



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.5.28.
COM(2020) 450 final

2018/0196 (COD)

Módosított javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, a Méltányos Átállást Támogató Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízügyeszközeire vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT HÁTTERE

• A javaslat indokai és céljai

2018. május 29-én az Európai Bizottság jogalkotási javaslatokat fogadott el¹ a kohéziós politikai finanszírozás 2021–2027 közötti időszakban történő felhasználására vonatkozóan, amelyek az alapokból nyújtott támogatást néhány kulcsfontosságú uniós szakpolitikai prioritás köré összpontosítják.

Az idei év elején az európai gazdaságot a COVID19-világjárvány következtében mély és eddig példa nélküli külső szimmetrikus sokkhatás érte. Az azonnali hatások az egészségügyi rendszerekre nehezedő nyomásban és a halálozások nagy számában mutatkoztak meg, amit hirtelen és súlyos társadalmi és gazdasági következmények követtek.

Ez a gazdasági teljesítmény jelentős csökkenését, a gazdasági szereplők körének szűkülését, valamint a munkanélküliség és a szegénység erőteljes növekedését fogja eredményezni. Emellett az elkövetkező években jelentős kihívások elé állítja az államháztartásokat és az adósságkezelést is, korlátozva a gazdaság helyreállításához és fejlődéséhez szükséges állami beruházásokat.

Azonnali válaszként az EU az új helyzethez igazította a 2014–2020-as programok keretében rendelkezésre álló kohéziós politikai eszközöket. Az 1303/2013/EU rendelet első módosítására² ennek jegyében került sor, a tagállami egészségügyi rendszerek fokozott beruházások révén történő megerősítését, illetve a gazdasági szereplők és a munkavállalók támogatását tartva szem előtt. Ezt egy második módosítás³ követte, melynek célja, hogy kivételes rugalmasságot biztosítson a tagállamok számára programjaik irányítása és módosítása terén, amennyiben ezt a válsághelyzet kezelése megköveteli.

A Bizottság ezen túlmenően javaslatot tett arra, hogy az uniós költségvetés teljes potenciálját a beruházások mozgósítására és a helyreállítás első, meghatározó éveire előre ütemezett pénzügyi támogatásokra összpontosítsa. E javaslatok két pilléren nyugszanak. Az egyik egy veszélyhelyzeti Európai Helyreállítási Eszköz, amely átmenetileg megnöveli az uniós költségvetés kapacitását, az abban meglévő mozgásteret kihasználva további forrásokat beszerzésére a pénzügyi piacokról. A másik pillér a 2021–2027-es időszak többéves pénzügyi keretének megerősítése. A Bizottság javaslata alapján az Európai Helyreállítási Eszköz révén meg kell erősíteni a kulcsfontosságú programokat annak érdekében, hogy a beruházásokat mielőbb oda csatornázzuk, ahol azokra a legnagyobb szükség van, hogy az egységes piac helyzete megszilárduljon, hogy fokozni lehessen az együttműködést olyan területeken, mint az egészségügy és a válságkezelés, valamint hogy felvértezzük az Uniót egy olyan költségvetéssel, amely ösztönzi az ellenállóbb, környezetbarátabb és digitális Európára való hosszú távú átállást, miközben támogatja a szociális jogok európai pillérének alapelveit.

Ez a javaslat a felsoroltak közül a második pillérhez tartozik. A 2021 és 2027 közötti időszak kohéziós politikai beruházásainak a növekedést és a konvergenciát fokozó eszközökként hosszú távon be kell tölteniük szerepüket 2021-től kezdve, amikortól az EU gazdasága várhatóan elkezd kilábalni a súlyos recesszióból.

¹ COM(2018) 375 final.

² (EU) 2020/460 rendelet.

³ (EU) 2020/558 rendelet.

Mindezek fényében egyértelműen beigazolódik a 2021 és 2027 közötti időszakra szóló kohéziós politika kialakításának helytállósága, melynek alapját időtálló növekedési stratégiák – nevezetesen a gazdasági versenyképességet középpontba helyező tematikus koncentráció, a zöld megállapodás menetrendje és a szociális jogok európai pillérének előmozdítása – képezik. Alapvető fontosságú, hogy kedvező körülményeket biztosítsunk az EU gazdasági fejlődését megalapozó gyors helyreállításhoz, s ugyanakkor tartsuk magunkat a konvergencia előmozdításának és az egyenlőtlenségek csökkentésének a Szerződésben vállalt céljához. A támogatás elosztásakor kiemelt hangsúlyt kell helyezni a válság által leginkább érintett és az újbóli talpra állásra kevésbé felkészült régiókra.

Másrésről a világjárvány hirtelen és a többséget felkészületlenül ért kitörése megmutatta, hogy a kohéziós politika terén nagyobb rugalmasságra és reakciókészségre van szükség. Különösen fontos, hogy a tagállamoknak nagyobb mozgásteret biztosítsunk a források alapok közötti átcsoportosítása tekintetében a programozási időszak bármely szakaszában.

Az is elengedhetetlen, hogy a kohéziós politika jogi kerete rendelkezzen olyan mechanizmusokról, amelyek gyorsan igénybe vehetők, ha az elkövetkező években további sokkhatások érik az Uniót. Ennek megfelelően a Bizottság olyan intézkedéseket javasol az alapok rendkívüli és szokatlan körülmények közötti felhasználására, amelyek biztosítják, hogy ilyen körülmények fennállása esetén, meghatározott kritériumok mellett el lehessen térni egyes szabályoktól, a körülményekre való könnyebb reagálás érdekében. Mindezekre tekintettel a Bizottságot fel kell hatalmazni arra, hogy végrehajtási jogi aktusokat fogadjon el a rendkívüli és szokatlan körülmények kezelését célzó átmeneti intézkedésekről.

Végezetül a COVID19-világjárvány a végrehajtási késedelmek és hiányosságok következtében akadályozta a kedvezményezetteket abban, hogy időben befejezzék a 2014–2020-as programozási időszak keretében támogatott műveleteket. A válság költségvetési következményei miatt előfordulhat, hogy a kedvezményezettek nem tudják finanszírozni az érintett műveletek lezárási határidő előtti befejezését. Erre figyelemmel még nagyobb rugalmasságot kell biztosítani a műveletek átütemezésének lehetővé tétele érdekében.

E javasolt módosításokat kiegészíti az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról szóló rendeletjavaslat⁴ módosítására irányuló javaslat, melynek célja az egészségügyi rendszerek felkészültségének javítása, valamint a kultúrában és az idegenforgalomban rejlő lehetőségek jobb kiaknázása, tekintettel ezen ágazatok válsággal szembeni kiszolgáltatottságára és számos régióban betöltött létfontosságú szerepére. E javaslatához hasonlóképpen párosul az Európai Szociális Alap Pluszról szóló rendeletjavaslat⁵ módosítására irányuló javaslat, mely a fiatalok foglalkoztatásával és a gyermekszegénység kezelésével kapcsolatos intézkedések fokozott támogatását célozza, az eddiginél is nagyobb hangsúlyt fektetve a munkaerő támogatására a zöld és digitális átállás jegyében.

Unió szinten a gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere jelenti a nemzeti reform- és beruházási prioritások meghatározásának keretét, melyek részben az alapok támogatásából valósulnak meg. Az elmúlt években szoros kapcsolat alakult ki az európai szemeszter folyamata és a kohéziós politikai beruházások között, ami különösen alkalmassá tette a szakpolitikát az európai szemeszter folyamata során azonosított beruházások megvalósítására. Az európai szemeszter folyamata már kijelölte azokat a kiemelt területeket, ahol a közberuházások előreütemezése hozzájárulhat a gazdaság helyreállításához és a fejlődéshez.

⁴ COM(2018) 372 final.

⁵ COM(2018) 382 final.

- **Összhang az Unió egyéb szakpolitikáival**

A javaslat az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, a Méltányos Átállást Támogató Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízügyeszközeire vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló rendeletjavaslat (a továbbiakban: CPR-javaslat) célzott módosításaira korlátozódik, és megőrzi annak az egyéb uniós szakpolitikákkal való összhangját.

2. JOGALAP, SZUBSZIDIARITÁS ÉS ARÁNYOSSÁG

- **Jogalap**

A javaslat jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja, amely jogalként szolgál azon pénzügyi szabályokat megállapító rendeletek elfogadásához, amelyek meghatározzák különösen a költségvetés elkészítésére és végrehajtására, valamint az elszámolások végzésére és ellenőrzésére vonatkozó eljárást.

A javaslat további jogalapja az EUMSZ 177. és 349. cikke.

- **Szubszidiaritás (nem kizárólagos hatáskör esetén)**

A javaslat nem módosítja a kohéziós politika végrehajtásának módját, amelyre továbbra is megosztott irányítás keretében kerül sor.

A megosztott irányítás alapja a szubszidiaritás elve, melynek értelmében a Bizottság a stratégiai programozás és a végrehajtás feladatát a tagállamokra és a régiókra ruházza át. Ezenkívül az Unió fellépését a Szerződésekben megállapított célkitűzések eléréséhez szükséges mértékre korlátozza.

- **Arányosság**

A javaslat olyan korlátozott és célzott módosítást jelent, amely – a programirányítás további rugalmasságának biztosításával, illetve a kritikus végrehajtási rendelkezések kiigazítása terén biztosított fokozott reakcióképesség révén – nem lépi túl az esetleges jövőbeli szimmetrikus sokkok kezelésére irányuló célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket.

A javasolt felhatalmazás lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a jövőben előforduló válságok esetén korlátozott időtartamra azonnali intézkedéseket hozzon, bizonyos korlátozott körben. A javaslat tehát megfelel az arányosság elvének.

- **A jogi aktus típusának megválasztása**

A javaslat egy európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot módosít.

3. AZ UTÓLAGOS ÉRTÉKELESEK, AZ ÉRDEKELT FELEKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓK ÉS A HATÁSVIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI

- **A jelenleg hatályban lévő jogszabályok utólagos értékelése / célravezetőségi vizsgálata**

Tárgyaltan.

- **Az érdekelt felekkel folytatott konzultációk**

Külső érdekelt felekkel nem került sor konzultációra. A javaslatot azonban az elmúlt hetekben a tagállamokkal és az Európai Parlamenttel folytatott széles körű konzultációk előzték meg.

- **Szakértői vélemények beszerzése és felhasználása**

Tárgytalan.

- **Hatásvizsgálat**

A CPR-javaslatot hatásvizsgálat kísérte. A hatásvizsgálat jóváhagyta az ezekre alapokra vonatkozóan javasolt végrehajtási rendszert, amely a 2018. május 29-i CPR-javaslatban is tükröződik.

A CPR-javaslat javasolt módosításai korlátozott hatályúak és célzottak, és nem irányulnak az eredeti javaslat struktúrájának és sarokköveinek módosítására. Csak korlátozott mértékű javításokat és kiigazításokat eszközölnek, a COVID19-világjárvány és annak hatásai nyomán levont tanulságok alapján. Ezért a javaslathoz nem készült külön hatásvizsgálat.

- **Célravezető szabályozás és egyszerűsítés**

A CPR-javaslat javasolt módosításai korlátozott hatályúak és célzottak, és nem irányulnak a célravezető szabályozás vagy az egyszerűsítés szempontjából releváns elemek módosítására.

- **Alapjogok**

A javaslat nem jár következményekkel az alapjogokra nézve, mivel nem módosítja a 2018. május 29-i CPR-javaslat megfelelő elemeit.

4. KÖLTSÉGVETÉSI VONZATOK

A javasolt módosítás nem vonja maga után a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó következő többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslat⁶ módosítását.

5. EGYÉB ELEMEEK

- **Végrehajtási tervek, valamint a nyomon követés, az értékelés és a jelentéstétel szabályai**

Tárgytalan.

- **Magyarázó dokumentumok (irányelvek esetén)**

Tárgytalan.

- **A javaslat egyes rendelkezéseinek részletes magyarázata**

A CPR-javaslat javasolt módosításai a következő elemekre összpontosítanak:

- nagyobb rugalmasság a források alapok közötti átcsoportosítása terén, illetve további rugalmassági mechanizmusok az ERFA, az ESZA+ és a Kohéziós Alap közötti, 21. cikk szerinti átcsoportosítások tekintetében;

⁶ COM(2018) 322 final.

- a Bizottság felhatalmazása arra, hogy végrehajtási jogi aktusokat fogadjon el, amelyek rendelkeznek az alapok rendkívüli és szokatlan körülmények esetén való felhasználását szabályozó ideiglenes intézkedésekről, melyek a következők lehetnek:
 - az időközi kifizetések növelése 10 százalékponttal;
 - már befejezett műveletek kiválasztása;
 - a műveletek visszamenőleges támogathatóságának lehetővé tétele;
 - a dokumentumok és adatok benyújtására vonatkozó határidők meghosszabbítása;
- a két programozási időszakra átnyúlóan ütemezhető műveletekre vonatkozó küszöbérték leszállítása 5 millió EUR-ra.

Módosított javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, a Méltányos Átállást Támogató Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízumesszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról

A COM(2018) 375 bizottsági javaslat a következőképpen módosul:

1. a szöveg a következő (15a) preambulumbekezdéssel egészül ki:
„(15a) Annak érdekében, hogy a tagállamok kellő rugalmassággal rendelkezzenek a pénzügyi források egyedi igényeiknek megfelelő elosztása és annak kiigazításai terén, lehetővé kell tenni számukra, hogy a programozási időszak elején vagy a végrehajtási szakaszban korlátozott mértékű átcsoportosításokat kérelmezhessenek az alapokból bármely más, közvetlen vagy közvetett irányítás alatt álló eszközbe, illetve az alapok között.”;
2. a szöveg a következő (20a) preambulumbekezdéssel egészül ki:
„(20a) A Stabilitási és Növekedési Paktumban említett, a programozási időszak során esetlegesen felmerülő rendkívüli és szokatlan körülményekre való gyors reagálás lehetővé tétele érdekében ideiglenes intézkedésekről kell rendelkezni az alapok hasonló körülmények esetén való felhasználásának megkönnyítésére.”;
3. a (71) preambulumbekezés helyébe a következő szöveg lép:
„(71) A partnerségi megállapodások elfogadására, a programok elfogadására vagy módosítására, valamint a pénzügyi korrekciók alkalmazására vonatkozó egységes feltételek biztosítása érdekében a Bizottságra végrehajtási hatásköröket kell ruházni. A szabálytalanságok jelentésére használt formátummal, a rögzítendő és tárolandó elektronikus adatokkal és a végső teljesítményjelentés mintájával összefüggő végrehajtási hatásköröket a 182/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek (*) megfelelően kell gyakorolni. Jóllehet e jogi aktusok általános jellegűek, a tanácsadó-bizottsági eljárás alkalmazása indokolt, mivel csak a technikai szempontokat, a formátumokat és mintákat határozzák meg. Az ERFA, az ESZA+ és a Kohéziós Alap tekintetében a pénzügyi juttatások allokációjának meghatározásával kapcsolatos végrehajtási hatásköröket bizottsági eljárások nélkül szükséges elfogadni, mivel kizárólag előre meghatározott számítási módszertan alkalmazását tükrözik. Ezen túlmenően az alapok rendkívüli körülmények esetén történő felhasználására vonatkozó átmeneti intézkedésekkel kapcsolatos végrehajtási hatásköröket bizottsági eljárás nélkül kell elfogadni, mivel alkalmazási körüket a Stabilitási és Növekedési Paktum határozza meg, és az az e rendeletben meghatározott intézkedésekre korlátozódik.

(*) Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról (HL L 55., 2011.2.28., 13. o.);

4. az 1. cikk (2) bekezdésének helyébe a következő szöveg lép:

„(2) Ez a rendelet nem vonatkozik az ESZA+ foglalkoztatási és szociális innovációs területeire, illetve az ETHA, az MMA, a BBA és a HAVE közvetlen vagy közvetett irányítású komponenseire, a Bizottság kezdeményezésére adott technikai segítségnyújtás kivételével.”;

5. a 8. cikk d) pontjának helyébe a következő szöveg lép:

„d) amennyiben releváns, a pénzügyi források régiókatégoriánkénti bontása, a 102. cikk (2) bekezdésének megfelelően, valamint azok az allokált összegek, amelyeket a 21. és a 105. cikknek megfelelően átcsoportosításra javasolnak, az átcsoportosítások indokolásával együtt;”;

6. a 21. cikk a következőképpen módosul:

- a) az (1) bekezdés helyébe a következő szöveg lép:

„(1) A tagállamok a partnerségi megállapodásban vagy egy program módosítására irányuló kérelmükben kérelmezhetik az egyes alapoknak kiosztott eredeti nemzeti allokáció legfeljebb 5 %-ának átcsoportosítását bármely más, közvetlen vagy közvetett irányítás alatt álló eszközbe.

A tagállamok a partnerségi megállapodásban vagy egy program módosítására irányuló kérelmükben emellett kérelmezhetik az egyes alapoknak kiosztott eredeti nemzeti allokáció legfeljebb 5 %-ának átcsoportosítását egy vagy több másik alapba. A tagállamok kérelmezhetik az alaponkénti eredeti nemzeti allokáció további legfeljebb 5 %-ának átcsoportosítását az ERFA, az ESZA+ vagy a Kohéziós Alap között a „Beruházás a munkahelyteremtésbe és növekedésbe” célkitűzés keretében a tagállam rendelkezésére álló összes forráson belül.”;

- b) a (3) bekezdés helyébe a következő szöveg lép:

„(3) A program módosítására irányuló kérelmek, amennyiben releváns, megállapítják az egyes években alap és régiókatégoria szerint átcsoportosításra kerülő teljes összeget; e kérelmeket megfelelően alá kell támasztani, és mellékelni kell hozzájuk a felülvizsgált programot vagy programokat, a 19. cikknek megfelelően.”;

- c) az (5) bekezdés helyébe a következő szöveg lép:

„(5) Amennyiben a kérelem program módosítására irányul, kizárólag jövőbeli naptári évekre rendelkezésre álló források csoportosíthatók át.”;

7. a II. cím III. fejezetének címe helyébe a következő lép:

„A gondos gazdasági kormányzáshoz, valamint a rendkívüli és szokatlan körülményekhez kapcsolódó intézkedések”;

8. a szöveg a következő 15a. cikkel egészül ki:

„15a. cikk

Az alapok felhasználására vonatkozó ideiglenes intézkedések rendkívüli és szokatlan körülmények esetére

Amennyiben a Tanács [*e rendelet hatálybalépésének időpontja*] után elismerte valamely, az 1466/97/EK rendelet(**) 5. cikke (1) bekezdésének tizedik

albekezdése, 6. cikke (3) bekezdésének negyedik albekezdése, 9. cikke (1) bekezdésének tizedik albekezdése és 10. cikke (3) bekezdésének negyedik albekezdése szerinti, egy vagy több tagállam által nem befolyásolható, az államháztartás pénzügyi helyzetére jelentős hatást gyakorló szokatlan esemény vagy az euroövezetet vagy az Unió egészét érintő súlyos gazdasági visszaesés; illetve valamely, az 1467/97/EK rendelet 3. cikkének (5) bekezdése vagy 5. cikkének (2) bekezdése szerinti, az államháztartásra jelentős negatív hatást gyakorló, előre nem látható kedvezőtlen gazdasági esemény bekövetkeztét, a Bizottság végrehajtási határozat útján, és az abban meghatározott időszakra:

- a) a 106. cikk (3) és (4) bekezdésétől eltérve egy tagállam kérésére az időközi kifizetések az alkalmazandó társfinanszírozási rátát 10 százalékponttal meghaladó, 100 %-ot meg nem haladó mértékben növelheti;
- b) az 57. cikk (6) bekezdésétől eltérve lehetővé teheti a tagállami hatóságok számára, hogy olyan műveleteket válasszanak ki támogatásra, amelyeket fizikailag már befejeztek vagy teljes mértékben végrehajtottak azt megelőzően, hogy a program keretében a kedvezményezett finanszírozási kérelmet nyújtott volna be az irányító hatóságnak, feltéve, hogy a művelet a rendkívüli körülményekre való reagálást szolgálja;
- c) az 57. cikk (7) bekezdésétől eltérve úgy rendelkezhet, hogy az említett körülményekre való reagálást szolgáló műveletekkel kapcsolatos kiadások attól az időponttól kezdve támogathatók, amikor a Tanács megerősíti e körülmények bekövetkeztét;
- d) a 36. cikk (5) bekezdésétől, a 37. cikk (1) bekezdésétől, a 39. cikk (2) bekezdésétől és a 44. cikk (3) bekezdésének első albekezdésétől eltérve legfeljebb 3 hónappal meghosszabbíthatja a dokumentumok és az adatok Bizottsághoz történő benyújtására vonatkozó határidőt.

(*) A Tanács 1466/97/EK rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról (HL L 209., 1997.8.2., 1. o.).”;

9. a 111. cikk (1) bekezdésének b) pontja helyébe a következő szöveg lép:

„b) a műveletek teljes költsége meghaladja az 5 millió EUR-t;”;

10. az I., II. és V. melléklet e javaslat mellékletének megfelelően módosul.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*az Európai Parlament részéről
az elnök*

*a Tanács részéről
az elnök*