

II

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

2005. DECEMBER 14–15-I, 422. PLENÁRIS ÜLÉS

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Állami támogatási cselekvési terv – Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 és 2009 közötti reformjához”

COM(2005) 107 final – {SEC(2005) 795}

(2006/C 65/01)

2005. június 8-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fent említett tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleményét 2005. november 11-én elfogadta. (Előadó: Antonello PEZZINI).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2005. december 14–15-én tartott, 422. plenáris ülésén (a december 14-i ülésnapon) 117 szavazattal, 2 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta a következő véleményt:

1. Bevezetés

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság több ízben felhívta a figyelmet az állami támogatások ellenőrzésének fontosságára, amely alapvető elem az alábbiak érdekében:

- a tagállamok gazdasági közötti konvergencia eszközeként felfogott korrekt versenypolitika,
- az Európai Unió innovációjának és versenyképességének erősítése,
- valamennyi közösségi régió kohéziója és fenntartható növekedése.

1.2 Az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás alapelemeit az Európai Közösséget létrehozó szerződések, valamint az ESZAK-Szerződés és az EGK-Szerződés rendelkezései tartalmazzák. A már hatályát veszített ESZAK-Szerződéstől eltérően az EK-Szerződés az állami támogatások tárgyában nem ír elő abszolút tilalmat: a tilalom elrendelése mellett mentesítéseket ⁽¹⁾ és kivételeket ⁽²⁾ is tartalmaz, amelyek széleskörű mérlegelési hatáskörrel ruházzák fel az Európai Bizottságot – és kivételesen az Európai Tanácsot is –, hogy az általános szabályozás alóli mentesítéssel engedélyezhessenek egyes támogatásokat.

⁽¹⁾ 87. cikk, (2) bekezdés

⁽²⁾ 87. cikk, (3) bekezdés

1.3 Másrészt az ezen bonyolult témakört szabályozó 87., 88. és 89. cikk az általános versenyszabályokra, az adózásra és a jogharmonizációra vonatkozó VI. fejezet II. részében is szerepel, hangsúlyozandó, hogy mennyire fontos tekintetbe venni az állami támogatások kérdését a versenypiacon előidézett hatások miatt.

1.3.1 Az EGSZB már több ízben hangsúlyozta, hogy bármely, az állami támogatásokkal kapcsolatos új cselekvési terv az EK-Szerződés 2. cikke által megszabott keretbe kell, hogy illeszkedjék, éppen azért, hogy garantálhassa – többek között – az egységes piac helyes működését, az antidiszkriminációs szabályok alkalmazását, a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, a fenntartható és nem inflációs növekedést, a versenyképesség és a konvergencia magas szintjét, az életminőség javítását, valamint a gazdasági és szociális kohéziót és a tagállamok közötti szolidaritást.

1.4 Ebben az értelemben tehát állami támogatás alatt – ahogyan ezt az Európai Bizottság is megfogalmazta – „az egy meghatározott gazdasági tevékenység elősegítése céljából alkalmazott állami beavatkozás bármely formáját értjük. Az ilyen jellegű segítségnyújtás tehát azt feltételezi, hogy egyes gazdasági ágazatokat vagy tevékenységeket másoknál előnyösebb módon kezelnek, ami torzítja a versenyt, mivel megkülönböztetett eredményez a kedvezményezett és a többi vállalkozás között” ⁽³⁾.

⁽³⁾ COM(2005) 147 final, 2005.4.20., 11. oldal.

1.4.1 A Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése értelmében az állami támogatás fogalma nem csupán az állami hatóságok által nyújtott és közpénzből finanszírozott támogatásokat foglalja magában, hanem az általában a vállalkozások költségvetésére nehezedő közterhek csökkentésére irányuló beavatkozásokat is.

1.5 Az Európai Tanács 2005 márciusában hangoztatta azon célkitűzését, hogy az állami támogatások általános szintjét tovább kell csökkenteni, a piac esetleges hiányosságai esetén azonban engedélyezni kell a mentesítéseket. Ez az álláspont összhangban van a 2000-ben tartott lisszaboni csúcson, majd pedig 2001-ben Stockholmban hozott határozatokkal, és megfelel azon szükségletnek, hogy a támogatásokat közérdekű horizontális célok – beleértve a kohézió célkitűzéseit – felé csoportosítsuk át.

1.5.1 Az Európai Bizottság nemrégiben kiadott, a lisszaboni stratégia féldős felülvizsgálatáról szóló közleményében támogatja ezen célkitűzést, amely az állami támogatások csökkentésére és a piaci hiányosságok felé való átcsoportosítására irányul, különösen a jelentős növekedési potenciállal rendelkező ágazatokban, valamint az innováció ösztönzése céljából⁽⁴⁾.

1.6 Nemrégiben az Európai Parlament is kifejezte álláspontját az állami támogatásokkal kapcsolatban⁽⁵⁾, hangsúlyozva, hogy azokat felelős és hatékony módon kell felhasználni, mivel

- az Unió éves költségvetésének több mint 50 %-át teszik ki,
- kihatnak az államháztartásra, a versenyre és a magánvállalkozások befektetési kapacitására a globalizált gazdasági környezetben,
- az európai adófizetőt terhelik.

1.6.1 Másrészt az EP 2005. május 12-én elfogadta a „Az európai versenyképesség erősítése: az ipari szerkezetátalakítások kihatásai a KKV-politikára és a KKV-k szerepére”⁽⁶⁾ című állásfoglalást, amelyben többek között célul tűzi ki a vállalkozásoknak nyújtott támogatások össz volumenének csökkentését, azonban emlékeztet egyes támogatások hasznosságára a piaci hiányosságok enyhítésében, példaként említve a K+F, a képzés és a vállalati tanácsadás céljára nyújtott támogatásokat.

1.6.2 A KKV-k részére a tagállamokban nyújtott állami támogatások fontosságának tudatában az EP felkéri az Európai Bizottságot, hogy a strukturális alapokon belül tartsa meg a gazdasági és szociális-gazdasági rehabilitáció céljából alkalmazott, az ipari kapacitás kitelepülése (delokalizáció) által sújtott területeknek szánt összes támogatási eszközt, és ragaszkodik ahhoz, hogy vegyék figyelembe ezeken a területeken – és általában értelemben a kohéziós politikák területén – a kis- és mikro-vállalkozások igényeit.⁽⁷⁾

⁽⁴⁾ A tudásalapú társadalom definíciója nem mindig világos. E társadalomban a termékek magas arányban tartalmazznak szellemi munkát. Ösztönözni és támogatni kell – akár állami támogatások révén is – az egyre innovatívabb és intelligensebb termékek és szolgáltatások előállításának képességét.

⁽⁵⁾ Az EP 2005.2.22-i P6_TA(2005)0033 állásfoglalása.

⁽⁶⁾ Az EP 2005.5.12-i A6-0148/2005 számú állásfoglalása.

⁽⁷⁾ Lásd a 2003/361/EK ajánlást (HL L 124. 2003.5.20.)

1.6.3 Az állami támogatások reformtervezetével kapcsolatban az EP az innovációt ösztönző világos cselekvési irányvonal meghatározását javasolja, amely a lisszaboni célkitűzések összefüggésében átfogja valamennyi ágazatot.

1.7 Másrészt az évek során az Európai Bíróság is több ízben kifejezte véleményét az állami támogatásokkal kapcsolatban, és ily módon valódi esetjogot (case-by-case law) teremtett, következetes és rendkívül részletes irányvonalak által jellemzett joggyakorlatot alakítva ki, legutóbb a közérdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos, valamint a 2003. július 24-i Altmark- ítélettel⁽⁸⁾.

1.8 Az „Állami támogatások alakulásáról” szóló 2005 áprilisi jelentésében⁽⁹⁾ az Európai Bizottság a tagállamok reakcióját illetően pozitív mérleget von a Lisszabonban beindított stratégiáról, kiemelve a támogatások szintjének a GDP-hez viszonyított kismértékű csökkenését és a még kedvezőbb reakciókat az Európai Tanács ülései által javasolt értelemben a támogatások átcsoportosítására vonatkozóan; azonban rendkívül sok még a teendő.

1.8.1 Az állami támogatások általános szintjének csökkentésére és azoknak a horizontális célokra való átcsoportosítására irányuló stratégia alapjául az Európai Bizottság 2001-ben elkészítette az állami támogatások jegyzékét, valamint a kapcsolódó értékelési keretet, majd ezeket 2002-ben továbbfejlesztette. Az EGSZB nagyra becsüli az Európai Bizottság azon kötelezettségvállalását, hogy az ágazatban nagyobb átláthatóságot érjenek el; ez különösen fontosnak tűnik az újonnan csatlakozott országok vonatkozásában.

1.9 Az EGSZB örömmel veszi tudomásul azon tényt, hogy 2003-ban az állami támogatások évi össz volumenének az 1999-es szinthez képest 3,6 %-kal, az 1996-os szinthez képest pedig majd 30 %-kal csökkent. Jelzi azonban, hogy továbbra is magas a jelenlegi 53 milliárd euró összegű támogatási szint⁽¹⁰⁾, amelynek több mint 60 %-a a feldolgozó- és szolgáltatóiparba áramlik. Aggodalmát fejezi ki továbbá a verseny torzulásai miatt, amelyek az állami támogatások eltéréseiből eredhetnek az egyes tagállamok, illetve a tagállamokon belül az egyes régiók között.

1.9.1 Az EGSZB⁽¹¹⁾ kedvezően fogadta az Európai Bizottság által a szabályok tisztázása és pontosítása céljából végzett munkát, különös tekintettel a csoportmentesség szabályozására, valamint a foglalkoztatást ösztönző támogatásokra, amelyek célja a tagállamok általi munkahelyteremtés megkönnyítése.

⁽⁸⁾ C-280/00 peres ügy, Altmark Trans és Magdeburg – Nahverkehrs-gesellschaft Altmark /Helyiérdekű Közlekedési Társaság/ (2003) CGCE I-7747.

⁽⁹⁾ Lásd a 3. jegyzetet.

⁽¹⁰⁾ Az Európai Unió szintjén.

⁽¹¹⁾ HL C 108., 2004.4.30.

1.9.2 Az EGSZB teljes mértékben egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat az idő múlásával aktualizálni kell, hogy tekintetbe lehessen venni a bekövetkezett politikai, gazdasági és jogszabályi változásokat. Ezen oknál fogva „az állami támogatások értékelési eszközeit rendszeresen felül kell vizsgálni, ennélfogva időtartamuk gyakran korlátozott”⁽¹²⁾.

1.10 Az EGSZB tehát üdvözli azt a tényt, hogy az Európai Bizottság e tárgyban általános reform kialakítására vonatkozó javaslatokat tett⁽¹³⁾, amely a piaci kudarcokat fokozottan tekintetbe vevő integrált megközelítésen alapul.

1.10.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a támogatáspolitikai és a fejlesztési szükségletek közötti szükséges egyensúlyt kellően figyelembe vevő új jogszabályi keret elfogadását a támogatások egyszerűsítését és hatásuk kimerítő értékelését magában foglaló felülvizsgálatnak kell megelőznie.

1.10.2 Ezen felülvizsgálatnak világos célkitűzéseken, széleskörű konzultációkon és hiánytalan információkon kell alapulnia; az új jogszabályi keretnek a világos ellenőrzési rendszeren túl biztosítania kell a politikák közötti koherenciát, a cselekvések összefogását, a nagyobb mértékű egyszerűsítést, az átláthatóságot és a jobbiztonságot.

1.10.3 A javasolt jogszabályi keretnek összhangban kell lennie az alábbiakkal:

- a versenyképesség integrált megközelítését szolgáló, a 2004 novemberében tartott Európai Csúcs által a lisszaboni stratégia megújítása érdekében elhatározott célkitűzések, a gazdasági fejlődésre, a foglalkoztatás növelésére és a vállalkozások erősítésére vonatkozóan,
- az állami támogatásokkal kapcsolatos közösségi politika egyszerűsítésének igénye, amely politika későbbi differenciálódása egyre növekvő bonyolultsággal és az adminisztratív terhek növekedésével járt mind a tagállamok, mind a kedvezményezettek számára,
- a jobbiztonság és az adminisztratív átláthatóság biztosításának szükségessége, mégpedig világos, egyszerű és előre meghatározott, a vállalkozások, valamint tanácsadók által könnyen érthető és alkalmazható szabályok segítségével,
- azon támogatások gazdasági rentabilitásának elve, amelyek célja a piaci kudarcok elkerülése, ezáltal a bizonytalanságok csökkentése, valamint az érintettek számára az előreláthatóság elégséges fokának biztosítása,
- a 25-ök Európája belső piacával összeegyeztethetetlen intézkedések feltárásával és bejelentésével kapcsolatos mechanizmusok és eljárások; mindezeknek biztosítaniuk kell az érdekeltek, a bíróság, a tudományos élet, a vállalkozások és a civil társadalom aktív bevonására irányuló konkrét lehetőségeket.

1.10.4 Az egyéb igények szükségessé teszik, hogy kiemelt figyelmet szenteljünk az alábbiaknak:

⁽¹²⁾ SEC(2005) 795, 2005.6.7.

⁽¹³⁾ COM(2004) 293 final, 2004.4.20.

- a támogatások kedvezményezettjeinek nagysága és elhelyezkedése, valamint a támogatás mértéke (lásd a *de minimis* rendeletet),
- az új jogszabályi keret összeegyeztethetősége a közösségi környezetvédelmi politikával (új szabályok az „Emission Trading Scheme” tárgyában),
- innovációs politika (2004. novemberi útmutató, 2005. évi új közlemény), kutatási és technológiai fejlesztési politika (új 2006-os K+F támogatási keret),
- ágazati iparpolitika,
- kohéziós politika (*Guidelines on Regional Aid – RAG 2006, Regionális Támogatási Iránymutatások*) felülvizsgálata,
- vállalkozáspolitikai (a *de minimis* rendelet és a kockázati tőke szabályozásának felülvizsgálata),
- a fogyasztók tájékoztatása és az európai polgárok számára jelentkező előnyök.

1.11 Az EGSZB szerint azonban az állami támogatások közös keretének meghatározásánál az a legfontosabb, hogy korszerű és valamennyi tagállam között konszenzust kialakítani képes politikát kell beindítani, mivel a globalizáció az Európai Unió valamennyi gazdaságában szükségessé teszi a változási és a szerkezetátalakítási folyamatokat.

1.12 Az egymással versengő vállalkozások a támogatási rendszerek végső címzettjeiként – az állami szektorral együtt – könnyen tudják értékelni a létező eszközök hatékonyságát. Konkrét hozzájárulást nyújthatnak az állami támogatások modern európai politikájának megfelelő megoldások monitoringjához, és hasznos javaslatokat tehetnek az új iránymutatások kialakítását illetően.

1.12.1 Ezenkívül a vállalkozásokat érinti a legérzékenyebben a jobbizonytalanság, a támogatások jóváhagyásának hosszadalmassága, valamint a jogellenesnek nyilvánított támogatások behajtásának súlyos következményei. Ezért ők a leginkább érdekeltek a közösségi szabályozás egyértelmű ismeretének terjesztésében és az értelmezési és alkalmazási nehézségek és eltérések meghaladásában.

2. Az állami támogatások reformjának kiegyensúlyozott kerete felé

2.1 Az EGSZB meg van győződve arról, hogy az Európai Bizottság reformjavaslatai értékes alkalmat kínálnak az alábbiak kiegyensúlyozott szintézisének kialakítására:

- valamennyi tagállam fejlesztési igényei a tudásalapú, nagyobb mértékű és minőségibb foglalkoztatáson és a magas életminőségen nyugvó fenntartható gazdaságra vonatkozóan,
- a globalizációból eredő kötelezettségek, a WTO szabályainak hiánytalan betartását illetően is,
- a vállalkozók, a fogyasztók, az adófizetők és a teljes civil társadalom számára egyenlő feltételek biztosítása a kibővített Európa nagy közös piacán.

2.2 Az EGSZB teljes mértékben osztja a „Kevesebb és célirányosabb támogatás” című reform ösztönző elvét, amennyiben annak célja javítani a vállalkozások belső piaci és nemzetközi versenyképességét, valamint megteremteni a hatékonyabb vállalkozások premizálásának feltételeit.

2.3 Az EGSZB teljes mértékben osztja az Európai Bizottság által megjelölt irányvonalat a szabályok egyszerűsítése érdekében, amelynek célja az, hogy nagyobb biztonságot nyújtson a gazdasági szereplők számára, valamint csökkentse az államok adminisztratív terheit. Az EGSZB meg van győződve arról, hogy a jogszerű és jogszerűtlen állami támogatás fogalma körüli bizonytalanság veszélyezteti az Európai Bizottság által az állami támogatásokkal kapcsolatosan végzett ellenőrzés legitimitását.

2.4 Az EGSZB véleménye szerint a támogatásokkal kapcsolatos közösségi szabályozás reformtervezetének lényegében az alábbiakat kell lehetővé tennie:

- a különböző érdekeltek – kezdve a vállalkozásokon – nagyobb mértékű, intézményesített bevonása a politikák döntéshozatali és végrehajtási folyamataiba,
 - a meglévő szabályok hozzáigazítása az új kihívásokhoz, a lisszaboni stratégia célkitűzéseinek támogatása a polgárok számára abból eredő kedvező hatások fokozása céljából,
 - specifikus eszközök létrehozása a vállalkozások méretbeli növekedésének ösztönzése céljából, megfelelő ösztönzők engedélyezésével,
 - az innováció és a K+F céljára szánt állami támogatásokkal kapcsolatos új szabályok elfogadása,
 - világosabb feltételek kialakítása az adóügyi támogatások odaítéléséhez, az „előnyös adózás” révén megvalósított támogatási intézkedésekre vonatkozó szabályozások felülvizsgálata, hogy a hátrányos helyzetű térségek számára biztosíthatóak legyenek az egyenlő feltételek egy vonzó, egyszerű, és a versenyt korlátozottan befolyásoló eszköz révén,
 - utólagos értékelési mechanizmusok, valamint az intézkedések gazdasági hatékonyságával kapcsolatos monitoring bevezetése, amelyek tekintetbe veszik a támogatások hatékonyságát a belső piac működésével összefüggésben,
 - nagyobb nemzetközi együttműködés, a közösségi politikának a harmadik országok politikáival való összehangolása érdekében, különösen azon országokat illetően, amelyekben a szabályozások nem írják elő az állami támogatások korlátozását.
- 2.5 Az állami támogatáspolitikát a versenypolitika szerves részét képezi, és ebbéli minőségében azon közösségi politikák egyike, amelyek a legnagyobb hatással vannak a gazdaság alakulására. Az EGSZB véleménye szerint tehát az állami támogatáspolitikát konkrétan kell felhasználni, hogy biztosítsuk a fejlesztés minőségét és a lisszaboni célkitűzésekkel való összhangot, hogy ily módon javaslattévő szerepet játsszunk, a gazdaság és a foglalkoztatás fejlesztésének egészséges dinamikáját biztosítandó.

2.6 A versenyképészen mérhető le a piac azon képessége, hogy hatékonyan képes-e javakat és értékteremtő szolgáltatásokat létrehozni a globalizált világban, a társadalom életminőségének javítása és a magas szintű foglalkoztatás biztosítása céljából. El kell azonban ismernünk, hogy kudarcot vallottunk azon törekvésünkben, hogy a – lisszaboni stratégiában foglalt célkitűzéseknek megfelelően – az európai vállalkozásokat és az emberi erőforrásokat a technológiai kutatás, az innováció, a képzés és az internacionalizáció minőségibb szintjére fejlesszük.

3. A reform és a lisszaboni stratégia (Less & Better State Aid Policy)

3.1 Az EGSZB helyesli az állami támogatások közösségi szabályozási keretének megújítását, amelynek az alábbi jellemzőkkel rendelkező támogatási politikából kell kiindulnia:

- koncentráltabb és szelektívebb;
 - a lisszaboni stratégiával, az egységes piac megvalósításával és az egyéb közösségi politikákkal összhangban van és tökéletesen kiegészíti azokat,
 - az eljárások és a szabályok egyszerűsítésén, átláthatóságán és jogbiztonságán alapul,
 - a vállalkozásokat és a munkaerőpiacot nagyobb mértékben, intézményesen bevonja a döntéshozatali és végrehajtási folyamatokba, valamint az értékelés és a hatékonyság nyomon követésének szakaszaiba,
 - a megosztott felelősségen alapul, mivel aktiválja a koordináció nemzeti szintjeit,
 - összhangban van a nemzetközi intézmények és a fő európai partnerek globális piacokon alkalmazott politikáival.
 - tiszteletben tartja a belső piac szabályait.
 - biztosítja az uniós támogatások kompatibilitását
- 3.2 Az EGSZB szerint az állami támogatásokkal kapcsolatos közösségi politikának aktívan hozzá kell járulnia ahhoz, hogy Európa vonzóbbá váljon a befektetők és a munkaerő számára, hogy növekedjen a vállalkozások versenyképessége és a szociális kohézió, továbbá, hogy ösztönözzék a kutatási és innovációs készséget, végezetül, hogy előmozdítsák az új ismeretek létrejöttét és terjesztését, továbbá az emberi erőforrások képzését.

3.3 Az EGSZB véleménye szerint a képzési és foglalkoztatási támogatásokkal kapcsolatos közösségi mentesítési szabályozást ki kell terjeszteni és bővíteni kell, mégpedig egy csoportmentesítésekről szóló általános rendelet révén. Előnyben részesítendő az átláthatóbb és konkrét célokra irányuló támogatási intézkedések, amelyeket a vállalkozásokkal és a szociális partnerekkel szoros együttműködésben kell meghatározni, lévén, hogy ők a támogatási rendszerek kedvezményezettjei, tehát ténylegesen ők képesek a javasolt eszközök hatékonyságának értékelésére.

3.4 Ami a regionális felhasználású támogatások rendszerét illeti a 2007–2013 közötti költségvetési időszakban, az EGSZB egyetért azzal, hogy a hátrányos helyzetű régiók – (a „statisztikai hatás által érintett” NUTS II, a „gazdaságilag növekvő” NUTS II, valamint az „alacsony népsűrűségű” NUTS III régiók), valamint a földrajzilag hátrányos helyzetű szigetek és hegyvidéki területek – fejlesztésének új lendületet kell adni, túllépve a segélyezési mentalitáson, csökkentve a támogatás-intenzitás felső határait, 10 %-on belül tartva a hátrányos helyzetű régiók szélső kategóriái közötti különbséget és leküzdve a határ menti régiók között fennálló, az aránytalan támogatási eltérések (a NUTS III régiók esetében ez nem haladhatja meg a 20 %-ot) által kiváltott lehetséges delokalizációs jelenségeket.

3.4.1 Az EGSZB osztja az Európai Bizottság megközelítési módját a különböző típusú vállalkozásoknak szánt regionális felhasználású támogatások intenzitását illetően, azonban úgy véli, hogy elkerülendő annak a kockázata, hogy a kisebb vállalatok méretbeli növekedése lefékeződjön, mégpedig oly módon, hogy a kis- és középvállalatok számára egységesen 20 %-os forráskiegszítést biztosítunk. Az új mentesítésekben szereplő régiók nagyvállalati beruházás-támogatására javasolt határoknak figyelembe kellene venniük az Európai Bizottság 2003. évi ajánlásában⁽¹⁴⁾ foglalt új szabályozást.

3.5 Éppen a kisebb volumenű támogatásokra vonatkozóan az EGSZB támogatja a „De minimis”-ben előírt felső határ emelését, többek között azért, hogy lehetővé váljon a közösségi tevékenység nagyobb mértékű koncentrációja és egyszerűsítése.

3.6 Az EGSZB szerint az Európai Bizottságnak képesnek kellene lennie figyelmét a kereskedelmi cserekapcsolatok jelentősen befolyásoló állami támogatásokra összpontosítania, ahelyett, hogy erőforrásait a túlnyomórészt helyi érdekű esetek sokaságának vizsgálatára vesztegetné; ennek során tisztázni kell a „local concern” kifejezés jelentését és értelmezését.

3.7 Az EGSZB úgy véli, hogy az állami támogatások ellenőrzésének arányosnak és hatékonynak kell lennie, és kerülni kell a bonyolult bejelentési procedúrákat a közösségi verseny szempontjából marginális gazdasági jelentőségű esetekben.

3.8 Az EGSZB erőteljesen támogatja az annak idején (2004 februárjában) az Európai Bizottság által a csekély volumenű állami támogatásokra vonatkozóan benyújtott javaslatot, amelynek célja az, hogy a tagállamok számára nagyobb rugalmasságot és egyszerűbb eljárásokat, valamint a lisszaboni stratégiában foglalt célkitűzések elérésére irányuló támogatási intézkedések számára elegendő teret lehessen biztosítani, mindenkor fenntartva azonban az Európai Bizottság megfelelő ellenőrzési lehetőségeit.

3.9 Az ágazati támogatásokat illetően az Európai Bizottság által a kategóriánként való csoportmentesítésre vonatkozóan kijelölt iránymutatás nyomán biztosítani kell az EU ágazati politikái és a közlekedési, az energiaügyi, az információs és a

kommunikációs ágazatban alkalmazott támogatási rendszerek közötti koherenciát. A széleskörű innovációs, növekedési és munkahelyteremtő potenciált magában rejtő kulturális, audiovizuális, filmipari és sportágazatban a lisszaboni stratégia konkrét célkitűzéseket jelölt meg.

3.10 A környezetvédelmi támogatások esetében a környezetvédelem céljára nyújtott állami támogatások közösségi szabályozása 2007-ig marad érvényben. Ebben az esetben is fontos a lisszaboni stratégia által kitűzött célok követése, megkönnyítve a CO₂-kibocsátáskereskedelem rendszerének kialakítását (ETS National Allocation Plans), a Kiotói Jegyzőkönyvben megszabott célkitűzések keretében.

3.11 Innovációs támogatások (a zöld könyvben⁽¹⁵⁾ foglalt meghatározás szerint). Az EGSZB véleménye szerint a létező szabályozást ki kellene terjeszteni az innovatív tevékenységekre irányuló, a jelenlegi iránymutatások által le nem fedett támogatás-típusokra is, világos és általános érvényű kompatibilitási követelményeket kellene meghatározni, amelyek nagyobb mozgásteret hagynak a tagállamoknak a bejelentési kötelezettség alóli mentesítéssel.

3.11.1 Hogy javulást érzünk el ezen a területen, az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy az Eurostat segítségével határozza meg pontosabban azokat a termelői és szolgáltatásnyújtási tevékenységeket, amelyek jelenleg az innovatív tevékenységek közé sorolhatók. Rendkívül hasznos lenne ugyanis, ha ebben az érzékeny szektorban iránymutatások állnának rendelkezésre.

3.11.2 E tekintetben az EGSZB üdvözlöi, hogy 2005. szeptember 21-én kihirdetésre került az innovációra irányuló állami támogatások közösségi szabályozásáról szóló közlemény, amelynek célja, hogy e kulcsfontosságú szektort közösségi szinten szabályozza, valamint lehetőséget nyújtson arra, hogy azonosítsuk egyrészt a piaci kudarc legnyilvánvalóbb eseteit, másrészt a körülményeknek megfelelő beavatkozásokat azokban az esetekben, amelyekben lehetséges a korrekció.

3.12 Világosan meg kell határozni azonban a piac azon hiányosságait jelezni képes kritériumokat is, amelyekkel kapcsolatban felmerülhet a gyanú, hogy akadályozzák a lisszaboni stratégia végrehajtása során alkalmazandó innovációs intézkedések és eszközök optimalizálását; ugyanakkor megfelelő mozgásteret kell hagyni a tagállamok és régiók számára, hogy arányos és hatékony intézkedéseket alakítsanak ki a fejlesztési kutatás kereskedelmi és piaci innovációvá alakítása érdekében.

3.13 A KKV-k általi, innovatív projektekbe való befektetések ösztönzésére szánt támogatások segítsék elő a vállalatok méretbeli fejlesztését is, és tartalmazzák főként az alábbiakat:

- a regionális és transzregionális innovációs hálózatok támogatását,
- a technológiai ipari körzetek és parkok támogatására irányuló politikát,

⁽¹⁴⁾ HL L 124., 2003.5.20.

⁽¹⁵⁾ COM(1995) 688.

- a ún. „üzleti angyalok” (*business angels*), valamint a szolgáltatókövetítők – mint például a *venture technologists*, a brókerek és a szabadalmi ügyvivők – aktiválása,
- technológiaátadási és *venture capital*-központok létrehozása,
- kvalifikált szakmai személyzet képzése és felvétele.

3.14 Az EGSZB szerint a szabályozás új rendszerének figyelembe kellene vennie az innovációs folyamatot befolyásoló környezeti kontextus tényezőinek összességét, amely tényezők a következők:

- innovációra irányuló vállalati kultúra,
- az egyéb vállalatokkal, állami szervezetekkel és szervekkel való, és az azok között fennálló kapcsolatok rendszere, amelyek az ismeretek és az innováció létrehozása és terjesztése szempontjából alapvető jelentőségűek,
- normatív és szabályozási referenciakeret, különösen a szellemi tulajdonnal kapcsolatban,
- a tőkepiacokhoz való hozzáférés, különösen a kockázati és a *start-up* tőkét illetően (a beruházási tőkéről szóló közlemény felülvizsgálata),
- oktatási és képzési szolgáltatások, valamint a felsőoktatás és a tudományos, továbbá a vállalkozási szféra közötti kapcsolatok,
- a támogatási struktúrák (mint az inkubátorházak, a körzeti hálózatok, az ipari és a technológiai parkok), valamint az innovációs közvetítés.

3.14.1 Általánosabb értelemben az EGSZB véleménye szerint a horizontális támogatásokra (amelyek a következők: kutatás, innováció, környezet, humántőke) vonatkozó iránymutatások felülvizsgálata során kívánatos lenne:

- növelni a horizontális szabályozásokban jelenleg előírt intenzitásokat,
- megtartani a területi bónuszokat a fejlődésben elmaradott területeken eszközölt beavatkozások esetében,
- azon régiók számára, amelyek nem részesülhetnek támogatásban, vagy a 83. cikk c) pontja értelmében elveszítik jogosultságukat, „kohéziós bónuszt” kell létesíteni a strukturális alapokból társfinanszírozott beavatkozásokra.

3.15 Ami az általános érdekű gazdasági szolgáltatások ágazatában folyósított támogatások rendszerét illeti, hangsúlyoznunk kell, hogy ezen szolgáltatások alapvető elemét alkotják a szociális és területi kohézióknak: az Altmark-ítélet⁽¹⁶⁾

⁽¹⁶⁾ C-280/00 peres ügy, Altmark Trans és Magdeburg – Nahverkehrsgesellschaft Altmark /Altmark Helyiérdekű Közlekedési Társaság/ (2003) CGCE I-7747.

által meghatározott követelmények, valamint az Európai Bizottság 2005. július 13-i vonatkozó határozata értelmében tisztázni kell a „közepes méretű, hatékonyan irányított vállalat” koncepcióját, garantálva ily módon az általános érdekű szolgáltatás jogcímén folyósított ellentételezések jogbiztonságát, amelyek a Szerződéssel összeegyeztethető állami támogatásokat képeznek.

3.16 Az EGSZB szerint a jövőbeni szabályozásban számot kellene vetni azon ténnyel, hogy az országos, regionális és helyi szinten demokratikus legitimitással rendelkező intézményeket megilleti az a felelősség, hogy az általános érdekű gazdasági szolgáltatások körét meghatározzák⁽¹⁷⁾.

4. Az eljárások egyszerűsítése és átláthatósága

4.1 Az EGSZB úgy véli, hogy fontos lépések tehetők az egyszerűsítés és a nagyobb mértékű átláthatóság felé, oly módon, hogy megerősítjük az Európai Bizottság által megkezdett tevékenységet egy olyan közösségi támogatás-politika kialakítása érdekében, amely erősebben összpontosít a jelentős versenytorzulásokat kiváltani képes elemekre.

4.2 Kerülendő a hosszadalmas ügyintézés, javítani és karcsúsítani kell az adminisztratív eljárásokat, valamint aktiválni a felelősséget a tagállamok szintjén, az átláthatóság és a hatékonyság biztosítása céljából.

4.3 Az EGSZB véleménye szerint a bevált gyakorlatokról szóló iránymutatások kidolgozása is rendkívül kívánatos valamennyi érdekelt fél teljes körű bevonásával, különös tekintettel a vállalkozásokra, amelyek a támogatási intézkedések első számú címzettjei.

5. A reform és a 25-ök Európája

5.1 A bővítés új forgatókönyvei megkívánják az állami támogatások politikájának korrekcióját, hogy valamennyi európai régió egyformán vonzóvá váljon az ipari kapacitások betelepülése (lokalizáció) és a beruházások számára, valamint, hogy biztosítható legyen a szomszédos régiók közötti jogszerű verseny.

5.2 Jelenleg az Európai Unió 10 új tagállama a vállalatok részére állami támogatás jogcímén az ezen államok GDP-jéhez mérve jóval nagyobb összegeket folyósít, mint a 15-ök Európájában kifizetett támogatások, noha a tendencia azt mutatja, hogy ez az arány fokozatosan kiegyenlítődik majd. A 2000–2003 közötti időszakban az új tagállamokban az állami támogatások összege átlagosan elérte a GDP 1,42 %-át, ezzel szemben a 15-ök Európájában ez átlagosan 0,4 %.

⁽¹⁷⁾ Az általános érdekű szolgáltatások ellentételezésének mentesítése a 86. cikk (2) bekezdése értelmében elég magas kell, hogy legyen ahhoz, hogy elegendő rugalmasságot, megfelelő dinamikát és minimális adminisztratív terheket tegyen lehetővé.

5.3 A lisszaboni stratégia előírta, hogy a támogatásokat a horizontális célkitűzések eléréséhez lehet felhasználni. 2002-ben a 15-ök Európájában ez utóbbi támogatások 73 %-ra rúgtak, az új tagállamok 22 %-ával szemben ⁽¹⁸⁾.

5.4 Másrészt el kell ismerni azt, hogy az új tagállamok nagyon jól tudtak alkalmazkodni a piacgazdasághoz, noha a kibővült Európának fontos lépéseket kell még tennie a támogatások általános szintjének csökkentése és a versenyképesség, a fenntartható és koherens fejlődés, valamint a tudásalapú új európai gazdaság ösztönzése érdekében.

6. Az érdekelttek – a vállalatok és a civil társadalom – bevonása

6.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az állami támogatások területén javítani kell a bevált gyakorlatok és az eljárások irányítását, és jobban be kell vonni a közvetlenül érdekeltet, azaz elsősorban a vállalkozásokat és a civil társadalmat, hiszen őket érinti a legérzékenyebben a jogbizonytalanság, a támogatások közösségi jóváhagyásának hosszadalmassága, valamint a nem engedélyezhetőnek vagy jogellenesnek nyilvánított támogatások behajtásának súlyos következményei.

6.2 A vállalkozások a támogatási rendszerek címzettjeként, ugyanakkor versenytársi minőségükben privilegizált helyzetben vannak a következőket illetően:

- ismereteik és közvetlen tapasztalataik segítségével értékelni tudják az alkalmazott eszközök hatékonyságát, továbbá ellenőrizni a választott megoldásokat és meghatározni a lehetséges „legjobb gyakorlatokat”,
- képesek elősegíteni a közösségi szabályozás jobb megismerését, a felhasználók – akár a támogatások nyújtói, akár kedvezményezettjei – számára közvetlenül hozzáférhető, világos és átlátható módon,
- hozzá tudnak járulni az értelmezési és alkalmazási nehézségek és bizonytalanságok leküzdéséhez, amelyek azzal a kockázattal járnak, hogy kétségessé válik az állami támogatások feletti ellenőrzés legitimitása,
- képesek „private enforcement”-formákat kialakítani, továbbá megkönnyíteni az európai szabályozások tiszteletben tartását és teljes körű alkalmazását.

⁽¹⁸⁾ Az EU szintjén a 2002-ben folyósított összes támogatás kb. 73 %-a (kivéve a mezőgazdaságot, a halászatot és a közlekedést) horizontális célkitűzésekre (K+F, KKV-k, környezetvédelem és regionális gazdasági fejlesztés) került felhasználásra. A fennmaradó 27 %-ból a specifikus ágazatokat (különösen a kézműipari, a szénbányászati, és a pénzügyi szolgáltatási szektort) támogatták, és magában foglalja a megmentési célú és szerkezetátalakítási támogatásokat is. Az 1998–2000 és a 2000–2002 közötti időszakban a horizontális célkitűzésekre szánt támogatások részaránya 7 százalékponttal emelkedett: ez nagyrészt a környezetre (+7 %) és a kutatás-fejlesztésre (+4 %) folyósított támogatások jelentős növekedésének köszönhető. Ez a kedvező tendencia – különböző mértékben – a tagállamok legnagyobb részében megfigyelhető. Egyes államokban – így Belgiumban, Dániában, Görögországban, Olaszországban, Hollandiában, Ausztriában és Finnországban – a 2002 folyamán nyújtott szinte összes támogatást horizontális célkitűzésekre fordították [COM(2004) 256 final].

6.3 Az EGSZB véleménye szerint szükséges:

- a vállalkozások nagyobb mértékű, intézményes bevonása a politikák döntéshozatali és végrehajtási folyamataiba,
 - utólagos értékelési mechanizmusok, valamint az intézkedések gazdasági hatékonyságával kapcsolatos monitoring bevezetése,
 - az Európai Bizottság határozataihoz való korlátlan hozzáférés az interneten, nem csupán az érdekelt tagállam nyelvéen, hanem az Európai Bizottság munkanyelveinek egyikén is,
 - a vállalkozások rendszeres tájékoztatása a folyamatban lévő kihirdetési eljárásokról, hogy ellenőrizhessék, vajon a nemzeti vagy a helyi szinten elfogadott könnyítési szabályok megfelelnek-e az EU támogatásokra vonatkozó alapvető szabályainak és eljárásainak, valamint hogy együttműködhesse a különböző szintű hatóságokkal az EU támogatáspolitikájának jobb alkalmazása érdekében,
 - a jogszabályok alkalmazásának proaktív jellegű ellenőrzése, a vállalkozói szféra és a civil társadalom képviselőinek bevonásával a piaci kudarcoknak, valamint az egyes ágazatok vagy iparágak nem kielégítő teljesítményének gazdasági elemzése céljából.
 - rendszeres és egyetértésre épülő, meghatározott és átlátható kritériumokon alapuló, a piaci kudarcok azonosítására szolgáló mechanizmusok – *market failure watch* – és a belső piaci versenyre jelentős hatással nem bíró, valamint a lisszaboni stratégiának megfelelő támogatási intézkedések megvalósítása.
- 7. A növekedési eszközként értelmezett, a 25–27 tagállam integrált és koherens gazdasági fejlődésére vonatkozó közös elképzelés keretében vetített, új munkahelyeket teremtő és új vállalkozásokat létrehozó állami támogatáspolitikák érdekében**

7.1 Az EGSZB véleménye szerint világos képet kell adni arról, hogy milyen hozzáadott értéket képviselnek az állami támogatások az Európai Unió jövője szempontjából, a tagállamok által a Lisszabonban aláírt és 2000-től mostanáig számos európai csúcson hangoztatott versenyképességi, fenntartható és következetes fejlesztési célkitűzések keretében.

7.1.1 Az ezen stratégia által megjelölt kulcságazatok tartós és célzott pénzügyi erőfeszítéseket igényelnek, aminek a tagállamok költségvetési és strukturális politikájában is ki kell fejeződni: mindehhez következetes és egymással összeegyeztethető politikák előzetesen meghatározott keretére van szükség. Szükséges, hogy valamennyi összetevő – beleértve a közösségi versenypolitikát is – ezen a kereten alapuljon, illetve ehhez igazodjon.

7.2 A globális piac egyéb partnereivel egyenlő eszközökkel versenyezni képes európai egységes piac teljes megvalósítása az EGSZB véleménye szerint megköveteli az európai gazdaságpolitikák – főként a támogatáspolitikák – gyakorlatának és koncepcióinak nagyfokú korszerűsítését. Ezt szükségessé teszi a hatékony, technológiailag fejlett és versenyképes piac működése által megkívánt nagy infrastrukturális beruházások, valamint az immateriális javakba történő beruházások megvalósítása is.

7.3 Az EGSZB szerint az általános összeegyeztethetőségi kritériumok meghatározása révén arra kell ösztönözni a tagállamokat és a régiókat, hogy a versenyképes és a szabad verseny szabályait tiszteletben tartó gazdaság célkitűzésén alapuló támogatáspolitikákat fogadjanak el.

7.4 Ha a piacnak nem sikerül versenyképesé tenni az európai vállalkozásokat, és képtelennek bizonyul a technológiai innovációs, képzési és internacionalizációs kapacitások megerősítésére, az állami támogatásokkal kapcsolatos európai politikának megkönnyítenie, nem pedig akadályoznia kell azokat a politikákat és intézkedéseket, amelyek a vállalkozások növekedésének ösztönzésére, valamint azon képesség erősítésére irányulnak, amellyel Európába új beruházásokat, új szellemi tőkét és új pénzügyi forrásokat lehet vonzani.

8. Záró ajánlások

8.1 Az EGSZB helyesli az állami támogatások európai politikájának az új, proaktív jellegű megközelítésen és az új általános közösségi szabályozáson alapuló korszerűsítését. E tekintetben főként a következőket ajánlja:

- olyan politikát, amely megfelelő válaszokat képes adni és amely segít elkerülni vagy megszüntetni a piac kudarcait,
- olyan politikát, amely hozzájárul a belső piac teljes megvalósításához, anélkül, hogy versenytorzulásokat hozna létre,
- következetesebb és integráltabb politikát, amely ösztönzi a lisszaboni stratégia különböző aspektusainak megvalósítását, annak érdekében, hogy a vállalkozásokat versenyképesebbé tegye és erősítse nemzetközi pozícióikat, valamint javítsa fejlettségi szintjüket, a foglalkoztatás minőségét és a polgárok életszínvonalát,

- az ipar és a szolgáltatások megerősítését, a vállalkozások erősítésével, valamint az ipari szféra és a munkaerőpiac átalakításával az iparpolitika új célkitűzéseinek és a globalizáció új követelményeinek megfelelően,
- a termék- és a folyamatinnováció kiemelt támogatását annak minden aspektusában ⁽¹⁹⁾,
- a proaktív beállítottság szükségességét, annak érdekében, hogy Európa vonzóbbá váljon a befektetők és a munkaerő számára, hogy növekedjen a vállalkozások versenyképessége, továbbá, hogy ösztönözzék a kutatási és innovációs készséget, valamint előmozdítsák az új ismeretek létrejöttét és terjesztését, továbbá az emberi erőforrások képzését,
- a belső és a nemzetközi piaci versenyt ténylegesen torzító tényezőkre való erősebb összpontosítást, a helyi érdekű és jelentős piactorzító hatást nem okozó jelenségekkel kapcsolatos, felesleges és költséges bürokratikus procedúrák mellőzését,
- az eljárások és a szabályok egyszerűsítésére, átláthatóságára és pontosságára irányuló megközelítést, ugyanakkor pontosan meghatározott – nem pedig szabad mérlegelés eredményeként kialakított –, a lisszaboni menetrenddel (kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés, kohézió és versenyképesség a nemzetközi piacon) összeegyeztethető kritériumokon alapuló cselekvést,
- vállalkozások nagyobb mértékű bevonását a döntéshozatali és végrehajtási folyamatokba, valamint az értékelés és a hatékonyság nyomon követésének, továbbá az alkalmazás (*enforcement*) szakaszaiba,
- szorosabb összhang kialakítását az európai jogszabályok és normák, valamint a WTO nemzetközi intézményeinek, továbbá a fő európai partnereknek a globális piacokon alkalmazott szabályozásai és normái között,
- közös stratégia és közös perspektíva meghatározását, amelyben valamennyi politikai-döntéshozatali, gazdasági és szociális szereplő és szint együtt tud működni, hogy előzetesen felül lehessen vizsgálni a fejlesztés és a támogatási intézkedések tényleges összeegyeztethetőségét.

Brüsszel, 2005. december 14.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁹⁾ Ahogyan ez az innovációról szóló Zöld könyvben is szerepel (1995).