

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

C 204

51. évfolyam

Magyar nyelvű kiadás

Tájékoztatások és közlemények

2008. augusztus 9.

Közlémenyszám	Tartalom	Oldal
III	<i>Előkészítő jogi aktusok</i>	
EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG		
A 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülés		
2008/C 204/01	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Az egységes piac jövője – globális szinten	1
2008/C 204/02	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A Bizottság közleménye Az eredmények Európa – A közösségi jog alkalmazása COM(2007) 502 végleges	9
2008/C 204/03	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a 76/769/EGK tanácsi irányelvnek az egyes veszélyes anyagok és készítmények, 2-(2-metoxietoxi) etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, metilén-difenil-diizocianát, ciklohexán és ammónium-nitrát forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásai tekintetében történő módosításáról COM(2007) 559 final – 2007/0200 (COD)	13
2008/C 204/04	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat tanácsi rendeletre az Üzemanyagcella- és Hidrogéntekológiai Közös Vállalkozás létrehozásáról COM(2007) 571 végleges – 2007/0211 (CNS)	19
2008/C 204/05	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat .../.../EK sz. európai parlamenti és tanácsi irányelv a számítógépi programok jogi védelméről (kodifikált szöveg) COM(2008) 23 végleges – 2008/0019 (COD)	24
2008/C 204/06	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a részvénytársaságok egyesüléséről (kodifikált szöveg) COM(2008) 26 final – 2008/0009 (COD)	24
2008/C 204/07	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv az egész Közösségre kiterjedő egységes biztosítékok kialakítása érdekében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekeinek védelmében a Szerződés 48. cikkének második albekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról (kodifikált szöveg) COM(2008) 39 végleges – 2008/0022 (COD)	25

HU

Ár:
22 EUR

(folytatás a túloldalon)

Közleményszám	Tartalom (folytatás)	Oldal
2008/C 204/08	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A Bizottság közleménye – Transzeurópai hálózatok: egy összehangolt megközelítés felé COM(2007) 135 <i>final</i>	25
2008/C 204/09	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a nemzetközi közúti árufuvarozási piachoz való hozzáférés közös szabályairól (átdolgozás) COM(2007) 265 <i>végleges/3 – 2007/0099 (COD)</i>	31
2008/C 204/10	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A repülőtéri szén-dioxid-kibocsátás csökkentése a repülőtér-irányítás megújítása révén (feltáró vélemény)	39
2008/C 204/11	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Az EK-Szerződés 81. cikkének a tengeri szállítási szolgáltatásokra történő alkalmazására vonatkozó iránymutatások kiegészítő vélemény	43
2008/C 204/12	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a belvízi hajókra vonatkozó hajóbizonyítványok kölcsönös elismeréséről (kodifikált szöveg) COM(2008) 37 <i>final – 2008/0021 (COD)</i>	47
2008/C 204/13	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az anyagok és keverékek besorolásáról, címkézéséről és csomagolásáról, valamint a 67/548/EGK irányelv és az 1907/2006/EK rendelet módosításáról COM(2007) 355 <i>final – 2007/0121 COD</i>	47
2008/C 204/14	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Földrajzi jelzések és eredetmegjelölések	57
2008/C 204/15	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A közösségi polgári védelmi mechanizmus fejlesztése – a természeti katasztrófákra adott válasz	66
2008/C 204/16	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról (saját kezdeményezésű vélemény)	70
2008/C 204/17	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről COM(2007) 301 <i>végleges</i>	77
2008/C 204/18	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a harmadik országokkal történő együttműködésen keresztül a felsőoktatás minőségének javítására és a kultúrák közötti megértés előmozdítására irányuló cselekvési program (Erasmus Mundus) (2009–2013) létrehozásáról COM(2007) 395 <i>végleges</i>	85
2008/C 204/19	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Cselekvési terv a felnőttkori tanulásról – Tanulni sohasem késő COM(2007) 558 <i>végleges</i>	89
2008/C 204/20	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A szociális partnerek szerepe a fiatalok munkaerő-piaci helyzetének javításában (feltáró vélemény)	95
2008/C 204/21	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A hosszú távú gondozáshoz való általános hozzáférés biztosítása és az időseket célzó hosszú távú gondozási rendszerek fenntartható finanszírozása	103
2008/C 204/22	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a munkavállalók fizikai tényezők (elektromágneses terek) hatásából keletkező kockázatoknak való expozíciójára vonatkozó egészségügyi és biztonsági minimumkövetelményekről szóló 2004/40/EK irányelv (18. egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikke (1) bekezdésének értelmében) módosításáról COM(2007) 669 <i>final – 2007/0230 (COD)</i>	110

2008/C 204/23	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Az EU költségvetési reformja és a jövőbeni finanszírozási módok 113
2008/C 204/24	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat tanácsi irányelv a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006. november 28-i 2006/112/EK irányelv egyes rendelkezéseinek módosításáról COM(2007)677 végleges 119
2008/C 204/25	Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Az Európai Unió és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság közötti kapcsolatok: a civil társadalom szerepe 120

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

A 2008. MÁRCIUS 12–13-ÁN TARTOTT 443. PLENÁRIS ÜLÉS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Az egységes piac jövője – globális szinten

(2008/C 204/01)

2007. szeptember 27-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:

Az egységes piac jövője – globális szinten.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2008. február 27-én elfogadta véleményét. (Előadó: Bryan CASSIDY).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2008. március 12–13-án tartott plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 39 szavazattal, 9 ellenében, 12 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. A következtetések és ajánlások rövid összefoglalása

1.1 Az Egységes Piac Megfigyelőközpontját az EGSZB hozta létre azzal a céllal, hogy az egységes piac megvalósulása felé tett előrehaladást figyelje, és az évek folyamán számos véleményt fogalmazott meg válaszként azokra a feltáró véleményekre, amelyek más intézményektől, mint például a Tanácstól, az Európai Bizottságtól, az Európai Parlamenttől és az EU elnökségektől is ⁽¹⁾ érkeztek. A legutóbbi vélemény az Európai Bizottságnak „Az egységes piac felülvizsgálata” tárgyban kidolgozott helyzetjelentésére adott válasz volt ⁽²⁾. Az EGSZB az évek során ezen kívül számos további „saját kezdeményezésű” véleményt készített.

1.2 Ez a saját kezdeményezésű vélemény éppen időszerű, mivel az Európai Tanács 2007. október 18–19-i ülésén úgy határozott, hogy az EU-nak nemzetközileg vezető szerepet kell betöltenie a jogalkotás és a piacnyitás terén. Az EU részt vehet a globalizáció formálásában, amennyiben a fenntartható növekedést, a társadalmi igazságosságot és a környezetvédelmi megfontolásokat összekapcsoló fejlődési modelljét ehhez a folyamathoz köti. A lisszaboni növekedési és foglalkoztatási stratégia jobb válasz a globalizációra, mint a protekcionizmus mögé való rejtőzés.

1.3 A munkáltatók és szakszervezetek egyetértenek abban, hogy a szociális partnerek által tárgyalt „rugalmas biztonság” ⁽³⁾ kölcsönösen előnyös helyzetet tud teremteni a vállalatok és a munkavállalók számára. Így tehát megfelelő keretet biztosít az európai munkaerőpiacok modernizálásához, magában foglalva

⁽¹⁾ HL C 24., 2006.1.31., előadó: Daniel RETUREAU, (a brit elnökség felkérésére).

⁽²⁾ HL C 93., 2007.4.27., előadó: Bryan CASSIDY.

⁽³⁾ (HL C 256., 2007. október 27.), előadó:

Thomas JANSON. A rugalmas biztonsággal foglalkozó szakértői csoport időközi jelentése (2007.április 4.): „A rugalmas biztonság egy olyan politikai stratégia, amely egyrészt a munkaerőpiacok, munkahelyi szervezetek és munkakapcsolatok rugalmasságának, másrészt pedig a biztonság – foglalkoztatásbiztonság és szociális biztonság – egyidejű és célzott erősítésére irányul. A rugalmas biztonság alapjául szolgáló fő elv az, hogy a rugalmasságra és a biztonságra nem egymás ellentéteiként, hanem egymást kölcsönösen segítő tényezőkként kell tekinteni. A rugalmas munkaerőpiacok ösztönzése és a biztonság magas szintjének biztosítása csak abban az esetben lehet hatékony, ha a munkavállalók számára lehetővé teszik a változásokhoz való igazodást, a munkaerőpiacon való belépést, a munkaerőpiacon való maradást és a továbbképzést a szakmai pályafutás során. Ezért a rugalmas biztonság koncepciója nagy hangsúlyt fektet az aktív munkaerő-piaci politikákra, valamint az egész életen át tartó tanulás és képzés ösztönzésére, ugyanakkor az erős szociális biztonsági rendszerekre is a jövedelemtámogatás biztosítása érdekében, valamint hogy a munkavállalók össze tudják egyeztetni munkájukat a gondozással. Ennek az esélyegyenlőséghez és a nemek közötti egyenlőséghez is hozzá kellene járulnia.”

a munkajogot, az egész életen át tartó oktatás és képzés hatékony rendszereit, valamint a megőrzött és fokozott szociális védelmet. Ezen túlmenően a hatékony szociális párbeszéd (elsősorban a kollektív tárgyaláson keresztül) hozzájárul majd a munkaerőpiacok olajozott működéséhez.

1.4 Az EGSZB nyugtázza az Európai Bizottság „Az európai érdek: Siker a globalizáció korában” című közleményét ⁽⁴⁾, amelyet az Európai Tanács informális lisszaboni ülésére terjesztettek elő.

1.5 Az uniós polgárok legtöbbje igen sok belső közösségi tevékenységet illetően természetesnek veszi az egységes piac sikerét. Az egységes piac azonban nem befejezett mű, hanem, ahogy McCreedy biztos fogalmazott: „folyamatban lévő munka” ⁽⁵⁾. Az egységes uniós piac megteremtésének szükségességétől eltekintve az EU-nak most szembe kell néznie a globalizáció kihívásaival, és bátorítania kell az Unió alapjául szolgáló nyitott piaci elvek érvényesülését, egy olyan világot, ahol nincs helye a protekcionizmusnak a torzulásoktól mentes verseny keretei között.

1.6 Az EU globális küldetésének egyik feladata, hogy összehangolt szabványokat hozzon létre a tőke, áru, szolgáltatások és személyek szabad áramlásának biztosítása mellett. Ez azt jelenti, hogy az EU-ban üzleti tevékenységet folytatni kívánó harmadik országok nem kerülhetik meg a belső piac szabályait, legyen szó akár fogyasztóvédelemről, műszaki szabványokról, munkakörülményekről vagy környezetvédelemről.

1.7 A globalizációs kihívás egyik fontos eleme a Kereskedelmi Világszervezet (WTO), az ILO és a világ egyre inkább függetlenebbé váló pénzügyi piacainak szerepe, egy olyan kölcsönös függőségi viszony, amely jelentőségét a 2007 második felében lezajlott pénzügyi és tőzsdeválság is megmutatta.

1.8 Az európai egységes piac önmagában nem elegendő. Az EU-nak kereskednie kell, és fejlesztenie kell kapcsolatait a világ többi részével. Ugyancsak szükséges, hogy versenyképes maradjon a munkavállalók, munkaadók és minden polgár javát szolgálva. A lisszaboni stratégiát ennek érdekében dolgozták ki, és hogy az EU versenyképesebb gazdasággá váljon a világban. Az EU-nak magának kell arról gondoskodnia, hogy megszüntesse a még meglévő belső korlátokat.

1.9 A jelen saját kezdeményezései vélemény célja, hogy tovább ösztönözze az EU-t a globalizáció kihívásaival való szembenézésre és az abból fakadó lehetőségek kiaknázására. Európa gazdasági sikere nem protekcionizmusra épült, hanem arra a négy szabadságra, melyekre az eredeti Európai Gazdasági Közösség alapult. (Az EU továbbra sem oldotta meg néhány saját kereskedelmi korlátjának leépítését.)

1.10 Óvakodnia kellene továbbá az amerikai csapdától, azaz a bioüzemanyagok előállításának támogatásától. A WTO ellenőrzése nélkül ezek az elpazarolt támogatások elkerülhetetlenül az élelmiszerárak növekedéséhez és a világ kevésbé fejlett és fejlődő részeinek éhínségéhez vezetnek. ⁽⁶⁾

1.11 Az EGSZB nyugtázza a szociális partnerek ajánlásait, amelyeket az európai munkaerőpiacokat érintő fő kihívásokat felülvizsgáló és elemző közös tanulmányuk tartalmaz ⁽⁷⁾, és sürgeti az Európai Bizottságot, illetve a tagállamokat a szóban forgó ajánlások figyelembevételére.

1.12 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság lisszaboni informális tanácsülésen kiadott közleményét ⁽⁸⁾, és különösen támogatja az Unió és a tagállamok számára megállapított négy stratégiát: K+F és innováció, megfelelő vállalkozási környezet, beruházás az emberi erőforrásokba, valamint energia és éghajlatváltozás. Mind a négy területen el kell azonban mélyíteni a reformmenetrendet ahhoz, hogy a növekedés és foglalkoztatás terén kihasználhatók legyenek a tényleges lehetőségek.

1.13 Az EGSZB felhívja az Európai Bizottságot és a Tanácsot, hogy biztosítsák a szociális partnerek szoros bevonását a rugalmas biztonságra vonatkozó politikai intézkedések nemzeti szintű tervezésébe és végrehajtásába.

⁽⁴⁾ COM(2007) 581 final, 2007. október 3.

⁽⁵⁾ Lásd az egységes piac felülvizsgálatáról szóló csomagot, amelyet az Európai Bizottság 2007 novemberében fogadott el, COM(2007) 724 final.

⁽⁶⁾ HL C 44, 2008.2.16., előadó: Edgardo Maria IOZIA.

⁽⁷⁾ ETUC/CES, CEEP, UEAPME és BUSINESS EUROPE „Az európai munkaerőpiacokat érintő főbb kihívások: az európai szociális partnerek közös elemzése”, 2007. október.

⁽⁸⁾ Lásd a 4. lábjegyzetet.

1.14 Az EU vállalati és munkavállalói nem szenvedhetnek hátrányt harmadik országbeli versenytársakkal szemben egyszerűen amiatt, mert az EU vezető szerepet kíván játszani a haladó környezetvédelmi gyakorlatok terén.

1.15 A megoldás a határozott és egységes közös uniós fellépés a globális felmelegedésről folytatott nemzetközi tárgyalásokon és a normákat megsértő országokra gyakorolt nyomás.

2. Sikeresnek lenni a globalizáció korában – a legfontosabb összetevők

2.1 Az Európai Bizottságnak az októberi állam- és kormányfői ülés kapcsán kiadott közleménye a 2005 októberében Hampton Court-ban tartott informális találkozó nyomán követése, ahol is a globalizációnak az innováció, energia, migráció, oktatás és demográfiai területein jelentkező kihívásai kerültek napirendre. 2007-ben egyetértést mutatkozott abban, hogy Európát a klímaváltozás problémáinak megoldására irányuló globális erőfeszítések élvonalába állítsák, valamint a biztonságos, fenntartható és versenyképes energia céljait szolgáló európai politikát valósítsanak meg, azaz, Európát tulajdonképpen a harmadik ipari forradalom küszöbére állítsák.

2.2 Egyre erősödik a globalizációnak, valamint előnyeinek és az általa okozott nehézségeknek a jelenléte a köztudatban. Némelyek örömeire, mások félelmére, a globalizáció megkérdőjelezte a világgazdaság néhány, világháború utáni alapvető feltételezését (például az USA dominanciájára vonatkozóan), és azt is, hogy a kormányok hogyan segíthetnek polgáraiknak a változások elfogadásában. A „globalizáció” lehetőséget és egyben kihívást is jelent az EU számára.

2.3 Az európai integráció 50 éve soha nem látott mértékben fűzte egymáshoz a tagállamok gazdasági sorsát, egyben példanélküli társadalmi fejlődést is hozva. A következő szakasznak azt kell célul kitűznie, hogy az EU képessé váljon a globális gazdaság fejlődési trendjeinek irányítására, és európai értékeken alapuló nemzetközi szabványokat hozzon létre.

2.4 A monetáris unió és az euró sikere eddig, és a jövőben is elő fogja segíteni a mélyebb piaci integrációt és a belső piac megerősödését. Az alacsony infláció, az alacsony kamatlábak, az olcsó és átlátható tranzakciók és a nagyobb mértékű pénzügyi integráció által fémjelzett gazdasági környezet élénkíti a határon átnyúló kereskedelmet és az EU-ba irányuló befektetéseket, valamint segít az európai vállalatoknak a globális versennyel való szembenézésben. Kifelé pedig az euró védelmet nyújt a pénzügy piacok jelenleg tapasztalható erős ingadozásai ellen, és csillapítja az – elsősorban az új, feltörekvő óriások hatalmas keresletéből adódó – globális élelmiszer- és energiapiaci áremelkedések hatásait. Mindazonáltal az euró erősségének a fundamentális gazdasági helyzetet kell visszatükrözní. Az euró gyors erősödése a piacokon – amit az EKB túl magas irányadó kamatlába is elősegít, amely olyan monetáris politikákhoz kapcsolódik, amelyek a világ más részein kompetitív értécsökkenésekhez kötődnek – veszélyt jelent az EU prosperitására nézve. Súlyos hátrányt képez azon európai vállalatok számára, amelyek euróban termelnek, és dollárban adnak el, megte-remtve ezzel a tevékenységáthelyezések kockázatát.

3. Az egységes piac külső megítélése

3.1 A kereskedelem liberalizálása

A Kereskedelmi Világszervezet a nemzetközi kereskedelem liberalizációs törekvéseinek legfontosabb előmozdítója. Egy sikeres Doha-forduló világszerte több mint száz országban képes piacokat nyitni az EU export számára. A tárgyalások lassú előrehaladása nagyon kiábrándító. A WTO-tárgyalások mellett kétoldalú kereskedelmi megállapodások is születnek. A vállalatoknak és a munkavállalóknak sürgősen új hozzáférésre van szükségük a főbb kereskedelmi partnerek gyorsan növekvő piacaihoz. Pozitív lépés az EU azon stratégiája, hogy szabadkereskedelmi megállapodásokról tárgyal Koreával, az ASEAN országokkal és Indiával. Ezeknek a megállapodásoknak olyan széles körűnek és ambiciózusnak kell lenniük, amennyire csak lehetséges, magukban foglalva az árukat (beleértve a nem vámjellegű korlátokat), szolgáltatásokat, beruházásokat, szellemi tulajdonjogokat, kereskedelemösztönzést, versenypolitikát, valamint a környezetvédelmi és ILO-normákat. Érdemes azt is mérlegelni, hogy egy SOLVIT-modell szolgáljon e megállapodások alapjául.

3.2 A közvetlen szabadkereskedelmi megállapodások mellett az EGSZB más innovatív megoldási lehetőségeket is lát az újra és újra előforduló gyakorlati nehézségek bilaterális alapokon történő orvoslására: utalhat itt az április 30-i EU–USA csúcstalálkozó után létrehozott Transzatlanti Gazdasági Tanácsban folyó vitákra.

A Tanács november 9-i első ülésén jó kezdeti lépéseket tettek az EU legnagyobb gazdasági partnerére vonatkozó jobb kereskedelmi és beruházási feltételek biztosítása felé. A tárgyalat témák nem feltétlenül kell, hogy érdekeljenek más kereskedelmi blokkokat, és ez magyarázza az ilyen bilaterális egyezmények fontosságát. (A hírek szerint mindkét oldalon jelentős lépéseket tettek a kereskedelem és beruházások előtti korlátok leépítésében és a szabályozási terhek csökkentésében.)

A megállapodások által szabályozott kérdések és területek a következőket érintik:

- elfogadható számviteli szabványok az US-GAAP-ben, ahol eddig a nemzetközi pénzügyi beszámolási szabványokkal (IFRS) összhangban elkészített EU pénzügyi beszámolókat elfogadták az USA tőzsdéin jegyzett uniós cégek számára,
- a kereskedelem biztonságának és megkönnyítésének növelése – ütemterv az EU és USA kereskedelmi partnerségi programok 2009-re történő kölcsönös elismeréséről, amelyet teljesítményorientált kulcsfontosságú szakaszokon keresztül érnek el,
- a ritka betegségeket kezelő új gyógyszerek bevezetési terheinek csökkentése egy közös – a különleges okból gyártott gyógyszerekre (orphan drug) vonatkozó – elismerési formanyomtatvány segítségével,
- egy olyan jogalkotási javaslatlalt kapcsolatos közösségi intézkedés, amely lehetővé teszi, hogy a betegek hozzáférjenek a jogszerű gyógyszerekkel kapcsolatos információkhoz,
- az Európai Bizottság javaslatára az EU továbbra is megengedi az amerikai és metrikus mértékegységekkel ellátott termékek behozatalát a transzatlanti kereskedelem költségeinek mérséklése céljából.
- A Tanács következő ülésén az USA Munkahelybiztonsági és Egészségvédelmi Hivatala (OSHA) az Európai Bizottság illetékes szakembereivel együttműködve áttekinti az elektronikus berendezések kereskedelmének terén elért előrelépéseket, különös tekintettel az azok biztonságára vonatkozó megfelelőségi vizsgálatokra, és meghatározza azokat a területeket, ahol a következő évben haladás érhető el.
- Az USA Szövetségi Kommunikációs Bizottsága [Federal Communications Commission] (FCC) felülvizsgálja a harmadik fél által elvégzendő tesztelésre kötelezett termékeket, hogy lehetővé tegye azon termékek szálítói megfelelőségi nyilatkozattal történő ellátását, amelyek eddig jól megfeleltek a vonatkozó szabványoknak.
- Párbeszéd folyik a pénzügyi piacok szabályozásáról is, amelynek keretében mérlegelik, hogy hogyan és mely területeken lehet az értékpapírok kölcsönös elismerését megteremteni, valamint további megközelítéseket azonosítanak, amelyek megkönnyíthetik a pénzügyi szolgáltatások határon átnyúló kereskedelmét. A munka még csak most kezdődött, és az USA – EU csúcstalálkozók az érintettek bevonásával azon fognak dolgozni, hogy további prioritásokat határozzanak meg.

3.3 Az Európai Uniónak továbbá mélyítenie és erősítenie is kellene gazdasági együttműködését az olyan szomszédos országokkal, mint Ukrajna, valamint Oroszországgal is. Oroszország WTO-hoz való csatlakozása, az EU–Oroszország közös gazdasági térség, valamint az új EU–Oroszország keretszerződés fontos mérföldköveket jelentenek egy igazán stratégiai jellegű gazdasági partnerség felé vezető úton. Ennek a megerősített együttműködésnek elő kellene készítenie a talajt egy olyan közös gazdasági térségről folytatandó jövőbeli tárgyalások számára, amely ösztönözné a tőke, az áruk, a szolgáltatások, a személyek, a tudás és a technológia szabad áramlását.

3.3.1 Mivel a stratégiai gazdasági partnerség átfogó kérdéseit csak részben válaszolja meg a WTO-hoz történt csatlakozás, az EU-nak és Oroszországnak jövőbeli gazdasági kapcsolatait – amennyire lehetséges – a WTO-n túlmutató struktúrákra kellene építenie a tágabb értelemben vett Európa érdekeit szolgáló közös gazdasági térség létrehozása érdekében. Ehhez arra van szükség, hogy az EU és Oroszország határozottan elkötelezzék magukat amellett, hogy a hagyományos szabadkereskedelmi megállapodások keretében tárgyalataknál sokkal átfogóbb és szélesebb körű kérdésekkel is foglalkoznak majd.

3.3.2 Az EU és Oroszország közötti megállapodásnak többek között a következő területekre kellene vonatkoznia: a határokon átnyúló beruházások nemzeti szintű kezelésére vonatkozó közös rendelkezések, a vámok megszüntetése, a nem vámjellegű korlátok leépítése, a szabályozás összehangolása, a szabványok kölcsönös elismerése és a megfelelőségértékelés, a kereskedelem előmozdítása és a vámkezelés, együttműködés a verseny terén, a szolgáltatások liberalizációja, közbeszerzés, higiéniai és növény-egészségügyi ellenőrzés, a szellemi tulajdonjogok védelme, vitarendezés, valamint a nemzetközi számviteli normák használata. Arra, hogy egy ilyen átfogó megállapodás milyen kérdéseket szabályozhat, például az Európai Gazdasági Térségi Megállapodások keretében találhatunk további példákat.

3.4 Kutatás-fejlesztés és innováció

Az egységes piac sikeres működése az európai innovációs kapacitás ösztönzésének is előfeltétele. Egy valódi egységes piac nyújtja a legnagyobb élénkítő hatást és az innovatív javak, termékek és szolgáltatások felé történő nyitást. A K+F-re irányuló erőfeszítések tekintetében közösségi szintű koordinációra van szükség a kkv-k „klaszterei” és a nagyvállalatok, kutatóintézetek, egyetemek, valamint az új Európai Innovációs és Technológiai Intézet között. Ez növelni fogja az európai ipar összesített erejét a termékeikbe beépített magasabb technológiai szint elérésére azon közös cél keretében, hogy az EU-ban tartsák a beruházásokat, és az ipart még versenyképesebbé tegyék a magas hozzáadott-értékű termékek és szolgáltatások terén a globális piacon.

3.5 A globalizáció felgyorsította a változásokat a technológiák, az új ötletek, a munka- és életmódunk terén. Az EGSZB mindig is támogatta e célokat, és úgy véli, hogy ha Európa fel tudja szabadítani innovációs és kreatív képességeit, akkor – különösen szem előtt tartva az európai értékeket és a kulturális sokféleséget – hatást gyakorolhat a világ változásának irányára is.

3.6 A szellemi tulajdon védelme

Az európai innovációs törekvéseket támogatni kell a létrejövő, tekintélyes anyagi és emberi beruházást megkövetelő szellemi tulajdonok védelmét biztosító megfelelő feltételek segítségével. Más kezdeményezések mellett kívánatos, sőt már régóta esedékes, hogy az EU-ban biztosított legyen a közösségi szabadalom egységes és mindenre kiterjedő védelme. ⁽⁹⁾ Az e téren elért sikerek piaci előnyt hozhatnak az EU termékek számára a globális piacon.

Ezenfelül a szellemi tulajdonjogok védelmének határozott érvényre juttatása, valamint a hamisítás és az illegális másolás elleni hatékony küzdelem kulcsfontosságú. A jogi keret megvalósítása közösségi szinten továbbra is alapvető feltétel. A probléma globális kontextusban történő kezeléséhez szükség van a fokozott nemzetközi együttműködésre is. Az Európai Bizottság által Kínával, Oroszországgal és egyéb régiókkal a szellemi tulajdon vonatkozásában folytatott kétoldalú párbeszédnek hasznos eszközei a probléma kezelésének, azonban konkrét eredményekhez kell, hogy vezessenek. A közelmúltban javasolt hamisításellenes kereskedelmi megállapodás is a helyes irányba tett, pozitív lépésként értékelhető.

3.7 Munkakörülmények

A legkevesebb, amit az EU azért tenni tud, hogy az európai ipar tisztességesen versenyezhesen a globális piacon, annak biztosítása, hogy más országok tiszteletben tartsák az ILO és egyéb nemzetközi egyezmények által meghatározott, munkakörülményekre vonatkozó minimális normákat a személyi jogok, az egyesülési szabadság, a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog, illetve a gyermek- és kényszermunka eltörlésének terén.

3.8 A behozott termékek piaci felügyelete

A szabványnak nem megfelelő, egészségre ártalmas importtermékekről szóló, közelmúltban közzétett jelentések felhívták a figyelmet a hatékony piacfelügyelet hiányára az EU-ban. Ez egy másik olyan terület, ahol a tisztességtelen kereskedelem tovább rontja az uniós vállalatok versenyképességi szintjét. A piaci felügyelet tagállami szigorításának biztosítani kellene a tengerentúli gyártók minőségi szabványokra vonatkozó kijelentéseinek ellenőrzését annak érdekében, hogy az EU-n belüli gyártókkal szemben igazságos egyensúly alakuljon ki, és a közösségi fogyasztókat megvédjék a szabványnak nem megfelelő és nem biztonságos termékektől.

3.9 Az energiaellátás biztonsága – az EU közös energiaügyi külpolitikája

Az energiapiacra közelmúltban lezajlott események szükségessé tették, hogy az EU tagországok együttműködjenek, és stratégiai energiapolitikát dolgozzanak ki az EU és más országok között megkötött, kétoldalú egyezmények keretében. A szóban forgó egyezményekről szóló megállapodásra az ágazat jövőbeli közösségi beruházásainak tervezhetősége érdekében van szükség. Egy ilyen politika az EU fogyasztóinak

⁽⁹⁾ További információ a Vállalkozáspolitikai és ipari főigazgatóság tevékenységéről a *Szellemi tulajdon jobb védelmével* kapcsolatban a http://ec.europa.eu/enterprise/library/ee_online/art34_en.htm. internetes címen található.

életszínvonal-megőrzését is elősegíti majd. Az EU tagállamoknak olyan alternatív energiaforrásokat is kell kifejleszteniük, mint a megújuló vagy a nukleáris ⁽¹⁰⁾ energia, és csökkenteniük kell az orosz és közel-keleti gáz-, illetve olajszállítástól való függőségüket. ⁽¹¹⁾ Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, gondoskodjon arról, hogy a közelmúltban közétett energia- és éghajlatcsomag ⁽¹²⁾ kiszámíthatóságot kínáljon, kerülje el a negatív gazdasági hatásokat (különösen az energiaigényes közösségi ágazatok versenyképességének tekintetében), ösztönözze az e téren vezető európai piacok fejlődését, és erősítse az ökoinnovációt.

3.10 Környezetvédelem

Az EU vállalatai és munkavállalói nem szenvedhetnek hátrányt harmadik országbeli versenytársakkal szemben egyszerűen amiatt, mert az EU vezető szerepet kíván játszani a haladó környezetvédelmi gyakorlatok terén. Az a stratégia, hogy az EU a többi országnál gyorsabban valósít meg magasabb szintű környezetvédelmi normákat, gazdaságilag három szempontból is vitatható:

1. Az EU önmagában nem fordíthatja meg a globális felmelegedés folyamatát, és az EU intézkedéseinek végső hatását minden bizonnyal semmissé teszi, ha más országok nem tesznek lépéseket az energiafelhasználás és a kibocsátás ellenőrzése terén.
2. Az EU-nak nem szabadna gyártóinak versenyképességét hátrányosan befolyásolnia, akiknek a magasabb környezetvédelmi adók megfizetése révén emelkednének működési költségeik, és így csökkenne globális versenyképességük. Ez továbbá az olyan beruházások áthelyezéséhez is vezethet, amelyek stratégiai fontossággal bírhatnak az EU egységes piaca számára.
3. Az EGSZB nincs meggyőződve arról, hogy a magasabb környezetvédelmi normák új keresletet támasztanak a környezetbarát termékek kutatása terén. Az ilyen termékekkel kapcsolatos kutatások és piaci bevezetésük között szükségszerűen hosszú idő telik el. Ezalatt az energiaigényes termékek közösségi gyártóit tisztességtelen verseny révén az olyan országok gyártói kiszoríthatják a piacról, amelyek nem túl lelkesek a kibocsátásuk ellenőrzése érdekében tett lépéseket illetően.

3.10.1 A megoldás a határozott és egységes közös EU fellépés a globális felmelegedésről folytatott nemzetközi tárgyalásokon; és a normákat megsértő országokra gyakorolt nyomás. Amennyiben az EU úgy dönt, hogy egymagában is kész emelni bizonyos környezetvédelmi normák szintjét, akkor mérlegelnie kellene a WTO előírásainak megfelelő védőintézkedések meghozatalát a köztudottan kevésbé környezetbarát országokból származó termékekkel szemben, hogy a közösségi gyártók versenyképessége ne szenvedjen hátrányt.

3.10.2 A nyílt globális kereskedelmi rendszer az EU érdekében áll. Egykor az EU-nak kellett megvédenie állampolgárait, azok érdekeit és értékeit. Ma a protekcionizmus nem lehet megoldás. A világ vezető kereskedelmi és beruházási szereplőjeként gazdasági nyitottságunk alacsonyabb termelési költségtenyezőket tesz lehetővé az ipar számára, alacsonyabb árakat kínál a fogyasztóknak, versenyre ösztönzi a vállalatokat és támogatja az új beruházásokat. Ugyanakkor az is fontos, hogy az EU kihasználja befolyását a nemzetközi tárgyalásokon, hogy másokat is nyitottságra ösztönözzön: a nyitottság politikailag csak akkor támasztható alá, ha a tárgyalópartnerek pozitívan válaszolnak.

3.10.3 Az Európai Bizottságnak biztosítania kell, hogy az EU exportőrei és beruházói a nyitottság megfelelő szintjét találják a harmadik országokban, valamint olyan alapvető szabályokat, amelyek nem ássák alá saját érdekeink, illetve magas egészségügyi, biztonsági, szociális, környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi szintünk megvédésének képességét.

4. A foglalkoztatottság és az emberi erőforrásba való beruházás ösztönzése: több és jobb munkahely teremtése

4.1 A globalizáció és a technológiaváltás az egyenlőtlenségek növekedésének kockázatát hordozza, megnőhet a szakadék a szakképzett és a szakképzetlen munkaerő, a gazdag és a szegény nemzetek között. A legjobb megoldás, ha minden egyén és nemzet segítséget kap az alkalmazkodáshoz az oktatás és képzés minőségének és elérhetőségének minden életszakaszra vonatkozó javítása által.

⁽¹⁰⁾ Néhány ország a nukleáris energia minden formáját elutasítja, és területén nem engedi meg atomerőművek létesítését sem. Ugyanakkor ezek az országok hatalmas mennyiségű, nukleáris energia által termelt elektromos áramot importálnak, lásd pl. Olaszország.

⁽¹¹⁾ HL C 318., 2006.12.23., előadó: Ulla SIRKEINEN.

⁽¹²⁾ Az Európai Bizottság energiára és éghajlatra vonatkozó cselekvési tervét 2008. január 28-án indították útjára. Lásd: http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/index_en.htm.

4.2 Az EGSZB és a szociális partnerek kifejtették véleményüket, hogy hogyan kellene a rugalmas biztonságot úgy alakítani, hogy hatékonyabban segítse az egyéneket a munkahely-változtatások kezelését illetően a felgyorsult gazdasági változások korában.

4.3 A Foglalkoztatási és Szociális Ügyek Tanácsa ⁽¹³⁾ december 5-én egy sor közös alapelvet fogadott el a rugalmas biztonságra vonatkozóan, megnyitva az utat a tagállamok előtt a rugalmas biztonság nemzeti reformprogramjaikba való integrációjához és a későbbi, a nemzeti szociális partnerekkel szoros együttműködésben történő végrehajtásához.

4.4 Az EGSZB szeretné, ha több figyelmet fordítanának a befogadás elősegítését szolgáló, és a világpiacon megkülönböztetést szenvedő csoportok számára (50 év felettiek, nők, etnikai kisebbségek és alulképzett iskolaelhagyók) egyenlő esélyeket biztosító aktív politikákra.

5. A pénzügyi világpiac instabilitása

5.1 Az EU jelenleg a globális pénzügyi és tőzsdeválság következményeivel küzd. A monetáris unió és az EKB gyors reakciója ebben pozitív szerepet játszott. Először is az EKB a pénzügyi piacok likviditását fenntartható hatalmas tőkeinjekciókkal hozzájárult ahhoz, hogy csökkentse a bankrendszer bizalmi válságát, és a vállalati és lakossági hitelfeltételek lényeges szigorításának kockázatát. Másodsorban a devizakockázat hiánya és az alacsony országspecifikus kockázati felárak mutatják, hogy a törekenyebb EU gazdaságok is viszonylag sértetlenül vészték át a pénzügyi piacokon zajló viharokat.

5.2 A globális pénzügyi piaci viharok és az USA-dollár gyengülése kihat Európára, például a lényegesen felértékelődött euró révén, amit az EKB irányadó kamatlábának túl magas szinten való tartása, valamint olyan monetáris politikák idéztek elő, amelyek a világ más részein történő kompetitív értécsökkenéshez kapcsolódnak. Ez káros következményekkel fog járni az EU gazdaságára és annak középtávú kilátásaira.

5.3 A globális pénzügyi piacokon közelmúltban történt események rávilágítanak a körütekintő szabályok erősítésének, a felügyelő hatóságok és a központi bankok közötti koordináció és kommunikáció javításának, valamint az átláthatóság és a beszámolási kötelezettség ösztönzésének a szükségességére.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹³⁾ Az Európai Tanács sajtóközleménye 16139/07, link: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/07/st16/st16139.hu07.pdf>

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

A következő módosító indítványokat – amely esetén legalább a tagok egynegyede igennel szavazott – összevont szavazásra bocsátották, és a vita folyamán elutasították:

1. 2.4. pont

A pont utolsó előtti mondata a következőképpen módosítandó:

„(....) Az euró gyors erősödése a piacokon – amit elősegítenek az EKB túl magas irányadó kamatlába is elősegít, amely olyan monetáris politikákhoz kapcsolódik, amelyek a világ más részein kompetitív értékcsökkenésekhez kötődnek – veszélyt jelent az EU prosperitására nézve. (...).”

Indokolás

Az EKB politikájának ilyen nyilvánvaló és mélyreható kritikája, mégpedig „pontosításként” feltüntetve, nem fogalmazható meg anélkül, hogy az EGSZB előzőleg véleményét ne fogadna el ebben a témában. A kamatlábak kérdése élénk vita tárgyát képezi, és eltérőek a témában kialakult vélemények – valamennyi tiszteletre méltó –, azonban emlékeztetnünk kell arra, hogy a kamatláb-politika alkalmazásával az EKB olyan feladatot lát el, amelyet a Szerződés ruházott rá, ez pedig az infláció elleni védekezés.

2. 5.2. pont

A szöveg a következőképpen módosítandó:

„A globális pénzügyi piaci viharok és az USA-dollár gyengülése kihat Európára, például a lényegesen felértékelődött euró révén, amit az EKB irányadó kamatlábjának túl magas szinten való tartása, valamint olyan monetáris politikák idéztek elő, amelyek a világ más részein történő kompetitív értékcsökkenéshez kapcsolódnak. Ez káros következményekkel fog járni az EU gazdaságára és annak középtávú kilátásaira.”

Indokolás

Megegyezik a 2.4. pontéval, azonban itt még indokoltabb a módosítás, mivel az előbbinél az euró erősödését az EKB politikája „elősegíti”, ebben az esetben viszont egyenesen ok-okozati viszonyt tételez fel a szöveg. Ilyen radikális állásfoglalás az EGSZB részéről nem fogadható el, és eljárási szempontból sem lenne korrekt.

A szavazás eredménye

Mellette: 22 Ellene: 29 Tartózkodott: 8

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A Bizottság közleménye Az eredmények Európája – A közösségi jog alkalmazása

COM(2007) 502 végleges

(2008/C 204/02)

2007. szeptember 5-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban: A Bizottság közleménye:

Az eredmények Európája – A közösségi jog alkalmazása

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2008. február 27-én elfogadta véleményét. (Előadó: Daniel RETUREAU.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott, 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 59 szavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezetés

1.1 Az Európai Bizottság 2007. szeptember 5-i, *Az eredmények Európája – A közösségi jog alkalmazása* című közleményében (COM(2007) 502 final) megállapítja, hogy a több mint 9000 jogalkotási intézkedés között található 2000 irányelv egyenként 40-től 300-ig terjedő számú átültető intézkedést tesz szükségessé, valamint hogy a „jobb szabályozás” megvalósítása érdekében és azon európaiak nagy számára tekintettel, akik az említett jogszabályok alapján őket megillető jogokkal élhetnek, különös figyelmet érdemel a jogalkalmazás, annak megállapítása, hogy miért maradnak fenn továbbra is jogalkalmazási és jogértékesítési nehézségek.

Az Európai Bizottság tehát a közösségi jog alkalmazásához és érvényesítéséhez kapcsolódó problémák kezelésére vonatkozó jelenlegi módszer javítására tesz javaslatot.

1.2 Az Európai Bizottság a jogalkalmazás javításának négy lehetséges módját is meghatározza:

- a) megelőzés: jobb hatáselemzések, az európai bizottsági javaslatokban foglalt kockázatok értékelése, minden egyes javaslathoz megfelelési táblázat csatolása, a nemzeti hatóságok közösségi jogi képzése;
- b) hatékony és eredményes válaszlelések: az információcsere javítása nem csupán a vállalatokkal és a polgárokkal, hanem a nemzeti hatóságokkal is, az ebben különleges szerepet játszó „tömbösített ülések” általánossá válása;
- c) a munkamódszerek javítása: az illetékes nemzeti hatóság és az Európai Bizottság közötti kapcsolattartással megbízott központi kapcsolattartó kijelölése minden egyes tagállamban, a jogsértési eljárások kezelésének javítása, többek között a prioritások meghatározása által;
- d) a párbeszéd és az átláthatóság fejlesztése: az intézményközi párbeszéd javítása, az „új megközelítés” hatékonyságára vonatkozó általános információk közzététele.

1.3 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottságnak azzal a szándékával, hogy javítsa a közösségi jog tagállami alkalmazásának figyelemmel kísérésére szolgáló eszközöket.

Ezzel kapcsolatban az alábbi észrevételeket kívánja tenni:

2. A probléma meghatározása

2.1 A közösségi jog helytelen alkalmazásával és végrehajtásával kapcsolatos problémák legnagyobb részben az irányelvek átültetésének elmulasztásából származnak. Az átültetés olyan műveletként határozható meg, amellyel az irányelv címzettjeként szereplő tagállam elfogad valamennyi szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a megfelelő normatív eszközök révén hatékonyan beillessze az irányelvet a nemzeti jogrendszerbe.

2.2 A tagállamok részéről két kötelezettséget kell teljesíteni az átültetés érdekében:

- egyrészt az irányelv normatív tartalmának egészét be kell illeszteni a nemzeti jogrendszerbe,
- másrészt hatályon kívül kell helyezni vagy módosítani kell az irányelvnek nem megfelelő valamennyi korábbi nemzeti jogszabályt.

2.3 Azonos kötelezettség kapcsolódik az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.) 34. cikkében meghatározott kerethatározatok beillesztéséhez. A kerethatározat – az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (EKSz.) 249. cikkében említett irányelvekhez hasonlóan – „az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.”

2.4 A kerethatározatok átültetése kapcsán szintén nehézségek merülhetnek fel. Viszont az EK-Szerződés 226. és 228. cikkében előírt mulasztási eljárástól eltérően az Európai Unióról szóló Szerződés az átültetés elmulasztása vagy helytelen átültetés esetén nem ír elő hasonló, az Európai Bizottság kezdeményezésére életbe lépő ellenőrzési mechanizmust. Ez természetesen semmit sem von le abból, hogy a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a kerethatározatok átültetésére vonatkozó kötelezettséget.

2.5 Meg kell állapítani, hogy a tagállamok számára még mindig nehézséget jelent az átültető jogszabályok kidolgozási eljárásainak kiigazítása, mivel azok – a látszat ellenére – összetett jogi korlátoknak vannak alávetve, illetve néha figyelmen kívül hagyják a nemzeti jogalkotási hagyományokat.

3. Az átültetési kötelezettség körvonalai és a tagállamok nehézségei

3.1 Kizárólag a tagállamok illetékesek eldönteni az irányelvek átültetésének formáját, továbbá a nemzeti bírő és a közösségi közjogi bírő ellenőrzésével maguk határozzák meg azt a módot, amely segítségével az irányelv a belső jogban joghatást fejt ki. Itt kell kiemelni az Európai Bizottságnak azt a kötelezettségét, hogy mint a szerződéses öre – elsősorban a tagállamokkal szembeni intézkedések révén – ügyeljen a jog megfelelő alkalmazására és az egységes piac jó működésére, alkalmazván adott esetben az ilyen célokra rendelkezésére álló, a tagállamokkal szembeni fokozatos intézkedési lépéseket (indokolt vélemény, kereset benyújtása az Európai Közösségek Bíróságához, kényszerítő bírság). A késedelmes, hibás vagy hiányos átültetés ugyanakkor nem fosztja meg az érintett polgárokat annak lehetőségétől, hogy a közösségi jog elsőbbségének elvére hivatkozva az irányelv érvényesítését kérelmezzék a nemzeti joggal szemben.

3.2 A helyes átültetés tehát olyan kötelező erejű nemzeti jogszabályok elfogadását feltételezi, amelyeket hivatalosan kihirdetnek ⁽¹⁾ oly módon, hogy a Bíróság megítélhesse, hogy átültetés helyett egyszerűen a közösségi jogra történő általános utalásról van-e szó ⁽²⁾.

3.3 Előfordul, hogy az alkotmány- vagy a közigazgatási jog általános elvei feleslegessé teszik a jogalkotási intézkedések vagy egyedi szabályozások elfogadásával történő átültetést, azonban ehhez az is szükséges, hogy: „ezek az általános alapelvek garantálják az irányelvnek a nemzeti hatóságok általi teljes mértékű alkalmazását.”

3.4 Az irányelveket tehát a lehető legpontosabban kell átültetni. A közösségi jog egységes értelmezésének és alkalmazásának biztosítása érdekében a nemzeti jogszabályokat összehangoló irányelveket lehetőség szerint szó szerint kell átültetni. ⁽³⁾

3.5 Ez elméletben könnyűnek tűnik, azonban a gyakorlatban előfordul, hogy „a közösségi jog önálló fogalmainak” ⁽⁴⁾ nincs megfelelője a tagállami jogi terminológiában, vagy pedig az ilyen típusú fogalmak – jelentésük és alkalmazási körük meghatározása érdekében – nem tartalmazznak a tagállamok jogára történő utalást ⁽⁵⁾.

3.6 Az is előfordul, hogy az irányelv olyan cikket tartalmaz, amely szerint a nemzeti átültető rendelkezéseknek az irányelvre történő hivatkozást kell tartalmazniuk vagy kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell azokhoz csatolni. A Bíróság – amely elutasítja annak a tagállami kifogásnak a figyelembevételét, hogy a hatályos nemzeti jog már megfelel az irányelvnek a szankcionálja ennek az „összekapcsolási záradék” elnevezésű klauzulának a figyelmen kívül hagyását. ⁽⁶⁾

3.7 Az irányelvek átültetésének nehézsége azok eltérő normativitásából is fakad. Az irányelvek rendelkezéseinek lényegében két fő kategóriája van:

- a „választható” rendelkezések, amelyek csupán az általános célokat állapítják meg, meglehetősen tág mozgásteret hagyva a tagállamoknak a nemzeti átültető intézkedések megválasztására,
- a „normatív/feltétel nélküli” rendelkezések, amelyek azt a kötelezettséget róják a tagállamokra, hogy a nemzeti átültető intézkedések feleljenek meg az irányelv rendelkezéseinek; ilyenek például a fogalom meghatározások, a tagállamokra konkrét kötelezettséget kiszabó normatív/feltétel nélküli rendelkezések, az irányelvek olyan mellékletei, amelyekben anyagokat, tárgyakat vagy termékeket, illetve az egész Európai Unióban alkalmazandó formanyomtatványok mintáit tartalmazó listák vagy táblázatok szerepelnek.

3.8 A „választható rendelkezések” esetében az átültetés teljességének, pontosságának, illetve hatékonyságának értékelése nem terjed ki maguknak a nemzeti intézkedéseknek a formájára, hanem csupán az irányelv céljai megvalósításának biztosítására irányuló nemzeti intézkedések tartalmára.

3.9 Amennyiben „normatív/feltétel nélküli rendelkezésekről” van szó, az Európai Bizottság és a Bíróság több figyelmet fordít a nemzeti intézkedések és az irányelv intézkedései közötti formai megfelelésre.

3.10 Egyes tagállamok számára márpedig az alábbiakban összefoglalható komoly nehézséget jelent a „normatív/feltétel nélküli rendelkezéseket” átültető jogszabályok megfelelő formájának megtalálása: „a jogszabályok egyértelműsége érdekében az új rendelkezések megállapítását a jogszabálysövegek rendszeres megtisztításának kell kísérnie annak érdekében, hogy elkerüljék a fölösleges – vagy ami még rosszabb – ellentmondó rendelkezések fennmaradását. Meg kell tehát találni a megfelelő egyensúlyt az érintett rendelkezések túl aprólékos átírása és azok rendkívül elnagyolt felülvizsgálata között. Ez bizonyos nehézségek forrásává válhat.” ⁽⁷⁾

4. A tagállamok által alkalmazott átültetési módszerek

4.1 Az átültető intézkedések formájára vonatkozó technikák kiválasztása aszerint változik, hogy az érintett rendelkezések „választhatók” vagy „normatív/feltétel nélküliek-e”:

- A jelek szerint a „normatív/feltétel nélküli rendelkezések” esetében a tagállamok egyre inkább az „átmásolással történő átültetést” alkalmazzák, mivel a rendelkezések átültetésének ez

⁽¹⁾ Az Államtanács *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national* [A közösségi jogszabályoknak a nemzeti jogrendszerbe történő jobb beillesztésért] című tanulmánya, a tanulmányt az Államtanács közgyűlése 2007. február 22-én fogadta el, Documentation française, Párizs, 2007.

⁽²⁾ Az Európai Közösségek Bírósága, 1997. március 20., Bizottság kontra Németország, C-96/95. sz. ügy, EBHT 1653. o.

⁽³⁾ Előadó: Joost van Iersel; HL C 24., 2006.1.31.

⁽⁴⁾ Lásd például: az Európai Közösségek Bírósága, 2003. június 26. Bizottság kontra Franciaország, C-233/00. sz. ügy, EBHT I-66. o.

⁽⁵⁾ Az Európai Közösségek Bírósága, 2000. szeptember 19., Linster, C-287/98. sz. ügy, EBHT I-69. o.

⁽⁶⁾ Állandó joggyakorlat, Európai Közösségek Bírósága, 1985. május 23., Bizottság kontra NSZK, 29/84 sz. ügy, EBHT 1961. o., az Európai Közösségek Bírósága, 1987. július 8., Bizottság kontra Olaszország, 262/85 sz. ügy, EBHT 3073. o., az Európai Közösségek Bírósága, 2001. május 10., Bizottság kontra Hollandia, C-144/99 sz. ügy, EBHT I-3541. o.

⁽⁷⁾ Az Államtanács előadása, az Európai Unió Államtanácsai és Legfelső Közigazgatási Bíróságai Szövetségének XIX. Konferenciája, Hága, 2004. június 14–15.

a típusa nem hagy mozgásteret a tagállamok számára, és így az Európai Bizottság és a Bíróság figyelme inkább afelé fordul, hogy az átültetési intézkedések és az irányelv feltétel nélküli rendelkezéseinek megfogalmazása megfelel-e egymásnak, vagy akár azonos-e. A Bíróság azonban azt soha nem mondta ki, hogy az irányelvek pontos átültetésére vonatkozó kötelezettség szükségszerűen egyszerű átmásolást jelentene.

– Az Európai Bizottság többnyire támogatja ezt az átmásolásra alapuló eljárást, ugyanakkor kiemelt figyelmet szentel annak, hogy – a közösségi jognak a tagállamokban történő egységes alkalmazását és hatékony érvényesülését esetleg veszélyeztető jelentésbeli vagy fogalmi eltérések kiküszöbölése érdekében – az irányelvben található fogalommeghatározásokat pontosan vegyék át az átültető jogszabályszövegbe.

– A választható rendelkezések átültetésének ellenőrzése ezzel szemben több problémát jelent. Itt olyan esetekről van szó, amikor – az EK Sz. 249. cikkének megfelelően – az irányelv csupán általános célkitűzések megfogalmazására szorítkozik, és a tagállamok saját mérlegelési jogkörükben dönthetnek arról, hogy milyen formában és eszközökkel kívánják azokat elérni. Az átültetés teljességének és pontosságának a megítélésakor tehát a nemzeti intézkedések tartalmát, nem pedig megfogalmazását kell vizsgálni. A Bíróság ezért azt mondja, hogy az átültetési intézkedések ellenőrzésekor pragmatikus és esetről esetre történő megközelítést kell előnyben részesíteni, figyelembe véve az irányelv célkitűzéseit és a vonatkozó ágazatot. Ez félrevezetheti az Európai Bizottságot. ⁽⁸⁾

4.2 Végül technikai jellegű rendelkezések – így az irányelv tárgyak vagy formanyomtatványok mintáit tartalmazó, vagy gyakran módosított mellékletei – esetében a tagállamok hivatkozás segítségével is átültethetik azt.

4.3 Hollandia, Szlovákia, Ausztria, Finnország és Észtország a komitológiai eljárás keretében elfogadott irányelvekkel gyakran módosított irányelvek technikai mellékletei esetében alkalmazza a hivatkozás segítségével történő átültetést.

4.4 Könnyen megállapítható, hogy az irányelvek eltérő normatív tartalma miatt nem olyan egyszerű az átültetés végrehajtása, mint amilyennek tűnik. Ez az eltérés a nemzeti átültető eljárások különbözőségéhez vezet.

4.5 Így az Egyesült Királyság a „negative declaration” elnevezésű gyorsított eljárást alkalmazza az átültető jogszabályok elfogadására. Ennek folyamán a kormány benyújtja a parlamentnek az átültető jogszabálynak a minisztériumok közötti egyeztetés során elfogadott szövegét, amelyről ellenkező kérés hiányában nem folytatnak vitát.

⁽⁸⁾ Az Európai Községek Bírósága, 2006. június 15., Bizottság kontra Svédország, 459/04. sz. ügy: a Bíróság elutasította az Európai Bizottság által indított mulasztási eljárást. Utóbbi szerint Svédország nem tett eleget a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről szóló, 1989. június 12-i 89/391/EGK tanácsi irányelvből fakadó kötelezettségeinek. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy az irányelvet keretirányelvnek kell tekinteni, és így az nem írja elő a tagállamok munkakörnyezetre vonatkozó szabályozásának teljes harmonizációját.

4.6 Belgium – abban az esetben, ha az átültetés határideje miatt átültető jogszabály gyors elfogadása szükséges – a valamennyi jogszabályra alkalmazandó sürgősségi eljárást alkalmazza.

4.7 Más tagállamok ezzel szemben nem rendelkeznek az átültető jogszabályok elfogadására irányuló, hasonló gyorsított jogalkotási eljárással. Németország, Ausztria és Finnország tartozik ezen államok közé.

4.8 Franciaországban nem létezik a különböző átültetendő irányelvek tartalmától függő – akár egyszerűsített jogalkotási, akár rendeleti úton megvalósuló – megkülönböztetett jogalkotási eljárás.

5. Milyen megoldások javasolhatók az irányelvek átültetésének javítása érdekében?

– a legfontosabb kérdés annak meghatározása, hogy közösségi szinten hogyan alkothatók olyan jogszabályok, amelyeket könnyebb átültetni, és amelyek a vállalatok tevékenysége és a polgárok élete szempontjából nélkülözhetetlen fogalmi következetességgel és viszonylagos stabilitással rendelkeznek,

– az irányelvtervezet vitájának kezdetétől – az Egyesült Királyság példájára – pontos és folyamatosan frissített megfelelési táblázat összeállítása segítségével az átültető jogi eszköz kiválasztásának megelőzése,

– az irányelvnek az Európai Unió Hivatalos Lapjában történő közzétételétől kezdve az átültetési eljárás meggyorsítása azáltal, hogy – az Európai Bizottság közleményében tett javaslatnak megfelelően – a nemzeti koordinációt átengedik egy olyan nemzeti kapcsolattartónak, amely az e célra létrehozott adatbázissal, vagy akár az irányelv átültetésére rendelkezésre álló határidő lejártát néhány hónappal megelőzően működésbe lépő sürgősségi riasztórendszerrel rendelkezik. Belgiumban, Magyarországon és Hollandiában ez már így működik,

– pontos és feltétel nélküli rendelkezések vagy fogalommeghatározások esetében az átmásolással történő átültetés előnyben részesítése,

– az irányelv normatív/feltétel nélküli rendelkezéseire – így a mellékletben található, az irányelv hatálya alá tartozó termékeket, anyagokat, tárgyakat, illetve formanyomtatványok mintáit, és tanúsítványokat tartalmazó listákra vagy táblázatokra – való célzott utalással végzett átültetés elismerése. Az utalásnak feltétlenül céloznia kell lennie, mivel a Bíróság úgy véli, hogy az a nemzeti jogi rendelkezés, amely csak az irányelvre való általános utalást alkalmaz, nem tekinthető érvényes átültető jogszabálynak. ⁽⁹⁾ Hollandia, Szlovákia, Ausztria, Finnország, valamint Észtország támogatják az irányelvek technikai mellékleteinek ezen a módon végzett átültetését,

⁽⁹⁾ Európai Községek Bírósága, 1997. március 20., Bizottság kontra Németország, C-96/95. sz. ügy, EBHT 1653. o., fent hivatkozott.

– a nemzeti átültető eljárások kiigazítása az adott irányelv alkalmazási körétől függő gyorsított eljárás alkalmazásával, anélkül azonban, hogy elhanyagolnák a normatív szövegek elfogadásához kapcsolódó kötelező belső konzultációkat.

6. Következtetés

6.1 A közösségi jog alkalmazásának az Európai Bizottság követelésének megfelelő javítása olyan ésszerű célkitűzés, amelynek megvalósítása legnagyobb részt azokra a tagállamokra hárul, amelyek – megállapításaink szerint – az első látásra szembe-tűnőnél bonyolultabb problémákkal szembesülnek.

6.2 A tagállamok az irányelvek átültetését nem használhatják fel ürügyül a közösségi jogszabályok által nem közvetlenül érintett nemzeti jogszabályaik felülvizsgálatához („gold plating”) vagy ahhoz, hogy egyes nemzeti jogi rendelkezések megszorító irányú módosításával – azaz az úgynevezett „downgrading” alkalmazásával – korlátozzák az állampolgárok vagy a vállalatok jogait, miközben „Brüsszelre” hárítják a felelősséget a változtatásokért.

6.3 A tagállamoknak rendszeresebben meg kellene ragadniuk az elsődleges jog/a szerződések által kínált azon lehetőséget, hogy az irányelveket – elsősorban szociális és gazdasági tartalmúak esetében – kollektív tárgyalások útján ültessék át; az átültetés előkészítése során – a tematikától függően – ki kellene kérni a civil társadalom szervezeteinek véleményét⁽¹⁰⁾ a nemzeti jog ezzel kapcsolatban szükséges módosításairól vagy kiegészítéseiről. E tárgyalási és konzultációs eljárásoknak elő kell segíteniük, illetve meg kell könnyíteniük a közösségi jognak a civil társadalom támogatása segítségével történő későbbi alkalmazását. A civil társadalommal a nemzeti átültetési intézkedések elfogadása előtt történő konzultáció ugyanis körültekintőbb nemzeti döntéshozatalt tesz lehetővé, hiszen így az állami hatóságok megismerhetik a szociális partnerek, a szakértők, vagy az átültetési intézkedések végrehajtása által érintett ágazatok szakmai szereplőinek véleményét. A konzultáció kétségtelen pedagógiai erénnyel bír, mivel lehetővé teszi, hogy ezek a szereplők jobban megismerhessék az elkövetkező reformok tartalmát. Így például az Egyesült Királyság, Dánia, Finnország és Svédország kikéri a szociális partnerek és a konzultatív szervezetek véleményét: elküldi nekik az átültetés szövegét, valamint a szöveghez kapcsolódó konkrét kérdéseket.

6.4 Érdemes lenne jobban figyelembe venni több tagállam belső alkotmányos berendezkedését (szövetségi államok, regionális decentralizálás, valamint a szuverenitás állam alatt elhelyezkedő egységekre történő átruházásának más módjai); különösen a területi szervekre ruházott jogköröket érintő közösségi rendelkezések (regionális politika, legkülső régiók és szigetek stb.) esetében időnként meg kellene hosszabbítani az átültetés határidejét.

6.5 A nemzeti parlamentek, illetve a regionális parlamentek vagy közgyűlések (például a skót, a belga, vagy a német tartományi parlamentek és közgyűlések) különösen érintettek és felelősek azon közösségi jogszabályok átültetése tekintetében, amelyek olyan jogterületekre vonatkoznak, ahol döntési vagy konzultatív hatáskörrel rendelkeznek; az e célból létrehozott bizottságoknak meg kell hallgatniuk a szakértőket és az érintett ágazatokban működő civil szervezetek képviselőit, illetve az átültető jogszabálytervezet vizsgálatának megtervezésére irányuló különleges jogkörrel kell rendelkezniük annak elkerülésére, hogy a nemzeti átültető rendelkezések vizsgálatának ütemezése a sürgős nemzeti jogszabályok miatt kicsússzon a megadott határidőből. Viszont a határidőben át nem ültetett irányelvek „készletének” drasztikus csökkentése érdekében számos olyan projekt esetében alkalmazhatók sürgősségi intézkedések (a jogalkotásnak a végrehajtó hatalomra történő átruházása), amelyek tekintetében nincs alapvető nézeteltérés a politikai pártok között.

6.6 Egyes tagállamok már létrehozta az átültető jogszabályok elfogadására vonatkozó eljárások gyorsítására irányuló rendszereket, más tagállamok az átültetés minőségének javítását célzó technikákat dolgoztak ki, ismét mások pedig az útkeresés szakaszában vannak, és esetükben további kiigazításokra lesz szükség. A minisztériumok és a parlamentek például felállíthatnának az átültetést vizsgáló szolgálatokat, melyek feladata az átültetés vezetése/irányítása lenne. Ez a közpolitika korszerűsítésének esélyeként fogható fel, nem pedig a közösségi intézmények – illetve elsősorban az Európai Bizottság – által alkalmazott kényszerként. Más szóval: valamennyi szereplőnek teljes mértékben vállalnia kell az európai integrációban játszott szerepét és felelősségét.⁽¹¹⁾

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Előadó Daniel Retureau, HL C 24., 2006.1.31. és előadó Joost van Iersel, HL C 24., 2006.1.31.

⁽¹¹⁾ Lényegében ez az Államtanács *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national* [A közösségi jogszabályoknak a nemzeti jogrendszerbe történő jobb beillesztésért] című, idézett tanulmányának következtetése.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a 76/769/EGK tanácsi irányelvnek az egyes veszélyes anyagok és készítmények, 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, metilén-difenil-diizocianát, ciklohexán és ammónium-nitrát forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásai tekintetében történő módosításáról

COM(2007) 559 final – 2007/0200 (COD)

(2008/C 204/03)

2007. október 23-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a 76/769/EGK tanácsi irányelvnek az egyes veszélyes anyagok és készítmények, 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, metilén-difenil-diizocianát, ciklohexán és ammónium-nitrát forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásai tekintetében történő módosításáról

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2008. február 27-én elfogadta véleményét. (Előadó: David SEARS.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 125 szavazattal 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Bizottság európai parlamenti és tanácsi határozatra vonatkozó javaslatának célja a 76/769/EGK tanácsi irányelvnek öt egymáshoz nem kapcsolódó anyag forgalomba hozatalát és felhasználását érintő új korlátozások tekintetében történő módosítása. Ezek közül négy szerepelt az 1994 és 2000 között összeállított eredeti elsőbbségi listákon. A javasolt intézkedések csak a lakosságot érintő kockázatokkal foglalkoznak. Az utolsó anyagot, az ammónium-nitrátot azért sorolták ide, hogy az ammónium-nitrát-alapú műtrágyák mindennapi kezelése biztonságosabb legyen a gazdák és a forgalmazók számára. A lépés továbbá – különösen a robbanóeszköz-prekurzorokhoz való hozzáférés korlátozása révén – terrorizmusellenes célokat is szolgál. Ez utóbbi kihat a kiskereskedelmi és a lakossági értékesítésre is.

1.2 Az EGSZB a javaslatok egy részét támogatja, de nem mindegyiket. Az egyes anyagokra és az őket tartalmazó készítményekre vonatkozó részletes indoklások az 5.-től a 9.9.-ig terjedő pontokban találhatók.

1.3 Az EGSZB elismeri, hogy ez a 76/769/EGK tanácsi irányelv (majdnem) utolsó módosítása, mielőtt az 1907/2006/EK (REACH) rendelet 2009. június 1-jén a helyébe lép. Azonban akárcsak a többi módosítás tekintetében, sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy így egymással kapcsolatban nem álló anyagokat és készítményeket tárgyalnak együtt, és rámutat arra, hogy hosszú idő telt el azóta, hogy ezek a 793/93/EGK tanácsi rendelet értelmében felkerültek az „elsőbbségi” anyagok listájára. Ha ez annak tudható be, hogy az Európai Bizottság vagy más illetékes szervek, köztük a Helsinkiben nemrégiben megnyitott Európai Vegyianyag-ügynökség forrás- vagy szakértelemhiánnyal küszködik, ezt mihamarabb, és mindenképpen még 2009.

június 1-je előtt orvosolni kell. A gyártóknak emellett el kell ismerniük, hogy kötelesek a kockázatértékelés során kellő időben idevágó információkat szolgáltatni. Ha ezt nem tartják be, az eredmények rövid úton értelmüket veszítik.

1.4 Végül az EGSZB egyértelműen támogatja a Tanács terrorizmus elleni küzdelemről szóló nyilatkozatát és az erre épülő számos egyedi fellépést. Az EGSZB-nek meggyőződése, hogy kulcsszerepet kell játszania ebben a folyamatban, és jelenleg egyszerre több, a témához kapcsolódó véleményen is dolgozik. A tartós biztonság megvalósítása szempontjából alapvetően fontos, hogy egyetértés szülessen arról, hogy mely fellépések arányosak, és mely jogalkotási eljárást kellene követni annak biztosítása érdekében, hogy az összes érintett időben és eredményesen reagálni tudjon.

2. Bevezetés

2.1 A vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH) szóló, 2006. december 18-i 1907/2006/EK rendelet 2009. június 1-jén lép hatályba. Ez számos meglévő tanácsi és európai bizottsági rendeletet és irányelvet – köztük az egyes veszélyes anyagok és készítmények forgalomba hozataláról és felhasználásáról szóló, 1976. július 27-i 76/769/EGK tanácsi irányelvet – hatályon kívül helyez, és a helyükbe lép. Az irányelv – amelyet a tárgyalta javaslat módosítani kíván – szándéka a belső piac védelme és ezzel egy időben a fogyasztók egészségének és a környezet magas szintű védelmének biztosítása.

2.2 A 76/769/EGK tanácsi irányelv I. melléklete lefekteti az egyes veszélyes anyagok és készítmények forgalomba hozatalára és felhasználására vonatkozó azon egyedi korlátozásokat,

amelyeket az elmúlt 30 év során fogadtak el és vezettek be. 2009. június 1-jétől fogva ezek lesznek az 1907/2006 (REACH) rendelet XVII. mellékletének sarokkövei.

2.3 A 76/769/EGK tanácsi irányelv több korábbi módosítása (azaz további korlátozó intézkedésekkel való kiegészítése) tagállamok általi végrehajtást igénylő irányelvek formájában történt. Az Európai Bizottság ezúttal határozatot javasol, amely nem igényli, hogy a tagállamok átültessék nemzeti törvényekbe, amelyeket 2009. június 1-jén, az 1907/2006/EK (REACH) rendelet hatálybalépésekor egyébként is hatályon kívül kellene helyezni.

2.4 Értesítéseink szerint néhány hónapon belül végleges, szintén határozatra vonatkozó javaslatot terjesztenek elő a 76/769/EGK tanácsi irányelv tekintetében, a diklór-metán forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozására vonatkozóan. A veszélyes anyagok és készítmények forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozására irányuló minden további javaslat az 1907/2006/EK (REACH) rendeletre vonatkozik majd.

2.5 Általában a 793/93/EGK tanácsi rendeletben foglalt bizonyos „elsőbbségi anyagok” értékelési eredménye alapján választották ki, hogy mely anyagok (és őket tartalmazó készítmények) forgalomba hozatalát és felhasználását szükséges korlátozás alá vetni. Négy elsőbbségi listát állítottak össze – az utolsó 2000. október 30-án készült el –, az ezeken szereplő anyagokat a tagállamok illetékes hatóságainak értékelniük kell. A felsorolt 141 anyag közül 83-ról már elkészült a végleges kockázatértékelési jelentés (RAR). Ezek közül 39-et értékelték a megfelelő uniós tudományos bizottságok, és az eredményeket közzétették a Hivatalos Lapban. 22 anyag esetében korlátozó intézkedéseket fogadtak el. A tárgyalat javaslatban további négy anyagra (az alább, az 5.–9.9. pontban meghatározott és tárgyalat 2-(2-metoxietoxi)etanol (DEGME), 2-(2-butoxietoxi)etanol (DEGBE), metilén-difenil-diizocianát (MDI) és ciklohexán) vonatkozó korlátozó intézkedések szerepelnek.

2.6 Az e rendelet tekintetében tapasztalható lassú előrehaladást neveztek meg annak legfőbb okaként, hogy az 1907/2006 (REACH) rendeletben az összes „létező” anyag vonatkozásában új megközelítést vezettek be. 2009. június 1-jével tehát a 793/93/EGK tanácsi rendelet is hatályát veszti.

2.7 Az eredeti négy elsőbbségi listán nem szereplő számos anyag esetében is elkészítették az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt hatásairól szóló értékelést, és/vagy javasolták azok forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozását, minthogy a tagállamok újonnan felmerült problémák megoldását kérték. Az ammónium-nitrát is ezek közé tartozik.

2.8 Az ammónium-nitrát esete különleges és egyedi, amennyiben jellemzői jól ismertek, ezért sürgősen volt vizsgálatot folytatni az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt hatásairól. Világszerte évek óta nagy mennyiségben használják nitrogénalapú műtrágyaként, és nem jelent váratlan kockázatot sem a munkahelyen, vagyis a szakmai felhasználókra nézve, sem pedig a fogyasztókra a háztartásban használatos mennyiségben való

alkalmazás során. Sajnálatos módon ez az anyag hatékony, olcsó és széles körben alkalmazott robbanóanyag-összetevő is, amelyet ipari vagy katonai célokra legálisan, és terroristák illegálisan is felhasználnak. A 76/769/EGK tanácsi irányelv éppen ezért kívánja korlátozni forgalomba hozatalát és felhasználását.

2.9 Lehetett volna más alapot is választani egy terrorizmussal és robbanóanyag-prekurzorokkal foglalkozó jogszabályhoz, de a jelenlegi EU-Szerződés értelmében ez az összes tagállam egyhangú beleegyezését igényelte volna. A Lisszaboni Szerződés – ha már minden tagállam ratifikálta – módosít ezen az eljárásán, de erre még várni kell.

2.10 Tudomásunk szerint az 1907/2006/EK (REACH) rendelet XVII. mellékletét valószínűleg további kábítószerek és robbanóanyag-prekurzorokkal egészítik ki, ezért ezt az eljárási módot jelenleg megfelelőnek tartjuk.

2.11 A fentiek a „létező” anyagokra vonatkoznak, azaz arra a 100 195 anyagra, amelyek 1971. január 1-je és 1981. szeptember 18-a között jelen voltak az Európai Közösség piacán. Ezeket a Létező Kereskedelmi Vegyi Anyagok Európai Jegyzéke (EINECS) tartalmazza, melyet 1990-ben tettek közzé a Hivatalos Lapban. Az 1981. szeptember 18-a után a piacon megjelenő anyagok „új” anyagnak minősülnek, és az emberi egészség és a környezet védelme érdekében részletes, forgalomba hozatal előtti értesítéshez kötöttek.

3. Az európai bizottsági javaslat összefoglalása

3.1 Az Európai Bizottság javaslata az emberi egészség védelmét célozza – különös tekintettel a fogyasztókra –, megőrizve ugyanakkor a 793/93/EGK tanácsi rendelet értelmében összeállított 1994. május 25-i, első elsőbbségi listán szereplő három anyag (DEGME, DEGBE és ciklohexán), valamint az 1997. január 27-i, harmadik elsőbbségi listán szereplő egy anyag (MDI) belső piaci forgalmazását.

3.2 Az Európai Bizottság az 1999. október 12-i 1999/721/EGK ajánlásának, valamint számos anyag kockázatértékelésének eredményeiről és kockázatcsökkentési stratégiájáról szóló további hasonló ajánlásoknak megfelelően egy sor egyedi és igen részletes korlátozást javasol, amelyek csak a lakossági értékesítésre vonatkoznának, és nem lennének hatással a munkahelyi feltételekre vagy a környezetre. Az iparág és a szélesebb értelemben vett társadalom által viselt költségeket minimálisnak tartja, ezért a javasolt intézkedéseket az azonosított kockázatokkal arányosnak ítéli. További adatok gyűjtését kéri az MDI-tartalmú készítmények egészségügyi hatásaival kapcsolatban.

3.3 A javaslatban egy ötödik anyag, a műtrágyaként széles körben használt ammónium-nitrát (AN) is szerepel, mivel oxidánsként viselkedhet, és különösen mivel más anyagokkal keveredve robbanóképesé válik. A javasolt korlátozások célja annak biztosítása, hogy minden AN-műtrágya közös biztonsági előírásnak feleljen meg, és hogy az illegális célú felhasználást

könnyűszerrel lehetővé tévő mennyiségek csökkentése érdekében korlátozzák a lakosságnak értékesített AN-alapú termékek körét. Ezért a korlátozás a lakosság egészségének és biztonságának védelmét szolgáló intézkedésnek tekinthető. A szakmai felhasználókat (mezőgazdasági termelők és legitim robbanóanyag-gyártók) a korlátozás nem érinti. Bár a költségeket (és az előnyöket) nehéz számszerűsíteni, a javaslat az azonosított kockázatokkal (és a javasolt intézkedésekkel) arányosnak ítéli őket.

3.4 A határozat az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetését követő harmadik napon lépne hatályba.

3.5 A javaslatot indokolás, egy európai bizottsági belső munkadokumentum (hatásvizsgálati jelentés), a 793/93/EGK tanácsi rendeletben vizsgált négy anyag tekintetében a Vegyi Anyagok Európai Irodája által kiadott terjedelmes és részletes kockázateértékelési jelentések (RAR), valamint a vonatkozó adatok előkészítésében és értékelésében segédkező különböző tudományos bizottságok és egyéb szervek által készített – mind megerősítő, mind bíráló – további dokumentumok kísérik.

4. Általános megjegyzések

4.1 Akárcsak a 76/769/EGK tanácsi irányelv több korábbi módosítása, ez a javaslat is egymáshoz nem kapcsolódó anyagokról szól, így az egyértelműség kedvéért külön tárgyaljuk őket.

5. 2-(2-metoxietoxi)etanol (DEGME)

5.1 A DEGME magas forráspontú, vízzel elegyíthető glikol-éter, a szintetikus kémiában jellemzően közbelső vegyi anyagként használják, számos háztartási dekorációs termékben segédoldószerként, valamint alacsony hőmérsékletet tűrő jegesedésgátlóként, például a sugárhajtómű-üzemanyagokban. A holland kormány számára készített, 1999 júliusában elkészült RAR szerint az 1990-es évek elején a teljes európai termelés mintegy 20 000 tonna volt, ennek valamivel több mint a felét exportálták.

5.2 A fogyasztók a házi, „barkács”-felhasználásra értékesített festékekben és festékeltávolító szerekben történő használata révén kerülhetnek vele kapcsolatba. Amint fizikai jellemzői alapján várható, a DEGME bőrön át könnyen felszívódik, és védőöltözet rendszeres és biztosított használata hiányában bőrrel való érintkezés esetén kockázatot jelent a fogyasztókra.

5.3 A legfrissebb felmérések alapján a lakosság számára értékesített festékekben és festékeltávolító szerekben a DEGME-t ma már más oldószerekkel helyettesítik. Ezért azt kellene biztosítani, hogy az EU-ban gyártott vagy oda importált termékek esetében ez a gyakorlat továbbra is érvényben maradjon. A javaslat ezért biztosítja, hogy a határozat hatálybalépését követő 18 hónap elteltével a DEGME festékek és festékeltávolító szerek összetevőjeként kizárólag 0,1 tömegszázaléknál alacsonyabb koncentrációban dobható piacra (azaz a koncentrációja nem

haladhatja meg azt a szintet, amit más, engedélyezett összetevők DEGME-vel való szennyezettsége vagy közös gyártása okoz). Ezt ésszerűnek tartjuk az érintett iparágak reagálása szempontjából. Az EGSZB ezért támogatja a DEGME forgalomba hozatalára és felhasználására vonatkozó korlátozást.

6. 2-(2-butoxietoxi)etanol (DEGBE)

6.1 A DEGBE szintén a glikol-éterek csoportjába tartozik, a DEGME-énél kissé alacsonyabb a forráspontja, de fizikai tulajdonságai hasonlóak, például ez is vízzel elegyíthető. Vízalapú festékekben széles körben használt oldószer, segíti a fedőréteg-képződést és növeli a tartósságot. Ennek révén pedig ritkábban kell festeni, ami összességében csökkenti az anyaggal való érintkezést. A RAR becslése szerint a teljes európai gyártás 1994-ben mintegy 46 000 tonna volt; ez 2000-re 58 000 tonnára emelkedett, ebből 33 000 tonnát festékekben használtak fel.

6.2 A RAR megállapított néhány fogyasztói kockázatot: a DEGBE-tartalmú vízalapú szórófestékek használata során belélegzett permetcseppek légúti irritációt okozhatnak. Az ecsettel vagy hengerrel való festés során keletkező pára belégzése nem jelentett toxikológiai veszélyt.

6.3 A RAR 1999-es elkészültét követően benyújtott bizonyítékok alapján, és felismerve, hogy a DEGBE-t nehéz helyettesíteni, mivel az a vízalapú festékek alapvető összetevője, arra a következtetésre jutottak, hogy a fogyasztók egészségének védelme szempontjából megfelelő volna, ha a szórófestékek DEGBE-tartalmát legfeljebb 3 tömegszázalékban korlátoznák. Ennél magasabb DEGBE-koncentrációjú festékek is forgalomba hozhatók a lakossági piacon, de a csomagoláson el kell helyezni a „Ne használja a festéket szórásra” feliratot. A megfelelő védőfelszerelést nagyobb valószínűséggel használó professzionális felhasználóknak való értékesítés ez nem érinti. Az értékesítési csatornák eléggé elkülönültek tekinthetők ahhoz, hogy ezt lehetővé tegyék.

6.4 Ezek az intézkedések a határozat hatálybalépése után 18–24 hónappal lépnek érvénybe, ami lehetővé teszi a figyelmeztető mondatok szükséges átfogalmazását, illetve az átcímkeztést. Ezt ésszerűnek tartjuk az érintett iparágak reagálása szempontjából. Az EGSZB tehát támogatja a DEGBE forgalomba hozatalára és felhasználására javasolt korlátozást, mivel az megfelelő védelmet jelent a fogyasztók egészsége és a belső piac védelme szempontjából.

7. Metilén-difenil-diizocianát (MDI)

7.1 Az MDI több hasonló termék (izomerek) keverékének a neve, amelyek tisztán viaszos szilárd anyagok lennének, általában azonban igen reakcióképes, viszkózus barna folyadékként kaphatók. A RAR szerint 1996-ban a világtermelés meghaladta a 2 500 000 tonnát, ebből legalább 500 000 tonna az EU-ban készült. Megfelelő alacsony fajsúlyú poliolkok vagy glikolok (vagy

akár víz) és habosítóanyag jelenlétében az MDI különösen gyorsan reakcióra lép, és poliuretánhabok keletkeznek. Ezek lehetnek kemény vagy lágy habok, amelyek az építőiparban és más iparágakban szerkezeti összetevőként, szigetelő-, tömítő-, öntőforma- és ragasztóanyagként széles körben felhasználhatók.

7.2 A fogyasztók elsősorban a vakolatban és a téglafalakban lévő szabálytalan hézagok tömítésére, vagy újonnan beépített ajtók vagy ablakok körbeszigetelésére szolgáló, barkácsboltokban aeroszolpalackban kapható egykomponensű habok (OCF) használatakor kerülnek vele kapcsolatba. Ez az ágazat összesen évi mintegy 10 000 tonna MDI-t vásárol fel. Ez körülbelül évi 36 millió lakossági piacra szánt és további évi 134 millió szakmabeli felhasználásra szánt palack gyártásához elegendő. Az e célokat szolgáló egyéb termékek – például ablakok körbeszigeteléséhez az üvegyapott – használata kevésbé egyszerű, és más problémákat vetne fel.

7.3 A fogyasztók bőr- és légúti expozíciója és szenzibilizációja tekintetében jelentkező kockázatokat a munkahelyi expozícióból nyert adatok alapján nem volt könnyű számszerűsíteni. Az izomereket külön-külön, tisztán nehéz beszerezni. Az, hogy az MDI felettébb gyorsan reakcióra lép a vízzel, és így egy kémiaiilag semleges, oldhatatlan szilárd anyag keletkezik, megnehezíti a szabványos veszélyességi vizsgálat elvégzését. A fogyasztók általi általános felhasználási mód, amely szerint egy kis, kézben tartott, fúvókával felszerelt palackból szórják az anyagot a kívánt felületre, korlátozza a rendelkezésre álló összennyiséget. Egy átlagos palack 2–4 perc alatt ürül ki. A levegő vízpára-tartalmának jelenlétében bekövetkező gyors száradás során az MDI távozik. A szilárd végtermék kémiaiilag semleges és veszélytelen. A felhasználás valószínűleg egyszeri (egy adott lyuk, ajtó vagy ablak betömése, illetve szigetelése) és (a felhasználók többsége számára) nem gyakori, és semmiképpen nem vethető össze a műhelyekben jellemző mindennapos használattal. Mint minden barkácsvevényesség esetében, van, aki rendszeresen használ személyes védőfelszerelést, van, aki nem.

7.4 A fentiek alapján nem meglepő, hogy – bár elméleti kockázat ugyan létezik –, nehezen vagy egyáltalán nem lehet bőr- és légúti szenzibilizációt kimutatni a lakosságnál (sőt, a megfelelő védőintézkedéseket alkalmazó munkahelyeken sem). Ez azt jelenti, hogy arányos, költséghatékony és praktikus választ nehezebb megjelölni.

7.5 Ebben a tekintetben a hatásvizsgálat helyesen mutat rá arra, hogy míg könnyű, olcsó és teljesen megfelelő polietilén kesztyűt a lakossági vásárlóknak egyszeri (alkalmi) használat céljára eladott minden palackhoz biztosítani lehet, sőt, kellene is, az ipari alkalmazásokra előírt erős neoprén- vagy nitrilkesztyűnél nem ez a helyzet. Ezzel szemben könnyű pamut pormaszkot lehetne ugyan minden palackhoz adni, de tényleges kockázat esetében hatástalan lenne – míg a minden lehetséges gázexpozíció elleni védelmet biztosító teljes gázálc körülbélül tízszer annyiba kerülne, mint a palack, és semmi nem garantálná, hogy szükség esetén használnák is.

7.6 Az Európai Bizottság ezért azt javasolja, hogy valamennyi lakossági értékesítésre kerülő palackhoz adjanak polietilén kesztyűt (például a palackba hajtogatva), és hogy a palackokon lévő címkék megfelelően hívják fel a figyelmet arra a veszélyre, hogy az MDI-re már túlérzékeny vált személyek erre az anyagra allergikus (nem standard), az asztmában szenvedők asztmaszerű, illetve a bőrbetegség bőrelváltozásokban megnyilvánuló reakciókat mutathatnak.

7.7 Az EGSZB támogatja az első intézkedést ezek közül, azaz azt, hogy mellékeljenek a legtöbb barkácsvevényesség során feltétlenül felveendő polietilén kesztyűt. Ha azt akarjuk, hogy alkalmazható maradjon ez a fontos és arányos intézkedés, akkor ellen kell állni minden olyan követelésnek, amely szigorúbb követelményhez ragaszkodva megakadályozná a kesztyűk forgalmazását.

7.8 A javasolt további címkézés indokoltságát azonban megkérdőjelezi az EGSZB, még akkor is, ha elegendő időt adnak ennek arányos költségen történő bevezetésére. Nem világos például, hogy egy lakossági vásárló honnan tudhatná, hogy „az MDI-től különböző diizocianátokra már szenzibilizált”-e – és hogy ez miért olyan fontos. Az asztmában vagy bőrbetegségekben krónikusan (hosszú időn át) szenvedő személyek tudják, hogy szinte bármilyen háztartási vagy barkács termék kiválthat akut (rövid ideig tartó) káros reakciót. Ilyen körülmények között a megfelelő szellőztetés és a védőöltözet (kesztyű) használata egyaránt fontos – akárcsak az a tanács, hogy a tünetek esetleges jelentkezésekor azonnal vessenek véget a termék bármilyen használatának. Ez az esetleges korábbi betegségektől függetlenül minden felhasználó számára megfogadásra érdemes tanács, amelyet fel kell tüntetni a címkén. Mivel a palackok, és így címkék is, kisméretűek, minden ilyen tanácsnak egyértelműnek, lényegre törőnek és normális felhasználási feltételek mellett olvashatónak kell lennie. Amennyiben további kezelési vagy biztonsági utasításokra van szükség, ezeket a termékhez mellékelni kell a termékhez.

7.9 Az EGSZB-nek szintén fenntartásai vannak a (6) francia bekezdésben szereplő, következő javaslattal szemben: „Az MDI-tartalmú készítményeket először forgalomba hozó természetes vagy jogi személyek (...) 3 éven belül adatokat gyűjtenek az MDI-tartalmú készítmények használata során fellépő légúti allergiás megbetegedések lehetséges eseteivel kapcsolatban, és az adatokat eljuttatják a Bizottság részére. Az adatgyűjtést kutatási jegyzőkönyv alapján kell folytatni, szakosított központok közreműködésével, (...) annak bizonyítása céljából, hogy nincs szükség további megkorlátozó intézkedésekre”. Mivel az MDI-t már a hetvenes évek óta rutinszerűen használják, és ahogy már megjegyeztük, a jelenlegi gyártók, akikre nem vonatkozik ez a követelmény, jelenleg évente több mint 36 millió palackot értékesítenek, nehéz lenne másképp tekinteni erre, mint a piacra lépés nem kellőképpen indokolt akadályozására.

7.10 Az Európai Bizottság hatásvizsgálati jelentése a kockázattértékelési jelentésben megfogalmazott azon aggodalommal magyarázza ezt, hogy „a dolgozókat fenyegető, légúti allergiával kapcsolatos kockázatok (...) potenciálisan a fogyasztók számára is jelentősek lehetnek”. Ugyanennek a pontnak egy későbbi részében az a megállapítás olvasható, hogy „a mérgek központok jelenleg rendelkezésre álló információi arra utalnak, hogy az MDI-t tartalmazó termékek nem vagy csak kevés légúti allergiát okoznak a fogyasztóknál”. Függetlenül attól, hogy ez a jelentés állítólag csak korlátozottan érvényes, kétséges, hogy az Európai Bizottság javaslata konkrétabb lenne-e. Ez a javaslat ezért aránytalannak tűnik egy olyan kockázathoz képest, amely elismerten csak feltételezéseken alapul, és a széles körű alkalmazás ellenére nem támasztják alá bizonyítékok.

7.11 Az EGSZB ezért azt ajánlja, hogy az értékesítés és felhasználás korlátozásának ezt a részét vonják vissza. Ha vannak még jogos aggodalmak e – rövid távon mással nem helyettesíthető – termékek biztonságával kapcsolatban, ezeket a gyártókkal együtt kellene megvizsgálni, és az adatgyűjtés és -értékelés tekintetében megfelelő eljárásokat kellene követni.

8. Ciklohexán

8.1 A ciklohexán a benzol hidrogénezése révén igen nagy mennyiségekben előállított szintelen folyadék. Csaknem teljesen (>95 %) a nylon előállítására használt adipinsav szintézisében használják. Az egész világ termelési kapacitása meghaladja az 5 000 000 tonnát, ebből mintegy 1 500 000 tonna az EU termelési kapacitása. Ezek zárt rendszerű folyamatok, ahol alacsony a kitétségi szint. A ciklohexán természetes formában is előfordul bizonyos égéstermékekben, például dohányfüstben, nyersolajban és növényekben, valamint a benzingőzőkben.

8.2 A ciklohexánt oldószerként is használják, többek között a bőr- (cipő-), gépkocsi- és építőiparban használt neoprénalapú ragasztókhoz. Ebbe beletartozik a professzionálisan, nagyban végzett padlószőnyeg-ragasztás és a lakosság által végzett hasonló kisebb javítások vagy egyéb barkáctevékenység. Az EU teljes ragasztóanyag-felhasználása kevesebb mint évi 10 000 tonna.

8.3 Ahogyan az összes szénhidrogén esetében, lényeges a jó szellőzés és a megfelelő védőöltözet vagy légzőkészülék. Szakmai felhasználás esetén ez többé-kevésbé garantálható, a lakossági felhasználók esetében azonban nem. Azonban, akár csak az MDI-t tartalmazó készítményeknél, az értékesített termékek fizikai jellemzői lényegesen korlátozzák a kockázatokat. A gyorsan megkötő ragasztóanyagok kis mennyiségű alkalmazásokhoz ideálisak, de a nem szakemberek számára nagy mennyiségben rendkívül nehéz a megfelelő alkalmazásuk. Ezért

a lakossági célra értékesített termékek csomagolási méretének korlátozása megfelelőnek és általában elfogadhatónak tűnne.

8.4 Az Európai Bizottság ezért azt javasolja, hogy a ciklohexánt neoprénalapú ragasztók összetevőjeként 650 grammnál nagyobb méretű csomagolásban ne lehessen kereskedelmi forgalomba hozni a lakosság részére. A csomagoláson fel kell tüntetni a „Padlószőnyeg-ragasztásra nem használható” és az „Elégtelen szellőzési feltételek mellett nem használható” figyelmeztetést.

8.5 A legrosszabb esetre vonatkozó forgatókönyvek – például parafatáblák belső falra történő elhelyezése – gyakorlati tesztjei arra utalnak, hogy ez megfelelően csökkentené a fogyasztók expozícióját, amely – a többi fentebb tárgyalt esethez hasonlóan – valószínűleg ritkán fordul elő, és csak rövid ideig tart. Széles körű, régóta történő alkalmazásuk ellenére nem ismeretesek neoprénalapú ragasztóanyagokkal kapcsolatos balesetek. Az intézkedések mindazonáltal a gyártók és a fogyasztók tevékenységének túlzott megzavarása nélkül bevezethetők. Az EGSZB támogatja a ciklohexán forgalomba hozatalára és felhasználására vonatkozó korlátozást, mivel arányosnak tartja a tárgyalt kockázatokkal.

9. Ammónium-nitrát

9.1 Az ammónium-nitrát fehér, szilárd, granulátumformában árusított anyag, amelyet – több mint száz éve – ammóniából és földgázból állítanak elő. A világtermelés több mint 20 000 000 tonna. Jelentős nitrogénműtrágya és robbanószer-alapanyag. Ez utóbbi tulajdonsága, azzal párosulva, hogy könnyen beszerezhető és olcsó, felkeltette a terroristák érdeklődését. Más anyagokra, például dízelolajra is szükségük van, de ezek is könnyen beszerezhetők. Az ammónium-nitrát hosszú éveken át az IRA által leggyakrabban használt robbanóanyag volt, ezenkívül Oklahomában, Bali szigetén és a Világkereskedelmi Központ elleni hírhedt bombamerényletekben is ezt használták a terroristák. A közelmúltban Londonban és más európai fővárosokban is alkalmazták szélsőséges csoportok. Az ilyen pokolgépek előállításának útmutatói könnyen megtalálhatók az interneten. Már 2 kg is pusztító hatású lehet. Úgy tűnik, eltökélt lakossági fogyasztók akár 500 kg-nál nagyobb mennyiséghez is gond nélkül hozzájuthatnak – szükség esetén többször kisebb mennyiségeket vásárolnak kertészeti szaküzletekben vagy kiskereskedelmi üzletekben. Az ellenőrzés nyilvánvalóan nehéz ezen a téren.

9.2 A szakmai felhasználók (mezőgazdasági termelők) esetében az ellenőrzés úgy történik, hogy nagyok a minimális szállítási mennyiségek (hogy ne lehessen egy-egy csomagot könnyen elszállítani vagy eltávolítani illegálisan), és a szállítási lánc valamennyi szakaszában gondos termékkövetést kívánnak

meg. Ahogyan általában szállítják, az ammónium-nitrát labilis, elbomolhat, és használatra alkalmatlanná válhat. Ezért gondosan kell tárolni, és amint lehet, ki kell szórni. Ez korlátozza a más célokra is felhasználható mennyiséget.

9.3 Az ammónium-nitrát többféle (a nitrogéntartalom százaléklékában kifejezett) sűrűségben és más lényeges elemekkel (általában foszfor- és káliumszármazékok) keverve vagy azok nélkül kapható. Tiszta állapotában körülbelül 35 % nitrogént tartalmaz. A növények károsításának elkerülése érdekében szükség van némi hígításra. A különféle minőségű műtrágyák úgy állíthatók elő, hogy aktív elemeket vagy inaktív töltőanyagokat, például meszet kevernek a műtrágyába, vagy vegyi reakciókkal hozzák létre a lényeges összetevők kívánt arányát. A mezőgazdasági termelőknek értékesített termékek nitrogéntartalma 28 %-os vagy annál magasabb is lehet. A 2003/2003/EK rendelet előírja ezeknek a nagy nitrogéntartalmú műtrágyáknak az ellenőrzését, hogy garantálni lehessen, hogy tartalmazzák a szükséges nitrogénmennyiséget, ugyanakkor robbanásveszély nélkül, biztonságosan lehessen őket használni. Az e követelményeknek megfelelő műtrágyákat „EK-műtrágya” címkével lehet ellátni, és a belső piacokon szabadon forgalomba hozhatók. Az ezeknek a követelményeknek nem megfelelő műtrágyák nem léphetik át a határokat, és „nemzeti műtrágyáknak” tekintendők. A lakossági felhasználásra szánt termékek nitrogéntartalma általában 20–25 %. Minél alacsonyabb a nitrogénarány, annál magasabb a műtrágya-egységenkénti szállítási költség, és annál nagyobb az adott területre kiszórandó mennyiség. Noha az ammónium-nitrátot tartalmazó műtrágyákat elengedhetetlennek tartják a kereskedelmi célú mezőgazdasági termeléshez, a lakosság részére kiskereskedelmi egységeken át értékesített kisebb mennyiségek esetén nem ez a helyzet, és más termékekkel helyettesíthetők.

9.4 Az illegális robbanószereket előállítani kívánó személyek szempontjából minél nagyobb az ammónium-nitrát nitrogéntartalma, annál jobb. A mechanikus úton előállított keverékek egyszerű oldással és kristályosítással újra koncentrálnak. A vegyi úton előállított keverékeket nehezebb vagy egyáltalán nem is lehet koncentrálni. Dániában kormányzati szakértők már 16 %-os koncentrációt is fel tudtak robbantani. Ha elegendő idő és forrás áll rendelkezésre, bármi lehetséges, bár az ugyanolyan mértékben rendelkezésre álló nyersanyagokat felhasználó konkurens termékek végül vonzóbbá válnak. Felsorolásuk megtalálható a Terroristák kézikönyvében és a lakosság számára egyéb hozzáférhető internetes oldalakon.

9.5 A 2004 márciusában Madridban elkövetett bombamerénylet nyomán az Európai Tanács nyilatkozatot fogadott el a terrorizmus elleni küzdelemről. Létrehoztak egy robbanószerek biztonságával foglalkozó szakértőkből álló munkacsoportot, amely azt a feladatot kapta, hogy dolgozzon ki cselekvési tervet a terroristák általi robbanószerek használat elleni küzdelemre. 2007 júniusában elkészült ez a terv. A 47 egyedi intézkedés egyike a robbanóanyagok prekursoraival foglalkozó állandó

szakértői bizottság (SCEEP) felállítását sürgette. Több magán- és állami szektorbeli szakértő tagja ennek a bizottságnak, amely számíthat a vegyszergyártókat és -forgalmazókat képviselő CEFIC és FECC, valamint a műtrágyagyártókat képviselő EFMA szakmai segítségére.

9.6 A jelenlegi javaslatnak az a célja, hogy a mezőgazdasági termelők (és forgalmazók) részére értékesített összes ammónium-nitrát-alapú műtrágya megfeleljen a 2003/2003/EK rendelet előírásainak, és korlátozni lehessen a lakossági értékesítésre kerülő termékek nitrogéntartalmát. Amennyiben elfogadják a javaslatot, az ammónium-nitrát „nem hozható kereskedelmi forgalomba a lakosság számára történő értékesítésre [a határozat hatálybalépését követő 18 hónappal] olyan anyag vagy készítmény formájában, amely az ammónium-nitrátra vetítve legalább 20 tömegszázalék nitrogént tartalmaz”.

9.7 Az EGSZB teljes mértékben támogatja a javaslat első felét, azaz hogy a mezőgazdasági termelők részére értékesített valamennyi nagy nitrogéntartalmú műtrágya, akár kereskedelmi forgalomba kerül a nemzeti határokon át, akár nem, megfeleljen a 2003/2003/EK rendeletnek.

9.8 A második korlátozással, a lakosság részére történő értékesítéssel kapcsolatban az EGSZB megjegyzi, hogy a mennyiségek nagyobbak lehetnek, mint ezt korábban gondolták (több mint 50 000 tonna), és hogy a műtrágyagyártókat képviselő EFMA a kevert műtrágyák (amelyek különösebb nehézségek nélkül újra sűrűsíthetők) esetében elfogadta a 20 %-os korlátot, a kémiaiilag kötött termékekre viszont – amelyeknél ez sokkal nehezebb – 24,5 %-os korlátot javasolt. Mivel a SCEEP-ben jelenleg folynak a viták, ezt és bármilyen más ezzel kapcsolatos lehetőséget alaposan meg kell vizsgálni a végső döntés előtt. Függetlenül a terrorizmus elleni küzdelem egyéb elemeitől, egyértelmű, hogy a robbanószerek-prekursorokhoz való hozzáférés korlátozásában csak akkor érhető el valódi haladás, ha számítani lehet a különböző érdekelt felek – többek között a gyártók, forgalmazók, kiskereskedők és a lakosság – teljes egyetértésére és elkötelezettségére.

9.9 Az EGSZB némi sajnálkozással fogadja, hogy jogi alapként rövid távon egyedül a 76/769/EGK tanácsi irányelv áll az Európai Bizottság rendelkezésére, és hogy az intézkedéseket ezért ilyen módon kell javasolni és megvitatni. Reményét fejezi ki, hogy a Lisszaboni Szerződés teljes ratifikációja után megfelelőbb rendszer vezethető be.

10. Részletes megjegyzések

10.1 Akárcsak a 76/769/EGK tanácsi irányelv korábbi módosításairól kidolgozott véleményeiben, az EGSZB sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy ezek továbbra is egymáshoz nem kapcsolódó termékeket tárgyalnak, amelyek teljesen külön határozatokat

igényelnek. Ez nem célravezető, nem helyes eljárás, és főleg nem példa a megfelelő irányításra. Nagyon reméli, hogy 2009. június 1-jétől az 1907/2006/EK (REACH) rendelet értelmében már továbbfejlesztett eljárás kerül alkalmazásra.

10.2 Az EGSZB azt is megjegyzi, hogy milyen hosszú időbe telik e módosítások konkretizálása. A prioritások első listáját 1994 májusában tették közzé. Még ha – ahogy óhajtják – a javaslatot gyorsított eljárással kezelik is, 2010 végéig csak kevés hatása lesz a piacra (sőt, azt még akkor is nehéz lesz megállapítani, hogy az emberi egészség javításának terén történt-e előrelépés). Ezeket a késéseket nehéz lenne kizárólag a gyártók számlájára írni, akiknek kockázattérítései jelentések alapjául szolgáló adatokat kellett szolgáltatniuk, ugyanis ezek egy ideje amúgy is rendelkezésre állnak. Ha ez annak tulajdonítható, hogy az Európai Bizottság, tudományos bizottságai vagy a lakosság biztonságáért felelős más szervei, testületei nem rendelkeznek

elegendő forrással, nyilvánvalóan orvosolni kell ezt a helyzetet, mielőtt 2009. június 1-jétől lényegesen megnő a – nagyrészt nem prioritásos – munkaterhelés.

10.3 Az EGSZB egyértelműen támogatja a Tanács terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2004. évi nyilatkozatát és az erre épülő számos intézkedést, és úgy véli, hogy a civil társadalomra kulcsfontosságú szerep hárul ezen a téren. Ezért hangot ad annak a reményének, hogy hasznos partnernek és szereplőnek tekintik ebben a folyamatban, és megjegyzi, hogy jelenleg több, a témához kapcsolódó véleményen is dolgozik. Ahhoz, hogy az EU-n belül és az EU szomszédságában meg lehessen teremteni a hosszú távú béke és biztonság feltételeit, nagyon fontos, hogy egyetértés alakuljon ki abban a tekintetben, hogy milyen intézkedések tekinthetők arányosnak, és milyen jogi eljárásokat kellene követni ahhoz, hogy időben érkező, hatékony válaszokat kapjunk valamennyi érintett szereplőtől.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat tanácsi rendeletre az Üzemanyagcella- és Hidrogénteknológiai Közös Vállalkozás létrehozásáról

COM(2007) 571 végleges – 2007/0211 (CNS)

(2008/C 204/04)

2007. november 30-án az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat tanácsi rendeletre az Üzemanyagcella- és Hidrogénteknológiai Közös Vállalkozás létrehozásáról

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2008. február 27-én elfogadta véleményét. (Előadó: Gérard DANTIN.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott, 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 117 szavazattal, 7 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB támogatja az Üzemanyagcella- és Hidrogénteknológiai Közös Vállalkozás létrehozására vonatkozó döntést. Úgy véli, hogy a kutatásba és fejlesztésbe való beruházások ily módon történő fellendítése képes lehet megbízható referenciakeretet biztosítani a vállalkozások számára, megszüntetni a közösségi finanszírozás jelenlegi széttagozottságát, és összehangolni a gyakran túlságosan elaprózódott kutatásokat, növelve azok hatékonyságát.

1.2 Az EGSZB helyesli a szektor megválasztását, amely egyszerre illeszkedik a liszaboni stratégiához és – a kutatásra és fejlesztésre szánt források vonatkozásában – a barcelonai célki-

tűzésekhez, illetve egyéb közösségi politikákhoz is, nevezetesen a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés tekintetében.

1.3 A javaslattal kapcsolatban kinyilvánított kedvező véleményével az EGSZB elsősorban a kutatási beruházásokra és koordinációra irányuló stratégia tervezetének fontosságát szeretné hangsúlyozni az EU számára. Az EGSZB úgy véli, hogy e stratégia fontos mérföldkő lehet az európai kutatási térség kialakításához.

1.4 A finanszírozási források és szereplők sokfélesége és a mozgósított közösségi források volumene miatt azonban pontosabban meg kellene határozni a kutatás végeredményeinek felhasználását, illetve jogi helyzetét, nevezetesen a szellemi tulajdonjog,

illetve a szabadalmak kérdésének vonatkozásában. Az EGSZB már korábban, az IMI és a *Clean Sky* közös vállalkozások létrehozásával kapcsolatban kiadott véleményeiben is felfigyelt erre a hiányosságra. A szóban forgó közös technológiai kezdeményezés esetében ez a hiányosság még kényesebb kérdésnek bizonyulhat, hiszen a végeredmény iránt a piac számos konkurens vállalkozása érdeklődik majd, különös tekintettel a gépjárműgyártókra.

1.5 Végül az EGSZB a következőket tartja szükségesnek:

- Az eljárások valódi leegyszerűsítése, nevezetesen a komplex adminisztratív eljárásoknak a korábbi kutatási-fejlesztési programokban játszott negatív szerepe miatt. Az EGSZB e tekintetben különösen sajnálatosnak tartja, hogy a további kudarcok elkerülése érdekében semmilyen mérleg nem készült az ETP-k (Európai Technológiai Platformok) működése során esetlegesen felmerülő nehézségek okairól.
- Tájékoztató program, amely hozzájárulhat a szükséges gazdasági, állami és magánforrások mozgósításához.
- Egyedi szakképzési program indítása, amely lehetővé teszi a munkavállalók szakképesítésének hozzáigazítását a szóban forgó közös technológiai kezdeményezés által generált munkahelykínálathoz.

2. Bevezetés

2.1 A vizsgált rendeletjavaslat tárgya az egyik első európai szintű magán- és közszféra közötti kutatási-fejlesztési partnerség megvalósítása, amely a hat közös technológiai kezdeményezés egyike is egyben. Ez a partnerség, amely az „Üzemanyagcella- és Hidrogénteknológiai Közös Vállalkozás” nevet viseli, stratégiai szektort képvisel az energiaellátás diverzifikációja és jövőbeli tartaléki szempontjából.

2.2 A közös vállalkozás általános célkitűzése az, hogy lehetővé tegye az iparág szereplőit, a tagállamok és az Európai Bizottság birtokában lévő források közös mozgósítását a megvalósítandó kutatási programok javára.

2.3 A hagyományos koncepcióval ellentétben, amely az egyes projekteknek eseti elbírálás alapján nyújt közfinanszírozást, a közös technológiai kezdeményezések nagy volumenű kutatási programokra irányulnak, közös kutatási stratégiai célkitűzésekkel. Az új megközelítésnek köszönhetően remélhetőleg az európai kutatás eléri a kritikus tömeget, a főbb stratégiai ágazatokban megszilárdul a tudományos közösség, és a projektek finanszírozása kellően összehangolttá válik a kutatási eredmények minél gyorsabb kiaknázása végett. A közös technológiai kezdeményezések olyan kulcsfontosságú ágazatokat érintenek, amelyekben a jelenlegi pénzügyi eszközök nem elégendőek és nem is elég gyorsak ahhoz, hogy Európa bármilyen előnyös pozíciót megszerezhesen és megszilárdíthasson a globális versenyben. Olyan ágazatokról van szó, amelyekben a kutatás nemzeti, európai és magánszféra általi finanszírozása jelentős hozzáadott értéket teremthet, főként ha sikerül ösztönözni a kutatásba és fejlesztésbe való magánberuházások növelését.

2.4 Az üzemanyagcellák olyan, rendkívül nagy hatékonyságú energiaátalakítók, amelyek alkalmazása jelentősen visszaszoríthatná az üvegházhatást okozó gázok és egyéb szennyezőanyagok kibocsátását. Azáltal, hogy a hidrogénen kívül más üzemanyaggal is működtethetők, például földgázzal, etanollal vagy metanollal, rugalmasságot vihetnének az energiatermelés

szerkezetébe, és döntő mértékben hozzájárulhatnának a környezet megóvásához és a környezetszennyezés elleni harchoz.

2.5 Az üzemanyagcellák és a hidrogénteknológia területén belül az Üzemanyagcella- és Hidrogénteknológiai Közös Vállalkozás általános célja az, hogy hozzájáruljon az ágazat számára létfontosságú kompetenciák kifejlesztéséhez, erősítve Európa versenyképességét. A tárgyalat rendeletjavaslat megteremt a szükséges jogi kereteket egy hasonló típusú vállalkozás megalakításához.

2.6 Az Üzemanyagcella- és Hidrogénteknológiai Közös Vállalkozás ezen túlmenően hozzájárul az ökoteknológiai cselekvési terv (ETAP) végrehajtásához is, a COM (2004) 38 final számú közleményben bejelentett módon, amely ezt a technológiai platformot az ETAP kiemelt cselekvési területei közé sorolta.

3. Háttér és általános észrevételek

3.1 Az energia mind ritkább kincssé válik, és az energiaellátási források bizonytalansága állandósulni látszik, ami megkérdőjelezi az európai polgárok életminőségét és az európai vállalkozások versenyképességéhez szükséges feltételek fenntarthatóságát. E tényezők a jövőben – az állandó bizonytalanság és a folyamatosan emelkedő energiaárak kontextusát is figyelembe véve – súlyos következményekkel járhatnak.

3.2 A fenti okokból a hidrogénnel működő üzemanyagcelláknak rendkívüli tétje lehet a jövőre nézve: amellett ugyanis, hogy lehetővé teszik a rendelkezésre álló energiaforrások diverzifikálását, szennyező hatásoktól mentes energiaátalakítók is, mivel működésük egyetlen mellékterméke a vízgőz. Az egyéb típusú üzemanyagcellák, amelyek földgázzal vagy egyéb fosszilis energiákkal működnek, nagyobb energiahatékonyságuknak köszönhetően szintén hozzájárulhatnak a szennyezőanyag-kibocsátás csökkentéséhez.

3.3 A hidrogén mint rugalmas energiahordozó alkalmazása hozzájárulhat továbbá az energiaellátás biztonságához, illetve az energiaárak stabilizálásához is: a hidrogén bármilyen elsődleges energiaforrásból előállítható, és ezáltal diverzifikálhatja a közlekedés terén alkalmazott üzemanyagok palettáját, mivel az ágazat jelenleg 98 %-ban a kőolajtól függ.

3.4 Globális szinten 2005-ben az üzemanyagcella-ágazat forgalma mintegy 300 millió euróra nőtt, ennek csupán 12 %-a az Európára eső rész; a kutatás területén megvalósított beruházások összegét viszont 700 millió euróra becsülik: ezek 78 %-ban Észak-Amerikában valósultak meg, és mindössze 10 %-ukra került sor Európában.

3.5 Az üzemanyagcellák és a hidrogénteknológia ágazatának jelenlegi struktúrája Európában tehát egyáltalán nem kielégítő, jöllehet az EU már eddig is jelentős közforrásokat mozgósított az ágazatban, hiszen a téma már a 7. keretprogram „Energia és közlekedés” nevű kutatási portfóliójában is szerepelt. A kutatási célok érdekében tett európai erőfeszítések messze elmaradnak a világ más régióiban megvalósuló erőfeszítésektől. Egy közösségi tanulmány (a DG TREN „HyLights” nevű projektje) szerint Európa a jelen pillanatban legalább öt évvel el van maradva Japán és Észak-Amerika mögött az üzemanyagcellával ellátott gépjárművek tekintetében.

3.6 Ha nem kap újabb, konkrét lendületet az e téren végzett kutatás és fejlesztés, könnyen azt tapasztalhatjuk, hogy az ipari fejlődés egy olyan fontos területen, mint az üzemanyagcellák és a hidrogéntechnológia, újabb kését halmoz fel a globális konkurenciával szemben, ami negatív kihatással lehet az ágazat ipari fejlődésére és az ágazatbeli foglalkoztatásra is.

3.7 Az Európai Bizottság által szervezett konzultációk során felszínre került főbb problémák főként az ágazat fejlesztéséhez szükséges kutatások komplexitásából, valamint abból erednek, hogy nem született közösségi szinten konkrét megegyezés egy hosszú távú befektetési tervről.

3.8 Ebben a helyzetben, miközben a rendkívül magas forrási-gényű innováció területén közösségi fellépésre van szükség, nyilvánvalónak tűnik, hogy egyetlen intézmény sem lehet képes egymaga sikeresen véghezvinni a szükséges kutatásokat.

3.9 A jelenleg rendelkezésre álló eszközök, amellet, hogy nem elégségesek, nem is a legmegfelelőbbek kerülnek felhasználásra – ezt bizonyítják a programokon belüli üresjáratok és/vagy a felesleges kettős foglalkoztatás; ezek az eszközök nem alkalmasak arra, hogy finanszírozzanak egy, az EU szintjén meghirdetett nagyszabású kutatási programot.

3.10 Az üzemanyagcellák európai ágazata ezen túlmenően nincs megfelelően összehangolva a különböző országok és tevékenységi területek (egyetemi kutatás, új ipari vállalkozások, csúcstechnológiával foglalkozó kkv-k, stb.) között, ami megakadályozza a tudás és a tapasztalat közös hasznosítását, és ezáltal a termékek teljesítményének javításához nélkülözhetetlen technológiai fejlődést és a költségek csökkentését, melyek lehetővé tennék a potenciális új vásárlók elvárásainak való megfelelést.

3.11 Az üzemanyagcellák és a hidrogéntechnológia terén zajló kutatások európai dimenzióba emelése megkerülhetetlen döntés; úgy tűnik, ez az egyetlen lehetséges megoldás az ágazatra váró súlyos kihívásokra.

3.12 A köz- és magánszféra közötti partnerség alapján felállított közös vállalkozásnak az ágazatban folyó közösségi kutatás-fejlesztés számára ugrást kellene jelentenie egy hatékony kutatás felé, amelynek ma még nehézségekkel kell szembenéznie a kritikus tömeg eléréséhez. Ez a döntés létfontosságúnak tűnik a tagállamokban szétszórtnak zajló kutatási programok töredezettségének megszüntetése érdekében, mivel e programok jelenleg nem tudják elérni a nélkülözhetetlen kritikus tömeget, nem rendelkezvén a szükséges finanszírozási eszközökkel.

4. Koherencia

4.1 A kutatási programok számára a hetedik keretprogram (FP-7) jelenti az elsődleges referenciakeretet. Ha valóban versenyképes és dinamikus gazdaságot szeretnénk, megkerülhetetlen szükségszerűség a kutatásba és fejlesztésbe való beruházások fellendítése.

4.2 Az előterjesztett rendeletjavaslat koherensnek tűnik mind a közösségi kutatási politikával, mind a lisszaboni stratégiával (versenyképesség), illetve a barcelonai célkitűzésekkel (kutatásra szánt források növelése), amelyek a GDP 3 %-ának megfelelő beruházásokat irányoztak elő 2010-ig.

4.3 Ezen túlmenően a rendelet koherensnek tűnik az *Európai Energiapolitika* című kezdeményezésről szóló, 2007 januárjában

kiadott európai bizottsági közleménnyel, valamint az európai energiatechnológiai stratégiai tervvel (SET-terv) is, amelyről az EGSZB jelenleg készít véleményt⁽¹⁾, és amelynek a következő évtizedek energiatechnológiai kutatásai számára alapvető iránymutatásként kell majd szolgálnia. A rendelet mindemellett a közösségi politikák egyéb fejezeteivel – például a környezetvédelmi vagy a fenntartható fejlődési politikával – is összhangban van.

5. Az Európai Bizottság javaslata

5.1 Az Üzemanyagcella- és Hidrogéntechnológiai Közös Vállalkozás létrehozásáról szóló bizottsági javaslat (COM(2007) 571 final) hivatkozási alapját az 1982/2006/EK határozatban meghirdetett hetedik kutatási keretprogram (FP-7) rendelkezései adják, amelyek közösségi hozzájárulást irányoznak elő a köz- és magánszféra között a kutatási szektorban létesítendő hosszú távú, európai szintű partnerségek megvalósításához.

5.2 Ezek a közös technológiai kezdeményezés formájában megvalósuló partnerségek a korábbi európai technológiai platformok (ETP-k) által megkezdett utat folytatják.

5.3 A Tanács az „Együttműködés” egyedi programról szóló, 2006/971/EK határozatában hangsúlyozta a köz- és magánszféra közötti partnerségek szükségességét, és kijelölt hat ágazatot, amelyekben a közös technológiai kezdeményezések létrehozása minden bizonnyal alkalmas lehet az európai kutatás fellendítésére:

- hidrogén- és üzemanyagcellák,
- repüléstechnika és légi közlekedés, ⁽²⁾
- innovatív gyógyszerek, ⁽³⁾
- beágyazott számítástechnikai rendszerek, ⁽⁴⁾
- nanoelektronika, ⁽⁵⁾
- GMES (globális környezetvédelmi és biztonsági megfigyelés).

5.4 A fenti általános stratégia kontextusában a vizsgált rendeletjavaslat [COM(2007) 571 final] az üzemanyagcellákra és a hidrogéntechnológiára vonatkozó közös technológiai kezdeményezés végrehajtásáról rendelkezik, az Üzemanyagcella- és Hidrogéntechnológiai Közös Vállalkozás elnevezésű közös vállalkozás megalapításán keresztül.

5.5 A közös vállalkozás a 2004. március 31-i, 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 22. cikke, illetve a 2004/18/EK irányelv 15. cikke szerinti, jogi személyiséggel rendelkező nemzetközi szervezet. Székhelye Brüsszelben lesz, és tevékenységét 2017. december 31-ig fogja végezni, kivéve, ha a Tanács úgy határoz, hogy a szóban forgó rendelet módosításával meghosszabbítja mandátumát.

5.6 Az Európai Bizottság tervezete a közös vállalkozás létrehozásával az alábbi célokat kívánja megvalósítani, amelyeket a közös vállalkozás – a rendeletjavaslat mellékletében található – Alapszabályának I.2. cikke fejt ki részletesen:

- Európa világviszonylatban vezető szerepének elérése az üzemanyagcella- és hidrogéntechnológiák terén,

⁽¹⁾ TEN/332 – *Európai stratégiai energiatechnológiai terv*. Előadó: Josef ZBORIL.

⁽²⁾ HL C 44, 2008.2.16., 11 o.

⁽³⁾ HL C 44, 2008.2.16., 1 o.

⁽⁴⁾ HL C 44, 2008.2.16., 15 o.

⁽⁵⁾ HL C 44, 2008.2.16., 19 o.

- az üzemanyagcella- és hidrogéntechnológiák piaci áttörésének lehetővé tétele oly módon, hogy a kereskedelmi, piaci alapon működő erők jelentős közhasznót hajthassanak,
- a kritikus tömeg elérése a kutatási erőfeszítések tekintetében, kellő bizalmat rejtve ezzel az iparban, a köz- és magánszférabeli befektetők, a döntéshozók és egyéb érdekelttek körében, ahhoz, hogy csatlakozzanak egy hosszú távú programhoz,
- további kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs befektetések mobilizálása az iparág szereplői, valamint a nemzeti és regionális szintű hatóságok részéről,
- az Európai Kutatási Térség kiépítése,
- az innováció valamint új, a kkv-kat is magukba foglaló értékláncok kialakításának támogatása,
- az ipar, az egyetemek és a kutatóközpontok interakciójának elősegítése az alap kutatásban is,
- az új tagállamok és a tagjelölt országok részvételének ösztönzése,
- új szabályozások és szabványok kidolgozásának támogatása a hidrogén piaci értékesítése előtt álló mesterséges akadályok felszámolása érdekében,
- a közvélemény megbízható tájékoztatása a hidrogéntechnológiák biztonságosságáról, környezetre gyakorolt kedvező hatásáról, az alkalmazásukból eredő ellátási biztonságáról, az energia költségeiről és a foglalkoztatásról.

6. Jogalap

6.1 A javaslat egy tanácsi rendeletből áll, amelynek melléklete tartalmazza a közös vállalkozás alapszabályát. A rendelet jogalapja a Szerződés 171. cikke. A közös vállalkozás közösségi szervezetként működik, amelynek mérlege az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet 185. cikkének hatálya alá tartozik. Figyelembe kell venni, hogy a kezdeményezés jellegénél fogva az olyan köz- és magánszféra közötti partnerségek közé tartozik, amelyekhez a magánszektor legalább a közszférával azonos mértékben járul hozzá.

7. A közös vállalkozás felépítése

7.1 A közös vállalkozás alapító tagjai:

- a) az Európai Közösség képviseletében az Európai Bizottság,
- b) az Üzemanyagcella- és Hidrogéntechnológiával Foglalkozó Közös Technológiai Kezdeményezés Ipari Csoport.

7.2 Ugyancsak taggá válhat a közös vállalkozás létrehozását követően a nonprofit kutatói szervezeteket, egyetemeket és kutatóintézményeket képviselő kutatási csoport, amennyiben létrejön jogi személyként a kutatói társadalom képviseletére.

8. Finanszírozás

8.1 A közös vállalkozás adminisztratív költségeit, amelyeket részletesen a rendelet 5. cikke ismerteti, az alapító tagok egyenlő mértékű hozzájárulásából finanszírozzák.

8.2 A kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységek működési költségeit együttesen fedezik a Közösség pénzügyi hozzájárulásai és a tevékenységekben részt vevő, magánszférabeli jogalanyok természetbeni hozzájárulásai. Ez utóbbiak hozzájárulásának legalább a közösségi hozzájárulásokkal egyező mértékűnek kell lennie.

8.3 Az Európai Közösség részéről nyújtott hozzájárulás – amely az üzemeltetési költségeket és a működési költségeket fedezi – legfeljebb 470 millió EUR. Az EGSZB úgy véli, hogy ez az összeg nagyobb is lehetett volna, tekintettel a közös technológiai kezdeményezés tárgyát képező kutatás jelentőségére. Az üzemeltetési költségek becsült összege egyébként nem haladja meg a 20 millió eurót. A hozzájárulás a kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységekre vonatkozó hetedik keretprogram (2007–2013) „Együttműködés” egyedi programjára elkülönített költségvetési előirányzatból fizetendő ki az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet 54. cikke (2) bekezdésének b) pontjában foglalt rendelkezésekkel összhangban.

8.4 Létrehozása esetén a kutatási csoport (lásd: 7.2. pont) hozzájárulása az üzemeltetési költségek 1/12 részét fedezi, és az Európai Bizottság hozzájárulása ennek megfelelő mértékben csökken.

8.5 A 2014 és 2017 közötti időszakban csak azokat a projekteket folytatják, amelyekkel kapcsolatban legkésőbb 2013. december 31-ig támogatási megállapodást írnak alá, kivéve, ha 2013 (a hetedik keretprogram vége) után további pénzeszközöket bocsátanak rendelkezésre.

9. Általános megjegyzések

9.1 Az EGSZB kedvezően vélekedik az Üzemanyagcella- és Hidrogéntechnológiai Közös Vállalkozás megalapítására vonatkozó döntésről, és támogatja az erről szóló COM(2007) 572 final jelű rendeletjavaslatot. Mindenekelőtt hangsúlyozni kívánja a kutatási beruházásokra és koordinációra vonatkozó stratégia jelentőségét az Európai Unió számára, mivel a stratégia – e közös technológiai kezdeményezésről lévén szó – az energiaszerkezet diverzifikációjának növekedéséhez vezet, különösen a közlekedési ágazatban. ⁽⁶⁾

9.2 Amint már korábban – az „Együttműködés” egyedi programról szóló 2006/971/EK tanácsi határozat alapján elfogadott más rendeletekről kiadott véleményeiben – is kijelentette, az EGSZB úgy véli, hogy a kutatásba és fejlesztésbe való beruházások ily módon történő fellendítése képes lehet biztos referenciakeretet biztosítani a vállalkozásoknak, megszüntetni a közösségi finanszírozás jelenlegi széttagozottságát, és elkerülni a kutatások elaprózódását.

9.3 Az EGSZB a kezdetektől számos véleményében határozottan síkra szállt azon igény mellett, hogy az EU egyre növekvő mértékben kötelezze el magát a kutatás és a fejlesztés mellett. Mivel az összes erre irányuló vélemény felsorolása lehetetlen volna, megelégszünk azzal, hogy emlékeztessünk az időben két legközelebbi, a 2007. október 24–25-i plenáris ülésen nagy szavazattöbbséggel elfogadott véleményre, melyek tárgya a *Clean Sky*, illetve az *ENIAC* közös vállalkozás volt.

9.4 **Általánosságban:** az Európai kutatási térség: új perspektívák című zöld könyvről elfogadott véleményében ⁽⁷⁾ az EGSZB megerősítette, hogy „támogatja a világszínvonalú tudományos-technológiai kutatási infrastruktúrák létrehozásának célját, amely infrastruktúrákat azonban ezt követően tartósan és megbízhatóan támogatni is kell”, emlékeztetve arra is, hogy „sikerük és ésszerűségük alapfeltétele a megfelelő tagállami intézetek és egyetemi csoportosulások részvétele, valamint a műszaki projektek esetén az ipar elkötelezett szerepvállalása.”

⁽⁶⁾ CESE 269/2008 – TEN/297 – Energiaszerkezet a közlekedésben. Előadó: Edgardo Maria IOZIA.

⁽⁷⁾ HL C 44, 2008.2.16., 1 o.

9.5 Konkrétan: A Bizottság közleménye a Tanács és az Európai Parlament részére – Jelentés a bioüzemanyagok terén elért haladásról – Jelentés a bioüzemanyagoknak és más megújuló üzemanyagoknak az Európai Unió tagállamaiban történő használata terén elért haladásról című véleményében (*) az EGSZB erőteljesen hangsúlyozta a jelen rendelet tárgyát képező területre vonatkozó kutatási programok kifejlesztésének fontosságát.

9.5.1 Az EGSZB ebben a dokumentumban emlékeztet rá, hogy „véleménye szerint különleges figyelmet kell szentelni a kutatásnak a bioüzemanyagok, különösen a második generációs bioüzemanyagok területén, anélkül, hogy más lehetőségeket, mint például a szoláris hidrogén fejlesztését vagy a biomassza előkészítését figyelmen kívül hagyvánk”.

9.5.2 Az EGSZB továbbá azt is megállapítja, hogy „noha a hidrogén biomasszából – biotechnológiai úton is – történő vagy megújuló energiaforrásokból való kinyerése terén előrehaladás történt, mégis a hidrogénmeghajtású járművek forgalmazásának és értékesítésének lehetősége az üzemanyagcellák beszerzésének magas költségeitől is függ”. Az alábbi következtetésre jut: „annak érdekében azonban, hogy a hidrogén gazdaságilag elviselhető alternatív energiává fejlődjön, az előállítási költségeket csökkenteni kell. [...] Az EGSZB úgy véli, hogy támogatni kellene a biofuel cell (vagyis a kémiai energia elektromos energiává történő átalakítása érdekében biológiai katalizátorokat használó biológiai üzemanyagok) technológiáihoz kapcsolódó kutatást”.

10. Részletes megjegyzések

10.1 Tekintettel a finanszírozási rendszer sokféle összetevőjére és bonyolultságára, valamint a mozgósított közösségi források volumenére, az EGSZB véleménye szerint pontosabban meg kellene határozni a kutatás végtermékeinek felhasználását és célját. E cél érdekében a szabadalmak és a szellemi tulajdon jog kérdését, amelyekkel kapcsolatban a rendeletre irányuló javaslat 17. cikke, illetve a közös vállalkozás alapszabályát tartalmazó melléklet I.24. cikke csupán általános elveket említ, pontosabban ki kellene fejtetni és nyíltan meg kellene fogalmazni, hiszen ezek az „Üzemanyagcella- és Hidrogénteknológia” közös technológiai kezdeményezés végrehajtásának és működésének egyik kényes kérdésévé válhatnak. Az EGSZB már korábban, az IMI és a Clean Sky közös vállalkozások létrehozásával kapcsolatban kiadott véleményeiben is felfigyelt erre a hiányosságra. A szóban forgó közös technológiai kezdeményezés esetében ez a hiányosság még kényesebb kérdésnek bizonyulhat, tekintve, hogy a végtermék számot tarthat a piac egymással közvetlenül versengő vállalkozásainak érdeklődésére, különös tekintettel a gépjárműgyártókra, amelyek közül számosan képviseltetik magukat a közös vállalkozásban. A jelentős volumenű közösségi finanszírozás miatt gondolkodni kellene olyan mechanizmusokról is, amelyek elősegítik az európai beruházás megtérülését – de legalábbis e problémának meg kellene jelennie a szóban forgó dokumentumban.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

10.2 Amint az 5.2. pontban már említésre került, a közös technológiai kezdeményezések a korábbi „európai technológiai platformok” (ETP) helyébe léptek. Ez utóbbiak azonban néha nem érték el az eredeti célkitűzést, vagyis az európai kutatás stratégiai fellendítését. A közös technológiai kezdeményezések létrehozását különösen az európai technológiai platformokkal kapcsolatos esetleges nehézségek miatt határozták el. E platformok szerepe lényegében abban állt volna, hogy lényegi hozzájárulást nyújtsanak az iparnak a versenyképesség területén.

10.2.1 E szempontból az EGSZB sajnálattal állapítja meg, hogy az Európai Bizottság javaslata nem tartalmaz részletesebb ismertetést az európai technológiai platformok (ETP-k) korábbi tevékenységéről, semmiféle mérleget nem von le ezzel kapcsolatban, egyáltalán nem tesz említést az elért eredményekről, és semmilyen bibliográfiai hivatkozást nem említ velük kapcsolatban. Az ETP-kről készített alapos – a esetleges nehézségeik pontos okainak feltárását szem előtt tartó – mérleg jellegénél fogva alkalmas lehetett volna arra, hogy az új eszköz esetében elkerüljük a problémákat.

10.3 Az EGSZB megítélése szerint az „Üzemanyagcella- és Hidrogénteknológia” közös technológiai kezdeményezés célkitűzéseinek megvalósításához és az új eszközben rejlő lehetőségek maradéktalan kiaknázása érdekében a következő intézkedések szükségesek:

- az eljárások valódi leegyszerűsítése, mégpedig a komplex adminisztratív eljárásoknak a korábbi kutatási-fejlesztési programokban játszott negatív szerepe miatt. Az EGSZB egyébiránt állandó figyelmet fog fordítani arra, hogy valamennyi fél a szükséges mértékben részt vegyen a célkitűzések meghatározásában és a végeredmény elemzésében,
- széles körű tájékoztató program a közös technológiai kezdeményezés által nyújtott lehetőségekről, főként az új finanszírozási formákhoz szükséges gazdasági források mozgósításának lehetőségéről,
- megfelelő szakképzési programok indítása, amelyek révén olyan, magasán képzett munkaerőhöz juthatunk, amely rendelkezik a közös vállalkozás keretében zajló kutatási-fejlesztési tevékenységhez szükséges ismeretekkel; ezek az ismeretek kiemelt stratégiai szerepet fognak betölteni az EU jövőbeli ipari kapacitása szempontjából. Ezek a magas szintű szakképesítések, amelyek megfelelnek a létesítendő kutatási-fejlesztési álláshelyekhez szükséges magas fokú szaktudásnak, fékező hatással lehetnek a kutatók kivándorlására, és egyúttal az egyik szükséges feltételét jelentik az érintett – mind ipari, mind környezetvédelmi szempontból stratégiai jelentőségű – ágazatokban elérni kívánt vezető szerepnek.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

(*) HL C 44, 2008.2.16., 34. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat .../.../EK sz. európai parlamenti és tanácsi irányelv a számítógépi programok jogi védelméről (kodifikált szöveg)

COM(2008) 23 végleges – 2008/0019 (COD)

(2008/C 204/05)

2008. február 13-án az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat .../.../EK sz. európai parlamenti és tanácsi irányelv a számítógépi programok jogi védelméről (kodifikált szöveg)

Mivel az EGSZB teljes mértékben megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és részéről további megjegyzést nem kíván hozzáfűzni, a 2008. március 12–13-án tartott, 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 126 szavazattal, 2 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javaslattal kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a részvénytársaságok egyesüléséről (kodifikált szöveg)

COM(2008) 26 final – 2008/0009 (COD)

(2008/C 204/06)

2008. február 14-én az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a részvénytársaságok egyesüléséről (kodifikált szöveg)

Mivel az EGSZB teljes mértékben megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és részéről további megjegyzést nem kíván hozzáfűzni, a 2008. március 12–13-án tartott, 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 117 szavazattal 1 ellenében, 7 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javaslattal kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az egész Közösségre kiterjedő egységes biztosítékok kialakítása érdekében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekeinek védelmében a Szerződés 48. cikkének második albekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról (kodifikált szöveg)

COM(2008) 39 végleges – 2008/0022 (COD)

(2008/C 204/07)

2008. február 14-én az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az egész Közösségre kiterjedő egységes biztosítékok kialakítása érdekében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekeinek védelmében a Szerződés 48. cikkének második albekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról (kodifikált szöveg)

Mivel az EGSZB teljes mértékben megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és részéről további megjegyzést nem kíván hozzáfűzni, a 2008. március 12–13-án tartott, 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 125 szavazattal, 6 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javaslattal kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A Bizottság közleménye – Transzeurópai hálózatok: egy összehangolt megközelítés felé

COM(2007) 135 final

(2008/C 204/08)

2007. március 21-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye – Transzeurópai hálózatok: egy összehangolt megközelítés felé

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2008. február 19-én elfogadta véleményét. (Előadó: Marian KRZAKLEWSKI.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a március 13-i ülésnapon) 64 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

különböző hálózatok közötti esetleges szinergiákat figyelmen kívül hagyó módszerekkel járó ráfordításokhoz viszonyítva – csökkenti a transzeurópai hálózatok kiépítésének költségeit.

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) úgy véli, hogy a transzeurópai hálózatok (TEN) összehangolt megközelítése azon eszközök egyikének tekintendő, amelyek az Európai Unió fenntartható fejlődésének célját szolgálják.

1.2 Az EGSZB meggyőződése, hogy a transzeurópai hálózatok összehangolt megközelítésének alkalmazása meggyorsítja a tervezett TEN-struktúrák megvalósítását, és – a

1.2.1 Ennek tudatában az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy a közelgő felidős értékelés előkészítésekor dolgozzon ki javaslatokat az (összetett, azaz a kapcsolódó hálózatokat is

magában foglaló) TEN összehangolt megközelítésének átfogó pénzügyi támogatásáról egy „összehangolt megközelítési alap” révén.

1.3 Az összetett transzeurópai hálózatok összehangolt megközelítésének sikeres alkalmazásához szükséges feltételeket elemezve az EGSZB arra a következtetésre jut, hogy a szinergiahatás csak az egyes ágazatok konvergenciája esetén bontakozhat ki ⁽¹⁾. Az összehangolt megközelítés sikeres alkalmazásának hasonlóan fontos feltétele az adott hálózat alapstruktúrájának mielőbbi kiépítése.

1.4 Közvetlenül az európai bizottsági közlemény tartalmát tekintve az EGSZB ajánlja, hogy a dokumentumot egészítsék ki annak elemzésével, hogy a tizenkét új tagállam uniós csatlakozása ezekben az országokban mennyiben van hatással az összehangolt megközelítés alkalmazási lehetőségére és körére.

1.5 Az EGSZB megállapítja, hogy a transzeurópai hálózatok összehangolt megközelítése különösen fontos a következőket tekintve:

- a hálózatok kiépítéséből és működtetéséből következő környezeti károk korlátozása,
- a hálózatok kiépítése és működtetése során felmerülő érdekütközésekből eredő viták enyhítése, illetve számuk csökkentése.

1.6 Az EGSZB úgy véli, hogy a TEN összehangolt megközelítésének optimális kihasználása érdekében különösen fontosak az akár európai, akár tagállami kezdeményezésre végzett tudományos kutatások. Ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy a jelenlegi kutatások tematikus, illetve ágazati alapon tagolódnak, ezért kéri az Európai Bizottságot és a Tanácsot, hogy az európai tudományos kutatás összes területét egybefogva dolgozzon ki és valósítson meg olyan programokat és intézkedéseket, amelyek az összetett TEN-struktúra különböző hálózatai közötti szinergiákkal foglalkoznak.

1.7 Mivel egyes uniós tagállamokban már adott az üvegcszál hálózatok egyéb országos infrastruktúrákkal (például elektromos vagy vasúti hálózatokkal) kapcsolatos technológiai célokat szolgáló alapstruktúrája, az EGSZB meggyőződése, hogy az összehangolt megközelítés megvalósításának keretében kereskedelmi szempontból (például a távközlési szolgáltatások és az adatátvitel céljából) nagyobb mértékben ki kell használni ezeket az üvegcszál hálózatokat.

1.7.1 Az EGSZB egyúttal – a helyi (települési) infrastruktúra számos uniós országban megfigyelhető intenzív fejlődését tekintve – úgy véli, hogy az összehangolt megközelítés értelmében ezen új infrastruktúrák kiépítését ki kell használni az üvegcszál hálózatok fokozott fejlesztésére és az intelligens települési infrastruktúrák ⁽²⁾ kiépítésére. Az intelligens települési infrastruktúra egyik alapeleme egy integrált földrajzi információs rendszer (*geographic information system*, GIS) kell, hogy legyen ⁽³⁾. Ilyen módon egy informatikai rendszer (intelligens infrastruktúra-irányító rendszer) révén adott lesz a települési hálózati infrastruktúrára vonatkozó összehangolt megközelítés.

⁽¹⁾ Itt az egyes ágazatok szervezeti – vállalatokat átfogó – konvergenciájára gondolunk.

⁽²⁾ Az **intelligens infrastruktúra** olyan kapcsolt vagy beépített elemeket tartalmaz, amelyek képesek adatokat gyűjteni az infrastruktúra állapotról, majd egy központi számítógépbe továbbítani ezeket, és adott esetben fogadni is tudják az ellenőrző berendezéseket irányító számítógép utasításait. (U of T Civil Engineering, legutóbbi frissítés: 2001. november 9.)

⁽³⁾ Lásd: Részletes megjegyzések, 4.2.3. pont.

1.8 Az EGSZB javasolja, hogy az Európai Bizottság a transzeurópai hálózatok összehangolt megközelítésével kapcsolatos terveiben vegye figyelembe a megújuló gázra irányuló összehangolt technológiákat. Ezeknek – a villamosenergia-termelést a végfelhasználóhoz közelítő – technológiáknak köszönhetően csökkenthető a CO₂-kibocsátás.

1.8.1 Az összehangolt megközelítés keretében törekedni kellene azon hatások kihasználására, amelyek a biotechnológia és a gázalapú energiatermelési technológiák fejlődése révén a szinergia, a koordináció és a megtakarítás terén elérhetők.

1.9 A transzeurópai energiahálózatoknak az EU balti-tengeri új tagállamok helyzetére vonatkoztatott lehetséges szinergiáit elemezve az EGSZB úgy véli, hogy az összehangolt megközelítés keretében olyan gyorsan megvalósítható intézkedést kell tenni, amely egy energiahíd segítségével biztosítja a balti-tengeri országok rendszereinek az uniós rendszerekkel való összehangolását. Ennek megvalósítása során azonban hosszabb távon (2020) fontos, hogy a szállítási hálózatok terén elkerülhetők legyenek az „elvesztett befektetések” (*stranded costs* ⁽⁴⁾).

2. Bevezetés

2.1 A Szerződésben ⁽⁵⁾, valamint a lisszaboni stratégiából következő növekedési és foglalkoztatási iránymutatásokban ⁽⁶⁾ ambiciózus célkitűzésként szerepel az európai közlekedési, távközlési és energia-infrastruktúrák fejlesztése, összekapcsolása, jobb összehangolása és jobb koordinációja.

2.2 A Szerződés 154–156. cikke, valamint a növekedési és a foglalkoztatási iránymutatások rögzítik az európai közlekedési, távközlési és energia-infrastruktúrák fejlesztésével, összekapcsolásával, jobb összehangolásával és jobb koordinációjával kapcsolatos célokat.

2.3 A Szerződés és az említett iránymutatások szóban forgó rendelkezései alapján született az uniós gazdaság vérkeringésének tekinthető transzeurópai közlekedési, energetikai és távközlési hálózatok elképzelése.

2.4 Annak érdekében, hogy a transzeurópai hálózatok minél hatékonyabban működjenek – különösen az Európai Unió versenyképességének megerősítésére való tekintettel –, az Európai Bizottság 2005 júliusában külön erre a célra létrehozott egy irányítócsoporthoz, amelynek megbízatása a transzeurópai közlekedési, energetikai és távközlési hálózatok megvalósításának támogatására összpontosító különféle közösségi fellépések jobb összehangolását célzó közös megközelítés kidolgozása volt.

2.4.1 Az irányítócsoporthoz mindenképp a következő kérdésekkel foglalkozott:

- az európai hálózatok szinergiája,
- a környezet tiszteletben tartása a transzeurópai hálózatok összefüggésében,

⁽⁴⁾ „**Stranded costs**”: kizárólag a múltban keletkezett beruházási költségek és kötelezettségek (történelmi költségek), amelyeket a befektetők még nem gazdálkodtak ki az elektromosság értékesítése vagy egyéb szolgáltatások révén, és a versenyorientált piacon nem is tudnak majd kigazdálkodni. A költségekre vonatkozó határidő általában az energiapiac létrehozásának, illetve liberalizációjának időpontja.

⁽⁵⁾ A Szerződés 154., 155. és 156. cikke.

⁽⁶⁾ 9., 10., 11. és 16. növekedési és foglalkoztatási iránymutatás (2005–2008).

- új technológiák alkalmazása a transzeurópai közlekedési hálózatban,
- a transzeurópai hálózatok finanszírozása, és ezzel összefüggésben
 - az alapok összekapcsolása,
 - a kiemelt fontosságú nagy projektek finanszírozása,
 - köz-magán társulások (PPP-k) alkalmazása a transzeurópai hálózatok finanszírozásában.

2.5 Az alábbi EGSZB-vélemény tárgya az irányítócsoport tevékenységének alapját képező, *Transzeurópai hálózatok: egy összehangolt megközelítés felé* című európai bizottsági közlemény (COM(2007) 135 final).

3. Általános megjegyzések

A transzeurópai hálózatok megvalósításának jelenlegi helyzete

3.1 Transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T)

3.1.1 Az EU legutóbbi, 2007-es bővítése óta a TEN-T harminc elsőbbséget élvező projektet foglal magában; ezek megvalósulása 2020-ra várható. Az Európai Bizottság egyébiránt nemrégiben hangsúlyozta, hogy a transzeurópai közlekedési hálózatokat a szomszédos országokra is ki kell terjeszteni (⁷).

3.1.2 E nagy projektek megvalósulása a kezdeti ütemezéshez képest késett. Habár néhány közülük már megvalósult vagy hamarosan megvalósul (⁸), az elsőbbséget élvező közlekedési útvonalak építésének sebessége továbbra is túlságosan lassú. Az EGSZB egyik saját kezdeményezésű véleménye (⁹) részletesen vizsgálja e helyzet okait.

3.1.3 A 30 elsőbbséget élvező projektből tizenhét vasúti, kettő pedig belvízi és tengeri hajózási projekt. Így tehát a leginkább környezetkímélő közlekedési módok élveznek előnyt. Az ECORYS által az Európai Bizottság részére készített tanulmányban (¹⁰) található térképek bemutatják a 30 kiemelt fontosságú projekt állását jelenleg, illetve a többéves pénzügyi keret végén, 2013-ban. A térképek elemzéséből kiderül, hogy a hálózat még mennyire nem teljes.

3.1.4 A jelen vélemény tárgyát képező európai bizottsági közlemény mérleget készít a TEN-T megvalósítására a 2000–2006 közötti pénzügyi időszakban rendelkezésre bocsátott pénzügyi eszközökről, és felvázolja a 2007–2013 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keret pénzügyi mechanizmusait. Ezzel összefüggésben közvetlenül az EU költségvetéséből 8,013 milliárd eurót különítettek el a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére.

3.1.5 A 2007–2013-as programozási időszakban továbbra is a FEDER és a Kohéziós Alap jelenti a közösségi fellépés legfőbb forrását a transzeurópai közlekedési hálózat projektjeinek társfi-

finanszírozásában. Általában véve elmondható, hogy a transzeurópai közlekedési hálózathoz nyújtott közösségi hozzájárulásnak a határokon átnyúló szakaszokra és a szűk keresztmetszetekre kell összpontosulnia.

3.1.6 Az Európai Beruházási Bank (EBB) folytatja a közlekedési infrastruktúrák finanszírozását, egyrészt kölcsönökkel, másrészt pedig egy sajátos garanciaeszközön keresztül, amelynek költségvetését az EBB saját tőkéjéből származó 500 millió euró, valamint a transzeurópai közlekedési hálózat költségvetéséből származó 500 millió euró (a teljes keret 6,25 %-a) képezi.

3.2 Transzeurópai energiahálózat (TEN-E)

3.2.1 2007 januárjában az Európai Bizottság a *kiemelt fontosságú összekapcsolási programban* értékelte az európai érdekeket képviselő projektek területén elért haladást. A villamos energia esetében a 32-ből csak 12 projekt megvalósítása halad terv szerint, és mindössze 5 tekinthető befejezettnek (¹¹).

3.2.2 A gáz vonatkozásában jobb a helyzet: 7 projekt a 10-ből várhatóan 2010–2013 során elkészül. Ugyanakkor késik a 29 LNG-terminál (¹²) és gáztároló létrehozása: kilenc projektet visszavontak, öt projektetnél megszakították a munkát.

3.2.2.1 Az akadozások és hiányosságok legfőbb okaként az Európai Bizottság a programtervezés és az engedélyezési eljárás összetettségét említi. További okok a nyilvánosság ellenállása, a pénzügyi eszközök elégtelen volta, valamint az energiavállalatok vertikális struktúrája.

3.2.3 A szóban forgó kiemelt fontosságú projektek teljes megvalósításához 2013-ig az EU-nak legalább 30 milliárd eurót kell beruháznia az infrastruktúrába (6 milliárdot a villamos-energia-hálózatokba, 19 milliárdot a földgázvezetékbe és 5 milliárdot a cseppfolyósított földgáz-terminálokba [LNG]). A beruházások nemcsak a határokon átnyúló összeköttetések, hanem az energiatermelés szempontjából is nélkülözhetetlenek.

3.2.4 Pénzügyi támogatást, amelyet csak különleges és alaposan megindokolt esetben lehet szerezni, a TEN-E-beruházások számára az Európai Unió költségvetési eszközeiből biztosítanak: vagy a kizárólag a transzeurópai hálózatok finanszírozására előirányzott költségvetési tétel révén, vagy a kohéziós és strukturális alapokból (az alapok a költségvetés több mint egyharmadát teszik ki és a regionális fejlődés finanszírozására irányulnak, többek között az energiahálózatok terén).

3.2.5 A támogatott beruházás megvalósításával kapcsolatos lépések finanszírozása más pénzügyi eszközök (alapok, hitelek) segítségével történik. A transzeurópai hálózatok legfontosabb finanszírozási forrása az Európai Beruházási Bank. 1993 és 2005 között a transzeurópai hálózatok finanszírozására előirányzott hitelszerződések összértéke elérte a 69,3 milliárd eurót, amelyből 9,1 milliárd euró irányult az energiahálózatokra.

(⁷) COM(2007) 32, 2007. január 31.

(⁸) Állandó összeköttetés Svédország és Dánia között (befejezés: 2000-ben), Malpensa repülőtér (befejezés: 2001-ben), Betuwe vasútvonal: Rotterdam és a német határ közötti összeköttetés (befejezés: 2007-ben), PBKAL: Párizs–Brüsszel/Brüsszel–Köln–Amszterdam–London nagysebességű vonat (befejezés: 2007-ben).

(⁹) HL C 157., 2005.6.28., 130. o.

(¹⁰) *Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts* [Szinergiák a transzeurópai hálózatok között. A szinerghatások lehetséges területeinek értékelése], ECORYS, 2006. augusztus.

(¹¹) Aleksandra Gawlikowska-Fryk, *Transeuropejskie sieci energetyczne* [A transzeurópai energiahálózatok], 2007.

(¹²) LNG (Liquid Natural Gas): cseppfolyósított földgáz.

3.3 A transzeurópai távközlési hálózatok

3.3.1 Az összes TEN-hálózat közül a távközlési hálózatok infrastruktúrájának kiépítése halad a legjobban. Jelentős eredmények köszönhetők a távközlési szolgáltatások 1988 óta zajló fokozatos megnyitásának a verseny előtt. A verseny ösztönözte a beruházásokat, az innovációt és az új szolgáltatások megjelenését, emellett a fogyasztói árak jelentős csökkenését vonta maga után.

3.3.2 A beruházások jelenleg a létező hálózatoknak az új generációs alkalmazásokra való áttérés érdekében történő korszerűsítésére, a harmadik generációs mobiltelefonok és egyéb vezeték nélküli infrastruktúrák kialakítására, valamint az EU vidéki területeinek szélessávú hálózatokkal történő ellátására összpontosulnak.

3.3.2.1 A beruházások az üvegvezeték hálózatok telepítését is célozhatják, amennyiben az építési és az épületeken belüli kábelvezetési munkálatok költsége eléri a kiépítési költségek 70 %-át. A vasútvonalak, a közutak és az energiavezetékek kiépítése megkönnyítheti a hálózatok kialakítását a rosszul ellátott területeken.

3.3.3 Az európai távközlési hálózatokkal összefüggő egyik alapvető gond a szélessávú hálózatokhoz való hozzáférés egyenlőtlenségeinek megszüntetése. A városi és vidéki területek közötti ilyen jellegű különbségekre való tekintettel a tagállamoknak konkrét lépéseket kell tenniük és célokat kell meghatározniuk annak érdekében, hogy az egyenlőtlenségek 2010-re megszűnjének.

3.3.4 A következetes tervezés és a széles sávú lefedettség kiterjesztése érdekében a különböző finanszírozási források (strukturális alap, vidékfejlesztési alap, TEN-alapok és a nemzeti finanszírozások) jobb összehangolására és integrálására is szükség van.

A transzeurópai hálózatok összehangolt megközelítésének területei

3.4 Az európai hálózatok szinergiája

3.4.1 A TEN-ben rejlő szinergiák első példája a vasúti és közúti hálózatok összekapcsolása⁽¹³⁾. Az összekapcsolásból adódó előnyöket A fő transzeurópai közlekedési tengelyek kiterjesztése a szomszédos országokra – Közlekedéspolitikai iránymutatások Európában és a szomszédos régiókban című európai bizottsági közlemény⁽¹⁴⁾ mutatja be. Ezek közül a legfontosabbak a jobb térkihasználás, az építési munkálatok közös elvégzése, a táj kisebb mértékű torzítása és megbontása, közös megoldások az infrastruktúrák hatásainak csökkentésére (zajvédelem, vadfelüljáró a nagyvadak és apróvadak számára). Az ilyen összekapcsolt infrastruktúrák a költségek és a kedvezőtlen környezeti hatások mérséklésére is valós lehetőséget teremtenek.

3.4.2 A hálózat-összekapcsolások további fejlődési lehetőségeit (ilyen például a magasfeszültségű vezetékek áthelyezése a vasúti alagutakban, a távközlési – különösen az üvegvezeték – kábelek vasúti sínek mentén való vezetése) egy tanulmány

vizsgálta⁽¹⁵⁾, amely elemezte a műszaki lehetőségeket, a projektek pénzügyi vonzatait és az eljárások összetettségét. Az alábbiakban a tanulmány következtetéseit tekintjük át.

3.4.2.1 A különböző hálózatok egymás közötti összekapcsolása tényleges előnyöket jelent – eltekintve a gázvezetékek más infrastruktúrákkal történő összekapcsolásától, mivel ennek műszaki megvalósíthatósága az átfogó biztonsági követelmények miatt nehézkesnek tűnik.

3.4.2.2 A távközlési és közlekedési hálózatok szinergiája a legígéretesebb. Minden közlekedési hálózat optimalizálható, ha saját távközlési hálózattal rendelkezik, amely a hálózat irányítására használható. Az esetek többségében a vasúti és a közúti hálózatok már rendelkeznek ilyen kommunikációs hálózattal. Bizonyos esetekben a hálózatok többletkapacitását más célra, például adattovábbításra használják fel.

3.4.2.3 Egyelőre azonban csak ritkán keresik szisztematikusan az infrastruktúra-irányító rendszer és a távközlési hálózat közötti szinergiát.

3.4.2.4 A villamosenergia-hálózatok, valamint a közlekedési és távközlési infrastruktúrák összekapcsolása révén érdekes megoldás a magasfeszültségű kábelek lefektetése a csatornák és folyók partján, a korlátozott feszültségű vezetékek (2 x 25 kV) összekapcsolása a nagy sebességű vasútvonalak vezetékei segítségével és a föld alatti magasfeszültségű vezetékek (300–700 kV) rendszeresebb összekapcsolása a közlekedési hálózatok nyomvonalával. Ezek az ajánlások nem kérdőjelezzik meg az országos magasfeszültségű hálózatok összekapcsolásának sürgető szükségét, de javaslatnak tekinthetők az országos villamosenergia-hálózatok sűrűbbé tételére hosszabb, a nagy infrastruktúra-projektek megvalósításának időtartamával összhangban lévő távon.

3.5 A környezetvédelem és a transzeurópai hálózatok

3.5.1 A lisszaboni növekedési és foglalkoztatási stratégia szerint a transzeurópai hálózatok kialakításának összhangban kell lennie a fenntartható fejlődéssel.

3.5.2 A TEN-T kiemelt fontosságú projektjeinek többsége a környezet szempontjából kedvezőbb és kevésbé energiaigényes közlekedési módokat, így a vasutat és a vízi szállítást célozza. A transzeurópai közlekedési hálózat kiépítésének befejezése jó hatással lesz a környezetre. Ha a jelenlegi tendencia folytatódik, akkor a közlekedés általi CO₂-kibocsátás 2020-ra 38 %-kal lesz magasabb a mostani szintnél. Az európai bizottsági vélemény szerint a 30 kiemelt fontosságú tengely kiépítése mintegy 4 %-kal csökkenti e növekedést, ami évi 6,3 millió tonnával kevesebb CO₂-kibocsátást jelent.

3.5.3 A nemzeti energiahálózatok összekapcsolása és a megújuló energiaforrások bekapcsolása minden tagállamban lehetővé teszi a jobb kapacitásfelhasználást, ezáltal pedig a kedvezőtlen környezeti hatás csökkentését.

⁽¹³⁾ Egyes tagállamok az efféle szinergiák feltérképezésére jogi kötelezettséget vezettek be. Ilyen tagállam például Németország (lásd: Bundesnaturschutzgesetz [szövetségi természetvédelmi törvény] (2) bekezdés: Bündelungsgebot für Infrastrukturen [utasítás az infrastruktúrák egymáshoz kapcsolására]).

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 32 final, 2007. január 31.

⁽¹⁵⁾ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts [Szinergiák a transzeurópai hálózatok között. A szinergikus hatások lehetséges területeinek értékelése], ECORYS, 2006. augusztus.

3.5.4 A közösségi környezetvédelmi jogszabályok világos keretet szabnak a nagy projektek megvalósítása tekintetében. A transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésének közösségi iránymutatásai egyértelműen utalnak erre ⁽¹⁶⁾. A TEN-hez tartozó minden új infrastrukturális programot stratégiai környezeti vizsgálat alá kell vonni ⁽¹⁷⁾, és minden projektet egyedi alapon kell elbírálni ⁽¹⁸⁾. Ezek az elemzések az esetleges szinergiák felkutatásának alapjául is szolgálhatnak.

3.5.5 Minden egyes tervnek tiszteletben kell tartani a zajártalomra, a vízre, illetve a növény- és állatvilág védelmére vonatkozó közösségi jogszabályokat ⁽¹⁹⁾.

3.5.6 Ha egy közhasznúnak ítélt terv egyetlen alternatív megoldása sem jelent megfelelő és a közösségi jogszabályokkal összhangban álló megoldást, olyan kompenzációs intézkedéseket lehet elfogadni, amelyek lehetővé teszik a projekt megvalósítását és ellensúlyozzák az esetleges negatív hatásokat.

3.6 A transzeurópai hálózatok finanszírozásának összehangolt megközelítése

3.6.1 Az alapoknak a transzeurópai hálózatok megvalósítása érdekében történő összekapcsolása jelentős gondokkal, sőt konfliktusokkal jár. Az Európai Bizottság mindig is szem előtt tartotta az ugyanahhoz a projekthez különböző forrásokból érkező közösségi finanszírozások halmozásának kérdését. A transzeurópai hálózatok Európai Bizottság általi megvalósításáról szóló számvevőszéki jelentések is kiemelték ezt a kérdést.

3.6.2 A jelen EGSZB-vélemény tárgyát képező közleményben az irányítócsoporthoz arra a következtetésre jut, hogy ki kell zárni minden lehetőséget a különböző közösségi forrásokból származó támogatások halmozására. A költségvetés átláthatóságának biztosítása és a jó pénzügyi irányítás érdekében a már elfogadott vagy az elfogadás folyamatában lévő pénzügyi rendelet és/vagy ágazati alapokmányok kizárják az ugyanazon fellépést célzó különböző közösségi pénzügyi eszközök halmozását.

3.6.3 Az európai bizottsági közlemény egyik fontos – az összekapcsolt TEN-beruházások szempontjából jelentős következményekkel járó – megállapítása szerint a strukturális vagy a kohéziós alap pénzügyi támogatását élvező operatív program részét képező projekt keretében felmerült kiadások nem finanszírozhatók más közösségi forrásból.

3.6.3.1 Ebből az következik, hogy ha például az ERTMS-berendezések vagy egy vasútvonal villamosítása keretében felmerült költségek nem élvezik a strukturális vagy a kohéziós alap pénzügyi támogatását, akkor finanszírozásuk megoldható a

⁽¹⁶⁾ A fent említett 884/2004/EK határozat 8. cikke.

⁽¹⁷⁾ Stratégiai környezeti vizsgálat (SEA) – A bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelv.

⁽¹⁸⁾ A környezetre gyakorolt hatások vizsgálata (EIE) – A 97/11/EK és a 2003/35/EK irányelv által módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 85/337/EGK irányelv.

⁽¹⁹⁾ A madarakra vonatkozó irányelv (79/409/EGK), az élőhelyekre vonatkozó irányelv (92/43/EGK) és a vízügyi keretirányelv (2000/60/EK).

TEN-re elkülönített alaphoz. A vasútvonal kiépítését az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) vagy a kohéziós alap is finanszírozhatja. A projektek regionális szakaszokra is feloszthatóak, és azok akár az ERFA vagy a kohéziós alap, akár a TEN-re elkülönített alap társfinanszírozását is élvezhetik.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Az energiahálózatok fejlesztésének összehangolt megközelítése: elektromosság és gáz

4.1.1 A gázalapú termelési technológiák (kombinált technológia ⁽²⁰⁾, kapcsolt energiatermelés ⁽²¹⁾) fejlődése a villamosenergia-hálózatok terén növeli a befektetési kockázatot (az áramszolgáltatás helyébe a földgázszállítás, valamint a helyi gázalapú kapcsolt energiatermelés és a kisméretű és mikroberendezésekben történő kapcsolt energiatermelés fejlesztése lép).

4.1.2 Az új gázszállítási technológiák fejlődése pedig a gázhálózatok terén növeli a befektetési kockázatot (a csővezetékes földgázszállítást a CNG ⁽²²⁾- és LNG-technológia alkalmazása révén a tengeri és közúti szállítás váltja fel).

4.1.3 A villamosenergia- és gázágazat (illetve az ágazatban tevékenykedő vállalatok) konvergenciája, vagyis a tulajdoni viszonyok, az irányítás és a szervezés területét érintő konvergencia nélkülözhetetlen a földgázfelhasználás, valamint a villamosenergia- és hőtermelés összehangolt technológiai megközelítéséhez. Ezért mielőbb fel kell hagyni az ágazatokban való gondolkodással (a villamosenergia- és gázágazat egymástól való elkülönítésével). A villamosenergia- és gázágazat konvergenciájának felgyorsítása különösen az EU új tagállamaiban (Közép- és Kelet-Európában) fontos. Figyelembe kell azonban venni az ennek során szükségszerűen fellépő szociális hatásokat az érintett – akár „új”, akár „rég” – tagállamokban.

4.2 Az üvegszálas hálózatok fejlesztésének összehangolt megközelítése

4.2.1 Egyes uniós tagállamokban, köztük néhány új tagállamban – például Lengyelországban – is átfogó üvegszálas hálózatok épültek technológiai – villamos energiával ⁽²³⁾ vagy vasúttal ⁽²⁴⁾ kapcsolatos – célokból. Ezen hálózatok kereskedelmi célú alkalmazása már megfigyelhető ⁽²⁵⁾, de rendkívüli integrációs potenciáljuk még mindig nincs kihasználva. Egyelőre a gázágazat sem használja ki ezeket a lehetőségeket. Mindenekelőtt azonban arról a potenciálról van szó, amelyet a különféle infrastrukturákat (lásd: villamos energia, vasút) támogató technológiai üvegszálas hálózatok és a távközlési hálózat egyetlen, hatékony hálózattá történő összefonása jelent.

⁽²⁰⁾ Általában egységenként mintegy 30–200 MW teljesítményű gáz- és gőzturbinák. (Forrás: Jan Popczyk: *Elektromosság – hogyan tovább?*, Miesięcznik Stowarzyszenia Elektryków Polskich [a lengyel villamosmérnökök szövetségének havilapja], 2000/VI. szám.)

⁽²¹⁾ Lásd a 24. lábjegyzetet.

⁽²²⁾ CNG (Compressed Natural Gas): üzemanyag, 20–25 MPa-ra sűrített földgáz.

⁽²³⁾ Például a TelEnergó elnevezésű üvegszálas hálózat Lengyelországban.

⁽²⁴⁾ Például a Telekomunikacja Kolejowa – Grupa PKP elnevezésű lengyel üvegszálas hálózat (a lengyel államvasutak vasúti távközlési hálózata).

⁽²⁵⁾ Példa erre Lengyelországban a TelEnergó és Telbank fúziója, amely az informatikai szolgáltatások piacán egy korszerű cég, az Exatel létrejöttét eredményezte.

4.2.2 Számos uniós tagállamban, különösen az új tagállamokban jelenleg intenzíven dolgoznak a települési infrastruktúra, például a vízvezetékek és a csatornázási rendszer kiépítésén. A munkákat uniós forrásokból, mindenekelőtt a vidékfejlesztési és kohéziós alapokból származó társfinanszírozással végzik. Ez kitűnő alkalmat jelent a szóban forgó infrastruktúráknak az üvegszálas hálózatokkal való összekapcsolásához, amely az európai vidéki és kisvárosi térségek számára esély a modernizációs előrelépésre. Az imént vázolt integráció gyakorlati végrehajtását nagymértékben elősegítené, ha – például az integrált infrastruktúra kiépítésének támogatása révén – ösztönzést kapna a települési infrastruktúrák fejlesztésére irányuló uniós eszközök igénybevétele.

4.2.3 Az üvegszálas hálózat alapját képezheti egy intelligens települési infrastruktúra kiépítésének, ideértve ezen infrastruktúra különböző (intelligens) elemeinek (vízvezetékek, csatorna-rendszer, közlekedés, hőszolgáltatási hálózatok, közbiztonság) (műszaki) irányítását és igazgatását is (a műszaki felügyelet vonatkozásában és a szolgáltatási piacon). Az intelligens települési infrastruktúra egyik alapeleme egy integrált földrajzi információs rendszer (*geographic information system*, GIS) kell, hogy legyen (amelyet a település/régió igazgat, és kizárólag az adott területen tevékenykedő infrastrukturális vállalatok számára hozzáférhető). Jelenleg a GIS-rendszerben rejlik a települési infrastruktúrához tartozó hálózati rendszerek integrációjának legjelentősebb potenciálja.

4.3 Összehangolt megközelítés – a megújulóenergia-technológiák és a környezetbarát energiatechnológiák kérdése

4.3.1 A megújulóenergia-technológiák (kisléptékű, kapcsolt energiatermelő technológiák ⁽²⁶⁾), amelyek a nagyméretű földművelő gazdaságokból származó biomassza gázosításán alapulnak) lehetővé teszik, hogy korlátozzuk a villamosenergia-hálózatok további kiépítését és a hálózati veszteségeket, és jobban kihasználjuk az elsődleges energiaforrásokat, csökkentve egyúttal a CO₂-kibocsátást.

4.3.2 Az összehangolt technológiák fontos kategóriáját képezik a környezetbarát technológiák (környezetbarát kapcsolt energiatermelés), amelyek energiatermelésre (villamos és

hőenergia-termelésre), valamint a (települési, mezőgazdasági és az élelmiszer-termelésből származó) hulladék felhasználásra vannak kialakítva.

4.4 Az infrastrukturális hálózatrendszer finanszírozásának összehangolt megközelítése köz-magán társulások útján

4.4.1 A köz-magán társulások révén történő összehangolt infrastruktúra-finanszírozás célja, hogy az uniós eszközöket hatékonyabban ki lehessen használni az infrastruktúra fejlesztésére – különösen az új tagállamokban.

4.4.2 Köz-magán társulások a régi tagállamokban (EU-15) többnyire a nagy infrastrukturális beruházások finanszírozására jöttek létre. Az új tagállamokban (a közép- és kelet-európai országokban) a köz-magán társulásokat a települési szintű kis infrastrukturális beruházások finanszírozására kell kihasználni. Ezért egyre fontosabb, hogy a régi tagállamokban szerzett PPP-tapasztalatok eljussanak az új tagállamokba. (Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy a tapasztalatokat nem lehet közvetlenül átadni, ahogy az egyes nagy infrastrukturális projektek finanszírozását sem lehet összevetni a szerény, de tömeges projektek finanszírozásával.)

4.4.3 Az uniós források rendelkezésre állása ahhoz vezet, hogy egyes tagállamokban (köztük közép- és kelet-európai országokban is) a települések engedélyezik a mértéken felüli beruházást egyes ágazatspecifikus infrastruktúrákba – különösen a vízvezetékekbe vagy csatornahálózatba –, ugyanakkor nem használják ki már a beruházási szakaszban az ágazatspecifikus infrastruktúrák összehangolásának potenciálját. Ez igen veszélyes, mivel így elvész az infrastruktúrára irányuló beruházási költségek csökkentésének lehetősége (csökken az uniós eszközök felhasználásának hatékonysága), és a településeknek indokolatlan költségeket kell vállalniuk a mértéken felüli beruházással létrejött infrastruktúra jövőbeli használatáért (magasabb és tartós – a település lakosai által fizetendő – infrastruktúra-használati költségek). A magántőkének az infrastruktúra-finanszírozásba való bevonása hatékony eszköz az összehangolási lehetőségek kihasználására és a mértéken felüli beruházás kockázatának korlátozására.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 13-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ **Kapcsolt energiatermelés** (Combined Heat and Power, **CHP**): olyan technológiai folyamat, amelynek során egy hőerőmű egyszerre termel villamos energiát és használható hőenergiát (forrás: Wikipédia).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a nemzetközi közúti áru fuvarozási piachoz való hozzáférés közös szabályairól (átdolgozás)

COM(2007) 265 végleges/3 – 2007/0099 (COD)

(2008/C 204/09)

2007. július 16-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 71. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a nemzetközi közúti áru fuvarozási piachoz való hozzáférés közös szabályairól (átdolgozás)

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2008. február 19-én elfogadta véleményét. (Előadó: Eduardo Manuel CHAGAS.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott, 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 65 szavazattal 21 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB érdeklődéssel fogadja a nemzetközi közúti áru fuvarozási piachoz való hozzáférésre vonatkozó rendeletjavaslatot. Az Európai Bizottság a javaslatban a rendelet átültetésének harmonizációja mellett döntött, ami lehetővé teszi a kabotázs pontos meghatározását, és megkönnyíti az alkalmazás betartásával és ellenőrzésével kapcsolatos szabályok alkalmazását. Ezt a választást a szóban forgó ágazatban dolgozók többsége támogatja.

1.2 Az EGSZB azonban úgy véli, hogy több figyelmet érdemel a nemzetközi közúti áru fuvarozási piachoz való hozzáférés szociális vetülete. A régi és új tagállamok gépjárművezetői közötti jelentős fizetésbeli különbségek oda vezetnek, hogy a kabotázs és a közösségi áru fuvarozás ⁽¹⁾ versenytorzulással és szociális dömpinggel párosul.

1.3 Az EGSZB szerint az ellenőrzést megkönnyítheti az az elvárás, hogy a kabotázstevékenységre hét napon belül kerüljön sor. A kabotázstevékenység csak akkor engedélyezhető, ha egy másik nemzetközi fuvarmenetre következik.

1.4 Fontos, hogy a kabotázstevékenység ellenőrzését beépítsék a közúti fuvarozási jogszabályok alkalmazásának ellenőrzésére irányuló nemzeti stratégiákba, és európai bizottsági szinten koordinálják. Az EGSZB ellenzi az európai szintű bizottságok elburjánzását, és amellett száll síkra, hogy mindössze egy bizottság alakuljon, amelyben a tagállami képviselők tagként, a szociális partnerek pedig megfigyelőként vesznek részt.

1.5 Hosszabb távon az EGSZB arra ösztönözné az Európai Bizottságot, hogy végezzen további elemzéseket a minőségi normák, a munkások védelme, illetve az adózási és szociális keret – ideértve a bérszakadék csökkentését is – további harmo-

nizációjával párosuló belső piac hatékonyabb megvalósítása érdekében.

2. Bevezetés

2.1 A nemzetközi közúti áru fuvarozási piachoz való hozzáférésre vonatkozó rendeletjavaslat összefüggésben áll a közúti fuvarozás belső piacának alappilléreit képező rendelkezésekkel.

2.2 Pontosabban fogalmazva: ezek a pillérek egy olyan jogi keret részei, amely az EU területén történő nemzetközi (tehát valamely tagállam területéről vagy területére induló, illetve több tagállam területén áthaladó) közúti személy- és áruszállításra vonatkozó európai vagy úgynevezett közös előírásokat határozza meg.

2.3 Ez a keret

- minimumkövetelményeket határoz meg, amelyeket a szakma gyakorlásához teljesíteni kell,
- liberalizálja a nemzetközi közúti áru fuvarozást és az alkalmi személyszállítást,
- szabályozott versenyt teremt a székhellyel nem rendelkező fuvarozók menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatásainak és kabotázstevékenységeinek.

2.4 A jogszabályi keret célja az volt, hogy elősegítse a közúti fuvarozás belső piacának a működését, de nem mindig vette figyelembe az előírások szociális hatásait, vagyis a hivatásos busz- vagy kamionsofőrök foglalkoztatási és munkakörülményeire gyakorolt hatásokat. Az olyan kérdések, mint a közúti fuvarozás belső piacának szociális vetülete és a fenntartható közlekedés annak idején még nem szerepeltek a döntéshozók napirendjén (az első irányelv 1962-ben készült).

⁽¹⁾ Közösségi áru fuvarozáson azt értjük, ha az A és B ország közötti fuvarozási tevékenységet egy C országban székhellyel rendelkező fuvarozó végzi.

3. Az Európai Bizottság javaslata

3.1 Az európai bizottsági javaslat öt politikai lehetőséget határoz meg a „nincs változás” és a kabotázs szinte minden mennyiségi korlátozását megszüntető „liberalizáció” opció közötti intervallumban. Az EGSZB úgy véli, hogy Európában jelenleg túlságosan eltérőek az előírások ahhoz, hogy megvalósítható legyen a teljes liberalizáció a szolgáltatás színvonalának és minőségének, valamint a régóta érvényes egészséggel, biztonsággal és munkakörülményekkel kapcsolatos normák romlása nélkül az ágazatban. Emiatt egy korlátozottabb közbenső megoldást javasol, a „harmonizáció” lehetőségét, amely világos és alkalmazható meghatározást adna azokra a feltételekre, amelyek mellett a kabotázsszolgáltatás engedélyezhető lenne, illetve jobb eljárásokat vezetne be az alkalmazás betartására és ellenőrzésére, valamint a kapcsolódó adminisztráció egyszerűsítésére.

3.2 A javaslat egy jogalkotási csomag része. A csomag három rendeletjavaslatot tartalmaz, melyek a közúti fuvarozói szakmához és a közúti személy- és áruszállítás piacához való hozzáférés szabályainak korszerűsítését, egyszerűsítését és tömörítését célozzák. A csomaghoz tartozik továbbá a munkaidőről szóló irányelvnek az önálló vállalkozói tevékenységet folytató fuvarozókra való alkalmazása. Ezért fontos, hogy a szóban forgó javaslatot az említett csomag keretében vizsgáljuk.

3.3 Ennek megfelelően az Európai Bizottság azzal indokolja a rendeletjavaslatot, hogy szükség van a jelenlegi szabályok egyértelműségének, olvashatóságának és végrehajthatóságának javítására. A jogi keret bizonyos intézkedéseit a nem egyértelmű vagy hiányos jogi rendelkezésekből következően egyenlőtlenül alkalmazzák és hajtják végre.

3.4 Különösen a következő szempontok okoznak gondot az alkalmazás és/vagy az alkalmazás ellenőrzése során:

- a rendeletnek a közösségi fuvarozók harmadik országokba és onnan történő szállításaira vonatkozó hatálya,
- az ideiglenes kabotázstevékenység fogalmának végrehajtási nehézségei. A szolgáltatásnyújtással összefüggésben a Bíróság „ideiglenességet” illető meghatározása alapján 2005-ben közzétett értelmező közlemény ellenére továbbra is nehézségek állnak fenn, és a tagállamok jellemzően egymástól eltérő, nehezen alkalmazható vagy további adminisztrációs terhekkel járó szabályokat hajtanak végre,
- a tagállamok közötti információcseré hatékonyságának hiánya. Ennek következtében a letelepedésük szerinti tagállamtól eltérő tagállam területén tevékenykedő vállalkozásokat aligha fenyegeti bármiféle adminisztratív szankció kockázata, ennél fogva torzulhat a verseny a szabályok követésére kevésbé hajlamos és a többi vállalkozás között,
- a különböző dokumentumok – közösségi engedély, hitelesített másolatok és a járművezetői igazolvány) – sokfélesége, ami nehézséget okoz a közúti ellenőrzéskor, és gyakran a szereplők jelentős idővesztését eredményezi.

3.5 A javaslat célja a 881/92/EGK és a 3118/93/EGK rendelet, valamint a 2006/94/EK irányelv felülvizsgálata és egységes szerkezetbe foglalása. Ugyanakkor nem egyszerű átdolgozásról van szó, mivel a javaslat – például a kabotázs terén – új elemeket is tartalmaz. A szöveg a Szerződés 71. cikkére alapul, amely a nemzetközi fuvarozásról szóló közösségi szabályozásra és azokra a feltételekre utal, amelyek mellett valamely tagállamban egy ott nem honos fuvarozó belföldi fuvarozási szolgáltatásokat nyújthat (?).

3.6 Az Európai Bizottság úgy véli, hogy javaslata összhangban van a belső szállítási piac gördülékeny működésére vonatkozó igénnyel, és hozzájárul a lisszaboni célkitűzések megvalósításához, a közlekedésbiztonság fokozásához és a „hatékonyabb jogalkotás” érdekében tett erőfeszítésekhez, emellett javítja a szociális biztonsági szabályoknak való megfelelést.

3.7 A javasolt jogszabály EGT-vonatkozású kérdést érint (EGT: Európai Gazdasági Térség), és ezért a hatályát ki kell terjeszteni az EGT-re.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az EGSZB érdeklődéssel fogadja a nemzetközi közúti áru fuvarozási piachoz való hozzáférésre vonatkozó rendeletjavaslatot. Általában véve az EGSZB úgy véli, hogy a hosszú távú cél a liberalizáltabb közúti áru fuvarozási piac felé való elmozdulás kell, hogy legyen az EU-ban, az egészségügyi, biztonsági és munkavédelmi európai normák helyes alkalmazásával, valamint az adózási és szociális területek – ideértve a bérszakadékok csökkentését is – további harmonizációjával párosulva. Vagyis az Európai Bizottság által kínált 5. politikai lehetőség felé kellene irányt venni, mely összhangban van a jelenlegi 3118/93/EGK rendelettel és a belső piaci politikával. Ez a megközelítés versenyképesebbé tenné az ipart, előnyös lenne az áru fuvarozási szolgáltatások felhasználóiként megjelenő minden európai üzleti vállalkozás számára és környezeti haszonnal is járna a kabotázásra vonatkozó érvényben lévő korlátozások miatt üresen vagy részben üresen megtett utak számának csökkentése révén.

(?) 71. cikk, HL C 325., 2002.12.24., 61. o.:

„(1) A 70. cikk végrehajtása céljából és a közlekedés sajátosságainak figyelembevételével a Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően meghatározza:

a) a valamely tagállam területére irányuló vagy onnan kiinduló, illetve egy vagy több tagállam területén áthaladó nemzetközi közlekedésre alkalmazandó közös szabályokat;

b) azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely tagállamban egy ott nem honos fuvarozó szállítási szolgáltatásokat végezhet;

c) a közlekedés biztonságát javító intézkedéseket;

d) az egyéb megfelelő rendelkezéseket.

(2) Amennyiben a közlekedési szabályrendszer elveire vonatkozó rendelkezések alkalmazása egyes térségekben az életszínvonalat és foglalkoztatást, valamint a közlekedési eszközök kihasználását feltehetően súlyosan befolyásolja, e rendelkezéseket a Tanács — az (1) bekezdésben előírt eljárástól eltérve — a Bizottság javaslata alapján, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag állapítja meg. Ennek során a Tanács figyelembe veszi a közös piac létrehozásából eredő gazdasági fejlődéshez való igazodás szükségességét.”

4.2 Az EGSZB ugyanakkor egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy az áru fuvarozási piac egész Európában történő, teljes liberalizációja jelenleg túlságosan nagy zavart okozna, és annak súlyos kockázatával járna, hogy csorbítja a szociális normákat és minőségi szabványokat, és csökkenti azok teljesülésének mértékét. Úgy véli, hogy az Európai Bizottságot olyan mélyrehatóbb elemzés elvégzésére kellene ösztönözni, amelyet annak érdekében javasolt, hogy elősegítse a további liberalizáció felé történő elmozdulást a jövőben. Egyetért azonban az Európai Bizottsággal abban, hogy a „harmonizációs” megoldás rövid távon a legjobb előrevezető út.

4.3 Úgy véli, hogy főként a következő tényezők járulnak hozzá az egyértelműbb és végrehajthatóbb intézkedésekhez:

- a kabotázs új meghatározása, rögzítve azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely tagállamban egy ott nem honos közúti fuvarozó belföldi közúti fuvarozási szolgáltatásokat nyújthat,
- a közösségi engedély, a hiteles másolatok és a gépjárművezetői engedély egyszerűbb és szabványosabb formájának megléte,
- a jelenlegi jogi rendelkezések erősítése a tagállamok azon kötelezettségével, hogy egy másik tagállam kérésére fellépjenek, ha egy általuk kibocsátott közösségi engedéllyel rendelkező fuvarozó jogsértést követ el akár a székhelyéhez tartozó, akár egy másik tagállamban.

4.4 Az EGSZB emlékeztet arra, hogy az Európai Bizottság által a jogszabálycsomag – és különösen a szóban forgó javaslat – kidolgozása előtt szervezett konzultációból kiindulva az ágazati szereplők többsége szerint világos, egyszerű, alkalmazható, az összes tagállamban megegyező és könnyen ellenőrizhető szabályokra van szükség. Az Európai Bizottság a javaslatban a harmonizáció mellett döntött, amely lehetővé teszi a kabotázs pontos és használható meghatározását, és javítja az alkalmazás betartásával és ellenőrzésével kapcsolatos szabályokat. Ezt a választást a szóban forgó szereplők többsége támogatja.

4.5 Habár a 881/92 rendelet preambuluma utal arra, hogy „eltörölnék minden korlátozást, amely a szolgáltatót állampolgársága miatt éri, vagy amiatt, hogy székhelye nem abban a tagállamban van ahol a szolgáltatást nyújtja”, az ettől való – adott esetben ideiglenes – eltérés mindenképpen indokolt a Szerződés 71. cikkének (2) bekezdése alapján: a piac teljes liberalizációja „egyes térségekben az életszínvonalat és foglalkoztatást, valamint a közlekedési eszközök kihasználását feltehetően súlyosan befolyásolja”.

4.6 Az EGSZB azonban úgy véli, hogy több figyelmet érdemel a nemzetközi közúti áru fuvarozási piachoz való hozzáférés szociális vetülete. Igaz, hogy az Európai Bizottság a preambulumbekendésekben – pontosabban a (12) preambulumbekendésben – utal a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelvre, amely azokban az esetekben alkalmazandó, amikor a kabotázsszolgál-

tatás teljesítésére a fuvarozók náluk munkaviszonyban álló munkavállalókat küldenek ki abból a tagállamból, ahol azok általában dolgoznak, **ezt a preambulumbekendést azonban sem a cikkeken, sem az indoklásban nem említi újra.**

4.7 E szempont jelentőségét növeli, hogy a közúti közlekedésre vonatkozó közösségi rendelkezések – különösen a szociális vetülettel kapcsolatban – nem minden tagállamban kerülnek alkalmazásra.

5. Részletes megjegyzések

5.1 Hatály (1. cikk)

5.1.1 Az EGSZB sajnálatait fejezi ki amiatt, hogy a rendelet nem vonatkozik a 3,5 tonna össztömeget meg nem haladó gépjárművekkel végzett nemzetközi fuvarozásra. A futár- és házhozszállítási szolgáltatások – határ menti régiókban is megfigyelhető – fellendülését tekintve a tisztességtelen verseny elkerülése érdekében indokolt lenne a szóban forgó ágazatban használatos, 3,5 tonna össztömeget meg nem haladó gépjárműveket is bevonni a rendelet hatálya alá.

5.1.2 Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a rendelet nem lehet alkalmazni az egy tagállamból harmadik országba vagy harmadik országból egy tagállamba történő fuvarozásokra mindaddig, amíg nem kötötték meg a Közösség és az érintett harmadik ország közötti egyezményt. Ezért az EGSZB kéri, hogy az Európai Bizottság tegyen meg mindent a szükséges egyezmények mielőbbi megkötése érdekében, különösen ami az Európai Unióval szomszédos országokat illeti.

5.2 Meghatározások (2. cikk)

5.2.1 Az EGSZB örömmel veszi a fogadó tagállam, a nem honos fuvarozó és a kabotázstevékenység fogalmának új, világosabb meghatározását.

5.3 A kabotázs operatív meghatározása (2. és 8. cikk)

5.3.1 Az európai bizottsági javaslat szerint a fuvarozók legfeljebb három egymást követő kabotázsműveletet hajthatnak végre egy nemzetközi fuvarozás során azt követően, hogy a beérkező nemzetközi fuvar során szállított áruk megérkeztek rendeltetési helyükre. Az utolsó kabotázsműveletnek hét napon belül meg kell történnie.

5.3.2 A szóban forgó operatív meghatározás előnye, hogy a nem honos fuvarozóknak egyértelműen megtiltja, hogy üres járművel hajtsanak be az adott országba. A kabotázs csak akkor engedélyezett, ha közvetlenül egy nemzetközi fuvarmenet előtt vagy után kerül rá sor.

5.3.3 Az érem másik oldala az, hogy a fuvarozó elméletileg a hét nap elteltével ugyanannak a vállalkozásnak a megbízásából ugyanolyan árutípussal ugyanazon az útvonalon megismételheti a műveletet. Hogyan lehet ebben az esetben biztosítani a kabotázstevékenység ideiglenes jellegét?

5.3.4 Ennélfogva az EGSZB kéri, hogy az Európai Bizottság az új szövegben említse meg és emelje ki, hogy az „ideiglenes jelleg” a kabotázstevékenység alapvető jellemzője ⁽³⁾.

5.3.5 A kabotázs – habár a nemzetközi áru fuvarozásnak mindössze 3 %-át teszi ki ⁽⁴⁾ – a kisebb tagállamok számára jelentős ágazat, mivel ezekben az országokban a belföldi szállítás behatárolt piaca arra készteti a fuvarozókat, hogy külföldön keressenek áru fuvarozási lehetőségeket. A statisztikákból, még ha nem is 100 %-osan megbízhatóak (a kabotázst az az ország jelenti be, amelyben a fuvarozót nyilvántartásba vették), egyértelműen kiderül, hogy a jelenség egyre terjed ⁽⁵⁾.

5.3.6 Habár a statisztikák megkérdőjelezhetők, egyértelműen kiderül, hogy a jelenség a nemzetközi fuvarozás jelentős részét képviseli, főként a kisméretű régi tagállamokban. A kabotázspiacon a holland fuvarozók a legaktívabbak, őket követik a németek és a luxemburgiak. A 25 tagú EU-ban ez a három ország felelt a fuvarozók által 2005-ben végzett kabotázsszolgáltatások feléért. A kabotázs országokénti terjedése (a kabotázs százalékos aránya az adott ország belföldi fuvarozási piacában = belföldi fuvarozás + kabotázs) lassan, de biztosan növekedett, ennek ellenére bizonyos elhanyagolható korlátokon belül maradt. 1999 óta Belgiumban, Luxemburgban és Franciaországban folyt leginkább kabotázstevékenység: Belgiumban ez az arány 2,87 %, Franciaországban 2,50 %, Luxemburgban pedig 1,99 % volt ⁽⁶⁾. Az új tagállamokban a kabotázs térhódítása általában nem haladta meg a 0,3 %-os arányt, kivéve Lettorszában (0,8 %).

5.3.7 Az EGSZB azonban aggodalmát fejezi ki a kabotázs ágazatbeli kis- és középvállalkozásokra gyakorolt kedvezőtlen hatásai miatt. Ezek a hatások tovább erősödnek, ha az új tagállamokból származó vállalkozók gépjárművezetőikkel a szokásosnál jóval alacsonyabb áron végeztetnek kabotázsszolgáltatást a régi tagállamokban ⁽⁷⁾.

5.3.8 Nyilvánvaló, hogy az EGSZB nem ellenzi az új tagállamokból származó vállalkozók megjelenését a piacon, de a versenytorzulás és a szociális dömping elkerülése érdekében felveti a kabotázs korlátozásának és ellenőrzésének kérdését.

⁽³⁾ Lásd: A Tanács 3118/93/EGK rendelete (1993. október 25.) a nem honos fuvarozók valamely tagállamban nyújtott belföldi közúti áru fuvarozási szolgáltatásai feltételeinek meghatározásáról (HL L 279., 1993.11.12., 1–16. o.), valamint az áru fuvarozás terén a közúti kabotázs ideiglenes jellegéről szóló, 2004. decemberi európai bizottsági közlemény (HL C 21., 2005.1.26., 2–7. o.).

⁽⁴⁾ *Statistics in focus*, Mathieu Yves, 77/2007: *Tendances du transport routier de marchandises de 1999 à 2005* [Közúti áru fuvarozási tendenciák 1999 és 2005 között], 4. o.

⁽⁵⁾ *Statistics in focus*, Simo Pasi, 27/2007: *Tendances du transport routier de marchandises de 1999 à 2005* [Közúti áru fuvarozási tendenciák 1999 és 2005 között], 6. o. – A kabotázstevékenység 2005-ben 2004-hez képest 2 %-kal növekedett.

⁽⁶⁾ *Statistics in focus*, Simo Pasi, 27/2007: *Tendances du transport routier de marchandises de 1999 à 2005* [Közúti áru fuvarozási tendenciák 1999 és 2005 között], 6. o. – A kabotázstevékenység 2005-ben 2004-hez képest 2 %-kal növekedett.

⁽⁷⁾ Munkadokumentumában (SEC(2007) 635/2. sz. hatásvizsgálat) az Európai Bizottság kifejti, hogy különösen a munkaköltségek (járművezetők költségei) egyes tagállamokban háromszor, de bizonyos esetekben akár hatszor magasabbak, mint más tagállamokban. (6. o., csak angol nyelven.)

Ezért az EGSZB üdvözlí, hogy az Európai Bizottság olyan jogi keret létrehozása mellett tette le voksát, amely a kabotázs teljes liberalizációja helyett a szabályozott versenyt ösztönzi.

5.3.9 Az Európai Bizottság által javasolt intézkedések hatásvizsgálatából az is kiderül, hogy fellendülőben van a közösségi áru fuvarozás (az úgynevezett „nagy kabotázs”) ⁽⁸⁾. A logisztikai és fuvarozási ágazatban ráadásul egyre több cég alapít leányvállalatot az új tagállamokban, és járművezetőivel onnan végeztet – dömpingáron – nemzetközi fuvarozási szolgáltatásokat a régi tagállamok között, amit a régi és új tagállamokból származó sofőrök bérének különbségei tesznek lehetővé. A versenytorzulásnak és a szociális dömpingnek ezt a típusát a rendeletjavaslat nem is említi.

5.3.10 Az EGSZB – ezért is – sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a szociális vetület egyáltalán nem jelenik meg a jogszabálycsomagban és különösen a szóban forgó javaslatban. A dokumentumok nem veszik figyelembe a régi és új tagállamok között ebben az ágazatban jelentkező hatalmas bérkülönbségeket, de a kkv-kra, valamint a járművezetők foglalkoztatására és bérezésére gyakorolt kedvezőtlen hatásokat sem.

5.3.11 Ami a kabotázs ellenőrzését (8. cikk) illeti, az Európai Bizottság szerint az ellenőrző szervek a CMR fuvarlevélnek köszönhetően könnyebben megállapíthatják, törvényes-e a kabotázstevékenység, azon ugyanis szerepel a nemzetközi fuvarozás berakodási és kirakodási időpontja. Ezen túlmenően minden kabotázsszolgáltatásnál fel kell tüntetni a következőket: a megbízó, a fuvarozó és a címzett adatai, az áruk átvételének helye és dátuma, a szállításra kijelölt hely, az áruk természetének és csomagolási módjának közismert megnevezése, illetve veszélyes áruk esetében az általánosan elismert megnevezés, továbbá a csomagok száma, különleges jelzései és számozásuk, az áru bruttó tömege vagy más módon kifejezett mennyisége, a gépjármű és a pótkocsik rendszáma. Ezeknek az adatoknak a segítségével valóban könnyebb ellenőrizni a hét napot meg nem haladó időszakra tervezett kabotázstevékenységet.

Az EGSZB szerint azonban a kabotázsszolgáltatások hétnaponta egy fuvarmenetre való korlátozása is megkönnyíti az ellenőrzést.

6. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv

6.1 A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv azokban az esetekben alkalmazandó, amikor a kabotázsszolgáltatás teljesítésére a fuvarozók náluk munkaviszonyban álló munkavállalókat küldenek ki abból a tagállamból, ahol azok általában dolgoznak.

⁽⁸⁾ Munkadokumentumában (SEC(2007) 635/2. sz. hatásvizsgálat) az Európai Bizottság arra is kitér, hogy a közösségi áru fuvarozás 1999 és 2003 között évente átlagosan 4,4 %-kal, 2004-ben és 2005-ben pedig több mint 20 %-kal növekedett. (6. o., csak angol nyelven.)

6.2 A nehézséget az okozza, ahogyan az irányelvet átültették a nemzeti jogszabályokba..., és ami ebben a konkrét esetben oda vezetett, hogy az érintett ágazatokra és a szolgáltatásnyújtás időtartamára vonatkozó rendelkezések eltérőek. Így az irányelvet egyes tagállamokban csak az építőipari ágazatban alkalmazzák, más országokban pedig a szolgáltatásnyújtás első napjától kezdve kötelezően alkalmazandó ⁽⁹⁾. Ráadásul az irányelv felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy kollektív szerződések révén eltérjenek az alkalmazástól, amennyiben a kiküldetés időtartama nem lépi túl az egy hónapot ⁽¹⁰⁾.

6.3 A tagállamok tehát végrehajtják az irányelvet, alkalmazása azonban országokként változó. Ezért nem oldja meg a tisztességtelen verseny és a szociális dömping kabolázzsal összefüggő problémáit.

6.4 Ráadásul a kiküldetésről szóló irányelv alkalmazásának ellenőrzése semmiféle formában nem adott ⁽¹¹⁾. Ez a hiány figyelemreméltó – tekintve, hogy az imént említett irányelv kimondja: a tagállamoknak kötelességük biztosítani az együttműködést a szociális jog szerint illetékes állami hatóságok között ⁽¹²⁾.

6.5 Ennélfogva az EGSZB figyelemmel fogja kísérni a közúti ágazatban erről a kérdéssel folytatott európai szociális párbeszéd eredményeit.

7. Járművezetői igazolvány (5. cikk)

7.1 Az EGSZB kéri, hogy a harmadik országból származó járművezetők igazolványa azt is tanúsítsa, hogy a szóban forgó járművezető be van jelentve a szociális biztonsági rendszerbe.

8. Ellenőrzés (10–15. cikk)

8.1 A rendeletjavaslat olyan nemzeti kapcsolattartó pontokon keresztül történő információcserére kötelezi a tagállamokat, amelyeket a közúti fuvarozói szakma gyakorlásának engedélyezéséről szóló rendelet alapján hoznak létre. E kijelölt közigazgatási szervek vagy hatóságok feladata a többi tagállambeli megfe-

lelő szervvel vagy hatósággal történő információcsere lebonyolítása.

8.2 Előírás továbbá, hogy a tagállamok saját fuvarozóik minden olyan súlyos, vagy kisebb de ismétlődő jogsértését, amely szankcióval járt, bevezessék a közúti közlekedési vállalkozások nemzeti nyilvántartásába.

8.3 A rendeletjavaslat új nyomkövetési eljárást vezet be arra az esetre, ha az adott tagállam egy nem honos fuvarozó által elkövetett jogsértést állapít meg. A tagállamnak egy hónap áll a rendelkezésére az információ minimális szabvány szerinti közlésére. A letelepedés helye szerinti tagállamot közigazgatási szankció kivetésére kérheti. Az érintett fuvarozó letelepedési helye szerinti tagállamnak három hónap áll a rendelkezésére a másik tagállam értesítésére a következményekről.

8.4 Az EGSZB szerint az új rendelkezések előrelépést jelentenek. Sajnálattal fejezi ki azonban a közúti fuvarozással kapcsolatos európai jogszabályok ellenőrzését és alkalmazását érintő elvek és eljárások szétaprózódása és sokfélesége miatt. Az EGSZB úgy véli, hogy az extraterritorialitás elvét, amely beépült a vezetési és pihenőidőkre vonatkozó jogba (561/2006/EK rendelet), a kabolázásra vonatkozó jog megsértése esetén is alkalmazni kellene. Egy ilyen intézkedés erőteljesebb ösztönző lenne a jogszabályok tiszteletben tartására.

8.5 A 2006/22/EK irányelv arra szólítja fel a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki koherens nemzeti végrehajtási stratégiát, és jelöljenek ki szervet a vezetési és pihenőidőkre vonatkozó jogszabályok ellenőrzésének koordinálására. Az EGSZB úgy véli, hogy a kabolázás ellenőrzése e stratégia részét kell hogy képezze.

8.6 Végül egy megjegyzés az Európai Bizottság munkáját segíteni hivatott bizottságról. Az EGSZB ellenzi a bizottságok elburjánzását, és amellett száll síkra, hogy mindössze egy bizottság alakuljon, amelyben a tagállami képviselők tagként, a szociális partnerek pedig megfigyelőként vesznek részt. Ez a bizottság támogathatja az Európai Bizottságot a közúti fuvarozásra vonatkozó európai jogszabályok alkalmazásának ellenőrzésében.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Jan Cremers, Peter Donders (szerk.), *The free movement of workers in the European Union* [A munkaerő szabad áramlása az Európai Unióban] European Institute for Construction Labour Research, 4. CLR tanulmány, 2004. A fent említettek különösen Hollandiára igazak, ahol az irányelvet az építőipari ágazatban igen, más szektorokban azonban nem alkalmazzák, míg Belgiumban a kiküldetésről szóló irányelv a szolgáltatásnyújtás első napjától kezdve érvényes.

⁽¹⁰⁾ 96/71/EK irányelv 3. cikk (4) bekezdés.

⁽¹¹⁾ Ecorys, *Study on road cabotage in the freight transport market* [A közúti kabolázás a fuvarozási piacon – tanulmány], jelentés az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság (DG TREN) részére, 8. o.

⁽¹²⁾ 96/71/EK irányelv 3. cikk.

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

Az alábbi módosító indítványokat, amelyeknél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egynegyede volt, a vita során elutasították.

4.5. és 4.6. pont

Mindkét pont törlendő.

- „4.5 ~~Az EGSZB azonban úgy véli, hogy több figyelmet érdemel a nemzetközi közúti árufuvarozási piachoz való hozzáférés szociális vetülete. Igaz, hogy az Európai Bizottság a preambulumbekendésekben — pontosabban a (12) preambulumbekendésben — utal a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelvre, amely azokban az esetekben alkalmazandó, amikor a kabotázsszolgáltatás teljesítése a fuvarozók náluk munkaviszonyban álló munkavállalókat küldenek ki abból a tagállamból, ahol azok általában dolgoznak, ezt a preambulumbekendést azonban sem a cikkekből, sem az indoklásban nem említi újra.~~
- 4.6 ~~E szempont jelentőségét növeli, hogy a közúti közlekedésre vonatkozó közösségi rendelkezések — különösen a szociális vetülettel kapcsolatban — nem minden tagállamban kerülnek alkalmazásra.~~”

Indoklás

Az alábbi jogszabályoknak köszönhetően a kabotázs végzésének szociális vetülete már nagyrészt szabályozva van: az 561/2006/EK rendelet, mely szabályozza a járművezetők vezetési és pihenőidejét; a közúti fuvarozásban utazó tevékenységet végző személyek munkaidejének szervezéséről szóló 2002/15/EK irányelv; az egyes tagállami jogszabályok és maga a kabotázstevékenységek időkorlátja is.

A szavazás eredménye:

Mellette: 27 Ellene: 41 Tartózkodott: 5

4.6. pont

A pont az alábbiak szerint módosítandó:

- 4.6. ~~„E szempont jelentőségét növeli, hogy a közúti közlekedésre vonatkozó közösségi rendelkezések — különösen a szociális vetülettel kapcsolatban — nem minden tagállamban kerülnek alkalmazásra. Következésképpen helyénvaló lett volna néhány szót ejteni az új tagállamokban székhellyel rendelkező szállítók általi kabotázs állítólagos jelenségéről — ugyanis az új tagállamokkal kötött csatlakozási szerződéseket követően átmeneti intézkedések vannak érvényben —, de legalábbis arról a tényről, hogy minden átmeneti intézkedés legkésőbb 2009-ben véget ér, és a kabotázs engedélyezve lesz.”~~

Indoklás

Az új tagállamokra érvényes átmeneti intézkedések 2009-ben érvényüket veszítik. Ettől fogva minden ország a fenti rendelet tekintetében egyenrangúnak minősül majd. A rendelet valójában nézve csak 2009 után lép majd érvénybe. Ezt a tényt fontos megemlíteni, mert segít eloszlatni az új tagállamok által folytatott tisztességtelen versenyről és szociális dömpingről szőtt spekulációkat.

A szavazás eredménye:

Mellette: 27 Ellene: 47 Tartózkodott: 4

5.3.9. pont

A pont az alábbiak szerint módosítandó:

- „5.3.9. Nyilvánvaló, hogy az EGSZB nem ellenzi az új tagállamokból származó vállalkozók megjelenését a piacon, de a versenytorzulás és a szociális dömping elkerülése érdekében felveti a kabotázs korlátozásának és ellenőrzésének kérdését. Ezért az EGSZB üdvözlözi, hogy az Európai Bizottság olyan jogi keret létrehozása mellett tette le voksát, amely a kabotázs teljes liberalizációja helyett a szabályozott versenyt ösztönzi. Az Európai Bizottság által javasolt intézkedések hatásvizsgálatából kiderül, hogy fellendülőben van a nem uniós szállító által végzett belső piaci áru fuvarozás. ⁽¹⁾ A logisztikai és fuvarozási ágazatban ráadásul egyre több cég alapít leányvállalatot az új tagállamokban, és járművezetőivel onnan végzetett nemzetközi fuvarozási szolgáltatásokat a régi tagállamok között. Az EGSZB nézete szerint viszont ez az EU bővítésének és a belső piac célkitűzéseinek szükség-szerű következménye.”

⁽¹⁾ Munkadokumentumában (SEC(2007) 635/2. sz. hatásvizsgálat) az Európai Bizottság kitér arra, hogy a nem honos szállítók által végzett közösségi áru fuvarozás 1999 és 2003 között évente átlagosan 4,4 %-kal, 2004-ben és 2005-ben pedig több mint 20 %-kal növekedett. (6. o., csak angol nyelven.)

Indokolás

A szöveg újfent a tisztességtelen versennyel és a szociális dömpinggel kapcsolatos aggodalmaknak ad hangot, a pont azonban csak azt ismétli, ami korábban már többször elhangzott. Szerencsebb lenne azt hangsúlyozni, hogy az EU-nak tovább kell fejlesztenie a belső piacot.

A szavazás eredménye:

Mellette: 31 Ellene: 61 Tartózkodott: 0

5.3.10. pont

Az 5.3.10. pont törlendő:

~~„5.3.10. Az Európai Bizottság által javasolt intézkedések hatásvizsgálatából az is kiderül, hogy fellendülőben van a közösségi áru fuvarozás (az úgynevezett »nagy kabotázs«);⁽¹⁾ A logisztikai és fuvarozási ágazatban ráadásul egyre több cég alapít leányvállalatot az új tagállamokban, és járművezetőivel onnan végeztet — dömpingáron — nemzetközi fuvarozási szolgáltatásokat a régi tagállamok között, amit a régi és új tagállamokból származó sofőrök bérének különbségei tesznek lehetővé. A versenytorzulásnak és a szociális dömpingnek ezt a típusát a rendeletjavaslat nem is említi”~~

Indokolás:

Az, hogy a rendeletben hangsúlyt kell helyezni a szociális szempontokra, nem jelenti azt, hogy mindig az új tagállamoknak kell jelenteniük az egyetlen okot erre.

A szavazás eredménye:

Mellette: 33 Ellene: 58 Tartózkodott: 5

5.3.11. pont

Az 5.3.11. pont törlendő:

~~„5.3.11. Az EGSZB ezért is sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a szociális vetület egyáltalán nem jelenik meg a jogszabálysorozatban és különösen a szóban forgó javaslatban. A dokumentumok nem veszik figyelembe a régi és új tagállamok között ebben az ágazatban jelentkező hatalmas bérkülönbségeket, de a kkv-ra, valamint a járművezetők foglalkoztatására és bérezésére gyakorolt kedvezőtlen hatásokat sem.”~~

Indokolás

Az, hogy a rendeletben hangsúlyt kell helyezni a szociális szempontokra, nem jelenti azt, hogy mindig az új tagállamoknak kell jelenteniük az egyetlen okot erre.

A szavazás eredménye:

Mellette: 27 Ellene: 62 Tartózkodott: 1

6. pont

A 6. pont törlendő.

~~„6. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv~~

~~6.1. A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv azokban az esetekben alkalmazandó, amikor a kabotázsszolgáltatás teljesítésére a fuvarozók náluk munkaviszonyban álló munkavállalókat küldenek ki abból a tagállamból, ahol azok általában dolgoznak.~~

~~6.2. A nehézséget az okozza, ahogyan az irányelvet átültették a nemzeti jogszabályokba..., és ami ebben a konkrét esetben oda vezetett, hogy az érintett ágazatokra és a szolgáltatásnyújtás időtartamára vonatkozó rendelkezések eltérőek. Így az irányelvet egyes tagállamokban csak az építőipari ágazatban alkalmazzák, más országokban pedig a szolgáltatásnyújtás első napjától kezdve kötelezően alkalmazandó. Ráadásul az irányelv felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy kollektív szerződések révén eltérjenek az alkalmazástól, amennyiben a kiküldetés időtartama nem lépi túl az egy hónapot.~~

~~6.3. A tagállamok tehát végrehajtják az irányelvet, alkalmazása azonban országonként változó. Ezért nem oldja meg a tisztességtelen verseny és a szociális dömping kabotázssal összefüggő problémáit.~~

⁽¹⁾ Munkadokumentumában (SEC(2007) 635/2. sz. hatásvizsgálat) az Európai Bizottság kitér arra, hogy a nem honos szállítók által végzett közösségi áru fuvarozás 1999 és 2003 között évente átlagosan 4,4 % kal, 2004-ben és 2005-ben pedig több mint 20 % kal növekedett. (6-o., csak angol nyelven.)

- 6.4. Ráadásul a kiküldetésről szóló irányelv alkalmazásának ellenőrzése semmiféle formában nem adott. Ez a hiány figyelemreméltó – tekintve, hogy az imént említett irányelv kimondja: a tagállamoknak kötelességük biztosítani az együttműködést a szociális jog szerint illetékes állami hatóságok között.
- 6.5. Ennélfogva az EGSZB figyelemmel fogja kísérni a közúti ágazatban erről a kérdéssel folytatott európai szociális párbeszéd eredményeit.”

Indokolás

A közlekedési ágazat szociális kérdéseire az ágazat egyedi jellegzetességei miatt külön szabályozás vonatkozik: a munkaidőről szóló 2002/15/EK irányelv, valamint a sofőrök vezetési és pihenőidejének szabályozásáról és a digitális tachográf használatáról szóló 561/2006/EK rendelet.

A többi szociális szempontot illetően más a helyzet, ha a 96/71/EK irányelvet olyan ágazatokra alkalmazzák, mint az építőipar – ahol a munkavállalók tartósan távol vannak otthonuktól –, mint a nemzetközi szállítás keretében egyszeri kábótázsszolgáltatás révén történő áru fuvarozásra. Ebben az esetben a sofőr útjai közösségi fuvarozási engedély birtokában, nemzetközi sofőrként végzett munkájának részét képezik.

A szavazás eredménye:

Mellette: 24 Ellene: 63 Tartózkodott: 2

6.3. pont

A 6.3. pont a következőképpen módosítandó:

- „6.3. A tagállamok tehát végrehajtják az irányelvet, alkalmazása azonban országonként változó. Ezért még a megfelelő átültetés sem oldja meg a tisztességtelen verseny és a szociális dömping kábótázssal összefüggő problémáit.”

Indokolás

Az, hogy a rendeletben hangsúlyt kell helyezni a szociális szempontokra, nem jelenti azt, hogy mindig az új tagállamoknak kell jelenteniük az egyetlen okot erre.

A szavazás eredménye:

Mellette: 32 Ellene: 57 Tartózkodott: 2

1.2. pont

A pont az alábbiak szerint módosítandó:

- „1.2. Az EGSZB azonban úgy véli, hogy több figyelmet érdemelne a nemzetközi közúti áru fuvarozási piachoz való hozzáférés szociális vetülete. A régi és új tagállamok gépjárművezetői közötti jelentős fizetésbeli különbségek oda vezetnek, hogy a kábótáz és a közösségi áru fuvarozás ⁽¹⁾ versenytorzulással és szociális dömpinggel párosul.”

Indokolás

Ha a szóban forgó rendeletben a szociális szempontokra akarjuk helyezni a hangsúlyt, az nem azt jelenti, hogy arra az új tagállamokat kell okként felhozni. Tisztességtelen verseny bármikor létrejöhet és bármelyik tagállamból eredhet. Ami pedig a szociális dömping említését illeti: az EU-ban a szociális dömping effajta meghatározása nem alkalmazható, ha a vállalatok és a személyek mindig maradéktalanul betartják a jogszabályokat.

A szavazás eredménye:

Mellette: 28 Ellene: 61 Tartózkodott: 1

(¹) Közösségi áru fuvarozáson azt értjük, ha az A és B ország közötti fuvarozási tevékenységet egy C országban székhellyel rendelkező fuvarozó végzi.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A repülőtéri szén-dioxid-kibocsátás csökkentése a repülőtér-irányítás megújítása révén (feltáró vélemény)

(2008/C 204/10)

A portugál elnökség keretében a portugál közlekedési minisztérium 2007. július 4-én kelt levelében, az EK-Szerződés 262. cikke értelmében, felkérte az EGSZB-t, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt a következő tárgyban:

A repülőtéri szén-dioxid-kibocsátás csökkentése a repülőtér-irányítás megújítása révén.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2008. február 19-én elfogadta véleményét. (Előadó: Thomas McDONOGH.).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a március 13-i ülésnapon) 103 szavazattal, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Ajánlások

- Ösztönözni kell a repülőtereket olyan stratégiák elfogadására, melyek a repülőtéri szén-dioxid-kibocsátás csökkentését szolgálják. Ehhez olyan levegőminőségi modell bevezetése szükséges, amely azonosít minden nitrogén-oxid (NO_x) –forrást, és konkrét célszámokat tartalmaz a szén-dioxid-kibocsátást illetően. A modellnek rendelkeznie kell helyszíni levegőminőség-ellenőrzési pontokkal, és a következő kulcsfontosságú területekre kell kiterjednie: a közelségi körzet, a repülőtéri épületekre (a terminálra és a kapcsolódó kiszolgáló egységekre), a parkolókra és a repülőterek megközelítési útvonalaira.
- Az ágazathoz köthető szén-dioxid-kibocsátás lehető legnagyobb mértékű csökkentése érdekében ösztönözni kellene az elismert építési szabványok, illetve a repülőtéri infrastruktúra kiépítésével és működtetésével kapcsolatos, nemzetközileg bevált módszerek alkalmazását. Jó példa lehet erre a szigetelés, a természetes fény és a napelemek minél nagyobb mértékű használata, az esővíz és a napenergia hasznosítása, összetett energiatermelő, fűtő- és hűtőrendszerek (CCHP), intelligens épületirányítási rendszerek és hőcserélők alkalmazása.
- Ösztönözni kell a repülőtereket arra, hogy megújuló energiaforrásokból nyert energiát használjanak.
- Elő kell segíteni a környezetbarát repülőtéri járművek használatát az olyan repülőtereken, amelyeken a jelentős repülőgépforgalom miatt nagy számban használnak kiszolgáló járműveket. A repülőterek az utasokat is ösztönözhetik a környezetbarát járművek használatára azáltal, hogy differenciált parkolási díjakat alkalmaznak és környezetbarát járműveket előnyben részesítő parkolási övezeteket működtetnek.
- Hulladék-újrahasznosítási eszközök fokozott biztosításával ösztönözni kell a repülőtereket arra is, hogy minimálisra csökkentsék a repülőtéri hulladék mennyiségét. Hasznos lenne annak feltérképezése, hogy egy utas átlagosan mennyi hulladékot termel, hiszen ez kulcsfontosságú környezetvédelmi mutató lehet.
- Az utasok és a repülőtéri személyzet számára biztosított olyan fenntartható közlekedési módokkal, mint a vonat, a busz, a közös autóhasználat és a kerékpár, a lehető legalacsonyabb szintre kell visszacsorítani a repülőterekre történő autóközlekedés káros hatását.
- Ösztönözni kell a repülőtereket, hogy a repülőgépek üzemanyag-felhasználásának csökkentése érdekében, ahol lehet, javítsanak a légiközlekedés-irányítási eljárásokon a repülőtereken és azok környékén.
- Amennyiben lehetséges, a földön le kell állítani a segédhajtóműveket. A terminál épületéből hozzáférhetővé kell tenni rögzített áramfejlesztőket és előhűtött levegőt.
- A le- és felszállási díjak növelésével, illetve különböző illetékek kivetésével meg kell akadályozni, vagy akár be kell tiltani a régi, nem hatékony üzemanyag-felhasználású repülőgépek használatát.
- A repülőgépekre vonatkozó zajszint-osztályozási és ehhez kapcsolódó zajkvótarendszerek repülőtereken történő elfogadásával elejét kell venni a hangosabb repülőgépek használatának.
- Rendszeralapú megközelítésre van szükség a kibocsátás csökkentésére. Ennek során kiemelten kell kezelni a biztonsági szempontokat, illetve valamennyi alábbi tényezőt figyelembe kell venni: a repülőgépvázak és motorok kialakítása és működése, a helyettesítési lehetőségek, alternatív üzemanyagok, földi szolgáltatások, a repülőterek kapacitása és a légiforgalom-irányítás.
- A fokozatos leszállás módszere (CDA eljárás) szerint a repülőgép nagyobb magasságban kezd folyamatos süllyedésbe, és fokozatosan tart a leszállópálya felé, míg az ezzel ellentétes lépcsőzések elvégzése során a repülőgép hosszabb ideig repül egy-egy adott magasságban, ami nagyobb tolóerőt tesz szükségessé az állandó sebesség fenntartásához, és ezáltal a gép több kerozint éget el. A fokozatos leszállás azt jelenti, hogy a repülőgép hatékonyabb sebességgel ereszkedik, csökkentve ezzel az üzemanyag-felhasználást. Az eljárásnak a levegő minőségére gyakorolt hatása a repülőtér kb. 15–20 mérföldes körzetében érzékelhető.
- Az 500 km-nél rövidebb távokra, illetve az olyan utakon, amelyek során az úthossz ezt lehetővé teszi, illetve kevesebb mint 70 utast szállítanak, turbólégcsavaros repülőgépeket kell használni.
- A kifutópályára vagy az onnan történő guruláskor 1–2 hajtómű kikapcsolásával csökkenthető az üzemanyag-felhasználás.

2. Bevezető

2.1 A légi közlekedés jelentős mértékben hozzájárul az üvegházhatású gázok kibocsátásához, jelenleg az EU teljes kibocsátásának mintegy 3 %-át jelenti ⁽¹⁾, amely 1990-hez képest 87 %-os növekedésnek felel meg. A légi közlekedés által okozott kibocsátás gyors növekedésével szemben számos egyéb gazdasági ágazat sikeresen csökkenteni tudja kibocsátását. Intézkedések hiányában az uniós repülőterekről induló repülőjáratok által okozott kibocsátásnövekedés 2012-re több mint a negyedet teszi majd ki annak a 8 %-os kibocsátáscsökkentési értéknek, melyet az EU-15-nek kell teljesítenie a Kiotói Jegyzőkönyvben foglalt célok megvalósítása érdekében. 2020-ra a légi közlekedésből származó kibocsátás valószínűleg a jelenlegi szint dupláját is meghaladja majd.

2.2 A légi közlekedés serkenti a gazdaságot, a kereskedelmet, a turizmust, illetve üzleti lehetőségeket teremt, és elősegíti az életminőség javítását mind a fejlett, mind pedig a fejlődő régiókban.

2.3 A légi közlekedés évente 2 milliárd fős utasforgalmat bonyolít le, illetve a régióközi áruszállítás 40 %-át teszi ki (értékben kifejezve). A nemzetközi turistaforgalom 40 %-a is légi úton történik. A légi közlekedés világviszonylatban 29 millió munkahelyet teremt. A világ gazdaságra gyakorolt hatását 2960 milliárd amerikai dollárra becsülik, amely a világ GDP-je 8 %-ának felel meg.

2.4 A repülőtér a helyi infrastruktúra szerves részét kell hogy képezze, és fontos szerepet kell játszania a helyi szintű környezetvédelemben.

2.5 A repülőtéri infrastruktúra hatékony és maximális kihasználása nagymértékben függ a légiforgalom-irányítástól. A repülőterek és az azok környékén alkalmazott hatékony légiforgalom-irányítási eljárások bevezetése, illetve az ezekre történő összpontosítás korlátozhatja a le- és felszállás, valamint a kifutópályán történő gurulás során indokolatlanul felhasznált üzemanyag mennyiségét.

2.6 Számos repülőtér (pl. Gatwick, Párizs-Orly, Milánó-Linate stb.) már most is súlyos kapacitáshiánnyal küzd. 2010-re mintegy 15 további európai repülőtér kerül ugyanebbe a helyzetbe. Többek között a Brit Polgári Repülésügyi Hatóság is úgy véli, hogy a szűkös források jobb kihasználásának ösztönzése érdekében résídeket kellene árverésre bocsátani a légitársaságok számára, majd átlátható másodlagos piacon lehetne azokkal kereskedni.

2.7 Ahol lehetséges, nagyobb repülőgépek használatával hatékonyabban ki lehet aknázni a repülőtéri infrastruktúrát és a kapcsolódó földi létesítményeket. Bár sok járat telített, azokon a repülőgépeken, amelyek több repülőteret is igénybe vesznek, az átlagos utasszám csupán 68 fő. A repülőgépek túl kicsik, a légitársaságok pedig nincsenek igazán motiválva a nagyobb, hatékonyabb gépek üzemeltetésére, mivel a repülőterek árai nem ösztönzik ezt a fajta hatékonyságot. A helyzet javításához piaci mechanizmusok és olyan hatékonysági szabályok ötvöztetésére van

szükség, melyek szerint a szállítókknak – a repülőgép típusának függvényében – óránként legalább egyszer használniuk kell indulási kapujukat, vagy szabaddá kell azt tenniük más szállítók számára.

2.8 Az Európai Bizottságnak a nyitott Egységes Európai Légtér létrehozására irányuló javaslata (SESAR) révén, amely egységesíti a jelenlegi, egymástól független, nemzeti légiforgalmi rendelkezéseket, jelentős előrelépés várható a hatékony futópálya-megközelítési és felszállási légtérhasználat szempontjából, hiszen csökkeni fog a gépek le-, illetve felszállási várakoztatása. (A Nemzetközi Légi Szállítási Szövetség (IATA) számításai szerint 12 %-kal lehetne csökkenteni a repülőgépek által generált teljes szén-dioxid-kibocsátást, amennyiben hatékonyabban működnenek a légiforgalom-irányítási rendszerek.) Az EGSZB minden érintett felet arra buzdít, hogy törekedjenek gyors előrelépésekre a fenti, új rendszer létrehozásával kapcsolatos tárgyalások során, illetve ne engedjék, hogy az egyes ágazati érdekek késleltető taktikái hátráltassák a rendszer életbe lépését.

3. Légi közlekedés – zajártalom és károsanyag-kibocsátás

3.1 Becslések szerint a teljes légi forgalom mintegy 2 %-kal járul hozzá világszinten az üvegházhatású gázok kibocsátásához; 2050-re ez akár a duplájára is nőhet.

3.2 A zajcsökkentésben és a termelési egységre eső kibocsátás visszaszorításában a repülőgépipar az évek során túltett a többi iparág túlnyomó részén. Az üzemanyag-hatékonyság jelenleg évente mintegy 1–2 %-ot javul, a repülőgépek által okozott kibocsátás pedig a teljes érték 2 %-át jelenti. A légi közlekedés évi 5 %-kal bővül, az energiahatékonyság pedig 1,5 %-nál is kevesebb megtakarítást eredményez. Ugyanakkor becslések szerint a légi közlekedés ennél gyorsabban növekszik, így a technológiai fejlesztések önmagukban nem lesznek elegendőek a probléma megoldására.

4. A repülőterek környékén tapasztalható zajártalom és levegőtisztaság

4.1 A légiközlekedési ágazat elkötelezte magát a Nemzetközi Polgári Repülésügyi Szervezet (ICAO) kiegyensúlyozott zajkezelési iránymutatásának alkalmazása mellett, melynek célja, hogy a legköltséghatékonyabb módon enyhítsen az egyes közösségek zajártalmán.

4.2 Ebből a szempontból kulcsfontosságú, hogy technológiai beavatkozások révén már a zajforrásnál csökkentsék a zajt. Az elmúlt évtizedekben jelentős sikereket értek már el ezen a téren, és további előrelépéseket terveznek az elkövetkezendő 15 évben. A Közösség egyik irányelve ⁽²⁾ lefekteti a repülőgépek keltette zajkezelésének alapelveit, és működési korlátozásokat vezet be. Arra vonatkozó záradékot is tartalmaz, hogy a (3. fejezet értelmében) lehangosabb repülőgépeket kivonják az Unió területén levő repülőterekről. Most sort kellene keríteni a fenti irányelv hozadékának felülvizsgálatára.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/30/EK irányelve (2002. március 26.) a Közösség repülőterein a zajvédelemmel összefüggő üzemeltetési korlátozások bevezetésére vonatkozó szabályok és eljárások megállapításáról (EGT vonatkozású szöveg), HL L 85., 2002.3.28., 40-46. o.

⁽¹⁾ Lásd: http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm.

4.3 A kifutópályák kapacitásának szem előtt tartásával a repülőterek és a légi irányítók – ahol csak lehetséges – a fokozatos leszállás módszerét, illetve egyéb, alacsony zajszinttel járó repülési módot próbálnak követni. Mindez a repülőtéri és a környéki szén-dioxid-kibocsátáscsökkentés hatékonyabbá tételének egyik kulcsfontosságú területe.

4.4 A kormányoknak olyan intézkedéseket kell biztosítaniuk, amelyek a repülőterek környékén levő területekre vonatkozóan preventív területhasználat-tervezést és -kezelést írnak elő.

4.5 A helyi levegő minőségével kapcsolatos aggodalmak olyan átfogó intézkedéseket sürgetnek, amelyek a levegőben, illetve a földön található valamennyi szén-dioxid-kibocsátásforrásra kiterjednek. Olyan intézkedéseknek is bele kell tartozniuk ebbe, amelyek az ipar és a közúti közlekedés területére vonatkoznak. Igaz ugyan, hogy ezek nem hozhatók közvetlenül kapcsolatba a légi közlekedéssel, de a repülőterek kiszolgálásának melléktermékeként foghatók fel. A repülőterek elérését szolgáló környezetbarát és fenntartható közlekedési lehetőségek biztosításával ösztönözni kell a repülőterek és a vasúthálózatok összekötését. Kulcsfontosságú szerepet játszanak ebben a jól kiépített vonat- és buszhálózatok is. A repülőtereknek ösztönözniük kell a környezetbarát járművek használatát azáltal, hogy differenciált parkolási díjakat alkalmaznak, és környezetbarát járműveket előnyben részesítő parkolási övezeteket működtetnek. Minimális elvárás, hogy a repülőtéri kiszolgáló járművek olyan tisztább energiaforrásokat használva működjenek, mint például a gáz vagy az elektromos áram. Számítalan járműfajta már most is akkumulátoros meghajtással működik; ezt tovább kellene bővíteni minden olyan területen, ahol ezt a speciális működési elvárások lehetővé teszik. A repülőtéri alkalmazottaknak a munkahelyre történő napi közlekedése is jelentős gépkocsiforgalmat generálhat. A csúcsforgalom elkerülése érdekében olyan alternatív lehetőségeket is ösztönözni kell, mint a dolgozókat munkába szállító buszok, a közös gépkocsihasználat, a személyzet fokozatos, nem egyszerre történő hazaindulása, illetve – amennyiben lehetséges – kerékpárhasználat.

4.6 A technológiai újításoknak köszönhetően a látható füstöt és a szénhidrogéneket gyakorlatilag teljesen sikerült kiküszöbölni, az elmúlt 15 év során pedig fokozatosan a felére csökkentették a repülőgépek hajtóművéből származó nitrogén-oxidokat. A nitrogén esetében az új hajtómű-technológia segítségével 2020-ig további 80 %-os csökkentés a cél.

4.7 A jelenleg fejlesztés alatt álló üzemanyagcellás rendszerek helyettesíthetik a fedélzeti segédhajtóműveket (APU), és így gépenként akár 75 %-kal is csökkenthetik a kibocsátást.

4.8 A repülőterek és a légitársaságok elkötelezték magukat a tisztább és hatékonyabb földi kiszolgáló felszerelések és járművek használata mellett, miközben arra próbálják rávenni a kormányokat és a helyi önkormányzatokat is, hogy biztosítsanak olyan tisztább közlekedési módokat a repülőterek megközelítésére, mint amilyen a vasút vagy a metró.

4.9 Bevert szokás, hogy a gép energiaellátása érdekében a repülőgépek járatják egyik hajtóművüket, miközben parkoló helyzetben vannak a földön.

5. A légi közlekedés hatása az éghajlatváltozásra

5.1 A légi közlekedés a fosszilis üzemanyagokból származó európai szén-dioxid-kibocsátás mintegy 2–4 %-áért felelős. Az ENSZ éghajlatváltozással foglalkozó kormányközi munkacsoportjának (IPCC) előrejelzése szerint 2050-ig ez elérheti az 5 %-ot vagy annál magasabb értéket is. A dokumentum azt is megjegyzi, hogy a légi közlekedés által okozott kibocsátás növekedése 2012-re akár a negyedével is visszavetheti azt a kibocsátáscsökkentést, melyet az EU a Kiotói Jegyzőkönyv keretében teljesít. Nehezen születik nemzetközi megállapodás a teendőkről, de az irányelvjavaslat arra irányul, hogy globális szintű cselekvési modellt kínáljon. Ez az egyetlen kezdeményezés, amely lehetőséget nyújt erre.

5.2 Az üvegházhatású gázok légi közlekedés által történő kibocsátásának 80 %-a az 1500 km-t/900 mérföldet meghaladó légi utasszállításból ered, amelynek viszont nincs gyakorlati alternatívája.

5.3 A légi közlekedés elkötelezte magát amellett, hogy a további szén-dioxid-kibocsátáscsökkentés érdekében alaposan megvizsgálja az olyan alternatív üzemanyagok fokozatos bevezetésének lehetőségét, mint például a cseppfolyósított biomaszszából készült üzemanyag (BTL).

5.4 Az éghajlatváltozással kapcsolatos félelmek kapcsán, a megfelelő piaci alapú intézkedések mellett jelenleg a technológiai és infrastrukturális fejlesztéseket, illetve a repülőtereken bevált működési gyakorlatokat tartják a leg(költség)hatékonyabb eszközöknek.

5.5 A repülőtereknek nemzetközi szabványokra és globális politikákra van szükségük, nem pedig részleges vagy szűklátókörű megközelítésre.

5.6 A repülőterek kialakítása is kedvező hatással lehet a kibocsátáscsökkentésre. Különösen a gurulópályák és a terminálszárnyak átalakítása segíthet a repülőtereken tapasztalható zsúfoltság csökkentésében. A terminálpépületek tervezésekor ügyelni kell arra, hogy minimálisra csökkentsék az energiaigényt mind a fűtési, mind pedig a légkondicionáló rendszer szempontjából. Ahol megoldható, fontolóra kell venni a napelemek használatát, és az épületek kialakítása során minél nagyobb mértékben ki kell használni többek között a természetes fényt, a napenergiát, az összetett energiatermelő, fűtő- és hűtőrendszerek (CCHP), a hőtovábbító rendszerek (HTS) és az esővíz hasznosításában (például a mosdókban, a repülőgépek takarítása során) rejlő lehetőségeket. A terminálpépületek belső hőmérsékletét hatékony ellenőrzés alá kell vonni, hogy csökkenteni lehessen a túlfűtésből, illetve túlhűtésből eredő energiapazarlást.

5.7 Az újrahajósítási kezdeményezések fokozott alkalmazásával – ezeknek a repülőtereken belüli közvetlen ellenőrzése, illetve a légitársaságokkal és egyéb fő kiszolgáló partnerekkel kötött szolgáltatói szerződésekbe történő beépítése révén – a repülőterek fenntartóinak célul kell kitűzni az átmenő utasforgalomból keletkező, egy utasra jutó hulladék mennyiségének csökkentését.

5.8 A légi közlekedést az európai kibocsátáskereskedelmi rendszer hatálya alá bevonó irányelv⁽³⁾ növelheti a nagyközönség tájékozottságát, jelentős új forrásokat nyújthat a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésére, és eszközt biztosíthat azon külső környezetvédelmi költségek beépítésére, melyeket a légi közlekedési ágazat mindeddig figyelmen kívül hagyhatott. A szén-dioxid-kibocsátási árak szintje és ingadozása miatt valószínűtlen, hogy mindez jelentős hatással jár a légi közlekedés és a szén-dioxid-kibocsátás további növekedésére.

6. Következtetések – következő lépések

6.1 A repülőterek környezeti hatásainak proaktív, időben történő és költséghatékony kezeléséhez a nemzetközi szervezetek, kormányok és az iparban közvetlenül érintett felek teljes együttműködése és megegyezése szükséges.

6.2 Rendszeralapú megközelítésre van szükség a kibocsátás csökkentésére. Ennek során kiemelten kell kezelni a biztonsági szempontokat, illetve valamennyi alábbi tényezőt figyelembe kell venni: a repülőgépvázak és motorok kialakítása és működése, a helyettesítési lehetőségek, alternatív üzemanyagok, földi szolgáltatások, a repülőterek kapacitása és a légiforgalom-irányítás.

6.3 Kiemelt és sürgős feladat a megbízható és ellenőrizhető adatokon és követelményeken alapuló, a repülőterekre vonatkozó, hosszú távú környezetvédelmi célok lefektetése. Ezeknek ki kell terjedniük a repülőterek működésének valamennyi területére (légi forgalom, épületek, megközelítési útvonalak stb.).

6.4 A repülőterek jövőbeli tervezése során mindig kulcsfontosságú szempont kell hogy legyen a felszállást megelőző és a leszállást követő üzemanyag-elégetés csökkentésére szolgáló új repülőtéri infrastruktúra megteremtése. További kutatást igényelnek az olyan ún. *holding grid* vagy *starting grid* (rajtrács) nagyobb repülőtereken történő alkalmazására vonatkozó kezdeményezések, melybe a kereskedelmi gépeket lehet bevonatni. Ahol megoldható, meg kell ezt valósítani. Lényege, hogy a hajtóműveket csak mintegy 10 perccel a felszállást megelőzően kell beindítani.

6.5 A fokozatos leszállás módszere (CDA eljárás) szerint a repülőgép nagyobb magasságban kezd folyamatos süllyedésbe, és fokozatosan tart a leszállópálya felé, míg az ezzel ellentétes lépcsőzések során a repülőgép túl sok üzemanyagot éget el. A fokozatos leszállás azt jelenti, hogy a repülőgép hatékonyabb sebességgel ereszkedik, csökkentve ezzel az üzemanyag-felhasználást.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 13-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ COM(2006) 818 final – 2006/0304 (COD), HL C 175, 2007.7.27., 5. o.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Az EK-Szerződés 81. cikkének a tengeri szállítási szolgáltatásokra történő alkalmazására vonatkozó iránymutatások kiegészítő vélemény

(2008/C 204/11)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. november 20-án úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata végrehajtási rendelkezéseinek 29. A. cikke alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Az EK-Szerződés 81. cikkének a tengeri szállítási szolgáltatásokra történő alkalmazására vonatkozó iránymutatások.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2008. február 19-én elfogadta véleményét. (Előadó: Dr. Anna BREDIMA).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 117 szavazattal 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az iránymutatás-tervezet jelenlegi szerkezete és megfogalmazása nagyrészt támogatható. Rámutat azonban arra, hogy a vonalhajózásra és a tramphajózásra (közös használat) vonatkozó fejezetek nem ugyanolyan részletesen lettek kidolgozva. A vonalhajózási fejezetben az információcseréről szóló rész egészen részletes, és aránylag hasznosnak tűnik az idevonatkozó ítélkezési és döntéshozatali gyakorlat leírása és értelmezése tekintetében. Összességében véve a vonalhajózásra vonatkozó iránymutatások világosnak tűnnek, és a meglévő ítélkezési gyakorlaton és az ágazati szereplőkkel folytatott hosszú, alapos konzultáción alapulnak. Általában a tramphajózásra, és különösen a tramphajózási közös használatra (pool-rendszerre) vonatkozó részek azonban kevésbé kidolgozottak. Az EGSZB feltételezi, hogy ennek oka nagyrészt az ítélkezési gyakorlat hiánya, és ebből következően az illetékes (verseny)hatóságok – köztük az Európai Bizottság – tapasztalatlansága a tramphajózás és a pool-rendszer terén, tekintve, hogy a hajóbérlők mind ez idáig nem nyújtottak be formális keresetet.

1.2 Az EGSZB megismétli korábbi (2004-es, 2006-os és 2007-es) véleményeiben megfogalmazott kérését arra vonatkozólag, hogy az EU kezdjen érdemi konzultációkat más joghatóságokkal a vonalhajózási áruforgalomra vonatkozó, világszerte meglévő rendszerek összeegyeztethetőségének meghatározása céljából. Az EGSZB továbbá megismétli az ugyanezen véleményekben már elhangzott ajánlását, hogy az Európai Bizottság a tengeri szállításra vonatkozó versenyszabályok megvitatásakor a tisztán versenyképességi tényezőkön túlmenően mérlegelje a humán erőforrással kapcsolatos szempontokat (pl. az európai tengerészek foglalkoztatására gyakorolt hatást) is.

1.3 Az EGSZB azt javasolja, hogy a vonalhajózásra vonatkozó (tervezett) iránymutatások tartalmát tegyék konkrétabbá szemléltető példák segítségével, különösen ott, ahol az adatok „a múltra vonatkoznak”.

1.4 Tekintve, hogy a tramphajózásra és a pool-rendszerre vonatkozó részek a fent megnevezett, feltételezett okokból kevésbé részletesek, az EGSZB-ben felmerül a kérdés, hogy vajon elégségesek lesznek-e ahhoz, hogy a (pool-rendszert üzemeltető) tramphajózási szereplők számára megadják az együttműködési megállapodásaik általuk történő vizsgálatához szükséges iránymutatásokat. Elképzelhető, hogy az iránymutatás-tervezet egyes tramphajózással (pool-rendszerre) foglalkozó részeit világosabban kellene megfogalmazni. Hasonlóképpen megfontolandó lehet a jelenleg csak a konténeres áruforgalomra korlátozódó, konzorciumokról szóló rendelet kiterjesztése az egész szállítási piac érintett szegmenseire.

1.5 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a pool-rendszer nem uralja a tramphajózási piacokat, sőt, a tramphajózási szolgáltatások döntő többségét számos, a rakományért egymással versengő kis- vagy középvállalkozás látja el. Ezért az EGSZB továbbra is úgy véli, hogy az e kérdésre vonatkozó iránymutatások világosabb megfogalmazása szükséges. Ezenfelül az Európai Bizottságnak részletesebb iránymutatást kellett volna adnia a *de minimis* szabály olyan poolokra való érvényességét illetően, amelyek túl kicsik ahhoz, hogy bármiféle érezhető hatást gyakorolhassanak a piacakra.

1.6 Csalódást kelt, hogy a tramphajózási pool-rendszerre vonatkozó iránymutatások nem válaszolják meg maradéktalanul az ágazati szereplők számára bizonytalanságra, sőt, aggodalomra okot adó kérdéseket. Az EGSZB egyetért azzal az iránymutatás-tervezetből kiszűrhető felfogással, hogy a tramphajózási pool-rendszer önmagában nem ellentétes az EK versenyjogával, ennek ellenére sürgeti az Európai Bizottságot, hogy az *Iránymutatások* végleges változatában adjon konkrétabb tanácsokat a 81. cikk (3) bekezdésének a tramphajózási pool-rendszerre történő alkalmazása tekintetében, hogy az önálló vizsgálat elvégzéséhez biztosítsa a szükséges segédeszközöket.

1.7 Említésre méltó, hogy az iránymutatás-tervezet nem határozza meg, mit ért a „tramphajózás” fogalmán, és ezért nem világos, hogy az iránymutatások vonatkoznak-e a tengeri személyszállításra és/vagy a különleges áruk szállítására is. E kérdés tisztázása is megfontolandó.

1.8 Szintén a tramphajózási fejezettel kapcsolatban az EGSZB javasolja továbbá, hogy az iránymutatások tisztázzák, hogy a hajózási ügynökök tevékenysége – az árak meghatározása tekintetében – alapvetően nem tér el a poolmenedzserektől. A tramphajózási piacok, köztük azok is, amelyeken poolok működnek, árversenyen alapuló piacok, azaz az árakat a részt vevő felek határozzák meg ártárgyalás során a kínálat és a kereslet függvényében. A pusztán tény, hogy egy poolmenedzser megállapodik egy hajóbérlővel egy adott árban a poolhoz tartozó hajó használatáért, tehát nem számít klasszikusan korlátozó árörögzítésnek.

2. Bevezetés

2.1 Az Európai Bizottság 2007. szeptember 13-án közzétette az EK versenyszabályainak a tengeri szállításra történő alkalmazására vonatkozó, régóta várt iránymutatások tervezetét. Az iránymutatások a kabotázásra, a vonalhajózási és a tramphajózási szolgáltatásokra vonatkozó 1419/2006/EK rendelettel előidézett változások által közvetlenül érintett tengeri szállítási szolgáltatási ágazatokban kötött együttműködési megállapodásokra vonatkoznak. Céljuk, hogy útmutatást és segítséget nyújtsanak a fuvarozótársaságoknak az általuk aláírt együttműködési megállapodások vizsgálatához, azaz annak megállapításához, hogy megállapodásaik összeegyeztethetők-e az Európai Közösséget létrehozó szerződés 81. cikkével. Az iránymutatások kezdetben ötéves időszakra lesznek érvényesek.

2.2 Az iránymutatás-tervezet célja különösen azon feltételek tisztázása, amelyek mellett a vonalhajózási szereplők jogszerűen fuvarinformációkat cserélhetnek, és a tramphajózási szereplők közös használati megállapodásokat köthetnek. Ehhez meghatároztak egy összetett szempontrendszert. A (tervezett) iránymutatások igazi, gyakorlati hozzáadott értékét azonban majd a jövőben kell felmérni, megvizsgálva például, hogy megfelelő útmutatást adnak-e az üzemeltetőknek annak meghatározásához, hogy tervezett piaci viselkedésük jogszerű-e.

3. Általános megjegyzések

Vonalhajózási szolgáltatások

3.1 Az iránymutatás-tervezet vonalhajózásra vonatkozó része – az Unióba befelé vagy onnan kifelé irányuló áruforgalmat

bonyolító vonalhajózási konferenciák 2008. október 18-tól való, már közismert eltörlésének megerősítése mellett – a vonalhajózási szereplők közötti piaci információk megosztásának megengedett formáival foglalkozik. Bár néhány részlet finomításra szorulhat, az iránymutatások a jelenlegi formájukban valószínűleg éppen biztosítják a vonalhajózási ágazat számára a megfelelő működéshez szükséges információcserélési módszert.

3.2 2008. október 18-tól kezdődően az uniós kikötőből induló és/vagy oda irányuló szolgáltatást üzemeltető vonalhajózási szereplőknek véget kell vetniük mindenféle versenyellenes vonalhajózási konferencia-tevékenységnek, függetlenül attól, hogy e tevékenységet a világon más joghatóságok engedélyezik-e. Az EGSZB továbbra is úgy véli, hogy a világszerte tevékenykedő fuvarozóknak nehéz lesz biztosítani, hogy az EU-ban jogellenesnek számító konferencia-tevékenységek észrevehetően ne befolyásolják az uniós piacot.

3.3 A vonalhajózást illetően az iránymutatások kiemelten foglalkoznak az információcseré-rendszerekkel. A vonalhajózási társaságoknak e téren bizonyos fokig szabad kezdet adnak. A fontos szempontok között szerepel a piaci struktúra, a kicserélt információ típusa és hogy mikorról származik, valamint az adatcseré gyakorisága. A hangsúly nagyon helyesen a jövőre vonatkozó adatok – nevezetesen kapacitás-előrejelzések és árindexek – cseréjén van. A kapacitás-előrejelzések *prima facie* feltehetően mindig jogszerűtlennek számítanak. Az EGSZB elismeri, hogy az információcseré hatásait mindig eseti alapon kell elbírálni.

3.4 Az árindexeket illetően az összesített árindex nem valószínű, hogy törvénybe ütközik, hacsak az információt nem lehet részekre bontani, ami alapján a vállalkozások közvetlenül vagy közvetve azonosíthatják a versenytársak versenysztratégiáit. Az iránymutatás-tervezet kiköti, hogy az adatok összesítésének szintjét, az adatok természetét („múltbeli” vagy „friss” adatok) és az árindex közzétételének gyakoriságát kell vizsgálni, de nem határozza meg pontosan, hogy milyen jelentőséget kell tulajdonítani ezeknek a tényezőknek.

3.5 A vonalhajózási szolgáltatásokat illetően az iránymutatások nem tartalmaznak igazán új elemet, csak megismétlik az Európai Bizottság és az európai bíróságok által korábban meghatározott általános kritériumokat.

3.6 Az EGSZB megismétli korábbi idevonatkozó véleményeiben ⁽¹⁾ megfogalmazott kérését arra vonatkozólag, hogy az EU kezdjen érdemi konzultációkat más joghatóságokkal a vonalhajózási áruforgalomra vonatkozó, világszerte meglévő rendszerek összeegyeztethetőségének meghatározása céljából. Az EGSZB továbbá megismétli az ugyanezen véleményekben már

⁽¹⁾ HL C 256., 2007.10.27., 62–65. o., HL C 309., 2006.12.16., 46–50. o., HL C 157., 2005.6.28., 130–136. o.

elhangzott ajánlását, hogy az Európai Bizottság a tengeri szállításra vonatkozó versenyszabályok megvitatásakor a tisztán versenyképességi tényezőkön túlmenően mérlegelje a humán erőforrással kapcsolatos szempontokat (pl. az európai tengerészek foglalkoztatására gyakorolt hatást) is.

Tramphajózási szolgáltatások

3.7 A tramphajózási szolgáltatások az egész világra kiterjednek. Az ágazatban igen erős a verseny, és a tökéletes versenymodell számos jellemzője megfigyelhető. A szállítandó áru homogén, és a piacra lépési költségek általában igen alacsonyak. A fuvarokért számos társaság verseng, a piaci körülményektől függően gyakori a különböző hajóméretek és -típusok helyettesítése. A piac az információáramlásnak köszönhetően is igen átlátható. A szállítás főként egyszeri vagy egymást követő útbérleti, időbérleti, illetve hajóbérleti szerződések alapján történik. Az e piacokon elérhető fuvardíjak a piaci körülmények függvényében erősen ingadoznak. Végül a tramphajózási piacok gyorsan tudnak reagálni a piaci fejleményekre és a szállítók igényeire ⁽²⁾.

3.8 A tramphajózási ágazat minden szegmensében működnek közös hajóhasználati társulások, ún. poolok. A „pool” számos hasonló hajót egyesít, amelyek különböző tulajdonban vannak, és amelyeket egységes igazgatás alapján üzemeltetnek. A poolmenedzser egységes, összefüggő flottaként irányítja a hajókat, beszedi a bevételeket, és előre megállapított „súlyozási” rendszer alapján elosztja őket. Eközben az egyes hajótulajdonosok dolga pusztán a hajó tengerészeti/műszaki üzemeltetése. A poolok létrejöttének általában két célja lehet. Először is az, hogy a benne részt vevők képesek legyenek a legnagyobb ügyfelek által egyre inkább támasztott igényeknek megfelelő szolgáltatási szintet nyújtani, másodsorban pedig speciális beruházások és a hajók jobb kihasználása révén a szállítási hatékonyság növelését célozzák. A poolok a kereslet és a kínálat által meghatározott környezetben működnek, ahol a szerződéseket pályázat alapján kötik, a díjszabást nagymértékben az azonnali piac elvei vezérik, a vevők nagy és profeszionális cégek, az ügynökök pedig mindig kivételes átláthatóságot biztosítanak a hajókapacitás és a feltételek tekintetében.

3.9 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a pool-rendszer nem uralja a tramphajózási piacokat, sőt, a tramphajózási szolgáltatások döntő többségét számos, a rakományért egymással versengő kis- vagy közép vállalkozás látja el. Ezért az EGSZB továbbra is úgy véli, hogy az e kérdésre vonatkozó iránymutatások világosabb megfogalmazása szükséges.

3.10 Az EGSZB megjegyzi, hogy a tramphajózási szolgáltatások és a tramphajózási pool-rendszer mindig is, azaz már jóval az e szolgáltatások tekintetében az Európai Bizottságot végrehajtói jogkörökkel felruházó 1419/2006/EK rendelet elfogadása

előtt is az EK versenyszabályainak hatálya alá tartoztak. Ezen időszak alatt azonban a bérlők nem nyújtottak be hivatalos keresetet erre az ágazatra vonatkozólag, azaz nincs idevonatkozó ítélkezési gyakorlat. Az EGSZB feltételezi, hogy nagyrészt az ítélkezési gyakorlat hiányával és ebből következően az illetékes (verseny)hatóságok – köztük az Európai Bizottság – tapasztalatlanságával magyarázható, hogy az iránymutatás-tervezetnek a tramphajózásra és a pool-rendszerre vonatkozó részei kevésbé részletesek, mint a vonalhajózásról szóló részek. Szintén említésre méltó, hogy az iránymutatás-tervezet nem határozza meg, mit ért a „tramphajózás” fogalmán, és ezért nem világos, hogy az iránymutatások vonatkoznak-e a tengeri személyszállításra és/vagy különleges áruk szállítására is. E kérdés tisztázása megfontolandó.

3.11 Az iránymutatás-tervezet nem veszi eléggé figyelembe a tramphajózási ágazat jellegzetességeit, és úgy tűnik, a horizontális együttműködésre vonatkozó, nem ágazatspecifikus iránymutatásokat követi. A hajózási pooloknak ugyanazokat az iránymutatásokat kell követniük, mint más ágazatok szereplőinek annak biztosítása érdekében, hogy ne korlátozzák a szabad versenyt, illetve ne tanúsítsanak kartellmagatartást.

3.12 A tervezett iránymutatások eléggé általánosak, és nem biztosítanak teljes jogbiztonságot. Nem mondják ki nyíltan, hogy a hajózási pool-rendszer összeegyeztethetetlen az EU versenyjogával, de nem is adnak útmutatást ahhoz, hogy mikor összeegyeztethető.

3.13 Az iránymutatás-tervezet legfontosabb része a hajózási pool-rendszer vizsgálatával és osztályozásával foglalkozó rész. Abból indul ki, hogy a pooloknál általában közös az értékesítés, közös termelési jellemzőik azonban eltérőek.

3.14 Az érintett piacot illetően az EGSZB továbbra is úgy véli, hogy az iránymutatásoknak jobban figyelembe kellene venniük, hogy a tramphajózásnak alapvető eleme a mind a keresleti, mind a kínálati oldalon jelentkező helyettesíthetőség vagy felcserélhetőség (pl. a hajótípus, a hajóméret, a szállítási szerződések típusa és a piac földrajzi elhelyezkedése tekintetében). Ezenfelül, ha egy poolnak önvizsgálatot kell végeznie, a piaci részesedéseket nem lehet minden egyes szerződésre megállapítani, hanem egy adott időszakra lebontva kell őket megvizsgálni.

3.15 Az EGSZB úgy véli, hogy javítani kell majd a hajózási poolok piaci részesedésének jelentőségére és fogalommeghatározásaira, valamint az áruforgalmak és a hajótípusok közötti „helyettesítésre” vonatkozó részen. Elismeri, hogy az érintett piac meghatározását illetően nem áll rendelkezésre gyakorlati útmutatás. Az alkalmazott módszer függvényében azonban a piaci részesedések egészen eltérő értéket mutathatnak.

⁽²⁾ A Fearnley-jelentés, *The Legal and Economic Analysis of Tramp Maritime Services* [A tengeri tramphajózási szolgáltatások jogi és gazdasági elemzése], 2007. február, 14-31. o. http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation/maritime/tramp_report.pdf.

3.16 A trambahajózási közös használati megállapodások 81. cikknek való megfelelésének vizsgálatát illetően hangsúlyozni kell, hogy a poolmenedzser a megállapodás alá tartozó flottát mind működési, mind kereskedelmi értelemben „irányítja”, így az egységes pool révén közös terméket kínál. A hajók piaci pályáztatása *de facto* mellékes a poolmenedzser szolgáltatásirányítási feladata mellett. Az egyes hajótulajdonosok dolga a hajó tisztán tengerészeti/műszaki üzemeltetése. A poolok közösen „létrehozott” szolgáltatást nyújtanak, amelyet a részt vevő felek tevékenységének magas fokú integrációja eredményez ⁽³⁾. Így a közös használatra vonatkozó megállapodásokat a közös termelési vagy különleges szakmai megállapodási formákkal azonos kritériumok alapján kell vizsgálni.

3.17 Az EGSZB továbbra is azon az állásponton van, hogy nem támogatható, hogy az iránymutatások az „árrögzítést” a poolok működési jellemzőjeként (és így klasszikus versenykorlátozásként) említsék, mivel a poolmenedzser és a vásárló közti ármegállapodás a szóban forgó szolgáltatásnyújtás szerves része, és a pool hajójának használatáért ajánlattételi formában zajló ártárgyalás eredménye.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

3.18 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy a közös hajóhasználatra vonatkozó megállapodások célját és alapvető jellemzőit tekintve általában teljesül a pool-rendszer mentességéhez szükséges, a 81. cikk (3) bekezdésében felsorolt négy feltétel. Az, hogy a bérlők igényeinek kielégítésére a poolok létrejöttek, és évtizedek óta panasztétel nélkül üzemelnek, megerősíti ezt az álláspontot.

3.19 Az EGSZB reméli, hogy az Európai Bizottság a tapasztalatok alapján rendszeresen felülvizsgálja majd az iránymutatásokat, és ha szükséges, kiegészítő vagy magyarázó útmutatót készít, és azt azonnal, adott esetben még az ötéves időszak lejártá előtt közzéteszi.

3.20 A Európai Bizottságnak a lehető leghamarabb meg kell kezdenie a vonalhajózási konzorciumokra vonatkozó csoportmentesség hatályának felülvizsgálatát, és ezzel együtt meg kell vizsgálnia, hogy ki kellene-e azt terjesztetni a globális hajózási piac más idevonatkozó szegmenseire is, különösen azokra a trambahajózási áruforgalmakra, amelyek rendszeres időközönként és útvonalakon működnek, ami számos speciális áruforgalomra jellemző (pl. hagyományos hűtőhajók, faáruforgalom, speciális gépkocsiszállító és ro-ro hajók).

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ A Fearnley-jelentés (2007): a jelentés készítői ugyanerre a következtetésre jutottak.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a belvízi hajókra vonatkozó hajóbizonyítványok kölcsönös elismeréséről (kodifikált szöveg)

COM(2008) 37 *final* – 2008/0021 (COD)

(2008/C 204/12)

2008. február 13-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 80. cikkének (2) bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a belvízi hajókra vonatkozó hajóbizonyítványok kölcsönös elismeréséről (kodifikált szöveg)

Mivel az EGSZB teljes mértékben megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és részéről további megjegyzést nem kíván hozzáfűzni, a 2008. március 12–13-án tartott, 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 121 szavazattal, 6 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javaslattal kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az anyagok és keverékek besorolásáról, címkézéséről és csomagolásáról, valamint a 67/548/EGK irányelv és az 1907/2006/EK rendelet módosításáról

COM(2007) 355 *final* – 2007/0121 COD

(2008/C 204/13)

2007. július 13-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az anyagok és keverékek besorolásáról, címkézéséről és csomagolásáról, valamint a 67/548/EGK irányelv és az 1907/2006/EK rendelet módosításáról

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2008. február 26-án elfogadta véleményét. (Előadó: David SEARS).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 124 szavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összefoglalás és ajánlások

téseit a munkavállalók és a fogyasztók biztonságának és egészségének megóvása érdekében.

1.1 Az ENSZ a tagországok nevében javaslatot terjesztett elő a „vegyi anyagok besorolása, csomagolása és címkézése” terén alkalmazandó kritériumok és eljárások „globálisan harmonizált rendszerére” (GHS). A javaslat célja, hogy élénkítse a globális kereskedelmet, és támogassa a kevésbé fejlett országok erőfeszí-

1.2 Az EGSZB messzemenőig támogatja a globális harmonizáció célkitűzését, az Európai Bizottság által javasolt végrehajtási jogszabály formáját és jogalapját, valamint azon javaslatát, hogy

a gyártók és szállítók számára előírt végrehajtási határidő egyezzen meg az „anyagok” regisztrálása tekintetében az 1907/2006/EK (REACH) rendelet által kitűzött első határidővel.

1.3 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottság azon megállapításával is, hogy bár az elmúlt negyven év során kifejlesztett közösségi rendszer megváltoztatása elkerülhetetlen és széles körben elfogadott, az EU-n belül a változások várhatóan elhanyagolható rövid távú előnyökkel, ellenben magas költségekkel járhatnak. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy az eredeti hatásvizsgálat keretében nagyobb figyelmet kellett volna fordítani a meglehetősen szokatlan körülményekre. Mivel számottevő globális értéktöbblet nem várható, a meglévő szabályozás bármely – az ENSZ-javaslat végrehajtásához nem feltétlenül szükséges – kiegészítése vagy módosítása külön egészségügyi, biztonsági vagy gazdasági indoklást igényelne. Mindenekelőtt mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a két nagymértékben egyező rendszer közötti, szükségszerűen hosszú átmeneti időszak során a meglévő szabványok ne szenvedjenek csorbát. Az értékesítési helyen nyújtott tájékoztatás kulcsfontosságú követelmény.

1.4 Az EGSZB továbbá úgy véli, hogy az igen szoros menetrendre és az induló költségek mérséklésének igényére tekintettel rugalmasan kellene kezelni mind a javaslatot, mind annak végrehajtását. Sok évbe telt a jelenlegi rendszert olyan szintre fejleszteni, hogy megfelelő egészségvédelmet és biztonságot nyújtson az EU minden munkavállalója és fogyasztója részére, és valószínűleg így lesz ez az új globális rendszerrel is. Kulcsfontosságú azonban, hogy mind az ENSZ, mind az Európai Bizottság elegendő hosszú távú forrást szenteljen a harmonizációs folyamat folytatásának – és annak, hogy a harmonizáció végül az osztályozás alapját képező kritériumokon túl magára a széles körben forgalmazott termékek osztályozására és címkézésére is kiterjedjen majd.

1.5 Az EGSZB-t aggasztja a javaslat nagy terjedelme, mind önmagában, mind a közelmúltbeli javaslatokkal – például a REACH-rendelettel –, a számos kapcsolódó közösségi jogszabállyal és a folyamatosan szaporodó, jelenleg szükségesnek ítélt útmutatókkal együtt. Új megközelítést kell találni, ha el akarjuk kerülni az európai ipar helyrehozhatatlan károsodását (a jogszabályok utókövetésének és módosításának folyamatáról nem is beszélve). Ésszerűen nem feltételezhető, hogy minden szereplő, a legkisebb kkv tulajdonosától a nemzeti illetékes hatóságok felelős tisztviselőinek széles köréig rutinszerűen képes lesz kezelni a csak ehhez a témához kapcsolódó több mint 20 000 oldalas, kölcsönösen egymásra utaló dokumentációt. Megfelelőbb megoldást kell keresni.

1.6 E kérdéskör kapcsán az EGSZB sajnálja, hogy hiányoznak a kulcsfogalmak meghatározásai, és mindenekelőtt azt, hogy az egyedi toxikológiai jelentéssel bíró „készítmények” szó helyébe az ilyen jelentéssel nem bíró „keverékek” szó lépett. A „vegyi anyagok” és a „vegyi” jelző közösségi meghatározásának hiánya továbbra is zavart kelt a munkavállalók, a fogyasztók, a vállalatvezetők és a törvényhozók körében egyaránt. A javaslat tartalma szándéka szerint semleges és egyértelmű. Nagy lehetőséget nyújt arra, hogy egészen a részletekig menően kijavítsuk a hibákat, ami a technikai függelékek esetében már most folyamatban van.

Haladéktalanul el kell készíteni egy egységes fogalomtárat, amely az összes idevonatkozó jogszabályra érvényes, és végső soron a kulcsszavakból össze kell állítani egy szószerkezetet az összes hivatalos nyelven, megjelölve azokat, amelyeknek azonos a jelentése (feltehetően a „vegyi anyag” és az „anyag” szavak) és azokat, amelyek vagy mást jelentenek, vagy nincs közülük egymáshoz (például az „árucikk” és a „termék”). A bizonyos nyelvekben meglévő kulturális félreértéseket vagy asszociációkat szintén azonosítani és kerülni kell, pl. az „anyagok” (kábitószer, alkohol vagy dohánytermékekre értve) és a „vegyi anyagok” (mint terrorista- vagy egyéb illegális cselekmények eszközei) kifejezéseket illetően.

1.7 Az EGSZB továbbá felhívja a figyelmet a túlszabályozás és a túlcímkézés veszélyére, amelyek végső soron csökkentik az alapvető fontosságú figyelmeztetések hatását, és arra, hogy a munkavállalók és fogyasztók tájékoztatása nem támaszkodhat egyedül a címkékre. A címkéken természetesen fel kell tüntetni a legfontosabb információkat, és a további információk forrásait is meg kell adni. Az internetes vásárlás és egyes termékek előnyeiről és kockázatairól folytatott online információkeresés terjedése azt mutatja, hogy e témán tovább kell dolgozni. A komplex keverékek összetevőinek szabványos és kevésbé ismert neveit tartalmazó hosszú jegyzékek nem a legmegfelelőbbben szolgálják a sürgősségi ellátók és a mérgeközpontok igényeit. Az általános veszélyekre és óvintézkedésekre vonatkozó jelzések – a naprakész információkhoz szükséges kapcsolattartási adatokkal együtt – minden érintett számára megfelelőbb védelmet nyújtanak. Egyedi körülmények között, jogvédett gyártástechnológia esetén ez a megközelítés a gyártókat is megfelelő módon védi, akárcsak a jelenlegi szabályozás.

1.8 Az EGSZB megjegyzi, hogy a javaslat nem ír elő külön címkét a laboratóriumok közötti, egyetemi vagy kereskedelmi kutatási és fejlesztési célzatú, többnyire igen kis mennyiségű szállításokra. Ezt különösebb nehézség nélkül hozzá lehetne adni az ENSZ által javasolt címkézéshez, és előnyben kellene részesíteni a jelenleg javasolt rendkívül restriktív, aránytalan és költséges eltéréssel szemben.

1.9 Végezetül az EGSZB megjegyzi, hogy egyre növekvő igény lesz a világszerte, különböző jogrendszerekben felhasznált adatok és az e jogrendszerek keretében születő döntések minőségének ellenőrzésére. Bizonyosan nőni fog a nyomás az osztályozás alapját képező kritériumokon és folyamatokon túl az eredmények összehangolására. Ennek globális igénye és előnye bárki számára nyilvánvalók.

2. Bevezetés

2.1 A javaslat célja a meglévő közösségi szabályozás hozzáigazítása az ENSZ közelmúltban elfogadott, a „veszélyes” vagy „kockázatos” besorolású, különféle neven „vegyi anyagoknak”, „anyagoknak”, „keverékeknek” vagy „készítményeknek” nevezett nyersanyagok, köztes termékek és kész termékek besorolására, címkézésére és csomagolására vonatkozó „globálisan harmonizált rendszer” modelljéhez. Az új rendelet az 1967-re visszamenő európai szabályozás helyébe lép. Számos más irányelv és

rendelet – a jelenleg végrehajtás alatt álló 1907/2006/EK (REACH) rendeletet is beleértve – módosításra szorul. Az új rendszer az EU-n belül hosszú távon pozitív hatást fejt ki, feltéve, hogy sikerül visszafogni a költségeket, és néhány kisebb előny megvalósul. A javaslat általában élénkítheti a globális kereskedelmet, miközben fenntartja az emberi egészség és a környezet védelmének magas szintű normáit.

2.2 A helyettesítendő 40 éves irányelv az úgynevezett veszélyes anyagokról szóló (67/548/EGK) irányelv. Ezt általában a főként a munkavállalói biztonságot szolgáló összeurópai „vegyi anyagokra vonatkozó” szabályozás első jogi aktusának tekintik. Jelenleg a számos módosító irányelvvel és a technikai fejlődés miatti kiigazítással ez biztosítja az EU-n belüli és kívüli gyártók, forgalmazók, munkavállalók, kereskedők és fogyasztók számára a harmonizált rendszert – a jóváhagyott végpontoknak és kockázati kritériumoknak való megfelelést vizsgáló egyedi tesztek révén – a „veszélyes anyagok” besorolása; – a lehetséges kockázatok megnevezését és a biztonságos kezelési útmutatást szolgáló korlátozott számú piktogram és szabványmondatok révén – megfelelő címkézés; illetve – a rendszeres felhasználók és a sebezhető csoportok, nevezetesen a kisgyermekek védelme céljából – csomagolása terén.

2.3 Huszonegy évvel a 67/548/EGK irányelv elfogadása után a veszélyes készítményekről szóló (88/379/EGK) irányelv kiterjesztette a folyamatot az „anyagokról” (az „elemek és vegyületeik” viszonylag véges jegyzéke) a „készítmények” („két vagy több anyag keveréke”) elméletileg végtelen listájára. Elismerve, hogy az állatokon való tesztelés ilyen léptékben nem kívánatos, illetve lehetetlen, az irányelv első ízben vezette be a közösségi jogba az összetevők ismert vagy meghatározható kockázatait és a keverék legvalószínűbb kockázata közötti elméleti összefüggést. Ez az elmélet anélkül alkalmazható a készítmény besorolása, címkézés és csomagolása során, hogy további tesztelésre volna szükség.

2.4 Tekintettel arra, hogy a fogyasztóknak árusított termékek nagy többsége valóban „készítmény” (vagy akár „árucikk”), ez fontos lépést jelentett a fogyasztói biztonság felé azon termékek tekintetében, amelyek nem tartoztak olyan egyedi és restriktívabb irányelvek hatálya alá, mint a peszticidek, tisztítószeresek és kozmetikumok árusítására vonatkozó irányelvek. Az 1988-as irányelvet 1999-ben jelentékeny mértékben módosította az 1999/45/EK irányelv.

2.5 A fenti irányelvek, az azokat támogató, később szintén módosított, biztonsági adatlapokról szóló 91/155/EGK irányelvvel együtt sok éven át a munkavállaló- és fogyasztóvédelem sarokköveit alkották az EU-ban. E jogszabályok kölcsönhatásban állnak, és kihatnak szinte minden egyéb, az emberi egészség védelmére, a biztonságra és a környezetvédelemre vonatkozó EU-s jogszabályra. Folyamatos frissítésre szorulnak, hogy tükrözzék a hatály, a gyártási technológiák és a tesztelési módszerek változásait, a termékek hozzáférhetőségét és lehetséges felhasználását, valamint a mindezek következményeivel, illetve a nemkívánatos hatások enyhítésével kapcsolatos legújabb tudományos álláspontokat.

2.6 Szintén fontos tényező, hogy ezek az irányelvek „belső piaci célkitűzéseket” szolgálnak, mivel a különböző érintett termékek egységes belső piacát kívánják megteremteni az Unióban. A termékek – legyen szó nyersanyagokról, természetes vagy szintetikus anyagokról, köztes termékekről, hulladékokról, késztermékekről vagy árucikkekről – biztonságosan importálhatók és forgalmazhatók a tagállamokon belül és azok között, feltéve, hogy megfelelnek a fent említett jogszabályoknak, illetve az egyéb releváns közösségi jogszabályoknak.

2.7 2001-ben az Európai Bizottság kiadott egy fehér könyvet *A vegyi anyag-politika jövőbeni stratégiája* címmel. Ez a múlt évben a „vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról” szóló 1907/2006/EK rendelet – más néven REACH rendelet – elfogadásához vezetett. A rendeletet kísérő, vele egy időben közzétett és elfogadott 2006/121/EK irányelv tovább módosította a 67/548/EGK irányelvet a két jogszabály harmonizálása érdekében. Ez a folyamat várhatóan folytatódik, amint újabb adatok állnak rendelkezésre, vagy megváltoznak a jogalkotási igények.

2.8 A fenti jogszabályok meghatározott termékek gyártására, Unión belüli forgalmazására és piacra dobására, valamint az EU és importőr, illetve exportőr partnerei közötti kereskedelemre vonatkoznak. Ugyanakkor elkerülhetetlen volt, hogy párhuzamosan hasonló, de nem azonos rendszerek alakuljanak ki világ-szerte számos más gazdaságban, amelyekkel az EU a határain kívül és belül működő számos nagyvállalaton, illetve közép- és kisvállalaton keresztül rendszeresen kereskedik.

2.9 Számos egyéb, többnyire a gazdaság és/vagy a törvényhozási struktúra szempontjából kevésbé fejlett ország elismerte a szükségességét a „veszélyes anyagok” hasonló jellegű besorolási, címkézési és csomagolási rendszerének, de egy globálisan elismert modell jóváhagyását várja, amelyet helyi szinten alkalmaznának.

2.10 Az ENSZ az 1990-es évek elején felismerte, hogy a helyi szinten kialakított nemzeti vagy regionális rendszerek – miközben az emberi egészség, a biztonság és a környezet szempontjából létfontosságúak – akadályt jelenthetik a globális kereskedelemnek, és javaslatot dolgozott ki a „vegyi anyagok besorolásának, címkézésének és csomagolásának, valamint a biztonsági adatlapok kiállításának” globálisan harmonizált rendszerére (GHS). Ilyen harmonizációra már léteztek korábbi modellek a fuvarozási ágazatban, nevezetesen a fizikai kockázatok és a súlyosan mérgező anyagok terén.

2.11 E tágabb megközelítés kidolgozását az Egyesült Nemzetek Környezetvédelmi és Fejlesztési Konferenciáján (UNCED) 1992-ben elfogadott Agenda 21 19. fejezetében hagyták jóvá. A folyamathoz a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) és az Egyesült Nemzetek „Veszélyes Áruk Szállítása” Szakértői Albizottsága (UNSCETDG) nyújtott technikai segítséget.

2.12 Közel egy évtizednyi munka gyümölcseként mintegy 160 részt vevő ENSZ-tagország képviselői 2002 decemberében megállapodásra jutottak az új GHS technikai tartalmáról. Ugyanezen év szeptemberében a Johannesburgban megrendezett Fenn tartható Fejlődés Csúcstalálkozó (WSSD) arra bátorította az aláíró országokat, hogy „a lehető leghamarabb alkalmazzák a GHS-t annak érdekében, hogy a rendszer 2008-ra teljesen működőképesé váljon”. Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa 2003 júliusában elfogadta a GHS-t, amely már magába foglalta a 2008-as végrehajtási céldátumot. Ezeket a megállapodásokat az immár kibővített Európai Unió mind a 27 tagállamának képviselői aláírták.

2.13 2004-ben számos módosítást fogadtak el az eredeti ENSZ-javaslatához, amelyeket belefoglaltak az ENSZ által 2005-ben közzétett, a „vegyi anyagok besorolásának és címkézésének globálisan harmonizált rendszerére” vonatkozó ajánlásokba is. Ez az 540 oldalas dokumentum és későbbi módosításai a borítójához kiválasztott szín alapján „rózsaszín könyv” néven lett közismert. A releváns ENSZ-honlap részletes tájékoztatást ad arról, milyen előrelépések történtek 65 országban, köztük a 27 EU-tagországban a 2008-as céldátum felé.

2.14 Az ENSZ 2006-ban további technikai módosításokat fogadott el, amelyeket belefoglalt a rózsaszín könyv 2007-ben közzétett javított kiadásába. A javaslatok – minthogy ez a meglévő rendszerek globális harmonizálásának ilyen széles körű és komplex folyamata esetében elkerülhetetlen – vegyesen tartalmaznak régi és új tesztelési kritériumokat és eredményeket, piktogramokat, szabványmondatokat és címketerveket. A különböző szempontok együttélése és a részt vevő országok közötti egyetértés kialakítása érdekében az „építőkocka” megközelítést alkalmazták (jóllehet e szemlélet túlzott érvényre jutása természetesen a várt előnyök jelentős részét semmissé tenné).

2.15 Az ENSZ által javasolt modell ugyanakkor nem bír megfelelő jogi hatállyal, és az ajánlásait követni kívánó országoknak megfelelő végrehajtási jogszabályokat kell elfogadniuk. Az EU tagállamai esetében ehhez az Európai Bizottság által előterjesztett javaslat szükséges.

2.16 Az Európai Bizottság 2004-ben kezdte kidolgozni a végrehajtási szabályozást, és 2006-ban tette közzé a GHS-sel összehangolt közösségi rendszer első tervezetét. Ugyanezen időszakban hatáértékeléseket is végeztek, illetve tettek közzé. 2006 harmadik negyedéve folyamán az interneten konzultációra került sor az érintettekkel, ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság jogi szolgálatai számos aggályukat fejezték ki, ami az eredeti javaslat jelentős mértékű átdolgozásához vezetett. E javaslatot az Európai Bizottság végül 2007 júniusában hagyta jóvá és tette közzé. A Tanács megfelelő munkacsoportja már megkezdte a javaslat technikai elemzését. Az Európai Bizottság szokás szerint kikérte az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB), valamint a Régiók Bizottsága véleményét.

2.17 Széles körű elvárás, hogy a jelenleg folyó felülvizsgálat ne jelentse sem a harmonizációs javaslatok késedelmét, sem jelentékeny módosítását. A harmonizációtól általános vélekedés szerint kiterjedt előnyöket várnak, amelyek főként a globális kereskedelemhez kapcsolódnak, és amelyeket csökkentene a harmonizációs folyamat esetleges elakadása. Az EU-n belül

(illetve az EU kereskedelmi partnerei számára) várható költségek ugrásszerűen megnőnek, ha a végrehajtási menetrend eltér a REACH tekintetében már elfogadott menetrendtől. Az egészségre, a biztonságra és a környezetre vonatkozó előnyöket az EU határain túl is érezni fogják, az olyan országokban, amelyek jelenleg nem rendelkeznek tényleges saját rendszerrel.

2.18 A GHS végrehajtása közvetetten hatással lesz az EU fuvarozással kapcsolatos szabályozására, valamint egy sor kapcsolódó uniós szabályozásra, a fogyasztási termékek, a vegyi anyagok egyedi célzatú kezelése, a veszélyes vagy kockázatos vegyi anyagok ellenőrzése, a munkahelyi egészség és biztonság, a hulladékkezelés és az életciklusuk végére ért termékek vonatkozásában. E területek lefedése érdekében az elkövetkezendő évek folyamán szükség esetén további javaslatok kerülnek kidolgozásra. Az Európai Bizottság szakszolgálatai 2006 augusztusában közzétették a várhatóan érintett szabályozások teljes körű jegyzékét. A jelen javaslat magába foglalja az 1907/2006/EK rendelet (REACH) módosítását.

3. Az Európai Bizottság javaslatának összefoglalása

3.1 A javaslat 3 „kötetre” és 7 „mellékletre” tagolódik. Az angol nyelvű változatban ezek összesen több mint 2100 oldalt tesznek ki. Bár a javaslat főbb elemei a viszonylag rövid, 64 oldalas első kötetre korlátozódnak, az egész dokumentumban jelen vannak új elemek, illetve régi elemek új vagy javított értelmezései. A javaslat tehát egészében az elsődleges közösségi és nemzeti jog lényeges részének tekintendő, amely a szabályozókat, a gyártókat, a szállítókat, a nagy- és kiskereskedőket, munkavállalókat és fogyasztókat egyaránt érinti, az EU-n belül és kívül.

3.2 A II. kötet, amely az I. mellékletet tartalmazza, a kockázatos anyagok és keverékek részletes besorolását és a címkézési előírásokat tartalmazza (154 oldal).

3.3 A III. kötet, amely a II.–VII. mellékleteket foglalja magában, egyedi szabályok sorát állítja fel egyes anyagokra és keverékekre vonatkozóan; valamint új veszélyt jelző, illetve elővigyázatosságra vonatkozó mondatok jegyzékét; új veszélyt jelző piktogramokat; egyes veszélyes anyagok részletes harmonizált besorolását és címkézését; illetve egy fordítási táblázatot tartalmaz, amely a felhasználók eligazodását segíti a 67/548/EGK irányelv szerinti besorolás és címkézés, illetve a rendelettervezet új követelményei és figyelmeztető mondatai között (430 oldal). E kötet végén található (meglehetősen rejtve) a rendelet egészére vonatkozó „tervezet kísérő pénzügyi kimutatás”, amely szükséges követelményt jelent a javaslat megfelelő értékeléséhez, de elsődleges joganyagként csekély tartós értékkel vagy jelentőséggel bír.

3.4 A IIIa. és a IIIb. kötet a 3.1., illetve a 3.2. táblázatokat tartalmazza, amelyek a fent említett III. kötetben szereplő VI. melléklet részei. Ezek együttesen a meglévő 67/548/EGK irányelvnek az I. mellékletben foglalt új szabályozási keretre való lefordítását foglalják magukba – közel 1500 oldalon felsorolva az elmúlt negyven év veszélyes anyagokkal kapcsolatos EU-s értékelési munkája során hozott besorolási és címkézési határozatokat.

3.5 Az Európai Bizottság hatástanulmánya, amelyet a fenti dokumentációval összefüggésben kell értelmezni, az RPA és a London Economics tanácsadó cégek által készített jelentéseken alapul, és viszonylag kis terjedelmű (34 oldal).

3.6 A javaslatot az Európai Bizottság az EK-szerződés 95. cikke szerinti rendeletként definiálja, célja „az egyenlő versenyfeltételek biztosítása az anyagok és keverékek valamennyi szállítójának a belső piacon, valamint az egészség, a biztonság, a környezet és a fogyasztók védelme”.

3.7 A javaslat elismeri, hogy a meglévő közösségi szabályozás és a GHS alkalmazási köre nem azonos. Részleteiben mindkettő eltér a fuvarozás terén alkalmazandó besorolás és címkézés már nagyrészt harmonizált szabályozásától. A változásokat a javaslat igyekezett, amennyire csak lehetett, minimálisra korlátozni. Egyes esetekben további javaslatokra lesz szükség, különös tekintettel a REACH végrehajtási fázisainak időszakára.

3.8 A javaslat átvész az ENSZ által javasolt GHS-ből néhány új fogalmat és kifejezést, amelyek közül a legfigyelemreméltóbb a „keverék” kifejezés használata a „készítmény” helyett.

3.9 A javaslat elismeri, hogy minden új besorolási rendszer a laboratóriumi állapotok túlzott mértékű alkalmazásához vezethet. Ahol csak lehet, alternatív módszereket kell használni. Az Európai Bizottság javaslata kifejezetten tiltani látszik az osztályozási rendszer kapcsán az embereken és más főemlősökön végzett kísérleteket (a megoldatlan jogi és nyelvi megkülönböztetés miatt az EU különböző hivatalos nyelvein hol a „nem szabad”, hol a „nem engedhető meg” kifejezés fordul elő) – jöllehet az ENSZ a GHS modellben megengedi az efféle kísérleteket.

3.10 A javaslat elismeri a „keverékek” osztályozásához kapcsolódó problémákat. Ezért „interpolációs elveket” állít fel, hogy megkönnyítse a várhatóan hasonló hatású termékek összehasonlítását.

3.11 A javaslat gondoskodik a rövidebb elnevezések lehetőségéről az olyan, tisztán vagy keverékek összetevőiként használt anyagok esetében, amelyeknek az Elméleti és Alkalmazott Kémia Nemzetközi Uniója (IUPAC) által meghatározott hivatalos elnevezése 100 karakternél hosszabb. Az Amerikai Kémiai Társaság (CAS) által kidolgozott termékazonosítók (számok, illetve elnevezések) továbbra is használatban maradnak. A meglévő szabályozásból megtartották az olyan gyűjtőnevek használatát, amelyek pontosan azonosítják az esetleges veszélyt, anélkül hogy a keverékek pontos összetételével kapcsolatos bármely idevonatkozó szellemi tulajdonjogot sértenének.

3.12 A két rendszer között szükséges átmeneti periódus kérdése részletesen kifejtésre kerül. A javaslat világosan elismeri, hogy az új kritériumokat elsőként az „anyagokra” kell alkalmazni, és csak később a „keverékekre”. A vállalkozások főleges terheinek elkerülése érdekében nem kötelező az értékesítési

láncba már bekerült termékek („anyagok” vagy „keverékek”) besorolását vagy címkézését a vonatkozó szabályozás hatályba lépésekor felülvizsgálni.

3.13 Az Európai Bizottság felkéri a tagállamokat, hogy jelöljék ki a rendelet alkalmazásáért és végrehajtásáért felelős hatóságokat – és állapítsák meg „a rendelet megsértésének arányos szankcióit”. A javaslat megjegyzi, hogy „alapvető a valamennyi illetékes hatóság közötti jó együttműködés”.

3.14 A rendelet elvileg minden anyagra és keverékre alkalmazandó, kivéve azokat, amelyekre vonatkozóan más közösségi jogszabály konkrétan szabályokat állapít meg. A kozmetikai termékek, az aromaanyagok, az élelmiszer-adalékanyagok, az állati takarmányok és állatorvosi termékek, bizonyos orvostechnikai eszközök; a polgári légi közlekedésre és a közúti vagy vasúti fuvarozásra vonatkozó szabályok hatálya alá eső termékek, valamint a lőszerek (kivéve a „pirotechnikai hatás elérése érdekében forgalomba hozott robbanóanyagokat”, pl. tűzijátékokat) kívül esnek a rendelet hatályán.

3.15 A 2006/12/EK irányelv meghatározása szerinti hulladék nem minősül a javaslat szerinti „anyagnak”, „keveréknek” vagy „árucikknek”, ezért kívül esik a rendelet hatályán.

3.16 Az 1907/2006/EK (REACH) rendelet 3. cikkének 41. pontjában meghatározott ötvözetek ugyanakkor „keverékeknek” minősülnek, és ezért a rendelet hatálya alá tartoznak, mivel feltehetően a természetben előforduló anyagok, például érc, ásványok és növényi kivonatok valódi „keverékei” (de a szó semmilyen értelmében nem „készítmények”).

3.17 A címkézési követelmények mind külsőleg, mind tartalmukban megváltoztak a meglévő EU-rendszerhez képest. Néhány meglévő piktogram helyébe új lép; másokat az első alkalommal vezetnek be. A meglévő szabványosított „R” és „S” mondatokat új „figyelmeztetések”, „figyelmeztető mondatok” és „óvintézkedésre vonatkozó mondatok” helyettesítik.

3.18 A fent említett valamennyi elfogadott figyelmeztetés, illetve mondat az EU összes hivatalos nyelvén meghatározásra kerül, és kötelezően szerepelniük kell minden egyes címkén, a termék értékesítési országától függő formában. Több nyelv használata is lehetséges, bár a rendelkezésre álló hely ezzel arányosan lecsökken. (Néhány egyedi esetben természetesen – egyes őshonos vagy bevándorló csoportok igényeinek kielégítésére – a címkék fordításait, illetve kiegészítő dokumentációkat jogilag előírt, de nem „hivatalos” nyelveken, mint a wales-i, vagy más szükséges nyelveken, mint az orosz, a török, az arab vagy a hindi, is el kell készíteni).

3.19 A javaslat elismeri, hogy az osztályozási folyamat, és így a címkézés és a csomagolás is folyamatos frissítést igényel az EU-n belül, amint új információk vagy feltételek merülnek fel, vagy a tesztelési módszerek, illetve jogi előírások megváltoznak. A jogszabály megállapítja, mely változások igényelnek cselekvést, és az ilyen esetben követendő eljárásokat is.

3.20 Az Európai Bizottság szándéka szerint a rendelet a Hivatalos Lapban való kihirdetését követő huszadik napon lép hatályba. Az anyagokat legkésőbb 2010. december 1-jéig lehet a jelenlegi szabályozás szerint besorolni, címkézni és csomagolni (ami egybeesik a REACH regisztrálási határidejével). A keverékeket legkésőbb 2015. június 1-jéig lehet a jelenlegi szabályozás szerint besorolni, címkézni, illetve csomagolni. Ezekről az időpontokról kezdve kizárólag az új szabályozás alkalmazható.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az ENSZ a tagországok nevében javaslatot terjesztett elő a „vegyi anyagok besorolása, csomagolása és címkézése” terén alkalmazandó kritériumok és eljárások „globálisan harmonizált rendszerére” (GHS). Az EU tagállamai megállapodtak a modell – ideális esetben 2008-ig történő – végrehajtásáról. Az Európai Bizottság a végrehajtási jogszabályra vonatkozó javaslatát a jelen vélemény tárgyát képező rendelet formájában terjesztette elő.

4.2 Az EGSZB messzemenőig támogatja a globális harmonizáció célkitűzését, a javasolt jogszabály formáját és jogalapját, valamint azt, hogy a végrehajtási határidő egyezzen meg az „anyagok” regisztrálása tekintetében az 1907/2006/EK (REACH) rendelet által kitűzött első határidővel.

4.3 Az EGSZB megjegyzi továbbá, hogy rugalmasságot kellene tanúsítani a két rendszer párhuzamos alkalmazása terén, különösen a „keverékek” esetében, amelyek sok esetben maguk is „keverékek” „keverékei”, és amelyek meghatározható szavatossági idővel bírnak, ami hónapokban vagy akár években mérhető. Nem valószínű, hogy az átmenet teljes egészében végbement a megjelölt határidőkön belül – de szerencsére ez nem jelenti azt, hogy a folyamat hatástalan volna. Hasonló rugalmasság hiányában azonban megnőhetnek az indulási költségek, és a remélt hosszú távú előnyök is elmaradhatnak.

4.4 Az EGSZB továbbá egyetértéssel veszi tudomásul az európai bizottsági hatáselemzés bevezető megjegyzéseit, amely szerint „hosszú távon a GHS végrehajtása kifizetődőnek tűnik [...], mivel a költségmegtakarítások végül meghaladják a végrehajtás egyszeri költségeit”, bár „a végrehajtás költségeit ellenőrzés alatt kell tartani annak érdekében, hogy a GHS nettó előnyei belátható időn belül megjelenjenek [...] és elkerüljük a kkv-k felesleges költségeit és adminisztratív terheit”.

4.5 Az EGSZB kiemeli az Európai Bizottság által a tervezetet kísérő pénzügyi kimutatásban kifejtett álláspontot, amely szerint „a jogszabályjavaslat egy nemzetközi egyezmény végrehajtásához kapcsolódik. Még egy esetleges negatív előzetes értékelés sem tántorítaná el az Európai Bizottságot attól, hogy jogszabályjavaslatot terjesszen elő, mivel szakpolitikai szempontból nem tehet mást, és negatív utólagos értékelés miatt sem vonná vissza a nemzetközi szinten jóváhagyott osztályozási és címkézési rendszer végrehajtására vonatkozó kötelezettségvállalását”.

4.6 Leegyszerűsítve az Európai Bizottság úgy véli, nem volt más választása, mint a javaslat előterjesztése, a becsült vagy tényleges költségmértéktől és az esetleges hasznoktól függetlenül. Az EGSZB egyetért a jelenlegi körülmények között e megközelítés reális voltával, de sajnálja, hogy a hatáselemzés –

még ha nem is játszott kulcsszerepet a döntéshozatalban – a tervezet készítése során nem tárta fel jobban a végrehajtás várható költségeit, azok enyhítése céljából. Az, hogy egyetlen konzultáns (az RPA) egyetlen szektorról (egyes fogyasztási cikkek) készített részletes (és egymásnak ellentmondó) elemzést, azt sugallja, hogy mindez szélesebb és hatékonyabb formában is elkészíthetett volna, ha a pénz, az idő és a szándék meglelt volna hozzá. Mint minden harmonizációs folyamat esetében, a növekvő költségek és az eltűnő előnyök veszélye túlságosan is nyilvánvalónak tűnik.

4.7 Nehéz például belátni, miért származna bármilyen közvetlen előny az EU-n belül az egészség, a biztonság és a környezet szempontjából egy hosszú ideje kialakult és tökéletesen működő rendszerről egy szintén hatékony, de ismeretlen rendszerre való áttérésből. Rövid távon a fogyasztóvédelem még meg is gyengülhet a párhuzamosan futó, különböző figyelmeztetéseket, mondatokat és piktogramokat tartalmazó két rendszer miatt. Egy összehangolt, a kiskereskedelemre összpontosító oktatási és képzési program némiképp csökkentheti ennek kockázatát.

4.8 Alapvető kétségek merülnek fel annak megértésével kapcsolatban is, hogyan lehet maradéktalanul kihasználni a globális kereskedelmi előnyöket olyan országok esetében, amelyek más menetrend szerint és az alapvető követelmények eltérő értelmezésével alkalmazzák az ENSZ modelljét. A Japán és Új-Zéland általi korai alkalmazás máris aggodalmakat keltett Európában. Az Egyesült Államok esetében, ahol jelenleg 4 vagy 5 rendszer működik párhuzamosan, a modell alkalmazása távolról sem zökkenőmentes. A globálisan forgalmazott termékek esetében természetesen továbbra is szükség lesz különböző nyelvi változatokra még akkor is, ha az előírt címkék és biztonsági adatlapok harmonizálva vannak.

4.9 A legtöbb tehát, amit kijelenthetünk, hogy ez csupán egy globális harmonizációs folyamat kezdete, amely ugyanazt tükrözi, amin korábban az EU tagállamai már keresztülmentek, és amely a világméretű működtetéshez ugyanolyan szintű forrásokat, támogató rendszereket és folyamatokat igényel majd. Mindez szokatlan feladatot ró az Európai Bizottságra, és fontos, hogy a jövőben a Bizottság elegendő erőforrást szánjon arra, hogy a jelenlegi javaslaton a technikai fejlődés miatt elvégzendő elkerülhetetlen változtatások, frissítések és kiigazítások időben és hatékonyan megtörténjenek. Nem egyértelmű, hogy a tervezetet kísérő pénzügyi kimutatás, illetve a komitológiai és az ahhoz kapcsolódó vizsgálati eljárásra vonatkozó javaslatok e tekintetben megfelelően bizonyulnak-e.

4.10 Hasonló észrevételeket lehetne címezni az ENSZ-hez is, sürgetve, hogy a lehető leggyorsabban fejeződjék be a harmonizáció teljes folyamata nemcsak a besorolási kritériumok, hanem a globálisan, nagy mennyiségekben forgalmazott „vegyi alapanyagok” (és végső soron a globálisan, nagy mennyiségben forgalmazott fogyasztási cikkek többsége) esetében maguk a címkézés és csomagolás alapjául szolgáló besorolások tekintetében is. Mindkét esetben alapvető a termékek gyártói és az illetékes szabályozási szervek közötti szoros és folyamatos együttműködés.

4.11 Az EU-n belül az Európai Bizottság továbbra is kettős problémával szembesül: kezelnie kell a rendelet és a saját kapcsolódó szabályozása közötti számos, sokszor csak részlegesen definiált kölcsönhatásokat – és közben fel kell ismernie, és ki kell elégítenie az egyes szektorok igényeit, különös tekintettel a fogyasztási cikkekre. Tekintettel arra, hogy elvileg mindkét rendszer egyformán hatékony, meg kellene hagyni bizonyos rugalmasságot annak érdekében, hogy a javaslat átfogó keretei a lehető leghamarabb jóváhagyásra kerüljenek.

4.12 Hasonlóképpen a „munkavállalók” (a munkahelyen) és a „fogyasztók” (a kiskereskedelmi egységben, internetes vásárláskor, illetve otthonukban) egészsége és biztonsága természetesen továbbra is maximális védelmet kell, hogy élvezzen. A két környezet, illetve az érintettek információigénye és a rendelkezésükre álló segítségnyújtási formák azonban meglehetősen eltérőek. Ezt a javaslat csak részben ismeri fel. Nem kell mindenre egyetlen receptet alkalmazni. Tekintetbe kell venni a vásárlási szokások terén az utóbbi időben bekövetkezett fejleményeket, különösen az internetes vásárlást. Emellett a sürgősségi és elsősegélynyújtó szolgálatok és a méregközpontok szakmai jellegű igényeit is teljes mértékben figyelembe kellene venni a címkék tartalma és a megjelölt információk relevanciája tekintetében.

4.13 El kellene ismerni továbbá a címkén kívüli egyéb információforrások hozzáférhetőségét és értékét, különös tekintettel a fogyasztókra, akik a fogyasztói szervezetek vagy a gyártók, illetve szállítók internetes tájékoztatása alapján megalapozott döntést hozhatnak. Az Európai Bizottság merész kijelentése, amely szerint „a címke a fogyasztó tájékoztatásának egyedüli eszköze”, éppen ezért túlzott leegyszerűsítés. Azok számára, akik csak a címke támaszkodnak, akár jóval az eredeti vásárlás után, a világosan összeszedett, érthető és releváns tájékoztatás mindennél fontosabb. Ha viszont bárki mélyebbre kíván ásni, a jelenlegi EU-szabályozás, illetve a bevált kereskedelmi gyakorlatok szerint könnyen hozzájuthat kiegészítő tájékoztatáshoz. A kizárólag a márkahűség alapján hozott egyéni vásárlói döntések magas aránya mindkét irányba visszahat – egy terméket a vásárló egyszerűen azért biztonságosnak feltételezhet, mert azt az X vállalat gyártja – és ugyanakkor a vásárlói hűség értéke az X vállalat számára garancia arra, hogy a termékek valóban biztonságosak; ha pedig egy termék mégsem az, biztosan áttekintik, újragyártják, illetve visszahívják. (A közelmúltban több, a belső minőség-ellenőrzés mulasztásából fakadó, nyilván igen költséges önkéntes játék- és egyéb termék-visszahívási akció meglehetősen világosan szemlélteti ezt a megállapítást.)

4.14 A munkavállalók számára, és minden olyan munkahelyre belépő személy számára, ahol a kitettség általában nagyobb mértékű és/vagy hosszabb ideig tart, és ahol a legmagasabb szintű egészségügyi és biztonsági szabványok fenntartása minden érintett számára mindennapos prioritást jelent, a csomagolások és a csomagolt mennyiségek általában nagyobbak, és a címkék részletesebbek lehetnek. Itt sincs hiány kiegészítő információkból, amelyek jelentős részét a közösségi és más jogrendszerek szerint kötelező elérhetővé tenni minden feldolgozásra szánt nyersanyag, illetve köztes termék leszállításakor, vagy azt

megelőzően. Egy amerikai honlap, amely az EGSZB REACH-ről készített korábbi tájékoztató jelentése (2005. február) idején mintegy 1,4 millió anyag biztonsági adatlapját tette hozzáférhetővé, mára több mint 3,5 millió adatlapot tartalmaz – és állítása szerint naponta mintegy 10 000 újat tölt fel adatbázisába. Az uniós szabványok szerinti, megfelelő nyelvű biztonsági adatlapok mind az anyagok, mind a készítmények esetében beszerezhetők a legtöbb gyártótól és szállítótól, illetve egyes központi forrásokból – ezeknek természetesen a fogyasztók rendelkezésére kell állniuk, még mielőtt a termék első kiszállítása megtörténhet. Mivel az adatlapoknak minden gyártó és szállító minden terméke esetében minden releváns nyelven rendelkezésre kell állniuk, rendkívül nagyszámú egyéni adatlapra van szükség, ezeket rendszeresen, illetve ha új jogszabály írja elő – mint a jelen esetben –, naprakésszé kell tenni.

4.15 A fentieket kiegészítve az OECD közelmúltban (2007. június) elindított *eChemPortal* honlapja könnyű hozzáférést kínál a tagállamok és ügynökségeik – köztük az EU esetében a Vegyi Anyagok Európai Irodája – által fenntartott adatbázisokhoz. Ezek az adatbázisok több tízezer, az EU-ban gyártott és forgalmazott anyagról szolgáltatnak adatokat, és számos, betűszavakkal jelölt szervezettől származnak, köztük az ESIS (EU), a CHRIP (Japán), az OECD HPV (OECD), a SIDS HVPC (UNEP), a HPVIS (US EPA), az INCHEM (IPCS), illetve olyan ismertebb és rendszeresen használt EU-s forrásokat tesznek elérhetővé, mint az IUCLID, az ORATS, a HPVCS, az LPVCS, az ELINCS és az EINECS, egyéb ágazatspecifikus honlapokkal együtt, mint a SEED, a EUROPHYT, a PHYSAN és a CAT. Globálisan összehangolt támogató programok, például a *pharmacovigilance* és a *cosmetovigilance* biztosítják, hogy az egyedi termékek káros hatásai központilag és gyorsan regisztrálva legyenek. Támogatni kellene az ipar és a szabályozók hasonló közös korai előrejelző programjainak kiterjesztését egyéb, széles körben fogyasztott termékekre is.

4.16 Egyértelműen jó hír, hogy mindezek az adatbázisok léteznek és könnyen hozzáférhetők – és még jobb hír lenne, ha a fent említett adatokat valóban adatlapról adatlapra, termékleírásról termékleírásra naprakésszé tennék, hogy tükrözzék a GHS nemzeti és regionális végrehajtása által megkívánt részletes változtatásokat anélkül, hogy az elfogadhatatlan mértékű költségeket róna az érintett felekre – bár ezúttal sem egyértelmű, vajon e szempontot teljes mértékben figyelembe vették-e a hatáselemzés során.

4.17 Az interneten hozzáférhető információk bősége azonban a végrehajtási jogszabályok terjedelmével együtt leterhelheti, illetve jogi és intellektuális szempontból igencsak próbára teheti a szabályozó hatóságokat és a felhasználókat egyaránt. Az 1907/2006/EK (REACH) rendelet végleges, angol nyelvű, publikált változata 850 oldalt tett ki. A REACH végrehajtási projektek (RIP) és a még nem véglegesített útmutatók állítólag több mint 10 000 oldalra rúgnak. Ezek végleges formája és jogi státusa még nem ismeretes. A jelenleg tárgyalt GHS-javaslat meghaladja a 2000 oldalt. További útmutatókra is

szükség lesz a tárgyalt rendelet, illetve a mintegy 20 jelentősebb kapcsolódó jogszabály – köztük a szintén érintett 1996/82/EK (Seveso II) irányelv – végrehajtásának támogatásához. Az EU illetékes intézményei és testületei által egyedül ebben a témában előállított vagy felülvizsgált jogszabályok, illetve kapcsolódó dokumentumok mennyisége így a közeljövőben megközelíti a 20 000 oldalt. Nehéz elképzelni, hogy ez lenne a jobb szabályozás modellje – illetve, hogy ez volna az ideális módja a lisszaboni célkitűzések támogatásának, és az odafigyelő és támogató, központilag irányított EU uniós polgárokkal való megkedveltetésének.

4.18 Ha azonban ezeket az alapvető kommunikációs problémákat sikerül időben megoldani (a megoldást valószínűleg a jogszabályok szétbontása jelenti lényeges alkotóelemeikre – világosan megfogalmazott és jóváhagyott definíciókra; tesztelési módszerekre; végpontokra; eredményekre; előírt módszerekre és eljárásokra stb.; s mindezeket külön és megfelelő, de eltérő menetrend szerint kellene közzétenni és frissíteni, ahelyett hogy valamennyit egyszerre hirdetnék ki elsődleges joganyagként), valóban jelentős előnyök várhatók. Az adatbázisokra alapuló és általánosan alkalmazandó GHS kihatna, és iránymutatást jelentene mindazok számára, akik az emberi egészség és biztonság, illetve a környezet védelmének javításán munkálkodnak – és az ebből származó előnyök jóval nagyobbak lehetnek, mint a globális kereskedelem és a helyi foglalkoztatás terén várható meglehetősen csekély növekedés, amely jelenleg a javaslat gazdasági indokolásául szolgál.

5. Részletes megjegyzések

5.1 Az EGSZB tudomásul veszi, hogy a rendeletjavaslat elfogadására igen kevés idő áll rendelkezésre, ha azt akarjuk, hogy a végrehajtás menetrendje az egyszeri indulási költségek mérséklése érdekében a REACH-ben meghatározott határidőket kövesse. Az EGSZB továbbá hangsúlyozza, hogy mindez még csak a globális folyamat kezdete, amely folyamatos változásokat követel meg valamennyi részt vevő szabályozó hatóságtól, illetve minden közvetlenül érintett iparágtól és egyéb szereplőtől. Ezért nyilvánvaló szükségesség, hogy minél több felmerülő problémát megértsünk és kijavítsunk, és hogy a javaslat lényegét a lehető legrugalmasabban hajtsák végre. Tekintettel arra, hogy egy megfelelő és jól bevált rendszert helyettesítenek egy remélhetőleg ugyanolyan jó másikkal, csekély kockázattal jár az olyan eltérések engedélyezése, amelyek révén a kérelmező időt nyerhet a problémák megoldására.

5.2 Példaként említhető, hogy az Európai Bizottság szakszolgálati és a nemzeti szakértők a meglévő irányelv I. mellékletének az új rendelet VI. mellékletévé történő átültetése során – jóllehet módosították a régi mellékletet, és kiegészítették azt egy „fordítási táblázattal”, ami hasznos útmutatást jelent a régi követelményekről az újakra való áttéréshez – eltekintettek minden ilyenkor előírt ellenőrzési és jóváhagyási eljárástól, amelyre a több mint 1000 oldalnyi határozat eredetileg épült. Ha ez a melléklet azonnal hatályba lép, új erőforrásokat kell fordítani a részletes ellenőrzésre, miközben a vállalkozások többsége minden erejével azon munkálkodik, hogy eleget tegyen a REACH regisztrációs követelményeinek. Míután az uniós jogszabályok esetében gyakori, hogy elfogadásukkor a mellékletek egy részét vagy egészét üresen hagyják, az általános menetrend betartása érdekében hasonló eljáráshoz kellene folyamodni itt is. Ezzel egyúttal elkerülhető volna a követelmények helytelen

„lefordításáért”, illetve „átültetéséért” való felelősség problémája, amely felelősség a jelen pillanatban – helytelen módon – a felelős bizottsági szakszolgálatokat terhelné. Az, hogy a visszajelzések szerint e folyamat során a hatályos jogszabályokban számos hibát fedeznek fel, különösen a számos új hivatalos nyelv bevezetésével, ahol a szokásos nyelvészeti értelemben vett „fordítás” igen fontos, sovány vigaszt jelent. Tekintettel az adatok nagy mennyiségére, feltételezhető, hogy ez a folyamat újabb hibákat szül, amelyeket csak majd az adott termék gyártója vagy szállítója fedez fel a munkája során.

5.3 Hasonló megjegyzések vonatkoznak minden olyan esetre, ahol a GHS megfelelő mérlegelés nélkül a jelenlegi osztályozás, és ennél fogva a címkézés és a csomagolás szigorítását vonja magával, és potenciálisan a fuvarozási és egyéb kapcsolódó jogszabályok értelmében más hatások is várhatók. Ez lehetne a helyzet néhány széles körben használt fogyasztási cikk, például a háztartási tisztítószer esetében is, amelyek esetében az új GHS a jelek szerint olykor ésszerűtlen túlcímkézést követel meg. Gyakran idézett példa, hogy „egy általánosan használt mosószer kiöntése esetén a felhasználónak minden ruháját le kellene vetnie, és ugyanabban a mosószerben ki kellene mosnia őket” – mindez csak arra jó, hogy lejárassa a rendszert és annak alkalmazóit. Egészen bizonyos, hogy nem ez az út vezet az emberi egészség és biztonság, illetve a környezet védelmének magas szintű normáihoz. A 30. cikk (1) bekezdésében foglalt eltérés körültekintő alkalmazása, amely szerint „ha az övintézkedésekre vonatkozó mondatok [...] nyilvánvalóan szükségtelenek, akkor az ilyen mondatok elhagyandók a címkéről”, igen lényegesnek tűnik.

5.4 Szintén aggályos a szigorúbb besorolások alkalmazása, amely egyes törvénykezési gyakorlatok esetében a gyártók felelősségének korlátozását szolgálja, de szintén nem igazán járul hozzá a munkavállalók és fogyasztók megfelelő védelméhez. Nevezetesen a jelenlegi javaslat nem alkalmaz megfelelő megkülönböztetést a potenciálisan „irritáló” hatású (vagyis egyes esetekben a bőrön átmeneti és visszafordítható vörös foltokat és viszketegséget okozó), illetve a „maró” hatású termékek között (vagyis amelyek a bőr maradandó és akár visszafordíthatatlan károsodását okozzák, például erős savak, lúgok, vagy az oxigén hatása következtében). A „szemkárosodás” eshetősége önmagában jóval gyakoribb, és egyes esetekben súlyosabb következményei lehetnek, akár vakságot is eredményezhet, és ahol csak fennáll, megfelelő és könnyen felismerhető szimbólummal kellene jelezni. Mindezeket a hiányosságokat súlyosbítja az állatokon végzett tesztek önkéntes korlátozása olyan termékek esetében, amelyek közel állnak a véglegesítéshez, és amelyek címkézése és csomagolása a fogyasztóknak való forgalmazás előtt csupán a jóváhagyott besorolástól függ. Mivel az ily módon érintett termékek inkább kivételt alkotnak, semmint szabályt, a rövid távú eltérések alkalmazása lehetővé tenné, hogy a javaslat egésze késedelem nélkül elfogadásra kerülhessen.

5.5 A túlcímkézésnek emellett nemkívánatos mellékhatása is van a csomagolás tekintetében, amikor a gyermekbiztos zárák az idős vagy fogyatékkal élő személyek számára is nyithatatlanok. A termékek körültekintő kezelésére és tárolására vonatkozó tanácsok általában többet érnek, mint az olyan csomagolás, amely a felhasználók számára hozzáférhetetlenné teszi a terméket, ami miatt nyitva hagyják a tárolóedényt, vagy kevésbé biztonságos egyéb tárolási módokat keresnek tartalmának.

Az eligazító címkék, valamint a józan ész és a mindennapi tapasztalatok segítségével a fogyasztók megértik, hogy az olyan termékeket, mint a súrolószerek vagy a lefolyótisztítók, rendkívül óvatosan kell kezelni; és a legtöbb esetben viszonylag könnyen képesek sérülések nélkül kezelni a mosóport vagy a szilárd mosogatótablettákat. Ha valamennyit a „VESZELY” kulcsszó hangsúlyozásával „maró hatású” termékként tüntetjük fel, az nem szolgálja a célt, és az egész folyamat sikerét veszélyezteti.

5.6 A fenti példák megkérdőjelezzik azt is, milyen mértékben vizsgálták meg a különböző új (és régi) piktogramok, kulcsszavak és mondatok hatását a világ különböző közönségeire. Jóllehet az ENSZ által javasolt GHS meglévő formáján már túl késő változtatni, néhány kiegészítés vagy a világosságot szolgáló módosítás mégis hasznosnak bizonyulhatna. A széles körben felismert, narancssárga háttér előtt feketével rajzolt andráskereszt szimbólumának elvetése különösen sajnálatos. Hosszú időbe telik majd, amíg a helyettesítő szimbólumokat megfelelően felismerik, ami fokozott veszélyt jelent a fogyasztókra mindaddig, amíg az új szimbólumok teljesen meghonosodnak. Minél előbb meg kell kezdeni tehát a rendszeres vásárlók számára indított (és központilag támogatott) áruházi tájékoztatási programok végrehajtását. Tanulmányozni kell továbbá azok igényeit, akik interneten vásárolnak fogyasztási cikkeket, ahol a címkék ritkán láthatók a vásárlás időpontjában.

5.7 Az egyes készítmények, illetve keverékek összetevőinek azonosítása tekintetében a javaslat ésszerű módon a CAS-számok használatát írja elő (ezek jelenleg több mint 32 millió szerves és szervetlen, részben vagy egészében ismert struktúrájú anyagot foglalnak magukba, amelyek közül mintegy 13 millió besorolása szerint kereskedelmi forgalomban is hozzáférhető, gyakran igen kis mennyiségben), és az azonosítást az IUPAC, CAS vagy egyéb megnevezéssel egészíti ki. Ugyanakkor helyénvaló megjegyezni, hogy ezek a nevek csupán atomstruktúrák meghatározására, nem pedig a kockázatok vagy veszélyek azonosítására szolgálnak. Ritkán hasznosak tehát a sürgősségi ellátó helyek vagy mérgeközpontok számára, mivel általában nincsenek egyedi ellenanyagok. A hánytatásos módszer vagy a gyomorban történő semlegesítés közötti választás pedig kritikus lehet a felhasználónak nyújtott elsősegélykor. A bővebb információszerezést szolgáló utólagos kapcsolatba lépés a gyártóval, a nap bármely órájában és a hét bármelyik napján szintén kritikusnak bizonyulhat. Inkább a fenti információt kellene a felhasználóknak szánt címkéken feltüntetni a sürgős esetek esetére, mint egy-egy komplex keverék egy vagy több összetevőjének hivatalos kémiai elnevezését vagy molekuláris szerkezetét.

5.8 Ebből következik, hogy azokban az esetekben, amikor egyes összetevőknek a pontos vegyi szerkezet feltüntetését is magában foglaló megnevezése csupán a versenytársak számára bír jelentőséggel, miközben az eredeti gyártó elveszíti a hozzá kapcsolódó szellemi tulajdonjogokat, a meglévő általános készítményekről szóló irányelvben foglalt figyelmeztető jelzéseket kellene megtartani. Ez a probléma általában csak az olyan teljesítménynövelő adalékok esetében merül fel, mint a kenőolajok

és egyéb csúcstechnológiai készítmények, ahol a fogyasztók kitettsége általában korlátozott, és az általános veszélyek nyilvánvalóak, függetlenül a készítmény konkrét összetevőitől.

5.9 A fenti megfontolások felvetik a „keverék” szó javasolt használatának problémáját, amely kizárólag olyan anyagok rendszerére utal, amelyek fizikai eszközökkel szétválaszthatók, így különböztetve meg őket a „vegületektől”, illetve „anyagoktól” (amelyek ily módon nem választhatók szét). Ez a definíció, úgy tűnik, egy sor meglehetősen különböző anyagrendszert (a természetben előforduló ércek, ásványok, koncentrátumok és növényi kivonatok) vesz egy kalap alá a „készítményekkel”, amelyek lényegéhez tartozik, hogy ismert összetevők szándékosan előállított keverékei, és az összetevők alapján a végtermék kockázatai ésszerűen meghatározhatók. Az ötvözetek (és üvegek) természetesen egyike sem tartoznak bele, és külön, megfelelőbb szabályozást igényelnének mind e rendelet, mind a REACH esetében. Nem világos az sem, hogy miért zárják ki a hulladékokat mint kategóriát a rendelet alkalmazási köréből, holott egyes esetekben szerepelnek az EINECS-nyilvántartásban mint „iszap” vagy „üledék” formájában létező „anyagok”. Mindezek alapján úgy tűnik, hogy egy vegyes érc természetes formájában besorolandó anyag (bár ennek célja nem nyilvánvaló, hiszen a fogyasztókkal való kapcsolat nem valószínű, és nincs lehetőség helyettesítésére sem), a fémhulladék vagy a vegyes papírhulladék, amely adott állapotában folyamatos kezelési és újrahasznosítási eljárásokat igényel, viszont nem az. A munkahelyen a fentiek mindegyikét körültekintően kell kezelni, de nem ez a besorolás elsődleges célja, ráadásul ezek a termékek gyakran nincsenek is csomagolva és címkézve. Az ágazat- vagy munkahely-specifikus jogszabályok általában jobb védelmet biztosítanak.

5.10 A fogalommeghatározásokat tartalmuktól függetlenül maradéktalanul bele kellene foglalni a javaslatba, és nem pusztán átvenni őket a GHS-ből, vagy egyéb dokumentumokra való hivatkozással jelölni. Hasznos alkalom volna ez, hogy végre első ízben meghatározásra kerüljön a „vegyi anyag” és a „vegyi” jelző. Ha a vegyi anyag azonos – márpedig vélhetően azonos – az „anyag” fogalmával, azt világossá kellene tenni. Ez egyúttal világosabbá tenné a szóban forgó és egyéb irányelvek és rendeletek hatályát is, amelyek a szigorúbban vett „vegyipar” termékeinél jóval szélesebb körben alkalmazandók. Ezzel egyúttal világossá válna az is, hogy a „chemical” kifejezés „vegyi anyagként” való lefordítása az olyan nyelvekre, amelyek nem rendelkeznek egyetlen megfelelő kifejezéssel, nem jelenti azt, hogy ezzel párhuzamosan volnának úgymond (véltetően nem mérgező?) „nem vegyi anyagok” is. A fogalommeghatározás remélhetőleg csökkentené az olyan jól hangzó, de értelmetlen mondatokat is, mint hogy „a legtöbb árucikk vegyi anyagokat tartalmaz” ⁽¹⁾ (mit tartalmaz a többi?), vagy hogy „vegyi anyagokat szinte minden munkahelyen használnak” ⁽²⁾ (vajon mit használnak a többi munkahelyen?). Az EGSZB természetesen megérti, hogy bármely felhasznált fogalommeghatározásnak minden jogszabályban következetesnek kell lennie. Azt azonban nem fogadja el, hogy egyes jogszabályok „alapvetőbbek” volnának, mint

⁽¹⁾ Forrás: Európai Bizottság, a REACH-csel kapcsolatos „gyakran feltett kérdések”.

⁽²⁾ Forrás: A brit környezetvédelmi, élelmiszer- és vidékügyi minisztérium e javaslattal kapcsolatos tájékoztatója európai parlamenti képviselőik számára.

mások (vagy ha ez így van, ez a javaslat egyértelműen az), és főként nem fogadja el azt, hogy minden érintettnek a teljes idevonatkozó szabályozást el kellene olvasnia csupán azért, hogy meghatározza, mit jelent, vagy éppen mit nem jelent egy szó. Ez nagy jelentőséget nyer, amikor a különböző nyelvekre történő lefordítás az eredeti változatban nem szereplő különbségeket eredményez – vagy éppen alapvető különbségeket mos el. Például a „termék” szót itt a munkahelyen vagy a fogyasztók által valószínűleg megvásárolt vagy felhasznált bármely árucikket magában foglaló, semleges értelemben használjuk. Semmiféleképpen nem szinonimája az „árucikk” szónak, amely az uniós és más jogszabályokban különleges jelentéssel bír. Angol nyelven ez elég egyértelmű, más nyelveken azonban lehet, hogy nem annyira az. Helyzettől függetlenül a jelentéskülönbséget meg kell őrizni, és a többi nyelvi és kulturális félreértést is azonosítani kell és el kell kerülni. Például az „anyagmentes környezet” kifejezésen Európában talán a világűrt értik. Az Egyesült Államokban olyan iskolát, ahol tilos az alkoholfogyasztás és a dohányzás. Számos kultúrában a tömegsajtó terroristának feltételez minden olyan személyt, akinek „vegyianyag-maradványokat” találtak a kezén vagy a ruházatán.

5.11 Minden esetben és mindenki számára világossá kell tenni, beleértve a nagyközönséget is, milyen sajátos jelentést hordoznak a rendeletben használt különböző szavak. A „veszély” szó és a „figyelmeztetés” szó együttes használatának tiltása releváns lehet a címkézés szakértőinek, bár a két szót gyakran alkalmazzák együtt a kockázat csökkentését szolgáló egyéb üzenetekben. Ha a „veszélyes” szó jelentése eltér a „kockázatos” szótól az EU (és kereskedelmi partnerei) bármely nyelvén, azt szintén tisztázni kellene. Angol nyelven a „dangerous”, illetve „hazardous” szavak jelentése kétségtelenül igen közel áll egymáshoz. Kerülni kellene továbbá az olyan rövidítések használatát, mint az „m-factor” („szorozótényező”), amelyeknek csak azokon a nyelveken van értelme, ahol a „szorozó” szó „m” betűvel kezdődik. (Az, hogy a jelenlegi jogszabályok rendszeresen hivatkoznak az „R” és „S” mondatokra a „veszélyekre” és az „ővintézkedésekre” vonatkozó mondatok kapcsán, pusztán azt mutatja, hogy a jogszabályokat angol nyelven terjesztették elő, kevésbé véve tekintetbe az egyéb nyelveket beszélők igényeit.)

5.12 Tekintettel a javaslat általános hatályára, és annak érdekében, hogy a folyamat ne vesszen el a sokmillió kis vagy akár minimális mennyiségben forgalmazott anyagról szóló adatrengetegben, hasznosnak bizonyulna egy alsó határ meghúzása, amely az éves eladott mennyiségen, a csomagolás méretén, a súlyon vagy az ismert toxicitáson alapulhatna. Hasonlóképpen megfelelő címkével kellene ellátni a kutatási és fejlesztési célokra szolgáló, többnyire laboratóriumok között és igen kis mennyiségben szállított mintákat, amely jeleznék, hogy „a terméket nem tesztelték, és besorolása nem történt meg”, és hogy „kizárólag szakmai felhasználásra szolgál”, ami hasznos kiegészítése lenne a

jelenleg létező címkéknek. (Az új javaslat, amely kizárja a „tudományos kutatási és fejlesztési célú anyagokat és keverékeket”, de csak ha olyan feltételek között használják őket, mintha „rákkeltő, csírasejt-mutagén vagy reprodukciót károsító” anyagként vagy keverékként lennének besorolva, inadekvát és törölni kellene. Nincs egyértelmű érv, amely alátámasztaná, hogy a laboratóriumi veszélyek kiemelt intézkedéseket igényelnének, illetve, hogy a laboratóriumban dolgozó személyek – a józan elvárással szemben – tudatlanságuk miatt különös veszélyben volnának. Ha mégis bebizonyosodna, hogy ez így van, helyesebb volna a bevált laboratóriumi gyakorlatokról szóló EU-jogszabályokat módosítani.)

5.13 Ügyelni kellene arra is, hogy a javasolt osztályozási és címkézési folyamat – az aktuális rendszerhez hasonlóan – maradéktalanul tükrözze az egyes egyedi anyagok és készítmények, illetve keverékek kereskedelmi formájukban megmutatkozó, potenciálisan veszélyes tulajdonságait. A gyártók vagy a szállítók részéről a lehetséges, illetve várható felhasználáshoz kapcsolódó bármely kiegészítő, informális vagy szabályozatlan kockázatelemzést törölni kellene, mivel ezek nincsenek összhangban a létező uniós joggal és a ENSZ által javasolt GHS-sel.

5.14 A végrehajtás, a jelentések és a szankciók tekintetében a javaslat a felelősséget – ésszerű módon – a tagállamokra ruházza, azzal a kikötéssel, hogy a rendelkezéseknek „hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűnek” kell lenniük, és legkésőbb a rendelet hatálybalépését tizennyolc hónappal követően értesíteni kell róluk az Európai Bizottságot. Az EGSZB ugyanakkor megjegyzi, hogy a javaslat célja – akárcsak a meglévő szabályozásé – a besorolás terén alkalmazandó kritériumok és eljárások harmonizálása, nem pedig az osztályozás eredményeinek összehangolása. A szankciók mértéke, hatása és végrehajthatósága valószínűleg kevésbé hathatós tényező, mint a gyártók azon vágya, hogy teljes és megfelelő védelmet nyújtsanak dolgozóiknak és fogyasztóiknak, akiken boldogulásuk múlik. Éppen ezért az általános javaslat összeegyeztethetősége az egyéb olyan jogszabályokkal, mint a REACH rendelet, továbbra is kritikus.

5.15 Végezetül értékelni kell a különböző jogrendszerrel rendelkező helyekről származó adatok minőségét, megvizsgálva ezek összehasonlíthatóságát, valamint azt, hogy relevánsak-e az új és komplex anyagok – beleértve az „ismeretlen vagy változó összetevőket” tartalmazó keverékek – potenciális veszélyeinek megállapítása szempontjából. Erre a célra léteznek rangsorolási rendszerek, például a Society for Chemical Hazard Communications [Társaság a Vegyi Anyagok Veszélyeiről szóló Tájékoztatásért] részéről. Bizonyos felülvizsgált adatok hozzáférhetőek a Kémiai Anyagok Toxikus Hatásának Nyilvántartásában is (RTECS). Úgy tűnik, a vélhetően az ENSZ-en belül kialakítandó megfelelő eljárást e téren még nem teljesen határozták meg, és forrásokat, illetve költségvetéseket sem rendeltek hozzá.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Földrajzi jelzések és eredetmegjelölések

(2008/C 204/14)

2007. szeptember 27-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:

Földrajzi jelzések és eredetmegjelölések

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2008. február 26-án elfogadta véleményét. (Előadó: Mario CAMPLI.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 124 szavazattal 1 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB stratégiaileg ésszerűnek tartja az EU általános minőségi politikájáról szóló vita újjáélesztését és elmélyítését. Ennek során harmonikus egyensúlyt kell találni az élelmiszerbiztonsággal, a környezetvédelemmel és a szociális érdekek figyelembevételével kapcsolatos jogi követelmények (egy esetleges uniós minőségjelzés létrehozására való tekintettel is), valamint azon rendelkezések között, amelyek az EU különböző területeiről származó termékek és élelmiszerek különleges, magasabb szintű normákon alapuló jellegzetességeinek kiemelésére irányulnak.

1.1.1 A földrajzi jelzések és eredetmegjelölések rendszerének hatékonyságára vonatkozóan az EGSZB szerint a következőkre van szükség:

- a kérvényezés egyszerűsítése és érthetőbbé tétele,
- a vizsgálatokat csak független és akkreditált magán- és/vagy állami szervek végezhessek (a tanúsítási szervek akkreditációjával kapcsolatos ISO/EN-szabványokkal ⁽¹⁾ összhangban),
- a jogvitákra vonatkozó jogi keret további javítása a problémák megelőzése és/vagy megoldása, valamint a hosszadalmas és fárasztó pereskedések elkerülése érdekében. Ennek kapcsán például azt is meg kell határozni, hogy a közösségi jogszabályok mindennemű megszegésére a tagállamoknak reagálniuk kell ⁽²⁾, bíróságon kívüli békéltető testületeket kell létrehozni stb.

Az EGSZB úgy véli, hogy az 510/2006/EK rendelet átdolgozása során ezeket a kritikus pontokat csak részben vették figyelembe, most pedig javítani kell őket, mivel a rendszer harmadik országokra való kiterjesztése során még nagyobb problémák várhatók.

⁽¹⁾ Nemzetközi Szabványügyi Szervezet.

⁽²⁾ Lásd az Európai Bíróság 2008. február 26-i ítéletét („Parmesan” ügy).

1.1.2 A hatékonyságra való tekintettel az EGSZB azt javasolja, hogy egyrészt intézkedéseket kell hozni a termékek szükséges piaci tekintélyének biztosítása érdekében, mégpedig a földrajzi jelzések kezelésével megbízott szervezetek erősítése révén, másrészt egyértelműen meghatározott és hiteles termékleírásokat kell bevezetni, amelyek ténylegesen független, hatékony és eredményes vizsgálatokon alapulnak.

1.1.3 Az EGSZB ezért annak biztosítását ajánlja, hogy a kérelmező szervezetek reprezentativitásának rögzített kritériumai révén a bejegyzésért felelős hatóságok egységesen alkalmazzák a termékleírási tartalmakat. Ezáltal garantálható az összetett és ellentétes szempontok megfelelő figyelembe vétele is.

1.1.4 A hatékonyságra vonatkozóan az EGSZB hangsúlyozza ezenkívül, hogy a földrajzi jelzéseket egyre nagyobb mértékben be kell vonni az alapvető vidékfejlesztési eszközökbe a tagállamokban. Ennek során minden elképzelhető erőfeszítést meg kell tenni a földrajzi jelzések bevezetésének és a második oszlop keretében tervezett intézkedések összekötése érdekében, és főként az új tagállamokra, valamint általában a hátrányokkal küszködő régiókra kell figyelmet fordítani.

1.1.5 Végül pedig az EGSZB úgy véli, hogy a földrajzi jelzések rendszerét, amely jó eséllyel jelenthet a vidékfejlesztés számára, a fogyasztók növekvő (többek között etikai, társadalmi és ökológiai) elvárásaihoz kell igazítani. Amennyiben ez a megközelítés a világ más régióival való partnerségre irányuló stratégiában jut kifejezésre (a földrajzi jelzéssel rendelkező termékek harmadik országokból való behozatala előtti, jól szabályozott és ellenőrzött nyitás révén is), akkor ez széles körű megegyezéshez vezethetne az eredetmegjelöléseket illetően, és kedvezne a többoldalú tárgyalásoknak.

1.1.6 A földrajzi jelzéssel rendelkező termékek értékelését tekintve az EGSZB úgy véli, hogy fokozottan támogatni kell a közösségi védjegyeket ösztönző intézkedéseket. Az ilyen intézkedéseknek a termelők nagyobb tájékoztatására és a fogyasztókkal való jobb kommunikációra kell irányulniuk (különösen azokban az országokban, amelyekben ezek a szempontok alárendelt szerepet játszanak). Céljuk, hogy növekedjen a földrajzi jelzéssel rendelkező termékek száma, egységesebben terjedjenek el az EU-ban, valamint a piacon növekedjen irántuk a kereslet.

1.1.7 A rendszer EU-ban és a piacokra gyakorolt hatásaival kapcsolatos felismerések kutatására és terjesztésére vonatkozóan az EGSZB azt ajánlja, hogy megfelelő módon, egységesen terjesszék az Európai Bizottság különböző szervei által végzett sikeres vizsgálatok eredményeit, mégpedig minden tagállamban és minden érintett szereplő körében.

1.1.8 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a földrajzi jelzések és eredetmegjelölések terén folytatott világkereskedelmi tárgyalásokat a szélesebb értelemben vett nemzetközi együttműködési politika kereteibe ágyazzák be. Ebben az összefüggésben szükségesnek tartja, hogy nyomatékosabb módon és nagyobb meggyőződéssel újból tűzzék napirendre a tárgyalási csomagot (a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló megállapodás, a TRIPS kiterjesztése minden földrajzi jelzéssel rendelkező termékre; nemzetközi jegyzék; technikai támogatás a fejlődő országoknak), ugyanakkor szintén hatékonyan folytatódjanak a további kétoldalú tárgyalások.

1.2 Az EGSZB különösen a következő hat szabályozandó szemponttal szeretne foglalkozni, amelyekre az Európai Bizottság is rámutatott (vö. az Európai Unió Tanácsának 2006. március 20-i 2720. ülése):

1.2.1 Első szempont: „Oltalom alatt álló földrajzi jelzések és eredetmegjelölések megállapítása összetevők esetében”. Az EGSZB szerint a kérvényező szervezetekben részt vevő minden érintettel (védelmi konzorciumok stb.) egyetértésben meg kell állapítani a földrajzi jelzésekkel rendelkező összetevőkre vonatkozóan azokat a kritériumokat és paramétereket, amelyeket teljesíteni kell ahhoz, hogy a végtermék esetében használható legyen egy földrajzi jelzés vagy eredetmegjelölés.

1.2.2 Második szempont: „Alternatív eszközök, pl. védjegyek alkalmazása a földrajzi jelzések és eredetmegjelölések oltalma érdekében”. Az EGSZB szerint minden bizonnyal járható út a bejegyzett védjegyek használata a földrajzi jelzések EU-n kívüli védelmére. Nem jelenthet azonban megoldást a megjelölések nemzetközi oltalmának problémájára, mivel (az esetlegesen érintett országok számát tekintve) bonyolult és költséges (vagyis csak olyan kereskedelmi szervezetek esetében valósítható meg, amelyek rendelkeznek a megfelelő pénzügyi eszközökkel), továbbá nem nyújt átfogó védelmet.

1.2.3 Harmadik szempont: „A rendelet hatálya alá eső termékek, különös tekintettel a sóra, fűszernövény-keverékekre,

fűzfából font termékekre és fűszerekre” Az EGSZB üdvözlözi azt a tényt, hogy a közösségi jogszabályok keretében így a nem tisztán mezőgazdasági termékek (pl. só, fűszernövény-keverékek, fűzfából font termékek, fűszerek) bejegyzési kérelmei előtt is nyitva áll az út, mégpedig az egyes területek vidéki kultúrájának felértékelését tekintve. Ugyanakkor a jogszabályoknak valamennyi eddig még nem tárgyalt mezőgazdasági termékre való kiterjesztését ajánlja.

1.2.4 Negyedik szempont: „A nyersanyagok eredetének megállapítása”. Az összes érintett részvételével megvalósuló általános önkéntes ágazati megegyezések keretében, amint ez a jelenlegi kérelmezési eljárásban szerepel, az EGSZB azt ajánlja, hogy a földrajzi eredetmegjelölések esetében pontosabban vizsgálják meg a nyersanyagok felhasználásával, valamint azzal a kötelező feltétellel kapcsolatos aspektusokat, hogy a nyersanyagok az adott földrajzi területről származnak.

1.2.5 Ötödik szempont: „Kritériumok annak megítélésére, hogy egy elnevezés szokásossá vált-e”. Nem utolsósorban az eddigi vitás eseteket tekintve az EGSZB pontosabb eszközök kifejlesztését ajánlja, amelyek lehetővé teszik egy megjelölés hosszabb fennállásának és/vagy tekintélyének könnyebb megállapítását, így például a különböző EU-tagállamokban esetleg már létező megjelölések kiszűrésével és/vagy ellenőrzésével foglalkozó hatóság (vizsgálótestület) vagy más, bíróságon kívüli békéltető testületek létrehozására.

1.2.6 Hatodik szempont: „Közösségi szimbólumok létrehozása a földrajzi jelzések és oltalom alatt álló eredetmegjelölések felismerhetővé tétele érdekében”. Az EGSZB úgy véli, hogy az OEM és az OFJ jelzések egyetlen védjeggé való összevonása azzal a veszéllyel járhat, hogy az nem kiegyensúlyozott módon felel meg két egyenértékű, hatékonyan működő és a különböző régiókban gyökerező koncepciónak. Mivel azonban hatékonyabb kommunikációra van szükség a fogyasztókkal, egyértelműbb grafikai különbségtételre kell törekedni az OEM és az OFJ között (például különböző színekkel), ugyanakkor a többi európai védjegyet (HKT, ökológiai termelés) tovább kellene differenciálni (többek között különböző szimbólumok segítségével).

1.3 Az EGSZB következőképpen emellett foglal állást, hogy az átfogó EU-stratégia keretében (várhatóan 2013-ban) a közös agrárpolitikáról szóló tárgyalások újbóli megkezdése során átfogóan és szisztematikusan kell kezelni az európai mezőgazdasági és élelmiszer-ipari ágazat előtt álló minden kihívást. Ennek része a közös piacpolitika, amelynek az egyre nyitottabb és globalizált agrárpiacon volatilitására visszavezethető, növekvő jövedelmi kockázatok kivédésére kell irányulnia. Ide tartozik továbbá az erősebb és hatékonyabb vidékfejlesztési politika és az egész európai agrárparipar jövőjének alappilléreinek tekintett minőségpolitika. Végül pedig ide tartozik a természeti erőforrások és az energiaforrások kezelésének kiegyensúlyozott és folyamatos politikája.

1.4 Az EGSZB ezenkívül saját kezdeményezések kidolgozására szólítja fel a tagállamokat annak érdekében, hogy az OFJ és OEM európai rendszerét a legjobban hasznosítsák egyrészt régiók mezőgazdasági termékeinek, másrészt az európai agrármodellnek erősebb támogatásához.

2. Bevezetés: A földrajzi jelzések és eredetmegjelölések európai rendszere: történelmi áttekintés

2.1 Az európai társadalomban régóta megfigyelhető, hogy folyamatosan növekszik a fogyasztóknak az élelmiszerek és mezőgazdasági termékek jellegzetességeivel kapcsolatos tudatossága. Ennek következtében növekszik a kereslet a minőségi termékek iránt. Erre a keresletre az EU a minőségi mezőgazdasági termékek felértékelését biztosító saját jogszabályokkal válaszol, amelyek mind az élelmiszerbiztonsági szempontokra („higiéniai csomag”, visszakövethetőség stb.), mind bizonyos termelési módszerek megkülönböztetésének szempontjaira (minőségi védjegyek: ökológiai termelés, földrajzi jelzések) figyelmet fordítanak. A „minőség” fogalmát ebben a véleményben ilyen értelemben használjuk.

2.2 Ebben az összefüggésben az európai politika keretében specifikus jogszabályokat fogadtak el egy bizonyos származási terület helyi jellegzetességeinek elismerése érdekében, például olyan helyi termékek esetében, amelyek minősége vagy tekintélye egy bizonyos földrajzi termelési helyről való származásukon, vagy egy korlátozott földrajzi régióra jellemző nyersanyagokon vagy termelési módszereken alapul.

2.3 A földközi-tengeri európai országokban az élelmiszerek származási hellyel összefüggő jelzéseinek védelme a huszadik század elejére nyúlik vissza. Ezt követően vezették be a borászatanban, majd végül más élelmiszerekre is kiterjesztették.

2.4 1992-ben az Európai Bizottság első ízben hozott létre egy minden EU-tagállamra érvényes közös jogi keretet a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek jelölésére. Az új jogszabályokban már létező tagállami jogrendszerekből származó meghatározások, követelmények és eljárások is megjelentek, amelyet egyértelműen mutat az *oltalom alatt álló eredetmegjelölés* európai jelzése, a francia *appellation d'origine contrôlée*, a spanyol *denominación de origen* és az olasz *denominazione di origine controllata* közötti nagymértékű hasonlóság.

2.5 Közös jogi keret alatt a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi jelzéseinek és eredetmegjelöléseinek oltalmáról szóló 2081/92/EGK rendeletet és a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek különleges tulajdonságainak tanúsításáról szóló 2082/92/EGK rendeletet értjük. Mindkét rendeletet

nemrég módosították a 2006. márciusi 510/2006/EK és 509/2006/EK rendelet révén.

2.6 Az 510/2006/EK rendelet mezőgazdasági termékek olyan jelzéseinek és megjelöléseinek oltalmáról szól, amelyek speciális jellegét földrajzi eredetük határozza meg, vagyis az oltalom alatt álló eredetmegjelölésről (OEM) és az oltalom alatt álló földrajzi jelzésről (OFJ).

2.6.1 Az OEM jelzésű termékek olyan jellemzőkkel rendelkeznek, amelyeket kizárólag származási régiójuk természetes környezete és termelőinek képességei határoznak meg. Az OEM jelzés esetében ezért szükséges, hogy a termelési folyamat minden szakasza (a nyersanyagok előállítása, a feldolgozás és az előkészítés) az érintett régióban történjen, és hogy a termék jellemzői szorosan kapcsolódjanak a földrajzi eredethez. Az OEM jelzéssel rendelkező termékek példái: *huile d'olive de Nyons*, *Parmigiano reggiano*, *Shetland lamb*.

2.6.2 Az OFJ jelzéssel rendelkező termékek is különleges jellegzetességeket mutatnak fel, amelyek egy bizonyos régióval függenek össze. Ebben az esetben azonban elegendő, ha csak egy termelési szakasz zajlik az érintett régióban, míg például a felhasznált nyersanyagok akár más régióból is származhatnak. Ilyen termékek például: *Clare Island salmon*, *arancia rossa di Sicilia*, *Dortmunder Bier*.

2.7 Az 509/2006/EK rendelet tárgyát a hagyományos különleges termékek (HKT) képezik, amelyek logója olyan termékek esetében használható, amelyek különleges tulajdonságai a felhasznált nyersanyagoknak vagy hagyományos készítési módnak köszönhetők, nem pedig a földrajzi származási régiónak. Példák a hagyományos különleges termékekre: *Serrano sonka*, *Kriek sör*, *Kalakukko kenyér*.

2.8 Az 509/2006/EK és az 510/2006/EK rendeleteket az Európai Unió Tanácsa 2006. március 20-án fogadta el. Ugyanezen a tanácsülésen az Európai Bizottság kijelentette, hogy alaposan meg fogja vizsgálni az 510/2006/EK rendelet végrehajtását, valamint annak továbbfejlesztését ⁽³⁾.

2.9 Az árumegjelölésekkel kapcsolatos új jogszabályok révén jelentősen leegyszerűsödött a rendszer. Azelőtt pl. a kérelmezők a bejegyzés iránti kérelmeket az illetékes tagállami hatósághoz nyújtották be, amely alapos vizsgálat után az Európai Bizottsághoz továbbította a teljes anyagot. A Bizottság ezután újra teljes körűen megvizsgálta a kérelmet. Ezentúl a tagállamok feladata, hogy a közösségi rendeleteknek és iránymutatásoknak megfelelően értékeljék a kérelmeket. Az Európai Bizottság szerepe az egyetlen dokumentumban összefoglalt legfőbb adatok

⁽³⁾ Lásd a Tanács 7702/06 ADD 1 dokumentumát (kiegészítés a Tanács (mezőgazdaság és halászat) 2720., 2006. március 20-án Brüsszelben tartott üléséről készült jegyzőkönyv tervezetéhez).

vizsgálatára korlátozódik. Ezt a dokumentumot azután közzéteszik a Hivatalos Lapban. Egy további újítás abban áll, hogy a harmadik országokbeli gyártók ezután közvetlenül az Európai Bizottsághoz nyújthatják be bejegyzés iránti kérelmeiket. Azelőtt a kérelmeket először a tagállami hatóságokhoz kellett benyújtaniuk, amelyek nem mindig mutakoztak készségesnek, illetve nem mindig voltak felkészülve ezek vizsgálatára.

2.10 Az Európai Bizottság 2007. február 5-én konferenciát rendezett az *élelmiszerminőség tanúsításának* témájában, ahol jelentősen kiterjesztették a megvitatandó témák körét (tanúsítási rendszerek, védjegyek), és napirendre került az *élelmiszerek fogyasztásra való alkalmasságának* kérdése is, vagyis a minőség mint élelmiszer-biztonsági rendszer az Európai Unióban. Nem véletlenül az volt a konferencia első következtetése, hogy „minden (európai) élelmiszernek, akár az EU-ban állították elő, akár importálták, szigorú biztonsági és higiéniai előírásoknak kell megfelelnie” ⁽⁴⁾.

2.10.1 Ki kell azonban emelnünk, hogy az élelmiszerláncsal és az állategészségüggyel foglalkozó állandó bizottság, amely az Európai Bizottság és a tagállamok képviselőiből áll, 2004. december 20-án arra a következtetésre jutott, hogy a nyomon követhetőségről szóló rendelkezések nem érvényesek az importált termékekre. Az EGSZB nem ért egyet ezzel a megállapítással.

2.11 A 2007. februári konferencia eredményeinek és következtetéseinek fényében az Európai Bizottság úgy határozott, hogy zöld könyvet dolgoz ki az európai mezőgazdasági termelés minőségéről, és 2008 októberében teszi közzé. A földrajzi jelzések előreláthatólag nagy szerepet kapnak majd benne. A zöld könyvet jogalkotási javaslatok követhetik.

2.12 Az Európai Bizottság (pontosabban a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság) ugyanakkor belső vizsgálatot folytat le a földrajzi jelzések védelmének jelenlegi rendszerét illetően. Az eredmények 2008 júliusára várhatók.

2.13 Az EGSZB ebben az általános összefüggésben dolgozta ki ezt a saját kezdeményezésű véleményét. A véleményben azonban nem a minőségpolitika előző pontokban felvázolt számtalan aspektusát és problémáját szeretné elemezni, hanem inkább a földrajzi jelzések és eredetmegjelölések európai rendszerének *hatékonyságával és eredményességével* összefüggő szempontokat, valamint a *többoldalú és kétoldalú kereskedelmi megállapodások* kérdését szeretné megvilágítani.

⁽⁴⁾ Lásd: http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/conclusions_en.pdf.

2.14 Az EGSZB-nek az itt tárgyalandó témakörrel kapcsolatos eddigi tevékenységeivel és álláspontjával foglalkozik a „Tipikus mezőgazdasági minőségi termékek fejlesztési eszközként való alkalmazása az új KAP keretében” című saját kezdeményezésű vélemény (előadó: Maria Luísa Santiago) ⁽⁵⁾. Ezenkívül „A KAP jövője” tárgyában kidolgozott véleményében (előadó: Lutz Ribbe) ⁽⁶⁾ az EGSZB utal arra, hogy az európai mezőgazdaságnak olyan termelésre kell irányulnia, amely biztonságos és magas minőséget biztosít.

3. Általános megjegyzések

3.1 A rendszer alkalmazása és eredményei: Eredményesség és hatékonyság

3.1.1 A 2081/92/EK rendelettel létrehozott rendszer összességében hatékonynak bizonyult. Funkcionális szempontból azonban az EGSZB fel szeretné hívni az Európai Bizottság figyelmét néhány kritikus pontra, amelyekre időközben derült fény. Ezek elsősorban a következő területeket érintik:

- A termékleírások engedélyezésére irányuló eljárás, amely gyakran szükségtelenül hosszadalmas, és összeegyeztethetetlen a kérelmező igényeivel (mivel megnehezíti az értékesítést, a kommunikációs stratégiák stb. tervezését); ezáltal főként azokra az eredetmegjelölésekre nézve hátrányos, amelyek a piacon nagyobb láthatósághoz és áttöréshez vezetnének.
- A vizsgálatok, amelyeket eddig olyan hatóságok végeztek, amelyek nem mindig mentesek potenciális érdekütköztetésektől, vagy legalábbis nem rendelkeznek a független értékelő feladatának betöltéséhez szükséges elfogulatlansággal.
- A jelzések és megjelölések értékelésének a sokéves fennálláson, az elismertségen és az elterjedtségen alapuló kritériumai, valamint az a kérdés, hogy szokásos elnevezésről van-e szó; ezek gyakran panaszokat és jogvitákat eredményeznek az EU-n belül és kívül is.

3.1.2 Összességében a rendszer hatékonynak bizonyul. A termékek gyakorlatilag minden termékfajtát képviselnek (növényi és állati termékek, friss és feldolgozott termékek, italok, halak, fűszerek stb.; lásd ehhez a következő áttekintő táblázatot, amely 2007 decemberében frissített adatokat tartalmaz). A mellékletből kiderül, hogy összesen 772 földrajzi jelzéssel, illetve eredetmegjelöléssel rendelkező termék van. 2002–2006 között például a bejegyzett OEM-termékek száma 22 %-kal, a bejegyzett OFJ-termékek száma 40 %-kal növekedett, ami összesen átlagosan 29 %-os növekedést jelent mindössze 5 év alatt.

⁽⁵⁾ HL C 284., 1998.9.14., 62. o.

⁽⁶⁾ HL C 125., 2002.5.27., 87. o.

I. TÁBLÁZAT: a DG AGRI által 2007. december 15-ig bejegyzett jelzések és eredetmegjelölések (http://ec.europa.eu/agriculture/qual/de/1bbaa_de.htm)

	DE	AT	BE	CY	DK	ES	FI	FR	EL	HU	IE	IT	LU	NL	PL	PT	CZ	UK	SK	SI	SE	CO	Össz.
Gyümölcs, zöldség és gabona	3	3	0	0	1	34	1	27	32	0	0	53	0	2	0	22	0	1	0	0	0	0	179
Sajt	4	6	1	0	2	19	0	45	20	0	1	33	0	4	1	12	0	12	0	0	1	0	161
Friss hús (és vágási melléktermékek)	3	0	0	0	0	13	0	50	0	0	1	2	1	0	0	27	0	7	0	0	0	0	104
Olaj és más zsiradékok	1	1	1	0	0	20	0	9	26	0	0	38	1	0	0	6	0	0	0	1	0	0	104
Húsipari termékek	8	2	2	0	0	10	0	4	0	1	1	29	1	0	0	28	0	0	0	0	0	0	86
Ásványvíz	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31
Kenyér, péksütemények, cukrászsütemények és egyéb pékáru	4	0	1	1	0	7	0	3	1	0	0	3	0	0	0	0	4	0	1	0	1	0	26
Egyéb állati eredetű termékek (tojás, méz, tejtermékek, különböző tejtermékek a vaj kivételével stb.)	0	0	0	0	0	3	0	6	1	0	0	2	1	0	0	10	0	1	0	0	0	0	24
Az I. Melléklethez tartozó egyéb termékek (fűszerek stb.)	0	0	0	0	0	4	0	7	1	0	0	4	0	0	0	0	1	3	0	0	0	1 (*)	21
Sör	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	17
Friss hal, puhatestűek és rákfélék, valamint ezekből készült termékek	3	0	0	0	0	1	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	13
Illóolajok	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Természetes nyelvek és gyanták	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Széna	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
ÖSSZESEN	69	12	5	1	3	111	1	155	85	1	4	165	4	6	1	105	10	29	1	1	2	1	772

(*) Café de Colombia

2008.8.9.

HU

Az Európai Unió Hivatalos Lapja

C 204/61

3.1.3 A földrajzi jelzések rendszerét specifikus tanulmányokban és kutatási projektek keretében (vö. a Kutatási Főigazgatóság által finanszírozott DOLPHIN 1999–2003 és Siner-GI 2004–2008 projektek) (7) különböző szempontokból is megvizsgálták. Ezekben az egymást követő projektekben lényeges aspektusokra derült fény a közösségi földrajzi jelzések hatékonyságára vonatkozóan.

3.1.3.1 Ebben az összefüggésben az EGSZB különösen a földrajzi jelzések szervezésével és irányításával kapcsolatos problematikára utal (ennek megfelelő vizsgálatokat és specifikus tanulmányokat koordinált Bertil Sylvander professzor, a párizsi INRA képviselője, és Filippo Arfini professzor, a parmai egyetem munkatársa az Európai Bizottsággal együttműködve), amelynél háromféle eljárás mód áll előtérben:

- a „területi” eljárás mód, amelybe az érintett régióban tevékenykedő valamennyi szereplőt (többek között intézmények, vállalkozások, szövetségek) bevonják,
- az „ágazati” eljárás mód, amelybe csak az érintett ágazat szereplőit vonják be (a régiók mindössze a keretet adják),
- a „korporatív” eljárás mód, amelyben az ágazatnak csak néhány szereplője vesz részt (amelyek esetleg tisztán opportunist okokból vehetnek részt).

A hatékonyságot tekintve „erős” és „gyenge” eljárás módot különböztethetünk meg. „Erős” eljárás mód alatt olyan eljárást értünk, amely biztosítani képes, hogy a termék a különböző felhasználók és főként a fogyasztók körében megfelelő tekintélynek örvendjen.

3.1.3.2 Az EGSZB továbbá arra hívja fel a figyelmet, hogy a földrajzi jelzések kereskedelmi sikere még jelentéktelen, és csak ott jellemző, ahol jó kiindulási alapot jelentő struktúrák léteznek, amelyek tartalmas termékeket kínálnak, az őket irányító szervezetek pedig képesek vállalati hálózatokat létrehozni és hatékony kereskedelmi stratégiákat megvalósítani. A földrajzi jelzéssel rendelkező termékek tartalmának és minőségének (valamint esetleg területi) értékeinek közvetítése döntő jelentőségű az eredetmegjelölés sikere szempontjából. Ehhez természetesen kedvező a földrajzi jelzés hosszú fennállása, nem pótolja azonban a szervezeteket támogató hatékonyabb intézkedések és a hatékonyabb kommunikációs intézkedések szükségességét.

3.1.3.3 Az EGSZB kiemeli azonban, hogy a földrajzi jelzések rendszerének hatása, illetve gazdasági és társadalmi jelentősége nem csak az eladásra kínált bruttó termelés arányára vonatkozó adatokon és statisztikákon mérhető, mivel a régiókra, valamint az egyes országok és az EU kereskedelmi mérlegére gyakorolt hatások és következmények számos társadalmi-gazdasági jellegzetességet érintenek, és messze túlmutatnak a mezőgazdaság specifikus területén.

3.1.4 A földrajzi jelzések egy igen lényeges aspektusa az EGSZB szerint az ezen jelzések és a vidékfejlesztés közötti összefüggés. Az eredetet jelző védjegyek, amelyek eredetileg a termék védelmére szolgáló eszközt jelentettek, most már gyakran egy egész régió kulturális különlegességének felértékelésére adnak alkalmat. Mindebből kitűnik, milyen lehetőségekkel járhat a földrajzi jelzések nem mezőgazdasági termékekre való kiterjesztése, és mennyiben felel ez meg a vidékfejlesztés terén már régóta

létező közösségi irányvonalaknak (1985-ös fehér könyv, a vidék jövőjéről szóló 1988-as közlemény, az 1995-ös corks nyilatkozat).

3.1.4.1 A tipikus termékek a kultúrát támogató szerepükben hozzájárulhatnak és hozzá is kell járulniuk a vidéki területek, különösen a legnagyobb hátrányokkal küzdő területek gazdasági fellendüléséhez. Ezt az aspektust azonban nem csak a közösségi nézőpontból kell megvilágítani. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az EU-s védjegyek jelenlegi európai rendszerét és harmadik országok általi esetleges használatát tekintve főként a fejlődő országok esetében vonzóknak tűnik a földrajzi jelzések rendszerének a vidékfejlesztéssel való összekapcsolása, valamint ezt követő végrehajtásuk. Jelentős és mérvadó nemzetközi állásfoglalások (FAO, Világbank) ténylegesen logikai párhuzamot vonnak a földrajzi jelzések rendszere és a fejlődő országokban „helyi tudásnak” vagy egyszerűen hagyománynak nevezett koncepció között. Ebbe az irányba mutatnak a földrajzi jelzésekkel kapcsolatos irányvonalak (az EU eljárásainak és jogszabályainak megfelelően), amelyeket a FAO és a Világbank jelenleg dolgoz ki és terjeszt a fejlődő országokban.

3.1.5 További el nem hanyagolható szempontot jelent az EGSZB szerint a földrajzi jelzések rendszerének a környezeti aspektusokra gyakorolt kedvező hatása azokban a régiókban, amelyekből a földrajzi jelzéssel rendelkező termékek származnak. A tipikus termelési módszerek esetében olyan gyártási és/vagy feldolgozási eljárásokhoz nyúlnak vissza, amelyek nagyrészt a hagyományokon alapulnak. Csak kevés vagy egyáltalán semmilyen technikai eszközt nem használnak, amely káros lehet a környezetre, és/vagy nem intenzív mezőgazdasági módszereket alkalmaznak, amelyek kedvezőek a biodiverzitásra és a táj- és környezetvédelemre nézve.

3.1.6 A hatékonyságra nézve fontos, hogy szem előtt tartsuk az adottságok esetleges jövőbeli változását. Az EGSZB megítélése szerint vannak arra mutató jelek, hogy az eddig változatlan tartott helyzetek esetlegesen nagy mértékben megváltozhatnak. Számos multinacionális élelmiszeripari konszern és forgalmazói lánc például kezdeményezéseket tesz annak érdekében, hogy a földrajzi jelzésekkel rendelkező termékeket felvegye saját termékskálájára, és ezáltal részben túlhaladják azt a nemzetközi piaci politikát és világpiaci stratégiát, amely (legitimítása mellett) az eredetmegjelölések szükségességét eddig kétségbe vonta. Ez egy precedens értékű, érdekes helyzet, amelynek további alakulása igen fontos lehet a földrajzi jelzések fejlődése számára.

3.1.7 Egyes tanulmányokból ebben az összefüggésben az tűnik ki, hogy az Egyesült Államok kezd engedni a földrajzi jelzések európai modelljével szembeni elutasító hozzáállásából (amely a mezőgazdasági termékek és élelmiszerekre vonatkozóan teljesen más adottságokból, valamint gyakran ellentétes irányú kereskedelmi stratégiákból ered), mégpedig az ország változó termelési feltételei alapján. Így már az Egyesült Államokban is megjelentek az első olyan termelőüzemek, amelyek termékeik sikerét a származáshoz is kötik, és hiányolják a megfelelő védő rendelkezéseket. Közismert például a kaliforniai Napa völgyből származó borok esete. Emellett nemrég további

(7) Lásd: www.origin-food.org.

esetek váltak ismertté különböző amerikai és kanadai államokból származó termékekkel kapcsolatosan (*Florida Orange*, *Bleuet du Lac Saint-Jean*), amelyeknek most olyan eredetmegjelölési gyakorlatokkal és utánzatokkal kell küzdeniük, amelyek torzítják az államok közötti, illetve a szomszédos országokkal való versenyt.

3.1.8 Az EGSZB végül utal arra az általános tendenciára, hogy a fogyasztók egyre inkább figyelnek a termékek *származására* – ez a jellemző befolyásolja vásárlási szokásaikat (lásd például a TYPIC-2005 és a DOLPHINS-2002 európai projektek eredményeit). Ugyanakkor a fogyasztók látszólag készek arra, hogy többet fizeszenek a származásuk alapján tanúsított termékekre, mivel ezek általában jobb és biztonságosabb minőségűnek tekinthetők. Ebben az összefüggésben kell szemlélni az újonnan megjelenő témákat, a nyersanyagok oltalom alatt álló eredetmegjelöléseit és a földrajzi jelzéssel rendelkező termékek kész élelmiszerek összetevőiként való felhasználását.

3.1.8.1 Az EGSZB azonban megállapítja, hogy az európai tanúsítási rendszerek, megjelölések és címkézések észlelése még nem alakult ki igazán, és meglehetősen különböző. A földközi-tengeri térségi nemzetközi agrártudományi központ (CIHEAM) által végzett, a földközi-tengeri térségből származó élelmiszerek minőségéről szóló tanulmányból (Párizs, 2007) kiderül, hogy a polgárok 80 %-a még nem hallott az oltalom alatt álló eredetmegjelölésről, 86 %-uk pedig a földrajzi jelzésekről. Ha azonban a kérdésben szerepelnek a megfelelő tagállami elnevezések (például „*denominación de origen*” Spanyolországban, vagy „*appellation d'origine contrôlée*” Franciaországban), akkor jelentősen növekszik az ismertség aránya. Ez nyilvánvalóan a fogyasztókkal való kommunikáció és a tájékoztatás közösségi szintű problémája.

3.2 A két- és többoldalú kereskedelmi tárgyalások európai rendszere

3.2.1 Stratégiai érdek

3.2.1.1 A 2003 szeptemberében Cancúnban megrendezett miniszteri konferencia és kedvezőtlen eredménye megmutatták, hogy a kereskedelmi tárgyalások már nem csak az árákról és vámokról folytatott egyeztetésről szólnak a kölcsönös piaci hozzáférés megkönnyítése érdekében, hanem ugyanakkor különböző *termelési modelleket* is szembesítenek egymással (vagyis a termelés és az élelmezés történetét, hagyományait és tipológiáját). A termelési és táplálkozási hagyományok kölcsönös elismerése tehát elengedhetetlen feltétele a kereskedelmi tárgyalások sikerének.

3.2.1.2 Amikor tehát az Európai Közösség kereskedelmi tárgyalásokat folytat, akkor a maga speciális társadalmi és gazdasági modelljét állítja szembe más legitim modellekkel. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy az Európai Közösség tárgyalási kezdeményezései csak akkor lehetnek hatékonyak és konszenzus kialakítására készek, ha részét képezik a szellemi tulajdon védelméről és a kereskedelemről szóló tárgyalásokat is magában foglaló külpolitikának. Az ilyen összefüggésbe ágyazott minőségbiztosítási politika olyan szabályozási rendszerként szolgálhat, amely összeegyeztethető a nemzetközi együttműködés messzire nyúló és

általánosabb politikai megközelítésével, amely egyre jelentősebb a világméretű stabilitás szempontjából.

3.2.2 A jogalkotási folyamat

3.2.2.1 Mint köztudott, a közösségi jog egyik alapelve az áruk szabad mozgása az európai belső piacon (EK-Szerződés 23. cikk). Ez az alapelv kezdetben az igen különböző tagállami jogrendszerek miatt csak nehezen volt megvalósítható. Ezek a különbségek történelmileg a nemzetközi megállapodások és előírások összetett, ellentmondásos és nem összehangolt keretében vezethetők vissza, amely a globalizált piacokat tekintve még nagyobb aggodalomra ad okot. Ezért egyre nagyobb stratégiai jelentőségű a gazdasági szereplők méltányos versenyének biztosítása az egyre nyitottabb piacon. Ehhez hozzájárulhatnak a földrajzi jelzésekkel kapcsolatos koherens előírások is.

3.2.2.2 Európai szinten jogi úton lehetett lassanként fontos lépéseket tenni a harmonizáció irányába (az Európai Bíróság ítéletei révén, amelyek kezdetben a kölcsönös elismerés elvére irányultak).

3.2.2.3 Nemzetközi szinten a földrajzi jelzések terén az ipari és ehhez kapcsolódóan a szellemi tulajdon védelméről szóló tárgyalásokon és megállapodásokon keresztül vezet az út a közösségi megközelítéshez. A Párizsi Egyezménytől (1883, 169 ország) kezdve a Madridi Megállapodáson (1891, 34 ország) keresztül a Lisszaboni Megállapodásig (1958, 23 ország) elismerik a termék és származási helye közötti kapcsolat elvét. A jogbiztonságot, az ellenőrzéseket, valamint a csalás és a plágium lehetőségét illetően azonban továbbra is messzemenően nem kielégítőek ezek a rendelkezések.

3.2.3 TRIPS: A folyamat vége és holtpontja

3.2.3.1 Az 1994-ben aláírt TRIPS-egyezmény egy külön fejezetet tartalmaz a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusairól, amely a földrajzi jelzésekkel foglalkozik.

- a) a földrajzi jelzések definíciója (22. cikk),
- b) a földrajzi jelzések általános oltalmának normái minden termékre vonatkozóan (22. cikk 2–4. bek.),
- c) a bor és alkohol földrajzi jelzéseinek kiegészítő oltalma (23. cikk),
- d) jövőbeli tárgyalások és kivételek (24. cikk).

3.2.3.2 A nemzetközi egyezményekben a „hely” és a „termék” közötti kapcsolatra használt terminológia a kapcsolat foka szerint különböző: a *származás* megjelölése (Madrid 1891), *földrajzi jelzés* (TRIPS 1994) és *eredetmegjelölés* (Lisszabon 1958). Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy minden eredetmegjelölés földrajzi jelzés, de nem minden földrajzi jelzés eredetmegjelölés. Az egy bizonyos régióhoz kötődő különböző termékkategóriák rendszerét (a nemzetközi egyezményeknek megfelelően) Sabrina Cernicchiaro vázolta fel a parmai egyetemen írt, „A földrajzi jelzések nemzetközi elismerési politikájának elemzése” (*Analisi della Politica di riconoscimento internazionale delle indicazioni geografiche*) című disszertációjában.

3.2.3.3 A nemzetközi kereskedelmi forgalomba kerülő termékek szellemi tulajdonának védelméről szóló megállapodások történetében a TRIPS-egyezmény fontos lépést jelentett, számos döntő kérdést azonban megoldatlanul hagyott. Az egyezmény bevezette a földrajzi jelzések egységes, jelenleg 151 országban érvényes definícióját, és egységes rendszert állapított meg a viták elkerülésére és rendezésére. Ugyanakkor meg kell említenünk legalább három súlyos hiányosságot:

- a) a negatív védelem elvének bevezetése (az országok eszközökkel rendelkeznek a földrajzi jelzések tisztességtelen használatának megakadályozására),
- b) egy többoldalú értesítési és bejegyzési rendszer nem eléggé kidolgozott és közelebbről nem meghatározott létrehozása (az előírásoknak jelenleg két különböző, egymással ellentétes értelmezési módja van: az egyik kötelezőnek, a másik önkéntesnek tekinti őket),
- c) egyenlőtlenség megteremtése a gyakorlatban (ugyanabban a jogforrásban!) a mezőgazdasági termékek általános oltalma és egy kiegészítő oltalom között.

3.2.3.4 Emellett léteznek a földrajzi jelölések védelmével foglalkozó egyéb regionális egyezmények is, például a Szellemi Tulajdon Afrikai Szervezete (OAPI) 1977. márciusi egyezménye, vagy az Afrikai Területi Iparjogvédelmi Szervezetnek (ARIPO) a védjegyekről szóló, 1997. márciusi banjuli jegyzőkönyve.

3.2.4 Az európai gyártók problémái és a tisztességes európai verseny kulcselemei

3.2.4.1 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a földrajzi jelzéssel rendelkező termékek európai gyártói számára komoly nehézségeket okoznak a nem megfelelő nemzetközi előírások. A földrajzi jelzések egyre gyakoribb tisztességtelen használata és a földrajzi jelzések oltalmának országonként különböző jogi kerete a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) tagállamai közötti kereskedelem és a verseny súlyos torzulásaihoz vezet.

3.2.4.2 Az első problémát gyakran az érintett piac belső rendelkezéseinek helyes értelmezése jelenti. Egyes földrajzi jelzésekkel rendelkező termékek európai gyártóinak sikerült a megjelölésük számára oltalmat szerezni az Európai Unión kívül is, de ezekben az esetekben is vannak példák visszaélésekre és hamisításra, valamint komoly, bürokratikus kereskedelmi akadályokra. A visszaélés egyenesen arányos a földrajzi jelzéssel rendelkező termékek ismertségével. Ennek a kedvezőtlen gazdasági hatása igen nagy, és az európai vállalkozók semmiféle marketingstratégiája sem tudja a fogyasztókat megnyerni a termék számára. Ez összességében csaltást jelent a harmadik országbeli fogyasztókkal szemben, valamint árt az európai mezőgazdasági és élelmiszeripari modell hírnevének.

3.2.4.3 Olyan országokban, amelyek saját rendszerrel rendelkeznek a földrajzi jelzések bejegyzésére, az európai termelők kisebb nehézségekkel szembesülnek. Az összetett (pl. „módra” vagy hasonló kifejezéseket tartalmazó) megjelölések oltalmát tekintve továbbra is nagy problémák tapasztalhatók. Az európai termelőknek általában aránytalanul magas költségeket kell vállal-

niuk és komoly jogi problémákkal kell szembenézniük, ha bizonyítani szeretnék, hogy az általuk alkalmazott földrajzi jelzés nem szokásos elnevezés.

3.2.4.4 Részletes és elismert nemzetközi jogi keret hiányában az európai gyártók a gyakorlatban védjegyváltalom révén férnek hozzá a piachoz (vállalatok védjegyei, együttes védjegyek, tanúsító védjegyek). Ez a stratégia is nehézségekkel jár azonban. A nemzetközi piacokon gyakran forgalmaznak olyan termékeket, amelyek elnevezése már tartalmazza azt a földrajzi jelzést, amelyeket az európai gyártó be szeretne jegyeztetni (ebben az esetben célszerű jogi lépéseket tenni a védjegy használata ellen). Ezenkívül egy már bejegyzett védjegy oltalma elveszítheti érvényét, ha az érintett piachoz való hozzáférést egészségvédelmi okokból megszüntetik, és a védjegy nem használható folyamatosan.

3.2.5 Kétoldalú tárgyalások és egyezmények

3.2.5.1 A többoldalú megközelítés válságát vagy zsákutcába jutását tekintve (amelyet mindenképpen meg kell oldani) egyre jelentősebbek a kétoldalú egyezmények a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások terén. Világszerte kb. 300 kétoldalú egyezmény létezik. 2010-ig várhatóan 400-ra fog nőni ez a szám. Ez a tendencia aggodalomra ad okot, mivel a kétoldalú egyezmények a WTO által elérni kívánt többoldalú megközelítést tulajdonképpen csak kiegészíteni hivatottak, a következő stratégiai felosztásnak megfelelően: a többoldalú tárgyalások feladata, hogy olyan összetett kérdéseket oldjanak meg, mint a segélyek, a dömpingellenes intézkedések és a szellemi tulajdon védelmének kérdései, míg az egyszerűbb kérdések megoldása és az egyes országok közötti kereskedelem prioritásairól való megegyezés a kétoldalú szintre hárul.

3.2.5.2 Az EGSZB azonban úgy véli, hogy az EU nem nézheti tétlenül, amint a világkereskedelem lényeges szereplői kétoldalú tárgyalásokat tartanak, fontos szabályokat állítanak fel és meghatározzák a kölcsönös kereskedelmi kapcsolatokat. Főként a mezőgazdasági termékeket és élelmiszereket tekintve általánosan megállapítható, hogy a kétoldalú kapcsolatok rugalmassága megbízható kiindulási alapot jelent a tárgyalások megkezdéséhez, valamint az elfogadható és ellenőrizhető megoldás megkereséséhez. A tapasztalatok továbbá azt mutatják, hogy többek között azért jöttek létre ilyen eredmények, mert a kétoldalú egyezmények esetében a még elégtelen adminisztratív rendszerrel rendelkező aláíró országok számára az ilyen egyezmények keretében rendelkezésre bocsátják az elengedhetetlen jogi aktusok kidolgozásához szükséges technikai támogatást. Ez a követelmény egyébként a többoldalú tárgyalások esetében is fennáll.

3.2.5.3 Az EU már régóta kezdeményez ilyen tárgyalásokat és kétoldalú egyezményeket köt a földrajzi jelzéssel rendelkező mezőgazdasági termékekről. Jelenleg gyakorlatilag minden Európán kívüli kereskedelmi partnerrel léteznek ilyen egyezmények és valamennyi élelmiszer-kategóriára kiterjednek, valamint a földrajzi jelölések oltalmának témája is szisztematikusan megjelenik bennük.

3.2.6 A földrajzi jelzések a dohai forduló keretében: a megfelelő védelem mindenkinek hasznos

3.2.6.1 A Dohai Nyilatkozat (2001. november) 18. pontja kettős, többretnű tárgyalási stratégiát említ:

- a) Nyomatékosan megállapítják, hogy a borok és szeszes italok földrajzi jelzéseinek bejegyzésére és értesítésére szolgáló többoldalú rendszer létrehozásáról a TRIPS keretében folynak a tárgyalások („megegyezünk abban, hogy [...] az ötödik miniszteri konferenciáig tárgyalásokat folytatunk”).
- b) A földrajzi jelzések védelmének a bor mellett más termékekre történő kiterjesztésére vonatkozóan a nyilatkozat csak azt határozza meg, hogy a témát a TRIPS Tanács keretében vitatják meg („a kiterjesztéssel összefüggő kérdéseket a TRIPS Tanács vitatja meg”).

3.2.6.2 Az a) pontra vonatkozóan a Dohai Nyilatkozat az Európai Bizottság fáradozásai ellenére semmiféle következményekkel nem járt. A nyilatkozattal kapcsolatban továbbra is két ellentétes felfogás létezik. Az EU, Svájc, India, Törökország és más országok azt az álláspontot képviselik, hogy megállapodást szükséges kötni a nyilvántartásnak az összes WTO-tagállamban való **kötelező** bevezetéséről, míg többek közt az USA, Ausztrália, Új-Zéland ezen eszköz **önkéntes** bevezetésére korlátozza a tárgyalásokat és a megállapodást, és azt csak azon országok esetében szeretné érvényesíteni, amelyek az eredetmegjelölések védelmére szolgáló jogi rendszerrel (egyfajta adatbankkal) rendelkeznek.

3.2.6.3 A b) ponttal kapcsolatban (a földrajzi jelzések védelmének a bor mellett más termékekre történő kiterjesztése) mindeddig még nem került sor tényleges tárgyalásokra.

3.2.6.4 A TRIPS-tárgyalás tényleges továbbfejlesztési lehetőségeinek hiányában az Európai Unió közvetlenül a 2003-as cançuni miniszteri konferencia előtt megpróbálta az **agrártárgyalások** napirendjére tűzni 41 eredetmegjelölés többoldalú védelmét, de nem járt sikerrel. A cél az volt, hogy visszaállítsák

olyan termékek piacra jutásának törvényességét, amelyek megjelölésével nemzetközi szinten rendkívül gyakran történtek visszaélések. A cançuni miniszteri konferencia kudarca miatt a tárgyalásokat felfüggesztették.

3.2.6.5 Utoljára 2005-ben a WTO tett hivatalosan kísérletet a többoldalú nyilvántartás létrehozására, valamint a bor és szeszes italok megerősített oltalmának más termékekre való kiterjesztésére⁽⁸⁾. A technikai jellegű viták még ma is többek közt az EU által előterjesztett nem hivatalos dokumentumok alapján folynak. A dokumentumok elsősorban azt javasolják, hogy a többoldalú nyilvántartásba történő bejegyzés esetén az jelentse a kiindulópontot, hogy az adott földrajzi jelzés minden más országban is oltalommal rendelkezik, ami ellen 18 hónapon belül lehet óvást benyújtani. Ennek ellenkezőjét az óvást benyújtónak kell bizonyítania. A nyilvántartásra vonatkozóan két akadályt kell megemlíteni: Az Egyesült Államok és más angolszász országok azt az álláspontot képviselik, hogy jogi következményei összeegyeztethetetlenek a területiség elvével, míg a fejlődő országok a bejegyzés elleni óvás túl rövidnek érzett határidejének betartásával kapcsolatban adminisztratív problémákkal küzdenek. Az Európai Bizottság 2007 decemberében hivatalosan követelte egy olyan szöveg előterjesztését, amely a nemzetközi nyilvántartás alapját képezheti.

3.2.6.6 Az EGSZB szerint újra napirendre kell tűzni a tárgyalási csomagot (a TRIPS 23. cikkének kiterjesztése minden földrajzi megjelöléssel rendelkező termékekre, nemzetközi nyilvántartás, technikai támogatás a fejlődő országok részére), valamint az olyan termékek iránti tudatosság növelésére kell helyezni a hangsúlyt, amelyek eredete tanúsított, és amelyek egyes harmadik országokban és fejlődő országokban egyre inkább meghódítják a piacot. Emellett meg kell említenünk a tárgyalóasztalnál lezajlott folyamatok dinamikáját: Svájc ösztönzésére egyes tagállamok spontán módon csoportot alakítottak („G.I. Friends”), amely kifejezetten a zsákutcából való kijutásra törekszik.

3.2.6.7 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a földrajzi jelzések a szellemi tulajdon egyetlen olyan formáját jelentik, amellyel az egész világon helyi közösségek rendelkezhetnek. Ennek fényében nem lenne megvalósítható a WTO észak-déli felosztása.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ A WTO TN/IP/W/11sz. dokumentuma, 2005. június 14.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A közösségi polgári védelmi mechanizmus fejlesztése – a természeti katasztrófákra adott válasz

(2008/C 204/15)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. szeptember 25-én úgy határozott, hogy az Eljárási Szabályzatában foglalt végrehajtási rendelkezések 29. cikkének A. pontja alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

A közösségi polgári védelmi mechanizmus fejlesztése – a természeti katasztrófákra adott válasz.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2008. február 26-án elfogadta véleményét. (Előadó: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott, 443. plenáris ülésén (a március 13-i ülésnapon) 108 szavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 AZ EGSZB a civil társadalom képviselőjeként úgy véli, hogy hozzá kell járulnia a természeti katasztrófák kezeléséről az EU-n belül folyó vitához úgy, hogy ennek során a megelőzésre, a beavatkozásra és a felelősségvállalásra épülő megközelítési módot alkalmaz, amennyiben ezek a természeti katasztrófák emberi tevékenység vagy mulasztás okán keletkeznek.

1.2 Ebből kiindulva figyelembe kell venni, hogy a jelenleg hatályos európai jogszabályok elegendő előírást tartalmaznak egyes természeti katasztrófák lehetséges következményeinek elkerülésére vagy enyhítésére. Ezért ismételten ragaszkodni kell ahhoz, hogy az illetékes szervek ellenőrizzék ezek végrehajtását az EU egész területén. Ennek értelmében a vízügyi keretirányelvnek és kiegészítő rendelkezéseinek a végrehajtása, különös tekintettel az árvízvédelmi irányelvre, enyhítené a természeti katasztrófák hatásait, amelyek, ha el nem is kerülhetők, de árvízvédelmi tervek felállításával és ezeknek a vízgyűjtő területekre vonatkozó tervezetekbe történő beépítésével mindenképpen enyhíthetők. Az erdőtüzek megelőzésére szolgáló előírások hasonló hatással járhatnak.

1.3 Fontos téma a katasztrófák megelőzése, illetve az oktatás és a képzés, valamint az elegendő információt biztosító rendszer felállítására irányuló igény közötti kapcsolat. Utóbbi lehetővé tenné, hogy a szakemberek és a polgárok ismerjék azokat a módszereket, amelyekkel egy adott területen bekövetkező eseményt kezelni lehet. Ennek tudatában az EGSZB üdvözli a polgári védelmi oktatás területközi központjainak rendszerét, melyet az Európai Bizottság indított el.

1.4 Ami a polgári védelmet illeti, az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság rövid idő alatt felállított egy európai szolidaritási rendszert, amely nemcsak területközi, hanem nemzetközi alapon működik, és amelyet olyan megfelelő eszközökkel láttak el, amelyek hatékony fellépést tesznek lehetővé nemcsak katasztrófhelyzetekben, hanem az azt követő helyreállítás során is. Ebben az értelemben a Lisszaboni Szerződés új, 176c. cikke megerősíti azokat a célkitűzéseket, amelyeket idevonatkozólag az Európai Parlament és a Tanács határozott meg.

1.5 Végezetül az EGSZB úgy véli, hogy alkalmazni kell a környezetvédelmi felelősségről szóló irányelvben foglalt, a környezeti károk elkerülésére és a környezet helyreállítására szolgáló környezetvédelmi felelősségi rendszert, egyértelműen leszögezve bizonyos katasztrófák, például a gyújtogatásból eredő

erdőtüzek okozóinak felelősségét. Az EGSZB úgy véli, hogy a nemzeti rendelkezések jobb végrehajtása, valamint az abból adódó következményekről szóló tájékoztatás, hogy nem tartották be a megelőzést szolgáló előírásokat vagy hogy csalárd módon jártak el (nemcsak állampolgárokat, hanem illetékes hatóságokat is érte ezalatt), segítséget jelenthet a természeti katasztrófák következményeinek enyhítésében.

2. Bevezetés

2.1 Egyre gyakrabban történnek katasztrófák, nemcsak az EU határain belül, hanem világviszonylatban is. Néhányuk természeti jelenségeknek tudható be, mint például az árvizek, földrengések, tüzek stb., míg mások terrorcselekmények eredményei, melyek aggodalommal töltik el a polgárokat. Az emberi tevékenység bizonyos mértékben, közvetlenül vagy közvetetten, mindkét esetben felelőssé tehető, bár a szándékosság mértéke nem hasonlítható össze.

2.2 Az EU ígéretet tett arra, hogy megelőző lépéseket fog tenni az éghajlatváltozással kapcsolatban, nem pusztán eleget téve a Kiotói Jegyzőkönyv aláírásával vállalt kötelezettségeknek, hanem számos, a termőföld, a víz és a levegő állapotának megőrzését célzó határozat révén is. Ez a kezdeményezés a megelőzésre irányul; nemcsak a földek, a tengerek és a levegő jelenlegi állapotának megőrzését és helyreállítását segítheti elő, hanem más országokban is intézkedések meghozatalát ösztönözheti. Az Európai Bizottság előkészítő munkákat is folytat a természeti katasztrófák megelőzésére szolgáló, integrált európai koncepció kifejlesztéséhez, melyet 2008 végéig terjesztenek majd elő.

2.3 A fenti megelőző intézkedéseken felül az EU olyan közösségi rendszert is felállított, amely bármilyen, az Unió határain belül bekövetkező katasztrófa esetén segítséget nyújt. Kölcsönös segítségnyújtási rendszerről van szó, amely nemcsak az uniós országokra terjed ki, amelyekben már számos esetben alkalmazták is, hanem az Indiai-óceán térségében, Dél-Amerikában stb. bekövetkező katasztrófákra is.

2.4 Fontos tisztázni a katasztrófaelhárítás és a humanitárius segítségnyújtás egymást kiegészítő viszonyát. Lényegében mindkét eszköz elsődleges célja az, hogy enyhítse a katasztrófának vagy egyéb hasonló eseményeknek a lakosságra gyakorolt hatását. A katasztrófaelhárítás a polgári védelem hatáskörébe tartozik, amely a katasztrófának a természetre vagy bármilyen

köz/magántulajdonra gyakorolt hatásának csökkentésében is segítséget nyújt az EU területén, illetve azon kívül is. Ehhez tagállami forrásokra és munkacsoportokra van utalva. A humanitárius segítségnyújtás viszont bizonyos harmadik országokra vonatkozik, és ebben nem kormányzati szervezetek, illetve egyéb humanitárius szervek működnek közre. Mindkét eszköz együttműködik az ENSZ különböző ügynökségeivel is.

2.5 Meg kell jegyezni, hogy az Elba völgyét sújtó komoly árvizek kapcsán felállított katasztrófavédelmi alap segítséget jelentett az EU-ban végrehajtott segítségnyújtási beavatkozások során. Ugyanilyen fontos a 2001-ben létrehozott polgári védelmi segítségnyújtási eljárás ⁽¹⁾, melyet később módosítottak ⁽²⁾. Ez a tagállamokban vagy harmadik országokban bekövetkező katasztrófákra történő gyors reagálást szolgálja.

3. Megelőző intézkedések

3.1 A megelőzésnek alapvető szerepe van a környezet védelmében, megőrzésében és a polgárokat érő ártalmak kiküszöbölésében. A cél a természetes források fenntartható használata. A legborúlátóbb jóslatokat is túlszárnyalva valósággá váltak a biodiverzitás széles körű hanyatlásáról és eltűnéséről szóló előrejelzések. Amennyiben az emberi tevékenységekből adódó – gyakran szándékos – beavatkozást is hozzászámítjuk mindehhez, akkor mára ismétlődően előforduló katasztrófákkal találjuk szemben magunkat, amelyek természetiek ugyan, de gyakoriságukat és főként hatásuk mértékét tekintve nem normálisak.

3.2 Az ebben a véleményben említésre kerülő megelőző intézkedésekre már vonatkoznak hatályos jogszabályok, azaz az illetékes hatóságoknak minden tagállamban végre kellett volna már hajtaniuk és ellenőrizniük kellett volna őket. Alapvetően megállapítható, hogy számos katasztrófa megelőzhető vagy minimálisra csökkenthető, így arra a következtetésre lehet jutni, hogy a hatályos jogszabályoknak való megfelelés révén az Unió egész területén hasonló környezetvédelmi feltételeknek kellene hatályban lenniük.

3.2.1 A természeti katasztrófák elkerüléséért legtöbbet tevő megelőző jogszabályok egyike a tengerekbe és óceánokba bekevert üzemanyagok okozta szennyezésről szóló jogszabály, nemcsak a szállítással kapcsolatos feltételek (duplafenekű hajók) miatt, hanem az Erika I és Erika II tengerbiztonsági csomagokban foglalt tengerészeti intézkedések miatt is, melyek elősegítették a fenti szennyezések hatásainak minimalizálását.

3.3 A környezetvédelmi kutatás kapcsolódik a megelőzés kérdéséhez, az EGSZB pedig már szorgalmazta a kutatás és a környezetvédelmi programok közötti hatékonyabb és szorosabb együttműködést ⁽³⁾, hogy bizonyos kutatási alapokat gyakorlati környezetvédelmi kutatásokra lehessen fordítani.

⁽¹⁾ 2001/792/EK, Euratom tanácsi határozat.

⁽²⁾ Korábban polgári védelmi cselekvési terv létezett, melyet az 1999. december 9-i 1999/847/EK tanácsi határozat hozott létre, és amelyet a 2005. április 6-i 2005/52 tanácsi rendelet módosított. 2007. november 8-án elfogadták a közösségi polgári védelmi eljárásról szóló tanácsi határozatot (átdolgozás).

⁽³⁾ CESE 578/2003. sz. EGSZB-vélemény, HL C 208., 2003.9.3., 16–22. o.

3.4 A megelőzés a képzés és a tájékoztatás területéhez is kötődik – nemcsak a polgári védelemben érintettek, hanem a nyilvánosság egészére vonatkozóan –, hogy a természeti katasztrófák során még hatékonyabbak legyenek a fellépések. Minden tagállamban támogatni és mindenkinben tudatosítani kell a környezetvédelmi politikákat, melyeket nemcsak az egyetemen, hanem az iskolákban is oktatni kell.

3.5 Árvízmeelőző intézkedések

3.5.1 Az első itt tárgyalandó terület a vízügy. A víz gyakori szereplője a természeti katasztrófáknak; nemcsak az árvizek, cunamik vagy egyéb tengeri jelenségek kapcsán, hanem éppen hiánya révén is ⁽⁴⁾, amely olyan jelentős változásokat idézhet elő, mint például nagy kiterjedésű dél-európai területek elsivatagodása.

3.5.2 A vízügyi keretirányelv ⁽⁵⁾ mindig is hiányzott valami: a megelőzésre vonatkozó cél kitűzése, az árvizekkel kapcsolatos védelem és felkészülés kérdései. Az elmúlt évtizedben bekövetkezett katasztrófák nagy számát és a számtalan áldozatot figyelembe véve az Európai Bizottság közleményt és irányelvaslatot ⁽⁶⁾ terjeszt elő az árvizekkel kapcsolatos kockázatok értékelésének és kezelésének szabályozására, egyben a jelenlegi helyzet és a jövőbeli kockázatok elemzését, illetve EU-szerte összehangolt fellépést és megelőzési tervet javasol.

3.5.3 Az EU-t sújtó árvizek számának növekedése két fő okra vezethető vissza: először is, ma már általánosan elfogadott az a feltevés, mely szerint az éghajlatváltozás egész Európában hatással van az árvizek intenzitására és gyakoriságára ⁽⁷⁾, részben a szokatlanul heves felhőszakadások és a tengerszint emelkedése miatt; másodsor pedig az olyan emberi tevékenységekre, mint amilyenek a folyókon történő építkezések és a folyószabályozási és –elaterelési projektek, valamint más olyan, a környezeti hatások felmérése és korrekciója nélkül végrehajtott tevékenységek, melyek elzárják a talajt, csökkentve ezáltal annak természetes képességét, hogy árvizek idején felszívja a megnövekedett vízmennyiséget. A kockázatok abban az értelemben is nőnek, hogy egyre komolyabbak az árvizek okozta károk, mivel egyre többen telepednek le a magas árvíz kockázatok jellemezte területeken.

3.5.4 Korábbi álláspontjának megfelelően ⁽⁸⁾ az EGSZB úgy véli, hogy meg kell valósítani az árvizek értékeléséről és kezeléséről szóló irányelvben szereplő intézkedéseket. Az Európai Bizottság elfogadja az EGSZB-nek a 2004-es közleményről írt véleményében szereplő javaslatát, mely szerint a vízügyi keretirányelv végrehajtásába be kell építeni az árvizekkel kapcsolatos

⁽⁴⁾ COM(2007) 414 final – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről.

⁽⁵⁾ HL L 327., 2000.12.22., 72. o-tól.

⁽⁶⁾ Közlemény az árvíz kockázatok kezeléséről, az árvíz megelőzéséről, árvíz elleni védekezéséről és az árvíz károk mérsékléséről. COM(2004) 472 final, HL C 221., 2005.9.8., 35. o.

Javaslat európai parlamenti és a tanácsi irányelv az árvizek értékeléséről és kezeléséről COM(2006) 15 final, 2006. január 18.

Az Európai Parlament és a Tanács 2007. október 23-i 2007/60/EK irányelve az árvizek értékeléséről és kezeléséről, HL C 195., 2006.8.18., 37. o.

⁽⁷⁾ Az ENSZ éghajlatváltozással foglalkozó kormányközi munkacsoportján (IPCC) belül működő II. munkacsoport „Hatások, alkalmazkodás és sebezhetőség” című jelentése.

⁽⁸⁾ Lásd a 6. lábjegyzetet.

intézkedéseket. Mindez segítséget jelent az árvízkezelési terveknek a vízgyűjtő területek kezelésre vonatkozó tervekbe történő beépítésében, és ezáltal biztosítja a vízgyűjtő területek kapcsán szükséges tervezést, valamint azt, hogy valamennyi illetékes hatóság (helyi, állami és transznacionális) hatékony intézkedéseket hozzon.

3.5.5 Az EGSZB azt is megismétli, hogy az árvíz kockázatok előzetes értékelését minden egyes vízgyűjtő területre ki kell tervezni, egyszersmind meg kell vizsgálni, hogy mely folyószakaszokat érint az árvízveszély. Így olyan beavatkozási térkép készítésére nyílik lehetőség, amely megkönnyíti a megelőző intézkedések meghozatalát, különös tekintettel a hegyvidéki területek (újra)fasítására, a mocsaras területek és az ott található ökoszisztémák védelmére. Ennek kapcsán fontos a civil társadalom tájékoztatása és bevonása, hiszen ez megkönnyíti a megelőző intézkedések meghozatalát.

3.6 A tűzvézre vonatkozó megelőző intézkedések

3.6.1 Meg kell erősíteni a megelőzést szolgáló politikákat. A megelőzés ugyan elsősorban a tagállamok felelősségi körébe tartozik, de a Közösség is segítséget nyújthat nekik a természeti katasztrófák, köztük az erdőtűzek megelőzésében, hatásuk csökkentésében.

3.6.2 A Közösségnek továbbra is fontolóra kell vennie intézkedéseket, melyek a közfigyelem felkeltésétől a területrendezésig terjednek. Az ilyen intézkedések egyéb kedvező hatásokkal is járhatnak, például segítséget jelenthetnek az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásban.

3.6.3 Az intézkedéseknek integrált megközelítésen kell alapulniuk, figyelembe véve a különböző ágazatok közötti kölcsönhatásokat. A hagyományosan az erdészet által hasznosított területek beépítése nem csupán a tűzveszély és ezáltal a környezet károsodásának kockázatát növeli, hanem azt is jelentheti, hogy gondolni kell az ott élők evakuációjára is, mely fontosabb szempont, mint az erdőpusztulás.

3.6.4 Felül kell vizsgálni és aktualizálni kell a tagállamok megelőzésre irányuló törekvéseinek támogatásához igénybe vehető, különböző uniós finanszírozási eszközöket, nemcsak azért, hogy összhangban legyenek az aktuális helyzettel, hanem hogy az élet, a környezet és a kulturális örökség hatékonyabb védelmét szem előtt tartva ötvözni lehessen a különböző eszközök hatásait. Ahol közösségi alapok állnak rendelkezésre a tűzveszélyeket követő helyreállításhoz vagy az erdőtelepítéshez, illetve az újrafásításhoz, a tagállamoknak bizonyítaniuk kellene, hogy átgondolt megelőző intézkedéseket hajtanak majd végre.

3.6.5 Az Európai Bizottságnak továbbra is ösztönöznie kell az információk és tapasztalatok tagállamok közötti cseréjét is annak érdekében, hogy a bevált gyakorlatok minél szélesebb körben elterjedjenek. Tekintettel kell lenni a különböző országok eltérő helyzetére, és régiók szerinti bontásban kell fokozni a fellépéseket.

3.6.6 A megelőző intézkedéseknek jogi rendelkezéseket is magukban kell foglalniuk a tűz okozóinak polgári és büntetőjogi felelősségét illetően, akár szándékos gyújtogatásról, akár véletlen balesetről van szó.

4. Polgári védelem

4.1 Az EGSZB üdvözli, hogy a Lisszaboni Szerződést⁽⁹⁾ bővítették egy új cikkel (176c. cikk), amely szabályozza a polgári védelmet: „Az Unió ösztönzi a tagállamok közötti együttműködést a természeti vagy ember okozta katasztrófák megelőzését és az azokkal szembeni védekezést szolgáló rendszerek hatékonyságának javítása érdekében.” Hangsúlyozni kell azt is, hogy ennek a fellépésnek nemcsak az a célja, hogy támogassa a tagállamokat, hanem hogy előmozdítsa azoknak az intézkedéseknek a koherenciáját, amelyeket az EU nemzetközi szinten hajt végre.

4.2 A polgári védelmi intézkedések szabályozási kerete két fő eszközre épül: a közösségi polgári védelmi mechanizmusra és a polgári védelmi pénzügyi eszközre⁽¹⁰⁾. A polgári védelmi mechanizmus megfigyelő és információs központja az Európai Bizottság keretén belül, éjjel-nappal működik. A központ az egyes tagállamok polgári védelmi szolgálataival kapcsolatos információit tartalmazó adatbázissal rendelkezik, amelynek katonai adatbázisokból származó, rendkívül hasznos adatok is részét képezik. A központ készenléti programokat is üzemeltet, amelyekbe kiképzési és gyakorló programok is tartoznak.

4.3 Az elmúlt néhány év tapasztalatai bebizonyították, hogy milyen fontos a központ koordinációs munkája – jól példálták ezt a közelmúltban bekövetkezett görögországi erdőtűzek. Mindazonáltal van még mit javítani, ezért is kéri az EGSZB a központ költségvetésének növelését. Így az több és jobb forrásokkal rendelkezhetne munkája ellátásához. A polgári védelmi mechanizmus megfigyelő és információs központja kibővített személyzettel rendelkező, valódi operációs központtá kell hogy váljon, hogy proaktívan részt vehessen a válsághelyzetek megelőzésében, azok alakulásának nyomon követésében, a készenléti tevékenységek megszervezésében, valamint az uniós polgári védelmi segítségnyújtás megkönnyítésében és összehangolásában mind az EU területén, mind annak határain kívül.

4.4 A komolyabb katasztrófákkal szembeni jobb felkészültség érdekében erősíteni kell a polgári védelmi (ki)képzést és gyakorlatozást célzó uniós törekvéseket. Ennek leghatékonyabb módja az Európai Polgári Védelmi Kiképző Központ létrehozása lenne, amely kapcsolatban állna a nemzeti szakértői központokkal. Az európai intézményeknek mielőbb tanulmányozniuk kellene az ilyen strukturált hálózat felállításra vonatkozó javaslatokat.

4.5 A legtöbb főbb európai veszélyt illetően már léteznek előrejelző rendszerek, de nagy hiányosság, hogy nem működik olyan rendszer, amely a cunamik előrejelzésére szolgál. A közös riasztórendszerek és eljárási útmutatók hiánya szintén nagy aggodalomra ad okot, hiszen egyre nő a polgárok Európán belüli és harmadik országokra kiterjedő mobilitása.

⁽⁹⁾ HL C 306., 2007.12.17.

⁽¹⁰⁾ Egyes tagállamokban katasztrófakutatási és -tájékoztatási intézmények is működnek, melyek fontos szerepet játszanak a katasztrófák megelőzésében.

4.6 Az Európai Bizottság által javasolt 2005-ös javítások hozzájárultak a polgári védelmi mechanizmusnak az EU-n belüli hatékonyabb működéséhez, és lehetővé tették, hogy a régióközi, nemzetközi szolidaritás eszközevé váljon. Nem szabad tehát sajnálni az annak érdekében tett erőfeszítéseket, hogy biztosítsuk a katasztrófák valamennyi formájára történő leggyorsabb és leghatékonyabb reagálást. Ehhez előre meghatározott eljárásokra és segítségnyújtási tervekre van szükség, amelyeket minden esetben gyakorlati tesztelésnek is alá kell vetni, aktualizálva őket az ezek révén nyert tapasztalatok alapján.

4.7 A terveknek magukban kell foglalniuk a műholdas kommunikációt és a legfrissebb térképeket, valamint rendelkezniük kell a megfelelő erőforrásokkal a kellő koordináció megvalósítása érdekében. Ezeknek az erőforrásoknak az EU tulajdonában kell lenniük. Ezeknek a terveknek példaképpül kell szolgálniuk, és nemzetközi szinten erősíteniük kell a szolidaritás elvét és a hatékonyságot.

4.8 A közösségi polgári védelmi mechanizmus átdolgozása biztosítja, hogy a tagállamok –nemzeti források felhasználásával – polgári védelmi modulokat hozzanak létre, ami elősegítene egy, a nagyobb katasztrófák esetén bevetendő, uniós gyorsreagálású különítmény felállítását. A tagállamoknak sürgősen meg kell határozniuk ezeket a modulokat, biztosítva hozzájuk a megfelelő (ki)képzést, elsősorban a tűzvédelem területén. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a közösségi mechanizmus aktiválásakor ezek a modulok rövid időn belül üzemkészek legyenek.

4.9 A közelmúltban bekövetkezett katasztrófák bebizonyították, hogy az uniós szolidaritás ellenére a bevetett eszközök nem mindig megfelelőek. A fennálló hiányosságok feltáráshoz mostanra égetővé vált egy katasztrófascenáriókra épülő elemzés elkészítése. Azokon a területeken, ahol ez az elemzés arra mutat rá, hogy az EU területén bizonyos források/eszközök nem állnak megfelelő mennyiségben rendelkezésre, vagy hogy a (költség) hatékonyság szempontjából előnyös lenne európai polgári védelmi eszközök készleten tartása, az EU-nak biztosítani kell az ilyen európai forrásokat.

4.10 Uniós elemzői csoportokkal és koordinátorokkal is konzultálni kell a katasztrófák által sújtott területek helyreállításáról, mivel az ő szakértelmük mindenképpen hasznos a helyreállítás során. Ezzel megelőzhető egyes spekulánsok tevékenysége is, amely sajnálatos módon néhány tüzesetet követően tapasztalható.

4.11 Amennyiben nem EU-tagállamban kerül sor valamilyen akcióra, a mechanizmus keretében alkalmazott ilyen bevetéseket az uniós külpolitika és humanitárius segítségnyújtás szerves részének, illetve az érintett országokkal szembeni uniós szolidaritás bizonyítékának kell tekinteni.

4.12 Végezetül meg kell határozni, hogy a humanitárius szervezeteknek az együttműködés milyen formájában kell részt venniük a polgári védelemben. Az EU-n kívüli fellépéseket össze kell hangolni a különböző mandátummal rendelkező, humanitárius segítségnyújtással foglalkozó partnerekkel, mint pl. az ENSZ, a Vöröskereszt, a Vörös Félhold, illetve egyéb nemzetközi és civil szervezetek.

5. A környezeti felelősség

5.1 Meg kell jegyezni, hogy a természeti katasztrófák okozta károk illetően a megelőzéssel kapcsolatos jogszabályok nem hozták meg a várt hatást. A környezeti felelősségre vonatkozó

jogszabályi rendszer ⁽¹⁾ felállítása súlyos késedelmet szenvedett, a környezeti büntetőjogi felelősség jogi szabályozásának kidolgozása ⁽²⁾ pedig még mindig csak a második tervezetnél tart.

5.2 Erre a területre vonatkozóan számos, eltérő nemzeti jogszabály van érvényben, ami eltorzítja az idevágó jogi szabályozást. A gyakorlatban nem létezik a környezeti felelősség uniós harmonizációja, és nincsenek általános szabályok a természeti katasztrófák által sújtott területek helyreállítására sem, mivel ez a terület nem esik az uniós jog hatálya alá. Ráadásul a „szennyező fizet” elv az Unió számos régiójában nem alkalmazható.

5.3 Egyéb tényezőket is számításba kell még venni, például azt, hogy bizonyos károk több országot is érintenek, azaz különböző jogszabályok vonatkoznak rájuk. Az illetékes hatóságok helyi és nemzeti szintű széttagoltsága is komoly gondot jelent, mivel ez konfliktushelyzetet teremt a felelősség kérdésében, hiszen adott esetben ezeket a hatóságokat is bevonják a helyreállításba.

5.4 A biodiverzitásról, illetve a víz- és talajszennyezésről szóló, hatályos uniós jogszabályok alapján a felelősségről szóló jogszabályok irányelvben lefektetett alkalmazási köre a természeti károk megelőzésére vagy helyreállítására összpontosít. Ennek a hatáskörnek a meghatározása nagyrészt, de nem kizárólag, a hatályban levő közösségi jogszabályokra való hivatkozás alapján történik. Hangsúlyozni kell ezért, hogy csak az irányelv III. mellékletében felsorolt, hatályban levő környezetvédelmi előírások be nem tartásáért lehet a kár okozóját beperelni.

5.5 Az első felelősségi rendszer az irányelv III. mellékletében felsorolt szakmai tevékenységekre vonatkozik, melyek lehetséges vagy valós veszélyeket rejtenek magukban. Ezek az integrált környezetszennyezés-megelőzésről és –ellenőrzésről szóló irányelv értelmében engedélyköteles mezőgazdasági vagy ipari tevékenységek, illetve olyan tevékenységek, melyek végzése során nehézfémek kerülnek a vízbe vagy a levegőbe, illetve bizonyos üzemekben veszélyes vegyszerek gyártásával járnak. Ide tartozik még a hulladékkezelés (szemetlerakók és –égetők), illetve olyan tevékenységek, melyek keretében géntechnológiai módosított szervezetekkel és mikroorganizmusokkal foglalkoznak. Az első felelősségi körben az üzemeltető akkor is felelősségre vonható, ha nem ő volt a hibás. A második felelősségi rendszer minden olyan szakmai tevékenységre kiterjed, mely nem szerepel az irányelv III. mellékletében, viszont csak abban az esetben alkalmazható, ha a közösségi jogszabályok által védett fajok vagy élőhelyeket illetően már bekövetkezett a kár, illetve az közvetlenül fenyeget. Ebben az esetben csak akkor vonható felelősségre az üzemeltető, ha az ő hibájából vagy hanyagságából történt a kár. Az irányelv azonban bizonyos esetben mentesít a környezeti felelősség alól.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről, HL L 143., 2004.4.30., 56–75. o..

⁽²⁾ Az első rendeletjavaslat 2001-ben született, amelyet a Tanács visszavont. Később konzultáltak az EGSZB-vel egy új javaslattal kapcsolatban (COM(2007) 51 final – 2007/0022 COD), amelyben kiálltak az Európai Bíróság 2005. szeptember 13-i ítélete mellett, amelyet az Európai Bizottságnak a környezeti bűncselekmények területére vonatkozó törvénykezési jogköréről hozott, 2007. október 27-i ítélet is megerősített.

5.6 A kár helyreállítására két lehetőség kínálkozik: vagy maga az üzemeltető végzi el – saját költségén – a szükséges helyreállítást, vagy pedig az illetékes hatóság végezteti azt el valamilyen harmadik személy bevonásával, majd a költségeket a kár okozójára terheli. A nagyobb hatékonyság érdekében a két lehetőség kombinációjára is lehetőség van.

5.7 Amennyiben többen is felelőssé tehető a kárért, az irányelv a tagállamokra bízta a költségmegosztás eldöntését. Ebben az esetben is két lehetőség áll fenn: egyetemleges vagy megosztott felelősség. Bár a kettős rendszer célja a tagállami

jogszabályi rendszerhez való alkalmazkodás megkönnyítése, meg kell említeni, hogy rendkívül nehéz a környezeti kár mértékének megállapítása, ami miatt körülményes a rendszer gyakorlati megvalósítása.

5.8 Végezetül hangsúlyozni kell, hogy a vízzel, a talajjal és a biodiverzitással kapcsolatos jogszabályok által érintett üzemeltetők pénzügyi biztonságának kívánalma megkönnyíti a hatékony helyreállítást, egyben elkerülhetővé teszi a fizetésképtelenségből eredő negatív következményeket.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 13-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról (saját kezdeményezésű vélemény)

(2008/C 204/16)

2007. szeptember 27-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:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról COM(2007) 249 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. február 21-én elfogadta véleményét. (Előadó: Metka ROKSANDIĆ, társelőadó: Pedro ALMEIDA FREIRE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 118 szavazattal 56 ellenében, 7 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy harmadik országok az EU területén illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló irányelvjavaslattal kapcsolatban az EGSZB-hez nem érkezett véleménykidolgozási felkérés, holott az irányelv bevezető hivatkozásaiban ez szerepel. A javasolt irányelv ugyan szigorúan véve nem tartozik egyik olyan szakterülethez sem, amellyel kapcsolatban kötelező konzultálni az EGSZB-vel, bizottságunk mégis úgy véli, hogy ilyen és ehhez kapcsolódó kérdésekben ki kell kérni a civil szervezetek képviselőinek véleményét, mert olyan kulcsfontosságú területek szabályozását érintik, amelyek amellett, hogy a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése kérdésköréhez kapcsolódnak, a foglalkoztatás- és szociálpolitikákra is hatással vannak.

1.2 Az EGSZB úgy határozott, hogy saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki az irányelvjavaslatról. Az EGSZB meggyőződése, hogy a szervezett civil társadalomra, és különösen a

szociális partnerekre jelentős szerep hárul a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárait foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló európai bizottsági irányelvjavaslat alakítása és végrehajtása terén.

1.3 Az eddigiek során elfogadott véleményeiben ⁽¹⁾ az EGSZB hangsúlyozta, hogy egyszerre kell fellépni a legális bevándorlás megfelelő feltételeinek megteremtéséért és ugyanakkor a „jogszerűtlen” bevándorlás okainak megszüntetéséért.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB 2004. december 15-i véleményét: Az Európai Bizottságnak a Tanács, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága részére a következő témában megfogalmazott közleményéről: Tanulmány a legális és az illegális bevándorlás közötti kapcsolatról, előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 157., 2005.6.28.).

Lásd az EGSZB 2005. június 9-i véleményét: Zöld könyv a gazdasági migráció kezelésének uniós megközelítéséről, előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 286., 2005.11.17.).

Lásd az EGSZB 2005. december 15-i véleményét a következő tárgyban: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A hágai program: Tíz prioritás a következő öt évre – Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért, előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 65., 2006.3.17.).

1.4 Az EGSZB örömmel fogadja a javaslatot, mivel a gyakorlatban szorgalmazza az emberi jogok tiszteletben tartását. Ugyanakkor kételyei vannak a javasolt irányelv tartalmával, a javaslat kidolgozásának időbeli keretével, illetve a jogalkotási javaslatok előterjesztésének sorrendjével kapcsolatban. A bevándorlók foglalkoztatásának problémája szorosan összefügg a munkaerőpiac működésével és általánosságban az illegális foglalkoztatás kérdésével, és ezért nem előzhető meg pusztán a munkáltatók szankcionálásával.

1.5 Tekintettel arra, hogy itt két különböző, de az uniós szintű bevándorláshoz kapcsolódó terület fonódik össze az Európai Bizottság munkájában, azaz egyrészt a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége, másrészt pedig a foglalkoztatás- és szociálpolitika, az EGSZB hangsúlyozni kívánja annak fontosságát, hogy a meglévő uniós jogszabályokat harmonizálni kell a legális és illegális bevándorlásról szóló, jelenleg készülő jogszabályokkal. Az EGSZB úgy véli, hogy az illegális bevándorlás problémáját nem lehet pusztán a határok lezárásával, illetve kényszerítő intézkedések alkalmazásával megoldani.

1.6 A legális Unión belüli migráció, illetve az EU-ba történő bevándorlás, valamint a be nem jelentett munka elleni küzdelmet célzó intézkedések szabályozása sürgető feladat. Az EGSZB ezért azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy alaposan vizsgálja meg a be nem jelentett munka elleni küzdelmet célzó további intézkedések lehetőségét is.

1.7 A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az illegális foglalkoztatás elleni küzdelem akkor a leghatásosabb, ha több területen, egymással párhuzamosan végrehajtott intézkedéseken alapul. Így amellett, hogy az illegális bevándorlókat leggyakrabban foglalkoztató gazdasági ágazatokban lehetővé kell tenni a munkavállalók legális migrációját, olyan tájékoztató és felvilágosító kampányok szervezésére is szükség van, amelyek bemutatják az illegális foglalkoztatás következményeit, a munkaadókkal szembeni szankciók politikája pedig egységes kell, hogy legyen – tekintet nélkül az illegális munkavállaló állampolgárságára. Jobb lenne tehát, ha az irányelvjavaslat nem az alapvető eszköz lenne, ahogy azt az Európai Bizottság javasolja, hanem a – többek között illegális bevándorlókat érintő – illegális foglalkoztatás elleni küzdelemmel kapcsolatos átfogóbb intézkedéscsomag részét képezné.

1.8 Az EGSZB hangsúlyozni szeretné annak jelentőségét, hogy az irányelvet hatékonyan végrehajtsák a tagállamokban. Ez nem lesz könnyű feladat, mivel i) a megfigyelő szervezeteknek nincs elegendő képzett személyzete, ii) az illetékes szervek közti felelősségmegosztás nehézségekbe ütközik, és iii) nagyon magas az ellenőrzendő vállalkozások száma.

1.9 Az EGSZB úgy véli, hogy meg kellene erősíteni az irányelv mindazon javaslatait, amelyek gyakorlati előnyöket eredményezhetnek. Az EGSZB által javasolt változtatások, illetve kiegészítések, amelyeknek felsorolása a „Részletes megjegyzések” című fejezetben található, a felelősség megfelelőbb megosztásának biztosítását és az engedéllyel nem rendelkező

munkavállalók helyzetének javítását célozzák. Ha ezeket a javaslatokat figyelmen kívül hagyják, a hasonló helyzetben lévő munkavállalókra a jelenleginél is súlyosabb kizsákmányolás vár.

2. Bevezetés

2.1 Az irányelvjavaslat egyike az Európai Bizottság „Politikai terv a legális migrációról” című 2005-ös ⁽²⁾, illetve a harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása elleni küzdelem politikai prioritásairól szóló (2006. júliusi) ⁽³⁾ közleményével összhangban kiadott számos jogalkotási javaslatnak. Ezekben a közleményekben az Európai Bizottság javaslatot tett az EU-ba történő illegális bevándorlást előmozdító tényezők visszaszorítására, amelyek legfontosabbika a munkalehetőség vonzereje. A tagállamoknak egységes büntetéseket kell bevezetniük a harmadik országok állampolgárait foglalkoztató munkaadókkal szemben, és e szankciókat hatékonyan végre is kell hajtaniuk. Az Európai Tanács 2006 decembereiben elfogadta az európai bizottsági javaslatot ⁽⁴⁾.

2.2 Az irányelvjavaslatot 2007-ben az alább felsorolt dokumentumok követték:

- a körkörös migrációról, valamint az Európai Unió és harmadik országok közötti mobilitási partnerségekről szóló bizottsági közlemény ⁽⁵⁾;
- a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló tanácsiirányelv-javaslat ⁽⁶⁾;
- a harmadik országok állampolgárainak valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országokból származó, a tagállamok területén legálisan tartózkodó munkavállalók közös jogairól szóló tanácsiirányelv-javaslat ⁽⁷⁾;
- a be nem jelentett munkavégzés elleni határozottabb fellépéssel szembeni bizottsági közlemény ⁽⁸⁾.

3. A javasolt irányelv összefoglalása

3.1 Az irányelv célja az, hogy a munkáltatók által kínált munkalehetőségek kevésbé legyenek vonzóak a megfelelő engedéllyel nem rendelkező migránsok szemében (az „ösztönző tényező” csökkentése). A tagállamokban meglévő intézkedésekre építve az irányelv azt kívánja biztosítani, hogy i) minden tagállam hasonló szankciókat vezessen be a megfelelő engedéllyel nem rendelkező harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szemben, valamint hogy ii) ezeket a szankciókat hatékonyan végre is hajtsák.

3.2 Az irányelv tárgya a bevándorlási politika, nem a foglalkoztatási vagy a szociálpolitika. Jogalapja az EK-szerződés 63. cikke (3) bekezdésének b) pontja, és célja az EU-ba történő illegális bevándorlás visszaszorítása.

3.3 A javaslat nem érinti a legális bevándorlást, illetve az olyan foglalkoztatás kérdését, amely megszegi a meglévő tartózkodási engedély feltételeit (például a diákok vagy turisták munkavégzése esetén), sem pedig a harmadik országbeli állampolgárok be nem jelentett munkavégzését.

⁽²⁾ COM(2005) 669 final.

⁽³⁾ COM(2006) 402 final.

⁽⁴⁾ A Bizottság közleménye a harmadik országok állampolgárainak illegális bevándorlása elleni küzdelem politikai prioritásairól, COM(2006) 402 final.

⁽⁵⁾ COM(2007) 248 final.

⁽⁶⁾ COM(2007) 637 final.

⁽⁷⁾ COM(2007) 638 final.

⁽⁸⁾ COM(2007) 628 final.

4. A javaslat tartalma

4.1 Az irányelv az EU területén illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának tilalmára irányul. A jogsértéseket (adott esetben közigazgatási jellegű) szankciók kísérik, amelyek bírságok lennének, valamint vállalkozások esetén egyéb intézkedések is alkalmazhatók, ideértve az állami támogatások visszafizetését, illetve az azokból való kizárást, valamint a közbeszerzési eljárásokból való kizárást. Súlyos esetekben büntetőjogi szankciók volnának alkalmazhatók.

4.2 Az irányelv 2. cikke tartalmazza a foglalkoztatás fogalmának az irányelv alkalmazásában történő meghatározását. A meghatározás szerint munkáltató az a természetes vagy jogi személy, akinek a részére a harmadik ország állampolgára juttatás ellenében munkát végez.

4.3 A munkáltatók kötelesek: i) a harmadik országok állampolgárainak foglalkoztatását megelőzően ellenőrizni, hogy a munkavállalók legalább az adott foglalkoztatás időtartamára érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, valamint ii) a kérdéses dokumentum egy másolatát megőrizni a lehetséges ellenőrzések esetére. A munkáltatók fenti kötelezettségét így teljesítettnek kell tekinteni, kivéve, ha a bemutatott okirat nyilvánvalóan nem felel meg a valóságnak. Csak a vállalkozási tevékenység körében eljáró vagy jogi személy munkáltatók kötelesek egy héten belül tájékoztatni az illetékes hatóságokat a harmadik országok állampolgárai foglalkoztatásának megkezdéséről és befejezéséről egyaránt.

4.4 Azokkal a munkáltatókkal szemben, akik megsértik a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak foglalkoztatására vonatkozó tilalmat, hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat kell alkalmazni. Minden egyes jogsértés esetén pénzbüntetést kell fizetniük, és állniuk kell a hazatelepítéssel kapcsolatos költségeket (a munkáltató köteles kifizetni a harmadik ország illegálisan foglalkoztatott állampolgárának járó elmaradt járandóságokat, valamint az összes elmaradt adót és társadalombiztosítási járulékot). A 10. cikk értelmében bizonyos körülmények fennállása esetén a szándékosan elkövetett jogsértés bűncselekménynek minősülhet.

4.5 A tagállamok emellett kötelesek bevezetni pénzügyi szankciókat (bírságok, illetve a harmadik országbeli állampolgárok visszatérési költségeinek megfizetése) és egyéb szankciókat (állami támogatásokból, illetve közbeszerzési eljárásokból való átmeneti kizárás, a már kiutalt uniós támogatások visszafizetése, a létesítmény átmeneti vagy tartós bezárása). Az irányelv a jogi személyek felelősségéről és a lehetséges szankciókról is rendelkezik. A jogi személyek felelősségére vonatkozó meglévő nemzeti szabályokat fenn lehet tartani.

4.6 Amennyiben a munkáltató alvállalkozó, a tagállamok biztosítják, hogy a fővállalkozó és az alvállalkozó közösen feleljen valamennyi pénzügyi szankció, illetve visszamenőleges tartozás megfizetéséért.

4.7 A munkáltatónak vissza kell térítenie az érintett harmadik országbeli állampolgárnak minden elmaradt járulékot, illetve adót. Ezenfelül a tagállamok kötelesek olyan mechanizmusokat bevezetni, amelyek biztosítják az elmaradt járandóságok kifizetéséhez szükséges eljárások automatikus megindítását anélkül, hogy a harmadik ország állampolgárának kérelmet kellene benyújtania. A munkáltató ellenkező bizonyítása

hiányában vélelmezik a legalább hathónapos munkaviszony fennállását. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a harmadik országok illegálisan foglalkoztatott állampolgárai megkapjanak minden elmaradt juttatást azon esetekben is, ha származási országukba már visszatértek, vagy hazatelepítették őket. Bűncselekmények esetén a hazatelepítést mindaddig nem szabad végrehajtani, amíg a harmadik ország állampolgára meg nem kapta minden elmaradt járandóságát.

4.8 A tagállamok biztosítják, hogy évente a területükön letelepedett vállalkozások legalább 10 %-ánál vizsgálatot folytatnak a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárai foglalkoztatásának ellenőrzése érdekében. Az ellenőrizendő vállalkozásokat kockázatfelmérés alapján választják ki, amely figyelembe vesz olyan tényezőket, mint például az ágazat, amelyben az adott vállalkozás működik, valamint bármely korábbi jogsértés.

4.9 A tagállamok az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételtől számított két éven belül kötelesek átültetni az irányelvet.

5. Általános megjegyzések

5.1 Az irányelvjavaslat az Európai Bizottság két munkaterületéhez is kapcsolódik, amelyek a bevándorlási politika végrehajtása terén szorosan összefonódnak: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése, valamint a foglalkoztatás- és szociálpolitika. Az EGSZB nem ellenzi a javaslatban foglalt azon elgondolást, hogy nyomást gyakoroljanak mind a tisztességtelen munkaadókra, mind pedig az okmányokkal nem rendelkező emberekkel kereskedő illegális szervezetekre. Az EGSZB örömmel fogadja a javasolt irányelvet, mivel szorgalmazza az emberi jogok tiszteletben tartását.

5.2 Az EGSZB úgy érzi, hogy az európai intézményeknek figyelembe kellene venniük az uniós intézmények döntéshozatalát, valamint:

- biztosítaniuk kellene, hogy a legális és illegális bevándorlásról szóló, készülő jogszabályok összhangban legyenek a meglévő uniós jogszabályokkal;
- tisztázniuk kell mind az uniós belső migránsokra, mind pedig az EU-ba harmadik országokból bevándorlókra gyakorolt hatásokat és következményeket.

E kényes kérdéseket igen pontosan kell tisztázni, mivel nemcsak biztonsági, igazságügyi és versenypolitikai, hanem emberi jogi kérdéseket is érintenek – ez pedig hatással van a piacra, a négy szabadságra, a munkaerőre, mind kollektív, mind egyéni szempontból –, és mivel az EU-nak szüksége van a bevándorlásra. Az eddigiek során elfogadott véleményeiben az EGSZB hangsúlyozta, hogy egyszerre kell fellépni a legális bevándorlás megfelelő feltételeinek megteremtéséért és ugyanakkor a „jogellenes” bevándorlás okainak megszüntetéséért.

5.3 Az Unión belüli legális migráció, illetve az EU-ba történő bevándorlás szabályozása sürgető feladat. A tagállamok közötti migráció korábbi korlátozásai számos problémát okoztak, akadályozták a munkavállalók szabad mozgását egyes tagállamok között, és bizonyos harmadik országbeli állampolgárokat, sőt, egyes uniós polgárokat is, akiket e korlátozások következtében munkaadójuk szabályellenesen foglalkoztatott és kizsákmányolt. Az EU-n és az egyes tagállamokon belüli, be nem

jelentett munkavállalás elleni küzdelem lépéseinek azonosnak kell lenniük minden hasonló alapon foglalkoztatott munkavállaló tekintetében, függetlenül attól, hogy a munkavállaló uniós polgár vagy harmadik ország állampolgára-e. Az EGSZB ezért sürgeti az Európai Bizottságot, hogy közelről vizsgálja meg a javasolt irányelv jogalapja kiszélesítésének lehetőségét oly módon, hogy lehetőség legyen fellépni bármely olyan személy illegális foglalkoztatása ellen, aki nem rendelkezik a szükséges engedéllyel, illetve dokumentumokkal.

5.4 Az EGSZB úgy véli, hogy a migránsokra ható ösztönző tényező, amelyre az irányelv hivatkozik, és amelyet egyúttal vissza kíván szorítani, nem feltétlenül maga az illegális munka lehetősége, hanem inkább a munkavállalás lehetősége egy másik országban. Ezért van az, hogy az összevont tartózkodási és munkavállalási engedély kiadási eljárásainak egyszerűsítése irányában tett lépések kétségtelenül csökkenteni fogják az ösztönző tényezőt. Ugyanakkor maguknak a tagállamoknak is hozzá kellene járulniuk az eljárások egyszerűsítéséhez.

5.5 A munkaadók hangsúlyozzák az illegális foglalkoztatás és a tisztességtelen verseny elleni küzdelem fontosságát, mert egyesek közülük, akik illegálisan foglalkoztatnak munkavállalókat, jogellenes és tisztességtelen versenyt támasztanak más, becsületes versenytársaikkal szemben.

5.6 Bár az irányelv végrehajtása a tagállamok feladata, az Európai Bizottságnak tisztában kell lennie azzal, hogy ez nem lesz könnyű, mivel i) nincs elég közigazgatási felügyeleti szerv, ii) az egyes érintett szervek közti felelősségmegosztás nehézségekbe ütközik, és iii) nagyon magas az ellenőrzendő vállalkozások száma. Az irányelv erősségét maga a végrehajtás kell, hogy jelentse.

5.7 Az európai intézményeknek a nemzetközi és regionális szervezeteknél, illetve a nemzetközi jogban használatos, következőképpen nemzetközileg elismert kifejezéseket kellene alkalmazniuk: „illegális munkavállalók” illetve „illegális bevándorlás” helyett például „jogszerűtlen foglalkoztatásról” vagy „engedéllyel nem rendelkező migráns munkavállalókról” kellene beszélni. Az „illegális bevándorló” kifejezésnek rendkívül negatív kicsengése van. A javasolt irányelv súlyosbíthatja a hasonló fogalmak körüli zavarokat. Táptalajt adhat a fokozott diszkriminációnak és az idegengyűlöletnek a migráns munkavállalókkal szemben, akiket pusztán a kinézetük alapján ellenőrzéseknek vethetnek alá.

5.8 A javasolt irányelvvel kapcsolatban felmerülő kétségek ellenére az EGSZB úgy véli, hogy meg kellene erősíteni az irányelv mindazon javaslatait, amelyek gyakorlati előnyöket eredményezhetnek. Ezek felsorolása a „Részletes megjegyzések” című fejezetben található.

6. Részletes megjegyzések

6.1 **1. cikk** – Ennek a cikknek lehetőséget kellene adnia azon tagállamok számára, amelyek a korábbiakban már lépéseket tettek a jogszerűtlen bevándorlás szabályozására, hogy megőrizzék a munkavállalókra nézve kedvezőbb nemzeti rendelkezéseket.

6.2 **2. cikk** – a foglalm meghatározásokat a következőképpen kellene módosítani:

- 2. b) „foglalkoztatás”: más személy részére és annak irányítása alapján, juttatás ellenében **vagy gazdasági függést okozó körülmények között** történő munkavégzés;
- a „munkáltató” – a 2. cikk e) pontja – illetve az „alvállalkozó” – a 2. cikk f) pontja – fogalmához hozzá kellene adni az

ideiglenes munkát közvetítő ügynökségeket is, mivel a jelenlegi meghatározás nem világos e tekintetben. Sok harmadik országbeli munkavállaló közvetítők – köztük ügynökségek – útján jut munkalehetőséghez.

6.3 **4. cikk 1. bekezdés c) pont** – a munkáltatóknak a munkavállalás időszakánál hosszabb ideig kellene megtartaniuk a tartózkodási engedély másolatát, mivel egyes szektorokban a foglalkoztatás általában rövid távú, és a munkáltatók gyakran változnak.

6.4 **5. cikk**

– Azokban az esetekben, amikor a munkáltatók i) teljesítették az illegális foglalkoztatással kapcsolatos kötelezettségeiket, és ii) az előírásnak megfelelően ellenőrizték a tartózkodási engedélyeket, illetve megőrizték annak másolatát, és ennek ellenére kiderül, hogy a harmadik országbeli munkavállalónak végső soron nincsen érvényes tartózkodási engedélye, továbbra is fennáll az elmaradt bérek megfizetésére és az irányelv 7. cikkében foglalt egyéb feltételekre vonatkozó kötelezettség. Ezért a cikket a következőkkel kellene kiegészíteni: „Ez nem érinti az elmaradt munkabérek kifizetésére, illetve a 7. cikkben foglalt egyéb feltételekre vonatkozó kötelezettségeket”.

– A javaslatnak külön rendelkezést kellene tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy a munkaadók kötelesek legyenek betartani a tagállamok által lefektetett foglalkoztatási eljárásokat. Elképzelhető, hogy a munkaadók olykor csak a tartózkodási engedélyt ellenőrzik, és nem foglalkoznak a számos tagállamban kötelező munkavállalási engedéllyel. Így a harmadik országbeli munkavállalók be nem jelentett foglalkoztatása tovább nőhet annak ellenére is, hogy a munkaadók betartják az irányelv rendelkezéseit.

6.5 **6. cikk**

– A 2. bekezdés a) pontjában felsorolt szankciókkal kapcsolatban ki kell kötni, hogy a pénzügyi szankciók szintjének legalább olyan magasnak kell lenniük, hogy kompenzálják a munkaadók által az illegálisan foglalkoztatott harmadik országbeli munkavállalók révén szerzett nyereséget. A pénzügyi szankció összege így megfelelné annak az összegnek, amelyet egy illegálisan alkalmazott személyre határoznak meg, és az illegálisan alkalmazott harmadik országbeli állampolgárok számával arányosan növekedne. Nyilvánvaló különbség van a háztartási vagy mezőgazdasági alkalmazottakat illegálisan foglalkoztató magánszemélyek nyeresége és a három, négy vagy ennél több dolgozót kifejezetten profitszerzési célú tevékenység végzésére illegálisan foglalkoztató munkaadók nyeresége között.

– Rendelkezni kellene az azon munkaadókra kiroható pénzügyi szankciók növeléséről, amelyek nem hagynak fel a harmadik országbeli állampolgárok illegális foglalkoztatásával, vagy akik többszörre követnek el szabálysértést. A büntetés mértékét újbóli elkövetés vagy a szabálysértés folyamatos fennállása esetén visszatartó céllal minden egyes alkalommal jelentősen növelni kell.

– Ésszerűtlen volna ugyanakkor elvárni a munkaadóktól, hogy a pénzügyi szankciók mellett ők állják az illegálisan foglalkoztatott harmadik országbeli munkavállalók visszatérésének költségeit. Ez a valóságban nem volna más, mint az egyes tagországok bevándorlási hivatalai által viselt felelősség áthárítása a munkáltatókra. A munkaadóknak csak akkor kellene e költségeket kifizetniük, ha a 10. cikkben leírt bűncselekmény esete áll fent.

6.6 7. cikk

- A rendelkezések közé bele kellene foglalni, hogy a fizetési kötelezettség attól a naptól lép érvénybe, amikor a kifizetés iránti kérelem benyújtásra került, és nem attól, amikor a kérelem jogerőre emelkedik.
- A munkaszerződéssel rendelkező munkavállalók jogainak érvényben kell maradnia, függetlenül attól, hogy van-e tartózkodási, illetve munkavállalási engedélyük.
- A gyakorlatban nehézségek merülhetnek fel az időközben hazatért munkavállalók elmaradt béreinek megfizetését illetően is; ezt a tényt is figyelembe kellene venni. Ráadásul meg kell bizonyosodni róla, hogy a munkabér valóban a megfelelő személynek kerüljön folyósításra.
- Ezen túlmenően világossá kellene tenni, hogy a munkáltatóknak az elmaradt munkabérek összegét a hasonló munkára rendes esetben alkalmazandó törvények, rendeletek, közigazgatási határozatok és/vagy kollektív megállapodások alapján kell kiszámítaniuk.

6.7 A **8. cikk** a tagállamok által foganatosítandó egyéb intézkedésekre vonatkozik.

- Hasznos volna összeállítani az ilyen intézkedések kötelező jellegű jegyzékét.
- A d) pont alatt felsorolt – a szabálysértések helyszínénél szolgáló létesítmények átmeneti vagy végleges bezárására vonatkozó – intézkedés ésszerűtlennek tűnik, főként mert legálisan alkalmazott munkavállalókat is érinthet. Ezen intézkedés végrehajtása során konzultálni kellene az érintett létesítményekben foglalkoztatott munkavállalókkal, illetve képviselőikkel.

6.8 A **9. cikk** lefekteti a fővállalkozók és közbelső alvállalkozók szankció- és hátralékfizetési felelősségét. Hasznos volna itt tisztázni, hogy ez milyen körülmények között alkalmazandó. Az alvállalkozók hosszú sorát felvonultató némely ágazatban, például az autóiparban, nehézkesnek bizonyulna a különböző helyszíneken és országokban alkatrészeket gyártó alvállalkozók együttes felelősségének biztosítása. Az EGSZB úgy véli, hogy a fővállalkozóknak lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy ésszerű óvintézkedések révén mentesítsék magukat az ilyen jellegű felelősség alól.

6.9 10. cikk

- E cikk szerint a jogsértés akkor minősül bűncselekménynek (a 3. cikknek megfelelően), ha „szándékosan” követik el. Mivel azonban ezt nehéz bizonyítani, megfelelőbb meghatározást

jelentene a bűncselekményre, ha bizonyítható, hogy a munkáltató „tudott” vagy „tudhatott” a bűncselekményről.

- Az 1. bekezdés a) pontjában említett jogsértés tekintetében a 3. cikk megsértését minden újabb jogsértés esetén bűncselekménynek kellene tekinteni.
- A szándékos bűncselekménynek minősülő – az 1. bekezdés a) pontjában említett – jogsértések esetében fontos figyelembe venni azt a lehetőséget, hogy a jogi eljárások időigényesek lesznek. Fennáll a kockázata annak, hogy a rendelkezés egyáltalán nem kerül alkalmazásra, ha a tagállamok úgy döntenek, hogy a nemzeti bíróságoknak, illetve hatóságoknak két éves időszakon belül kell meghatározniuk, történt-e jogsértés. Mivel ezek az eljárások felettébb időigényesek lehetnek, és mivel a fellebbezés érdekében minden jogorvoslati lehetőséget igénybe vennének, könnyen megeshet, hogy a rendelkezés egyáltalán nem kerül átültetésre a gyakorlatba.
- A szóban forgó cikk tagállamok által történő végrehajtása során az esetleges hatáskör-ütközések elkerülése érdekében világosan meg kell különböztetni a szankciókat kirovó közigazgatási testületek, illetve az egyes illetékes bíróságok hatásköreit.

6.10 14. cikk

- A tagállamoknak megfelelő, hatékony mechanizmusokat kellene kidolgozniuk, amelyek biztosítják az eljárások gyors és jelentősebb költségektől mentes lefolytatását.
- Egyúttal gondoskodniuk kellene arról is, hogy a szankcionáló testületek haladéktalanul értesítsék az eljárás megindításáról az érintettek képviselőit.
- A 3. bekezdésben nemcsak azoknak a munkavállalóknak volna hasznos különleges jogállást biztosítani, akik kizsákmányoló munkakörülmények közé kényszerültek és hajlandóak együttműködni a munkáltató ellen folytatott büntetőeljárásban, hanem a tanúknak is.

6.11 15. cikk

Üdvözlendő az a rendelkezés, amely szerint tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy évente a vállalkozások legalább 10 %-ánál vizsgálatot folytatnak. A javasolt irányelv hatékonysága azonban majd magán a rendelkezés végrehajtásán múlik. A tagállamok többségében ehhez kiegészítő humán- és pénzügyi erőforrásokra lesz szükség. Ennek hiányában az ilyen kiegészítő kötelezettségek kétségtelenül az érintettek közötti egyenlőtlen elbánást eredményeznének.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

A következő módosító indítványokat, amelyek esetében a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egynegyede volt, a vita során elutasították (Eljárási Szabályzat 54. cikk (3) bekezdés).

1.7. pont

A következőképpen módosítandó:

„A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az illegális foglalkoztatás elleni küzdelem akkor a leghatásosabb, ha több területen, egymással párhuzamosan végrehajtott intézkedéseken alapul. Így amellett, hogy az illegális bevándorlókat leggyakrabban foglalkoztató gazdasági ágazatokban lehetővé kell tenni a munkavállalók legális migrációját, olyan tájékoztató és felvilágosító kampányok szervezésére is szükség van, amelyek bemutatják az illegális foglalkoztatás következményeit, a munkaadókkal szembeni szankciók politikája pedig egységes kell, hogy legyen tekintet nélkül az illegális munkavállaló állampolgárságára. Jobb lenne tehát, ha az irányelvjavaslat össze lenne hangolva nem az alapvető eszköz lenne, ahogy azt az Európai Bizottság javasolja, hanem a – többek között illegális bevándorlókat érintő – illegális foglalkoztatás elleni küzdelemmel kapcsolatos intézkedésekkel átfogóbb intézkedések mag részét képezné.”

A szavazás eredménye

Mellette: 64 Ellene: 101 Tartózkodott: 9

5.3. pont

A következőképpen módosítandó:

„A legális Unión belüli migráció, illetve EU-ba történő bevándorlás szabályozása sürgető feladat. A tagállamok közötti migráció korábbi korlátozásai számos problémát okoztak, akadályozták a munkavállalók szabad mozgását egyes tagállamok között, és bizonyos harmadik országbeli állampolgárokat, sőt, egyes uniós polgárokat is, akiket e korlátozások következtében munkaadójuk szabályellenesen foglalkoztatott és kizsákmányolt. Az EU-n és az egyes tagállamokon belüli, be nem jelentett munkavállalás elleni küzdelem lépéseinek azonosnak kell lenniük minden hasonló alapon foglalkoztatott munkavállaló tekintetében, függetlenül attól, hogy a munkavállaló uniós polgár vagy harmadik ország állampolgára e. Az EGSZB ezért sürgeti az Európai Bizottságot, hogy közelről vizsgálja meg a javasolt irányelv jogalapja kiszélesítésének lehetőségét oly módon, hogy lehetőség legyen fellelni bármely olyan személy illegális foglalkoztatása ellen, aki nem rendelkezik a szükséges engedéllyel, illetve dokumentumokkal jelenleg szerepelnek az Európai Bizottság és a szociális partnerek napirendjén, és viták folynak arról, hogy milyen intézkedésekkel lehet küzdeni e kedvezőtlen jelenségek ellen. Az EGSZB az illegális bevándorlás és a be nem jelentett munkavállalás megszüntetésére irányuló intézkedések gondos összehangolását ajánlja.”

A szavazás eredménye

Mellette: 56 Ellene: 102 Tartózkodott: 10

6.6. pont

A következőképpen egészítendő ki:

„7. cikk

- A rendelkezések közé bele kellene foglalni, hogy a fizetési kötelezettség attól a naptól lép érvénybe, amikor a kifizetés iránti kérelem benyújtásra került, és nem attól, amikor a kérelem jogerőre emelkedik.
- A munkaszerződéssel rendelkező munkavállalók jogainak érvényben kell maradnia, függetlenül attól, hogy van-e tartózkodási, illetve munkavállalási engedélyük.
- A gyakorlatban nehézségek merülhetnek fel az időközben hazatért munkavállalók elmaradt béreinek megfizetését illetően is; ezt a tényt is figyelembe kellene venni. Ráadásul meg kell bizonyosodni róla, hogy a munkabér valóban a megfelelő személynek kerüljön folyósításra.
- Ezen túlmenően világossá kellene tenni, hogy a munkáltatóknak az elmaradt munkabérek összegét a hasonló munkára rendes esetben alkalmazandó törvények, rendeletek, közigazgatási határozatok és/vagy kollektív megállapodások alapján kell kiszámítaniuk.
- A tagállamok többségében az uniós munkavállalóknak az elmaradt kifizetések ügyében panaszt kell tenniük az illetékes szerveknél. A 7. cikk (2) bekezdésének a) pontjában foglaltak, amelyek szerint az illegálisan foglalkoztatott harmadik országbeli állampolgároknak nem kell kérvényt benyújtania ahhoz, hogy meginduljanak az elmaradt járandóságok kifizetéséhez szükséges eljárások, indokolatlanul különbséget tennének ezen harmadik országbeli állampolgárok, valamint az egyéb uniós vagy legálisan foglalkoztatott harmadik országbeli állampolgárok között.
- Az EGSZB azonban elfogadja, hogy a tagállamok a területükön illegálisan tartózkodó, harmadik országokból származó állampolgároknak megadhatják az ahhoz szükséges segítséget, hogy esetleges elmaradt bérüket követelhessék, és hogy a cikknek erre vonatkozó garanciát kellene tartalmaznia.

- Az EGSZB úgy véli, hogy a 7. cikk (2) bekezdésének b) pontjában rögzített (jelen esetben) hat hónapos munkaviszony feltételezése serkentheti az EU felé irányuló jogszerűtlen bevándorlást, és indokolatlan megkülönböztetést vezet be, hiszen sokkal kedvezőbb helyzetbe juttatja a jogszerűtlenül munkát vállalókat más dolgozókkal szemben. Ráadásul ez a megoldás egyértelműen nem megfelelő a rövid és nagyon rövid távú munkakapcsolatok (például szezonális mezőgazdasági munkák) esetében.”

A szavazás eredménye

Mellette: 59 Ellene: 111 Tartózkodott: 11

6.8. pont

A következőképpen egészítendő ki:

„**A 9. cikk** lefekteti a fővállalkozók és közbelső alvállalkozók szankció- és hátralékfizetési felelősségét. Hasznos volna itt tisztázni, hogy ez milyen körülmények között alkalmazandó. A 6. és 7. cikkben említett szankciók szempontjából a harmadik országoknak az EU területén illegálisan tartózkodó állampolgárait nem közvetlenül alkalmazó fővállalkozó és alvállalkozók egyetemleges felelőssége csak abban az esetben legyen megállapítható, amennyiben bebizonyosodik, hogy tudomásuk volt arról, hogy alvállalkozójuk harmadik országnak illegálisan az EU területén tartózkodó állampolgárát alkalmazta. Az alvállalkozók hosszú sorát felvonultató némely ágazatban, például az autóiparban, nehézkesnek bizonyulna a különböző helyszíneken és országokban alkatrészeket gyártó alvállalkozók együttes felelősségének biztosítása. Ugyanez az építőiparra is érvényes. Az EGSZB úgy véli, hogy a fővállalkozóknak lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy ésszerű óvintézkedések révén mentesítsék magukat az ilyen jellegű felelősség alól.”

A szavazás eredménye

Mellette: 57 Ellene: 106 Tartózkodott: 8

6.9. pont

A következő részek törölendők:

„10. cikk

- E cikk szerint a jogsértés akkor minősül bűncselekménynek (a 3. cikknek megfelelően), ha »szándékosan« követik el. Mivel azonban ezt nehéz bizonyítani, megfelelőbb meghatározást jelentene a bűncselekményre, ha bizonyítható, hogy a munkáltató »tudott« vagy »tudhatott« a bűncselekményről.
- Az 1. bekezdés a) pontjában említett jogsértés tekintetében a 3. cikk megsértését minden újabb jogsértés esetén bűncselekménynek kellene tekinteni.
- A szándékos bűncselekménynek minősülő – az 1. bekezdés a) pontjában említett – jogsértések esetében fontos figyelembe venni azt a lehetőséget, hogy a jogi eljárások időigényesek lesznek. Fennáll a kockázata annak, hogy a rendelkezés egyáltalán nem kerül alkalmazásra, ha a tagállamok úgy döntenek, hogy a nemzeti bíróságoknak, illetve hatóságoknak két éves időszakon belül kell meghatározniuk, történt-e jogsértés. Mivel ezek az eljárások felettébb időigényesek lehetnek, és mivel a fellebbezés érdekében minden jogorvoslati lehetőséget igénybe vennének, könnyen megeshet, hogy a rendelkezés egyáltalán nem kerül átültetésre a gyakorlatba.
- A szóban forgó cikk tagállamok által történő végrehajtása során az esetleges hatáskör-ütközések elkerülése érdekében világosan meg kell különböztetni a szankciókat kirovó közigazgatási testületek, illetve az egyes illetékes bíróságok hatásköreit.”

A szavazás eredménye

Mellette: 66 Ellene: 100 Tartózkodott: 10

6.11. pont

A következőképpen módosítandó:

„15. cikk

Az, hogy a javasolt ~~Üdvözlendő az a~~ rendelkezés, amely szerint tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy évente a vállalkozások legalább 10 %-ánál vizsgálatot folytatnak, mennyire lesz hatékony. A javasolt irányelv hatékonysága azonban majd magán a rendelkezés végrehajtásán múlik. A tagállamoknak a vizsgálat alá vont vállalkozásokat olyan kockázatelemzési rendszer alapján kell kiválasztaniuk, amely más megfelelőségi feltételek mellett figyelembe vesz olyan tényezőket, mint harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárai foglalkoztatásának valószínűsége az ágazatban, illetve a vállalat esetleges korábbi ilyen jellegű jogsértései. A cikknek ezeket a minőségi tényezőket is tükröznie kell, és ki kell fejtenie, hogy elvárás a tagállamokkal szemben annak biztosítása, hogy a vállalatok így kiválasztott legalább 3 %-ánál évente vizsgálatot folytassanak. A tagállamok többségében ehhez kiegészítő humán- és pénzügyi erőforrásokra lesz lehet szükség. Ennek hiányában az ilyen kiegészítő kötelezettségek kétségkívül az érintettek közötti egyenlőtlen elbántást eredményezhetnek.”

A szavazás eredménye

Mellette: 65 Ellene: 105 Tartózkodott: 8

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről

COM(2007) 301 végleges

(2008/C 204/17)

2007. június 6-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. február 21-én elfogadta a véleményét. (Előadó: An LE NOUAIL-MARLIÈRE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott, 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 118 szavazattal 1 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezető a „Zöld könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről” tárgyban folytatott konzultációhoz

1.1 A jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszer (KEMR) jogilag az Amszterdami Szerződés (1999) vízumokról, menekültügyről, bevándorlásról és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikákról szóló IV. címéből, az 1999. évi tamperei (Finnország) csúcstalálkozón hozott határozatokból, valamint a közelmúltbeli hágai csúcstalálkozóból ered. Fel kell idézni a „funkcionális” gyökereket is, éspedig az 1997. évi I., és a 2006-ban hatályba lépett 2003. évi II. Dublini Megállapodást, valamint a közelmúltban, 2007-ben néhány új tagállamra kiterjesztett 1985-ös első Schengeni Egyezményt. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az elsődleges célkitűzés a tagállamok többsége által elfogadott, a menekültek nemzetközi védelmét biztosító 1951. évi Genfi Egyezmény alkalmazása és az Európai Unióba történő egységes átültetése volt, biztosítva a nemzetközi védelemre szorulókat hatékony védelmét. Mindez abból a szándékból ered, hogy az Európai Uniót a menekültek számára a Genfi Egyezmény teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán és az összes tagállam által vallott, közös humanitárius értékeken alapuló, egységes védelmi területté kellene tenni. A hágai program cselekvési terve értelmében a KEMR-re vonatkozó javaslatot 2010 végéig kell elfogadni.

1.2 A második szakasz előkészítésének céljával, valamint a 2008 júliusában közzétételre kerülő cselekvési terv bevezetése előzményeként az Európai Bizottság átfogó konzultációs eljárást indított e zöld könyvvel kapcsolatosan, hogy meghatározza, milyen választási lehetőségek állnak rendelkezésre a jelenlegi uniós jogi keretben.

1.3 A később a hágai program által is megerősített tamperei programot a következőképpen lehet összefoglalni: közös eljárás kialakítása, egységes jogállás létrehozása, homogén keret megteremtése, illetve magas szintű, harmonizált védelem valamennyi tagállamban, ami biztosítja a Genfi Egyezmény egységes alkalmazását.

1.4 Az első, 1999 és 2006 közötti szakaszban a négy fő jogalkotási aktus elfogadása megeremtetette a jelenlegi vívmányokat, és lefektette a KEMR alapjait. Az Európai Bizottság

biztosítja, hogy a már elfogadott jogalkotási aktusokat a tagállamok időben átültessék és alkalmazzák.

1.5 Bár az első szakasz intézkedéseinek értékelése még folyamatban van, a 2010-es elfogadáshoz időben be kell terjeszteni a második szakaszra vonatkozó javaslatokat, ezért az Európai Bizottság már most alapvetően fontosnak tartja, hogy a KEMR jövőbeni felépítését alaposan átgondolják és megvitassák.

1.6 Az Európai Bizottság célul tűzi maga elé az uniós tagállamok közötti nagyobb fokú szolidaritás biztosítását, az eljárás általános színvonalának és az abban részt vevő valamennyi érdekelt fél képességeinek fejlesztését, a jelenlegi hiányosságok megszüntetését és a tagállamok gyakorlati együttműködésére vonatkozó kísérő intézkedések révén a menekültügyi gyakorlat harmonizálását.

1.7 A Bizottság a konzultációt 4 fejezetbe csoportosított 35 kérdés formájában állította össze. A négy fejezet a következő: jogalkotási aktusok, végrehajtás, szolidaritás és a terhek megosztása, külső dimenzió.

2. A következtetések és ajánlások összefoglalása

2.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, tekintettel a tárgyban korábban elfogadott (számos) véleményére, a menekültek segélyezésében aktív nem kormányzati szervek ajánlásaira, valamint az UNHCR⁽¹⁾-nek az Európai Unió portugál és szlovén elnökségéhez címzett észrevételeire;

2.2 emlékeztetve arra, hogy menekültügyi kérdésekben a Tanács már minősített többségi szavazást alkalmaz, miközben a bevándorlás témája még mindig egyhangú döntést kíván meg, és a Lisszaboni Szerződés keretében kerül majd át a minősített többségi területek közé, javasolja, hogy a közös eljárás bevezetésekor az Európai Bizottság és a Tanács zárja ki vagy kerülje el az egyes tagállamok által gyakran alkalmazott nemzeti mentességi („opt-out”) záradékokat.

⁽¹⁾ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága.

2.3 Az EGSZB támogatja a méltányos – azaz emberarcú – menekültügyi rendszer elfogadását, amely valódi célkitűzésként veszi figyelembe a menedékkérők védelmi igényeit – a többek között szociális igényű – Európa építésének többi célkitűzése között. Emlékeztet arra, hogy e szociális célok nincsenek ellentmondásban, és nem összeegyeztethetetlenek sem a befogadó lakosság, sem pedig a tagállamok gazdasági és biztonsági érdekeivel.

2.4 Síkra száll a nemzetközi egyezmények, a nemzetközi és emberi jogokkal összhangban levő európai irányelvek, valamint az Európa Tanácsnak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezménye tiszteletben tartását lehetővé tevő feltételek kialakítása, a tagállamokat terhelő felelősség jobb megosztása, a menekült- vagy helyettesítő védelemben részesülők gyors letelepedése és integrációja, valamint egy őszinte együttműködési és közös fejlesztési politika mellett, amely emeli egyes harmadik országok demokráciájának színvonalát, és hozzájárul a menedék iránti igénnyel kapcsolatos nemzetközi szolidaritáshoz.

2.5 Ennek érdekében egymástól elválaszthatatlan és egymást kiegészítő intézkedéseket javasol:

2.5.1 hogy a nemzetközi védelemre szorulókat az ellenőrzések szigorúságának szintjétől függetlenül mindig beléphessenek az Európai Unió területére, hogy legalább a menedékkérelm – bármilyen formában történő – benyújtásához és az igazságos és hatékony eljáráshoz való jogot tiszteletben tartsák;

2.5.2 hogy a menekültstátusz elismerése iránti kérelmeket mindig vizsgálják ki, és a helyettesítő védelem szükségességének megvizsgálására a határozatot meghozó hatóság írásban megindokolt döntése után kerüljön sor, a határállomáson benyújtott kérelmek esetében is;

2.5.3 hogy a menedékkérők mindig szabadon választhassák meg, hogy melyik országban nyújtanak be kérelmet;

2.5.4 hogy a kísérő nélküli kiskorúak és a nők, valamint a kiszolgáltatott (?) személyek (a fizikailag, pszichológiailag vagy szellemileg fogyatékos, illetve különleges elbánást igénylő menedékkérők – terhes nők, gyermekek, idősek, betegek, fogyatékkal élők stb.) különleges támogatásban részesüljenek;

2.5.5 hogy az egyes nőket érő sajátos üldöztetéseket figyelembe vegyék és elfogadják a védelem iránti egyéni igény indokaként, függetlenül a kíséretükben lévő, vagy őket kísérő személyektől (kiskorú gyermekek vagy férj, szülő stb.) (3);

2.5.6 hogy minden menedékkérő számára biztosítsák kérelme érdemi és egyéni szintű elbírálását, tolmácsolási szolgáltatást, ingyenes jogi segítséget és a kérelem benyújtásához szükséges határidőt;

(?) Az UNHCR szerinti értelmezés (*Master Glossary of Terms*, 2006. június).

(3) Erőszak, konfliktusok során elkövetett erőszak, fizikai, szellemi vagy társadalmi zaklatás amiatt, hogy nem hajlandó magát alávetni egy a férfiak által kialakított rendnek stb. Lásd az EGSZB „Minősítés” irányelvről alkotott véleményét; előadó: An Le NOUAIL MARLIÈRE (HL C 221., 2002.9.17.). „Bár az 1951-es Genfi Egyezmény kifejezetten nem rendelkezik róluk, a sajátos nemi megkülönböztetés formáit (a női nemi szervek megcsonkítása, a kényszerházasság, feltételezett házasságtörésért való megkövezés, nők és fiatal lányok háborús stratégiaként történő szisztematikus elrablása, hogy csak néhányat említsünk) megalapozott indokokként kellene elismerni a menedékkérés benyújtásához, illetve jogos indoknak kellene tekinteni a tagállamokban történő menedéknívtáshoz.”

2.5.7 hogy a menedékjog iránti kérelmekre alkalmazandó főbb alapelveket minden menedékjog iránti kérelemre alkalmazni kelljen, beleértve a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeket is;

2.5.8 hogy a menekültstátuszt vagy helyettesítő védelmet elutasító határozattal szembeni fellebbezésnek minden esetben halasztó hatálya legyen a kiutasító határozatra, különösen olyan személyek esetén, akiknek egy másik országba történő kiutasítása életük vagy szabadságuk kockáztatását vagy veszélyeztetését jelentené;

2.5.9 hogy az önállóság lehetővé tételével garantálva legyen a normális és emberhez méltó életkörülmények között történő beilleszkedés és letelepedés. Az önállóság feltételeit (egészségügyi ellátás, a nyelv megismerése és megtanulása, kapcsolat a menekültekkel foglalkozó szervezetekkel és a helyi lakossággal, képzés – ideértve a képesítések értékelését és elismerését – legális munkához jutás stb.) az érdekelt féllel egyeztetve a lehető leghamarabb, már az érkezéskor biztosítani kell.

2.6 Azt javasolja, hogy a menekülteknek történő jogi, anyagi és humanitárius segítségnyújtással foglalkozó NGO-k és szervezetek számára folyamatosan biztosítva legyen a bejutás a fogadóközpontokba vagy ideiglenes őrizet céljára használt területekre, függetlenül attól, hogy zárt vagy nyitott intézményekről van-e szó. A menekültstátuszt megkapott személyek letelepedésével kapcsolatosan, a tagállamok közötti felelősségmegosztás érdekében az EGSZB megemlíti 2004. december 15-i, CESE 1643-2004. számú véleményét, különösen annak 2.4. pontját, amely szerint „Javítani kellene – a fogadó ország hatóságaival kötött partnerségi megállapodások vagy legalább jogaik tisztázása révén – a nem kormányzati szervezetek jelenlétének körülményein a fogadóközpontokban”;

2.6.1 hogy a személyiséget tiszteletben tartó befogadási normákat megkülönböztetés nélkül alkalmazzák minden, akár menekültstátuszra, akár helyettesítő védelemre jogosult menedékkérőre;

2.6.2 hogy részesítsék előnyben az alternatív megoldásokat (nyitott központokban való elszállásolás) a menedékkérők teljeséggel zárt, az NGO-k, sőt, néha a Vöröskereszt számára is megközelíthetetlen központokban való őrizetben tartásával szemben.

2.7 Nem tanácsolja az úgynevezett biztonságos országok listájának használatát (a menedékkérőket a Genfi Egyezmény szerint megillető egyedi eljárásnak megfelelően), és javasolja az olyan származási vagy tranzitországok „biztonságos harmadik állam” minősítésének felülvizsgálatát, amelyek a menedékkérőknek nem adnak lehetőséget egyéni helyzetük megvizsgálására, és így megfosztják őket az ahhoz kapcsolódó jogoktól (4).

(4) Az EGSZB 2004. december 15-i véleménye a következő tárgyban: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Egy hatékonyabb Közös Európai Menekültügyi Rendszer: a következő lépés az egységes eljárás; előadó An Le NOUAIL MARLIÈRE (HL C 157., 2005.6.28.), 2.7. pont.

2.8 Javasolja ugyanakkor, hogy ha a biztonságosnak tekintett országok listáját mégis fenn kell tartani, akkor a lista legyen egységes minden tagállamban, és előzetesen hagyja jóvá az összes nemzeti parlament és az Európai Parlament, figyelembe véve a megfelelően konzultált NGO-k által nyújtott információkat. Az egységesítés megtörténteig a lista használatának mellőzését javasolja.

2.9 Azt javasolja, hogy a menedékkérőkkel az első napokban (parti őrség, hatóságok, állami vagy magánszolgáltatók képviselői) és az azt követő időszakokban (rendőrségi, vámőrségi, egészségügyi, oktatási és munkaügyi dolgozók) kapcsolatba kerülők részesüljenek a menedékjoggal és az emberi jogokkal kapcsolatos képzésben.

2.10 Megismétli és fenntartja javaslatát, hogy vegyék figyelembe a helyi és regionális területi önkormányzatoknak a menekültstátuszban vagy helyettesítő védelemben részesülő menedékkérők számára történő helyszíni segítségnyújtással és fenntartható beilleszkedésükkel kapcsolatos kötelezettségeit, és megfelelő mértékben vonják be őket a menedékjoggal kapcsolatos közös politika kidolgozásába, illetve folytassák és tegyék átláthatóvá az Európai Menekültügyi Alap (EMA) felhasználását és kiosztását az alábbiakban meghatározott módon.

2.11 Helyesli egy támogató iroda létrehozását a tagállamokban, feltéve, hogy az kiegészíti az UNHCR regionális vagy helyi irodáinak munkáját, és feltéve, hogy megfelel a célkitűzéseknek: javítja a döntések minőségét és koherenciáját annak érdekében, hogy garantálhassa, hogy a nemzetközi védelemre szorulóknak valóban részesüljenek a védelemben, függetlenül attól, hogy hol kérelmezték azt az Európai Unióban, illetve folyamatosan értékeli, hogy az európai jogszabályok teljes mértékben megfelelnek-e a nemzetközi menekültjognak és a humanitárius jognak. Ez a támogató iroda megszervezhetné a határőrök képzését, hogy különbséget tudjanak tenni a menekültek és az egyéb bevándorlók között. Mindez történhetne az UNHCR-rel együttműködésben, amely a schengeni térség kibővítése óta a mai napig gondoskodik ezekről a – különösen, de nem kizárólag az EU keleti határain (Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia) folyó – képzésekről, és részt is vesz bennük.

2.12 Azt javasolja, hogy a bevándorlás ellenőrzésére tett intézkedések ne vezessenek az alapjogok – különösen a menedékjog üldöztetés miatti kérvényezésének és az abban való részesülés joga – megsértéséhez.

2.13 Kéri, hogy legyen egyértelmű a hajóskapitányok teljes mértékű kötelezettsége arra nézve, hogy tengeri elfogáskor és tengerből való mentéskor segítséget nyújtsanak a bajba jutotaknak; hogy történjenek lépések a tengerből kimentett személyek partra vitelével kapcsolatos felelősségük elismerésére; illetve, hogy a kérelmek kivizsgálására azonnal kerüljön sor, és szükség esetén legyen biztosított a nemzetközi védelem.

2.14 A közös egységes európai eljárás bevezetéséről szóló vitával kapcsolatosan megismétli a 2004. december 15-i CESE 1644-2004. számú véleményében foglaltakat, különösen a védelmi normák szintjének a 2004 és 2008 közötti időszakban,

az egységes eljárással kapcsolatos konzultáció, valamint a közös menekültügyi politikáról szóló zöld könyv kiadása között esetlegesen bekövetkező csökkenésre vonatkozó javaslatait és figyelemztetését illetően.

2.15 Emlékezteti a tagállamokat, hogy az eljárás formájától (adminisztratív, bírósági) függetlenül az említett szakaszoknak a védelem, nem pedig a vád logikáját kell követniük.

2.16 Azt javasolja az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak, hogy egyszerűség és átláthatóság jellemezze az Európai Menekültügyi Alap 2008–2013 közötti, a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében történő felhasználását. Ezt már javasolta véleményében⁽⁵⁾ is, megemlítve, hogy „hozzanak konkrét rendelkezéseket e különböző alapok felállítására irányuló döntések részeként annak érdekében, hogy a nem állami szereplőket a lehető legkorábban bevonják a tevékenységekbe a tagállamok és maga az Európai Bizottság által meghatározott iránymutatások éves és többéves keretében”.

2.17 Azt javasolja, hogy az egyes tagállamok – például Svédország – jelentős erőfeszítéseivel, vagy – mint Málta és Ciprus esetében – korlátozott képességeivel (földrajzi kiterjedés, népesség aránya) arányosított pénzügyi ösztönző intézkedések ne vezessenek ahhoz, hogy más tagállamok áthárítsák egyes, a menekültcsoportoknak akár az országba történő belépésével vagy kérvényeinek kivizsgálásával, akár belső (szolidaritás és tehermegosztás) vagy külső (a régió kívüli erőfeszítésekhez való hozzájárulás) letelepedésével kapcsolatos felelősségüket vagy kötelezettségeiket.

3. Általános észrevételek

3.1 Az EGSZB üdvözli a jövőbeni közös európai menekültügyi rendszerről a jelen zöld könyv keretében folytatott nyilvános konzultációt. Elégedettségének ad hangot, hogy az Európai Bizottság kihasználja az alkalmat annak bemutatására, hogyan kell megbirkózni az európai jogi eszköz hiányosságaival, valamint az európai törvények és a tagállamok gyakorlata közötti különbségekkel.

3.2 Az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot és a Tanácsot, hogy biztosítsák, hogy a határigazgatásról szóló viták (ideértve a szárazföldi, légi és tengeri határokon – különös tekintettel a tagállamok felségvizein történő vagy azokon kívüli tengeri feltartóztatás és a tengerből való kimentés során – alkalmazott intézkedéseket) ne csökkentsék a menedék vagy nemzetközi védelem kérelmezésére való jogot.

3.3 Különösen a terrorizmus, de általában a bűnözés és az embercsempészet elleni küzdelem keretében az EGSZB sürgeti az Európai Bizottságot és a Tanácsot, hogy biztosítsák, hogy a biztonság világszintű hiányának ne legyen negatív hatása a közvélemény menekültekkel és a menedékkérőkkel szembeni reakciójára, és ne sodorja veszélybe a menedékjog integritását és természetét.

⁽⁵⁾ Az EGSZB 2006. február 14-i véleménye, előadó: An LE NOUAIL MARLIÈRE (HL C 88., 2006.4.11.); 2.4. pont és a Következtetések 4. francia bekezdése.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Jogalkotási eszközök; A menedékkérelmek kezelése; Nemzeti mentességi záradékok

Számos nem kormányzati szervezet és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága jelentései alapján az Európai Bizottság úgy véli, hogy a „menekültügyi eljárásokról” szóló irányelv rögzítette a közös minimumszabályokon alapuló eljárási követelményeket, mozgásteret hagyva a tagállamoknak a nemzeti jogba történő átültetés és a mentességek megállapítása terén. Éppen ezért az EU területén védelmet kereső személyeknek nyújtott garanciák a kérelmet befogadó tagállamok szerint – sőt, egyes esetekben a menedékjog iránti kérelem benyújtásának országon belüli helye alapján is – eltérőek lehetnek. E táj mozgásteret másik következménye – amint azt egyes nemzeti jogi reformok mutatták – a menedékjogot kérőket védő jogok tiszteletben tartásának fokozatos csökkentése.

Az EGSZB támogatja a közös európai menekültügyi rendszer kialakításának célkitűzését, amelynek alapvető célja, hogy minden menedékkérő számára garantálja az igazságos és hatékony eljárást. **Az egységes eljárás végrehajtása azonban kevéssé tűnik összeegyeztethetőnek a tagállamok által rendkívül széles körben alkalmazott nemzeti mentességi záradékokkal.** Az EGSZB ezért figyelmet fordít az Európai Bizottság által a „cselekvési terv” keretében előterjesztett konkrét eljárások közös jellegére, illetve arra, hogy az eljárási szabályok és a közös kritériumok ne a legkisebb közös nevezőhöz igazodjanak a menekültek védelme tekintetében.

4.2 Biztonságos származási országok

Az EGSZB aggódik az egyes menedékkérők méltányos eljáráshoz való hozzáférése elé gördített akadályok miatt, ami ellentétes a megkülönböztetésmentesség Genfi Egyezményben lefektetett elvével (3. cikk).

A fentiek vonatkoznak a „biztonságosnak” vagy „biztonságos harmadik országnak” tekintett országokból érkező személyek helyzetére, akiknek kérelmét egy gyorsan lefolytatott eljárás keretében „megalapozatlannak” ítélik, vagy „gyorsított”, illetve „elsőbbségi” eljárás keretében vizsgálhatják, ami nem biztosít számukra fellebbezési lehetőséget. Az a tény, hogy egyes tagállamoknak nem sikerült közös listáról megegyezésre jutniuk, tényleges egyenlőtlenséget teremt, különösen a Dublin II. rendelet alkalmazásában: a „felelős állam” a biztonságos országok nemzeti listája alapján a kérelmet el nem fogadhatónak nyilváníthatja, miközben esetleg az adott ország az átadó ország listáján nem szerepel.

Az EGSZB azt javasolja, hogy a tagállamok minél előbb állítsanak össze egy egységes jegyzéket.

Miközben emlékeztet arra, hogy „a területhez és a menekültügyi eljáráshoz való szabad és korlátlan hozzáférés alapvető garanciát jelent, amelyet a tagállamoknak feltétlenül meg kell próbálniuk biztosítani”⁽⁶⁾, az EGSZB úgy véli, hogy az úgynevezett biztonságos

országokra való hivatkozás „önmagában semmilyen esetben sem igazolhatja egy kérelem elutasítását”⁽⁷⁾, hanem egyedi elbírálással kell együtt járnia, a Genfi Egyezménynek megfelelően. A védelemre és a menedékjogra vonatkozó kérelmek egyedi kivizsgálása nem egyeztethető össze azzal a feltételezéssel, hogy egy ország mindenki számára biztonságos lehet, vagy hogy egyes személyek nem szenvedhetnek esetleges üldöztetést egyéni státuszuk (bizonyos társadalmi csoporthoz való tartozás, nem állami szereplő(k) általi üldöztetés vagy egyéb okok) miatt.

Ezenkívül hangsúlyozhatjuk, hogy a tervezett jogi eszközök nem teszik lehetővé annak biztosítását, hogy azon országok, amelyekbe a menedékjogot kérőket irányítják, tényleges és tartós védelmet nyújtsanak a számukra.

4.3 Felfüggesztő hatályú fellebbezés

A ténylegesség és az igazságosság elve alapján hozott határozatok nem jelenthetnek kivételt a pártatlan és független hatóság, illetve bíróság előtt történő fellebbezés lehetősége alól. Megállapítva, hogy e jogot néhány tagállam számos helyzetben korlátozó módon vagy csak látszatszerűen alkalmazza, az EGSZB hangsúlyozza, hogy **a fellebbezésnek minden alkalommal felfüggesztő hatállyal kell bírnia**, és kéri a Bizottságot és a Tanácsot, hogy ügylejlen ennek betartására.

4.4 A származási országokról rendelkezésre álló információk

Az EGSZB úgy véli, hogy a menedék iránti kérelemhez megbízható adatokat kell csatolni a származási országban meglévő valós kockázatokról. 2001. április 26-i véleményében az EGSZB kifejezte óháját, hogy „a menedékjogért folyamodók származási országáról, valamint az általa igénybe vett tranzitországokról szóló információkat a civil társadalom megfelelően reprezentatív, a menedékjog iránti kérelmet vizsgáló országokban tevékeny szervezetei is szolgáltatassák”⁽⁸⁾.

A valamennyi tagországra kiterjedő „közös” rendszerrel kapcsolatban az EGSZB úgy véli, hogy az elsőfokú határozatok minősége és homogén jellege nagymértékben függ a származási országokról rendelkezésre álló, és a tagállami hatóságok és bíróságok számára hivatkozási alapot szolgáltató információk minőségétől és homogén jellegétől.

4.5 A határon nyújtott menedékjog

Az EGSZB tudomásul veszi, hogy a tagállamokat az eljárásokhoz való hozzáférés javítására ösztönzik, de aggodalommal látja, hogy a menedékkérők hiányos tájékoztatást kapnak az őket megillető jogokról, illetve garanciákról.

⁽⁶⁾ Az EGSZB 2001. április 26-i véleménye: *Javaslat a tagállamokban a menekültstátusz megadásának és megvonásának eljárásaira vonatkozó minimumszabályokról szóló tanácsi irányelvre*, előadó: Vitor MELICIAS (HL C 192., 2001.7.10.), 3.2.2. pont.

⁽⁷⁾ MELICIAS-vélemény, 3.2.12.3. pont.

⁽⁸⁾ Az EGSZB 2001. április 26-i véleménye: *Javaslat a tagállamokban a menekültstátusz megadásának és megvonásának eljárásaira vonatkozó minimumszabályokról szóló tanácsi irányelvre*, előadó: Vitor MELICIAS (HL C 192., 2001.7.10.), 2.3. pont.

Az EU-hoz benyújtott menedékkjog iránti kérelmek számának folyamatos – a média porverésében hangoztatottakkal ellentétben – csökkenése ⁽⁹⁾ miatt az EGSZB emlékeztetni kíván arra, hogy minden menedékkérőnek, **helyzetétől és a földrajzi helytől függetlenül** joga van kérelme érdemi kivizsgálását követelni, és ennek érdekében **tolmácsolási szolgáltatást, ingyenes jogi segítséget és a kérelem benyújtásához szükséges határidőt kell biztosítani a számára.** Az EGSZB emlékeztet korábban megfogalmazott javaslatára, mely szerint „a kérelmezőnek [továbbá] biztosítani kellene a jogot, hogy kapcsolatba léphessen olyan elismert nem kormányzati szervezetekkel (NGO-kkal), amelyek a menedékkjog védelme és elősegítése érdekében munkálkodnak” ⁽¹⁰⁾.

A fentiek szellemében az EGSZB emlékeztet a kérelmek tagállami elbírálása során a „nyilvánvalóan megalapozatlan” minősítés túlzott alkalmazásával kapcsolatos fenntartásaira. Megállapítja, hogy a fent leírt helyzetek elszaporodása az „eljárások” irányelv 23. cikke (4) bekezdésének különösen pontatlan megfogalmazásából eredeztethető, és úgy véli, e fogalom további pontosításra szorul. Az UNHCR-rel egyetértésben **megismétli arra vonatkozó óhaját, hogy „a menedékkjog iránti kérelmekre alkalmazandó főbb alapelveket (...) minden menedékkjog iránti kérelemre alkalmazni kelljen, beleértve a nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmeket is”** ⁽¹¹⁾.

Mindezek alapján az EGSZB érdeklődéssel fogadja „a határokon folytatott eljárások kezdeti, döntő jelentőségű szakaszához, különösen a regisztrációs és átvilágítási eljáráshoz kapcsolódó jogi garanciák megerősítését” célzó bizottsági javaslatot.

4.6 Egységes eljárás

A Bizottság úgy véli, hogy „a közös menekültügyi eljárás létrehozása felé tett (...) jelentős lépés lehet, ha a KEMR kötelező elemévé teszik a menekültstátusz iránti és a helyettesítő védelem iránti kérelmek elbírására vonatkozó egységes eljárást” ⁽¹²⁾. A tapasztalat azt mutatja, hogy ahol az eddigiek során alkalmazásra került, az „egységes eljárás” jelentős mértékben csökkenti a határozat meghozatala előtti várakozási időt, és ezzel együtt a bizonytalanságot, amelynek minden menedékkérő ki van téve.

Egy hasonló eljárás magába foglalja azt is, hogy a kérelmezőnek csupán egyetlen „ügyfélablakhoz” kell fordulnia, és hogy a határozatot meghozó hatóság elsőként a menekültstátusz Genfi Egyezmény alapján történő elismeréséről határozzon, és csak később, másodlagos határozat keretében rendelkezzen a helyettesítő védelemről. **E célkitűzés eléréséhez a fenti egységes eljárást mindenütt alkalmazni kellene, beleértve a menedékkjog iránt a határon benyújtott kérelmeket is** ⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ 2006-ban a 27-tagú EU-ban 192 300 menedékkjog iránti kérelmet regisztráltak, ami 50 %-al kevesebb a 2001-ben, és 70 %-kal kevesebb az 1992-ben (15-tagú EU) regisztrált adatoknál – Eurostat: Gyorsstatistikák, 110/2007.

⁽¹⁰⁾ MELICIAS-vélemény, 3.2.4.4. pont.

⁽¹¹⁾ MELICIAS-vélemény, 3.2.15.2. pont; Az UNHCR sajtótájékoztatója és javaslatai az Európai Unió portugál elnökségének és az új elnökségnek; 2007. június 15., illetve 2007. december 11.

⁽¹²⁾ Zöld könyv, 4. o.

⁽¹³⁾ „Menedékkjog az Európai Unióban – Tanulmány a Minősítési Irányelv alkalmazásáról”; UNHCR, 2007. november.

Az EGSZB ugyanakkor hangsúlyozza, amint 2002. május 29-i véleményében is tette, hogy „a helyettesítő védelem nem válhat a menekültstátuszhoz rendelt védelem meggyengítésének eszközévé” ⁽¹⁴⁾, és az UNHCR-hez hasonlóan ⁽¹⁵⁾ megállapítja, hogy a tagállamok a jelek szerint jelentős mértékben alkalmazzák a helyettesítő védelmet anélkül, hogy e helyzet valóban összefüggene a származási országokban tapasztalt helyzet javulásával, illetve a határozatokban szereplő indoklás sem mindig felel meg annak, amit a kérvényezők joggal elvárhatnának.

4.7 A menedékkérők befogadásának feltételei; normák

A menekültek befogadásának körülményeivel kapcsolatban az EGSZB jelentős mértékű aránytalanságokat tapasztal a tagállamok között. Megállapítja, hogy egyes tagállamok szeretnék, ha a harmonizáció korlátozottabb jogi normák, köztük például „a kérelem leadására és a tartózkodási helyre vonatkozó (...) földrajzi korlátozások” ⁽¹⁶⁾ bevezetését jelentené, így kívánva csökkenteni az egyes országok vonzereje közti különbségeket.

Az EGSZB tudatában van annak, hogy az aszimmetrikus nemzeti normák fennmaradása másodlagos mozgásokat vált ki; ebből azonban nem következik számára az, hogy ezért csökkenteni kellene a menedékkérők számára biztosított jogok szintjét. Ahhoz, hogy sikerüljön kiegyenlíteni az egyenlőtlenségeket, nem kell a szükségesnél magasabb szintű védelmet igényelni, ha a tagállamok a közös normákat egyforma módon alkalmazzák.

4.8 A képzéshez és a munkaerőpiachoz való hozzáférés

Ami a menedékkérők munkaerőpiachoz való hozzáféréseinek kérdését illeti, egyes tagállamokban két fő elutasítási indok érvényesül: a tagállamok egyrészt nagyobb mozgásteret követelnek az országon belüli foglalkoztatási helyzet kezelése terén; másrészt azzal érvelnek, hogy a menedékkjog iránti kérelmek elutasításának magas aránya és a gyorsabb kivizsgálási eljárások miatt a munkaerőpiachoz való hozzáférés csak átmeneti lehet.

Az EGSZB véleménye szerint a menedékkjog iránti kérelmek gyorsabb elbírálásának célkitűzése ellenére egyes országokban a benyújtott kérelmek száma és számos kérelmező ügyének természete megnövelheti a kérelmek kivizsgálására felhasznált időt. Az EGSZB megállapítja, hogy jöllehet a „befogadás”

⁽¹⁴⁾ Az EGSZB 2002. május 29-i véleménye: *Javaslat tanácsi irányelv az azon feltételekre vonatkozó minimális normákat illetően, amelyeknek a harmadik országokból érkezőknek, illetve a hontalanoknak eleget kell tenniük ahhoz, hogy a menekült státuszra igényt tarthassanak, vagy azon személyeknek, akiknek – más, e státuszok tartalmához kapcsolódó, okokból – nemzetközi védelemre van szükségük*, előadók: An LE NOUAIL MARLIÈRE (HL C 221., 2002.9.17.) 2.3.5. pont.

⁽¹⁵⁾ **Említtet tanulmány.** Az EGSZB ezenkívül utal a „Minősítés” irányelv módosító indítványaira (8.3., 8.1. cikk, a 15.c cikk 26. preambulumbekzdése, **12. és 14. cikk** (megfelelés az 1951-es Genfi Egyezménynek), 17. és 19. cikk), illetve a következők, az Európai Bizottsághoz benyújtott javaslatokra: Az Európa Bíróság értelmezéseinek és határozatainak kikérése; Az európai uniós határozatok minőségbiztosítása és –ellenőrzése; Képzés; Iránymutatások elfogadása; Az EU tagállamainak figyelmébe: az UNHCR iránymutatásainak alkalmazása; Nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatali kérelmei az Európai Bírósághoz; Írásbeli döntéshozatal; Nemzeti szinten hozott határozatok minőségellenőrzése; A védelemben dolgozók képességeinek elemzése; Helyszíni védelem; Igénybevétel és jogosultság; Komoly kockázatok; Indoklások és kizárás. **UNHCR, 2007. november.**

⁽¹⁶⁾ A Nemzetgyűlés delegációja által az EU részére átadott tájékoztató jelentés, benyújtó: Pierre LEQUILLER.

irányelv előírja, hogy a tagállamok kötelesek gondoskodni „a befogadásnak a kérelmezők egészségének megfelelő és alapszükségeit kielégítő életszínvonalat biztosító anyagi feltételeiről” (13. cikk), **a menekültek befogadó országba történő beilleszkedésének előfeltétele az önálló egzisztencia lehetőségének biztosítása, és a tényleges beilleszkedés annak függvénye, hogy ennek feltételei a megérkezést követően minél rövidebb időn belül teljesüljenek.**

2001. november 28-i véleményében az EGSZB úgy vélekedett, hogy **„semmi kétség nem lehet afelől, milyen anyagi és morális előnyt jelent mind a befogadó ország, mind a menedékkérő számára, ha az utóbbiak részére lehetőséget adnak a munkaerőpiachoz való hozzáféréshez”** ⁽¹⁷⁾.; Ezt a megjegyzését most megismétli, egyúttal hangsúlyozva, hogy a menedékkérőknek megfelelő szakképzésben és nyelvi képzésben kell részesülniük, illetve hozzáférést kell biztosítani részükre az orvosi ellátáshoz.

Az a tény, hogy közülük egyesek kérelmük elutasítása esetén nem maradhatnak az adott ország területén, nem szolgáltat releváns ellenérvet az olyan intézkedésekkel szemben, melyek a menedékkérők önállóságának növelését célozzák, és amelyek **„a sikeres beilleszkedési folyamat, illetve adott esetben a származási országba való méltó visszatérés legfőbb garanciáját jelentik”** ⁽¹⁸⁾. Ezzel szemben minden jogunk megvan feltételezni, hogy a munkaerőpiacról való kizárás hatása a feketemunka továbbterjedését váltaná ki.

Az EGSZB mindemellett egyetért a Bizottsággal abban, hogy **a személyiséget tiszteletben tartó befogadási normákat megkülönböztetés nélkül alkalmazni lehetne minden menedékkérőre, akár menekültstátuszra, akár helyettesítő védelemre jogosult az illető.**

4.9 Fogva tartás

Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt a számos tagországban mutató tendenciá miatt, hogy a menedékkérőket „zárt központokban” helyezik el, amely a befogadás filozófiája helyett sokkal inkább az internálás szellemét idézi.

Az EGSZB az Európa Tanács ajánlásaihoz csatlakozva már korábban kifejtette azon véleményét, **hogy a menedékkérők fogva tartása kizárólag kivételes esetekben és szigorúan korlátozott ideig elfogadható eljárás** ⁽¹⁹⁾. Az alternatív megoldásokat kell előnyben részesíteni ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Az EGSZB 2001. november 28-i véleménye a tagállamokban menedéket kérők fogadásának minimális követelményeiről szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatról; előadó: Dario MENGOSZI és Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 48., 2002.2.21.), 4.3. pont.

⁽¹⁸⁾ Uo., 3.1. pont.

⁽¹⁹⁾ Az EGSZB 2001. április 26-i véleménye: *Javaslat a tagállamokban a menekültstátusz megadásának és megvonásának eljárásaira vonatkozó minimumszabályokról* szóló tanácsi irányelvre, előadó: Vitor MELICIAS (HL C 192., 2001.7.10.), 3.2.11. pont.

⁽²⁰⁾ Egy nemzetközi tényfeltáró csoport jelentése: „A külföldieket bezárni, a menekülteket eltántorítani: a migrációs áramlások kezelése Máltán” Emberi Jogok Ligájának Nemzetközi Szövetsége, Catherine TEULE, 4.1.1. pont.

Lásd még az ellenőrzött, de nyílt fogadóközpontok modernizációját Románia EU-hoz való csatlakozásakor az EGSZB következő, 2004. december 15-én elfogadott véleményeinek elkészítése kapcsán megvalósult kiküldetés megfigyelései szerint: vélemény az Európai Bizottság közleményéről a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez a nemzetközi védelemre szoruló személyek szabályozott belépéséről az Európai Unió területére, valamint a kibocsátó régiók védőképességének erősítéséről – Tartós megoldások könnyebb elérése; illetve az Európai Bizottság közleményéről a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez: Hatékonyabb közös európai menekültügyi rendszer – Az egységes eljárás a következő állomás; előadó: An LÉ NOUAIL MARLIÈRE (HL C 157., 2005.6.28.).

A hasonló helyzetbe juttatott kérelmezővel semmilyen esetben nem bántanak „bűnözőként”, és az érintetteknek – a többi menedékkérővel azonos módon – biztosítani kell az ingyenes, független és professzionális jogi segítségnyújtást; az NGO-k számára pedig lehetőséget kell kínálni arra, hogy tanácsot adhasanak és segítséget nyújthassanak a menedékkérőknek. A „kiszolgáltatott” személyeknek ⁽²¹⁾, köztük a kiskorúaknak – különös tekintettel a kíséret nélküli kiskorúakra – különleges védelemben kell részesülniük.

Az egyes nőket érő sajátos üldöztetéseket figyelembe kell venni és el kell fogadni a védelem iránti egyéni igény indokaként, függetlenül a kíséretükben lévő, vagy őket kísérő személyektől (kiskorú gyermekek, vagy férj, szülő stb.).

Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy a „zárt központokat” rendszeresen alá kellene vetni a Kínzás Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottság (CPT) által végzett értékelésnek.

4.10 Védelemnyújtás

A védelemben nem részesülő, ám ki nem utasítható személyek

A Bizottság harmonizálni kívánja azon személyek helyzetét, akik sajátos okokból nem távolíthatók el az adott ország területéről, holott menedékjog iránti kérelmük elutasításra került. E törekvés a nemzetközi okmányokban foglalt, a menekültek jogaira, illetve az emberi jogokra vonatkozó elvek alkalmazására irányul, és az Emberi Jogok Európai Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlata is alátámasztja azt.

E téren eltérő gyakorlatokat tapasztalhatunk a tagállamokban, ami az EGSZB szerint megerősíti a kérdéses **státusz tényleges és az egész EU területén egységes meghatározásának szükségességét**. Különösen vitatható gyakorlat, hogy bizonyos országokban egyes személyek „státusz nélkül” találják magukat – tartózkodási engedélyük nincs, de ki nem utasíthatók – ami az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen jogi, szociális és gazdasági kiszolgáltatottságot eredményez, és a rendezetlen státuszú személyek eltávolítására irányuló politikák célcsoportjává teszi őket. Anélkül, hogy alábecsülne a helyzet összetettségét, az EGSZB úgy véli, a **hasonló helyzetekben lehetőséget kellene találni a munkavállalási jogot is magába foglaló, ideiglenes tartózkodási engedély kiadására**.

4.11 Szolidaritás és a terhek megosztása

A felelősség megosztása – A dublini rendszer

A 2001. július 12-én a „közös menekültügyi eljárásról és az egységes menekültstátuszról” kiadott véleményében ⁽²²⁾ az EGSZB kifejtette véleményét a dublini egyezmény alkalmazásáról. Megállapította, hogy e mechanizmus több problémát

⁽²¹⁾ A HCR szerinti értelmezésben (*Master Glossary of Terms*, 2006. június): a fizikailag, pszichológiailag vagy szellemileg fogyatékos, illetve különleges elbánást igénylő menedékkérők: nők, terhes nők, gyermekek, idősek, betegek, fogyatékkal élők stb.

⁽²²⁾ Az EGSZB 2001. július 12-i véleménye a következő tárgyban: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: *Közös menekültügyi eljárás és egységes, az Unió teljes területén érvényes menekültstátusz felé, amely minden menedékjogban részesülő számára*; előadók: Dario MENGOSZI és Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 260., 2001.9.17.).

okozott, mint amennyit megoldott, és az elért eredményekhez képest aránytalanul költséges volt, miközben nem tudta megakadályozni egyes menedékkérők önkényes távozását az első érkezői országba való átszállításuk előtt.

A fenti észrevételekre visszatérve az EGSZB úgy véli, hogy a dublini rendszer (a rendelet és az EUODAC) fő téje abban állt, hogy felvetette a menedékjog iránti kérelmek közösségi szintű kezelésének kérdését. De egyúttal megállapítja, hogy a rendszer, melynek elsődleges célja az volt, hogy „gyorsan megállapíthatóvá tegye, mely tagállam felelős az Európai Unió területén benyújtott menedékjogi iránti kérelmek megvizsgálásáért”, nem érte el másik célkitűzését, hogy „megakadályozza a tagállamok közötti másodlagos mozgásokat”⁽²³⁾, ráadásul – olykor meglehetősen súlyos – többletterhetek ró egyes tagállamokra, nevezetesen az EU külső határait alkotó országok némelyikére.

Egyébként a Bizottság által végzett értékelések⁽²⁴⁾ szerint az egyes államok közötti átadási arány megközelítőleg kiegyenlített, olyannyira, hogy lehetségesnek tűnik „hogy a tagállamok kétoldali megállapodásokat köthessenek arról, hogy meghatározott körülmények között kölcsönösen »érvénytelenítik« azonos számú menedékkérő átadását”⁽²⁵⁾. A menedékkérők ujjlenyomatának az EUODAC-ban történő rögzítése önmagában elegendőnek bizonyulhat az asylum shopping, illetve a többszörös kérelmek gyakorlatának további csökkentéséhez.

Az EGSZB tehát megállapítja, hogy a dublini rendszer alkalmazása technikai céljaihoz képest aránytalan emberi ráfordítással járt. Úgy véli, hogy a közös szabályok elfogadása, amely enyhítené a kérelmek tagállami elbírálásában mutatkozó különbségeket, csökkentheti e kritérium jelentőségét a kérelmezők választásában a különböző tagállamok között, és ezzel szemben a kulturális és szociális megfontolások továbbra is tagadhatatlan szerepet játszanak majd a menekültek befogadó országba történő beilleszkedésében.

Az EGSZB – korábbi véleményeihez⁽²⁶⁾ hasonlóan – azt javasolja, hogy **a menedékjogért folyamodók szabadon választhassák meg az országot, amelyhez kérelmüket intézik, és hogy e cél érdekében a tagállamokat már most a rendelet 15. cikke (1) bekezdésében foglalt humanitárius záradék alkalmazására ösztönözzék.** Amennyiben a státusszal rendelkező menekültek szabadon áttelepülhetnének bármely más, a státuszukat elismerőtől eltérő tagországba, az valójában csupán e jog alkalmazásának megelőlegését jelentené.

Az EGSZB mindenesetre úgy véli, hogy a rendeletet nem szabadna a kísérlet nélküli kiskorúakra alkalmazni, kivéve azokat az eseteket, amikor ez a gyermek érdekeit szolgáló legjobb megoldást jelenti.

⁽²³⁾ Zöld könyv, 12. pont.

⁽²⁴⁾ Európai Bizottság: „A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a dublini rendszer értékeléséről” – COM(2007) 299 final – 2007. június 6.

⁽²⁵⁾ COM(2007) 299, 8. oldal.

⁽²⁶⁾ Az EGSZB 2001. július 12-i véleménye a következő tárgyban: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: Közös menekültügyi eljárás és egységes, az Unió teljes területén érvényes menekültstátusz felé, amely minden menedékjogban részesülő számára; előadók: Dario MENGÓZZI és Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 260., 2001.9.17.), illetve az EGSZB 2002. május 29-i véleménye a következő tárgyban: Javaslat tanácsi irányelvre azon feltételekre vonatkozó minimális normákat illetően, amelyeknek a harmadik országokból érkezőknek, illetve a hontalanoknak eleget kell tenniük ahhoz, hogy a menekült státuszra igényt tarthassanak, vagy azon személyeknek, akiknek – más, e státuszok tartalmához kapcsolódó, okokból – nemzetközi védelemre van szükségük, előadó: An Le NOUAIL MARLIÈRE (HL C 221., 2002.9.17.).

4.12 Pénzügyi szolidaritás

A dublini rendszer ilyen irányú reformja jelentős mértékben csökkenthetné a menedékkérők jelenlegi első számú célállomásait jelentő tagállamokra háruló terheket. Mindez azonban nem jelentené a tagállamok között a bejegyzett kérelmek súlya tekintetében mutatózó, nagyfokú aránytalanságok megszűnését. A legnagyobb számú kérelmet regisztráló országok megsegítése érdekében szükségesnek tűnik tehát egy hatékony tehermegosztási mechanizmus kialakítása.

Az úgynevezett „belső” (az Unión belüli) letelepítés szintén részleges megoldást jelenthetne, de nem válhat sem általános szabállyá, sem kizárólagos megoldássá, mivel **a letelepítés nem történhetne az érintett menekült kellő tájékoztatás birtokában kinyilvánított beleegyezése nélkül, valamint annak garانتálása nélkül, hogy a letelepítés a menekültnek az új befogadó országban való magas szintű beilleszkedése mellett megy végbe.**

4.13 A menekültpolitika külső dimenziója

A harmadik országok segítése a védelem megerősítésében – Regionális védelmi programok

Emlékeztetve a regionális védelmi programok keretében indított kísérleti programokra, melyek célja a menekültek részére azok származási- és tranzitrégiójában nyújtott védelem megszervezése volt, a Bizottság e programok megerősítését és állandósítását javasolja. Ez az irányvonal a Hágai Program főbb tengelyei közé tartozik.

Az EGSZB támogat minden kezdeményezést, amely javíthatja a menedékkérők harmadik országokban történő befogadásának feltételeit, de kétségeinek ad hangot az egyes harmadik országokban – például az újonnan függetlenedett országokban (Ukrajna, Moldávia, Belorusszia) – szervezett befogadó központok célszerűségével kapcsolatban, amelyek távolról sem tűnnek alkalmasnak arra, hogy garantálják a menedékkérők befogadásának valamennyi feltételét. Az EGSZB kiemeli, hogy úgy tűnik, e programok célja nem annyira a menekültek jobb védelme, mint a menekültek elriasztása attól, hogy az Európai Unió határainál jelentkezzenek.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése⁽²⁷⁾ leszögezi, hogy ha a hasonló menekültközpontok létesítése folytatódik, „azokat előbb az Európai Unión belül kell kialakítani, mielőtt a kísérletet kiterjesztenék az Unió, illetve Európa határain kívülre”. Az EGSZB ragaszkodik ahhoz, hogy a menekültek nemzetközi védelméről szóló egyezményt (Genf, 1951.) alá nem író államokat zárják ki ezekből a programokból. Ugyanakkor támogatja, hogy az Európai Unió vállaljon szolidaritást a kisebb-nagyobb bevándorlási hullámokkal szembesülő harmadik országokkal.

⁽²⁷⁾ Európa Tanács – Parlamenti Közgyűlés: „A menekültbefogadó és -ellátó központok értékelése mint a migránsok és menedékjogot kérők tömeges mozgására adott válasz” – 11304. sz. dok., 2007. június 15.

4.14 A külső határokon jelentkező vegyes menekültáramlások

Az EGSZB emlékeztet arra, hogy a Frontex-ről kiadott véleményében hangsúlyozta: a határellenőrzés hatékonyságának nem szabadna ellentmondásban állnia a menedékjoggal. „Az Ügynökség feladatai között szerepelnie kell a (különösen tengeri) mentőszolgálatokkal való egyeztetésnek, a megelőző fellépés, valamint az illegális belépést kockázatos eszközökkel megkísérlő, veszélybe jutott személyeknek való segítségnyújtás érdekében ⁽²⁸⁾”, és kérte, hogy **a part menti őrsegek részesüljenek humanitárius jogi képzésben.**

A tengeri feltartóztató műveletekkel kapcsolatban az EGSZB megjegyzi, hogy ebben az esetben semmilyen eljárást nem folytatnak az országba történő belépés – illetve többnyire a menedékjog – iránti kérelmek elbírálása tekintetében. Az EGSZB kéri, hogy történjenek lépések hasonló eljárások kialakítása érdekében, hogy a menedékjog iránti kérelmeket az elfogás helyéhez a lehető legközelebb regisztrálhassák.

4.15 Az Európai Uniónak a menekültügyi kérdésekben játszott, nemzetközi szerepe

Az EGSZB úgy véli, hogy az EU-nak is oly módon kellene kialakítania leendő közös menekültügyi rendszerét, hogy ez a rendszer ösztönzőleg hasson a világ többi országára azzal, hogy példás módon vesz részt a menekültek nemzetközi védelmi rendszerében, hogy garantálja az európai törvények teljes

mértékű összhangját a menekültek nemzeti jogával és a humanitárius joggal, valamint hogy felvállalja a rá jutó felelősségeket.

4.16 Az ellenőrzés eszközei

Az EGSZB megjegyzi, hogy a közös európai rendszer leendő felépítéséről az Európai Bizottság olyan pillanatban kérte ki a véleményét, amikor az első szakasz eszközei és kezdeményezései még nem jutottak az értékelési szakaszba, és az irányelvek nem kerültek átültetésre minden nemzeti jogrendszerbe. Az EGSZB a 2010-es határidő betartásának szükségessége miatt javasolja a jövőbeni értékelésekre alapuló kiigazítási mechanizmusok kialakítását, valamint hogy az új jogi aktusok alkalmazásához, illetve a meglévők felülvizsgálatához párosuljon elemzési és ellenőrzési rendszer, amely értékeli a közös menedékjogi rendszer hatását a menekültek helyzetére. Ezeket az elemző és ellenőrző feladatokat a zöld könyvben javasolt támogató irodára lehetne bízni, amelyhez az UNHCR, a területen tevékenykedő NGO-k és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége is társulhatna, amelyek rendszeres jelentést küldhetnének az Unió és a tagállamok intézményei részére.

Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy ezután minden évben gondoskodjon a közös rendszer megvalósulásáról szóló jelentés elkészítéséről, amelyet a konzultatív szervek (az EGSZB, illetve a Régiók Bizottsága), valamint az Európai Parlament is megkap.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁸⁾ Az EGSZB 2004. január 29-i véleménye a következő tárgyban: *Javaslat tanácsi rendeletre: A külső határokon való operatív együttműködési igazgatásért felelős Európai Ügynökség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat*; előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 108., 2004.4.30.), 3.2. pont.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a harmadik országokkal történő együttműködésen keresztül a felsőoktatás minőségének javítására és a kultúrák közötti megértés előmozdítására irányuló cselekvési program (Erasmus Mundus) (2009–2013) létrehozásáról

COM(2007) 395 végleges

(2008/C 204/18)

2007. szeptember 10-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a harmadik országokkal történő együttműködésen keresztül a felsőoktatás minőségének javítására és a kultúrák közötti megértés előmozdítására irányuló cselekvési program (Erasmus Mundus) (2009–2013) létrehozásáról

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. február 21-én elfogadta véleményét. (Előadó: Mário SOARES, társelőadó: José Isaias RODRÍGUEZ GARCIA-CARO.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 125 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összefoglalás és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság üdvözlí a harmadik országokkal történő együttműködésen keresztül a felsőoktatás minőségének javítását és a kultúrák közötti megértés előmozdítását célzó cselekvési program (Erasmus Mundus) (2009–2013) létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslatot, amely kiterjeszti és fejleszti a jelenlegi Erasmus Mundus cselekvési programot, amelyet az EGSZB annak idején szintén üdvözölt.

1.2 Az EGSZB álláspontja szerint igen nagy jelentőséggel bír az európai egyetemek kiválósági központokká fejlesztése, amelyek a világ minden részéről vonzanak hallgatókat, és az európai felsőoktatás és kutatás kiváló minőségének bemutatásában is segítenek. Úgy véli azonban, hogy a programnak nem szabad hozzájárulnia a harmadik országokból történő agyelszíváshoz. Ezért sürgeti az Európai Bizottságot, hogy harmadik országbeli hatóságokkal és egyetemekkel együttműködve kutasson fel lehetséges stratégiákat arra, hogy hogyan ösztönözhetők a hallgatók és az oktatók arra, hogy kihasználják az Erasmus Mundus nyújtotta előnyöket, és utána hazájukba visszatérve hozzájáruljanak az ottani fenntartható fejlődéshez. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy amennyiben ezt a célt el szeretnék érni, az EU fejlesztési együttműködési politikáinak szorosan az Erasmus Mundushoz hasonló programokhoz kell kapcsolódniuk.

1.3 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy az új cselekvési program hozzá fog járulni az előadók mobilitásának fokozásához azáltal, hogy az összes tervezett ösztöndíj 40 %-át az oktatóknak nyújtja, szemben a továbbra is hatályban lévő, jelenlegi program szerinti 16,6 %-kal. Az ilyen oktatócserék nemcsak tudományos, hanem kulturális és oktatási gazdagító tényezőkné is tekintendők. E célból tehát az EGSZB hangsúlyozza, hogy az oktatók és a hallgatók mobilitásának – a számos jelenlegi esettel ellentétben – többé nem szabad egyéni felelősségnek lennie, hanem egyre inkább intézményi felelősséggé kell válnia.

1.4 Az EGSZB felszólítja a tagállamokat és az Európai Bizottságot, hogy biztosítsák a nemzeti jogalkotásból származó, az oktatók és a hallgatók mobilitását befolyásoló korlátok lehető leggyorsabb és leghatékonyabb megszüntetését (mind a különböző EU-tagállamok elérhetőségét, mind pedig a megszerzett képesítések elismerését és érvényesítését illetően), hogy egyetlen, a programban részt venni kívánó személyt se akadályozzanak a külföldi tanulásban vagy tanításban, vagy tántorítsanak el attól.

1.5 Az EGSZB figyelembe veszi, hogy a kiválasztási folyamatnak EU-szintű kompenzációs eszközöket kell alkalmaznia, hogy megelőzhesse a hallgatók és oktatók tanulmányi, ill. oktatási területeire, és származási régiójára, valamint a célországra vonatkozó, súlyos egyenlőtlenségeket. Az EGSZB ezért támogatja az Erasmus Mundus programot létrehozó 2317/2003. határozat mellékletének szövegét, és javasolja, hogy ezt az Európai Parlament és a Tanács is foglalja bele a szóban forgó javaslatba.

2. Javasolt határozat

2.1 A határozat fő célja az európai felsőoktatás minőségének javítása, a társadalmak és kultúrák közötti párbeszéd és megértés elősegítése a harmadik országokkal való együttműködés révén, valamint az EU külpolitikai célkitűzéseinek és a harmadik országok felsőoktatás terén történő fenntartható fejlődésének a támogatása. A program a 2009 és 2013 közötti ötéves periódust fedi le.

2.2 A javasolt határozat egyes céljai a következők:

- a) szorosabbra fűzni az európai és harmadik országbeli felsőoktatási intézmények és tudóstársadalom közötti strukturált együttműködést [...];
- b) hozzájárulni a társadalmak kölcsönös gazdagodásához [...], elősegítve a legtehetségesebb harmadik országbeli hallgatók és egyetemi oktatók mobilitását annak érdekében, hogy az Európai Unióban szerezzenek végzettséget és/vagy tapasztalatokat, és a legtehetségesebb európai hallgatók és egyetemi oktatók mobilitását harmadik országok felé;

- c) hozzájárulni a humán erőforrás és a nemzetközi együttműködési kapacitás fejlődéséhez a harmadik országok felsőoktatási intézményeiben [...];
- d) javítani az európai felsőoktatáshoz való hozzáférést, erősíteni arculatát és fokozni ismertségét a világban, továbbá növelni vonzerejét a harmadik országok állampolgárai szemében.”

2.3 A kezdeményezést a következő cselekvéseken keresztül kell megvalósítani:

- „[...] Erasmus Mundus közös mester- és doktori képzések [...]];
- európai és harmadik országbeli felsőoktatási intézmények közötti [...] partnerségek;
- olyan intézkedések, amelyek növelik Európa tanulmányi helyszíneként gyakorolt vonzerejét;
- közös oktatási programok kialakítása, valamint a tapasztalat és a helyes gyakorlat cseréjét elősegítő együttműködési hálózatok támogatása;
- a felsőoktatás területén a Közösség és a harmadik országok közötti mobilitás kiemelt támogatása;
- a nyelvi készségek előmozdítása, lehetőleg úgy, hogy a hallgatók számára biztosítják legalább két olyan ország nyelvének a tanulását, ahol a felsőoktatási intézmények találhatók [...];
- külső dimenzióval rendelkező partnerségeken alapuló olyan kísérleti projektek támogatása, amelyek célja az innováció és a minőség fejlesztése a felsőoktatásban;
- a felsőoktatási trendek és az e téren zajló fejlődés nemzetközi távlatokban történő elemzésének és nyomon követésének a támogatása.”

2.4 A program célja az első szakasz (2004–2008) tevékenységének ⁽¹⁾ folytatása, de a külső együttműködés eszközének (External Cooperation Window) közvetlenebb bevonásával, még ambiciózusabb módon, működését a felsőoktatás minden szintjére kiterjesztve, javítva az európai diákok számára elérhető finanszírozási lehetőségeket, és megnövelt lehetőséget nyújtva a harmadik országokban lévő felsőoktatási intézményekkel folytatott együttműködésre.

3. Általános megjegyzések

3.1 Amint azt az Erasmus Világ programról (2004–2008) ⁽²⁾ szóló véleményében megállapította, az EGSZB üdvözlöi a javasolt európai parlamenti és tanácsi határozatot, mindazon elfogadott és elfogadás alatt álló kezdeményezésekkel együtt, amelyek segítenek az oktatás minőségét javítani az Európai Unióban, és fokozzák a harmadik országokkal történő együttműködést az EK-Szerződés 140. cikkével összhangban.

3.2 Akkor az EGSZB jelezte „támogatását olyan kezdeményezések elfogadása iránt, amelyek a minőségi felsőoktatás felé vezető utat egyengetik, többek között harmadik országokkal történő együttműködésre, a legjobb egyetemekkel való közös munkára, és az adott ország legjobban képzett diákjaira és értel-

miségére gyakorolt vonzerőre alapozva. Ez a kölcsönös előnyökön alapuló szinergia hozzá fog járulni a szorosabb kapcsolatok kialakulásához, és a jövőbeni jobb megértés és együttműködés alapjait képezheti az Európai Unió és harmadik országok között” ⁽³⁾.

3.3 Annak tudatában, hogy jelen esetben ugyanolyan típusú programról van szó, az EGSZB megismétli akkori megállapításait apró, de fontos változtatásokkal, amelyeket a következő megjegyzések tartalmaznak:

3.3.1 Az Erasmus Mundus program összhangban van a bolognai folyamat fő céljának eléréséhez vezető lépésekkel, amely cél a nemzeti felsőoktatási rendszerek egységesítésén keresztül 2010-re létrehozandó európai felsőoktatási és kutatási térség megvalósítására irányul.

3.3.2 Ezzel együtt egy másik – kitekintő – céllal is egybeesik, mégpedig az Európa minőségi felsőoktatási és kutatási helyszíneként, világszerte történő népszerűsítésével. Így tehát alapvető fontosságú a bolognai folyamat sikere, hogy a jelenlegi néhány európai egyetemenél jóval több intézmény vonzhatson diákokat harmadik országokból.

3.3.3 Az Európai Bizottság ezt azáltal ismerte el, hogy a bolognai folyamatot az oktatási és képzési rendszerbe illesztette be, ugyanolyan státuszt biztosítva a számára, mint amivel a kutatás rendelkezik az Európai Unióban.

3.3.4 Az „Európai felsőoktatási térség” megteremtésének célja egy további célt foglal magában, mégpedig azt, hogy hallgatókat és oktatókat vonzzon harmadik országokból. Mivel ez fontos, sőt alapvető cél Európa világban elfoglalt pozíciójának erősítéséhez, az EGSZB újból felhívja az érintettek figyelmét a fejlődő országokból történő agyelszívás fékezésének szükségességére.

3.3.5 Az „Action 2” (Erasmus Mundus partnerségek) jó példája ennek, hiszen nemcsak hogy figyelembe veszi a harmadik ország/országok sajátos fejlesztési szükségleteit, hanem korlátozott, rövid távú tartózkodásokat tesz lehetővé. Az EGSZB szerint a javasolt intézkedések mind a harmadik országból jövő tanárok, mind a diákok számára meg kell, hogy engedjék, hogy profitáljanak az európai egyetemeken tanulással és tanítással eltöltött, értékes időszakból, az érintetteket azonban erőteljesen ösztönözni kell a származási országukba történő visszatérésre, hogy hazájukban járulhassanak hozzá a társadalmi kohézióhoz és a fenntartható fejlődéshez, és egyben hírt adjanak egyetemeink magas színvonaláról az Európai Unión kívül.

3.3.6 Az agyelszívás sebessége felgyorsulásának kockázatát – éppen azon országokból, ahol (a munkaerő-piaci lehetőségek vagy egyszerűen a tudományos munka folytatása kielégítő lehetőségeinek hiánya miatt) a szürkeállományra a legnagyobb szükség lenne – az olyan mesterképzések és doktori programok harmadik országokban történő kifejlesztésével is lehetne ellensúlyozni, amelyek olyan európai tanfolyamokat és tanulmányi programokat tartalmaznak, amelyek nem tartanak elég hosszú ideig ahhoz, hogy a diákok úgy érezzék, elvesztették az őket a hazájukba visszahúzó gyökereiket.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB 2003. február 26-i saját kezdeményezésű véleményét az alábbi tárgyban: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a harmadik országokkal történő együttműködésen keresztül a felsőoktatás minőségének javítására és a kultúrák közötti megértés előmozdítására irányuló program (Erasmus Világ) (2004–2008) létrehozásáról; előadó: José Isaias RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO” (HL C 95., 2003.4.23.).

⁽²⁾ Lásd ugyanott.

⁽³⁾ Lásd az EGSZB 2007. december 12-i saját kezdeményezésű véleményét az alábbi tárgyban: „Migráció és fejlesztés: lehetőségek és kihívások”; előadó: Sukhdev SHARMA (CESE 1713/2007 – REX/236).

3.3.7 Ezt a kockázatot a magukat az egyetemeket is bevonó intézkedésekkel is lehet csökkenteni, például minden egyes aláírt szerződésbe bele lehet foglalni a visszatérési stratégiákat, amelyek – lehetőség szerint – még ösztönző elemeket is tartalmaznak.

3.3.8 Az európai uniós politikák átfogó megközelítésének részét képező Erasmus Mundus program összhangban áll a lisszaboni stratégiának azzal a célkitűzésével, hogy Európát a világ legdinamikusabb és versenyképesebb tudásalapú gazdaságává alakítsa, mind a már megállapodásokkal rendelkező országokkal való együttműködésben, mind pedig a harmadik országokkal való stratégiai együttműködés szélesebb kontextusában. A program komoly problémaként kell, hogy tekintsen az agyelszívás kérdéseire azon országok kiegyensúlyozott fejlődésének érdekében, amelyekben működik (*).

3.3.9 Szintén fontos hangsúlyozni, hogy a programnak van egy másik célja is, mégpedig a kulturális csere jobb minőségű oktatás és tudományos alaposság által történő ösztönzése (†). Így a program semmiképpen sem szolgálhat ürügyül az üzleti szemlélet felsőoktatásba való bevezetésére, hanem inkább támogatnia kell a felsőoktatást, a független kutatást, az egyetemi oktatás és a kutatás szabadságának tiszteletét, és ahogy azt a javaslat is tartalmazza, elő kell segítenie a társadalmi kirekeszttség minden formája elleni küzdelmet.

3.4 Végül – a bolognai folyamat mentén – az egyetemek belső és külső értékelési rendszereinek olyan kritériumokon kell alapulniuk, amelyek figyelembe veszik a jelenlegi egyetemi helyzetet, és a kiválóság magas szintjének elérésére ösztönöznek – ez elengedhetetlen feltétel számukra, ha saját identitásuk megőrzése mellett akarnak sikeresen vonzerőt gyakorolni harmadik országbeli hallgatókra és oktatókra.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Az Erasmus Mundus program egyik kulcseleme a hallgatók és oktatók mobilitásához kapcsolódik. A bolognai tapasztalat megmutatta, hogy a hallgatók mobilitásának több figyelmet szenteltek, mint az oktatókénak, annak ellenére, hogy az oktatói mobilitás fontosságát számos nyilatkozat a bolognai stratégia sikergaranciájaként emelte ki. Az Európa Tanács is hangsúlyozta 2006-ban, hogy a stratégia befejezetlen és inkonzisztens volt.

4.1.1 A fenti szemléletes példa alapján fontos, hogy az Erasmus Mundus program kedvező tényezőként jelenjen meg az oktatói mobilitásban, és – amint azt a bolognai folyamat oktatókra és kutatókra vonatkozó, hat fő céljának egyike is megfogalmazza – fontos, hogy megküzdjünk a hatékony oktatói mobilitást gátló akadályokkal, különös figyelmet fordítva az oktató által a megszokott munkahelyétől távol töltött idő alatt szerzett kutatási, oktatási és képzési tapasztalatok és képességek elismerésére és továbbfejlesztésére.

4.1.2 Alapvetően fontos figyelembe venni a téma különböző nézőpontjait, melyeket nem lehet alábecsülni:

- az oktatókat küldő és fogadó országok közötti oktatási rendszerek közötti eltérések;

(*) Lásd az EGSZB 2007. október 25-i véleményét az alábbi tárgyban: „A bevándorlásra és a származási országokkal folytatott együttműködésre vonatkozó, a fejlődés elősegítésére irányuló közösségi politika”; előadó: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (HL C 44., 2008.2.16.).

(†) Lásd az EGSZB 2006. április 20-i véleményét az alábbi tárgyban: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi határozatra a Kultúrák közötti párbeszéd európai évéről (2008)” – előadó: Cser Ágnes (HL C 185., 2006.8.8.).

- az érintettek képzési, oktatási és kutatási tapasztalatai elismerésének és hasznosításának szükségessége;

- nemcsak a tudományos, hanem a szocio-kulturális hozzájárulások elismerése is;

- az oktatók és kutatók cseréjét a kultúrát és a képzést gazdagító tényezőnek is kell tekinteni, nem pedig csak a legjobban képzett, harmadik országbeli oktatók, diákok és kutatók kiválasztása módszerének, mintha „magasan képzett” bevándorlókról lenne szó.

4.1.3 Ebben a sajátos összefüggésben erőfeszítéseket kell tenni azért, hogy az oktatói csere a küldő és fogadó ország, a diákok és maguk az egyetemek javát is szolgálja. Harmadik országok állampolgárainak ahhoz való hozzásegítése, hogy képesítésekre és tudásra tegyenek szert európai tanulmányi látogatások során, az egyik eszköze lehetne az olyan intellektuális cserék előmozdításának, amelyek mind az oktatóikat és diákjaikat küldő országok, mind pedig az őket fogadó országok számára előnyösek. A csere különböző formái közül a látogatás, a rövid gyakorlat, a kutatóév és a speciális kutatóprogram a legismertebb, de még számos lehetőség van ezen a területen.

4.2 A közlemény néhány olyan pontot is megemlít, amelyet az EGSZB teljes mértékben támogat, és amelyet fontosságánál fogva hangsúlyozni kell:

4.2.1 Az európai soknyelvűség elérésének kihívását, amelyet ez az egész témakör felvet, az Európára mint cél régióra tekintő személyeknek egy pótlólagos lehetőségnek kellene látniuk. Annak tudomásulvétele, hogy egy bizonyos nyelv a „tudomány nyelvéné” válás útján van, nem jelenti azt, hogy egy globalizált világban figyelmen kívül kellene hagyni az idegen nyelvek tanulását, az azokon történő oktatásnak és kutatásnak az értékét; az ilyen tanulás biztosítja a nyelvi gazdagságot, és mindenkinek több lehetőséget kínál, beleértve az Európai Unió azon polgárait is, akik csak az anyanyelvüket beszélik.

4.2.2 Az állandóan változó (és egyre rugalmasabbá váló), bonyolult bevándorlási szabályok további problémát jelentenek a harmadik országokból érkező egyetemi oktatók, kutatók és diákok tekintetében. Semmi esetre sem szabadna ennek alapot szolgáltatnia mobilitásuk korlátozásához. Különösen fontos az Európai Tanács által az ilyen programban részt vevő diákok és oktatók számára a vízumok megadásának feltételeiről kiadandó állásfoglalás véglegesítése.

4.2.3 Az Erasmus Mundus programnak teljes egészében meg kell felelnie egy másik javasolt célnak is: a kirekesztés minden formája elleni harc eszközeinek is kell lennie, beleértve a rasszizmust, és az idegengyűlöletet, valamint segítenie kellene a nők és a férfiak közötti egyenlőtlenségek megszüntetésében.

4.3 Az „Academic Cooperation Association” egyik 2004 és 2005 közötti, az Európai Bizottság kérésére készített tanulmányának eredményei rávilágítanak arra, hogy európai stratégiát kell alkotni az európai felsőoktatási térség kialakítására vonatkozóan, azon nézet megcáfолása érdekében, hogy Európában csak

a legfejlettebb, vagy pedig a legkiemelkedőbb egyetemi hagyományokkal rendelkező országok egyetemei nyújtanak kiváló minőségű szolgáltatásokat.

4.3.1 E stratégia azon a (már a jelenlegi Erasmus Mundus programban formalizált) követelményen alapult, hogy a partneriségeket legalább három ország legalább 3 egyeteme között kell létrehozni ahhoz, hogy a programban való részvételre jogosult legyen. A 2009–2013 közötti időszakra vonatkozó program fenntartja e követelményt, amelyet az EGSZB teljes mértékben támogat ⁽⁶⁾.

4.3.2 Ugyanakkor más olyan tényezők is döntő fontosságúak az európai egyetemek diákvonzó képessége szempontjából, mint például a nemzetközi hírnév, az oktatógárda színvonala, a tanulmányok költsége, a megpályázható ösztöndíjak értéke, a diploma presztízse, a várható elhelyezkedési lehetőségek, a harmadik országbeli polgárok információi az egyes EU-tagországok egyetemeiről, a megélhetési költségei, valamint a vízum megszerzésének nehézségi foka. Mindezen tényezők (különösen a megélhetési költségek és a tandíjak) figyelembevétele döntő befolyással bír az ösztöndíjról való döntésben.

4.3.3 Így az Erasmus Mundus program ezen új szakaszának az egyetemi képviselőkkel, oktatókkal és hallgatókkal történő eszmecserére is lehetőséget kell teremtenie azzal kapcsolatban, hogy milyen intézkedések segíthetik a többi EU-tagország egyetemei értékeinek népszerűsítését abból a célból, hogy arra ösztönözzék a harmadik országból érkező oktatókat és hallgatókat, hogy többféle hasonló intézménybe is jelentkezzenek.

4.3.4 Az ennek eléréséhez vezető egyik út (a bolognai folyamat példáján) az Európai Felsőoktatási Térség egésze értékeinek kiemelése azon információforrásokban (internet, honlapok, EU képviselvek), amelyekből a hazájukon kívül tanulni vágyók tájékozódhatnak.

4.3.5 A tagállamok, az Európai Bizottság és az egyetemek szoros együttműködésén keresztül lehetséges lehet tehát, hogy i) létrehozzanak egy jól elkészített európai egyetemi portált, amelyet folyamatosan frissítenek, amely könnyen elérhető, vonzó tartalommal rendelkezik és széles körben ismert, lehetővé téve a különböző európai egyetemek honlapjának elérését, és ii) hogy olyan részlegeket alakíthassanak ki az EU képviselvein, amelyek speciálisan az Európai Egyetemi Térségről képesek felvilágosítást és információt adni.

4.4 Az Európai Egyetemi Térség hallgatók és oktatók felé irányuló vonzerejének egyik alapvető eleme a magasán képzett, jól fizetett és szakmailag elismert tanári kar megléte.

4.5 Az EGSZB újból kifejezi azzal kapcsolatos szilárd meggyőződését, hogy az Erasmus Mundus program kiváló lehetőséget nyújt a legígéretesebb harmadik országbeli fiatal diákok, tanárok és kutatók megtalálására, akik minden bizonnyal Európa fejlődését illetően is jelentős értéket képviselnek majd. Mindazonáltal úgy látja, rá kell, hogy mutasson arra, hogy sok fiatal diplomás európai polgárnak nagy nehézséget okoz az, hogy tisztességes és megfelelő munkahelyet találjon a saját országában. Ez kevésbé az Erasmus programra vonatkozó megjegyzés, inkább az e témáról folytatandó eszmecserére történő felhívásként lehet értelmezni.

4.6 Fontos hangsúlyozni, hogy sok fejlődő országban csak az állami egyetemek alkalmasak a felsőoktatás demokratizálására, a diszkrimináció és az egyenlőtlenségek megszüntetése által (ez az Erasmus Mundus program egyik kifejezett célja). Ezért attól függetlenül, hogy a programnak nem kellene különbséget tennie az állami és a magánszektor között, ezekben az esetekben a harmadik országokban működő állami egyetemeknek kellene segítséget és támogatást adniuk azok konszolidálásában, hogy elérhessék céljaikat a kutatói és oktatói szabadságot és az oktatás és a kutatás magas színvonalát illetően.

4.7 A javaslat 5. cikkének f) pontjába bele kellene foglalni egy hivatkozást a szociális párbeszédben részt vevő partnerekre (munkaadók és munkavállalók képviselői), mivel a szociális partnerek tudják leginkább, hogy mi történik a mindennapokban, valamint ők ismerik leginkább a munkaerőpiac által valóban keresett készségeket és képeket. A harmadik országok gazdasági és szociális fejlődési szükségleteit is számításba kell venni a mesterképzések és a doktori programok tartalmának kidolgozásakor.

4.8 A jelenlegi Erasmus Mundus programot létrehozó 2317/2003. határozat mellékletének b) franciabekezdése szerint „a kiválasztási eljárások keretében biztosítani kell európai szintű ellenőrzési rendszert annak érdekében, hogy megelőzzék a súlyos kiegyensúlyozatlanságokat a tanulmányi területek, a hallgatók és az oktatók származási régiója és a céltagállam tekintetében”. Ez az utalás kimaradt az új Erasmus Mundus programról szóló javaslat mellékletéből. Ha a program egyik prioritása az európai egyetemek helyzetének javítása és a programban való részvételük biztosítása, az EGSZB úgy érzi, hogy ezen elv érvényesítése a részt vevő központok kiválasztásában igen fontos annak elkerülésére, hogy a támogatás ugyanazon országok ugyanazon egyetemeihez kerüljön.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Az Európai Bizottság által közzétett adatok szerint eddig több mint 350, szinte valamennyi uniós országot lefedő egyetem vett részt az Erasmus Mundus programban, és a 27 tagállamból 12-nek az egyetemei vállalták fel a rendszer koordinálását. Az adatok azt is mutatják, hogy e rendszerek nagy részéhez olyan partnerségek kapcsolódtak, amelyekben több mint 4 egyetem vett részt különböző országokból.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Cselekvési terv a felnőttkori tanulásról – Tanulni sohasem késő

COM(2007) 558 végleges

(2008/C 204/19)

2007. szeptember 27-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Cselekvési terv a felnőttkori tanulásról – Tanulni sohasem késő

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. február 21-én elfogadta véleményét. (Előadó: Renate HEINISCH, társelőadók: An LE NOUAIL MARLIÈRE és José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a március 13-i ülésnapon) 117 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság „Tanulni sohasem késő” című, 2007–2010-re szóló első felnőttoktatási cselekvési tervével új fejezetet kezd oktatáspolitikai munkaprogramjában, és az e véleményben megfogalmazott észrevételek mellett támogatja a tervet.

1.2 Az EGSZB üdvözli, hogy a felnőttoktatásra irányuló európai támogatási programok bevezetésük után 13 évvel most először külön politikai alapot kapnak. A cselekvési tervet megelőző, a felnőttoktatásról szóló európai bizottsági közleménynek ⁽¹⁾ ugyanis saját állítása szerint kettős célja van: egyrészt a Grundtvig támogatási program ⁽²⁾ előkészítése, másrészt egy ennek megfelelő politikai cselekvési terv a felnőttoktatásról.

1.3 Az EGSZB sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy ebben az első tervben még nem kap megfelelő hangsúlyt a nem szakmai felnőttoktatás: az általános személyes fejlődést és a polgári szerepvállalás erősítését szolgáló nem formális és informális tanulás kiépítése, amelyre a munkavállalóknak és más polgároknak egyaránt szükségük van. Megállapítja, hogy a cselekvési tervben igen nagy szerepet kapnak a szakképzés terén való jobb európai együttműködéssel kapcsolatos ismert és általa is támogatott célok.

1.4 Az EGSZB kéri, hogy a munkaviszonnyal nem rendelkezők különleges tanulási igényei számára is hozzanak létre vonzó keretfeltételeket, amelyek lehetővé teszik az egész életen át tartó tanulásba való „aktív bevonásukat”.

⁽¹⁾ „Felnőttkori tanulás: Tanulni sohasem késő” (COM(2006) 614 végleges).

⁽²⁾ A 19. században a felnőttképzés terén tevékenykedő dán N.F.S. Grundtvig inspirálta demokratikus és szociális eszméivel a népfőiskolai mozgalmat. 2001-től az Európai Bizottság róla nevezte el a második felnőttoktatási támogatási programot, a 2001–2006-os új Socrates program alprogramját.

1.5 A demográfiai változásokat tekintve komplex módosítási folyamatokat tart szükségesnek a felnőttoktatás szervezésének és témáinak terén.

1.6 Az EGSZB ugyanakkor minden oktatási területre kiterjedő, átfogó elmélkedésre ösztönöz arról, hogy a még mindig különböző oktatáspolitikai szintek miért megosztva és részben egymást átfedve összpontosítanak a fiatal felnőttekre, és ehelyett külön felnőttképzési szakmai struktúrák létrehozását javasolja a tagállamokban és európai szinten is.

1.7 Az EGSZB szerint semmiképpen sem szabad megtörtenie, hogy a kisebb felnőttoktatási intézmények és kezdeményezések még jobban háttérbe szoruljanak, sokkal inkább erősíteni kell őket.

1.8 Megállapítja, hogy a felnőttoktatásra nem hárulhat fő feladatként a nem eléggé hatékony formális oktatási rendszert kompenzáló oktatás. Aggudalommal tölti el, hogy a korai iskolaelhagyók aránya több mint 15 %-ra nőtt. Kéri a tagállamokat és az Európai Bizottságot, hogy az Európában és az OECD-országokban megvalósuló számos jó példa alapján kezdeményezzenek szociálpedagógiai irányultságú reformokat az oktatási rendszer terén.

1.9 Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy dolgozzon ki egy kísérő tervet a nemek esélyegyenlőségének érvényesítésére.

1.10 Az EGSZB hiányolja a szükséges befektetésekről szóló egyértelmű kijelentéseket.

1.11 Az EGSZB azt ajánlja, hogy nagyobb figyelmet kapjon a felnőttoktatás területi dimenziója, valamint – főként a távol eső területeken – a szociális kohézióhoz való hozzájárulása.

1.12 Az EGSZB sajnálkozva állapítja meg, hogy a régiók feletti és európai szinten működő népfőiskolák („Heimvolks-hochschulen”) felnőttekre irányuló különleges oktatási és tanulási formáiról nem esik szó.

1.13 Az EGSZB ajánlja az új tervezésű, többfunkciós helyi felnőttoktatási központok népszerűsítését, integrálva az új technológiákat és az elektronikus tanulást.

1.14 Az EGSZB a felnőttoktatásban dolgozó oktatók és adminisztratív munkavállalók emberhez méltó munkakörülményei (*decent work*), valamint minden felnőtt esetében emberhez méltó, esélyteremtő oktatási körülmények mellett foglalkozást állást.

1.15 Javasolja, hogy a cselekvési terv keretében készüljön megvalósíthatósági tanulmány a külön felnőttképzési európai infrastruktúra kiépítéséről a kutatás és továbbképzés terén, és hangsúlyozza, hogy ennek kapcsán fejleszteni kell a felnőttoktatás specifikus módszereit, és szükséges ezek terjesztése is.

1.16 Az EGSZB a nemzetközi tanulmányi mozgalmakban való részvétel érdekében az európai tanulmányi fesztiválok támogatását ajánlja, és európai információs és motivációs kampányokat javasol, amelyek vonzóbbá tehetik a tanulást a felnőttek számára.

1.17 Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság a jövőben nagyobb figyelmet szenteljen a felnőttoktatás nemzetközi dimenziójának, és vonja be az EGSZB-t ezekbe a folyamatokba. Kéri, hogy részt vehessen az Egyesült Nemzetek következő, 2009-ben Brazíliában tartandó nemzetközi felnőttoktatási konferenciájának (CONFITEA VI) európai előkészületeiben.

1.18 Az EGSZB üdvözlözi az Európai Bizottságnak az alapvető európai adatbázis és az egységes terminológia érdekében tett erőfeszítéseit, hiányolja azonban a felnőttekkel kapcsolatos egyértelmű prioritások megfogalmazását a tervezett mutatók esetében.

2. Bevezetés

2.1 A felnőttoktatás Európa számos országában nagy hagyománnyal rendelkezik. A társadalmi mozgalmakkal, például a munkásmozgalommal, a nőjogi mozgalommal és a nemzeti, valamint választójogi mozgalmakkal való szoros kapcsolata révén hosszú ideig még társadalmi és emancipatív oktatási célokkal is rendelkezett. Európa számos országában kulturális, egyúttal pedagógiai dimenzióval rendelkező népművelési központok és népfőiskolák jöttek létre, amelyek mindenki számára elősegítik a személyes fejlődést és a polgári szerepvállalást is. Ehhez jöttek még az idők során a „másodlagos képzésformákat” kínáló intézmények, a szakképzési kínálat és az olyan főiskolák, amelyek tudatosan nyitni akartak az eddig hátrányban lévő népességcsoportok felé.

2.2 Európai szinten sokáig a szakképzés állt az érdeklődés középpontjában a bizottságok és az erre szakosodott intézmények, például a CEDEFOP és az ETF kiépítésével. Már a 70-es évektől kezdve terveztek és megvalósítottak európai programokat a fogyatékkal élők, bevándorlók, iskolai végzettséggel és szakképzettséggel nem rendelkező fiatalok oktatásának támogatása, valamint a nők munkaerő-piaci esélyegyenlőségének elősegítése céljából. A CEDEFOP keretében megosztották és értékelték a jó gyakorlat példáit.

2.3 Az Európai Bizottság csak az egész életen át tartó tanulás politikájával nyitott utat a szakpolitikában eddig elhanyagolt területek, például az oktatáspolitikát mostohagygyermek, a felnőttoktatás felé. A minőség és az innováció javítását a felnőttoktatásban is támogató különleges programok bevezetése (1995 és a következő évek), az egész életen át tartó tanulás európai éve (1996), valamint az egész életet végigkísítő tanulásra irányuló stratégiájának az 1996. december 20-i tanácsi következtetésekből foglalt alapelvei új, sokrétű politikai tevékenységet felmutató időszakot nyitottak meg. Az Európai Bizottság 2000. október 30-án memorandumot tett közzé az egész életen át tartó tanulásról, amely az egész életen át tartó tanulás rendszerének kifejlesztésére irányuló stratégiát fogalmaz meg, valamint vitára bocsátja a rendszer célkitűzéseit meghatározó hat kulcsfontosságú üzenetet ⁽³⁾.

2.4 A lisszaboni stratégia keretében jöttek létre a Tanács határozatai az egész életen át tartó tanulásról ⁽⁴⁾, valamint az „Oktatás és képzés 2010” munkaprogram ⁽⁵⁾, amelynek első szakasza még nem fordított különösebb figyelmet a felnőttoktatásra. A közös európai szakképzési politika erősítésére az „Oktatás és képzés 2010” munkaprogram ezenkívül kezdeményezte a „koppenhágai folyamatot”, amelynek első része a 2006 végén tett helsinki közleménnyel ⁽⁶⁾ fejeződött be.

2.5 Bár a felsőoktatási politika a munkaprogramhoz tartozott, egyúttal azonban a bolognai folyamat keretében 1999 óta az Európai Felsőoktatási Térség érdekében történő alapvető átszervezésekre összpontosított, ami eleinte háttérbe szorította a felsőoktatási intézményeknek a hátrányos helyzetű célcsoportok felé történő nyitását és az egyetemi szintű továbbképzés feladatát.

2.6 Az „Oktatás és képzés 2010” munkaprogram tevékenységein kívül az elmúlt években európai szinten sor került a fiatalok oktatásban, foglalkoztatásban és társadalomban való teljes körű részvételének integrált támogatására ⁽⁷⁾ is, amely a különböző korosztályhoz tartozó felnőttek esetében még hiányzik.

2.7 Az Európai Bizottság „Új keretstratégia a többnyelvűség ösztönzésére” című ⁽⁸⁾ és a globalizálódó világban az európai kulturális programról szóló közleménye ⁽⁹⁾ közvetetten a felnőttoktatás számára is új lehetőségeket nyitott.

⁽³⁾ SEC(2000) 1832, 2000. október 30.

⁽⁴⁾ A Tanács 2002. június 27-i határozata az egész életen át tartó tanulásról, HL C 163., 2002.7.9.

⁽⁵⁾ A Tanács 2002. június 14-i részletes munkaprogramja „Az európai oktatási és szakképzési rendszerek céljainak megvalósítása” témában, HL C 142., 2002.6.14.

⁽⁶⁾ A koppenhágai folyamat prioritásainak és stratégiáinak felülvizsgálata, Helsinki, 2006. december 5., www.minedu.fi/export/sites/default/vet2006/pdf/Helsinki_Communique_de.pdf.

⁽⁷⁾ COM(2007) 498 végleges.

⁽⁸⁾ COM(2005) 596 végleges. Lásd ehhez az EGSZB véleményét, HL C 324., 2006.12.30., előadój: An LE NOUAIL MARLIÈRE.

⁽⁹⁾ SEC(2007) 570 végleges.

2.8 Az EGSZB alapvetően üdvözölte, támogatta és véleményeivel kísérte az Európai Bizottságnak az egész életen át tartó tanulás terén az elmúlt években végzett tevékenységét.

3. A cselekvési terv összefoglalása

3.1 A „Cselekvési terv a felnőttkori tanulásról – Tanulni sohasem késő” című dokumentum az Európai Bizottság „Felnőttkori tanulás: Tanulni sohasem késő” című közleményének ⁽¹⁰⁾ folytatása. A cselekvési terv európai szinten öt súlypontot határoz meg: az irányítás szerkezete, beleértve a felnőttoktatási rendszerek minőségét, hatékonyságát és elszámoltathatóságát, a tanuláshoz nyújtott támogatást és a végzettségek elismerését.

3.2 A cselekvési tervnek hozzá kell járulnia az előző európai bizottsági közlemény ⁽¹¹⁾ céljainak megvalósításához, tehát a következőkhöz: „a részvétel előtti akadályok megszüntetése; az ágazat minőségének és hatékonyságának növelése; a jóváhagyás és elismerés folyamatának felgyorsítása; a megfelelő befektetés biztosítása; az ágazat figyelemmel kísérése”.

3.3 Ez a cselekvési terv azokra irányul, akiknek alacsony iskolázottságuk, nem megfelelő szakmai képzettségük, illetve készségek hiánya miatt kevés kilátásuk van a társadalmi beilleszkedésre.

4. Általános megjegyzések

4.1 Az EGSZB üdvözlöi, hogy az Európai Bizottság a 2007-2010 időszakra kidolgozta első felnőttoktatási cselekvési tervét. Az EGSZB a véleményben megfogalmazott észrevételek mellett teljes mértékben támogatja a cselekvési tervet. A cselekvési terv ismételten megerősíti, hogy az „Oktatás és képzés 2010” munkaprogram célja többek között a felnőttek tanulása a társadalmi összetartás, az aktív állampolgárság, a sikeres szakmai és magánélet, valamint az alkalmazkodási és foglalkoztatási képesség érdekében.

4.2 Figyelmeztet arra, hogy a koppenhágai folyamat, a 2005–2008-as európai foglalkoztatáspolitikai iránymutatások, az Európai Szociális Alap és a szakképzést támogató Leonardo program keretében megvalósuló szakképzés céljaival való egyezés kevésbé hatékony. Ebben az összefüggésben különös figyelmet kap már az információs és tanácsadó szolgálatok kiépítése, az informális módon szerzett kompetenciák elismerése, az Európai Képesítési Keretrendszer kiépítése és megvalósítása, valamint a szakképző intézmények irányítása.

4.3 Az EGSZB továbbra is szükségesnek tartja, hogy Európa minden polgára egész élete folyamán hozzáférjen a modern felnőttoktatáshoz, új kompetenciákra tegyen szert, a régieket felfrissítse és aktualizálja. A demográfiai változás, az éghajlatváltozás, az új információs és kommunikációs technológiák, valamint a globalizáció jelentette kihívások és esélyek is megváltoztatják a szakmákat és az életünket. Ezek a változások teljesen új

ismereteket és kompetenciákat követelnek, amelyeket a különböző korosztályhoz tartozó felnőttek iskolás korukban, valamint képzésük vagy felsőoktatási tanulmányaik során még nem tudtak megszerezni.

4.4 Az EGSZB hiányolja ezért az integrált, előretekintő keretet, amelyben minden felnőtt tanulási lehetőségei és igényei megkapják a megfelelő helyet. Az EGSZB mindig is kiállt a mindenki, köztük a fogyatékkal élők számára is esélyt teremtő feltételek mellett. Ezáltal minden érintett esetében sokrétű szinergiák jönnek létre. Könnyebbé válik a generációk közötti, az interkulturális és a több nyelven történő tanulás is.

4.5 Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy cselekvési tervéhez felnőttoktatási szakemberek csoportjával dolgoztasson ki egy kiegészítő tervet a nemek esélyegyenlőségének az egész élet folyamán való érvényesítésére, amely előremutató cselekvéseket is tartalmaz.

4.6 Utal a kulcskompetenciák európai referenciakeretére ⁽¹²⁾, amely kulcskompetenciák megszerzésére minden felnőtt számára is lehetőséget kellene biztosítani. Újra és újra megemlít számos központi fontosságú fogalmat, amelyek a felnőttoktatás terén is új szervezési módokat és innovatív oktatási módszereket inspirálhatnak: kritikus gondolkodás, kreativitás, kezdeményező-készség, problémamegoldás, kockázattertelés, döntéshozatal és az érzelmek konstruktív kezelése.

4.7 Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság vizsgálja meg, hogy a felnőttoktatási cselekvési tervet nem lehetne-e egy vonzó, évenkénti európai tanulmányi fesztivállal és az egész életen át tartó tanulást a sajtóban, rádióban, televízióban népszerűsítő információs és motivációs kampányokkal gazdagítani. Sürgeti, hogy az Európai Bizottság vegye figyelembe a megkezdett tevékenység – amelynek célja, hogy az oktatástól távol álló személyeket a továbbképzés számára megnyerje – iránti igényt. Az EGSZB szerint ez a tevékenység, a szociálisan hátrányos helyzetűekkel való személyes kapcsolatfelvétel fontos alkotó-eleme annak a célnak, hogy a képzési szint emelkedjen, a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodási képesség mindenki esetében erősödjön, valamint hogy az egész életen át tartó tanuláshoz való egyenjogú hozzáférés támogatást kapjon.

5. Részletes megjegyzések

5.1 Az EGSZB üdvözlöi, hogy a cselekvési terv az elején (a cselekvési terv 1. pontja) nemcsak a versenyképes tudásalapú gazdaság célját emeli ki, hanem a társadalmi integrációt és a társadalmi összetartást figyelembe vevő, mindenkit magában foglaló tudásalapú társadalom jövőképéből indul ki. Ezért úgy véli továbbá, hogy a továbbképzési igények elemzése és az egész életen át tartó tanulásba való integrálásának átgondolása során be kell vonni a helyben tevékenykedő szociális partnereket, vállalkozásokat, civil társadalmi szervezeteket, valamint az oktatás terén hátrányos helyzetű felnőtteket és családjukat.

⁽¹²⁾ COM(2005) 548 végleges. Lásd az EGSZB kulcskompetenciákról szóló véleményét is: HL C 195., 2006.8.18., előadó: HERCZOG Mária. Az anyanyelven, valamint az idegen nyelveken folytatott kommunikáció, a matematikai és természettudományos-műszaki kompetencia, a digitális kompetencia és a tanulás megtanulásának kompetenciája mellett ugyanennyire fontos a szociális és állampolgári kompetencia, a kezdeményező-készség, a vállalkozói kompetencia, valamint a kulturális tudatosság és kifejező-készség is.

⁽¹⁰⁾ COM(2006) 614 végleges.

⁽¹¹⁾ Ugyanott.

5.1.1 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az Európai Bizottság által említett „alacsony képzettségűek” támogatásához nemcsak az érintetteket illetően szükségesek változtatások, hanem a még mindig fennálló tanulási akadályokat is meg kell szüntetni. Úgy véli, hogy a cselekvési terv a célcsoportok kiválasztása során túl kevés figyelmet fordít a többszörösen hátrányos helyzetűek, a szegénységben élők, a távol eső régiókban és helységekből, valamint otthonokban, intézetekben és zárt intézményekben élők tanulási akadályaira.

5.1.2 Az EGSZB figyelmeztet arra a veszélyre, hogy az ilyen felnőttekre irányuló szolgáltatásokkal való helyi és regionális „kereskedelem” további szegregációt eredményezhet, pl. a munkaügyi és szociális közigazgatási szervek különleges oktatási intézkedésekre kiírt pályázatai révén. Úgy véli, hogy a felnőttek még inkább fogékonyak lennének az oktatási lehetőségek iránt, ha az általuk látogatott tanfolyamok során felelős módon tájékoztatnák őket a helyi és a transzregionális munkaerőpiac helyzetéről, és ha a munkalehetőséghez való hozzáférés során nem merülne fel annak veszélye, hogy szembesülnek a törvényes vagy a gyakorlatban alkalmazott korhatár tényével.

5.1.3 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a migránsok által európai és Európán kívüli országokból behozott nyelvi és kulturális gazdagság lényeges kincs Európa számára. Az európai és Európán kívüli országokban kiadott diplomák és képesítések elismerését tovább kell fejleszteni. Utal arra, hogy a migránsok igen különböző jogi helyzete (pl. menedékjogot kérők, elismert menekültek, Európán belül vándorló munkaerő, harmadik országokból származó személyek stb.) gyakran korlátozza a továbbképzéshez való hozzáférésüket, másrészt viszont kötelező képzési intézkedéseket, például nyelvtanfolyamokat eredményez.

5.1.4 Az EGSZB hiányolja a demográfiai változásokból az egész életen át tartó tanulás esélyeire vonatkozóan levont következtetéseket a munkában már nem álló idősebb generáció esetében. Ennek kapcsán utal a demográfiai változásokról szóló saját kezdeményezésű véleményében ⁽¹³⁾ megfogalmazott különböző ajánlásaira. A vélemény egyértelművé tette, hogy az embereknek minden életkorban mind a magán-, mind a szakmai életben tanulásra van szükségük ahhoz, hogy részt tudjanak venni a folyamat alakításában, hogy felelősséget vállalhassanak másokért, és hogy minél tovább önálló életet élhessenek. Számos szakmában további képesítésekre van szükség, más területeken teljesen új szolgáltatási profilok alakulnak ki, amelyekhez mielőbb képzés és továbbképzés szükséges.

5.1.5 Az EGSZB ezen cselekvési terv kapcsán is ajánlja a speciális igényű tanulók figyelembe vételét és a fogyatékkal élők speciális igényeivel való aktív foglalkozást, különösen az általános oktatásba és képzésbe való integrációjuk elősegítését célzó

intézkedésekkel ⁽¹⁴⁾, kiépítve egyúttal a távoktatáshoz való hozzáférést, többek között elektronikus tanulás formájában.

5.1.6 Az EGSZB bírálóan jegyzi meg, hogy a gazdaságilag nem aktív, de közéletileg és társadalmilag elkötelezett felnőttek személyes tanulási igényei túl kevés figyelmet kapnak. Ők gyakran nem rendelkeznek elegendő eszközzel ahhoz, hogy hozzáférjenek a felnőttoktatáshoz.

5.1.7 Az EGSZB azt javasolja, hogy az egész formális oktatási rendszer nagyobb mértékben nyisson a felnőttek oktatási igényei felé. Ezért megismétli, hogy „eljött az ideje annak, hogy ma már megszűntessék a kor szerinti elhatárolást, amelyet az oktatásban az európai képzési és oktatási rendszerek az európai polgárokra rákényszerítettek” ⁽¹⁵⁾. Az esetlegesen eddig véghezvitt megfelelő teljesítményeket a formális oktatási rendszer nyílt és rugalmasabb struktúráinak keretében el kell ismerni. Az oktatási intézmények informatikai eszközeihez mindenki számára biztosított hozzáférés elősegíthetné az egész életen át tartó, valamint az interneten keresztül történő tanulást.

5.1.8 A felsőoktatási politikában nem vették figyelembe, hogy a főiskoláknak továbbképzési feladatokat is el kell látniuk. A felsőoktatás is felelős kell, hogy legyen az egész életen át tartó tanulásért. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a felsőoktatás keretein belül zajló felnőttképzést és a diplomások továbbképzését szorosan a felnőttképzés kiépítéséhez kell kötni, és az egész életen át tartó tanulás részét kell képeznie.

5.2 Az EGSZB megállapítja, hogy a felnőttoktatási cselekvési terv általános célja a „Tanulni sohasem késő” című bizottsági közlemény öt legfontosabb üzenetének végrehajtása kell, hogy legyen. Bírálóan jegyzi meg, hogy a negyedik kulcsfontosságú üzenet (a megfelelő befektetés biztosítása) terén semmiféle cselekvést nem javasolnak. Úgy véli, feltétlenül fel kell venni a tervbe a negyedik üzenethez kapcsolódó cselekvéseket.

5.2.1 Az EGSZB javasolja, hogy a gazdaság és az állam emellett vonzó ösztönzőket is biztosítson a további tanulásához. A továbbképzési intézmények „megtérüléssel” kapcsolatos elvárásai (a cselekvési terv 2.2. pontja) nem jelenthetik az egyetlen motíváló tényezőt a nagyobb esélyegyenlőség eléréséhez az egész életen át tartó tanulásához való hozzáférés terén.

5.2.2 Az EGSZB úgy véli, hogy az informális módon megszerzett kompetenciák elismerését illetően még nincs megbízható költségbecslés. Előrelátóan utal arra, hogy emiatt semmiképpen sem szabad lemondani a felnőttoktatás további kiépítéséről. Az elismerések összefüggésében az európai képesítési keretrendszer (EKKR) ⁽¹⁶⁾ és a nemzeti képesítési keretrendszer a 2007-2010-es cselekvési terv idejében több tagállamban még a fejlesztés kezdeti szakaszában van.

⁽¹⁴⁾ Lásd az EGSZB „Javaslat az oktatás és az élethosszig tartó tanulás terén integrált cselekvési programot létrehozó európai parlamenti és tanácsi határozatra” című 2005. február 10-i véleményét, előadó: Christoforos KORYFIDIS (HL C 221., 2005.9.8.).

⁽¹⁵⁾ Ugyanott.

⁽¹⁶⁾ COM(2006) 479 végleges. Lásd ehhez az EGSZB 2007. május 30-i véleményét az egész életen át tartó tanulás témájában, előadó: José Isaias RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (HL C 175., 2007.7.27.).

⁽¹³⁾ Lásd az EGSZB „7. Kutatási Keretprogram: Kutatási igény a demográfiai változás keretében – idős kori életminőség és technológiai igény” című, 2004. szeptember 15-i saját kezdeményezésű véleményét, előadó: Renate HEINISCH (HL C 74., 2005.3.23.).

5.2.3 Az EGSZB ezenkívül nyomatékosan utal azokra a szociális és gazdasági költségekre, amelyek hosszú távon keletkeznek az alacsony általános és szakmai képzettséggel rendelkező nagy társadalmi csoportok révén.

5.2.4 Az EGSZB megfontolandónak tartja, hogy az ESZA és „az egész életen át tartó tanulás” program üdvözlendő esetleges nyitására való utalások jelentős átszervezést tesznek szükségessé a felnőttoktatás terén az eddigi prioritások és állami eszközök terhére. Utal arra, hogy az ESZA-t csak kevés európai ország és régió képes nagymértékben innovációs célra – de nem a felnőttoktatás rendszeres támogatásához – felhasználni. Az ESZA-eszközöknek az új tagállamokban jelenleg folyó átcsoportosítása más régiókban is korlátozásokhoz fog vezetni.

5.3 Az EGSZB üdvözlí, hogy az európai szociális partnerek és a nem kormányzati szervezetek az előkészítő időszakban a konzultációs eljárásban való részvételük után (a cselekvési terv 1.1. pontja) részt vehetnek a cselekvési terv megvalósításában is, és beleadhatják speciális szaktudásukat. Az EGSZB szerint kiemelt figyelmet érdemelnek a szolgáltatást nyújtók emberhez méltó munkakörülményei és a felnőtt tanulók esélyteremtő, emberhez méltó tanulási körülményei, valamint fogyasztói jogai is, függetlenül attól, hogy az oktatásban részt vevők maguk fizetnek-e ezekért a szolgáltatásokért.

5.4 A cselekvési terv további kidolgozásához az EGSZB ajánlja az Európai Bizottság több főigazgatóságának és a többi érintett európai intézménynek a bevonását is. Ez az együttműködés elősegítené az egyes főigazgatóságok céljai és tevékenységei közötti politikai koherenciát.

5.5 Az EGSZB üdvözlí, hogy a konzultációkba nemzetközi szervezeteket is bevontak (a cselekvési terv 1.1. pontja). Azt javasolja, hogy az Európai Bizottság következő lépésként az érintett főigazgatóságokkal együtt dolgozzon ki egy kiegészítő nemzetközi felnőttoktatási cselekvési tervet.

5.6 Az EGSZB kéri, hogy a felnőttoktatási intézmények jó vezetésével („Irányítás”, a cselekvési terv 2.2. pontja) kapcsolatos szabályok megállapítása során elegendő teret biztosítsanak a különbözőségnek és a sokféleségnek, hogy a közhasznú célokat követő kisebb, nagy kulturális „többletértékkel” rendelkező és innovatív munkamódszerekkel dolgozó intézmények is esélyt kapjanak a támogatásra.

5.7 Az EGSZB szerint a korszerűen felszerelt, többfunkciós helyi tanulmányi központok a jó intézményvezetés alapfeltételét jelentik (a cselekvési terv 2.2. pontja).

5.7.1 Az EGSZB üdvözlí a hasznos városi és regionális „partnerségek” említését a bevezetőben (2.pont), hiányolja azonban a konkrét ajánlásokat a felnőttoktatás szisztematikus területi kiépítésének koordinációs igényét illetően. Ennek kapcsán utalunk a „Tanuló városok” és a „Tanuló régiók” példaértékű európai mozgalmára ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ További példák: Európai Bizottság, Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság (szerk.): „European Networks to promote the local and regional dimension of lifelong learning” (The „R3L Initiative”) [Európai hálózatok az egész életen át tartó tanulás helyi és regionális dimenziójának támogatására, R3L-kezdményezés], 2003. március.

5.7.2 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a cselekvési terv keretében nagyobb figyelmet kapjon a minden felnőtt előtt nyitott, előre-látó módon megtervezett, vonzó helyi tanulmányi központok kiépítése Európa minden régiójában. A felnőttoktatás túlnyomórészt továbbra is eredetileg más célra épült és időben csak korlátozottan rendelkezésre álló helyiségek másodlagos használatára van utalva.

5.7.3 Az EGSZB hiányolja a cselekvési tervből a népfőiskolák („Heimvolkshochschule”) kifejezett bevonását, pedig ezek az európai felnőttoktatás didaktikai-módszertani iránymutatóit jelentik, kollégiumaikkal lényeges találkozásihelyet biztosítanak az egész Európából érkező, mobil hallgatók és oktatók számára. Az utóbbi tíz évben az ilyen intézmények jelentős veszteségeket szenvedtek a támogatások terén, és számos – európai hírnévű – intézményt bezártak az elmúlt években.

5.8 Az EGSZB megállapítja, hogy pontosabban kell ábrázolni és nagyobb mértékben be kell vonni a cselekvési tervbe az új kommunikációs technológia jelentette esélyeket és problémákat a cselekvési terv végrehajtása során. Az információs technológiához való hozzáférés hiánya a társadalmi kirekesztés egy további, egyre növekvő jelentőségű vetülete. Az európai háztartások 46 %-ának nincs otthoni internet-hozzáférése ⁽¹⁸⁾, az európaiak 40 %-a pedig saját állítása szerint semmilyen internetes kompetenciával nem rendelkezik ⁽¹⁹⁾. A minden felnőtt számára elérhető, ingyenesen hozzáférhető internetes képzési kínálat további nyitása még nem ért el nagy haladást, ugyanakkor már vitatják és kérvényezik a tantervekkel kapcsolatos szabadalmakat ⁽²⁰⁾.

5.9 Az EGSZB elismeri, hogy a munkaadók is nagymértékben nyújtanak felnőttképzési szolgáltatást Európában (a cselekvési terv 2.2. pontja). Ezenkívül saját intézményeikben és az üzemekben a szakszervezetek is elősegítik a felnőttoktatást például saját szervezésű helyi és transznacionális tanfolyamokkal, valamint motiváló tanulmányi tanácsadás és tanulmányok figyelemmel kísérése révén. Lényeges, hogy a cselekvési terv ügyeljen a képzési kínálat és a mindenki számára teljesíthető, méltányos hozzáférési feltételek közötti egyensúly megteremtésére.

5.10 Az EGSZB nagy súlyt helyez arra az alapelvre, hogy az intézmények állami alap- és projektfinanszírozása esetén sem szabad megsérteni a továbbképzési szolgáltatást kínáló önálló tanterv- és programtervezésre, valamint az oktatók szabad megválasztására való jogát, amennyiben megfelelnek bizonyos minőségi és hatékonysági normáknak.

⁽¹⁸⁾ Legalább egy 16–74 éves személlyel rendelkező háztartások, EU-27 (Eurostat, 2008. február 8-i állapot).

⁽¹⁹⁾ 16–74 évesek, EU-27 (Eurostat, 2008. február 8-i állapot).

⁽²⁰⁾ Politikai szempontból alapvető többek között „Az információs társadalom lehetőségeinek kihasználása a szociális integráció érdekében” című tanácsi határozat (HL C 292., 2001.10.18., 6. o.), az ezt követő tevékenységek eredményeinek kiértékelésére azonban nem került sor a cselekvési tervhez.

5.11 Az EGSZB fontosnak tartja azt az utalást, amely szerint a jó irányítás középpontjában a tanulók állnak, valamint hogy „szoros együttműködés” ajánlott a „tanulói szervezetekkel”, úgy véli azonban, hogy a felnőttoktatásban ez nem elég.

5.11.1 Hiányolja a tanuló felnőttek részvételével és a felnőttoktatási érdekképviselleteikkel kapcsolatos egyértelmű kijelentéseket. A fiatal tanulók és felsőoktatási hallgatók formális oktatási rendszerben létező demokratikus jogait Európa legtöbb országában mindaddig lényegesen jobban biztosítják törvények, mint a felnőttoktatásban részt vevők jogait.

5.11.2 Az EGSZB azt javasolja, hogy a tanulók önálló értékelése álljon az értékelések középpontjában. Elsősorban tapasztalatcsere szükséges a keresletet és a tanulókat a középpontba állító minőségellenőrzési modellekről, és ennek meg kell előznie a szolgáltatáskínálat minőségének „felügyeletére” szolgáló új állami intézkedések bevezetését ⁽²¹⁾.

5.11.3 Javasolja, hogy fontolják meg az ilyen, fizetés ellenében kínált képzési szolgáltatások felnőtt felhasználói („fogyasztók”) jogainak biztosítását. Ki kell dolgozni, hogy milyen jogok illetik meg őket pl. a tanfolyamok kényszerű megszakítása, nem tetszés miatt a tanfolyamtól való visszalépés, időpont-áthelyezések és az oktatás elmaradása esetén. Példaként szolgálhatnak az európai utasok jogairól szóló ajánlások.

5.12 Az EGSZB megerősíti, hogy a tagállamoknak és az Európai Bizottságnak nagyobb figyelmet kellene fordítaniuk a felnőttoktatásban dolgozók alap- és továbbképzésére, az alkalmazottak státusára és fizetésére (a cselekvési terv 3.2. pontja).

5.12.1 Az EGSZB elismeri, hogy a felnőttoktatásban igen rugalmasan alkalmazható munkavállalókra van szükség, mivel a tanulók állnak a középpontban, kéri azonban, hogy a rugalmas-

sággal kapcsolatos magas követelmények magas szintű szociális védelemmel járjanak együtt. A szociális partnerek támogató intézkedéseket tehetnek az ágazatban az oktatók bizonytalan foglalkoztatási körülményeinek leépítése és részvételi jogaik javítása érdekében.

5.12.2 Az EGSZB azt ajánlja, hogy a szakmai felkészültség javítása során a felnőttek igényeinek megfelelő oktatás kompetenciája mellett a tematikus szakmai kompetencia is különös figyelmet kapjon, mivel igen lényeges mértékben befolyásolja a tanulás sikerét.

5.12.3 Az EGSZB javasolja továbbá, hogy elemzések és ajánlások előkészítésére kerüljön sor a felnőttoktatási ágazatban a civil szervezetekben tevékenykedő önkéntesek helyzetéről.

5.13 Az EGSZB tudomásul veszi azt az elsődleges célt, hogy minél több felnőtt szerezzen „eggyel magasabb szintű” végzettséget (3.3. pont). A tanulók és oktatási céljaik képzettségi szint szerinti csoportosítása az általános felnőttoktatásban csak korlátozott mértékben elismerhető, még ha az egyes tanfolyamokon természetesen különös figyelmet kell is fordítani az egységes szintű előismeretekre. Azt sem lehet garantálni, hogy az emberek egy újabb formális oktatási szint elérése után nagyobb társadalmi elismerést vagy akár munkahelyet kapnak. Sokkal inkább a teljesen különböző tanulók találkozása az, ami „megfűszerez” számos felnőttoktatási tanfolyamot, vagy gazdasági kifejezéssel élve: ez jelenti a benne rejlő „szociális tőkét”.

5.14 Pontosítani kell, melyek azok a tervezett mutatók, amelyek bevonják a nem szakmai felnőttoktatást, a területi ellátást és az eddigieknél nagyobb mértékben a munkavállalók korhatár nélküli oktatását is.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 13-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²¹⁾ Németországban támogatják az oktatás felügyeletével foglalkozó független alapítványt.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A szociális partnerek szerepe a fiatalok munkaerő-piaci helyzetének javításában (feltáró vélemény)

(2008/C 204/20)

2007. szeptember 19-én a jövőbeli szlovén elnökség felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy alkosson véleményt a következő tárgyban:

A szociális partnerek szerepe a fiatalok munkaerő-piaci helyzetének javításában

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. február 21-én elfogadta véleményét. Az előadó Mário SOARES, a társelőadó Eve PÄÄRENDSON volt.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a március 12-i ülésnapon) 119 szavazattal 1 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Az EGSZB javaslatainak lényegi tartalma

1.1 Az EGSZB örömmel fogadja, hogy a szlovén elnökség (2008 első féléve) prioritásként kívánja kezelni a fiatalok integrálását a munka világába, ez ugyanis jelenleg az Európai Unió előtt álló kihívások egyik legnagyobbika.

1.2 Ez a prioritás pontosan tükrözi a felülvizsgált lisszaboni stratégia növekedési és foglalkoztatási célkitűzéseit, amelyek megvalósítása a Foglalkoztatáspolitikai iránymutatások átdolgozásával immár a második szakaszába lépett. A lisszaboni stratégia – azáltal, hogy a teljes foglalkoztatást tűzte ki egyik céljává – jó példát adott arra, hogy a gazdasági és üzleti versenyképesség nem összeegyeztethetetlen az emberek jólétével, a munkával kapcsolatban érzett elégedettséggel, valamint a színvonalas foglalkoztatás és a tisztességes munkakörülmények biztosításával. A tagállamok nemzeti reformterveinek ezért módszereiből a legfontosabb módon kellene kezelnie a fiatalok munkanélküliségének okait, figyelembe véve az Európai Ifjúsági Paktumot is.

1.3 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottságnak azzal a véleményével, hogy annak, hogy tartható legyen Európában a növekedés és a jólét, a társadalmi kohézió és a fenntartható fejlődés támogatása mellett az is alapfeltétele, hogy minden fiatal jelentős mértékben hozzájáruljon ehhez a projekthez, és maradéktalanul részt vegyen benne. A fiataloknak megfelelő körülményeket kell biztosítani az aktív polgári szerepvállalásra. Ez annál is fontosabb, mivel a fiatalok száma a népesség egészéhez viszonyítva egyre csökken.

1.4 A fiatalok helyzete ma több szempontból is válságosnak mondható, ám a legnagyobb veszély a munkaerő-piaci integrálódásukat fenyegeti, ugyanis Európában a statisztikák szerint a 15 és 24 év közötti fiatalok között ⁽¹⁾ 2,4-szer annyi a munkanélküli, mint a 25 és 54 év közötti korcsoportban, bár a 2007. évi adatok némi javulást mutatnak.

1.5 Az EGSZB úgy véli, hogy a munka nem csupán a társadalom szociális és gazdasági fejlődéséhez elengedhetetlen termelési tényező, hanem ma már az ember méltóságának és értékének egyik forrása is, és lehetőséget kínál a szocializálódásra.

1.6 A XXI. században a foglalkoztatás kulcsát a munkával töltött életszakasz során való tanulás és alkalmazkodás képessége jelenti. Az EGSZB két fő megoldást lát a fiatalok munkaerő-piaci helyzetének javítására: a fiatalok számára több és jobb minőségű oktatási lehetőséget, valamint a tanulmányok befejezése és a ténylegesen munkával töltött életszakasz megkezdése közötti átmenet zökkenőmentesebbé tételét.

1.7 Az EGSZB teljes mértékben tisztában van a feladat nehézségével, ezért azt ajánlja, hogy a társadalom egésze fogjon össze a cél érdekében. Ez annál is fontosabb, mivel leginkább a legifjabb nemzedéket sújthatják a hanyatló piaci trend következményei.

1.8 A 15 és 24 év közötti fiatalok korcsoportjában ugyanis nemcsak hogy több mint kétszer annyi a munkanélküli, mint a munkaképes felnőttek között, de még a munkahelyeik biztonsága is a legrosszabb: ez a bizonytalanság egyes országokban a fiatalok több mint 60 %-át érinti, és ennek messzemenő következményei vannak a fiatalok függetlenné válására, a családalapítási lehetőségeikre, a gyermekvállalási döntéseikre, illetve a társadalombiztosítási rendszerek növekedésére és finanszírozására nézve.

1.9 A szociális partnerek a munkaerőpiac fő szereplőiként – már amennyire átlátják ennek működését és igényeit – igen fontos szerepet játszanak az olyan megközelítések kidolgozásában, amelyek elősegítik a fiatalok beilleszkedését a munka világába. Az EGSZB szerint azonban érdemes újfent hangsúlyozni, hogy az oktatás és a szakképzés ugyanolyan alapvető szerepet tölt be abban, hogy a fiatalokat – sokféleségüket sem tévesztve szem elől – felruházza azokkal a készségekkel és kompetenciákkal, amelyekre szüntelen változó világunkban szükségük van a boldoguláshoz.

1.10 Ezenkívül ahhoz, hogy a szociális partnerek fel tudjanak lépni a fiatalok hatékonyabb munkaerő-piaci integrálásáért, a nemzeti, regionális és helyi önkormányzatok, valamint a civil társadalom különböző szereplőinek együttműködésére van szükség – különös tekintettel az ifjúsági szervezetek, illetve az egyetemek kutatási és tudományos központként betöltött szerepére. A családok és a fiatalok tágabb körű szociális kapcsolatainak rendszere által nyújtott aktív támogatás szintén elengedhetetlen.

⁽¹⁾ Érdemes megemlíteni, hogy egyes tagállamokban a fiatalok foglalkoztatásának alsó korhatára 15 év.

1.11 Nem feledkezve meg az európai szociális partnerek által közösen készített *A kompetenciák és képzettségek egész életen át tartó fejlődését szolgáló intézkedések kerete* ⁽²⁾ című dokumentumról, illetve a munkaerőpiacok előtt álló legnagyobb kihívásokról szóló közelmúltbeli jelentésekről, amelyek növelik az Európai Bizottságnak a munkaerőpiacok alkalmazkodóképesebbé és befogadóbbá tételére irányuló erőfeszítéseit, az EGSZB számos konkrét célkitűzést és cselekvési területet fogalmazott meg, ahol a szociális partnereknek meghatározóbb szerepet kellene szánni.

1.12 A szociális partnerek által elfogadott intézkedéseket a következő kulcsfontosságú célkitűzésekre kellene alapozni:

- a nemzeti kormányok meggyőzése arról, hogy hajtsanak végre megfelelő reformokat, és vezessenek be tagállami szintű politikákat a fiatalok munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében;
- minden lehetőség – különösen az európai strukturális alapok által finanszírozott programok ⁽³⁾ – felhasználása annak érdekében, hogy minden fiatalnak stabil, minőségi és megfelelően megfizetett foglalkoztatás révén, új és korszerűbb foglalkoztatási formákat és munkaidő-kezelési módszereket, valamint új foglalkoztatásbiztonsági formákat is bevetve, lehetősége nyíljon a személyes kiteljesedésre, és ezáltal elérhető legyen a zökkenőmentesebb átmenet, a nagyobb mobilitás, illetve a munka és a magánélet közötti egyensúly;
- a tanulmányok befejezése és a ténylegesen munkával töltött életszakasz megkezdése közötti átmeneti időszak lerövidítése, és ez alatt az átmeneti időszak alatt a fiatalok számára az első foglalkoztatási lehetőség biztosítása, ami a biztos jövő ígérését is magában hordozza;
- segítségnyújtás a fiatalok számára, hogy építő módon tölthessék el az inaktív időszakokat, amikor éppen nincs munkahelyük, vagy első munkahelyüket keresik;
- a fiatalok legsérülékenyebb csoportjai (társadalmi problémákkal küzdő vagy fogyatékossgal élő fiatalok, korai iskolaelhagyók, fiatal bevándorlók stb.) beilleszkedésének támogatása;
- annak biztosítása, hogy a munka összeegyeztethető legyen a magán- és a családi élettel;
- a rugalmasság és a biztonság közötti megfelelő egyensúly megteremtése, megkülönböztetve azokat a munkavállalókat, akik maguk választhatják a rugalmasságot, mivel megvan a biztonságuk, és azokat, akik a rugalmasság kárvallottjai, mivel számukra nincs meg ez a biztonság;
- jobb együttműködés biztosítása a vállalkozások, a középiskolák és az egyetemek között;
- a vállalkozó szellem, a kreativitás és az innováció ösztönzése, valamint segítségnyújtás a fiataloknak, hogy megérthessék, hogy saját felelősségük folytatni a tanulást; ebben az összefü-

gésben a közsférának fel kell vállalnia a felelősség rá eső részét abban, hogy működő kapcsolatot biztosítson az oktatási rendszer és a munkaerőpiac között;

- a szakmai gyakorlatok vonzóbbá tétele és minőségük javítása;
- a fiatalabb korcsoportok hosszú távú munkanélküliségének elkerülését célzó intézkedések előmozdítása;
- a fiatalok tájékoztatása gazdasági és szociális jogairól, továbbá az egyenlőség és a megkülönböztetésmentesség tiszteletben tartása és érvényre juttatása.

1.13 A számos különböző cselekvési terület hét fő csoportba sorolható:

- **Oktatás:** törekvés nemzeti, regionális és helyi szinten arra, hogy az iskolák és a tanárok tisztában legyenek azzal, mennyire fontos szorosabb kapcsolatokat kialakítani a munka világával; a cégek és a szakszervezetek megnyitása az iskolák felé, valamint ennek a célnak a támogatása és szerepeltetése iskolai kezdeményezésekben; illetve partneri együttműködések kialakítása iskolákkal, hogy a fiatalok tanulási tapasztalatokat szerezhessenek cégeknél.
- **Szakképzés:** részvétel a szakképzési sémák tervezésében és szervezésében, a személyes fejlődés és a szociális készségek megszerzésének ösztönzése, a vállalkozói szellem növelését célzó programok kidolgozása, a szükséges készségekre és képesítésekre vonatkozó piaci igények felbecsülését elősegítő képzési intézkedések népszerűsítése és támogatása, valamint a fiatalok tájékoztatása a technikai jellegű foglalkozásokról és az azokban rejlő munkaerő-piaci lehetőségekről.
- **Szakmai gyakorlatok:** szakmai gyakorlatok felkínálása az iskolai tanterv részeként, a munkafeltételekről és a fizetésről szóló etikai kódexek kidolgozása a vállalkozások közötti versengés megelőzése érdekében, továbbá a fiataloknak a szakmai gyakorlat során való mentori támogatásával kapcsolatos fogalmi keret és az idevonatkozó bevált gyakorlatok meghatározása.
- **Kollektív tárgyalások:** a fiatalok mint teljes értékű polgárok jogainak beépítése a konzultációba és a szociális párbeszédbe, illetve olyan munkahelyi gyakorlatok egyeztetése, amelyek a munkába állásig tartó átmeneti időszak során biztos jövőt ígérnek nekik, és így megkönnyítik számukra tanulmányaik folytatását, illetve befejezését.

⁽²⁾ Lásd: http://www.etuc.org/IMG/pdf/Fram_of_actions_LLL_evaluation_report_FINAL_2006.pdf (csak angol nyelven). Lásd még az ezen a téren folyó európai szociális párbeszéddel kapcsolatban:

http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/dspMain.do?lang=en.

⁽³⁾ Lásd: http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/lf_070227_donnelly.pps, valamint http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/education_en.htm. Hamarosan egy széles területet átfogó információs dokumentum is olvasható lesz az alábbi címen: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/partnership_en.htm.

- **A harmadik szektorban végzett tevékenységek:** ifjúsági szervezetekkel folytatott közös munka, a fiatalok és a munka világa közötti kapcsolatteremtést segítő hálózatok támogatása és népszerűsítése, valamint a harmadik szektorbeli megközelítés ösztönzése a fiatal vállalkozók és dolgozók között az őket képviselő szervezetben, elismerve a nem formális oktatás során szerzett képességeiket és készségeiket is.

- **Bevált gyakorlatok:** a bevált gyakorlatok cseréjének támogatása, különösen olyan hálózatok létrehozása révén, amelyek lehetővé teszik a cégek, egyetemek, illetve munkáltatói szövetségek és szakszervezetek által végzett projektekkel kapcsolatos bevált gyakorlatok, tapasztalatok és információk megosztását.
- **Mobilitás** (Az Európai Unió és vállalkozásokon belül egyaránt): idegen nyelvek tanulásának ösztönzése ⁽⁴⁾, szakmai tapasztalatcsere lehetővé tétele a munkavállalói jogok garantálásából kiindulva. A szociális partnereknek különös figyelmet kell fordítaniuk a határokon átnyúló együttműködésre, amelyben a fiatalok mobilitása játssza a legjelentősebb szerepet.

1.14 Az EGSZB – mint a szervezett civil társadalmat képviselő európai intézmény – hatáskörénél fogva konferencia megszervezését javasolja, amelyen vállalatok, szakszervezetek, iskolák és fiatalok érdekeit képviselő civil szervezetek képviselői vennének részt, hogy elősegítsék a legjobb gyakorlatok cseréjét a fiatalok munkaerő-piaci integrációjának javítása érdekében.

2. A jelenlegi helyzet

2.1 A fiatalok jelenlegi munkaerő-piaci helyzetét tekintve az EGSZB örömmel fogadja, hogy a Tanács szlovén elnöksége feltáró vélemény alkotására kérte fel a következő tárgybán: *A szociális partnerek szerepe a fiatalok munkaerő-piaci helyzetének javításában.*

2.2 A fiatalok munkanélkülisége és általánosabb értelemben véve a társadalomba való beilleszkedésük világméretű problémája. ⁽⁵⁾

2.3 Az iparosodott társadalmakban úgyszintén globálisan megfigyelhető a népesség előregedése, amely jellemzően károsan hat a stabilitásra, a versenyképességre és a gazdasági növekedésre. Ez egyre nagyobb költségeket ró az egészségügyi és nyugdíjrendszerekre ⁽⁶⁾, míg azok az emberek, akik ezeket a járulékokat fizetik, egyre kevesebben vannak ⁽⁷⁾. Olyan intézkedések megvalósítására van tehát szükség, amelyek nem csupán a

népesség „aktív öregedését” támogatják, de kiváltképp ösztönzik a fiatalok munkavállalását és támogatják a nemzedékek megújulását, melyben a fiatalok jelenleg nem vesznek részt, mert féltik munkahelyük biztonságát. Ehhez az európai, a nemzeti, a regionális és a helyi szint összefogására van szükség, amelybe be kell vonni a közszférát és a szociális partnereket is, hogy a fiatalok kérdése központi helyre kerüljön a gazdasági, a szociális, az oktatási és a demográfiai politikákban.

2.4 Igaz, hogy 2005 és 2007 között 7 millió új munkahely jött létre az EU-ban, ám a „lisszaboni ciklus” a fiatalok munkanélküliségének mértékét nem tudta csökkenteni. Az Európai Bizottság adatai alapján a 15 és 24 év közötti fiatalok között 2006-ban átlagosan 17,4 % volt a munkanélküliség aránya. Ez azt jelenti, hogy mintegy 4,7 millió fiatalnak nem volt stabil a szociális, illetve foglalkoztatási helyzete. Egyes országokban a fiatalok munkanélküliségi aránya meghaladta a 25 %-ot ⁽⁸⁾. A legutóbbi (2007. őszi) negyedéves uniós munkaerő-piaci szemle alapján 2007 harmadik negyedévében a fiatalok munkanélküliségi aránya 15,2 %-ra esett vissza, de még mindig kétszer akkora, mint az általános munkanélküliségi ráta.

2.5 Továbbá a fent említett 4,7 millió fiatal uniós munkanélküli esetében általában kicsi a valószínűsége, hogy a munka nélküli időszak első hat hónapjában új munkahelyet találjanak, ami pedig világosan mutatja, hogy hiába fogadták el 2005-ben az Európai Ifjúsági Paktumot, a lisszaboni stratégiának mindaddig nem sikerült javítania a fiatalok munkaerő-piaci helyzetét. Ezért egyre fontosabb az Európai Ifjúsági Paktum hatékonyabb átültetése a gyakorlatba.

2.6 A fiatalok foglalkoztatási és munkanélküliségi görbéi azonban tagállamonként eltérőek. ⁽⁹⁾ Hollandiában, Írországból és Dániában, ahol a fiatalok munkanélküliségének aránya kevesebb mint 10 %, sikerült ezt az arányt csökkenteni, a helyzet azonban gyökeresen más az olyan országokban, mint Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Görögország, Belgium, Lengyelország, Szlovákia, sőt, Svédország, ahol az arány továbbra is 20 % körüli ⁽¹⁰⁾.

2.7 Igen valószínű, hogy a fiatal felnőttek munkanélkülisége hosszú távú munkanélküliségbe vagy akár inaktivitásba torkollik (a hosszú távú munkanélküliségi esetek kb. egyharmadában) ⁽¹¹⁾. A nők helyzete ezen a téren még ennél is rosszabb, és a kor előrehaladtával a probléma még szembetűnőbbé válik.

2.7.1 Nem meglepő, hogy azok a fiatalok, akik korán otthagyták az iskolát (minden hatodik), illetve nem fejezték be középfokú tanulmányaikat (a 25 és 29 év közötti fiatal felnőttek

⁽⁴⁾ E tekintetben lásd az EGSZB *Új keretstratégia a többnyelvűség ösztönzésére* című véleményét (CESE 1372/2006), előadó: An Le NOUAIL MARLIÈRE.

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:324:0068:0073:HU:PDF>)

⁽⁵⁾ Ha Európát más iparosodott országokkal, például az Amerikai Egyesült Államokkal, Kanadával vagy Japánnal vetjük össze, azt tapasztaljuk, hogy míg nálunk 2006-ban a 15 és 24 év közöttiek foglalkoztatottsági aránya 35,9 %-on állt, addig ugyanez az USA-ban 54,2 %, Kanadában 58,7 %, Japánban pedig 41,4 % volt.

⁽⁶⁾ A társadalombiztosítási rendszerek finanszírozása különlegesen nagy kihívást jelent majd az elkövetkező 25 évben, amikor is az EU munkaerőpiacát 20 millióan hagyják el.

⁽⁷⁾ Európában a munkaképes korú emberek 2004-ben négyszer annyian voltak, mint a nyugdíjas korúak, ám ez az arány hamarosan már csak feleakkora lesz. 2015-től kezdődően a munkaképes lakosság fogyása akadályt képez majd az Unió potenciális gazdasági növekedése előtt, amelynek jelenlegi mértéke az euróövezetben 2,6 %, az EU–27 egészében pedig 2,9 %. Ez a mérték 2040-re várhatóan mindössze 1,25 %-ra esik vissza. Ennek hatása az új tagállamokban még ennél is jobban lesz érezhető.

⁽⁸⁾ Eurostat-tanulmány az európai munkaerő-állományról. „*Employment in Europe [A foglalkoztatás Európában] 2007*”, Európai Bizottság.

⁽⁹⁾ Az EGSZB tisztában van vele, hogy a fiatalok munkanélküliségi aránya önmagában nem ad teljes képet a fiatalok munkaerő-piaci helyzetéről. Az ezzel kapcsolatos elemzéseknek a fiatalok közötti munkanélküliségi arányt is vizsgálnia kell, valamint össze kell vetnie a fiatalok munkanélküliségi arányát egy adott országban a teljes munkanélküliségi aránnyal. A 2.6. pontban felsorolt adatok csak példajellegűek. A probléma teljes körű kifejtése pl. az *Employment in Europe [A foglalkoztatás Európában] 2007* című jelentésben olvasható.

⁽¹⁰⁾ *Economic Outlook [Gazdasági kitekintés]*, 2007. ősz. BUSINESSEUROPE, 14. oldal.

⁽¹¹⁾ Eurostat-tanulmány az európai munkaerő-állományról. „*Employment in Europe [A foglalkoztatás Európában] 2007*”, Európai Bizottság.

közül minden negyedik ⁽¹²⁾), nehezebben találnak munkát, mint a magasán képzett társaik.

2.7.2 Ami azonban meglepő, az az, hogy magasán képzett és nagy gyakorlattal rendelkező fiatalok is csak nagy nehézségek árán találnak munkát. Egyes tagállamokban a munkanélküliségi arány a legmagasabb fokú iskolai végzettségűek között magasabb, mint az alap- vagy középfokú végzettségűek között ⁽¹³⁾. Az a helyzet, hogy a korábbi nemzedékekhez képest magasabb oktatási szint manapság nagyobb nehézséget jelent a munkaerőpiacra való belépéskor. Érdemes kiemelni, hogy bár a végzettség értékes fegyver a munkanélküliség elleni küzdelemben, manapság semmit sem garantál.

2.7.3 Sok fiatal olyan munkahelyen dolgozik, amely nem felel meg a képzettségének (a tagállamokban a szakterületükön kívül dolgozó 35 év alatti fiatal munkavállalók aránya 29 és 47 % között mozog). Minél alacsonyabb végzettségű valaki, annál aggasztóbb a helyzet.

2.8 Ez az állapot továbbá arra késztet számos fiatalot, hogy más országokban próbáljon szerencsét, ahol jobb munkakörülményeket, akár négyszeres-ötszörös fizetést, vonzóbb szakmai előmenetelt, illetve a személyes kiteljesedésre jobb lehetőségeket kínálnak. ⁽¹⁴⁾

2.9 Azok közül a fiatalok közül, akik pedig találnak munkát, sokak helyzete rendkívül bizonytalan, mivel nem garantált a munkahely biztonsága. A 15 és 24 év ⁽¹⁵⁾ közötti fiatalok 41 %-a rövid távú szerződéssel dolgozik, és ez az arány egyes országokban a 60 %-ot is meghaladja ⁽¹⁶⁾. Ez gyakran a fiatalok tudatos döntésére vezethető vissza, akik rövid távú állást keresnek, de igen sokan vannak (minden negyedik fiatal), akik saját akaraton kívül kerülnek ebbe a helyzetbe ⁽¹⁷⁾.

2.10 A fiatal munkavállalók csoportja szenved el továbbá a munkával kapcsolatos balesetek és sérülések legnagyobb hányadát, ⁽¹⁸⁾ ezért a fiatal munkavállalók helyzetének megítélésakor figyelembe kell venni a munkahelyi egészségügyi és biztonsági feltételeket.

2.11 A munkanélküliség leginkább a fiatal nőket sújtja ⁽¹⁹⁾, akik esetében nagyobb a valószínűsége, hogy rossz minőségű, bizonytalan, rosszul fizetett munkahelyen rendelkeznek, annak

ellenére, hogy általában magasabban képzettek, mint a fiatal férfiak. A nőknek – különösen a szülőképes korúaknak – a nemük miatt megkülönböztetéssel is szembe kell nézniük. Az EU-ban a fiatal (30 éves kor alatti) nők átlagosan 6 %-kal kevesebbet keresnek, mint a fiatal férfiak. ⁽²⁰⁾

2.12 A fiatalok sajnos még mindig túl gyakran válnak alacsony jövedelműek miatt a kirekesztés vagy a szegénység áldozataivá (a fiatalok 40 %-a az alacsony fizetésűek közé sorolható) ⁽²¹⁾.

2.13 Manapság számos fiatal kerül olyan helyzetbe, amely társadalmi beilleszkedésük, különösen személyes és szociális függetlenségük szempontjából visszalépést jelent. Ezeket a helyzeteket a következőképpen összegezhetjük:

- egyre nagyobb anyagi függőség a családtól, illetve az államtól;
- egyre hosszabb időtartamú együttélés a szülőkkel, vagy félmelegoldások kialakulása (a szülői otthon mint másodlagos lakóhely használata, a szülői ház elhagyása után újból visszatérés, illetve a családtól külön lakva szoros kapcsolatok fenntartása a szülőkkel);
- a fiatalok egyre idősebb korban alapítanak saját családot (összeházasodás, együttélés, gyermekvállalás elhatározása stb.);
- a tehetetlenség okozta stressz nyilvánvaló fokozódása és a frusztráció (amelyet az egyre növekvő öngyilkossági és kábítószer-fogyasztási arány is jól mutat).

3. A munka mint a személyes és a közösségi méltóság egyik tényezője

3.1 A munka mellett, hogy általában véve a társadalom gazdasági fejlődésének kulcsfontosságú eleme, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára visszavezethető szempontokat is felvet. A fiataloknak a foglalkoztatáshoz és a biztos munkahelyhez való jogát ezért egyetemes jogként kell elismerni és olyan eszköznek, amely mint egyéneknek biztosítja a jövőjüket.

3.2 Ezért szükség van a munka társadalomban betöltött központi jelentőségének (újbolí) megerősítésére, illetve jelenlegi összetevői közül a következők elemzésére:

- tisztességes munka mint a mindenkori megélhetés forrása és a nemzedékek közötti szolidaritás egyik nézőpontja
- a munka mint egyetemes jog, olyan dimenzió, amelyben az emberi méltóság és érték kifejezhető

⁽¹²⁾ Lásd: Az oktatásban, a foglalkoztatásban és a társadalomban a fiatalok teljes körű részvételének elősegítése – COM(2007) 498 végleges.

⁽¹³⁾ Az oktatásban, a foglalkoztatásban és a társadalomban a fiatalok teljes körű részvételének elősegítése című európai bizottsági közleményhez mellékelt európai bizottsági munkadokumentum (SEC(2007) 1093).

⁽¹⁴⁾ Példaképpen érdemes megemlíteni, hogy mintegy 400 000 tudományos és technológiai téren képzett európai polgár él az Egyesült Államokban, továbbá az USA 1,45 millió doktori fokozattal rendelkező lakosának közel 10 %-a az EU-ban szerezte diplomáját.

⁽¹⁵⁾ Érdemes megemlíteni, hogy egyes tagállamokban a fiatalok foglalkoztatásának alsó korhatára 15 év.

⁽¹⁶⁾ Eurostat-tanulmány az európai munkaerő-állományról.

⁽¹⁷⁾ Ugyanott.

⁽¹⁸⁾ Lásd az EGSZB véleménytervezetét A munkahelyi egészségvédelemről és biztonságról (SOC/258 – előadó: CSER Ágnes).

⁽¹⁹⁾ A nők foglalkoztatási aránya 15 %-kal alacsonyabb, mint a férfiaké.

⁽²⁰⁾ Lásd az EGSZB készülő véleményét A nemek közötti bérszakadék címmel (SOC/284).

⁽²¹⁾ Az oktatásban, a foglalkoztatásban és a társadalomban a fiatalok teljes körű részvételének elősegítése című európai bizottsági közleményhez mellékelt európai bizottsági munkadokumentum (SEC(2007) 1093).

- a munka mint a termelés egyik eleme
- a munka mint tevékeny polgári szerepvállalás és társadalmilag hasznos tevékenység
- a munka mint a szocializáció alapvető eleme
- a munka mint az emberek képzettségének és kreativitásának megjelenítése
- a munka mint a fogyasztói tevékenységhez és a különféle életstílusokhoz való hozzáférés feltétele
- a munka mint olyan emberi tevékenység, amely alkalmazkodni képes és amelyet értékelnek egy olyan társadalomban, amelytől egyre nagyobb mértékben várják el, hogy vigyázzon a környezetre és az ökológiai értékekre
- a munka mint az önfelfedezés, a személyes fejlődés és a személyes kiteljesedés fóruma.

3.3 Napjainkban a foglalkoztatás olyan új formáival találkozunk, amelyek a munka világában bekövetkezett alapvető változások következményei, és amelyek nem feltétlenül vesznek figyelembe a fontos társadalmi szempontokat, illetve nyújtják a kívánt jogi garanciákat.

3.4 A fiatalok munkahelyi bizonytalansága, – amelyet szabályozatlan munkamódszerek és munkaórák tetéznék – megnehezíti a munka, a magán- és a családi élet közti egyensúly megtalálását. A fiatal nőket ez különösen hátrányosan érinti, mivel gyakran sikeres karrierjükről kénytelenek lemondani. Különösen a fiatal szülők véleményét kellene kikérni a kisgyermekkor támogatására szolgáló infrastruktúra kialakításakor.

3.5 A fiatalok jelentős mértékben hozzájárulhatnak egy összetartóbb és demokratikusabb tudásalapú társadalom kialakításához. Ehhez azonban a közeljövőn túlmutató kilátásokra van szükségük, amelyek a személyes, a családi és a kollektív biztonságban gyökereznek.

4. Oktatás és képzés: a munkaerő-piaci és a sikeres társadalmi integráció, valamint a társadalmi részvétel alapvető elemei

4.1 Az EGSZB a *Foglalkoztatás a kiemelt népességcsoportokban* (22) című véleményében megerősítette az oktatás és képzés jelentőségét, különös tekintettel az alábbiakra:

- „magas szintű képesítések biztosítása az elsődleges képzéstől a szakmai képzésig és szakmai továbbképzésig annak érdekében, hogy az érintettek minél problémamentesebben

léphessenek a munkaerőpiacra, és folyamatosan ott is maradhassanak, ennek során nemcsak az államnak, hanem a gazdaságnak is meg kell tennie a magáét,

- a képzési és munkahelyet kereső fiatalok korai aktív segítése (adott esetben már 4 hónap után), a tartósan munkanélküli fiatalok integrációjára, valamint az iskolát elhagyó, tanulmányait megszakító fiatalokra irányuló, megerősített speciális programok és egyéni fejlesztés és oktatás, többek között közhasznú foglalkoztatási projektek révén,
- fiataloknak szóló, átfogó, könnyen hozzáférhető szakmai orientációs és információs lehetőségek kiépítése minden képzettségi szinten, a munkaerőpiac irányításának megfelelő minőségi javítása és személyi erőforrásokkal való ellátása,

- a meglévő és a munkaerőpiacon keresett képesítések közötti különbségek kiküszöbölése; az elsődleges képzési rendszerek teljesítőképségének fokozása (többek között az iskolaelhagyók arányának csökkentése (23), az analfabetizmus elleni küzdelem), valamint az iskolai szakképzés és a további szakképzés közötti átjárhatóság növelése; a nemi alapon történő elkülönítés leépítése a szakmai orientáció terén.”

4.2 Az iskolák fő feladata továbbra is a szabad, vizsgálódó szemléletű és önálló polgárok kinevelése kell, hogy maradjon, viszont ez nem zárja ki azt, hogy az iskolák új módszereket keressenek, különösképpen a munka világával és az üzleti élettel való kapcsolataikat illetően, amelyek – általánosságban szólva – nem túl szorosak. E kapcsolatok manapság valósággal kötelező jellegűek, ha az iskola és a munka között zökkenőmentesebb átmenetet szeretnénk elérni.

4.3 A változás kezeléséhez szükséges készségek birtoklása továbbá azt jelenti, hogy az iskoláknak a – személyes és szakmai – felelősségérzet kifejlesztésére irányuló feladatai közé a vállalkozói szellemet és a kezdeményezőkézséget is be kell venni, hogy a fiatalok felkészülten tudjanak megoldásokat keresni azokra a problémákra, amelyekkel az iskola befejezése után elkerülhetetlenül szembe kell nézniük. Természetesen ennek a célkitűzésnek az elérésében a nem formális oktatásnak is szerepe van.

(22) Az EGSZB 2007. július 12-i véleménye a következő tárgyban: *Foglalkoztatás a kiemelt népességcsoportokban (lisszaboni stratégia)*, előadó: Wolfgang GREIF (HL C 256., 2007.10.27.) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:256:0093:0101:HU:PDF>)

(23) Az EU-ban a fiatalok közel 16 %-a hagyja abba idő előtt tanulmányait. Ez az arány jóval magasabb, mint a 2000-ben mért 10 %. Ez az arány tagállamonként változó: kiemelkedően magas a mediterrán országokban, míg a skandináv államokban és néhány közép- és kelet-európai államban alacsonyabb.

4.4 Az egész életen át tartó képzés ugyancsak egyre nagyobb jelentőségűvé válik a fiatalok számára, mivel itt kaphatják meg mindazokat az eszközöket, amelyek segítségével alkalmazkodni képesek az új helyzetekhez, valamint új készségeket és képesítéseket szerezhetnek.

4.5 A szakmai képzési modelleket szintén naprakésszé lehet tenni, néhány ország pedig vállalatoknál eltölthető gyakornoki idő révén biztosít munkaerő-piaci integrációs tapasztalatot. E területen is fontos a fiatalok számára vonzó modellek kidolgozása, amelyeket családjukkal együtt hasznosnak tartanak ⁽²⁴⁾.

4.6 A huzamosabb ideje munkanélküli fiatalok körében nyújtott egyéni munkavállalási szaktanácsadással kapcsolatban érdemes megemlíteni azt az osztrák projektet, amelynek segítségével sikerült egy adott célcsoportban 43,5 %-kal csökkenteni a hosszú távú munkanélküliség arányát ⁽²⁵⁾. A projektben részt vevő 2 000 fiatal közül 820-nak sikerült munkát találnia, 293 pedig szakmai gyakorlatra kapott lehetőséget cégeknél, ami 60 %-os sikernek felel meg. ⁽²⁶⁾

4.7 Ezenkívül az európai kutatási politikák és programok munkáit tagállami és európai szinten is össze kellene hangolni az oktatás terén, mind az alapszintű oktatás, mind pedig a szakmai és a szakosított képzés vonatkozásában.

5. A szociális partnerek szerepe

5.1 A különféle, fiatalokra irányuló politikák átfogó megközelítése szükséges. E célból az Európai Bizottság közleményt adott ki *Az oktatásban, a foglalkoztatásban és a társadalomban a fiatalok teljes körű részvételének elősegítése* címmel, melyet az EGSZB is támogatott. ⁽²⁷⁾ Az Európai Bizottság ugyancsak hangsúlyozta az európai strukturális alapok felhasználásának szükségességét, mivel az azokra vonatkozó szabályozás külön rendelkezik a fiatalok munkaerő-piaci integrációjának javítását célzó intézkedések finanszírozásáról. ⁽²⁸⁾

5.2 A fiatalok munkaerő-piaci integrációjának javítását közös feladatnak kell tekinteni, amely az egész társadalom részvételét igényli, beleértve a szociális partnereket és más szereplőket, így a hatóságokat, a nemzeti, regionális és helyi önkormányzatokat, a családokat és az ifjúsági szervezeteket is.

⁽²⁴⁾ A következő példákat említhetjük: francia projektek, amelyek a tudományos és technikai ágazatot kívánják vonzóvá tenni a fiatalok számára (<http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/scientifiques-techniques-9109.html>), a „Foglalkoztatási útlevél” (http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9154.html?var_recherche=d%E9favoris%E9s), „Cselekedve tanítani”, a Dijoni Vállalkozási Ismeretek Főiskolája (az oktatási intézményeknek felelősséget kell vállalniuk a gyakornokokért (www.halde.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/action-ecole-9207.html)), valamint foglalkoztatási fórumok a vállalatok és a hátrányos helyzetű területekről érkező, frissen végzett fiatalok közötti kapcsolatok javítására (<http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9192.html>).

⁽²⁵⁾ Lásd: http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=314163&DstID=0.

⁽²⁶⁾ Lásd: http://portal.wko.at/wk/sn_detail.wk?AngID=1&DocID=729805&StID=345901

⁽²⁷⁾ Az EGSZB nemrégiben készítette el véleményét a következő dokumentumról: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az oktatásban, a foglalkoztatásban és a társadalomban a fiatalok teljes körű részvételének elősegítése* (CESE 76/2008).

⁽²⁸⁾ Lásd a 2. lábjegyzetet.

5.3 A fiatalok munkaerő-piaci integrálásának sajátos esetében a szociális partnerek döntő szerepet játszanak, mivel ismerik a piac működését és szükségleteit; az utóbbiak vonatkozásában tájékozottak a jelenlegi munkaerővel kapcsolatos problémákat illetően; a piacon belül lejátszódó átalakulásokról, valamint az új munkamódszerekből adódó gondokat ismerik, ezekkel kapcsolatosan tapasztalatokkal rendelkeznek.

5.4 A szociális partnereknek fokozott erőfeszítéseket kellene tenniük a fiatalok foglalkoztatási szintjének növeléséért, azaz megerősíthetnék és fejleszthetnék együttműködésüket a fiatalokat és az oktatási létesítményeket képviselő szervezetekkel, adott esetben a munkaerőpiac által megkívánt képesítésekre összpontosíthatnának, meghatározhatnák a bizonyos munkakörökhez szükséges készségeket, egyesített erővel munkahelyeket hozhatnának létre fiatalok számára, merte a képességeikre támaszkodni anélkül, hogy korábbi gyakorlatot kérnének tőlük, mielőtt elkezdhettek volna dolgozni stb.

5.5 A szociális partnerek bevonásának külön célokat kell szolgálnia, különösen a következőket:

- a nemzeti kormányokra befolyást kell gyakorolni, hogy hajtsák végre a megfelelő reformokat és vezessenek be tagállami szintű politikákat a fiatalok munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében;
- a biztos és magas színvonalú foglalkoztatáson keresztül valamennyi fiatal számára biztosítani kell az önmegvalósítás lehetőségét;
- le kell rövidíteni a tanulmányok befejezése és a munkába lépés közötti időszakot;
- ezen átmeneti időszakban biztosítani kell a jövőbeli biztonság kilátását;
- segíteni kell a fiatalokat, hogy konstruktív módon töltsék el az inaktív időszakokat, mikor munkanélküliek vagy első munkahelyüket keresik;
- könnyebbé kell tenni az integrációt a fiatalok legsérülékenyebb csoportjai számára, különös tekintettel a korai iskolaelhagyókra;
- biztosítani kell, hogy a munka összeegyeztethető legyen a magán- és a családi élettel;
- megfelelő egyensúlyt kell teremteni a rugalmasság és a biztonság között;

továbbá különböző területekre kell kiterjednie, többek között:

5.5.1 Oktatás

- Fel kell hívni az oktatásban érintett hatóságok, az iskolák és az oktatók figyelmét a munka világával kiépített szorosabb kapcsolat szükségességére.

- Helyi szinten ösztönözni kell olyan, iskolák vagy vállalatok és szakszervezetek által szervezett kezdeményezéseket, amelyek révén a fiatalok valós képet nyerhetnek a munka világáról.
- partneri együttműködést kell kialakítani az iskolákkal annak érdekében, hogy a fiatalok munkatapasztalatot szerezhessenek cégeknél.
- Ösztönözni kell a kreativitást és a vállalkozó szellemet az összes érintett féllel együttműködésben (a vállalatokat és a szakszervezeteket is beleértve). ⁽²⁹⁾
- A felsőoktatási intézményeket tájékoztatni kell a helyi foglalkoztatás követelményeiről és az azzal kapcsolatos képzési és képesítési igényekről.
- Az érintett ifjúsági szervezetek és szervezeteket minden szinten be kell vonni a fiatalok munkaerő-piaci integrálásáról szóló párbeszédbe.

5.5.2 Szakképzés

- Aktívan részt kell venni a szakképzési rendszerek tervezésében és szervezésében az új készségek és ismeretek terén jelentkező szükségletek kielégítése érdekében, és ezáltal felkészíteni az egész életen át tartó képzési szükségletekre.
- A kollektív tárgyalásokat illetően globális, regionális, illetve helyi szakképzési megállapodásokat kell fontolóra venni. Gondoskodni kell tehát arról, hogy a tagállamok adórendszerei támogassák a humántőke-befektetést.
- Tájékoztatni kell a fiatalokat a műszaki szakmákról és a bennük rejlő munkaerő-piaci lehetőségekről.
- Segítségnyújtás az Európai Képesítési Keretrendszer ⁽³⁰⁾ megvalósításában és kiértékelésében a fiatalok képesítéseinek elismerése, és ezáltal Európán belüli mobilitásuk elősegítése érdekében.

5.5.3 Szakmai gyakorlatok

- Az iskolai tanterv részeként szakmai gyakorlatokat kell szervezni, hogy a fiatalok korán kapcsolatba kerülhessenek a vállalatokkal és a dolgozókkal.
- A gyakornokok foglalkoztatási minőségéről, munkafeltételeiről és fizetéséről etikai kódexeket, valamint kollektív megállapodásokat kell kidolgozni.

⁽²⁹⁾ E tekintetben lásd az EGSZB *Vállalkozói szellem és a lisszaboni menetrend* című saját kezdeményezését véleményét (HL C 44., 2008.2.16., 84–90. o. – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0084:0090:HU:PDF>).

⁽³⁰⁾ Lásd: Javaslat európai parlamenti és tanácsi ajánlásra az egész életen át tartó tanulás Európai Képesítési Keretrendszerének létrehozásáról (COM(2006) 479 végleges).

- A fiatal gyakornok ellenőrzéséért felelős mentor kollégákat kell kijelölni az oktatási célú szakmai gyakorlat sikeressége érdekében, elősegítve ezzel az egyes ágazatokban a jó mentori gyakorlat kódexének kidolgozását.

5.5.4 A kollektív tárgyalások és a fiatalok jogai

- Az európai, nemzeti, regionális, helyi és vállalati szintű tárgyalásokon fontolóra kell venni a fiatalok munkaerő-piaci integrációjának támogatását segítő gyakorlati politikák kidolgozásának és a fiatalok jogairól való tájékoztatásának szükségességét.
- A megtárgyalandó és a szerződésbe beépítendő munkamódszerekről és megállapodásokról szóló tárgyalások során különös figyelmet kell fordítani a fiatal munkavállalókra, hogy a rugalmasságot közös megegyezéssel kialakított szabályok irányítsák, amelyek garantálják a számukra szükséges biztonságot. A kollektív tárgyalások során figyelembe lehet és kell venni azt a biztonság iránti igényt, amely a fiatalok munkába állásakor jelentkezik.
- A kollektív tárgyalási folyamat részeként segíteni kell abban, hogy a diákok számára olyan munkafeltételekről szülessen megállapodás, amelyek rugalmas munkaidőt, megfelelő fizetést (különösen a szakmai gyakorlatok esetén) és képzési szabadságot biztosítanak.
- Ugyancsak ezen a területen maradvá: biztosítani kell a munka és a magánélet összeegyeztethetőségét, különös tekintettel a munkafeltételekre és a munkaidőre.

5.5.5 A harmadik szektorban végzett tevékenységek

- Kulcsszerepet kell betölteni a harmadik szektorban fiatalok által végzett tevékenységek támogatásában: támogatni kell a fiatal vállalkozói szövetségek létrehozását, vagy be kell vonni a dolgozókat az érintett ágazatok munkavállalói szövetségeibe.
- Ösztönözni, népszerűsíteni és támogatni kell a fiatalok és a különféle szociális partnerek közötti kommunikációt elősegítő hálózatokat. ⁽³¹⁾
- Együtt kell működni az ifjúsági szervezetekkel a fiatalok aggodalmainak és célkitűzéseinek megértése érdekében, valamint – különös tekintettel a munkaerőpiacra – a megoldások kidolgozásába történő bevonásuk érdekében.

⁽³¹⁾ Ilyen például a Fiatal Vállalkozók Európai Szövetsége (<http://www.jadenet.org/>), valamint az EUROCADRES (Európai Vezetők és Értelmiségiek Tanácsa) STARPRO kezdeményezése egyetemistáknak és frissen végzett fiataloknak (http://www.eurocadres.org/en/p_ms_in_europe/students_and_young_graduates).

- El kell ismerni a nem formális oktatás során, ifjúsági szervezetekben szerzett kompetenciákat és készségeket a munkaerő-piacra való belépéshez szükséges képzés fontos részeként.

5.5.6 Bevált gyakorlatok

- Vállalatok, egyetemek, iskolák, helyi és regionális önkormányzatok, üzleti szövetségek és szakszervezetek által megvalósított projektekhez kapcsolódó nemzeti és európai platformok

kialakítása révén biztosítani kell a bevált gyakorlatokkal kapcsolatos információcserét ⁽³²⁾.

5.5.7 Mobilitás

- Támogatni kell a mobilitást mind az Európai Unión, mind pedig a különböző európai országokban működő vállalatokon belül, tájékoztatni kell a fiatalokat az Európán belüli mobilitással kapcsolatos jogaikról, és ezzel összefüggésben ösztönözni kell az embereket idegen nyelvek tanulására, lehetőséget kell biztosítani szakmai tapasztalatcserére a munkavállalói jogok garantálásából kiindulva ⁽³³⁾.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³²⁾ Jó példa ilyen gyakorlatra a BusinessEurope és munkapartnerei által elindított „laboratórium” „a vállalkozói gondolkodásmód serkentésével és a vállalkozással foglalkozó oktatás ösztönzésével” kapcsolatban. Ez a laboratórium nemcsak a követendő gyakorlatra hoz európai példákat, de segít a növekedési és foglalkoztatási stratégiában, *A vállalkozói készségek előmozdítása az oktatás és a tanulás révén* című európai bizottsági közleményben és az oslói ajánlásokban kitűzött célokat is elérni.

⁽³³⁾ A szociális partnerek mindig is nyíltan támogatták az Erasmus és az Erasmus Mundus programok, valamint az *Erasmus – Ifjú vállalkozók* című Európai Bizottsági kezdeményezés elveit.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: A hosszú távú gondozáshoz való általános hozzáférés biztosítása és az időseket célzó hosszú távú gondozási rendszerek fenntartható finanszírozása

(2008/C 204/21)

2007. szeptember 19-i levelében a jövőbeli szlovén elnökség az EK-Szerződés 262. cikke alapján kikérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A hosszú távú gondozáshoz való általános hozzáférés biztosítása és az időseket célzó hosszú távú gondozási rendszerek fenntartható finanszírozása

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció 2008. február 21-én elfogadta véleményét. (Az előadó Waltraud KLASNIC volt.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a március 13-i ülésnapon) 99 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta a következő véleményt:

1. Következtetések és ajánlások

igazságosság és szolidaritás tekintetében, amelyek megfelelő felvilágosító, oktató és tájékoztató munkát, valamint politikai intézkedéseket tesznek szükségessé ⁽²⁾.

1.1 Következtetések

1.1.5 Célul kell kitűzni, hogy Európában az idős és magas korú emberek számára gondozásra utaltság esetén is lehetővé váljon a méltóságteljes és biztonságos megöregedés, és figyelni kell egyúttal arra is, hogy a nemzedékek közötti szolidaritás értelmében ezáltal ne keletkezzenek olyan terhek a következő nemzedékek számára, amelyeket azok ne bírnának el.

1.1.1 A gondozásra való rászorultság olyan életkockázat, amelynek hatásaival az egyén önmagában csak nehezen birkózhat meg, és amely ezért generációkon átívelő szolidaritáson alapuló közös felelősséget követel ⁽¹⁾.

1.2 Ajánlások

1.1.2 E közös felelősség módját elsősorban nemzeti és regionális szinten, az adott családstruktúrák és adórendszerek, foglalkoztatási helyzet, mobilitás, lakáshelyzet, népsűrűség, kialakult hagyományok és magatartásformák figyelembevételével kell szabályozni.

1.2.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság arra kéri fel az Európai Tanácsot és az Európai Bizottságot, hogy a tagállamokkal közösen sürgősséggel kezeljék az idősödő lakosság problémáit annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi idősödő ember olyan támogatáshoz és olyan minőségű gondozáshoz juthasson hozzá, amilyenre szüksége van.

1.1.3 Mivel ezen a téren nemcsak hasonló problematikáról van szó az Európai Unió tagállamaiban, hanem határokon átívelő kérdésekről is, ésszerű és szükséges a témának az Európai Unió intézményei keretében történő kezelése. Ennek során rendkívüli jelentősége van a tapasztalatcserének, például a nyitott koordinációs módszer keretében, és egyes esetekben jogalkotási intézkedésekre is szükség van.

1.2.2 A hosszú távú gondozás kihívásainak való megfelelés érdekében számos intézkedésre van szükség. Ennek során fontosak az alábbi szempontok:

Finanszírozás és teljesíthetőség

- A minőségileg magas szintű ellátási kínálatához való általános hozzáférést a különleges nehézségekkel vagy alacsony jövedelemmel rendelkező személyek számára is biztosítani kell.
- Olyan fenntartható finanszírozási rendszereket kell kialakítani, amelyek nem hagyják magukra az embereket ennek az életkockázatnak a leküzdése során, ugyanakkor a társadalom számára is vállalhatóak maradnak, és a következő generációkat sem terhelik túlzott mértékben.

1.1.4 Az egészségügyi rendszerhez hasonlóan a hosszú távú gondozás terén is az utolsó életévekben merül fel a költségek nagy része. A jelenlegi társadalombiztosítási rendszerek (egészségügyi és nyugdíjrendszerek) kidolgozása óta a várható átlagéletkor jelentősen megnőtt. Az ebből következő új szükségletek kielégítése nehéz kérdéseket vet fel a generációkon átívelő

⁽¹⁾ Lásd az Európai Bizottság és a Tanács közös jelentését a következő tárgyban: „Az egészségügyi ellátás és az idősgondozás nemzeti stratégiáinak támogatása”, CS 7166/03, 2003. március.

⁽²⁾ Vö. az EGSZB 2007.12.13-i véleményével a következő tárgyban: „A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A nemzedékek közötti szolidaritás előmozdítása”, előadó: Luca JAHIER (CESE 1711/2007 – SOC/277).

- Az ellátás és megelőzés terén tett intézkedések támogatásának célja, hogy a lehető legnagyobb mértékben korlátok közé szorítsák az igények jövőbeni növekedését. Ennek során a tágabb értelemben vett megelőzésből kell kiindulni, amely magában foglalja az egészségügyi megelőzést, a pénzügyi és a szociális felkészülést és a mindennapokban használt készségek erősítését.
- Meg kell vizsgálni az egyéni felkészülés ösztönzőinek – például a pénzügyi felkészülésből eredő adóelőnyöknek – a megteremtését, amikor az szükségesnek tűnhet az általános érdekű cél (a közegészségügy) megfelelő eléréséhez.

Ellátás és szolgáltatási kínálat

- Biztosítani kell az igényorientált, differenciált ellátási kínálat kiépítését az e tekintetben jelenleg hátrányos helyzetű térségekben is.
- A már létező családi és szomszédsági hálózatok számára, amelyek jelenleg a gondozói munka nagy részét végzik, a lehető legjobb támogatást kell nyújtani, akár a hozzátartozók képzésének támogatása és fejlesztése útján is.
- A nem kormányzati szervezeteket, a szociális-gazdasági kezdeményezéseket és a szövetkezeti struktúrákat fokozott mértékben be kell vonni az ápolási és gondozási tevékenységekbe.
- Kiemelten támogatni kell az önkéntes munkát a nem egészségügyi ápolás és a gondozás területén, főként az önkéntesek képzése által.
- A gondozási szolgáltatást nyújtók közötti egészséges verseny célja, hogy az egyes tagállamok törvényhozói legyenek felelősek azért, hogy növekedjen az érintettek választási szabadsága, és hogy a meghatározott minőségi előírások, illetve célkitűzések, feladatok, dokumentációk és a társadalmi gondoskodás rendszere mellett tovább fejlődjön a kínálat, mivel ezek a szolgáltatások az általános érdekű szociális szolgáltatások közé tartoznak. ⁽³⁾
- Az idős és gondozásra szoruló embereket nagyobb mértékben be kell vonni a társadalmi hálózatokba, figyelembe véve a bántalmazások és a rossz bánásmód megelőzésének szempontjait is.
- Modelleket kell kialakítani legjobb gyakorlatokra a gondozóotthonokban, illetve otthon történő palliatív ápolás területén.
- Ki kell építeni a Hospice-hálózatot.

Ápoló és gondozó személyzet

- A személyi erőforrásokat a gondozáshoz és ápoláshoz főként az ápoló személyzet jó képzése, a jobb munkafeltételek és az ápolói munka felértékelése által kell biztosítani.
- Meg kell könnyíteni a megszerzett képesítések beszámítását az EU-n belül.
- Felszólítjuk az Európai Bizottságot, hogy ellenőrizze a gondozás határokon átnyúló vonatkozásainak szabályozását, például a gondozási szolgáltatások külföldi igénybevétele vagy akár a gondozó személyzet migrációja kapcsán.
- A be nem jelentett munka megszüntetése érdekében intézkedni kell, hogy az eddig jogszerűtlenül nyújtott gondozási szolgáltatások – a magánháztartásokban folyó tevékenységek sajátosságait figyelembe véve – legális jogviszonyokká alakuljanak át.

Gondozás és ápolás a családban

- Jobban kell ösztönözni az akár a család keretében, akár társadalmi munkában nyújtott nem egészségügyi gondozási, valamint ápolási szolgáltatások nyújtását. ⁽⁴⁾
- Stratégiákat és kínálatot kell létrehozni a demencia és az öregkori depresszió területén, amelyek jelenleg a legnagyobb kihívások közé tartoznak a családok és a gondozási rendszerek számára.
- A család és a munka összeegyeztethetőségét a hivatásszerűen ápoló hozzátartozók érdekében hozott támogatási és tehermentesítési intézkedések (pl. idősök napközije a nagyvállalatoknál, tehermentesítési lehetőségek, mobil gondozás) útján javítani kell.

Szabályok, előírások és minőség

- Az idősgondozás minden területén szükség van minőségi normák kialakítására, amelyek hatékony ellenőrzését független, az emberi jogi intézmények által elismert szervezetek, illetve felügyeleti hatóságok által kell biztosítani.
- Ezáltal szavatolható mind a magán, mind az állami kezelésű gondozási intézményekben az emberi jogok és az emberi méltóság tiszteletben tartása, valamint az, hogy a gondozásra szoruló személyek korlátozott cselekvőképességét és azok ellátástól való függőségét nem használják ki azok kárára.

Az információs és kommunikációs technológiák alkalmazása

- Az etikai szempontok figyelembevétele mellett ösztönözni kell az információs és kommunikációs technológiák, a telematika és a technikai segédeszközök használatát a gondozás és a felügyelet területén.

⁽³⁾ Lásd az EGSZB 2008. február 14-i véleményét az általános érdekű szolgáltatásokról (előadó: Raymond HENCKS) (TEN/289).

⁽⁴⁾ Az önkéntes munka ösztönzésével kapcsolatban lásd az EGSZB 2006. 12. 13-i véleményét: „Az önkéntes tevékenység: szerepe az európai társadalomban és kihatása”, előadó: KOLLER Erika (HL C 325., 2006.12.30.).

2. Háttér

2.1 A szlovén elnökség szeretné folytatni a demográfiai változás problematikájának megoldásáról szóló, európai szinten folyó vitát, és elsősorban a generációk közötti szolidaritás kérdése helyezi majd a hangsúlyt. A fiatalok, középkorúak és idősök generációjának százalékos megoszlása változóban van. Egyre nő az idősök aránya. Egyes helyeken a mai fiatalok generációja már csak feleannyi emberből áll, mint a második világháború után születettek generációja. Ezen tények alapján egy sor, a generációk közötti szolidaritásra és azok együttélésére vonatkozó kérdés merül fel. A mai életmód és munkamegosztás (különösen, ami a városokat illeti) káros hatással van a generációk közti kapcsolatokra, illetve gyengíti és jelentősen megváltoztatja egymáshoz való kötődésüket. Az egyes generációk egyre inkább elkülönülnek, és megszerzett jogaik alapján kezelik őket. Az ebből adódó hibás reakció akár generációs konfliktushoz is vezethet.

2.2 A szlovén elnökség a szolidaritásról és a generációk együttéléséről szóló konferencia megrendezését tervezi (2008. április 28–29-én). A konferencia középpontjában az alábbi témák állnak:

1) Az egészségügyi ellátásra, a családi életre és az otthonteremtésre vonatkozó szolidaritás a generációk között.

2) Az időseket célzó hosszú távú gondozás.

2.3 Ennek kapcsán a szlovén elnökség felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy készítsen feltáró véleményt az alábbi témában: *A hosszú távú gondozáshoz való általános hozzáférés és az időseket célzó hosszú távú gondozási rendszerek fenntartható finanszírozásának biztosítása.*

3. A hosszú távú gondozás mint európai kihívás

3.1 A hosszú távú gondozás témája az Európai Unió országainak egyik központi szociálpolitikai és társadalmpolitikai kihívása. Ezért az európai intézményekben is napirenden kell szerepelnie.

3.2 Az európai intézmények – a nemzeti hatáskörök ellenére – számos kezdeményezésben ⁽⁵⁾ foglalkoztak a témával, és különösen a nyílt koordinációs módszer ⁽⁶⁾ keretében támogatták a kölcsönös tapasztalatcserét. E fázisokat folytatni és fokozni

⁽⁵⁾ Lásd: az Európai Unió Tanácsa, Közös jelentés a szociális védelemről és a társadalmi integrációról – 2007, Konferencia a hosszú távú gondozásról transzatlanti eszme- és tapasztalatcserével, Brüsszel 2006., „Az idősök hosszú távú gondozása” című konferencia, 2005. stb.

⁽⁶⁾ Vö. a Bizottság 2004. 04. 20-i, a Tanács, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága számára készült közleményével: „A szociális védelem modernizálása a jó minőségű, hozzáférhető és fenntartható egészségügy és hosszú távú gondozás kiépítése érdekében: a nemzeti stratégiák támogatása a »nyílt koordinációs módszer« felhasználásával”, COM(2004) 304, valamint az EGSZB e tárgyban kiadott, 2004. 10. 28-i véleményével, előadó: Paolo BRAGHIN (HL C 120., 2005.5.20.).

kell, miközben az EGSZB e módszer keretében igen nagy hangsúlyt fektet a szociális partnerek és a civil társadalmi szereplők bevonására.

3.3 Az egyes tagállamok által ebben az összefüggésben készített országjelentések rámutatnak, hogy az eltérő kiindulási és keretfeltételek ellenére számos kihívás a legtöbb államban hasonlóképpen jelentkezik. Ennek fényében ésszerű, hogy közösen munkálkodjanak a megoldási módozatok kidolgozásán.

3.4 A szolgáltatásokhoz való univerzális hozzáférésre, a szolgáltatások magas színvonalára és a rendszerek fenntartható finanszírozására vonatkozó, közösen megállapított uniós célkitűzések is megerősítést nyertek e jelentésekben. Ezek a célok szolgálnak alapul ehhez a véleményhez is.

4. A demográfiai és társadalmi háttér

4.1 A hosszú távú gondoskodás során növekvő mértékű kihívásokat eredményez egy olyan folyamat, amely több irányból fokozza a problémát.

4.2 A várható élettartam folyamatos emelkedésének köszönhetően jelentős mértékben növekszik társadalmainkban a nagyon idős (80 év fölötti) emberek száma: Az előrejelzések szerint 2005 és 2010 között 17,1 %-os, 2010 és 2030 között pedig 57 %-os növekedés várható. Ez alapján 2030-ban Európában közel 34,7 millió 80 évnél idősebb ember fog élni, szemben a mai 18,8 millióval. Míg 1975-ben csak 2 % volt az EU államainak teljes lakosságában a 80 éven fölüliek aránya, addig ez a szám 2050-ben 11,8 % lesz. ⁽⁷⁾

4.3 A közös trendek ellenére feltűnően nagy különbségek is megfigyelhetők a tagállamokon belül, illetve a tagállamok között. Így például a férfiak várható élettartama 65,4 és 77,9 év között, a nőké pedig 75,4 és 83,8 év között van az Unió tagállamaiban.

4.4 Ezzel párhuzamosan egyre több idős ember él egyedül, mert hozzátartozói elköltöztek, vagy mert megözvegyültek. Az uniós, illetve nemzetállami politikai keretek között más területeken támogatott – akár határokon átnyúló – mobilitás új kihívásokat jelent a gondozás és az ápolás területén.

4.5 Az alacsony születési ráta (1960-ban szinte valamennyi uniós államban meghaladta a termékenységi ráta a szükséges 2,1 %-os értéket, míg 2003-ban kivétel nélkül valamennyi EU-s tagállam alatta maradt) miatt nem csak a generációk közötti támogatási potenciál (a gondozásra szoruló és a potenciális

⁽⁷⁾ Az Európai Bizottság 2005. 3. 16-i közleménye, Zöld könyv: „A demográfiai változások kihívása, a nemzedékek közötti szolidaritás új formái”, COM(2005) 94.

gondozók közötti viszony) – és vele a családi gondozási potenciál is – fog csökkenni, hanem egyre nehezebb lesz fedezni a hivatásos gondozó személyzet iránti munkaerő-piaci igényt is. Ezen túlmenően ez a fejlődési folyamat kielezi a hosszú távú gondozás terén a finanszírozás kérdését is.

4.6 A demográfiai és társadalmi változások, így a családi struktúrák módosulása és a nők nagyobb arányú foglalkoztatottsága folytán a korábban a család – elsősorban a nő – által nyújtott gondozási szolgáltatások egy jelentős része már nem vagy nem ugyanabban a mértékben lesz nyújtható ⁽⁸⁾.

4.7 Az orvostudományban rendelkezésre álló jobb lehetőségek lényeges tényezői a várható élettartam növekedésének és az életminőség javulásának. Az orvosi kezelések gyakran anélkül is jelentősen megnövelhetik a várható élettartamot, hogy gyógyulást biztosítanak. Ezáltal nő a folyamatos kezelést szükségessé tevő krónikus, illetve hosszan tartó betegségek száma.

4.8 Különös kihívást eredményez az egyre nagyobb számban előforduló demencia, amely az érintettek fokozottan időigényes gondozási szükségleteivel és magas gondozási költségekkel jár, valamint az időskori depresszió, amely gyakran együtt jár a demenciával, illetve hasonló kihívásokat jelent a gondozás számára. Ezek kezelésére speciális szolgáltatásokra és létesítményekre van szükség, amelyekben lehetséges ezeknek a személyeknek a méltóságon és tiszteleten alapuló kezelése. Ez azért is fontos, mert a magasabb várható élettartammal arányosan növekszik az öregkori demencia-betegség kockázata. Ebben az összefüggésben szintén aggodalomra ad okot a növekvő számú öngyilkosság problematikája az idős embereknel.

4.9 A társadalmi keretfeltételek mellett az új gondozásra szoruló generációk megjelenésével a gondozásra szoruló hozzáállása, igényei és képességei is változnak. A jövőre irányuló megközelítések kialakítása során ezt a dinamikát is figyelembe kell venni.

5. A differenciált ellátási rendszerhez való hozzáférés biztosítása

5.1 A hosszú távú gondozás azon emberek támogatását jelenti, akik nincsenek abban a helyzetben, hogy önállóan éljenek, és ezért mindennapjaik során mások segítségére szorulnak. A segítség iránti szükségletük felöleli a mobilitásuk megkönnyítését, szociális gondozásukat, a bevásárlást, főzést és egyéb házimunkákat, a tisztálkodást és a táplálkozást is. Az ilyen jellegű hosszú távú gondozás nem feltétlenül követel meg egészségügyi képzettséget. Ezért számos tagállamban mindez sokszor a hozzátartozókra marad, rendszerint a házastársra és az utódokra, akikre a hosszú távú gondozás továbbra is legnagyobb mértékben hárul.

5.2 A már vázolt okokból a jövőben nem lesz elvárható a hozzátartozóktól, hogy a korábbival megegyező mértékben lássák el a gondozási feladatokat. Ezért a beteg idős emberek

növekvő számban szorulnak hivatásos gondozó személyzetre, akiknek képesítést biztosító képzésben kell részesülniük, és akik az ellátást a gondozásra szoruló személy lakásában vagy külön intézményekben nyújtják.

5.3 Hosszú távú gondozás különféle módokon nyújtható. A családi gondozástól függetlenül hivatásos gondozás otthon, napközi otthonokban, lakócsoportokban speciális gondozó intézményekben vagy kórházakban is nyújtható. A gondozásra szoruló személyek rendszerint többféle egészségügyi és nem egészségügyi ellátást igényelnek, ami jó együttműködést követel meg a család, a hivatásos gondozók és az egészségügyi személyzet között. Ezzel fontos szerep hárul a szolgáltatások koordinációjára (a kapcsolódási pontok kezelése, Case-Management).

5.4 Az ellátási kínálat tekintetében nincs ésszerű univerzális stratégia a hosszú távú gondozásban. Az érintettek különböző szükségletei a gondozási ellátások differenciált kínálatát teszik szükségessé. Annál fontosabb, hogy ezen kínálatok jellege, felépítése és hatása tekintetében más országok tapasztalatai is hasznosításra kerüljenek.

5.5 A gondozási forma és a szolgáltató tekintetében a lehető legnagyobb választási szabadságra kell törekedni. Ez nemcsak a kínálatok sokféleségének rendelkezésre bocsátását feltételezi, hanem alkalmas keretfeltételek létrehozását is a magán-, közhasznú vagy állami szolgáltatók működéséhez, valamint az ezen szervezetek közötti verseny támogatását az állandó kínálatjavítás céljából. Annak érdekében, hogy ez a verseny ne jelentsen terhet a gondozottak számára, meghatározott minőségi előírások keretein belül kell folynia, amelyeket megfelelően ellenőrizni is kell, és általános érdekű szociális szolgáltatásként a jogszabályalkotókat kell felelőssé tenni az elvégzendő feladatok és az elérendő cél meghatározásáért, valamint az eredmények értékeléséért.

5.6 Az egyes országokban a mindenkori szociális védelmi mechanizmusok befolyásolják a gondozás igénybevételének módját. Ha például több pénzt fordítanak a gondozó intézményekre, mint a házi gondozásra, akkor több ember fog ilyen intézményekben élni.

5.7 Alapvetően sok minden szól amellett, hogy a házi gondozás részesüljön előnyben. Sok ember kívánsága az, hogy idős korában, betegen is otthon élhessen. A házi gondozás, ha családi erőforrásokat használ fel, kevesebb költséggel jár, mint az intézményi gondozás. Ez azonban nem vezethet oda, hogy a hozzátartozóra, főként a nőkre, nyomást gyakoroljanak, hogy egyedül viseljék ezeket a terheket.

5.8 A cél az kell, hogy legyen, hogy minden egyéni helyzetben – valamennyi érintett fél érdekeinek figyelembevételével – megtaláljuk a legjobb gondozási formát. Sok esetben azonban az intézményi elhelyezésnek nincs alternatívája.

⁽⁸⁾ Vö. az EGSZB 2007. 3. 14-i, következő tárgyú véleményével: *A család és a demográfiai változások*, Előadó: Stéphane BUFFETAUT (HL C 161 2007.7.13.).

6. A gondozási rendszerek finanszírozása

6.1 A gondozási rendszerek finanszírozásának módja tagállamonként, de néha azokon belül is jelentősen változik. Ennek az az oka, hogy a hosszú távú gondozást gyakran különböző állami struktúrákra és költségvetésekre osztják, és gyakran helyi szinten nyújtják, valamint, hogy a társadalombiztosítási és adórendszerek, továbbá a magánbiztosítók terén különböző rendszerek léteznek.

6.2 A hosszú távú gondozás finanszírozási rendszerei a nemzeti és regionális keretfeltételektől és politikai stratégiáktól való függőségük miatt a közeljövőben is eltérőek maradnak. Mivel jelenleg számos országban megkérdőjelezték ezeket, az egyes finanszírozási eszközök (pl. biztosítási rendszerek, adókedvezmények), valamint juttatási rendszerek (személyes gondozási költségvetés, pénzbeli és természetbeni ellátások) kialakítása és hatásmechanizmusa tekintetében a tapasztalatcsere hasznos és fontos.

6.3 A gondozás hosszú távú finanszírozásának kulcskérdése az lehet, hogy hogyan sikerül a járulékos költségnövekedést e területen visszaszorítani. E tekintetben a következő intézkedések és stratégiák jönnek szóba:

- a családi gondozási erőforrások megtartása és erősítése, különösen ösztönző mechanizmusok, valamint tehermentesítési intézkedések (például rövid távú gondozás, szabadság alatti gondozás, nappali gondozó intézmények) révén,
- az ápolási és gondozási kínálat folyamatos fejlesztése és javítása, figyelemmel például a választékra, az árakra, a minőségre és a hatékonyságra is,
- versenyszerkezetek meghonosítása (ahol ez lehetséges és ésszerű), annak érdekében, hogy a konkurencia ösztönözze az ártudatosságot és a fejlesztést,
- A megelőzés átfogó fogalmának alkalmazása a gondozás területén. Ennek ki kell terjednie az egészségügyi megelőzésre és a sérülésveszély kivédésére (esések megelőzése a háztartásban), az egyéni pénzügyi felkészülésre, az új szociális hálózatok létrehozására az idősek számára, amelyek átvehetnek bizonyos támogatási intézkedéseket, valamint a mindennapi képességek (például a háztartás vezetésével kapcsolatos képességek) erősítésére is,
- az önkéntes szerepvállalás fokozott mobilizálása a gondozás során (pl. szomszédi segítségnyújtás, látogatással és kíséréssel kapcsolatos szolgáltatások, segítség az ápolás során, hospice-tevékenység). A generációkon átívelő megfontolások keretében ezt a tanulóokra és a fiatalokra is ki kell terjeszteni,

- műszaki segédeszközök fokozott felhasználása a gondozás során, valamint az információs és kommunikációs technológiák alkalmazása (pl. *Smart Housing*, távfelügyelet, az időskorúak megtanítása informatikai eszközök segítségével való kommunikációra).

7. A hosszú távú gondozás minősége

7.1 Bárkinek is van szüksége segítségre, megérdemli az ellátást. Ennek értelmében az Európai Unió célul tűzte ki, hogy biztosítja a hozzáférést a minőségileg magas színvonalú és fenntartható gondozáshoz. ⁽⁹⁾

7.2 Az egyes tagállamok jelentései alapján jelenleg nagy különbségek tapasztalhatók a gondozási szakterület minőségére vonatkozó előírásainak kialakítása, jogi kötelező erejük vagy azon kérdés tekintetében, hogy ezek az előírások országos vagy regionális szinten érvényesek-e. Összességében a legtöbb tagállam azt jelezte, hogy kevés ilyen előírás van, a szabályozások pedig nem megfelelőek.

7.3 A finanszírozás területéhez hasonlóan itt is megmaradnak a nemzeti és regionális szabályozások. Pontosan ez az a terület azonban, ahol az uniós szintű információcsere értékes ösztönzést és támpontot jelenthetne a tagállamok számára a nemzeti és regionális szabályozásban. Az EGSZB ezért kezdeményezi, hogy közös uniós projekt keretében dolgozzanak ki minőségi kritériumokat a hosszú távú gondozás területén, amelyek az egyes államok számára a saját előírásaik kidolgozása során iránymutatásként szolgálhatnak, és figyelembe veszik a gondozásra szorulókat és a gondozókat növekvő mobilitásukat.

8. A munkaerőpiac és a hosszú távú gondozás

8.1 Az egészségügyi ellátó és a hosszú távú gondozási szektor az Európai Unió teljes foglalkoztatottságának jelentős arányát képviseli (2001-ben az EU teljes foglalkoztatottságának 9,7 %-a), és 1997–2002 között a 15 uniós államban 1,7 millió új állást teremtett. A gondozási területen jelentős európai munkaerőpiac létezik – részben legális piacként, egyes területeken azonban illegálisan is.

8.2 A gondozási ágazat olyan csoportoknak is munkaerőpiaci esélyt kínál, amelyek egyébként gyakran nehézségekkel küzdenek a munkaerőpiacon (pl. újra beilleszkedni kívánók,

⁽⁹⁾ Vö. az egészségügyre vonatkozó közösségi cselekvési programmal (2008-2013).

illetve bevándorlók). Az EGSZB arra ösztönöz, hogy ezt a körülményt mind a munkaerőpiac fejlesztésének nemzeti programjaiban, mind pedig az európai foglalkoztatási programokban vegyék figyelembe (átképzés, szakképzés).

8.3 A magánháztartásokban nyújtott személyes szolgáltatások növekvő piacot képeznek. A munkamegosztáson alapuló társadalomban egyesek számára lehetővé tehetik a választás szabadságát a hivatásgyakorlás és a munka és család összeegyeztethetősége tekintetében. A háztartási foglalkoztatás a foglalkoztatás olyan formája, amely némileg eltér a klasszikus munkáltató-munkavállaló kapcsolattól. Itt szükség van a be nem jelentett munka megszüntetésére, valamint a legális jogviszonyok megfelelő keretfeltételeinek kialakítására.

8.4 A képzési intézkedések tekintetében az EGSZB támogatja az Európai Szociális Alap igénybe vételét – az egészségügyi ellátás és a hosszú távú gondozás terén a munkahelyek minőségének hosszú távú javítása, a munkából való korai kiszállás megelőzése, és az ellátási lánc minőségének, rugalmasságának és ezzel hatékonyságának javítása érdekében. Ezekbe a képzési erőfeszítésekbe önkénteseket is be kell vonni.

8.5 Az európai munkaerőpiac tekintetében a megfelelő végzettségek lehetőleg gyors, nem bürokratikus, kölcsönös elfogadására kell törekedni.

8.6 A gondozói és ápolói munka – akár egészségügyi, akár nem – fizikailag és lelkileg is megerőltető munka, ezért fontos szerepet kell játszania a gondozók tehermentesítésének, hogy ne csak a gondozás minősége legyen biztosítva, hanem a személyzet szakterületen maradása is ösztönözve legyen. A túlterhelés veszélye nagyon nagy ezen a területen. A gondozói és ápolói munka megerőltető munka, amelyhez optimális munkafeltételeket kell biztosítani, méltányosan meg kell fizetni, és amely társadalmi elismerést érdemel.

8.7 A gondozói és ápolói munkát elsősorban nők végzik, ezért azt figyelembe kell venni az EU megfelelő, a nők támogatására és a nemek közötti egyenlőség megteremtésére irányuló törekvéseiben.

9. A gondozás, a család és a munka összeegyeztethetősége

9.1 *A család és a demográfiai változások* című feltáró véleményében ⁽¹⁰⁾ az EGSZB kimerítően utalt az Európai Unióban végbemenő demográfiai változásra és annak a családokat érintő

⁽¹⁰⁾ Vö. az EGSZB 2007. 03. 14-i feltáró véleményével a következő tárgyban: *A család és a demográfiai változások*. Előadó: Stéphane BUFFETAUT (HL C 161., 2007.7.13.).

következményeire. A demográfiai helyzet alakulása ahhoz fog vezetni, hogy a jövőben a munka mellett több embernek kell majd az idős hozzátartozók gondozásával törődni. A gondozás területén kiépülő szolgáltatásokat ezért abból a szempontból is vizsgálni kell, hogy tehermentesítik-e a gondozó hozzátartozókat és biztosítják-e a munka és a gondozási kötelezettségek összeegyeztethetőségének lehetőségét.

9.2 A szociális partnerek feladata lehet az, hogy előmozdítsák azoknak a gondozó hozzátartozókat tehermentesítő intézkedéseknek a cseréjét, amelyek a gyakorlatban jól beváltak. ⁽¹¹⁾

10. Hospice-tevékenység és emberhez méltó halál

10.1 Az előregedő társadalomról szóló eszmecsereben szót kell ejteni az élet végével kapcsolatos megfontolásokról is. Az ENSZ idős emberekre vonatkozó alapelveivel összhangban mindenki számára biztosítani kell az emberhez méltó, az adott kulturális értékrendszereknek megfelelő halálhoz való jogot.

10.2 Az EGSZB már foglalkozott ezzel a témával *A hospice-tevékenység: az önkéntes tevékenység egyik példája* tárgyban kiadott véleményében ⁽¹²⁾. Az ott tett javaslatokra itt is utalni kell. ⁽¹³⁾

11. Erőszak a gondozásban

11.1 Az EGSZB a közelmúltban foglalkozott egy, az idősök bántalmazásáról szóló véleményben ⁽¹⁴⁾ az erőszak problematikájával a házi és intézményi gondozással összefüggésben, és különböző javaslatokat dolgozott ki, amelyekre itt szintén utalni kell.

12. Tapasztalatcsere a nyílt koordináció keretében, kutatási projektek és kiegészítő tevékenységek

12.1 Azon tényre való tekintettel, hogy a hosszú távú gondozás terén közösségi szakpolitikára jogilag nincs lehetőség, az EGSZB hangsúlyozza, hogy a nyílt koordinációs módszer rendkívül fontos eszköz a minőségileg magas színvonalú, mindenki számára hozzáférhető és fenntartható hosszú távú gondozás korszerűsítését és fejlesztését illető célok támogatásában.

12.2 Az EGSZB egy korábbi véleményében már kifejtette ⁽¹⁵⁾, hogy az elemzés és a tapasztalatcsere során mely témáknak kell a középpontban állniuk.

⁽¹¹⁾ Vö. az EGSZB 2007. 07. 11-i feltáró véleményével a következő tárgyban: *A szociális partnerek szerepe – A hivatás, a család és a magánélet összeegyeztetése*, előadó: Peter CLEVER (HL C 256. 2007.10.27.).

⁽¹²⁾ Vö. az EGSZB 2002. 03.20-i véleményével a következő tárgyban: *A hospice-tevékenység: az önkéntes munka egyik példája*, előadó: Soscha EULENBURG (HL C 125., 2002.5.27.).

⁽¹³⁾ Vö. A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: „Európa válasza a világ népességének öregedésére – a gazdasági és társadalmi fejlődés előmozdítása az idősödő népességű világban. Az Európai Bizottság hozzájárulása az öregedésről rendezett második világkonferenciához”, COM(2002) 143 final.

⁽¹⁴⁾ Vö. az EGSZB 2007. 10. 24-i feltáró véleményével a tárgyban: *Az idősökkel szembeni rossz bánásmód*, előadó: Renate HEINISCH (SOC/279 –HL C 44., 2008.2.16.).

⁽¹⁵⁾ Lásd a 3. lábjegyzetet.

12.3 Az EGSZB a *Kutatási igény a demográfiai változás keretében – idős kori életminőség és technológiai igény* tárgyban kiadott véleménye ⁽¹⁶⁾ keretében átfogó kutatási igényt állapított meg a megelőzés és a kezelési lehetőségek terén, a kvalifikáció tekintetében a gondozói szakmában, a gondozási kínálat, a műszaki megoldások, valamint a hozzátartozók támogatása terén. A megemlített kutatási kérdések éppúgy aktuálisak még, mint az ott megfogalmazott követelés a gondozási szakterület európai szinten összehangolt fogalommeghatározásainak kidolgozása iránt.

12.4 Emellett szükség van workshopok, konferenciák és hasonló rendezvények szervezésére az európai tapasztalatcsere és a cselekvési stratégiák kidolgozásának előmozdítása érdekében.

12.5 Ezen túlmenően az OECD-vel és a WHO-val, valamint hasonló nemzetközi szervezetekkel való együttműködést is ösztönözni kell.

13. Európai jog

13.1 Bár az európai jogalkotás közvetlenül nem illetékes a hosszú távú gondozás területén, más jogterületeken keresztül

jelentős befolyást gyakorol erre a területre is. Egyrészt az irányelv bizonytalan következményekkel jár a belső piac és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatások tekintetében, másrészt pedig a Luxembourgban működő Bíróság a szolgáltatásnyújtás szabadságát szigorúan értelmezi (*). Az ellátási szolgáltatások nyújtói, alkalmazottaik és a hosszú távú gondozás alatt állók bizonytalan jogi helyzetben találhatják magukat, miközben az Európai Unió minden országában nő az ilyen jellegű szolgáltatások iránti igény. A kínálat erősen differenciált lesz tagállamok és árak szerint is, ami miatt – legalábbis a határ menti területeken – megnőhet a már ma is létező egészségügyi turizmus, és jelentős problémákat okoz az érintett helyi önkormányzatoknak. E jogterületek fejlesztése során tehát a hosszú távú gondozásra gyakorolt hatásokat is át kell gondolni.

13.2 A gondozási terület a verseny és az ellátási garancia ütközőzónájában fekszik. Ezért a határokon átnyúló szolgáltatásokról, a munkajogról, a közszolgáltatásokról és az általános érdekű szolgáltatásokról folytatott vitában megfelelően figyelembe kell venni.

Brüsszel, 2008. március 13.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Lásd a 7. *Kutatási Keretprogram: Kutatási igény a demográfiai változás keretében – idős kori életminőség és technológiai igény* című saját kezdeményezésű véleményt, 2004. szeptember 15., előadó: Renate HEINISCH, HL C 74., 2005.3.23.).

(*) Az Európai Bíróság 2007. december 18-i ítélete a C-341/05. számú ügyben (Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet és mások).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat európai parlamenti és a tanácsi irányelvre a munkavállalók fizikai tényezők (elektromágneses terek) hatásából keletkező kockázatoknak való expozíciójára vonatkozó egészségügyi és biztonsági minimumkövetelményekről szóló 2004/40/EK irányelv (18. egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikke (1) bekezdésének értelmében) módosításáról

COM(2007) 669 final – 2007/0230 (COD)

(2008/C 204/22)

2007. november 21-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és a tanácsi irányelvre a munkavállalók fizikai tényezők (elektromágneses terek) hatásából keletkező kockázatoknak való expozíciójára vonatkozó egészségügyi és biztonsági minimumkövetelményekről szóló 2004/40/EK irányelv (18. egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikke (1) bekezdésének értelmében) módosításáról

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika” szekció 2008. február 21-én elfogadta véleményét. (Előadó: Krzysztof PATER.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a 2008. március 12-i ülésnapon) 66 szavazattal 1 ellenében, 11 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy véli, hogy az elektromágneses terek közvetlen és közvetett negatív hatásai elleni, munkavállalókra vonatkozó egészségvédelem kérdéskörét minél előbb európai irányelv kell, hogy szabályozza. Figyelembe véve azonban az Európai Bizottság és az alábbi vélemény érvelését, az EGSZB kedvezően értékeli az európai bizottsági javaslatot.

1.2 A 2004/40/EK irányelv átültetési határidejének meghosszabbítása önmagában nem oldja meg az irányelv követelményeinek gyakorlati megvalósításával kapcsolatos gondokat. Ezért az EGSZB egyetért azzal, hogy – ahogyan az Európai Bizottság bejelentette – sürgősen meg kell kezdeni a szóban forgó irányelv felülvizsgálatát.

1.3 Az EGSZB kiemeli, hogy a fenti irányelv hatálybalépésének a javaslatban említett négy évvel való elhalasztása és egyidejűleg az a bejelentés, hogy ez alatt az idő alatt tartalmi módosításokra van szükség, a munkavállalók körében bizonytalanságot okozhat azzal kapcsolatban, hogy mi az Európai Bizottság jogalkotási szándéka. Következésképpen az EGSZB elvárja, hogy az Európai Bizottság sürgősen tegyen erőfeszítéseket az uniós jogrendszer e téren tapasztalt bizonytalanságából következő kedvezőtlen hatások korlátozása érdekében.

1.4 Az EGSZB ajánlja, hogy az Európai Bizottság további idevonatkozó munkái során vegye figyelembe az alábbi véleményben kifejtett részletes megjegyzéseket és javaslatokat.

2. Az európai bizottsági javaslat lényegi tartalma

2.1 Az európai bizottsági javaslat célja, hogy a munkavállalók fizikai tényezők (elektromágneses terek) hatásából keletkező kockázatoknak való expozíciójára vonatkozó egészségügyi és

biztonsági minimumkövetelményekről szóló, 2004. április 29-i 2004/40/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv átültetésének határidejét négy év hosszabbítással 2012. április 30-ra módosítsa.

2.2 Az Európai Bizottság mindenekelőtt azzal az aggódommal indokolja javaslatát, hogy az irányelvben rögzített expozíciós határértékek korlátozása hátráltatja a mágneses rezonancián alapuló technikával (MRI) végzett orvosi diagnosztika fejlődését. Ezen túlmenően az Európai Bizottságnak több időre van szüksége ahhoz, hogy mélyrehatóan megvizsgálja az irányelv hatásait az egyéb munkavállalói csoportok biztonságára, valamint az elektromágneses mezőt alkalmazó egyéb gazdasági ágazatok fejlődésére.

2.3 Az Európai Bizottság egyúttal bejelenti, hogy – figyelembe véve a 2008. és 2009. évre várható új kutatási eredményeket, köztük az ICNIRP ⁽¹⁾ és a WHO ⁽²⁾ ajánlásait, amelyek az Európai Bizottság szerint várhatóan az irányelvben jelenleg meghatározottaktól eltérő határértékeket említenek – javaslatot fog kidolgozni a 2004/40/EK irányelv módosítására.

2.4 A szóban forgó európai bizottsági javaslat az európai szociális partnerek véleményének meghallgatása nélkül készült.

2.5 Az EGSZB jelen véleményének tárgyát képező 2004/40/EK irányelv a 18. egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikke (1) bekezdésének értelmében, és az elektromágneses tereknek való munkahelyi expozícióból eredő kockázatokkal szembeni védelmet érinti – valamennyi munkavállalói

⁽¹⁾ ICNIRP: Nemzetközi Nem Ionizáló Sugárzás Elleni Védelmi Bizottság (International Commission for Non-ionising Radiation Protection).

⁽²⁾ WHO: Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization).

kategória esetében ⁽³⁾. Ezen irányelvjavaslattal kapcsolatban nem kérték ki az EGSZB véleményét, mivel kielégítőnek tekintették a négy munkahelyi fizikai tényező hatásáról szóló irányelvjavaslattól ⁽⁴⁾ 1993-ban kidolgozott véleményét ⁽⁵⁾.

2.6 Az elektromágneses tereknek való túlzott mértékű expozíció elleni védelem jelenleg tagállamonként igen különböző: hét tagállam (Ausztria, Csehország, Szlovákia, Litvánia, Lettország, Észtország és Olaszország) ⁽⁶⁾ már jelentette az Európai Bizottságnak, hogy az irányelv követelményeit átültette nemzeti jogrendszerébe, más országokban továbbra is régebbi szabályozások érvényesek (ez jellemző többek között Svédországra, Finnországra, Lengyelországra, Bulgáriára, Romániára, Nagy-Britanniára és Franciaországra) vagy még nincsenek erre a területre vonatkozó specifikus előírások ⁽⁷⁾.

3. Általános megjegyzések

3.1 Figyelembe véve a 89/391/EGK keretirányelv rendelkezéseit, valamint a számos idevonatkozó kutatási eredményt, kétségtelen, hogy az elektromágneses tereknek a munkavállalók (különösen az esetleges leendő anyák) egészségére, valamint adott szakmai tevékenységük korrekt gyakorlásához szükséges képességére való közvetlen és közvetett negatív hatásai elleni védelem kérdéseit mihamarabb egy európai irányelv keretében kell szabályozni.

3.2 Figyelembe véve azonban az Európai Bizottság és az alábbi vélemény érvelését, az EGSZB kedvezően értékeli az európai bizottsági javaslatot.

3.3 Az EGSZB egyetért a szóban forgó irányelv sürgős felülvizsgálatának az Európai Bizottság által bejelentett megkezdésével, amelyre annak érdekében van szükség, hogy az irányelv rendelkezéseinek gyakorlati végrehajtása biztosítható legyen. Az

EGSZB szerint az átdolgozott irányelv rendelkezéseinek átfogóbb védelemre kell törekedniük az elektromágneses tereknek való munkahelyi expozícióból eredő kockázatok vonatkozásában, és figyelembe kell venniük jelen vélemény alább kifejtett részletes megjegyzéseit.

3.4 Az EGSZB sajnálattal állapítja meg, hogy eddig nem tapasztalt módon az Európai Bizottság igen jelentősen meghosszabbít egy – a munkavállalók munkahelyi kockázatokkal szembeni védelmének minimumkövetelményeit szabályozó – kötelező érvényű irányelv rendelkezéseinek hatálybalépésére vonatkozó határidőt.

3.5 Figyelembe véve az irányelv tartalmi módosításának az Európai Bizottság által bejelentett szükségszerűségét, valamint a tagállamok felszólítását a 2004/40/EK irányelvben meghatározott rendelkezések átültetésének elhalasztására ⁽⁸⁾, valójában a 2004/40/EK irányelv jelenlegi változatában meghatározott rendelkezések visszavonásáról beszélhetünk. Formai szempontból azonban mindössze az irányelv átültetési határidejének meghosszabbításáról van szó. Ez jogilag inkoherens helyzetet teremt, az érintettek ugyanis ellentmondásos jelzéseket kapnak azon intézkedésekkel kapcsolatban, amelyeket az európai munkaerőpiacon az elektromágneses tereknek való expozíció korlátozása érdekében meg kell hozni. Az EGSZB ezért különösen fontosnak tartja, hogy a lehető leghamarabb egységes előírások szülessenek.

3.6 A 2004/40/EK irányelv rendelkezéseinek az átültetés előkészítésekként különböző tagállamokban elvégzett elemzése számos hiányosságot hozott napvilágra, amelyek a teljes mértékű átültetést legalábbis megnehezítik. Az EGSZB elvárja, hogy az Európai Bizottság által 2009-re ígért átdolgozott irányelvjavaslat tárgyában kérjék ki véleményét, és komolyan vegyék esetleges észrevételeit.

3.7 Az EGSZB úgy véli, hogy az elektromágneses tereknek való expozícióval kapcsolatos kockázatok elleni, munkavállalókra vonatkozó védelem szintjét tagállamonként különbségek jellemzik. Ezért prioritásként kell kezelni az elektromágneses tereknek való expozícióból eredő kockázatokkal szemben valamennyi munkavállalónak megfelelő védelmet biztosító átdolgozott irányelv mielőbbi kidolgozását.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Az Európai Bizottság arra vonatkozó indoklása, hogy miért van szükség az irányelv átültetési határidejének meghosszabbítására, túl egyoldalúnak tűnik, és mindössze egy nagyon kicsi, európai szinten néhány száz fős, az elektromágneses hatásoknak különös mértékben kitett munkavállalói csoportra vonatkozik, köztük azokra a munkavállalókra, akik az MRI-készülékeket kezelik. Az Európai Bizottság érveinek köréből

⁽³⁾ A különböző gazdasági ágazatokban általában előforduló elektromágneses mezők forrásai többek között a következők: elektrotermikus ipari létesítmények (indukciós fűtőberendezések és kohók), dielektrikus és ellenállás-forrasztók, hegesztőkészülékek, elektrolitikus berendezések, ipari és mezőgazdasági elektromos berendezések, rádiós és televíziós műsorszóró állomások, vezeték nélküli telekommunikációs készülékek, köztük mobiltelefon-bázisállomások, radarkészülékek, orvosi diagnosztikai és terápiás készülékek, például elektrobeszéd, fizioterápiás diatermia, mágneses rezonancián alapuló tomográfia, transzkranialis mágneses stimuláció stb.

⁽⁴⁾ A Tanács irányelve a munkavállalók fizikai tényezők hatásából keletkező kockázatoknak való expozíciójára vonatkozó egészségügyi és biztonsági minimumkövetelményekről, HL C 77., 1993.3.18., 77. o.

⁽⁵⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: *A Tanács irányelvjavaslata a munkavállalók fizikai tényezők hatásából keletkező kockázatoknak való expozíciójára vonatkozó egészségügyi és biztonsági minimumkövetelményekről*, HL C 249., 1993.9.13., 28. o.

⁽⁶⁾ A Foglalkoztatási Főigazgatóság tájékoztatása alapján.

⁽⁷⁾ A WHO weblapján található információ alapján, lásd: <http://www.who.int/docstore/peh-emf/EMFstandards/who-0102/Worldmap5.htm>.

⁽⁸⁾ IP/07/1610, 2007. október 26.

kimaradnak azonban azok a hatások, amelyek a munkavállalók védelmét célzó intézkedések késleltetéséből adódnak, akiknek számos, nagyobb létszámú csoportja – Európa-szerte minimum több millió fő – van kitéve a gazdaság különböző ágazataiban az elektromágneses hatásoknak (például a hegesztés, az elektrolízis alapuló berendezések, az adó-vevők, illetve az energetikai berendezések területén dolgozók stb.).

4.2 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az irányelv átültetési határidejének meghosszabbítása önmagában nem szünteti meg a pontatlan meghatározásokhoz kapcsolódó, nemrég megállapított problémákat, amire pedig szükség volna annak érdekében, hogy egyenlő feltételeket biztosítsunk mind a munkaadók, mind a munkavállalók számára.

4.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a lefektetett szabályoknak szilárd tudományos alapon kell nyugodniuk. Az elektromágneses tereknek való expozíció hatásaival foglalkozó tudományos kutatások hosszú múltra tekinthetnek vissza: a XX. század közepén kezdődtek el, jól megalapozott tudományos háttérrel biztosítva a munkavállalók expozíciójára vonatkozó minimális egészségügyi és biztonsági határértékeknek. Ilyen körülmények között az EGSZB úgy véli, hogy az átdolgozott irányelvet az Európai Bizottság által javasolt négy éves halasztás túllépése nélkül el kell fogadni.

4.4 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak több kezdeményezőkészségről és önállóságról kellene tanúbizonyságot tennie a munkavállalók elektromágneses terekkel szembeni aktív munkahelyi védelmét szolgáló politika kidolgozása érdekében, főként az 519/1999. sz. ajánlásra⁽⁹⁾ való tekintettel, amely a teljes lakosság számára irányozza elő ezt a fajta védelmet, néhány ország pedig már létrehozta az elektromágneses tereknek kitett munkavállalók védelmét szolgáló jogrendszert⁽¹⁰⁾.

4.5 Az EGSZB véleménye szerint amennyiben az Európai Bizottság egy európai szintű konzultáció keretén belül nagyobb mértékben támaszkodna mind a 27 tagállam szakértőinek és kutatóintézetének kutatási eredményeire és jogi tapasztalataira, akkor a gyakorlati tapasztalatokat hatékonyabban lehetne alkalmazni, és jobban figyelembe lehetne venni a nemrég azonosított problémák megoldása érdekében a jogalkotás területén követett különböző gyakorlatok sajátosságait a különféle régiókban, amely problémák jelenleg akadályozzák a 2004/40/EK irányelv átültetését és hatékony végrehajtását.

4.6 Ennek megfelelően, az 1993-ban készített véleményéhez hasonlóan⁽¹¹⁾, olyan tudományos kutatások elvégzésére kéri fel az Európai Bizottságot, amelyek célja a munkavállalókra a

munkakörnyezetből – többek között a magnetosztatikus hullámoknak vagy a közepes frekvenciájú elektromágneses hullámoknak való, esetenként több évig tartó expozícióból – kifelé jellemző egészségügyi veszélyeztetettségi szint megállapítása.

4.7 Amennyiben figyelembe vesszük az Európai Bizottság által bejelentett javításokat a 2004/40/EK irányelvben, valamint a tagállamokhoz intézett azon felhívást, hogy függeszték fel a rendelkezések tagállami jogrendbe történő formális átültetésének folyamatát, az irányelv módosított változatának elkészültéig biztosítani kell, hogy a CENELEC⁽¹²⁾ szabványjaiban ne történjen utalás „a 2004/40/EK irányelvvel való harmonizációra”. Ily módon biztosítani lehet az európai jogrendszer koherenciáját.

4.8 Annak fényében, hogy a munkavállalók expozíciós feltételeinek hozzáigazítása az új irányelvben meghatározott határértékekhez bizonyos esetekben jelentős technikai intézkedéseket (többek között a berendezések lecserélését) teheti szükségessé, az irányelv előírásainak a vállalkozások általi végrehajtása során bizonyos mértékig figyelemmel kell lenni a gazdaságossági szempontokra. Ebben az összefüggésben figyelembe kellene venni a gépekkel kapcsolatos irányelv⁽¹³⁾ átültetése során szerzett tapasztalatokat, amely esetében megfelelő átállási időt biztosítottak a munkahelyek számára a szövegben foglaltakhoz való alkalmazkodásra.

4.9 A munkaadók szempontjából különösen annak van nagy jelentősége, hogy elsőként az új berendezésekre vonatkozó rendelkezéseket vezessék be, hiszen a gyártók képesek a legkönnyebben és a legköltséghatékonyabb módon bevezetni az olyan technikai megoldásokat, amelyek által csökkenthető, sőt megszüntethető a munkavállalók veszélyeztetettsége. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az ilyen jellegű intézkedések azokat a személyeket is megvédik a kockázatoktól, akik önálló gazdasági tevékenység keretében használják az említett berendezéseket, és akiket az irányelv kizárólag munkavállalóként vonatkozó rendelkezései formáljogi szempontból nem védenek (például a családi vállalkozásokban vagy a mezőgazdasági üzemekben végzett hegesztési munkák esetében).

4.10 Ugyanígy, amennyiben azok a gyártók, illetve szállítók, akiknek eszközei esetében elektromágneses terek jönnek létre, megfelelő dokumentációt mellékelnek e terek jellegéről és erősségéről, a jövőben radikálisan csökkenthetők az elektromágneses tereknek való expozícióból adódó munkahelyi kockázatok értékelésével kapcsolatos költségek. Jelenleg az erre vonatkozó, hatékony európai szintű szabályozás hiánya ahhoz vezet, hogy az ilyen jellegű információkat gyakran nem közlik. Ez különösen

⁽⁹⁾ A Tanács 1999/519/EK ajánlása (1999. július 12.) a lakosság elektromágneses tereknek való expozíciója korlátozásáról (0 Hz–300 GHz), HL L 199., 1999.7.30., 59. o.

⁽¹⁰⁾ A már említett ICNIRP, amely évek óta vezető szerepet játszik az e területre vonatkozó uniós előírások kidolgozásában, kilenc európai ország néhány tucat kutatójának elemző munkáira támaszkodik; a 2004 óta csatlakozott tagállamokból sem szociális partnerek, sem szakemberek nem vesznek részt ebben a munkában.

⁽¹¹⁾ Lásd az EGSZB véleményét a következő tárgyban: A Tanács irányelvjavaslata a munkavállalók fizikai tényezők hatásából keletkező kockázatoknak való expozíciójára vonatkozó egészségügyi és biztonsági minimumkövetelményekről, HL C 249., 1993.9.13., 28. o.

⁽¹²⁾ CENELEC – Európai Elektrotechnikai Szabványügyi Bizottság.

⁽¹³⁾ A Tanács 89/655/EGK irányelve (1989. november 30.) a munkavállalók által a munkájuk során használt munkaeszközök biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeiről (második egyedi irányelv a 89/391/EGK irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében), a 95/63/EK és a 2001/45/EK irányelvben foglalt változtatásokkal.

hátrányos a kis- és középvállalkozások szempontjából, amelyek gyakran nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel a kockázatok szakszerű értékeléséhez.

4.11 A termelők megfelelő dokumentációjához való hozzáférés a szakszervezetek és biztosítótársaságok számára az irányelv és jövőbeni rendelkezései átültetésének időpontjától függetlenül lehetővé tenné, hogy – a felesleges kockázatok lehetőség szerinti elkerülésének általánosan javasolt gyakorlata kere-

tében – különböző intézkedéseket fogantossítsanak a munkavállalók védelme érdekében.

4.12 Az EGSZB aggodalmának ad hangot azzal kapcsolatban, hogy az irányelv átültetési határidejének meghosszabbítása miatt az elkövetkezendő években újabb berendezéseket helyezhetnek üzembe anélkül, hogy elégséges dokumentáció állna rendelkezésre a működtetésük, illetve javításuk során fennálló veszélyeztetettség mértékéről.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Az EU költségvetési reformja és a jövőbeni finanszírozási módok

(2008/C 204/23)

2007. szeptember 25-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy az Eljárási Szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Az EU költségvetési reformja és a jövőbeni finanszírozási módok

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2008. február 20-án elfogadta véleményét. (Előadó: Susanna FLORIO.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12-én tartott, 443. plenáris ülésén 113 szavazattal 18 ellenében, 15 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az utóbbi évtizedekben végbement radikális változások fényében az Európai Unió új politikai menetrendet indít el, amelynek prioritási között szerepel az éghajlatváltozás, az energia, a bevándorlás, vagyis olyan új problémák, amelyek gyors választ igényelnek. Az EGSZB emiatt úgy véli, hogy részt kell vennie az Európai Bizottság által a költségvetési politikákkal, mint a kihívásoknak való megfelelés legfontosabb eszközeivel kapcsolatban elindított nyílt gondolkodási folyamatban.

1.2 Az Európai Unió költségvetése felülvizsgálatának illeszkednie kell a Lisszaboni Szerződés átültetése igen kényes időszakának összefüggésébe, és közvetlenül kell kötődnie a kohéziós politikával, a kutatással, illetve a KAP állapotfelmérésével kapcsolatos vitához. Nemsokára választásokra kerül sor az Európai Parlamentben és az új Bizottságot is kinevezik. Az EGSZB ezért hangsúlyozza, hogy nehéz egy ilyen fontos vitát folytatni a két fontos intézmény megújulásának időszakában. Az EGSZB emellett abbéli reményének ad hangot, hogy a 27 tagú EU országainak kormányai fenntartások nélkül képesek lesznek szembenézni a stratégiai döntésekkel. Emellett arra kéri az Európai

Bizottságot, hogy tisztázza, milyen eszközöket kíván alkalmazni a konzultációs folyamat során.

1.3 A költségvetési politikák meghatározására nem kerülhet sor anélkül, hogy ne választanánk megalapozottan a föderalizmus és a kormányközi rendszer között. Magától értetődik, hogy az európai integráció előrehaladásának mértékét is a költségvetés finanszírozási módjainak alapján mérhetjük.

1.4 Mielőtt megvizsgálánk, hogy a költségvetés mely gazdasági forrásokra fog támaszkodni, és azokat hogyan teremtik elő, szükség lesz a jelenlegi közösségi politikák aktualitásának ellenőrzésére, főként azokéra, amelyeket hosszú távon hajtanak végre, és amelyek bár elősegítették a fejlődést és a gazdasági növekedést, adaptációra és megerősítésre szorulnak annak érdekében, hogy megfeleljenek az új kihívásoknak. Bárán és mélyrehatóan kellene megvizsgálni a strukturális alapokat, a kohéziós alapokat, a regionális politikákat stb. főként annak érdekében, hogy elemezzük hatásukat és hatékonyságukat az újonnan csatlakozott országokban, figyelembe véve a negyedik jelentést a gazdasági és társadalmi kohézióról (COM(2007) 273 final), amelyről az EGSZB nemrég adott ki véleményt ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Vö. az EGSZB következő tárgyú véleményével: „Negyedik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról”, CESE 1712/2007.

1.5 A felülvizsgálatnak az európai integráció alapját képező elvekből kellene kiindulnia a fenntartható fejlődés koncepciója alapján. Ezek a szolidaritás, az arányosság, a béke, a jólét, a szabadság, a biztonság, a kollektív és általános jólét, a méltányosság és az újraelosztás. Minden, a jövőbeni pénzügyi perspektívákkal kapcsolatos javaslat referenciakeretét az éghajlatváltozással kapcsolatos súlyos kockázatokra adott hatékony válasz kell, hogy képezze. Ezzel egy időben – az EU-val kapcsolatos szkepticizmus elleni küzdelem céljából is – jelentős erőfeszítéseket kell tenni a polgároktól érkező hozzájárulás összegyűjtési és kiadási módzataival kapcsolatos jobb tájékoztatás, átláthatóság és olvashatóság elengedhetetlen javítása érdekében.

1.6 Meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy megszüntethető-e véglegesen valamennyi engedmény, jogosultság, illetve eltérés, amelyek a jelenlegi költségvetést jellemzik. A felülvizsgálat jelentős előrehaladást kell, hogy jelentsen ezen intézkedések tekintetében, amelyek nem felelnek meg az európai integrációt jellemző szolidaritás szellemének.

1.7 Az EGSZB úgy véli, hogy a közösségi költségvetés finanszírozását a Szerződés 269. cikkének fényében felül kell vizsgálni. ⁽²⁾ A reform különböző lehetőségeinek figyelembevételével az EGSZB hangsúlyozza, hogy bármely megoldást részesítjük is előnyben, azt fokozatosan kell bevezetni. Széles körű konszenzusra kell törekedni a nemzeti parlamentekkel és a helyi és regionális önkormányzatokkal, de legfőbbképpen arra kell törekedni, hogy tiszteletben tartsuk az egyes tagállamok hozzájárulási képességét, számításba véve a felhasználási célok megnövekedett számát is. Ezzel kapcsolatban az EGSZB emlékeztet arra, hogyan foglalt állást egyik előző véleményében, melynek tárgya: „A kibővült Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei” ⁽³⁾.

1.8 Egy olyan jelenséggel szemben, mint a politikák általános nemzeti hatáskörbe kerülése, a költségvetés végrehajtásának időszaka még kényesebb lesz a közösségi intézmények és a polgárok közötti kapcsolat tekintetében, valamint a tekintetben, hogy ez utóbbiak hogyan gondolkodnak a közösségi fellépésről. Az Európai Bizottság és a tagállamok nagyobb felelőssége a költségvetés végrehajtásában fontos elem az összes gazdasági és társadalmi szereplő bevonásának szempontjából (a Lisszaboni Szerződés új 274. cikkében foglaltaknak megfelelően). Az EGSZB úgy véli, hogy a hosszú távú stratégiákat pénzügyi folytonosság mellett kell végrehajtani, miközben gyors reakciók vagy megváltozott körülmények esetén szükség lehet egy bizonyos mozgástérre.

1.9 Úgy tűnik, hogy a leghatásosabbnak és a leghatékonyabbnak az Európai Unió számos országában a pénzügyi rendszer alapját képező részvétel és hozzájárulás elve bizonyult, amely a méltányosságon és az újraelosztáson alapul.

1.10 Az összes szinten jelen lévő valamennyi érdekelt fél, a nemzeti kormányoktól az egyes polgárokig, felelős a közösségi alapokért, és részesedik azokból.

⁽²⁾ A 269. cikk első bekezdése szerint „a költségvetést más bevételektől függetlenül teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni”.

⁽³⁾ Vö. az EGSZB következő tárgyi véleményével: „Közös jövőnk építése: a kibővült Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007–2013”, HL C 74., 2005.5.23., 32. o.

1.11 A régi és az új politikáknak a nemzetközi kihívásokkal való jó összehangolása érdekében, vagyis azért, hogy a szükséges források mennyiségét felül lehessen vizsgálni, meg kell erősíteni mind az ex ante, mind az ex post értékelési rendszert. Biztosítani kell az értékelő szerv függetlenségét és átláthatóságát.

1.12 Az értékelésben figyelemmel kell lenni a különböző közkiadási rendszerekre (közösségi, nemzeti és regionális), valamint arra a lehetőségre, hogy a folyamatban több szereplő is részt vesz (Európai Beruházási Bank, a köz- és a magánszféra partnerségei).

1.13 A koherenciát makroökonómiai eszközökkel kell biztosítani. A stabilitási és növekedési paktum például szigorú stabilitási kritériumokat tartalmaz, de szinte semennyire sem enged teret a növekedésnek, és így a közberuházásoknak. Ezenkívül a nemzeti költségvetési politikák koordinációját is javítani kellene.

1.14 Az utóbbi években új globális gazdasági és pénzügyi jelenségek játszódtak le: nőtt a piacok közötti verseny és kockázatosabb lett az Európai Unióban a foglalkoztatás helyzete. Az olyan alapok, mint a globalizációhoz való alkalmazkodás elősegítését célzó alap, példák a szükséges eszközökre, de még nem elégségesek az ilyen típusú jelenségek kezelésére.

2. Háttér

2.1 Az Európai Bizottság SEC(2007) 1188 final sz. közleményében nyilvános konzultációt indított el minden érdekelt fél részvételével a költségvetés 2008–2009-es felülvizsgálatára. Ennek az első konzultációnak az eredményei alapján, amely 2008. április 15-én fejeződik be, az Európai Bizottság előrelátólag 2008 végén, vagy 2009 elején egy olyan szöveget ad ki (az, hogy fehér könyvről lesz-e szó, még nem tisztázott), amely javaslatot tartalmaz az Unió sajátforrás-rendszerének felülvizsgálatára és megváltoztatására, valamint a közösségi tevékenységek finanszírozásának és költségeinek értékelésére.

2.2 A konzultáció idejének lejártával, 2008. április 15-én a következtetéseket egy konferencia alkalmával terjesztik az Európai Bizottság elé (2008. május 27-én). 2008 végére vagy 2009 elejére az Európai Bizottság új dokumentumot terjeszt elő felülvizsgálatra, míg a konkrét javaslatot a harmadik és egyben legutolsó időszakban (2010–2011) mutatják be.

2.3 Az EGSZB feladata és lehetősége, hogy saját részéről választ adjon az Európai Bizottság által elindított konzultáción felmerült kérdésekre, valamint véleményt mondjon az egyéb intézményi szereplők által az EU költségvetési rendszerének reformjával kapcsolatban tett konkrét javaslatokról.

2.4 Az európai költségvetés mélyreható reformjának szükségessége alapvető és elsőrendű fontosságú, nemcsak az Unió és politikai méltányos és átlátható működése és finanszírozása szempontjából, hanem az újabban jelentkezett intézményi krízis leküzdése és a Lisszaboni Szerződés által elért eredmények leghatékonyabb kihasználása érdekében is.

3. Az EU költségvetésének rövid története

3.1 Az Európai Unió költségvetése az Unió politikai célkitűzései megvalósításának egyik alapvető eszköze. Jóllehet abszolút értelemben véve jelentős a súlya, százalékos értelemben véve viszont szerény, és az utóbbi években a 27 országra történő bővítés ellenére is folyamatosan csökken ⁽⁴⁾.

3.2 Az Európai Unió egyes politikái, így a kohéziós politika megvalósításához pénzügyi támogatásra van szükség, míg mások, így a versenypolitika egyéb eszközökhoz folyamodnak célkitűzéseik teljesítése érdekében. A költségvetés finanszírozását és működését tehát oly módon kell megoldani, hogy az lehetővé tegye azon politikák célkitűzéseinek az elérését, amelyek éppen a költségvetésből merítik lényegi alapjukat.

3.3 Az EU költségvetése a kezdetektől módosításokon és átalakításokon ment keresztül, az európai integráció állomásait követve: egységes piac, bővítések és különösen az Európai Unió politikáinak számbeli növekedése. A költségvetés egy jelentős részét hagyományosan viszonylag korlátozott számú politikához rendelték hozzá, azonban maguk a politikai célkitűzések is módosításokon és átalakításokon mentek keresztül, ami indokolja a költségvetés felülvizsgálatát.

3.4 Az 1952-ben létrehozott Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) finanszírozása valódi sajátforrás-rendszeren alapult, minden egyes megtermelt tonna acél után meghatározott kvóta szerint, amelyet a szén- és acélágazatban működő vállalkozások közvetlenül a Közösség költségvetésébe utaltak. A szolidaritás elvének megfelelően és a nemzeti követelésektől való függetlenség biztosítása érdekében az EK-Szerződés megerősítette, hogy „Az egyéb bevételek sérelme nélkül, a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni” (269. cikk).

3.5 Az 1970. április 21-i luxemburgi Európai Tanács vezette be a saját forrásokból történő finanszírozás eredeti rendszerét, a saját forrásokat mint végérvényesen a Közösségnek jutatott bevételeket határozva meg annak költségvetése finanszírozására; ezek öt jogosan illetik meg a tagállamok későbbi döntése nélkül. A pénzügyi keret a mai napig saját forrásokból tevődik össze, melyek a következőkből állnak: **agrárlefölözések és a külső határokon a behozatalra kivetett vámok**, a hozzáadottérték-adó (HÉA) harmonizált adóalapját, illetve a bruttó nemzeti jövedelmet (GNI) terhelő adómérték, mely utóbbi akkor használható, ha az első három forrás nem elegendő a Közösség pénzügyi kötelezettségvállalásainak fedezésére.

3.6 A HÉA-források kiszámítása a bevételek nettó összegének súlyozott átlaga alapján (az úgynevezett „bevételi módszer”) azt eredményezte, hogy „saját” forrásból statisztikai eszközzé alakult át ez a forrás az egyes tagállamok hozzájárulásának meghatározására, eltávolodva attól a szellemiségtől, amely bevezetéskor áthatotta.

3.7 Az évek során a saját források eredete valóságos forradalmon ment keresztül. Az Európai Bizottság által a konzultációs dokumentumban ⁽⁵⁾ feltüntetett adatok szerint míg 1988-ban a GNI-forrás kevesebb, mint 11 %-ot képviselt, szemben a vámokból és az agrárlefölözésekből származó 28 %-kal és a HÉA-ból származó 57 %-kal, 2013-ban a GNI-forrás előreláthatólag a költségvetési bevételek 74 %-át fogja elérni, miközben a

vámok és az agrárlefölözések 13 %-ot tesznek majd ki, a HÉA-forrás pedig 12 %-ot.

3.8 Ez azt jelenti, hogy az Európai Uniónak szánt források többsége már mostantól és a jövőben még inkább az egyes tagállamok költségvetéséből érkezik, ahol gyakran a „kiadások rovatában” szerepelnek. Elegendő arra gondolni, hogy 2013-ban a saját források mint olyanok 12 %-ra csökkennek, ami arra utal, hogy a költségvetés finanszírozása teljes mértékben eltér a Szerződés betűjétől és szellemétől.

3.9 A finanszírozási forrásokon túlmenően a költségvetési kiadások szerkezete is jelentősen megváltozott az idők során. A közös agrárpolitikának (KAP) juttatandó kifizetések például 1985-ben 70,8 %-os csúcsot értek el, míg 1988-ban az összes kiadás 60 %-át tették ki. 2013-ban a KAP-ra fordítandó kiadások gyakorlatilag a felére csökkennek, 32 %-ot téve ki. A kohéziós politika esetében ezzel ellentétes trend érvényesült: míg 1965-ben a kiadások 6 %-ából részesült, ez az arány 1985-ben 10,8 %, 1988-ban 17,2 % volt, 2013-ban pedig az EU költségvetésének 35,7 %-a lesz. A KAP tervezett felülvizsgálata során nem csupán a támogatásokat kell majd tekintetbe venni, hanem azokat az előnyöket is – elsősorban minőségi és ellenőrzési szempontok alapján –, amelyeket a mezőgazdaság biztosított az Unió polgárai számára.

3.10 Különösen a Maastrichti Szerződés óta jelent meg egy következetességi probléma: új hatásköröket kaptak a tagállamok és fokozatosan új célkitűzések fogalmazódtak meg (például nemrégiben a környezetvédelmi kérdésekkel kapcsolatos kötelezettségvállalás), ennek azonban nem volt hatása az EU költségvetésének volumenére, amely alapvetően ugyanaz maradt.

3.11 Több olyan eszköz is létezik, köztük a nemrégiben létrehozott, a globalizációhoz való alkalmazkodás elősegítését célzó európai alap, amely nem szerepel a költségvetésben: ezek nem rendelkeznek speciális pénzügyi fedezettel, de működésük és felhasználásuk más kiadási plafonok költségvetési többletének és más felszabadított közösségi alapoknak van alárendelve. Ez a mechanizmus gyakorlatilag kisebb jelentőséget, ezáltal korlátozott finanszírozást és működést tulajdonít az említett eszközöknek.

3.12 További elemek, például az úgynevezett „brit kivétel” 1985-ös bevezetése, illetve későbbi kiterjesztése más tagállamokra, valamint a számtalan eltérés és aránytalanság, amely csak növeli a költségvetés érthetlenségét és átláthatatlanságát, még sürgetőbbé és fontosabbá tesz a költségvetésnek, illetve működési és finanszírozási módszereinek minden szempontból nélkülözhetetlen felülvizsgálatát.

4. A költségvetés felülvizsgálatára van szükség ahhoz, hogy az Európai Unió készen álljon a jövő kihívásaival való szembenézésre

4.1 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy az Európai Unió mint a világon egyedülálló realitás költségvetésének előfeltételei meg kell hogy feleljenek az európai integráció alapelveinek, amelyek alapul szolgáltak a szerződések – különösen az alapító szerződések – számára. A béke, a prosperitás, a szabadság, a biztonság,

⁽⁴⁾ Lásd a mellékelt grafikonokat.

⁽⁵⁾ SEC(2007) 1188 final – A Bizottság közleménye – A költségvetés reformja, változások Európában: nyilvános konzultációs dokumentum a költségvetés 2008–2009. évi felülvizsgálata kapcsán.

a kollektív és általános jólét, az igazságosság és az újraelosztás célkitűzései kell, hogy legyenek a hivatkozási pontok a döntések meghozatalakor. Tekintettel az olyan kihívásokra, mint amilyen az éghajlatváltozás és a környezet állapotának romlása, a fenntarthatóságot is a jövőbeni költségvetés kiadásainak határozott vezérelve közé kellene foglalni.

4.2 Az elfogadandó megoldásokat az átláthatóság és az érthetőség jegyében kell meghozni a költségvetést átfogó keret egésze tekintetében, hozzájárulva ezzel az európai polgárok és az Unió intézményei közötti közvetlenebb kapcsolat kialakításához.

4.3 A költségvetés felülvizsgálatának biztosítania kellene, hogy tiszteletben tartsák a különböző tagállamok közötti igazságosság elvét, megszüntetve ezáltal minden eltérést, engedményt és kiváltságot. A költségvetés egyes tagállamok általi finanszírozásának tekintetbe kell vennie a jólét általános szintjét és meg kell felelnie a szolidaritás elvének is.

4.4 A megkülönböztetésmentesség és a minden európai polgárra vonatkozó egyenlőség elvének nevében a költségvetés felülvizsgálata során különleges intézkedések révén túl kellene lépni az eltérések, kiváltságok és kivételek rendszerén, melyet egyes tagállamok kihasználnak.

5. A jelenlegi finanszírozási rendszer meghaladásáért

5.1 Az Európai Bizottság által javasolt konzultációs dokumentum alkalmat kell, hogy adjon a minden – intézményi, politikai és társadalmi – szereplő részvételével folytatandó komoly vita beindítására az európai költségvetést és főként annak finanszírozását jellemző ellentmondások meghaladása érdekében.

5.2 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a kérdés kényes voltára való tekintettel széles körű konszenzust kell találni minden érintett szereplő között – a nemzeti parlamentektől a szociális partnereként át a civil társadalomig – az elfogadott módosításokat végrehajtó folyamat során, továbbá törekedni kell a fokozatosságra, mely biztosítja a reformtervezet általános támogatottságát, szem előtt tartva az egyik vagy másik tagállam felé megnyilvánuló kedvezményes elbánás elkerülését.

5.3 Az új Lisszaboni Szerződés fényében az EGSZB úgy véli, hogy a költségvetés felülvizsgálata a saját források új formáin alapuló finanszírozási rendszerhez kell, hogy vezessen. Mindezekelőtt két, a jelenlegi helyzetet jellemző következtetlenséget kell megszüntetni: a források 70 %-a a bruttó nemzeti jövedelemből származik, ami legalábbis formálisan, de másodlagos jellegű, valamint a teljes összeg mintegy 85 %-a olyan forrásból származik, amelyek valójában nem „saját” források, tehát nem közvetlenül az Uniónak juttatandók.

5.4 Az EGSZB tehát a Szerződés 69. cikkének betűjéhez és szelleméhez való visszatérést sürgeti, amely egyértelműen kimondja a saját források elsőbbségét a költségvetés finanszírozásában. Érdekesnek tűnik az a vita, amelyet az Európai Parlament Lamassoure-jelentése⁽⁶⁾ indított el, amelyben például

többek között említést nyernek a saját források rendszerének felülvizsgálatára vonatkozó gondolatok:

- HÉA,
- közlekedési üzemanyag fogyasztási adója és egyéb energiaadók,
- dohány és alkohol jövedéki adója,
- vállalati nyereségadó.

5.5 Az európai polgároknak több és jobb információval kell rendelkezniük, és élvezniük kell a rendszer átláthatóságát és hatékonyságát. Ezenkívül lehetőséget kell kapniuk arra, hogy – a lehető legtudatosabb részvétel mellett – ellenőrizhessék és értékelhessék azon hozzájárulások rendeltetését, amelyeket az EU-nak fizetnek működése és politikáinak megvalósítása céljából. Ez minden demokratikus kormányzás egyik alapfelfogása.

5.6 Magától értetődik, hogy az európai integráció előrehaladásának mértékét a költségvetés finanszírozási módjai alapján is mérhetjük. Egy föderatívabb jellegű rendszerben helyénvaló és átláthatóbb lenne egy európai adó. Tévedés lenne azonban azt gondolni, hogy a jelenlegi helyzetben az európai kötelezettségek nem tudnának megoldást találni, inkább a politikai akarat hiányáról van szó.

6. Az Európai Unió politikai és szerepe

6.1 Az Európai Bizottság SEC(2007) 1188 final sz. közleményében egy sor olyan tényezőt⁽⁷⁾ ismertet, amelyek közvetlen és közvetett módon befolyásolják az Unió stratégiai döntéseit, valamint politikai menetrendjét. E tényezők a lakosság elöregedésétől a tudományos és technológiai fejlődésig, a globális piacok versenyképességétől az éghajlatváltozásig, az Európa számára kötelezettséget jelentő szolidaritástól a vidékfejlesztési politikákig terjednek.

6.2 Mivel az EU előrehaladását biztosító célkitűzések megvalósításának egyik alapeszköze a költségvetés, felülvizsgálatát a 27 tagú Unió szerepéről és céljairól való széles körű és alapos elemzést követően kell elvégezni.

6.3 Az EGSZB úgy véli, hogy ebben a konzultációs szakaszban az Európa jövője szempontjából alapvető fontosságúnak ítélt politikákról konszenzusnak kell létrejönnie az intézményeken belül és kívül. Ezt követően – lehetőség szerint az új Szerződés fényében – definiálni kell, hogy az Unió e területeken hogyan erősítette meg szerepét és tevékenységét.

6.4 Azokra a politikákra vonatkozó döntések meghozatalakor, amelyek az elkövetkezendő évek során az EU tevékenységének középpontjában kellene, hogy álljanak, figyelmesen elemezni kell valamennyi, mindezekelőtt a finanszírozási rendszerben előfordult következtetlenséget és késedelmet, annak érdekében, hogy az azonos hibák elkerülhetőek legyenek.

⁽⁶⁾ Európai Parlament, Az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről szóló jelentés (A6-0066/2007), 2007. március 13., előadó: Alain LAMASSOURE.

⁽⁷⁾ Lásd a SEC(2007) 1188. sz. közlemény 2.1. pontját.

6.5 Az Európai Bizottság által a konzultációs dokumentumban a jövő kihívásaként ismertetett tevékenységi területek és szakpolitikák közül különösképpen ki kell emelni, gazdasági szempontból is, a gazdasági és szociális kohézió érdekében végrehajtott intézkedéseket. Az egyenlőtlenségek növekedtek, különösképpen az Unió nemrég lezajlott bővítése óta; a költségvetés felülvizsgálatának arra is alkalmat kell teremtenie, hogy a kevésbé fejlett régiók fejlődésének támogatása folytatódjon, azon nyilvánvaló oknál fogva, hogy a gazdasági és szociális fejlődés, még az Unió kevésbé gazdag régióiban is, pozitívan hat valamennyi tagállamra és gazdaságukra.

6.6 Ezen túlmenően, a szolidaritásnak és a társadalmi igazságosságnak az előbbiek értelmében olyan értéknek kell maradnia, amely továbbra is befolyással bír az EU tevékenységére. Szemben az olyan kihívásokkal, mint például a bevándorlás, az EU képes kell, hogy legyen szerepének és szociális modelljének határain túli kivetítésére is, amihez használnia kell a rendelkezésére álló eszközöket, ideértve a pénzügyieket is, annak érdekében, hogy a származási országokban felszámolja a kívándorlás okait.

6.7 Az éghajlatváltozás kihívásának kezelése mind fontosabbá válik Európa számára, és ezt meg kell jeleníteni a jövőbeni kiadási prioritásokban is. További forrásokat kell előirányozni az üttörő energiaipari és közlekedési technológiákban történő kutatásra és a fejlesztésre, valamint a szén-dioxid-megkötés és -tárolás módszereinek kifejlesztésére. Jelentős forrásokat kell fordítani a legkevésbé fejlett országok alkalmazkodást és hatás-csökkentést célzó intézkedéseinek, illetve a feltörekvő gazdaságok alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba történő befektetésének támogatására.

7. A polgárok közelítése a költségvetési politikákhoz

7.1 Az Európai Unió intézményi válságát maga a halaszthatatlan reformokra szoruló költségvetési szerkezet is súlyosbította: az elmúlt évek során a saját forrásokról folytatott rövidlátó vita a jelenlegi helyzetben erősíti az Unióról élő kedvezőtlen képet. Az eltérések és a kivételek komplexitása, érthetlensége és megléte mind olyan tényező, amely távol áll az európai integráció elveitől és táplálja az euroszkepticizmust.

7.2 Figyelembe véve egyúttal az alkotmányszerződés, majd a Lisszaboni Szerződés folyamatahoz kapcsolódó nehézségeket is, a költségvetés és szükséges felülvizsgálata nem erősítheti azt a felfogást, mely szerint az európai polgárok pénze „egy fenekeetlen kút” finanszírozását szolgálja. Pontosan ezért világossá kell tenni az összefüggést a kiadások és az elért eredmények között.

8. Milyen jövő vár a saját forrásokra?

8.1 Az Unió finanszírozási rendszeréről folyó vita egyike azon tényezőknél, amelyek leginkább ösztönzik a költségvetés felülvizsgálatáról folyó tárgyalásokat. A költségvetés finanszírozásának jelenlegi kerete (amelyet a 3.7. pont említ) objektíven elhatárolódik az alapvetően a saját forrásokon alapuló finanszírozástól. A felülvizsgálat perspektívájában a lehetőségek egy új, a finanszírozás korábbi formáit helyettesítő saját forrás bevezetésétől kezdve az olyan megoldásokig terjednek, amelyek a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmét (GNI) helyezik előtérbe.

8.2 Az Európai Parlament a tavaly márciusban elfogadott, „Jelentés az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről” című

dokumentumában (előadó: Lamassoure) ⁽⁸⁾ elmarasztalóan szövegezte a költségvetés jelenlegi szerkezetéről és finanszírozásáról, javasolva a két szakaszban végrehajtandó reformot, amely mindazonáltal egyetlen határozat tárgyát képezné. Az első átmeneti szakasz a nemzeti hozzájárulások jelenlegi rendszerének javítását szolgálná, míg a második szakasz az EP véleménye szerint egy saját forrás létrehozásához vezetne, amely a jelenlegi mechanizmusokat helyettesítené.

8.3 Megismételve azt, hogy egy európai adó bevezetése nem jelentene forradalmi újítást, mivel nem változtatna az adófizetők nehezedő terheken, az Európai Parlament felsorolja azokat a kritériumokat, amelyeknek az új rendszer meg kellene hogy feleljen: elegendőség, stabilitás, láthatóság és egyszerűség, alacsony működési költségek, a források hatékony elosztása, vertikális méltányosság (újraelosztás), horizontális egyenlőség (azonos hatás valamennyi európai adófizetőre), valamint méltányos hozzájárulások (koherencia a különböző tagállamok gazdaságával és jólétével).

8.4 Tekintettel a már többször elhangzott megállapítására, mely szerint az európai költségvetés nem elegendő az EU célkitűzéseinek eléréséhez és az előtte álló kihívások leküzdéséhez, az EGSZB kívánatosnak tartja egy európai adó bevezetésének mérlegelését. Az egyes közösségi jogszabályok fontossági sorrendjét értékelve és az európai érdekű projektek finanszírozása érdekében esetleges szankciókat lehetne alkalmazni azokkal az országokkal szemben, amelyek nem tartják tiszteletben az alapvető jelentőséggel bíró irányelvek átültetésére vonatkozó kötelezettségeket.

8.5 Az EGSZB nagyra értékeli az Európai Parlament állásfoglalásának koherenciáját és a javaslatok nagy számát, valamint csatlakozik az állásfoglalásnak a költségvetés jelenlegi helyzetére és felülvizsgálatára vonatkozó megállapításaihoz. Ugyanakkor azonban azokra a nehézségekre is fel kívánja hívni a figyelmet, amelyek egy, a dokumentumban ismertetethez hasonló rendszer bevezetését követnék. Az „európai adóra” alapozott finanszírozás bevezetése kétségtelenül jelentős ellenállásba ütközne, mindenekelőtt a polgárokkal folytatott kommunikáció nehézségei miatt.

8.6 E tekintetben az Európai Uniónak nagyobb erőfeszítéseket kellene tennie a versenyképesség támogatásával párhuzamosan a kohézió, a környezet, a foglalkoztatás és az európai szociális modell megőrzése és ösztönzése érdekében.

8.7 Az EGSZB kívánatosnak tartja, hogy az uniós költségvetés finanszírozásának reformjára vonatkozó döntések meghozatalakor olyan megoldásokat keressenek, amelyek az egyenlő elbánás, az egyenlőség és a szolidaritás jegyében az eltéréseket és a kivételeket megszüntetve az egyes tagállamok hozzájárulási kapacitását helyezik előtérbe. Ezen túlmenően kijelenti, hogy a forrásokról folytatott vita, habár elsőrendű fontosságú, nem szoríthatja a háttérbe és nem teheti másodrendűvé az Unió stratégiai döntéseiről, szerepéről és politikáiról folytatott vitát.

9. A költségvetés végrehajtásának átlátható és hatékony módozataiért

9.1 Egy másik, felülvizsgálatra szánt fontos téma a költségvetés végrehajtása. Az átláthatóság, a megbízhatóság és az érthetőség olyan kritériumok, amelyek e szakaszban kiemelten fontos szerepet játszanak. Ezen túlmenően az európai polgárok a költségvetés végrehajtásán keresztül kerülnek kapcsolatba az EU

⁽⁸⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0066+0+DOC+WORD+V0//HU>.

tevékenységével és annak konkrét eredményeit ítélik meg. Ezen túlmenően biztosítani kell a költségvetési ciklus, valamint az Európai Parlament, az Európai Bizottság és az Európai Tanács hivatali időszakainak összhangját.

9.2 Az EGSZB úgy véli, hogy továbbra is ösztönözni kell az európai polgárok tájékoztatását az európai politikák és alapok révén elért eredményekről, elsősorban két ok miatt: 1) az átláthatóság érdekében; 2) az euroszkepticizmus legyőzéséért, valamint egy olyan tájékoztatás kiegyensúlyozására, amely, sokszor tendenciózusan, a sikerekhez képest kisszámú kudarc bemutatására helyezi a hangsúlyt.

9.3 Ami a pénzügyi keretek stabilitását és belső rugalmasságát illeti, az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Unió hosszú távú stratégiái (pl. a foglalkoztatás, a kutatás és fejlesztés, a környezetvédelem és az energia területén) bizonyos folyamatoság esetén bontakozhatnak ki, míg a rövid távú prioritásoknál meg kell őrizni némi rugalmasságot – annak érdekében, hogy alkalmazkodni lehessen a változó feltételekhez és lehetővé váljon a gyors reagálás – mozgásteret biztosítva így a tagállamok számára.

9.4 A költségvetés végrehajtásáról szóló vita elkerülhetetlenül érinti a költségvetés kezelésének, valamint az ebből következő felelősségnek a kérdését is. Jelenleg a költségvetés 80 %-át közvetlenül a tagállamok, míg a fennmaradó 20 %-ot az Európai Bizottság kezeli, utóbbi viseli viszont a teljes költségvetés végrehajtásának felelősségét. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy korszerűségének megítélése céljából a fenti megosztást szintén felül kell vizsgálni.

9.5 E célból különös figyelemmel kell lenni az új Szerződésre, amely a 274. cikket az alábbiak szerint módosítja: az első bekezdésben a mondat eleje „A Bizottság a költségvetést (...) hajtja végre” a következőképpen módosul: „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve (...) hajtja végre”; a második bekezdés a következőképpen módosul: „A rendelet meghatározza a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget. A rendelet valamennyi intézmény számára megállapítja a saját kiadásai végrehajtásában betöltött szerepükre vonatkozó részletes szabályokat.”

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

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 vita során elutasították (Eljárási Szabályzat, 54. cikk, (3) bekezdés):

1.3. pont

Az 1.3. pont törlendő.

~~„A költségvetési politikák meghatározására nem kerülhet sor anélkül, hogy ne választanánk megalapozottan a federalizmus és a kormányközi rendszer között. Magától értetődik, hogy az európai integráció előrehaladásának mértékét is a költségvetés finanszírozási módozatainak alapján mérhetjük.”~~

Szavazás

Mellette: 40 Ellene: 87 Tartózkodás: 10

7.3. pont

A jelenlegi 7.2. pont után új 7.3. pont illesztendő be.

„Az EU jelenlegi pénzügyi rendszerével kapcsolatos egyik legfőbb aggodalom, hogy nem lehet úgy kezelni, hogy a könyvvizsgálók aláírják a számlákat. Annak az évente megismétlődő színjátéknak, hogy a könyvvizsgálók visszaautóztatják a kiadások legnagyobb részének aláírását, igen rossz a sajtója a tagállamokban. Bármilyen új rendszernek meg kell oldania ezt a problémát.”

Szavazás

Mellette: 37 Ellene: 94 Tartózkodás: 12

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Javaslat tanácsi irányelvre a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006. november 28-i 2006/112/EK irányelv egyes rendelkezéseinek módosításáról

COM(2007)677 végleges

(2008/C 204/24)

2007. november 22-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 93. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat tanácsi irányelvre a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006. november 28-i 2006/112/EK irányelv egyes rendelkezéseinek módosításáról

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2008. február 20-án elfogadta véleményét. (Önálló előadó: Umberto BURANI.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a 2008. március 12-i ülésnapon) 123 szavazattal 1 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt:

1. Bevezetés

1.1 A 2007. évben hatályba lépett HÉA-irányelv ⁽¹⁾ egyetlen szövegben foglalja össze az évek során elfogadott és módosított HÉA-rendelkezéseket. Az irányelv alkalmazása során nyilvánvalóvá váltak bizonyos gyakorlati nehézségek és problémák, amelyekről vállalkozások és néhány tagállam elemzést készítettek, vagy amelyekhez kapcsolódóan javaslatokat tettek. Megvizsgálásuk után az Európai Bizottság úgy határozott, hogy módosítási javaslatokat dolgoz ki; ezek képezik a vizsgált javaslat tárgyát.

1.2 A módosítások különböző jellegűek, és más-más szempontokat érintenek. Az adminisztratív és eljárási terhek elkerülése érdekében az Európai Bizottság – az EGSZB véleménye szerint helyesen – úgy döntött, hogy valamennyi módosítást egyetlen javaslatba gyűjti össze.

2. A javaslat lényegi tartalma

2.1 Néhány módosítás az energiaágazatra vonatkozik, amelynek adórendszerét eredetileg egy 2003. évi irányelvben ⁽²⁾ határozták meg, a későbbiekben pedig ezeket a rendelkezéseket átültették a HÉA-irányelvbe. A dokumentumban használt szakki-fejezések miatt az irányelv alkalmazási területe túlságosan szűknek bizonyult, és nem felelt meg a valós gazdasági helyzetnek. A jövedéki adózás alá eső „energiatermékek” közé különösen a gázvezetéken vagy a földgázszállító tartályhajón keresztül szállított földgázt, a villamos energiát, valamint a távfűtési, illetve távhűtési hálózatokon („szállítóhálózat”) keresztül szolgáltatott fűtést és a hűtést sorolta. Az Európai Bizottság azt javasolja, hogy e termékek mentesüljenek a HÉA alól.

2.2 Az Európai Bizottság előirányozza, hogy a szóban forgó energiaforrások abban a tagállamban kerüljenek megadóztatásra, amelyben a hozzáférés biztosításával összefüggő szolgáltatást nyújtják. A javaslat egyébiránt azokat az eljárásokat egyszerűsíti,

amelyek kedvezményes HÉA-kulcs alkalmazását teszik lehetővé a tagállamok számára.

2.3 A derogációkat illetően Bulgária és Románia csatlakozásukat követően engedélyt kaptak, hogy adómentességet biztosítsanak a kisvállalkozások számára, és folytassák a nemzetközi személyforgalom HÉA alóli mentesítését. E tekintetben a jogszabályban nem történt változás, egyszerűen csak hasznosnak tűnt e derogációkat a HÉA-irányelv szövegében feltüntetni, ahogyan az a többi tagállam esetében is történt.

2.4 Az adólevonási jog vonatkozásában a javaslat bevezet, jobban mondva, pontosít egy nyilvánvaló, és a HÉA alapelveibe illeszkedő elvet: azokban az esetekben, amikor a vállalkozás vagyonába vegyes felhasználású ingatlan kerül, az adólevonási jog eredeti gyakorlását a tényleges gazdasági tevékenységhez való felhasználás mértékére korlátozza. A javaslat korrekciós rendszer bevezetését irányozza elő a szóban forgó javak gazdasági tevékenységhez tartozó és a gazdasági tevékenységi körön kívüli használatában bekövetkező időbeli változások figyelembevétele érdekében.

3. Észrevételek és következtetések

3.1 A 2.3. és a 2.4. pontokban ismertetett javaslatok nem igényelnek különösebb észrevételt. Az első esetben mindössze egy korábbi kihagyás szabályozásáról, a második esetben pedig egy tisztázásról van szó, amely szükséges, még ha egy egyértelmű, széles körben elismert és alkalmazott elvre vonatkozik is.

3.2 A 2.1. és a 2.2. pontokat illetően az EGSZB elfogadhatónak tartja azt a javaslatot, amelynek célja, hogy a közösségi jogszabályokat a valós gazdasági helyzetnek megfelelően módosítsák, valamint hogy a különböző energiaforrásokra azonos adóeljárást alkalmazzanak.

3.3 Az EGSZB összegzőképpen egyetértését fejezi ki az Európai Bizottság javaslatával.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ A közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló november 28-i 2006/112 tanácsi irányelv.

⁽²⁾ 2003. október 7-i 2003/92/EK tanácsi irányelv.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Az Európai Unió és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság közötti kapcsolatok: a civil társadalom szerepe

(2008/C 204/25)

2007. február 16-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Az Európai Unió és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság közötti kapcsolatok: a civil társadalom szerepe

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külsőkapcsolatok” szekció 2008. január 30-án elfogadta véleményét. (Előadó: BARABÁS Miklós.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. március 12–13-án tartott 443. plenáris ülésén (a 2008. március 12-i ülésnapon) 125 szavazattal 1 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összefoglalás és főbb következtetések

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elismeri a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság által az Európai Unióval (EU) való kapcsolatainak fejlesztése és stabilizálása terén tett jelentős előrelépést, melynek végső célja az uniós tagság. A tagjelölt státusz az eddig megtett haladás elismerését jelenti. A térségbeli konfliktusok politikai, gazdasági és társadalmi következményeinek, az átmeneti időszak kihívásainak és az ohridi keretmegállapodás végrehajtásának fényében az EGSZB nagyra értékeli a kedvező fejleményeket.

1.2 Az EGSZB kész támogatni Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak a csatlakozási tárgyalások mielőbbi, lehetőleg még 2008-ban történő megkezdése érdekében tett erőfeszítéseit.

1.3 Figyelembe véve az EGSZB és a macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli gazdasági és szociális érdekcsoportok képviselői által az Európai Unió és az ország civil társadalma közötti párbeszéd és együttműködés megerősítése iránt tanúsított elkötelezettséget, elő kell készíteni a terepet Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozásához. Ebben a folyamatban igen fontos szerepet játszik az EGSZB-vel közös konzultatív vegyes bizottság felállítása. E közös szerv macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli tagjait nyílt, átlátható és demokratikus folyamat útján kell kiválasztani.

1.4 Az uniós csatlakozással összefüggésben az EGSZB kiemeli a macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli civil társadalom kulcsszerepét az állami politikák és a jogalkotás alakításában, végrehajtásában, alkalmazásában és megfigyelésében (reformmenetrend), amely az uniós vívmányok elfogadásának előkészítését célozza. E folyamat előmozdítása érdekében a macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli civil társadalmat be kell vonni a csatlakozási tárgyalásokba.

1.5 A különböző szakszervezeti szövetségeknek egyenlő feladatok mellett kell egymás mellett működniük. Az e cél eléré-

séhez szükséges kedvező környezet megteremtéséhez külön a szakszervezetekről szóló jogszabályra van szükség, és újra át kell gondolni, és csökkenteni kell a kollektív tárgyalásokban szerződő félként való szerepléshez előírt jelenlegi követelményt (a munkaerő 33 %-a). Ez jelentősen hozzájárulna a megerősített szociális párbeszédhez és a szakszervezeti jogok teljes körű tiszteletben tartásához.

1.6 Elő kell mozdítani a meglévő munkaadói szervezetek fejlődését és együttműködését, és a Gazdasági és Szociális Tanácsban (GszT) való részvételük egyértelmű kritériumainak meghatározása végett felül kell vizsgálni a jogi keretet.

1.7 Meg kell erősíteni Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság Gazdasági és Szociális Tanácsának a szerepét; az összes érdekelt, köztük a civil szervezetek bevonásával reprezentatívabbá kell tenni. Ez szilárd intézményi alapot teremtené a gazdasági és szociális kérdésekről valódi partnerségben folytatott érdemi párbeszédhez. Ahhoz, hogy erre sor kerülhessen, az érdekelt felek bevonásával új jogi keretet kell kidolgozni, majd rögtön el is fogadni.

1.8 Az EGSZB komoly aggodalmát fejezi ki az igen magas szegénységi és munkanélküliségi ráták miatt, és kéri a kormányt, hogy fogadjon el hatékony politikákat a szegénység leküzdésére és a társadalmi kohézió megerősítésére.

1.9 Az állami és az uniós források elosztását a meglévő regionális és etnikai különbségek csökkentése érdekében fokozottan a szegényekre kell összpontosítani, és a szolidaritásra és a társadalmi kohézióra kell alapozni. Egyedi intézkedésekre van szükség a romák helyzetének javításához.

1.10 Az EGSZB üdvözli a civil társadalommal való együttműködésre vonatkozó kormánystratégia erőfeszítéseit és elfogadását mint a szervezett civil társadalom fejlődését támogató környezet biztosításához vezető előrelépést és az érdemi, konstruktív civil párbeszédhez való hozzájárulást.

1.11 A fokozottabb civil szerepvállalással párhuzamosan erősíteni kell a szociális és civil partnerek kapacitásait. E tekintetben fontos Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság kormányának közvetlen és közvetett pénzügyi támogatási mechanizmusa. Emellett az iskolákban speciális oktatási programokat kell bevezetni a civil társadalom szerepéről.

2. Bevezetés

2.1 2001. április 9-én Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság a Nyugat-Balkán első országaként írt alá – levélváltás útján – stabilitási és társulási megállapodást, amely 2004. április 1-jén lépett hatályba.

2.2 Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság 2004. március 22-én hivatalosan benyújtotta az uniós tagságra vonatkozó kérelmét. 2005. november 9-én az Európai Bizottság pozitív véleményt adott ki a jelentkezéssel kapcsolatban, majd 2005. december 16-án az Európai Tanács úgy határozott, hogy Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság megkapja a tagjelölt státust.

2.3 Az EU–Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság Stabilitási és Társulási Tanács (STT) 2007. július 24-i, 4. ülésén megállapították, hogy erős az elkötelezettség a reformok ütemének felgyorsítása mellett. Az STT támogatta konzultatív vegyes bizottságok felállítását is az EGSZB-vel, valamint a Régiók Bizottságával.

2.4 A Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban elért eredményekről szóló legutóbbi, 2007. november 6-án közzétett jelentés értékeli a számos területen történt előrehaladást, és számba veszi azokat a kihívásokat is, amelyekkel az országnak még szembe kell néznie.

2.5 A csatlakozási tárgyalások küszöbönálló megkezdésére tekintettel az EGSZB kiemeli a civil társadalom kulcsfontosságú szerepét. Éppen ezért ez a vélemény a macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli civil társadalommal és környezetével, lehetőségeivel, illetve kihívásaival, az országon belüli szociális és civil párbeszéddel, illetve az EU és a nyugat-balkáni országok kapcsolatával foglalkozik.

3. A macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli civil társadalom néhány egyedi jellemzője

3.1 A civil társadalom a XIX. és a XX. század fordulóján alakult ki, és komoly befolyást gyakorolt a társadalmi fejlődés egészére. Az irodalmi és kulturális körökből, jótékonyági és egyéb polgári kezdeményezésekből alakultak ki a kulturális, sport- és különféle szakmai szervezetek. A szocializmus alatt ezek politikai ellenőrzés alatt álltak. Az 1990-ben kikiáltott

függetlenség és a parlamentáris demokráciába történő átmenet erőteljesen ösztönözte a civil társadalom szerepének megerősítését.

3.2 A macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli civil társadalom 1990-es évek elején történő újjáéledését erőteljesen és kedvezően befolyásolták az országban végbemenő politikai fejlemények, amelyek kitaposták az utat a független, sokszínű és szolgáltatásorientált civil társadalom kialakulása számára. A másik különös ismertetője az ország civil társadalmának értékközpontúsága, amelyet ugyanakkor erőteljes normatív megközelítés szabályoz.

3.3 Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban nem eléggé széles körű és mély a polgárok részvétele a civil társadalomban. Jóllehet erősödik a pártoktól független politikai fellépés, a polgároknak még mindig csupán a kisebbik része (kevesebb mint 30 %-a) vesz részt civil társadalmi tevékenységekben (jótékonykodás, civil társadalmi szervezetekben vállalt tagság, önkéntesség, kollektív, közösségi cselekvés stb.).

4. Általános megjegyzések

4.1 Politikai háttér: az ohridi keretmegállapodás és a jogállamiság

4.1.1 A 2001 augusztusában megkötött ohridi keretmegállapodás⁽¹⁾ és a jogállamiság az ország politikai stabilitásának fő tényezői. Az ohridi keretmegállapodás hozzájárult ahhoz, hogy szembe lehessen nézni a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság sokféleségével kapcsolatos kihívásokkal. Hozzájárult a stabilitás és a fejlődés alapjainak létrehozásához is, és meghatározta a politikai, társadalmi, gazdasági élet és az etnikumok közötti kapcsolatok ütemét.

4.1.2 A 2006-os parlamenti választások és az új, jobbközép kormány megalakulása után új egyensúly kialakítására volt szükség. A kormánynak elkötelezettséget kellett vállalnia a politikai párbeszéd mellett, és támogatást kellett biztosítania az összes politikai erőnek az országra vonatkozó uniós menetrend teljesítése érdekében. Előrelépés tapasztalható a nemzet számára alapvető fontosságú kérdésekről folyó, építő jellegű politikai párbeszéd tekintetében. Ezt a folyamatot azonban visszafoghatja a jobb kormányzást és a jól működő demokratikus intézmények kiépítését is megakadályozó állandó politikai feszültség.

4.1.3 Jelentős előrelépés történt az ohridi keretmegállapodás jogi részének végrehajtásában, valamint a közösségeknek a közgazdaságban való igazságos képviseletében. A keretmegállapodás rendelkezéseit egyébiránt a parlamenti módosító indítványok elfogadását követően beépítették az alkotmányba. Míg 2001 júliusában a népesség 41,4 %-a érzekelte az ország legnagyobb

⁽¹⁾ 2001 elején Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság etnikai csoportjai között fegyveres összecsapásokra került sor, ami válságba torkollott. A helyzet politikai megoldását végül a *keretmegállapodás* (más néven ohridi megállapodás) jelentette, amelyet a négy vezető politikai párt kötött meg 2001. augusztus 13-án Ohridban, és a köztársasági elnök, valamint a nemzetközi közösség (az EU és az USA) vállalt érte kezességet. A keretmegállapodás célja az állam integritásának és egységességének a megőrzése, a demokrácia előmozdítása és a civil társadalom fejlesztése; az euro-atlanti integráció előmozdítása; valamint egy multikulturális társadalom kialakítása, amelyben az etnikai csoportok egyenlő mértékben részt vesznek. A keretmegállapodás jogi részét mintegy négy év alatt, 2005 júliusára teljesítették.

problémájaként az etnikumok közötti kapcsolatokat, 2007 márciusára ez az érték 1,4 %-ra csökkent. 2005 januárjában az állampolgárok 19,7 %-ának értékelése szerint az etnikumok közötti kapcsolatok „nagyon rosszak” voltak, 2007 márciusában 7,6 % vélekedett így ⁽²⁾.

4.1.4 Előrelépés történt a közösségi oktatásban, az igazságos képviseletben és a decentralizációban. Mivel a megállapodás csupán „keretet” jelent, így teret enged különböző értelmezéseknek és kiegészítő intézkedésekre irányuló igényeknek. Elképzelhető, hogy újabb kihívásokkal kell szembenézni a nyelvhasználatot (nyelvtörvény, Szkopje kétnyelvűsége), az albán veteránok jogi státusát, a területi szerveződést (Kičevo, 2008) és a kisebb és elsősorban elől, az össznépesség 10,6 %-át kitevő közösségek, például a törökök, a romák, a szerbek, a bosnyákok és a vlachok helyzetét illetően.

4.1.5 A romák helyzete továbbra is aggodalomra ad okot, annak ellenére, hogy az ország „A roma beilleszkedés évtizede 2005–2015” cselekvési program egyik elkötelezett résztvevője.

4.1.6 A múltban az ország (túlságosan) lassú ütemben haladt a jogállamiság megerősítése felé, jórészt a törvények végrehajtásában és a bíróságokon tapasztalható szerkezeti hiányosságok miatt, illetve a politikával átitatott, gyenge közigazgatás, a korrupció és a szervezett bűnözés folytán. Ma már ezeken a területeken tapasztalható némi haladás. Az igazságszolgáltatás függetlenségének és hatékonyságának javításához jórészt rendelkezésre áll a jogi keret, hiszen 2005 decemberében sor került az alkotmány módosítására. Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság kormányának napirendjén kiemelt helyet foglal el a korrupció elleni küzdelem. 2007 májusában új állami programot fogadtak el a korrupció megelőzésére és megszüntetésére. Azonban továbbra is erős politikai elszántság szükséges a korrupció elleni hatékony küzdelemre tett erőfeszítések fokozásához.

4.2 Társadalmi-gazdasági háttér: növekvő munkanélküliség

4.2.1 Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság az egykori Jugoszláv Föderáció többi köztársaságához képest elmaradottabb volt, gazdasága a függetlenség előtt hat évvel már hanyatlásnak indult. Függetlenségének első éveit a makrogazdaság instabilitása és a költségvetési hiány növekedése jellemezte. A régió válsága, a görög embargó, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságra kirótt ENSZ-szankciók, valamint a koszovói válság kedvezőtlenül hatott az ország gazdasági és politikai helyzetére, és közvetlenül hozzájárult ahhoz, hogy az ország képtelen volt saját politikai és gazdasági reformjaira koncentrálni.

4.2.2 A gazdaságpolitikák tekintetében meglévő széles körű egyetértésnek köszönhetően ma már viszonylagos makrogazdasági stabilitás jellemzi az országot, és egyre nagyobb mértékű a kereskedelmi liberalizáció (a WTO és a CEFTA tagja), konkrét gazdasági fejlődés azonban még nem tapasztalható.

4.2.3 Ennek eredményeképpen nagyfokú szegénység uralkodik az országban, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság

népességének mintegy 29,8 %-a a szegénységi küszöb alatt él. A szegénység közvetlenül kapcsolódik a kiugróan magas munkanélküliségi rátaához (36 %).

4.2.4 A szegénység, a társadalmi kirekesztés, a magas munkanélküliségi ráta és a rosszul működő munkaerőpiacok az alacsony gazdasági növekedés (kb. 4 %), a nem megfelelő vállalati struktúra (főként a kkv-k száma kevés), a merev munkaerőpiac, a gyenge oktatási rendszer és az erős népességnövekedés (negatív) következményei. A kormány mindeddig gyakran folytatott szociális jóléti intézkedésekhez a szegénység kezelése érdekében anélkül, hogy aktív foglalkoztatási politikája lett volna.

4.2.5 A 2007 első negyedében tapasztalt 7 %-os GDP-növekedés azonban a dinamikusabb gazdasági fejlődés régóta várt kezdete lehet.

4.3 Társadalmi-kulturális háttér: széles körű bizalomhiány

4.3.1 A társadalmi kapcsolatokat a bizalom, a tolerancia és a közszellem széles körű hiánya jellemzi. A közintézményekbe vetett bizalom alacsony szintű. A kormányba vetett bizalom azonban tavaly nőtt.

4.3.2 A World Values Survey szerint a toleranciamutató 2,08, ami azt jelenti, hogy Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság társadalmát alacsony toleranciaszint jellemzi. Nagyon magas a marginalizálódott csoportok (kábitószerek-fogyasztók, alkoholisták, homoszexuálisok és a romák) iránti intolerancia. A közösségi szellem – ami a közszolgáltatások (közlekedés, víz stb.) vagy az adók be nem fizetésén, illetve a kormánytámogatások felhasználásán mérhető le – szintén alacsony szintű.

5. A macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli civil társadalom

5.1 Jogi háttér

5.1.1 A gyülekezés szabadságát az alkotmány (20. cikk) biztosítja és az 1998-ban elfogadott, polgári egyesületekről és alapítványokról szóló törvény szabályozza.

5.1.2 A szakszervezetekre és a munkaadói egyesületekre nem vonatkozik külön szabályozás, csak a munkatörvénykönyv és a kereskedelmi társaságokról szóló törvény néhány cikke szabályozza működésüket. Égető szükség van arra, hogy a szociális partnerek számára egyenlő feltételeket teremtsenek, különösen függetlenségük biztosítása érdekében. A kereskedelmi kamarákra külön törvény vonatkozik.

5.1.3 A civil szervezetekre vonatkozó adótörvények, illetve a jótékonykodásért járó adókedvezmények a legutóbbi kedvező változások (az adományozásról és a szponzorálásról stb. szóló törvény) ellenére is akadályozzák a további fejlődést.

⁽²⁾ Early Warning Report – Former Yugoslav Republic of Macedonia, UNDP, Szkopje, 2007. június.

5.1.4 Készül a polgári egyesületekről és alapítványokról szóló új törvény. A legnagyobb várható változások a következők: a civil szervezetek létrehozásával kapcsolatos jogok további javulása, gazdasági tevékenységeik szabályozása és a közhasznú szervezet mint jogi státus bevezetése.

5.2 Pillanatkép a macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli civil társadalomról

5.2.1 A civil szervezetek sokfélesége és reprezentativitása

5.2.1.1 A macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli szervezett civil társadalom szakszervezetekből, polgári szervezetekből, kereskedelmi kamarákból, valamint egyházakból és vallási közösségekből áll. A munkaadói egyesületek új jelenségnek számítanak az országban, a kereskedelmi kamarákat (nemzeti szinten kettő működik: a *Macedóniai Gazdasági Kamara* (SKM) és a *Kereskedelmi Kamarák Uniója* (USKM)) pedig még mindig a magánszféra képviselőinek tekintik.

5.2.1.2 A munkaadói szervezetek közötti kapcsolatokat az bonyolítja, hogy csak egyikük (a *Macedón Munkaadók Egyesülete*, ZRM) tagja a *Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság Gazdasági és Szociális Tanácsának* (GszT). A másik, *Macedón Köztársaság Munkaadóinak Konföderációja* (KRM) azért küzd, hogy a GszT nyitottabb és befogadóbb legyen.

5.2.1.3 A szakszervezetek négy szövetségbe tömörülnek: a *Macedóniai Szakszervezetek Szövetsége* (SSM), a *Független Szakszervezetek Szövetsége* (KNS), a *Macedóniai Szakszervezeti Szövetségek Konföderációja* (KSS) és a *Szabad és Autonóm Szakszervezetek Uniója* (UNS). Rivalizálás és néha személyes indíttatású ellenségeskedés jellemzi a köztük lévő kapcsolatokat. Ez jelentősen meggyengíti tárgyalási pozíciójukat, különösen a kormánnyal szemben.

5.2.1.4 5289 bejegyzett civil szervezet van az országban (2003-as adat). Szinte minden társadalmi csoport képviseltetve van a civil társadalomban, a szegények, a vidéki közösségek, illetve a nemzetiségi csoportok, különösen az albán etnikum részvétele azonban alacsonyabb. A szervezetek jelentős része (43 %-a) a fővárosban, Szkopjében található, és szinte egyáltalán nincsenek civil szervezetek a vidéki területeken.

5.2.2 Szervezettségi szint és kapcsolatok

5.2.2.1 A civil szervezeteknek mintegy 200 gyűjtőszervezete van az országban. A szervezetek többsége tagja valamilyen egyesületnek, szövetségnek, fórumnak vagy más gyűjtőszervezetnek, melyek a civil szervezetek típusa vagy a célcsoportok alapján szerveződnek. Ezek az ernyőszervezetek jelentős szerepet játszanak az ország civil szektorának megerősítésében.

5.2.2.2 A macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli civil társadalom számára problémát okoz, hogy kellő figyelmet fordítson a kommunikációra, a koordinációra és az együttműködésre. A munkaadók, a szakszervezetek és egyéb civil szerve-

zetek között gyakorlatilag nincs interakció/párbeszéd. A 29 tagú *Macedón Civil Fórum* azonban követendő példával jár elől e téren.

5.3 A macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli civil társadalom erős és gyenge pontjai

5.3.1 Az ország civil társadalmának pozitívumai: több beleszólási lehetőséget teremt a polgárok számára, emellett nagy becsben tartják a békét, a nemek közötti egyenlőséget és a környezet fenntarthatóságát.

5.3.2 A civil társadalom legjelentősebb hatása az, hogy növeli a polgárok, különösen a nők és a marginalizálódott csoportok lehetőségeit. Fokozódott a nők közéleti szerepvállalása (a parlamentben, a helyi önkormányzatokban és a civil szervezetekben).

5.3.3 A környezetvédelmi szervezetek álltak az élen 1996 és 2001 között, amikor érdekvédelmi tevékenységüknek köszönhetően a kormány sikeresen beépítette programjába a környezeti fenntarthatóságot. Még mindig valódi esélyük van arra, hogy a jövőben fontos szerepet játsszanak.

5.3.4 A pluralizmus a macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli szervezett civil társadalom összes fő szereplőjére jellemző, bár az ágazaton belüli párbeszédkészség fejlesztésre és erősítésre szorul.

5.3.5 A civil társadalom gyenge pontjai a következők: a szegénység megszüntetése, átláthatóság és önszabályozás, a demokrácia gyakorlása, a civil társadalom és a magánszektor kölcsönös közömbössége, elégtelen erőforrások, nem kellően diverzifikált pénzügyi források (napjainkban erős a külföldi adományozóktól való függőség).

5.3.6 A múltbéli örökség és az egymással (és az állammal) szembeni, sokszor érzelmekkel „fűszerezett”, eltérő pozicionálás és hozzáállás komolyan akadályozza a párbeszédet és a cselekvést.

5.3.7 Nagy bizalom tapasztalható az egyházak és a vallási közösségek iránt, ugyanez mérsékelt a polgári szervezetek esetében és alacsony a kereskedelmi kamarák, valamint a szakszervezetek iránt. Utóbbi a dolgozók helyzetének érzékelhető romlásával és a passzivitással magyarázható.

6. Szociális és civil párbeszéd és az EGSZB-vel közös konzultatív vegyes bizottság felállítása

6.1 Szociális párbeszéd

6.1.1 A párbeszéd keretei

Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság az ILO tagja, és a legtöbb ILO-egyezményt ratifikálta. Ezek közül a legfrissebbek a 2002-ben ratifikált, a gyermekmunka legrosszabb formáiról szóló egyezmény (C182) és a 2005-ben ratifikált, (a nemzetközi munkaügyi normákra vonatkozó) háromoldalú egyeztetésről szóló egyezmény (C144).

6.1.2 Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság Gazdasági és Szociális Tanácsa

A szociális párbeszéd intézményi kerete, különösen Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság Gazdasági és Szociális Tanácsán keresztül folyó háromoldalú párbeszéd, még a fejlődés korai stádiumában jár. Nemzeti szinten az 1996-ban létrehozott Gazdasági és Szociális Tanács vezeti a háromoldalú párbeszédet (szakszervezetek és munkaadók a kormányzat tárgyalópartnereként). A Tanács munkájában azonban csupán korlátozott számú szervezet vesz részt. Csak a Macedóniai Szakszervezetek Szövetsége (SSM) és a Macedón Munkaadók Egyesülete képviselteti magát, a Tanács elnöke pedig a munkaügyi és szociálpolitikai miniszter.

6.1.3 Erre a helyzetre komoly veszélyt jelentenek azok a munkaadói és szakszervezetek, amelyek nem tagjai a Gszt-nek, és keményen bírálják a munkáját. Látszólag általános az egyetértés – még a kormány részéről is – a tekintetben, hogy a jelenlegi jogi keretet módosítani kell és világosabbá kell tenni a Gszt-ben való részvétel kritériumainak meghatározása révén. A kielégítő megoldás és a Gszt új jogi keretének kialakítása azonban várhatóan csak hosszas viták után születik majd meg.

6.1.4 Kollektív tárgyalások

Jelenleg két általános kollektív megállapodás van érvényben a köz- és a magánszférára vonatkozóan, és körülbelül huszonnégy ágazati megállapodás létezik. A szakszervezeteknek a kollektív tárgyalásokon való részvételhez jelenleg a megfelelő dolgozói állomány legalább 33 %-át kell tömöríteniük. Ezt a követelményt számos szakszervezet keményen bírálja, és a küszöbérték jelentős csökkentését kéri. Ezenfelül a tapasztalatok szerint nehéz egyértelműen bizonyítani, hogy egy szervezet valóban elérte-e ezt a küszöbértéket.

6.2 A civil párbeszéd az új kormánystratégia fényében

6.2.1 A kormány és a civil szervezetek közötti kapcsolatokat a kezdetekben ad hoc kapcsolatfelvételek és megoldások jellemezték. Az első lépés az intézményesített kapcsolatok kiépítése 2004 novemberében történt a kormányon belüli Civil Társadalmi Egység létrehozásával.

6.2.2 2007 januárjában elfogadták a kormány civil szektorral kapcsolatos együttműködési stratégiáját és a végrehajtására vonatkozó cselekvési tervet. Ez a dokumentum megfelelő konzultációs eljárás eredményeként született meg.

6.2.3 A stratégia fő stratégiai céljai a következők: a civil szektor részvétele a politikaformálásban; a civil társadalom bevonása az uniós integrációs folyamatba; kedvezőbb feltételek teremtése a civil társadalom működéséhez; a civil társadalom helyzetének javítása érdekében a szabályozó jogi keret korszerűsítése és fejlesztése; intézmény- és ágazatközi együttműködés kialakítása.

6.3 Az EGSZB-vel közös konzultatív vegyes bizottság (kvb) felállítása

6.3.1 Az összes érdekelt nagy jelentőséget tulajdonít az EGSZB-vel közös kvb-nek, és minél előbbi felállítását sürgeti.

6.3.2 Egy megfelelő összetételű kvb hatékony eszköz lehet nemcsak ahhoz, hogy az országot és szervezett civil társadalmát közelebb hozza az EU-hoz, hanem a civil szervezetek közti nemzeti szintű párbeszéd előmozdításához is.

6.3.3 Minden érintett félnek komoly erőfeszítéseket kell tennie annak biztosítása érdekében, hogy a kvb macedónia volt jugoszláv köztársaságbeli tagjait nyílt, átlátható és demokratikus módon válasszák ki, és a leendő tagok legitimek és reprezentatívak legyenek.

7. Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, az EU és a Balkán

7.1 Az EU és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság közötti kapcsolatok helyzete

7.1.1 Tagjelölt ország

Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság tagjelölt ország, amely készül az EU-val történő csatlakozási tárgyalásokra. A Nyugat-Balkán első országaként írt alá stabilitási és társulási megállapodást 2001 áprilisában. A 2003. június 19–21-i szaloniki csúcs fokozott támogatást állapított meg a nyugat-balkáni országok EU-csatlakozásához. Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság kormánya 2005. február 14-én válaszolt az Európai Bizottság kérdőívére, melynek alapján utóbbi 2005. november 9-én kedvező véleményt adott ki, majd pedig az Európai Tanács 2005. december 16-án tagjelölt státust adott az országnak.

7.1.2 Az EU-val folytatott kereskedelem

2006-ban a teljes kivitel 1,43 milliárd euróra, a teljes behozatal pedig 2,25 milliárd euróra rúgott. Az EU-val folytatott kereskedelem a kivitel 51,85 %-át és a behozatal 44 %-át tette ki. Az öt legfontosabb uniós kereskedelmi partner Németország, Görögország, Olaszország, Szlovénia és Lengyelország.

Néhány megoldandó kereskedelmi probléma: a határszervek hiányzó integrációja, illetve az új technológiák, az elektronikus vámkezelés és vámáru-nyilatkozatok, valamint (különösen a mezőgazdaság esetében) a tanúsítványt adó referencialaboratóriumok hiánya.

7.1.3 Vízumok

Az emberek mobilitása – különösen az üzleti világban –, az oktatás és a kulturális cserék kulcsfontosságúak az Unió felé hidakat építő ország számára. 2007. szeptember 18-án vízumkönnyítési és visszafogadási megállapodást írtak alá az EU-val, ami a kölcsönös vízummentesség felé tett első lépés, 2008. február 20-án pedig párbeszéd kezdődött a vízummentes utazásról.

7.1.4 EU-támogatás

Az országnak adott uniós támogatások összege 1992 és 2006 között elérte a 800 millió eurót. A 2007–2009-es időszakra 210 millió eurót irányoztak elő.

7.2 A civil társadalom szerepe az uniós integrációs folyamatban

7.2.1 Az európai integráció lényeges kihívást jelent Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság civil társadalma számára. A csatlakozási folyamattal az európai integráció jelentős mozgatóerőt jelent a civil társadalom további fejlődéséhez. A civil szervezetek az új értékek – a részvételi demokrácia, a befogadás, az egyenlőség, az átláthatóság és az elszámoltathatóság – hordozói. A civil szervezetek fontos szerepet játszanak a hagyományos, multikulturális és többnemzetiségű balkáni társadalom, valamint a posztmodern Európa közötti közvetítésben is.

7.2.2 Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság kormánya azzal kezdte a civil társadalom EU-integrációs folyamatban játszott szerepének az elismerését, hogy e részvételt egyik stratégiai célkitűzésként nevezte meg.

7.2.3 A civil társadalom uniós támogatása a CARDS 2001-es bevezetése után növekedett. Számos civil kezdeményezést támo-

gattak, köztük technikai segítségnyújtást kapott a civil társadalommal való együttműködésre vonatkozó kormánystratégia kidolgozása és a *Macedón Civil Fórum* támogatása.

7.3 A balkáni szomszédok és a hálózatépítés

7.3.1 Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság a kétoldalú kapcsolatok és jószomszédsági politika kialakítása iránti elkötelezettsége révén tevékeny szerepet vállal a regionális együttműködésben. Aktívan részt vesz az olyan regionális folyamatokban, mint a Regionális Együttműködési Tanács felállítása, a Délkelet-Európai Együttműködési Folyamat (SEECF), az Energiaközösséget létrehozó szerződés, a Közös Európai Légtér, a Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés (SECI) és a Közép-Európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (CEFTA). Ezzel kapcsolatban az országos és helyi sajtónak különleges feladata, hogy támogassa e folyamatok előrehaladását.

7.3.2 Más területeken, köztük a civil társadalomban is egyre nagyobb teret nyer a regionális szintű hálózatépítés és együttműködés. Vannak pozitív példák munkaadói és szakszervezetek, illetve egyéb civil társadalmi szervezetek aktív macedón részvétellel történő közös fellépéseire.

Kelt Brüsszelben, 2008. március 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS