

Szép az, ami érdek nélkül tetszik – európai bizottsági javaslat a fenntartható vállalatirányításról

Heteken belül megkezdí munkáját az Európai Parlament Jogi Bizottsága a fenntartható vállalatirányításról és a vállalatok elvárható gondosságáról szóló európai bizottsági jogalkotási javaslattal kapcsolatban. Az európai baloldali pártok által már évekkel ezelőtt beharangozott, azonban az Európai Bizottság által végül csak az év elején bemutatott javaslat értelmében a vállalatok kezéskedni kötelesek unión kívüli és azon belüli üzleti partnereik magatartásáért az emberi jogok, az éghajlatváltozás és a környezetvédelem terén. Az európai vállalkozások feladata e téren nem merül ki annyiban, hogy felismerjék az ilyen jellegű jogsértéseket, és adott esetben értesítsék erről a hatóságokat, hanem feladatuk megelőzni, megszüntetni, számonkérni, sőt, orvosolni is a vélt vagy való ember i jogi és környezetvédelmi kihágásokat üzleti partnereik körében. A javaslat késedelmének hátterében ezúttal nem politikai fenntartások vagy szakmai aggályok álltak, hanem a Bizottság saját jogalkotási kapuőr szerve, a Szabályozási Ellenőrzési Testület által bemutatott elutasító értékelés.

A javaslat¹ elvi alapja, miszerint a nyereségorientált működés nem kell hogy kizárja a fenntarthatóságot és az értékteremtést, nyilvánvalóan támogatásra érdemes megközelítés, hasonlóképpen vitathatatlan az emberi jogok védelme és a klímaváltozással szembeni küzdelem szükségessége. Ebben a szabályozásban azonban arról van szó, hogy a kvázi hatósági jogkörben eljáró vállalatok a szükséges garanciák teljes nélkülözésével különböző szankciókat kell hogy alkalmazzanak egymással szemben a jövőben. Ráadásul ezeket a büntetéseket nem kontradiktórius eljárás alapján szabhatják majd ki egymással szemben, hanem gyakorlatilag minden vélt esetben lehetőségük, sőt kötelességük. A javaslat ugyanis nem rendezi, mi a teendő akkor, ha a kihágással gyanúsított fél érdemben vitatná azt a jogsértést, amellyel üzleti partnere vádolja, sőt, amelyre tekintettel kötbért alkalmaz, szerződést bont vele, adott esetben ezzel többmillió eurós károkat okozva.

¹ European Commission: *Proposal for a Directive on Corporate Sustainability due Diligence and Annex* (2022. február 23.).

Az európai vállalatoknak feladata lesz az is, hogy gondossági stratégiáikat összhangba hozzák a fenntartható fejlődési célokkal és az unió emberi jogi és környezetvédelmi szakpolitikai célkitűzéseivel, ezen belül az európai zöld megállapodással² és azzal a kötelezettségvállalással,³ hogy 2030-ra legalább 55%-kal csökken az üvegházhatású gázok kibocsátása. Kifejezetten támogatandó célkitűzés ez is, az azonban aránytalan előírásnak tűnik, hogy ezen az alapon a vállalatok igazgatói többé nem választhatják ki üzletfeleiket a vállalati érdekek alapján, hanem minden esetben elsőbbséget kell biztosítaniuk a klímavédelmi vagy biodiverzitással kapcsolatos egyezmények érvényesülésének. Ha nem így tesznek, az úgynevezett érdekelt felek, mint például a környezetvédelmi vagy emberi jogi téren aktív civil szervezetek polgári pert indíthatnak velük szemben. A bizottsági javaslat szó szerinti értelmezése szerint tehát, ha egy étterem vezetője annak alapján köt üzletet nyersanyagbeszerzésre, hogy ki szállítja a legészszerűbb áron a legjobb minőséget, nem pedig annak alapján, hogy melyik potenciális partnere tartja be nagyobb bizonyossággal a taxonómiarendelet fajok sokféleségére vonatkozó előírását, teljes joggal perelhető bármely környezetvédelmi szervezet által.

Bízhatnánk abban, hogy a javaslat egyfajta „lex imperfectaként” megmarad majd a különböző hangzatos stratégiák szintjén, amelyeket elfogadva a vállalatok majd kipipálhatják a szabálynak való megfelelést, hasonlóan a korábbi, nem pénzügyi jelentéstételi kötelezettségről szóló előírásokhoz, itt azonban nem erről van szó. Az uniós jogalkotó ugyanis teljes szigorral jár el, és a szabályok értelmében polgári jogi felelősséggel tartozik majd a vállalat, ha nem ismerte fel, nem előzte meg és nem hárította el az emberi jogi vagy környezetvédelmi sérelmeket üzleti partnerei körében, ami végképp arra sarkallja az uniós és a globális piacon működő cégeket, hogy egymás rendőrei legyenek. Mindezt olyan jogi instrumentum hatálya alatt, amely magára a vállalatra rója annak a bizonyítási terhét, hogy megfelelő gondossággal járt-e el az emberi jogi és klímavédelmi kihágások megelőzése és orvoslása terén. A vélelem tehát amellettszól, hogy ha egy vállalkozás üzleti körében ilyen szabálytalanság merül fel, ő maga is hibázott, így felelősséggel tartozik érte.

A vállalatok elvárható gondosságáról szóló javaslatot a Bizottság többéves csúszással terjesztette elő, miközben az európai zöldek és a szocialisták nem

² Európai Bizottság: *Európai zöld megállapodás* (2019. december 11.).

³ Európai Bizottság: *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2050-re megvalósítandó klímasemleges Európa felé vezető út megkezdéséről*. COM(2020) 777 végleges (2020. november 30.).

elhanyagolható mértékű nyomást gyakoroltak rá. 2021-ben a Parlament saját kezdeményezésű jelentést⁴ fogadott el a témában, amelynek jelentéstevéje a holland szocialista Lara Wolters volt. A Parlament érvei szerint az európai vállalkozások számára a harmonizáció, a jogbiztonság, az egyenlő versenyfeltételek szempontjából ez a javaslat előnyös. Emellett álláspontja szerint további előnyökkel jár a harmadik országok alacsonyabb védelmi normái, valamint a nemzetközi kereskedelemben tapasztalható szociális és környezeti dömpingből eredő tisztességtelen versenyelőny mérséklése szempontjából is. A valóság ennél földhözragadtabb, az uniós szintű szabályozás hátterében elsősorban az áll, hogy egyes intenzív beszerzési jellegű külkapcsolatokkal rendelkező tagállamok – Franciaország, Hollandia, Dánia, Luxemburg és Németország – geopolitikai helyzetükből adódóan már rendelkeznek hasonló jellegű, bár visszafogottabb nemzeti szintű szabályokkal, és Unión belüli versenyhátrányt jelent számukra, hogy más tagállamoknak ilyen előírásoknak nem kell megfelelniük.

E komoly nagytagállami és nagypolitikai támogatottság mellett joggal kérdezzük: mi okozta a javaslat előterjesztésének többéves csúszását?

Nem más, mint az uniós jogalkotásban úgynevezett kapuőr szerepet betöltő Szabályozási Ellenőrzési Testület⁵ okolható a kialakult helyzet miatt. A testület 2015-ben, még a Juncker-bizottság alatt jött létre, gyakorlatilag a kevés vizet zavaró Hatásvizsgálati Testület⁶ átalakításával, a minőségi jogalkotásról szóló intézkedéscsomag⁷ keretében. Egyfajta kompromisszumként alakult ki ebben a formában, mivel a tagállamok egy része annak idején nemzeti delegáltakból álló testületet állított volna fel a bizottsági javaslatok kontrollja érdekében, amitől az uniós intézmények persze óvakodtak, s így a szokásos egyezkedések eredményeként megszületett a megállapodás a hétszemélyes testületről, amelynek valamennyi tagja bizottsági tisztviselő vagy szakértő.

A testület tevékenysége tehát egyfajta minőségbiztosítási ellenőrzést jelent, amelyet a Bizottság hatásvizsgálatai, célravezetőségi vizsgálatai, főbb értékelései és ebből következően az előterjeszteni kívánt uniós jogszabályok felett gyakorol. Létezésének elvi alapja, hogy a Bizottság politikai szinten a rendelkezésre álló legjobb információk és az érdekelt felek véleménye alapján hozza meg a jogalkotási kezdeményezésekről szóló döntéseit.

⁴ European Parliament: *European Parliament Resolution of 10 March 2021 with Recommendations to the Commission on Corporate due Diligence and Corporate Accountability (2020/2129(INL))* (2021. március 10.).

⁵ Európai Bizottság: *Szabályozói Ellenőrzési Testület* (2022. április 16.).

⁶ European Commission: *The European Commission Impact Assessment Board* (2012. június 1.).

⁷ European Commission: *Better Regulation: Why and How* (2022. április 16.).

A testület „pozitív”, „fenntartásokkal pozitív” vagy „negatív” véleményt adhat ki a hatásvizsgálatokról. Ahhoz, hogy a Bizottság elfogadásra terjeszthessen elő egy hatásvizsgálattal kísért kezdeményezést, a testületnek legalább „pozitív” vagy „fenntartásokkal pozitív” véleményt kell kiadnia. „Negatív” vélemény esetén a jelentéstervezetet felül kell vizsgálni, és újra be kell nyújtani a Szabályozási Ellenőrzési Testületnek. Amennyiben az a hatásvizsgálatról két alkalommal is negatív véleményt ad ki, csak az intézményközi kapcsolatokért és a tervezésért felelős alelnök – jelenleg Maroš Šefčovič – terjesztheti a kezdeményezést a biztosi testület elé, annak eldöntésére, hogy a kifogások ellenére fenntartják-e a javaslatot.

Erre a sorsa jutott tehát a jelen cikkben tárgyalt előterjesztés is. A Szabályozási Ellenőrzési Testület ugyanis tavaly májusban és decemberben egymás után két negatív véleményt⁸ adott ki a szövegtervezettel kapcsolatban. A Testület számos fontos hiányosságra mutat rá, mint például, hogy a szabály aránytalanul terhelne az európai kis- és középvállalatokat. A kkv-knak ugyanis, bár nem tartoznak a javaslat követlen hatálya alá, szintén részt kell majd venniük ebben az átvilágítási mechanizmusban, ha az érintett vállalatok üzleti körének – vagy ahogy a szabály fogalmaz: értékláncának – egyébként részét képezik. Ezenfelül azt is felrótták, hogy a javaslat homályos és aránytalan, mert nem támasztja alá semmilyen hatásvizsgálat, hogy a jelenlegi, önkéntességen alapuló vállalati gyakorlat nem elegendő az emberi jogi és környezetvédelmi célok eléréséhez.

Szintén kihangsúlyozandó, hogy a témában lefolytatott nyilvános konzultáció⁹ során az üzleti szereplők egyértelműen ellenezték a vállalatok számára előírt polgári jogi felelősséget. Még ennél is vitatottabb kérdés volt az igazgatók felelősségének meghatározása, ezzel kapcsolatban ugyanis nemcsak a gazdasági szereplők, de még számos civil kommentátor is tiltakozott, így például a tavaly ősszel elhunyt John G. Ruggie, az ENSZ üzleti és emberi jogra irányadó, nem éppen vállalkozásbarát alapelveinek szellemi atyja. A testület ezeket a kifogásokat is figyelembe vette kétszeres negatív véleményének előterjesztése során. Belső információk szerint egyébként a Bizottság a májusi, első negatív véleményt követően számottevő módon megváltoztatta és egyben igencsak felvizezte eredeti javaslatát, így kerültek ki az európai kkv-k is a szövegtervezet hatálya alól. A második negatív vélemény után azonban nem

⁸ European Commission: *Corporate Sustainability due Diligence* (2022. február 23.).

⁹ European Commission: *Sustainable Corporate Governance* (2021. február 8.).

került sor semmilyen változtatásra. Azt a véleményt a biztosi kollégium nemes egyszerűséggel figyelmen kívül hagyta.

A jogalkotási kapuőr testület egyébként nem veszi górcső alá a Bizottság valamennyi kezdeményezésének értékelését, hanem minden évben kiválaszt néhány – relevanciáját és a Bizottság prioritásait tekintve – kiemelten fontos területet, és csak az ezekhez tartozó javaslatokat vizsgálja meg. Így választotta ki 2020-ban és 2021-ben az európai zöld megállapodás és a belső piac kérdésköréhez kapcsolódó előterjesztéseket, ami már önmagában is felháborodást váltott ki Frans Timmermans ügyvezető alelnökből, hiszen ismert, hogy a Szabályozási Ellenőrzési Testület az esetek legalább harmadában negatív véleményt ad ki a javaslatokról. Legalábbis ennyi ismert, mivel az Európai Bizottság eljárásrendje szerint csak olyan esetben kell – utólag – nyilvánosságra hozni az ilyen jellegű értékeléseket, amelyben a Bizottság végül elfogadta a javaslatot. Mindenesetre egy nemrégiben bemutatott tanulmány¹⁰ szerzői összesen 673 véleményt elemeztek ki, és csak kettő olyan állásfoglalást találtak, amely nem írt elő érdemi változtatást. 2019 óta azonban annyiban változott a gyakorlat, hogy az új Bizottság lényegesen kevésbé veszi komolyan a Szabályozási Ellenőrzési Testület kifogásait, és a kettős negatív vélemény ellenére rendre előterjeszti az új szabályt, anélkül, hogy jelentősebben változtatna rajta. A közelmúltban bemutatott adatmegosztási jogszabály esetében is ez történt. A Von der Leyen-bizottság hozzáállására jellemző, hogy az ír Veronica Gaffey, a testület korábbi elnöke a fenntartható vállalatirányításról szóló előterjesztést és az adatmegosztásról szóló jogszabályt illetően bemutatott kétszeres negatív értékelések bemutatása után egy hónappal távozott posztjáról, a szervezetet pedig azóta új, litván elnök vezeti.¹¹

A civil társadalom képviselői és egyes akadémiai körök egyaránt számos kritikával illeték¹² a Szabályozási Ellenőrzési Testületet, szerintük ugyanis az ahelyett, hogy érdemi alternatívák felkutatását ösztönöznék, kifejezetten leszűkíti a politikai lehetőségek körét. Úgy vélik, hogy megalakulása óta szabályozásellenes tendencia figyelhető meg a grémium részéről, és ez a hatás

¹⁰ Roman Senninger – Jens Blom-Hansen: [Meet the Critics: Analyzing the EU Commission's Regulatory Scrutiny Board through Quantitative Text Analysis](#). *Regulation&Governance*, 15. (2021), 4. 1436–1453.

¹¹ EU Commission staff: [Regulatory Scrutiny Board: EU Commission Appoints a New Chair](#). *Insight EU Monitoring*, 2022. február 9.

¹² Klaas Hendrik Eller – Ioannis Kampourakis: [Quantifying 'Better Regulation': The EU Regulatory Scrutiny Board and the Sustainable Corporate Governance Initiative](#). *Verfassungsblog*, 2022. február 21.

az úttörő jellegű megközelítéseknél a legerősebb, amelyekre – az európai zöld megállapodás komponenseihez hasonlóan – nem létezik prototípus, mivel a szakpolitika nem követi a társadalmi cselekvés már kitaposott útját.

Ténykérdés, hogy minden olyan szervezet rontja a jog performatív hatását, amely helyzetéből adódóan azt vélelmezi, hogy nincs szükség jogalkotásra, és ennek az ellenkezőjéről meg kell győzni. Az is tény, hogy a Szabályozási Ellenőrző Testület a status quót általában előnyben részesíti a szabályozási beavatkozással szemben, ezt azonban általában olyan kifogásokra alapozva teszi, mint a jogbiztonság hiánya, pénzügyi aggályok vagy kedvezőtlen gazdasági hatások, s e téren széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. Itt azonban olyan javaslatról van szó, amely egy csapásra a négy sarkából forgat ki mindent, amit jelenleg a jogszerű vállalati működésről és a felelős vállalatirányításról gondolunk. Mindez gazdasági recesszióval súlyosan fenyegető, világjárvánnyal, energiaválsággal és háborús veszéllyel terhelt időszakban történik, amikor az uniós gazdasági növekedés üteme¹³ a becslések szerint 2021 utolsó negyedévében 0,4%-ra lassult az előző negyedévi 2,2%-ról, és az idei első negyedévben továbbra is visszaesés figyelhető meg. A vállalkozói kedv fenntartása, az adminisztratív terhek észszerűsítése és a gazdasági életben való részvétel kiszámíthatósága ebben a helyzetben mindennél fontosabb lenne, akárcsak az, hogy az Európai Bizottság ne a könnyebbik, hanem az érdemi utat válassza akkor, amikor a jogalkotás észszerűsége a tét.

2022. április 8.

Felhasznált irodalom

- Eller, Klaas Hendrik – Ioannis Kampourakis: Quantifying ‘Better Regulation’: The EU Regulatory Scrutiny Board and the Sustainable Corporate Governance Initiative. *Verfassungsblog*, 2022. február 21. Online: <https://verfassungsblog.de/quantifying-better-regulation/>
- EU Commission Staff: Regulatory Scrutiny Board: EU Commission Appoints a New Chair. *Insight EU Monitoring*, 2022. február 9. Online: https://portal.ieu-monitoring.com/editorial/regulatory-scrutiny-board-eu-commission-appoints-a-new-chair?utm_source=ieu&utm_medium=web&utm_campaign=portal
- Európai Bizottság: *Európai zöld megállapodás* (2019. december 11.). Online: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu

¹³ Európai Bizottság: *2022. téli gazdasági előrejelzés: a téli lassulás után újra lendületet kaphat a növekedés* (2022. február 10.).

Szép az, ami érdek nélkül tetszik – európai bizottsági javaslat...

- Európai Bizottság: *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2050-re megvalósítandó klímasemleges Európa felé vezető út megkezdéséről*. COM(2020)777 végleges (2020. november 30.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0777:FIN:-HU:PDF>
- Európai Bizottság: *2022. téli gazdasági előrejelzés: a téli lassulás után újra lendületet kaphat a növekedés* (2022. február 10.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_22_926
- Európai Bizottság: *Szabályozói Ellenőrzési Testület* (2022. április 16.). Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_hu
- European Commission: *The European Commission Impact Assessment Board* (2012. június 1.). Online: www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50526845.pdf
- European Commission: *Sustainable Corporate Governance* (2021. február 8.). Online: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance/public-consultation_en
- European Commission: *Corporate Sustainability due Diligence* (2022. február 23.). Online: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en#documents
- European Commission: *Proposal for a Directive on Corporate Sustainability due Diligence and Annex* (2022. február 23.). Online: https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en
- European Commission: *Better Regulation: Why and How* (2022. április 16.). Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en
- European Parliament: *European Parliament Resolution of 10 March 2021 with Recommendations to the Commission on Corporate due Diligence and Corporate Accountability (2020/2129(INL))* (2021. március 10.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_EN.html
- Senninger, Roman – Jens Blom-Hansen: *Meet the Critics: Analyzing the EU Commission's Regulatory Scrutiny Board through Quantitative Text Analysis. Regulation&Governance*, 15. (2021), 4. 1436–1453. Online: <https://doi.org/10.1111/rego.12312>