrásbevonási és egyéb tevékenységeket az egyes országokban. Ennek köszönhetően a befektetők alapvető befektetési biztonságot élveznének, az alapkezelő vállalatok számára pedig csökkennének az egyes befektetői és piaci csoportokhoz való hozzáférés szabályozási költségei.

3.8 A javasolt rendelet a következőkkel kezeli ezeket a problémákat:

- bevezeti az „európai kockázatitőke-alap” fogalmának meghatározását, amely az alábbi lényeges követelményeket foglalja magában: i) összesített tőke-hozzájárulásainak legalább 70 %-át kkv-kba történő befektetésekre fordítja; ii) az általa kezelt összesített eszközérték nem haladja meg az 500 millió eurós küszöbértéket; iii) a kkv-k számára sajáttőke- vagy kvázi-sajátőke-finanszírozást (azaz „friss tőkét”) biztosít; és iv) nem alkalmaz tőkeáttételt (azaz az alap nem fektet be a befektetők által lehívottnál több tőkét, így nem adósodik el). A rövid távú kölcsönfelvétel csak abból a célból engedhető meg, hogy lehetővé tegye az alap számára rendkívüli likviditási szükségleteinek fedezését;
- egységesen szabályozza, hogy mely befektetői csoportok fogadhatók el az „európai kockázatitőke-alapokba” történő befektetés szempontjából. A minősített alapokat kizárólag a 2004/39/EK irányelv szerint intézményi befektetőként elismert befektetők és egyes más, hagyományos kockázatitőkealap-befektetők (például jelentős nettó vagyonnal rendelkező magánszemélyek vagy „üzleti angyalok”) részére lehet értékesíteni;
- valamennyi minősített kockázatitőkealap-kezelő számára egységes nyilvántartásba vételi követelményeket és az egész Európai Unióra érvényes forgalmazási útlevélet ír elő, ami Unió-szerte lehetővé teszi az elfogadható befektetőkhoz való hozzáférést, és elősegíti az egyenlő feltételek megteremtését a kockázati tőke piacának valamennyi résztvevője számára;
- olyan átláthatósági, szervezeti és üzletviteli minimumkövetelményeket vezet be, amelyeket az alapkezelőnek be kell tartania.

4. Általános és konkrét megjegyzések

4.1 A kockázatitőke-alapokról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletrre irányuló javaslat a kockázatitőke-piac működését meghatározó kedvezőbb feltételek létrehozására és a kkv-kra gyakorolt hatás növelésére irányuló szabályozási törekvések részét képezi. Az EGSZB megítélése szerint ez nagyon jó első lépést jelent egy európai innovatív és fenntartható modern technológiai ipar kialakítása felé, a magas végzettségű, kiválóan képzett európai munkavállalók foglalkoztatása és a munkahelyteremtés érdekében.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/smac/docs/20110413-communication_en.pdf, 2011. április 13.

4.2 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy egy eredményes befektési eszköz lényege az, hogy különböző típusú befektetők által végrehajtott közös befektetéseket tesz lehetővé, miközben biztosítja az adóoptimalizálást, különösen a kettős adóztatás elkerülése tekintetében (ebben az esetben a portfólióba történő befektetést terhelő adó, valamint az alapba tartozó befektetőknek kifizetett forrásokat terhelő adó érintett). A jelek szerint az átlátható adózás kérdésének meg nem említése azt jelzi, hogy nem lesz nagy érdeklődés az útlevelel iránt.

4.3 Az intézményi befektetők kockázatitőke-piacra jutása jóval gyorsabban és könnyebben elősegíthető az „alapok alapja” mechanizmus alkalmazásával, amelynek keretében a portfólión belüli befektetések szintjén jelentős mértékű kockázatmegosztás valósul meg. Az alapok alapjai jól alkalmasak a kockázati tőkébe való befektetésre azon intézményi befektetők számára, amelyeknek alacsony a kockázatitőke-kihelyezése vagy nincs kiterjedt szaktudása az alapba való közvetlen befektetéssel kapcsolatban. Az EVCA adatai szerint 2009-ben a kockázati- és magántőkealapok részére biztosított új tőke mintegy 13,5 %-a származott alapok alapjaiból, míg a 2005 és 2009 közötti időszakban ez az arány átlagosan 14,1 % volt (ezzel egyidejűleg a nyugdíjalapok után az alapok alapjai voltak a második legnagyobb tőkehitelezői csoport).

4.4 Az EGSZB átmeneti időszak bevezetését kéri a küszöbértékekre vonatkozó előírások megvalósításával kapcsolatban, hogy figyelembe lehessen venni a különböző tagállamokra jellemző eltérő jövedelemviszonyokat.

4.5 Az EGSZB megítélése szerint az európai kockázatitőke-alapoknak zártvégű szerkezetűeknek kell lenniük, és összesített tőke-hozzájárulásaiknak és le nem hívott tőkéjüknek legalább 70 %-át minősített befektetésekké kell kihelyezniük annak biztosítására, hogy részvényeiket készpénzért vagy értékpapírokért ne lehessen visszavásárolni a pozíciók lezárása előtt. Uniós székhellyel is kell rendelkezniük annak megelőzésére, hogy adóparadicsomokban uniós alapkezelő által kezelt alapokat hozzanak létre adóelkerülés céljából.

4.6 A befektetővédelmi rendszert letétkezelő kijelölésével kell megerősíteni, aki az eszközök megőrzésének biztosításáért, a pénzforgalom nyomon követéséért és a felügyeleti funkciókért felelős. Az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokról (ÁÉKBV) szóló irányelv kollektív befektetési vállalkozások esetében letétkezelő kijelölését írja elő. Ezt az alapelvet az alternatív befektetésialap-kezelőkről (ABAK) szóló irányelvbe is beépítették. A közösségi keret folytonosságának biztosítása érdekében az európai kockázatitőke-alapok számára is letétkezelőt kell kijelölni.

4.7 Az új szabályozás nem jelent megoldást a kockázatitőke-piac névleges gyengeségére. Két jelenség szabályozza a befektetési alapokkal való gazdálkodást: először is, a nyugdíjalapok ágazatának dinamikus növekedése nyomán következetesen megnőtt a befektetők által a (kockázati- és magántőke-) alapoknak juttatott tőke értéke. Ugyanakkor a befektetési kockázatoknak a befektetési portfólión belüli elosztására vonatkozó szabályok értelmében a kockázatitőke-alapok optimális portfóliója 8–12 vállalatot foglal magában. Kevesebb befektető növeli a portfólió kockázatát, míg a befektetők nagyobb száma megemeli a portfólió ellenőrzésének költségeit. A növekvő tőke kínálat és a portfólió optimalizálására vonatkozó szabály együttes hatása elkerülhetetlenül állandósítja az alapok méretének növekedésével jellemzett tendenciát, ami pedig szűkessé teszi a portfóliótársaságba való egyes befektetések értékének növelését. Végül a nyugdíj-megtakarítások (hosszú távú megtakarítások) növekedése a kockázati ágazattól a magántőke-befektetések felé történő elmozdulást eredményezett.

4.8 A második jelenség az alapkezelők díjazásának módjához kapcsolódik, azaz az alapkezelőket az általuk kezelt tőke értékének adott százaléka illeti meg. Ebből a díjazási rendszerből következik, hogy minél nagyobb az alap, annál nagyobb az ellentételezés összege. Ez azt jelenti, hogy az alapkezelők egy csoportja számára jövedelmezőbb (!) a (kis) kockázatitőke-alapok helyett a (nagy) magántőkealapok alkalmazása, ahol a befektetési kockázat és a kezelési költségek egyaránt jóval nagyobbak. Ez a két jelenség azt eredményezi, hogy a kockázatitőke-piac viszonylag gyengébb (lassabban nő), mivel a tőkét jellemzően nagyobb alapokba és befektetésekké helyezik, ami egyidejűleg a nyereszkeskedni kívánó alapkezelők érdekeinek is megfelel.

4.9 A rendeletjavaslat nem alkalmas e két tendencia mérséklésére, ezért az EGSZB további megfontolásra kéri ezzel kapcsolatban az Európai Bizottságot.

4.10 Lehetővé kell tenni a kockázatitőkealap-kezelő tisztségviselői által eszközölt befektetéseket, ha azok az általuk kezelt minősített kockázatitőke-alapba történnek, részvételük és felelősségvállalásuk bizonyítékaként.

4.11 Az EGSZB támogatja az információs társadalmi technológiáknak, energiahatékonyságnak és megújuló energiaforrásoknak szentelt kockázatitőke-alapokat, melyek hozzájárulhatnak az egész Európa 2020 stratégia céljainak az eléréséhez.

4.12 Az EGSZB üdvözli azt a kezdeményezést, amely szerint az Európai Bizottságot hatáskörrel ruházzák fel felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására, és arra bátorítja az Európai Bizottságot, hogy folytassa a kockázatitőke-piac fejlődésének és alakulásának nyomon követését.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 26-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a gépjárművek zajszintjéről

(COM(2011) 856 final – 2011/0409 (COD))

(2012/C 191/14)

Önálló előadó: **Virgilio RANOCCHIARI**

2012. január 19-én az Európai Tanács, valamint 2011. december 15-én az Európai Parlament úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a gépjárművek zajszintjéről

COM(2011) 856 final – 2011/0409 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció ... -án/-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) 106 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság arra irányuló kezdeményezését, hogy csökkentse a gépjárművek zajkibocsátásának határértékeit. Teszi ezt annak ellenére, hogy a javaslat az európai autóipar 2008 óta tartó és enyhülést nem mutató piaci válságának időszakában született, felvetve az európai termelő létesítmények többletkapacitásának komoly problémáját.

1.2 Az EGSZB egyetért a javaslat ambiciózus célkitűzéseivel is, amelyek az Európai Bizottság szerint a gépjárművek zajszennyezését összesen kb. 25 %-kal csökkentenék. A polgárok egészségének és jólétének védelmét szolgáló fellépést különösen az elmúlt két évtizedben bekövetkezett óriási forgalomnövekedés tette szükségessé.

1.3 Az EGSZB mindazonáltal elismeri, hogy ez esetben is hiányzik a probléma átfogó megközelítése, amely más, kapcsolódó területeken végrehajtott beavatkozásokkal együtt hatékonyabban és ezáltal a polgárok számára is észlelhetőbb módon csökkentené a zajszintet, kétséggelül jobb költséghatékonyság mellett.

1.4 Az EGSZB ezenkívül komoly aggodalmát fejezi ki azzal kapcsolatban is, hogy az új határértékeket az 1985-ben meghatározott járműkategóriák alapján alkalmazzák, amelyek következképpen nem veszik figyelembe a piac fejlődését, a modellek megsokszorozódását és diverzifikációját, valamint megváltozott használatát. Ezért új kategóriákat kell létrehozni az új specifikációknak megfelelő határértékekkel.

1.5 Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy a zajkibocsátás határértékeinek kiigazítását szolgáló intézkedések megvalósításához a

javaslat nem számol kellő idővel. A gyártóknak azonnal felül kell vizsgálniuk a gépjárművek teljes konstrukcióját, hogy megtalálják a megfelelő, nem egyszerű kompromisszumot a zajcsökkentés és a többi, már érvényben lévő, biztonságra, fogyasztásra, károsanyag-kibocsátásra stb. vonatkozó előírás között.

1.6 Ebből kifolyólag az EGSZB kéri a javasolt ütemterv felülvizsgálatát, amely az újbóli típus-jóváhagyási és egyéb eljárások miatt többletköltséget jelentő első ütemet (a rendelet jóváhagyása után két évvel) eltörölné, és jobb költséghatékonyságot kínálva közvetlenül a végeredményre összpontosítana, mindezt megfelelő *átfutási időt* (lead time) ⁽¹⁾ biztosítva, amely az új típusjóváhagyások esetében öt év helyett hét év, az új regisztrációk esetében pedig hét év helyett kilenc év lenne.

2. Bevezetés és jogszabályi keret

2.1 A zaj, vagyis a „nem kívánt hang” vagy „kellemetlen és idegesítő hanghatás” a nagyvárosi életminőség romlásának egyik fő okozója, amely káros, sőt súlyos hatást is gyakorolhat a polgárok egészségi állapotára ⁽²⁾.

2.2 A környezeti zaj vagy zajszennyezés mértékét, mint ismeretes, „A” súlyozású decibelben (dB(A)) kell megadni. Az ember által észlelt hangok 0 és 140 dB(A) között mozognak, míg a fájdalomküszöb 120 dB(A). Az Egészségügyi Világszervezet a „zárt övezeteken” (lakások, irodák) kívüli maximális zajszintet 55 dB(A) értékben szeretné meghatározni, de az Európai Környezetvédelmi Ügynökség úgy véli, hogy a városi területeken a lakosság fele ennél magasabb zajszintnek

⁽¹⁾ *Átfutási idő* (lead time): Az az idő, amely alatt az iparág eleget tud tenni a gépjárművek szerkezetére vonatkozó új követelményeknek.

⁽²⁾ HL C 317., 2009.12.23. 22. o.

van kitéve. A konkrét értékeléskor nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy egy lakóövezetben 50 dB(A) zajszint mérhető, egy sugármeghajtású repülőgép zajkibocsátása 120 dB(A), egy gyorsvonaté 100 dB(A), egy személyautóé legfeljebb 74 dB(A) lehet, míg egy forgalmas utca zajszintje elérheti a 80 dB(A) értéket is.

2.3 Amikor az emberek közlekedési zajnak vannak kitéve, a helyzet sokféle intézkedéssel javítható, melyek közül természetesen a zaj forrásának korlátozása, vagyis az egyes járművek zajkibocsátására vonatkozó határértékek csökkentése az elsődleges.

2.4 A négykerekű gépjárművek zajszintje a 70/157/EGK irányelv hatálya alá tartozik, amely 1970 óta írja elő a járművek típusjóváhagyásához szükséges vizsgálati eljárásokat és zajkibocsátási határértékeket. Az évek során az alapirányelv számos módosításon esett át, amelyek mind a zajkibocsátás határértékeinek csökkentését irányozták elő a környezeti zaj csökkentése céljából. Legutóbb 1996-ban határoztak meg új értékeket, amelyek szerint a személygépjárművek zajszintje legfeljebb 74 dB(A), míg a nehéz tehergépjárművéké 80 dB(A) lehet.

2.5 E hosszú folyamat során jelentős eredményeket sikerült elérni a zajcsökkentés határértékeinek tekintetében: az 1970-es irányelvben rögzített határértékekhez képest a személygépjárműveknél 85 %-ra (– 8 dB(A)) való csökkentés, míg a tehergépjárműveknél több mint 90 %-ra (– 11 dB(A)) való csökkentés történt.

Mindazonáltal a zajártalom számos ok miatt nem csökkent az új határértékekkel arányosan: mindenekelőtt amiatt, hogy a közúti forgalom a 70-es évektől napjainkig megháromszorozódott. A forgalom ily mértékű növekedésének fényében az eddig elsősorban a személygépkocsik zajkibocsátásának mérése terén alkalmazott vizsgálati eljárások jelenlegi érvényessége is megkérdőjeleződött.

2.6 Az UNECE munkacsoportja ezért új vizsgálati módszert dolgozott ki, amelyet 2007-ben nyilvánosságra hozott, az elmúlt három évben pedig a meglévővel együtt tesztelt⁽³⁾. Ez lehetővé tette egy olyan adatbázis kidolgozását, amely amellett, hogy mindkét vizsgálati eljárás eredményeit tartalmazza, a jelenlegi (A) és az új (B) módszer közötti különbségeket is számszerűsíti.

2.7 Az Európai Bizottság ezért felkérte a holland TNO kutatóintézetet a két módszer összehasonlítására. A vizsgálat 2011 márciusában fejeződött be, amikor a TNO elküldte az Európai Bizottságnak VENOLIVA (Vehicle Noise Limit Value) című jelentését. E vélemény tárgyát képező rendeletjavaslatot főleg ez a jelentés ihlette.

2.8 A TNO 653 gépjárművön végzett vizsgálatokat, amelyek 2,1 dB(A) különbséget tártak fel a B- és az A-tesztek eredményei között. A vizsgált autók 90 %-a már az előírt 74 dB(A) határérték alatt volt, míg a nehéz tehergépjárművek a B teszt alkalmazásával épphogy megfeleltek a jelenlegi határértékeknek.

⁽³⁾ Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága, Genf (UNECE; www.unece.org).

3. Az Európai Bizottság javaslata

3.1 A fentiek fényében az Európai Bizottság szándéka az, hogy hatályon kívül helyezze az 1970-es irányelvet és annak módosításait, és javaslatot tegyen egy új rendeletre, amely a jelenlegi jogszabályokhoz képest négy új követelményt támaszt:

— új vizsgálati protokollok,

— új határértékek,

— kiegészítő zajkibocsátási rendelkezések,

— az elektromos és hibrid elektromos járművek minimális zajszintje.

3.1.1 **Új vizsgálati protokollok.** A bevezetőben már említették szerint az új módszerrel (B) végzett vizsgálat járműkategóriától függően az elvégzett vizsgálatok kb. 90 %-ában a régi módszer (A) eredményeinél akár 2 dB(A) értékkel alacsonyabb eredményt mutatott. Ez meggyőzte az Európai Bizottságot arról, hogy ezentúl ne a jelenlegi jogszabályban rögzített 74 dB(A), hanem 72 dB(A) legyen a kezdő határérték.

3.1.2 **Új határértékek két ütemben.** Az első ütemben (a rendelet kihirdetése után két évvel) a könnyű személyszállító gépjárművek jóváhagyásához szükséges határértéket 2 dB(A) értékkel csökkentik, míg a nehéz tehergépjárművéké 1 dB(A) értékkel. A második ütemben (a kihirdetés után öt évvel) mind a könnyű haszongépjárművek, mind a nehéz tehergépjárművek esetében további 2 dB(A) értékkel történő csökkentés várható. A kihirdetés után hét évvel minden nyilvántartásba vett és értékesített járműnek az új határértékeknek kell megfelelnie.

3.1.3 **Kiegészítő zajkibocsátási rendelkezések (ASEP).** Az új vizsgálati módszer (B) normál forgalmi viszonyok között életszerűen tekinthető, viszont az Európai Bizottság véleménye szerint sűrű forgalmi viszonyok esetén kevésbé megbízható. Az Európai Bizottság ezért a már korábban említett hároméves megfigyelési időszakban alkalmazott intézkedések (teszt 2 m/s² sebességű állandó gyorsulással) mellett kiegészítő vizsgálati rendelkezések bevezetését tervezi. Ezt egészíti még ki az ASEP-teszt (3 m/s² maximális gyorsulás), hogy a típusjóváhagyáskor mért kibocsátás megközelítse a valós, vagyis közúton, élénk forgalomban mérhető eredményeket.

3.1.4 **Az elektromos és hibrid elektromos járművek minimális zajszintje.** Az ilyen járművek alacsony sebességnél tapasztalható csendessége a látássérültek számára – és nem csak nekik – veszélyt jelenthet, mivel nem jelzi hang a közeledésüket. Az Európai Bizottság ezért minden jogszabályi kötelezettség nélkül azt javasolja a gyártóknak, hogy járműveiket szereljék fel a közeledésükre figyelmeztető hangjelző, úgynevezett AVAS-rendszerrel (Acoustic Vehicle Alerting System), amely a követelmények között egyébként is szerepel.

4. Általános észrevételek

4.1 Az EGSZB nagyra értékeli és támogatja az Európai Bizottság azon kezdeményezését, hogy rendelettel korszerűsítse a gépjárművek zajkibocsátási határértékeit, figyelembe véve a forgalom növekedését Európában, különösen a nagyobb lakóövezetekben.

4.2 Az EGSZB mindazonáltal sajnálja, hogy a problémát nem átfogó szemlélettel közelítik meg; ennek az elvnek kellene ugyanis érvényesülnie minden európai jogalkotási tevékenységben, így a többihez hasonlóan ebben az ágazatban is, mivel ez adott esetben sokkal gyorsabb és jelentősebb, ezáltal a polgárok számára is nyilvánvalóbb eredményeket hozna, jobb költség-haszon aránnyal.

4.3 Mivel az új járművekre vonatkoznak, a most javasolt csökkentések előnyei csak közép- és hosszú távon, a jelenlegi járműpark megújításának lezárultával lesznek érezhetőek. Az útburkolatokra és a helyi infrastruktúrára vonatkozó intézkedésekkel, intelligens közlekedésszervezéssel és a forgalomban lévő járművek rendszeresebb és alaposabb ellenőrzésével sokkal jelentősebb csökkenést lehetne elérni. Az utak megfelelő karbantartása több mint 5 dB(A) értékkel, míg a speciális aszfalt használata akár 10 dB(A) értékkel is csökkenthetné a közúti közlekedés zaját. Emellett hasonló mértékű csökkenést lehetne elérni a közlekedés „dugómentesítésével”, elkerülő útszakaszok, szervízutak, intelligens közlekedési rendszerek (ITS) stb. létrehozásával is. Ezenkívül a gépjárművezetők képzésének fontosságáról sem szabad megfeledkezni, mivel sok esetben elsősorban a vezető tehető felelőssé járművének túlzott zajáért.

4.4 Végül azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy amennyire műszakilag csökkenthető egy jármű zaja (motor, szívás, kipufogás stb.), olyannyira nem kiküszöbölhető a gumibroncsok úton való gördülésének zaja. Ugyanez vonatkozik az elektromos és hibrid elektromos autók alacsony sebességnél határozottan csendesebb üzem módjára is, amelyre vonatkozóan az Európai Bizottság előírja az AVAS-rendszerek felszerelését. A jelenleg a piacon kapható hat különböző elektromos, illetve hibrid elektromos járművön⁽⁴⁾ végzett vizsgálat azt mutatta, hogy nagy sebességű (50 km/h) haladásakor e járművek átlagos zajszintje 68,3 dB(A) volt, tehát meghaladta az új rendelet szerint a belső égésű motorral működő autóktól elvárt 68 dB(A) értéket.

4.5 Az EGSZB a javasolt rendelet tartalmával kapcsolatban felvet néhány kérdést és hangot ad bizonyos kételyeinek, amelyeket az európai parlamenti és a tanácsi vita során lehetne megoldani.

4.6 Az első kérdés a járművek zajcsökkentés céljából történő „osztályozására” vonatkozik. Az előírt osztályok az 1985-ig visszanyúló, úgynevezett „hagyományos” osztályok, amelyek figyelmen kívül hagyják a piac fejlődését, vagyis a modellek

megsokszorozódását és diverzifikációját, valamint megváltozott használatukat. A részletek taglalása nélkül az EGSZB úgy véli, hogy a kategóriák felülvizsgálata, valamint új kategóriák és természetesen az azok sajátosságait figyelembe vevő új határértékek meghatározása megfelelőbb módon osztályozná a jelenlegi és a jövőbeli járműparkot. Például az M3 busz kategória nem különbözteti meg a városi autóbusz és a turistabusz típusokat.

Még kritikusabb a helyzet a nagy teljesítményű, úgynevezett *sportautók* terén, amelyek a termelési mennyiség szempontjából piaci rést jelentenek, ugyanakkor világszerte az európai autóipar kiválóságainak számítanak, amelyek a szériagyártás fejlődésére is innovatívan hatnak. Az M1 kategória újradefiniálásának hiányában az ilyen járművek gyártása és értékesítése nagyon nehéz lesz, mivel mindössze 5 év alatt 6–7 dB(A) értékkel kellene csökkenteni zajkibocsátási szintjüket.

4.7 Az EGSZB második, még fontosabb aggálya az Európai Bizottság által meghatározott ütemtervet érinti, amely az elmúlt években elmaradt korszerűsítést igyekszik pótolni, ugyanakkor nem veszi kellően figyelembe a gyártók számára szükséges **átfutási időt** (lead time).

4.7.1 Az első szakaszban a könnyű gépjárműveknél 2 dB(A) értékű, a nehéz tehergépjárműveknél 1 dB(A) értékű csökkentés miatt módosítani kell a járművek szerkezetét, ami óriási erőfeszítést jelent az ipar számára, mivel a zajcsökkentés biztosítása mellett a többi (biztonsági, károsanyag-kibocsátási, fogyasztási stb.) hatályos előírást is be kell tartani. Például a szükséges intézkedések a járművek már most is jelentős terhelésének növekedéséhez (a kipufogógáz mennyiségének növekedése, a védőburkolatok és hangelnyelő anyagok beépítése) vezetnek, amely a fogyasztás és következképpen a szennyezőanyag-kibocsátás szintjének emelkedésével jár. Azzal is tisztában kell lenni, hogy minden beavatkozás a jármű egészét érinti, az összes alkatrészt, amelyek külső zajforrásnak tekinthetők, következképpen nem lehet egyszerűen egy-egy eszköz beszerelésével eredményt elérni.

4.7.2 Az első fázisban várt eredményeket (a feltételezések szerint legalább az M1 és N1 kategóriában) nem szabad a gumibroncsokról szóló 661/2009/EK rendelet által előírt zajcsökkentésből származó előnynek tulajdonítani. Ezek a gumibroncsok valójában nagyrészt már a piacon vannak, és az új járművekhez 2013 novemberétől lesznek kötelezőek. Ugyanakkor az ebből adódó, mindössze 0,5 dB(A) zajcsökkenés csak 2016-ra várható.

4.7.3 A járműveket tehát újra kell gondolni, újra kell fejleszteni és újra kell építeni. Köztudott, hogy az újraépítés típusától függően különböző hosszúságú időt vehet igénybe: 5–7 évet a könnyű gépjárművek, és akár 10 évet a nehéz tehergépjárművek esetében; és az új típusjövahagyás még csak ezután következne.

⁽⁴⁾ Forrás: Az Európai Személygépkocsi-gyártók Szövetsége (ACEA).

4.8 A fentiekre való tekintettel az EGSZB felveti, hogy nem kellene-e átgondolni a kívánt zajcsökkentés megvalósításának időbeli kereteit és módját. Ennek érdekében el lehetne hagyni az új típus-jóváahagyási és egyéb eljárások miatt többletköltséget jelentő első fázist, és jobb költséghatékonysággal közvetlenül a végeredményre lehetne összpontosítani legalább a leginkább problémás alkategóriák felülvizsgálatával és megfelelőbb *átfutási idő* – az új típusjóváahagyásokra hét év, az új regisztrációkra kilenc év – biztosításával.

4.9 Valójában a folyamatos beruházásokra irányuló kötelezettségek rendkívül jelentősek lennének egy olyan időszakban, amikor 2008 óta minden európai gyártó egyre súlyosbodó piaci válsággal néz szembe. A beruházások költsége óhatatlanul a vásárlókat terhelné, ami azzal a kockázattal járna, hogy tovább lassulna a meglévő járműpark megújítása, különösen az áruszállító nehéz tehergépjárművek körében; mindez pedig hátráltatná az új rendelet célkitűzésének elérését.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a pénzügyi eszközök piacairól és a 2004/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (átdolgozás)

(COM(2011) 656 final – 2011/0298 (COD))

(2012/C 191/15)

Önálló előadó: **Edgardo Maria IOZIA**

2011. december 2-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a pénzügyi eszközök piacairól és a 2004/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (átdolgozás)

COM(2011) 656 final – 2011/0298 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2012. április 17-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) 115 szavazattal 1 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) üdvözlöi a MIFID-ként ismert 2004/39/EK irányelv átdolgozására irányuló javaslatot. Az irányelv szabályozási keretet határoz meg a pénzügyi eszközökkel kapcsolatos szolgáltatások kínálatára – amilyen például az alkuszi tevékenység, a tanácsadás, a portfóliókezelés, az új kibocsátások jegyzése, a rendes bankok és befektetési bankok működése –, valamint a szabályozott piacokon a piaci szereplők által folytatott műveletekre.

1.2 Az irányelv elsődleges célja az, hogy növelje az átláthatóságot és a kereskedelmi hatékonyságot, korlátozza a piacok volatilitását, továbbá javítsa a közvetítők megbízhatóságát és a befektetők védelmét, és nyissa meg az európai piacokat a piaci szolgáltatások kínálatával kapcsolatos valódi verseny előtt. Az EGSZB támogatja ezeket a célkitűzéseket, és úgy véli, hogy összességében a javaslat helyes irányba mutat.

1.3 Az új Szerződés alapján az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság által választott jogalap esetleg nem bizonyul megfelelőnek, és nem veszi teljes mértékben tekintetbe az irányelvvel kapcsolatos következményeket. A fogyasztóvédelem, a belső piac megszilárdítása és továbbfejlesztése, amelyek az irányelv alapvető elemei, jobban meghatározott és összetettebb jogalapokra támaszkodnak, és a képviseleti szervek megfelelőbb részvételét és szerepét garantálják.

1.4 Az irányelv átdolgozására irányuló javaslat tekintetbe veszi a mostanáig végbement jogszabályi változásokat, és új, jobban meghatározott megoldásokat javasol a piaci szereplők felelősségi köreit illetően. Az EGSZB egyetért az átdolgozásra irányuló döntéssel, amelynek ihletője a pénzügyi piac növekvő bonyolultsága, a piacnak és az alkalmazott technológiai eszközöknek néhány korábbi rendelkezést elavulttá tevő fejlődése,

továbbá mindenekelőtt az eszközök – és nem annyira a pénzügyi szereplők által kezelt értékpapíripiac – szabályozásának gyengesége volt.

1.5 Az EGSZB úgy véli, hogy a javaslat megfelel az uniós pénzügyi piac integráltabbá, hatékonyabbá és versenyképesebbé tételére irányuló célnak, összekapcsolva az átláthatóság és a fogyasztóvédelem fokozását, visszaszorítva az öncélú, vad spekulációt, amely elszakadt a gazdasági és társadalmi környezettől, különösen az elsősorban tőzsdén kívüli kereskedéssel (OTC) kapcsolatos ügyletek tekintetében.

1.6 Az EGSZB ezúttal is hangsúlyozza, mennyire ellenzi, hogy a 94. cikk alapján a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat túlzott és aránytalan mértékben alkalmazzák, ugyanis ezeknek körülhatárolt, pontosan meghatározott ügyekre kellene vonatkozniuk, meghatározott időtartamon belül, és reméli, hogy az uniós jogalkotó intézmények világossá teszik ennek az utólagos ellenőrzésnek alávetett eszköznek a helyes alkalmazását, továbbá azt, hogy mennyire felel meg a Szerződések betűjének és szellemének.

1.7 Az EGSZB határozottan támogatja a független tanácsadás elvének megerősítésére irányuló szándékot, amely arra kötelezi a vállalkozást, hogy előre nyilatkozzék arról, vajon független alapon vagy egy értékesítési hálózathoz kapcsolódva kínál-e szolgáltatást. A betétesek igényeik alapján kiválaszthatják, hogy milyen típusú tanácsadást kívánnak igénybe venni.

1.8 Az EGSZB már a múltban is kérte, hogy világosan szabályozzák az „eladás tanácsadás ellenében” témáját: meg kell tiltani, hogy a pénzügyi vállalkozások a termékek eladásával kapcsolatban kereskedelmi nyomást gyakoroljanak a vállalkozásokra és az értékesítési hálózatokra. A vizsgált javaslat a helyes

irányba mutató első lépés, és az EGSZB örömmel fogadja, hogy az Európai Bizottság belátta annak célszerűségét, hogy javítsák a befektetők és a vállalkozások védelmét, amelyeknek „kizárólag” a ügyfelek érdekében kellene eljárniuk, és megfelelő módon, bármiféle feltételtől mentesen kellene tanácsot adniuk.

1.9 Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság egy olyan további rendelkezéssel bővítse a listában szereplő információkat, amely az adatszolgáltatók között cserélt adatok minőségét szabályozza. Ezeknek az információknak a kényes jellege és fontossága miatt kötelezővé kellene tenni rendelkezésre bocsátásukat, ami nyilvánvalóan kedvezően hatna a piac átláthatóságára.

1.10 Az EGSZB helyesli, hogy új felelősségi körökkel ruházzák fel az EEPH-t, amelynek többek között kötelező technikai szabványok kibocsátása, vélemények kidolgozása, termékek és eljárások vészhelyzetben történő betiltása és a nemzeti hatóságok tevékenységének összehangolása, az adminisztratív intézkedésekkel és a konkrét esetekben alkalmazandó szankciókkal kapcsolatos iránymutatások meghatározása lesz a feladata.

2. A javaslat: a főbb újítások

2.1 Bár a javaslat változatlanul hagyja a MIFID irányelv szerkezetét, a később elfogadott irányelvek rendelkezéseinek alapján frissíti, és új tartalmakkal gazdagítja. A legfontosabb célokat a következőkben állapítja meg:

- a vállalkozások és a piacok közötti verseny előmozdítása;
- a piacok átláthatóságának és hatékonyságának előmozdítása;
- a befektetővédelem erősítése.

2.2 Az e célok elérése érdekében igénybe vett eszközök azokkal a kockázatokkal kapcsolatosak, amelyeket különféle mechanizmusok révén mérsékelni kell. A múltban ugyanis bizonyos előre jelzett kockázatok konkretizálódtak, rámutatva a korábbi kockázatmérséklő mechanizmusok gyenge pontjaira.

2.3 A MIFID II irányelv főbb újításai a következők:

- a felmentések rendszere és alkalmazási körük;
- az új kereskedési platformok;
- a befektetési vállalkozások és a közösségi piaci kereskedők tevékenységeinek szabályozása;
- a harmadik országok befektetési vállalkozásaira alkalmazandó szabályok;
- az európai uniós tagállamok felügyeleti hatóságainak új hatáskörei;
- a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok.

3. Megjegyzések

3.1 A reform két részből áll: az első a piac szerkezetével foglalkozik, a második pedig az átláthatósággal kapcsolatos kérdésekre összpontosít. Amint a dokumentum megfogalmazza, a javaslat fő célja annak garantálása, hogy valamennyi kereskedelmi ügyletet szabályozott és teljesen átlátható módon végezzenek.

3.2 Az irányelv egy igen fontos pontja a független tanácsadás bevezetése. Az EGSZB megfelelőeknek tartja a független tanácsadásra vonatkozó rendelkezéseket. Az új szabályok értelmében a közvetítőknak többek között olyan információkat kell közölniük a befektetővel, hogy milyen jellegű tanácsot kívánnak adni, hogy független alapon történik a tanácsadás, vagy nem, és hogy milyen jellemzői vannak a tanácsadásnak.

3.3 Ez a rendelkezés valamennyi befektető számára – rendelkezésre álló anyagi forrásaiktól függetlenül – lehetővé teszi, hogy a profiljuknak megfelelő tanácsadásban részesüljenek. Az EGSZB csak támogatni tudja ezt a rendelkezést.

3.4 A bevezetett átláthatósági elv révén az ügyfél megtudhatja, kinek a részére dolgozik a tanácsadó személy. Ez a mechanizmus igyekszik megszüntetni az egyes tagállamok között fennálló eltéréseket, növeli az átláthatóságot, korrektebbé teszi az érintett vállalkozók viselkedését és így végső soron erősíti a befektetők védelmét.

3.5 A portfóliókezelés speciális tevékenységének kivételével az irányelv ezenkívül lehetővé teszi a jelenlegi tanácsadói hálózatok (alkalmazottak és független munkatársak) egymás mellett élését, de kötelezővé teszi számukra, hogy nyilatkozzanak jellegükről. Az EGSZB mind a verseny, mind a befektetők védelme szempontjából kedvezőnek tartja ezt az elképzelést, mivel az irányelv olyan helyzetbe hozza az ügyfelet, hogy maga dönthet arról, milyen jellegű tanácsadási szolgáltatást kíván igénybe venni.

3.6 Általánosságban véve az európai bizottsági dokumentum védi az ügyfelet, és megnyitja az utat a pénzügyi tanácsadók tisztességes egymás mellett élése előtt, kezdve a bankoktól a pénzügyi promóciós hálózatokon át egészen a *fee only* (csak honoráriumért dolgozó, jutalékot nem igénybe vevő) tanácsadó-kig.

3.7 Az EGSZB azt javasolja, hogy pontosabban határozzák meg a tanácsadás fogalmát, és hogy a tanácsadás mindenfajta befektetési szolgáltatásban (az általános jellegűben is) szerepeljen. Az EGSZB szerint ha csak az ágazat szakemberei nyújthatnának tanácsadást, az tovább erősíthetné a befektetővédelem elvét.

3.8 Célszerű tisztázni, hogy a tanácsadás az ügyfél profiljának megfelelő termék ajánlását jelenti, és hogy a korrekt magatartás abban áll, hogy az ajánlás megfelelő. Az EGSZB szerint tehát ennek a rendelkezésnek – függetlenül a szervezeti modelltől – „nevelési” hozadéka is van. A magatartás korrektsége nem, vagy legalábbis nem teljesen attól függ, hogy az ajánlást vertikális vagy többmárkás integrációban, jutalékmentesen vagy alkuszi formában végzik-e. Az ügyfélnek adott tanácsok megfelelő volta nem attól függ, hogy egy, tíz vagy harminc termék áll-e rendelkezésre.

3.9 A javaslat gyakorlatilag változatlanul hagyja az ügyfél önbesorolásának kritériumát, amelyet a korábbi MIFID irányelv vezetett be (a közvetítők annak alapján osztályozzák lakossági ügyfeleiket, hogy azok saját bevallásuk szerint milyen befektetési ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkeznek). Az EEPH iránymutatásokból álló listát bocsát rendelkezésre az ügyfeleknek átadandó kérdőív összeállításához. Többféle ügyfél-kategória különböztethető meg: lakossági, szakmai és elfogadható partner.

3.10 Az EGSZB örömmel fogadja azt az előrelépést, hogy a közvetítők ezentúl hatékonyan tudják ügyfeleiket osztályozni, ugyanakkor úgy véli, hogy az irányelv nem biztosítja a piac számára az ügyfelek minden szinten történő védelméhez szükséges, megfelelő eszközöket.

3.11 Megfelelően képzett személyzet segítségével a rendszer lehetővé teszi az ügyfelek helyszíni „oktatását”. Azt azonban meglehetősen optimista elképzelésnek tartja az EGSZB, hogy egy lakossági ügyfél reális, korrekt módon képes lehet saját pénzügyi szakértelmének felbecsülésére – gondoljunk csak a pénzügyi oktatás hiányosságaira és a pénzügyi oktatási programok európai szintű megtervezésének késedelmességére. Ezért az EGSZB az irányelvben előírt eljárás felülvizsgálatát és az ügyfél „oktatásával” kapcsolatban esetleg külső segítség igénybe vételét javasolja.

3.12 Az irányelv új modellt vezet be a független tanácsadók díjazására. A független alapon nyújtott tanácsadást – ellentétben a nem független alapúval - közvetlenül az ügyfél fizeti.

3.13 Az EGSZB úgy véli, hogy ez az új díjazási rendszer javítani fogja a nyújtott szolgáltatás minőségét, erősíti a védelmet, és garantálhatja a szakemberek becsületességét. Az EGSZB ezzel kapcsolatban a „tanácsadás” és az „értékesítés” megkülönböztetését javasolja.

3.14 Ezenkívül ha a valódi tanácsadásnak ára van, ésszerű az a következtetés, hogy a bonyolultabb termékekre vonatkozó tanácsadás költségesebb. Az EGSZB tehát annak átgondolását kéri, hogy nem kellene-e a kevésbé bonyolult termékeket támogatni és nagyobb mértékben terjeszteni, hiszen ezek olcsóbbak.

3.15 Számos új rendelkezés arra irányul, hogy garantálja a bankok – amelyeknek kereskedelmi gyakorlataikat is alaposan felül kell majd vizsgálniuk – tisztességességét és helyes magatartását. Az EGSZB helyesli ezeket az intézkedéseket, mert lehetővé teszi a befektetők jobb védelmét. Ugyanakkor azt javasolja, hogy az Európai Bizottság olyan politikát folytasson, amelynek alapján inkább a pénzügyi vállalkozások, mintsem az ügyfelek ruházhatók fel felelősséggel.

3.16 Az a javaslat is jelentős újdonságot jelent, hogy egy meghatározott tőzsdei szegmenst a kis és középvállalkozások számára tartsanak fenn, alacsonyabb szabályozási terhek mellett. Az EGSZB helyesli ennek az elemnek a beépítését, mert ismeretbővebbé teszi a szóban forgó szegmenst.

3.17 A rendelkezés megvalósítási lehetőségével kapcsolatban azonban az EGSZB kétségeinek ad hangot. Nem új javaslatról van szó; több mint 20 éve történnek arra irányuló próbálkozások, hogy kibővített piacot alakítsanak ki a kkv-k számára, de ezt a piacot sohasem sikerült működőképpé és hatékonyá tenni. Ezért az EGSZB konkrét intézkedéseket és rendelkezéseket sürget, amelyek révén hatékonyan, eredményesen megvalósítható ez az elképzelés.

3.18 Általánosságban az irányelv világosabb működési szabályokat határoz meg az összes kereskedési tevékenységre. A kereskedési platformoknak biztosítaniuk kell, hogy egy ügylet keretében az összes adat 15 percen belül szabadon felhasználható és valós időben terjeszthető legyen az Európai Bizottság által megszabott költségen, „ésszerű, kereskedelmi alapon”. Ez az intézkedés előrelépést jelentene az árképzéssel kapcsolatos átláthatóság területén.

3.19 Az az eljárás, amely minden platformra azt a kötelezettséget rója, hogy meghatározott közvetítőket vegyen igénybe a kereskedelemre vonatkozó adatok terjesztésére, támogatandó. Az EGSZB úgy véli azonban, hogy ez a rendelkezés a vállalkozók közötti spontán információcserébe vetett túlzott bizalomról tanúskodik, és az Európai Bizottságnak egy külön pont beiktatását javasolja, amely szabályozza az adatszolgáltatók által cserélt adatok minőségét.

3.20 Az árualapú származtatott ügyletekkel kapcsolatban a MIFID II célja a féktelen spekuláció megakadályozása, és ez önmagában való cél. Az Európai Bizottság úgy igyekszik a célt elérni, hogy korlátozza azon szerződések mennyiségét, amelyet egy befektető egy bizonyos időn belül köthet. Az EGSZB, ahogy már többször megismételte, úgy véli, hogy a spekuláció nem feltétlenül negatív a pénzügyi piacok számára, mivel fokozza a likviditást és a piacok fejlődését. A nagymértékben spekulatív ügyletek ellen, amelyek kihatnak a fogyasztói árakra, kétségtelenül szükség van intézkedésekre, ugyanakkor az EGSZB ezeknek az intézkedéseknek a gondos és kiegyensúlyozott megvizsgálását javasolja a piacra gyakorolt negatív hatások elkerülése érdekében.

3.21 Az EGSZB ezenkívül úgy véli, hogy bár az új szabályozás az országok közötti harmonizációra törekszik, az Európa és az USA közötti egyedi koordinációra szemmel láthatóan nem tesz javaslatot. Az EGSZB üdvözlöi a harmonizációs elv célként történő kitűzését, ugyanakkor azt javasolja, hogy azokra a többletköltségekre is fordítsanak figyelmet, amelyek például a származtatott termékek piacain létező különféle szabályok miatt hárulhatnak az egyes piacok szereplőire.

3.22 Az EGSZB üdvözlí, hogy az átláthatóság elvét kiterjesztik az értékpapírokkal és származtatott termékekkel kapcsolatos kereskedés előtti szakaszokra. Felhívja azonban a figyelmet a részvénytíacok és az egyéb tíacok közti lényeges különbségekre. A kereskedés előtti átláthatóság a megbízásokat követő tíacok (amílyen a részvénytíac) számára fontosabb, a kereskedés utáni átláthatóság pedig inkább az árakat követő tíacok (amílyenek a kötvénytíacok) esetében megfelelőbb. Az EGSZB ezért kívánatosnak tartaná a tíacok aszerinti megkülönböztetését, hogy az átláthatósági elvet a kereskedés előtti vagy utáni szakaszokban alkalmazzák-e.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre

(COM(2011) 895 final – 2011/0439 (COD))

Javaslat a közbeszerzésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre

(COM(2011) 896 final – 2011/0438 (COD))

Javaslat a koncessziós szerződések odaítéléséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre

(COM(2011) 897 final – 2011/0437 (COD))

(2012/C 191/16)

Előadó: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

2012. január 19-én az Európai Parlament, 2012. február 10-én pedig a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 53. cikkének (1) bekezdése, valamint 62. és 114. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre

COM(2011) 895 final – 2011/0439 (COD).

2012. január 17-én az Európai Parlament, 2012. február 10-én pedig a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 53. cikkének (1) bekezdése, valamint 62. és 114. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat a közbeszerzésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre

COM(2011) 896 final – 2011/0438 (COD).

2012. január 17-én az Európai Parlament, 2012. február 10-én pedig a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 53. cikkének (1) bekezdése, valamint 62. és 114. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat a koncessziós szerződések odaítéléséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre

COM(2011) 897 final – 2011/0437 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2012. április 17-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott 480. plenáris ülésén (az április 26-i ülésnapon) 179 szavazattal 33 ellenében, 12 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A közbeszerzési irányelvek felülvizsgálata egy átfogó program kereteibe illeszkedik, amelynek célja a beszerzési rendszer jelentős korszerűsítése az Európai Unióban mind az általános jellegű közbeszerzések tekintetében, mind a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzései terén. Benyújtásra került ezenkívül a koncessziós szerződések odaítéléséről szóló újabb irányelvjavaslat, mely terület európai szintű szabályozása mind a mai napig csak részben valósult meg.

1.2 A „Zöld könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról – Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé”

című dokumentumról szóló EGSZB-vélemény (INT/570) támogatása a szavazási eredmények tanúsága szerint szinte egyöntetű volt, következésképpen az EGSZB-nek a jelen véleményben is fenn kell tartania ugyanazokat az elveket és szempontokat. Mindemellett e széles körű konszenzust alapul véve a jelen véleményben megjelennek a különböző egyedi és konkrét jogalkotási javaslatok megismerésekor kialakult új elvek és szempontok.

1.3 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a közbeszerzés kapcsán fontos figyelembe venni az Európa 2020 stratégia innovációs, környezeti és szociális szempontjait.

1.4 Az EGSZB konkrétan kiáll a közbeszerzés megújítása és minőségének javítása, a felesleges bürokrácia csökkentése, a környezetvédelmi és szociális szempontok figyelembevétele mellett (a munkahelyek és a munkakörülmények védelme, valamint a fogyatékkal élők és más hátrányos helyzetű csoportok érdekében), illetve a leggazdaságosabb ajánlat legalacsonyabb árral szembeni támogatása mellett – ez utóbbinak inkább kivételt, mintsem általános gyakorlatot kellene képeznie –; mindennek célja, hogy többek között elősegítse az intelligensebb és hatékonyabb közbeszerzést, a nagyobb szakszerűséget, növelje a kkv-k, köztük a szociális vállalkozások részvételét, támogassa a protekciórendszer, a csalás és a korrupció elleni küzdelmet, továbbá előmozdítsa a határokon átnyúló európai közbeszerzéseket. Tekintettel a fenntartható fejlődés előmozdításának szükségességére, az EGSZB támogatja az egész életciklusra vonatkozó költségek elvének alkalmazását.

1.5 Az EGSZB úgy véli, hogy a közös, európai szintű közbeszerzési eljárások nagyobb átláthatóságot és objektivitást biztosítanak. A javaslatok mindenképpen nagyfokú rugalmasságot nyújtanak az egyes tagállamok közigazgatásainak abban a tekintetben, hogy az eljárásokat és az eszközöket a saját viszonyaikra alkalmazzák. Mindezek a paraméterek, kiegészülve a minőséggel és a szakszerűséggel, minden kétséget kizáróan magukat a polgárokat és a közérdeket szolgálják.

1.6 Az általános érdekű szolgáltatásokról folytatott hosszadalmas viták eredménye az lett, hogy az ilyen szolgáltatások esetében nincs szó közbeszerzésről, hanem csupán az ajánlatkérő szervek által vagy nevében nyújtott szolgáltatásokról. Az EGSZB ismételten megerősíti, hogy az ajánlatkérő szervek teljes szabadságot élveznek abban, hogy maguk végezzék-e el bármelyik, vagy akár az összes funkciót, illetve azok közül az általuk választottakat kiszervezzék.

1.7 Az EGSZB megerősíti, hogy támogatja a fogyatékkal élőket foglalkoztató védett műhelyek és a más hátrányos helyzetű csoportoknak munkát adó szociális vállalkozások számára fenntartott és odaítélt közbeszerzési szerződéseket, melyek célja az, hogy valamennyi polgár számára egyenlő lehetőségeket biztosítsanak és elősegítsék e személyek társadalmi integrációját.

1.8 A vállalkozások ajánlataiban szereplő információkra vonatkozó titoktartási szabályokat meg kell erősíteni.

1.9 A műszaki specifikációkat – szükség esetén – ki kellene egészíteni a termelés, illetve az eljárások jellemzőivel. Ezáltal az ajánlatkérő szervek egyszerűbben és átláthatóbban tudnák jelezni a fenntarthatósággal kapcsolatos célokat – például a környezeti fenntarthatóságot, vagy a kollektív szerződések, a munkaügyi normák, a munkafeltételek és az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elv betartását – előmozdító fontos preferenciáikat.

1.10 A műszaki specifikációkkal kapcsolatban az EGSZB nagyon kedvezően ítéli meg, hogy azok megállapításakor, a megfelelően indokolt esetektől eltekintve, kötelezően figyelembe kell venni a fogyatékkal élők számára való hozzáférhetőség szempontjait és a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást.

1.11 A közbeszerzésről szóló irányelvjavaslat 55. cikkének (3) bekezdésében foglalt kizárási okokat illetően pozitívan értékelendő, hogy az ajánlatkérő szervek kizárhatják a szerződésekből azokat az ajánlattevőket, amelyek nem tesznek eleget az Unió szociális, munkaügyi vagy környezetvédelmi jogszabályaiban vagy az irányelvjavaslat XI. mellékletében felsorolt nemzetközi szociális és környezetvédelmi jogi rendelkezésekben meghatározott kötelezettségeknek. Azonban azt is kifejezetten meg kellene fontolni – mivel ennek nyilvánvalóan így kell lennie –, hogy az ajánlattevők akkor is kizárhatók legyenek, ha adott esetben nem teljesítik a tagállamok szociális, munkaügyi vagy környezetvédelmi jogszabályait, valamint a munkavégzés, a szolgáltatás, illetve az ellátás helyszínén hatályos kollektív megállapodásokat. Az EGSZB mindenesetre úgy véli, hogy a fenti okok miatti kizárást kötelezően végre kellene hajtani.

1.12 Amint az már az EGSZB korábbi, INT/570. számú véleményében is szerepel, a közbeszerzésről szóló irányelvjavaslat 57. cikkében nyilatkozatot kellene kérni „az ajánlattevőtől arról, hogy az adott országban betartják a hatályos jogszabályokat a fogyatékkal élők munkaerő-piaci integrációjára vonatkozóan, például kötelezik magukat arra, hogy bizonyos számban vagy arányban fogyatékkal élőket alkalmaznak azokban az országokban, ahol létezik ilyen jellegű jogszabályi előírás”. Természetesen ilyen nyilatkozatra nem volna szükség, ha az adott országban ilyen kötelezettség nincs.

1.13 Amint arra az INT/570. számú vélemény szintén rámutatott, a közbeszerzési szerződések munkaügyi záradékairól szóló, 1949-ben elfogadott C94. sz. ILO-egyezmény jelenleg 10 uniós tagállamban kötelező érvényű, bár önkéntes jelleggel más tagállamokban, például Írországból is alkalmazzák a közbeszerzésekben. Az EGSZB tudomásul veszi az egyezményben foglalt elveket, és megítélése szerint a tagállamokat ösztönözni kellene annak ratifikálására és a benne foglalt elvek követésére.

1.14 Az EGSZB úgy véli, hogy az odaítélés feltételei között továbbra is főszerepet játszik és túl nagy súllyal esik latba a „legalacsonyabb ár” vagy a „legalacsonyabb költség” kritériuma. E kritériumok túlzott súlya akadályozza az innovációt és a jobb minőségre és ár-érték arányra való törekvést, így az Európa 2020 stratégia követelményeinek való megfelelést, és nem feltétlenül vezet értéknövekedéshez. A legalacsonyabb ár kritériumát ezért mindig kivételként, nem pedig szabályként kell alkalmazni.

1.15 Az EGSZB úgy véli, hogy megerősítendő az alvállalkozással kapcsolatos rendelkezések. A többszintű alvállalkozás nehézségeket okozhat a kollektív szerződések, a munkafeltételek, illetve az egészségvédelmi és biztonsági eljárások érvényesítésében. Az állami szerveknek több lehetőséget kellene kapniuk arra, hogy a minőségi, szociális és környezetvédelmi célkitűzéseknek való megfelelés érdekében befolyásolják a szerződést. A fontosabb alvállalkozókkal kapcsolatos részletekről még a szerződés odaítélése előtt nyilatkozni kell, és az állami szervnek pontosan meg kell határozni a felelősségi körüket és a kötelezettségeiket a szerződés hatásos nyomon követése céljából. Mechanizmusokat kellene kialakítani, amelyek segítségével az állami szervek – ha kétségeik vannak – átvilágíthatnák és elutasíthatnák az adott alvállalkozókat.

1.16 Az EGSZB kiáll amellett, hogy továbbra is különböztesse meg az A- és a B-szolgáltatásokat – azzal a feltétellel azonban, hogy garantálják a jogbiztonságot, illetve lehetővé teszik a B-szolgáltatásokra vonatkozó határokon átnyúló közbeszerzési szerződések bővítésének lehetőségét. Az EGSZB már az INT/570. számú véleményben is javasolta, hogy az Európai Bizottság bizonyos időszakonként vizsgálja felül a B-szolgáltatások listáját annak megfontolása érdekében, hogy előnyös lenne-e, ha egyes B-szolgáltatások átkerülnének az A-szolgáltatások közé. Az EGSZB mindenesetre aggályait fejezi ki azon különböző közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatban, amelyek korábban a B-szolgáltatások listáján szerepeltek, de az irányelvjavaslatok XVI., illetve XVII. mellékletéből törölni kerültek; e mellékletek azokat a szolgáltatásokat tartalmazzák, amelyekre a két irányelvjavaslat 74–76., illetve 84–86. cikkeiben szabályozott eljárás vonatkozik. Az EGSZB másrészt úgy véli, hogy a jelenleg az irányelvjavaslatok XVI. és XVII. mellékletében szereplő vallási, illetve a szakszervezetek által nyújtott szolgáltatásokat törölni kell.

1.17 Az EGSZB megjegyzi, hogy továbbra is komoly kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy szükség van-e a koncessziós szerződések odaítéléséről szóló uniós irányelvre, és emlékeztet a közbeszerzési politika modernizálásáról szóló 2011. október 25-i európai parlamenti állásfoglalásra (2011/2048 (INI)), amelyben az EP úgy véli, hogy „a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó jogalkotási aktusra irányuló javaslat csak a belső piac esetleges torzulásainak megszüntetése érdekében lehet indokolt; ilyen torzulásokat azonban egyelőre nem azonosítottak”. Az EGSZB további, teljes körű hatásvizsgálat elvégzését kéri, mielőtt a javaslatok ügye továbbhaladhatna.

1.18 Az EGSZB úgy véli, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról e szolgáltatások hozzáférhetőségét, elérhetőségét és minőségét garantálni hivatott – nemzeti és uniós szintű – egyedi jogszabályokban kell rendelkezni, biztosítva az egyenlő bánásmódot és az általános hozzáférést, valamint a felhasználók biztonságát és jogait; az irányelvjavaslatban emlékeztetni kellene a jogszabályokra és garantálni kellene azokat. A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett, az általános érdekű szolgáltatásokról szóló jegyzőkönyv szerint a nemzeti, regionális és helyi hatóságoknak, általános érdekű céljaik elérése érdekében meg kell tartaniuk az említett szolgáltatások nyújtására és megszervezésének módjára, valamint azok jellemzőinek meghatározására vonatkozó széles körű mérlegelési és döntési jogkörüket.

1.19 Bizonyos közbeszerzési szerződések végrehajtásakor a hatóságok joggal dönthetnek, hogy az *in house* (saját eszközöket felhasználó) eljárasmódot vagy a többi közigazgatási szervvel való együttműködést választják-e. Ezt a gyakorlatot az európai szerződések is elismerik, és az Európai Bíróság joggyakorlatának is megfelel, továbbá tiszteletben tartja az átláthatóság elvét.

1.20 Az EGSZB a közbeszerzés lebonyolításával és nyomon követésével megbízott nemzeti felügyeleti mechanizmusok létrehozását sürgeti a tagállamokban.

2. Az Európai Bizottság javaslatainak áttekintése

2.1 A hatóságok minden évben a GDP mintegy 18 %-át költik árubeszerzésre, szolgáltatásokra és építési beruházásokra. Napjainkban, a költségvetési megszorítások idején a közbeszerzési politikának biztosítania kell e források optimális

felhasználását, ezzel is fenntartva a növekedést, elősegítve a munkahelyteremtést és hozzájárulva az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek eléréséhez.

2.2 A közbeszerzésre vonatkozó jelenlegi irányelvek a 71/305/EGK irányelv⁽¹⁾ 1971-es elfogadásával kezdődött hosszú fejlődés gyümölcsei. Egy részletes gazdasági értékelés kimutatta, hogy a közbeszerzésről szóló irányelvek nagyrészt elérték céljukat. Azonban a társadalmi és környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos célkitűzések megvalósítása érdekében még jelentős előrelépésekre van szükség. Tény, hogy az irányelveknek köszönhetően nőtt az átláthatóság és a versenyképesség, illetve csökkentek az árak, ám emellett meg kell védeni a foglalkoztatottságot, a bérvizonyokat és a munkakörülményeket, hogy mindezek ne veszélyeztessék az Európa 2020 stratégia növekedési és munkahely-teremtési célkitűzéseit, illetve a Lisszaboni Szerződésben meghatározott horizontális szociális és környezetvédelmi követelményeket.

2.3 Az EGSZB ezenkívül felhívja a figyelmet arra, hogy ezzel összefüggésben meg lehetne vizsgálni, hogy a gazdaságilag kiszolgáltató önfoglalkoztatók milyen lehetőségekre vagy jelentősre tehetnének szert⁽²⁾.

2.4 Az érdekelt felek a közbeszerzésről szóló irányelvek felülvizsgálatát kérték a szabályok egyszerűsítése, illetve eredményességük és hatékonyságuk növelése érdekében, valamint azért, hogy azok jobban illeszkedjenek a megváltozott politikai, társadalmi és gazdasági környezethez.

2.5 A közbeszerzési irányelvek felülvizsgálata egy átfogó program kereteibe illeszkedik, amelynek célja a beszerzési rendszer korszerűsítése az Európai Unióban, mind az általános jellegű közbeszerzések tekintetében, mind a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzései terén. A közbeszerzési jogszabályok átalakítása az „Egységes piaci intézkedéscsomag – Tizenkét mozgatórugó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez” című, 2011 áprilisában elfogadott bizottsági közleményben tárgyalt tizenkét cselekvési terület egyike.

2.6 Benyújtásra került ezenkívül egy új irányelvjavaslat a koncessziós szerződések odaítéléséről, mely terület európai szintű szabályozását a másodlagos jog mind a mai napig csak részben valósította meg. Különböző vállalkozói és szakszervezetek, illetve különféle politikai és állami szereplők azonban határozott ellenvéleményeket fogalmaztak meg e javaslattal kapcsolatban, mivel kétségesnek tartották, hogy az előmozdítja a jogbiztonságot és kellően tiszteletben tartja az európai szerződések által az állami hatóságokra ruházott döntési jogköröket.

2.7 Az EGSZB mind a közbeszerzés, mind a koncessziós szerződések tekintetében üdvözlöi, hogy az Európai Bizottság figyelembe vette a szociális szolgáltatások sajátos jellegét és egyszerűsített eljárást javasol. Sajnálja azonban, hogy az Európai Bizottság nem különböztette meg pontosan egyrészt a

⁽¹⁾ HL L 185., 1971.8.16., 5. o., EGSZB-velemény: HL C 63., 1965.4.13., 929. o.

⁽²⁾ HL C 18., 2011.1.19., 44–52. o.

„közbeszerzést” és a „koncessziót”, másrészt a közfeladatok, különösen a szociális jellegű közfeladatok egyéb végrehajtási módjait. Következésképpen az EGSZB azt javasolja, hogy mindkét irányelv a következő tartalmú módosítással egészüljön ki: „Nem minősülnek sem szolgáltatási koncesszióknak, sem közbeszerzésnek a tagállamok azon eljárásai, amelyek során azt az elvet alkalmazzák, mely szerint szolgáltatásnyújtásra jogosultak mindazon szolgáltatók, amelyek, tekintet nélkül jogi formájukra, eleget tesznek a jogszabályokban előre meghatározott feltételeknek, tiszteletben tartva az átláthatóság és a megkülönböztetésmentesség elvét.”

3. Az EGSZB „Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé” című véleménye (INT/570)

3.1 2011. január 27-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban: „Zöld könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról – Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé” (COM(2011) 15 final).

3.2 A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. június 23-án elfogadta véleményét.

3.3 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2011. július 13-án tartott plenáris ülésén 164 szavazattal, 1 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta a fent említett zöld könyvről szóló, INT/570. számú véleményét.

3.4 A vélemény elfogadásának támogatása a szavazási eredmények tanúsága szerint szinte egyöntetű volt, következésképpen az EGSZB-nek az új véleményben is fenn kell tartania ugyanazokat az elveket és szempontokat, egyrészt, mivel nem álltak elő olyan új körülmények, amelyek azok módosítását szükségessé tennék, másrészt mert ajánlatos megőrizni ezt a szavazattöbbséget és a közjót szem előtt tartó együttműködési szellemet, amelynek eredményeképpen az EGSZB-n belül teljes volt az egyetértés a korábbi vélemény kapcsán. Ennek ellenére e széles körű konszenzusból kiindulva a jelen véleményben olyan elvek és szempontok is megjelenhetnek, amelyek az újabban megismert egyedi és konkrét jogalkotási javaslatok nyomán alakultak ki.

3.5 Az EGSZB az INT/570. számú véleményében már kinyilvánította, hogy üdvözlí az Európai Bizottság által a zöld könyvben kezdeményezett vitát, melynek célja az uniós közbeszerzési politika modernizálása úgy, hogy az hatékonyabbá váljon egy jobban működő, innovatívabb, környezetbarátabb és szociálisabb szemléletű egységes piacon.

3.6 Az EGSZB e véleményben kiállt a közbeszerzés megújítása és minőségének javítása, a felesleges bürokrácia csökkentése, a környezetvédelmi és szociális szempontok figyelembevétele mellett (a munkahelyek és a munkakörülmények védelme, valamint a fogyatékkal élők és más hátrányos helyzetű csoportok érdekében), illetve a leggazdaságosabb ajánlat

legalacsonyabb árral szembeni támogatása mellett; tette ezt azért, hogy többek között elősegítse az intelligensebb és hatékonyabb közbeszerzést, a nagyobb szakszerűséget, növelje a kkv-k, köztük a szociális vállalkozások részvételét, támogassa a protekciórendszer, a csalás és a korrupció elleni küzdelmet, továbbá előmozdítsa a határokon átnyúló európai közbeszerzéseket.

4. A közbeszerzésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslat (COM(2011) 896 final) és a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslat (COM(2011) 895 final)

4.1 A javasolt újítás célja a meglévő eszközök alapos korszerűsítése annak érdekében, hogy azok jobban illeszkedjenek a megváltozott politikai, társadalmi és gazdasági környezethez. Ehhez az európai uniós szerződések alapján két, egymástól független – a közbeszerzésről, illetve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről szóló – irányelvre volt szükség.

4.2 Az Európai Bizottság reformja két egymást kiegészítő célkitűzést határoz meg:

— a közkiadások hatékonyságának növelése a lehető legelőnyösebb közbeszerzési eredmények biztosítása érdekében. Ez különösen a meglévő közbeszerzési szabályok egyszerűsítését és rugalmasabbá tételét foglalja magában. A racionalizált, hatékonyabb eljárások minden gazdasági szereplő számára előnnyel járnak, és lehetővé teszik a részvételt a kkv-k és a határokon túli ajánlattevők számára;

— annak lehetővé tétele, hogy a beszerzők megfelelőbben alkalmazzassák a közbeszerzést az olyan közös társadalmi célok támogatására, mint például a környezetvédelem, a nagyobb erőforrás- és energiahatékonyság, a klímaváltozás elleni küzdelem, az innováció, a foglalkoztatás és a társadalmi befogadás elősegítése, valamint a lehető legjobb feltételek biztosítása a kiváló minőségű szociális szolgáltatások nyújtásához.

4.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a közös, európai szintű közbeszerzési eljárások nagyobb átláthatóságot és objektivitást biztosítanak, egyúttal megnehezítik a részrehajlást az odaítélések során. A javaslatok mindenképpen nagyfokú rugalmasságot nyújtanak az egyes tagállamok közigazgatásainak abban a tekintetben, hogy az eljárásokat és az eszközöket a saját viszonyaikra alkalmazzák. E paraméterek, kiegészülve a minőséggel és a szakszerűséggel, minden kétséget kizáróan magukat a polgárokat és a közérdeket szolgálják.

4.4 A „közjogi intézmény” fogalma nem világos. A mindkét (a közbeszerzésre, illetve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseire vonatkozó) irányelvjavaslat 2. cikkében egyaránt szereplő közintézmény fogalmát pontosítani kell.

4.5 Az EGSZB a két irányelv alkalmazására a javaslatok 4. és 12. cikkében meghatározott értékhatárokat megfelelőnek tartja.

4.6 Az általános érdekű szolgáltatásokról folytatott hosszadalmas viták eredménye az lett, hogy az ilyen szolgáltatások esetében nincs szó közbeszerzésről, hanem csupán az ajánlatkérő szervek által vagy nevében nyújtott szolgáltatásokról. Az EGSZB ismételten megerősíti, hogy az ajánlatkérő szervek teljes szabadságot élveznek abban, hogy maguk végezzék-e el bármelyik, vagy akár az összes funkciót, illetve azok közül az általuk választottakat kiszervezzék. Hasonlóképpen figyelembe kell venni azokat a tagállami rendszereket, amelyek tiszteletben tartják az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elsődleges jogban rögzített elvét, és elismerik a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó általános jogot. Magukra az általános érdekű szolgáltatásokra⁽³⁾ elviekben az irányelvnek így nem kell kiterjednie, az azokhoz kapcsolódó, az ajánlatkérő szervek általi vagy a nevükben történő kiszervezésnek vagy beszerzésnek azonban a hatálya alá kellene tartoznia.

Az EUMSZ 14. cikke és az általános érdekű szolgáltatásokról szóló 26. jegyzőkönyv elismeri a közszolgáltatások sajátos természetét és jelentőségét, valamint a nemzeti, regionális és helyi önkormányzatok széles mérlegelési körét a tekintetben, hogy ezeket miként nyújtják, adják megbízásba vagy szervezik meg. Ez magában foglalja a belső szolgáltatásnyújtást, illetve az állami szervek közötti együttműködést is. A minőség és a biztonság magas színvonala, a megfizethetőség, az egyenlő bánásmód, illetve az általános hozzáférhetőség és a felhasználói jogok biztosítása kiemelt jelentőséggel bír. Ezeket az elveket a közbeszerzésről szóló valamennyi irányelvjavaslatban alkalmazni kell.

4.7 Az irányelveknek nem kell előírniuk, hogy egy ajánlatkérő szervnek mit kell és mit nem szabad beszereznie vagy kiszerveznie, hanem csupán a beszerzés vagy kiszervezés során követendő eljárásokról kell rendelkezniük. Az EGSZB úgy véli, hogy ezt az eljárási szabadságot nem szabad csorbítani. A fentieket minden esetben átlátható és arányos módon kell elvégezni, kizárva a visszaélések vagy a tisztességtelen eljárások lehetőségét.

4.8 A hatóságok joggal dönthetnek, hogy bizonyos közbeszerzési szerződések végrehajtásakor az *in house* (saját eszközöket felhasználó) eljárásmodot vagy a többi közigazgatási szervvel való együttműködést választják-e. Ezt a gyakorlatot az európai szerződések is elismerik és az Európai Bíróság joggyakorlatának is megfelel, továbbá tiszteletben tartja az átláthatóság elvét.

4.9 A két irányelvjavaslat 16. és 30. cikkében egyaránt tárgyalt, a gazdasági szereplőkre vonatkozó általános szabályok akkor helyesek, ha elősegítik a kkv-k részvételét, mely utóbbiaknak minden esetben be kell tartaniuk a szociális és környezetvédelmi előírásokat.

4.10 Az EGSZB újfent megerősíti, hogy az INT/570. számú véleményének értelmében támogatja a fogyatékkal élőket foglalkoztató védett műhelyeknek fenntartott és odaítélt

közbeszerzési szerződéseket, melyek célja az, hogy egyenlő lehetőségeket biztosítsanak valamennyi polgár számára és elősegítsék e személyek társadalmi integrációját. Az EGSZB megjegyzi, hogy az irányelvjavaslatok 17. és 31. cikke a 2004/18/EK irányelv (28) preambulumbekzdésének és 19. cikkének hatókörét kibővítvé immár a hátrányos helyzetű személyekre is kiterjed. Az EGSZB ezzel kapcsolatban azt javasolja, hogy a javaslatok e két szempontot külön tárgyalják, a következőképpen: „A tagállamok a közbeszerzési eljárásokban való részvétel jogát fenntarthatják:

- a) védett műhelyek számára, vagy úgy rendelkezhetnek, hogy a szerződéseket a védett munkahely-teremtési programok keretében kell teljesíteni, feltéve, hogy az érintett munkavállalók többsége fogyatékkal élő személy, akik fogyatékuuk jellege vagy súlyossága miatt szokványos körülmények között nem végezhetnek szakmai tevékenységet vagy a munkaerőpiacon nem találnak könnyen munkát;
- b) szociális vállalkozások vagy programok számára, amelyek fő célja a hátrányos helyzetű munkavállalók társadalmi és szakmai integrációja feltéve, hogy az ilyen műhelyek, gazdasági szereplők vagy programok alkalmazottainak több mint 30 %-a hátrányos helyzetű munkavállaló; az ajánlati felhívásban hivatkozni kell erre a rendelkezésre.”

Az EGSZB szerint ezenkívül az irányelvjavaslatokban kifejezetten intézkedni kellene arról, hogy az ilyen szerződések egy bizonyos számban vagy százalékban érvényesíthetők legyenek azokban a tagállamokban, ahol ez indokolt, például ha számos, egyébként munkaképes fogyatékkal élő marad inaktív.

4.11 Az EGSZB úgy véli, hogy a szerződések fenntartása kapcsán a javaslatokba mindenképpen bele kellene foglalni egy megjegyzést, miszerint azon védett műhelyeket és gazdasági szereplőket, amelyek fő célja a fogyatékkal élő és hátrányos helyzetű munkavállalók társadalmi és szakmai integrációja, „támogatni kell, és azokat többségében nonprofit szervezeteknek kell képezniük”, ami még inkább indokolná az államigazgatás által biztosított támogatás preferenciális és privilegizált igénybevételét.

4.12 A két irányelvjavaslat 18. és 32. cikkében foglalt, a vállalkozások ajánlataiban szereplő információkra vonatkozó titoktartási szabályokat meg kell erősíteni különösen azokban az esetekben, amelyekben a versenypárbeszéd eljárást alkalmaznak. Az EGSZB fontosnak tartja, hogy az ajánlatkérők a gazdasági szereplők bizalmasnak minősített információit ne tegyék közzé, azonban kellő indok nélkül a többi adatot sem kellene közzétenniük. Hasonlóképpen, az ajánlatkérők a gazdasági szereplők információit nem használhatják fel más versenyeljárások során.

4.13 A közbeszerzésről szóló irányelvjavaslat 27. cikke a tárgyalásos versenyeljárást nem szabályozza egyértelműen: fennáll a kockázata annak, hogy a tárgyalás örvén nemkívánatos gyakorlatokra kerül sor. Ezért előnyösebb lenne, ha ezt az eljárást törölnék az irányelvjavaslatból, vagy ha ez nem lehetséges, a visszaélések megelőzése érdekében az eljárás alkalmazását korlátozó világos kritériumokat határoznának meg.

⁽³⁾ Lásd az EUMSZ 14. és 106. cikkét, valamint a 26. jegyzőkönyvet.

4.14 Minden ajánlattétel alkalmával, de különösen a verseny-párbeszéd eljárás során az ajánlattevők szellemi tulajdonát minden esetben védeni kell.

4.15 Az EGSZB úgy véli, hogy tekintettel a közbeszerzési irányelvjavaslat 28. cikkében szabályozott verseny-párbeszéd eljárás bonyolultságára és hosszúságára, annak alkalmazását a csak valóban indokolt esetekre kellene korlátozni, vagyis – amint azt a jelenlegi 2004/18/EK irányelv megszabja – azokra a különösen bonyolult szerződésekre, amelyeknél az ajánlatkérő úgy ítéli meg, hogy a nyílt vagy meghívásos eljárás nem tenné lehetővé a szerződés odaítélését; meg lehetne továbbá vizsgálni és egy maximális időtartam előírásával korlátozni lehetne az odaítélés határidejét.

4.16 Az EGSZB egyetért a két javaslat 29. és 43. cikkében egyaránt tárgyalt innovációs partnerség keretében folyó eljárás szabályozásával lévén, hogy a túl zárt szabályozás ténylegesen megakadályozná annak folytatását. Ugyanezen okból kifolyólag az említett eljárásnak az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal szemben rugalmasnak kell lennie.

4.17 A keretmegállapodások (a két javaslat 31. és 45. cikke) alkalmazásából nem származhat az árak indokolatlan csökkenése, ennél fogva az építési beruházások, termékek és szolgáltatások minőségének romlása. Mindenképpen el kell ismerni továbbá, hogy a keretmegállapodások megfelelő szabályozása – a beruházás biztonságát garantáló rendelkezések révén – előmozdíthatná a fenntarthatósági célkitűzések figyelembevételét és javíthatná a minőséget.

4.18 Az elektronikus árlejtéseknek a javaslatok 33. és 47. cikkében foglalt szabályai túlzott mértékben kedveznek a legalacsonyabb árnak. Ezek általános alkalmazása szembemegy az EGSZB erre vonatkozó, a jelen véleményben, illetve az INT/570. számú korábbi véleményében megfogalmazott javaslataival. E szabályok emellett hátrányos helyzetbe hozhatják az európai vállalkozásokat a harmadik országok jóval alacsonyabb költségekkel működő vállalkozásaival szemben. Ezért ezeket az árlejtéseket a szükséges elővigyázatossággal kellene alkalmazni.

4.19 Ahogyan az INT/570. számú véleményben már jeleztük, a műszaki specifikációkat – szükség esetén – ki kellene egészíteni a termelés, illetve az eljárások jellemzőivel. Ezáltal az ajánlatkérő szervek egyszerűbben és átláthatóbban tudnák jelezni a fenntarthatósággal kapcsolatos célokat – például a környezeti fenntarthatóságot, vagy a kollektív szerződések, a munkaügyi normák, a munkafeltételek és az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elv betartását – előmozdító fontos preferenciáikat. A környezetbarát áramtermelés ügye egyértelmű példa arra, hogy a termelési jellemzőket hogyan és miért kellene beépíteni a műszaki specifikációk közé, ahelyett hogy a teljesítményfeltételek közé számítnák őket (lásd a C-448/01. sz., EVN- és Wienstrom-ügyben 2003. december 4-én hozott ítéletet, EBHT 2003., I-14527. o.).

4.20 A műszaki specifikációkkal kapcsolatban az EGSZB nagyon kedvezően ítéli meg, hogy azok megállapításakor – a két javaslat 40. cikke (1) és 54. cikke (1) bekezdésének megfelelően –, a megfelelően indokolt esetektől eltekintve, kötelezően figyelembe kell venni a fogyatékkal élők számára nyújtott hozzáférhetőség szempontjait és a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást. A „megfelelően indokolt esetektől eltekintve” kifejezés a 2004/18/EK irányelvben alkalmazott

„amennyiben lehetséges” fordulatot váltja fel, ezért az EGSZB úgy véli, hogy – teljes joggal – immár sokkal hangsúlyosabb az a kötelezettség, miszerint a műszaki specifikációk meghatározásakor figyelembe kell venni a hozzáférhetőség szempontjait és a mindenki számára alkalmas kialakítást. Ennek ellenére az EGSZB azon a véleményen van, hogy e kötelezettség határozott megerősítése érdekében azt is rögzíteni kell, hogy még ezen indokolt eseteknek is kivételesnek kell lenniük, ezért azt ajánlja, hogy a javaslatok 40. és 54. cikkében a következő kifejezés szerepeljen: „a megfelelően indokolt, kivételes esetektől eltekintve”.

4.21 A két javaslat 41. és 55. cikkében tárgyalt és az irányelvjavaslatok (28), illetve (36) preambulumbekkezdésében említett címkékre vonatkozó rendelkezések nem következetesek, lévén, hogy a (28) és a (36) preambulumbekkezdés azokról az ajánlatkérőkről rendelkezik, „amelyek sajátos környezetvédelmi, szociális vagy egyéb jellemzőkkel rendelkező építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat kívánnak beszerezni”, azonban a szöveg később, az érdekelt felek között csak a környezetvédelmi szervezeteket említi, a szociális szervezeteket nem – ezt a hiányosságot az utóbbiak beillesztésével orvosolni kell. Ugyanezt kell tenni a 41. cikk (1) bekezdésének c) pontjában és az 55. cikk (1) bekezdésének c) pontjában, ahol a szöveg szintén megemlíti a szociális szervezetekről.

4.22 Az irányelvjavaslatok 41., illetve 55. cikkébe be lehetne illeszteni egy új bekezdést is, amely – tekintettel a címkék sajátosságaira és arra a célra, amelyet a jogalkotó a címkék szabályozásával el kíván érni – rögzítené, hogy „az ajánlatkérők megkövetelhetik vagy kedvezően értékelhetik azokat a címkéket, amelyek az odaítélés szempontjából fontos, átfogó szociális vagy környezetvédelmi kritériumok teljesítését tanúsítják, noha nem szükségképpen kapcsolódnak közvetlenül a szerződés tárgyához”.

4.23 A két irányelvjavaslat 43. és 58. cikkében tárgyalt változatokkal kapcsolatban az EGSZB úgy véli, hogy ahelyett, hogy azokat kizárólag akkor engedélyezik, ha arról kifejezett rendelkezés született, célszerűbb lenne, ha – a kifejezett tiltástól eltekintve – a változatok benyújtását az ajánlattétel alkalmával mindig engedélyeznék, mert így több lehetőség nyílna az innovációra az ajánlattételek során.

4.24 Az EGSZB, amint azt az INT/570. számú véleményében is kifejtette, egyenlő versenyfeltételeket szorgalmaz a közbeszerzések terén, hogy a kkv-k is „az őket megillető mértékben kivessék részüket az állami tenderekből”, azonban nem támogatja a kkv-k pozitív megkülönböztetését szolgáló intézkedések bevezetését, többek között azért, mert azok a szabályok kijátszására és következképpen esetleges korrupcióra adhatnának alkalmat. Azonban ha megvalósítható, pozitív elem a szerződések részekre osztásának lehetősége, amit a két javaslat 44. és 59. cikke tárgyal, és ami kézzelfoghatóbb és könnyebben hozzáférhető lehetőségeket nyújt a kkv-k számára.

4.25 A szerződések részekre osztására vonatkozóan mindazonáltal világos szabályokat kell megállapítani, hogy biztosítható legyen: az egyes részek tekintetében sikeres ajánlatot tett valamennyi szereplő betartja a szociális és környezetvédelmi előírásokat, és elkerülhető legyen a vállalkozások közötti egyenlőtlen verseny. Az EGSZB véleménye szerint nem praktikus és nincs összhangban a beszerzési eljárások egyszerűsítésére való

törekvéssel az a követelmény, hogy az ajánlatkérőknek igazolniuk kell, ha úgy határozna, hogy a szerződéseket nem osztják részekre. Hasonlóképpen az EGSZB úgy véli, hogy a meghirdethető és odaítélhető részek számának korlátozására vonatkozó szabályozás indokolatlanul bonyolult, és a legjobb lenne törölni azt a javaslatból.

4.26 A közbeszerzésről szóló irányelvjavaslat 55. cikkének (3) bekezdésében foglalt kizárási okokat illetően pozitívan értékelendő, hogy az ajánlatkérő szervek kizárhatják a szerződésekből azokat az ajánlattevőket, amelyek nem tesznek eleget az Unió szociális, munkaügyi vagy környezetvédelmi jogszabályaiban vagy az irányelvjavaslat XI. mellékletében felsorolt nemzetközi szociális és környezetvédelmi jogi rendelkezésekben meghatározott kötelezettségeknek. Azonban azt is kifejezetten meg kellene fontolni – mivel ennek nyilvánvalóan így kell lennie –, hogy az ajánlattevők akkor is kizárhatók legyenek, ha adott esetben nem teljesítik a tagállamok szociális, munkaügyi vagy környezetvédelmi jogszabályait, valamint a munkavégzés, a szolgáltatás, illetve az ellátás helyszínén hatályos kollektív megállapodásokat. Az EGSZB mindenesetre úgy véli, hogy a fenti okok miatti kizárásokat kötelezően végre kellene hajtani.

4.27 Máskülönben ezek a kötelezettségek, amelyek nemteljesítése a kizárást vonhatja maga után, néhány olyan túl általános és kevésbé konkrét elemre korlátozódnának, mint amelyeket az irányelvjavaslat XI. mellékletének említett rendelkezései vagy maguk az uniós jogszabályok tartalmaznak.

4.28 Amint arra az EGSZB az INT/570. számú véleményében már rámutatott, a közbeszerzési szerződések munkaügyi záradékairól szóló, 1949-ben elfogadott C94. sz. ILO-egyezmény jelenleg 10 uniós tagállamban kötelező érvényű, bár önkéntes jelleggel más tagállamokban, például Írországból is alkalmazzák a közbeszerzésekben. Az EGSZB tudomásul veszi az egyezményben foglalt elveket, és megítélése szerint a tagállamokat ösztönözni kellene annak ratifikálására és a benne foglalt elvek követésére.

4.29 A szociális és környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésére a közbeszerzési irányelvjavaslat 57. cikkének (1) bekezdésében elő kellene írni, hogy az érdekeltek egy előzetes igazolásul szolgáló nyilatkozatban tanúsítsák, hogy teljesítik a szóban forgó szociális és környezetvédelmi kötelezettségeket. Ennek célja az lenne, hogy a vállalkozások (konkrétabban a kkv-k) számára lehetővé tegye, hogy bürokratikus terheik növekedése nélkül eleget tegyenek e követelményeknek.

4.30 E célból, amint azt a korábbi, INT/570. számú EGSZB-velemény kifejti, a közbeszerzésről szóló irányelvjavaslat már említett 57. cikkében nyilatkozatot kellene kérni „az ajánlattevőtől arról, hogy az adott országban betartják a hatályos jogszabályokat a fogyatékkal élők munkaerő-piaci integrációjára vonatkozóan, például kötelezik magukat arra, hogy bizonyos számban vagy arányban fogyatékkal élőket alkalmaznak azokban az országokban, ahol létezik ilyen jellegű jogszabályi előírás”. Természetesen ilyen nyilatkozatra nem volna szükség, ha az adott országban ilyen kötelezettség nincs.

4.31 Amint a fent idézett vélemény szintén kifejtette, ellentétes lenne az európai és a nemzeti szabályozással, ha a hatóságok olyan intézményekkel kötnének szerződéseket, amelyek nem tartják be a hatályos jogszabályokat. Ellenkező esetben azok a vállalkozások, amelyek eleget tesznek törvényes kötelezettségeiknek, diszkriminatív és méltánytalan bánásmódban részesülnének, azok pedig, amelyek ezt nem teszik, önkényes előnyöket élveznének. Mindez tisztességtelen versenyt eredményezhet, amelynek haszonélvezői azok lennének, akik nem teljesítik kötelezettségeiket, szemben azokkal, akik ezt megteszik.

4.32 Az EGSZB pozitív elemnek ítéli, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztási kritériumai továbbra is a szerződés tárgyához kapcsolódnak, bár ezt a kapcsolatot némileg rugalmasabbá kellene tenni, hogy hatékonyabban megjelenhessenek az Európa 2020 stratégia által támogatott szociális és környezetvédelmi kritériumok, valamint a fenntarthatóbb fejlődés iránti kötelezettségek.

4.33 Az EGSZB úgy véli, hogy az odaítélés feltételei között mindkét irányelvjavaslatban (66. és 76. cikk) továbbra is főszerepet játszik és túl nagy súllyal esik latba a „legalacsonyabb ár” vagy a „legalacsonyabb költség” kritériuma. Már korábbi véleményünkben is kifejtettük, hogy e kritériumok túlzott súlya akadályozza az innovációt és a jobb minőségre és ár-értékarányra való törekvést, így az Európa 2020 stratégia követelményeinek való megfelelést, és nem feltétlenül vezet értéknövekedéshez. A legalacsonyabb ár kritériumát ezért mindig kivételként, nem pedig szabályként kell alkalmazni.

4.34 Ehelyett a „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” szerepét kellene hangsúlyozni, hogy a legelőnyösebb ajánlat fenntarthatóságát mind gazdasági szempontból, mind a környezetvédelmi és szociális szempontok alapján értékelni lehessen. Ez lehetővé tenné, hogy az odaítélés kritériumai között a fenti szempontok szélesebb körben, ne leszűkítve szerepeljenek, a szerződés tárgyával való kapcsolatukat jobban elfogadják és a többi kritériummal egyenlő értékkel bírjanak.

4.35 Konkrétan, a szerződés tárgyához kapcsolódó kritériumok közé, amelyek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározására szolgálhatnak (66. cikk (2) bekezdés és 76. cikk (2) bekezdés) be kell iktatni a következőt: „a munkakörülményekkel kapcsolatos azon jellemzők, amelyek célja a munkavállalók egészségének védelme vagy a szerződés teljesítésével megbízott személyek közül a hátrányos helyzetű vagy fogyatékkal élő személyek társadalmi beilleszkedésének támogatása”. E szempontokat az irányelvjavaslatok preambulumbekkezdései (sorrendben a (41), illetve a (47)) tartalmazzák, de az irányelvjavaslatok főszövegebe már nem kerültek be.

4.36 Szintén helyénvaló, hogy az irányelv tartalmazza az egy-egy termékhez, szolgáltatáshoz vagy építési beruházáshoz kapcsolódó életciklus-költség fogalmát. A javaslatok 67. és 77. cikkében meghatározott életciklus-költségek között azonban fel kell tüntetni a kapcsolódó szociális költségeket is. Az ajánlatkérő szerveknek kell meghatározni az életciklus-költségek számítási módját, amelynek figyelembe kell vennie a kkv-k jellemzőit.

4.37 Az ajánlatkérőknek különösen elővigyázatosnak kell lenniük azokkal az ajánlatokkal, amelyek az építési beruházásokhoz, az árukhoz vagy a szolgáltatásokhoz képest rendkívül alacsonyak, és ezeket megfelelő módon ki kell vizsgálni. Az EGSZB korábban már felhívta a figyelmet arra, hogy amikor egy ajánlat árai jóval alacsonyabbak a többi ajánlattevő által kért áraknál, akkor az ajánlatkérőket arra kell kötelezni, hogy kérjenek magyarázatot a megjelölt árakról. Amennyiben az ajánlattevő nem tud megfelelő magyarázattal szolgálni, az ajánlatkérőt fel kell hatalmazni az ajánlat elutasítására. Az EGSZB üdvözli, hogy a javaslatok 69. cikkének (4) bekezdése és 79. cikkének (4) bekezdése értelmében az ajánlatkérőknek vissza kell utasítaniuk az ajánlatot, amennyiben az nem tesz eleget a szociális, munkaügyi vagy környezetvédelmi jogszabályokban meghatározott kötelezettségeknek, azonban úgy véli, hogy e téren nem kellene az uniós jogszabályokra, illetve az egyes javaslatok XI. és XIV. mellékletében foglalt listákra szorítkozni, hanem a nemzeti jogszabályok rendelkezéseit is figyelembe kellene venni.

4.38 Az EGSZB úgy véli, hogy megerősítendők az alvállalkozással kapcsolatos rendelkezések. A többszintű alvállalkozás nehézségeket okozhat a kollektív szerződések, a munkafeltételek, illetve az egészségvédelmi és biztonsági eljárások érvényesítésében. Az állami szerveknek több lehetőséget kellene kapniuk arra, hogy a minőségi, szociális és környezetvédelmi célkitűzéseknek való megfelelés érdekében befolyásolják a szerződést. A fontosabb alvállalkozókkal kapcsolatos részletekről még a szerződés odaítélése előtt nyilatkozni kell, és az állami szervnek pontosan meg kell határoznia a felelősségi körüket és a kötelezettségeiket a szerződés hatáson nyomon követése céljából. Mechanizmusokat kellene kialakítani, amelyek segítségével az állami szervek – ha kétségeik vannak – átvilágíthatnák és elutasíthatnák az adott alvállalkozókat. Az alvállalkozásokra vonatkozó szabályok meghatározásakor körültekintően kell eljárni, mivel az a lehetőség, mely szerint az ajánlatkérő közvetlenül az alvállalkozónak utalja ki az esedékes összegeket, szaporíthatja a problémákat a vállalkozások között és magukkal az ajánlatkérőkkel szemben.

4.39 Az EGSZB kiáll amellett, hogy továbbra is különböztesse meg az A- és B-szolgáltatásokat – azzal a feltétellel azonban, hogy garantálják a jogbiztonságot, illetve lehetővé teszik a B-szolgáltatásokra vonatkozó határokon átnyúló közbeszerzési szerződések bővítésének lehetőségét. Az EGSZB már az INT/570. számú véleményben is javasolta, hogy az Európai Bizottság bizonyos időszakonként vizsgálja felül a B-szolgáltatások listáját annak megfontolása érdekében, hogy elnyös lenne-e, ha egyes B-szolgáltatások átkerülnének az A-szolgáltatások közé. Az EGSZB mindenesetre aggályait fejezi ki azon különböző közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatban, amelyek korábban a B-szolgáltatások listáján szerepeltek, de a javaslatok XVI., illetve XVII. mellékletéből törlésre kerültek; e mellékletek azokat a szolgáltatásokat tartalmazzák, amelyekre a két javaslat 74–76., illetve 84–86. cikkeiben szabályozott eljárás vonatkozik.

4.40 A jelenleg a javaslatok XVI. és XVII. mellékletében szereplő vallási, illetve a szakszervezetek által nyújtott szolgáltatásokat törölni kell.

4.41 Mindettől függetlenül az EGSZB üdvözli a szociális szolgáltatások és az egyéb speciális szolgáltatások esetében alkalmazott egyszerűsített eljárást, az értékhatárok felemelését

és a tagállamoknak a megfelelő eljárások bevezetése terén biztosított szélesebb mérlegelési jogkört, mivel az alkalmazandó eljárásjognak főként a személyi szolgáltatások terén kell megteremtienie az egyensúlyt az elsődleges jogban rögzített versenyjogi alapelvek és a szociális jogi rendelkezések között.

4.42 Az irányításra vonatkozó szabályokkal kapcsolatban az EGSZB úgy véli, hogy az irányelv túlságosan nagy számú és a gyakorlatban nehezen teljesíthető intézkedést helyez kilátásba, amiből az következhet, hogy az azokból kiolvasható helyes szándékok végül nem járnak eredménnyel.

4.43 A javaslatok 84. és 93. cikkében tárgyalt közfelügyelettel kapcsolatban és az ugyanott szabályozott beszámolóval összefüggésben az EGSZB fontosnak tartja, hogy az éves beszámoló az ajánlott árak és a már végrehajtott szerződések valós költségeinek évi összehasonlítását is magában foglalja, valamint tartalmazzon egy kimutatást arról, hogy az adott évben az ajánlatkérők által kezdeményezett, Európán belüli közbeszerzések terén a külföldi szolgáltatók milyen mértékben voltak jelen.

4.44 Az EGSZB aggályait fejezi ki amiatt, hogy az Európai Bizottság törölte a jelenlegi irányelv munkahelyek védelmével, a munkakörülményekkel és a környezetvédelemmel foglalkozó 27. cikkét. A javaslatok 87. és 96. cikke tartalmaz egy ezzel kapcsolatos passzust, ám az sokkal „felpuhítottabb” formában tárgyalja ezt a fontos kérdést. A jelenlegi 27. cikk szövegét teljes egészében vissza kellene helyezni. A cikk rendelkezéseit az alvállalkozókra és az egész ellátási láncra is alkalmazni kellene.

5. Javaslat a koncessziós szerződések odaítéléséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre (COM(2011) 897 final)

5.1 A koncessziós szerződések odaítéléséről szóló irányelvre vonatkozó javaslat azokat a társulási megállapodásokat szabályozza, amelyek rendszerint egy állami intézmény és egy – leggyakrabban – magánvállalkozás között jönnek létre. A társulásban ez utóbbi viseli az üzemeltetéssel kapcsolatos kockázatokat: karbantartja és fejleszti az infrastruktúrákat (kikötők, vízellátás, parkolók, díjköteles autópályák stb.), és általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújt (energia, egészségügy, vízellátás és vízkezelés, hulladékártalmatlanítás stb.). A javaslat a koncessziós szerződések minden típusára kiterjed, úgy az építési beruházásokra, mint a szolgáltatásokra, azonban nem különbözteti meg eléggé azok jellemzőit; az építési beruházásokkal és a közszolgáltatásokkal csak általánosságban foglalkozik, és nem tér ki az általános érdekű szolgáltatási koncessziók sajátosságaira. E koncessziók nem „piacot” vagy „vásárlást” képeznek, hanem az általános érdekű szolgáltatások igazgatásának bizonyos formában történő delegálását, továbbá gyakran a hatóságok részéről elhatározott új általános érdekű szolgáltatási tevékenységek pótlólagos finanszírozási eszköze.

5.2 Az EGSZB megjegyzi, hogy továbbra is komoly kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy szükség van-e a koncessziós szerződések odaítéléséről szóló uniós irányelvre, és emlékeztet a közbeszerzési politika modernizálásáról szóló 2011. október 25-i európai parlamenti állásfoglalásra (2011/2048 (INI)), amelyben az EP úgy véli, hogy „a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó jogalkotási aktusra irányuló javaslat csak

a belső piac esetleges torzulásainak megszüntetése érdekében lehet indokolt; ilyen torzulásokat azonban egyelőre nem azonosítottak”. Az EGSZB további, teljes körű hatásvizsgálat elvégzését kéri, mielőtt a javaslatok ügye továbbhaladhatna. Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bíróság igazságszolgáltatási gyakorlata erőteljesen rávilágított a Szerződésnek az egyenlő bánásmódra, a megkülönböztetésmentességre és a koncessziós szerződések odaítélésének átláthatóságára vonatkozó alapelveire. Amint azt az Európai Bíróság kinyilvánította, ezen alapelvek a határokon átnyúló érdeket képviselő mindenfajta szolgáltatási koncesszió odaítélésére alkalmazandók, beleértve az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat.

5.3 Annak ellenére, hogy a 2004/18/EK irányelv a koncessziót olyan szerződésként határozza meg, amely ugyanolyan jellemzőkkel bír, mint a közbeszerzési szerződések – azzal a kivétellel, hogy az építési beruházás vagy a szolgáltatásnyújtás ellentételezését vagy önmagában az építési beruházás vagy a szolgáltatás gazdasági hasznosításának joga, vagy e jog és egy adott ár képezi –, az EGSZB jelzi, hogy a koncessziók lényegileg különböznek a közbeszerzésektől, mivel a koncessziós jogosultnak viselnie kell a nyújtandó szolgáltatás működtetésével járó jelentős gazdasági kockázatot, és ki van téve a piac szesélyeinek. Ez a helyzet bizonyos típusú koncessziók, például a „virtuális” vagy a „rejtett” úthasználati díj esetében, amikor az ajánlatkérő a szolgáltatás igénybevételének függvényében fizet a koncessziós jogosultnak. Következésképpen azok a szabályok, amelyeket kifejezetten a közbeszerzési szerződések odaítélésére szabtak, a koncessziók odaítéléséhez nem megfelelők, sőt, még el is tántoríthatják a hatóságokat és a gazdasági szereplőket attól, hogy ilyen típusú megállapodást kössenek.

5.4 Az EGSZB felhívja a figyelmet az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó 14. cikkére, amely kimondja, hogy „az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének, valamint e szerződés 93., 106. és 107. cikkének sérelme nélkül és figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben és a Szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését”.

5.5 Az EGSZB úgy véli, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról általában e szolgáltatások hozzáférhetőségét, elérhetőségét és minőségét garantálni hivatott – nemzeti és uniós szintű – egyedi jogszabályokban rendelkeznek, biztosítva az egyenlő bánásmódot és az általános hozzáférést, valamint a felhasználók biztonságát és jogait; e javaslatban emlékeztetni kellene e jogszabályokra és garantálni kellene azokat. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett, az általános érdekű szolgáltatásokról szóló jegyzőkönyv szerint a nemzeti, regionális és helyi hatóságoknak, általános érdekű céljaik elérése érdekében, meg kell tartaniuk az említett szolgáltatások nyújtására és megszervezésének módjára, valamint azok jellemzőinek – többek között

a szolgáltatások minőségével és árával kapcsolatos feltételeknek – meghatározására vonatkozó széles körű mérlegelési és döntési jogkörüket. E hatóságok ezenkívül szabadon kell, hogy megállapíthassák a szerződés tárgyának legmegfelelőbb – szociális, környezetvédelmi és minőségi – odaítélési kritériumokat. A hatóságok semmilyen esetben sem kötelezhetők arra, hogy akaratuk vagy kritériumaik ellenében liberalizálják vagy kihelyezzék az általános gazdasági érdekű szolgáltatásnyújtást. Az EGSZB kéri, hogy az általános érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások esetében határozottan hívják fel a figyelmet a versenyszabályok és a belső piaci szabályok alkalmazására; e szabályokat az EUMSZ 106. cikkének megfelelően kell alkalmazni, vagyis olyan mértékben, hogy az ténylegesen vagy jogi értelemben ne akadályozza a vállalkozásokhoz rendelt feladatok teljesítését.

5.6 A hatóságoknak képesnek kell lenniük az együttműködésre a hozzájuk tartozó közérdekű feladatok végrehajtása érdekében. Ehhez saját adminisztratív, műszaki és egyéb eszközeiket kell használniuk anélkül, hogy a szervezetükhöz nem tartozó külső intézményekhez kellene fordulniuk. E megállapodások nem tekinthetők koncesszióknak, ezért a koncesszióról szóló irányelvjavaslat alkalmazási köréből – a Bíróság joggyakorlatának megfelelően – egyértelműen ki kell zárni azokat. Ugyanígy a javasolt szabályok nem vonatkozhatnak bizonyos koncessziókra, amelyeket az ajánlatkérő intézményekhez kapcsolódó és fő tevékenységként a saját szervezetük számára szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásoknak ítélték oda, sem azokra a koncessziókra, amelyeket egy adott ajánlatkérő intézmény egy több ajánlatkérő szervből alakult közös vállalkozásnak ítélt oda, mely vállalkozás célja, hogy a vizsgálat tárgyát képező irányelvben szabályozott tevékenységet végezzen (mint a vízszolgáltatás vagy a kikötői szolgáltatások), és amely vállalkozásnak az említett intézmény részét képezi.

5.7 A hatóságok joggal dönthetnek, hogy bizonyos közbeszerzési szerződések végrehajtásakor az *in house* (saját eszközöket felhasználó) eljárásmodot vagy a többi közigazgatási szervvel való együttműködést választják-e. Ezt a gyakorlatot az európai szerződések is elismerik és az Európai Bíróság joggyakorlatának is megfelel, továbbá tiszteletben tartja az átláthatóság elvét.

5.8 Ezért a kapcsolt vállalkozás számára odaítélt koncessziókra vonatkozóan egy korlátozó szabályozást kell bevezetni, hogy ne lehessen visszaélni a rendszerrel, és hogy átlátható legyen az odaítélési eljárás.

5.9 A Bíróság idevonatkozó joggyakorlatának megfelelően, a szerencsejátékokkal kapcsolatos tevékenységek területére vonatkozó és az általános érdekekkel összefüggő, a tagállamokat a közrend és a fogyasztók védelmét szolgáló intézkedések bevezetésére kötelező rendelkezések igazolhatják a Szerződés azon alapelveinek korlátozását, amelyek a koncessziók odaítélését

szabályozzák. Ezért helyénvaló kizárni ezen irányelv alkalmazási köréből a szerencsejátékokkal kapcsolatos tevékenységekre vonatkozó azon koncessziókat, amelyeket egy olyan gazdasági szereplőnek ítéltek oda, amely a hatályos nemzeti jogszabályok, illetve a Szerződés és a Bíróság határozatai alapján meghozott közigazgatási rendelkezés értelmében az adott tevékenységek végzésére kizárólagos joggal rendelkezik. Egy ilyen kizárólagos jog e koncesszió esetében lehetetlenné tenné a versenyeljárás lefolytatását. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy a javaslat 8. cikkének (5) bekezdését, amely azokat a szolgáltatási koncessziókat határozza meg, amelyekre az irányelv nem alkalmazandó, ki kellene egészíteni a következő passzussal: „olyan játéktevékenységek, amelyek valódi pénzüsszegek szerencsejátékokban – köztük sorsjátékokban és fogadásokban – való kockáztatását vonják maguk után”.

5.10 Az irányelvjavaslat bizonyos elemeit, így a koncesszió meghatározását, a kockázat átszállását a privát gazdasági szereplőre, illetve a koncesszióknak a teljesítés időtartama és a felmondás alatti módosítását oly módon kell rögzíteni, hogy azok ne akadályozzák az ilyen típusú szerződések finanszírozását és végrehajtását, mivel azoknak – tekintettel a tagállamokban zajló jelentős kiigazításokra és a közberuházások

korlátozásaira – fontos szerepet kell kapniuk a gazdasági tevékenység felélesztésében és a munkahelyteremtésben.

5.11 A koncessziós szerződések értékének kiszámítására létrehozott módszereket a jogbiztonság növelése érdekében le kell egyszerűsíteni. Annak ellenére, hogy az építési beruházásra irányuló koncessziók értékének kiszámításához használt módszer jól ismert, az EGSZB úgy véli, hogy egy egységes módszert kellene alkalmazni az összes típusú koncesszió értékének kiszámítására. Ennek megfelelően az EGSZB a koncessziós jogosultnak a konkrét koncesszióra vonatkozó, annak teljes időtartama alatt realizált (adómentes) bevételének becslésén alapuló módszer alkalmazását kéri, figyelembe véve az építési munkák költségét és azoknak az áruknak a becsült értékét, amelyek az ajánlattétel idején a kivitelezéshez szükségesek.

5.12 Az ajánlattevő vállalkozásokra vonatkozó információk bizalmas kezelése érdekében az EGSZB javasolja, hogy az irányelv rendelkezzen arról, hogy amennyiben az ajánlatkérők nem teljesítik ezzel kapcsolatos kötelezettségeiket, úgy ezért felelősséggel tartoznak.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 26-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság Véleményéhez

I. A következő módosító indítványokat, amelyeknél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egynegyede volt, a vita során elutasították (eljárási szabályzat 39. cikk (2) bekezdés):

a) 4.21. pont

A pont szövege a következővel helyettesítendő:

~~A két javaslat 41. és 55. cikkében tárgyalt és az irányelvjavaslatok (28), illetve (36) preambulumbekkezdésében említett címkekre vonatkozó rendelkezések nem következések, lévén, hogy a (28) és a (36) preambulumbekkezdés azokról az ajánlatkérőkről rendelkezik, „amelyek sajátos környezetvédelmi, szociális vagy egyéb jellemzőkkel rendelkező építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat kívánnak beszerezni”, azonban a szöveg később, az érdekelt felek között csak a környezetvédelmi szervezeteket említi, a szociális szervezeteket nem — ezt a hiányosságot az utóbbiak beillesztésével orvosolni kell. Ugyanezt kell tenni a 41. cikk (1) bekezdésének c) pontjában és az 55. cikk (1) bekezdésének c) pontjában, ahol a szöveg szintén megnevezi a szociális szervezeteket. Az EGSZB úgy véli, hogy ha az irányelvekbe belefoglalják annak lehetőségét, hogy sajátos környezetvédelmi, szociális vagy egyéb címkek alkalmazását követeljék meg függetlenül azok felhasználási előfeltételeitől, az számottevően gátolhatja a közbeszerzést, korlátozva a versenyt, és újabb terheket és költségeket róva a vállalkozásokra.~~

Indokolás

Önmagáért beszél.

A szavazás eredménye:

Mellette: 77

Ellene: 99

Tartózkodott: 20

b) 4.26. pont

A következőképpen módosítandó:

~~A közbeszerzésről szóló irányelvjavaslat 55. cikkének (3) bekezdésében foglalt kizárási okokat illetően pozitívan értékelendő, hogy az ajánlatkérő szervek kizárhatják a szerződésekből azokat az ajánlattevőket, amelyek nem tesznek eleget az Unió szociális, munkaiügyi vagy környezetvédelmi jogszabályaiban vagy az irányelvjavaslat XI. mellékletében felsorolt nemzetközi szociális és környezetvédelmi jogi rendelkezésekben meghatározott kötelezettségeknek. Azonban azt is kifejezetten meg kellene fontolni – mivel ennek nyilvánvalóan így kell lennie –, hogy az ajánlattevők akkor is kizárhatók legyenek, ha adott esetben nem teljesítik a tagállamok szociális, munkaiügyi vagy környezetvédelmi jogszabályait, valamint a munkavégzés, a szolgáltatás, illetve az ellátás helyszínén hatályos kollektív megállapodásokat. Az EGSZB mindenesetre úgy véli, hogy a fenti okok miatti kizárástokat kötelezően végre kellene hajtani.~~

Indokolás

A tagállamok szociális, munkaiügyi vagy környezetvédelmi jogszabályainak teljesítése önmagában is garantálja a tisztességes eljárást, mivel ez magában foglalja a hatályos kollektív megállapodásokat. Az a megfogalmazás, hogy „a munkavégzés, a szolgáltatás, illetve az ellátás helyszínén hatályos kollektív megállapodások” nem egyértelmű, igen tágan értelmezhető. Az egy adott vállalaton belül a munkaadó és a munkavállaló által kötött kollektív megállapodások csak e két félre vonatkoznak, és külső felek nem kötelezhetők ezek betartására.

A vélemény ráadásul nem is következetes e tekintetben. Az INT szekcióban folyó munka során több pontba is indítványozták a kollektív megállapodásokkal kapcsolatos passzus beillesztését, melyet a 4.26. és így az 1.11. pont esetében elfogadtak, a 4.38. pont esetében azonban nem.

A szavazás eredménye:

Mellette: 78

Ellene: 110

Tartózkodott: 16

c) 4.32. pont

A következőképpen módosítandó:

Az EGSZB pozitív elemnek ítéli, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztási kritériumai továbbra is a szerződés tárgyához kapcsolódnak, bár ezt a kapcsolatot némileg rugalmasabbá kellene tenni, hogy hatékonyabban megjelenhessenek az Európa 2020 stratégia által támogatott szociális és környezetvédelmi kritériumok, valamint a fenntarthatóbb fejlődés iránti kötelezettségek. Szociális és környezetvédelmi kritériumok csak akkor alkalmazhatók, ha azok közvetlenül kapcsolódnak a szerződés tárgyához, és így elősegíthető az Európa 2020 stratégia által támogatott célok elérése.

Indokolás

Az átláthatóság biztosítása és az önkényes döntések elkerülése érdekében alapvető, hogy közvetlen kapcsolat legyen az ajánlat értékelési kritériumai és a szerződés tárgya között.

A szavazás eredménye:

Mellette: 78

Ellene: 116

Tartózkodott: 13

d) 4.35. pont

Törlendő

Konkrétan, a szerződés tárgyához kapcsolódó kritériumok közé, amelyek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározására szolgálhatnak (66. cikk (2) bekezdés és 76. cikk (2) bekezdés) be kell iktatni a következőt: „a munkakörülményekkel kapcsolatos azon jellemzők, amelyek célja a munkavállalók egészségének védelme vagy a szerződés teljesítésével megbízott személyek közül a hátrányos helyzetű vagy fogyatékkal élő személyek társadalmi beilleszkedésének támogatása”. E szempontokat az irányelvjavaslatok preambulumbekkezdései (sorrendben a (41), illetve a (47)) tartalmazzák, de az irányelvjavaslatok főszövegébe már nem kerültek be.

Indokolás

Mivel az egészségügyi és biztonsági, valamint a fogyatékkal élő személyek társadalmi beilleszkedésére vonatkozó jelenlegi jogszabályokat a vállalatoknak kötelező jelleggel alkalmazniuk kell, nincs szükség arra, hogy ezek a tényezők szerepeljenek az odaítélési kritériumok között.

A szavazás eredménye:

Mellette: 81

Ellene: 119

Tartózkodott: 7

e) 4.38. pont

A pont szövege a következővel helyettesítendő:

Az EGSZB úgy véli, hogy megerősítendő az alvállalkozással kapcsolatos rendelkezések. A többszintű alvállalkozás nehézségeket okozhat a kollektív szerződések, a munkafeltételek, illetve az egészségvédelmi és biztonsági eljárások érvényesítésében. Az állami szervezetnek több lehetőséget kellene kapniuk arra, hogy a minőségi, szociális és környezetvédelmi célkitűzéseknek való megfelelés érdekében befolyásolja a szerződést. A fontosabb alvállalkozókkal kapcsolatos részletekről még a szerződés odaítélése előtt nyilatkozni kell, és az állami szervezet pontosan meg kell határoznia a felelősségi körüket és a kötelezettségeiket a szerződés hatáson nyomon követése céljából. Mechanizmusokat kellene kialakítani, amelyek segítségével az állami szervezet — ha kétségeik vannak — átvilágíthatná és elutasíthatná az adott alvállalkozókat. Az alvállalkozásokra vonatkozó szabályok meghatározásakor körültekintően kell eljárni, mivel az a lehetőség, mely szerint az ajánlatkérő közvetlenül az alvállalkozónak utalja ki az esedékes összegeket, szaporíthatja a problémákat a vállalkozások között és magukkal az ajánlatkérőkkel szemben. A közbeszerzésre vonatkozó uniós jogszabályoknak nem szabadna kiterjedniük a szerződések teljesítésével kapcsolatos kérdésekre.

Indokolás

A közbeszerzésre vonatkozó uniós jogszabályoknak nem szabadna kiterjedniük a szerződések teljesítésével kapcsolatos kérdésekre, ezeket nemzeti szinten kell szabályozni. Ezenkívül pedig nem a közbeszerzési jogszabályokban kell rendelkezni az alvállalkozásokról.

A szavazás eredménye:

Mellette: 80

Ellene: 114

Tartózkodott: 21

f) 1.15. pont

A pont szövege a következővel helyettesítendő:

~~Az EGSZB úgy véli, hogy megerősítendő az alvállalkozással kapcsolatos rendelkezések. A többszintű alvállalkozás nehézségeket okozhat a kollektív szerződések, a munkafeltételek, illetve az egészségvédelmi és biztonsági eljárások érvényesítésében. Az állami szervezeteknek több lehetőséget kellene kapniuk arra, hogy a minőségi, szociális és környezetvédelmi célkitűzéseknek való megfelelés érdekében befolyásolják a szerződést. A fontosabb alvállalkozókkal kapcsolatos részletekről még a szerződés odaítélése előtt nyilatkozni kell, és az állami szervnek pontosan meg kell határoznia a felelősségi körüket és a kötelezettségeiket a szerződés hatáson nyomon követése céljából. Mechanizmusokat kellene kialakítani, amelyek segítségével az állami szervek — ha kétségeik vannak — átvilágíthatnák és elutasíthatnák az adott alvállalkozókat. A közbeszerzésre vonatkozó uniós jogszabályoknak nem szabadna kiterjedniük a szerződések teljesítésével kapcsolatos kérdésekre.~~

Indokolás

A közbeszerzésre vonatkozó uniós szabályozásnak nem szabadna kiterjednie a szerződések teljesítésével kapcsolatos kérdésekre, ezekkel nemzeti szinten kell foglalkozni. Ezenkívül az sem a közbeszerzési jogszabályok feladata, hogy rendelkezzen az alvállalkozásról.

A szavazás eredménye:

Mellette: 80

Ellene: 114

Tartózkodott: 21

II. A szekcióvéleményben szereplő alábbi szövegrészt a Közggyűlés által elfogadott idevonatkozó módosító indítvány alapján megváltoztatták, de az alábbi szöveg is megkapta legalább a leadott szavazatok egynegyedét (az eljárási szabályzat 54. cikkének (4) bekezdése):

a) 5.8. pont

Ezért a kapcsolt vállalkozás számára odaítélt koncessziókra vonatkozóan egy korlátozó szabályozást kell bevezetni, hogy e rendszer helytelen alkalmazásával ne lehessen kizárni a piacról olyan koncessziós szerződéseket, amelyeket teljes körű verseny során kellene odaítélni.

A szavazás eredménye:

Mellette: 126

Ellene: 71

Tartózkodott: 22

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 – Az uniós büntetőpolitika létrehozása: az uniós szakpolitikák hatékony végrehajtásának biztosítása a büntetőjog útján

(COM(2011) 573 final)

(2012/C 191/17)

Előadó: **Edouard DE LAMAZE**

2011. szeptember 20-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az uniós büntetőpolitika létrehozása: az uniós szakpolitikák hatékony végrehajtásának biztosítása a büntetőjog útján

COM(2011) 573 final.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2012. március 22-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (a 2012. április 25-i ülésnapon) 131 szavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB támogatja a közlemény azon célkitűzését, hogy az Unió – az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 83. cikkének (2) bekezdése által elismert – büntetőjogi hatáskörét új, harmonizált területeken is gyakorolja. Ezáltal az Unió hatékony eszközzel rendelkezhetne politikái végrehajtásának javításához és megerősítéséhez. Ez illeszkedik az Európai Unió Bírósága 2005. évi joggyakorlati vívmányainak sorába, valamint a „környezeti büntetőjog” létrehozására irányuló 2008. és 2009. évi irányelvek sorába.

1.2 Az európai bizottsági közlemény tagadhatatlan haladást jelent, ugyanis az Unió első alkalommal javasolja, hogy definiálják a büntetőügyi intézkedéseit irányító szakpolitikát. Az EGSZB szerint ezt erős politikai lendületnek kell követnie.

1.3 Az EGSZB – a fent említett jogi változásokra hivatkozva – előzetesen emlékeztetni kíván arra, hogy az uniós politikák végrehajtásának felügyeletére irányuló szándék önmagában nem elegendő indok a büntetőjog alkalmazására, ugyanis az európai büntetőjogi hatáskör növelésének feltétele a szubszidiaritási és az arányossági elvek tiszteletben tartása.

1.4 A büntetőjogi szankció megtorló és megszégyenítő jellege miatt egy adott magatartás büntetendőnek minősítése az Unió által a tagállamoktól megkövetelt végső eszköz (ultima ratio) lehet csak. Azok a nehézségek, amelyekbe a tagállamok az uniós jog gyakorlati végrehajtása során ütköznek, és amelyek veszélyeztetik ez utóbbi hatékonyságát, önmagukban nem jelenthetnek elegendő indokot a büntetőjog alkalmazására. Az is szükséges hozzá, hogy a szóban forgó magatartási formák bizonyos, alapvetőnek ítélt érdekeket is sértsenek.

1.5 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság tervének előfeltétele, hogy pontosabban körvonalazzuk, mit tartalmazzon az uniós szinten definiált általános érdek fogalma, amely

fogalom jelenleg jogilag még nem létezik, viszont fontos az uniós szinten meghatározott büntetőjogi szankciók európai polgárokkal szembeni érvényesítéséhez. A fogyasztói érdek önmagában nem lehet elegendő ilyen intézkedések meghozatalának az igazolásához.

1.6 Az EGSZB kéri, hogy szélesebb körben tanulmányozzák, miként lehetne az alapvető jogokat, köztük a szociális jogokat a jövőben uniós szinten meghatározott büntetőjogi szankciók révén tiszteletben tartatni, ami a szociális jogok esetében azt is jelentené, hogy elgondolkodnánk azokon az eszközökön, amelyek révén közelíthetők e jogok az egyes tagállamokon belül. Mivel a vádemelések és a szankciók tagállamonként olyan mértékben eltérhetnek egymástól, ami sértheti az alapvető jogokat, megsértve az arányosság és a jogbiztonság elvét, az EGSZB úgy véli, hogy a büntetőjogon túlmenően az ilyen eseteket is harmonizálni kellene.

1.7 Egy új, európai szintű büntetőjogi intézkedések elfogadására vonatkozó határozatot előzetesen igazolni kell egy olyan hatáselemzéssel, amelyet a különböző tagállamok szakértőivel együttműködésben dolgoznak ki, és amely magában foglalja többek között a szóban forgó rendelet tagállami szintű végrehajtásáért felelős rendszerekre vonatkozó összehasonlító jogi tanulmányt, valamint a jogi helyzet javítása iránti igény elemzését, mely utóbbi kimutatja, hogy ezt az új rendelkezést európai szinten kell meghozni.

1.8 Ennek értelmében az elvégzendő elemzésnek egyértelművé kell tennie, hogy a szubszidiaritási elv, illetve a büntetőjogi szankció szükségessége és arányossága (az ultima ratio követelménye) tekintetében szükség van egy európai büntetőjogi normára. Az EGSZB üdvözlí, hogy az Európai Bizottság ebben a szellemben tervezi az Unió büntetőjogi fellépéseinek a kiterjesztését.

1.9 Az EGSZB szerint az európai szinten meghatározott büntetőjogi eszközök az alapvető jogokat érintő hatékonyságát és az arra gyakorolt hatását specifikus és független értékelésnek kellene alávetni, amely nélkülözhetetlen szerepet tölt be az előzetes hatástanulmány mellett.

1.10 Az EGSZB elengedhetetlennek tartja, hogy pontosítsák a büntetőjogra vonatkozó harmonizációs politika tartalmát, különösen pedig azt, hogy célja-e a büntetési tételek és a bűncselekményi tényállások meghatározásának a közelítése.

1.11 Az EGSZB úgy véli, hogy az Unió szintjén meghatározott minimumszabályoknak nem szabadna beavatkozniuk a nemzeti hatóságok által meghatározott bűncselekményi tényállás kategóriákba, amelyek egyébiránt jogrendszerükhöz kapcsolódnak; továbbá hogy – a szubszidiaritási elvvel teljes összhangban – a nemzeti hatóságokra kell bízni saját bűnüldözési stratégiájuk meghatározását.

1.12 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az alapvető büntetőjogi szabályok fokozatos közelítése úgyis csak organikus módon valósulhat meg, a bűnüldözési hatóságok (igazságügyi minisztériumok és ügyészségek) és a bírói testületek közötti szoros együttműködésekből kiindulva. Az ilyen együttműködéseket külön költségvetési forrásokból kellene tudni biztosítani. A jogoknak ez a közelítése azonban nem tudná megszüntetni a büntetőeljárásra vonatkozó nemzeti szabályok különbözőségét, különösen a védelemhez való jogok konkrét garantálását illetően (például a jogorvoslati jogok gyakorlása). Az eljárásjog egyébként nem tartozik a közlemény hatálya alá. Ennek alapján az EGSZB kiemelt jelentőséget tulajdonít annak, hogy a jövőbeli Európai Ügyészség feladata legyen – hatásköre határain belül – a nemzeti büntetőjogi jogalkotások fokozatos közelítésének a nyomon követése, amelyek alapján ismernie kell majd a büntetőjogi eljárásokat.

1.13 Ezen túlmenően, az EGSZB szerint szükséges volna átgondolni a jogi személyek büntetőjogi felelősségét, amelyet jelenleg nem minden tagállam jogrendszere ismer el. Kiemelt figyelmet kellene tulajdonítani a törvény előtti egyenlőtlenség ezen formájának a gondolkodási folyamatban, mivel hogy a súlyos gazdasági, szociális és környezeti bűncselekmények jelentős részét ipari és kereskedelmi vállalkozások követik el.

1.14 Az európai büntetőjog területének kiterjesztéséhez előzetesen a következő témákat kellene átgondolni:

- a büntetőjog előnyben részesítése minden más megelőző és kártérítési rendszerekkel szemben, mint például a közigazgatási, sőt adóügyi szankciók rendszere, vagy a csoportos keresetek (*class action*) által nyitott lehetőségek, valamint a közvetítés;
- az európai szinten meghatározandó büntetési tételek megfelelő szintjének meghatározása, amely nélkül a büntetőjog az általa felváltott számos jogrendnél gyengébb visszatartó erővel rendelkezne;
- az Eurojust és a jövőbeli Európai Ügyészség szerepe.

1.15 Végül pedig az EGSZB úgy véli, hogy az európai büntetőjog kiterjesztésének elvéről folytatott elmélkedés ehhez

kapcsolódóan felvet egy másik megvitatandó kérdést is, a védelemhez való jog tiszteletben tartását. E jog védelme kevésbé garantálható a büntetőeljárás során kínált jogi kereten kívül. Márpedig az európai büntetőjogi térség kiterjesztése – éppen a szóban forgó folyamatból eredő hatékonyság miatt – a védelemhez való jog megerősítésére szólít fel, különösen az Eurojust és az Europol keretében. Ezt ténylegesen is garantálni kellene a gyakorlatban, az Unió valamennyi polgára számára. Csupán ezáltal fog az európai büntetőjog eleget tenni a Szerződésekben (az EUMSZ 67. cikkének (1) bekezdése és 83. cikkének (3) bekezdése) foglalt alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozó követelménynek.

2. A közlemény tartalma

2.1 Az Európai Bizottság megerősíti, hogy az uniós büntetőjognak a pénzügyi ágazatra, az Unió pénzügyi érdekeltségei védelmére, valamint az euró védelmére és a pénzhamisítás elleni küzdelem területére történő kiterjesztése szükségesnek bizonyul az uniós politikák hatékony végrehajtásának megerősítéséhez.

2.2 Továbbá szorgalmazza annak elemzését is, megalapozott lenne-e a következő területekre való kiterjesztése: a közúti szállításra, az adatvédelemre, a vámszabályokra, a környezetvédelemre, a halászati politikára és a belső piacra irányuló politikákra (hamisítás, korrupció, közbeszerzés). A felsorolás nem teljes körű.

2.3 Az uniós intézkedések jogi alapját az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdése biztosítaná, amely kimondja, hogy „ha valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan”.

2.4 Noha a Lisszaboni Szerződés a büntetőjogi irányelvek elfogadását elősegítő jogalapot hoz létre, ezen irányelveknek szigorúan tiszteletben kell tartaniuk az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló charta és egyezmény által garantált alapvető jogokon kívül az alapvető szubszidiaritási és az arányossági elvet, ugyanis a büntetőjogot a közlemény pontos meghatározásának megfelelően csupán végső eszközként (*ultima ratio*) lehet alkalmazni.

2.5 A szubszidiaritás elvének megfelelően és a közleményben kifejtettek szerint az Unió csupán abban az esetben intézkedhet, amennyiben a tagállamok nem képesek az uniós jog betartására, vagy pedig jelentős – következtetlenségeket eredményező – eltérések merülnek fel e jogok alkalmazása terén a tagállamok között.

2.6 Az *ultima ratio* követelményének megfelelően az Európai Bizottság kijelenti, hogy a közigazgatási és büntetőjogi szankciók közötti választást mélyreható hatásvizsgálatnak kell megelőznie. E feladat elvégzésében egy szakértői csoport lesz a segítségére, amely ezen felül értelmezni fog néhány lényeges büntetőjogi fogalmat („hatékony, arányos és visszatartó erejű szankció”, „kevésbé súlyos ügy”, „bűnsegély és felbujtás”).

2.7 Az Európai Bizottság az Unió büntetőjogi beavatkozásának hozzáadott értékét a következő célkitűzések mentén értékeli:

- A személyek szabad mozgásának és a határon túli árubeszerzéseknek az elősegítése (a büntetőeljárás során biztosított eljárási jogokra vonatkozó minimális normák révén).
- A „menekülési útvonalak” megszüntetése.
- A bírói testületek közötti kölcsönös bizalom, illetve a bűnüldöző hatóságok együttműködésének a megerősítése.
- Az uniós jogszabályok súlyos megsértésének megakadályozása és szankcionálása (környezetvédelem, illegális foglalkoztatás elleni küzdelem stb.).

2.8 A közlemény nem vonatkozik azokra az intézkedésekre, amelyeket az EUMSZ 83. cikke (1) bekezdése értelmében, a kimerítően felsorolt – és a különösen súlyos jellegű és a határon átnyúló dimenziójuk alapján uniós dimenziójú bűncselekményeknek (eurocrimes) nevezett – bűncselekmények⁽¹⁾ elleni küzdelem érdekében lehet elfogadni.

3. Általános megjegyzések

3.1 A szóban forgó közlemény különösen kényes témát érint, mivel a büntetőjogi politika kezdettől fogva a szuverén hatalmi jogkörök közé tartozik, másrészt pedig mivel a megtorló szabályozás közvetlenül érintheti a személyes szabadságot és az egyes polgárok jogait.

3.2 Noha az Unió büntetőjogi fellépésére bizonyos területeken vitathatatlanul igény mutatkozik, különös tekintettel az EUMSZ 83. cikke (1) bekezdésében felsorolt emberkereskedelmre, illetve a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelemre, az EGSZB nincs meggyőződve arról, hogy az EUMSZ 83. cikke (2) bekezdésének hatálya alá eső területeken is létezne hasonló igény.

3.3 Az európai büntetőjog alapjai a következők:

3.3.1 A kellő mértékű, jogos érdek megléte.

3.3.1.1 A Lisszaboni Szerződés által bevezetett újítások alapvető vívmányok, amelyeket az EGSZB támogat. A büntetőjogi irányelvek elfogadását meg kell könnyíteni, az alapvető jogoknak pedig nagyobb védelmet kell élvezniük.

3.3.1.2 Az EGSZB azonban előzetesen szeretne tisztázni egy esetleges félreértést: az EUMSZ 83. cikkének (2) bekezdése nem sugallhatja azt, hogy az uniós politikák végrehajtásának garantálására irányuló szándék önmagában elegendő lehet a büntetőjog alkalmazására.

3.3.1.3 A „gazdasági talpra állás”, amelyre az Európai Bizottság hivatkozik az EU büntetőjogi cselekvési terének kibővítése céljával (lásd a 10. oldalt), valóban lényeges célkitűzés, melynek prioritását mindenki elismeri, de önmagában nem lehet eléggé jogos érdek a büntetőjog alkalmazására. E célkitűzés

⁽¹⁾ Terrorizmus, emberkereskedelem illetve nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, szervezett bűnözés.

egyébiránt mástól is függ, mint a „földalatti gazdaság és a pénzügyi bűnözés” elleni küzdelemtől, amelyre az EU büntetőjogi beavatkozása nem korlátozódhat az Európai Bizottság álláspontja szerint.

3.3.1.4 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság tervének előfeltétele, hogy pontosabban körvonalazzuk, mit tartalmazzon az uniós szinten definiált általános érdek fogalma, amely fogalom jelenleg jogilag még nem létezik, viszont fontos az uniós szinten meghatározott büntetőjogi szankciók európai polgárokkal szembeni érvényesítéséhez. A fogyasztói érdek önmagában nem lehet elegendő ilyen intézkedések meghozatalának az igazolásához.

3.3.1.5 Az EGSZB kéri, hogy szélesebb körben tanulmányozzák, miként lehetne az alapvető jogokat és szociális jogokat a jövőben uniós szinten meghatározott büntetőjogi szankciók révén tiszteletben tartatni, ami a szociális jogok esetében azt is jelentené, hogy elgondolkodnánk azokon az eszközökön, amelyek révén közelíthetők e jogok az egyes tagállamokon belül. Mivel a vádemelések és a szankciók tagállamonként olyan mértékben eltérhetnek egymástól, ami sértheti az alapvető jogokat, megsértve az arányosság és a jogbiztonság elvét, az EGSZB úgy véli, hogy a büntetőjogon túlmenően az ilyen eseteket is harmonizálni kellene.

3.3.2 A szubszidiaritás átfogó elve és az *ultima ratio* követelménye

3.3.2.1 Az európai büntetőjog keretében az EGSZB kiemelt jelentőséget tulajdonít a szubszidiaritás elvének: ennek azért van különleges fontossága, mert a büntetőjogilag védett társadalmi értékek szorosan kapcsolódnak a tagállamok társadalmi szerkezetéhez, sőt, identitásához is. Ezt az identitást az EUMSZ is megerősítette, amely megjegyzi, hogy a tagállamoknak habozás nélkül élniük kellene ezekkel a kiváltságokkal és alkalmazniuk kellene a vészféket, amennyiben úgy vélik, hogy a javasolt jogszabályok sértik büntető igazságszolgáltatásuk alapvető aspektusait (83. cikk, (3) bekezdés).

3.3.2.2 Az EGSZB úgy véli, hogy az Unió szintjén meghatározott minimumszabályoknak nem szabadna beavatkoznia a nemzeti hatóságok által meghatározott bűncselekményi tényállás kategóriákba, amelyek egyébiránt jogrendszerükhöz kapcsolódnak; továbbá hogy – a szubszidiaritási elvvel teljes összhangban – a nemzeti hatóságokra kell bízni saját bűnüldözési stratégiájuk meghatározását.

3.3.2.3 Az EGSZB megjegyzi, hogy a közlemény kifejti: a szubszidiaritás elvének értelmében az EU beavatkozása büntetőjogi területen csak abban az esetben indokolt, ha a tagállamok összessége vagy jelentős része saját szabályozási képességeinek segítségével nem képes biztosítani az uniós jog betartását. Az EU beavatkozásának kérdése annak feltételezése mellett merülhet fel, hogy egy, vagy néhány tagállam esetében fennáll ez a helyzet.

3.3.2.4 Mivel esetlegesen sértheti a személyiségi jogokat, minden európai büntetőjogi intézkedésnek a fentiek mellett az arányosság elvén, és főként az *ultima ratio* követelményén kell alapulnia, amely feltételezi annak előzetes bizonyítását, hogy nincs más, kevésbé kényszerítő erejű eszköz a kívánt célkitűzés elérésére.

3.3.2.5 A közlemény hangsúlyozza ezen elvek alkalmazásának fontosságát, ami feltételezi az összes körülményt és a lehetséges alternatív intézkedéseket figyelembe vevő értékelések megfelelő elvégzését.

3.3.2.6 Az EGSZB fogékony az Európai Bizottság ilyen tanulmányok kidolgozására irányuló szándékára. Az Európai Bizottság bejelenteti, hogy „terveket fog kidolgozni a 325. cikk (4) bekezdésének és a 83. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó területekhez kapcsolódó további statisztikai adatok és bizonyítékok gyűjtésére” (2.2.2. pont).

3.3.2.7 Az *ultima ratio* követelményével összhangban kijelenti, hogy a jogalkotónak olyan hatástanulmányokra kell támaszkodnia, amelyek tartalmazzák annak vizsgálatát „hogy a tagállamok szankciórendszerei el tudják-e érni a kívánt eredményt, valamint (...) a nemzeti hatóságok milyen nehézségekbe ütköznek az uniós jog gyakorlati végrehajtása során” (2.2.1. pont).

3.3.2.8 El kell ismernünk, hogy jelenleg igen kevés elemzés áll rendelkezésre az uniós joganyag tagállamok általi átültetése és alkalmazása tekintetében, valamint a különböző jogi rendszereket összehasonlító kutatómunkákról. Első lépésként ezeket kellene fejleszteni. Az EGSZB véleménye szerint csak ezek eredményeinek fényében lehetne valójában kijelenteni, hogy a harmonizációs eljárás „elengedhetetlen”.

3.3.2.9 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy ki kell fejteni mind a tagállamok jogszabályi kereteinek elégtelenségét, mind az EU szintjén felmerült nehézségek természetét, melyek a vádemelés, a büntetés, valamint a visszaszorítás különböző koncepcióiból adódnak.

3.3.2.10 Az EGSZB úgy véli, hogy az európai büntetőjogi eszközt szintén specifikus és független értékelés alá kellene vonni, amely megállapítaná hatékonyságát és az alapvető jogokra gyakorolt hatását. Csupán egy ilyen értékelés segítségével lehet megerősíteni a ténylegesen hatékony intézkedéseket, valamint dönteni a többi elhagyásáról. Ehhez szükséges, hogy a tagállamok rendelkezzenek egy olyan speciális pénzügyi eszközzel, amely lehetővé teszi számukra, hogy költségvetésükből rendelkezésre tudják bocsátani a szükséges pénzügyi eszközöket. Szükséges még, hogy európai szinten meghatározzunk egy közös módszertant, amellyel kidolgozhatók a legfőbb mutatók és mérési eszközök.

3.3.2.11 Az EGSZB tudatában van annak, hogy a büntetőjog területén a szubszidiaritási elv érvényesítésével kapcsolatos elgondolások még gyerekcipőben járnak. Az ítélkezési gyakorlat most van kialakulóban. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozza, hogy fejleszteni kell az elgondolásokat a fogalom jobb körvonalazása érdekében. Általánosabb szinten az EGSZB a teljes európai büntetőjog alapelveivel kapcsolatos elmélkedés elmélyítését szorgalmazza.

3.3.2.12 A közleményben felsorolt, az Európai Unió büntetőjogi beavatkozásának hozzáadott értékét hangsúlyozó érveket (4. oldal) az EGSZB szerint alaposabban kellene megfogalmazni.

3.3.2.12.1 Főként az Európai Unión belüli szankciók közötti különbségekre vonatkozó érv veti fel az EGSZB szerint az uniós polgárok közötti megkülönböztetés kérdését az alapjogok tekintetében: először is, mert a bírónak számos államban mérlegelési jogköre van, másodszor pedig mert a szankciók visszatartó ereje mindenekelőtt a bűnüldözés hatékonyságának függvénye.

3.3.2.12.2 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az alapvető büntetőjogi szabályok fokozatos közelítése csupán organikus módon valósulhat meg, a nemzeti bűnüldözési hatóságok közötti szoros együttműködésre támaszkodva, amelyet külön költségvetési forrás révén garantálni kell. Mindazonáltal felhívja a figyelmet arra, hogy a keresett harmonizáció nem tudja teljes mértékben eltörölni a különbségeket a büntetőeljárások között, különösen a védelemhez való joggal kapcsolatos ellentmondásos felfogások tekintetében.

3.3.2.12.3 Mivel egy büntetőjogi beavatkozás elengedhetetlennek tűnik, az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy a bizonyíték kezelése terén törekedni kell a harmonizációra.

3.3.2.13 Az EGSZB végül emlékeztetni kíván arra, hogy az *ultima ratio* követelményének érdekében a megelőzés eszközeit ki kell használni, különösen a szociális területen végzett tevékenységek által. Ezt az utat hatékonyan lehet kombinálni büntetőjogi szankciókkal.

3.3.3 Egyéb elvek

3.3.3.1 Az EGSZB emlékeztet arra, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény értelmében a jogalkotó köteles átláthatóságra és pontosságra törekedni a vádemelés tekintetében, amely voltaképpen a jogbiztonság általános kötelezettségének megnyilvánulása. Az EGSZB szerint ezt a kötelezettséget ki kell terjeszteni az olyan másodlagos viselkedésekre, mint a bűncselekmény-kísérletek vagy a bűnsegítség, amelyeket az egyes tagállamokban különbözőképpen határoznak meg.

3.3.3.2 Ahogyan az Európai Bizottság felhívja a figyelmet rá, a jogalkotások harmonizációjának terve nem vezethet az egyes tagállamokban alkalmazható szankciók szintjének növeléséhez. A (függőleges) koherencia elvének értelmében az EGSZB emlékeztet arra, hogy az EU által tervezett minimális büntetések nem vezethetnek a maximális büntetések súlyosbodásához az egyes tagállamokon belül, ami ellentétben állna az adott tagállam jogrendszerével (EUMSZ 67. cikk, (1) bekezdés). Hangsúlyozza, hogy a szankciók értékelésekor meg kell különböztetni a szigor és a hatékonyság fogalmát.

3.3.3.3 Mivel az EU által javasolt szankciókról van szó, az EGSZB emlékeztet arra, hogy a horizontális koherencia tiszteletben tartásának érdekében figyelembe kellene venni a büntetések szintjeit is, amelyeket az európai jogi aktusok már meghatároztak.

3.4 Tisztázandó jogi fogalmak

3.4.1 Az Európai Bizottság a jelek szerint bizonyos lényegi fogalmak tisztázását megelőzően szeretne volna a vitát megindítani. Ebből adódóan a közlemény érthetősége bizonyos mértékben sérül. Bár az EGSZB tisztában van a dokumentum politikai jelentőségével, sajnálja, hogy a párbeszédre nem olyan stabil alapokon kerül sor, ahogyan azt szeretne volna. Főként

azt hangsúlyozza, hogy egy ilyen – amúgy szükséges – megkülönböztetés a büntetőjogi és a közigazgatási szankciók fogalmi között igen összetett, és felteszi a kérdést, hogy mit értünk „súlyos jogsértés” alatt az európai uniós jogban.

3.4.2 A szakértői csoportok munkájának segítségével bizonyos kétértelműségek kiküszöbölhetők. Az EGSZB ügyel arra, hogy ezeket a csoportokat valóban a jogászok, ügyvédek, bírák és kriminológusok köréből jelöljék ki.

3.5 Milyen ágazatokra terjedjen ki az EU büntetőjogi beavatkozása?

3.5.1 A közlemény helyesen alternatívákat sorol fel a büntetőjoggal kapcsolatban, amelyekből azonban az EGSZB véleménye szerint nem von le minden következtetést: az Európai Unió deviáns pénzügyi, társadalmi és gazdasági magatartásformákkal szembeni fellépéseibe – az EGSZB szerint – be kell vonni magát a gazdasági opciót, vagyis a közigazgatási szankciókat is (például a hivatás gyakorlásától való eltiltást).

3.5.2 A büntetőjogi politikával kapcsolatos átfogó európai szintű stratégia hiánya azzal a következménnyel jár, hogy nincs pontos indoklás azon ágazatok listájára, amelyek tekintetében az Európai Bizottság kezdeményezéseket indíthatna.

3.5.3 Az EU beavatkozásának az EGSZB szerint három kritériumon kellene alapulnia: a szabálysértések súlyossági szintjén (meghatározandó) és transznacionális dimenzióján, valamint a „veszélyes jellegű” közös kritériumán, mely a sérülő érdek fontosságától függ.

3.6 Milyen szintű legyen a harmonizáció?

3.6.1 Az EGSZB tudomásul veszi, hogy a közlemény minimális normák meghatározására törekszik. A Szerződés nem tesz lehetővé ezen túlmutató fellépést, és kizárja a teljes harmonizációt. A minimális szabályok mindazonáltal kisebb vagy nagyobb harmonizációs igényről árulkodnak. Az EGSZB fontosnak tartja, hogy a harmonizáció kívánt szintjét pontosan és az érintett ágazatonként határozzák meg. Még ha az Európai Parlament képes is lesz a szükséges politikai lendületet biztosítani a demokratikus legitimitás garantálása mellett, lényeges, hogy nemzeti szinten a parlamentek foglalkozzanak a kérdéssel, és új feladatköreiknek megfelelően foglaljanak állást azzal kapcsolatban, az uniós szintű büntetőjogba vetett bizalom megerősítése végett.

3.6.2 Különösen mivel a bűncselekmények és szankciók meghatározásának harmonizációja óriási, szüntelenül újratermelő munka – még ha a minimális szintre korlátozódik is –, amely az EGSZB szerint szükségképpen kihatással lesz majd valamennyi nemzeti jogrendszer identitására.

3.7 A védelemhez való jog

3.7.1 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy bár az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata szerint a közigazgatási és a büntetőjogi szankcióknak egyforma garanciákkal kell párosulniuk a jogalanyok szempontjából (az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 6. cikkének értelmében), a valóságban különbségek jelenhetnek meg, a

választott szankciótól függően, a védelemhez való jog biztosítása terén. Ez a helyzet az EGSZB véleménye szerint világos és előzetes definíciót tesz szükségessé arra vonatkozólag, hogy mi tartozik a közigazgatási, illetve a büntetőjogi szankciók körébe.

3.7.2 A védelemhez való jog adminisztratív szankciók esetében való jobb védelme érdekében az EGSZB támogatná olyan elvek megállapítását, amelyek célja ezeknek az ítélkezési gyakorlatokba való beépítése.

3.7.3 Az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy a védelmi jogok kérdése az igazságügyi és bűnüldöző hatóságok együttműködése keretében is felmerül (főként az Eurojust és az Europol esetében).

3.8 További kérdések

3.8.1 A büntetőjogi vagy nem büntetőjogi felelősségi rendszerek jogi személyekre történő alkalmazásának kérdése.

3.8.1.1 Az a tény, hogy bizonyos tagállamok jelenleg nincsenek tudatában a jogi személyek büntetőjogi felelősségének, szakadékot hoz létre a lehetséges megtorló eszközök hatékonysága és az illetékes bírók tekintetében (akik a nemzetközi polgárjog kinevezési rendelkezései értelmében lehetnek büntető- vagy polgári bírók, ami miatt fennáll az ún. „forum shopping” kockázata). Például a nagy léptékű, határokon átnyúló környezetszennyezés esetében egyértelmű, hogy a felelősök – akik általában vállalkozások – elleni büntetőjogi válaszlépés hatékonyabb, mint a kizárólag a vállalatigazgatókkal vagy a vállalat személyzetével szembeni intézkedések és felelősségre vonások. Olyan témáról van itt szó, amelyet érdemes lenne elmélyültebben vizsgálni – különösen a vállalkozáson belüli hatáskörátruházás kérdésén –, mert másképp nem jöhet létre egységesség a megtorlás, és ebből következően a megelőző intézkedések elrettentő hatása területén.

3.8.1.2 Mivel az egyes társadalmak büntetőjogának a tagállamok közötti harmonizációja fogalmi nehézségekbe ütközik, az alapvető szabályok megsértésének visszaszorítása érdekében hozott, és az európai norma létrehozását biztosító intézkedések kizárólag közigazgatási jellegűek maradnak függetlenül attól, hogy az Európai Bizottság, a tagállamok és/vagy a független hatóságok kezdeményezéséről van-e szó. Fontos, hogy a szankcionálási hatáskörrel rendelkező hatóságok előtt a berendelt jogi személyek rendelkezzenek a védelemhez való jogok garanciájával, annak a garanciának a mintájára, mint amellyel a büntetőbíró előtt rendelkeznek.

3.8.2 A közleményben kiemelt egyéb kérdések

3.8.2.1 Meg kell-e határozni az uniós jogalkotásban a súlyos gondatlanság fogalmát?

3.8.2.2 Az EGSZB, a *nincsen büntetés büntett nélkül* elvhez híven úgy véli, hogy bár az EU büntetőjogi szabályozása meghatározza a szándékos elkövetés fogalmát, a súlyos gondatlanságot büntető szankciók kidolgozása kizárólag a tagállamok illetékességi körébe tartozik (megvitatandó).

3.8.3 Be kell-e vonni az uniós jogalkotásba a vagyonekhozási intézkedéseket?

3.8.3.1 Bár úgy tűnik, nincs olyan elv, amely kizárná a vagyonekhozási intézkedések bevonását az európai uniós jogalkotásba, főként a kábítószer-csempészet területén, a kérdést érdemes volna alaposan megvitatni, amennyiben felmerül a teljes vagyonekhozás intézkedése (amelyet meg kell különböztetni a vagyontárgyak lefoglalásától), mely számos jogrendszerben ismeretlen fogalom, és amely felvetheti a büntetés arányosságának és a jogbizonytalanságnak a kérdését.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló rendelet módosításáról

(COM(2011) 883 final – 2011/0435 (COD))

(2012/C 191/18)

Előadó: **Arno METZLER**

2012. január 19-én az Európai Parlament, illetve 2012. január 27-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 46. és 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló rendelet módosításáról

COM(2011) 883 final – 2011/0435 (COD).

Az Elnökség 2012. január 17-én a „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekciót bízta meg a vélemény kidolgozásával.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott 480. plenáris ülésén (az április 26-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Arno METZLER személyében, továbbá 164 szavazattal 1 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A más tagállamokban szerzett szakmai képesítések elismerése jelentős eszköz az uniós polgárok mobilitásának fokozásához és ezáltal a belső piac megvalósításához. Javítja a tagállamok versenyképességét, támogatja a fenntartható növekedést és csökkenti munkanélküliséget. A nemzeti gazdaságok profitálnak azokból a különböző szakmai tapasztalatokból, melyeket polgáraik különböző tagállamokban folytatott szakmai tevékenységük során szereznek.

1.2 A más tagállamban szakmai tevékenységet kezdeni kívánó uniós polgárok potenciálja jelenleg még nincs eléggé kihasználva. Ennek okai a más tagállamban szerzett szakmai képesítések elismerésével kapcsolatos különböző akadályok. Az uniós polgárok a jelenlegi eljárásokat túl hosszadalmasnak és nem eléggé átláthatónak tartják.

1.3 Az EGSZB ezért alapvetően üdvözli a 2005/36/EK irányelv módosítására irányuló javaslatot, melynek célja a szakmai képesítések elismerésével kapcsolatos problémák kiküszöbölése az eljárások egyszerűsítésével és nagyobb átláthatóság biztosításával az uniós polgárok számára. Az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott, az uniós polgárok mobilitásának fokozására irányuló célokat az irányelvjavaslat hatékonyan támogatja.

1.4 Az EGSZB üdvözli az európai szakmai kártyát, amely jelentősen egyszerűsíti az eljárásokat. Egyes rendelkezések azonban az EGSZB szerint a fogyasztók, illetve betegek biztonságának és egészségének veszélyeztetéséhez vezethetnek. Ezért különösen az európai szakmai kártyával kapcsolatos javasolt szabályozásokat kell átdolgozni:

— Az európai szakmai kártya bevezetésének általános és lényeges kritériumait és eljárási előírásait magában az irányelvben kell meghatározni.

— Az európai szakmai kártya kinyomtatott példányával való visszaélés lehetőségét az érvényesség korlátozása és a hamisítás elleni védelmet szolgáló különleges intézkedések révén ki kell zárni.

— Az EGSZB-nek erős fenntartásai vannak egy olyan szabályozást illetően, amely szerint, ha a fogadó állam nem hoz döntést egy európai szakmai kártya elismeréséről, akkor azt elismertnek kell tekinteni. A határidő be nem tartása ellen más jogi védelmi lehetőséget kell választani, például a hivatalos döntéshez való jogot vagy a kárpótlást.

1.5 Az EGSZB a képzettségek terén létező számos európai rendszert tekintve átfedésektől, egymással ütköző előírásoktól, sőt ellentmondásoktól tart. Az irányelvnek ezért tisztázni kell a rangsort a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv, valamint az európai képesítési keretrendszer és az európai szabványok eszközei között. Ezenkívül továbbra is folytatni kell az európai kreditátviteli és -gyűjtési rendszer (ECTS) megvalósítását.

1.6 Az EGSZB üdvözli a közös képzési alapelvek révén történő feltétel nélküli elismerés lehetőségeinek bővítését. Az eljárás feltételeit, az eljárást és azokat a kritériumokat azonban, amelyek alapján az Európai Bizottság közös képzési alapelveket rögzít, magában az irányelvben kell meghatározni. A minimális arányt a tagállamok 50 %-ára + 1 tagállamra kell emelni.

2. Az európai bizottsági dokumentum lényegi tartalma

2.1 A képzett szakemberek mobilitása az Európai Unióban túl csekély. Jelentős a kihasználatlan mobilitási tartalék. A szakmai képesítések elismerése kulcsfontosságú ahhoz, hogy az uniós polgárok ténylegesen élhessenek a belső piac adta alapvető szabadságokkal. Ugyanakkor a mobilitásnak nem láthatják kárát a fogyasztók, például az egészségügyi szakemberektől megfelelő nyelvtudást elváró betegek.

2.2 Az irányelv korszerűsítése azon tagállamok igényeire is választ jelentene, amelyek egyre nagyobb hiányt szenvednek a képzett munkaerőben. Ebben a vonatkozásban az uniós polgároknak az egységes piacon belüli mobilitása fontos kérdés. A munkaerőhiány a jövőben nemcsak megszűnni nem fog, hanem várhatóan egyre nagyobb lesz, különösen az egészségügyi és az oktatási ágazatban, valamint a növekvő ágazatokban, például az építőipar és az üzleti szolgáltatások ágazatában.

2.3 A meglévő rendelkezések javasolt korszerűsítését az alábbi célkitűzések vezérlik:

- az eljárások bonyolultságának csökkentése az európai szakmai kártya bevezetésével, s ezáltal a már eddig is sikeres belső piaci információs rendszer (Internal Market Information System, IMI) előnyeinek még jobb kihasználása,
- a másik tagállamban való letelepedés és az átmeneti foglalkoztatás általános szabályainak reformja,
- a feltétel nélküli elismerés rendszerének korszerűsítése, különösen az ápolók, a szülésznők, a gyógyszerészek és az építészmérnökök tekintetében,
- a részleges képesítéssel rendelkező szakemberekre és a közjegyzőkre irányadó szabályozási keret létrehozása az irányelvben belül,
- a betegvédelmi intézkedések egyértelműsítése, és ezáltal a betegek nyelvismerettel és az orvosi műhiba kockázatával kapcsolatos aggályainak fokozottabb figyelembevétele a szabályozási keretben,
- a képesítések elismerésének szabályairól való felhasználóbarát és tartalomközpontú tájékoztatás jogi kötelezettségének bevezetése és átfogó e-kormányzati eszközökkel való támogatása az elismerési folyamat egészére kiterjedően,

— a szabályozott szakmák rendszerszerű tagállami átvilágításának és kölcsönös értékelésének bevezetése.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az Európa 2020 stratégia ⁽¹⁾ azt a célt fogalmazta meg, hogy meg kell könnyíteni és támogatni kell a munkaerő mobilitását az Európai Unióban. Az „Új készségek és munkahelyek menetrendje: Európa hozzájárulása a teljes foglalkoztatottsághoz” című dokumentumban ⁽²⁾ az Európai Bizottság megállapította, hogy a szakképzett munkaerő hiánya akadályozza a fenntartható növekedést. A folyamatosan gyors növekedést felmutató, a szakképzett munkaerő hiányával küszködő területekkel szemben más vidékeken folyamatosan magas arányú a munkanélküliség. A földrajzi mobilitás ezért igen fontos a regionális munkanélküliség csökkentéséhez. Az Európai Bizottság „Egységes piaci intézkedéscsomag – Tizenkét mozgatórugó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez” ⁽³⁾ című dokumentumában is az egyik ilyen mozgatórugóként nevezte meg a polgárok mobilitását. A képzett munkaerő fokozottabb mobilitása révén versenyképesebbé válhat az európai gazdaság. Ehhez munkaerőhiány idején javítani kell a lehetőségeket arra, hogy a különböző tagállamokból származó munkaadók és képzett munkavállalók egymásra találjanak. Az EGSZB ezért azt várja, hogy az irányelv jelentősen hozzájárul a növekedéshez.

3.2 A szakmai képesítésekről szóló jelenlegi irányelv még számos hiányosságot mutat. Az uniós polgárok számára a szakmai képesítések elismerésének számos módja áll rendelkezésre. Nehezen tudják azonban megállapítani, hogy melyik eljárást vehetik igénybe, milyen hatósághoz fordulhatnak és milyen iratokat kell bemutatniuk. A szakmai képesítésekről szóló jelenlegi irányelv ezen hiányosságai akadályt jelentenek az uniós polgárok mobilitása és ezáltal a belső piac megvalósítása előtt ⁽⁴⁾. A hosszú elismerési eljárások miatt az uniós polgároknak gyakran nincs lehetőségük arra, hogy gyorsan reagáljanak egy állásajánlatra, mivel annak elfogadása előtt végig kell menniük az elismerési eljáráson. Ezért a szakmai képesítések elismerése terén az adminisztratív eljárások reformjára és az átláthatóság fokozására van szükség. Végül pedig a közös platformok megvalósíthatatlannak és hatástalannak bizonyultak. Bevezetésük óta egyetlen közös platform elfogadására sem került sor.

3.3 Az EGSZB ezért üdvözlöi a 2005/36/EK irányelv módosítására irányuló javaslatot. A szolgáltatási és letelepedési szabadságot, valamint a belső piacot tovább erősítik a szakmai képesítések kölcsönös elismerésének egyszerűsített eljárásai, valamint az átláthatóság fokozása. Az Európai Bizottságnak az Európa 2020 stratégiában és az azt követő dokumentumokban megfogalmazott céljait az irányelvjavaslat támogatja.

⁽¹⁾ Ld.: Az Európai Bizottság 2010. március 3-i közleménye – Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ Az Európai Bizottság 2010. november 23-i közleménye, COM(2010) 682 final, 2. pont.

⁽³⁾ A Bizottság 2011. április 13-i közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Egységes piaci intézkedéscsomag – Tizenkét mozgatórugó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez – „Együtt egy újfajta növekedésért”, COM(2011) 206 final.

⁽⁴⁾ Ld. az Európai Bizottság 2010. évi jelentését az uniós polgárságról: „Az uniós polgárok jogainak érvényesítése előtt álló akadályok lebontása”, 2010. október 27., COM(2010) 603 final.

3.4 Az eljárásoknak a reform keretében végrehajtani kívánt egyszerűsítése az EGSZB szerint alapvetően alkalmas eszköz az uniós polgárok Európai Unión belüli mobilitásának fokozására. Ez új dinamikát indíthat el, amely a közelmúltbeli válságokat követően a tagállamokban esélyt ad a nagyobb növekedésre és mobilitásra, valamint új munkahelyek teremtésére.

3.5 Különösen a kereső tevékenységet végző fiatalok érdekeltek abban, hogy különböző tagállamokban szerezzenek szakmai tapasztalatokat. Ezáltal rengeteg különböző szakmai tapasztalatot visznek magukkal az érintett tagállamba, és befolyásolják a szakma gyakorlását a fogadó államokban és visszatérésük után hazájukban is.

3.6 A mobilitás kedvező hatásai felülmúlják az „agyelszívás” miatti esetleges kedvezőtlen következményeket. Bár az „agyelszívás” veszélye nem zárható ki, az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy ez a jelenség a vártnál jóval kisebb arányban következik be, és hogy az uniós polgárok kulturális és családi kötődéseik miatt a szakmai mobilitás időszaka után gyakran visszatérnek hazájukba.

3.7 A tagállamok közötti szakmai mobilitásnak a szociális normák betartása mellett kell megvalósulnia. Különösen az egyik tagállamban esetlegesen fellépő, ideiglenes elvándorlási készletet nem szabad egy másik tagállamban a szociális normák csökkentésére kihasználni.

3.8 Az európai szakmai kártya az eljárások üdvözlendő egyszerűsítéséhez vezet. A kérelmező fordulhat származási országának hatóságaihoz. Ezek alapvetően sokkal inkább képesek a beterjesztett dokumentumok vizsgálatára, mint más tagállamok hatóságai. Az egyszer már megvizsgált és az IMI-adatbázisba bevezetett iratok további eljárásokhoz is rendelkezésre állnak. A fogyasztók és betegek biztonságát azonban továbbra is az európai szakmai kártyának a fogadó állam általi elismerése révén kell garantálni.

3.9 Az EGSZB üdvözlí, hogy az irányelv az IMI-re összpontosít. A tagállamokban azonban már léteznek a szakmai kártyák struktúrái. A felesleges adminisztratív és költségfordítás, valamint a bürokrácia elkerülése érdekében ezeket a struktúrákat be kellene vonni az európai szakmai kártya kibocsátásának folyamatába. Főként arra kellene lehetőséget teremteni, hogy az elismert európai szakmai kártya kinyomtatott példánya a már létező nemzeti szakmai igazolványok valamelyikének rendszerbe integrálódjon. Az irányelvnek kellene meghatároznia elsősorban az 58. cikkben szereplő kritériumokat (4a. cikk (6) bekezdés) és az eljárásnak azokat a lépéseit, amelyek alapján az Európai Bizottság meghatározza, hogy mely szakmákban használható az európai szakmai kártya, s ugyanígy azt is, hogy ki felelős a szükséges eljárások és dokumentumok fordításáért.

3.10 A bolognai folyamat és az európai képesítési keretrendszer ösztönzi a tagállamokban megszerzett végzettségek, különösen a felsőoktatási végzettségek átláthatóságát és összehasonlíthatóságát. Ezeknek azonban nem szabad átfedésekhez vezetniük a szakmai képesítésekről szóló irányelv rendelkezéseivel. A szakmai képesítésekről szóló irányelvben ezért egyértelművé kell tenni, hogy egy adott szakma elismerése kizárólag az említett

irányelv rendelkezései vagy külön irányelvek rendelkezései alapján történik-e. Egy adott szakma elismerését az európai képesítési keretrendszer rendelkezései nem könnyíthetik, de nem is nehezíthetik meg. Ugyanez vonatkozik a szakmai képesítésekről szóló irányelv és az európai normák viszonyára.

3.11 A szakmai képesítésekről szóló irányelv kizárólag olyan szakmai képesítésekre vonatkozik, amelyeket egy adott tagállamban szereztek. Az Európai Bizottság „Új készségek és munkahelyek menetrendje: Európa hozzájárulása a teljes foglalkoztatottsághoz” című közleményében ⁽⁵⁾ a migránsok hatékonyabb munkaerő-piaci integrációját fogalmazta meg célként. Ezt a célt többek között a foglalkoztatás készségek és képességek el nem ismeréséből adódó akadályainak megszüntetése révén kívánják megvalósítani. Az EGSZB sürgeti az Európai Bizottságot, hogy hozzon olyan intézkedéseket, amelyek megkönnyítik a harmadik országokban megszerzett szakmai képesítések elismerését.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Európai szakmai kártya

4.1.1 Az EGSZB üdvözlí az európai szakmai kártyának a 4a–4e. cikkeken foglalt szerinti létrehozását. Az európai szakmai kártya belső piaci információs rendszerhez kapcsolódó létrehozása révén az elismerési eljárás számos esetben lényegesen könnyebbé és gyorsabbá válik.

4.1.2 A 4e. cikk (7) bekezdése lehetővé teszi, hogy díjat szabjanak ki az európai szakmai kártya kibocsátásáért. Az Európai Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy az 58a. cikk szerinti eljárás keretében kritériumokat határozzon meg a díjak kiszámítására és elosztására vonatkozóan. A költségeknek azonban nem szabad olyan magasnak lenniük, hogy az visszatartsa a kérelmezőt az eljárás igénybe vételétől.

4.1.3 Az EGSZB-nek komoly fenntartásai vannak a 4d. cikk (5) bekezdésében javasolt szabályozással kapcsolatban, amely szerint az európai szakmai kártyát érvényesítettnek kell tekinteni, amennyiben az illetékes hatóság a (2) és a (3) bekezdésben előírt határidőkön belül nem hozott döntést. A rendkívül szűkre szabott határidő rendszerint egy hónap, kompenzációs intézkedések foganatosítása esetén két hónap. Ez arra készítené az illetékes hatóságokat, hogy az elismerést még abban az esetben is elutasítsák, amikor a kérelmek felhalmozódása vagy a még hiányzó további információk miatt nincsenek abban a helyzetben, hogy szakszerű döntést hozzanak. Ez nem az eljárás felgyorsításához, hanem az ilyen döntés ellen rendelkezésre álló jogi eszközök miatt valójában az eljárás meghosszabbodásához vezet.

4.1.4 Ha valóban számos olyan eset adódna, amikor egy európai szakmai kártyát a 4d. cikk (5) bekezdése alapján tekintenek érvényesnek, veszélybe kerülne a fogyasztók és betegek biztonsága és egészsége, hiszen nem zárható ki, hogy a kérelmezők ilyen módon indokolatlanul juthatnak az európai szakmai kártya birtokába. Ezenkívül nehézkes lenne az indokolatlanul elismertnek tekintett európai szakmai kártyák érvényeségének utólagos visszavonása.

⁽⁵⁾ Az Európai Bizottság 2010. november 23-i közleménye, COM(2010) 682 final, 2.5. pont.

4.1.5 A kérelmezők és fogyasztók érdekeinek egyenlő mértékű védelme érdekében nemzeti jogon alapuló jogorvoslati eljárást javasolunk. A tagállamokat irányelv kötelezné egy ilyen jogorvoslati eljárás lehetővé tételére. Lehetséges eszközök lennének a hivatalos döntéshez való jog és a kártérítési jogosultság. A jogosultság esete csak akkor állna fenn, ha az illetékes hatóság az előírt határidőn belül önhibájából nem hozott pozitív döntést vagy nem rendelt el kompenzációs intézkedést.

4.1.6 Ezenfelül a döntési határidőket úgy kellene megválasztani, hogy a teljes eljárás (a kérelem vizsgálata a saját tagállamban és elismerése a fogadó tagállamban) időtartama ne haladja meg a négy hónapot. Amennyiben a fogadó tagállam illetékes hatósága további információkat kér a saját tagállam illetékes hatóságától, az információkérésnek a 4d. cikk (3) bekezdésének 3. mondatával ellentétben a határidő felfüggesztését kellene eredményeznie.

4.1.7 A 4e. cikk (5) bekezdése többek között arról rendelkezik, hogy az európai szakmai kártya tulajdonosát a kártya kibocsátása után két évente emlékeztessék a 4e. cikk (5) bekezdésében részletezett jogaira. Ez az emlékeztető az adminisztratív terhek további növeléséhez vezet anélkül, hogy a kártyatulajdonos számára többletértéket hozna. Az egyszeri tájékoztatás a szokásos és kielégítő eljárás.

4.1.8 Az említett eljárások és határidők betartásának előfeltétele az IMI-rendszer zavartalan működése. A kérelmek feltételezhetően magas számára való tekintettel e rendszer teljesítőképességét az irányelv hatálybalépésekor biztosítani kell. Az IMI-rendszer esetleges kiesését az itt javasolt jogvédelmi rendszerben lényegesen könnyebben lehet kezelni, mint az elképzelt engedélyezési keretben, amely – mint rendszeridegen koncepció – elutasítandó.

4.1.9 Az európai szakmai kártyát nem szabadna kizárólag adatként tárolni az IMI-rendszerben. A kérelmezőnek a szakmai kártya elismerését követően egy nyomtatott példányt kellene kapnia. Ezt a nyomtatott példányt a gyakorlatban a jogi eljárások során azonosító igazolványként lehet majd használni. Ezért meg kell határozni az ilyen nyomtatott formával szemben állítandó hamisításvédelmi minimumkövetelményeket.

4.1.10 Ezen túlmenően az európai szakmai kártya nyomtatott formájának nem szabad korlátlanul érvényesnek lennie. Ellenkező esetben a nyomtatott példánnyal azonosító igazolványként vissza lehetne élni, bár azok a tények, amelyekről az 56. cikk (2) bekezdésének 1. albekezdése vagy az 56a. cikk szerinti riasztási mechanizmus alapján a tagállamokat tájékoztatják, kizárják a szakma gyakorlásának lehetőségét. Ezért a kártya nyomtatott formájának tíz év után, egészségügyi foglalkozások esetén öt év után el kellene veszítenie érvényességét, és azt újból kérelmezni kellene. A nyomtatott forma korlátozott érvényességi ideje azonban nem kellene, hogy érintse az IMI-rendszerben tárolt európai szakmai kártya korlátlan érvényességét. Szakmai tilalom esetén a nyomtatott példányt is be kellene vonni.

4.2 Részleges gyakorlásra való jogosultság

4.2.1 A részleges gyakorlásra való jogosultság kodifikációja a 4f. cikkben átveszi az Európai Bíróság által a C-330/03 sz. ügyben rögzített feltételeket. Ennek bármilyen korlátozása sértené az EUMSZ 45. és 49. cikkét.

4.2.2 A részleges gyakorlásra való jogosultság gyakorlati alkalmazási területe szűk. A kodifikáció nem vezethet szociális dömpinghez.

4.3 Az 5. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerinti esetekben is hatékonyan ki kell zárni a visszaélés lehetőségét. Ehhez az EGSZB egy szigorúbb ellenőrzési mechanizmus létrehozását javasolja.

4.4 A 7. cikk (4) bekezdésének 5. albekezdése átveszi az előző szabályozás rendelkezését, amely szerint a szolgáltatásnyújtást meg lehet kezdeni, amennyiben az illetékes hatóság nem reagál. Hasonlóan a 4d. cikk (5) bekezdéséhez itt is más jogorvoslati eljárásokat kell előnyben részesíteni, amelyekkel a hatóságot döntésre lehet ösztönözni (lásd a fenti 4.1.3. és további pontokat).

4.5 A 11. cikk öt képesítési szintet határoz meg a szakmai képesítésekről szóló irányelv alkalmazási területére. Ezek a képesítési szintek nem kapcsolódnak az európai képesítési keretrendszerhez (EQR) és az európai szakoktatási és szakképzési kreditrendszerhez (ECVET). A minimumkövetelmények III. cím III. fejezetében történő meghatározásakor az ECTS-kreditre utalnak. Annak érdekében, hogy nagyobb átláthatóságot biztosítsanak a kérelmező és az illetékes hatóságok számára, az Európai Bizottságnak olyan eljárást kellene kidolgoznia, amely lehetővé teszi az öt képesítési szint beépítését az európai képesítési keretrendszerbe, az európai szakoktatási és szakképzési kreditrendszerbe és a szakképzés európai minőségbiztosítási referenciakeretébe (EQAVET, régebben EQARF), valamint a bolognai folyamatba, illetve a koppenhágai folyamatba, és kizárja az eltéréseket, valamint az átfedéseket.

4.6 A 14. cikk (1) bekezdése szerinti alkalmassági vizsga esetén a tagállamoknak a 14. cikk (7) bekezdésének értelmében legalább évente kétszer meg kell rendezniük a szóban forgó vizsgát. Ez a kötelezettség különösen a kisebb tagállamokat, valamint általában véve az olyan foglalkozáscsoportokat terhelheti meg, amelyekben nagyon kevés a kérelmező. Ehelyett egy olyan rendelkezést kellene előnyben részesíteni, amely szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy elrendelését követően egyetlen kérelmezőnek sem kelljen hat hónapnál tovább várnia az alkalmassági vizsgára.

4.7 A 31. cikk (1) bekezdésének módosítása egy 12 éves általános és középfelsőfokú képzés elvégzéséhez köti az általános ápolói képzésre történő felvételt. A 40. cikk (2) bekezdése alapján ugyanez érvényes a szülésznőképzésre is. Az EGSZB utal arra, hogy ennek nem szabad a kevésbé jól képzett fiatalok képzési kínálatból való kizárásához vezetnie. Felszólítja az Európai Bizottságot, hogy ügyeljen arra, hogy a megkívánt minőségi követelmények a szükséges arányban álljanak a szakmai követelményekkel.

4.8 A 24. cikk (2) bekezdése az általános orvosi képzés minimális időtartamát egy évvel, hat évről öt évre csökkenti, az elvégzendő képzési órák számán (legalább 5 500 óra) azonban nem változtat. A szükséges racionalizáció miatt a képzés minimális időtartamának öt évre való csökkentése azonos képzési óraszám mellett is ahhoz vezet, hogy kevesebb elméleti és gyakorlati tudás kerül átadásra. A képzés minimális, hatéves időtartamán ezért a betegek védelme érdekében nem kellene változtatni. A fogorvosok öt évet és 5 000 képzési órát tartanak megfelelőnek.

4.9 IIIA. fejezet – A közös képzési elvek alapján történő feltétel nélküli elismerés

4.9.1 Egy közös képzési keret vagy közös záróvizsga alapján történő elismerés üdvözlendő, mivel ez ösztönzi a szolgáltatásnyújtó mobilitását, ugyanakkor egy egységes képzési szint biztosítja a szolgáltatások színvonalát is.

4.9.2 Az Európai Bizottság az 58a. cikk szerinti eljárás keretében meghatározza a tudás, a képességek és a készségek közös összességét, valamint a közös képzési kereten belül megszerezhető képesítéseket (49a. cikk (3) bekezdés, 49b. cikk (3) bekezdés). Ennek során azonban nem szabad az Unió legalacsonyabb képzési szintjéhez igazodni. Az eljárás feltételeit, az eljárást és azokat a kritériumokat, amelyek alapján az Európai Bizottság a fenti közös összességről dönt, az irányelvnek kell meghatároznia.

4.9.3 Túl alacsony az a tagállamok egyharmadában meghatározott minimális arány, amely a tudás, a képességek és a készségek összességének való megfelelésre vonatkozik (49a. cikk (2) bekezdés c) pont). Azt a veszélyt hordozza, hogy a képzés időtartamára és színvonalára vonatkozó minimális normák a legkisebb közös nevező szintjére süllyednek. A minimális arányt legalább a tagállamok 50 %-ára + 1 tagállamra kell emelni. Ez

megszünteti annak veszélyét, hogy kisebbségben lévő tagállamok viszonylagos többséget képezzenek, és biztosítja a közös képzési elvek elfogadását.

4.9.4 A közös platformok korábbi rendszerével ellentétben az Európai Bizottságot az 58a. cikk szerinti eljárásban kizárólagos kezdeményezési jog illeti meg. A közös képzési elvekre vonatkozó kezdeményezési jognak továbbra is a tagállamok vagy a tagjaikat nemzeti, illetve közösségi szinten képviselő szakmai szövetségek vagy szakmai szervezetek hatáskörében kellene maradnia.

4.9.5 Az 55a. cikk megkönnyíti a külföldön folytatott fizetett szakmai gyakorlat elismerését a saját tagállamban. Az EGSZB üdvözlí ezt a szabályozást, amely támogatja a végzett diákok tagállamok közötti mobilitását.

4.10 Az 57a. cikk (4) bekezdése szerint az egyes határidők számítása már attól az időponttól elkezdődik, amikor az elektronikus kérelem valamelyik egyablakos ügyintézési ponton keresztül beérkezik. Az irányelvben meghatározott, igen rövid határidőkre való tekintettel (lásd ehhez kapcsolódóan a fenti 4.1.3. pontot) az illetékes hatóságoknak rendkívül nehéz lesz a szakszerű ügyintézés biztosítása. Az EGSZB ugyanakkor nyugtázza a szolgáltatási irányelvnek való megfelelés igényét.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 26-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2014–2020-as időszakra a Jogok és polgárság program létrehozásáról

(COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD))

(2012/C 191/19)

Főelőadó: **Seamus BOLAND**

2012. február 9-én az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2014–2020-as időszakra a Jogok és polgárság program létrehozásáról

COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

Az EGSZB Elnöksége 2012. február 29-én megbízta a „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekciót az ezzel kapcsolatos bizottsági munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25-26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 26-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Seamus BOLAND személyében, továbbá 127 szavazattal, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság örömmel fogadja a Jogok és polgárság program folytatására irányuló javaslatot, és azt ajánlja, hogy azt a végrehajtásában érintett összes fél a lehető legnagyobb mértékben támogassa.

1.2 Javasolja, hogy a program címe tartalmazza az „egyenlőség” szót. Ez biztosítaná, hogy a program az egyenlőtlenség miatt megkülönböztetést szenvedők jogait is védi. Azt ajánlja továbbá, hogy a program célkitűzései az erőszak – különösen a családon belüli erőszak – elleni küzdelmet is foglalják magukban.

1.3 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a program a célkitűzései között külön említse meg az egyenlőségnek, a nemek közötti egyenlőségnek, az erőszak elleni küzdelemnek, valamint a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény végrehajtásának ügyét.

1.4 Az EGSZB örömmel fogadja, hogy a programra külön költségvetési keretet különítettek el. Határozottan ajánlja azonban, hogy ezt a keretet reális mértékben emeljék meg, hogy tükrözze a program új szempontjai által támasztott igényeket.

1.5 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a Jogérvényesülési Főigazgatóság gondoskodjon a pontos hatásfelmérésekhez szükséges információk meglétéről, és olyan méltányos és objektív mutatókat dolgozzon ki, amelyek lehetővé teszik a program megfelelő elemzését.

1.6 Az EGSZB megjegyzi, hogy a program adminisztrációjáért immár nem a Foglalkoztatási, Szociális Ügyi és Társadalmi Összetartozási Főigazgatóság, hanem a Jogérvényesülési Főigazgatóság felel. Bár erre a változtatásra jó oka volt az Európai Bizottságnak, az is világos, hogy ez a program irányítására nézve veszélyeket rejtethet magában. Az EGSZB azt ajánlja,

hogy végezzenek megfelelő kockázatfelmérést annak érdekében, hogy a Foglalkoztatásról a Jogérvényesülési Főigazgatóságra való váltás a lehető legkevesebb problémával járjon.

1.7 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a programot az Alapjogi Charta szellemében hajtsák végre Európai Unió-szerte.

1.8 Az EGSZB úgy látja, hogy minden egyes végrehajtott program mindegyik éves tervben megfelelő támogatást kap. E tekintetben azt ajánlja, hogy különítsenek el forrásokat annak érdekében, hogy egyetlen program se szenvedjen hátrányt. Azt ajánlja, hogy az európai bizottsági javaslatot egészítsék ki egy olyan mondattal, amely garantálja, hogy mindegyik éves munka-program biztosítja a források megfelelő és méltányos elosztását az egyes területek között, továbbá, hogy minden terület esetében folyamatosan megmarad a támogatás megfelelő szintje.

1.9 A programban a fogyasztói vonulat megjelenését az érdekelt felek nagy aggodalommal szemlélik. Elsősorban amiatt aggodnak, hogy ennek folytán kiszorulhatnak egyes meglévő programok, illetve azok pénzügyi támogatása gyengülhet. Az EGSZB érti ugyan, hogy a fogyasztói vonulat beillesztésére azért volt szükség, mert az a Jogérvényesülési Főigazgatóság hatáskörébe tartozik, viszont azt ajánlja, hogy az új vonulat felvétele miatt ne csökkenjen a program számára elkülönített költségvetés.

1.10 E tekintetben fontos megjegyezni, hogy azok a programok, amelyeknek célja az egyenlőség és az emberi jogok hiánya miatti megkülönböztetést szenvedő emberek helyzetének javítása, sok esetben azt tapasztalják, hogy ez az állapot a szegénységgel függ össze. Az EGSZB elismeri, hogy más programok is működnek a szegénység és a kirekesztés leküzdésének céljával, azonban határozottan úgy véli, hogy ennek a programnak teljes egészében figyelembe kell vennie azt, hogy a szegénység milyen szerepet játszik a megkülönböztetés előidézésében.

1.11 Aggudalomra adhat okot az, hogy a polgárság szigorú definíciójához való ragaszkodás kizárhatja a program célkitűzéseiben említett „személyek” egy részét. Az EGSZB úgy véli, hogy ez az aggály enyhülne, ha ösztönöznék a társadalmi befogadás elveinek támogatását a végrehajtási programok terveiben. Azt ajánlja, hogy a pályázók számára tegyék egyértelművé, hogy az általános célkitűzésekben a „személyek” kifejezés használata a teljes befogadás biztosítását szolgálja.

1.12 Az EGSZB határozottan támogatja az olyan tájékoztató programok támogatásával és irányításával foglalkozó meglévő hálózatok munkáját, amelyek a pályázatok nyerteseinek és a politikaalkotóknak nyújtanak segítséget nemzeti és uniós szinten. Létfonosságú, hogy az új program keretében támogatásért folyamodó hálózatok nem kerülhetnek hátrányos helyzetbe amiatt, hogy az emberi jogok és az egyenlőség terén szerzett tapasztalataikat nem veszik figyelembe. Az EGSZB úgy látja továbbá, hogy folyamatban van ennek a munkának a megfelelő kiértékelése, vagyis az egyenlőség és az emberi jogok terén végzendő munkák során méríteni lehet a program tapasztalataiból.

1.13 Széles körű az aggodalom amiatt, hogy ha a jelenlegi, 2007–2013-as időszakra szóló program vége és az új, 2014–2020-ra szóló program elindulása között megszakad a folytonosság, az a teljes programra nézve hátrányos lenne, és igen fontos tapasztalatok mennének veszendőbe. Az EGSZB számára egyértelmű, hogy a folytonosság bármilyen megszakadását el kell kerülni.

2. Háttér

2.1 Az Európai Bizottság 2011. november 15-én javaslatot fogadott el európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2014–2020-as időszakra a Jogok és polgárság program létrehozásáról⁽¹⁾. A javaslat a jelenlegi, 2007–2013-as időszakra szóló program tanulságait alapul véve javasol változtatásokat az új programhoz.

2.2 A javaslat elfogadását követően az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság felkérést kapott, hogy készítsen véleményt, amelyet a 2012. április 25–26-i, 480. plenáris ülésen fogad majd el.

2.3 A javaslat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 19. cikke (2) bekezdésén, 21. cikke (2) bekezdésén, valamint 114., 168., 169. és 197. cikkén alapul.

2.4 A Jogok és polgárság program végrehajtásához szükséges pénzügyi keretösszeg a 2014. január 1. és 2020. december 31. közötti időszakra 439 millió EUR (jelenlegi árakon).

2.5 A program minden EU-tagállam előtt nyitva áll.

⁽¹⁾ COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

2.6 A harmadik országok részvétele az EGT-re, a csatlakozó és tagjelölt országokra, valamint a potenciális tagjelöltekre korlátozódik. Egyéb harmadik országok, különösen az európai szomszédságpolitikában érintett országok is jogosultak lehetnek a részvételre.

2.7 Az érdekelt felek mind azon a nézeten vannak, hogy az új program elindításával nem szabad várni, és hogy annak 2014 elejére teljesen működőképessé kell lennie.

3. Az európai bizottsági javaslat

3.1 Az Európai Bizottság javaslata részletesen ismerteti a 2014–2020-as időszakra javasolt programot.

3.2 Keretet határoz meg azzal a céllal, hogy egyszerűsítse és ésszerűsítse a Jogok és polgárság programot, amely a három jelenlegi program helyébe lép.

3.3 Ez a három program a következő: (a) Alapvető jogok és uniós polgárság, (b) Daphne III, (c) A foglalkoztatási és társadalmi szolidaritási program (PROGRESS) „Megkülönböztetés elleni küzdelem és sokféleség” és „Nemek közötti egyenlőség” szakasza.

3.4 A 2007–2013-as időszakra szóló jelenlegi program hatásának kiértékelését követően az Európai Bizottság úgy döntött, hogy a jelenlegi hat programot két programba vonja össze. Ez átfogó finanszírozási megközelítést és a program hatékonyabb irányítását teszi lehetővé.

3.4.1 A program célkitűzése olyan térség kialakítása, ahol a személyeknek az Európai Unió működéséről szóló szerződésbe és az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt jogait támogatják és védik.

3.4.2 Öt konkrét célkitűzést határoz meg, melyek a következők:

— az uniós polgárságból származó jogok szélesebb körű érvényesítése,

— a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékonyságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésének támogatása, ideértve a nemek közötti egyenlőség, valamint a fogyatékkal élők és idősek jogainak támogatását is,

— a személyes adatok magas szintű védelmének biztosítása,

— a gyermekek jogainak fokozott tiszteletben tartása,

— annak lehetővé tétele, hogy a fogyasztók és a vállalkozások bizalommal kereskedhessenek és vásárolhassanak a belső piacon.

3.5 A javaslat részletezi a középtávú értékelést, és javításokat ajánl.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az EGSZB osztja az Európai Bizottságnak azt a nézetét, hogy az Európai Unióban továbbra is prioritás a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fejlesztése. Azonban aggodalommal állapítja meg, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája nem érvényesül egységesen Európai Unió-szerte.

4.2 Az új program lényegében 439 millió eurós összegnyi finanszírozás nyújtásáról szól a 2014-2020-as időszakra. Ez az előző kerethez képest némi csökkenést jelent, az EGSZB pedig úgy látja, hogy ezzel gyengült az Európai Unió elköteleződése a megkülönböztetést szenvedő emberek helyzetének javítása iránt.

4.3 Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a „szélsőséges tendenciák” fokozódásával sérülhet az alapvető emberi jogok érvényesítése,⁽²⁾ ezért fontos, hogy a helyzet javításán munkálkodó csoportok számára megfelelő erőforrások álljanak rendelkezésre. Igaz ugyan, hogy a munka folytatására van rendelkezésre álló költségvetési keret, az EGSZB azonban egyértelműen úgy véli, hogy a javasolt keret elmarad attól a támogatási szinttől, amelyre szükség lenne az előző programban kijelölt munkák folyamatosságának garantálásához.

4.4 Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy – az európai bizottsági javaslat 8. cikkével összhangban – az Európai Bizottság által elfogadott éves programokban a prioritások megállapítása a projekt bizonyos elemeit vagy vonulatait hátrányos helyzetbe hozhatja. Ezt azzal lehetne orvosolni, ha az összes munkaprogram megkapná a folyamatban lévő munkák továbbviteléhez szükséges támogatási szintet.

4.5 A programok magas ismertségét fenn kell tartani, hogy látszon, hogy ezekkel hatékonyan lehet előmozdítani a megkülönböztetés elleni küzdelmet az összes érintett területen.

4.6 Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a Jogérvényesülés Főigazgatóságának hatásfelmérési képességét aláassa az a kijelentése, hogy nem rendelkezik elég információval.

4.7 Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a fogyasztói jogokra vonatkozó új vonulat szükségtelen pluszterhet róhat a programra. Ilyen teher lehet az emberi jogokkal közvetlenül foglalkozó programok kiszorulása, valamint annak veszélye, hogy értékes finanszírozást vonnak el az emberi jogi és jogérvényesítési programoktól.

4.8 Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a program címe nem fejezi ki a program teljes tartalmát. Különösen az „egyenlőség” szót hiányolja a címből, és úgy véli, hogy ez gyengíti az egyenlő jogokra irányuló programokat.

4.9 Az EGSZB szerint a program célkitűzéseinek az erőszak – különösen a családon belüli erőszak – elleni küzdelmet is magukban kellene foglalniuk.

4.10 Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a polgárság fogalmának meghatározása – ahogyan a program öt konkrét célkitűzésének egyikében szerepel – kizárja azokat az embereket, akik az EU-ban élnek, de esetleg nem uniós állampolgárok. Üdvözlendő, hogy a program általános célkitűzései „személyeket” említenek. Az EGSZB mindemellett kéri, hogy a célkitűzéseket erősítsék meg oly módon, hogy a program mindenkire kiterjedjen.

4.11 Széles körű az a nézet, hogy a programmal kapcsolatos támogatásban és tájékoztatásban érintett létező hálózatokat nem szabad hátrányos helyzetbe hozni az új programban való részvételre történő jelentkezésük során. Az EGSZB elismeri, hogy ezek a hálózatok bőséges tapasztalatot szereztek az emberi jogok és az egyenlőség terén végzett munkában. Elismeri továbbá, hogy a hálózatok szerepét megfelelően ki kell értékelni, akárcsak a program többi részének esetében.

4.12 A program fejlesztésében alapvető szerepet kell kapnia annak, hogy más tapasztalatok – például a „Nagypénteki” Megállapodás – tanulságai alapján a programokat ki lehessen igazítani, mégpedig a jogok olyan átértékelése révén, amelynek köszönhetően azok változó körülmények között is még jobban érvényesülhetnek.

4.13 Az EGSZB megjegyzi, hogy a jogok és az egyenlőség céljainak követésekor mindig egyensúlyra kell törekedni, hogy a nagyközönség jogai elismerést nyerjenek. Világos az is, hogy mindenki számára elérhetővé kell tenni az olyan eljárásokat, amelyekkel garantálható, hogy nem fordul elő megkülönböztetés.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 26-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Staffan Nilsson „Europe's snail syndrome” [az európai csigaszindróma] című kommentárja – 2011. május 10.; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.news.18276>.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE) létrehozásáról

(COM(2011) 874 final – 2011/0428 (COD))

(2012/C 191/20)

Előadó: **Pedro NARRO**

2011. december 15-én az Európai Parlament és 2012. január 23-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 192. és 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE) létrehozásáról

COM(2011) 874 final.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2012. április 10-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) 127 szavazattal 2 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A LIFE egy sikeres közösségi program, amely az utóbbi 20 év alatt más forrásokkal és kezdeményezésekkel kiegészülve igen kedvező eredményeket tudott felmutatni. Ezért a programot fenn kell tartani és erősíteni kell, hogy az Európai Unió egy stratégia mentén, koherens módon haladjon a környezet és az éghajlat védelme területén.

1.2 A LIFE program 2014–2020-as időszakra javasolt költségvetésének növekedése jó jel, azonban még sokat kell tenni azért, hogy a környezetvédelem az európai szakpolitikák szerves részévé váljék. Az EGSZB kéri a tagállamokat, hogy az éghajlat-változás hatásainak mérséklése érdekében a mély gazdasági válság közepette is álljanak ki határozottan a környezetvédelmi és éghajlatvédelmi beruházások mellett.

1.3 Az „Éghajlat-politika” alprogram létrehozásával hatékonyan elő lehet segíteni az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra és annak mérséklésére irányuló kezdeményezések közismertségét. A „Környezetvédelem” alprogramnak pedig továbbra is hozzá kell járulnia a biológiai sokféleség védelméhez és mindenekelőtt a Natura 2000 hálózat finanszírozásához, anélkül hogy gyengítené az egyéb – például az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alaphoz (EMVA) kapcsolódó – források szerepét.

1.4 Az új típusú, nagyszabású „integrált projektek” végrehajtása során biztosítani kell a nem kormányzati szervezetek és a kkv-k részvételét, meg kell őrizni a „hagyományos projektek” folytonosságát, és javítani kell a nemzeti és az uniós szervezetek közötti koordinációt. Ezzel kapcsolatban az EGSZB javasolja, hogy az Európai Bizottság a rendeletjavaslatban világosan határozza meg a költségvetés megosztását e két projekttypus között, jelölje meg, hogy milyen kritériumokat alkalmaznak majd az

integrált projektek földrajzi felosztásához, és tisztázza, miként kerül sor a többéves programok kidolgozására anélkül, hogy csökkenne a program rugalmassága.

1.5 Az EGSZB amellet foglal állást, hogy a projekteket ne földrajzi kritériumok szerint, hanem az érdekem alapján osszák fel. Az EGSZB mindemellet elismeri, hogy számos ország – az aktív közreműködéshez szükséges tapasztalat és kellő eszközök híján – alig vesz részt a LIFE programban. Emiatt rendkívül fontos, hogy az Európai Bizottság bővebb tanácsadással és jobb intézményi koordinációval segítse ezeket az országokat a programban való részvételben.

1.6 Az, hogy a hagyományos és integrált projektek esetében emelkedik a társfinanszírozás aránya, egyetlen esetben sem igazolhatja, hogy a hea és az állandó alkalmazottakkal kapcsolatos költségek kikerüljenek a támogatható költségek köréből. E költségek kimaradása alapvetően megnehezítené a kisebb civil szervezetek helyzetét, amelyek hozzájárulása nagyon értékes, részvételük azonban emiatt megszűnhetne vagy korlátozódhatna.

1.7 Az átalányösszegű kifizetések bevezetése jó egyszerűsítő intézkedés. Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak javítania kellene a tanácsadási szolgáltatásokat, egyszerűsíteni kellene a pénzügyi nyomtatványokat, és a hagyományos projekteknél egy előzetes értékelési szakaszt kellene bevezetnie.

1.8 Az EGSZB úgy véli, hogy a LIFE program közösségi jellegének és európai hozzáadott értékének megőrzéséről nem lehet lemondani. Ennek megfelelően az Európai Bizottságnak előzetesen világossá kell tennie, hogy milyen intézkedések kerülnek jóváhagyásra felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján, valamint tisztázni kell a tagállamok LIFE-bizottságban betöltött szerepét és az Európai Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Ügynökség új hatásköreit.

1.9 A LIFE program figyelemre méltó sikere ellenére az Európai Bizottságnak további erőfeszítéseket kell tennie, hogy előmozdítsa a program ismertségét és ösztönözze a civil szervezetek aktív részvételét. Ebből a szempontból alapvetően fontos a tájékoztatási csatornák fejlesztése, a projekt kiválasztás átláthatóságának növelése és annak tudatosítása az európai polgároknak, hogy a LIFE programhoz hasonló közösségi eszközök milyen jelentősek és mekkora hozzáadott értéket nyújtanak a társadalom számára.

2. Háttér

2.1 2011. december 12-én az Európai Bizottság közzétette a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot. A 2014–2020 közötti időszakban a LIFE program teljes pénzügyi keretösszege (folyó árakon) 3 618 millió EUR.

2.2 A LIFE program a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló európai bizottsági javaslat része, mely meghatározza az Európa 2020 stratégia költségvetési keretét és főbb irányvonalait. Az Európai Bizottság úgy határozott, hogy a környezetvédelem és éghajlat-politika kérdésével valamennyi fő eszköz és fellépés szerves részeként foglalkozik.

2.3 A LIFE program 1992-es indulása óta az Európai Unió egyik fő környezetvédelmi finanszírozási csatornája. Az Európai Bizottság által javasolt új rendelet célja az, hogy a jelenleg hatályos, a környezetvédelmi célú pénzügyi eszközről (LIFE+) szóló 2007. május 23-i 614/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet helyébe lépjen.

2.4 Az új LIFE-rendeletre irányuló javaslat egy két alprogramot – a Környezetvédelem és az Éghajlat-politika alprogramot – magában foglaló LIFE programot tartalmaz. A Környezetvédelem alprogram három prioritási területet tartalmaz: 1) „Biodiverzitás”, 2) „Környezet és erőforrás-hatékonyság” és 3) „Írányítás és tájékoztatás”.

2.5 A Környezetvédelem alprogram 2 713,5 millió EUR költségvetésben részesül. A projekt támogatással finanszírozott projektekre szánt források felét a természet és biodiverzitás védelmének szentelik. Az Éghajlat-politika alprogram 904,5 millió EUR költségvetéssel rendelkezik, és három prioritási területet foglal magában: Az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése, Alkalmazkodás az éghajlatváltozáshoz, valamint az Éghajlat-politikai irányítás és tájékoztatás.

2.6 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság mindig is kiemelte, hogy a LIFE program igen jelentős szerepet játszik az Unió környezetvédelmi politikájának fejlődésében és alakításában. Az EGSZB által a LIFE projekt kapcsán kidolgozott három legutóbbi vélemény⁽¹⁾ is hangsúlyozta a program értékes közreműködését, amely azonban csak az európai környezet védelmére korlátozódik.

⁽¹⁾ CESE, (HL C 80., 2004.3.30., 57. o.); CESE, (HL C 255., 2005.10.14., 52. o.); CESE, (HL C 132., 2011.5.3., 75. o.)

3. Általános megjegyzések

3.1 Költségvetés

3.1.1 A többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslat szerint a LIFE programra fordított költségvetés a 2007–2013-as időszakban juttatott forrásokhoz képest jelentősen emelkedik: a LIFE programra rendelkezésre álló összeg 2 143 millióról 3 200 millió euróra növekszik 2011-es árakon számolva (3 618 millió EUR folyó árakon számolva). A „Környezetvédelem” alprogram 2 713 millió eurót kap (ennek felét a biodiverzitással és természettel kapcsolatos tevékenységekre), az „Éghajlat-politika” alprogram pedig 904,5 millió euróban részesült.

3.1.2 A tervezett összegek a teljes európai költségvetés 0,3 %-át jelentik. A költségvetés növekedése a környezetvédelmi aggályokat figyelembe véve pozitív jel, noha még fel kell mérni, hogy a gazdasági válság mennyiben befolyásolja a magánintézmények és a helyi önkormányzatok finanszírozási lehetőségeit, különösen a forrásigényesebb nagyszabású projektek esetében. Az EGSZB mindenesetre aláhúzza, hogy a válság hatásainak enyhítése érdekében hangsúlyt kell fektetni a környezet és az éghajlat védelmére, és fenntartja, hogy a LIFE program finanszírozása nem lehet negatív hatással más alapokra, amelyek potenciálisan szintén közreműködhetnek ezen a területen (pl. az EMVA vagy a strukturális alapok).

3.1.3 Az Európai Bizottságnak kiemelt figyelmet kellene fordítania arra, hogy a kommunikációs és tájékoztatási tevékenységek végrehajtásához, illetve a know-how átadásához kiegészítő finanszírozási forrásokra van szükség. A tanácsadással és képzéssel kapcsolatos intézkedések célzott finanszírozása nemcsak a programirányítás egyszerűsítéséhez, hanem elsősorban a program hatékonyságának növeléséhez és erőforrásainak optimalizálásához járulna hozzá.

3.2 A javaslat fő újdonságai

3.2.1 Az érdekelt felekkel folytatott konzultációt és a hatásvizsgálatokat követően az Európai Bizottság úgy határozott, hogy három fontos változtatást hajt végre a hatályos szabályozáson, hogy javítsa annak szerkezetét, egyszerűsítse működését, növelje rugalmasságát, továbbá hogy pontosabban meghatározza a célokat és a stratégiákat. E változtatások az alábbiak:

- 1) Sajátosabb prioritások.
- 2) Két alprogram: Környezetvédelem és Éghajlat-politika.
- 3) Új projekt típus: az „integrált projektek”.

3.3 A prioritások meghatározása

3.3.1 Az Európai Bizottság által indított előzetes konzultáció egyik legvitatottabb kérdése az volt, hogy az új program számára célszerű-e meghatározott prioritásokat felállítani. Az Európai Bizottság – helyesen – elutasította a rögzített éves prioritások meghatározását, mivel azok akadályozhatnák a pályázókat a javaslatok megfelelő megtervezésében, előkészítésében és benyújtásában. Végül az Európai Bizottság – noha nem szolgáltat pontos információkkal – a tagállamokkal együtt

kidolgozandó, legalább kétéves munkaprogramok mellett döntött. Az EGSZB-nek jelenleg nem áll módjában, hogy a munkatervek kérdését tárgyalja, mivel az e vélemény tárgyát képező rendeletjavaslat erre vonatkozóan nem tartalmaz pontos információkat. Az információhiány ellenére a munkaprogramok kialakításakor tisztetben kell tartani a LIFE program lényegét, azaz rugalmasságát és a változásokhoz való alkalmazkodásra való képességét.

3.3.2 Az EGSZB támogatja, hogy az erőfeszítéseket a környezet- és éghajlatvédelemmel kapcsolatos meghatározott politikai prioritásokra és tevékenységi területekre összpontosítsák. Az Európai Bizottságnak több tájékoztatást kell nyújtania a LIFE programért felelős bizottság működéséről, a nemzeti kapcsolattartó pontok átalakításáról, valamint a projektek támogathatósági kritériumait rögzítő és az integrált projektek esetében a földrajzi kiegyensúlyozottságot biztosító, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazásáról.

3.4 Az „Éghajlat-politika” alprogram

3.4.1 Az éghajlattal és a kapcsolódó három prioritással (mérés-klés, alkalmazkodás és irányítás) összefüggő kérdésekkel foglalkozó alprogram létrehozásával várhatóan lendületet kap az éghajlattal kapcsolatos uniós jogszabályok végrehajtása, erősödik az irányítás és megszilárdulnak az új hálózatok és platformok. Az új alprogram nélkülözhetetlen ahhoz, hogy megkíséreljük elérni az Európa 2020 stratégiában ⁽²⁾ és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemtervében ⁽³⁾ meghatározott célkitűzéseket.

3.4.2 Az új alprogramnak – noha korlátozott pénzügyi forrásokkal rendelkezik – egy sor olyan konkrét célkitűzésre kell összpontosítania, amelyek lehetővé teszik az éghajlat területével kapcsolatos tudás bővítését és azt, hogy ez a prioritás a közösségi eszközök és intézkedések szerves részévé váljon. A környezetvédelmi és éghajlatvédelmi célkitűzések közötti szinergiák nyilvánvalóak. Amint azt az Európai Bizottság a rendeletjavaslatban jelzi, az éghajlat területén megvalósuló projektek egyszerre több célt is szolgálhatnak.

3.4.3 Az EGSZB szerint a LIFE+ program „Környezetvédelmi politika és irányítás” elemének részét képező, korábbi „Éghajlat-változás” tematikus terület továbbfejlesztése helyénvaló és célszerű. A cél nemcsak a terület közismertségének javítása, hanem stratégiai értékének és multidiszciplináris jelentőségének jobb megértése is.

3.5 Integrált projektek

3.5.1 Az integrált projektek az egy régió területénél nagyobb területet lefedő hagyományos LIFE-projektek, amelyek során a pályázó igyekszik megteremteni egy adott szektor igazgatásához szükséges kapacitást és mozgósítani a LIFE program, illetve más uniós alapok és a helyi, regionális vagy privát alapok forrásait.

3.5.2 Ezek általában nagyszabású (uniós társfinanszírozással megvalósuló, 5–10 millió eurós) projektek, amelyek célja környezetvédelmi problémák megoldása, valamint a környezetvédelem egyéb szakpolitikákba történő hatékonyabb beillesztésének, illetve alkalmazásának elősegítése. A kiemelt cselekvési

területek megfelelőek (Natura 2000 hálózat, víz, levegő, hulladék stb.), de az Európai Bizottságnak annak a néhány hagyományos projektnek a szerepét sem kellene figyelmen kívül hagynia, amelyek minimális költséggel óriási hasznot hoztak. Az integrált projektek a környezet- és éghajlatvédelmi jogszabályok végrehajtása terén egy új, sokoldalú végrehajtási mechanizmust jelentenek, azonban indokolt kétségeket ébresztenek azzal kapcsolatban, hogy a gyakorlatban nem teszik-e bonyolultabbá az igazgatást, és nem okoznak-e koordinációs nehézségeket az egyidejűleg közreműködő alapok között ⁽⁴⁾.

3.5.3 Az integrált projektek egy még meghatározásra váró földrajzi eloszlás szerint valósulnak meg. Az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusok révén földrajzi kritériumokat fog megállapítani, azonban előnyös lenne, ha az alaprendeletbe bekerülhetne néhány alapvető iránymutatás is arra vonatkozóan, hogy miként lehet a LIFE területén hagyományosan kevésbé aktív országokat arra ösztönözni, hogy fokozzák részvételüket a programban. E célból ezeknek az országoknak kiterjedtebb tanácsadást kell biztosítani, és javítani kell az illetékes nemzeti szervezetekkel való koordinációt. Az EGSZB úgy véli, hogy egy integrált projekt kiválasztásakor a földrajzi vagy hasonló kritériumok helyett az érdemeket kell előtérbe helyezni. A támogatható költségek 80 %-ig bővített társfinanszírozása lehet, hogy nem elegendő az állami és privát szereplők részvételének előmozdításához a mai válsághelyzetben, amikor az ilyen ambiciózus projektekhez nagyon nehéz mozgósítani a megfelelő forrásokat.

3.5.4 Az integrált projektek helyi fejlesztésének és végrehajtásának előmozdítása érdekében határozottabban be kellene vonni civil szervezeteket, elkerülendő, hogy azok kizárólag a hatóságok eszközeivé váljanak. A civil szervezetek részvételének fokozása és a hálózatok létrehozásának elősegítése alapvetően fontos, hogy lehetővé váljon a bevált gyakorlatok kicserélése és a tagok közötti tudásátadás.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Egyszerűsítés

4.1.1 Az Európai Bizottság az átalánydíjak és -összegek általánossá tételével a nagyobb egyszerűsége helyezi a hangsúlyt. Ez kedvező intézkedés, és kiküszöbölheti a szükségtelen bürokratikus terheket.

4.1.2 Az EGSZB azonban nem tud egyetérteni azzal a javaslattal, amely a támogatható költségek felülvizsgálatára és ennek keretében a héa, illetve az alkalmazottakkal kapcsolatos állandó költségek (ezek általában 30 % körül mozognak) kizárására irányul. A fent említett költségek figyelmen kívül hagyása miatt az elsősorban a szerényebb helyzetű vagy helyi civil szereplők által folytatott projektek további nehézségekkel szembesülnének. Az egyszerűsítésnek a nyomtatványok jelentős módosításán, a szövegezési szakaszban nyújtott jobb tanácsadáson, az utólagos költségvetési módosítások rugalmasságán és

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ COM(2011) 112 final.

⁽⁴⁾ A „Your voice in Europe” (Az Ön hangja Európában) közvéleménykutatásban a megkérdezettek 38 %-a kételkedett az integrált projektek hatékonyságában. A Régiók Bizottsága által végzett felmérés szerint azonban a regionális önkormányzatok képviselőinek 85 %-a dicsérte az integrált projektekre vonatkozó javaslatot: <http://ec.europa.eu/environment/life/about/beyond2013.htm>.

egy előzetes értékelési szakaszon (*screening*) kell alapulnia. Az EGSZB megítélése szerint a kifejezetten az integrált projektekre kialakított egyes egyszerűsítési intézkedéseket – ilyen például a projektek kiválasztásának két szakaszra bontása – a hagyományos projektekre is ki kellene terjeszteni.

4.1.3 A rendeletjavaslat a jelenlegi 9. cikk zavaros szövegéhez képest érzékelhetően javítja a különböző pénzügyi eszközök egymást kiegészítő jellegét. Az EGSZB egyetért azzal az elvvel, amely szerint a LIFE programnak ki kell egészítenie az egyéb uniós finanszírozási programokat (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Kohéziós Alap, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, Horizont 2020 stb.), és a kettős finanszírozás megakadályozása érdekében javítani kell a koordinációt.

4.1.4 A program működésének és irányításának egyszerűsítésére szolgáló új intézkedésekkel párhuzamosan növelni kell a projektek kiválasztási kritériumainak átláthatóságát, és meg kell erősíteni a potenciális kedvezményezetteknek tanácsadást és iránymutatást biztosító meglévő eszközöket.

4.2 Uniós megközelítés és Unión kívüli tevékenységek

4.2.1 Az indikatív nemzeti forráselosztások (a jelenlegi rendelet 6. cikke) megszüntetésével kizárólag az ún. integrált projektekre vonatkozó, nem meghatározott földrajzi egyensúlyi kritériumok kapnak szerepet. A nemzeti forráselosztások nem hozták meg a várt eredményt, és a kisebb vagy az ilyen alapok kezelésében kevésbé tapasztalt államokat nem ösztönözték. Megszüntetésük logikusnak tűnik, cserébe az Európai Bizottság a nagyobb léptékű projektekre (integrált projektek) vonatkozó földrajzi kritériumokat lépteti a helyükbe. Jelenleg Olaszország, Németország és Spanyolország a nagy kedvezményezettek, azonban a kevésbé tapasztalt vagy technikailag kevésbé felkészült országok részvételét is aktívan elő kell mozdítani.

4.2.2 A LIFE program földrajzi területének bővítése ésszerűnek tűnik, azonban az nem csorbíthatja a program közösségi jellegét. Az általános szabály alól csak meghatározott területek – mint a tengeri vagy vándorló fajok vagy a szervezetek közötti nemzetközi együttműködés – pontosan körülhatárolt esetei jelenthetnek kivételt. Az EGSZB támogatja, hogy a program költségvetésének legalább 15 %-át transznacionális projekteknek juttassák.

4.2.3 Az Európai Bizottság mindeddig teljes egészében magára vállalta a LIFE program irányítását; a javaslatból azonban nem derül ki világosan, hogy a hagyományos projektekben milyen szerep jut a végrehajtott ügynökségeknek és konkrétan az Európai Versenyképességi és Innovációs Végrehajtott Ügynökségnek. Ebben a tekintetben meg kell kérdezni az Európai Bizottságtól, hogy a Végrehajtott Ügynökség milyen hatáskörökkel rendelkezik majd a projektek kiválasztásában, és milyen eszközöket fog alkalmazni a nemzeti kapcsolattartó pontok megerősítéséhez.

4.3 Natura 2000 hálózat

4.3.1 A Natura 2000 hálózat fejlesztésének finanszírozásához nyújtott hozzájárulás a LIFE program fontos prioritása, amely figyelemre méltó eredményeket hozott. A LIFE programnak a következő időszakban is elő kell segítenie, hogy a Natura 2000 hálózat elfogadottsága javuljon a helyi szereplők és az igazgatási szervek körében. Ezért elsődleges fontosságú, hogy a LIFE program hozzájáruljon a Natura 2000 területekre vonatkozó közös irányítási és igazgatási kritériumok megszilárdításához. E feladatot az Európai Bizottság koordinálása mellett kellene végrehajtani, és azokra az országokra kellene összpontosítani, amelyek nemrégiben vezették be e kritériumokat.

4.4 Társfinanszírozás

4.4.1 A LIFE projektek támogatható költségeinek maximális társfinanszírozási aránya 70 %, szemben a korábbi 50 %-kal. Az integrált projektek esetében ez elérheti a 80 %-ot, mely arány az uniós szakpolitikák vagy szabályok végrehajtásával és fejlesztésével kapcsolatos különleges szükségleteket támogató egyedi projekteknel is alkalmazható lenne, figyelembe véve azok stratégiai jelentőségét. A társfinanszírozás növelésének célja, hogy ellensúlyozza egyes meghatározott, mindeddig támogatható, igen jelentős költségek – a hea és az állandó alkalmazottakkal kapcsolatos költségek – támogathatóságának megszüntetését. A jelenlegi időszakban azonban a biodiverzitás területén zajló néhány projekt már 75 %-os társfinanszírozásban részesül. Ezért célszerű lenne, ha az Európai Bizottság megvizsgálná, hogy a társfinanszírozásnak ez a mértéke elegendő-e a kompenzációhoz, vagy ellenkezőleg: a maximális helyett egy fix társfinanszírozási arányt kellene megállapítani.

4.5 Ökoinnováció

4.5.1 A jelenlegi időszakban a környezetvédelmi politika és irányítás terén megvalósuló projektek többségének célja az innovatív üzleti vagy irányítási módszerek alkalmazása. A hatásvizsgálat nagyon kedvezőnek ítéli az ökoinnováció területén elért haladást. Ennek ellenére az Európai Bizottság a magántőkéből megvalósított innováció korlátozását javasolja, mivel más egyedi eszközök, mint a Horizont 2020, azt eleve magukra vállalják.

4.6 A kkv-k és a nem kormányzati szervezetek részvételének támogatása

4.6.1 Az átalakított LIFE program lemond a kizárólag alulról építkező (*bottom up*) megközelítésről, és a rugalmas fentről irányított megközelítést részesíti előnyben. Az integrált projektek koncepciója e filozófia gyümölcse. Az EGSZB nem utasítja el az Európai Bizottság új szemléletét, azonban hangsúlyozni kívánja, hogy fontos támogatni azokat a helyi vagy regionális projekteket, amelyek kisvállalkozások és nem kormányzati szervezetek részvételével és minimális költségráfordítással jelentős eredményeket képesek elérni.

4.6.2 Az EGSZB támogatja, hogy a LIFE programból finanszírozott projektek hatékonyan előmozdítsák a zöld közbeszerzés alkalmazását.

4.7 A környezetvédelemmel foglalkozó nem kormányzati szervezetek finanszírozása

4.7.1 Az Európai Bizottság a LIFE eszköz révén finanszírozza azokat a környezetvédelemmel foglalkozó nem kormányzati szervezeteket, amelyek részt vesznek az európai döntéshozatali folyamatban. Hagyományosan közel harminc szervezet részesült ezekből a forrásokból, az Európai Bizottság értékelése szerint nagyon pozitív eredménnyel. Ebben a tekintetben az EGSZB elismeri az e szervezetek által elvégzett munkát, de megjegyzi, hogy a források odaítélésére vonatkozó kiválasztási kritériumokat módosítani kell, hogy ily módon a környezet és az éghajlat védelméhez jelentősen hozzájáruló egyéb szervezetek is részesülhessenek a finanszírozásban.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról

(COM(2011) 625 final – 2011/0280 (COD))

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról (az egységes közös piacszerkezetről szóló rendelet)

(COM(2011) 626 final – 2011/0281 (COD))

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról

(COM(2011) 627 final – 2011/0282 (COD))

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről

(COM(2011) 628 final – 2011/0288 (COD))

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetések 2013. évi alkalmazása tekintetében történő módosításáról

(COM(2011) 630 final – 2011/0286 (COD))

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek az egységes támogatási rendszer és a szőlőtermesztők támogatása tekintetében történő módosításáról

(COM(2011) 631 final – 2011/0285 (COD))

(2012/C 191/21)

Előadó: **Dilyana SLAVOVA**

Társelőadó: **Franco CHIRIACO**

2011. november 14-én a Tanács, illetve 2011. október 25-én az Európai Parlament úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 43. cikkének (2) bekezdése és 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról

COM(2011) 625 final – 2011/0280 (COD)

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról (az egységes közös piacszerkezetről szóló rendelet)

COM(2011) 626 final – 2011/0281 (COD) (A-21)

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról

COM(2011) 627 final – 2011/0282 (COD)

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről

COM(2011) 628 final – 2011/0288 (COD)

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetések 2013. évi alkalmazása tekintetében történő módosításáról

COM(2011) 630 final – 2011/0286 (COD)

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek az egységes támogatási rendszer és a szőlőtermesztők támogatása tekintetében történő módosításáról

COM(2011) 631 final – 2011/0285 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2012. április 10-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésen (az április 25-i ülésnapon) 132 szavazattal 14 ellenében, 21 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

Az EU mezőgazdasági modelljének változása

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság érdeklődéssel fogadja az Európai Bizottság jogalkotási javaslatait, észrevételezve, hogy a korábbi véleményeiben szereplő egyes ajánlásokat (bár messze nem mindet) figyelembe vették. Legfontosabb ajánlasként – NAT/449, illetve NAT/481 számú véleményében – ismételten leszögezte, hogy a jövőbeli KAP hajtóerejének az élelmiszer-önellátás és a fenntarthatóság elvére épülő, a gazdálkodók és a fogyasztók valódi igényeire reagáló európai mezőgazdasági modell megóvása iránti eltökéltséget kell tekinteni.

1.2 Az EGSZB megjegyzi, hogy az Európai Bizottság komoly munkát végzett a KAP jövője kapcsán, hogy a befogadó sokszínűség fogalmára épülő, messzemenőkig európai projektet terjesszen elő. Az Európa és a mezőgazdasági termelők közötti új partnerség kialakítására irányuló európai bizottsági erőfeszítésekre reagálva az EGSZB úgy véli, hogy bár a javaslatok megfelelő helyekre teszik a hangsúlyt, számos területen így is jelentős kiigazításra szorulnak.

1.3 A jelenlegi gazdasági és pénzügyi válság, valamint a szélsőséges éghajlati változások alapvető változást követelnek meg a tekintetben, hogy miként próbáljuk közelíteni az ígéreteket a mezőgazdasági üzemek mindennapi életének realitásaihoz. A gazdálkodókra a piac részéről egyre nagyobb nyomás nehezedik, ami oda vezet, hogy a termelők egész régiókat hagynak el. Az európai mezőgazdasági modellre tehát nagyobb szükség van, mint valaha. Az EGSZB igen fontosnak tartja, hogy a 2014–2020 közötti időszakra szóló KAP elősegítse az ágazat fejlődése előtt álló hatalmas akadályok leküzdését. Az EGSZB mindenesetre hiányolja, hogy az Európai Bizottság nem kötelezi el magát egyértelműbben az európai agrármodell mellett.

1.4 Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottság azon szándékát, hogy az európai agrármodellnek megfelelő, többfunkciós irányultságú európai mezőgazdaság versenyképességét különböző intézkedések – mint például kutatás, fejlesztés és tanácsadás, valamint a társadalom számára nyújtott, de a fogyasztói árakban egyelőre nem tükröződő szolgáltatások honorálása – révén növelje. Az EGSZB ugyanakkor egyáltalán nem tartja elegendőnek a tervezett intézkedéseket ahhoz, hogy biztosítsa

a folyamatos haladást a termelés és a foglalkoztatás területén, valamint hogy hozzájáruljon az egyre növekvő világszintű élelmiszerszükségletek fedezéséhez. Az EGSZB utal arra, hogy a jövőbeli KAP-nak figyelembe kell vennie, hogy az európai munkahelyek egyhatoda közvetve vagy közvetlenül a mezőgazdasági termeléshez kapcsolódik, és ez az arány egyes tagállamokban sokkal nagyobb. A KAP-nak szerepet kellene játszania az EU-ban a foglalkoztatás biztosítása szempontjából is, különösen a vidéki területeken, de jelenleg inkább a munkahelyek megszűnéséhez járul hozzá. Ha egy-egy régióban leáll a mezőgazdasági és erdőgazdálkodási termelés, akkor ott megszűnnek a kiszolgáló, illetve a feldolgozó ágazatok munkahelyei is – az élelmiszeriparban és a feldolgozásban is. A KAP-nak a jövőben a gazdálkodó családok és szövetkezetek gazdasági teljesítményének javítására kell helyezni a hangsúlyt, hogy jobb piaci hozzáférést biztosítson számukra, valamint hogy termékeiket sikeresebben tudják értékesíteni.

1.5 Az új KAP-nak hozzá kell járulnia a társadalmi-gazdasági feltételek, a foglalkoztatás és a mezőgazdasági ágazatban dolgozó munkavállalók biztonságának javításához azáltal, hogy a támogatás felosztása során gondoskodik a szociális záradékok, törvények és munkaszerződések teljes körű betartásáról. Ennek olyan keretfeltételek között kell végbemennie, amelyek a mezőgazdasági és élelmiszeripari üzemeket helyezik a rendszer középpontjába, hogy jutalmazza a realgazdaságot, megkönynyítsék a kutatást, az innovációt és a generációváltást, valamint ösztönözzék az élelmiszertermelést – többek között a területek hozzáadott értékére támaszkodva.

1.6 Az EGSZB megismétli azt az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz és az Európai Bizottsághoz intézett felhívását, hogy őrizzék meg a KAP költségvetésének stabilitását – legalább a jelenlegi költségvetési időszakra jellemző mértékben. Különösen a II. pillér kapcsán merülnek fel jelenleg komoly gondok, mivel számos tagállam szemmel láthatóan nem akar, vagy nem tud gondoskodni a megfelelő társfinanszírozásról. Mindez ahhoz fog vezetni, hogy elfogadhatatlan mértékben meggyengül a vidékfejlesztési politika, azon belül pedig a II. pillér segítségével finanszírozott környezetvédelmi intézkedések.

1.7 Az EGSZB úgy véli, hogy a KAP reformfolyamata során mindvégig a fő szempontok közé kellene emelni az egyszerűsített eljárásokat és a **rugalmas** végrehajtást, hogy az tükrözze

a tagállamok eltérő mezőgazdasági feltételeit, csökkentse a mezőgazdasági termelők szempontjából a bürokráciát, és megkönnyítse a kifizetéseket kezelő szervek dolgát.

Közvetlen kifizetések

1.8 Az EGSZB támogatja az eltávolodást a múltbeli referencia-időszakoktól mint az egyes országokban, illetve régiókban működő gazdálkodóknak járó támogatási összeg meghatározásának alapjától. Úgy véli azonban, hogy a hektáronkénti átlányösszegű kifizetés nem mindig a leghatékonyabb szakpolitikai eszköz, különösen, ha figyelembe vesszük a jövedelemtámogatás melletti érvet (lásd a 4.3.2. pontot). Ennek az országokon, illetve régiókon belüli **belső konvergenciának** tehát rugalmasságot, hosszabb átmeneti időszakot és annak során fokozatos változtatást kell lehetővé tennie.

1.9 Az EGSZB üdvözli a tagállamok között a gazdáknak kifizetett támogatások mértéke tekintetében meglévő különbségek megszüntetésére irányuló törekvést. A pénzügyi források tagállamok közötti újraelosztása szempontjából a jövőbeli KAP fő vonásainak a kiegyensúlyozottnak, az igazságosnak és a gyakorlatiasnak kell lennie, szem előtt tartva, hogy az EU mezőgazdasága igen sokrétű és változatos. Ennek során tekintettel kell lenni a különböző tagállamokban folytatott mezőgazdasági tevékenységek költség- és haszonstruktúrájára. Fontos, hogy az újraelosztási folyamat érzékenyen tükrözze mind a régi, mind az új tagállamokbeli gazdálkodók problémáit. Az EGSZB ezért a nemzeti közvetlen kifizetések kereteinek objektív és megkülönböztetésmentes kritériumok alapján való újrafelosztását ajánlja, valamint azt, hogy a tervezett méltányos konvergenciát egy **kiegyensúlyozott, megfelelő átmeneti időszak alatt valósítsák meg, eltávolodva a múltbeli referenciaértékek alkalmazásának elvétől**. A cél az, hogy a 2014–2020 időszakra szóló pénzügyi keret végén egyetlen tagállam se legyen a közvetlen kifizetések tekintetében a 27 EU-tagállam átlagának 90 %-a alatt.

1.10 Az EGSZB támogatja azt a döntést, hogy a mezőgazdasági kistermelők részére egyszerűsített támogatási rendszert vezetnének be, kétségei vannak azonban afelől, hogy az Európai Bizottság által javasolt támogatási összegek elegendőek a mezőgazdasági kisvállalkozások fejlesztésének előmozdítására. Kéri egyúttal az Európai Bizottságot, hogy tisztázza a mezőgazdasági kistermelői besoroláshoz szükséges követelményeket. A rendszer a tagállamok körülményeitől függően önkéntes lehetne.

1.11 Az EGSZB támogatja az európai bizottsági javaslatok háttérben húzódó elvet, miszerint az I. pillérbe tartozó KAP-kifizetésekkel az aktív mezőgazdasági termelőket kell megcélózni. Annak érdekében, hogy a korlátozott költségvetést ne a megműveletlen földterületek vagy a nem mezőgazdasági jellegű tevékenységek emésszék fel (kivéve, ha kellően indokolt területpihentetésről van szó), egyértelmű meghatározást kell kidolgozni a mezőgazdasági tevékenység, a támogatható földterület és az aktív mezőgazdasági termelő fogalmára, továbbá meg kell erősíteni a kifizetés és a tevékenység közötti kapcsolatot. Tisztázni kell a tagállamokkal, hogy meg lehet-e valósítani hatékonyan a gyakorlatban ezt az elvet. Az aktív mezőgazdasági termelő fogalmából egyébiránt nem szabadna kizárni az 5 000 eurónál kevesebben részesülő kedvezményezettet sem.

1.12 Az EGSZB támogat egy, a közvetlen kifizetések maximalizálása révén történő fokozatos csökkentést, és – akárcsak korábbi véleményeiben – továbbra is sürgeti az Európai Bizottságot, hogy olyan végrehajtási módszert fogadjon el, amely figyelembe veszi a szervezetekből és mezőgazdasági termelői szervezetekből összetevődő vállalkozói szféra sajátosságait⁽¹⁾. A felhasználatlan közvetlen támogatásoknak a tagállami keretben kellene maradniuk, és azokat – tagállami szintű döntéstől függően az I. vagy a II. pilléren keresztül – az adott ország rosszabb helyzetű mezőgazdasági szektorainak támogatására kellene fordítani. Az EGSZB azt javasolja, hogy az így átcsoportosított forrásokhoz ne legyen szükség társfinanszírozásra.

1.13 Az EGSZB úgy véli, hogy az alaptámogatási rendszerhez kétkapus belépési rendszert kell létrehozni a 2011-ben meglévő gazdálkodási tevékenység, illetve a 2014-es kezdő időpontban birtokolt támogatható földterület nagysága alapján. A „támogatási jogosultság 2011-ben megtörtént kifizetésének” kritériuma az EGSZB szerint nem helyes.

1.14 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság által javasolt, pillérek közötti rugalmasságot. Rendkívül fontos, hogy azok a tagállamok, ahol a közvetlen támogatás szintje alacsonyabb az uniós átlag 90 %-ánál, lehetőséget kapjanak arra, hogy a vidékfejlesztéshez rendelt összegeket az I. pillérhez kötődő keretükbe is átcsoportosíthassanak. Fontos, hogy ezzel a lehetőséggel azok a tagállamok is élhessenek, amelyekben az I. pillér aránytalanul kicsi, vagy amelyek természeti hátrányoktól szenvednek. Az EGSZB azt javasolja, hogy ily módon egy 10 %-os határérték meg nem haladó összegről lehessen dönteni.

1.15 Az EGSZB folyamatosan hangsúlyozta, hogy a mezőgazdasági termelők mekkora szerepet játszanak és kell hogy játszzanak a talajvédelemben, a biológiai sokféleség, a természeti tájképek és a környezet megővésében, de a jelenlegi keretfeltételek mellett nem képesek ezt a szerepet megfelelő mértékben betölteni. Az EGSZB ezért „céltott közvetlen kifizetéseket” szorgalmazott (lásd NAT/449); a „kizöldítési elem” éppen ebbe az irányba mutat. Az EGSZB az új intézkedések következményeinek értékelésére kéri az Európai Bizottságot, hogy amennyiben negatívan befolyásolnák a mezőgazdasági termelők gazdasági egyensúlyát, azt ellensúlyozni lehessen. Ha lehet, a „kizöldítési” intézkedéseknek a környezet és a növekedés szempontjából is előnyös megoldásokon kell alapulniuk. Az EGSZB nem kíván elfogadni egy olyan helyzetet, amelyben az EU egyrésztől növeli a gazdálkodók megfelelési követelményeit, másrésztől viszont – a kereskedelmi megállapodások révén – olyan, olcsó importárúknak enged utat, amelyeknek nem kell ugyanazoknak a szabályoknak megfelelniük.

1.16 Az I. pillérben szereplő „kizöldítési elem” arra szolgál, hogy erősebb és jobban látható kapcsolatot teremtsen a közvetlen kifizetések és a gazdálkodás által megtermelt környezeti közjavak között. Az EGSZB úgy véli, hogy fenn kell tartania ennek a rendszernek az egyszerűségét, és a rendszernek biztosítania kell, hogy EU-szerte minden gazdálkodónál jelentkezzen környezeti eredmények. A kifizetések meghatározásakor lehetővé kell tenni a hátrányos helyzetű régiók sajátosságainak figyelembevételét. Az „ökológiai jelentőségű területekre” vonatkozó intézkedést úgy kell végrehajtani, hogy mezőgazdasági

⁽¹⁾ CESE, HL C 132., 2011.5.3., o. 63.

területek termelésből való kivonására ne kerüljön sor. Már végrehajtott agrár-környezetvédelmi intézkedéseket el kellene ismerni az új környezetvédelmi kötelezettségek (I. pillér) keretében, ahogy az az ökológiai termelés esetében általánosan is elő van írva.

1.17 Az EGSZB üdvözli azt a tagállamoknak felkínált lehetőséget, hogy a különleges helyzetek kezelése érdekében termeléstől függő önkéntes támogatási rendszereket használjanak; a nagyobb rugalmasság és szubszidiaritás érdekében azonban javasolja, hogy töröljék azt a végleges listát, amely felsorolja a támogatható ágazatokat és termékeket, és hagyják, hogy a tagállamok határozzák meg a jogosult ágazatokat és termékeket.

Piaci eszközök

1.18 Az EGSZB úgy véli, hogy az európai bizottsági javaslatok nem elegendőek az erősödő piaci ingadozások és az azokból adódó probléma kezelésére. A jogalkotási javaslatok nem foglalkoznak KAP-nak a Lisszaboni Szerződésben meghatározott azon céljával, hogy gondoskodnia kell az agrárpiacon stabilitásáról.

1.19 Az EGSZB határozottan úgy véli, hogy a kínálatkezelés eszközei is eredményt hozhatnak némely mezőgazdasági ágban. Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy amikor azt vizsgálják, hogy esetleg elhalasztják a szőlőtelepítési jogok rendszerének eltörlését, illetve hosszabb távon fenntartják a cukorkvótákat, akkor végezzenek alapos elemzést a piac alakulásáról.

1.20 A jobb piaci hozam érdekében feltétlenül meg kell erősíteni a mezőgazdasági termelők és szervezeteik pozícióját az élelmiszer-ellátási láncban. Az EGSZB üdvözli, hogy a termelői szervezetek, ezek szövetségei és ágazati szervezetei elismerését szélesebb termékkörre bővítik ki. A tagállamok különböző struktúráit és hagyományait tekintve az új szabályozásnak csak fakultatív jellegűnek kellene lennie. Az EGSZB támogatja a tejágazatra vonatkozó európai bizottsági javaslatokat is, de azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság határozza meg egyértelműen „termelői szervezet” fogalmát. Rendkívül fontos az is, hogy az uniós versenyszabályokat kiigazítsák annak érdekében, hogy a termelői szervezetek és szövetkezetek megerősíthessék piaci pozíciójukat. A mezőgazdasági termelők termelési láncokon belüli tárgyalási pozícióinak erősítése érdekében az EGSZB véleménye szerint meg kell teremteni a feltételeket a közvetlenül a mezőgazdasági termelők által kezelt, rövid ellátási láncok kialakításához.

Vidékfejlesztés

1.21 Az EGSZB üdvözli azt a javaslatot, hogy a KAP szorosabban igazodjon az Unió 2020-as vidékfejlesztési stratégiájához és a fenntarthatósági stratégiához, külön hangsúlyt helyezve a kutatásra, az innovációra és az oktatásra. Kiemelt figyelmet kellene szentelni a legkiszolgáltatottabb helyzetben levők (bevándorlók és szakképzetlen mezőgazdasági munkások), illetve a fiatalok és a nők oktatásának. Ők ugyanis kulcsfontosságú szerepet töltenek be a mezőgazdaság szakmai színvonalának és versenyképességének növelésében. Ehhez viszont mindenképpen javítani kell a vidéki területeken az információs és kommunikációs technológiák minőségét, elérhetőségét és

használatát. A vidékfejlesztési politikáknak, az európai agrármodell szellemiségének megfelelően, mindenképpen a mezőgazdasági üzemek innovációjára és versenyképességére kell irányulniuk, főként a vállalkozásokkal kapcsolatos befektetések ösztönzése, a generációváltás támogatása, az integrációs ágazati tevékenységek és az integrált területi projektek támogatása, a mezőgazdasági üzemek és a termelési folyamathoz kapcsolódó szolgáltatások közötti kapcsolatok javítása, a környezetet és az éghajlatot kímélő intézkedések és eljárások támogatása, valamint a mezőgazdasági foglalkoztatás – támogatás és szakképesítés útján történő – megszilárdítása érdekében.

1.22 Az európai bizottsági javaslatnak az egyik nagyon pozitív eleme az európai innovációs partnerségek bevezetése, amelyek segítségével javítani lehetne a kutatók, a mezőgazdasági termelők, az erdészek és a tanácsadók közötti kapcsolatokat, hogy a kiegészítő szakmai szolgáltatásokat igénybe vevő, tudásalapú mezőgazdaság és erdőgazdálkodás jöjjön létre. E kutatómunkának a vidéki gazdasági tevékenységek javítására is ki kell terjednie, ideértve az idegenforgalmat, a kézművességet és más olyan tevékenységeket, amelyek munkahelyeket teremthetnek a vidéki területeken.

1.23 Az EGSZB üdvözli, hogy a vidékfejlesztési politika keretében tartozó javaslatok a „tengelyalapú” megközelítéstől a tematikus megközelítés felé mozdultak el. Úgy véljük, így a tagállamok és a régiók jobban érvényesíteni tudják a saját specifikus helyzetükből adódó szempontokat. Ügyelni kell azonban arra, hogy ne lehessen teljesen figyelmen kívül hagyni bizonyos II. pillérhez tartozó alapelveket. Ezért fontos az az alapelv, hogy a források 25 %-át környezetvédelmi és éghajlatvédelmi intézkedésekre fordítják. Legalább a LEADER-elv esetében is elő kellene irányozni egy minimumértéket.

1.24 Az EGSZB alapvető fontosságúnak tartja, hogy a tagállamok a második pillér előírt társfinanszírozását időben garantálják. Nem ért egyet a kockázatkezelési intézkedések II. pillérbe való beépítésének szükségességével. A megfelelő nemzeti szintű társfinanszírozásról a tagállamoknak kell gondoskodniuk⁽²⁾.

1.25 Az EGSZB úgy véli, hogy a biogazdálkodás elismertességének javításához egy új, különálló intézkedésre van szükség, amelynek esetében ugyanazt a társfinanszírozási arányt kellene alkalmazni, mint amit a kevésbé fejlett területek esetében javasoltak (85 %). Az EGSZB szintén ösztönzi az integrált termelés támogatását és a talajmegőrzéses mezőgazdaságot, kiemelve a környezetre gyakorolt kedvező hatásukat.

1.26 Figyelembe véve a mezőgazdasági tevékenységeket akadályozó súlyos körülményeket a hegyvidéki és a szigeti régiókban, az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság ne csak a kevésbé fejlett régiókra, hanem a hegyvidéki és a szigeti régiókra is terjessze ki a 85 %-os társfinanszírozási arányt. Ez következik a javaslat filozófiájából, de nincs egyértelműen kimondva. A hátrányos területeken belül az ún. *egyéb területek* javasolt újra meghatározása átdolgozásra szorul.

⁽²⁾ CESE, HL C 132., 2011.5.3., 63. o., 4.2. pont.

1.27 Az EGSZB emlékezteti az Európai Bizottságot, az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy a vízhiány és a szárazságok számos európai régióban már most is komoly problémát jelentenek, és hogy a helyzet az éghajlatváltozás következtében várhatóan tovább romlik majd. Hangsúlyozza emellett az ágazati szakpolitikák integrációján alapuló integrált tervezés és fenntartható fejlesztés fontosságát a vízhasználat, a vízhiány és az aszály kérdéseinek kezelésében, valamint a területi tervezés szerepét a hagyományosan vízhiány és aszály sújtotta területeken. Egyúttal figyelembe kell azonban venni azokat a többletköltségeket is, amelyek az EU északi tagállamaiban a mezőgazdaságban hasznosított területek vízmentesítésével kapcsolatban jelentkeznek.

1.28 Az EGSZB szeretné, ha a jövőbeli KAP kiegyensúlyozott, kiszámítható, működőképes, kevésbé bürokratikus, rugalmas és átlátható lenne, hogy az ágazat vonzó legyen a fiatal generáció számára.

2. Bevezetés

2.1 Az agrárpolitikának központi szerepet kell játszania az EU-ban, nem csupán azért, mert a mezőgazdasági területek és az erdők a földhasználat 90 %-át képviselik, és fontos szerepet töltenek be az erőforrások fenntartható használatában és a természetes élőhelyek megőrzésében, hanem különösen azért, mert a mezőgazdaság a KAP révén segíthet abban, hogy Európa megbirkózzon a legnagyobb kihívásokkal, azaz leküzdje a gazdasági és pénzügyi válságot és az éghajlatváltozást, védje a környezetet, megőrizze a vidéki területek vitalitását, és biztonságos, megfizethető és jó minőségű élelmiszerekkel lássa el a fogyasztókat.

2.2 Az elkövetkező évek döntő fontosságúak lesznek a tekintetben, hogy megteremtjük egy olyan erős mezőgazdasági és erdőgazdálkodási ágazat alapjait, amely képes megbirkózni az éghajlatváltozással és a nemzetközi versennyel, ugyanakkor a lakosság elvárásainak is megfelel. Európának szüksége van a mezőgazdasági termelőire és erdészeire, az európai mezőgazdasági termelőknek és erdészeknek pedig szükségük van Európa támogatására. Emellett a gazdasági válság körülményei közt a foglalkoztatási kérdések minden eddiginél fontosabbá válnak. Az Európai Bizottság ezért új partnerséget javasolt az európai polgárok és a mezőgazdasági termelők és erdészek között, hogy szembe tudjunk nézni az élelmiszerbiztonság, a természeti erőforrások fenntartható kihasználása, a növekedés és a foglalkoztatás jelentette kihívásokkal.

2.3 Az EGSZB korábbi véleményeiben már kifejtette, hogyan vélekedik az európai mezőgazdaság előtt álló várható kihívásokról, illetve arról, hogy a KAP-hoz milyen célkitűzéseket kellene rendelni, és ennek megfelelően hogyan kellene azt megreformálni. Az Európai Bizottság 2010-ben kiadott közleménye tükrözte az EGSZB e tárgyról szóló korábbi véleményében (NAT/449) ⁽³⁾ tett ajánlások többségét. E közleményt követően az EGSZB a NAT/481 ⁽⁴⁾ számú véleményében további javaslatokat tett. Az EGSZB emellett a közelmúltban a KAP területén belül néhány egyedi kérdéssel is foglalkozott, például a fiatal

gazdák előtt álló nehézségekkel ⁽⁵⁾, illetve a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területekkel ⁽⁶⁾. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az Európai Bizottság elképzelései kidolgozása során teljesen más megközelítést választott, mint amit az EGSZB javasolt. Az EGSZB azt kérte, hogy először egyértelműen határozzák meg a KAP céljait, majd nevezzék meg a megvalósítás eszközeit, és azután határozzák meg az ehhez szükséges finanszírozást. Az EGSZB nem tartja megfelelőnek, hogy először meghatározzanak egy pénzügyi keretet, és azután osztják el valahogyan az eszközöket. Az Európai Bizottság azonban pontosan így tett, ez pedig most problémákhoz vezet.

2.4 Az EGSZB szeretné kiemelni, hogy a mezőgazdasági ágazat igen fontos a foglalkoztatás szempontjából. Az EU mezőgazdasági és agrár-élelmiszeripari ágazata körülbelül 40 millió főt foglalkoztat Európa vidéki területein: ezzel a területek gerincét képezi, egyúttal pedig jó minőségű élelmiszert biztosít 500 millió fogyasztó részére. Az európai mezőgazdasági termelők bevételei ennek ellenére általában csak az uniós átlagkereset felét érik el. Az Eurostat 2011. szeptemberi adatai szerint az EU-27 teljes mezőgazdasági munkaereje 11,7 millió teljes munkaidős dolgozónak felel meg. 10,8 millió fő (92 %) dolgozik állandó munkaerőként. A mezőgazdaság a tagállamok többségében továbbra is leginkább családi jellegű tevékenység: a mezőgazdaságban dolgozó munkaerő egyötöde farmtulajdonos vagy a tulajdonos családtagja. Az EU-27 állandó mezőgazdasági dolgozóinak valamivel több mint egyharmada (34 %-a) nő. Az EU-27 gazdálkodói között viszonylag kevés (6 %) a 35 év alatti, a 65 évesek és annál idősebbek korcsoportja viszont elég jelentős (34 %-os) arányt képvisel. Emellett az EU-ban dolgozó 30 milliós migráns munkaerő igen jelentős része mezőgazdasági időnymunkás ⁽⁷⁾.

3. Háttér

3.1 A jogalkotási javaslatok a 2014–2020 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keretre vonatkozó európai bizottsági javaslatban a KAP számára meghatározott költségvetési kereten alapulnak. Ez a javaslat a KAP számára elérhető teljes költségvetést folyó árakon ugyanazon a szinten tartotta meg, mint 2013-ban, ami **reálértékben csökkenést** jelent.

3.2 A többéves pénzügyi keretről szóló javaslat értelmében az uniós költségvetésből továbbra is jelentős részt kell fordítani a mezőgazdaság – e stratégiai jelentőségű közös politika – finanszírozására. A javaslat szerint ezért a KAP-nak a 2014–2020 közötti időszakra rendelkezésre álló összesen 418,4 milliárd EUR-ból az első pillérhez utalt (folyó árakon) 317,2 milliárd EUR (76 %), valamint a második pillérhez utalt 101,2 milliárd EUR (24 %) előirányzatokat fő tevékenységeire kell összpontosítania.

3.3 Az EGSZB utal arra, hogy a mezőgazdaság költségvetésének ez az európai bizottsági megközelítése csak a mezőgazdaság szükséges „kizöldítésére” való utalásokkal volt megvalósítható. Ennek most a politika gyakorlatában is meg kell mutatkoznia.

⁽³⁾ CESE, HL C 354., 2010.12.28.

⁽⁴⁾ CESE, HL C 132., 2011.5.3., o. 63.

⁽⁵⁾ CESE, HL C 376., 2011.12.22, 19-24. o.

⁽⁶⁾ CESE, HL C 255., 2010.9.22., 87. o.

⁽⁷⁾ Az Eurostat mezőgazdasági üzemszerkezeti felmérése.

3.4 A jogalkotási javaslatok az első és második pillérhez tartozó források további 17,1 milliárd euróval történő kiegészítését irányozzák elő, amelyből a többéves pénzügyi keret egyéb jogcímei alatt 5,1 milliárd EUR a kutatásra és innovációra, 2,5 milliárd EUR az élelmiszer-biztonságra és 2,8 milliárd EUR a leginkább rászoruló személyek élelmiszer-támogatására irányul, továbbá a többéves pénzügyi kereten kívül 3,9 milliárd EUR található a mezőgazdasági ágazatnak szóló új válságtartalékban. Ez azt jelenti, hogy a 2014–2020 közötti időszakban összesen 432,8 milliárd EUR áll rendelkezésre.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság üdvözlí az Európai Bizottság reformcélkitűzéseit, azaz a versenyképesség növelését, a fenntarthatóság javítását és a nagyobb hatékonyságot.

4.2 Az uniós költségvetés és a KAP pénzügyi erőforrásai

4.2.1 Az EGSZB újfent felhívja a Parlamentet, a Tanácsot és az Európai Bizottságot a KAP számára elkülönített uniós költségvetés fenntartására⁽⁸⁾. Erre az európai mezőgazdasági modell és a mezőgazdasági és erdőgazdálkodási tevékenységek révén a társadalomnak nyújtott különféle szolgáltatások támogatása érdekében van szükség. Ilyen szolgáltatás például az életképes vidéki közösségek és infrastruktúra fenntartása, a kiegyensúlyozott regionális fejlesztés és a vidéki foglalkoztatás, a táj hagyományos képének, a nemzeti örökségnek és a hagyományoknak a megőrzése, a biodiverzitás, a környezet védelme, valamint az állatjólét és az élelmiszer-biztonság legmagasabb szintje. A felsorolás jól tükrözi, hogy az európai fogyasztók és adófizetők mit tartanak fontosnak. Mivel az európai mezőgazdasági termelők és erdészek a társadalom egészének javára nyújtják ezeket a többfunkciós szolgáltatásokat, és ennek során gyakran olyan több-letköltségeik merülnek fel, amelyeket a piacon elérhető hozam nem ellensúlyoz, szükséges és indokolt, hogy állami beavatkozás révén térítést nyújtsunk számukra. A kizöldítési elem ezeket a teljesítményeket próbálja meghatározni, hogy indokolni és legitimálni lehessen az új kifizetési igényeket, amelyeket a mezőgazdaság a társadalommal szemben támaszthat.

4.2.2 Az európai és a világgazdaságot befolyásoló pénzügyi és gazdasági válság következményei és jövőbeni hatásai, valamint az új stabilitási paktummal kapcsolatos határozatok minden állami költségvetési tételt próbára tesznek. Az EGSZB megismétli: az európai mezőgazdasági modell nem létezik világpiaci árakon és feltételekkel, és nem ingyenes. Ezért az ezt a mezőgazdasági modellt támogató politikának elegendő pénzügyi eszközre van szüksége. Ezért különösen fontos, hogy minden olyan eszközt, amely pénzbe kerül (mint pl. a közvetlen kifizetések), érthetően megindokoljanak. A 2014–2020 közötti időszakra szóló uniós költségvetésre vonatkozó jelenlegi javaslatokban⁽⁹⁾ azonban a KAP számára elkülönített források változatlan árakon nézve nyilvánvalóan csökkennének. Bár az Európai Bizottság elismeri a közös agrárpolitika stratégiai szerepét az Európa 2020 stratégia fenntartható növekedésre irányuló célkitűzése szempontjából, a KAP-ra fordított kiadások az uniós költségvetés részarányában nézve a 2014-es 39,2 %-ról 2020-ra 33,3 %-ra fognak visszaesni. **Az Európai Bizottságnak ez a döntése figyelmen kívül hagyja az EGSZB azon felhívását, hogy garantálja legalább az EU által a KAP-hoz rendelt eddigi költségvetési kvóta megerősítését.**

4.3 Közvetlen kifizetések

4.3.1 Az EGSZB korábban egyetértett az Európai Bizottsággal abban, hogy minden tagállamban el kellene szakadnunk a korábbi referencia-időszakoktól mint a mezőgazdasági termelőknek nyújtandó támogatási összeg meghatározásának alapjától, mivel a hektáronkénti támogatások szintjében tapasztalt jelentős egyéni különbségek immár nem indokolhatóak⁽¹⁰⁾, többek között azért nem, mert versenytorzulásokhoz vezetnek a közös belső piacon.

4.3.2 Az EGSZB azonban úgy véli, hogy közvetlen kifizetések a jövőben három jó érveléssel lennének nyújthatók: az európai mezőgazdasági modell eléréséhez nyújtott teljesítmények (pl. kizöldítési elemek révén), részleges jövedelemtranszfer lehetővé tétele és a magasabb európai szabványok kiegyenlítése. A hektáronkénti átalányösszegű kifizetés ehhez nem mindig a leghatékonyabb szakpolitikai eszköz, hiszen például egy 1 000 hektárral rendelkező gazdaságnak miért kellene 1 000-szeres, míg egy 25 hektárosnak csak 25-szörös jövedelemtranszfert biztosítani. A jövedelemtranszfert munkahelyekhez és személyekhez kellene kötni, nem területhez. Az európai állattartókat sújtó hátrányokat pedig nem lehet olyan hektáronkénti támogatással kiegyenlíteni, amelyet a nem állattartók is megkapnak. Ezért fel lehetne tární a kifizetések további kritériumok alapján való differenciálásának lehetőségeit, és nemzeti szinten lehetővé tenni ezeket. Néhány tagállamban, ahol a korábbi kifizetések még mindig használatban vannak, nehézséget fog okozni a nemzeti keretösszegek közötti konvergenciának a belső konvergencia melletti megvalósítása. **Ezekben az esetekben a belső konvergenciához rugalmasságra, hosszabb átmeneti időszakra és a változások fokozatosságára lesz szükség az időszak folyamán⁽¹¹⁾.**

4.3.3 E reform egyik fontos feladata, hogy utat mutasson a keretösszegek tagállamok közötti igazságosabb felosztása felé. Az EGSZB üdvözlí a gazdáknak kifizetett támogatások mértéke tekintetében az egyes tagállamok között fennálló különbségek megszüntetésére tett erőfeszítéseket. Szeretné, ha felülvizsgálnák a vidékfejlesztési keretösszegeket, méghozzá olyan objektívebb kritériumok alapján, melyek a politikai célkitűzések helyénvalóbb meghatározása irányába mutatnak, emellett pedig üdvözlí, hogy a pillérek között a források rugalmas átcsoportosítására van lehetőség.

4.3.4 Az EGSZB elismeri azokat a nagyfokú egyenlőtlenségeket, amelyek a közvetlen kifizetések régi és új tagállamok közötti elosztása terén fennállnak. Úgy véli, hogy az európai mezőgazdasági modell koherenciájának megőrzése érdekében valamennyi tagállamban ugyanolyan módon kell támogatni az agrár-élelmiszeripari ágazat versenyképességét. A közvetlen kifizetések esetleges újraelosztásakor tekintettel kell lenni a tagállamok mezőgazdaságának költség- és haszonstruktúrájára.

4.3.5 Az EGSZB szeretné elkerülni a további versenytorzulást – amely számos tagállamban, különösen a balti államokban szociális következményekkel jár –, oly módon, hogy figyelembe veszi a gazdálkodók érdekei mellett a fogyasztók és általában a nagyközönség igényeit is. Az EGSZB azt javasolja, hogy az I.

⁽⁸⁾ CESE, HL C 132., 2011.5.3., 63. o., 1.10. pont.

⁽⁹⁾ COM(2011) 500 final – Az Európa 2020 stratégia költségvetése.

⁽¹⁰⁾ CESE, HL C 354., 2010.12.28., 35. o., 5.6.11. pont.

⁽¹¹⁾ CESE, HL C 132., 2011.5.3., 63. o., 1.4. pont.

pillér körébe tartozó közvetlen kifizetéseket osszák fel újra a tagállamok között, biztosítva azt, hogy **a költségvetési időszak lezárultával egyetlen tagállam se legyen az uniós átlag 90 %-a alatt.**

4.3.6 Az I. pillérben szereplő „kizöldítési elem” arra szolgál, hogy erősebb és jobban látható kapcsolatot teremtsen a közvetlen kifizetések és a gazdálkodók által biztosított környezeti közjavak között. Ez egyben fontos lépés a gazdálkodásból eredő biodiverzitási problémák megoldása felé is. Az EGSZB üdvözlözi az effajta megközelítést, de egyúttal a következő ajánlásokat szeretné tenni:

- Az Európai Bizottság próbálta egyszerűnek megőrizni ezt a rendszert: mindössze három intézkedésről van szó, amelyet műholdról könnyen nyomon lehet követni. A végrehajtási rendelkezéseknek azonban biztosítaniuk kellene, hogy ezek az intézkedések ne jelentsenek semmiféle adminisztrációs többletterhet a mezőgazdasági termelők számára.
- A „kizöldítési” intézkedéseket illetően a széles körű környezetvédelmi hatások biztosítása, illetve a különböző régiók gazdálkodói közötti egyenlőtlenségek elkerülése érdekében fontos, hogy azok az EU összes mezőgazdasági termelőjére hasonló módon vonatkozzanak. Az alkalmazás bizonyos fokú rugalmasságára azonban országos vagy regionális szinten szükség van. Általánosan számolni kell azokkal az agrár-környezetvédelmi intézkedésekkel, amelyek megfelelnek a „kizöldítési” aspektusnak.
- Vannak aggodalmak a „kizöldítési” intézkedések és a második pillér agrár-környezetvédelmi intézkedései közötti átfedés kockázatát illetően⁽¹²⁾. Egyértelműen el kell választani egymástól a kettőt, hogy az agrár-környezetvédelmi programokban már részt vevő mezőgazdasági termelők bevételkiesés nélkül, továbbra is hatékonyan élhessenek ennek a szakpolitikai eszköznek az előnyeivel. El lehetne ismerni, hogy azok az agrár-környezetvédelmi programokhoz tartozó intézkedésekben részt vevő mezőgazdasági termelők, akik a „kizöldítési elem” keretében meghatározott célokat követik, már teljesítik a „kizöldítési elemmel” kapcsolatos feltételeket. Már végrehajtott agrár-környezetvédelmi intézkedéseket (II. pillér) el kellene ismerni az új környezetvédelmi kötelezettségek (I. pillér) keretében, ahogy az az ökológiai termelés esetében általánosan is elő van írva.

4.3.7 A „kizöldítési” intézkedéseket a következőképpen kellene kiigazítani és végrehajtani:

- Az a javaslat, hogy a földterület 7 %-át „ökológiai jelentőségű területként” használják, nem volna elfogadható, ha jelentős területű szántóföldeket vennének ki a termelésből. Ez az élelmiszerek iránti globálisan növekvő keresletre való tekintettel is kontraproduktív lenne. Az Európai Bizottságnak mielőbb be kellene mutatnia azoknak az elemeknek a tervezett listáját, amelyeket „ökológiai prioritású területként” ismernének el. Ennek során világossá kellene tennie, hogy elsősorban olyan elemekről van szó, amelyek fontosak a biodiverzitás megőrzése vagy javítása szempontjából, s amelyek közé így nyilvánvalóan beletartoznak a meglévő fák, teraszok, part menti övezetek, virágos legelők stb.

Ezeket az elemeket támogatható területeknek kell tekinteni, azokban az országokban is, ahol a nemzeti rendelkezések korábban kizárták őket a mezőgazdasági területek fogalmaköréből. Egy megfelelő lista azt is hamar világossá tenné, hogy megalapozatlanok azok a gyakran hangoztatott félelmek, hogy az Európai Bizottság a földek 7 %-át teljesen ki akarja vonni a termelésből. Végül pedig lehetőséget kell teremteni arra, hogy a fő állandó növénykultúrákat ténylegesen „ökológiai jelentőségű területként” lehessen beszámítani, hogy ezzel elismerjék komoly környezeti és ökológiai értéküket.

- Az Európai Bizottságnak világossá kell tennie, hogy a növénykultúrák diverzifikálására vonatkozó intézkedésnek nem az a célja, hogy büntesse mindenekelőtt a csekély szántóterülettel rendelkező gazdákat, az állattartó kisgazdaságokat, illetve az olyan agrárklimatikus és termőföldviszonyok közt gazdálkodó termelőket, amelyek egyéb termények termesztését nem teszik lehetővé. Az EGSZB azt ajánlja, hogy ilyen esetekben némileg rugalmasan történjen a végrehajtás, amelyre a tagállamok tehetnének javaslatot, és az Európai Bizottság hagyhatná azt jóvá.

4.3.8 Az EGSZB megjegyzi, hogy a biodiverzitással kapcsolatos helyzet nemcsak tagállamonként, hanem régióként is nagyon különböző. Egyelőre tehát meglehetősen bürokratikusnak és célszerűtlennek tűnik az az elképzelés, hogy a földterület 7 %-át az összes uniós régióban nyilvánítsák ökológiai jelentőségű területnek. Ha viszont az intézkedéseket úgy választják ki, hogy valamennyi olyan, mezőgazdasági üzemből lévő fizikai struktúra figyelembe vehető, amely elősegíti az egyes fajok fejlődését, akkor azoknak a termelőknek a számára, akik számos ilyen struktúrával (és magas szintű biodiverzitással) rendelkező régiókban fejtik ki tevékenységüket, sokkal kevesebb nehézséget fog okozni az alkalmazkodás és a végrehajtás, mint a „lecsupaszított” (és csekély biodiverzitású) régiókban működő termelők számára. Pontosan ezért az a helyes európai bizottsági megközelítése az európai mezőgazdasági modell támogatásának, hogy ezeket az intézkedéseket az egyes mezőgazdasági üzemi szintjén hajtsák végre (kivéve a kisméretű gazdaságokat).

4.3.9 Az EGSZB egyetért azzal az európai bizottsági javaslattal, hogy a tagállamoknak meg kell hagyni a lehetőséget arra, hogy a II. pillér intézkedései keretében a hegyvidéki területeken vagy más, sajátos vagy egyéb hátrányos természeti adottságú területeken gazdálkodó mezőgazdasági termelőknek támogatást nyújtsanak. Az EGSZB hasonlóképpen üdvözlözi, hogy a tagállamok lehetőséget kapnak arra, hogy a hátrányos természeti adottságú területeknek emellett az I. pillér közvetlen kifizetései keretében is támogatást adjanak. Az EGSZB szorgalmazza, hogy az Európai Bizottság gondoskodjon olyan egyszerűsített eljárásokról, amelyek minden potenciális kedvezményezett számára lehetővé teszik ezen új lehetőségek kihasználását. A hátrányos területek (ún. egyéb területek) újrameghatározására tett javaslatok egyelőre nem eléggé kiforrottak és átdolgozásra szorulnak. Az EGSZB másrészt kritikusan szemléli az Európai Bizottság által előterjesztett javaslatokat az „egyéb hátrányos területek” 8 biofizikai kritérium általi újrameghatározását és a hasznosított mezőgazdasági területek előírányzott 66 %-os minimális arányát illetően. Jelenlegi formájukban ezek a szabályok bizonyos régiókban, amelyek több tényező kölcsönhatásából adódóan szenvednének hátrányt, a helyzet objektíven nem indokolható rosszabbodásához vezetnének. Az új szabályozási keretet úgy kell kialakítani, hogy e tényezők kölcsönhatását megfelelő módon figyelembe vegyék.

⁽¹²⁾ CESE, HL C 132., 2011.5.3., 63. o., 3.4.3. pont.

4.3.10 Az EGSZB egyetért a kifizetésekre vonatkozó felső határérték (capping) bevezetésével, amelyet az adott ország vagy régió mezőgazdasági szerkezetének figyelembe vételével kell majd alkalmazni. Az EGSZB egyetért azzal, hogy a kifizetéseket a szubszidiaritás elvét tiszteletben tartva, rugalmas módon maximalizálják. Üdvözlí a javasolt fokozatos maximalizálási rendszert, feltéve, hogy a csökkentett összeget mindegyik országban a gyengébben fejlett mezőgazdasági ágazatokhoz irányítják. A javaslatban említett összeget a mezőgazdasági termelő által az előző évben kifizetett és bejelentett munkabérek maximum 50 %-a, illetve a foglalkoztatáshoz kapcsolódó adók és társadalombiztosítási járulékok levonásával kell kiszámítani. Emellett figyelembe kell venni a családi munkaerőt is.

4.3.11 Az EGSZB, miközben nagyon is tisztában van az aktív mezőgazdasági termelő fogalmának meghatározásával járó nehézségekkel, kijelenti, hogy egy ilyen meghatározásban a követelmények közé be kell venni a mezőgazdasági termékek előállítását és – akár helyi közvetlen árusítás révén történő – forgalmazását, valamint a társadalmilag hasznos közjavak és közszolgáltatások létrehozását⁽¹³⁾. Nem szabad elfeledkezni a régió előnytelen státusáról, valamint az átlagos családi jövedelem megőrzése érdekében végzett részmunkaidős gazdálkodás szükségességéről sem. Az EGSZB úgy véli, hogy az egyes tagállamoknak nagyobb rugalmasságot kell kapniuk az aktív mezőgazdasági termelő meghatározásáról szóló döntések meghozatalában, hogy eldönthessék, ki részesüljön közvetlen kifizetésben. Ennek során a támogatásra jogosult terület nagyságát is figyelembe kell venni. Az aktív mezőgazdasági termelő fogalmából egyébiránt nem szabadna kizárni a 5 000 eurónál kevesebben részesülő kedvezményezetteket sem.

4.3.12 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottságnak azt a javaslatát, hogy a fiatal gazdálkodói réteg létrehozását az Unió egyik vidékfejlesztési prioritásának kell tekinteni, részben a vidékfejlesztési programokon belüli tematikus alprogramok végrehajtása révén. Az EGSZB szintén rendkívül pozitívnak tartja azt a javaslatot, hogy a tagállamok az I. pillér keretében jövedelemtámogatást vezessenek be a mezőgazdasági tevékenységet megkezdő fiatal gazdák számára. Az EGSZB szorgalmazza, hogy az Európai Bizottság gondoskodjon egyszerűsített eljárásokról, amelyek minden potenciális kedvezményezett számára lehetővé teszik ezen új lehetőségek kihasználását.

4.3.13 A tagállamok a vidékfejlesztési politikájuk megerősítése érdekében lehetőséget kapnak arra, hogy a vidékfejlesztési keretükbe a közvetlen kifizetési keretből csoportosítsanak át összegeket. Ugyanakkor azoknak a tagállamoknak, ahol a közvetlen támogatás szintje alacsonyabb az európai átlag 90 %-ánál, meg kell engedni, hogy a vidékfejlesztési keretből a közvetlen kifizetési keretbe csoportosítsanak át összegeket. Az ilyen döntéseket – bizonyos határokon belül – egyszer kell meghozni, a rendelet alkalmazásának teljes időszakára. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság 5 %-ról emelje 10 %-ra a II. pillérből az I. pillérbe való átcsoportosítás rugalmasságát.

4.3.14 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja felül a környezetvédelmi feltételeesség tervezett alkalmazási körét. Amennyiben a környezetvédelmi feltételeességbe bevonunk minden, a Natura 2000 övezeteivel és a veszélyeztetett vizekről szóló keretirányelvvel összefüggő kötelezettséget és korlátozást, az nyilvánvaló és indokolatlan egyenlőtlenségeket eredményez a mezőgazdasági termelők között. Bár a környezetvédelmi feltételeességbe be lehet vonni néhány alapvető kötelezettséget, ez nem lehetséges az olyan mezőgazdasági termelők kötelezettségei esetében, akik vízvédelmi, vagy más, specifikus védelem alatt álló területeken gazdálkodnak. Ezekre a kötelezettségekre specifikus kártérítést kellene kiszabni a második pillér keretében.

4.4 Piaci eszközök

4.4.1 A piacszerzési politika terén a fő javaslat költségvetési (a válságtartalék létrehozása), illetve irányítási jellegű (az Európai Bizottságnak nagyobb hatásköre lesz). Magukat az eszközöket tekintve kevés az újítás. Az Uniónak a gazdasági kutatásai során hangsúlyt kellene helyeznie erre a témára, hogy korszerű eszközöket találjon az áringadozások leküzdésére. Ezeket az eszközöket az uniós piacra kellene alkalmazni, de egyúttal a nemzetközi piacok szabályozására is, ami komoly kihívás, ahogy azt a G20-ak 2011. júniusi találkozájának megállapításai is hangsúlyozták.

4.4.2 Az EGSZB emlékezteti az Európai Bizottságot, a Parlamentet és a Tanácsot, hogy az utóbbi években tapasztalt szélsőséges árvolatilitás azt jelzi, hogy hatékonyabb piacvezelési eszközökre van szükség. Az EGSZB úgy véli, hogy a javasolt piaci eszközök nem elegendőek, és a kereslet és a kínálat jobb összehangolására, illetve a piaci erőegyensúlynak az élelmiszerellátási lánc mentén történő visszaállítására szólít fel. A Szerződés értelmében a KAP egyik célja a piac stabilizálása. Fontos, hogy stabilak legyenek a piacok. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy az erős áringadozások elkerülése végett sokkal ambiciózusabb piaci eszköztárra lenne szükség.

4.4.3 Az Európai Bizottság a kínálat szabályozási eszközök 2009-ben megkezdett fokozatos felszámolásának a folytatását javasolja. Az EGSZB azonban úgy véli, hogy hiba lenne ezeknek a megszüntetése. Ezek az eszközök a mezőgazdasági árak és jövedelmek nagyobb stabilitását kívánják biztosítani, támogatva a kínálat jobb összehangolását a kereslettel, és igen sok esetben hatékonyan bizonyultak. A kínálat szabályozási eszközök igen sokfélék: előzetes ellenőrzés (például: a termelési jogok odaítélése), utólagos ellenőrzés (például: a termények megsemmisítése), a termelési tényezők ellenőrzése (például: telepítési jogok), a támogatási jogok szabályozása (például: nemzeti felső határok) stb.

4.4.4 Az EGSZB azt javasolja, hogy alaposan elemezzék ki, hogy milyen következményekkel jár a cukorkvóták 2015-re tervezett megszüntetésének elhalasztása. A szőlőültetvények telepítéséhez kapcsolódó jogokat illetően, amelyek legkésőbb 2018-ban lejárnak, az EGSZB – miközben a telepítési jogok mellett száll síkra – üdvözlí az Európai Bizottság azon döntését, hogy magas szintű csoportot állít fel a borágazatban szükségessé váló intézkedések megvitatására, és hangsúlyozza a

⁽¹³⁾ CESE 531/2011, HL C 132., 2011.5.3., 63. o., 1.5. pont.

telepítési jogok 2018-at követő megtartásának szükségességét a piac jobb kezelése érdekében. A csoport ajánlásai várhatóan ez év végéig készülnek majd el.

4.4.5 Mivel a 27 tagú EU-ban mindössze 15 üzletlánc ellenőrzi már az élelmiszerpiac 77 %-át, az EGSZB úgy véli, hogy erőfeszítéseket kell tenni a kereskedelmi kínálatnak a piaci erőviszonyokkal szembeni kiegyensúlyozása érdekében, valamint hogy meg kellene vizsgálni, elegendő-e a versenyjog a piaci erőfölény és a kétes szerződési gyakorlatok megakadályozására. Fontos, hogy a felülvizsgálatba valamennyi érintett csoportot bevonják⁽¹⁴⁾. Ennek nyomán módosítani kellene az élelmiszeripari ágazatra vonatkozó uniós versenyjogi szabályozást, oly módon, hogy az előírások – a tejágazattal foglalkozó magas szintű szakértői csoport következtetéseivel összhangban – az ágazat sajátosságait figyelembe véve a globális piacokon jelen levő konkurens országok versenyjogi szabályozásához is igazodjanak.

4.4.6 Az elmúlt évek jelentős áringadozásai kérdéseket vetettek fel azzal kapcsolatban, hogy a jövőbeli KAP számára milyen lehetséges előnyökkel jár a kockázatkezelési eszközök számának megnövelése és az egész élelmiszerlánc működésére vonatkozó átfogóbb szemlélet.

4.4.7 Az Európai Bizottságnak szintén eszközöket és finanszírozást kellene biztosítania a piacok és saját mozgásterük jobb, átláthatóbb, naprakész megismeréséhez valamennyi ágazatban, hogy megerősítse a termelők befolyását az élelmiszerláncban. Az EGSZB korábbi véleményeiben már hangsúlyozta, hogy szükséges lenne az írásos szerződések ösztönzése, a versenyjogok kiigazítása, a tisztességtelen gyakorlatok és versenyellenes magatartások megtiltása, a termelői szervezetek kereskedelmi kapacitásának növelése valamint az ágazatközi szervezetek megerősítése⁽¹⁵⁾. A helyi és regionális kezdeményezéseket, termelői piacokat, rövid értékesítési utakat (étkezdék, közösségi ellátások stb. keretében is) és a közvetlen értékesítéseket az eddigieknél sokkal erősebben kell támogatni.

4.4.8 A váratlan vészhelyzetek kezeléséhez szükséges rugalmasság biztosítása érdekében az Európai Bizottság tartalékalap létrehozását javasolja a mezőgazdasági ágazat válsága esetére, körülbelül 500 millió eurós költségvetéssel. Helyénvaló lenne, ha az Európai Bizottság felvenné ezt az eszközt a többéves pénzügyi keretbe, világosabban meghatározna ennek az új eszköznek a működését, egyben pontosítaná a piaci zavarokkal szembeni intézkedések aktiválásának eljárásait. Elengedhetetlen, hogy ez az eszköz elég rugalmas legyen ahhoz, hogy gyorsan és időben képes legyen reagálni.

4.4.9 Az Európai Bizottság azzal támogatja a termelői, piaci szereplői és kereskedelmi szervezetek szerepét, hogy működésüket kiterjeszti a közös piacszerzés alá tartozó összes termékre. Az EGSZB – az Európai Számvevőszék korábbi észrevételeit is szem előtt tartva⁽¹⁶⁾ – szükségesnek tekinti, hogy részletesen tisztázzák az ilyen szervek elismerésének követelményeire vonatkozó európai bizottsági útmutatást és a

tevékenységük ellenőrzésére szolgáló intézkedéseket. Ennek megfelelően azt is meg kell vizsgálni, hogy a kollektív megállapodások általános alkalmazandóságának javasolt engedélyezése milyen mértékben kérdőjelezné meg az egyes mezőgazdasági termelők döntési szabadságát.

4.4.10 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottság azon javaslatával, hogy a felek között írásbeli szerződéseket kell alkalmazni. A szövetkezetek és hasonló szervek azonban mentesíthetnek ezen alól. Az Európai Bizottság szerint erre a lépésre kötelezően csak a tejtermékek esetében van szükség, más termékfajtáknál pedig a tagállamok dönthetnek el, hogy aktiválják-e. Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság részéről helyénvaló lenne, ha ezt a lépést a közös piacszerzés alá tartozó összes többi mezőgazdasági termékre, különösen a romlandó termékekre is kiterjesztené.

4.4.11 Az EGSZB-nek fenntartásai vannak azzal a lehetőséggel kapcsolatban, hogy az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alapot (EGAA) a nemzetközi kereskedelmi megállapodások hatásait elszenvedő mezőgazdasági termelők támogatására is lehetne használni. Emlékeztet arra, hogy az EGAA-t mindenekelőtt arra kellene használni, hogy támogatást nyújtson azoknak a munkavállalóknak, akik a globalizáció miatt a világkereskedelemben bekövetkezett fő strukturális változások következtében kerültek elbocsátásra, amennyiben ezek az elbocsátások erősen negatív hatással voltak a regionális vagy helyi gazdaságra⁽¹⁷⁾. Annak érdekében, hogy az EGAA fellépése a lehető legnagyobb hatást érje el, az EGSZB szerint az alapot nem szabadna az európai mezőgazdaság támogatására használni.

4.4.12 A legfrissebb becslések szerint az uniós polgárok mintegy 16,3 %-a él a szegénységi küszöb szintjén vagy az alatt. Az EGSZB emlékeztet a rászorulóknak részére élelmiszert osztó európai program által elért eredményekre, amelynek keretében minden évben több tízmillió adag ételt osztanak ki a leginkább rászorulóknak között (2009-ben több mint 18 millió ember részesült a programból). Az EGSZB örömmel fogadja, hogy a 2014–2020-as költségvetési javaslatokban a legrászorultabbak segélyezésének európai programját világosan az első és második pilléren kívül határozzák meg. Az Európai Számvevőszék észrevételei⁽¹⁸⁾ fényében azonban javítani kellene annak működési mechanizmusain. Az EGSZB szerint a hátrányos helyzetű csoportok iránti szolidaritás olyan érték, amelyet az EU különféle szakpolitikáiban mindig támogatott, és ennek a jövőben is így kell maradnia.

4.5 Vidékfejlesztés

4.5.1 Az EGSZB a II. pillért tekinti központi irányító elemnek az európai mezőgazdasági modell fenntartásához. Számos tagállam drámai pénzügyi helyzete ahhoz vezet, hogy sok intézkedést nem tudnak vagy nem eléggé tudnak társfinanszírozni, ami jelentős gyengülést eredményez majd. Ez alapvető problémát jelent, amelyről beszélni kell a 2014–2020 időszakra szóló pénzügyi tervről folytatott tárgyalások során.

⁽¹⁴⁾ CESE 452/2010, HL C 354., 2010.12.28., 35. o.

⁽¹⁵⁾ CESE 1176/2010, HL C 48., 2011.2.15., 145. o.

⁽¹⁶⁾ Európai Számvevőszék: *A siker útján? A gyümölcs- és zöldségtermelők operatív programjaira nyújtott európai uniós támogatás eredményessége*. 8. sz. különjelentés.

⁽¹⁷⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 20-i 1927/2006/EK rendelete az európai globalizációs alkalmazkodási alap létrehozásáról.

⁽¹⁸⁾ Európai Számvevőszék: *Az Európai Unió élelmiszersegélye a szociálisan rászorulóknak: a célkitűzések, az alkalmazott eszközök és módszerek értékelése*. 6. sz. különjelentés, 2009.

4.5.2 Az, hogy eltávolodunk a II. pillér eddigi elvétől, amely szerint három minimális finanszírozási aránnyal alátámasztott tengely (plusz a LEADER) létezik, és ehelyett 6 kiemelt területre összpontosítunk, alapján véve (még) szabadabb alakítási lehetőséget jelent a tagállamok számára. Az EGSZB mindenesetre üdvözli, hogy a környezet- és éghajlatvédelmi intézkedéseknek a pénzügyi keret legalább 25 %-át kell kitenniük, és minimális arányt javasol a LEADER esetében is. Ténylegesen meg kellene akadályozni, hogy a tagállamok pl. csak beruházási támogatásokat valósítsanak meg, és ezért megszüntessék pl. az agrár-környezetvédelmi intézkedések, a biogazdálkodás vagy a LEADER-hez hasonló alulról jövő kezdeményezések támogatását.

4.5.3 Annak érdekében, hogy a gazdálkodás versenyképesebb legyen, az Európai Bizottság javasolja a KAP összekapcsolását a növekedésre és munkahelyteremtésre irányuló uniós stratégiával, hangsúlyt helyezve a képzésre, az innovációra és a kutatásra. Az EGSZB támogatja ezt a megközelítést.

4.5.4 Az EGSZB egyetért az európai innovációs partnerség vidékfejlesztési politikákkal összefüggésben történő bevezetésével. Úgy véli, hogy ez az eszköz mindenekelőtt azokat a kutatási tevékenységeket fogja elősegíteni és támogatni, amelyek arra szolgálnak, hogy erősítsék a mezőgazdaság és erdőgazdálkodás termelékenységét és fenntarthatóságát, biztosítsák a környezeti erőforrások hatékony felhasználását, növeljék a mezőgazdaság és erdőgazdálkodás hozzájárulását az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez, javítsák a munkahelyek minőségét és a munkahelyi biztonságot a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodás terén, biztosítsák a fogyasztók biztonságát és egészségét, ösztönözzék az innovatív mezőgazdasági és erdőgazdálkodási technikák kipróbálását, javítsák az élelmiszertermékek szállítását és logisztikáját, illetve kiválasszák az élelmiszertermékek környezetbarát csomagolásait. Az EGSZB véleménye szerint az európai innovációs partnerségek a kutatás és az innováció hatékonyságának javítása révén meg fogják erősíteni a partnerség iránt elkötelezett különféle állami és magánszervek közötti határokon átnyúló szinergiát és együttműködést az európai mezőgazdaságban és erdőgazdálkodás terén.

4.5.5 Az EGSZB melegen üdvözli a vidékfejlesztési intézkedésekkel kapcsolatos javaslatokat, és szorgalmazza, hogy az Európai Bizottság adjon lehetőséget és szabadságot a tagállamoknak arra, hogy különleges intézkedéseket alakítsanak ki a számukra kiemelten fontos ágazatokban, alternatívát kínálva az érintett régiók számára. Ez elengedhetetlen ahhoz, hogy fenntartsuk és megőrizzük a minket körülvevő természetet, és formáljuk kulturális tájainkat. Az EGSZB tudomásul veszi, hogy az Európai Bizottság szigorúbb kiválasztási kritériumokat kíván alkalmazni bizonyos intézkedésekhez való hozzáférés céljából. Hangsúlyozni kívánja, hogy ezek a kiválasztási kritériumok nem akadályozhatják a már bizonyos szintű versenyképességet elért mezőgazdasági üzemeket.

4.5.6 Az EGSZB egyetért a KAP keretében alkalmazott kockázatkezelési eszközök megerősítésével. Úgy véli, hogy ezek az eszközök várhatóan elősegítik a jövedelemingadozások és a piaci instabilitás mérséklését. A biztosítási termékek megerősítése és a befektetési alapok létrehozása minden bizonnyal segítené a termelőket abban, hogy megbirkózzanak a nagyobb piaci volatilitással, az új állati és növényi betegségek növekvő veszélyével és az egyre gyakoribbá váló kedvezőtlen időjárási feltételekkel. Az EGSZB támogatja a kockázatkezelés

második pillérbe való beépítését, azonban úgy véli, hogy a tagállamoknak a nemzeti szintű társfinanszírozást előzetesen szabályozniuk kell.

4.5.7 Az EGSZB üdvözli a természeti hátrányokkal küzdő területekre összpontosító politika fenntartását. Sajnálatát fejezi azonban ki amiatt, hogy ezeknek az övezeteknek a meghatározásával összefüggésben nem vették figyelembe a „Cél a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területeken gazdálkodó termelőknek nyújtott támogatás hatékonyabb elosztása” COM(2009) 161 közleményről készített véleményében⁽¹⁹⁾ megfogalmazott ajánlásait. Az EU teljes területére vonatkozóan elfogadható, megfelelő és legitim újrafogalmazás tekintetében az Európai Bizottság által javasolt nyolc biofizikai kritérium nem elégséges.

4.5.8 Az EGSZB már rámutatott arra, hogy a biodiverzitás megőrzése rendkívül lényeges feladat, amely nemcsak etikai és morális kötelezettséget jelent, hanem hosszú távon stratégiai jelentőséggel is bír. A gyorsabb és hatékonyabb fellépés szükségességét elegendő gazdasági érv is alátámasztja.

4.5.9 Az EGSZB rámutat arra, hogy a 2012-es felülvizsgálatok egyedülálló lehetőséget kínálnak a vízhiány és a szélsőséges események, például az aszály kérdésének a vízgazdálkodás általános politikai keretébe történő beépítésére.

4.5.10 Az EGSZB úgy véli, hogy a II. pillérnek tükröznie kell, hogy az Unió déli és mediterrán régióiban milyen nagy probléma az aszály, a talajerózió és az elsivatagosodás, ezért külön intézkedés kidolgozását javasolja e kérdés kezelésére. Egyúttal figyelembe kell azonban venni azokat a többletköltségeket is, amelyek az EU északi tagállamaiban a mezőgazdaságban hasznosított területek vízmentesítésével kapcsolatban jelentkeznek.

4.5.11 Az EGSZB sürgeti az Európai Bizottságot, a Parlamentet és a Tanácsot, hogy az állati takarmány ellátásának biztosítása és a fehérjeimporttól való függőség csökkentése érdekében fontolja meg egy integrált uniós fehérjestratégia kidolgozását.

4.5.12 Az élelmiszer-hulladékok kérdése egyre fontosabb az élelmiszerbiztonság és az erőforrás-hatékonyság szempontjából. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság tekintse át az élelmiszer-hulladékok mennyiségének csökkentésére irányuló, olyan országokban tapasztalható bevált gyakorlatokat, mint például Németország, és támogassa ezeket uniós szintű jogalkotási intézkedésekkel.

4.5.13 A gazdasági tevékenységek áttelepítése az előttünk álló évek egyik középponti problémája lesz, és amikor csak lehet, a mezőgazdaságban a mindenkor régiókon belül kellene tartani a többletértéket. Továbbá az Európai Számvevőszék szerint a LEADER programok keretében létrehozott helyi akciócsoportok nem koncentrálnak eléggé a saját helyi stratégiákban előírt célok elérésére.⁽²⁰⁾ Hasznos volna ezért, ha a 2014–2020-ra szóló KAP korrekciós lépéseket tartalmazna egy olyan, új szakpolitikai eszköz révén, amely a területi projektek megvalósítását nagyobb mértékben támogathatná, mint a LEADER.

⁽¹⁹⁾ CESE 1945/2009, HL C 255., 2010.9.22., 87-91. o.

⁽²⁰⁾ Európai Számvevőszék, 5/2011. sz. különjelentés.

4.5.14 Az EGSZB szerint a KAP-nak kiemelten támogatnia kell a fogyasztókkal való szövetségek létrehozását, az egész értékláncra, illetve életciklusra kiterjedő, részletes tájékoztatást nyújtva az egyes élelmiszerek előállításáról. A nyomonkövethetőségnek átláthatónak kell lennie a fogyasztó számára, ez utóbbi lehet ugyanis a fenntarthatóbb, környezetbarát és jobb munkahelyeket teremtő európai agrárium egyik legfőbb szövetségese.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

I. MELLÉKLET

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

A következő módosító indítványokat, amelyeknél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egynegyede volt, a viták során elutasították:

1.25. pont

A szöveg a következőképpen módosítandó:

Az EGSZB úgy véli, hogy a biogazdálkodás elismertségének javításához egy új, különálló intézkedésre van szükség, amelynek esetében ugyanazt a társfinanszírozási arányt kellene alkalmazni, mint amit a kevésbé fejlett területek esetében javasoltak (85 %). ~~Az EGSZB szintén ösztönzi az integrált termelés támogatását és a talajmegőrzés mezőgazdaságot, kiemelve a környezetre gyakorolt kedvező hatásukat.~~

A szavazás eredménye:

Mellette: 75

Ellene: 81

Tartózkodott: 8

4.3.6. pont

A szöveg a következőképpen módosítandó:

Az I. pillérben szereplő „kizöldítési elem” arra szolgál, hogy erősebb és jobban látható kapcsolatot teremtsen a közvetlen kifizetések és a gazdálkodók által biztosított környezeti közjavak között. Ez egyben fontos lépés a gazdálkodásból eredő biodiverzitási problémák megoldása felé is. Az EGSZB üdvözlö az effajta megközelítést, de egyúttal a következő ajánlásokat szeretné tenni:

- Az Európai Bizottság próbálta egyszerűnek megőrizni ezt a rendszert: mindössze három intézkedésről van szó, amelyet műholdról könnyen nyomon lehet követni. A végrehajtási rendelkezéseknek azonban biztosítaniuk kellene, hogy ezek az intézkedések ne jelentsenek semmiféle adminisztrációs többletterhet a mezőgazdasági termelők számára.
- A „kizöldítési” intézkedéseket illetően a széles körű környezetvédelmi hatások biztosítása, illetve a különböző régiók gazdálkodói közötti egyenlőtlenségek elkerülése érdekében fontos, hogy azok az EU összes mezőgazdasági termelőjére hasonló módon vonatkozzanak. Az alkalmazás bizonyos fokú rugalmasságára azonban országos vagy regionális szinten szükség van. Általánosan számolni kell azokkal az A biodiverzitás szempontjából különösen hasznos agrár-környezetvédelmi intézkedésekkel, amelyek megfelelnek a „kizöldítési” aspektusnak (pl. a virágsávokat) a jövőben „ökológiai prioritású területként” is el kellene ismerni. Azokat a többletköltségeket, amelyeket a gazdálkodók ilyenkor a földterület rendelkezésre bocsátásán túl vállalnak (pl. a vetőmagok költségeit, a munkaköltséget stb.), az I. pillérből külön meg kellene nekik téríteni.
- Vannak aggódalmak a „kizöldítési” intézkedések és a második pillér agrár-környezetvédelmi intézkedései közötti átfedés kockázatát illetően. ⁽¹⁾ Egyértelműen el kell választani egymástól a kettőt, hogy az agrár-környezetvédelmi programokban már részt vevő mezőgazdasági termelők bevételekiesés nélkül, továbbra is hatékonyan élhessenek ennek a szakpolitikai eszköznek az előnyeivel. El lehetne ismerni, hogy azok az agrár-környezetvédelmi programokhoz tartozó intézkedésekben részt vevő mezőgazdasági termelők, akik a „kizöldítési elem” keretében meghatározott célokat követik, már teljesítik a „kizöldítési elemmel” kapcsolatos feltételeket. Már végrehajtott agrár-környezetvédelmi intézkedéseket (II. pillér) el kellene ismerni az új környezetvédelmi kötelezettségek (I. pillér) keretében, ahogy az az ökológiai termelés esetében általánosan is elő van írva.

A szavazás eredménye:

Mellette: 71

Ellene: 90

Tartózkodott: 11

4.3.7. pont

A következőképpen módosítandó:

A „kizöldítési” intézkedéseket a következőképpen kellene kiigazítani és végrehajtani:

- Az a javaslat, hogy a földterület 7 %-át „ökológiai jelentőségű területként” használják, nem volna elfogadható, ha jelentős területű szántóföldeket vennének ki a termelésből. Ez az élelmiszerek iránti globálisan növekvő keresletre való tekintettel is kontraproduktív lenne. Az Európai Bizottságnak mielőbb be kellene mutatnia azoknak az elemeknek a tervezett listáját,

(1) Az EGSZB véleménye a KAP jövőjéről (HL C 132., 2011.5.3., 63. o., 3.4.3. pont).

amelyeket „ökológiai prioritású területként” ismernének el. Ennek során világossá kellene tennie, hogy elsősorban olyan elemekről van szó, amelyek fontosak a biodiverzitás megőrzése vagy javítása szempontjából, s amelyek közé így nyilvánvalóan beletartoznak a meglévő fák, teraszok, vízparti sávok menti övezetek, virágos legelők stb. Ezeket az elemeket támogatható területeknek kell tekinteni, azokban az országokban is, ahol a nemzeti rendelkezések korábban kizárták őket a mezőgazdasági területek fogalmköréből. Egy megfelelő lista azt is hamar világossá tenné, hogy megalapozatlanok azok a gyakran hangoztatott félelmek, hogy az Európai Bizottság a földek 7 %-át teljesen ki akarja vonni a termelésből. Végül pedig lehetőséget kell teremteni arra, hogy az fs állandó növénykultúrákat növénykultúráknál ténylegesen csak 3,5 %-nyi „ökológiai jelentőségű területként területet” várjanak el lehessen beszámítani, hogy ezzel elismerjék komoly környezeti és ökológiai értéküket.

- Az Európai Bizottságnak világossá kell tennie, hogy a növénykultúrák diverzifikálására vonatkozó intézkedésnek nem az a célja, hogy büntesse mindenekelőtt a csekély szántóterülettel rendelkező gazdákat, az állattartó kisgazdaságokat, illetve az olyan agrárklimatikus és termőföldviszonyok közt gazdálkodó termelőket, amelyek egyéb termények termesztését nem teszik lehetővé. Az EGSZB azt ajánlja, hogy ilyen esetekben némileg rugalmasan történjen a végrehajtás, amelyre a tagállamok tehetnének javaslatot, és az Európai Bizottság hagyhatja azt jóvá.

A szavazás eredménye:

Mellette:	64
Ellene:	88
Tartózkodott:	14

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról

(COM(2011) 877 final – 2011/0430 (COD))

(2012/C 191/22)

Előadó: **Isabel CAÑO AGUILAR**

2012. január 17-én az Európai Parlament, 2012. január 18-án pedig a Tanács az Európai Unió működéséről szóló szerződés 114. cikke alapján úgy határozott, hogy kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról

COM(2011) 877 final – 2011/0430 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2012. április 11-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) 133 szavazattal 2 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az EGSZB örömmel fogadja a közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003. november 17-i 2003/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁽¹⁾ módosítását, amely jelentős mértékben hozzájárul ahhoz, hogy hatékonyabban lehessen felhasználni a közérdekű adatokat, illetve egyike azoknak az intézkedéseknek, melyek célja az Európa 2020 stratégiában kitűzött célok elérése.

1.2 Az EGSZB szerint az irányelv módosítására a digitális forradalom, a hatóságok által gyűjtött információk mennyiségének növekedése, illetve a téma – globálisan mintegy 140 milliárd euróra becsült – gazdasági fontossága miatt van szükség. Ez a módosítás a jelenlegi szabályozásban feltárt hiányosságok orvoslására, illetve az OECD által 2008-ban elfogadott elvek érvényesítésére is törekszik.

1.3 Az új szabályozás – melyben az EGSZB korábbi véleményében javasolt szempontok is szerepelnek – az EU egyik legfontosabb stratégiáját jelentő digitális menetrend intézkedéscsomagjának része.

1.4 Az új irányelv kizárólagos tagállami hatáskörben hagyja a közérdekű információkhoz való hozzáférés jogát, de egy igen fontos változást vezet be azzal, hogy az adatok újrafelhasználását tagállami kötelezettséggé teszi.

1.5 Az EGSZB szerint a közérdekű információk további felhasználását rendelet útján kellene szabályozni, hogy egységes

szabályokat lehessen kialakítani a tagállamokban, és hogy orvosolni lehessen az irányelv gyakorlati végrehajtásában észlelt eltéréseket.

1.6 A reform kiszélesíti az adatok további felhasználásának alkalmazási körét, múzeumokat, könyvtárakat és levéltárakat bevonva ebbe a körbe, egyúttal javít az adatkeresés megkönnyítésére szolgáló mechanizmusokon is.

1.7 Az EGSZB megítélése szerint az irányelv reformját az is indokolja, hogy a közérdekű adatokban nagy – és nem eléggé kiaknázott – lehetőségek rejlenek az alábbi három területen:

— a belső piac és az európai vállalatok megerősítése, illetve munkahelyek teremtése;

— koherencia biztosítása a többi uniós politikával;

— a közhivatalok áttekinthető és felelősségteljes működésének, illetve hatékonyságának elősegítése.

1.8 Az új díjszabási normák elvetik a kötelező ingyenességet. Minden tagállam maga dönti el, kivet-e díjat, vagy sem. Ha a díjkivetés mellett dönt, akkor a határkötségekre kell korlátoznia azt, bár kivételes esetekben magasabb díjat is felszámíthat. A jelenleg hatályos költségtérítési elv sem szűnik meg teljesen. Az EGSZB egyetért az ezzel kapcsolatos módosítással.

⁽¹⁾ HL L 345., 2003.12.31., 90. o.

1.9 A független hatósággal kapcsolatban, melyet a visszautasított határozatok ellen beadott fellebbezések kezelésére hoznak létre, az EGSZB úgy véli, hogy nem kell feltétlenül egy teljesen új szervezetet felállítani, hanem meg lehet ezzel bízni egy már meglévő hatóságot is, amennyiben garantálják annak pártatlanságát és függetlenségét a döntéshozatal során.

1.10 Az új szabályozás említést tesz a közigazgatási szervek alkalmazottait megillető vagyoni és személyhez fűződő jogokról olyan egyedi esetek figyelembevételéhez, melyek bizonyos tagállamokban fordulnak elő.

1.11 Az EGSZB szerint a személyes adatok védelme terén tökéletesíteni kell a javaslatot, és azt kéri, hogy minden egyes esetet külön-külön tüzetesen vizsgáljanak meg, hogy egyensúlyt lehessen teremteni a magánélethez és az adatok nyilvános hozzáférhetőségéhez fűződő jog között.

2. Háttér

2.1 Azzal, hogy lefektette egy európai jogi keret alapjait az alapfeltételek harmonizációjához és az adatok újbóli felhasználását adott esetben megnehezítő akadályok felszámolásához, a 2003/98/EK irányelv (PSI-irányelv) fontos lépést jelentett annak az óriási információmennyiségnek a további felhasználásában, amelyet a közigazgatásban halmoztak fel.

2.2 A PSI-irányelv 13. cikke megbízta az Európai Bizottságot, hogy legkésőbb 2008. július 1-jéig végezzen felülvizsgálatot, melynek „különösen az irányelv hatályára és hatására kell kiterjednie, beleértve a közzsféra dokumentumainak további felhasználásában történt növekedés mértékét, a díjazásra vonatkozó elvek hatását és a jogalkotási, valamint igazgatási jellegű hivatalos szövegek további felhasználását, illetve a belső piac megfelelő működése és az európai tartalom szolgáltatási ipar fejlődésének további lehetőségeit”. Ezt a felülvizsgálatot a COM(2009) 212 jelű dokumentumban tette közzé, melyben jelezte, hogy az előrehaladás ellenére továbbra is komoly akadályok állnak fenn. Ezek közé tartoznak a közigazgatási szervek kísérletei a költségek megtérülésének maximalizálására a szélesebb értelemben vett gazdasági előnyökkel szemben; a közzsféra és a magánszféra közötti verseny; a további felhasználással kapcsolatos gyakorlati problémák, mint például a közzsféra elérhető információival kapcsolatos tájékoztatás hiánya, és a közigazgatási szerveknek a gazdasági lehetőségek kiaknázását akadályozó gondolkodásmódja.

2.3 Az Európai Bizottság szerint a fentiek mellett az alábbiak indokolják az irányelv felülvizsgálatát:

— az adatmennyiség robbanásszerű növekedése,

— a megállíthatatlan digitális forradalom, amely növeli a közzsféra tulajdonában levő információk és tartalmak értékét,

— a közzsféra információinak növekvő gazdasági jelentősége, tekintve, hogy a közzsféra információinak felhasználásából és az azokra épülő alkalmazásokból származó közvetlen és közvetett gazdasági hasznát az EU-27 egész gazdasági területén összesen évi 140 milliárd EUR-ra becsülik, ⁽²⁾

— az a megállapítás, hogy még nagy potenciál rejlik a közzsféra információinak további felhasználásában. Jóllehet néhány tagállam komoly eredményeket ért el, még mindig sok a tennivalónk, ha figyelembe vesszük többek között azt, hogy bizonyos nemzetközi összefüggésekben hogyan alakul a közzsféra információinak további felhasználása.

2.4 Az irányelvjavaslat révén módosítani kívánt legfontosabb szempontok a következők: hatály, a további felhasználás alapelve, a közigazgatási szervek alkalmazottait megillető vagyoni és személyhez fűződő jogok, a díjszabási elvek és a keresést segítő gyakorlati megoldások.

3. Általános megjegyzések

3.1 A közzsféra információi és a digitális menetrend

3.1.1 Az EGSZB általánosságban helyénvalónak tartja a javasolt reformot, mivel a cél a PSI-irányelv nyilvánvaló hiányosságainak orvoslása. Amellett, hogy eleget tesz az uniós érdekeltkééréseinek, akik rendszeresen rámutatnak a hatályos szabályozás súlyos hiányosságaira, az átdolgozásban az OECD 2008. június 17–18-i szöuli ülésén megfogalmazott ajánlásában ⁽³⁾ foglalt, a közérdekű információk jobb és hatékonyabb felhasználására vonatkozó elvek is érvényesülnek.

3.1.2 Az EGSZB azt is hangsúlyozza, hogy a felülvizsgálat a digitális menetrend intézkedéscsomagjának részét képezi, amely három elemből áll: a közzsféra információinak további felhasználására vonatkozó jogi keret adaptálása, a finanszírozási eszközök mozgósítása és a tagállamok közti koordináció javítása ⁽⁴⁾.

3.2 A további felhasználáshoz való jog

3.2.1 Az új rendeletben számottevő módosítást jelent, hogy a további felhasználás jogosultsággá válik. A jelenleg hatályos rendszerben a tagállamok dönthetik el, hogy engedélyezik-e a

⁽²⁾ A „Vickery-jelentés” mélyrehatóan elemzi ezt a kérdést. Lásd: „Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments” [A közzsféra információinak további felhasználására és a kapcsolódó piaci fejleményekre irányuló legújabb tanulmányok áttekintése] – végleges változat, Graham Vickery, 2010. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx.

⁽³⁾ Elfogadva 2008. június 17–18-án, Szöulban.

⁽⁴⁾ Az Európai Bizottság közleménye: „Nyílt adatok – az innováció, a növekedés és az átlátható kormányzás mozgatórugói”, COM(2011) 882 final, Brüsszel, 2011. december 12.

további felhasználást vagy sem. Mivel néhány tagállam kifejezetten összekapcsolja a további felhasználásra való jogosultságot a hozzáférési jogosultsággal, másoknál viszont ez nem eléggé egyértelmű, jogbizonytalanság áll fenn.

3.2.2 Ezért az EGSZB külön kiemeli és támogatja az erre vonatkozóan javasolt módosítást, amely az alábbiakban merül ki:

— A közszféra információihoz való **hozzáférési jogosultság** meghatározása továbbra is a tagállamok kizárólagos hatásköre, és nem tartozik a PSI-irányelv hatálya alá ⁽⁵⁾.

— A nemzeti jogszabályok értelmében nyilvános és hozzáférhető információk esetében a tagállamok számára – a kivételek egyértelmű felsorolásával – **kötelezővé teszik** a közszféra információinak kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célú **további felhasználásának engedélyezését**; a 3. cikk új megfogalmazása szerint a tagállamok „biztosítják, hogy [a] dokumentumok további felhasználására [...] sor kerülhet”. Ez elengedhetetlen az egységes európai szabályozási keret kialakításához.

3.2.3 A további felhasználáshoz való jog előrelépést jelent az EGSZB egyik korábbi véleményében kifejtett álláspont értelmében, ⁽⁶⁾ mely szerint az adatok további felhasználásával kapcsolatos kötelezettség azt jelenti, hogy az adatokat „nem elég passzívan rendelkezésre bocsátani, hanem erre aktívan fel is kell hívni a figyelmet”.

3.2.4 A PSI-irányelv átültetése során jelentkező eltérésekre való tekintettel az EGSZB úgy véli, hogy szorosabb harmonizációra van szükség, ezért rendeletjavaslatot kellene készíteni.

3.3 A hatály kiterjesztése

3.3.1 A PSI-irányelvről szóló EGSZB-véleményben szereplő javaslatnak megfelelően az új rendelet hatálya kiterjed majd a múzeumokban, könyvtárakban és levéltárakban őrzött dokumentumokra is. Ez az egyetemi könyvtárakra is érvényes, kivéve, ha szellemi tulajdonjoggal védett dokumentumokról van szó (lásd az 1. cikk (2) bekezdése e) pontjának új megfogalmazását), ami azt jelenti, hogy jelentős mennyiségű új információ kerül az irányelv hatálya alá, így az hatékonyabbá válik.

3.4 A keresési megoldások javítása

3.4.1 Az EGSZB megfelelőnek tartja az információkeresést segítő gyakorlati megoldások javasolt szabályozását (9. cikk), amely kiter a metaadatokra, az információk „számítógéppel

olvasható formátumban” való elérhetőségére és a decentralizált jegyzékekkel összekapcsolt internetes portálokra.

3.5 A reform jelentősége a közszféra információiban rejlő lehetőségek tekintetében

3.5.1 A közigazgatási szervek által őrzött dokumentumok a tudással, a szociális körülményekkel, a tudománnyal, a gazdasággal, a kultúrával stb. kapcsolatos számos területet lefednek. Ezek között vannak például földrajzi, meteorológiai, környezeti, gazdasági, közlekedési és forgalmi, idegenforgalmi és mezőgazdasági információk, jogi és bírósági kiadványok, statisztikák, szociális felmérések stb. ⁽⁷⁾ Következésképpen felhasználásuk hozzájárul a gazdaság növekedéséhez, a belső piac fejlődéséhez, a vállalatok megerősítéséhez és a munkahelyteremtéshez.

3.5.2 A közszféra információinak szélesebb körű felhasználása összhangban van más uniós politikákkal, például a versenypolitikával, az integrált tengerpolitikával, a közös közlekedési politikával, a tudományos adatokhoz való szabad hozzáférés elősegítésének szükségességével, valamint a digitalizálással és a kulturális örökséggel kapcsolatos politikával.

3.5.3 A további felhasználás előmozdítása hozzájárul majd a közhivatalok áttekinthető és felelősségteljes működésének, illetve hatékonyságának elősegítéséhez is.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Díjszámítás ⁽⁸⁾

4.1.1 A jelenleg hatályos szabályozás legtöbb vitát kiváltó eleme az a díj, amelyet az információhoz történő hozzáférésért kell fizetni. A túlzott díjak kiszabása és a díjak kiszabásával kapcsolatos átláthatóság hiánya panaszokhoz vezetett a felhasználók részéről, és jelentős akadályt jelent a közszféra információinak további felhasználásának tekintetében.

4.1.2 A reformjavaslat elveti az információkhoz történő hozzáférés kötelező ingyenességét (költségmentességét), amelyet egyes érdekeltek javasoltak. Ezzel szemben új díjszabási elvek mellett teszi le a voksot, amelyek a következőkből állnak:

— Minden tagállam maga dönti el, kivet-e díjat, vagy nem.

— Ha a kivetés mellett dönt, a díj nem haladhatja meg a sokszorosításból és terjesztésből adódó **határköltségeket**.

⁽⁵⁾ 1. cikk (3) bekezdés.

⁽⁶⁾ Az EGSZB véleménye: „A közszféra dokumentumainak kereskedelmi célú felhasználása” HL C 85., 2003.4.8., 25. o.

⁽⁷⁾ A Vickery-jelentés 13 területet sorol fel, amelyek szintén sokféle témát foglalnak magukban.

⁽⁸⁾ Lásd: „Deloitte Pricing of PSI Study”, Luxemburg, 2011. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf.

- A határkötség elvét nem feltétlenül kell alkalmazni, azaz a 6. cikk új (2) bekezdésében említett kivételes esetekben a határkötséget meghaladó díj is felszámítható, különösen amikor a közigazgatási szervek működési költségeik jelentős részét a birtokukban lévő szellemi tulajdonjogok kiaknázásával fedezik. Ezt a kivételt szigorú követelményektől teszik függővé: a díjakat, „amennyiben azt a közérdek úgy kívánja, [...] objektív, átlátható és ellenőrizhető kritériumok alapján” állapítják meg, egy „független hatóság jóváhagyásától függően”, ahogyan erről az irányelvreform rendelkezik.
- „A könyvtárak (ideértve az egyetemi könyvtárakat is), a múzeumok és a levéltárak” szintén a határkötségeket meghaladó díjakat számíthatnak fel.
- Azok a költségek, amelyek annak bizonyításához szükségesek, hogy a díjak megfelelnek az irányelv követelményeinek, azt a közigazgatási szervet terhelik, amely az információkat a felhasználónak eljuttatja.

4.1.3 Általános elvként így bevezetésre kerül a **határkötség** elve, de a jelenlegi 6. cikkben szereplő **költségtérítési** elv is megmarad, bár „nem tekinthető megfelelőnek a közsféra adatainak további felhasználásán alapuló tevékenységek élénkítése szempontjából” (3. rész: A javaslat jogi elemei, 3.2. pont: A szubszidiaritás és az arányosság elve, 5. bekezdés).

4.1.4 Az EGSZB – miközben üdvözli ezt a módosítást – úgy véli, hogy a 6. cikkben a díjszábsí elvekre vonatkozó módosítási javaslatot világosabban kellene megfogalmazni, egyértelműen jelezve a költségtérítési elv kivételes jellegét.

4.1.5 Az EGSZB véleménye szerint legalább a nem kereskedelmi célú újrafelhasználás bizonyos eseteiben be lehetne vezetni a teljes ingyenesség elvét.

4.2 Független hatóság

4.2.1 Egy újrafelhasználási kérelem elutasítása esetén az új irányelv úgy rendelkezik, hogy „Jogorvoslati lehetőség többek között a közsféra információinak további felhasználása tekintetében különös szabályozási hatáskörrel felruházott és az érintett közigazgatási szervre nézve kötelező határozatot hozni képes független hatóság általi felülvizsgálat is.” (a 4. cikk (4) bekezdésének kiegészítése).

4.2.2 A javaslat nem határozza meg e „független hatóság” jellemzőit és összetételét – ezeket az elemeket nagyon helyesen az egyes tagállamok belátására bízta. Az EGSZB úgy véli, hogy nem kell feltétlenül egy teljesen új szervezetet felállítani, hanem meg lehet bízni egy már meglévő hatóságot is, amennyiben garantálják annak pártatlanságát és függetlenségét a

döntéshozatal során. A közsféra információiról szóló irányelv hatálybalépése óta szerzett tapasztalatok alapján azonban – bizonyos esetekben ugyanis korlátozó módon értelmezték a közsféra információihoz történő hozzáférésre és ezek terjesztésére vonatkozó előírásokat – a „Jogorvoslati lehetőség többek között a közsféra információinak további felhasználása tekintetében különös szabályozási hatáskörrel felruházott és az érintett közigazgatási szervre nézve kötelező határozatot hozni képes független hatóság általi felülvizsgálat is.” pontot a következő szövegrésszel kellene kiegészíteni: „különösen a 3. cikk általános elvének alkalmazási körével kapcsolatban”.

4.2.3 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy mindenképpen figyelembe kell venni az Európai Bíróság álláspontját a függetlenség elvéről, amely nem csupán az ellenőrzésnek alávetett szervek által gyakorolt bármilyen befolyást zár ki, hanem bármiféle külső utasítást és befolyásolást, legyen az közvetlen vagy közvetett, amely veszélyeztethetné, hogy az említett független hatóságok eleget tegyenek feladatuknak ⁽⁹⁾.

4.3 Szellemi tulajdon és az alkalmazottak vagyoni és személyhez fűződő jogai

4.3.1 A szellemi tulajdonra vonatkozó nemzeti és nemzetközi szabályokkal összhangban a vizsgált javaslat rendelkezései meghagyják „a közigazgatási szervek alkalmazottait a nemzeti jog alapján esetlegesen megillető vagyoni és személyhez fűződő jogokat.” (az 1. cikk (5) bekezdése). A közsféra információiról szóló irányelv nem foglalkozik ezzel az aspektussal, és most azért veszik figyelembe, mert egyes tagállamok sajátos helyzetekkel szembesülnek a közsféra adataira vonatkozó tulajdonjogok vonatkozásában.

4.3.2 A szellemi tulajdonnal, valamint a szubszidiaritás és a lehető legkisebb mértékű beavatkozás elvével kapcsolatos kérdések bonyolultsága miatt a felmerülő konfliktusokat célszerű lenne az egyes országok jogi és igazságügyi rendszereire bízni, ahogy ezt a véleményünk tárgyát képező dokumentum nagyon helyesen javasolja.

4.4 A személyes adatok védelme

4.4.1 A közsféra információiról szóló irányelv az 1. cikk (4) bekezdésében tárgyalja a személyes adatok kezelését, rámutatva arra, hogy „ez az irányelv semmilyen módon nem érinti az egyéneknek a közösségi és nemzeti jog szerinti védelmi szintjét a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában, különösen nem változtatja meg a 95/46/EK irányelv szerinti jogokat és kötelezettségeket” ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ 2010. március 9-i határozat (C-518/07).

⁽¹⁰⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról HL L 281., 1995.6.11., 31. o.

4.4.2 Helyes rendelkezésről van szó, de a téma jelentőségére és a folyamatos technológiai innovációra nagyobb figyelmet kell fordítani, mivel különféle kérdések merülnek fel a nyilvános terjesztés legitimitásával, a kényes adatok különleges védelmével, a harmadik országok részére történő adatátadással és a célhoz kötöttség elvével kapcsolatban. Az EGSZB egyetért a személyesadat-kezelés vonatkozásában az egyének védelmével foglalkozó munkacsoport véleményével, amely szerint a közintézmények számára elő kellene írni, hogy „minden egyes esetet külön-külön tüzetesen vizsgáljanak meg, hogy egyensúlyt lehessen teremteni a magánélethez és az adatok nyilvános hozzáférhetőségéhez fűződő jog között” ⁽¹¹⁾.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf

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 migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés

(COM(2011) 743 final)

(2012/C 191/23)

Előadó: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Társelőadó: **Brenda KING**

2011. november 18-án az Európai Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján úgy határozott, hogy kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés

COM(2011) 743 final.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külsőkapcsolatok” szekció 2012. április 4-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) 125 szavazattal 1 ellenében, 7 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az EGSZB támogatja a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítést, amely szorosan összekapcsolja a bevándorlási és a menekültpolitikát az EU külpolitikájával.

1.2 Az EGSZB szeretné, ha az EU külpolitikája teljes elkötelezettséget vállalna a nemzetközi migrációnak az ENSZ keretében történő globális szintű kezelése iránt, más idevonatkozó nemzetközi jogi eszközök mellett az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi ENSZ-egyezmény (melynek ratifikálását az EGSZB már javasolta ⁽¹⁾ az EU-nak), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és az ILO-egyezmények alapján.

1.3 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy készítsen jelentést az ENSZ-egyezménnyel kapcsolatban az Unióban folytatott viták állásáról. Az Európai Bizottságnak meg kell teremtenie a ratifikáláshoz szükséges feltételeket, az EGSZB ezt egy újabb saját kezdeményezésű vélemény kidolgozásával támogathatná.

1.4 Az EGSZB javasolja, hogy az EU vállaljon igen aktív szerepet az ENSZ nemzetközi migrációról és a fejlődésről folytatott magas szintű párbeszédében.

1.5 A migráció és a mobilitás témakörében harmadik országokkal folytatott uniós párbeszédnek fő céljaul annak megkönnyítését kell kitűzni, hogy a migráció legális és rendezett formában történjen, illetve hogy biztosított legyen a nemzetközi menedékgjog, csökkenjen az illegális bevándorlás és kevésbé legyen szükség az emberkereskedelemmel foglalkozó bünszövetkezetek elleni küzdelemre.

1.6 A mobilitási partnerségeket – amelyek közös politikai nyilatkozatok – nemzetközi egyezményekké kell alakítani. Az EGSZB szerint az EU jelentős hozzáadott értéket nyújthat a harmadik országokkal folytatott tárgyalásokhoz.

1.7 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy elő kell mozdítani a regionális intézményekkel folytatott párbeszédet, a mobilitás és a migráció kérdésével is kibővítve a jelenlegi megállapodásokat.

1.8 Az EGSZB úgy véli, hogy a mobilitási partnerségeknek tartalmazniuk kell az általános megközelítés négy pillérét: a legális migráció és mobilitás elősegítését és megszervezését; az illegális migráció és az emberkereskedelem megelőzését és visszaszorítását; a nemzetközi védelem előmozdítását, valamint a menekültügyi politika külső dimenziójának erősítését és végül a migráció és a mobilitás fejlesztési hatásának maximalizálását.

1.9 A legnagyobb kihívást a munkaerő-vándorlásról szóló megállapodások jelentik, melyekben részt kell venniük mind az uniós, mind pedig a harmadik országok szociális partnereinek. Az EGSZB támogatja az ILO által a munkaerő-vándorlás megközelítéséhez javasolt elveket és iránymutatásokat ⁽²⁾, és javasolja, hogy ezeket vegyék figyelembe a mobilitási partnerségekben.

⁽¹⁾ Az EGSZB 2004. június 30-i saját kezdeményezésű véleménye a Nemzetközi Bevándorlási Egyezményről (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), HL C 302., 2004.12.7.

⁽²⁾ Az ILO munkaerő-vándorlásról szóló multilaterális kerete, 2007.

1.10 Az EGSZB javasolja, hogy a mobilitási partnerségekben vegyék figyelembe a nemek szempontját, tekintettel arra, hogy a migráns nők esetenként kiszolgáltatottabb helyzetben vannak, mint a férfiak, és sokszor esnek visszaélések, illetve diszkrimináció és szélsőséges kizsákmányolás áldozataul. A migráns nők a származási ország gazdasági és társadalmi fejlődésében is igen fontos szerepet játszanak ⁽³⁾.

1.11 Annak elkerülése érdekében, hogy a migráció káros hatással legyen a származási ország gazdasági és társadalmi fejlődésére, az Európai Uniónak kiemelt figyelmet kell szentelnie az agyelszívás kedvezőtlen hatásainak, és kompenzációs mechanizmusokat kell létrehozni.

1.12 Az EU-nak támogatnia kell a diaszpóraszervezeteket, ennek kapcsán az EGSZB egy diaszpóraszervezeteket támogató szolgálat létrehozását ajánlja.

1.13 A határellenőrzések és az illegális bevándorlás megelőzése során tekintettel kell lenni az emberi jogok védelmére. A Frontexet több erőforrással kell ellátni, tevékenységeit pedig alá kell vetni az Alapjogi Ügynökség (FRA) értékelésének és az Európai Parlament demokratikus ellenőrzésének.

1.14 Az EU-nak a bevándorlók befogadása terén nyitott politikát kell folytatnia, olyan középtávú megközelítést alkalmazva, amely túltekint a jelenlegi gazdasági válságon, és figyelembe veszi a demográfiai helyzetet. A munkavállalási célú bevándorlással kapcsolatos eljárásoknak legálisnak és átláthatónak kell lenniük, továbbá elő kell segíteni az uniós és a származási országok szociális partnerei közti együttműködést.

1.15 Az EGSZB úgy véli, hogy az uniós és nemzeti szintű bevándorlási jogszabályoknak biztosítaniuk kell az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését a szociális és munkajogok területén. A körkörös migrációval kapcsolatos rendszereket nem szabad diszkriminatív módon, az egyenlő bánásmódot korlátozva alkalmazni.

1.16 A mobilitási partnerségekben meg kell állapodni arról, hogy a visszafogadási eljárásokban –támogatórendszerek alkalmazása mellett – előnyben részesítik az önkéntes hazatelepülést ⁽⁴⁾ Ha kivételesen mégis kitoloncolási eljárásra kerül sor, maradéktalanul tiszteletben kell tartani az érintettek emberi jogait, figyelembe véve az Európa Tanács ajánlásait. ⁽⁵⁾

1.17 Az EGSZB kéri, hogy az EU magas szintű jogharmonizáción alapuló Közös Menekültügyi Rendszert hozzon létre. Támogatja továbbá, hogy az EU működjön együtt a harmadik országokkal annak érdekében, hogy ezek javítsák menekültügyi rendszereiket, és jobban tartsák be a nemzetközi előírásokat. Az EU és a harmadik országok közötti megállapodásoknak tartalmazniuk kell olyan eljárásokat, amelyek garantálják a menekültstátust kérelmező személyek nemzetközi védelemhez való jogának érvényesülését.

⁽³⁾ Az EGSZB feltáró véleménye: „Egészségügy és migráció” HL C 256., 2007.10.27.

⁽⁴⁾ A Nemzetközi Migrációs Szervezettel együttműködésben.

⁽⁵⁾ Húsz iránymutatás a kitoloncolásra CM(2005)40.

1.18 Azoknak a harmadik országoknak, amelyekkel mobilitási partnerségek megkötésére került sor, alá kell írniuk a Genfi Menekültügyi Egyezményt, megfelelő menedékjogi szervekkel kell rendelkezniük, és emberi jogi szempontból biztonságos országnak kell lenniük. Így elvárás, hogy a transznacionális szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményt és annak az emberkereskedelemtől és az embercsempészettről szóló jegyzőkönyveit már ratifikált országok között legyenek ⁽⁶⁾.

1.19 Az EU-nak erősítenie kell integrációs politikáit, és fokozottabban kell küzdenie a rasszizmus, az idegenellenesség, valamint a bevándorlók és a kisebbségek hátrányos megkülönböztetése ellen. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az uniós intézmények igen aktívan vegyenek részt az idegengyűlölet, a rasszizmus és a diszkrimináció elleni küzdelemben, különös tekintettel azokra az esetekre, amikor ezeket a magatartásformákat a tagállami kormányok és jogalkotók bátorítják ⁽⁷⁾.

1.20 Az EGSZB az Európai Bizottsággal együttműködésben továbbra is ösztönözni fogja a Európai Integrációs Fórum tevékenységét, mivel úgy véli, hogy az elkövetkező években az integráció olyan probléma lesz, melynek megoldása Európa, a bevándorló háttérű személyek és valamennyi polgár stratégiai érdeke.

2. Általános megjegyzések

2.1 A közlemény olyan új kezdeményezés az Európai Bizottság részéről, amely azt célozza, hogy a migrációs politika terén egy globálisabb és az EU egyéb szakpolitikáival – különösen a külpolitikával – jobban összehangolt megközelítés érvényesüljön.

2.2 Az EGSZB pozitívan értékeli ezt a megközelítést, amely figyelembe veszi az elmúlt évek során kidolgozott ajánlásait. Több véleményt is készített, amely közvetlenül kapcsolódik a jelen közlemény témájához ⁽⁸⁾.

2.3 Az EGSZB javasolta, hogy az EU fogadjon el egy olyan közös menekültügyi politikát, amelyhez harmonizált jogszabályok csatlakoznak, és egy olyan közös bevándorláspolitikát is,

⁽⁶⁾ Palermói jegyzőkönyvek, 2000.

⁽⁷⁾ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Alapjogi Charta alapján.

⁽⁸⁾ HL C 248., 2011.8.25., 135–137. o., az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15-i véleménye: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Közlemény a migrációról (COM(2011) 248 final), előadó: Luis Miguel Pariza Castaños.

HL C 120., 2008.5.16., 82–88. o., az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. december 12-i véleménye: „Migráció és fejlesztés: lehetőségek és kihívások” (saját kezdeményezésű vélemény), előadó: Sukhdev Sharma.

HL C 48., 2011.2.15., 6–13. o., az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. szeptember 15-i véleménye „A legális bevándorlás szerepe a demográfiai kihívások fényében” (feltáró vélemény), előadó: Luis Miguel Pariza Castaños.

HL C 44., 2008.2.16., 91–102. o., az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. október 25-i véleménye „A bevándorlásra és a származási országokkal folytatott együttműködésre vonatkozó, a fejlődés elősegítésére irányuló közösségi politika” (saját kezdeményezésű vélemény), előadó: Luis Miguel Pariza Castaños.

HL C 128., 2010.5.18., 29–35. o., az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. november 4-i véleménye „Az alapvető jogok tiszteletben tartása a bevándorlással kapcsolatos európai politikákban és jogszabályokban” (saját kezdeményezésű vélemény), előadó: Luis Miguel Pariza Castaños.

amelynek jogszabályai lehetővé teszik a közös és átlátható eljárások útján történő, legális bevándorlást, amely figyelembe veszi Európa és a származási országok érdekeit, és tiszteletben tartja az alapvető jogokat.

2.4 2006 óta új nemzetközi megközelítés van kialakulóban a bevándorlás kezelésében, különösen a nemzetközi migráció és a fejlődés témájáról tartott magas szintű ENSZ-párbeszédnek⁽⁹⁾ köszönhetően. Az EGSZB részt vett a migrációról és a fejlődésről rendezett globális fórum kormányközi konferenciáin, amelyekben különféle civil szervezetek is jelen voltak⁽¹⁰⁾. Az EGSZB javasolja, hogy az EU vállaljon igen aktív szerepet az ENSZ magas szintű párbeszédében.

2.5 Meglepő, hogy még ma is vannak olyan uniós tagállamok, amelyek nem ratifikálták a *vendégmunkások és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezményt*, amelyet az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése a 45/158. sz. határozat keretében, 1990. december 18-án fogadott el, és amely 2003. július 1-jén lépett hatályba. Az EGSZB egy saját kezdeményezésű véleményében⁽¹¹⁾ már javasolta, hogy az EU és a tagállamok ratifikálják az egyezményt. Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy a ratifikációhoz szükséges feltételek megteremtése érdekében készítsen jelentést a viták állásáról és a tagállamok álláspontjairól.

2.6 Az EGSZB azt javasolja, hogy a külpolitika keretében az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa az idevonatkozó jogi eszközök és különösen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi ENSZ-egyezmény, a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya alapján segítse elő egy, a migrációra vonatkozó nemzetközi jogi keret létrejöttét. Ennek a nemzetközi jogi keretnek emellett még az alábbiakat kellene magában foglalnia:

- a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény,
- a faji megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény,
- a gyermek jogairól szóló egyezmény,
- a migráns munkavállalókra vonatkozó ILO-egyezmények (C 97 és C 143),
- a férfi és a női munkaerő egyenlő díjazásáról szóló egyezmény (C 100),
- a háztartási alkalmazottakról szóló egyezmény (C 189),

— az ILO alapvető munkaügyi elvekről és jogokról szóló nyilatkozata,

— az ILO munkaerő-vándorlásról szóló multilaterális kerete,

— az Egyesült Nemzetek 2001-ben tartott, faji megkülönböztetés elleni világkonferenciájának durbanai nyilatkozata és cselekvési programja.

2.7 Az EU közös bevándorlási és menekültügyi politikája az utóbbi években folyamatosan fejlődött, de a jogi és politikai eszközök még mindig nem kielégítőek. A tagállamoknak megvannak a saját politikáik, amelyek néha teljesen ellentétesek az EU megközelítéseivel és megállapodásaival. Az EGSZB kéri a tagállamokat, hogy álljanak a Szerződésben és a stockholmi programban meghatározott közös politika mellé.

2.8 Középtávú megközelítésre van szükség, hiszen az EU-nak a jelenlegi gazdasági válság és a munkanélküliség növekedése ellenére nyitottabb politikát kell folytatnia a bevándorló új munkavállalók befogadása terén, ahogy arra az EGSZB is rámutatott az EU belga elnökségének felkérésére készült *A legális bevándorlás szerepe a demográfiai kihívások fényében* című feltárási véleményében.⁽¹²⁾ A közleményben az Európai Bizottság szintén úgy véli, hogy a demográfiai és munkaerő-piaci helyzetre való tekintettel szükség lesz arra, hogy új bevándorlókat fogadjunk be.

2.9 Az EGSZB úgy látja, hogy az EU a tagállamok által a múltban bevezetett korlátozó jellegű és nem koherens migrációs politikák segítségével nem tud megbirkózni ezzel az új helyzettel. Az európai bevándorlási politikának túl kell lépnie a régi korlátozásokon, és illeszkednie kell a mai realitásokhoz.

2.10 Az Európai Bizottság közleménye javasol egy, „a migrációval és a mobilitással kapcsolatos megújított általános megközelítést”, amelynek egy szélesebb és átfogóbb politikához kell illeszkednie, és amelyet a bevándorlók származási és tranzit-országaival együttműködve kell végrehajtani.

2.11 A közlemény központi eleme és hozzáadott értéke az Európai Unió és olyan külső országok, illetve bizonyos régiókban – például a dél-mediterrán térségben, Kelet-Európában, az AKCS-országokban, Latin-Amerikában stb. – fekvő ország-csoportok közötti mobilitási partnerségekben rejlik, amelyekkel az EU-nak szomszédsági és partnerségi kapcsolatai vannak.

2.12 Az EGSZB egy másik véleményében⁽¹³⁾ már tett néhány javaslatot, amelyet a mobilitási partnerségek esetében figyelembe kell venni, például a vízumok rugalmassága, a befogadásra nyitottabb jogszabályok, a szakmai képzések elismerése, az „agyelszívás” elkerülése és a társadalombiztosítási jogkövetés terén.

⁽⁹⁾ 2006. szeptember 14–15.

⁽¹⁰⁾ Brüsszelben, Manilában és Athénban rendezett konferenciák.

⁽¹¹⁾ Az EGSZB 2004. június 30-i saját kezdeményezésű véleménye a *Nemzetközi Bevándorlási Egyezményről* (előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), HL C 302., 2004.12.7.

⁽¹²⁾ HL C 48., 2011.2.15., 6–13. o.

⁽¹³⁾ HL C 120., 2008.5.16., 82–88. o.

2.13 Az EGSZB támogatja ezt az általános megközelítést, mert úgy véli, hogy erősebb kapcsolatot kell teremteni a migrációs és a mobilitási politika belső és külső dimenziója között. Emellett az általános megközelítés operatív prioritásai között szerepel az EU bevándorlási és menekültügyi politikája, illetve a fejlesztési együttműködési politikák közötti összhang megteremtése.

2.14 A migráció és a mobilitás két különböző fogalom. Ami a harmadik országok állampolgárainak az Európai Unió külső határain át történő mozgását illeti, az nem jelent feltétlenül munkavállalási célú bevándorlást. Az ezeket a határokat átlépő személyek nagy része látogató, turista vagy üzleti célból, vagyis olyan rövid időtartamra érkezik, amely nem feltételez migrációs szándékot. A gazdasági célú bevándorlás a munkaerőpiachoz való hozzáférést feltételezi.

2.15 Az EGSZB egyetért azzal, hogy a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés keretében folytatott vízum párbeszédet intenzívebbé kell tenni. Az EU által harmadik országokkal folytatott vízum párbeszéd, valamint az EU közös vízumpolitikája mind a rövid távú tartózkodásokat, mind pedig a migrációt érinti.

2.16 Eddig könnyebb volt megegyezésre jutni a rövid távra szóló vízumokkal kapcsolatban, a migrációt jelentő (tartózkodási és munkavállalási célú) vízumok esetében azonban, amelyek továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartoznak, ez nehezebb ügy. Nemrégiben megállapodás született a Tanácsban és az Európai Parlamentben az összevont engedélyről szóló irányelvről, amely bizonyos mértékű jogi harmonizációt hoz majd a beutazás-engedélyezési eljárásokba. Ezenkívül a migránsok különféle kategóriáiról (idénymunkásokról, kiküldött munkavállalókról) is készülnek jogszabályok.

2.17 Ha fennmarad a korábbi helyzet, akkor nehéz lesz haladást elérni a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés terén. A veszély abban áll, hogy a mobilitási partnerségek csupán a rövid távú tartózkodások jobb kezelését szolgálják majd, és a munkavállalási célú migráció eljárásainak javítása szempontjából nem lesz túl nagy hatásuk.

2.18 A harmadik országokkal migrációs ügyekben (ide tartozik például a munkavállalók beutazásának engedélyezése, az illegális bevándorlás megelőzése vagy a visszafogadás) már megkötött kétoldalú megállapodások a tagállami kormányok és a származási országok kormányai által aláírt kétoldalú megállapodások. Az EU is elindított néhány kísérleti projektet. Az EGSZB reméli, hogy az általános megközelítés végrehajtása előrelépést hoz majd az EU és harmadik országok közötti kétoldalú megállapodások felé.

2.19 Az EGSZB elengedhetetlennek tartja a regionális dimenziót, ezért azt javasolja, hogy a mobilitással kapcsolatos általános megközelítésben vegyenek részt a meglévő regionális intézmények is, különösen azok, amelyek társulási és együttműködési megállapodást kötöttek az EU-val. Egyes dél-amerikai, ázsiai és afrikai regionális intézmények a szabad mozgásról, a bevándorlásról és a mobilitásról szóló belső megállapodásokon dolgoznak, melyek az európai migráció kezelését is segíthetik.

2.20 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság földrajzi prioritásait és azt, hogy a regionális párbeszéd az EU szomszédságpolitikájára épülnek, különösen a dél-mediterrán térségbeli és a keleti partnerség esetében. Az EU–Afrika partnerséget és a prágai folyamat 19 országához fűződő partnerséget szintén prioritásnak kell tekinteni. A rabati folyamat 27 országához és Afrika szarvához fűződő kapcsolatok szintén elsődleges jelentőségűek.

2.21 Az EGSZB azt javasolja, hogy tegyék intenzívebbé az AKCS-országokkal a migráció és a mobilitás kérdéseiről folytatott párbeszédet, és indítsanak párbeszédet Közép- és Dél-Amerika országaival is.

Erősíteni kell a párbeszédet Törökországgal és az ugyancsak tagjelölt balkáni államokkal, valamint Oroszországgal, Indiával és Kínával.

Az Egyesült Államokkal, Kanadával és Ausztráliával folytatott párbeszédnek speciális vonásai vannak.

2.22 Az Európai Bizottság javaslata értelmében az általános megközelítés az alábbi négy pilléren nyugszik:

- a legális migráció és mobilitás megszervezése és elősegítése,
- az illegális migráció és az emberkereskedelem megelőzése és visszaszorítása,
- a nemzetközi védelem előmozdítása, valamint a menekültügyi politika külső dimenziójának erősítése,
- a migráció és a mobilitás fejlesztési hatásának maximalizálása.

2.23 Az EGSZB úgy véli, hogy valóban ezek azok a pillérek, amelyekre egy olyan általános megközelítésnek kell épülnie, amely összhangban van más politikákkal, így például az emberijog-védelmi, a menekültügyi, a fejlesztési együttműködési politikával vagy az emberkereskedelem és -csempészet elleni küzdelemmel.

3. A legális migráció és mobilitás megszervezése és elősegítése

3.1 A harmadik országokkal kialakított mobilitási partnerségek fő célja annak elősegítése kell, hogy legyen, hogy a migráció legálisan és rendezett módon menjen végbe. Az EU-nak hihető bevándorlási lehetőségeket kell kínálnia, és az eljárásoknak átláthatóknak kell lenniük, hogy a származási országokban megerősödjön az a vélemény, hogy van lehetőség legális migrációra. A szabálytalan eljárásokat ugyanakkor el kell utasítani.

3.2 A harmadik országokkal folytatott párbeszédet jelenleg nagyon behatárolja az a körülmény, hogy az új bevándorlók befogadása a tagállamok hatáskörébe tartozik. Az EGSZB azt javasolja, hogy a tagállamok és a Tanács növelje az Európai Bizottság fellépési lehetőségeit ezen a téren, mivel az EU jelentős hozzáadott értéket nyújt.

3.3 A harmadik országokból érkező munkavállalók befogadását nagymértékben korlátozzák a nemzeti jogszabályok. Az európai jogszabályok kidolgozását számos politikai jellegű nehézség hátráltatja; az elfogadott irányelveket át kell ültetni a nemzeti jogszabályokba, más jogi aktusok pedig még a Tanács és az Európai Parlament közötti tárgyalás szakaszában vannak.

3.4 Egy másik véleményében ⁽¹⁴⁾ az EGSZB arra a következtetésre jutott, hogy – egyes nemzeti eltérések figyelembevételével – az EU-nak olyan rugalmasan kialakított jogszabályokra van szüksége, amelyek törvényes és átlátható csatornákon keresztül mind a magasan képzett munkaerő, mind az alacsonyabb képzettséget igénylő tevékenységeket végző munkavállalók számára lehetővé teszik a munkavállalási célú migrációt. Sok bevándorló hosszú távú tartózkodási engedélyt kap, mások viszont csak ideigleneset. A mobilitási partnerségeknek tekintetbe kell venniük ezt a helyzetet.

3.5 Támogatási rendszereket kell bevezetni a bevándorlók számára, amelyekre származási országuk elhagyásától egészen addig számíthatnának, amíg mind foglalkoztatási, mind társadalmi szempontból nem integrálódnak a célországba. Ezeket a támogatási rendszereket részben a hatóságok, részben a szakszervezetek, munkaadói szervezetek, diaszpórák közösségei és egyéb civil szervezetek működtetnék. Ki kellene terjedniük a teljes migrációs folyamat során nyújtott tájékoztatásra és tanácsadásra, valamint az ország nyelvével, szociális és munkafeltételeivel, törvényeivel és szokásaival kapcsolatos tanfolyamokra.

3.6 Az EGSZB megismétli azt a más véleményeiben már megfogalmazott javaslatát, hogy tökéletesítsék a bevándorló munkavállalók képzésének elismerési rendszereit, valamint az oklevelek és szakképesítések érvényesítését. Ezeknek a rendszereknek szerepelniük kell a mobilitási partnerségekben.

3.7 Amint az EGSZB korábbi véleményeiben már javasolta, a bevándorlók társadalombiztosítási jogosultságainak hordozhatóságát hatékonyan garantálni kell az EU-n belül és a származási országokban; ezért a mobilitási partnerségeknek ki kell terjedniük a társadalombiztosítási ügyekre. Bár az európai bevándorlási jogszabályok korlátozzák a társadalombiztosítási jogokat, e megállapodások révén számos probléma megoldható. Ez még egy ok arra, hogy a mobilitási partnerségek jogilag kötelező érvényű eszközök legyenek.

3.8 Az EGSZB felhívja a figyelmet az integrációs politikák jelentőségére. Elkötelezetten támogatja az integráció előrevitelét és a civil szervezetek szerepét. Az Európai Integrációs Fórum, amely az EGSZB székházában, félévenként ül össze, nagyon fontos eszköz az uniós intézmények számára. Az Integrációs Alap rendkívül jelentős pénzügyi eszköz, amelyet ki kell bővíteni.

3.9 Az integrációs politikák mind a bevándorlókat, mind a befogadó társadalmakat érintik, előmozdítják a jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos egyenlőséget, a kultúrák, etnikumok és vallási felekezetek közötti párbeszédet, és összekapcsolódnak az alapvető jogok védelmével, valamint a rasszizmus, az idegenüldözlet és a megkülönböztetés elleni küzdelemmel. Az EGSZB

hangsúlyozza, hogy a bevándorlással kapcsolatos európai jogszabályoknak egyenlő bánásmódot kell garantálniuk a bevándorló munkavállalók számára munkaügyi és szociális téren ⁽¹⁵⁾.

3.10 Véleményeiben az EGSZB lándzsát tört amellett, hogy az európai jogszabályok foglalják magukban a bevándorló munkavállalók munkaügyi és szociális jogait, tisztességes munkakörülmények garantálása és a kizsákmányolás megakadályozása céljából.

3.11 Az „iratokkal nem rendelkező” bevándorlók helyzete különösen nehéz. A munkaügyi felügyeleteknek – a szociális partnerekkel karöltve – ügyelniük kell a munkaügyi szabályok betartására. Az EGSZB felhívja a figyelmet arra a jelentésre, amelyet a bécsi ügynökség (FRA) készített a rendezetlen jogállású bevándorló munkavállalók helyzetéről az EU-ban ⁽¹⁶⁾.

3.12 Az EGSZB a családegyesítésről szóló irányelv módosítását javasolta, mivel az hiányosságokat tartalmaz. Az Európai Bizottság zöld könyvet tett közzé, amelyről az EGSZB jelenleg véleményt dolgoz ki ⁽¹⁷⁾.

3.13 Az EGSZB mélyszéles aggodalommal figyeli az elmúlt évek és napjaink eseményeit, nyilatkozatait és politikai döntéseit, mivel ismét egyre jobban terjed egy régi és ismert európai betegség: az idegenüldözlet és a kirekesztő nacionalizmus. A kisebbségek és a bevándorlók sértő megjegyzéseknek, inzultusoknak, valamint agresszív és diszkriminatív politikáknak vannak kitéve.

3.14 Korábban csak kisebbségben levő, szélsőséges politikai csoportok hirdettek idegenüldözletet és populista nézeteket. Ma azonban ezek a politikák számos olyan kormány menetrendjének és programjának szerves részét képezik, amelyek kampányfogásként használják a bevándorló- és kisebbségellenes politikákat. Az EGSZB szerint az uniós intézményeknek meg kell akadályozniuk, hogy az idegenüldözlet és a populizmus bebocsátást nyerjen az európai menetrendbe.

4. Az illegális migráció és az emberkereskedelem megelőzése és visszaszorítása

4.1 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal az illegális migráció megakadályozásának jelentőségével kapcsolatban.

⁽¹⁵⁾ Az EGSZB véleménye: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a Kultúrák közötti párbeszéd európai évéről” (HL C 185., 2006.8.8.)

⁽¹⁶⁾ Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (FRA) jelentése: „Rendezetlen jogállású háztartási alkalmazottak: az alapvető jogokkal kapcsolatos kihívások az Európai Unió és a tagállamok számára” (2011. július) www.fra.europa.eu.

⁽¹⁷⁾ Zöld könyv a harmadik országok Európai Unióban tartózkodó állampolgárainak családegyesítési jogáról (2003/86/EK irányelv) – a Hivatalos Lapban még nem tették közzé.

⁽¹⁴⁾ HL C 48., 2011.2.15., 6–13. o.

4.2 Küzdeni kell a be nem jelentett munka ellen, és a nemzeti jogszabályokban hatékonyan alkalmazni kell azt az irányelvet, amely szankciókat ró a rendezetlen jogállású bevándorlókat kizsákmányoló munkaadókra⁽¹⁸⁾. A rendezetlen jogállású bevándorlók nagyon ki vannak téve a kizsákmányolásnak, és áldozatnak kell őket tekinteni. A szociális partnereknek együtt kell működniük a munkafelügyelettel a szabálytalan foglalkoztatás és a kizsákmányolás mérséklése érdekében.

4.3 Az EGSZB hangot adott annak a véleményének,⁽¹⁹⁾ hogy az Európai Uniónak olyan, a külső határookra vonatkozó politikára van szüksége, amely hiteles, hatékony, legitim, továbbá demokratikus ellenőrzésnek és független értékelésnek van alávetve. A tagállamoknak több operatív hatáskörrel és autonómiával kell felruházniuk a Frontex tevékenységei és eszközei (technikai felszerelés) tekintetében.

4.4 Az ügynökség által koordinált közös műveletek végrehajtását (és ezeknek az alapvető jogokra és a Határellenőrzési Kódexben előírt adminisztratív garanciákra gyakorolt hatásait) azonban az Európai Parlament és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) által történő demokratikus ellenőrzésnek kell alávetni. Emellett folyamatos értékelésre is szükség van, különös tekintettel a Frontex harmadik országokkal folytatott tevékenységeire és a velük kötött megállapodásokra, a közös műveletek hatékonyságára és a kockázatelemzések minőségére.

4.5 Az EGSZB lényegesnek tartja, hogy a Frontex teljesítse a menedékkérők nemzetközi védelemhez való hozzáférésehez és a visszaküldés tilalmának elvéhez kapcsolódó kötelezettségeit.

4.6 Közleményében az Európai Bizottság rámutat, hogy „Amennyiben nem működik megfelelően a határellenőrzés, nem csökken az illegális migráció szintje, [...] az EU-nak nem áll módjában több lehetőséget kínálni a legális migráció és mobilitás számára”⁽²⁰⁾. Az EGSZB azonban megjegyzi, hogy egymással szorosan összefüggő helyzetekről van szó.

4.7 Az EGSZB már több véleményben is kifejtette⁽²¹⁾, hogy világos összefüggés van a legális és az illegális bevándorlás között, ugyanis amikor nem állnak rendelkezésre megfelelő, átlátható és rugalmas csatornák a legális bevándorlás számára, olyankor nő az illegális bevándorlás.

4.8 Bár az Európában rendezetlen jogállásúként tartózkodó személyek nagy része szabályosan lépett be az EU-ba, olyanok is vannak, akik bűnszervezetek karmái közé kerültek. Az illegális emberkereskedelemmel és –csempészetrel foglalkozó bűnszervezetek elleni küzdelmet az EU-nak bele kellene foglalnia a mobilitási partnerségek keretébe. Az áldozatok védelmét garantálni kell.

⁽¹⁸⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. június 18-i 2009/52/EK irányelve az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról, HL L 168., 2009.6.30.

⁽¹⁹⁾ HL C 248., 2011.8.25., 135–137. o.

⁽²⁰⁾ A COM(2011) 743 final magyar változatának 6. oldala.

⁽²¹⁾ HL C 157., 2005.6.28., 86–91. o.

4.9 A párbeszédekben a visszatérési és visszafogadási eljárásoknak is szerepelniük kell, amelyeknek mindig az emberi jogok tiszteletben tartásán kell alapulniuk. Az EGSZB azt szeretné, ha az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által a kitoloncolásra vonatkozóan kidolgozott 20 elv alapján⁽²²⁾ az Alapjogi Ügynökség (FRA) etikai kódexet állítana össze a kitoloncolásra.

4.10 Ami a rendezetlen jogállású bevándorlók őrizetben tartását illeti, az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy „intézkedéseket kell hozni annak érdekében, hogy a befogadó állomásokon elfogadható életkörülményeket teremtsenek a migránsok számára, és megakadályozzák az önkényes vagy határozatlan idejű őrizetben tartásukat”⁽²³⁾. Az EGSZB úgy véli, hogy a rendezetlen jogállású személyek nem bűnözők, és sajnálkozik amiatt, hogy egyes nemzeti intézkedések visszaélnek a visszatérési irányelvvel, amely az EGSZB szerint módosításra szorul az alapjogok megfelelő védelme érdekében.

4.11 Az ellen különösen felemeli a szavát az EGSZB, hogy a kiskorúakat ugyanazokban az idegenrendészeti központokban helyezték el, mint ahol a felnőtteket, mivel a kiskorúaknak nyitott szociális környezetben, és lehetőség szerint a családjukkal kell élniük.

4.12 Az emberkereskedelem elleni küzdelemnek kiemelt helyet kell kapnia, és az összes párbeszédben szerepelnie kell. Meg kell követelni ezektől az országoktól, hogy mielőtt mobilitási partnerséget írnának alá az EU-val, ratifikálják a transznacionális szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményt és annak az emberkereskedelemtől és az embercsempészettről szóló jegyzőkönyveit, majd alkalmazzák őket jogrendszerükben.

4.13 Az EGSZB nyomatékosan kéri, hogy a hatóságok fokozzák az emberkereskedelemmel és –csempészetrel foglalkozó bűnszervezetek elleni küzdelmet. Az ezek karmái közé kerülő személyeket védelemre szoruló áldozatoknak kell tekinteni.

5. A nemzetközi védelem elősegítése és a menekültügyi politika külső vetületének fokozása

5.1 A menedékkérők gyakran nem tudják európai területen benyújtani kérelmüket, mert az illegális bevándorlás elleni küzdelem jegyében kialakított ellenőrzés nem teszi számukra lehetővé az Európába történő belépést. Ez kiáltó ellentmondáshoz vezet az illegális bevándorlás elleni küzdelem érdekében hozott intézkedések és a menedéjog között.

5.2 Garantálni kell a visszaküldés tilalmára vonatkozó elv érvényesítését a határon, akárcsak azt, hogy valamennyi nemzetközi védelemre szoruló személy az EU-ban nyújthassa be kérelmét. Ezeket a kérelmeket az illetékes nemzeti hatóságoknak kell elbírálniuk.

⁽²²⁾ Húsz iránymutatás a kitoloncolásra CM(2005)40.

⁽²³⁾ COM(2011) 743 final, 20. oldal.

5.3 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság arra irányuló munkáját, hogy javítsa az európai menekültügyi jogszabályokat⁽²⁴⁾, amelyeknek magas szintű jogharmonizációt kell elérniük, egységes jogállást, valamint átlátható és hatékony eljárásokat eredményezve. Azoknak az EU-ban tartózkodó személyeknek, akik védelemben részesülnek, vagy menedéket kérnek, egyenlő feltételek mellett kell hozzáférniük a munkae-rőpiachoz.

5.4 Az EGSZB a harmadik országokkal abból a célból folytatott együttműködést is támogatja, hogy ezek az országok erősítsék meg menekültügyi rendszereiket, és jobban tartsák be a nemzetközi előírásokat.

5.5 Ezenkívül azoknak a harmadik országoknak, amelyekkel mobilitási partnerségek aláírására kerül sor, a menekültek jogállásáról szóló genfi egyezmény aláírójának kell lenniük, rendelkezniük kell menekültügyi struktúrákkal, és emberjogi szempontból biztonságos országoknak kell lenniük. Az EU-nak együtt kell működnie velük menekültügyi rendszereik javítása érdekében.

5.6 Az EGSZB támogatja a regionális védelmi programok megvalósítását, és úgy véli, hogy a harmadik országok menekültügyi struktúráinak javítása nem akadályozhatja meg, hogy azok a menedékkérők, akiknek európai országban kell kérelmüket beterjeszteniük, megtehessek ezt.

5.7 A mobilitási partnerségek nem járhatnak együtt azzal, hogy az európai partnerországok a menekültügyi eljárások összes költségét a területükön áthaladó személyekre hárítják. A Menekültügyi Alap révén az EU-nak együtt kell működnie ezen a téren.

5.8 Az EU-nak továbbra is nyitottnak kell maradnia a bevándorlók és a menedékkérők előtt, meg kell erősítenie a tagállamok közötti szolidaritást, és bővítenie kell a letelepítési programokat.

6. A migráció és a mobilitás fejlesztési hatásának maximalizálása

6.1 Az EU-nak elő kell segítenie, hogy a migránsok származási országa mindenkinek tisztességes munkát tudjon kínálni. Így megkönnyíthető az önkéntes migráció, ugyanis jelenleg a migráció a legtöbb esetben nem önkéntes elhatározáson alapul. Az EGSZB támogatja az ILO-nak a tisztességes munka elősegítésére irányuló feladatait.

6.2 Az EGSZB üdvözlí, hogy az Európai Bizottság egyértelmű kapcsolatot alakított ki a magasan képzett szakemberekre vonatkozó befogadási politika és a fejlesztési együttműködési politika között, többek között abból a célból, hogy el lehessen kerülni az agyelszívást és a humán erőforrások csökkenését a származási országokban.

6.3 Az EGSZB azonban nagyobb mértékű kötelezettségvállalást szeretne. Az Európai Bizottság megemlíti, hogy „erőfeszítéseket kell tenni az agyelszívás [...] megfékezésére” érdekében, de úgy véli, hogy a munkavállalókra vonatkozó befogadási politikában „különleges erőfeszítésekre van szükség ahhoz, hogy a tehetségeikért zajló világméretű versenyben vonzani lehessen a magasan képzett migránsokat”. Ez a két cél gyakran ellentmondásba kerül egymással. Arról nem szól a közlemény, hogy az agyelszívás mérséklésére vonatkozó cél elérése érdekében korlátoznák a „tehetségek vonzását”. Egyetlen utalás történik erre a dilemmára, az egészségügyi dolgozókkal kapcsolatban: a közlemény támogatja a WHO magatartási kódexét, és kiáll az egészségügyi szakemberek körkörös migrációja mellett.

6.4 Az agyelszívás azonban nem csupán az egészségügyi ágazatot érinti, ezért szélesebb körű magatartási kódexre van szükség, amely bizonyos országok és foglalkozások esetében korlátozza a magasan képzett munkavállalók felvételét. Az EGSZB azt javasolja, hogy a mobilitási partnerségek korlátozzák az agyelszívást, hogy a migráció mindkét fél számára kedvező legyen.

6.5 Az EU-nak kompenzációs rendszereket kell kialakítania azoknak az országoknak a számára, amelyeknek humántőkéje megcsappan az Európába irányuló migráció miatt. Ennek a kompenzációnak egyéb intézkedések mellett támogatnia kell az oktatási rendszereket és a munkaügyi intézményeket a munkahelyteremtés és a munkakörülmények javítása érdekében.

6.6 Az EGSZB a huzamos tartózkodási engedélyről szóló irányelv rugalmasabbá tételét javasolta, hogy lehetővé tegyék sok szakember – az állandó tartózkodásra való jogosultság elvesztése nélküli – körkörös mobilitását az EU és a származási országok között, és így fenntartsák és erősítsék azokat a kapcsolatokat, amelyek igen hasznosak lehetnek a fejlődéshez.

6.7 Jelenleg a körkörös migrációs rendszerek a humántőke megcsappanásához vezetnek a származási országokban, ugyanis a bevándorlási folyamatok nagy része szervezetlenül zajlik le. Az EGSZB úgy véli, hogy a képzést, képesítéseket, szociális jogokat és foglalkoztatást ötvöző, jól szervezett eljárások révén fejleszteni lehet a humántőkét.

6.8 Az EGSZB osztja az ILO azon kockázatra vonatkozó aggodalmait, hogy a körkörös migrációt esetleg a munkaügyi és szociális jogok csorbítására és az állandó tartózkodás megakadályozására használják fel. Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy az ideiglenes bevándorlók számára garantálják az egyenlő fizetés és munkakörülmények elvét.

6.9 Korábbi véleményeiben⁽²⁵⁾ az EGSZB már jelezte a diaszpóraszervezetek és fejlődésben játszott szerepük fontosságát. Az EU-nak támogatnia kell a diaszpórák közösségek tevékenységét.

⁽²⁴⁾ Az EGSZB véleménye: „Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről” HL C 204., 2008.8.9.

Az EGSZB feltáró véleménye: „A közös európai menekültügyi rendszer többletértéke mind a menedékkérők, mind az Európai Unió tagállamai számára” HL C 44., 2011.2.11.

Az EGSZB véleménye: „Módosított javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a menedékkérők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról (átdolgozás)” HL C 24., 2012.1.28.

⁽²⁵⁾ HL C 120., 2008.5.16., 82–88. o. és HL C 44., 2008.2.16., 91–102. o.

6.10 Hasonlóképpen folytatni kell a pénzáutalások költségeinek csökkentésére és az ezen összegek fejlesztési célú felhasználására irányuló kezdeményezéseket. Az EGSZB támogatja, hogy hozzanak létre egy, az átutalásokkal foglalkozó éves fórumot és egy közös portált.

6.11 Az EGSZB azt javasolja, hogy hozzanak létre egy támogatási szolgálatot a diaszpóraszervezetek számára, amely megkönnyíti valamennyi, egy bizonyos ország vagy régió fejlődéséért munkálkodó szervezet összehangolását, valamint ezeknek a nemzetközi fejlesztési együttműködési szervezetekkel történő koordinálását. Ennek a szolgálatnak forrásokat kell juttatnia az új projektek elindításához. Az EU-nak támogatnia kell a diaszpóraszervezeteket, és meg kell könnyítenie a reprezentatív platformok kialakítását.

7. Finanszírozás és értékelés

7.1 A pénzügyi eszközök jövőbeli tervezése során meg kell könnyíteni az általános megközelítés megvalósítását. Az Európai Bizottság felkérésére az EGSZB jelenleg véleményt dolgoz ki ebben a tárgyban.

7.2 Az EGSZB független tanulmány elkészítését javasolja a már működő mobilitási partnerségek hatékonyságáról és hatásairól. Az EGSZB támogatja az annak biztosítására irányuló európai bizottsági kezdeményezést, hogy a mobilitási partnerségek hatékony értékelési mechanizmussal rendelkezzenek.

7.3 Az eddig megkötött kétoldalú megállapodások azt mutatják, hogy a mobilitási partnerségeket a rövid tartózkodásra feljogosító vízumok és a visszafogadási megállapodások megkönnyítésére használják, az általános megközelítés többi eleme viszont másodlagos marad. A mobilitási partnerségek értékelésekor az általános megközelítésnek mind a négy pillérét meg kell vizsgálni.

7.4 Másrészt a mobilitási partnerségek a részt vevő államokra nézve jogilag nem kötelező közös politikai nyilatkozatok, ezért az EGSZB azt javasolja, hogy változtassák őket jogilag kötelező érvényű nemzetközi megállapodásokká.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az irodai berendezésekre vonatkozó európai uniós energiahatékonysági címkézési programról és az irodai berendezésekre vonatkozó közösségi energiahatékonysági címkézési programról szóló 106/2008/EK rendelet módosításáról

(COM(2012) 109 final – 2012/0049 (COD))

(2012/C 191/24)

2012. március 26-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 194. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az irodai berendezésekre vonatkozó európai uniós energiahatékonysági címkézési programról és az irodai berendezésekre vonatkozó közösségi energiahatékonysági címkézési programról szóló 106/2008/EK rendelet módosításáról

COM(2012) 109 final.

Mivel az EGSZB teljes mértékben megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és részéről további megjegyzést nem kíván hozzáfűzni, a 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) 144 szavazattal 4 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javaslattal kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki.

Kelt Brüsszelben, 2012. április 25-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

Közleményszám	Tartalom (folytatás)	Oldal
2012/C 191/13	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az európai kockázati tőke-alapokról (COM(2011) 860 <i>final</i> – 2011/0417 (COD))	72
2012/C 191/14	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a gépjárművek zajsztintjéről (COM(2011) 856 <i>final</i> – 2011/0409 (COD))	76
2012/C 191/15	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a pénzügyi eszközök piacairól és a 2004/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (átdolgozás) (COM(2011) 656 <i>final</i> – 2011/0298 (COD))	80
2012/C 191/16	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre (COM(2011) 895 <i>final</i> – 2011/0439 (COD)) – Javaslat a közbeszerzésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre (COM(2011) 896 <i>final</i> – 2011/0438 (COD)) – Javaslat a koncessziós szerződések odaítéléséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre (COM(2011) 897 <i>final</i> – 2011/0437 (COD))	84
2012/C 191/17	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 – Az uniós büntetőpolitika létrehozása: az uniós szakpolitikák hatékony végrehajtásának biztosítása a büntetőjog útján (COM(2011) 573 <i>final</i>)	97
2012/C 191/18	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a szakmai képzések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló rendelet módosításáról (COM(2011) 883 <i>final</i> – 2011/0435 (COD))	103
2012/C 191/19	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2014–2020-as időszakra a Jogok és polgárság program létrehozásáról (COM(2011) 758 <i>final</i> – 2011/0344 (COD))	108
2012/C 191/20	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE) létrehozásáról (COM(2011) 874 <i>final</i> – 2011/0428 (COD))	111

2012/C 191/21	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról (COM(2011) 625 <i>final</i> – 2011/0280 (COD)) – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról (az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet) (COM(2011) 626 <i>final</i> – 2011/0281 (COD)) – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról (COM(2011) 627 <i>final</i> – 2011/0282 (COD)) – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről (COM(2011) 628 <i>final</i> – 2011/0288 (COD)) – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetések 2013. évi alkalmazása tekintetében történő módosításáról (COM(2011) 630 <i>final</i> – 2011/0286 (COD)) – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek az egységes támogatási rendszer és a szőlőtermesztők támogatása tekintetében történő módosításáról (COM(2011) 631 <i>final</i> – 2011/0285 (COD))	116
2012/C 191/22	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról (COM(2011) 877 <i>final</i> – 2011/0430 (COD))	129
2012/C 191/23	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 – A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés (COM(2011) 743 <i>final</i>)	134
2012/C 191/24	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az irodai berendezésekre vonatkozó európai uniós energiahatékonysági címkézési programról és az irodai berendezésekre vonatkozó közösségi energiahatékonysági címkézési programról szóló 106/2008/EK rendelet módosításáról (COM(2012) 109 <i>final</i> – 2012/0049 (COD))	142

2012-es előfizetési díjak (áfa nélkül, rendes szállítási költségeket beleértve)

Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelvén	1 200 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, nyomtatott kiadvány + éves DVD	az EU 22 hivatalos nyelvén	1 310 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L sorozat, kizárólag nyomtatott kiadvány	az EU 22 hivatalos nyelvén	840 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, L + C sorozat, havi DVD (összevont)	az EU 22 hivatalos nyelvén	100 EUR/év
A Hivatalos Lap Kiegészítő Kiadványa (S sorozat), közbeszerzés és ajánlati felhívások, DVD, heti egy kiadvány	többnyelvű: az EU 23 hivatalos nyelvén	200 EUR/év
Az EU Hivatalos Lapja, C sorozat – versenyvizsga-kiírások	a vizsgakiírás szerinti nyelv(ek)en	50 EUR/év

Az *Európai Unió Hivatalos Lapjának*, amely az Európai Unió hivatalos nyelvein jelenik meg, 22 nyelvi változatára lehet előfizetni. Az L (jogsabályok) és a C (tájékoztatások és közlemények) sorozatot foglalja magában.

Valamennyi nyelvi változatra külön kell előfizetni.

A 920/2005/EK tanácsi rendelet értelmében, amelyet a Hivatalos Lap 2005. június 18-i L 156. száma tett közzé, és amely előírja, hogy az Európai Unió intézményei nem kötelesek minden jogi aktust ír nyelven is megszövegezni, illetve ezen a nyelven kihirdetni, az ír nyelven kiadott Hivatalos Lapok értékesítése külön történik.

A Hivatalos Lap Kiegészítő Kiadványára (S sorozat – közbeszerzés és ajánlati felhívások) történő előfizetés mind a 23 hivatalos nyelvi változatot magában foglalja egyetlen többnyelvű DVD-n.

Kérésére az *Európai Unió Hivatalos Lapjára* történő előfizetéssel a Hivatalos Lap különféle mellékleteit is megkaphatja. Az előfizetők a mellékletek megjelenéséről az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közölt „Az olvasóhoz” című közleménynek köszönhetően értesülnek.

Értékesítés és előfizetés

A különböző, térítés ellenében kapható kiadványokra – például az *Európai Unió Hivatalos Lapjára* – való előfizetés a Kiadóhivatal forgalmazó partnereitől szerezhető be. A forgalmazó partnerek listája a következő címen található:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm

Az EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) közvetlen és ingyenes hozzáférést biztosít az Európai Unió jogához. Erről a honlapról elérhető az *Európai Unió Hivatalos Lapja*, valamint tartalmazza a szerződéseket, a jogszabályokat, a jogeseteket és az előkészítő dokumentumokat is.

További információt az Európai Unióról a <http://europa.eu> internetcímen találhat.



Az Európai Unió Kiadóhivatala
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

HU