

# Az Európai Unió Hivatalos Lapja

# C 195

49. évfolyam

Magyar nyelvű kiadás

Tájékoztatások és közlemények

2006. augusztus 18.

<u>Közleményszám</u>	Tartalom	Oldal
	I Tájékoztatások	
	.....	
	II Előkészítő jogi aktusok	
	<b>Európai Gazdasági és Szociális Bizottság</b>	
	<b>2006. május 17–18-i, 427. plenáris ülés</b>	
2006/C 195/01	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a közösségi kutatási tevékenységek (1999–2003) magas szintű független szakértők által végzett ötéves értékelésére adott válaszáról” COM(2005) 387 <i>final</i> .....	1
2006/C 195/02	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a pirotechnikai termékek forgalomba hozataláról” COM(2005) 457 <i>final</i> – 2005/0194 (COD) .....	7
2006/C 195/03	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a perfluoroktán-szulfonát forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásairól” (a 76/769/EGK tanácsi irányelv módosítása) COM(2005) 618 <i>final</i> – 2005/0244 (COD) .....	10
2006/C 195/04	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a 90/385/EGK és a 93/42/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 96/8/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az orvosi eszközökről szóló irányelvek felülvizsgálata tekintetében történő módosításáról” COM(2005) 681 <i>final</i> – 2005/0263 (COD) .....	14



Ár: 22 EUR

(folytatás a túldalalon)

<u>Közleményszám</u>	Tartalom (folytatás)	Oldal
2006/C 195/05	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat tanácsi irányelvre a harmadik országokból származó nem kereskedelmi jellegű kis áruszállítmányok behozatalának adómentességéről (kodifikált szöveg)” COM(2006) 12 <i>final</i> – 2006/0007 CNS .....	19
2006/C 195/06	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Felülvizsgált javaslat tanácsi és európai parlamenti rendeletre a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról” COM (2005) 319 <i>final</i> – 2000/0212 (COD) .....	20
2006/C 195/07	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a tiszta közúti járművek használatának előmozdításáról” COM(2005) 634 <i>final</i> – 2005/0283 (COD) .....	26
2006/C 195/08	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról – Cselekvési program” COM(2005) 658 <i>final</i> .....	29
2006/C 195/09	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az árvizek értékeléséről és kezeléséről” COM(2006) 15 <i>final</i> – 2006/0005 (COD) .....	37
2006/C 195/10	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat tanácsi határozatra a közösségi polgári védelmi mechanizmus kialakításáról (átdolgozás)” COM(2006) 29 <i>final</i> – 2006/0009 (CNS) ....	40
2006/C 195/11	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Zöld könyv – A népesség mentális egészségének javításáról, az Európai Unió mentális egészségügyi stratégiájának céljából” COM(2005) 484 <i>final</i> .....	42
2006/C 195/12	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Rugalmas biztonság dán mintára” .....	48
2006/C 195/13	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Módosított javaslat tanácsi irányelvre a 77/388/EGK irányelvnek a szolgáltatásnyújtás teljesítési helye tekintetében történő módosításáról” COM(2005) 334 <i>final</i> – 2003/0329 (CNS) .....	54
2006/C 195/14	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A kis- és középvállalkozásokat érintő társaságiadó-akadályok elhárítása a belső piacon – az illetőség szerinti országban történő adóztatás lehetőségére vonatkozó kísérleti rendszer felvázolása” COM(2005) 702 <i>final</i> .....	58
2006/C 195/15	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Módosított javaslat tanácsi rendeletre a Kohéziós Alap létrehozásáról (kodifikált szöveg)” COM(2006) 5 <i>final</i> – 2003/0129 (AVC) .....	61
2006/C 195/16	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Az Unió külkapcsolati tevékenysége: a szervezett civil társadalom szerepe” .....	62
2006/C 195/17	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Hozzájárulás az Európai Tanács 2006. június 15–16-i üléséhez – Gondolkodási időszak” .....	64
2006/C 195/18	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat tanácsi határozatra a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról” COM(2006) 32 <i>final</i> – 2006/0010 (CNS) .....	66



<u>Közleményszám</u>	Tartalom (folytatás)	Oldal
2006/C 195/19	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye: A biomasszával kapcsolatos cselekvési terv” COM(2005) 628 <i>final</i> .....	69
2006/C 195/20	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A közúti közlekedésben alkalmazható alternatív üzemanyagok fejlesztése és támogatása az Európai Unióban” .....	75
2006/C 195/21	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat tanácsi irányelvre a személygépkocsikra vonatkozó adókról” COM(2005) 261 <i>final</i> – 2005/0130 (CNS) .....	80
2006/C 195/22	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a környezeti levegő minőségéről és a Tiszta levegőt Európának elnevezésű programról” COM(2005) 447 <i>final</i> – 2005/0183 (COD) .....	84
2006/C 195/23	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A civil társadalom helyzete a Nyugat-Balkánon” .....	88
2006/C 195/24	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „EU-kampány a biodiverzitás megőrzéséért – a civil társadalom helye és hozzájárulása” .....	96
2006/C 195/25	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Afrika mint szükséges prioritás: az európai civil társadalom nézőpontja” .....	104
2006/C 195/26	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi ajánlásra az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról” COM(2005)548 <i>végleges</i> – 2005/0221 (COD) .....	109



## II

(Előkészítő jogi aktusok)

## EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

2006. MÁJUS 17–18-I, 427. PLENÁRIS ÜLÉS

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a közösségi kutatási tevékenységek (1999–2003) magas szintű független szakértők által végzett ötéves értékelésére adott válaszlól”**

COM(2005) 387 final

(2006/C 195/01)

2005. augusztus 24-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleményét 2006. április 25-én elfogadta. (Előadó: Paolo BRAGHIN.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17-én tartott 427. plenáris ülésén 108 szavazattal 1 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

### 1. A vélemény összefoglalása

1.1 Az EGSZB üdvözli és támogatja a harmadik ötéves értékelés során tett erőfeszítéseket éppúgy, mint a számos rangos szakértő megkeresését. Az EGSZB szerint a különböző szakértői csoportokban és különösen az általános értékelésért felelős testületben<sup>(1)</sup> kidolgozott ajánlásoknak állandó hivatkozási alapot kellene képezniük a keretprogramok megvalósításakor, a kutatási és innovációs politika jövőbeni kialakításakor, illetve – általában véve – a lisszaboni stratégia megvalósítását segítő politikai intézkedések tekintetében.

1.2 Az EGSZB több ízben ismételtén sikraszállt az európai technológiai kutatás-fejlesztés céljaira elkülönített költségvetés jelentős növelése mellett, ezért sajnálatát fejezi ki ezen összeg tervezett csökkentésével kapcsolatban. Ez ugyanis ellentétes a fejlesztés elsőrendű voltával, amelyet a globális versenykihívások és a lisszaboni stratégia kívánalmai egyaránt szükségessé tesznek.

1.3 Az EGSZB hangsúlyozza az ipar, a kutatás és az innovatív fejlesztés területén való szélesebb körű részvétel és fokozottabb szerepvállalás fontosságát a barcelonai Tanács által rögzített célkitűzés eléréséhez. Kívánatosnak tartja a célzottabb

kommunikációt, valamint a vállalkozások, a szervezetek és a gyártók szövetségeinek bevonására irányuló fokozottabb erőfeszítést, azon stratégiai témakörök kijelölése céljából, amelyeknél megmutatkozhat az európai kutatás csúcsmínősége.

1.4 Az EGSZB szerint a kutatás és a technológiai fejlesztés (KTF) magánfinanszírozásának ösztönzésére alkalmas eszközöket kell kifejleszteni, a kockázati tőkétől az EBB által biztosított célzott finanszírozásokig és a kutatási célokra nyújtott kedvező kamatozású hitelekig, annak érdekében, hogy elősegítsük a kutatási eredmények konkrét vállalkozói kezdeményezésekbe való átültetését.

1.5 Az EGSZB osztja a szakértői testület azon álláspontját, mely szerint a kutatóknak nagyobb önállóságot és felelősséget kell biztosítani (azzal a feltétellel, hogy tiszteletben tartják az etikai elveket), népszerűbbé kell tenni a tudományos karriert, biztosítani kell az interdiszciplináris és a földrajzi mobilitást, továbbá a Marie Curie program ösztöndíjrendszerét össze kell hangolni a nemzeti és a regionális programokkal, valamint e programokat célirányosan kell alkalmazni annak érdekében, hogy növekedjen az állami és a magánkutatás közötti mobilitás.

<sup>(1)</sup> Five-Year Assessment of the EU Research Framework Programmes 1999–2003 [Az EU kutatási keretprogramjainak ötéves értékelése (1999–2003)], Európai Bizottság, Kutatási Főigazgatóság, 2004. december 15.

1.6 Az EGSZB kéri, hogy élvezzen elsőbbséget azon szakpolitikák kidolgozása, amelyek célja a felsőoktatás természettudományi és mérnöki területeinek fejlesztése, annak érdekében, hogy növekedjen a kutatók között a nők részaránya, vonzóbbá váljon a tudományos pálya, és a külföldön működő kutatók visszatérjenek az Európai Unióba. Kívánatos lenne továbbá, ha a középiskolákban több természettudományi és műszaki tantárgyat oktatnának, valamint kialakítanák a természettudományi területeken folytatandó egyetemi tanulmányok népszerűsítésére irányuló politikát.

1.7 Az EGSZB az egyszerűsítés érdekében olyan pályázatok előkészítését tartja kívánatosnak, amelyekben világosabbak a rendszerek és a tevékenységek típusai, a résztvevők kategóriái, amelyek nagyobb rugalmasságot és szabadságot biztosítanak a kérelmező számára és egyszerű útmutatókat tartalmaznak az adminisztratív-pénzügyi irányításról, különösen a résztvevők közötti *Contractual Agreement*-re vonatkozóan.

1.8 Az EGSZB javasolja az alkalmazott eljárások és a hivatalos ellenőrzési és értékelési folyamatok minőségének folyamatos értékelését, valamint egyes kijelölt fejlesztési projektek esetében a tevékenységek és eredmények felülvizsgálata céljából check point-ok beiktatását a projekt pontosan és előre meghatározott pontjain. Ezen ellenőrzések eredményétől kellene függővé tenni a finanszírozások folyósítását és a projekt további menetét.

1.9 Az EGSZB javasolja, hogy külön erőfeszítést szenteljünk azon mutatók kialakításának, amelyek lehetővé teszik a teljesítmények valós mérését a versenyképesség és a fejlesztés tekintetében. A kutatás e teljesítménymutatóival kellene mérni a tudomány további előrehaladása és az EU globális fejlődése érdekében finanszírozott tevékenységek hatékonyságát, továbbá kijelölni a jövőbeni tevékenységek prioritásait.

## 2. Az európai kutatás kihívásai

2.1 A kutatási keretprogramok harmadik ötéves értékelése (1999-2003) a tartalmilag átfogó és mélyreható vizsgálatoknak köszönhetően rendkívül jelentős elemzésnek tekinthető. <sup>(2)</sup> Az EGSZB alapvetően egyetért a szakértői testület azon elemzéseivel és ajánlásaival, amelyeket az Európai Bizottság is magáévá tett. A nemzetközi versenykörnyezet, valamint a lisszaboni stratégiában és a Tanács barcelonai ülésén említett célok vonatkozásában az EGSZB hangsúlyozza, hogy a közönségi kutatás alapvető prioritásait és céljait sürgősen újra kell gondolni, különös tekintettel a termelési ágazatok szélesebb körű részvételére.

2.2 Napjainkban a műszaki-tudományos fejlődés és az innováció egyre inkább zajlik olyan folyamatok során is, amelyekben különböző tudományágak kölcsönösen megtermé-

kenítik egymást, a felsőoktatás, a gazdaság és az egyéb szereplők közötti széleskörű multidiszciplináris interakció révén. E folyamatok már nem kizárólag azt a lineáris modellt követik, amely szerint az innováció az alapkutatás keretében zajlik (és főként tudományos szinten), míg a fejlesztés és az alkalmazás az ipari kutatás feladata. A legutóbbi évekig ez a modell határozta meg a tudományos fejlesztést. <sup>(3)</sup> Az együttműködés, az interaktív tanulás, a bizonytalanság és a kockázat a kutatási tevékenység alapelemeivé válnak.

2.3 Az interaktív modell segít a regionális klaszterek sikerének megértésében: ezek olyan „rendszer” alkotnak, amely képes egyrészt kedvezően befolyásolni a gazdaság és a felsőoktatás működését, másrészt létrehozni a megfelelő társadalmi és kulturális környezetet, a jól működő intézményi és szervezeti keretet, az infrastrukturális hálózatot, valamint a verseny kihívásainak megfelelő szabályozásokat.

### 2.4 A nemzetközi versenykörnyezet

2.4.1 Napjainkban Európára a nemzetközi versenyképesség és növekedési potenciál vonatkozásában eddig nem tapasztalt kihívások várnak. Nemcsak hagyományos konkurensei hagyják maguk mögött, hanem a nagyobb, a piacra most betörő országok is. A KTF-ráfordítások főként Indiában és Kínában növekednek elképesztő mértékben, Kínában évente akár 20 %-kal is. Várható, hogy 2010-ben ez az ország GDP-jének ugyanakkora százalékat fordítja KTF-re, mint az EU. Számos európai vállalkozás nemcsak az alacsonyabb költségek miatt fektet be Kínában, hanem a jól képzett munkaerő és a nagy, dinamikus (csúcs)technológiai piacok és termékek kedvező kombinációja miatt is. <sup>(4)</sup> Mivel a kutatás és az innováció döntő jelentőségű arra nézve, hogy megbirkózzunk az ilyen jellegű kihívásokkal <sup>(5)</sup>, Európának megfelelő pénzügyi forrásokat kell rendelkezésre bocsátania és teljes intellektuális potenciálját ki kell használnia ahhoz, hogy fellendítse a tudományt, a technológiát és az innovációt. <sup>(6)</sup>

2.4.2 A legfrissebb adatok sajnos aggodalomra adnak okot: 2001 óta a kutatási ráfordítások lényegében stabilan a GDP 1,9 %-a körül mozognak, és a 2000–2003 közötti időszakra jellemző éves 0,7 %-os növekedési rátából kiindulva, illetve ezt a 2010-es évre vetítve mindössze 2,2 %-os GDP-részesedéssel számolhatunk. Egyben figyelembe kell venni, hogy az USA-ban – mivel ott a GDP egészen más volumenű – a kutatás és fejlesztés abszolút értelemben sokkal nagyobb mértékű, így könnyebb elérni a szükséges kritikus tömeget. Az Európa és a

<sup>(2)</sup> Vö. Keith Smith, *The Framework Programmes and the Changing Economic Landscape* [A keretprogramok és a változó gazdasági környezet], Európai Bizottság, GBA-IPTS, Sevilla, 2004. december, 11–12.o.

<sup>(3)</sup> J. Potočník előszava a következő dokumentumban: „Key Figures 2005. Towards a European Research Area: Science, Technology and Innovation” [Kulcsszámok 2005. Egy Európai Kutatási Térség felé: Tudomány, technológia és innováció], Európai Bizottság, Kutatási főigazgatóság, 2005., 5.o.

<sup>(4)</sup> Ezt az EGSZB már több véleményében hangsúlyozta, legutóbb a kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységekre vonatkozó hetedik keretprogram tárgyában kidolgozott véleményben (INT 269 – CESE 1484/2005), 2005. december 14., előadó: Gerd WOLF, 2.2., 2.3. és 2.4. pont. HL C 65., 2006.3.17.

<sup>(5)</sup> Lásd Erkki Ormalának, a szakértői csoport elnökének bevezetőjét az EU kutatási keretprogramjainak ötéves értékeléséhez (1999–2003) (Five-Year Assessment of the EU Research Framework Programmes 1999-2003).

<sup>(6)</sup> Az értékelés folyamán számos dokumentum és jelentés készült. Ezek a következő weboldalon találhatóak meg: <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/rtd/fiveyearassskb/library>.

legfontosabb konkurensei által kutatásra és fejlesztésre fordított költségek között táguló szakadék mindenekelőtt a magánszféra gyenge részvételére vezethető vissza (2002-ben a magánszféra az összkidadásokban az EU-ban 55,6 %-kal, ehhez képest az USA-ban 63,1 %-kal, Japánban pedig 73,9 %-kal vett részt.). Még inkább aggodalomra ad okot, hogy ugyanebben az időszakban a magánszféra kutatásra fordított kiadásai csökkentek, és a jobb keretfeltételek miatt az európai magánbefektetők nyilvánvalóan egyre inkább a világ egyéb régiói felé fordulnak: az európai vállalkozások USA-beli kutatásba való tényleges befektetései 1997 és 2002 között 54 %-kal nőttek, míg az EU-ba irányuló amerikai befektetések csupán 38 %-kal növekedtek. (7)

## 2.5 Alapvető célkitűzések

2.5.1 Az EGSZB egyetért azzal az elemzéssel, amely az alábbi négy alapvető célkitűzést határozta meg:

- vonzóbbá válni a legkiválóbbak számára, és teljesítményüket megfelelő módon jutalmazni;
- megteremteni a lehető legkedvezőbb környezetet az ipari kutatás és a technológiai fejlesztés (KTF) számára;
- forrásokat mozgósítani az innováció és a fenntartható növekedés érdekében;
- bizalmat teremteni a tudomány és a technika iránt.

2.5.2 A barcelonai Tanács ülésén kitűzött alapvető cél, miszerint 2010-ig a GDP 3 %-át a kutatásra és fejlesztésre kell fordítani, és ennek során ezen érték 2/3-ára kell emelni a magánszféra által finanszírozott kutatás részarányát, szükségessé teszi a közösségi és a nemzeti kutatási politikák összehangolását és összehangolását. E célkitűzés elérésének előfeltétele, hogy Európában nagyobb ösztönzést kapjanak a kutatásba való befektetések, megfelelő keretfeltételek segítségével hatékonyabbá váljon a kutatás rendszere, a közkiadások egyre nagyobb mértékben serkentsék a magánkutatást, illetve, hogy hatásosabb és koherensebb kutatáspolitikai intézkedések születnek mind közösségi, mind nemzeti szinten. (8)

2.5.3 Az értékelési folyamat keretében elvégzett elemzések és számos érintett álláspontja alapján az EGSZB szerint az Európai Bizottság és a tagállamok között összehangolt intézkedések segítségével célirányosabban kell hatni a kutatási tevékenységeket nem megfelelően segítő keretfeltételekre. Közvetlen ösztönzőket kell meghatározni európai szinten a rendszer innovációja és versenyképessége érdekében, hiszen az erőfeszítések szétaprózódása és összehangolásuk hiánya akadályozzák a

szükséges kritikus tömeg és koncentráció elérését. Kívánatos a tagállami kutatáspolitikák fokozottabb összevetése és összehangolása; ugyanez érvényes a munkaerő (tovább)képzésére, a szellemi tulajdon védelmére, az adóügyi ösztönzők révén való innovációfejlesztésre, a felsőoktatás és a gazdaság közötti konstruktív és szinergiákon alapuló együttműködésre stb. irányuló szakpolitikákra is.

## 2.6 Az európai kutatáspolitikai jövőjével kapcsolatos iránymutatások

2.6.1 Az EGSZB ismételten sikraszállt az európai kutatási költségvetés jelentős megemlése mellett, és megerősítette, hogy támogatja az Európai Bizottság azon javaslatát, amely szerint hosszabb távon tovább kell növelni a 7. KP rendelkezésére bocsátott pénzügyi eszközöket. (9) Sajnálatos, hogy ez az összeg az EU összköltségvetésének az Európai Bizottság által kitűzött 8 %-a helyett a Tanács által bejelentett átfogó megszorítás folytán az összköltségvetésnek csupán mintegy 5 %-át fogja kitenni. Ez ellentmondásban van a globális verseny kihívásaiból és a lisszaboni stratégiából következő egyik legfontosabb prioritással: a fejlesztéssel.

2.6.2 Az EGSZB mindig is síkra szállt az Európai Kutatási Térség (10) létrehozása mellett, és egyetértett az Európai Kutatási Tanácshoz hasonló szervezet megalapításának szükségességével. E szervezet kulcsszerepet játszhat a tudományos csúcsteljesítményeknek a felderítő kutatáson keresztül történő előmozdításában, mégpedig egy alulról felfelé építkező folyamat keretében. Az EGSZB üdvözlöi, hogy az érintettek követték ajánlásait, különösen az Európai Kutatási Tanácsra, valamint tudományos bizottsága összetételére vonatkozóan. Kiemeli ugyanakkor, hogy fontos kiváló tudósokat bevonni az ipari kutatás szférájából is. (11)

2.6.3 Az EGSZB egyetért azzal, hogy koordinált intézkedések széles skálájára van szükség az új tagállamok optimális integrációjának biztosításához. Véleménye szerint azonban az erre a célra mostanáig létrehozott eszközök nem elégségesek. Az átmenet folyamata – amely az értékelés tárgyát képező időszakban zajlott le ezekben az országokban – megnehezíti azon intézkedések kijelölését, amelyek a leginkább alkalmasak a szilárdan a tudás és a kutatás fejlesztésére épülő gazdaság felépítésére. Az új tagállamokban különleges jelentőséggel bír „a kutatás megerősítésének” célkitűzése, amelynek azonban az „innovációk létrehozására” kell irányulnia, hogy beindítsa az ezen országok számára szükséges fejlesztési intézkedéseket.

(9) CESE 1484/2005 vélemény, 1.4. pont, 2.o., valamint 4.1.–4.6. pont, 9–10.o. HL C 65., 2006.3.17.

(10) Lásd főként az alábbi véleményeket: „Az Európai Bizottság közleménye: Tudomány és technológia: Kulcs Európa jövőjéhez” című CESE 1647/2004 vélemény, HL C 2005.6.28., előadó: Gerd WOLF, valamint az ugyanebben a témában készült kiegészítő vélemény (CCMI/015 – CESE 1353/2004, előadó: Joost Van IERSEL, társelőadó: Enrico GIBILLIERI).

(11) INT 269 – CESE 1484/2005 vélemény, 4.11. pont. HL C 65., 2006.3.17.

(7) A bekezdés összes adatának forrása: *Key Figures 2005.*, 9–10.o.

(8) Lásd a következő dokumentum előszavát: *Key Figures 2005*, 3. oldal

### 3. A keretprogramra vonatkozó ajánlásokkal kapcsolatos megjegyzések

#### 3.1 A magánszektor részvétele

3.1.1 Az EGSZB egyetért a szakértői testület ajánlásaival, főként az ipari ágazat szélesebb körű részvételét és fokozottabb bevonását emeli ki, mint a barcelonai Tanács célkitűzéseinek eléréséhez elengedhetetlen feltételt. E célkitűzés könnyebben elérhető, ha a gazdasági szféra aktívabb módon vesz részt azon stratégiai döntések és témakörök kijelölésében, amelyeknél erősebben megmutatkozhat az európai kutatás csúcsmínősége.

3.1.2 E részvétel biztosítása céljából az EGSZB kívánatosnak tartja a célzottabb kommunikációt, valamint a vállalkozások, a szervezetek és a gyártók szövetségeinek bevonására irányuló fokozottabb erőfeszítést, többek között a KKV-k részvételének megkönnyítése céljából. Ily módon növelni lehetne a jelenlegi 13 %-os részvételi arányt, amely egyáltalán nem mondható kielégítőnek. A hetedik keretprogramot és a versenyképesség és az innováció fejlesztésére irányuló keretprogramot – azok jelleminél fogva – nem egymás alternatíváinak, hanem egymást kiegészítő és a szinergikus hatásokat kiaknázó eszközöknek kell tekinteni.

3.1.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a hagyományos, valamint a hatodik keretprogramban már előirányzott új finanszírozási eszközök<sup>(12)</sup> alapvető módosítást nem igényelnek; nem szabad ugyanis akaratlanul újabb akadályokat létrehozni az e finanszírozásokhoz való hozzáférésben (ahogyan ez a szakértők szerint a hatodik keretprogram alkalmazása kezdetén előfordult). Ezeket az eszközöket inkább a gyűjtött tapasztalatoknak megfelelően könnyebben felhasználhatóvá kell tenni.

3.1.4 Ennek során tökéletesíteni kell a KKV-k által előszeretettel alkalmazott *Integrated Projects* (IPs) és *Specific Targeted Research Projects* (STREPs) elnevezésű eszközöket, hogy még inkább megkönnyítsük a KKV-k részvételét. A technológiai platformok, és főként a Joint Technology Initiatives elnevezésű eszközök bizonyosan elősegítik e célkitűzés megvalósítását. Fejleszteni kellene a felsőoktatás és az állami kutatóközpontok megbecsülését élvező, és ezek széleskörű részvételével működő kiválósági hálózatokat, mégpedig oly módon, hogy elősegítsük az ipari szféra erőteljesebb részvételét. E hálózatok eszközként szolgálnak a kutatók mobilitásának növeléséhez, a magán- és a közszféra közötti gyakoribb – és rendkívül kívánatosnak tartott – cserekapcsolatok révén.

#### 3.2 Az irányítás és az eljárások egyszerűsítése

3.2.1 Az irányítás és az eljárások egyszerűsítése a keretprogramok minden egyes megújításakor visszatérő téma: az elmúlt évek során sok ilyen irányú módosítás történt, az egyszerűsítésről szóló különböző dokumentumoktól kezdve a Potočnik

<sup>(12)</sup> Lásd ezzel kapcsolatban az EGSZB kidolgozás alatt lévő véleményét (INT/309).

biztos által létrehozott, kis kutatási egységek képviselőiből álló „konzultációs csoportig” (*sounding board*), azonban úgy tűnik, a konkrét javaslatok nem oldották meg a résztvevők által tapasztalt nehézségeket és problémákat.

3.2.2 Az EGSZB a szakértők és közvetlenül az érintettek által gyűjtött tapasztalatok alapján javasolja, hogy a jelenlegi keretprogram projektjeiben résztvevők által tapasztalt nehézségeket rendszerezett formában gyűjtsék össze és értékeljék. Ily módon a valós körülményeknek jobban megfelelő mechanizmusokat lehet javasolni. Mindez segíthetné az alkalmazott eljárások, valamint a hivatalos ellenőrzési és értékelési folyamatok minőségére irányuló folyamatos értékelést.

3.2.3 Ésszerű lenne egyes kijelölt fejlesztési projektek esetében rendszeres ellenőrzési pontokat beiktatni a tevékenységekre és az előirányzott eredményekre vonatkozóan. A projekt pontos és előre meghatározott pontjain elvégzendő ellenőrzés eredményétől kellene függővé tenni a finanszírozások folyósítását, valamint a projekt további menetét.

3.2.4 Ami a részvétel módozatait és az adminisztratív-pénzügyi irányítást illeti, hasznosak lennének a résztvevők közötti *Contractual Agreement*-re vonatkozó részletesebb és egyértelmű értelmezést tükröző útmutatások, valamint a nagyobb rugalmasság és szabadság biztosítása a kérelmező számára, továbbá az olyan pályázatok, amelyekben világosabbak a finanszírozási rendszerek típusai, a tevékenység típusok, és a résztvevők kategóriái.

3.2.5 A tapasztalat azt mutatja, hogy a szervezetek viszonylag szűk köre több ízben és több programra vonatkozó pályázaton vett részt, gyakran fővállalkozóként (*Prime contractor*). Becslések szerint a projektek kb. egyötödét e szervezetek hajtották végre.<sup>(13)</sup> Az ehhez hasonló koncentráció némi aggodalmat kelt: egyrészt a részvétel nehézségeire utal, különösen azok esetében, akik első ízben vesznek részt kutatási pályázaton, másrészt pedig szűkíti a (2. ajánlásban szereplő) forradalmian új és nagyobb kockázattal járó innovációkra irányuló új projektek végrehajtásának lehetőségét.

#### 3.3 A kutatás ösztönzése

3.3.1 A KTF területére irányuló magánfinanszírozások ösztönzésének módjai továbbra sincsenek megfelelően rögzítve; még mindig nem határozták meg a szinergikus hatásokat kihasználó láncreakciót beindítani képes piaci mechanizmusokat, ezért ezek az elvárttól eltérően rövidtávon még mindig nem működnek kellőképpen. Az adóügyi ösztönzők, a szellemi tulajdonhoz kapcsolódó jogok, a kockázati tőke igénybevételenek megkönnyítése egyelőre sokkal inkább célkitűzések, mint működő eszközök.

<sup>(13)</sup> Five-Year Assessment, 7. oldal.

3.3.2 Az EGSZB kívánatosnak tartja olyan eszközök kifejlesztését, amelyek képesek az európai kutatók vállalkozói szellemének erősítésére, továbbá olyan eszközök létrehozását (a kockázati tőkétől az EBB által nyújtott célzott finanszírozásokig és a kutatási célokra nyújtott kedvezményes hitelekig) amelyek révén elősegíthető a kutatási eredmények konkrét vállalkozói kezdeményezésekbe való átültetése.

3.3.3 A KKV-k csúcstechnológiába való fokozottabb bevonására vonatkozó ajánlás – amellyel az EGSZB, ahogyan ezt már számos véleményében kifejtette, teljes mértékben egyetért – a *Joint Technology Initiatives* elnevezésű eszközön, a technológiai platformon és az „Ötletek” program által kínált lehetőségeken túl további specifikus eszközöket igényel. Az EGSZB kívánatosnak tartja, hogy ez a szempont elsődleges célkitűzés legyen, és a koordináció nyílt módszerének gyakorlatában megkülönböztetett figyelmet szenteljenek neki.

3.3.4 Az innovatívabb és a versenyképes eredményekre irányuló kutatás ösztönzése érdekében az EGSZB szerint sürgősen meg kell oldani a szellemi tulajdonjoggal kapcsolatos, még nem rendezett problémákat: ezzel összefüggésben főként az európai szabadalomra utalunk, valamint az informatikai eszközök révén és a tudás új területein létrehozott találmányok szabadalmaztathatóságára, valamint a biotechnológiai találmányok szabadalmaztathatóságáról szóló irányelv teljes körű alkalmazására.

#### 3.4 Az emberi erőforrások

3.4.1 Az EGSZB elsődleges jelentőségűnek tartja a tudományos és a műszaki pályák vonzóvá tételét. Ennek érdekében a kutatói hivatásnak társadalmi és gazdasági szempontból egyaránt nagyobb megbecsülést kellene biztosítani. A posztgraduális tanulmányok vagy a kutatási tevékenység külföldön – a tudományos vagy egyéb szférában – való folytatásának egyre erősödő tendenciája a mobilitás egyik, bizonyosan kedvező formája a kutatók képzési folyamata során, mivel az ismeretek és a munkamódszerek cseréje rendkívül értékes a szakmai fejlődés szempontjából. Kritikus tényezővé válik azonban abban a pillanatban, amikor a mobilitás egyirányúvá lesz: tehát ha a kutató származási országában nem talál olyan munka- és karrierlehetőségeket, valamint társadalmi presztízt és anyagi megbecsülést, ami hazatérésre ösztönözné.<sup>(14)</sup> Európa valamennyi tagországában legyen vonzó a kutatói pályára készülő fiatalok számára. Különösképpen kívánatos, hogy megkönynyítsük az újonnan iparosodó országokból – beleértve Kínát és Indiát – származó új erőforrásoknak az Európai Unióba való bejutását, akár irányított csereprogramok révén is.

3.4.2 Úgy tűnik, hogy az emberi erőforrásokra és a mobilitásra irányuló programok nem elégségesek ahhoz, hogy segítségükkel minőségi ugrást lehessen elérni, azaz az első célkitűzésben foglaltak szerint: „vonzóbbá válni a legkiválóbbak számára, és teljesítményüket megfelelő módon jutalmazni”.

<sup>(14)</sup> Az EGSZB számos véleményben fejezte ki nézeteit e témával kapcsolatban, legutóbb a már idézett CESE 1484/2005 vélemény 4.12. és következő bekezdéseiben. HL C 65., 2006.3.17.

Nem világos az „európai kutató” státuszának perspektívája sem, amely pedig ezen intézkedés lényegét kellene, hogy képezze.

3.4.3 E kritikus helyzet megoldására innovatív intézkedéseket kell alkalmazni. Beruházásokra van szükség a felsőoktatás fejlesztéséhez természettudományi és mérnöki területen; ennek előfeltétele, hogy a középiskolában több természettudományi tárgyat oktassanak, és népszerűsítsék az egyetemi tanulmányok természettudományi területeken való folytatását. Ezzel egyidejűleg csökkenteni kell a végzettségüknek megfelelő szakmában elhelyezkedni nem tudó diplomások részarányát (ez a kedvezőtlen helyzet jellemző az új tagállamokban, valamint Olaszországban, Portugáliában és Ausztriában). Szükséges a kutatók között a nők részarányának növelése (jelenleg a kutatók alig valamivel több mint egyharmada nő, míg a tudományos és mérnöki területeken felsőfokú végzettséget szerzett nők aránya több mint 63%)<sup>(15)</sup>, ugyanakkor vonzóbbá kell tenni a tudományos pályákat.

3.4.4 Az EGSZB véleménye szerint e politikai intézkedések, amelyek elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartoznak, a koordináció nyílt módszere területén tüzetes vizsgálatot igényelnének: hiszen egy a középfokú és a felsőfokú oktatásban, valamint a kutatásban hatékonyan alkalmazható eszközről van szó. A cél a legjobb gyakorlatok elsajátítása, a „peer review” alkalmas formáinak kidolgozása, a tagállamok és a régiók között összehangolt intézkedések, valamint a határokon átnyúló kutatás elsődleges fontosságú témaköreinek meghatározása.

3.4.5 A versenytársakkal összehasonlítva a kutatók számaránya az összmunkaerőhöz képest rendkívül alacsony (5,4 % az EU-ban, ezzel szemben 9,0 % az USA-ban és 10,1 % Japánban – az új tagállamokban és a dél-európai államokban azonban ez az arány még az 5 %-ot sem haladja meg), a tudományos-technológiai szektorokban foglalkoztatottak életkora aggodalomra ad okot (hiszen 35 %-uk 45 és 64 év között van, ez az arány néhány tagállamban még a 40 %-ot is meghaladja, és csupán 31 % tartozik a 25 és 34 év közötti korosztályba).<sup>(16)</sup> Átgondolásra ösztönöz továbbá az a tény is, hogy a becslés szerint jelenleg 150 000 európai kutató dolgozik az USA-ban, a barcelonai célkitűzés ebben az évtizedben való végrehajtásához pedig további 500 000–700 000 kutatóra<sup>(17)</sup> lesz szükség.

3.4.6 Az EGSZB osztja a szakértői testület azon álláspontját, hogy a kutatóknak nagyobb önállóságot és felelősséget kell biztosítani (azzal a feltétellel, hogy tiszteletben tartják az etikai elveket), népszerűbbé kell tenni a tudományos karriert, biztosítani kell az interdiszciplináris és a földrajzi mobilitást, továbbá a Marie Curie program ösztöndíjrendszerét össze kell hangolni a nemzeti és a regionális programokkal, valamint e programokat célirányosan kell alkalmazni annak érdekében, hogy növekedjen az állami és a magánkutatás közötti mobilitás.

<sup>(15)</sup> Key Figures 2005., 53-57.o.

<sup>(16)</sup> Key Figures 2005., 47-51.o.

<sup>(17)</sup> Five Year Assessment, 12.o.



3.4.7 Az EGSZB ezenkívül támogatja az Európai Bizottság azon erőfeszítését, mely szerint létre kellene hozni a „Kutatók Európai Chartáját”<sup>(18)</sup>. Ezt az első lépésnek tekinti a helyes irányba, azonban úgy véli, most a tagállamokon a sor: hatékonyabb és jobban összehangolt képzési, szakmai, díjazási rendszereket (beleértve a társadalombiztosítási, a nyugdíj- és az adórendszert) kellene kialakítaniuk.<sup>(19)</sup>

3.4.8 A tudomány és a technológia hitelessége, valamint a beléjük vetett bizalom problémájának megoldása Európában olyan kérdés, amelynek az EGSZB nagy jelentőséget tulajdonít. Ez az előfeltétele annak, hogy a kutató hiteles legyen, tevékenységét pedig anyagilag elismerjék: nem utolsósorban e célkitűzés fényében sürgősen meg kell határozni az Európai Bizottság és a tagállamok között összehangolt aktív politikát, és el kell látni a megfelelő eszközökkel és erőforrásokkal.

### 3.5 Az értékelési folyamat

3.5.1 Az EGSZB tudatában van annak, hogy az Európai Bizottság jelentős erőfeszítéseket tett az értékelési folyamat javí-

tásáért, és egy sor olyan dokumentumot dolgozott ki, amelyek az értékelők munkáját szolgálták. A fő probléma az utólagos értékelés logikájában rejlik: ha ugyanis csak a célkitűzésekkel való formális egyezés vizsgálatára szorítkozunk, fennáll a veszély, hogy szem elől veszítjük a valódi stratégiai célt, amely nem más, mint az alábbiak értékelése: a keretprogramnak az EU gazdasági és kutatási szférájára gyakorolt strukturális hatása, a követendő prioritások és a pénzalapok ennek megfelelő odaítélése.

3.5.2 Az EGSZB javasolja, hogy alakítsuk ki azon mutatókat, amelyeknek a versenyképesség és a fejlesztés tekintetében valóban mérniük kellene a teljesítményeket. A kutatás e teljesítménymutatóinak lehetővé kellene tenniük az EU globális fejlődése érdekében finanszírozott tevékenységek hatékonyságának mérését, valamint a jövőbeni tevékenységek összhangba hozását a kijelölt prioritásokkal. Az EGSZB tudatában van annak, hogy semmiféle automatikus értékelés nem helyettesítheti az e feladatra alkalmas szakértők által alkotott, árnyalt, és a mindenkori helyzetet figyelembevevő véleményt.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(18)</sup> A Bizottság 2005.3.11-i ajánlása a Kutatók Európai Chartájáról és a kutatók felvételi eljárásának magatartási kódexéről, HL L 75/67, 2005.3.22.

<sup>(19)</sup> Lásd a CESE 305/2004 véleményét a Bizottság következő közleményéről: Az Európai Kutatási Térség kutatói, előadó: Gerd WOLF, HL C 110, 2004.4.30.

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a pirotechnikai termékek forgalomba hozataláról”**

COM(2005) 457 final – 2005/0194 (COD)

(2006/C 195/02)

2005. november 25-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleményét 2006. április 25-én elfogadta. (Előadó: Brian Cassidy.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a 17-i ülésnapon) 117 szavazattal 1 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

**1. Az EGSZB következtetéseinek és ajánlásainak összefoglalója**

1.1 Az irányelvtervezet célja, hogy:

- biztosítsa a pirotechnikai termékek EU-n belüli szabad áramlását,
- javítsa a fogyasztók és szakemberek biztonságát,
- harmonizálja a tagállamokban alkalmazandó biztonsági követelményeket.

1.2 Az EGSZB általánosságban támogatja az Európai Bizottság irányelvtervezetét, azonban a következő javaslatokat teszi.

1.2.1 Az Európai Bizottságnak a javaslat 20. cikkében foglaltnál hosszabb átültetési időszakot kellene meghatározni. A tűzijátékok esetében ez az időszak az irányelv közzétételét követően csupán 24 hónap, míg az egyéb pirotechnikai eszközök esetében 5 év. A Kínából és egyéb helyekről származó tűzijátékimport hosszú, az uniós forgalmazók becslése szerint legalább három éves átfutási ideje miatt az EGSZB azt ajánlja, hogy a tűzijátékok esetében ugyanolyan hosszú időszakot, azaz öt évet kellene meghatározni, mint az egyéb pirotechnikai eszközök esetében.

1.2.2 Az EGSZB rámutat arra, hogy a tűzijátékok teszteléséhez és a CEN előírásoknak való megfeleléshez szükséges eljárások feladatokat rónak az importőrökre és a forgalmazókra. Ezért azt ajánlja, hogy az irányelvben világosan kössék ki, hogy az importőröknek a világ különböző részeiben működő gyártók felé a rendelés leadásakor jelezniük kell, hogy a CE-jelöléshez mely szabványoknak kell megfelelni. A tesztelés és a CE-jelölés megszerzése továbbra is a gyártó feladata kell hogy maradjon, miközben az importőr másodlagos felelőssége annak biztosítása, hogy a CE-jelölésű termékek valóban megfelelnek a CEN szabványoknak, annak érdekében, hogy elkerüljük, hogy hamisított termékek kerüljenek a piacra.

1.2.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a tagállamok vámügyi és egyéb hatóságait is be kellene vonni annak ellenőrzésébe, hogy a CE-jelölésű termékek valóban megfelelnek-e a szabványnak

1.2.4 A tagállamok Európai Bizottságnak szolgáltatott baleseti statisztikái hiányosak. Az Európai Bizottság tisztában van

ezzel. Az EGSZB sürgeti a tagállamokat, hogy javítsák a fogyasztói balesetek nyomon követésére irányuló gyakorlatukat.

1.2.5 A 14. cikk a komoly kockázatot jelentő termékekről szóló gyors tájékoztatásról rendelkezik. Az irányelv életbelépéséig ideiglenes jelleggel a RAPEX rendszert is fel lehetne használni.

1.2.6 Az autógyártásban használt pirotechnikai termékekkel kapcsolatban a 12. cikk (1) bekezdése arra kötelezi a gyártókat, hogy biztosítsák, hogy „a pirotechnikai termékeket megfelelő címkével látják el, annak az országnak a hivatalos nyelvén (nyelvein), amelyben a terméket a fogyasztónak eladják”. Az EGSZB úgy véli, hogy a fogyasztókra történő utalás félrevezető, mivel a pirotechnikai cikkek többségét már a gyártás során beszerelik a gépjárművekbe. Az eredeti alkatrészek esetében ezért továbbra is megfelelő a jelenlegi nyelv, az angol használata. Az alkatrészek gyártóit azonban aggasztja, hogy kötelesek mind a 25 tagállam hivatalos nyelvén feltüntetni a használati utasítást, mivel nem tudják előre, mely országban használják majd a terméket. Az EGSZB úgy véli, hogy a gyártók „biztonsági adatlapjai” elegendőek, mivel azok főként diagramokat és statisztikai adatokat tartalmaznak.

- Az a követelmény, mely szerint a címkét „annak az országnak a hivatalos nyelvén (nyelvein) [kell megfogalmazni], amelyben a terméket a fogyasztónak eladják”, ellentmond az egységes piac alapelveinek, mivel az adott nyelven történő címkézés gátat vet a szabad kereskedelemnek. Az EGSZB továbbá úgy véli, hogy ritkán fordul elő, hogy a cserelégzsákokat stb. a végfogyasztónak adják el, alapesetben a szakemberek szerelik be őket a szervizben.

1.2.7 Az irányelvtervezet 8. cikkének (4) bekezdése kötelezi a tagállamokat arra, hogy tájékoztassák az Európai Bizottságot, ha úgy ítélik meg, hogy a termékek nem felelnek meg teljesen a jogi alapot szolgáltatató 4. cikk (1) bekezdésében említett alapvető biztonsági követelményeknek. Ugyanakkor azonban az EGSZB azt ajánlja, hogy a RAPEX rendszert fel lehetne használni arra, hogy a baleseti és veszélyességi adatokat átadják az Európai Bizottságnak, ezáltal az információ eljutna a többi tagállamhoz is.

1.2.8 Az EGSZB értesülései szerint egyes tagállamokban számos mikrovállalkozás foglalkozik azzal, hogy tűzijátékokat állít elő különleges helyi eseményeken történő felhasználásra. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy ezek a vállalkozások is megfeleljenek az irányelv biztonsági követelményeinek.

1.2.9 Az autógyártásban használt pirotechnikai eszközökre nem egy szabványnak, hanem az 1958-as megállapodás (WP 29, Genf) értelmében érvényes UN/ECE rendelkezésnek kellene vonatkoznia.

1.2.10 Az EGSZB úgy véli, hogy az autóiipari pirotechnikai eszközök esetében az Európai Bizottságnak el kellene fogadnia valamiféle típusjóvá hagyást.

## 2. Az európai bizottsági javaslat összefoglalása

2.1 A „tűzijátékokat” gyakran használják szórakoztatási céllal, illetve valamilyen különleges esemény, pl. vallási ünnepség alkalmából. Számos tagállam kultúrtörténetének részét képezik. Az irányelv különválasztja ezeket a „pirotechnikai termékektől”, amelyek az irányelvben olyan robbanó eszközöket jelentenek, amelyeket a gépjárművek légszákjainak felfújásához, illetve biztonsági öveknél használnak.

### 2.2 Osztályok

Az irányelvtervezet 3. cikke négy osztályba sorolja a tűzijátékokat:

#### a) Tűzijátékok

- 1. osztály: nagyon alacsony kockázattal járó, belső térben vagy korlátozott területen való használatra,
- 2. osztály: alacsony kockázattal járó, a szabadban lévő korlátozott területen való használatra,
- 3. osztály: közepes kockázattal járó, a szabadban lévő nagy nyílt területen való használatra,
- 4. osztály: nagy kockázattal járó, csak szakember általi használatra.

#### b) Egyéb pirotechnikai termékek

- 1. osztály: alacsony kockázattal járó, nem a tűzijátékok körébe tartozó pirotechnikai termékek,
- 2. osztály: nem a tűzijátékok körébe tartozó pirotechnikai termékek, melyeket csak szaktudással rendelkező személyek kezelhetnek vagy használhatnak.

### 2.3 Korhatárok

2.3.1 A 7. cikk értelmében tilos árusítani:

- 1. osztályú tűzijátékokat 12 éven aluliak számára;
- 2. osztályú tűzijátékokat 16 éven aluliak számára;
- 3. osztályú tűzijátékokat 18 éven aluliak számára.

Az egyéb pirotechnikai termékeket tilos 18 éven aluli fogyasztóknak eladni vagy bármilyen más módon hozzáférhetővé tenni, kivéve, ha megfelelő szakmai képzettséggel rendelkeznek.

2.4 Mind a pirotechnikai termékek forgalmazására vonatkozó szabályok, mind pedig a baleseti statisztikák és azok összegyűjtési módszerei igen eltérőek a jelenlegi 25 tagállamban. A tagállamok adatai jelenleg kizárólag a tűzijátékokra vonatkoznak, egyéb, pl. az autógyártásban, a színpadi hatásokhoz vagy a jelzőrakétákban használt termékekre nem.

2.5 A két ágazat közül évi 5,5 milliárd eurós értékével az autóiipari cikkek piaca a fontosabb (3,5 milliárd a légszákrendszerek és 2 milliárd a biztonságiöv-előfeszítők részesedése). (2004-ben a kivitel értéke 223 438 297 euró, a behozatal értéke pedig 16 090 411 euró volt.)

2.6 Az EU piacán forgalmazott tűzijátékok túlnyomó többsége Kínából származik, így ebben a szektorban az Unióban a KKV-k alkalmazzák a legtöbb embert. A fogyasztói piac becsült értéke évi 700 millió euró, ami nagyjából megegyezik a „szakmai” piac értékével. Az Európai Bizottság hatásvizsgálata szerint az alkalmazottak száma körülbelül 3 000, akik elsősorban a beszerzés, a raktározás, a forgalmazás és a professzionális tűzijáték-bemutató területén dolgoznak. Málta kivételt jelent, mivel sok vallási ünnepséget tartanak, ahol kézzel gyártott tűzijátékokat használnak, amelyek fogyasztói forgalomba nem kerülnek.

2.7 A balesetek aránya a nemzeti statisztikák pontosságára függvényében változik, a szélső értékeket Észtország (1 millió lakosra 1,36) valamint az Egyesült Királyság adja (egymillió lakosra 60,1). Az Európai Bizottság e statisztikákból arra a következtetésre jut, hogy az EU 455 millió lakosára kivetítve a balesetek száma összesen 7 000 és 45 000 között van.

2.8 Úgy tűnik, nem állnak rendelkezésre a közúti balesetek általános statisztikai adataihoz viszonyított, külön statisztikai adatok az autóiipari pirotechnikai termékek miatt bekövetkező balesetekre vonatkozóan.

### 2.9 CE-jelölés

2.9.1 A tűzijátékokat jelenleg nem kötelező CE-jelöléssel ellátni, bár 2003 májusában kiadtak egy CEN szabványt. A 9. és a 10. cikkben foglalt javaslat szerint a tűzijátékok csak akkor dobhatók piacra, ha megfelelnek az e cikkben foglalt eljárásoknak.

2.9.2 A tagállamoknak tájékoztatniuk kell az Európai Bizottságot arról, hogy területükön kit jelölték ki az eljárás végrehajtására.

2.9.3 Kizárólag az értékelési eljárás során megfelelt gyártótól származó tűzijátékok engedélyezhetők.

### 2.10 Az autóiiparban használt pirotechnikai termékek

2.10.1 Nincs egységes jóváhagyási eljárás a gépjárműiparban alkalmazandó légszákfelfúvók, modulok és biztonsági berendezések forgalmazására.

## 2.11 Hatásvizsgálat

2.11.1 Az Európai Bizottság becslése szerint a harmonizáció mind a tűzijátékok, mind az autóiipari pirotechnikai termékek esetében várhatóan jelentős költségcsökkenéshez vezet. Jelenleg becslések szerint mintegy 50 000 különböző engedélyezett tűzijátékfajtát használnak az Unióban, és egy tűzijáték engedélyezése *termékenként és országonként* 500–3 000 euróba kerülhet. Az Európai Bizottság számításai szerint egy új, mind a 25 tagállamban egyetlen eljárást alkalmazó rendszer alacsonyabb költséggel járna.

2.11.2 Az autóiipari termékek esetében egy légszák jóváhagyása egy országban (pl. Németországban) akár 25 000 euróba is kerülhet, és az Európai Bizottság reméli, hogy az ellenőrző hatóságok közötti verseny leszorítja majd az árakat.

## 3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB támogatja ugyan az irányelv célkitűzéseit – a pirotechnikai termékek szabad áramlását, a magas fokú fogyasztóvédelmet és az alapvető biztonsági követelményeket –, azonban fenntartásai is vannak, elsősorban a tűzijátékokat illetően.

3.2 Annak tudatában, hogy a túlnyomó többségük Kínában készül, és hogy a kínai gyártók esetleg nem rendelkeznek az uniós szabványoknak való megfeleléshez szükséges erőforrásokkal, ki vállalja a felelősséget a tesztelésért – az importőr, a gyártó ügynöke vagy a kiskereskedő?

3.3 Mi a biztosítéka annak, hogy az importált tűzijátékon lévő CE-jelölés eredeti, és hogy maga a termék, amelyen elhelyezik, nem hamisítvány?

3.4 Milyen fokú együttműködést lehet elérni az uniós fogyasztóvédelmi szervek és a származási ország hatóságai között?

3.5 Az EGSZB némiképp kételkedően fogadja az Európai Bizottság hatásvizsgálatában szereplő statisztikai adatokat, különösen a balesetekre vonatkozóan megadott számadatok széles – 7 000 és 45 000 közötti – sávját. Egyetért az Európai Bizott-

sággal abban, hogy „...a balesetek EU-n belüli teljes számának bármilyen becslési kísérletét igen óvatosan kell kezelni”.

3.6 Ugyanezek a fenntartások vonatkoznak a gazdasági hatásvizsgálatra és arra is, hogy az autóiipari pirotechnikai termékek esetében meglehetősen derülátóan bíznak abban, hogy „...az ellenőrző hatóságok közötti megnövekedett verseny” révén csökken a termékgengedélyezés költsége.

3.7 Az EGSZB megjegyzi, hogy a társadalmi hatásvizsgálat pozitív, amennyiben célja a tűzijátékokkal összefüggő balesetek számának csökkentése, és semleges mind a tűzijáték-, mind pedig az autógyártási ágazatbeli foglalkoztatás szempontjából nézve.

3.8 A környezeti hatásvizsgálat felhívja a figyelmet az 1996. december 9-i („Seveso II irányelvnek” nevezett) 96/82/EK tanácsi irányelv – amelyet az Európai Parlament és a Tanács 2003. december 16-i 2003/105/EK irányelvével kiterjesztett azon létesítményekre, ahol pirotechnikai termékek is jelen vannak – hatására.

3.9 Fenntartásai ellenére az EGSZB üdvözli ezeket a hatásvizsgálatokat.

## 4. Részletes megjegyzések

4.1 Az autóiipari szektor gazdasági szempontból sokkal fontosabb, mint a tűzijáték-ágazat. Jelentős a kivitele, és igen sok munkavállalót foglalkoztat. Az EGSZB üdvözöl bármilyen lépést, amely segíti az uniós gyártókat, hogy fennmaradjanak egy olyan ágazatban, amelyben egyre erősebb az Unión kívüli cégek támasztotta verseny.

4.2 Az EGSZB reményét fejezi ki, hogy a biztonságos tűzijátékok forgalmazására vonatkozó egységes szabványok bevezetése az unión belüli gyártás felélesztéséhez vezet azáltal, hogy méretgazdaságosságot biztosít az 1,4 milliárd eurós értékű piacon (ebből a fogyasztói értékesítések értéke 700 millió, a szakmai eladásoké ugyanennyi), amit jelenleg akadályoz az, hogy túl sok nemzeti szabvány van érvényben, amelyek gyakran ellentétesek egymással.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Anne-Marie SIGMUND

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a perfluoroktán-szulfonát forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásairól” (a 76/769/EGK tanácsi irányelv módosítása)**

COM(2005) 618 final – 2005/0244 (COD)

(2006/C 195/03)

2006. január 17-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleményét 2006. április 25-én elfogadta. (Előadó: David Sears)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a 2006. május 17-i ülésnapon) 126 szavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Következtetések és ajánlások

1.1 A javaslat azt követően született meg, hogy a perfluoroktán-szulfonát (PFOS) vezető gyártója bejelentette, hogy beszünteti az ezen entitásokon alapuló fogyasztási cikkek gyártását és forgalomba hozatalát. E döntés az emberi egészséget és a környezetet érintő potenciális kockázatok gyártó általi meghatározásán alapult. Azóta ezeket a kockázatokat mennyiségileg meghatározták, és megerősítették, hogy a döntés a szóban forgó végső felhasználás szempontjából helyes volt. A főbb kockázatot kiküszöbölték, és a mostani intézkedés célja annak biztosítása, hogy a probléma újból ne fordulhasson elő. Eközben azonban a többi felhasználó szükségleteit védeni kell, amíg alternatív anyagok vagy eljárások elérhetőek lesznek, és/vagy amíg a teljes hatásértékelést el nem végzik.

1.2 Az EGSZB támogatja a javaslatot, különös tekintettel a PFOS-szel rokon anyagok forgalomba hozatalának és használatának korlátozására, a megnevezett fennmaradó végső felhasználásokra vonatkozó eltérésekre és a folyamatos kutatás szükségességére.

1.3 Az EGSZB megállapítja, hogy azok a végső felhasználások, amelyek esetében biztosítani kell az eltérést, jelentősen eltérnek a felhasznált mennyiségben az emberi vagy környezeti expozíció valószínűségét és mértékét illetően, továbbá a megfelelő és biztonságos anyagok vagy eljárások beazonosításához, fejlesztéséhez és engedélyeztetéséhez szükséges időt tekintve is. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy az eltéréseket az Európai Bizottságnak eseti alapon felülvizsgálat tárgyává kell tennie, az egészségügyi és környezeti kockázatok tudományos bizottsága (EKKTB) tanácsára. A felülvizsgálatokat befolyásoló tényezők a részletes megjegyzésekben vannak feltüntetve. Minden kockázat- és hatásértékelés ütemezésének meg kell felelnie a REACH szerinti vegyi anyagok kockázatértékelése iránti egyre növekvő igénynek. Alapvetően fontos, hogy az Európai Bizottság elegendő belső erőforrást tartson fenn annak érdekében, hogy képes legyen időben és tájékozott módon elgeget tenni ezeknek a kötelezettségeknek.

1.4 Az EGSZB megállapítja, hogy a fent leírt intézkedések, a külső körülmények nem várt változására történő reagálásként, ellentmondanak a kockázatkezelés rendes eljárásának, amely szerint az intézkedéseket az előzetesen meghatározott elsőbbségi anyagoknak a tagállamok illetékes hatóságai által elvégzett

kockázatértékelését követően határozzák meg. Ez a megközelítés azonban valószínűleg gyakrabban fordul elő a REACH értelmében, és valójában határozottan ez is a szándék. Ha a PFOS-ek esetében arányos, elfogadható és hatékony eredményt kapunk, az modellként szolgál majd a REACH jövőbeli alkalmazásához.

## 2. Az európai bizottsági javaslat összefoglalása

2.1 Az Európai Bizottság egy 2002 novemberében készült OECD veszélyértékelésre és egy 2005 júliusában véglegesített egyesült királyságbeli kockázatértékelési jelentésre alapozza javaslatát. Ezek, valamint más, elsősorban az USA-ban készült tanulmányok 2000. május 16. után készültek, amikor a 3M bejelentette, hogy önként megszünteti a PFOS-szel rokon anyagok használatát a textíliák, szőnyegek, a papír, valamint általában a bevonatok zsír-, olaj- és vízállóvá tétele esetében, ami azok elsődleges alkalmazását jelenti.

2.2 Az Európai Bizottság elfogadja az EKKTB 2005. március 18-i véleményét, miszerint az ezen entitások teszteléséhez rendelkezésre álló módszerek korlátai ellenére az eddig hozzáférhető adatok azt jelzik, hogy a PFOS nagyon perzisztens, biológiailag nagyon felhalmozódó, potenciálisan mérgező, és a kockázatsökkentő intézkedések indokoltak a széleskörű felhasználás minden újbóli előfordulásának megakadályozása érdekében.

2.3 Az Európai Bizottság és az EKKTB abban is egyetért, hogy léteznek különleges kismértékű alkalmazások, ahol hatékony helyettesítő termékek vagy eljárások még nem állnak rendelkezésre. Mivel úgy tűnik, a PFOS-szel rokon termékek ezekben a fennmaradó alkalmazásokban nem jelentenek további veszélyt az emberi egészségre és a környezetre, a forgalomba hozatalra és a felhasználásra vonatkozó általános korlátozásoktól való eltérést meg kell engedni. A javaslat meghatározza és megvitatja azokat a végső felhasználásokat, melyek esetében az eltérést meg kell engedni.

2.4 További munkára van szükség a Kutatási Keretprogramban (PERFORCE) e PFOS-szel rokon anyagok expozícióit, forrásait, alkalmazási módjait és fizikai-kémiai paramétereit tekintve.

2.5 A javaslat célja az egészség és a környezet magas szintű védelmének garantálása. Az ilyen anyagok belső piacát megőrzik. A vélemények szerint az érintett ágazatok költségei minimálisak. Kiterjedt konzultációra került sor.

### 3. Általános megjegyzések

3.1 A fluorozott vegyi anyagokat az 1940-es évek végén fejlesztették ki és egyre nagyobb mértékben használták arra, hogy alacsony felületi feszültségű (jól terülő) közömbös folyadékokat vagy különleges tulajdonságú (általában nem tapadó) szilárd felületeket hozzanak létre. Ezek egyik alcsoportját, a PFOS-szel rokon termékeket az olyan vállalatok fejlesztették ki, mint a 3M, zsír-, olaj- és vízállóvá tétel céljából egy sor ipari és fogyasztási alkalmazásban. 2000-re évente mintegy 4 500 tonnát gyártottak és forgalmaztak világszerte olyan termékekben, mint például a 3M Scotchgard™ szőnyeg- és szövetápolószer. A PFOS-szel rokon anyagok visszavonását követően ezeket a termékeket újjáalakították más fluorozott vegyi anyagokkal, melyeknek hasonló felületaktív tulajdonságaik vannak, de kisebb a hatásuk az egészségre és a környezetre.

3.2 Amint a név („PFOS”) jelzi, ezeknél a termékeknél egy nyolc szénatomos alkánban („oktán”) levő összes („per”) hidrogénatomot fluoratom („fluoro”), illetve egy SO<sub>3</sub>- („szulfonát”) csoport helyettesít, és így stabil negatív töltésű gyök („anion”) keletkezik, amely ezt követően vízben oldódó, kristályos sót alkot olyan fémekkel, mint a lítium, nátrium vagy kálium, illetve más, pozitív töltésű csoportokkal („kationok”), mint például az NH<sub>4</sub><sup>+</sup> („ammóniumion”). A „PFOS” nem egyetlen „anyag”, hanem az „anyagokról” és „készítményekről” szóló EU jogszabályok értelmében vett „anyagok” alkotórészeire („csoportjai” vagy „gyökei”) utal. A PFOS-szel rokon anyagok az „elektrokémiai fluorozás” néven ismert speciális vegyészeti eljárással készülnek.

3.3 A „szerves” (szénalapú, olajban oldódó) és a „szervetlen” (fém-só, vízben oldódó) tulajdonságok kombinációja teszi a PFOS-szel rokon anyagokat rendkívül hatékonyá felületaktív hatóanyagként („detergensként”) egy sor különleges alkalmazásban. Az entitások ellenállnak az oxidációnak (inertek és nem égnék) vagy más környezeti lebomlásnak (stabilak és ezért perzisztensek). Figyelembe véve, hogy olajban és vízben egyaránt oldódnak, valószínű, hogy biológiailag felhalmozódnak. Lehet, hogy toxikusak bizonyos fajokra nézve, eltérő expozíciós körülmények mellett. Nem szokványos fizikai és kémiai tulajdonságaik azt jelentik, hogy amint azt az EKKTB megállapította, a laboratóriumi tesztek megbízhatatlannak bizonyulhatnak a környezet egészére gyakorolt hatásuk meghatározását tekintve.

3.4 A PFOS-szel rokon anyagokéhoz hasonló tulajdonságú, teljesen fluorozott rövidláncú polimerek mint felületaktív anyagok, melyeknek kicsi vagy elhanyagolható a hatása az emberi egészségre és a környezetre, előállíthatók egy „telomerizációnak” nevezett eljárással. Ezek a termékek („telomerek”) nem képezik a javaslat tárgyát.

3.5 Az EKKTB által később idézett 2004-es OECD becslés szerint 2000-ben az EU-ban a PFOS-szel rokon anyagok teljes éves felhasználása körülbelül 500 tonna volt, melynek 98 %-át szövetek, papír vagy bevonatok kezelésére használták fel. Úgy vélik, az éves kibocsátás 174 tonna körül volt. 2004-re a felhasználás világszerte jelentősen csökkent. Az EU-ban a kibocsátást ekkorra a legrosszabb esetben 10 tonnára becsülték, feltételezve, hogy 9 tonna a plattírozás során keletkező felderítetlen szennyvízből származik. Frissebb német adatok szerint ennek is nagy része visszanyerhető.

3.6 Az EKKTB megállapította azt is, hogy az analitikai technikák csak az utóbbi években váltak kellően kifinomulttá ahhoz, hogy felderítsék és megbízhatóan meghatározzák a PFOS koncentrációt a környezeti mintákban. Ezért a fenti csökkentések miatt nehéz a változások nyomon követése. Az EKKTB azonban arra a következtetésre juthat, hogy azok a folyamatban levő felhasználásokból eredő kibocsátások, melyekre az eltéréseket javasolják, csak helyi szinten lesznek hatással a PFOS koncentrációkra, és jelentéktelen mértékben befolyásolják a teljes környezeti koncentrációt. Pontosabban, az EKKTB azt a következtetést vonta le, hogy a környezetet és az embereket érintő teljes kockázat elhanyagolható volt, figyelembe véve az anyagok folyamatos használatát a fotográfiai, a félvezető- és a légi közlekedési iparban. A plattírozási iparban történő felhasználásuk azonban aggodalomra ad okot, és azt korlátozni kell.

3.7 A foglalkozási veszélyeket minden ágazatban külön kell értékelni. A fotográfiai, a félvezető- és a légi közlekedési ipar esetében azonban, tekintetbe véve a szóban forgó ágazatok jellegét és a már alkalmazott magas szintű védelmet, nehezen érthető, hogy a PFOS-szel rokon anyagok felhasználása miként jelentene bármilyen további veszélyt a munkahelyen. A króm-ozási iparban történő felhasználás azonban szintén aggodalmat kelt. A tűzoltó habok esetében a javasolt helyettesítő anyagok egészségügyi és környezeti veszélyeit értékelni kell, mielőtt bármilyen döntés születne. Meg kell egyezni a meglévő készletek megfelelő ártalmatlanítási módjában és a nagyobb tüzek esetén keletkező elfolyást illetően is.

3.8 Az EGSZB jóváhagyja a fentieket, és bízik abban, hogy az Európai Bizottság belefoglalja a szükséges intézkedéseket a munkaterveibe.

### 4. Részletes megjegyzések

4.1 Az EGSZB támogatja a PFOS-szel rokon anyagoknak a javaslatban meghatározott módon való két korlátozását, azaz (1) 0,1 tömegszázalékú vagy annál nagyobb arányú anyagként vagy készítmény alkotórészként nem hozhatók forgalomba vagy használhatók fel, és (2) 0,1 tömegszázalékú vagy azt meghaladó arányú koncentrációban nem hozhatók forgalomba termékekben vagy azok részeiben.

4.2 Az EGSZB támogatja a (3) bekezdésben szereplő eltérési javaslatot is, miszerint az (1) és (2) bekezdés nem vonatkozik a javaslatban meghatározott és az azokat következő bekezdésekben tárgyalt hat különleges esetre.

**4.2.1 Fotolitográfia:** szélesebb értelemben ez az az eljárás, amellyel a számítógépes chipet mintázzák. A félvezetőgyártásban bekövetkezett új fejlesztések különleges felületkezelő folyadékokat igényelnek, melyek lehetővé teszik, hogy a mintázás nagy megbízhatósággal, sűrűséggel és egységességgel történjen meg. A PFOS-szel rokon anyagok egyedi elektrokémiai és felületaktív tulajdonságokat nyújtanak, és ezeket a félvezetőipar „a feladat szempontjából kritikusnak” tartja. A felületkezelő folyadékokra, melyek nem maradnak benn a késztermékben, szigorú műszaki előírások, és tesztelés vonatkozik minden gyártó valamennyi gyárában, az összes technológiát illetően. A „tisztatéri” gyártási körülmények között, ahol minden szennyezést ki kell küszöbölni, nincs lehetőség a munkahelyi expozícióra. Egy 2002-es ipari tömegmérés szerint a teljes kibocsátás évi 45 kg alatt volt. A termékfejlesztési idő akár 10 év is lehet. A kiterjedt globális kutatás-fejlesztés ellenére e fennmaradó felhasználások tekintetében nem határoztak meg helyettesítő anyagokat. A PFOS-szel rokon anyagok eltávolításának legvalószínűbb módja a chipgyártás új módszere lenne, ilyen azonban még nem létezik. Ezen eltérés hiányában a gyártás nem történhetne az EU-ban, bár másutt minden nehézség nélkül folytatódhatna. Tekintetbe véve a fentieket, valamint az aggodalomra okot adó bármilyen új bizonyíték hiányában az EGSZB azt javasolja, hogy az eltérés megszüntetéséhez ne tűzzenek ki határidőt.

**4.2.2 Fotográfiai bevonatok:** A PFOS-szel rokon anyagokat koncentrált oldatokban szerzik be, majd erősen hígítják, hogy a munkahelyi egészséghez és biztonsághoz, valamint a különleges fotólekepezési alkalmazásokban a teljes termékteljesítményszabályozáshoz egyaránt szükséges egész sor tulajdonságot biztosítsák. Ezek a kívánatos tulajdonságok magukban foglalják az elektrosztatikus töltés, a sűrűlódás és tapadás szabályozását, a portaszítást és egyéb felületaktív tulajdonságokat, melyek a magas színvonalú leképezéshez szükségesek. A gyártástechnológia megköveteli, hogy akár 18 leképezési réteget alkalmazzanak egy gyorsan mozgó filmalapon, hogy létrejöjjön az általában 0,11 mm-nél vékonyabb egységes réteg. A felhasznált folyadékok nem lehetnek fényérzékenyek, ugyanakkor lehetővé kell tenniük az egyenletes terülést és a további rétegekhez való jó tapadást. Az antisztatikus tulajdonságok kulcsfontosságúak a tűz- vagy robbanásveszély és az abból következő személyi sérülés, illetve a berendezés károsodása veszélyének minimálisra csökkentése érdekében. A PFOS-szel rokon anyagok használata az utóbbi években legalább 60 %-kal csökkent egyrészt azért, hogy a kevésbé kritikus alkalmazásokban mással helyettesítették őket, másrészt pedig amiatt, hogy számos fogyasztási, egészségügyi és ipari alkalmazásban a digitális technológia térnyerésével általánosságban csökkent a filmfelhasználás. A fennmaradó felhasználások környezeti kibocsátása évente 8 kg-nál kevesebb. Valószínű, hogy a digitális technika irányába történő további elmozdulás további csökkenést eredményez majd a filmgyártáshoz szükséges mennyiségekben, bár a fotópapír iránti igény, például a digitális képek kinyomtatásához, várhatóan megmarad. A kiterjedt kutatás ellenére a PFOS-szel rokon anyagok e néhány megmaradt felhasználásában még nem azonosították be a helyettesítésként alkalmas anyagokat. Új eljárásokra lesz szükség a folyamat befejezéséhez, melyeket még nem találtak fel, és melyek kifejlesztéséhez, bevezetéséhez, teszteléséhez és akkreditálásához legalább 10 év szükséges. Ezen eltérés hiányában a gyártás nem történhetne az EU-ban, másutt azonban minden nehézség nélkül folytatódhatna. Tekintetbe véve a fentieket, valamint az aggodalomra okot adó bármilyen új bizonyíték hiányában az EGSZB azt javasolja, hogy az eltérés megszüntetéséhez ne tűzzenek ki határidőt.

**4.2.3 A krómköd keletkezését gátló anyagok krómózásnál:** A PFOS-szel rokon anyagok híg oldatban védik azoknak a dolgozóknak az egészségét és biztonságát, akik a gépkocsigyártásban és más fogyasztó-irányultságú iparban a fémek vagy műanyag hordozók dekorációs és védő krómózásával foglalkoznak. Ezek a felületi feszültséget is csökkentik és nedvesítenek; különösen a műanyagmaratásban. A krómózás munkakörülményei elismerten durvák és potenciálisan veszélyesek, különösképpen a Cr(VI)-on alapuló eljárásokban, mely ismert karcinogén. Ezért a krómköd keletkezésének meggátlása és a megnövekedett emberi expozíció alapvetően fontos. A helyzet javítható a Cr(III)-on alapuló eljárások alkalmazása révén, de ezek még nem teljes mértékben állnak rendelkezésre. Ezen körülmények bármelyikében eddig csak a PFOS-alapú felületaktív anyagok bizonyultak stabilnak. Az EKKTB szerint 2000-ban az európai felhasználás 10 tonna körül volt. A környezetbe való teljes évi kibocsátásra vonatkozó becslések jelentős mértékben különböznek, attól függően, hogy milyen eljárásokat alkalmaztak és ezek ellenőrzése milyen mértékű volt, a kibocsátást, az újrahasonosítást és a hulladékégetést tekintve. Egy, a helyi bevált gyakorlaton alapuló német ipari becslés szerint a teljes kibocsátás akár mindössze évi 500 kg lehet, ha egész Európára vetítik ki. Ha kevésbé jó technológiát és ellenőrzést alkalmaznak, a kibocsátás nagyobb lehet. Mivel a krómózás a legnagyobb fennmaradó területe a PFOS-szel rokon anyagok felhasználásának, és mivel a technológia fejlődik, és bizonyos fokig már rendelkezésre állnak alternatívák, helyesnek tűnik egy határidő kitűzése erre az eltérésre vonatkozóan, valamint, amint azt az EKKTB is javasolta, a foglalkozási káros hatások elemzését és a környezeti kockázatok hosszabb távú értékelését haladéktalanul el kell végezni. Ezeket az iparral együttműködve kell elvégezni annak biztosítása érdekében, hogy a gyártás az EU-ban folytatódhasson. Semmi nem ösztönöz arra, hogy a gépkocsigyártásból egy kritikus fázist kiiktassanak, ha nyilvánvaló a kockázat, hogy a gyártás többi részét végül szintén beszüntetik. Ugyanakkor a PFOS-szel rokon krómködfelújítók bármilyen idő előtti kiiktatása sem vezethet a dolgozók egészségének nagyobb veszélyeztetéséhez. Az EGSZB azt javasolja, hogy ez az eltérés csak egy ötéves időszakra vonatkozzon, mielőtt az Európai Bizottság és az EKKTB elvégzi a felülvizsgálatot.

**4.2.4 A légi közlekedésben használt hidraulikus folyadékok:** ezeket a folyadékokat használják a kereskedelmi, katonai és általános légi közlekedési repülőgépek vezérlőfelületeinek és egyéb elemeinek meghajtására. Ezeket használják nap mint nap a lehető legmagasabb üzemi standardok szerint annak érdekében, hogy a repülőgép és az utasok biztonságát fenntartsák a legszélsőségesebb hőmérsékleti és nyomásviszonyok között is, és ennek így is kell maradnia. Az üzletág globális, a termékek, alkotórészek és rendszerek pedig kiterjedt tesztelésen esnek át, továbbá a repülőgépgyártók és az illetékes nemzeti és nemzetközi szervek bizonyítványt adnak ki ezekre. Egy új összetétel rendes jóváhagyási ciklusa akár 20 évig is eltarthat. A PFOS-szel rokon anyagokat kis mennyiségben használják (körülbelül 0,1 tömegszázalék), hogy a mechanikus alkatrészeket, szelepeket, csöveket és kiömlőnyílásokat rozsdállóvá tegyék. A kiterjedt tesztelés ellenére ez idáig nem találtak helyettesítő anyagokat vagy lehetséges helyettesítő anyagok bármilyen nyomát. Ezeket az anyagokat zárt rendszerekben, szigorúan ellenőrzött körülmények mellett használják. Az EKKTB becslése szerint a talajba és a vízbe történő kibocsátás éves szinten 15 kg alatti.

Tekintetbe véve a fentieket, valamint az aggodalomra okot adó bármilyen új bizonyíték hiányában az EGSZB azt javasolja, hogy az eltérés megszüntetéséhez ne tűzzenek ki határidőt.

**4.2.5 Tűzoltó habok:** a fluorozott felületaktív anyagokat a részletes műszaki előírású tűzoltó habokban sok éve használják. A PFOS-szel rokon anyagokat nagy részben kiváltották az új habokban, melyeket azért gyártottak, hogy lecseréljék a tényleges tűzoltásra való meglévő készleteket, vagy azért, hogy az új fejlesztések, repülőterek, kőolaj-finomítók és vegyi üzemek, tengeri hajók és tartálparkok számára biztosítsák a készleteket. Ezeknek az alternatív termékeknek az egészségre és a környezetre gyakorolt hatásainak értékelése azonban még nem teljes. Minden habot 15-20 év garanciával kell értékesíteni, mivel ideális esetben soha nem kerülnek felhasználásra. Ezért PFOS-tartalmú habok jelentős mennyiségben még mindig vannak készleten, és most ezen készletek ártalmatlanítása a kulcskérdés. A felületaktív anyagoknak lehetővé kell tenniük, hogy a vízalapú habok az égő szénhidrogének felületén gyorsan szétterüljenek, és ne süllyedjenek az alá, hogy megszűnjön az oxigén-utánpótlás, és ne következzen be visszagyulladás. Mind a felületaktív anyagoknak, mind a haboknak stabilnak kell lenniük intenzív felhasználási körülmények mellett, és mindkettőnek oxidációállóknak kell lennie. A habok teljesítményére vonatkozó előírásokat különböző tüzesetekre nemzeti és nemzetközi szervek adják meg. A 3 %-os vagy 6 %-os koncentrációjú készleteket központi lerakóhelyen tárolják, ahonnan tűz esetén elosztásra vagy a helyszínen hígításra kerülnek. Nagy mennyiségekre lehet szükség, és a tűz után az elfolyó anyagok hulladékártalmatlanítása jelentős probléma lehet. Az elfolyó anyagokat elkerülhetetlenül szennyezik az égő termékek, az ellenőrizetlen alacsony hőmérsékletű szénégés melléktermékei (policiklikus aromás szénhidrogének és dioxinok) és a habok alkotórészei. Például a buncefieldi raktárban (Egyesült Királyság) nemrégiben történt tüzeset 20 millió liternyi szennyezett hulladékot hagyott maga után. A magas hőmérsékleten történő elégetés az egyetlen biztos módszer, de ez nem hatékony és költséges, ha az anyag nagy része víz. Ezért nehéz meghatározni a környezetbe történő éves kibocsátást, mivel az a tüzesetek számától, kiterjedésétől és körülményeitől függ, valamint kritikus mértékben attól, hogy az elfolyó anyagok milyen

mértékben foghatók fel gáttakkal. Az EKKTB az EU éves kibocsátását 600 kg alatti értékre teszi, és megállapítja, hogy ez a szám a tényleges kibocsátásnál nagyobb lehet. Az EGSZB egyetért az EKKTB-vel abban, hogy a PFOS-alapú habkoncentrációk meglévő készleteit nem szabad addig elégetni, amíg az alternatívákat teljes mértékben nem értékelték. Ezért az EGSZB azt javasolja, hogy a szükséges hatás- és kockázatértékeléseket a lehető leghamarabb el kell végezni, továbbá, hogy a fennmaradó PFOS-alapú habokat csak akkor használják, ha ez a teljesítményük miatt elengedhetetlen, és ha az elfolyó anyagokat gáttakkal fel lehet fogni. Az Európai Bizottságnak együtt kell dolgoznia az iparral és az illetékes nemzeti hatóságokkal azért, hogy biztosítsa a keletkezett nagy mennyiségű hulladék megfelelő ártalmatlanítási módját. Tekintve a sok bizonytalanságot, az EGSZB úgy véli, nincs értelme határidőt kitézni ezen eltérés megszüntetésére, hanem a fennmaradó kérdéseket kell a lehető leggyorsabban megoldani.

**4.2.6 Egyéb ellenőrzött zárt rendszerek:** ez az EU-s forgalomba hozatali és felhasználási korlátozások alá tartozó anyagok nagy részére vonatkozó állandó eltérés, illetve annak kellene lennie. Feltéve, hogy a nyersanyagok biztonságosan szállíthatók a rendszerekbe, a termékek és a hulladékok pedig biztonságosan eltávolíthatók, az alacsony kibocsátású rendszerek lehetővé teszik az alapvetően fontos féltermékek további gyártását az emberi egészségre és a környezetre való minimális veszéllyel. A rendszeres egészségvédelmi és biztonsági ellenőrzések során el kell végezni az üzemi körülmények munkahelyi felülvizsgálatát. Az aggodalomra okot adó bármilyen új bizonyíték hiányában az EGSZB azt javasolja, hogy az eltérés megszüntetéséhez ne tűzzenek ki határidőt.

4.3 Az Európai Bizottságnak továbbra is kulcsfontosságú a szerepe a kielégítő eredmény biztosítását illetően minden egyes fenti ágazatban. Szükség van a folyamatos kutatási programra az érintett ágazatokon belül és kívül egyaránt, hogy alternatív termékeket és eljárásokat fejlesszenek ki. Az ezen ágazatokat érintő irányelveket szükség esetén módosítani kell, hogy azok tükrözzék a jelenlegi vagy a javasolt globális gyakorlatban bekövetkező változásokat.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Anne-Marie SIGMUND



**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a 90/385/EGK és a 93/42/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 96/8/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az orvosi eszközökről szóló irányelvek felülvizsgálata tekintetében történő módosításáról”**

COM(2005) 681 final – 2005/0263 (COD)

(2006/C 195/04)

2006. február 2-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleményét 2006. április 25-én elfogadta. (Előadó: Paolo BRAGHINI)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17-én tartott 427. plenáris ülésén 128 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. A vélemény lényegi tartalma

1.1 Az EGSZB üdvözlöi a tagállamok és az érintett felek által már régóta várt európai bizottsági javaslatot. Az ebben szereplő célkitűzések vállalhatóak, a javaslatok pedig teljes mértékben megfelelőek. Az EGSZB mindazonáltal néhány konkrét javaslatot tesz, amelyek hasznosak a jogbiztonság, az érthetőség, az egyszerűsítés és az egészségvédelem célkitűzések elérése szempontjából.

1.2 Az EGSZB véleménye szerint pontosabban meg kellene határozni, hogy mely hatóság illetékes és felelős az emberi vérből és szövetekből készült termékekből, illetve gyógyszerekből álló kombinált készítmények átfogó értékeléséért. Ezzel egy időben az értékelés illetékes hatóságok általi lebonyolítása határidejének, valamint az értékelés hatásköreivel és módozataival kapcsolatos iránymutatásoknak a meghatározása mellett foglal állást.

1.3 Célszerű lenne kötelező érvényű előírásokkal szabályozni a bejelentéssel, a klinikai adatokkal, az igazolásokkal és az ellenőrzéssel kapcsolatos számos információ átadását, valamint kiépíteni a már alkalmazott európai adatbankot. Ezenfelül azt kellene megvizsgálni, hogyan valósítható meg a nem bizalmas információk átfogóbb áramlása a kijelölt szervek és az illetékes hatóságok, valamint az érintett szereplők között.

1.4 A forgalomba hozatal utáni ellenőrzés rendszerének keretében pontosabban meg kellene határozni a szolgáltatók szerepét és felelősségét, és biztosítani kellene az ellenőrzőrendszerrel kapcsolatos információk és eredmények megfelelő terjesztését.

1.5 Az EGSZB üdvözlöi a klinikai ellenőrzésekkel kapcsolatos, az orvostechikai eszközök biztonságára és teljesítményére vonatkozó javaslatokat. Néhány változtatást javasol a javaslatok megfogalmazásának pontosítására a klinikai vizsgálatok – a felelős etikai bizottság a gyógyászati termékek besorolásától függő beleegyezésének megszerzését követő – kezdetének időpontja tekintetében.

1.6 Az EGSZB nem ért egyet azzal, hogy a javaslat keretében nem szentelnek figyelmet az „újrafeldolgozás” témakörének. Az egyszeri használatra kifejlesztett és előállított orvostechikai eszközök ily módon történő újrafelhasználása egészségkárosító hatású. Ebből kifolyólag a gyógyászati termékeket újrafelhasználó félnek legalább tájékoztató adatokkal kellene szolgálnia a hozott intézkedésekről. Ezenkívül szavatolnia kell a feldolgozott terméknek az eredeti termékkel azonos minőségét és megbízhatóságát, a felhasználókat és betegeket pedig minderről tájékoztatnia kell.

## 2. Az Európai Bizottság javaslatának lényegi tartalma

2.1 Bár az aktív beültethető orvostechikai eszközökkel kapcsolatos 90/385/EGK <sup>(1)</sup> irányelv, valamint az orvostechikai eszközökre vonatkozó 93/42/EGK <sup>(2)</sup> irányelv végrehajtása tekintetében általában pozitívak voltak a tapasztalatok, a jobb végrehajtás érdekében jogszabályi változtatásokra van szükség, bizonyos létező előírások pontosítása, valamint a tervezett kezdeményezés jogi alapjának megteremtése érdekében.

2.2 Az 93/42/EGK irányelv azt rögzíti, hogy az Európai Bizottságnak jelentést kell benyújtania a Tanácshoz az irányelv működésének bizonyos vonatkozásairól az irányelv érvénybe lépésétől számított öt éven belül. A felülvizsgálat eredményeként 2002 júniusában jelentést tettek közzé az orvostechikai eszközökre vonatkozó irányelvek működéséről. Az Európai Bizottság COM(2003) 386 <sup>(3)</sup> számú közleményében, amelyet a Tanács 2003. decemberi következtetéseiben üdvözölt, a Parlament pedig szintén kedvezően fogadott, bemutatta a jelentés eredményeit.

2.3 A közleményben a legfontosabb javításra szoruló szempontok felsorolása történik, melyek a következők:

- A megfelelőségértékelés, főként a terméktervezésnek a kijelölt szervek általi ellenőrzésével kapcsolatban; <sup>(4)</sup>
- elégséges klinikai adatok az összes termékosztály számára;

<sup>(1)</sup> HL L 189, 1990.7.20.

<sup>(2)</sup> A legutóbb a 1882/2003/EK rendelettel (HL L 284., 2003.10.31.) módosított irányelv (HL L 169., 1993.12.7.).

<sup>(3)</sup> COM(2003) 386, HL C 96., 2004.4.21.

<sup>(4)</sup> A „kijelölt szervek” azok, amelyeknek a gyártók technikai dokumentációt kötelesek benyújtani annak érdekében, hogy a meghatározott esetekben megkapják a konformitással, illetve a forgalomhozattal kapcsolatos igazolást. Az egyes tagállamokban több ilyen szerv is létezhet. Ezek különbözőképpen specializálódtak.

- a forgalomba hozatal utáni nyomon követés, különös tekintettel a tevékenységek jobb koordinálására;
- kijelölt szervek – meghatározott feladataikra vonatkozó illetékességükkel kapcsolatban értelmezési különbségek vannak közöttük, hiányzik tevékenységük gyakorlásának és ellenőrzésének átláthatósága;
- nagyobb átláthatóság a tágabb nyilvánosság számára a termékek értékelésénél.

2003-ban az Európai Bizottság meghallgatást szervezett, melynek témája főként az Európai Bizottság szervezeti egységeinek orvosi eszközökkel foglalkozó szakértői csoportja (MDEG, Medical Devices Experts Group) volt. Ezt követően nyilvános meghallgatásra került sor az interneten keresztül (7).

2.4 Mivel a javaslat inkább a rendelet pontosítását, semmint módosítását jelenti, nem várható jelentős gazdasági következmények, valamint környezeti hatásokat sem állapítottak meg. Az Európai Bizottság a javaslat által a következőkre törekszik:

- világosabb előírások a közegészségügy magas védelmi szintjének ösztönzésére;
- nagyobb átláthatóság és fokozott biztonság a piac valamennyi szereplője, és különösen a közvélemény számára;
- jobb jogi keret, amely lehetővé teszi a gyors műszaki haladás elősegítését, valamint biztonságot teremt a polgárok számára és növeli bizalmukat.

2.5 A javaslat jogalapja az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. (korábban a 100.a) cikke, amelyre a 93/42/EGK irányelv is épül. A kereskedelem útjában lévő akadályok elhárítása és a 93/42/EGK, valamint a 90/385/EGK irányelvek hatályban lévő rendelkezéseinek pontosítása érdekében szükséges és helyénvaló a tagállamok törvényeinek, jogszabályainak és rendelkezéseinek harmonizálása az orvostechnikai eszközök forgalomba hozatalának, illetve alkalmazásának bizonyos vonatkozásaiban.

### 3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB üdvözi a tagállamok és az érintett felek által már régóta várt európai bizottsági javaslatot. A célkitűzések teljes mértékben vállalhatóak, és a konkrét javaslatok a következő észrevételek figyelembe vétele mellett alkalmasnak tűnnek arra, hogy pontosabb és egyszerűbb szabályozás mellett jobb harmonizációhoz vezessenek ebben az igen összetett és sokrétű ágazatban.

3.2 Az orvostechnikai eszközök az egészségügy részterületéként egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert, és mind az egészség, mind a közegészségügyi kiadások szempontjából nagy jelentőségűek. Az előzőekben említett irányelvek rendelkezései több mint 10 000 fajta termékre vonatkoznak, a legegyszerű-

rűbektől (pl. mullpólya, fecskendő, szemüveglencse) a legfejlettebb és legkomplexebb eszközökig (pl. beültethető életfenntartó készülékek, vagy képződiagnosztikai készülékek).

3.3 Ebben az ágazatban csúcstechnológiai eszközöket alkalmaznak, mivel mind a polgárok, mind az egészségügyi hatóságok egyre modernebb és biztonságosabb orvostechnikai eszközöket igényelnek. Az ágazatnak gazdasági szempontból is nagy jelentősége van: az európai piac második helyen áll az amerikai mögött. Volumene 55 milliárd euró, több mint 8 000 vállalkozás tartozik hozzá, és kb. 450 000 személyt foglalkoztat.

3.4 Ki kell emelnünk, hogy az EU egyre több terméket importál, és ebből kifolyólag egy világosabb és hatékonyabb jogi keret, valamint a nyílt együttműködés az illetékes hatóságok között felélénkítené az ágazatot, ezen kívül minimálisra csökkentené a piaci részesedések és munkahelyek elvesztésének kockázatát.

3.5 Az Európai Bizottság által elvégzett értékelés, melynek alapján makrogazdasági szinten nincsenek jelentős gazdasági következmények, teljes mértékben képviselhető, a további követelések kombinációja azonban magasabb költségekhez vezetne, amelyek bizonyos operatív egységek és termékek szempontjából jelentősek lehetnek.

### 3.6 Jobbiztonság

3.6.1 A javaslat tartalmazza az előzőekben említett irányelvekben végrehajtandó változtatásokat, valamint más irányelvekhez vagy rendeletekhez viszonyítva elmagyaráz néhány olyan esetekre vonatkozó végrehajtási szabályt, amelyekben nem teljesen világos, hogy melyik normát kell alkalmazni (olyan orvostechnikai eszközök esetében, amelyek emberi vérből készült gyógyszereket (6), illetve származékokat (7) tartalmaznak, illetve emberi szövetek tenyésztéséből származó termékeknél (8)). Ezen kívül a javaslat megemlíti, hogy az in vitro diagnosztika (9) nem tartozik a biocid termékekkel (10) kapcsolatos irányelv hatálya alá, amelyet ennek következtében meg fognak változtatni.

3.6.2 Az EGSZB egyetért azzal az elvvel, hogy azon orvostechnikai eszközök esetében, amelyek emberi vérből készült kiegészítő gyógyszert vagy származékot, illetve emberi szövetek tenyésztéséből származó terméket tartalmaznak, alkalmazhatóak legyenek az orvostechnikai eszközökkel kapcsolatos irányelvek. Kérdés azonban, hogy az egyes mellékletekben taglalt állati eredetű szövetek felhasználásával készült termékeket miért nem említik kifejezetten. Az EGSZB attól tart, hogy a „kiegészítő termék” meghatározása a tagállamokban és a kijelölt szerveknél ismét különböző értelmezésekhez vezethet, amiért is pontosabb fogalommeghatározás mellett száll síkra.

(6) A legutóbb a 2004/27/EK (HL L 136., 2004.4.30.) rendelettel módosított 2001/83/EK irányelv (HL L 311., 2001.11.28.).

(7) 2002/98/EK irányelv, 2003.1.23.

(8) Hivatkozással a 726/2004. sz. szabályra, valamint a jelenleg tárgyalat tárgyát képező újfajta terápiákra szolgáló gyógyszerekre vonatkozó rendeletjavaslatra, amelyhez az EGSZB jelenleg véleményt dolgoz ki.

(9) 98/79/EK irányelv

(10) A legutóbb a 1882/2003/EK rendelettel módosított 98/8/EK irányelv, HL L 123., 1998.4.24.

(7) A meghallgatás 2005.5.11-től 2005.6.25-ig folyt.

3.6.3 Pontosabban meg kellene határozni, hogy melyik hatóság illetékes és felelős az emberi vérből és szövetekből készült termékekből és gyógyszerekből előállított vegyületek átfogó értékeléséért: a kijelölt szerek ilyen esetekben bevonhatják a nemzeti, illetve a közösségi hatóságokat is (pl. EMEA), amelyek nem rendelkeznek minden esetben a megfelelő képességgel ahhoz, hogy értékelni tudják az ilyen típusú orvostech-nikai eszközöket, illetve eredetileg más termékfajtákra kifejlesztett eljárásokat alkalmaznak. Ilyen esetekben gyakran igen hosszú a feldolgozási idő.

3.6.3.1 Az EGSZB határidők meghatározását kéri az ilyen jellegű értékelések elvégzésénél, mivel az ágazatban a termékek innovációja igen gyors, illetve azok igen hamar elavulnak. Ezen kívül az értékeléssel kapcsolatos speciális hatáskörökkel és módzatokkal kapcsolatos iránymutatások felállítására is szükség lenne az illetékes hatóságok és az orvostech-nikai eszközökért felelős hatóságok együttműködésével. A gyártók sokéves tapasztalataira támaszkodva az EGSZB végül amellet foglalt állást, hogy a kijelölt szerek ne csak az EMEA-tól kérhes-senek tudományos szakvéleményt, hanem bármely elismert ille-tékes hatóságtól.

3.6.4 A szövettervezéssel nyert termékek nagy része sajátos-ságai, hatásmechanizmusa és gyártási technológiai miatt inkább orvostech-nikai eszköznek tekinthető. Az esetleges joghézagok elkerülése végett az EGSZB álláspontja szerint célszerű lenne felvenni ezeket a termékeket e javaslat alkalmazási körébe, illetve kizárni abból azokat, amelyek elsősorban farmakológiai, immunológiai, vagy anyagcserével kapcsolatos mechanizmusok által fejtenek ki hatást az emberi testben, vagy testen.

3.6.5 Az EGSZB ellenzi a két irányelv (pontosabban az orvostech-nikai eszközökkel, illetve a személyes védőfelszerelésekkel kapcsolatos irányelv) egyidejű alkalmazását, mivel ezeknek, bár ugyanazt a célt – a felhasználó védelmét – szolgálják, különböző előfeltételeik vannak. Ez működési nehézsé-geket okozhat és nagyobb költségvonzattal járhat, amely még a biztonsággal kapcsolatos előnyöket tekintve sem lenne indokolt.

3.6.6 Az EGSZB támogatja a 13. cikkben megjelenő új kivá-lasztási eljárást, amely kötelező erejű és gyors döntéseket tesz lehetővé azokban az esetekben, amelyekben valamely termék besorolásánál értelmezési hiba történt. Ha azonban optimális eredményt kívánunk elérni, javítani kell az illetékes hatóságok közötti információcserét, és az Európai Adatbank segítségével az adatok hatékonyabb kezelését kell biztosítani.

### 3.7 Tájékoztatás és átláthatóság

3.7.1 Az EGSZB álláspontja szerint az információk gyűjté-séhez és rendelkezésre bocsátásához kapcsolódó előírásoknak, valamint a piacfelügyelet keretén belüli koordináció és beje-lentés módjának kidolgozottabbaknak és átfogóbbaknak kell lenniük.

3.7.2 Hiányosnak tartja a kijelölt szerveknek a rájuk ruhá-zott feladatokkal kapcsolatos teljesítőképességét, amely hiányos-ságot már a 2003-as közlemény <sup>(1)</sup> is megemlítette. A gyógy-ítás lehetőségei egyre szélesebb területekre terjednek ki, az orvostech-nikai eszközök egyre összetettebbek és bonyolul-tabbak lesznek, és mindez olyan tudományos és technológiai szakértelmet feltételez, amely nemzeti szinten nem minden esetben biztosítható. Kívánatos lenne, ha európai terv, de lega-lábbis koordináció segítségével biztosítani lehetne bizonyos kijelölt szerveknek az orvostech-nikai eszközök egyes különösen összetett és bonyolult osztályaira történő szakosodását.

3.7.3 Az EGSZB egyetért azzal az állásponttal, mely szerint minden harmadik országból származó gyártónak ki kellene neveznie egy EU-s tagállamban székhellyel rendelkező megha-talmazottat, aki nevében cselekszik és jelen irányelv alapján a kötelezettségek tekintetében felelős a hatóságoknak. Megjegyzi azonban, hogy a javaslat ebben a tekintetben hiányos és ellent-mondásos, és világosabb megfogalmazást szeretne (ld. a 3.3. pontot). Az EGSZB alapvetően egy rugalmasabb rendszer mellett foglalt állást, amely konkrét döntési szabadságot enged a vállalkozásoknak.

3.7.4 Az EGSZB amellet érvel, hogy minden, a bejelentéssel, a klinikai adatokkal, az igazolásokkal és az ellenőrzéssel kap-csolatos információt (tehát a nem kívánt, nagy jelentőségű eseményekre és azok hatásaira vonatkozó információkat is) ne csak önkéntes alapon, hanem kötelező érvénnyel kelljen továb-bítani az EUDAMED európai adatbank felé. Ezt az adatbankot korlátozott területeken már alkalmazzák, szükség van azonban mielőbbi átdolgozására, valamint megfelelő struktúrákkal és forrásokkal való kiegészítésére, főként a nem bizalmas informá-ciók rendelkezésre bocsátása szempontjából az érintett szereplők számára.

3.7.4.1 Célszerű lenne, ha a nem bizalmas információk megfelelően kiválasztott részét – akár rövid formában is – a közvetlenül érintett szereplők rendelkezésére bocsátanák, vala-mint ha a termékek biztonságával és minőségével, valamint a forgalomba hozatal utáni – az orvostech-nikai eszközök felelős-ségteljes és biztonságos felhasználására irányuló – ellenőrzéssel kapcsolatos információk az orvosi szolgáltatók szövetségei számára is hozzáférhetővé válnának.

3.7.4.2 Az EGSZB ezenkívül kívánatosnak tartja, hogy az érintettekkel együttműködésben iránymutatások szülessenek annak érdekében, hogy az érintett szereplők összefoglalást tudjanak készíteni a termékek jellemzőiről, és rendelkezésre tudják bocsátani azt. A kijelölt szerek és az illetékes hatóságok számára rendelkezésre kellene bocsátani az említett dokumen-tumot, illetve az ellenőrzés során összegyűjtött és kiértékelt információkat, melynek során meg kell vizsgálni, hogyan lehet az információáramlást szélesebb körre kiterjeszteni.

3.7.5 Lehetőség van a használati utasításnak a mellékelt tájé-koztatóon kívül más formában történő továbbítására is, ami az orvostech-nikai eszközök szélesebb palettáját tekintve is megfelel az érintettek igényeinek. Ezenfelül közelebről meg kellene vizsgálni az elektronikus adathordozók (például a CD-ROM és az internet) bevezetésének lehetőségét egy jelenle-ginél egyszerűbb és rugalmasabb eljárás során, amely már nem írja elő a tagállamok minősített többségét.

<sup>(1)</sup> Itt a 2003. július 2-i COM(2003) 386. sz. közleményről van szó.

3.7.6 Az EGSZB amellet foglal állást, hogy az irányelvben kifejezetten említsék meg az ad hoc munkacsoportok által kidolgozott és az Európai Bizottság által közzétett értelmező iránymutatásokat (MedDev-dokumentumok). Ennek során egyszerűsített elfogadási eljárásokat kell meghatározni, annak érdekében, hogy meg lehessen akadályozni az értelmezési problémákat, valamint biztosítani lehessen a gyártók és kijelölt szervek intézkedéseinek jobb összehangolását.

### 3.8 Biztonság

3.8.1 A forgalomba hozatal utáni ellenőrzés rendszerét a gyártó tekintetében pontosan meghatározza a javaslat; a szolgáltató szerepét és felelősségét azonban nem írja le konkrétan, az ellenőrzési rendszerrel kapcsolatos információk és eredmények terjesztésére szolgáló eljárás pedig a jelek szerint még nincs kellőképpen kidolgozva. A rendszernek, amelyet még túlságosan befolyásol az egyes államok nézőpontja, kívánatos lenne európaibb színezetet adni.

3.8.2 Az EGSZB üdvözlí az X. mellékletben szereplő, klinikai adatokkal kapcsolatos, az orvostechnikai eszközök biztonságára és teljesítményére vonatkozó módosításokat. Azt javasolja, hogy a cikket fogalmazzák meg pontosabban a klinikai vizsgálatok – az orvostechnikai eszközök besorolásának függvényében a felelős etikai bizottság által kiadott engedély kézhezvételét követő – kezdetének időpontja tekintetében.

3.8.3 Az EGSZB nem ért egyet azzal, hogy a javaslatból kihagyták az „újrafeldolgozás” témakörét. Az egyszeri használatra kifejlesztett és előállított orvostechnikai eszközök újrafelhasználásának – bizonyos tagállamokban már betiltott – gyakorlata a betegek számára nem jelent elegendő biztonsági garanciát, hiszen ebben az esetben nem került sor minden, a megbízható és biztonságos felhasználással kapcsolatos teszt elvégzésére, amelyek az egyszer használatos termék engedélyezéséhez szükségesek voltak.

3.8.3.1 Az EGSZB véleménye szerint véget kell vetni ennek a főként bizonyos tagállamok kórházaiban alkalmazott gyakorlatnak, hiszen az a betegek egészségére nézve veszélyeket rejt magában, valamint megnehezíti a felelőség megállapítását. Még a sterilizálás sem szünteti meg minden kockázatot, hiszen ennek során például megváltozhatnak a felhasznált anyagok szerkezeti sajátosságai.

3.8.3.2 Az EGSZB tudatában van annak, hogy az ilyen gyakorlatok az egyes tagállamok hatáskörébe tartoznak, megfelelő közösségi szintű intézkedéseket tart azonban szükségesnek, nem utolsósorban azért, mert a személyek szabad mozgása, valamint az egészségügyi ellátás más tagállamban történő igénybe vételének nemrégiben elfogadott lehetősége az egész Unióban elismert gyakorlatot feltételez. Ideiglenes megoldásként legalább azt lehetne rögzíteni, hogy a feldolgozásért felelős fél legyen köteles olyan adatokat szolgáltatni, amelyek

összhangban vannak az orvostechnikai eszköz besorolásával, valamint tájékoztatást nyújtanak arról, mely intézkedések történtek annak érdekében, hogy biztosítsák a feldolgozott terméknek az eredeti termékkel azonos minőségét és megbízhatóságát. A felhasználókat és a betegeket minderről tájékoztatni kell.

3.8.4 Az EGSZB teljes mértékben egyetért azokkal a kiigazításokkal, amelyekre a megfelelésévizsgálattal, és az adott orvostechnikai eszközre vonatkozó, a termékosztály és a vele összefüggő technológia, illetve terápia újdonsága szerinti tervdokumentáció benyújtási kötelezettségével kapcsolatban került sor. Oszítja továbbá azt a nézetet, hogy a gyártó köteles minden, az orvostechnikai eszköz fejlesztésével, vagy gyártásával megbízott harmadik személyt megfelelően ellenőrizni.

## 4. Az egyes cikkekre vonatkozó megjegyzések

### 4.1 Pontos alkalmazási terület

4.1.1 Az EGSZB úgy véli, hogy két irányelv egyidejű alkalmazása ugyanazon termékre (mint amilyen jelenleg az orvostechnikai eszközökkel, illetve a személyes védőfelszerelésekkel kapcsolatban javasolt irányelv) ellentmond az egyszerűsítés és a jogbiztonság alapelveinek. Ennek következtében amellet érvel, hogy állítsák vissza a 93/42/EGK irányelv 1. cikke (6) bekezdésének eredeti szövegét.

4.1.2 Az olyan orvostechnikai eszközök esetében, amelyek más irányelvek hatáskörébe is tartozhatnak (gyógyszerek, kozmetikumok stb.) minden esetben pontosítani kell, hogy az alkalmazott irányelvről döntő szervek és hatóságok vegyék figyelembe a termék legfőbb rendeltetését, valamint fő hatásmechanizmusát.

4.1.3 A jogbizonytalanság elkerülése érdekében az I. melléklet 7.4. szakaszának jelenlegi megfogalmazását az EGSZB véleménye szerint meg kell változtatni. Főként azt kell kiemelni, hogy az olyan orvostechnikai eszközök esetében, amelyek elkülönítve gyógyszerként is definiálható hatóanyagot tartalmaznak, csak az orvostechnikai eszközökkel kapcsolatos irányelv azon részeit alkalmazzzák, amelyek a hatóanyag biztonságára és minőségére vonatkoznak, nem pedig az általánosságban a gyógyszerekkel kapcsolatos előírásokra.

4.1.4 A szövettervezéssel nyert termékeket tartalmazó orvostechnikai eszközök esetében az EGSZB attól tart, hogy az új 4.b szakaszban szereplő rendelkezések nem zárnak ki minden értelmezési problémát, ezért amellet foglal állást, hogy az ilyen jellegű termékek meghatározása explicit módon kerüljön be az 1. cikkbe, mégpedig oly módon, hogy az összhangban legyen a hatályos irányelvekkel, főként a fejlett terápiás gyógyszerkészítményekkel kapcsolatos, jelenleg megvitatás alatt álló irányelvvvel. <sup>(12)</sup>

<sup>(12)</sup> COM (2005) 567. „Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a fejlett terápiás gyógyszerkészítményekről, valamint a 2001/83/EK irányelv és a 726/2004/EK rendelet módosításáról”

#### 4.2 Tájékoztatás és európai adatbank

4.2.1 Az EGSZB véleménye szerint a vonatkozó adatokat, beleértve a klinikai adatokat, valamint a súlyos és váratlan kockázatokra történő utalásokat is, az egyes illetékes hatóságoknak és szervezeteknek, illetve a gyártóknak és meghatalmazottjaiknak kötelezően továbbítaniuk kellene az EUDAMED adatbank felé. Ahhoz azonban, hogy egy ilyen jellegű adatbázis hatékonyan működhessen, újra kell definiálni ennek az eszköznek a hatókörét, valamint végrehajtási programot kell kidolgozni, amelynek segítségével megfelelő struktúrák és források által biztosítható a hatékony működés.

4.2.2 Az összegyűjtött adatok teljeskörűségének biztosítása, valamint a vonatkozó, nem bizalmas információk szélesebb körű elterjesztése érdekében az EGSZB véleménye szerint a javaslat számos pontját meg kell változtatni, főként a következőket:

- (7) preambulumbekzdés: a klinikai vizsgálatok adatainak az európai adatbankban történő központi összegyűjtését kötelezővé kellene tenni;
- a 90/385/EGK irányelv 10.a cikkében rögzíteni kell a gyártókkal és meghatalmazottjaikkal kapcsolatos információk átadási kötelezettségét, a 10.b cikkben pedig a szabályozásra vonatkozó adatokkal kapcsolatban van szükség ugyanerre; módosítani kell továbbá a 11. cikk (5) bekezdését a kiállított igazolások tekintetében;
- a 93/42/EGK irányelvben a 16. cikk (5) bekezdése szorul módosításra a kiállított igazolások vonatkozásában;

4.2.3 Ezenfelül a 20. cikk (3) bekezdésének jelenlegi megfogalmazásán is változtatni kell, amelynek tartalmaznia kell a nem bizalmas információk felhasználók számára történő összefoglalásával és rendelkezésre bocsátásával kapcsolatos alapelvet, mely szerint az érintett szervek és hatóságok mellett a gyártók és meghatalmazottak bevonása is szükséges.

#### 4.3 A meghatalmazott

4.3.1 az EGSZB megállapítja, hogy EU-ban székhellyel nem rendelkező gyártó meghatalmazottjának szerepe nem egyértelmű: míg a (14) preambulumbekzdésben egyetlen meghatalmazottról van szó, aki a termékek összes osztályát képviseli, addig a 10.a cikk (3) bekezdése és a 14. cikk (2) bekezdése úgy hivatkozik a termékekre, hogy nem tünteti fel pontosan: az összes, vagy csak bizonyos termékosztályokról van-e szó.

4.3.2 Az orvostechnikai eszközöknek az egyes gyártók által értékesíthető sokszínű palettáját figyelembe véve az EGSZB nagyobb rugalmasság mellett száll síkra, így amellet, hogy ne a teljes termékpalettának legyen egyetlen meghatalmazottja, hanem az egyes termékfajtához külön meghatalmazottat nevezzenek ki (ennek során az összes nyelvi változatban egyértelművé kell tenni, hogy mindez jogi szempontból jogi és természetes személyekre egyaránt vonatkozhat).

#### 4.4 Klinikai vizsgálatok

4.4.1 A klinikai vizsgálatok adatai ellenőrzésének és nyilvántartásának megkönnyítése érdekében az illetékes hatóságok tájékoztatásának kötelezettségével kapcsolatos rendelkezéseket fel kellene venni a 2. cikk (2) bekezdésébe. Ennek során pontosítani kell, hogy a gyártó, illetve meghatalmazottja köteles az ellenőrzések leállításáról, megszakításáról, illetve befejezéséről tájékoztatni minden olyan tagállam hatóságait, amelyben végeznek ilyen jellegű ellenőrzéseket, valamint megadni az ehhez kapcsolódó magyarázatot és okokat.

4.4.2 Az EGSZB üdvözli a 15. cikk (2) és (3) bekezdésének új megfogalmazását. Felmerül azonban, hogy nem lenne célszerű a (3) bekezdésben részletesebben kifejteni, hogy az I. osztályú termékek esetében a klinikai vizsgálatok akkor kezdődhetnének el, amikor a kérdésben dönteni hivatott etikai bizottság az ellenőrzött vizsgálati tervről kedvező véleményt adott.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat tanácsi irányelvre a harmadik országokból származó nem kereskedelmi jellegű kis áruszállítmányok behozatalának adómentességéről (kodifikált szöveg)”**

COM(2006) 12 *final* – 2006/0007 CNS

(2006/C 195/05)

2006. február 14-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 93. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleményét 2006. április 25-én elfogadta. (Előadó: Henriks Danusēvičs)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott, 427. plenáris ülésén (a május 17-i ülésnapon) 132 szavazattal 1 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. A javaslat célja a harmadik országokból származó nem kereskedelmi jellegű kis áruszállítmányok behozatalának adómentességéről szóló, 1978. december 19-i 78/1035/EGK tanácsi irányelv egységes szerkezetbe foglalása. Az új irányelv a benne foglalt, különböző jogi aktusok helyébe lép; *teljes egészében megőrzi a kodifikált jogi aktusok tartalmát*, azokat csak egységbe foglalja a kodifikációhoz szükséges *formai jellegű módosításokkal*.

2. Az EGSZB csak helyeselheti a közösségi jogi aktusoknak az Európai Bizottság által, az 1987. április 1-jén elfogadott határozat alapján kezdeményezett, általános kodifikációját, amelyet megerősítettek az edinburgh-i csúcs következtetései. Az EGSZB következőképpen kedvező véleményt fogalmaz meg az irányelvjavaslatról, amint azt tette már más alkalmakkal is hasonló kezdeményezések kapcsán.

3. Az EGSZB megállapítja, hogy az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság között 1994. december 20-án kötött intézményközi megállapodás értelmében *semmilyen tartalmi módosítást* nem lehet végrehajtani a kodifikáció során, amely feltétel betartását az Európai Bizottság garantálja az irányelvjavaslat szövegét illetően.

4. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság – konzultatív szerepéből, továbbá felelős magatartásából eredően – a dokumentum jóváhagyását megelőzően ellenőrzi a végrehajtott módosításokat, amit az előadó teljesített anélkül, hogy bármilyen ok merült volna fel kritika vagy egyedi észrevétel megfogalmazására.

5. Az EGSZB támogatja a javasolt kodifikációt, amely az európai jog egyszerűsítésének és egyértelművé tételének része.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Felülvizsgált javaslat tanácsi és európai parlamenti rendeletre a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról”**

COM (2005) 319 final – 2000/0212 (COD)

(2006/C 195/06)

2005. szeptember 30-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 71. és 89. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

Az EGSZB idevonatkozó munkáival megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2006. május 2-án elfogadta véleményét (előadó: Stéphane BUFFETAUT, társelőadó: Erhard OTT).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a május 18-i ülésnapon) 63 szavazattal 1 ellenében, 12 tartózkodás mellett elfogadta a következő véleményt.

### 1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság által benyújtott, a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásra vonatkozó rendeletjavaslat a közvetlen odaítélés lehetőségét tekintve javult a korábbi változatokhoz képest.

1.2 Azonban a szervező hatóságok és a szolgáltatók által igényelt jogbiztonság célkitűzésének eléréséhez egyes pontok további tisztázásra szorulnak:

- a személyszállítási tevékenység földrajzi korlátozásának konkrét megvalósítása, valamint a verseny torzulásának megakadályozását szolgáló külön záradékok a kezelésért felelős helyi szolgáltató számára történő közvetlen odaítélés esetére,
- a vasúti közlekedéssel kapcsolatos közvetlen odaítélésre vonatkozó kivétel az általános alapelvek alól – ez ugyanis jogilag kevésbé indokolt, és legalább egy jobb keretet érdemelne,
- visszatérés a 2002. februári rendeletjavaslat<sup>(1)</sup> szellemiségéhez a szolgáltatás minőségét és a szociális jogszabályok betartását illetően, a szubszidiaritás elvének megkérdőjelezése nélkül,
- az átmeneti időszakban érvényes kölcsönösségi rendszer pontosítása,
- lehetőség arra, hogy a szerződés időtartamát az előirányzott időhatárokon túl – kivételes jelleggel – meghosszabbítsák, ha a beruházási költségek és a megtérülési idő szükségessé teszi,
- a regionális vagy távolsági közlekedés fogalmának világosabb meghatározása,
- a rendelet alkalmazása minden olyan, tömegközlekedésre vonatkozó szerződésre, amely közszolgáltatási kötelezettségeket tartalmaz, vagy a szerződő felet kizárólagos jogokkal ruházza fel,

– a rendelet közbeszerzési joggal szembeni elsőbbségének megerősítése, mihelyt a szolgáltatónak kockázatot kell viselnie.

1.3 Ebben az összefüggésben a szükséges átláthatóság előmozdítása és a versenyrendszer keretében nyújtott szolgáltatások minőségének javítása érdekében az EGSZB kifejezetten támogatja a szerződéskötési kötelezettséget, valamint a versenyztetés és a közvetlen odaítélés lehetőségei közti egyensúlyt.

1.4 Azt szeretné, ha a rendelet hatálya a közlekedési közszolgáltatásokkal kapcsolatos mindenfajta szerződésre kiterjedne.

1.5 A versenyztetés és a belső szolgáltató számára történő közvetlen odaítélés közti egyensúly vonatkozásában az EGSZB kedvezően értékeli a tevékenység földrajzi behatárolását, melynek célja a verseny bármilyen torzulásának elkerülése, megőrizve ezáltal a helyi közösségek szabad választását és a méltányosságot a szabályozott versenyben.

1.6 Azt szeretné, hogy belső szolgáltató számára történő közvetlen odaítélés esetén maradjon meg egy világosan meghatározott és egyértelmű keretbe foglalt rugalmassági sáv arra az esetre, ha a hálózatok összevonása és a közlekedési szolgáltatások egyesítése céljából azok tevékenységi körét a közlekedési közszolgáltatási szerződés megbízójától különböző illetékes hatósággal határos, illetve szomszédos területekre is ki kellene terjeszteni.

1.7 Úgy véli, hogy a kis jelentőségű szerződésekre és a szolgáltatás folytonosságának fenntartására előirányzott kivételek indokoltak.

1.8 Az EGSZB felteszi a kérdést, hogy célszerű-e a vasúti szállítási közszolgáltatási szerződések közvetlen odaítélése történelmi múltú és új szolgáltatóknak pontos keret és a méltányos versenyt garantáló szabályok előirányzása nélkül (a belső szolgáltatók esetében ugyanis ez az előirányzat megvan), ami jogbizonytalanságot és a verseny torzulását eredményezheti.

<sup>(1)</sup> COM (2000) 7 final – 2000/0212 (COD) (a COM (2002) 107 final dokumentum által módosítva)

1.9 Úgy véli, hogy a vasúti tömegközlekedésben az átláthatóság, az egyenlő bánásmód, valamint a minőség és hatékonyság elve csak akkor juthat jobban érvényre, ha ott is ugyanazok a szabályok érvényesek, mint a helyi közúti közlekedésben.

1.10 Azt kéri, hogy a szöveg térjen vissza a 2002. februári rendeletjavaslat szellemiségéhez a szolgáltatás minőségét és a tagállamokban hatályos szociális jogszabályok betartását illetően.

1.11 Ezek mellett a kikötések mellett az EGSZB szeretné, ha a rendelet, amely az ágazat jogbiztonságának biztosításához szükséges, gyors elfogadást nyerne.

## 2. Bevezetés

2.1 Az Európai Bizottság új rendeletjavaslatot tett közzé a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatási kötelezettségekről. Jelen esetben a harmadik változatról van szó.

2.2 Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottság által végzett munkát, amely lehetővé teszi a mindaddig a közösségi intézményeknél elakadt viták újraindítását.

2.3 A javasolt szöveg célja a joggyakorlat legutóbbi fejleményeinek és különösen az ALTMARK Trans-ítéletnek a fényében a korábbi viták során kifejtett, különböző álláspontok összeegyeztetése, valamint a szubsidiaritás elvének figyelembe vételével és az állami szervezetek szabad adminisztrációja elvének tiszteletben tartásával kapcsolatos aggódmak eloszlátása.

2.4 A szöveg jelentősen különbözik az előző változattól, és megfogalmazása is egyszerűbb. A Parlament azonban, hogy a jogalkotási folyamat ne húzódjon el, úgy döntött, hogy úgy fogja tekinteni, mintha az előző szövegnek a felülvizgálatáról lenne szó, és második olvasatban fogja csak megvizsgálni. A javaslat tehát a Miniszterek Tanácsa elé került, amely nemrégiben kezdte meg a szöveg tanulmányozását, és úgy határozott, hogy megvizsgálja a harmadik vasúti csomaggal való összefüggéseit, különösen a nemzetközi vasúti közlekedés megnyitását és a kabotázsfogalom <sup>(?)</sup> lehetőségét tekintve.

2.5 Az Európai Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi – 1969-ben keletkezett – jogi keret elavult, valamint a közlekedési módok hatékonyságán és minőségén javítani kell, hogy piaci részesedéseiket megtarthassák, vagy akár növelhessék. „[A] verseny szabályozás[át] – a régiók és a városok esetében is –, ezáltal az átláthatóság biztosítás[át]” szeretné elérni „a közszolgáltatási szerződések odaítélésében és végrehajtásuk feltételeit illetően.” <sup>(?)</sup> Ezzel a témával kapcsolatban az EGSZB a korábbi rendeletjavaslatról írott 2001-es véleményében külön üdvözölte „az Európai Bizottság kifejezett szándékát, hogy a tömegközlekedést tekintve olyan piacszervezést kíván célként kitűzni, amely a »szabályozott verseny« lehetőségének megteremtésére törekszik a korlátlan versennyel szemben” <sup>(4)</sup>.

<sup>(?)</sup> Jelen javaslat már nem vonatkozik a folyami hajózásra, melyet továbbra is a Szerződés 73. cikke szabályoz.

<sup>(?)</sup> COM (2005) 319 final, 2. pont

<sup>(4)</sup> HL C 221, 2001. augusztus 7. (2.2. pont) (nincs magyar fordítása – A ford.)

2.6 Az EGSZB azt is meglegedéssel vette tudomásul, hogy „ezenül a vállalatok közötti esélyegyenlőség és verseny – bármilyen legyen is a vállalatok természete – a jogi és számviteli átláthatóság feltételei között történik majd” <sup>(?)</sup>.

2.7 Most, hogy az Európai Parlamentnek még sort kell kerítenie a rendeletjavaslat második olvasatban történő megvitatására, az EGSZB ismét csak azon reményének tud hangot adni, hogy a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatás irányítási eljárásaiban megvalósul az átláthatóság, az esélyegyenlőség és a szabályozott verseny – a Szerződés 295. cikkében foglalt semlegességi elv tiszteletben tartása mellett.

2.8 Az Európai Bíróságnak a közelmúltban hozott döntései – konkrétan az Altmark Trans és a Stadt Halle ügyben hozott ítéletek – is hozzájárultak a téma értékeléséhez. Az Európai Bizottságot kezdeményezési jogkörének gyakorlásában nem köti a precedensjog, mivel az Európai Unió jogrendszere elsősorban az írott jogszabályokon, nem pedig a bírói döntéseken alapul. A gyakorlatban viszont a rendeletjavaslat 4. pontja az Altmark Trans-ítéletben megfogalmazott első három feltétel elveit veszi át. A negyedik feltétel bizonyos elemeit pedig a melléklet 7. pontjában láthatjuk viszont.

2.9 Hangsúlyozandó, hogy az Altmark Trans-ítélet olyan kritériumokat fogalmazott meg, amelyek garantálják, hogy a közszolgáltatási kötelezettségekért kapott ellentételezések jogilag nem minősülnek állami támogatásnak. A rendeletjavaslat ennél nagyobb tárgykört érint, és olyan szempontokkal is foglalkozik, amelyekkel a joggyakorlat nem: például a jogilag állami támogatásnak minősülő ellentételezésekre vonatkozó versenyszabályoknak való megfelelés kérdésével, illetve a kizárólagos jogok odaítélésével. Fontos megemlíteni, hogy 1969-ben még nem létezett közlekedési piac, ezért a kizárólagos jogok kérdése fel sem merült.

## 3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB örömmel fogadja az Európai Bizottság kezdeményezését, ám néhány megvitatásra érdemes jogi kérdést szeretne felvetni, továbbá hangsúlyozza, mennyire fontos, hogy az új rendelet valóban megteremtse az ágazat egészében olyannyira várt jogbiztonságot annak érdekében, hogy mihamarabb elfogadásra és alkalmazásra kerülhessen.

3.2 Az EGSZB dicséretesnek tartja az Európai Bizottságnak a helyi közlekedésben olyan új egyensúly megteremtésére irányuló törekvéseit, amely tiszteletben tartja a helyi szervek szabad adminisztrációját, és minden részt vevő fél számára kielégítő.

3.3 Örvendetesnek tartja, hogy a helyi közigazgatási szervek szabadon megválaszthatják, hogy közlekedési szolgáltatásaikat versenyre bocsátják-e vagy maguk nyújtják, esetleg belső szolgáltatásra bízzák, feltéve, hogy a verseny mindenfajta torzulásának elkerülését célzó pontos kritériumok teljesülnek.

<sup>(?)</sup> Uo., 2.4. pont



3.4 Az EGSZB megerősíti, hogy támogatja – a szabad versennyel szemben – a szabályozott verseny elvét, amely az új rendeletjavaslatban is szerepel (3. cikk, illetve 5. cikk, (3) bekezdés). Megítélése szerint ugyanis ez az elv alkalmas a legjobban arra, hogy összeegyeztethetővé tegye a közszolgáltatások igényeit a szerződések decentralizálási szabályait összefogó harmonizált és biztonságos keret kialakításának szükségességével, továbbá az ágazat vállalkozóinak igényeivel (bármilyen legyen is a vállalkozások státusza).

3.5 Úgy véli, hogy a jobb minőségű és hatékonyabb tömegközlekedés záloga egy olyan versenyrendszer, amely a szerződéskötés általános kiterjesztését, valamint a versenyztetés és a közvetlen odaítélés közötti szabad választás lehetőségét nyújtja. A szervező hatóságoknak ugyanis világosan és előre meg kell határozniuk a közszolgáltatási kötelezettségeket és az érintett területeket, továbbá a kompenzációsámítás szabályait, valamint a költségek és bevételek megosztásának módját, és gondoskodniuk kell mindezek megfelelő előzetes nyilvánosságra hozataláról.

3.6 A szolgáltatók pedig jól ismerik majd tevékenységük kereteit és az abból eredő kötelezettségeket.

3.7 A javaslat továbbá azt is előírja, hogy minden illetékes hatóságnak évente egyszer részletes jelentést kell közzétennie az illetékességi körébe tartozó közszolgáltatási kötelezettségekről, a kiválasztott szolgáltatókról, valamint a cserébe nekik odaítélt ellentételezésekről és kizárólagos jogokról (7. cikk). Így a polgárok megismerhetik a közlekedési szolgáltatások működtetésének pontos feltételeit, ezáltal össze tudják majd hasonlítani a nekik ajánlott szolgáltatások minőségét és költségét. Arra kell azonban ügyelni, hogy az előírt jelentés ne rójon indokolatlanul nagy adminisztrációs terheket a közösségekre, és így – közvetetten – a szolgáltatókra. A túlzott bürokrácia nem tesz jót a hatékony tájékoztatásnak.

## 4. Részletes megjegyzések

### 4.1 A rendelet és a közbeszerzési jog

4.1.1 Azért merült fel a jogok közötti elsőbbség kérdése, mert az ágazatra két jogszabály is alkalmazható.

4.1.2 A 2001-es első olvasat során az Európai Parlament módosító indítványt fogadott el, melyben azt kérte, hogy a jövőbeli rendelet elsőbbséget élvezzen a közbeszerzési joggal szemben, hogy egyértelmű és következetes jogi keret jöhessen létre. Az Európai Bizottság által javasolt megoldás a jogalkalmazás kritériumát a szervező állami szerv választásától teszi függővé:

– amennyiben közszolgáltatási kötelezettség áll fenn, és a szolgáltató a kockázatok egy részét átvállalja, a rendelet az irányadó;

– ha pedig „egyszerű közbeszerzésről” van szó, a szerződések versenyztetése tekintetében a közbeszerzési irányelv alkalmazandó.

4.1.3 Az EGSZB ezzel kapcsolatban úgy véli, hogy az átláthatóság és az egyenlő elbánás elvére való tekintettel a rendeletben foglaltak minden közlekedési közszolgáltatási szerződésre vonatkoznak. Ez lenne messze a legegyszerűbb és a legértelműbb megoldás, és az illetékes hatóságok szerződéskötési szabadságát sem vonná kétségbe.

### 4.2 A közvetlen odaítélés lehetőségei

4.2.1 A két korábbi változattal szemben a javaslat most először arra is lehetőséget kínál, hogy belső szolgáltató közvetlenül, előzetes versenyztetés nélkül kapjon tömegközlekedési közszolgáltatási szerződést (5. cikk, (2) bekezdés). Ez az újítás annak a korábbi viták során kifejtett kívánságnak tesz eleget, hogy megmaradjon a helyi önkormányzatok szervezési szabadsága.

#### 4.2.2 Ehhez a lehetőséghez több feltétel is társul:

- A megítélt szolgáltatásokat helyben kell nyújtani.
- A belső szolgáltató nem vehet részt az illetékes hatóság területén kívül szervezett versenyztetésekben, és tevékenységeit kizárólag az illetékes hatóság területén belül végezheti. Ez nem más, mint a versenybeli kölcsönösség kívánalma – melynek a Parlament adott hangot az első olvasat során (61. sz. módosító indítvány) – az európai szerződés alapelveivel összhangba hozva. A fenti rendelkezés logikus és méltányos, mivel megbotránkoztató lenne, ha az állami önkormányzat ellenőrzése alatt álló és területén a versennyel szemben védelmet élvező helyi szolgáltató versenybe szállhatna más szolgáltatókkal a verseny számára nyitott területeken.
- A közvetlen odaítélés kedvezményezettje csak olyan belső szolgáltató lehet, amely felett az illetékes hatóság teljes körű, a saját szolgáltatásai felettivel analóg ellenőrzést gyakorol. Ám az Európai Közösségek Bíróságának joggyakorlatát (Teckal-ítélet, 1999. 11. 18., Stadt Halle-ítélet, 2005. 01. 11. és Parking Brixen-ítélet, 2005. 10. 13.) az Európai Bizottság nem vette teljesen számításba.

4.2.3 Az első olvasatkor az Európai Parlament világosan amellelt foglalt állást, hogy a versenyztetési opció mellett az illetékes hatóság ellenőrzése alatt álló helyi szolgáltatónak történő közvetlen odaítélés lehetőségét is meg kellene tartani. A Miniszterek Tanácsában a vita ugyanebben a hangnemben folyt: a tagállami képviselők nagy hányada kedvezőnek ítélte, hogy az illetékes hatóságok továbbra is megválaszthatják, hogy – saját vállalataikon keresztül – maguk nyújtják-e a helyi szolgáltatókat, vagy versenyt írnak ki azok odaítélésére.

4.2.4 Az Európai Bizottság megpróbálta figyelembe venni ezeket az egybehangzó kívánásokat, és egyensúlyt igyekezett teremteni a szabályozott verseny és a közvetlen odaítélés lehetősége között. Ezt a lépést az EGSZB helyesli, mert egyrészt meghagyja a szervező állami hatóságok adminisztrációs szabadságát, másrészt figyelembe veszi az Európai Bíróság által meghatározott alapelveket.

4.2.5 Fontos kiemelni, hogy a belső szolgáltató meghatározásában az Európai Bizottság egy földrajzi behatárolási feltételt is szerepeltet, hogy figyelembe vegye – a Parlament kívánására – a helyi kezelési szolgáltatásokra vonatkozó versenybeli kölcsönösség elvét, viszont az európai alapszerződésnek megfelelő megfogalmazásban. Ennek a feltételnek az alkalmazása két kérdést vet fel:

- Vonatkozik-e a feltétel minden belső szolgáltatói közlekedési szolgáltatásra, beleértve az alvállalkozók által nyújtottakat is?
- Mi történik, ha a járatok útvonala átnyúlik az illetékes szervező hatóság illetékességi területének határain? Meg kell-e az útvonalakat szakítani, vagy ebben az esetben külön szabályokat kell alkalmazni? E tekintetben az EGSZB úgy vélekedik, hogy a területi illetékesség kritériumát rugalmasabbá kell tenni. Az érintett szolgáltatások ugyanis különböző illetékes hatóságok területeinek érdekeltégi körébe tartozhatnak, amennyiben ez szükséges a hálózat egységesítéséhez és a közlekedési szolgáltatások összevonásához abban az esetben, ha a területek azzal a területtel határosak, illetve szomszédosak, amelynek illetékes hatósága a közlekedési közszolgáltatási szerződés megbízója.

4.2.6 Tekintetbe kell tehát venni azt is, hogy a belső szolgáltató vagy közvetlenül maga a szervező hatóság nyújtotta szolgáltatások különböző illetékes hatóságok területeinek érdekeltégi körébe tartozhatnak, amennyiben ez elengedhetetlen a hálózat egységesítéséhez és a közlekedési szolgáltatások összevonásához, továbbá a területek azzal a területtel határosak, illetve szomszédosak, amelynek illetékes hatósága a közlekedési közszolgáltatási szerződés megbízója. Avégett, hogy ezt a lehetőséget ne használhassák fel a torzításmentes verseny elvének megkerülésére, elő kellene irányozni, hogy a szervező hatóság területi illetékességi körén kívül nyújtott szolgáltatás értéke ne haladhassa meg az alapszerződésben foglalt érték bizonyos százalékát.

4.2.7 Lehetővé kellene tenni továbbá több település belső szolgáltatója számára, hogy együttműködjenek egymás közt – különösen a kutatás és fejlesztés terén –, ennek hiányában ugyanis strukturálisan kevésbé tudnának hatékonyan működni, mint azok a potenciális versenytársaik, akiknek nem kellene hasonló korlátokkal szembenézniük.

4.2.8 Ezeknek a pontoknak a tisztázására mind a jogbiztonság terén, mind pedig a szolgáltatások gyakorlati megszervezése terén szükség lesz. Érdemes még megjegyezni, hogy a belső szolgáltató fogalmának meghatározásához az Európai Bíróság joggyakorlatában (a Stadt Halle-ítéletben, 2005. 01. 11.) megfogalmazott kritériumok alkalmazásával némi bizonytalanság marad a szövegben – mégpedig a francia változatban az „olyan elemeket kell figyelembe venni, mint” megfogalmazás azt sugallhatja, hogy a feltételek listája nem teljes (\*). A közel-múltbeli bírói döntés (Parking Brixen-ítélet, 2005. 10. 13.)

(\*) A magyar szöveg így hangzik: „... a következő elemeket kell figyelembe venni”. Ez a megfogalmazás nem hordozza magában az említett bizonytalanságot. (A ford.)

viszont újfent kiemeli, hogy alapvető fontosságú az a kritérium, mely szerint hasonló ellenőrzést kell alkalmazni, mint a saját szolgáltatások esetén.

4.2.9 Végül pedig: meglepő, hogy míg a szigorúan meghatározott feltételek belső szolgáltató számára történő közvetlen odaítélés általános esetére vonatkoznak, addig a rendelet alapelvei alól a szolgáltató számára történő közvetlen odaítélésre vonatkozó, külön a vasúti ágazat számára engedélyezett kivételhez semmilyen feltétel nem társul, és erre az indokló rész sem ad semmilyen magyarázatot.

#### 4.3 Versenyztetés és ajánlattételi felhívások közzététele

4.3.1 A belső szolgáltató számára történő odaítélés mellett a javaslat az ajánlattételi versenyfelhívások közzétételének lehetőségét is kilátásba helyezi. Az ajánlattételi felhívás alkalmazásának szabálya három kivételt foglal magában:

- a kis jelentőségű szerződések esetére,
- a szolgáltatásnyújtás megszakadása vagy a rövid időn belül várható megszakadás kockázata esetére a közszolgáltatás folyamatosságának biztosítására,
- a regionális vagy távolsági vasúti közlekedési közszolgáltatási szerződések esetére.

4.3.2 Az EGSZB úgy véli, hogy az első két kivétel elvben indokolt, még akkor is, ha a viták során megszületnek a kis jelentőségű szolgáltatásokat meghatározó feltételek. Ezzel szemben a harmadik kivétel több szempontból is kérdéseket vet fel. Először is az ágazat jelentősége szempontjából (hőszávetőleg 50 milliárd eurós forgalom), másodsor, mivel az odaítélési feltételek csak kis mértékben kötelező erejűek (ellentétben a belső szolgáltatóknak történő odaítélés feltételeivel), még akkor is, ha a 7. cikk helyénvaló tájékoztatási intézkedéseket ír elő, végül pedig azért, mert a vasút nem olyan ágazat, amelyben – természeténél fogva – végleg ki kellene zárni a versenyt, kivéve, ha a rendeletjavaslat 5. cikkének 2. bekezdésében leírtakhoz hasonló kitételeknek kell eleget tenni.

4.3.3 Tekinthejtük úgy, hogy a szabályozott versenyre bocsátás jobban biztosítaná az átláthatóságot, az egyenlő elbánást, valamint az ügyfelek és a szolgáltatók érdekeit, továbbá, hogy a választott megoldás – kétségkívül politikai kompromisszumnak köszönhetően – jogi következetesség szempontjából némileg megingatja a szöveget.

#### 4.4 A közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezése

4.4.1 A rendeletjavaslat 6. cikke a 4. cikkre utal, amely részben az Altmark Trans-ítélet kritériumait veszi alapul. Mindenfajta ellentételezés – az odaítélés módjától függetlenül – meg kell, hogy feleljen ezeknek a rendelkezéseknek. A közvetlenül odaítélt szerződések esetében az ellentételezéseknek ráadásul a mellékletben meghatározott szabályoknak is meg kell felelniük, melyek szerint az ellentételezés összegének meghatározásához össze kell hasonlítani a közvetlen üzemeltetés helyzetét azzal a helyzettel, amely akkor állna fenn, ha a szolgáltatókat „piaci körülmények között” üzemeltetnék, és ha a kötelezettséget nem teljesítenék.

4.4.2 A szöveg tehát két helyzetet különböztet meg:

- ha volt versenyeztetés, a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezése az Altmark Trans-ítéletben foglalt első három feltétel szellemiségét idézi;
- ha pedig közvetlen odaítélésről van szó (versenyeztetés nélkül), a közszolgáltatási kötelezettségek ellentételezése csak részben alapul az Altmark Trans-ítéletben meghatározott feltételeken, emellett még összehasonlító elemzést is végezni kell a közszolgáltatási kötelezettségeken kívüli szolgáltatás gazdasági irányításáról.

4.4.3 Ez a rendszer bizonyos jogi bonyolultságot eredményez, amelyben még világosabb megfogalmazásra van szükség az átláthatóság és a megfelelő kezelés biztosítása végett, tekintettel az ügyfelekre és az adófizetőkre.

#### 4.5 A szolgáltatások minősége és a szociális jog

4.5.1 Az Európai Bizottság ragaszkodik ahhoz, hogy a rendeletjavaslat a közlekedési ágazatban a közszolgáltatási kötelezettségek kérdésének tisztázásáról és a kötelezettségek ellentételezéséről szóljon, és ne foglalkozzon a szolgáltatások minőségével, a szociális joggal és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos témákkal. Így csak a 4. cikk (7) bekezdése tér ki

rugalmas módon a szociális jogok kérdésére. Igaz, itt nemzeti illetékességi körről van szó.

4.5.2 A 2002-es átdolgozott javaslat viszont pontosabban fogalmazott a tömegközlekedés és az utastájékoztató minőségének megfelelő szintjével, valamint a szociális joggal kapcsolatban (korábbi 4., 4. a) és 4. b) cikk).

4.5.3 Az EGSZB sajnálattal állapítja meg, hogy az új megfogalmazás túl diszkréten kezeli a minőség és az utastájékoztató kérdését, valamint a nemzeti szociális jogszabályok kínálta garanciákat. Nyomatékosan kéri, hogy az Európai Bizottság térjen vissza a 2002-es javaslat szellemiségéhez, és egészítse ki a javaslatát, tiszteletben tartva a szubszidiaritás elvét és a helyi szervek szabad adminisztrációját. Nem szükséges kimerítő listát közölni a biztonsági, minőségi és utastájékoztatói kritériumokról, csupán az ezekkel kapcsolatos minimális követelményeket kellene megemlíteni.

#### 4.6 Átmenet a jelenlegi helyzet és az új jogszabály között

4.6.1 Némi pontatlanság jellemzi a 8. cikk (6) bekezdését, amely a versenyhelyzetet az átmeneti időszakok második felére vonatkozóan szabályozza, azonban teljesen bizonytalanul hagyja azt az időszakok első felében, és a közvetlen odaítéléseket sem érinti.

Brüsszel, 2006. május 18.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND

## MELLÉKLET

## az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

Az alábbi módosító indítványt ugyan elvetették, de megkapta a leadott szavazatok legalább egynegyedét.

**4.6. pont**

A 4.6. pont alá új pont beszúrása

*„Az uniós szárazföldi személyszállítási piacok igen eltérő mértékben nyitottak, illetve liberalizáltak: a zárt piacoktól a szabályozott versenyt alkalmazókon át egészen a teljesen nyitott piacokig mindenre találunk példákat. Éppen ezért átmeneti időszakot kell biztosítani annak érdekében, hogy a piacok alkalmazkodhassanak a rendelethez, és a tagállamok közötti egyenlőségek elkerülése érdekében összehasonlíthatók legyenek.”*

*Indokolás*

Szóban történt.

A szavazás eredménye:

Mellette: 22

Ellene: 43

Tartózkodás: 3

---

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a tiszta közúti járművek használatának előmozdításáról”**

COM(2005) 634 final – 2005/0283 (COD)

(2006/C 195/07)

2006. március 1-jén a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 175. cikkének (1) bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció véleményét 2006. május 2-án elfogadta. (Előadó: Virgilio RANOCCHIARI.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17-én tartott, 427. plenáris ülésén 137 szavazattal 1 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

### 1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EU lakosságának több mint 75 %-a városi térségekben él. Ezért a városi közlekedés az összes forgalomnak jelentős részét teszi ki, és hatással van a levegőminőség mutatóira (szén-monoxid, szénhidrogének, nitrogénoxidok, por, ózontképző anyagok), tehát a helyi környezetszennyezésre, sőt az éghajlatváltozásra is (CO<sub>2</sub>-kibocsátás).

1.2 Az utóbbi években európai szinten és a nemzetközi együttműködés keretében egymást követték a különböző jogalkotási lépések és kutatómunkák. Ezek fő céljai a jobb energiahatékonyság, a kisebb károsanyag-kibocsátás és az olajtól való függőség csökkentése voltak.

1.3 A járművek károsanyag-kibocsátására vonatkozó, „Euro-normák” néven ismert előírásoknak köszönhetően az elmúlt 25 évben erőteljesen csökkent a közlekedés által okozott károsanyag-kibocsátás.

1.4 Ezen túlmenően a „Tiszta levegőt Európának” (CAFE – *Clean Air for Europe*, 2005) program és hasonló modellek eredményeképpen 2020-ra a kibocsátás további 5 %-os csökkenésével számolhatunk.

1.5 Az irányelv célja a fenntartható környezet elősegítése a városi térségekben; ennek megfelelően a javaslat például előírja, hogy a nehéz haszongépjárműveket környezetbarátabbá, azaz energiatakarékosabbá és kibocsátásszegényebbé kell tenni.

1.6 Mindenekelőtt kimondja, hogy az államháztartási szervek kötelesek a 3,5 tonnát meghaladó tömegű járművekre irányuló éves beszerzési keretük 25 %-át környezetbarát járművekre fordítani. Az európai bizottsági javaslat ezen túlmenően előrevetíti annak lehetőségét, hogy ez a kötelezettség második lépésben az államháztartási szervek által beszerzendő más típusú járművekre is kiterjedjen.

1.7 Igaz, hogy az irányelvjavaslat gyors ütemű bevezetése az államháztartási szervek részéről kezdetben beruházásokat tenne szükségessé, viszont a környezetbarát technológiák lendületet szerezését és széles körű alkalmazását is meggyorsítaná.

1.8 A közlekedéskorlátozásokat bevezetni kényszerülő számos városi vezetésnek az irányelv elfogadása olyan alternatívát kínálna, amellyel ökológiai, társadalmi és gazdasági szempontból kedvező eredményeket lehet elérni.

1.9 Párizs, Montpellier, Frankfurt, Helsinki és más olyan városok, amelyek környezetbarát járműállományba (földgáz-meghajtású buszokba és hulladékgyűjtőbe) ruháztak be, ezzel jelentős eredményeket értek el, és járműállományuk kiegészítéseképpen további környezetbarát járművek beszerzése mellett döntöttek.

1.10 A szűkebbre szabott intervenciós határidők, a többrétű erőfeszítések és a környezeti ösztönzés csökkentését szolgáló, különböző szinteket érintő eljárások (Euro-normák a járművek károsanyag-kibocsátásának korlátozására, az energiahatékonyság javítását szolgáló intézkedések, az ellátás nagyobb biztonsága és az energiaforrások diverzifikálása) a társadalom számára csak előnyök lehetnek, és technológiai, illetve gazdasági haladást eredményeznek.

1.11 Ezért az EGSZB reméli, hogy még 2006-ban elfogadják az irányelvjavaslatot, amely kiegészíti az Európai Bizottság már foganatosított, illetve kidolgozás alatt álló, még elfogadásra váró intézkedéseit.

### 2. Indokolás és jogi keret

2.1 Az Európai Bizottság a szóban forgó irányelvjavaslatot „a tiszta közúti járművek használatának előmozdításáról”<sup>(1)</sup> 2005. december 21-én terjesztette elő (jogalap: EK Sz. 175. cikk (1) bekezdés; együttdöntési eljárás).

2.2 Az irányelvjavaslat főbb célkitűzései:

- a közlekedés általi károsanyag-kibocsátás csökkentése;
- a 3,5 tonnát meghaladó tömegű környezetbarát járművek piacának támogatása.

2.3 Az irányelv kimondja, hogy az államháztartási szervek kötelesek a 3,5 tonnát meghaladó tömegű járművekre irányuló éves beszerzési keretüknek legalább egy meghatározott részét „kiemelten környezetbarát járművekre” (*enhanced environmentally-friendly vehicle*, EEV) fordítani. A meghatározott rész legalább 25 %-ot jelent, és a nehéz haszongépjármű-park megújítására vonatkozik, ami lehetővé teszi a környezetvédelmi elvárások fokozatos beépítését a beszerzési eljárásokba, és előkészíti az államháztartási szerveket és az ipart az előírások más járműkategóriákra való lehetséges későbbi kiterjesztésére.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 634 final.

2.4 Az irányelv hosszú távon a környezetbarát járműtechnológiák méretgazdaságosságán, költségeinek csökkenésén és szélesebb körű alkalmazásán keresztül a teljes járműállomány környezeti jellemzőinek általános javulását eredményezi.

### 3. Fogalom meghatározások és magyarázatok

3.1 Az irányelv a 3,5 tonnát meghaladó tömegű nehéz haszongépjárművekre vonatkozik. Ilyenek a buszok és a tehergépjárművek (pl. hulladékgyűjtő járművek).

3.2 „Tiszta jármű” alatt a teljesítményre vonatkozó európai szabvány (EEV) szerint meghatározott „kiemelten környezetbarát járművek”<sup>(2)</sup> értendők, amelyek a CO<sub>2</sub>-kibocsátás, illetve a káros anyagok (szén-monoxid, nitrogén-oxid, szénhidrogének, por és az ózonkeltő anyagok) vonatkozásában nem lépnek túl az alábbi szigorú határértékeken:

CO (g/kWh)	HC (g/kWh)	No <sub>x</sub> (g/kWh)	PM (finompor) (g/kWh)	füst (m <sup>-1</sup> )
1,5	0,25	2,0	0,02	0,15

3.3 A tagállamokat már korábban is ösztönözték arra, hogy vezessenek be adókedvezményeket az olyan járművek számára, amelyek az Euro-4-norma<sup>(3)</sup> szerint éppen érvényes értékeknél szigorúbb kibocsátási határértékekhez tartják magukat; ez ugyanis megkönnyíti a környezetbarátabb és energiahatékonyabb járművek piacra jutását.

3.4 Az irányelv által megcélzott „államháztartási szervek” alatt az állami, regionális és helyi hatóságok, a közjogi szervezetek, az állami vállalkozások, valamint a közlekedési szolgáltatás nyújtása céljából az államháztartási szervekkel szerződéses viszonyban álló piaci szereplők értendők.

3.5 Az a kötelezettség, hogy az éves beszerzési keretnek legalább egy meghatározott részét környezetbarát járművekre kell fordítani, a vásárlásra és a lízingre is vonatkozik.

3.6 Az EEV-k használatának támogatása összhangban van a személygépkocsikra vonatkozó adókról nemrégiben előterjesztett irányelvvvel<sup>(4)</sup>: e szerint az adót részben a CO<sub>2</sub>-kibocsátás alapján kellene megállapítani, ami előmozdítaná a környezetbarátabb és energiahatékonyabb járművek vásárlását – például olyanokét, amelyek bioüzemanyaggal, földgázzal, autógázzal (LPG), elektro- vagy hibridmotorral üzemelnek.

3.7 A bioüzemanyagok fokozottabb használatát az Európai Bizottság által nemrégiben elfogadott „Biomasszával kapcsolatos cselekvési terv”<sup>(5)</sup> is célul tűzi ki; ehhez kapcsolódik az ösztönzőket megfogalmazó közlemény a bioüzemanyagokról<sup>(6)</sup>.

<sup>(2)</sup> 2005/55/EK irányelv, 1. cikk c) pont, valamint I. melléklet, 6.2.1. pont.

<sup>(3)</sup> 1998/69/EK irányelv.

<sup>(4)</sup> COM(2005) 261 final, 2005. július 5.

<sup>(5)</sup> COM(2005) 628 final, 2005. december 7.

<sup>(6)</sup> COM(2006) 34 final, 2006. február 7.

3.8 A javaslat tehát egy olyan átfogó intézkedéscsomagba illeszkedik, amelynek célja, hogy szembeszálljon az üvegházhatású gázok kibocsátásának folyamatos növekedésével. Ez a tendencia ugyanis akadályozza a közösségi célok elérését az éghajlatváltozás, a járművek kipufogógázai miatt egyre növekvő (és a polgárok egészségét károsító) helyi környezetszennyezés, valamint az (Európa jelentős és tartós kőolajfüggőségét okozó) üzemanyagok energiahatékonyságának területén.

3.9 Az energiaellátás biztonságáról szóló zöld könyv<sup>(7)</sup> elemzi a közlekedési ágazat növekedésével, a magas energiafogyasztással, a CO<sub>2</sub>-kibocsátással és a kőolajtól való függőséggel összefüggő kérdéseket, hogy aztán olyan intézkedéseket határozzon meg, amelyek hatnak az alternatív technológiák és üzemanyagok iránti keresletre, valamint segíteni tudják a környezetbarátabb járművek új generációját. Ezekre a kérdésekre tér ki „Az európai közlekedéspolitikája 2010-ig” című fehér könyv<sup>(8)</sup> is.

3.10 A közúti közlekedésben használható alternatív üzemanyagokról szóló közlemény<sup>(9)</sup> és az ehhez kapcsolódó, a bioüzemanyagok alkalmazásának előmozdításáról szóló irányelv<sup>(10)</sup> rámutat, hogy az energiaforrások diverzifikálása hatásos megoldás a kőolajtól való függőség, a CO<sub>2</sub>-kibocsátás és a helyi környezetszennyezés korlátozására.

3.11 „Az EU fenntartható fejlődési stratégiájának 2005. évi felülvizsgálata” című közlemény<sup>(11)</sup> az éghajlatváltozás különböző szempontjaival foglalkozik. A stratégia határozottan javasolja a környezetbarátabb járművek piacának fejlesztését, méghozzá a városi térségek forgalomnövekedésének kézben tartását célzó program keretében, amely előírja az „ökoinnováció” támogatását és kifejezetten ajánlja a környezetbarát buszok bevezetését.

3.12 Az energiahatékonyságról szóló zöld könyv<sup>(12)</sup> konkrét intézkedéseket javasol, többek között a közbeszerzési eljárások felhasználását a környezetbarátabb járművek piacának fejlesztésére és az energiahatékonyság fokozására.

3.13 A kevésbé levegőszennyező járművek gyártása és használata kulcsfontosságú tényező, ha el akarjuk érni az adott európai előírásokban kitűzött célokat<sup>(13)</sup>.

3.14 A levegőszennyezésről szóló tematikus stratégia<sup>(14)</sup> – amely stratégiával az Európai Bizottság egységesíteni szeretné az idevágó érvényes irányelveket – az államháztartási szerveknek azt ajánlja, hogy évente legalább egy bizonyos mennyiségű környezetbarát és energiahatékony járművet vásároljanak.

<sup>(7)</sup> COM(2000) 769 final.

<sup>(8)</sup> COM(2001) 370 final.

<sup>(9)</sup> COM(2001) 547 final; a közlemény előírja, hogy 2020-ra a hagyományos üzemanyagok 20 %-át alternatív üzemanyagokkal kell helyettesíteni.

<sup>(10)</sup> 2003/30/EK irányelv.

<sup>(11)</sup> COM(2005) 37 final.

<sup>(12)</sup> COM(2005) 265 final.

<sup>(13)</sup> 96/62/EK irányelv a környezeti levegő minőségéről, illetve ennek leányirányelvei: 1999/30/EK irányelv a levegőben előforduló kén-dioxid, nitrogén-dioxid és nitrogén-oxidok, valamint a por és az ólom határértékeiről; 2000/69/EK irányelv a levegőben előforduló benzol és szén-monoxid határértékeiről; 2003/3/EK irányelv az ózonértékek vonatkozásában kitűzött célokról.

<sup>(14)</sup> COM(2005) 446 final.

3.15 Az Európai Parlament közösségi cselekvési terv mellett foglalt állást az energiahatékonyság javítására a közlekedési ágazatban. Különösen a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó célzott programok jelentőségét emelte ki, amelyek csökkenthetik az energiahatékony gépek árát, versenyképessé téve őket a hagyományos technológiákkal szemben <sup>(15)</sup>.

3.16 Az Európai Tanács a környezetvédelemnek és a fenntartható fejlődésnek a közlekedéspolitikába való beépítése mellett szállt síkra <sup>(16)</sup>.

#### 4. Általános megjegyzések

4.1 Az irányelvjavaslat elfogadása a közbeszerzési eljárások vonatkozásában néhány kötelező érvényű intézkedés bevezetéséhez vezetne a környezetbarát járművek iránti piaci kereslet növelése érdekében. A javaslat ugyanakkor – a tagállamok kérésének megfelelően – technológiai szempontból semleges megközelítéssel támogatja a környezetbarát és energiahatékony járművek bevezetését <sup>(17)</sup>.

4.2 Az önkéntes egyezményekhez és másféle szabályozásokhoz viszonyítva a 3,5 tonnánál nehezebb járművekre vonatkozó közbeszerzésekhez kapcsolódó kötelezettség előnyösnek mondható a költség-haszon arány, az európai ipar versenyképességének gazdasági szempontjai és – főként – a környezeti hatások tekintetében.

4.3 A közbeszerzésekre alkalmazott legkevesebb 25 %-os kvóta a teljes piac 10 %-ának felel meg. Ez a részesedés elég nagy ahhoz, hogy hasson a környezetbarátabb járművek piacának fejlődésére, méretgazdaságosságához vezessen, egyben elfogadható szinten tartsa a beruházási költségeket.

4.4 Becslések szerint az irányelvjavaslat évente mintegy 52 000 jármű (17 000 busz és 35 000 egyéb nehéz haszongépjármű) beszerzését érinti. Ezek 25 %-a, azaz évi 13 000 jármű kötelezően „kiemelten környezetbarát jármű” (EEV) lesz. Az államháztartási szervek saját hatáskörben dönthetnek arról, milyen jellegű járműveket (buszokat, hulladékgyűjtőket stb.) és milyen részarányban cserélnék le.

4.5 A közbeszerzési eljárások kihasználása a környezetbarát járművek szisztematikus bevezetésére előmozdítaná az autópálya fejlődését, és Európa-szerte szavatolná a haszongépjármű-piac növekedését és versenyképességét.

4.6 Párizsnak, Montpellier-nek, Frankfurtnak és több más városnak már most környezetbarát járműállománya van, amelyet az ökológiai és társadalmi-gazdasági szempontból kedvező eredményekre tekintettel hamarosan tovább bővítnek.

4.7 Az EEV-knek a nehéz haszongépjármű-parkba megadott részarányban történő kötelező bevezetése újabb eszközt ad az államháztartási szervek kezébe ahhoz, hogy teljesíthessék a levegő minőségéről szóló EU-irányelvben meghatározott kötelezettségeiket.

4.8 A járműpark frissítésére vonatkozó, az irányelvjavaslatban megjelölt minimális részarány a levegőminőség javítása terén valószínűleg gyors eredményekre vezet <sup>(18)</sup>, mivel az EEV-normák ugrásszerűen csökkentik a HC-, NO<sub>x</sub>- és PM-kibocsátást.

4.9 Az EEV-k használata ezen túlmenően az üzemanyag-fogyasztás csökkentéséhez is hozzájárul, a kutatást pedig egyre nagyobb környezetvédelmi sikerek elérésére buzdítja. Az alternatív üzemanyagok támogatása és a kipufogógáz-tisztító technológiák fejlesztése jelentősen ösztönözheti az autópálya növekedését.

4.10 Ha abból indulunk ki, hogy az irányelvjavaslat tárgyát képező haszongépjárművek élettartama 15 év, és az irányelv 2006 folyamán lép hatályba, akkor 2030-ra megtérülhetnek az államháztartási szervek beruházásai, előrelépne a technológia, és tovább javulnának a teljesítményi normák.

4.11 A gyors és határozott elkötelezettség a környezetbarát járművek támogatása mellett a társadalomnak is hasznára válna, hiszen a városi levegő minőségének javulása gátat vetne a légúti megbetegedéseknek vagy azok súlyosbodásának, ami kedvező hatással lenne az egészségügyi költségvetésre.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(15)</sup> A5-0054/2001.

<sup>(16)</sup> Helsinki (1999) és göteborgi (2001) Európai Tanács.

<sup>(17)</sup> A 2005. március 22–23-i Európai Tanács által a lisszaboni stratégia keretében meghatározott prioritások alapján.

<sup>(18)</sup> Montpellier városa 1999-ben vásárolta meg az első „tisztá”, földgáz-motoros buszokat. 30 hónap elteltével az NO<sub>x</sub>-kibocsátás 50 %-kal csökkent, a PM (finompor) majdnem teljesen eltűnt, és a zajszint 5–8 decibellel csökkent. Forrás: ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, regionale Delegation Languedoc-Roussillon – a Környezetvédelmi és Energiafelügyeleti Ügynökség Languedoc-Roussillon régióbeli képviselője).

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról – Cselekvési program”**

COM(2005) 658 final

(2006/C 195/08)

2005. december 13-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció véleményét 2006. április 26-án elfogadta. Az előadó Lutz RIBBE, a társelőadó Olivier DERRUINE volt.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a május 17-i ülésnapon) 137 szavazattal 2 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

**1. Az EGSZB következtetéseinek és ajánlásainak összefoglalása**

1.1 Az EGSZB már többször felhívta a figyelmet a fenntartható fejlődés jelentőségére Európa jövője és a globális fejlődés szempontjából, ezért üdvözli az előterjesztett „cselekvési tervet”, amelyet az Európai Bizottság ennek a témának szentel.

1.2 Az Európai Bizottság csak 2005-ben öt dokumentumot tett közzé a fenntartható fejlődés témakörében. Az itt tárgyalt közlemény ezen öt dokumentum egyike. Még ha az EGSZB újra és újra fel is hívja a figyelmet a konkrét lépések fontosságára, ezúttal kénytelen bírálni a vonatkozó különböző dokumentumok nagy számát, ami szinte lehetetlenné teszi a politika iránt érdeklődő átlagpolgár számára, hogy átlassa a helyzetet.

1.3 A lisszaboni stratégia és a fenntartható fejlődési stratégia közötti kölcsönhatás tisztázatlan marad. Ahhoz, hogy ezt világossá tegyünk a polgárok számára, pedagógiai erőfeszítésekre és nagyobb koherenciára van szükség. A hatáselemzés eszközét át kell dolgozni annak érdekében, hogy az ugyanolyan súlytal vegye figyelembe a szociális és a környezeti dimenziót, mint a gazdasági szempontokat. A lisszaboni stratégia keretében ajánlott kutatás és innováció kimondott feladatává kellene tenni a fenntartható fejlődés támogatását.

1.4 A közleményben szereplő „cselekvési programot” az EGSZB nem tudja új, átdolgozott stratégiaként elismerni. Bár a jelenlegi helyzetről helyes elemzést kapunk, és az a megállapítás is elhangzik, hogy „így nem mehet tovább”, mégis gyakorlatilag megreked a szöveg az elemzés szintjén, és nem vagy csak nagyon elégtelen mértékben írja le, merre is kellene továbblépni.

1.5 Az Európai Bizottság ezzel a dokumentummal nem tesz eleget sem az EGSZB 2004. áprilisi ajánlásának, sem pedig a 2005 júniusában tett saját ígéretének. Nem nevez meg világos, a fenntarthatósági stratégia keretében elérni kívánt célokat.

1.6 A stratégiák általában a célok eléréséhez vezető utat taglalják. A célok hiánya szükségszerűen hiányosságokhoz vezet az eszközök megnevezésénél. Ez a közlemény döntő

fogyatékoságának tekinthető. Ha nem tudjuk pontosan, hova szeretnénk eljutni, akkor nem leszünk képesek meghatározni, hogyan jutunk el oda.

1.7 A dokumentumban leírt kulcsfontosságú intézkedések homályosak és igen kevésbé konkrétak. Részben régi követelésekről, illetve ígéretekről van itt szó, amelyek több mint harminc éve vannak függőben, és eddig nem valósultak meg. Azonban sem annak okáról nem folyik vita, hogy miért nem teljesítették a régi követeléseket, sem pedig arról, hogy ezek a követelések továbbra is aktuálisak és főként elégségesek-e.

1.8 A kiemelten fontos bejelentéseket tartalmazó részeknél az Európai Bizottság nem kötelezi el magát. Csak üdvözölni tudjuk az Európai Bizottságnak azt a bejelentését, amely szerint a nemzetközi kereskedelmet a fenntartható fejlődés eszközeként kívánja felhasználni. Egy cselekvési programtól azonban azt is el lehet várni, hogy választ is adjon arra, miként kívánja elérni ezt.

1.9 Az Európai Bizottságnak a „kinék mit kell tennie?” kérdés megválaszolásával tisztáznia kellene az egyes szereplők feladatait az EU, a tagállamok, a szociális partnerek és a többi érdekelt fél illetékességi köreinek függvényében.

1.10 Az EGSZB a maga részéről kifejezi szándékát, hogy hozzájáruljon a vitához egy olyan adatbázis fokozatos kialakításával, amely lehetővé teszi a legjobb gyakorlatok terjesztését, csokorba gyűjti a helyi szereplők által tapasztalt akadályokat stb. Mindezt olyan formában, hogy megszilárdítsa azt a szaktudást, amelyre az Európai Bizottság és az érdekelt felek később támaszkodhatnak.

1.11 A közlemény így több kérdést hagy nyitva, mint amennyit megválaszol, illetve újabb kérdéseket is felvet, melyekre a társadalom eddig hiába várt választ.

1.12 Az EGSZB ezt mélyeséges sajnálattal veszi tudomásul. A közlemény nem viszi igazán előbbre a fenntartható fejlődés politikáját, hanem inkább az derül ki belőle, hogy jelenleg nem nagyon látszik határozott előrelépés.



## 2. A vélemény főbb elemei és háttere

2.1 2005. december 13-án, vagyis közvetlenül a Brüsszeli Európai Tanács pénzügyi csúcstalálkozója előtt az Európai Bizottság „A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról – Cselekvési program”<sup>(1)</sup> címmel közleményt terjesztett a Tanács és az Európai Parlament elé, amely közlemény jelen vélemény tárgya.

2.2 Az átdolgozásra szoruló, az EU fenntartható fejlődéséről szóló stratégiáról 2001 nyarán határoztak a göteborgi csúcstalálkozón. Az EGSZB többször állást foglalt, mind a stratégia elkészítése előtt, mind magával a stratégiával kapcsolatban, legutóbb többek között 2004. áprilisi „A fenntartható fejlődésre irányuló EU-stratégia értékelése”<sup>(2)</sup> és 2005. májusi „A fenntartható fejlődés szerepe a soron következő pénzügyi tervben”<sup>(3)</sup> című feltáró véleményeiben. Ezenkívül 2005 áprilisában az Európai Bizottsággal közösen nagy visszhangot keltő és feleltébb konstruktívként értékelt konzultatív fórumot szervezett az érdekelt felek részvételével. 2006 márciusában pedig e vélemény kidolgozása keretében további meghallgatást szervezett. Magától értetődik, hogy ennek eredményeit itt tekintetbe vettük.

2.3 A Prodi-Bizottság maga is bejelentette, hogy át fogja dolgozni és el fogja fogadni a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos stratégiát. Ez azonban nem történt meg. Ehelyett minden esetben jelentős késedelmek adódtak a dokumentum, illetve dokumentumok elkészítésénél. Mindez értelmezhető annak jeleként is, hogy az Európai Bizottság, de a Tanács is igen körülményesen kezeli a fenntartható fejlődés stratégiájának előmozdítását.

2.4 2005 februárjában a Barroso-Bizottság nem átdolgozott stratégiával, hanem „Az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiájának 2005. évi felülvizsgálata: első állapotfelmérés és iránymutatások a jövőre nézve”<sup>(4)</sup> című közleménnyel állt elő. Ebben többek között „a nem fenntartható tendenciák rosszabbra fordulásáról” beszél, vagyis arról, hogy a környezeti problémáknak az ágazati politikákba való bevonása terén „csak korlátozott mértékű előrelépés történt”, arról, hogy „a szegénység és a társadalmi kirekesztés fokozódó probléma”, valamint, hogy „egy olyan világban, amelynek elemei egyre inkább »kölcsonösen függnek egymástól«, nem termelhetünk és fogyaszthatunk tovább az eddigi módon”.

2.5 Az Európai Bizottság jelen véleményben értékelt közleményére ebben az összefüggésben kell tekinteni. Az EGSZB a közleményt további lépésként értékelheti a fenntarthatósági stratégia átdolgozása felé, azonban semmiképpen sem tekinthet rá úgy, mint a már lezajlott átdolgozás eredményére. Újabb, bár inkább informális információk szerint jelenleg az a cél, hogy a Tanács 2006. júniusi ülésén fogadja el a 2001-es fenntarthatósági stratégia átdolgozott változatát, és az ebben foglalt következtetések 2009-ig képezzék a közös európai fenntarthatósági stratégia alapját. Ennek ismeretében az EGSZB megállapítja, hogy az Európai Bizottság nem tett eleget 2001-ben vállalt kötelezettségének, mely szerint minden új bizottsági hivatali

időszak elején a stratégia átdolgozott változatát kell benyújtania. Ehelyett öt 2005-ös dokumentum<sup>(5)</sup> fekszik az asztalon, amelyek legfeljebb gondolatébresztő segédletnek vagy az átdolgozáshoz szükséges anyagnak tekinthetők, azonban új, az elkövetkezendő öt évben használható, az aktuális – továbbra is ijesztő irányba fejlődő – trendeknek megfelelő átdolgozott stratégiának semmiképpen sem.

2.6 Az EGSZB megütközésének ad hangot azzal kapcsolatban, hogy az Európai Bizottság nem fűzött részletes megjegyzéseket legutóbbi, „A fenntartható fejlődésre irányuló EU-stratégia értékelése”<sup>(6)</sup> című feltáró véleményéhez, holott kötelezettséget vállalt erre. Számos, az EGSZB által annak idején felvetett alapvető kérdés most is válaszra vár, ami jól kifejeződik a nemrégiben előterjesztett „cselekvési program” céltanságában, ötlettelenségében és tétováságában.

2.7 Az EGSZB, akárcsak 2004-ben, most is hiányolja az egyértelmű kijelentéseket az EU tevékenységét jelenleg meghatározó két stratégia – a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos stratégia és a lisszaboni stratégia a növekedés és a foglalkoztatottság érdekében – az Európai Unióról szóló Szerződés<sup>(7)</sup> 2. cikkében szereplő uniós célkitűzéseknek megfelelő, egymástól való elhatárolásával és besorolásával kapcsolatban. A lisszaboni stratégiára vonatkozó nemzeti reformprogramok vizsgálatából kiténik, hogy a tagállamok a fenntartható fejlődést nem sorolták a prioritások közé. Kénytelenek vagyunk megállapítani, hogy ez nincs összhangban a 2005. márciusi Európai Tanács következtetéseivel, amelyekben megállapítást nyert, hogy a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos stratégia az EU főlérendelt stratégiája.

2.8 Jelen véleményben az EGSZB főként azt vizsgálja, hogy a fentebb említett, 2004 áprilisában, illetve 2005 májusában kiadott véleményeiben megfogalmazott kijelentéseit, kérdéseit és ajánlásait figyelembe vették-e, és azok megvalósultak-e.

2.9 Emellett azt is elemzi, hogy az Európai Bizottság által megfogalmazott saját igények megvalósulnak-e.

<sup>(5)</sup> 1) COM (2005) 658 Közlemény a fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról - Cselekvési program (2005. 12. 13.) ([http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005\\_0658hu01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0658hu01.pdf))

2) EUROSTAT jelentés: Measuring progress towards a more sustainable Europe - Sustainable development indicators for the European Union - Data 1990-2005 (A fenntarthatóbb Európa felé haladás mérése – az Európai Unió fenntartható fejlődésének mutatói) (2005. 12. 13.)

3) Az Európai Tanács Elnökségének következtetései a fenntartható fejlődés irányadó elveiről (2005. 06. 16–17.) ([http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/85350.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/85350.pdf))

4) COM (2005) 037: Az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiájának 2005. évi felülvizsgálata – Előzetes összegzés és irányadók a jövőre vonatkozóan (2005. 02. 09.) ([http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005\\_0037hu01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0037hu01.pdf))

5) A következő munkadokumentum melléklete: SEC (2005) 225 – Helyzetjelentés

<sup>(6)</sup> HL C 117., 2004.4.30., 22. o.

<sup>(7)</sup> HL C 325., 2002.12.24., 5. o.

<sup>(1)</sup> COM(2005) 658 final

<sup>(2)</sup> HL C 117., 2005.04.30., 22.o.

<sup>(3)</sup> HL C 267., 2005.10.27., 22.o.

<sup>(4)</sup> COM(2005) 37 final, 2005. 2. 9.

### 3. Általános megjegyzések

3.1 Az értékelendő közleményben az Európai Bizottság – mint annak előtte számos más dokumentum esetében is – az általános helyzetet írja le. A közlemény harmadik bekezdéséből származó következő két idézet tisztán és érthetően jellemzi a helyzetet: „Európa a fenntartható fejlődés ezen elveit hatékonyan kezdte alkalmazni. ... Mindez megvalósulhat, ha megvan a szándék ... a fokozottabb elkötelezettségre.”

3.2 Az EGSZB megerősítheti ezt az állítást, és egyetért az általános elemzéssel is: számos területen születtek modellértékű kezdeményezések, mind uniós, mind nemzeti szinten, illetve vállalkozások, civil szervezetek vagy éppen magánszemélyek által. Ezek azonban nem elégségesek ahhoz, hogy máris trendváltásról beszélhessünk.

3.3 Konkrét sikerek jelentkeztek például nemzeti szinten (pl. a német energetikai épületszanálási, ill. megújuló energiaforrások felhasználására irányuló program pozitív hatásai a környezetvédelem és a munkahelyteremtés terén), ágazati szinten (pl. az éghajlatot károsító fluorozott-klórozott szénhidrogének használatának beszüntetése a gépkocsik légkondicionáló berendezéseiben vagy a környezetvédelmi technológiák cselekvési terve), illetve a vállalatok szintjén (pl. a British Petroleum, amely 1998-ban kötelezettséget vállalt arra, hogy 2010-ig 10 %-kal – az 1990-es szint alá – csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását, és célját az energiahatékonyság segítségével már 2003-ban elérte); lásd a nagy angol és multinacionális cégek által aláírt nyilatkozatot is a brit miniszterelnök támogatására a klímaváltozás elleni küzdelemben. (\*)

3.4 A példák azt bizonyítják, hogy a fenntartható termelési és fogyasztási folyamatok nemcsak technikailag lehetségesek, hanem gazdaságilag is működőképesek, és hozzájárulnak a munkahelyteremtéshez és -megőrzéshez. Mindezt az eddigieknél egyértelműbben kell közvetíteni.

3.5 A fenntartható fejlődés más, új, integrált társadalmi fejlődési koncepció: a fenntartható fejlődés gazdasági, társadalmi és ökológiai dimenziói kölcsönösen erősítik egymást és hozzájárulnak az „európai értékek” megőrzéséhez. Ebben az értelemben a fenntartható fejlődés növeli a társadalom általános jólétét. Az EGSZB ebben az összefüggésben üdvözli az Európai Bizottság és az Eurostat közös erőfeszítéseit a „jóléti mutató” kidolgozására, amely a fenntartható fejlődés szempontjából kifejezőbb értékmérő, mint a GDP. A többek között az Európai Környezetvédelmi Ügynökség által kommunikált „ökológiai lábnyom” ilyennek bizonyulhat. A szóban forgó mutatónak a külső környezeti költségeket, de bizonyos társadalmi költségeket is figyelembe kellene vennie.

3.6 A fenntartható fejlődés esetében nem arról van szó, hogy az egyes ágazatok fejlődése során keletkező deficiteket más ágazatokban hozott intézkedések által egyenlítsük ki.

A politika régebben működött így. Az Európai Tanács 2005 júniusában megerősítette e fejlődési koncepció értelmezését, és az Európai Bizottság több dokumentuma bizonyítja, hogy ez a fajta megközelítés működőképes. (\*)

3.7 Először is azonban széles körű politikai és társadalmi vitára van szükség azokról az értékekről, amelyekkel Európában – részben a világ más részeivel szemben – rendelkezünk, és amelyeket védenünk kell, másrészt azokról a célokról, amelyeket Európában a fenntartható fejlődés segítségével el kívánunk érni. Sőt: ez a vita már régen esedékes. Csak ha az elérni kívánt célok és a kitűzött (európai) értékek tekintetében egyértelmű a helyzet, akkor kezdetünk el vitázni e célok elérésének lehetőségeiről (vagyis a stratégiáról). Az EGSZB ismételtén kétségbe vonja, hogy erre a vitára már elégséges mértékben sor került volna. Megismétli két évvel ezelőtti megállapítását, amely szerint már maga a „fenntarthatóság” fogalma is a polgárok jelentős része előtt teljesen ismeretlen; akik pedig hallottak már róla, gyakran tartalmilag nem tudnak vele mit kezdeni. Ezek bizony nem túl kedvező kiinduló feltételek a politikai cselekvés számára (a lisszaboni stratégia esetében is hasonló a helyzet!).

3.8 Az EGSZB mindeközben nagyon is tudatában van annak, hogy ezt az értékekről és célokról folytatandó vitát éppen a globális piacok által jellemzett kontextus nem teszi egyszerűvé. Európa úttörő szerepe az életfeltételek megőrzésében ugyanis többek között oda vezethet, hogy a nem fenntartható termelést Európából a világ más részeibe telepítik át (ami globális szemszögből nem tekinthető sikernek), és hogy az európai vállalkozások versenyképessége csökkenhet. De éppen azért, mert rengeteg probléma sejlik fel, szükség van az EGSZB által ismételtén ajánlott vitára.

#### Kulcsfontosságú kérdések előtérbe helyezése

3.9 Közleményében az Európai Bizottság hat, úgynevezett „kulcsfontosságú kérdésre” összpontosít, melyek a következők:

- Éghajlatváltozás és tiszta energia,
- Egészségügy,
- Társadalmi kirekesztés, demográfia és migráció,
- A természeti erőforrásokkal való gazdálkodás,
- Fenntartható közlekedés, valamint
- A globális szegénység és a fejlesztési kihívások.

(\*) Különösen a következőket kell kiemelnünk:

„The effects of environmental policy on European business and its competitiveness: a framework for analysis” (A környezeti politika hatásai az európai vállalkozásokra és versenyképességükre – elemzési keret), SEC(2004) 769

„Commission staff working document on the links between employment policies and environment policies”, (Az Európai Bizottság munkadokumentuma a foglalkoztatáspolitikai és a környezeti politika összefüggéseiről) SEC(2005) 1530

„Beschäftigung, Produktivität und ihr Beitrag zum Wirtschaftswachstum”, (A foglalkoztatás, a produktivitás és ezek hozzájárulása a gazdasági növekedéshez) SEC(2004) 690.

(\*) [http://www.cpi.cam.ac.uk/bep/downloads/CLG\\_pressrelease\\_letter.pdf](http://www.cpi.cam.ac.uk/bep/downloads/CLG_pressrelease_letter.pdf)

3.10 Az EGSZB – ahogyan azt előző véleményeiben is újra meg újra hangsúlyozta – a megfelelő koncentrációt tartja helyesnek, megfontolandónak tartja azonban, hogy legalább azokkal a területekkel foglalkozzunk elmélyültebben, amelyekért az EU pénzügyileg is felelősséget vállal, pl. az agrárpolitika vagy a regionális politika. Feltűnő, hogy a közleményben alig vannak e területekre vonatkozó utalások, mindössze a 2. mellékletben található egy internetes link az Európai Bizottság rendeletéhez a vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról a 2007–2013 közötti programozási időszakra (COM(2005) 304), a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos célokra és intézkedésekre vonatkozó pontosabb tartalmi adatokat azonban nem találunk.

3.10.1 A közlemény bevezetőjében, az EU által tett eddigi erőfeszítések leírásánál például rövid utalás történik az agrárpolitika és a halászati politika reformjára, valamint hangsúlyossá válik, hogy „a vidékfejlesztési politika megerősítése” a politika integrált alakítása iránti elkötelezettség kifejeződése. Az EGSZB számára azonban ez a kijelentés teljességgel érthetetlen, mivel „megerősítésről” egyáltalán nem beszélhetünk. A vidékfejlesztés pénzügyi eszközei – az Európai Bizottság politikai ígéreteivel és az EGSZB ajánlásaival<sup>(10)</sup> ellentétben – a következő, 2007–2013-as pénzügyi időszakban részben jelentősen a költségvetés jelenlegi végrehajtása és az Európai Bizottság tervezett megközelítése<sup>(11)</sup> alatt lesznek majd.

3.10.2 A halászati politikával kapcsolatban az EGSZB mindössze utal arra, hogy eddig még egyszer sem sikerült a megállapított fogási kvótákat betartatni, így a tengerekben továbbra is túlzott mértékű a halászat. A különböző, régebbi politikákkal, illetve az Európai Bizottság esetlegesen tervezett közleményeivel vagy zöld könyveivel kapcsolatos információkat tartalmazó internetes oldalak felsorolása a jelenlegi állapot tükrében nem tűnik elégségesnek az említett „operatív cél”, vagyis „a halászati ágazat maximális fenntartható hozamának 2015-ig<sup>(12)</sup>” történő eléréséhez.

#### A világos célkitűzések hiánya

3.11 2005. februári közleményében (COM(2005) 37 final) az Európai Bizottság fontos és az EGSZB szemszögéből helytálló elemzéseket végzett a továbbra sem fenntartható helyzettel és trendekkel kapcsolatban, valamint a II. részben („A kihívásoknak való megfelelés”) olyan bejelentéseket tett, amelyeket korábban az EGSZB is követelt. Ennek során a következőket hangsúlyozták: „fejlődés csak a gazdasági növekedés, a társadalmi integráció és a környezetvédelem együttes jelenléte mellett érhető el mind Európában, mind pedig a világ többi részén”, „a fenntartható fejlődést az EU politikájának középpontjába kell állítani”, valamint kiemelték „a világosabb célkitűzések és a kapcsolódó határidők kiala-

<sup>(10)</sup> Ld. az EGSZB véleményét a következő tárgyban: „Javaslat tanácsi rendeletre az Európai Vidékfejlesztési Mezőgazdasági alapról (EVFMA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról” HL C 234., 2005.9.22., 32. o., valamint feltáró véleményét a következő tárgyban: „A fenntartható fejlődés szerepe a soron következő pénzügyi tervben” HL C 267., 2005.10.27., 22. o.

<sup>(11)</sup> Ld. Mariann Fischer-Boel mezőgazdasági biztos 2006. január 12-én, a nemzetközi Zöld Héten megtartott beszédét is.

<sup>(12)</sup> COM(2005) 658, 2. melléklet, 28. o.

kításának szükségességét, mint a prioritási területeken végrehajtandó cselekvések összpontosításának és az elért haladás mérésének eszközét. Bár a tendenciák hosszú távú problémákat jelentenek, amelyek hosszú távú megoldásokat igényelnek, az egyetlen eszköz, amely biztosíthatja, hogy a társadalom a megfelelő irányba mozduljon, világos köztes célok kialakítása és az előrehaladás mérése. A hosszú távú célkitűzések meghatározása tehát nem lehet a cselekvés halogatásának eszköze”.

3.12 Az EGSZB 2004. áprilisi véleményében kifogásolta azt a tényt, hogy a fenntarthatósági stratégia túl kevés világosan követhető és ebből következően ellenőrizhető célkitűzést tartalmaz. Arra is utalt, hogy ez nem volt mindig így; az Európai Bizottság azon közleménye, amelynek alapján a fenntarthatósági stratégiát kifejlesztették, világos célkitűzéseket fogalmazott meg<sup>(13)</sup>.

3.12.1 Az EGSZB már akkoriban egyértelműen kifejtette, hogy megfelelő célkitűzések hiányában, valamint köztes célok meghatározása nélkül a stratégiából hiányzik az irányultság. Az EGSZB azt a kérdést is felvetette, hogy mi is voltaképpen a „stratégia”, valamint megjegyezte: „A stratégia valamely cél elérésére irányuló cselekvésünk pontos terve, amelyben eleve figyelembe vesszük azokat a tényezőket, amelyek befolyásolhatják cselekedeteinket. Az EU leendő fenntarthatósági stratégiájának ezért

- világos célokot kell kitűznie;
- meg kell adnia a cél, illetve célok eléréséhez szükséges egyes eszközöket, amelyhez a vonatkozó felelősségi körök, kompetenciák és befolyásolási lehetőségek pontos leírása is hozzátartozik;
- a hosszú távú célokot adott esetben köztes célokra kell felosztani, melyek betartását, illetve elérését érthető mutatók segítségével rendszeresen ellenőrizni kell;
- azokra a tényezőkre kell összpontosítani, amelyek ennek során problémát okozhatnak, valamint
- biztosítani kell, hogy a politika minden területét mindig fenntarthatósági kritériumok alapján elemezzék és értékeljék”<sup>(14)</sup>.

3.13 Az Európai Bizottság közleményének és az abban leírt „cselekvési programnak” valószínűleg legnagyobb hiányossága az, hogy ismét nem ad meg valóban világos célokot és célértékeket, illetve nem vázolja az ezekhez vezető utat, annak ellenére, hogy mindezt az Európai Bizottság maga is szükségesnek tartja. A dokumentum maga azonban csak igen homályos „kulcsfontosságú intézkedéseket” tartalmaz, ezenkívül a 2. melléklet hivatkozik néhány „működési célkitűzésre és célra”, valamint megemlíti „a kulcsfontosságú intézkedések aktuális és tervezett példáit”, amelyek vagy tetszőlegesen tűnnek és kevésbé kifejezők, vagy legfeljebb „ellenőrizhető”, illetve „kitűzendők”.

<sup>(13)</sup> Ez részben igen messzemenő célokra összpontosított, például a hosszú távon szükséges 70 %-os CO<sub>2</sub>-csökkentésről beszélt, COM(2003) 745 final/2.

<sup>(14)</sup> HL C 117., 2004.4.30., 22. o., 2.2.7. pont

3.14 A szöveg azt sem nevezi meg, hogy végül is ki miért felelős, és hogyan kell összekapcsolódnia a különböző politikai szinteknek annak érdekében, hogy a különféle felelősségi körökből a lehető legjobb szinergiahatás álljon össze.

#### Az eszközökről szóló vita hiánya

3.15 Az EGSZB nagy érdeklődéssel fogadta a 3.2. fejezetet és a leghatékonyabb **intézkedéscsomaggal** kapcsolatos fejtegetéseket. Teljes mértékben helytálló a megállapítás, mely szerint „a kormányok és egyéb hatóságok rendelkezésére számos olyan eszköz áll, amellyel változtatásra ösztönözhetik az embereket – ilyenek a szabályozás, az adóztatás, a közbeszerzés, az állami támogatás, a beruházás, a kiadások és az információnyújtás. A feladat a szakpolitikák hatékony együttesének kialakítása. ... A változás ösztönzésére talán a legjobb módszer gondoskodni arról, hogy a piacok felől a megfelelő jelzések érkezzenek (»az árak kiigazítása«), hiszen ezáltal jelentősen lehet ösztönözni az embereket arra, hogy szokásaikon változtassanak, valamint ennek megfelelően lehet alakítani a piacot is. Ez elérhető annak biztosításával, hogy mi mindannyian, termelők és fogyasztók egyaránt, döntéseink valamennyi költségével és következményével szembesülünk a döntés meghozatalakor. Ez azt jelenti például, hogy az adott termék árába beépítik a »szennyezők« által a társadalom más tagjaira áthárított költséget...”.

3.16 Az EGSZB csak megerősíteni tudja ezt a megközelítést, mivel az megegyezik az elmúlt években elfogadott számos véleményének követeléseivel<sup>(15)</sup>. Az EGSZB mégis legmélyebb sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy a dokumentum megreked az elemzés szintjén, és nem tartalmaz iránymutatásokat a külső költségek árakba történő beépítésének módjával kapcsolatban.

3.17 Az EGSZB már 2004 áprilisában kiadott közleményében felszólította az Európai Bizottságot, hogy lépjen fel aktívan ezen a területen, valamint keresse és tartsa fenn a párbeszédet valamennyi érintett körrel. Az érintetteket ugyanis nem csak hogy nagy mértékben érdekli a külső költségek árakba történő beépítésének módja (és határideje), de joguk is van erről tájékozódni. Az EGSZB már akkor tisztázni kívánta, hogy milyen hatással lenne a gazdaság versenyképességére általában, és különösképpen pl. a közlekedési ágazatra a külső költségek beépítése az árakba. Az Európai Bizottság saját maga is megállapította, hogy „a külső környezetvédelmi költségeknek kevesebb, mint fele folyik be a piaci árakba”, ami azt jelenti, hogy ezáltal „a nem fenntartható kereslet erősödik”<sup>(16)</sup>.

3.18 Az EGSZB felveti azt a kérdést, hogy az Európai Bizottság hol és mikor kívánja végre megtartani az ezzel kapcsolatos vitát. Véleménye szerint a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos stratégia pont megfelelő alkalom arra, hogy ezt megtegye. Az EGSZB sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy az időközben már több mint 2 éve megígért, a környezeti politika piaci alapú eszközeinek belső piaci használatáról szóló közlemény előterjesztése még mindig várat magára.

<sup>(15)</sup> Lásd az EGSZB „Megújuló energiaforrások” tárgyú, 2005. 12. 15-én elfogadott saját kezdeményezését véleményének 1.3. pontját (HL C 65., 2006.3.17., 105. o.).

<sup>(16)</sup> SEC(1999) 1942., 1999.11.24., 14. o.

3.19 Az EGSZB sajnálatosnak tartja azt is, hogy relatíve nem kötelező érvényű az Európai Bizottság alábbi kijelentése: „...A tagállamoknak a Bizottsággal együtt meg kell osztaniuk egymással tapasztalataikat és a bevált gyakorlatot a téren, ahogyan az adózási terhet a munka megadóztatásáról a fogyasztás és/vagy szennyezés jövedelemtől függetlenül történő megadóztatására helyezik át, hozzájárulva ezáltal az EU növekvő munkanélküliséggel és környezetvédelemmel kapcsolatos célkitűzéseikhez.” Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy e területen közvetlenül avatkozzon be, a lehető leghamarabb végezze el a megfelelő felméréseket, és azok eredményeit értékeléssel és hatáselemzéssel együtt közlemény formájában juttassa el az európai intézményekhez.

3.20 A lehetséges módszerekről és azok következményeiről folytatott vita ily módon történő kizárása – a világos célok megfogalmazásának és világos határidők meghatározásának régi EU-s erényétől való eltávolodás mellett – a vélemény egyik további nagy hiányossága. Ezzel természetesen elkerülhetők az esetleges konfliktusok, az EGSZB azonban már többször kérte a folyamatban érintett összes féllel való kritikus párbeszéd aktív keresését, mivel e felek hozzájárulása nélkül a fenntarthatóság folyamatában nem következhet be döntő előrelépés.

3.21 Az EGSZB pozitívan értékeli az Európai Bizottságnak azt a bejelentését, mely szerint a nemzeti stratégiákat jobban össze kívánja kapcsolni az európai stratégiával. Ehhez azonban először is – mint az előzőekből kiderül – valódi európai stratégiára van szükség, nem csupán egy olyan dokumentumra, amely már régóta ismert álláspontokat, szándéknyilatkozatokat és programokat köt össze egymással, amelyek eddig nem tették lehetővé a negatív trendek megfelelő visszafordítását.

3.22 Az Európai Bizottság javaslatából kiderül, hogy a hatástanulmányoknak központi jelentősége van a különböző kezdeményezések és egyes fázisai (tervezés, megvalósítás, stb.) közötti koherencia javításában. Figyelembe kell azonban venni, hogy ezek az elemzések nem támaszkodhatnak egyedül a felmerülő költségekre, hanem más gazdasági, társadalmi és környezeti előnyök bevonására is szükség van<sup>(17)</sup>. Ennek megfelelően – a versenyképességre gyakorolt hatás ellenőrzésének mintájára – kritérium kidolgozására van szükség annak biztosítására, hogy a két utóbb említett dimenzió ne legyen elhanyagolva.

3.22.1 Az EGSZB megismétli azt a véleményét, hogy a különböző programok és költségvetési tételek keretében befogadott projektek támogathatóságának megállapításakor a fenntartható fejlődés kritériumát kellene alapul venni.<sup>(18)</sup> Ugyanezt a szempontot a kiadások hatékonyságának értékelésekor is érvényesíteni kellene.

#### Az egyértelmű kormányzás hiánya

3.23 A homályos célok és az eszközökkel kapcsolatos vita kizárása mellett az EGSZB további gyenge pontot fedezett fel a dokumentumban. Az Európai Bizottság ugyanis nem ad választ a felelősségi körök elosztásának kérdésére. Ez kényes téma, mivel a tervezett fellépések egy részéért (kereskedelempolitika) a közösség felelős, míg mások inkább

<sup>(17)</sup> Ld.: „Az Európai Bizottság közleménye a törvényhozás adminisztratív költségeinek értékelésére vonatkozó közös EU-módszerről”, COM(2005) 518.

<sup>(18)</sup> Feltáró vélemény: „A fenntartható fejlődés szerepe a soron következő pénzügyi tervben”, HL C 267., 2005.10.27., 22. o.

nemzeti illetékességi körbe tartoznak (energia), illetve európai szintű koordinációs kísérlet tárgyát képezik (szociális politika). Az illetékességi körök sokféleségéhez egy további – globális – dimenzió is hozzáadódik (ld. fentebb).

3.24 Az EGSZB úgy véli, hogy a fenntartható fejlődés terén elért valódi előrelépés hiányának egyik oka a stratégiai, cselekvési tervek, stb. sokféleségében, valamint azokban a változásokban keresendő, amelyekben ez utóbbiak az évek folyamán átmennek a politikai prioritásoknak megfelelően. A fenntartható fejlődés a 2005. júniusi Európai Tanácson<sup>(19)</sup> kihirdetett vezérelveinek megfelelően az EGSZB amellet foglalt állást, hogy az intézkedésekkel kapcsolatban az Európai Bizottság feladata azt tisztázni, melyik szint az illetékes. Ennek a szintnek kötelezettséget kell vállalnia az érdekelt felek felé arra, hogy hosszabb időn keresztül szavatolja a stabilitást, valamint az egyéb intézkedésekkel való koherenciát.

3.25 Összhangban a kormányzásról szóló fehér könyvben felsorolt elvekkel és a kommunikációs politika céljaként az EU és a polgárok közötti „szakadék áthidalását” megjelölő fehér könyvvel, valamint a fenntartható fejlődésről 2006. március 20–21-én rendezett konzultatív fórum eredményeire támaszkodva az EGSZB úgy ítéli meg, hogy az érintett felekkel való strukturált és folyamatos konzultáció elengedhetetlen ahhoz, hogy a helyi szereplők mozgósítása világos előrelépéseket eredményezzen, és hogy a fenntartható fejlődés konkrét formát öltjön. Ezért az EGSZB hozzáfog egy, az egységes piac vonatkozásában már fenntartott adatbázishoz (PRISM) hasonló adatbázis létrehozásához. Ennek céljai közé tartozik majd a helyi szereplők által megtapasztalt akadályok csoportba szedése, a jó gyakorlatok terjesztése, az innovatív projektekért felelős szervezetekről való tájékoztatás, az alulról építkező megközelítés konkretizálása és annak a szaktudásnak a megszilárdítása, amelyre az Európai Bizottság irányelvjavaslataiban, hatáselemzéseiben és közleményeiben támaszkodhat.

3.26 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság ezenkívül úgy véli, hogy Nemzetközi Valutaalap 2008-ra bejelentett reformja lehetőséget teremt az európai képviselők számára, hogy egységesen lépjenek fel, ily módon gondoskodva arról, hogy a fenntartható fejlődés koncepciója a juttatások megítélésének egyik kritériuma legyen.

3.27 Az EGSZB üdvözlöi az Európai Bizottság bejelentését, amely szerint a fenntarthatóság folyamatát két éves időközönként ellenőrizni kívánja egy haladásról szóló jelentés segítségével, mely ellenőrzésbe az Európai Tanácsot és az Európai Parlamentet is be kívánja vonni, valamint az EGSZB és az RB társadalom felé betöltött katalizátorszerepét is ki szeretné használni.

<sup>(19)</sup> Ld. a 2005. június 16–17-i Európai Tanács következtetéseinek „Nyilatkozat a fenntartható fejlődés irányadó elveiről” című I. mellékletét.

#### Kapcsolat a modern iparpolitikával és a kutatással

3.28 Legújabb iparpolitikához kapcsolódó jelentésében<sup>(20)</sup> az Európai Bizottság a versenyképességgel, energiával és környezettel foglalkozó magas szintű csoport felállítását, a versenyképesség külső aspektusaival és a piachoz való hozzáféréssel kapcsolatos értékelések elindítását (2006 tavaszán), valamint a feldolgozóipar szerkezetváltásának kezelését (2005 végén) ígéri. Az EGSZB üdvözlöi a magas szintű csoport felállítását, melyre 2006 februárjában került sor, és annak megbízatását<sup>(21)</sup>, valamint kész arra, hogy a csoport munkájához adott esetben támogatást nyújtson. Ezenkívül azt reméli, hogy az Európai Bizottság későbbiekben megfogalmazandó észrevételei összhangban lesznek majd az európai politikák közötti szinergiák megfelelő kihasználásának biztosítására, valamint a fenntarthatósági céllal kapcsolatos ellentmondások feloldására irányuló törekvéssel.

3.29 Az EGSZB feltétlen híve annak a célnak, hogy a GDP 3 %-a jusson K+F-re (aminek 2/3-a a magánszektorból kell, hogy származzon) – mindazonáltal úgy véli, hogy ezek a beruházások és az ezekből adódó innováció a fenntartható fejlődés támogatását kell, hogy szolgálja. Fontos lenne, hogy az Európai Bizottság lehetőség szerint az Eurostat és annak tagállami megfelelői segítségével rendszeres időközönként helyzetjelentést készítsen, elősegítendő a lisszaboni stratégia és az átfogó fenntartható fejlődési stratégia összehangolását. Adott esetben hasznos lehet, ha az Európai Bizottság az integrált iránymutatókban ajánlásokat fogalmaz meg, hogy garantálja a két stratégia összeférhetőségét és szinergiáját.

#### 4. Megjegyzések az Európai Bizottság dokumentumában leírt egyes kulcsfontosságú területekhez

##### 4.1 „Éghajlatváltozás és tiszta energia”

4.1.1 Az EGSZB aggodalommal észleli, hogy az Európai Bizottság közleményében szinte reményvesztetten vallja be: az éghajlatváltozást már nem lehet megállítani és „már csak” az a cél, hogy csökkentsük a leginkább érintettekre gyakorolt határait.

4.1.2 Az e területre vonatkozó „kulcsfontosságú intézkedések” nem többek szándéknyilatkozatoknál és óvatos bejelentéseknél a további kötelezettségvállalásokkal és nemzetközi megállapodások kötésére való törekvésekkel kapcsolatban. A világos célkitűzések hiánya a politikának ezen a területén annál is inkább ijesztő, mivel már előre látható, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére jelenleg kitűzött célok valószínűleg nem valósulnak meg 2012-ig. Történik mindez az egyre növekvő fenyegetés és az immár tagadhatatlan súlyos, katasztrofális emberi és gazdasági következményekkel járó időjárásbeli folyamatok ellenére.

<sup>(20)</sup> „A Közösség lisszaboni programjának végrehajtásáról: Politikai keretek az EU gyáriparának megerősítésére – egy integráltabb iparpolitikai megközelítés felé”, COM(2005) 474.

<sup>(21)</sup> Lásd az IP/06/226 sz. sajtóközleményt.

4.1.3 Az EGSZB ennek ellenére üdvözli az eléggé általános jellegű kijelentéseket az EU saját potenciáljának kihasználásáról a nagyobb hatékonyság és a technológiai fejlődés érdekében a megújuló energiaforrások és az energiafelhasználás területén. Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság célkitűzéseit, azonban sürgeti a Tanácsot és az Európai Bizottságot, hogy dolgozzanak ki világos és igen ambiciózus célkitűzéseket, határozzák meg a célok eléréséhez szükséges eszközöket, majd vitassák meg ezeket az összes érintett féllel.

4.1.4 Jelenleg például úgy tűnik, hogy az ipar áttörés előtt áll, ami a szén-dioxid-mentes szénerőműveket illeti. A fenntartható fejlődési stratégia keretében igenis elvárható, hogy felmerüljön a kérdés, milyen keretfeltételeket (és eszközöket) kell a politikának teremtenie, hogy egy ilyen technológia felhasználását elősegítse.

#### 4.2 „Társadalmi kirekesztés, demográfia és migráció”

4.2.1 Bár az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság a szegénységről és a társadalmi kirekesztésről nem csak az alacsony jövedelemmel összefüggésben beszél, úgy véli, hogy a javasolt kulcsfontosságú intézkedések korántsem elégségesek. Az Európai Bizottságnak különösen a munkahelyek minőségével<sup>(22)</sup> kapcsolatos laekeni mutatókat<sup>(23)</sup> kellene az aktuális helyzethez igazítani, és jobban kellene az irányelvekben érvényesítenie ezt a dimenziót.

4.2.2 Az Európai Bizottság bejelenti, hogy a munka és a magánélet összeegyeztethetőségének kérdésével kapcsolatban konzultálni fog a szociális partnerekkel. Arra az esetre, ha ez utóbbiak szükségesnek tartják ugyan a kísérő intézkedéseket, mégsem sikerül azonban az EK-Szerződés 139. cikke alapján megegyezniük, az EGSZB nézete szerint az Európai Bizottságnak és az európai jogalkotónak kell illetékesként fellépnie. Ezt az eljárást kellene követni a többi szóban forgó területen is.

#### 4.3 „A természeti erőforrásokkal való gazdálkodás”

4.3.1 A **természeti erőforrások** kiemelt pontnál említett kulcsfontosságú intézkedések is tetszőlegesnek, illetve gyakorlatilag hihetetlennek tűnnek. Az Európai Bizottság például a következőket írja: „az EU-nak és a tagállamoknak biztosítaniuk kell a védett területek Natura 2000 hálózatának hatékony finanszírozását és irányítását, továbbá bel- és külpolitikájukba a biológiai sokféleség szempontjait a biológiai sokféleség hanyatlásának megállítását érdekében jobban be kell vonniuk”. A 2005. decemberi Európai Tanács pénzügyi határozatainak tükrében, amelyeknek keretében éppen ebből az ágazatból vontak el pénzügyi eszközöket, a nyilvánosság természetesen azonnal felismeri, hogy az EU politikájában milyen messzire kerültek egymástól az igények és a valóság.

<sup>(22)</sup> A munkahely belső minősége: kompetenciák, egész életen át tartó tanulás és képzés, munkahelyi előmenetel; nemek közötti egyenlőség; a munkavállalók egészségvédelme és biztonsága; rugalmasság és biztonság; munkaerő-piaci befogadás és hozzáférés; munkaszervezés és egyensúly a munkahelyi és a magánélet között; szociális párbeszéd és munkavállalói részvétel; sokszínűség és megkülönböztetésmentesség; a munka általános teljesítményei.

<sup>(23)</sup> Ld. „A munkahelyek minőségének javításával kapcsolatos legutóbbi előrelépések”, COM(2003) 728 final.

4.3.2 A 2. mellékletben „a természeti erőforrásokkal való jobb gazdálkodás” ágazatra vonatkozó „működési célkitűzések és célok” alatt már ismert és eldöntött politikák ismétlése történik, mint például az 1997-es (!) fehér könyvben<sup>(24)</sup> nyilvánosságra hozott cél a megújuló energiaforrások arányának 12 %-ra való növelésére az energiamixtúrában 2010-re, mellyel kapcsolatban maga az Európai Bizottság úgy fogalmaz 2004. május 26-i közleményében<sup>(25)</sup>, hogy a jelenlegi intézkedésekkel az valószínűleg nem lesz elérhető. Új intézkedésekre azonban nincsenek javaslatok, és a valószínűsíthető kudarc okainak elemzése sem történik meg.

4.3.3 Az EGSZB véleménye szerint olyan merész és jövőbetűző célok megnevezése, mint amilyeneket Svédország fogalmazott meg 2006. február elején, nagyobb híreverést, figyelmet és támogatást hozna a stratégia számára, mint a homályos szándéknyilatkozatok, amelyek sem újnak, sem aktuálisnak nem tűnnek. Svédország – mint ismeretes – célul tűzte ki maga elé, hogy hosszú távon leváltsa a fosszilis tüzelőanyagokat, és ezzel párhuzamosan lemondjon az atomenergia előállításáról.

4.3.4 Ezen túlmenően az energiatakarékosság és -hatékonyság területén a közvéleményt hatékonyan befolyásolni képes, egyszersmind jövőbe mutató és az innovációt elősegítő célkitűzés megfogalmazására lenne szükség, például arra, hogy 2020-ra az EU-ban minden újonnan felépített ház ún. „nullenergia-ház” legyen, vagyis olyan épület, amelynek nincs szüksége kiegészítő energiára.

#### 4.4 „Fenntartható közlekedés”

4.4.1 A közlekedéssel kapcsolatban először is azt említik meg, hogy „a jelenlegi tendenciák nem fenntarthatók”.

4.4.2 Ez követően az Európai Bizottság azt írja, hogy „a mobilitás előnyeit alacsonyabb gazdasági, társadalmi és környezeti hatások mellett kell elérni. Ez megtehető a közlekedés iránti igény csökkentésével (pl. a földhasználat megváltozásával, a távmunka és a videokonferenciák ösztönzésével), az infrastruktúra és a gépjárművek jobb kihasználásával, a közlekedési módok megváltoztatásával, például vasút közút helyett, rövid távolságokon kerékpározás és séta, továbbá a tömegközlekedés fejlesztésével, tisztább járművek felhasználásával és a kőolaj olyan alternatíváinak fejlesztésével, mint a bioüzemanyagok és a hidrogénnel üzemelő járművek”. Mindez tartalmazza a közlekedési infrastruktúra jövőképes alakítása: tervezés és szomszédos országok – fenntartható mobilitás – finanszírozás” tárgyban kiadott véleményének.<sup>(26)</sup> Az Európai Bizottság szintén megemlíti, hogy „a fenntarthatóbb közlekedés előnyei számosak és jelentősek”.

4.4.3 Az EGSZB alapvetően üdvözli a minden félnek nyereséget jelentő helyzetekkel kapcsolatban kijelentéseket és hivatkozásokat. Az EGSZB azonban felveti a kérdést, hogy akkor – az említett előnyök és lehetőségek ellenére – miért alakulnak ki a már többször említett negatív trendek például a közlekedés területén, és miért kell az Európai Bizottságnak ennek következtében a trendek negatív alakulását megállapítania.

<sup>(24)</sup> COM(1997) 599 final

<sup>(25)</sup> COM(2004) 366 final

<sup>(26)</sup> HL C 108., 2004.4.30., 35. o.

4.4.4 Valószínűleg megvan az oka annak, hogy a polgárok és a vállalkozások – a fenntartható közlekedés Európai Bizottság által vázolt előnyei ellenére – nem fenntartható közlekedési módokat választanak, illetve nagyrészt azokat részesítik előnyben. Ezekről az okokról nem készült elemzés, ilyen elemzés nélkül azonban nem alakíthatók ki megfelelő ellenstratégiák.

4.4.5 A közlekedés területén az Európai Bizottság a következő három kulcsfontosságú intézkedést említi:

- Az EU-nak és tagállamainak ügyelnie kellene arra, hogy a teher- és személyszállítás terén vonzóbbá tegyék a közúti szállítást mellett létező alternatív megoldásokat... (az EGSZB tudomásul veszi, hogy az Európai Bizottság nem tesz arra vonatkozó ígéretet, hogy a továbbiakban pénzügyileg nem támogatja a nem fenntartható fejlesztéseket).
- Az Európai Bizottság tovább vizsgálja az infrastrukturális díjak alkalmazását az EU-ban ... (az EGSZB tudomásul veszi, hogy az Európai Bizottság nem tesz az útdíjak és az azt kiegészítő külső költségek teljes körű elszámolására vonatkozó ígéretet).
- Az Európai Bizottság intézkedéscsomagot fog javasolni a gépjárművek környezetvédelmi teljesítményének javítására (tisztább és energiahatékony járművek létrehozása)... (az EGSZB üdvözli ezt).

4.4.6 Az EGSZB számára több mint kétséges, hogy az EU az említett kulcsfontosságú intézkedések segítségével kézbe tudja majd venni a közlekedés túlerőltetésének a fenntarthatósági stratégiában<sup>(27)</sup> felpanaszolt növekedését, és hogy ezáltal például megfelelő mértékben csökken majd a forgalom. A kulcsfontosságú intézkedésekben található követelések és megfogalmazások messze elmaradnak a régebbi EU-s dokumentumokban – például a „polgári hálózatoknál”, vagy a közlekedéspolitikáról szóló fehér könyvben<sup>(28)</sup> – leírtaktól.

4.4.7 A fenntarthatósági stratégia nagyközönség felé való közvetítésének lényegesen hatékonyabb, merészebb és célravezetőbb módja lehetne például egy olyan célkitűzés, mely szerint 2020-ig vagy 2025-ig el kellene érni, hogy Európában már csak olyan gépjárművek közlekedhessenek, amelyek nem bocsátanak ki üvegházhatású gázokat. Ez nagyfokú ösztönzést jelentene a kutatás és fejlesztés számára, felgyorsítaná a technológiai újításokat és megnövelné az európai gépkocsik versenyképességét, ami pedig Európa gazdasági fejlődésére is kedvező hatással lenne. Ezen felül ez a technológiai megközelítés segíthetne abban, hogy egyes felemelkedő országok közlekedésének fokozatos fejlődése ne vezessen ökológiai és éghajlati összeomláshoz.

4.4.8 Egy ilyen jellegű, közlekedéssel kapcsolatos stratégiai célkitűzés az EGSZB-nek a közlekedés fenntartható fejlesztésére vonatkozó követelményei<sup>(29)</sup> mellett méltó egy, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos európai stratégiához, és lehetővé tenné a

sokat emlegetett minden félnek nyereséget jelentő helyzet megvalósulását.

#### 4.5 „A globális szegénység és a fejlesztési kihívások”

4.5.1 Kritikus szemmel kell néznünk, hogy a közleményben gyakorlatilag újra előkerülnek olyan követelések, amelyeket az EU már évekkel ezelőtt megfogalmazott, azonban eddig nem valósultak meg. Erre példa a 6. („**A globális szegénység és a fejlesztési kihívások**”) súlypontnál szereplő kulcsfontosságú intézkedés, melynek alapján „*az EU-nak és tagállamainak támogatásuk mértékét 2015-re a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) 0,7 %-ára kell növelniük, 0,56 %-os időközi célkitűzés elérésével 2010-ben, amelyből a korábbi 15 EU-tagország számára az egyéni célkitűzés 0,51 %, a 10 új tagállam számára pedig 0,17 %.*” Az EGSZB nem vonja kétségbe ennek a követelésnek a helyességét.<sup>(30)</sup> Mindössze emlékeztet arra, hogy az ipari országok már az ENSZ 1970. 10. 24-i közgyűlése előtt (vagyis 35 éve!) ígéretet tettek arra, hogy GDP-jük 0,7 %-át a fejlődő országoknak nyújtott segélyek számára bocsátják rendelkezésre (amitől persze még nem oldódik meg minden probléma). A be nem tartott ígéretet folyamatos ismételtetése nem teszi éppen hitelesebbé a politikát.

4.5.2 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság természetesen üdvözöl minden, a világméretű szegénység leküzdése érdekében meghirdetett erőfeszítést. Az Európai Bizottság fokozza erőfeszítéseit annak biztosítására, hogy a nemzetközi kereskedelmet a globális fenntartható fejlődés elérésének valódi eszközeként alkalmazzák. Ez a megközelítés kétségkívül igen fontos, globális szempontból talán döntő jelentőségű. A WTO-egyezmény kereskedelmi megállapodás, nem tartalmaz fenntarthatósági kritériumokat, bár a globális kereskedelem döntő hatással van a fenntarthatóság fejlődésére. A Tanács és az Európai Bizottság központi szerepet kellene, hogy szánjon ennek a fontos megállapításnak, másfelől azonban vázolnia is kellene annak megvalósításával kapcsolatos elképzeléseit.

4.5.3 Ez azért is fontos, hogy egyértelművé váljon a nyilvánosság számára: itt nem csupán szándéknyilatkozatról van szó. Az EGSZB számára egyértelmű, hogy a fejlődő országokban élő emberek élet- és munkakörülményein nem lehet pusztán pénzügyi támogatások segítségével tartósan javítani.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság ezen felül emlékeztet arra, hogy globalizáció társadalmi vetületéről szóló, 2005. márciusi Tanács következtetéseiben az „emberhez méltó munka” terve került az EU külügyi tevékenységének középpontjába. Az EGSZB elfogadhatatlannak tartja, hogy egyes országok komparatív előnyei az ILO normáinak vagy a környezetvédelmi előírásoknak a figyelmen kívül hagyása miatt alakultak ki. Az említett előírások esetében nem a gazdag országok burkolt protekcionizmusáról van szó; sokkal inkább hozzájárulásnak tekinthetők az emberi méltóság, a szociális fejlődés és az igazságosság biztosításához. Az Európai Uniónak nyomon kellene követnie és – lehetőleg az érintett harmadik országokban

<sup>(27)</sup> COM(2001) 264

<sup>(28)</sup> „Az európai közlekedéspolitikára 2010-ig: ideje dönteni” című fehér könyv, 2001.

<sup>(29)</sup> Ld. az EGSZB „A közlekedési infrastruktúra jövőképes alakítása: tervezés és szomszédos országok – fenntartható mobilitás – finanszírozás” tárgyú saját kezdeményezésű véleményét, amely a lehetséges pénzügyi eszközöket is tárgyalja, HL C 108., 2004.4.30., 35. o.

<sup>(30)</sup> Ld. az EGSZB „A környezetvédelem és a fenntartható fejlődés kérdéseinek bevonása a fejlesztési politikába” tárgyú véleményét, HL C 14., 2001.1.16., 87. o.

található, az ILO által elismert szociális partnerekkel (illetve az ott tevékenykedő elismert, reprezentatív civil szervezetekkel) közösen – értékelnie kellene az előrelépéseket ezeken a területeken, valamint, amennyiben a helyzet rosszabbodását állapítja meg, kereskedelmi szankciókkal kellene reagálnia. Sajnálatos, hogy az Európai Bizottság a szóban forgó közleményében erről nem tesz említést.

Brüsszel, 2006. május 17.

4.6 Általánosságban az EGSZB felszólítja az Európai Bizottságot és a tagállamokat, szemléltessék kereskedelmi partnereiknek, hogy a fenntartható fejlődés nem költségfokozó tényezőnek tekintendő, hanem sokkal inkább a gazdagság forrásának – mind magasabb életszínvonalra törekvő gazdaságai, mind pedig a világ számára.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az árvizek értékeléséről és kezeléséről”**

COM(2006) 15 final – 2006/0005 (COD)

(2006/C 195/09)

2006. február 13-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 175. cikkének (1) bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció véleményét 2006. április 26-án elfogadta (előadó: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésen (a 2006. május 17-i ülésnapon) 141 szavazattal, 0 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Ajánlások és következtetések

1.1 Az EGSZB kedvezően fogadja, hogy az Európai Bizottság – amint azt a korábbi közleményéről szóló véleményben <sup>(1)</sup> kértük – irányelvjavaslatot terjesztett elő az árvizekkel kapcsolatban, és különösen nagyra értékeli azt, hogy a javaslat illeszkedik a vízügyi keretirányelv (WFD) által létrehozott módszerek és eszközök körébe. Az árvíz kockázati térképeknek és terveknek a vízgyűjtők kezelési tervébe történő beépítésével az említett vízgyűjtőkhöz tartozó kontinentális vizek és tengeri területek kezelésével kapcsolatos összes tevékenység szabályozásra kerül.

1.2 A szabályozás csak a vízgyűjtőterületek és a part menti területek állapotának előzetes értékelésének elvégzésével lehet eredményes, amennyiben részletes helyzetképpel rendelkezünk a jelenlegi helyzetről, különösen az emberi tevékenységek és az éghajlatváltozás miatt erősen veszélyeztetett térségekben.

1.3 Fontos hangsúlyozni az árvizek romboló hatásainak megelőzését szolgáló tevékenységeket is, ideértve a lakosságot célzó összes tájékoztatási és részvételi intézkedést is. Ezért kérjük az Európai Bizottságot, fordítson kiemelt figyelmet arra,

hogy a WFD 14. cikkében és az irányelvjavaslatban szereplő szabályozások megjelenjenek a vízgyűjtők kezelési terveiben.

1.4 Az irányelvjavaslatban szereplő formában a kezelési tervek és a kockázati térképek kiegészítésre szorulnak. A nagy kockázatú vízgyűjtő területek osztályokba sorolásakor meg kell határozni megfelelő finanszírozású, elsőbbséget élvező intézkedéseket és olyan kritériumokat is, amelyek betartásával a költségek minimálisra csökkenthetők, a lakosság haszna pedig nő. Ennek eredményeképpen várhatóan integrált fenntartható fejlődés érhető el az árterekben.

1.5 Végül ki kell emelni, hogy a multidiszciplináris kutatásra és koordinációra irányuló közösségi intézkedéseket szem előtt tartva meg kell erősíteni az európai vizekkel kapcsolatba hozható összes politikát.

## 2. Háttér

2.1 A 2000/60/EK irányelv, azaz a vízügyi keretirányelv (WFD) kidolgozása során egy területről megfigyeltek: nem határoztak meg célkitűzést az árvizek megelőzésével, az azok elleni védelemmel és az árvíz károkat enyhítésével kapcsolatban.

<sup>(1)</sup> A CESE 125/2005. sz. vélemény, HL C 221., 2005.9.8.



Az elmúlt évtized során az Unió területén több mint 100 alkalommal pusztított árvíz, ezek sok emberáldozattal és jelentős gazdasági veszteségekkel jártak. Az Európai Bizottság közleményt adott ki<sup>(?)</sup>, amelyben elemezte a helyzetet, és javaslatot tett összehangolt uniós szintű fellépésre. A jelenlegi irányelvjavaslat e fellépés egyik összetevőjét képezi.

2.2 Mind a közlemény, mind pedig az irányelvjavaslat kiemeli annak szükségességét, hogy a vízügyi politika terén minden intézkedést össze kell hangolni az árvíz megelőzés és -enyhítés területén meglévő többi közösségi politikával. A kutatási politika – olyan kutatási projektekkel, mint például a FLOODsite, amely hozzájárul az árvíz kockázat-elemzés és -kezelés integrált módszereinek a javításához –, a regionális politika – a strukturális alapok, különösen az Európai Vidékfejlesztési Alap felhasználása révén – és a KAP – a leválasztás és kölcsönös megfelelés mechanizmusaival<sup>(?)</sup> – átfogó egészet képez, amelynek révén jobb eredmények érhetők el, mint egy egyedi vízügyi cselekvés révén.

2.3 Az irányelvjavaslat célja, hogy csökkentse és kezelje az emberi életre és egészségre, tulajdonukra, valamint a természetre és a környezetre az árvizek jelentette kockázatokat. A javaslat integrálása a WFD-be lehetővé teszi a szervezési és adminisztratív eljárások leegyszerűsítését, mivel a WFD rendelkezései szerint a már létező vízgyűjtő kerületeket veszi alapul. Ez azt jelenti, hogy az árvíz kockázat megelőzése és enyhítése céljából megteendő minden intézkedést az egyes folyók vízgyűjtő-kezelési tervén belül kell végrehajtani, és hogy a hatóságok ugyanazok maradnak, csak újabb hatáskörrel gazdagodnak. Továbbá ki kell emelni, hogy az új javaslat ütemtervének a WFD-ben korábban előírtakkal való egyeztetése növelné az eredményességet.

2.4 Az EGSZB egyetért az irányelvjavaslattal, mivel annak részletes vizsgálatakor kitűnik, hogy a 2004-es közleményről megfogalmazott véleményben<sup>(\*)</sup> foglalt megjegyzések nagy részét figyelembe vették. Ezzel kapcsolatban nincs más dolgunk, mint hangsúlyozni, miben áll az Európai Bizottság feladata; a WFD-nek és a fejlesztésre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásában betöltött szerepe a garancia arra, hogy a tagállamok hatóságai azokat megfelelően alkalmazzák, anélkül hogy szem előtt tévesztenék azt, hogy milyen előnyök származhatnak ebből azon harmadik országok számára, amelyekkel az Európa területén lévő vízgyűjtő területeken osztozunk.

### 3. A javaslat összefoglalása

3.1 Az irányelvjavaslat hét fejezetre tagolódik:

- Az első tartalmazza a tárgyra vonatkozó általános rendelkezéseket, valamint az árvíz és az árvíz kockázat meghatározását, kiegészítve ezzel a WFD 2. cikkében szereplő meghatározásokat.

<sup>(?)</sup> „A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Árvíz kockázatok kezelése – Árvíz megelőzés, árvíz elleni védekezés és árvíz károk mérséklése” COM(2004) 472 final, 2004. 07. 12.

<sup>(\*)</sup> A 1698/2005/EK rendelet a vidékfejlesztésről és az EMVA-ról

<sup>(\*)</sup> A CESE 125/2005. sz. vélemény, HL C 221., 2005.9.8.

- A második fejezet tárgyalja a minden vízgyűjtő területen elvégzendő előzetes árvíz kockázati értékelést, amelynek tartalmaznia kell bizonyos elemeket, amelyeket a 4. cikk 2. pontja sorol fel. Ezen értékelés alapján a vízgyűjtőket két kategória egyikébe kell rendelni: amelyek potenciálisan nem rendelkeznek árvíz kockázattal és amelyek jelentős árvíz kockázattal rendelkeznek. Ezt az értékelést az irányelv hatálybalépését követően legfeljebb három éven belül kell elvégezni.
- Az árvíz kockázati térképek elkészítésére vonatkozó szabályokat a III. fejezet tárgyalja. Ezeket nemcsak a folyók vízgyűjtőjéhez, hanem a vízgyűjtő kerületekbe tartozó partvidéki szakaszokhoz is el kell készíteni. A térképeket annak alapján kell elkészíteni, hogy az egyes földrajzi területeken mekkora az árvíz valószínűsége, oly módon, hogy fel lehessen mérni, milyen hatással lehet a lakosságra, a térség gazdaságára és a környezetre.
- Az árvíz kockázat-kezelési terveket a 9. és az azt követő cikkek tárgyalják – ezek alkotják a IV. fejezetet. A tagállamoknak minden vízgyűjtő kerület számára árvíz kockázat-kezelési terveket kell készíteniük és végrehajtaniuk az előzetes értékelésben megadott kategóriák alapján annak érdekében, hogy csökkenjen az árvíz és következményeinek valószínűsége. Ehhez a vízi erőforrások és a talaj kezeléséről, valamint a területrendezésről és a földhasználatról is gondoskodniuk kell. Az intézkedések semmi esetre sem lehetnek káros hatással a szomszédos országokra.
- Az V. fejezetben tárgyalt kérdés, a lakosság tájékoztatása és részvétele magában foglalja a WFD 14. cikkében foglalt rendelkezéseket, és ezt mind az előzetes értékelésben, mind a kezelési tervekben meg kell valósítani.
- A VI. fejezet kimondja, hogy az Európai Bizottságot munkájában a WFD 21. cikke szerint létrehozott bizottság segíti.
- Végül a VII. fejezet meghatározza, hogy az Európai Bizottságnak legkésőbb 2018-ig jelentést kell benyújtania az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, valamint azt, hogy a tagállamoknak legkésőbb az irányelv hatálybalépésétől számított 2 éven belül az Európai Bizottság elé kell tárniuk az irányelv átültetését szolgáló rendelkezéseket.

### 4. A javaslatához fűzött megjegyzések

4.1 Az EGSZB megjegyzi, hogy az irányelvjavaslatnak a WFD módszertanába történő integrálása elősegíti, hogy az árvíz kezelési terveket beépítsék a vízgyűjtők kezelési terveibe, biztosítva ezáltal a vízgyűjtő terület egészére kiterjedő tevékenységhez szükséges tervezés meglétét, valamint a különböző szinteken (helyi, állami, nemzetközi stb.) végzett hatékony intézkedések és tevékenységek összeegyeztetőségét és az összes illetékes hatóság koordinációját.

4.2 Továbbá az árvízkezelés beépítése a WFD-be fogalmi szinten alátámasztja az árvíz mint a folyók vízgyűjtőterületén és a partok mentén természetesnek és normálisnak tekinthető jelenség meghatározását. A kockázat meghatározása kapcsolódik az emberi egészségre, a környezetre és a gazdasági tevékenységre káros hatásokhoz, és ezért a WFD tárgyát képező vizekben okozott károkhoz is.

4.3 Az árvíz kockázat előzetes értékelésének elvégzése egyik legfontosabb következtetésünk volt<sup>(5)</sup>; tehát úgy véljük, hogy az irányelvjavaslat 4. és 5. cikkében foglaltak megkönnyítik az árvízkezelési tervek tudományos előkészítését. Az értékelés tartalmi követelményei közül fontos kiemelni:

- a múltban bekövetkezett árvizek leírását,
- az árvízfolyamatok és a változásra mutatott érzékenységek leírását,
- azon fejlesztési tervek leírását, amelyek úgy módosíthatják a földhasználatot, a népességeloszlást és a gazdasági tevékenységeket, hogy az az árvíz kockázat növekedését eredményezi.

4.4 Fontosnak tartjuk továbbá kiemelni a vízgyűjtők és a partvidéki szakaszok kategóriákba sorolását is, aszerint, hogy fennáll-e náluk az árvíz kockázata vagy sem. Az EGSZB egyetért azzal, hogy a kockázatkezelés célja az árvizek valószínűségének és hatásainak a csökkentése, ehhez pedig meg kell határozni a lehetséges intézkedések és cselekvések kategóriáit, valamint azokat a kritériumokat, amelyek alapján az egyes esetekben a megfelelőt ki lehet választani.

4.5 Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság a vízgyűjtők kezelési tervéről szóló 9. cikkbe és a melléklet A részébe konkrétan építse be a következő elveket és intézkedéseket:

- a folyami és tengerparti vízrendszerek közelítése a természetes működéshez, ami elősegíti a területek és a vízgyűjtők önszabályozó elemeinek a helyreállítását (a hegyvidéki területek újraerdősítése, a mocsarak és a hozzájuk kapcsolódó ökoszisztémák védelme, eróziószabályozási vonalak és a folyómedrek leüleltetése, a területek más célra való használatát célzó programok stb.);
- A fenntartható fejlődés elérésének elve az ártereken a következő eszközökkel:
  - az ártereknek az áradások természetes rendszerével összhangban lévő használata révén kiaknázható gazdasági potenciál felbecsülése;
  - a tervezés, különösen a várostervezés különböző területein meglévő modellekre való áttérés megtervezése.

4.6 Annak érdekében, hogy a civil társadalom fokozottabban vehessen részt az árvizek kockázatának és következményeinek megelőzésében, minden tagállamnak a WFD 14. cikke szerint ki kell dolgoznia a lakosság tájékoztatását és részvételét szolgáló rendszert. Ehhez a részvételi mechanizmusokat mind a kockázati tervek, mind pedig az előzetes értékelések esetében alkalmazni kell.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(5)</sup> Lásd a már említett CESE 125/2005 vélemény 3.2. és 3.3. pontját. HL C 221., 2005.9.8.

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat tanácsi határozatra a közösségi polgári védelmi mechanizmus kialakításáról (átdolgozás)”**

COM(2006) 29 final – 2006/0009 (CNS)

(2006/C 195/10)

2005. március 7-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 37. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció véleményét 2006. április 26-án elfogadta. (Előadó: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a 2006. május 17-i ülésnapon) 144 szavazattal 1 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB egyetért a közösségi polgári védelmi mechanizmus [a továbbiakban: a mechanizmus] kialakításáról hozott tanácsi határozattal, és általánosságban úgy ítéli meg, hogy tekintetbe vették az említett mechanizmus fejlesztéséről szóló közlemény tárgyában 2005 novemberében kiadott véleményben <sup>(1)</sup> tett észrevételeket.

1.2 Ezenkívül fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy az átdolgozási eljárás mint a közösségi jogalkotás egyszerűsítésének módszere megkönnyíti a polgári védelemért felelős tagállami hatóságok számára a mechanizmus megismerését és jobb alkalmazását, ezáltal használhatóbbá téve azt mind a természeti, mind az ember által okozott katasztrófák során.

1.3 A mechanizmus működésének javítása egyrészt alkalmazási körének bővítése, másrészt elsősorban eszköztárának növelése és javítása révén mind a Közösség területén, mind azon kívül megkönnyíti majd annak elindítását. Nagyon fontos, hogy a javaslat utal a mechanizmus működtetésének összehangolására az ENSZ, illetve az ENSZ humanitárius segítségnyújtást koordináló hivatalának tevékenységével. Mindazonáltal úgy véljük, hogy ezt a koordinációt ki kell terjeszteni a Vöröskeresztre és az érintett területeken működő NGO-kra, valamint a katasztrófák következményeinek enyhítésében fontos szerepet játszó önkéntesek tevékenységét is össze kell hangolni.

1.4 Ha azt akarjuk, hogy jól működjön a mechanizmus, mindenképp megfelelő költségvetési forrásokat kell hozzá rendelni, és ugyancsak fontos a tájékoztatás javítása, a szállító eszközök rendelkezésre állása, a szakértők képzésének támogatása stb. Ezt olyan alapvető jelentőségűnek érezzük, hogy szükségességre nyomatékosan felhívjuk a figyelmet. Arra is szükség van, hogy az Európai Bizottság e célra megfelelő forrásokkal rendelkezzen, és hogy követelje meg a tagállamoktól kötelezettségeik betartását annak érdekében, hogy a polgári védelem mint olyan betölthesse küldetését.

<sup>(1)</sup> Az EGSZB véleménye: CESE 1491/2005, 2005. december 14. HL C 65., 2006.3.17., 41. o.

## 2. Bevezetés

2.1 A közösségi polgári védelmi mechanizmust 1981-ben hozták létre <sup>(2)</sup>. Azóta a polgári védelmet támogató cselekvési programmal <sup>(3)</sup> együtt arra szolgált, hogy – az EU területén belül és azon kívül – megkönnyítse a polgári védelem mozgósítását és koordinálását. A működtetése során az elmúlt években összegyűlt tapasztalat bizonyította a mechanizmus továbbfejlesztésének szükségességét, annál is inkább, mert mind a Tanács, mind az Európai Parlament elismerte alkalmazásának fontosságát az EU-n belül és azon kívül bekövetkezett nagy katasztrófák következményeinek enyhítésében.

2.2 A mechanizmus továbbfejlesztése érdekében az Európai Bizottság közleményt <sup>(4)</sup> adott ki, amely számos előrelépést tartalmazott, elsősorban a következő területeken:

- a mechanizmus és a nemzeti polgári védelmi rendszerek, illetve a nemzetközi szervezetek, különösen az ENSZ tevékenységének jobb összehangolása;
- a bevetendő egységek jobb felkészítése, különös tekintettel olyan gyorsintézkedési modulok létezésére és olyan ügyeleti modulok létrehozására valamennyi tagországban, amelyek az EU-n belül és azon kívül egyaránt bevetethetők;
- az igények elemzése és értékelése minden katasztrófa esetén, az Európai Megfigyelő és Információs Központ (MIC) eszközre épülő korai előrejelző rendszer segítségével;
- a logisztikai bázis megerősítése.

<sup>(2)</sup> 2001/792/EK, Euratom határozat.

<sup>(3)</sup> Az 1999. december 9-i 1999/847/EK tanácsi határozat.

<sup>(4)</sup> Az Európai Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A közösségi polgári védelmi mechanizmus fejlesztése, COM(2005) 137 final.

2.3 Az EGSZB erről a közleményről véleményt<sup>(3)</sup> adott ki, amelyben a fejlesztési javaslatot pozitívan értékelte, ám úgy ítélte meg, hogy bizonyos intézkedések az összegyűlt tapasztalatok fényében – különös tekintettel az Ázsiát a közelmúltban sújtó katasztrófa során történt segítségnyújtásra – módosíthatóak. Az Európai Bizottságnak a mechanizmus működésének javítása érdekében tett javaslatok – az idézett véleményben felállított sorrendet követve – a következő kérdések megvizsgálására irányultak:

- a CECIS rendszer megerősítése szatellitkapcsolatokra épülő struktúra létrehozásával, ami lehetővé tenné a katasztrófák jobb megismerését és következőképpen az eszközök és az emberek hatékonyabb bevetéséhez szükséges adatok összegyűjtését;
- a bevetési egységek képzése és idegennyelv-tanulásuk szükségessége; ugyancsak szükséges az EU által a katasztrófa helyszínére küldött segítők felismerhetőségét biztosító rendszer kialakítása;
- annak szükségessége, hogy legyenek olyan minimális beavatkozási eszközök, amelyeket a mechanizmus keretében koordinálnak, és amelyek felhasználása az ENSZ-szel egyeztetve történik; létre kell hozni egy napi 24 órában bevethető, központosított műszaki szervezet, amely elégséges költségvetési támogatással rendelkezik ahhoz, hogy a lehető legjobb körülmények között tevékenykedjen;
- a mechanizmusnak saját költségvetési forrásokkal kell rendelkeznie, mind a kommunikáció, mind a közlekedés/szállítás terén.

### 3. Megjegyzések a javaslatról

3.1 A vizsgált tanácsi határozat, mely egy szövegben egyesíti a korábbi, 2001. október 23-i határozatot és az idézett közleményt, összhangban van a jogalkotás egyszerűsítésének az Európai Bizottság által elindított programjával. Az átdolgozás alkalmazott módszere elősegíti a jogalkotási eszköz alkalmazását, mind a tervezett mechanizmus keretében, mind a polgári védelemért felelős nemzeti hatóságok által. Ezenkívül jelentősen javította annak tartalmát, mind a közösségi polgári védelmi mechanizmus működése, mind a mechanizmus hatékony alkalmazását lehetővé tevő pénzügyi források terén.

3.2 Az EGSZB üdvözli a kezdeményezést, mivel az tisztázza az EU-n belül és azon kívül bekövetkező katasztrófák esetén történő segítségnyújtás összehangolásáért felelős közösségi szerv szerepét, különösen azáltal, hogy hatáskörét kiterjeszti egyrészt az ember által okozott katasztrófákra és a terrortámadásokra, másrészt pedig a véletlen tengeri szennyezésekre.

3.3 Számunkra azonban a javaslat legfontosabb eleme a mechanizmus továbbfejlesztésének bizonyos olyan aspektusaiban rejlik, amelyeket 2005-ben kiadott véleményünkben kértünk. Így ki kell emelni, hogy a 2. cikkbe bekerült a polgári védelmet segítő katonai eszközök és képességek rendelkezésre bocsátása, hiszen sok esetben ezek elengedhetetlenek a gyors és hatékony beavatkozáshoz. Egy másik kérésünket is tekintetbe vették, nevezetesen a szállítási eszközök, a logisztika és más segédeszközök közösségi szintű felhasználását célzó intézkedések kapcsán.

3.4 Ismét támogatásunkról biztosítjuk a beavatkozási modulok létrehozását, amelyek pénzügyi forrásait a tagállamoknak kell majd biztosítaniuk a mechanizmus keretében megvalósuló koordináció mellett, és amelyek állandó kapcsolatot tartanak a CECIS-szel oly módon, hogy egy korai előrejelző rendszer segítségével a megfelelő eszközök felhasználásával lehessen beavatkozni, beleértve a kiegészítő szállítóeszközöket is.

3.5 A szövegbe bekerült egy, a korábban idézett közleményben nem említett módosítás is, amely a közösségi területen kívüli beavatkozásokra vonatkozik. Ennek lényege, hogy a Tanács soros elnökségét betöltő tagállam feladata az érintett országgal való kapcsolatfelvétel, bár a CECIS rendelkezik majd a szükséges információval, és az Európai Bizottság nevezi ki a műveletek koordinációjáért felelős egység tagjait, végül pedig ez az egység összehangolja tevékenységét az ENSZ-szel. Megítélésünk szerint fontos, hogy a közösségi polgári védelmi mechanizmushoz az EU legmagasabb szintű képviselőjét kapcsoljuk, ezért szükségesnek ítéljük az EU külpolitikáért felelős képviselőjének a beavatkozását. Mindazonáltal a végső javaslatban felvázolt rendszer nem tűnik maradéktalanul működőképesnek.

3.6 Fontos kiemelni az új 10. cikket, amely megállapítja a közösségi mechanizmus és a nemzeti polgári védelmi szervek kiegészítő jellegét. A közösségi mechanizmus keretében lehetségessé válik a nemzeti szervek beavatkozásának támogatása a szállítóeszközök és a helyben bevethető modulok és egységek mozgósítása révén.

3.7 Végül a 13. cikk megállapítja az Európai Bizottság illetékességét minden, a vizsgált határozatban foglalt intézkedés végrehajtása kapcsán, így különösen ami a beavatkozásra, a CECIS rendszerre, a szakértői csapatokra, azok képzésére és bármilyen más kiegészítő támogatásra szánt forrás biztosítását illeti. Az EGSZB egyetért azzal, hogy el kell ismerni a megfelelő eszközök rendelkezésre bocsátásának elvét, de megítélése szerint ezeket számszerűsíteni kellene annak érdekében, hogy a fellépés minden, a javaslatban előirányzott területen lehetségessé váljon.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(3)</sup> Lásd az 1. lábjegyzetet.

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Zöld könyv – A népesség mentális egészségének javításáról, az Európai Unió mentális egészségügyi stratégiájának céljából”**

COM(2005) 484 *final*

(2006/C 195/11)

2005. október 14-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció véleményét 2006. május 3-án elfogadta (előadó: Adrien BEDOSSA).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a 2006. május 17-i ülésnapon) 142 szavazattal 1 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

### 1. Összefoglalás

A zöld könyv egyértelműen megállapítja, hogy az európai mentális egészség nagy jelentőséggel bíró kérdés. Ez egy olyan stratégia kialakítását igényli, amely:

- több területet foglal magába:
  - az egészségügyi tájékoztatás javítása,
  - az egészséget fenyegető veszélyekre adott megfelelőbb reakciók,
  - az egyenlőtlenségek csökkentése az egészségügy területén,
  - magas szintű szociális védelem és jó egészségi állapot biztosítása ágazatközi stratégia kialakítása révén;
- meghatározza a célkitűzéseket:
  - valamennyi polgár mentális egészségének megóvása,
  - a megelőzés fontos szerepének elismerése,
  - a betegek létfeltételeinek javítása,
  - információs rendszer és kutatási program kidolgozása az Európai Unió számára;
- ajánlásokat dolgoz ki, nevezetesen:
  - a valamennyi szereplőt magába foglaló regionális információs rendszerek létrehozására vonatkozó kísérleti projektről,
  - az intézményektől való függetlenítés folyamatának támogatásáról, a rendelkezésre álló források jobb felhasználása érdekében;
- meghatározza, hogy a mentális betegséggel élők társadalmi integrációjának és jogainak előmozdítása terén melyek azok a követendő bevált gyakorlatok, amelyek az Emberi Jogok Ügynökségének tevékenységében is helyet kaphatnának.

A mentális egészség jelentőségének felismerését több fejlődési tényező együttes hatása segítette elő:

- a kereslet robbanásszerű növekedése és a probléma tömegjelenséggé válása, a pszichiátria felől a mentális egészség irányába mutató tendenciával,

- a felhasználók és/vagy képviselők visszafordíthatatlan színre lépése, amely valamennyi politikára hatást gyakorol,
- a kórházi és járóbeteg-ellátás közötti egyensúly hiánya, és az egész gondozási ágazat rugalmassági problémái, a sürgősségi ellátástól az orvosi-szociális ellátásig.

### 2. A probléma ismertetése

2.1 A mentális zavarok világszerte a képességek csökkenésének tíz legfőbb oka között szerepelnek, és ennek következtében pusztító szociális és gazdasági következményekkel járnak mind az egyénekre, mind a családokra és a kormányokra nézve.

2.2 A mentális zavarokban szenvedő személyek gyakran szembesülnek diszkriminatív magatartásformákkal, kirekesztő hozzáállással, illetve alapvető jogaikat súlyosan sértő magatartással.

2.3 A mentális egészség problémája és a szegénység között is megfigyelhetők bizonyos kölcsönhatások: a szegénységgel növekszik a mentális zavarok kockázata, és csökken a mentális egészség szempontjából létfontosságú szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetősége. A tagországoknak ezért a mentális egészség kérdését a közegészségügyi politika fontos kérdései közé kell sorolniuk.

2.4 Márpedig a mentális egészség egyelőre nem tartozik az egészségügy prioritásai közé, ami részben azzal magyarázható, hogy nem minden országban áll rendelkezésre a teljes körű és hatékony mentális egészségügyi rendszer kialakításához szükséges kapacitás.

2.5 A mentális egészség előmozdítását szolgáló közösségi eszköz az Európai Unió által a 2003–2008 közötti időszakra a Szerződés 152. cikke alapján kidolgozott közegészségügyi programba illeszkedik, de meg kell jegyezni, hogy az eszköz keretében kezdeményezett intézkedéseknek tekintetbe kell venniük a tagállamok felelősségét, ami az egészségügyi szolgáltatásokat és az orvosi ellátást illeti.

2.6 Az Európai Bizottság által elfogadott zöld könyv célja, hogy az európai cselekvési terv keretében széles körű vitát kezdeményezzen a mentális betegségek kezeléséről és a mentális egészség előmozdításáról az Unió szintjén, a következő okokból:

- Az egészség és a mentális egészség elválaszthatatlan egymástól, és egyformán fontosak az egyén és a társadalom számára. A mentális egészség az egyén számára alapfeltétel, hogy megtalálja helyét a társadalmi, iskolai és szakmai életben, míg az Európai Unió számára a társadalmi kohézió létfontosságú forrása és a tudásalapú társadalommá válás feltétele.
- A mentális zavarok rendkívül súlyos terhet jelentenek: mindannyiunk környezetében, szerettei között előfordul olyan személy, aki valamilyen mentális betegségben szenved. Ez rontja a betegek és családjuk életminőségét, és a munkakép-telenség egyik fő oka.
- A mentális zavarok társadalmi és gazdasági terhei is igen súlyosak: jelentős béklyót jelentenek a társadalom, illetve a gazdasági, oktatási, szociális, büntetés-végrehajtási és igazság-szolgáltatási mechanizmusok működésére nézve. Bizonyos országok tapasztalatai azt mutatják, hogy a mentális zavarok a munkából való távolmaradás, az előnyügdíjazás és a rokkantnyugdíjazás fő okai között szerepelnek.
- A mentális betegséggel élők társadalmi kirekesztése és megbélyegzése, illetve az őket sújtó megkülönböztetés továbbra is valós probléma. A kezelési módok sérthetik a betegek alapvető jogait és emberi méltóságát, ami a társada-lommal szemben bizalmatlanságot szül, és ezáltal csökkenti az Unió „társadalmi tőkét”.

2.7 Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 2005 január-jában megrendezett európai mentális egészségügyi miniszteri konferenciáját követően az Európai Bizottság – amely a konfe-rencia társszervezője volt – 2005 októberében kiadott egy, a Szerződés 152. cikkének értelmében vett közegészségügyre alapuló zöld könyvet, „A népesség mentális egészségének javításáról, az Európai Unió mentális egészségügyi stratégiájának céljából” címmel, és európai szintű konzultációt indított el a mentális egészségéről.

2.8 A világosan kinyilvánított cél az európai népesség mentális egészségének javítása az új stratégia keretében, amely meghaladja az egészségügy kereteit, és általánosabb szinten a fenntartható jóléthez való „visszatérést”, valamint a szolidaritás, a társadalmi igazságosság és az életminőség javítását célozza.

2.9 A zöld könyv célja, hogy elindítsa a vitát, és megalapozza a 2006-ban a hatóságokkal, az egészségügyi szakmával és a betegek érdekvédelmi szervezeteivel folytatandó konzul-táció folyamatát, amelynek célja 2006 végéig olyan közösségi szintű javaslatok kidolgozása, amelyek az uniós mentális egézségügyi stratégia alapját képezhetik.

### 3. A zöld könyvben megfogalmazott elemzés és javaslatok

#### 3.1 Az európai mentális egészség jelentőségének egyértelmű megállapítása

3.1.1 Érvekkel alátámasztott becslések szerint egy adott év folyamán az európai felnőttek 27 %-a ment keresztül a mentális betegségek valamilyen formáján, amelyek 6,3 %-uknál jelent-

keztek testi zavarok, 6,1 %-nál depresszió, 6,1 %-nál pedig különböző fóbiák formájában.

3.1.2 Az Unió tagországaiban az öngyilkosságok száma meghaladja a közúti balesetek, illetve a HIV/AIDS vírus következtében bekövetkező halálesetek számát.

3.1.3 Mindez számos következménnyel jár a közösségre nézve. A jelentés javasolja a pénzügyi következmények felmérését a termelékenység kiesése, illetve a szociális, oktatási, büntetés-végrehajtási és igazságszolgáltatási rendszer költségeinek vonatkozásában.

3.1.4 Jelentős egyenlőtlenségek mutatkoznak az egyes tagállamok között, illetve az utóbbiakon belül is.

#### 3.2 A közösségi szintű mentális egészségügyi stratégia szükségességének igazolása

3.2.1 Az Európai Unió közegészségügyi programja jelenleg is tartalmaz olyan fejezeteket, amelyek célja:

- az egészségügyi tájékoztatás javítása,
- az egészséget fenyegető veszélyekre adott megfelelőbb reakció,
- magas szintű szociális védelem és jó egészségi állapot biztosítása az egészségügy ágazatközi stratégiájának kialakítása révén,
- az egyenlőtlenségek csökkentése az egészségügy területén.

3.2.2 A mentális egészségügyi EU-stratégia középpontjában a következő célkitűzések állhatnak:

- az általános mentális egészség előmozdítása,
- a mentális betegségek megelőző intézkedéseken keresztül történő megközelítése,
- a mentális betegséggel élők életminőségének javítása társadalmi integrációjukon és jogaik és méltóságuk védelmén keresztül,
- az EU mentális egészségügyi információs, kutatói és ismereti rendszerének fejlesztése.

3.2.3 A lehetséges közösségi szintű kezdeményezések egyikeként a Tanács ajánlásokat dolgozhatna ki a depresszív és öngyilkos viselkedésformák visszaszorítására; ezek egy kísérleti projektre támaszkodhatnának, amely az egészségügyi ágazat, a betegek és családjaik, valamint szociálpedagógusok részvételével alakított regionális információs hálózatokra épült, és amelynek köszönhetően a fiatalok között 25 %-kal kevesebb öngyilkossági kísérlet történt.

3.2.4 A mentális betegséggel élők jobb társadalmi integrációja érdekében kezdeményezett fellépések keretében az Európai Bizottság felhívja a tagállamokat, hogy gyorsítsák fel az intézményektől való függetlenítés folyamatát. Az utóbbi években egy az Európai Bizottság megrendelésére készült tanulmány megerősítette, hogy az elmeegógyintézetek közösségi alapú alternatívái általában véve jobb életminőségi lehetőségeket nyújtanak a betegeknek. 2005 júniusában pályázati felhívást tettek közzé egy olyan tanulmány elkészítésére, amelynek témája a meglévő források legmegfelelőbb felhasználásának elemzése és bemutatása, és amely számszerű adatokkal szolgál az intézményektől való függetlenítésről.

3.2.5 E keretek között egyéb közösségi szintű kezdeményezéseket is útra lehetne indítani:

- az Európai Unió meghatározhatná a mentális betegséggel élők társadalmi integrációjának előmozdítása és jogainak védelme terén a követendő bevált gyakorlatokat,
- a mentális betegségben szenvedők és a pszichiátriai létesítmények helyzetét az európai alkotmánytervezetben foglalt charta szerinti alapvető és emberi jogoknak kellene szavatolniuk.

3.2.6 Az Európai Unió javítani kívánja a mentális egészségről való ismereteket a kutatási programok támogatása, valamint a politikai döntéshozás és a kutatás közötti érintkezési pontok kialakítása révén.

#### 4. A javaslatokról kialakított álláspont

##### 4.1 A mentális egészség fontosságának felismerése több fejlődési tényező együttes hatásának következménye

4.1.1 Az utóbbi éveket több különböző tendencia jellemezte: a kereslet robbanásszerű, tömegjelenséggé váló növekedése; a pszichiátria helyett a mentális egészség felé fordulás paradigmaváltása; valamint az érintettek és családjaik képviselőinek visszafordíthatatlan színre lépése. Mindezek az aspektusok országonként eltérő ritmusban a jogszabályok és szabályozás módosításait vonták magukkal, jelezve, hogy a politikai, illetve közigazgatási rendszer – hol markánsan, hol kevésbé markánsan – tudatára ébredt a problémának.

4.1.2 A meglévő intézményrendszer telítettségéhez vezető tömeges kereslet bonyolult összefüggésekre vezethető vissza. Egyrészt megváltozott a pszichés problémákról és a pszichiátriáról a társadalomban kialakult kép: a pszichiátria a korábbinál köznapibb és kevésbé megbélyegző fogalomná vált; másrészt bővült a kínálat. A valamennyi fejlett országban egy időben megfigyelt jelenség a statisztikákban is tükröződik: az össznépszerűség körében egy-egy éven belül 15–20 %-os a diagnosztizálható mentális zavarok aránya, a munkaképtelenséghez vezető betegségek aránya 12–15 % – ami a szív- és érrendszeri betegségekkel azonos szintet jelent, és kétszer akkora, mint a rákos megbetegedéseké –, és az elkerülhető vagy fogyatékoság miatt bekövetkező halálesetek következtében elveszített évek számának 30 %-át teszik ki (forrás: WHO, 2004). E nyomás tükröződik az egészségügyi tervezés fokozott intenzitására, amely évről évre több terhet rótt a pszichiátriai struktúrára.

4.1.3 A tömeges kereslet és a társadalmi felfogás változásának együttes hatása hangsúlyosabbá tette a gondozás járóbeteg-jellegét, megtörve a betegség és egészség klasszikus kettős paradigmáját, és markánsabban mutatta meg a pszichés szenvedéshez vezető különböző betegségfázisok közötti átmeneteket. E tendenciának köszönhetően a mentális zavarok többé nem választhatóak el keletkezésük társadalmi kontextusától, és az igények felmérésének a társadalmi következmények felbecsülésével kell együtt járnia. Ma a pszichiátria egyik fontos feladata az, hogy pontos diagnózist állítson fel arról, mi az, ami a pszichiátria területére tartozik, és mi az, ami nem, illetve mi az, ami eléggé oda tartozik ahhoz, hogy pszichiátriai közbeavatko-

zást tegyen szükségessé, de nem csupán azt: a közös terheket más partnerekkel is meg kell osztani, illetve segíteni kell őket, hogy a segítségnyújtás, illetve a terápia elsősorú szereplőivé válhassanak. A klinikai felfogás, az etika és az intézményszervezés dialektikus, olykor konfliktusos viszonya paradigmaváltást tükröz: a pszichiátria és a mentális egészség koncepciójának szembenállását, amit sokszor ellentmondásos terminológia kísér, beleértve a közintézmények dokumentumait is. A nemzetközi szakirodalomban ugyanakkor a *psychiatry*, illetve *mental health* közötti különbségtétel nem okoz semmiféle zavart.

4.1.4 Végezetül az utolsó, távolról sem mellékes aspektus a betegek és családjaik képviselőinek határozott színre lépése. Ez Franciaországban és világszerte általános tendenciát tükröz, ami nem korlátozódik a pszichiátriára, és hangsúlyosan megjelenik egyes patológiáknál (AIDS), az orvos-beteg kapcsolat gyökeres átalakulását eredményezve. E változást legjobban a betegjogi törvények szemléltetik, illetve az a tény, hogy a pszichiátriai szolgáltatások megszervezésére és az igények ellátására vonatkozó adminisztratív dokumentumokban és konkrét alkalmazásuk során mind jobban tekintetbe veszik a felhasználókat és családjukat.

4.1.5 Az aktív fellépés egyúttal a népesség, illetve valamennyi potenciális érintett színre lépését jelenti. A politika, a várospolitikai és a mentális egészségügy egyre szorosabban összefonódó területek. A választott képviselők egyre határozottabban beleszólnak a pszichiátriai ellátás kérdéseibe, amely egyre kevésbé képzelhető el nélkülük.

4.1.6 Ez a tendencia rendkívül élesen veti fel a kórházi és járóbeteg-ellátás közötti aránytalanság kérdését, illetve az egész gondozási, sürgősségi ellátási és orvosi-szociális ellátási ágazat rugalmassági problémáit. Egyúttal kiemeli az intézményektől való függetlenítés gyakori kudarcait, és azt, hogy nem történt meg a pszichiátriának az általános kórházi rendszerbe való beilleszkedése. Mivel az orvosi és a szociális ellátás, illetve a különböző szakmák és képzések közötti határok átjárhatóak, az új funkciókra felkészítő szakmai alapképzés és továbbképzés a jövőbeni megoldás egyik kulcsa. A fenti átalakuláson túlmenően új problémák is felmerültek, mint például a mentális betegségben szenvedő fogvatartottak, a pszichikai fogyatékosághoz vezető neurodegeneratív megbetegedésben szenvedő idős emberek és a lakosság fokozottan hátrányos helyzetű csoportjainak kérdései.

4.1.7 A második világháború vége, a koncentrációs táborok tapasztalatai az emberi jogok iránti fokozott érzékenység, a korabeli pszichiátriai gondozás módszereinek kritikus ártérkékelése, a pszichotróp anyagok megjelenése, az ellátási szolgáltatásokat használók mozgalmainak színre lépése, valamint a költségvetési kényszerek a fejlett országok többségében új fejlődési irányt szabtak a pszichiátriának, amelyet a nemzetközi szakirodalom – angolszász mintára – intézményektől való függetlenítésnek nevez, és amelynek lényege az, hogy a gondozás és a szolgáltatások megszervezése során háttérbe szorul a kórházi ellátás az olyan beavatkozási formák javára, amelyek igyekeznek a beteget saját természetes környezetében tartani.

4.1.8 Valahányszor az intézményektől való függetlenítés a kórházi kezelés visszaszorítását részesítette előnyben, komoly veszélyek merültek fel: a büntető tendencia, amikor a társadalom és maga a pszichiátria is arra törekedett, hogy minél több mentális beteget börtönbe juttasson és ott tartson; a kezelés megszakítása vagy befejezése után álló, lakóhely és szociális ellátás nélkül maradt, marginális, illetve bizonytalan helyzetű betegek bolyongása, akik idővel hajléktalanná (*homeless*) válnak; a „forgóajtó” (*revolving door*) szindróma, azaz egyes betegek véget nem érő vándorlása a kórházba be, onnan ki, majd ismét be. Idővel, a költségvetési megszorítások mellett a fenti jelenségek és a tömeges kereslet együttes hatása a sürgősségi és kórházi ellátás túlterheltségéhez vezetett, és végül további teljes időben működő kórházi ágyak létrehozásához vezetett, amelyek alighanem elkerülhetők lehettek volna, és amelyeket sokszor súlyos incidensek kényszerítettek ki (agresszorként vagy áldozatként megjelenő mentális betegek). A közvélemény nyomást gyakorolt a politikai döntéshozókra, biztonsági intézkedéseket vagy éppen mentális egészségügyi terv kidolgozását követelve.

#### 4.2 A tájékoztatás és a média

A média a mentális zavarokkal többnyire akkor foglalkozik, amikor a mentális betegséggel élők erőszakos cselekedetekre ragadtatják magukat (miközben a bűnözési arány nem rosszabb közöttük, mint az össznépeség körében). Ez a felfogás a következőkre helyezi a hangsúlyt, negatív kép és közbiztonsági aggodalmak formájában, ami a mentális betegségben szenvedők iránt fokozott intoleranciát és elutasítást szül. A mentális egészséggel kapcsolatos tájékoztatás nem maradhat megoldatlan és mind kényesebb kérdés, hanem hozzá kell járulnia a súlyos következmények megelőzéséhez, és a média és a médiaszakemberek révén a nagyközönséget is el kell érnie.

#### 4.3 A mentális egészségre vonatkozó közös stratégia feltételei és elemei

4.3.1 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság azon kezdeményezését, amely a mentális egészség integrált európai stratégiájának kidolgozására irányul. Az EGSZB szerint az e stratégiával kapcsolatos kutatásról, a stratégia meghatározásáról és kidolgozásáról folytatott vitának a tudásalapú társadalom koncepciójára kell támaszkodnia. Ez többek között azt jelenti, hogy az európai társadalomnak

- világos elképzeléssel kell rendelkeznie a mentális egészséggel kapcsolatos fogalmakról és az ezek mögötti valóságról,
- pontosan fel kell mérnie a probléma mai ismereteink szerinti kiterjedését, de egyben fejlődési irányát is,
- sokkal jobban be kell vonnia az európai társadalmat annak érdekében, hogy az valós részt vállaljon a megoldáshoz vezető integrált döntéseket lehetővé tevő feltételek megteremtésében.

4.3.2 Következésképpen a megnőtt igények ambiciózus programot és közös stratégia megfogalmazását követelik, bizonyos, mindenki által elfogadott általános elvek alapján. Hangsúlyozni kell, hogy egyes kevésbé széles rétegeket érintő egészségügyi problémák a figyelem középpontjában állnak. A mentális egészségügyi helyzete az európai országokban ellentmondásosan és a jövőre háruló adóssággént jelenik meg, ami azokban az or-

szágokban, amelyek csak hosszabb távon csatlakoznak az Unióhoz, a késedelem következtében tovább súlyosbodhat.

Bizonyos feltételeket a jelek szerint már most ki kell hangsúlyozni.

4.3.3 Előzetesen ki kell jelenteni, hogy a közös stratégia részeként közös kifejezéseket és fogalmakat kell alkotni; a francia közvélemény esetében olyan fogalmakat említhetünk meg, mint a „rossz mentális egészség” vagy a „mentális fogyatékosságban szenvedő személy”.

4.3.4 A mentális egészség jelentőségének az igényeknek megfelelő mértékű elismerése jelentős előrelépést jelent a megfelelő intézkedésekhez szükséges eszközök megteremtése felé.

4.3.5 Ugyanakkor e megállapítást ki kell egészíteni a jelenlegi konkrét helyzet felmérésével, mind az igények, mind a jelenleg adott válaszok tekintetében.

4.3.6 Ami a szükséges intézkedéseket illeti, a zöld könyvben foglalt javaslatokat csakis egyöntetű helyesléssel lehet fogadni. A mentális egészséget előmozdító fellépések a gyermekekre és kamaszokra, az aktív népességre és az idős emberekre helyezik a hangsúlyt.

#### 4.4 A polgárok mentális egészségéért

4.4.1 A mentális egészségügy az egyének közérzetével foglalkozik emberi környezetükön, életvilágukon, illetve egy adott társadalmon belül. Ez többféle fellépést foglal magába:

- a mentális betegségek elleni küzdelem eszközeit, amelyek egyszerre törekednek a megelőzésre, a gondozásra és a visszailleszkedésre,
- az egyes célcsoportokra irányuló megelőző intézkedéseket,
- a népesség egyes részeit sújtó szenvedések enyhítését célzó beteggondozási intézkedéseket,
- a pozitív mentális egészségügyi intézkedéseket, amelyek célja a helytelen magatartásformák módosítása, akár az egyének, akár egyes csoportok, illetve maga a társadalom magatartásáról van szó.

4.4.2 Ebből a szempontból a hangsúlyt a megelőzésre, illetve annak három – elsődleges, másodlagos és harmadlagos – fajtájára kell helyezni, az érintett területhez igazodva. Fejleszteni kell a mentális egészség előmozdítását és a közvélemény tájékoztatását szolgáló olyan fellépéseket, amelyek elősegítik az egészséges szokások elsajátítását és megtartását, és az egyén kiteljesedését szolgáló környezet megteremtését. Hasonló a helyzet a megelőzéssel is, amelynek célja a mentális zavarok előfordulásainak csökkentése, a kockázati tényezők és a patogén helyzetek megelőzése révén. Néhány példa a megelőzésre:

- korai közbelépés a depressziós hajlamokat vagy frusztráció tüneteit mutató anyák és csecsemőik esetében,
- célzott közbelépés az iskolai kudarchelyzetben lévő gyermekek esetében,
- tájékoztatás és támogatás a mentális betegséggel szembesülő családoknak,



- tanulmányok a kockázati tényezőkről, illetve arról, hogy milyen megjelenési formákat ölt a szenvedés és a betegség a kulturális gyökerek függvényében,
- az ún. kapcsolati pszichiátria kialakítása, amely lehetővé teszi a pszichoszomatikus megbetegedések átfogóbb megközelítését és a család aktív és passzív bevonását (életvezetési tanácsadás és segítségnyújtás a betegek részére, továbbá – adott esetben – pénzügyi támogatás). A pszichológiai támogatással megvalósuló kezelés előnyben részesítendő a tisztán gyógyszeres kezeléssel szemben.

4.4.3 A gyermekek és a kamaszok igényeire adott válaszok magától értetődő módon prioritást jelentenek. A közbelépés iránti igényt nem csak a családok fogalmazzák meg, illetve képviselik. A bejelentés gyakran oktatási, igazságszolgáltatási, szociális intézmények, a rendőrség, illetve a közösségek részéről érkezik, és egyre szélsőségesebb helyzeteket és egyre fiatalabb gyermekeket érint, akik halmozottan hátrányos helyzetű családokban élnek. A családok és a gyermekek mindenki másnál jobban ki vannak téve a társadalmi átalakulásoknak.

4.4.4 A koherens és összehangolt szervezés révén egységes és strukturált szolgáltatási csomagot kell kínálni, amely három alapmodul, illetve -program köré épül:

- a kisgyermekeknek, a családoknak és a szociális-egészségügyi, oktatási és igazságszolgáltatási partnereknek szóló program,
- az iskoláskorú gyermekeknek, a családoknak és a partnereknek szóló program,
- a kamaszoknak, családjaiknak és a partnereknek szóló program.

4.4.5 Minden egyes modulnak a konzultáció helyszínén nyújtandó járóbeteg-ellátáson túl intézményi jellegű, a korosztályokhoz igazított képletek szerint nyújtott intenzívebb gondozást, illetve a kritikus fázisokra szabott vagy hosszú távon nyújtandó gondozást is kellene nyújtania. A modulok reakcióképességét és mobilitását biztosító általános pszichiátriai struktúra részt venne a korai diagnózisban, a válságok megelőzésében és a családok és partnerek részére a helyszíni segítségnyújtásban.

4.4.6 Ezekhez az alapmodulokhoz a veszélyeztetett népességre, illetve helyzetekre kidolgozott egyedi programok járulnának, amelyek az elsődleges és másodlagos megelőzés munkáját támasztanák alá: céljuk a bizonyos kisgyermekkorban kifejlődő patológiák, a szülői működéskorán megmutatkozó zavarai, az elszigetelt fiatal anyák, a halmozottan hátrányos helyzetű családok, a kamaszkori függőségi problémák stb. következtében kialakuló súlyos zavarok korai kiszűrése volna. Még fokozottabb figyelmet kell fordítani azokra a szociális, oktatási és igazságszolgáltatási struktúrákra (megelőző szolgálatok, börtönök), amelyek olyan mentális zavarokkal küzdő egyéneket foglalkoznak, akik súlyos szociális helyzetben vannak, vagy akik a helyzetek szélsőséges és halmozódó jellege miatt ilyen helyzetbe kerülhetnek.

#### 4.5 A munka, a munkanélküliség és az egészség kapcsolata

4.5.1 A munkaviszonyok, illetve a munka nélküli helyzet (munkanélküliség) körülményeinek javítását kampány tárgyává kell tenni, a mentális egészségre tett befolyásuk miatt. A mentális egészséggel összefüggésben a munkával kapcsolatban

a fő témák a munkának tulajdonított érték, a munka személyes tétje, a munkanélküliség hatása és a fogyatékoság.

4.5.2 A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem terén adott válaszok éppolyan fontosak a mentális egészség szempontjából is.

4.5.3 Végezetül a népesség öregedése kapcsán is megfelelő válaszokat kell találni. Az idős személyek 20 %-a él abban a helyzetben, amit a WHO „sikeres öregségnek” nevez, ami azt jelenti, hogy 80 %-uk szenved (betegségek, autonómia elvesztése). A kor előrehaladtával a mentális betegségek nem tűnnek el: a helyzet éppen az ellenkező. A 60 éves korban még nem jelentkező elmezavarok (1 %) 85 éves kor után gyakorivá válnak (30 %). Az esetek 70 %-ában ezek a személyek viselkedési zavarokat mutatnak.

#### 4.6 A menedékért folyomódók

4.6.1 A mentális egészség problematikája a menedékért folyomódók esetében a befogadási procedúra pillanatában szorosabb felügyelettel párosul, amennyiben felméri életük helyszínét és körülményeit, illetve az egyén élettörténetének és pszichikai állapotának dimenzióit is. Az elszorított traumák súlyosságuk, szándékos jellegük és kollektív méreteik miatt szervezett erőszakra tanúskodnak. E népesség körében a poszttraumatikus zavarokat gyakran többszörös gyász és a rendkívül fájdalmasan megélt száműzetés súlyosbítja.

#### 4.7 A mentális egészség problémaköre

4.7.1 Ugyanez a mentális egészséghez kötődő probléma a börtönökben is nagy számban jelentkezik, ahol csak minimális gondozási struktúra épült ki.

4.7.2 Támogatni kell a depresszió, az öngyilkosságok és a függő magatartás megelőzését szolgáló programok kidolgozását.

4.7.3 Ami az intézményektől való függetlenítés keretében javasolt modellváltást illeti, megállapítható, hogy a nyolcvanas évek vége óta tartó folyamatot jelenleg a kórházi ápolás visszaszorítására irányuló tendencia és az intézményektől való függetlenedés illúziójának hanyatlása jellemzi, amelyek helyébe a kombinált gondozás szükségessége lépett, amely egyesíti a szilárd közösségi intézménystruktúrát és a teljes időben történő kórházi kezelést. A kórházi kezelés túlsúlya nem teszi lehetővé a megfelelő források odaítélését, és a közösségen belül a betegek és a családok igényeinek megfelelően kiterjedt és széles körű szolgáltatási skála kialakítását. Ugyanakkor viszont a helyszínen nyújtott szolgáltatások hangsúlyos szerepe nem garantálható, ha ezt nem támogatja állandó jelleggel egy késelem nélkül elérhető kórházi struktúra, ahova a súlyos, más kezelési formával nem enyhíthető zavarokban szenvedő betegek rövid időre beutalhatók. Végezetül a kórházi kezelés korlátozása nem megvalósítható, ha a járóbeteg-kezelési struktúra nem rendelkezik olyan szolgáltatásokkal, amelyek biztosítják az elkerülhető kórházi kezeléseket megelőzését; a hosszú kórházi kezelést követően, megfelelő előkészítés után kikerülő betegek fogadását és segítését; a kórházi kezelésben nem részesülő betegek segítését annak érdekében, hogy elfogadható és az igényeiket tiszteletben tartó körülmények között a közösségen belül maradhassanak; és az ezt igénylő betegek szállítását a járóbeteg-, illetve kórházi kezelés helyszínébe köztől.

4.7.4 A döntést, hogy egy mentális beteget kórházban vagy ambulánsan kezelnek-e, erősen befolyásolja a szakemberek kultúrája és képzési háttere, a beteg elszigeteltségi foka, olyan általános szociokulturális tényezők, mint a társadalmi tolerancia, illetve az érintett területen tapasztalható életszínvonal tényezője, amely növelheti a hasonló szolgáltatáshoz folyamodók számát és a rendelkezésre álló alternatívákat. Éppen ezért a helyi körülmények figyelembevételével nélkül lehetetlen kategorikusan előre megmondani az akut fázisban lévő betegek teljes kórházi ágyak iránti igényére vonatkozó mutatókat.

4.7.5 A kezelésre vonatkozóan a legfontosabb tényező nem egyszerűen maga a hely, ahol a kezelést nyújtják, hanem a kezelés természete, vagyis az, hogy milyen szolgáltatások nyújtását foglalja magában, milyen igények alapján és milyen elismert hatékonysággal.

4.7.6 A kórházi kezelés általánosan elismert előnyei közé tartozik a jól képzett személyzet rendelkezésre állása, a beteg befogadó és megfelelően adaptált környezetben történő fogadása, és a gyógyító munkához kellően biztonságos körülmények. Ezek az előnyök csökkenhetnek vagy elenyészhetnek, ha a kórházi ágyak hiánya miatt a kórházban a nem együttműködő, súlyos zavarokkal küzdő betegek koncentrációja túlzott, elviselhetetlen vagy veszélyes mértékben zavarja a személyzet munkáját.

4.7.7 Számos nemzetközi és francia tanulmány bizonyítja, hogy a kórházi kezelésre jelentkező vagy beutalt, akut zavarokkal küzdő betegeknek akár 40 %-át lehetne alternatív gyógykezelési eljárásokkal kezelni, feltéve, hogy beelevezésük adott, vagy a hozzátartozók és a szociális támogató hálózat (sürgősségi ellátások, illetve kríziskezelés) segítségével – tárgyalások révén – megszerezhető. A struktúra növekvő hatékonyságának köszönhetően a kórházba egyre inkább csak a „lejelkerülhetlenebb” esetek jutnak és koncentrálnak: a sürgős kettős – pszichiátriai és szomatikus – diagnózist igénylő, illetve különösen súlyos, vegyes akut patológiákat mutató betegek, az ismert pszichiátriai patológiákban szenvedő súlyos visszaesők, a kezelhetetlen erőszakos és önvészélyes magatartásformákat

mutatók stb., akiket gyakran kényszer alkalmazásával kell a kórházba szállítani. Mint látni fogjuk, mindez bizonyos szervezési és munkaerő-politikai következményeket von magával.

4.7.8 A fentiekre való tekintettel ugyanezek a tanulmányok azt javasolják, hogy az akut fázisban lévő betegek számára fenntartott kórházi ágyak aránya ne legyen alacsonyabb az 1000 felnőtt lakosra eső 0,5 kórházi ágy jelentette küszöbnél, amely adat akkor releváns, ha a kórházi szolgáltatások kihasználtsági aránya tekintetében a célkitűzés (az általunk javasoltaknak megfelelően) 80–85 %. Természetesen ez a küszöb feltételezi, hogy a különböző alternatív szolgáltatások megfelelően felszereltek és hatékonyak, és nem foglalja magában a törvényes orvostani, illetve őrzött pszichiátriai intézményekben a súlyos betegek számára szükséges helyeket, illetve a kamaszok, illetve idős személyek kórházi ágyait. Amennyiben a kórházakat helyettesítő ambuláns kezelés feltételei nem állnak fenn, a fenti küszöböt megközelítő arány rendkívül költséges további pszichiátriai és kórházi ágyak létrehozását teheti szükségessé.

#### 4.8 A gondozási környezet

4.8.1 Miközben az ágyszámokra megállapított küszöb országonként változhat, határozottabb kijelentéseket tehetünk az elhelyezés minimális színvonalára vonatkozó előírásokról. Az elhelyezés minden esetben meg kell, hogy feleljen a célnak, és bár elképzelhető régi épületekben is, törekedni kell arra, hogy a bentlakók számára a mai értékrendnek megfelelő méltóságot és tiszteletet közvetítsen. A felépülés szempontjából alapvető fontosságú a megfelelő környezet. Fel kell mérni a környezetben rejlő kockázatokat, és a bentlakók sajátos igényeinek megfelelően kell őket kezelni.

4.8.2 A bentlakók a terápiák széles skálájához kell, hogy hozzáférjenek, amelyek hozzájárulnak gondozásukhoz és kezelésükhöz, és kiegészítik azokat. Megfelelő képzettsége, jártassága és humánus magatartása révén a mentális egészségügyi személyzet egészének hozzá kell járulnia ehhez a környezethez.

Brüsszel, 2006. május 17.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Rugalmas biztonság dán mintára”**

(2006/C 195/12)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2005. július 14-én úgy határozott, hogy Működési Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján véleményt dolgoz ki a következő tárgyban: „Rugalmas biztonság dán mintára”.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció véleményét 2006. április 28-án elfogadta. (Előadó: Anita VIUM.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a május 17-i ülésnapon) 98 szavazattal 1 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

**1. Következtetés és ajánlások – „Rugalmas biztonság dán mintára”**

1.1 A „flexicurity”, azaz a rugalmassággal ötvözött szociális biztonság dán változata, úgy tűnik, példaként szolgál arra, hogyan érhető el társadalmilag kiegyensúlyozott módon gazdasági növekedés, magas foglalkoztatottság és megfelelően működő állami pénzügy. Ez a fejlődés összhangban van a lisszaboni folyamattal, amelynek a növekedést, a foglalkoztatás magas szintjét és a szociális államot is fenntartható módon biztosítani kell.

1.2 A rugalmas biztonság dán rendszerének középpontjában a rugalmas munkaerőpiac áll, amely az aktív munkaerő-piaci és szakképzési politikának köszönhető és amelyet a szociális biztonsághoz hozzájáruló elemek kísérnek – ez a konstelláció láthatóan előnyös Dánia versenyképessége szempontjából. A dán társadalom más jellemzőivel együtt a rugalmas biztonság rendszere erős és rugalmas dán munkaerőpiacot hozott létre, így Dánia szembe tud nézni a jövő kihívásaival. A magas foglalkoztatottsági arány, a magas munkanélküli járadék és az optimista légkör eredményeképpen mind a munkaadók, mind a munkavállalók elfogadják a rendszerrel együtt járó kiszámíthatatlanságot és hátrányokat is, mivel cserébe minden csoport megtalálja a rendszer előnyeit is.

1.3 A rugalmas biztonság dán rendszere megértésének kulcsa az, hogy a rugalmasság és a biztonság nem szükségszerűen ellentétes egymással. A munkáltatói oldalnak mindenképpen érdeke a stabil, biztos munkaviszonyok és a motivált munkavállalók, hasonlóképpen pedig azt is feltételezhetjük, hogy a munkavállalói oldal a rugalmas munkaidőben, a rugalmas munkaszervezésben és a rugalmas fizetési rendszerben érdekelt.

1.4 A globalizációt és a gazdasági tevékenységek áthelyezését tekintve a rugalmas biztonság modellje „a foglalkoztatás biztonsága a munkahely biztonsága helyett” fémjelzte paradigmaváltás nyomán, illetve a korlátolt kockázatú változtatásra való készség teremtette egyéni esélyek által a lakosságnak magas fokú gazdasági és szociális biztonságot nyújt. A munkahely elvesztésének kockázata persze még nem szűnik meg ettől, a szociális biztonsági háló azonban rövid távon biztosítani tudja a jövedelem alapját. Hosszú távon az aktív munkaerő-piaci politika és a magas foglalkoztatottsági arány együttese növeli az új munkahely találásának valószínűségét.

1.5 A rugalmas biztonság dán rendszerében az egyes munkavállalók esetében alacsony a munkahely biztonságának

szintje, ezért egy szakmai pályafutás során többször kerülhet sor a munkahely elvesztésére. Egyrészt az állami források, tehát az adóterhek által biztosított magas munkanélküli járadékból, másrészt a foglalkoztatás biztonságából adódóan azonban a rendszerre jellemző biztonság a védelem és az elégedettség általános érzetét nyújtja a dánoknak – vö. 2. melléklet.

1.6 A rugalmas biztonság dán rendszerét európai összefüggésben vizsgálva világossá válik, hogy az eltérő kulturális, szerkezeti és gazdasági viszonyok miatt „egy az egyben” nem alkalmazható más országokban. Azon országok és régiók számára azonban, amelyek elérték egy bizonyos szociális szintet, politikai stratégiaként átvehető néhány általános elem, mégpedig főként ott, ahol a társadalmi tőke – az egyének, illetve szervezetek közötti bizalom, normák és hálózatok együttese – Dániához hasonlóan a kormány és a szociális partnerek közötti hagyományos együttműködés, valamint a polgárok oldaláról a változtatásra való készség formájában jelenik meg. A földrajzi rugalmasság azonban igen komolynak tekintendő gondokat is jelenthet a családok, partnerkapcsolatok, valamint a gyermekek iskolai és képzési előmenetele szempontjából, főként a nagy kiterjedésű országokban, illetve a szövetségi felépítésű államokban.

1.7 A rugalmas biztonság dán rendszere mögött az az általános elképzelés áll, hogy a rugalmasság és a biztonság kombinációja a munkavállalók számára mind a szociális biztonságot, mind a versenyképességet biztosítani tudja. A dán rendszer egyesíti a viszonylag magas munkanélküli járadékot (beleértve az egyéb szociális jellegű kifizetéseket is) a rugalmassággal a felmondásra vonatkozó liberális védelmi szabályok, így például a rövid felmondási idő révén. A szociális biztonság és a nagyfokú mobilitás mellett hangsúlyt fektet az aktív munkaerő-piaci politikára, amely biztosítja a munkanélküliek tényleges rendelkezésre állását a munkaerőpiacon, és arra ösztönzi őket, hogy egy tevékenység folytatásához képzést szerezzenek. Ezáltal a dán munkaerő-piaci politikára a „támogatni és követelni” elv jellemző, utóbbi például a kényszeraktíválás formájában, amely egyébként főleg magas minőségű képzési ajánlatokból áll. Az aktív munkaerő-piaci politika szükséges eszköz akkor, ha egy munkaerőpiacnak magas szintű bérpótlás és munkanélküli járadék mellett kell hatékonynak és működőképesnek lennie.

1.8 A rugalmas biztonság dán rendszerét természetesen nem lehet a szociális állam keretfeltételeitől és egy magas fejlettségű szervezési rendszertől függetlenül szemlélni. A dán munkaerő-piac működésmódját számos egyéb társadalmi tényező határozza meg, például a szociális partnerek központi szerepe a

politikai döntések és a munkaerő-piaci és képzési politika megvalósítása során, az átfogó, állami finanszírozású szociális háló, a lakosság képzettségi szintje és az utóbbi évtizedben megvalósított makrogazdasági intézkedéscsomag („policy-mix”).

1.9 A dán rendszer kialakításában a szociális partnerek központi szerepet tudtak vállalni; bevonták őket mind a döntési folyamatokba, mind a szakképzés-politika, valamint a munkaerő-piaci strukturális reformok végrehajtásába. Számos terület fejlődését a szociális partnerek közötti megállapodások határozzák meg, például a munkaerőpiacon alapuló magánnyugdíjak bevezetése esetében. A szociális partnerek szerepe egyrészt a történelmi fejlődésre vezethető vissza, másrészt magas szervezetségi fokukra. A szociális partnerek befolyásának köszönhetően kreatív megoldások születhettek, amelyek széleskörű elfogadásra találtak. A szociális partnerek és más, a civil társadalomból származó résztvevők komoly beleszólása azonban azt is megköveteli, hogy ők is készek legyenek a változtatásra és az együttműködésre, és a dolgok más szempontból történő, újszerű látásmódjára nyitottak legyenek, továbbá követni tudják az általános szemléletmódot. Így a szociális partnerek nagyobb részvétele és beleszólása a verseny- és alkalmazkodóképesség terén kifejtett fáradozások esetében társadalmilag hasznosnak bizonyulhat. Rendkívül fontos az is, hogy más civil szervezetek is – például a társadalmi szervezetek, egyesületi továbbképző szervezetek stb. – közreműködésükkel segítsék és kritikus szemmel kövessék az ilyen folyamatokat.

1.10 A magas munkanélküli járadék a lakosság magas képzettségi szintjét követeli meg, mert egyébként túl nagy lenne az a csoport, amely nem tud a bérpótló ellátások fölé emelkedő munkajövedelmet elérni. A magas képzettségi szint és az alkalmazkodóképesség nem utolsósorban a csekély formális szak-képzettséggel rendelkező munkavállalók esetében kulcsa a dán rendszer sikerének.

1.11 A 90-es évek második felében Dániában megvalósított, mélyreható strukturális reformok során szigorították a munkaerőpiacot és expanzív gazdaságpolitikát valósítottak meg, ami a gazdasági növekedés élénküléséhez és a foglalkoztatási helyzet javulásához vezetett. A magas munkanélküli járadék révén biztosított jövedelembiztonság mellett Dániában arra is törekednek, hogy a polgároknak foglalkoztatási biztonságot nyújtsanak. Bár nem lehet abból kiindulni, hogy mindenkinek garantálják a munkahelyet, de jó az új elhelyezkedés esélye, amihez az állami szektor is segítséget ad. Ezenkívül könnyebben megvalósíthatók a strukturális reformok és a lakosságnál is jobb fogadtatásra találnak, ha végrehajtásuk az optimizmus és a munkahelyteremtő növekedés légkörében történik. A rugalmas biztonság dán rendszere ezért sokrétű, növekedés- és foglalkoztatásbarát makroökonómiai eszköztárra támaszkodik.

1.12 A rugalmas biztonság dán rendszere állandó megfontolások és módosítások tárgya. A rendszernek vannak előnyei és hátrányai – még ha kétségek nélkül szoros összefüggés van is a rugalmasság, a biztonság és az aktív munkaerő-piaci politika

között, rendszeres viták folynak arról, hogyan biztosítható mindezek helyes arányú keveréke.

1.12.1 A rugalmas biztonság rendszerének előfeltételei a magas adóbevételek, valamint más tényezők, amelyek jelentőséggel bírnak a munkaerőpiac működésének szempontjából. A munkaerő-piaci politikára fordított állami kiadások 2003-ben a GDP 4,4 %-át tették ki, ami európai összehasonlításban csúcsteljesítmény<sup>(1)</sup>. A lakosság egyrészt elfogadja a GDP 49 %-át kitevő magas adóterhet, másrészt az adók mégis minduntalan vitákhoz vezetnek, és elképzelhető, hogy a munkára kivetett adót a jövőben csökkenteni fogják. A magas adóteher ugyanakkor részben a magas foglalkoztatottsággal magyarázható, amely önmagában kedvezően járul hozzá az állami pénzügyekhez. A foglalkoztatási helyzet javulásával tovább emelhetők az adóbevételek.

1.13 „A rugalmas biztonság dán rendszerének” jelentősége az EU számára abban áll, hogy a szóban forgó megközelítés egy kiegyensúlyozott és az érintettek között gondosan egyeztetett, az európai társadalmi modell alapértékeit teljes mértékben tiszteletben tartó szociális-gazdasági paradigmaváltással ösztönzi a proaktív alkalmazkodási készséget az új realitásokhoz.

## 2. A dán rendszer versenyképessége

2.1 Dániára a stabil növekedés és a rendezett államháztartás jellemző. 2000 és 2005 között az átlagos növekedés 1,7 %, az átlagos foglalkoztatottsági arány 77,5 %, a költségvetési többlet pedig a GDP 1,4 %-a volt. Az állam összadóssága 2004-ben a GDP 42,7 %-a volt, a többlet pedig a GDP 2,8 %-a. Az államháztartás többlete elsősorban a kiváló foglalkoztatottsági helyzetre vezethető vissza, amelynek eredményeképpen a magas jövedelemadók révén hatalmas adóbevétel folyik be az államhoz.

2.2 A dán munkaerőpiacon nagyon nagy a fluktuáció, évente az összes munkahely több mint 10 %-a megszűnik és körülbelül ugyanennyi új jön létre. A foglalkoztatottaknak mintegy 30 %-a évente vált munkahelyet, és az EU-ban – Nagy-Britannia után – Dániában a második legrövidebb a munkaviszonyok átlagos időtartama. Mindezt az érvényes rendelkezések, valamint a sok kis- és középvállalat által jellemezett dán vállalati struktúra fényében kell szemlélni.

2.3 A makrogazdasági ösztönző tényezőkből álló intézkedéscsomag („policy-mix”) hatását és a Dániában többek között a munkaerőpiacon végrehajtott strukturális reformokat a munkanélküliség és a bérköltség-növekedés közötti összefüggést ábrázoló Phillips-görbe is megjeleníti. A Dániára vonatkozó diagram az 1. mellékletben látható. Erről leolvasható, hogy 1993 óta sikerült a munkanélküliséget nagyobb bérinfláció nélkül csökkenteni, mivel a Phillips-görbe ebben az időszakban összességében vízszintes. A munkaerőpiacon és az oktatás terén hozott intézkedések az alkalmazkodási problémák és korlátok ellen hatnak, amelyek egyébként bér-, illetve ár-növekedésben nyilvánulnak meg.

<sup>(1)</sup> Vö. OECD Employment Outlook 2005, H táblázat.

2.4 Az egyes országok befektetők általi kedveltségét vizsgáló tanulmányokban Dánia gyakran vezető helyen áll. A 2005. márciusában végzett „*Economic Intelligens Units*” vizsgálat szerint Dánia az első helyen állt. A 2. melléklet több paraméterre vonatkoztatva mutatja be Dánia helyzetét a többi tagállamhoz képest.

### 3. A rugalmas biztonság dán értelmezése

3.1 A „flexicurity”, azaz a rugalmas biztonság fogalma már néhány éve ismert, bár a kifejezés jelentése nem egyértelmű, országonként különbözően értelmezik.

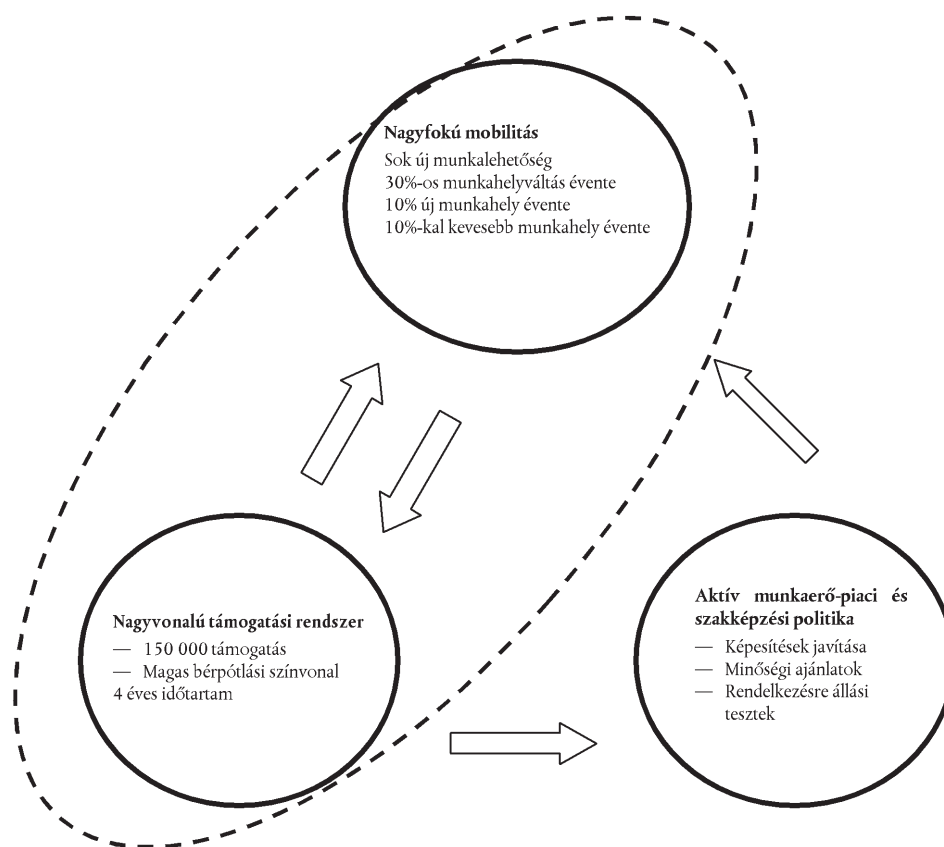
3.2 A munkaerőpiacon úgy tekintik az ezzel összefüggő intézkedéseket, mint a rugalmas alkalmazási szabályok (amelyek nagy számszerű rugalmassághoz vezetnek), nagyvonalú támogatási rendszer (amely szociális biztonságot kínál)

valamint komoly aktiválási és oktatási intézkedések (amelyek a munkanélkülieket álláskeresésre is motiválják, ugyanakkor képesítik a szabad munkaerőpiacra történő visszatérésre is) „arany háromszögét”.

3.2.1 A rugalmas biztonság dán rendszere hozzájárul a korrekt, vagyis értékes munkahelyek teremtéséhez. A magas munkanélküli járadék következménye a magas minimális bér, amely gondoskodik arról, hogy a munkavállaló Dániában megélhessen a munkabéréből. A munkaviszonyban álló szegények rétege („*working poor*”) ezért ritka, kevéssé meghatározó jelenség az elsődleges munkaerőpiacon – még a bevándorló háttérrel rendelkező dánok esetében is.

3.3 Az alábbi ábra az „arany háromszöget” mutatja be. A transzferjövendelmek és az aktív munkaerő-piaci politika dán rendszerének rövid bemutatását a 3. melléklet tartalmazza.

A rugalmas biztonság dán rendszerének fő pontjai:



3.4 A dán munkaerőpiac rugalmassága több dimenzióval rendelkezik és nem csak a laza felmondási védelemnek köszönhető, hanem a rugalmas munkaidő is elősegíti, amelynek esetében a kollektív szerződésnek megfelelően egy éves időtartamon belül változhat a munkaidő és rövidebb időszakokon belül munkamegosztás valósítható meg. A bérek vállalati szintű végleges meghatározása általában kollektív szerződések keretében történik, ami szintén bizonyos bérrugalmasságot biztosít. A rugalmasság visszavezethető a munkavállalók széleskörű kompetenciájára is, az önálló munkavégzésre, arra, hogy nyitottak a változásokra és tudatosan vállalnak felelősséget, így gyorsan tudnak reagálni a termelés átalakítására vagy egy új munkára.

3.5 A dán munkaerőpiacon tapasztalható biztonság nem kizárólag a viszonylag magas munkanélküli járadékra vezethető vissza, hanem a magas foglalkoztatottsági arányra és a munkaerő-piaci fluktuációra is, amelyek egyfajta munkahelybiztonságról gondoskodnak. Ezt a munkahelybiztonságot a szak- és továbbképzési intézkedések széles spektruma révén támogatják, amelyeket az állam és a szociális partnerek együttműködve biztosítanak és irányítanak. Ezenkívül a dán társadalom a család és munkahely összeegyeztethetősége tekintetében is bizonyos biztonságot nyújt, például az anyasági szabadság, a gyermekgondozási lehetőségek kedvező szabályozása stb. formájában.

3.6 A rugalmas biztonság rendszere megértésének kulcsa az, hogy a rugalmasság és a biztonság nem jelentenek szükségszerűen ellentétet. A munkáltatói oldalnak az az igénye, hogy a munkaerőpiacon nagyobb fokú rugalmasság érvényesüljön, valamint a munkavállalói oldal munkahelyi biztonságra, valamint munkanélküliség és betegség esetén megvalósuló magas szintű gazdasági kiegészítő ellátásra vonatkozó igénye hagyományosan összeegyeztethetetlen volt.

3.7 A rugalmas biztonság elve szakít ezzel a vélt ellentétel. A munkáltatói oldal érdeke mindenképpen a stabil és biztos munkaviszony kialakítása és motivált munkatársak jelenléte, valamint fordítva is feltételezhető, hogy a munkavállalói oldal is érdekelt a rugalmas munkaidőben, a rugalmas munkaszervezésben és a rugalmas jutalmazási rendszerben. Az ilyen új munkaerőpiacok tehát a rugalmasság és a biztonság újfajta együttesét eredményezik.

3.8 A rugalmas biztonság dán rendszere az általános közszolgáltatásoknak és a jövedelemkiegyenlítésnek köszönhetően kombinálja a munkaerőpiacon a szabad piacgazdaság dinamikáját egy skandináv jóléti állam szociális biztonságával és szociális egyensúlyával. Magasabb szemszögből tekintve ez annak a politikai célkitűzésnek az egyik eredménye, amelynek célja az, hogy az embereknek esélyt teremtsenek a szakmai életbe történő belépésre, valamint az államháztartás eszközeinek és különféle intézkedéseknek a felhasználása révén az erőforrások újraelosztását érik el. Ez a jövedelmek erőteljes kiegyenlítésén keresztül társadalmi kohézióhoz vezet és gátat vet a komoly társadalmi feszültségeknek, ami megadja a munkavállalóknak az új utak kereséséhez és a rugalmassághoz szükséges biztonságot.

#### 4. A szociális partnerek szerepe

4.1 A szociális partnereknek hagyományosan központi beleszólási joguk van a munkaerő-piaci és oktatási politika kialakításának és igazgatásának mechanizmusába. A szociális partnerek befolyása hozzájárult ahhoz, hogy kreatív és kiegyensúlyozott megoldásokat találjanak a piaci és innovációs problémákra, ami aztán hozzájárult ahhoz, hogy Dánia jól felkészüljön a globalizáció által meghatározott változtatási és fejlesztési követelményekre. Ennek során az is segítséget jelent, hogy a partnerek felméri az esetlegesen fellépő cselekvési igényt és gondoskodhatnak a kiigazításokról. A résztvevők között zajló megbeszélések révén idővel társadalmi tőke is kialakult, amely jobb bizalmi viszonyban, nagyobb felelősségtudatban és közös látásmódban nyilvánul meg.

4.2 A jelenlegi helyzet több mint 100 évvel ezelőtti történelmi okokra vezethető vissza. A munkaerőpiac szabályozásának sajátos dán modellje 1899-re nyúlik vissza, amikor a röviddel azelőtt országos szervezetként megalapított dán szakszervezeti szövetség (LO – *Landsorganisationen*) és dán munkáltatói szövetség (DA – *Dansk Arbejdsgiverforening*) között létrejött az úgynevezett „szeptemberi kompromisszum”, világszerte az első átfogó kollektív szerződés. Azóta ez jelenti a megállapodások és a szociális partnerek közötti együttműködés keretét.

4.2.1 Miközben a munkáltatói oldal elismerte tárgyalásra jogosult félként a dán szakszervezeti szövetséget, a szakszervezeti szövetség elfogadta a munkáltató alkalmazási és elbocsátási jogát és ezzel elismerte az irányítási jogot. Ez az alaprendelkezés vezetett a felmondások Dániában jellemző liberális megközelítéséhez. A szeptemberi kompromisszum egyik fontos eleme volt a kollektív szerződés időtartama alatti békekötelezettség is. Egészen 2003-ig a voluntarista munkaerő-piaci szabályozás és az önálló konfliktuskezelés volt a „non plus ultra” a szociális partnerek számára. Csak amikor az EU nem akarta elismerni az irányelvek szociális partnerek általi önálló végrehajtását, akkor kezdődött meg Dániában a kiegészítő jogi előírások kialakítása. A 4. melléklet további információkat tartalmaz a szociális partnerek szerepének történelmi alakulásáról és a dán modell megszilárdításáról.

4.3 A több évig tartó magas inflációs ráta és a reálbérek rendkívüli ingadozása után a szociális partnerek 1987–88-ban arra a belátásra jutottak, hogy a megállapodások során főleg a nemzeti gazdasági szempontoknak is figyelmet kell kapniuk. Természetesen a munkáltatók, munkavállalók és a kormány hozzáállása Dániában különbözik, ugyanakkor a „szociális tőke” részét képezi egy alapvető párbeszéd- és konszenzuskultúra. Az összes társadalmi szinten érvényesülő sík hierarchia hozzájárul a konszenzuseresési törekvés fenntartásához.

4.4 Politikai szempontból Dániában a 60-as évek óta felépítették a foglalkoztatottak és munkanélküliek szakmai képzésének és továbbképzésének átfogó állami rendszerét. Ez a teljes munkaerő alkalmazkodási készsége szempontjából hasznosnak bizonyult. A szociális partnerek a 20. században mindig kulcspozícióban voltak és vannak jelenleg is az állami döntési és végrehajtási struktúrákban. Ezzel összefüggő szerepük a legtöbb európai országgal ellentétben 1993–94 óta még tovább nőtt.

4.5 A munkaerő-piaci politika terén tartalmi átalakulás zajlott le: a korábbi szabályorientáltsághoz képest most már az igényekhez igazodik és egyéni megoldási stratégiákat alkalmaz. A szociális partnerek az önkormányzatokkal együtt 14 regionális munkaerő-piaci tanács révén központi szereplők lettek, amelyeknek jogosultságokat és költségvetési eszközöket egyaránt rendelkezésre bocsátottak, hogy a hangsúlyt a munkanélküliség leküzdését célzó intézkedésekre és a regionális munkaerő-piaci politikára helyezhessék.

4.6 Az évek folyamán a szociális partnerek átfogó kollektív szociális tudatosságot fejlesztettek ki társadalmi felelősségüket illetően, az állam pedig megtanulta, hogyan használja fel erőforrásait és befolyásukat. A szociális partnerek egyedülálló információkkal és ismeretekkel rendelkeznek a munkaerő-piacról, ezért gyorsan képesek megbízható jelentést adni a szükségletekről. Bevonásuk tehát költségsemleges módon egészíti ki az állam erőforrásait. Viták és döntési folyamatok

révén kreatív megoldásokat találnak a közös problémákra, szervezeteik pedig döntő jelentőségűek a politikák meghatározása, megvalósítása és – nem utolsósorban – elfogadottsága szempontjából.

## 5. A megfelelő intézkedéscsomag („policy-mix”)

5.1 Ahhoz, hogy megértsük a rugalmas biztonság dán rendszerének minden vetületét, figyelembe kell vennünk a rendszer alapjául szolgáló társadalmi kontextust is. Mind a gazdaságpolitika, mind a közszféra egyéb befolyásai hatnak a munkaerőpiac működőképességére; ezek az elemek együtt alkotják a „dán modellt”. Ezt az összhatást szemlélteti a 7. melléklet.

5.2 A 80-as évek második felében és a 90-es évek elején a dán gazdaság válságot élt át. Ebben az időszakban a gazdaság átlagosan mindössze 0,8 %-kal növekedett évente, míg a munkanélküliség az 1987-es 5,0 %-ról 1993-ra 9,6 %-ra nőtt. A válság többek között a merev gazdaságpolitika következménye volt, amelyet a megelőző évek nagy államháztartási hiánya miatt vezettek be.

5.3 1993-tól megerősödött az aktív munkaerő-piaci politika, miközben ugyanakkor a gazdaság az alacsony kamatok és az expanzív gazdaságpolitika révén hátszelet is kapott. A növekedési időszak kezdetén, a kilencvenes évek közepén Dániában olyan nagy lett az államháztartás deficitje, hogy ha akkor már létezett volna a gazdasági és növekedési paktum, annak szabályai sérültek volna. Ezenkívül módosították többek között az ingatlanfinanszírozásra vonatkozó rendelkezéseket (hosszabb hitelfutamidők és átütemezési lehetőségek), így több pénz állt az emberek rendelkezésére. Az erőteljes növekedés, a csökkenő munkanélküliség és a kibontakozó optimizmus közepette a lakosság könnyebben elfogadta a munkaerő-piaci szabályok szigorítását.

5.4 További állami eszközöket fordítottak többek között a gyermekgondozás iránti igény jobb kielégítését célzó intézkedésekre, így a kisgyermekes anyák ténylegesen a munkaerőpiac rendelkezésére álltak.

5.5 A munkaerő-piaci politikára történő erősebb koncentráció megerősített intézkedéseket jelentett a képzés, szak- és továbbképzés terén, amelynek keretében az állam komoly támogatást adott, hogy mind a foglalkoztatottak, mind a munkanélküliek részt tudjanak venni a szak-, illetve továbbképzésben. A támogatások a szakképzés finanszírozása és a bérkiesés részleges fedezése révén valósultak meg. Ezzel egy időben minden szinten növelték a fiatalok által igénybe vehető képzési helyek számát.

5.6 Általánosságban utalni kell arra, hogy a magas szintű munkanélküli járadék és ezzel magas minimális bér által jellemzett dán rendszerhez jól képzett és termelékeny munkaerőre van szükség. A széles alulképzett réteg jelenléte, amely nem tudja elérni azt a bérszínvonalat, amely magas munkanélküli járadékra jogosít fel, túl magas munkanélküliséghez vezetne.

5.7 A kilencvenes évek közepétől sikeresen alkalmazott gazdasági stratégia beruházási stratégia volt, amely az oktatás és a közszolgáltatások terén megvalósított offenzív reformokkal

és beruházásokkal dinamikus növekedést teremtett. A jövőbe vetett bizalom és a jövedelem magas szintű biztonsága ösztönzi a fogyasztást és magas belső keresletet biztosít.

5.8 A jelenlegi gazdasági stratégia válaszként tekinthető az 1987-ben kezdődő dániai gazdasági válságra, amely alatt a kormány takarékoskodással és szigorításokkal leépítette az államháztartás és a fizetési mérleg magas hiányát. A takarékoskodás stratégiája megoldotta ugyan a mérleg problémáit, azonban alacsony növekedést és növekvő munkanélküliséget eredményezett. A jelenlegi stratégia nyilvánvalóan biztosítja a növekedést és a foglalkoztatást anélkül, hogy ez az államháztartás és a fizetési mérleg egyenlegének rovására menne. Ez a kombináció Dániában legutóbb a 70-es évekbeli olajválság előtt volt megfigyelhető.

## 6. Jelenlegi kihívások

6.1 Még ha a rugalmas biztonság dán rendszere az utóbbi években pozitív eredményekhez vezetett is, természetesen vannak kihívások, amelyekkel foglalkozni kell.

6.2 A globalizáció és a technológiai fejlődés a dán munkaerőpiacot egyfajta általános nyomás alá helyezi. Mindez az alacsonyabb bérszínvonalal rendelkező országokból érkező konkurencia és a termelés automatizálása révén különösen a képzetlen munkaerőt érinti.

6.2.1 Dánia egy ideig ellensúlyozni tudta a munkaerőpiacra jelentkező nyomást a képzetlen munkaerő számának csökkentésével, mivel a munkaerőpiacról kivonuló idősebb munkavállalók között nagyobb a képzetlenek aránya, mint a munkaerőpiacra megjelenő fiatalabb munkavállalók esetében. Pillanatnyilag azonban sok fiatal nem szerez szakmai képzést, amely hosszabb távon alááshatja a rugalmas biztonság dán rendszerét. Ha nem gondoskodunk arról, hogy a képzett munkaerő kínálata valamelyest fedje a keresletet, akkor könnyen megeshet, hogy túl sok közpénzt kell fordítani a munkanélküliek támogatására és az egyéb transzferjövödelmekre.

6.2.2 Dániában telephely-áthelyezés figyelhető meg, vagyis a cégek bezárják üzemüket, és termelésüket részben vagy teljesen alacsony bérszínvonalal rendelkező országokba helyezik át. Nagy kihívásnak bizonyul ez a peremterületeken, amelyek különösen sújt az üzemek bezárása. A dán munkaerőpiac, amelynek szerkezetét a kis és közepméretű cégek jellemzik, mindazonáltal dinamikusnak tekinthető. Politikai szinten és a szociális partnerekkel történő együttműködésben a munkahelyek megőrzése helyett megkísérelnek új, versenyképes munkahelyeket teremteni.

6.3 A munkaerőpiacra megfigyelhető nagy fluktuáció ahhoz vezet, hogy a munkáltatók kevésbé hajlanak arra, hogy továbbképzéseket finanszírozzanak, mivel nem tudják, meddig marad náluk a munkaerő. Ez a probléma főként a szakképzetlen munkavállalókat érinti, mivel a munkaadók többet fektetnek be a keresett szakemberekbe, a képzetlen munkavállalók pedig gyakran nem motiváltak a képzési intézkedésekben való részvételre. Itt kerül a képbe egy közpénzekből és a kötelező munkaadói járulékokból támogatott átfogó rendszer, amely a

szakképzetlen munkaerő képzésére és továbbképzésére szolgál, mivel a magasán képzett munkaerő a rugalmas biztonság működésének alapfeltétele, politikai szempontból pedig széles körű offenzív képzési intézkedések kívánatosak.

6.4 Sok bevándorló számára nehéz bejutni a dán munkaerő-piacra, ami hátráltatja integrációjukat. A munkaerőpiacon megmutatózó problémáik többek között arra vezethetők vissza, hogy a bevándorlók egyes csoportjai és leszármazottaik nem rendelkeznek a szükséges kompetenciákkal ahhoz, hogy elérjék a munkanélküli járadék és a bérek Dániában szokásos magas szintjét. A bevándorlók és leszármazottaik képzettségi szintje átlagosan alacsonyabb, mint a dánoké, kisebb foglalkoztatottsági arány és nagyobb munkanélküliség tapasztalható esetükben. A problémák gyökere lehet nyelvi vagy társadalmi jellegű, de érintheti a szakképzést is.

6.4.1 A magyarázat részben a kulturális különbségekben és a mélyen gyökerező viselkedésmintákban is kereshető. A tapasztalatok szerint az ilyen csoportok esetében nagyobb mértékben ingadozik a munkanélküliség. Ha a munkanélküliség csökken, a munkaadók a tapasztalatok szerint új utakat keresnek és más etnikai háttérrel rendelkező embereket toboroznak. A magas foglalkoztatási arány és az alacsony munkanélküliség tehát már önmagában is gondoskodhat arról, hogy a bevándorlók és leszármazottaik könnyebben találhassanak munkát, ami persze nem oldja meg az integrációs probléma egészét. A demográfiai változás ahhoz vezethet, hogy a dán munkahelyek az elkövetkező években egyre hozzáférhetőbbek lesznek a bevándorlók számára.

6.5 A szociális állam dán modellje elképzelhetetlen lenne a nők magas foglalkoztatási aránya nélkül – csak így biztosíthatók a szükséges közszolgáltatások és a magas adóbevételek. Ennek eredménye egyrészt a nők nagyobb gazdasági önállósága, másrészt az a kihívás, hogy biztosítani kell a család és a munka összeegyeztethetőségét. Más európai országokkal összehasonlítva Dánia jelentős sikert könyvelhet el e téren, további erőfeszítésekre van azonban szükség ahhoz, hogy a nők és a férfiak azonos karrierlehetőségekkel rendelkezzenek.

6.6 A dán rendszer az állam számára költségigényes, mivel a bérpótlási ellátások nagy részét finanszírozza. A passzív munkaerő-piaci politikára fordított kiadások 2003-ban a GDP 2,7 %-át tették ki – ami EU-viszonylatban rekordot jelent. A jövőben a dán szociális állam finanszírozása több oldalról nyomás alá fog kerülni. Annak érdekében, hogy a szociális állam adóemelések nélkül is finanszírozható maradjon, növelni kell a keresőképes korú lakosság foglalkoztatottsági arányát.

6.6.1 Uniós összehasonlításban Dánia egyike azoknak az országoknak, ahol a legmagasabb az adóteher. Dániában az

adóteher a GDP 49 %-a körül mozog, míg az EU-átlag mintegy 40 %. Ez mindenekelőtt az igen magas fogyasztási adókra érvényes, a munka megadóztatása ezzel szemben nem tartozik a legmagasabbak közé. A jövedelemadó magas és nagy mértékben progresszív, miközben a munkáltatóknak összességében alig kell társadalombiztosítási járulékokat fizetniük. Dánia adószerkezetét az 5. melléklet mutatja be részletesebben. A globalizáció miatt bizonyos adóbevételek a jövőben nyomás alá kerülhetnek.

6.6.2 A demográfiai fejlődés azt eredményezi, hogy a foglalkoztatott polgárok egyre idősebbek lesznek és számuk egyre csökken. Ez a kis létszámú fiatal generációval és a háború utáni népes korosztállyal, valamint a növekvő életkorral függ össze. A szociális állam esetleges reformjai esetében meg kell vitatni a munkaerő-piaci politikát is, beleértve a munkanélküliek támogatását is. A dán nyugdíjrendszer azonban részben felkészült ezekre a változásokra, ahogy azt a 6. melléklet bemutatja. Tartani lehet attól, hogy munkaerőhiány lép fel, és mivel a nőkből álló munkaerő-tartalék nagyrészt már megjelent a munkaerőpiacon, más utakat kell találni a foglalkoztatottság növelésére. Ez pl. úgy történhet, hogy felemelik a nyugdíjkorhátárt vagy növekszik a keresett kompetenciákkal rendelkező munkaerő bevándorlása.

6.7 A keresőképes korú lakosság körülbelül egynegyede nem törekszik munkát vállalni és valamilyen formában állami pénzből él (munkanélküliség, „aktiválás” – pl. képzési ajánlat –, korai nyugdíjazás stb.). Ezeknek az embereknek mintegy fele tartósan távozott a munkaerőpiacról elhasználódási jelenségek, munkanélküliség miatt vagy önkéntesen, másik fele pedig csak átmenetileg nincs foglalkoztatva. A dán modell előíranyozza ezeknek az embereknek az állam általi ellátását, azonban a szociális állam finanszírozása szempontjából kihívást jelent. Ha biztosítani akarják a szociális állam hosszú távú finanszírozhatóságát, a munkavállalásból idejekorán kivonuló lakosság arányát csökkenteni kell.

6.8 A munkaerő-piaci politika egyre nagyobb részét fokozatosan az EU által meghatározott rendelkezések és eljárási módok szabályozzák. Dániában a munkaerő-piaci viszonyokat hagyományosan a szociális partnerek közötti megállapodások formálják, nem jogi előírások segítségével határozzák meg őket. Ha az uniós szabályozás túl részletessé válik, fennáll a veszély, hogy a lakosság részéről csökken az elfogadás, a fejlődés pedig más, nem a szociális partnerek által kívánt irányban megy tovább. Úgy tűnik, az uniós nyílt koordinációs módszer révén olyan megoldást sikerült találni, amellyel a dán hagyományok továbbfejlesztése és az európai foglalkoztatási és munkaerő-piaci politika összhangba hozása egyaránt megvalósítható.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND



**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Módosított javaslat tanácsi irányelvre a 77/388/EKG irányelvnek a szolgáltatásnyújtás teljesítési helye tekintetében történő módosításáról”**

COM(2005) 334 final – 2003/0329 (CNS)

(2006/C 195/13)

2005. október 14-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 250. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és szociális kohézió” szekció véleményét 2006. április 28-án elfogadta. (Előadó: Arno METZLER)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a május 17-i ülésnapon) 143 szavazattal ellenszavazat nélkül, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

**Összefoglalás és ajánlások**

Az EGSZB a jó irányba tett első lépésként üdvözlöi a kezdeményezést. Az értékelendő javaslat célja, hogy néhány különösen vitatható hozzáadottértékadó-szabályozás a szolgáltatásnyújtás teljesítési helyével kapcsolatban egyszerűbbé és átláthatóbbá váljon. Az EGSZB üdvözlöi a 6. HÉA-irányelvhez kapcsolódó kezdeményezést, amely fontos állomás a lisszaboni folyamatok megvalósításához, illetve a belső piacról szóló irányelvben említett célokhoz vezető úton. A működő európai civil társadalomnak egyik feltétele a működő és versenyképes gazdasági rendszer. Ez az alapvető szempont összehasonlítható szabályozások alkalmazását feltételezi. Ilyen értelemben üdvözlendő a módosított irányelvjavaslat, hiszen a fogyasztás helyén alapuló adóztatás kibővítése révén megkísérli elkerülni a verseny torzító szabályozásokat. Ez azonban – ahogy az alábbiakban bemutatásra kerül – feltételezi, hogy ezzel párhuzamosan megfelelő mechanizmusok jönnek létre, amelyek a kis- és középvállalkozásoknak is lehetővé teszik, hogy részt vegyenek a Közösségen belüli versenyben, anélkül, hogy további túlzott adminisztratív költségeket kellene viselniük. Gondolhatunk itt egy működő „egyablakos” mechanizmus bevezetésére.

Az EGSZB már 2004. április 28-i véleményében utalt a HÉA egyszerű kijátszhatóságára, és alternatívaként javasolta egy olyan rendszer kidolgozását, amely hatékonyabb adóbeszedést tesz lehetővé. A vélemény bírálta a polgárok/fogyasztók közötti, az érvényben lévő HÉA-rendszer hiányosságából adódó egyenlőtlen bánásmódot. Ezeket a hiányosságokat sürgősen orvosolni kell.

A lehető leggyorsabban meg kell szüntetni a verseny torzítását. Ilyen például abból adódhat, ha egy vállalkozó szolgáltatásait csak azért tudja kedvezőbb áron kínálni a piacon, mert egy közbelső fázisban kijátssza a forgalmi adót és ezáltal jogosulatlan árelőnyhöz jut. Ebben az esetben is az illetékes intézményeken a sor, hogy cselekedjenek, amire az EGSZB nyomatékosan kéri őket.

A bábeli zűrzavar a közös kereskedelem és a közös piacok végét jelenti. Az egységesített jog alkalmazása azt is feltételezi, hogy az adott jog definíciója tekintetében összhang van. Ezért az EGSZB a fogalommeghatározások területén uralkodó zavar megszüntetésére szólít fel. Ebben a tekintetben többek között a módosított javaslat 9a. cikkében szereplő „ingatlan” fogalma jó

példa arra, hogy az Európai Bíróság az EU tagállamainak eltérő meghatározásai vonatkozásában megkísérli orvosolni a helyzetet. Mindezt azáltal, hogy a közösségi jog önálló fogalmait tekinti a hatodik HÉA-irányelv alapjának (az „ingatlanok bérbeadása” fogalommal kapcsolatban lásd a C-315/00. sz. Maierhofer-ügyben 2003. január 16-án hozott ítéletet).

Ez azt is megköveteli, hogy a szükségesnek tekintett jogalkotási aktusokat a lehető leghamarabb végrehajtsák, hogy a jogalkotóknak lehetőségük legyen az aktusoknak a forgalmi adózást szabályozó nemzeti jogba történő gyors átültetésére. Kérdéses lehet azonban, hogy tartható-e az irányelv végrehajtásának 2006. július 1-jei időpontja.

**Indokolás****1. Bevezető**

Többek között a lisszaboni határozatok révén az EU-nak az a szándéka, hogy az elkövetkezendő években a világ legversenyképesebb gazdasági térségévé váljon. E cél eléréséhez szükség van arra, hogy az Európai Unió és államai konzisztens, összehangolt és versenyképes adójoggal rendelkezzenek. A hozzáadottérték-adó az Unióban – mindenekelőtt a 6. EK-irányelv révén – rendkívül átfogóan összehangolt terület, mindazonáltal vannak korlátok és akadályok, amelyek jelentős mértékben hátráltatják a Közösségen belüli üzleti forgalmat, ahogy azt az EGSZB a 2003. december 23-i irányelvjavaslathoz kapcsolódó 2004. április 28-i „A szolgáltatásnyújtás megadóztatási helyére vonatkozó szabályok” című véleményében (ECO/128) már egyértelművé tette.

A hatodik HÉA-irányelv módosítására vonatkozó javaslat kapcsolódik a 2003. december 23-i irányelvjavaslathoz, és a vállalkozások közötti szolgáltatásnyújtás (B2B), valamint a fogyasztói-kiskereskedelmi szolgáltatások (B2C) megadóztatása helyének koherens újraszabályozását tartalmazza.

**2. Háttér**

2.1 Az 1967. április 11-i első és második EK-irányelv óta a Közösség célul tűzte ki az adóhatárok tagállamok közötti megszüntetését. Ennek az elképzelésnek a megvalósításához szükség volt egy egységes adóztatási helyre. A célkitűzésnek

tekintett elv – a származási ország elve – ahhoz vezetne, hogy az összes megadóztatható tevékenységet, amelyet egy gazdasági szereplő az Európai Közösség keretén belül a székhelye szerinti államban folytat, ott kell megadóztatni. Ennek az elvnek megfelelően a Franciaországból egy másik tagállamba szállított áru a francia hozzáadottérték-adó hatálya alá esne és a francia adókulcs szerint adózna. Ugyanez lenne érvényes a Franciaországból származó szolgáltatásokra.

2.2 A származási ország elve azonban a verseny torzulásának elkerülése érdekében összehangolt hozzáadottértékadókulcsokat követelt volna meg az egyes államokban. Mindenekelőtt azonban egy belső klíringrendszerre lett volna szükség, mert a hozzáadottérték-adó az európai országok adóbevételeinek és az EU finanszírozásának jelentős részét képezi.

2.3 Ezért határozott úgy az EU, hogy legalábbis egy hosszabb átmeneti időszakra eltér a származási ország elvétől.

2.4 Az Európai Bizottság azonban különböző intézkedéseket hoz az egyes tagállamok közötti gazdasági forgalom erősítése, a bürokratikus akadályok leépítése és a – különösen az eltérő adókulcsok miatt fellépő – versenytorzulások csökkentése sőt, ha lehetséges, teljes megszüntetése érdekében. A múltban főként a Tanács járult hozzá a különbségek fenntartásához. Az EGSZB továbbra is támogatja az Európai Bizottságnak minden olyan átalakítási törekvését, amely megkönnyíti a belső piac működését.

### 3. Az új szabályozás értelme és célja

Általában a szolgáltatás teljesítésének helye határozza meg, hogy a szolgáltatás hol esik a hozzáadottérték-adó hatálya alá. Mivel az Unión belül általában 15 és 25 százalék között változik a HÉA normál kulcsának mértéke, ez a módosított javaslatban levő szabályozási területeken megnyitja az utat a verseny torzításához az Unión belüli vállalkozók/adóalanyok között, valamint a harmadik országbeli vállalkozások esetében is. Az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában egyre inkább igyekszik megtiltani a versenynek egy eltérő forgalmi adózási eljárás révén történő torzulását; elsősorban például az adóköteles vállalkozások és az állami intézmények között. Így az Európai Bíróság például a C-200/04. sz. *Finanzamt Heidelberg* kontra *iSt internationale Sprach- und Studienreisen GmbH* ügyben 2005. október 13-án hozott ítéletében kimondja, hogy a szóban forgó ügyben nyilvánvaló, hogy a hatodik EK-irányelv 26. cikkének alkalmazására vonatkozó kiegészítő feltétel a gazdasági szereplők megengedhetetlen megkülönböztetéséhez vezethetne és vitathatatlanul az érintett gazdasági szereplők közötti verseny torzulását vonná maga után, ami hátrányosan befolyásolná ennek az irányelvnek az egységes alkalmazását.

### 4. A 2005. július 20-i módosított javaslat tanácsi irányelvre

#### 4.1 Általános megjegyzések

Ezeknek az intézkedéseknek az egyike megtalálható a 2005. július 20-i, tanácsi irányelvre tett módosított javaslatban (COM(2005) 334 final). Ennek a módosított javaslatnak egyik előzménye volt a 2003. december 23-i módosított javaslat tanácsi irányelvre a 77/388/EGK irányelvnek a szolgáltatásnyújtás teljesítési helye tekintetében történő módosításáról (COM(2003) 822 final – 2003/0329 (CNS)).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2004. április 28-án dolgozott ki véleményt ezzel az irányelvjavaslattal kapcsolatban. Véleményében hangsúlyozta, hogy az új előírások meg sem közelítik az Európai Bizottság által általánosan kitűzött, egyszerűsítésre vonatkozó célt. Megerősítette azt a nézetét, hogy minél jobban be kell határolni egyrészt a tagállamok mozgásterét a rendelkezések értelmezésére, másrészt az adóhatóságok saját hatáskörű döntéseinek mozgásterét. Mindenekelőtt nem tartja elegendő ellenőrzésnek a VIES-rendszert, főként a rendszer már ma tapasztalható nehézségei miatt.

#### 4.2 Konzultációs dokumentum

Időközben több konzultációra került sor a szolgáltatásnyújtás helyének tárgyában. A konzultációk általános eredménye az volt, hogy a szolgáltatás helyére vonatkozó előírásokat felül kell vizsgálni, mert a fennálló előírások problematikusnak tekinthetők. Ugyanakkor általánosan elismerték, hogy ezen a területen minden módosításnak eleget kell tennie egyrészt az adóhatóságok általi ellenőrzés és a vállalkozók adókötelezettségei követelményeinek, másrészt viszont azt az alapelvet is figyelembe kell vennie, hogy a HÉA ahhoz az államhoz folyjon be, amelyben a fogyasztás történik. Ezzel kapcsolatban a konzultáció résztvevői újra és újra hangsúlyozták azt a követelményt, hogy a gyakorlatban jól alkalmazható és nem túl költségigényes szabályozást kell létrehozni – amely nem korlátozza a Közösségen belüli üzleti forgalmat.

#### 4.3 A módosított javaslatban található általános szabályozás

4.3.1 Szigorú különbséget kell tenni a tekintetben, hogy egy szolgáltatásra két vállalkozó (tehát adóalany) <sup>(1)</sup> között vagy egy vállalkozó és egy nem vállalkozó (tehát adóalany) nem minősülő személy) <sup>(2)</sup> között kerül sor. Jelen véleménytervezet élesen megkülönbözteti e kétféle esetet.

4.3.2 Az adóalanyoknak nyújtott szolgáltatások esetében a szolgáltatásnyújtás teljesítési helyének megállapításakor az alapszabály szerint abból a helyből kellene kiindulni, ahol az ügyfél letelepedett és nem abból a helyből, amelyek a szolgáltatást nyújtó alany gazdasági tevékenységének székhelye.

4.3.3 A dokumentum javasolja annak az alapszabálynak a megtartását, miszerint egy nem adóalanyok nyújtott szolgáltatás esetében a szolgáltatás teljesítésének helye az a hely, ahol a szolgáltatás nyújtója székhellyel rendelkezik. Erre a döntésre azért kerül sor, mert az adóalanyok nem minősülő személynek nyújtott szolgáltatás más uniós tagállamban történő megadóztatása ahhoz vezet, hogy a szolgáltatást nyújtó vállalkozóra aránytalanul nagy adminisztrációs teher nehezedik, például az adott uniós államokban a HÉA-nyilvántartásba történő regisztráció miatt.

4.3.4 Amíg nincs olyan mechanizmus, amely lehetővé teszi, hogy a fizetendő adót a tagállamban hajtsák be anélkül, hogy ez szükségtelenül bonyolult adminisztrációt váltana ki, addig nem valószínű, hogy az összes nem adóalanyok nyújtott szolgáltatást a fogyasztás helyén adóztassák.

<sup>(1)</sup> „Adóalany” ebben az esetben az a vállalkozó, akinek a szolgáltatásai HÉA-kötelesek, és általában a beérkező szolgáltatásokra kivetett HÉA-t levonhatja saját HÉA-tartozásából.

<sup>(2)</sup> „Nem adóalany” ebben az esetben az a nem vállalkozó, általában magánszemély/végfelhasználó, akinek nincs HÉA-bevallási kötelezettsége.

4.3.5 Mindazonáltal néhány esetben el kell térni ettől az alapszabálytól.

## 5. Az irányelvjavaslat tartalma (a módosítások)

### 5.1 Eltérések az alapszabálytól

Sokan azok közül, akik az EU-ban ezzel a témával foglalkoznak, támogatják a szolgáltatások megadóztatása helyének javasolt módosítását. Több olyan észrevétel is elhangzott azonban, amely a származási ország elvének további érvényesülését és a jelenlegi általános előírások megtartását követelte.

### 5.2 Az új szabályozás részletei

Az alábbiakban csak azoknak a módosításoknak a rövid bemutatása következik, amelyek a szóban forgó irányelvjavaslatból következnek:

#### 5.2.1 6. cikk – Szolgáltatások

- Az irányelvet ki kell egészíteni egy (6) bekezdéssel, amely kimondja, hogy a telephelyek közötti szolgáltatások ennek az irányelvnek az értelmében nem tekintendők szolgáltatásnak.

#### 5.2.2 9. d) cikk – Adóalanynak számára nyújtott specifikus szolgáltatások

- A (2) bekezdés új, és a hajók, repülőgépek vagy vonatok fedélzetén a személyszállítás során az adóalanynak nyújtott éttermi és vendéglátóipari szolgáltatásnyújtás teljesítési helyét szabályozza. A szolgáltatásnyújtás teljesítési helye a személyszállítás kiindulási helye.

Így figyelembe vették azt az EGSZB által is támogatott célt, hogy ez a kérdés tisztázódjon.

- A (3) bekezdés kiegészítése hosszú távú **bérlésnek vagy lízingnek** azt a megállapodás által szabályozott rendelkezést tekinti, amely harminc napnál hosszabb időtartamra teszi lehetővé az ingó materiális javak folyamatos birtoklását vagy használatát. Ennek a szabályozásnak a célja, hogy előre elkerüljék a vitás kérdéseket (például személyautó adóalanynak történő bérbeadása azonnali igénybevételre/felhasználásra).

#### 5.2.3 9. f) cikk – Adóalanynak nem minősülő személyek számára nyújtott specifikus szolgáltatások

- Az (1) bekezdés c) pontjának módosításával, hivatkozva a 9. g) cikk (1) bekezdésének d) pontjára, a távoktatási szolgáltatást a szabályozási körből kizárják és külön szabályozás tárgyává teszik.
- Az (1) bekezdés d) pontjába immár bekerültek az éttermi és vendéglátóipari szolgáltatások úgy, hogy a szolgáltatásnyújtás tényleges helyén kerülnek megadóztatásra.
- A (2) bekezdésben a hajók, repülőgépek vagy vonatok fedélzetén a személyszállítás során nyújtott éttermi és vendéglátóipari szolgáltatásnyújtás teljesítési helye fikatív módon a személyszállítás kiindulási helyére kerül. Így figyelembe

vették a konzultációs eljárás során elhangzott egyik elképzelést.

- Közlekedési eszközök adóalanynak nem minősülő személy részére történő hosszú távú, tehát 30 napnál hosszabb időtartamú bérbeadása esetén a teljesítés helye az a hely, ahol a szolgáltatás címzettje letelepedett, vagy ahol állandó lakóhelye, illetve szokásos tartózkodási helye van.
- Rövid távú bérbeadás (például személyautó néhány napos bérbeadása) esetén a teljesítés helye az a hely, ahol a szállítóeszközt rendelkezésre bocsátják. A konzultációk során ezt a szabályozást is üdvözölte a résztvevők többsége.

#### 5.2.4 9. g) cikk – Adóalanynak nem minősülő személyek számára távértékesítéssel nyújtott szolgáltatások

- Ezt a cikket teljesen átdolgozták. A 9. g) cikk (1) bekezdésében felsorolt szolgáltatásokat ott nyújtják, ahol a szolgáltatás címzettje letelepedett, illetve állandó lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye van.

A konzultáció során ezt a szabályozást a hozzáadottértékadóval összefüggő kötelezettségek teljesítéséhez szükséges aránytalan adminisztrációs ráfordítás miatt rendkívül negatívan értékelték. Ezért az „egyablakos” mechanizmus bevezetésének követelményét e szabályozás előfeltételének tekintették.

- Az EGSZB indítványozza, hogy a szóban forgó cikk alá tartozó szolgáltatásokat még pontosabban határozzák meg.

#### 5.2.5 9. h) cikk – Adóalanynak nem minősülő személyek számára közvetítő szervezet által nyújtott szolgáltatások

- Ez a módosítás egyértelművé teszi, hogy egy közvetítő szervezet által nyújtott szolgáltatás teljesítési helye az a hely, ahol a 9. a) – 9. g) cikkek és a 9. i) cikk rendelkezéseinek megfelelően a fő ügyletet lebonyolítják.

#### 5.2.6 9. i) cikk – A Közösségen kívüli, adóalanynak nem minősülő személyek számára nyújtott szolgáltatások

- Itt az előzőekben említett, a 9. g) cikkben történt törlések által került sor módosításokra.

#### 5.2.7 9. j) cikk – A kettős adózás elkerülése

- Az elektronikus kereskedelem, a távközlési szolgáltatások és a rádió- és televízió-közvetítések terén az Európai Unió kivül letelepedett szolgáltató által nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás a szolgáltatás teljesítési helyének meghatározásánál a jövőben is változatlan marad. Továbbra is az a tagállam az irányadó, amelyben a nem adóalanynak minősülő ügyfél letelepedett, vagy az a tagállam, amelyben a szolgáltatást ténylegesen igénybe veszik.

Mivel a vonatkozó előírásokat a jövőben a 9. g) és 9. h) cikk tartalmazza majd, az eddigi h), j) és l) pontokat el kell hagyni.

### 5.2.8 A 22. cikk (6) bekezdésének b) pontja a 28. h) cikk szövege szerint – az összesítő bevallás kibővítése

– A cikk szövegének tervezett módosítása előírja, hogy a forgalmiadószámmal rendelkező adóalanyonként benyújtott összesítő bevallást bővítsék ki a szolgáltatásokból származó meghatározott ügyletekkel. Itt a forgalmiadószámmal rendelkező címzetteknek nyújtott egyéb szolgáltatásokról, az (5) albekezdésben megnevezett ügyletekről van szó, valamint az adóalanyok minősülő ügyfelekről, amelyeknek a szolgáltatást nyújtó a 9. cikk (1) bekezdésének feltételei alapján nyújtott szolgáltatást.

### 5.2.9 Formai módosítások

Az iméntiekben túl lényegében formai módosításokról van szó, amelyek vonatkozásában elegendő utalni a módosított javaslatokhoz kapcsolódó magyarázatok 2.12. pontjára.

### 6. Saját javaslatok és megjegyzések

#### 6.1 A szolgáltatás teljesítésének helye adóalanyok minősülő személyek nyújtott szolgáltatás esetén

6.1.1 Az EGSZB üdvözlöi a fordított adózási eljárás vállalkozók szintjén történő tervezett kiterjesztését, tehát az adóalanyok közötti szolgáltatáscsere kiterjesztését.

6.1.2 Ennek előfeltétele mindazonáltal, hogy a fordított adózási eljárást a részt vevő személyek minden ügylet esetén gond nélkül végre tudják hajtani. Ez akkor lehet problematikus, ha a szolgáltató vállalkozó az ügylet megítélését a forgalmi adóra vonatkozó előírások, a teljesítés helye, az adókötelettség, illetve a szolgáltatás címzettjének esetleges adómentessége vonatkozásában átháríthatja a szolgáltatás címzettjére anélkül, hogy annak lehetősége lenne ezeknek az adatoknak a megbízható felülvizsgálatra.

6.1.3 A vállalkozásokat meg kell kímélni a további jelentős nyilatkozattételi és nyilvántartási kötelezettségektől. Feltétlenül szükséges, hogy az Unióban minden vállalkozónak lehetősége legyen megbízhatóan tisztázni, hogy a szolgáltatást igénybe vevő, másik EU-tagállamban letelepedett vállalkozó/adóalany köteles-e a szóban forgó ügylettel összefüggésben a fordított adózási eljárás alkalmazására. A szolgáltatást nyújtó vállalkozó számára keletkezett felesleges felelősség a forgalmiadó-kötelezettség megfordulásának – utólagos – meghíúsulása esetén az egész rendszerre káros lenne, és ahhoz vezetne, hogy ezt a rendszert az érintett körök nem fogadják el.

#### 6.2 Adóalanyok nem minősülő személyeknek nyújtott szolgáltatások

6.2.1 Amennyiben egy szolgáltató vállalkozó/adóalany nem adóalanyként nyújt szolgáltatást, a fordított adózási eljárás alkalmazása eleve nem jön szóba. Ez azt jelenti, hogy akkor, ha a fogyasztási hely szerinti adóztatás érvényesül, a másik tagállam vállalkozójának regisztrálnia kellene magát a szolgáltatás helye szerinti államban, és teljesítenie kellene az ottani hozzáadottértékadó-kötelezettségeket. Ennek az adminisztrációs tehernek a csökkentése érdekében, és azért, hogy a Közösségen belül az üzleti forgalom akadályozását minimalizálják, bürokráciamentes szabályozásra van szükség.

6.2.2 A regisztrációs kötelezettség jelentős többletfordítást, költséget jelent, és egyes esetekben oda vezet, hogy az adóköteles vállalkozó lemond az adott szolgáltatás nyújtásáról. Ezáltal azonban éppen hogy nem valósul meg a belső piac nyitása és a vállalkozások összes uniós tagállamban érvényesülő versenyegyenlősége, ehelyett a nem ugyanabban az államban letelepedett uniós vállalkozók a szolgáltatást nyújtó belföldi vállalkozókhoz képest komoly akadályokba ütköznek. Ez azonban nincs összhangban a kereskedelmi korlátok megszüntetésére irányuló érdekekkel. Ezért a nem adóalanyok minősülő személyek esetében a fogyasztási helyen alapuló adóztatás csak akkor lehetne felvállalható, ha a javasolt egyablakos mechanizmus problémamentesen, gyorsan és kifogástalanul működik. Csak így lehetne elvárni a vállalkozóktól, hogy adott esetben mind a 25 tagállamban adóköteles szolgáltatást nyújtsanak, anélkül hogy fennállna a fordított adózási mechanizmus lehetősége. Egyébként fennállna annak a veszélye, hogy épp az ellenkező hatás lép fel, vagyis az EU belső piacáról kiszorulnak a kis- és középvállalkozások.

#### 7. Előzetes HÉA-elszámolási eljárás

7.1 Ugyanez érvényes a HÉA-kötelezettség egyszerűsítésére az előzetes HÉA-elszámolási eljárás keretében. Az előzetes adóelszámolásnál felmerülő ismert problémák különösen a kisebb összegek esetén ahhoz vezetnek, hogy a vállalkozónak meg kell fontolnia, „megéri-e” a külföldi adóhatóság felé kérelmet benyújtani, vagy nem sokkal kedvezőbb-e számára, ha az őt megillető visszatérítési igényről már az elején teljes mértékben lemond. Ezzel azonban gyakorlatilag megsérti a 6. HÉA-irányelv alapjául szolgáló elvet, nevezetesen az adóelőlegek levonásának lehetőségét.

Ezen túlmenően az EGSZB úgy látja, hogy a hozzáadottértékadó teljes és egyenletes kivetéséért tett erőfeszítéseken egyes államokban még sokat kell javítani.

7.2 Ezért biztosítani kellene, hogy az Európai Bizottság által az egyablakos rendszer bevezetése keretében kifejlesztett javaslatokat megvalósítsák, és igazolják a rendszer hatékonyságát.

Brüsszel, 2006. május 17.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A kis- és középvállalkozásokat érintő társaságiadó-akadályok elhárítása a belső piacon – az illetőség szerinti országban történő adózás lehetőségére vonatkozó kísérleti rendszer felvázolása”**

COM(2005) 702 final

(2006/C 195/14)

2005. december 23-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció véleményét 2006. április 28-án elfogadta. (Előadó: Philippe LEVAUX).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a május 17-i ülésnapon) 143 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 6 tartózkodás mellett elfogadta a következő véleményt:

## 1. Következtetések

1.1 Az EGSZB emlékeztet rá, hogy hosszú távra tekintve támogatja az adózásra vonatkozó jogszabályok közösségi szintű harmonizációját. Ez azonban egyelőre sajnálatos módon számos akadályba ütközik, ezért a jelenlegi körülmények között az EGSZB:

- ismételten megerősíti, hogy helyesli az Európai Bizottság arra irányuló iránymutatásait és erőfeszítéseit, hogy megkönnyítse a KKV-k tevékenységének fejlődését; ugyanakkor kételyeit hangoztatja a javasolt intézkedések hatékonyságával és korlátaival kapcsolatban,
- úgy véli, hogy mivel kísérleti rendszerről van szó, ésszerűbb lett volna egy olyan, jobban körülhatárolt rendszerre tenni javaslatot, amely bizonyos tagállamok, illetve professzionális KKV-szervezetek önkéntes részvételén alapuló konkrét tapasztalatokra épül; továbbá a kísérleti időszakot le kellene rövidíteni 5 évre, hogy azt követően hasznos tanulságokat vonhassunk le és alkalmazhassuk a reprodukálható eredményeket,
- javasolja az Európai Bizottságnak, hogy a KKV-k számára hosszú távon koherens megoldásokat biztosítani hivatott irányelvek megalkotása során támaszkodjon az alábbiakban felsorolt EGSZB-véleményekben foglalt megállapításokra, különös tekintettel azokra, amelyek az „európai KKV” státusz kidolgozására tesznek javaslatot.

## 2. Emlékeztető az EGSZB korábbi véleményeire

2.1 Az Európai Bizottság az elmúlt években számos javaslatot terjesztett elő, amelyek megelőzték a vizsgálat tárgyát képező közleményt. E legújabb dokumentum célja, hogy az adózás területén – különösen a társasági adó tekintetében – új fejlődési lehetőségeket biztosítson a kis- és középvállalkozások

(KKV-k) számára, amelyek munkahelyteremtő és gazdasági jelentőségét az EU-n belül számos dokumentum, nevezetesen a „lisszaboni cselekvési terv” is ismételten megerősítette.

2.2 Az 1990-es évek vége óta számos alkalommal kikérték az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét ugyanerre a tárgyra vagy ehhez kapcsolódó témákra vonatkozó javaslatokról, ajánlásokról, illetve közleményekről. Az EGSZB emlékeztet azokra a közelmúltban kiadott, felkérésre készített, illetve saját kezdeményezésű véleményekre, amelyek nevezetesen az „európai vállalkozás” státusz KKV-kra történő alkalmazásáról, illetve az adórendszer azon egyszerűsítéseiről szólnak, amelyek lehetővé teszik a KKV-k előtt álló akadályok gyors leküzdését.

– 2000: az EGSZB saját kezdeményezésű véleménye <sup>(1)</sup> a „Kisvállalkozások Európai Chartájáról”, amely tucatnyi egyéb javaslat mellett kéri „egy egyszerűsített adózási rendszer kialakítását a KKV-k számára, amely a mikrovállalkozásoknak a kereskedelmi forgalom egy meghatározott küszöbértéke alatt a nyereségadó alóli mentességet biztosít”.

– 2001: az EGSZB véleménye <sup>(2)</sup> az Európai Bizottság közleményéről: „Az Európai Unió adóügyi politikája – Az elkövetkezendő évek prioritásai”. Az EGSZB „támogatta az Európai Bizottság valamennyi adópolitikával kapcsolatos célkitűzését, hangsúlyozva a vállalkozási adók koordinálásának szükségességét a KKV-kat a nemzeti rendszerek sokfélesége miatt sújtó nehézségek felszámolásának érdekében”.

– 2002: az EGSZB saját kezdeményezésű véleménye <sup>(3)</sup> a következő tárgyban: „A KKV-k hozzáférése az uniós jogi státuszhoz”, amely lehetővé tenné „a nagyobb méretű vállalatokkal való azonos bánásmód biztosítását, a KKV-k részére európai státuszt felkínálva, amely megkönnyítené tevékenységüket a belső piacon, kiküszöbölne a többszörös adózás kockázatát stb.”.

<sup>(1)</sup> HL C 204, 2000.7.18., 57. o.

<sup>(2)</sup> HL C 48, 2002.2.21., 73. o.

<sup>(3)</sup> HL C 125, 2002.5.27., 100. o.

- 2002: az EGSZB saját kezdeményezésű véleménye <sup>(4)</sup> a következő tárgyban: „A vállalkozások közvetlen adóztatása”, amely „nyomatékosan sürgeti a kettős adóztatás elkerülését szolgáló intézkedéseket (...); helyesli az adózási akadályok nélküli belső piac célkitűzését, közös elvek alapján (...); hangsúlyozza, hogy egy valamennyi uniós vállalkozásra vonatkozó harmonizált adóalap kialakítása összeegyeztethető az Unió tagállamainak és régióinak adóügyi szuverenitásával, mivel nem csorbítja az adókulcsok meghatározására vonatkozó jogköreiket”.
- 2003: az EGSZB véleménye <sup>(5)</sup> a következő tárgyban: „Javaslat tanácsi irányelvre a Tanács 1990. július 23-i, a különböző tagállamok anya- és leányvállalatai esetében alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről szóló 90/435/EGK rendeletének módosításáról”. Az EGSZB támogatta az Európai Bizottság arra irányuló tervét, hogy „megszüntesse, vagy legalábbis csökkentse a leányvállalatok által az anyavállalat vagy valamely tartós vállalkozás székhelye szerinti tagállamban elosztott nyereségek kettős vagy többszörös adóztatását”.
- 2003: az EGSZB saját kezdeményezésű véleménye <sup>(6)</sup>: „Adórendszer az Európai Unióban: közös elvek, az adózási jogszabályok konvergenciája és a minősített többség elve alapján történő szavazás lehetősége”, amely „kéri e három kérdéskör elmélyítését, beleértve a **vállalkozások közös adóalapjának bevezetését, illetve a vállalkozások minimális adósávjainak a minősített többség elve alapján történő rögzítését**”.
- 2004: az EGSZB feltáró véleménye <sup>(7)</sup> az Európai Bizottság felkérésére a következő témában: „A KKV-k és a szociális gazdaság vállalatainak (SZGV) alkalmazkodóképessége a gazdasági dinamizmus által kikényszerített változásokhoz”, amelyben az EGSZB ismételten kéri „... a világpiacokra való kijutás akadályainak csökkentését a KKV-k és az SZGV-k számára, nevezetesen azoknak az adminisztrációs terheknek a mérséklését, amelyekkel meg kell küzdeniük.”
- 2004: az EGSZB véleménye <sup>(8)</sup> a következő tárgyban: „Az Európai Bizottság közleménye – A vállalkozások adózáásával kapcsolatos akadályoktól mentesített belső piac”, amelyben az EGSZB hangsúlyozza:
  - A 3.2. pontban a belső piac működési zavarait leküzdő intézkedések szükségességét „a vállalkozások adóztatásáról szóló egyezmények megerősítése révén (...), mivel a KKV-k nem rendelkeznek elegendő erőforrással ahhoz, hogy alkalmazkodni tudjanak 15, sőt, hamarosan 25 különböző szabályozáshoz”.
  - A 3.3. pontban „az illetőség szerinti országban történő adózás indokoltságát, amelyet adott esetben a kereskedelmi forgalom felső határértékének megszabása egészíthet ki”.
  - A 3.3. pontban azt, hogy „az Európai Bizottságnak az illetőség szerinti országban történő adózásra irányuló kísérleti projektje megoldást jelent a KKV-k határokon átnyúló tevékenységéhez kapcsolódó problémákra, az adózási kötelezettségekhez kapcsolódó adminisztratív terhek csökkentése révén. Az illetőség szerinti országban történő adózás rendszerét első lépésként kétoldalú alapon lehetne kipróbálni, majd pozitív értékelés esetén a rendszert ki lehetne terjeszteni az egész Európai Unióra”
  - A 3.4. pontban azt, hogy „az Európai Unió egészére kiterjedő közös adóalap a folyamat első jelentős lépését jelentené”.

<sup>(4)</sup> HL C 241, 2002.10.7., 75. o.

<sup>(5)</sup> HL C 32, 2004.2.5., 118. o.

<sup>(6)</sup> HL C 80, 2004.3.30., 139. o.

<sup>(7)</sup> HL C 120, 2005.5.20., 10. o.

<sup>(8)</sup> HL C 117, 2004.4.30., 38. o.

- A 3.7. pontban pedig „még egyszer határozottan felhívja a kérdésben leginkább döntő szóval bíró tagállamok figyelmét, hogy szükség van egy olyan megállapodás kialakítására, amely lehetővé teszi a KKV-k számára, hogy tevékenységüket a munkahelyteremtés érdekében a nemzeti határokon túlra is kiterjesszék, és bátorítja ez utóbbiakat e lépésre, mivel a KKV-k az új munkahelyek javarészenek tényleges létrehozói”.

2.3 Az EGSZB a következő okokból idézi az ötéves időszakon belül kiadott 8 vélemény egyes részeit:

- hogy jobban hangsúlyozza hozzájárulásainak jelentőségét,
- hogy emlékeztessen azokra a megfelelő intézkedésekre, amelyek révén a KKV-k jelentősebb szerepet játszhatnak az Unió belső piacának szintjén,
- hogy hangsúlyozza, hogy az Európai Bizottságnak kitaró erőfeszítései révén továbbra is törekednie kell a megfelelő megoldások megtalálására.

2.4 Ugyanakkor az EGSZB sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy 5 év eltelt anélkül, hogy hatékony intézkedések konkretizálódtak volna. Ezért nyomatékosan kéri a Parlamentet és a Tanácsot, hogy lépjenek fel végre az immár világosan azonosított akadályok megszüntetése érdekében.

### 3. Az Európai Bizottság javaslatai és az EGSZB kiegészítései

3.1 Az EGSZB – jóllehet az a benyomás alakulhatott ki, hogy korábban az Európai Bizottság javaslataival egy irányba mutató véleményeket fogalmazott meg – több ponthoz is bizonyos kiegészítéseket kíván hozzáfűzni.

3.2 Az Európai Bizottság közleményében emlékeztet rá, hogy a KKV-k részvétele a belső piacon lényegesen alacsonyabb mértékű, mint a nagyobb vállalatoké, mégpedig az adózáshoz kapcsolódó okok miatt. Emlékeztet arra is, hogy támogatni kell a KKV-k határokon átnyúló tevékenységét, és javasolja az illetőség szerinti országban történő adózást. A vállalkozások adóztatásáról – nevezetesen a társasági adóról – szóló az Európai Bizottság azt javasolja, hogy a tagállamok és a vállalkozások egy kísérleti rendszer keretében teszteljék az „illetőség szerinti ország szabályai alapján történő adózás” elképzelését.

3.3 Az EGSZB már korábban javasolta és elvi jóváhagyását adta egy hasonló kezdeményezéshez. Ugyanakkor emlékeztet rá, hogy csak korlátozott számú KKV tervez határokon túlra terjeszkedni, ezért egy hasonló kísérleti projektben csak korlátozott számú, elhelyezkedésének vagy tevékenységének köszönhetően külföldre való terjeszkedésre irányuló stratégiával rendelkező vállalkozás vehet részt. Az elvi álláspont azonoságán túl az EGSZB kifejezte arra irányuló kívánságát, hogy az Európai Bizottság pontosabban megjelölje:

- azon KKV-k megközelítőleges számát, amelyek a közeljövőre vonatkozóan érdeklődést mutatnak a vállalkozások közös adóalapjának kiszámításával kapcsolatban javasolt intézkedések alkalmazása iránt,

- a fenti KKV-k gazdasági súlyát az Unión belül,
- a leginkább érintett gazdasági szektorokat.

3.3.1 A javaslatok célja a növekedés és a foglalkoztatás javítása a KKV-k tevékenységének megkönnyítése révén; az EGSZB az Unió rendelkezésére álló költségvetési eszközök korlátozott mivoltára való tekintettel úgy véli, hogy kerülni kell a felesleges kitérőket, és prioritást kell biztosítani a hatékonyságra irányuló korlátozott számú intézkedésnek. E cél érdekében helyénvaló a rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján ellenőrizni minden javasolt intézkedés hatékonyságát, sőt, összehasonlítani azt az esetlegesen még helyénvalóbb intézkedésekkel. Az EGSZB meglepődve állapítja meg, hogy az Európai Bizottság a fenti kérdéssel kapcsolatos kielégítő információk híján hatástanulmányában nem tudja megbecsülni az általa javasolt intézkedés végrehajtásához kapcsolódó költségeket.

3.4 Az Európai Bizottság, hogy alátámassza javaslatának megalapozottságát, egy felmérés eredményeire támaszkodik, amelyet 2004 második félévében végzett, és amelybe mind a 25 tagállam KKV-it és szakmai szervezeteit bevonta. Csupán 194 kérdőívet küldtek vissza az Európai Bizottságnak, amelyek közül 168 német vállalkozásoktól származott (lásd a mellékelt dokumentumot).

3.4.1 Az EGSZB megállapítja, hogy az Unión belül ez a felmérés nem tette lehetővé számottevő mennyiségű válasz begyűjtését, mivel az Unió több millió KKV-t számol, melyek közül egyedül az építőipari ágazatban 2 millió tevékenykedik. Hasonlóképpen csodálkozásának ad hangot amiatt, hogy nincs tudomása a szakmai szervezetek és a társadalmi partnerek hozzájárulásáról. Amennyiben ezek nem bizalmas jellegűek, az EGSZB kéri, hogy tájékoztató jelleggel juttassák el őket hozzá.

3.4.2 Az EGSZB úgy véli, hogy mivel a felmérés igen kevés használható információt szolgáltatott, az Európai Bizottságnak nem lett volna szabad kellően meg nem alapozott következtetéseket levonnia belőle.

3.5 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak:

- meg kell találnia az okát, hogy a vállalatok miért nem mutattak érdeklődést a felmérés iránt,
- a jövőben elegendő költségvetési forrást kell biztosítania ahhoz, hogy a hasonló felméréseket megfelelő szakemberekkel végeztesse el. A szakembereknek előzetesen meg kellene vizsgálniuk, hogy a felmérés tárgya, a célcsoport, illetve maga a kérdőív tartalma releváns-e. Ezzel párhuzamosan a más tagállamokban leányvállalatokat működtető KKV-kkal való közvetlen kapcsolatfelvétel révén jobban feltérképezhetők volnának a KKV-k nehézségei.
- el kell kerülnie a kérdőívek kizárólag interneten keresztül történő terjesztését, mert ez a módszer a jelek szerint kevésbé alkalmazható a KKV-kra, hanem inkább azoknak a szervezeteknek kedvez, amelyek rendszeresen látogatják az Európai Bizottság honlapját.

3.5.1 Elképzelhető az is, hogy egyes KKV-k vezetői, akiknek szilárd szándékuk, hogy valamely másik tagországban leányvállalatot létesítsenek, nem kezelik prioritásként az adózás kérdését, hanem sokkal inkább arra összpontosítanak, hogy helyben megfelelő kereskedelmi szakembereket találjanak, beruházzanak a marketingbe, és idővel haszonra teyenek szert.

3.5.2 Végezetül az is elképzelhető, hogy a KKV-k vezetői úgy vélik, hogy a más tagállamba való terjeszkedéskor olyan sok és komplex adminisztratív, jogi, szociális, adózási stb. problémával kell szembesülniük, hogy mellékesnek és elhamarkodottnak tűnik számukra a leányvállalat adózási módjával foglalkozni, és ajánlatosabbnak látják valamely helyi vállalkozással kialakított közös vállalkozás létrehozását (ami az európai kohézió szempontjából kedvező lépést jelent).

3.6 Az Európai Bizottság az alábbi módon határozza meg az általa javasolt intézkedések alkalmazási körét, illetve célkitűzéseit:

- A kísérleti intézkedések széles körű alkalmazása valamennyi KKV-ra, a 10 főnél kevesebbet foglalkoztató mikrovállalkozásokat is beleértve.
- Az adók kiszámításánál az anyavállalat illetőség szerinti országában keletkező adóköteles adóalapra vonatkozó rendszer szabályait alkalmazzák, akárcsak valamennyi stabil és a rendszer kritériumainak megfelelő leányvállalat, illetve létesítmény nyereségei esetében, amelyekkel az anyavállalat az egyéb résztvevő országokban rendelkezik.
- A fenti módon meghatározott adóalap elosztása az érintett tagállamok között a vállalkozás teljes bértömegében és/vagy kereskedelmi forgalmában való részesedésük arányában történne. Ezt követően minden egyes tagállam a maga adókulcsait alkalmazná az adóalap ily módon rá eső részére.
- A veszteségek határokon átnyúló kompenzációja.

A fenti módon a KKV-k számára csökkennének a társasági adóval kapcsolatos nemzeti szabályozások sokfélesége miatt, a magas költséggel járó szakértők szükségyszerű bevonásából keletkező költségek.

3.7 Az EGSZB megállapítja, hogy ezek a célkitűzések és a javasolt alkalmazási kör megfelelnek a korábbi terveknek. Megerősíti egyetértését, ugyanakkor azt javasolja, hogy amennyiben a kísérletek kedvező eredménnyel zárulnak, mihamarabb épüljön ki egy európai adódömping-felügyeleti – és esetleg -ellenőrzési – rendszer annak megakadályozására, hogy a vállalatok anyavállalatuk székhelyét olyan tagállamba helyezték át, amely a társaságiadó-alap kiszámítása szempontjából kedvező feltételeket kínál.

3.8 Az Európai Bizottság arra kéri a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki és kössenek kétoldalú megállapodásokat a kísérleti rendszer végrehajtásának módozatairól, figyelembe véve az általa javasolt általános és nem kötelező érvényű iránymutatásokat. Az Európai Bizottság felajánlja segítségét a kétoldalú megállapodások előkészítésében és működtetésében.

3.9 Az EGSZB tökéletesen megérti az Európai Bizottság cselekvési és közbelépési lehetőségeinek határait, és üdvözli, hogy az Európai Bizottság megelégszik a javaslatokra és ösztönzésre szorítkozó magatartással. Mindez lehetővé teszi a KKV-k számára, hogy próbára tegyék az egyes uniós tagállamok közötti kétoldalú megállapodásokba foglalt kísérleti intézkedéseket. Az Európai Bizottság a kísérleti rendszerek eredményeinek tükrében a megfelelő pillanatban javasolni fogja a legsikeresebbek kiterjesztését.

3.10 Az EGSZB az Európai Bizottsághoz csatlakozva megerősíti, hogy a KKV-k számára az egyik legkomolyabb akadályt a nemzeti szabályozások sokfélesége jelenti. Ha a 25 tagállamban sok, jellegükből adódóan különböző kétoldalú megállapodás születik, a KKV-k ezek közül csak kevéssel fognak élni. Ez pedig nem vezet a kívánt egyszerűsítéshez.

3.11 Ezen túlmenően az EGSZB-nek kétségei vannak afelől, milyen gyakorlati következményekkel jár az Európai Bizottság azon szándéka, hogy nem kívánja jobban körülhatárolni az általa javasolt kísérleti rendszereket. Akkor, amikor majd számos kétoldalú megállapodás kerül alkalmazásra, hogyan lesz

megoldható az adózási jogszabályok harmonizálása (ami hosszú távon kívánatos cél), ha nem határozzuk meg a kezdetek kezdetén bizonyos konvergenciakritériumokat?

3.12 Végezetül az EGSZB megjegyzi, hogy nem született részletes tanulmány arról, hogy nem léteznek-e már Európán belül egyes államok, illetve régiók – mint például Svájc, Liechtenstein, a Vatikán, vagy a kis hercegségek, mint Monaco, San Marino, Andorra, stb. – között olyan intézkedések, amelyek lehetővé teszik a vállalkozások (különösen a KKV-k) számára a nagyszámú nemzeti, regionális, illetve helyi adózási rendszer hatásainak megszüntetését, illetve enyhítését.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND

---

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Módosított javaslat tanácsi rendeletre a Kohéziós Alap létrehozásáról (kodifikált szöveg)”**

COM(2006) 5 final – 2003/0129 (AVC)

(2006/C 195/15)

2006. február 28-án az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció véleményét 2006. április 28-án elfogadta. (Előadó: Angelo GRASSO).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17-én tartott 427. plenáris ülésén 146 szavazattal 1 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság helyesli az Európai Bizottságnak a Kohéziós Alap létrehozásáról szóló 1164/94/EK rendelet egységes szerkezetbe foglalására irányuló kezdeményezését.
2. Az EGSZB újfent megerősíti azt a már többször hangoztatott véleményét, mely szerint a közösségi jogszabályok kodifikációja elősegíti, hogy az uniós eszközök közelebb kerülhessenek Európa polgáraihoz. Ez a kohéziós politika esetében annál is fontosabb, mivel Európa építésének éppen ez az egyik leglényegesebb eleme.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND

---



**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Az Unió külkapcsolati tevékenysége: a szervezett civil társadalom szerepe”**

(2006/C 195/16)

2004. január 28-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Működési Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján véleményt bocsát ki az alábbi tárgyban: „Az Unió külkapcsolati tevékenysége: a szervezett civil társadalom szerepe”.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció véleményét 2006. május 4-én elfogadta. (Előadó: Christoforos KORYFIDIS.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a 2006. május 17-i ülésnapon) 140 szavazattal 3 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. E vélemény egy kérdőívén és egy tanulmányon alapul. A munka hosszú elméleti és helyszíni elemzési folyamat eredménye, illetve az EGSZB azon tapasztalataiból táplálkozik, melyeket a többi konzultatív szervvel, továbbá a tagjelölt országok és egyes, Unión kívüli államok civil társadalmi szervezeteivel kialakított kapcsolatai révén szerzett. E többéves tevékenység ahhoz a meggyőződéshez vezetett, hogy új szakaszba kell lépni, és törekvéseit és kapcsolatait strukturáltabbá és előreláthatóbbá kell tenni, illetve új perspektívákat kell azoknak biztosítani.

2. Az EGSZB megítélése szerint a gazdasági globalizáció, összekapcsolódva a tudományos és technikai, így különösen az információáramlás területén zajló fejlődéssel, olyan horderejű folyamatokhoz vezet, melyek eredményeképpen a mai világban eltolódnak a külkapcsolatok alakításának és fejlődésének súlypontjai. Alapvetően arról van szó, hogy a hagyományos államközi kapcsolatok társadalmak közötti kapcsolatokká alakulnak át.

3. A fenti megállapításból az következik, hogy az Unió egészének mint kormányzási rendszernek egyöntetűen és időben fel kell ismernie ezt a megváltozott helyzetet. E felismerés azt kell, hogy jelentse, hogy az Uniónak külkapcsolati tevékenységei kialakításakor és fejlesztésekor biztosítania kell a szervezett civil társadalom tevékeny részvételét, és azt e politikák végrehajtásakor is ki kell használnia.

4. Az említett közösségi politikáknak – amikor csak lehet – elébe kell menniük az eseményeknek, és mindenképp összefüggő egészet kell alkotniuk. A felvázolásukkor és végrehajtásukkor alkalmazandó kritériumok, függetlenül attól, hogy az Unió határain belül, vagy azon kívül kerülnek alkalmazásra, nem lehetnek mások, mint Európa demokratikus élete, gazdasági és szociális vívmányai, a Közösség stratégiai célkitűzései és a hiteles tudás.

5. Az is fontos, hogy Európa szervezett civil társadalma, mint eltérő szervezetek és érdekek koalíciója tudomásul vegye és elismerje azt az új szerepet, amelyet a világ fejlődését meghatározó keretek kialakításában játszik. Az így kirajzolódó kép alapján elengedhetlenné válik, hogy új belső szervezeti egyensúlyt alakítson ki, valamint hogy jobban összebékítse a versenyt és az együttműködést, különösen azokon a területeken és azon fellépéseiben vonatkozásában, ahol tevékenysége az Unió határain kívülre irányul.

6. Maga az európai civil társadalom számára is bonyolult és nehezen megoldható problémát jelent, hogy tudatára ébredjen annak a gyökeresen új szerepnek, amelynek betöltésére hivatott.

Szükségessé válik, hogy olyan korszerű módszereket alkalmazzon, amelyek révén jobban megismeri a tanulással és a tudással kapcsolatos lehetőségeket.

7. E tudás kialakításához, de általában véve is ahhoz, hogy az európai polgárok megállják a helyüket a tudásalapú társadalomban és gazdaságban, az egész életen át tartó tanulási programokat új nézőponttal kell kiegészíteni. A gyakorlatban ez a globalizációval és az Unió külkapcsolati tevékenységével kapcsolatos ismeretek bevonását jelenti.

8. Az EGSZB-re, mint a szervezett civil társadalom érdekeinek európai szintű szószólójára hármas feladat hárul:

- demokratikus vívmányaira és a megjelenő érdekek kreatív összebékítését eredményező folyamatra támaszkodva váljon a szervezett civil társadalom egyedüli képviselőjévé az Unió politikai testületeinél a Közösség külkapcsolati tevékenységét érintő kérdésekben,
- vállaljon aktív szerepet az Unió külkapcsolati tevékenységét meghatározó politikák kidolgozásában és alakításában,
- biztosítsa az Unió külpolitikájának, valamint e politika gazdasági és társadalmi hatásainak nyomon követését.

9. Az EGSZB fent említett három feladata számos témát fog át, mivel az új globális környezet által okozott valamennyi probléma kihat identitásának egyik vagy másik összetevőjére, vagyis a gazdasági, szociális, környezeti vagy kulturális dimenzióra.

10. Ebben a keretben az EGSZB a külkapcsolati tevékenységet meghatározó közösségi politikák megfogalmazásához és alakításához elsősorban azon objektíve adott képességén keresztül járulhat hozzá, hogy megnyilvánulásai révén minden konkrét ügyben olyan kreatív egyensúlyt alakít ki, mely a fent említett négy dimenziót átfogó eljárás és nézőpont keretében szintetizálja a tagjai által kifejezésre juttatott különböző érdekeket.

11. Fontos megjegyezni, hogy az EGSZB már jelentős tapasztalatokkal bír az Unió külkapcsolati tevékenységét érintő kérdésekben. Azt sem rejthetjük véka alá, hogy e tapasztalatoknak a szélesebb közösségi mechanizmusok és megközelítések révén való kihasználása még némi kívánnivalót hagy maga után. A közösségi intézményeknek nem sikerült teljes mértékben kiaknázni e tapasztalatokat, valamint a véleményekben, tájékoztató jelentésekben és javaslatokban számukra megfogalmazott következtetéseket.

12. Az EGSZB megítélése szerint meg kell találni a módját, hogy ezek a tapasztalatok közvetlen és dialektikus kapcsolatba kerüljenek az Unió központi politikai struktúráival. Ez történhet a megerősített együttműködésről szóló jegyzőkönyvek aláírásával, ahogyan ez az Európai Bizottság esetében történt, de talán még jobb megoldás lenne az Unió valamennyi politikai szervével való együttműködés kialakítása annak érdekében, hogy a külkapcsolati tevékenység terén integrált és lehetőség szerint az eseményeknek elébe menő politikákat lehessen kidolgozni.

13. Mindenesetre az EGSZB érzékeli és hangsúlyozza, hogy meg kell erősítenie saját és általában véve a szervezett civil társadalom szerepét a globalizáció folyamatában. Mindez általános értelemben azért szükséges, hogy előmozdítsa az Unió átfogóbb céljait a 21. században minket körülvevő világban. Szűkebb értelemben pedig – kifejezetten az EGSZB szempontjából – e célok előmozdításának lehetséges módja indokolja ezt a fokozott szerepvállalást. Más szóval az EGSZB kialakulóban lévő, új működési módjára utalunk, mind a tudásalapú társadalom keretében és körülményei között, mind pedig egyik sajátosságával összefüggésben, melynek lényege, hogy hiteles fellépésre képes az Unió határain kívül, a társadalom szintjén, az ún. „puha diplomácia” eszközeivel.

14. Az EGSZB igényt formál fent említett sajátosságának és képességeinek elismerésére és támogatására. Azt kívánja, hogy ismerjék el, mint világszintű partnert és a szervezett civil társadalom intézményi képviselőjét, így különösen a nemzetközi szervezetek körében. Ezenkívül elvárja, hogy helyzete és szerepe a harmadik országokkal aláírt szerződésekből kellő súllyal jelenjen meg, illetve, hogy támogassák ezen országok civil társadalmával összefüggő politikáit.

15. A fent vázolt feladat ellátásához az EGSZB támogatást kér fő középtávú politikai céljai megvalósításához. Ezek közé tartoznak az alábbiak:

- korszerű és integrált, proaktív kommunikációra és információcserére alkalmas rendszer létrehozása és ennek hálózatba kötése partnereivel Európa- és világszerte, nem feledkezve meg az Unió többi szervéről sem,
  - a rá irányuló figyelem fokozása és együttműködésének erősítése a kormányközi szervezetek konzultatív szervei és más érintett nemzetközi szervezetek vonatkozásában, különös tekintettel ezeknek a szervezett civil társadalommal fenntartott kapcsolataira,
  - „elektronikus adatbank” létrehozása azon szervezetek és struktúrák tevékenységéről, melyek konzultatív funkciót töltenek be szerte a világban, illetve a civil társadalmi szervezetek hálózatáról; valamint ennek az adatbanknak a kommunikációt, közeledést, megértést és értelmezést elősegítő eszközként, illetve az Unió értékeinek és stratégiai céljainak világszerte történő előmozdítására való felhasználása,
  - kétévente jelentés készítése a globális fejleményekről és az Unió külkapcsolati tevékenységének ezekre gyakorolt hatásáról, ahogyan azt a szervezett civil társadalom az EU-n belülről és azon kívülről látja.
16. Tekintettel a fenti megállapításokra és javaslatokra, az EGSZB felkéri az Unió politikai szerveit az állandó intézményközi párbeszéd módszerének alkalmazására, melynek eredményeképpen létrejöhet:
- átlátható és a megfelelő időben rendelkezésre álló tájékoztatás, valamint az Unió külkapcsolati tevékenységéről való hiteles, kollektív tudás felépítése,
  - egységes koncepció a javasolt intézkedések tartalmáról, szükségességéről és megvalósítási módjáról.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Hozzájárulás az Európai Tanács 2006. június 15–16-i üléséhez – Gondolkodási időszak”**

(2006/C 195/17)

2006. február 15-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy a Működési Szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése alapján véleményt bocsát ki a következő tárgyban: „Hozzájárulás az Európai Tanács 2006. június 15–16-i üléséhez – Gondolkodási időszak”.

A Működési Szabályzat 20. cikke értelmében Henri MALOSSE-t főelőadónak nevezte ki.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott, 427. plenáris ülésén (a 2006. május 17-i ülésnapon) 133 szavazattal 1 ellenében, 8 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Az EGSZB először is üdvözli a Tanács soros elnökségének arra irányuló szándékát, hogy ne elégedjen meg a gondolkodási időszak során vállalt kezdeményezések eredményével, hanem a jelenlegi folyamat következő szakaszairól is megállapodásra jusson.

2. Az EGSZB e tekintetben megerősíti a 2003. szeptember 24-i <sup>(1)</sup> és a 2004. október 28-i <sup>(2)</sup> véleményében kifejezett álláspontját, amely szerint az alkotmányserződés elengedhetetlen eszköz az EU számára ahhoz, hogy szembe tudjon nézni a rá váró kihívásokkal. Így megismétli az Alapjogi Charta alkotmányserződésben való rögzítésének fontosságát, hiszen a charta az Unió politikáit polgári jogokra alapozza. Ugyancsak kiemeli az intézményrendszerre és az Unió irányítására vonatkozó rendelkezések jelentőségét, amelyek képesek biztosítani, hogy az Unió nagyobb közérdeklődés mellett és hatékonyabban lássa el feladatát.

3. Az EGSZB egyúttal utal az Európai Parlament 2006. január 19-i, alábbi tárgyú állásfoglalására: „A gondolkodási időszak: az Európai Unióról folytatott vita értékelésének struktúrája, tárgya és háttere”.

4. Az EGSZB úgy véli, hogy

- a világos jövőkép, illetve az európai integráció célkitűzéseit illető konszenzus hiánya 50 évnyi, sikerekben és eredményekben gazdag európai építkezés ellenére is kételyeket szült az emberekben;
- a polgárok fenntartásai inkább az Unió működésére és jelenlegi politikáira vonatkoznak, mint magára az alkotmányserződésre, amelynek újító jellegét nem ismertették kellően a közvéleménnyel;
- a Nizzai Szerződésből eredő, jelenlegi intézményrendszer nem teszi lehetővé az Európai Unió számára, hogy előrehaladjon az integráció útján. A jelenlegi szerződések nem felelnek meg az Unió modern irányítása követelményeinek, különösen azért, mert valamennyi szinten túl kevés teret engednek a civil szervezeteknek a közösségi politikaformálási és döntés-előkészítési folyamatokban;
- az Európai Bizottság és az Európai Tanács feladata – saját hatáskörükön belül – megfelelő javaslatok kidolgozása az Európára vonatkozó, polgárai számára ígéretes jövőkép alap-

jainak lerakására, valamint az európai polgárok elvárásainak megfelelő uniós politikák tartalommal való megtöltésére. Ezzel összefüggésben az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság között 2006. április 4-én létrejött intézményközi megállapodás szentesíti a 2007–2013 közötti időszakra szóló pénzügyi terv összegének megemelését az Európai Tanács által eredetileg jóváhagyott összeghez képest. Megállapítja azonban, hogy e növekedés korlátozott, és ezért nagyon sajnálja, hogy a pénzügyi terv nem teszi lehetővé az Európa számára kitűzött céloknak teljesen megfelelő nagyságrendű költségvetési erőforrások mozgósítását. E tekintetben utal a 2004. szeptember 15-én e tárgyban kiadott véleményére <sup>(3)</sup>;

- Az Európára vonatkozó kommunikációs stratégia sikeréhez fontos előzetesen megtenni az alábbiakat:
  - világos kép kialakítása Európa jövőjéről;
  - olyan politikák kialakítása és megvalósítása, amelyek valódi többletértéket teremtenek a polgárok számára;
  - biztosítani az uniós építkezésnek és céljainak nagyobb fokú láthatóságát és közérthetőségét;
  - demokratikusabbá tenni az Unió működését, ami főként a polgárok jelentősebb bevonását és a szervezett civil társadalommal folytatott párbeszéd strukturáltabbá tételét biztosítja majd.

5. Az EGSZB az alábbi ajánlásokat teszi az Európai Tanács 2006. június 15–16-i ülése számára:

### 5.1 Felelősségi körök

5.1.1 Annak felelőssége, hogy az Európai Unió által napjainkban átélt identitásválságból gyorsan kiutat találjanak, elsősorban a tagállamokra, illetve ezáltal az Európai Tanácsra hárul. A 2006. júniusi csúcstalálkozóhoz tehát világos üzenetet kell közzétennie Európa jövőjével kapcsolatban, és kivezető utakat kell találnia a jelenlegi politikai zsákutcából. E tekintetben az EGSZB úgy véli, hogy „a válságból kivezető” megoldásnak meg kell őriznie az alkotmányserződés által elért előrehaladást és egyensúlyt, és figyelembe kell vennie azt, hogy a szerződést napjainkig 15 tagállam ratifikálta.

<sup>(1)</sup> A 2003. évi kormányközi konferencia figyelmébe ajánlott vélemény (HL C 10, 2004.1.14).

<sup>(2)</sup> Vélemény az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződésről (HL C 120, 2005.5.20).

<sup>(3)</sup> Vélemény az Európai Bizottság közleményéről: „Közös jövőnk építése – Politikai kihívások és költségvetési eszközök a kibővült Unió számára – 2007–2013”, COM(2004) 101 final (HL C 74, 2005. 03. 23.).

5.1.2 Az említett alkotmány szerződés IV-443. cikke (4) bekezdésének megfelelően a szerződés két ízben történt elutasítása – melynek okait nem hagyhatjuk figyelmen kívül – nem vonja maga után szükségszerűen a szöveg feladását.

## 5.2 Jobb kormányzás

5.2.1 Az uniós intézmények, az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács elébe kell, hogy menjenek az alkotmány szerződés kormányzással összefüggő, leginkább újító javaslatainak. Az EGSZB tehát azt javasolja, hogy már most – valamennyi jelentős jogalkotási kezdeményezést megelőzően – terjesszék ki és erősítsék meg a civil szervezetekkel folytatott konzultációs folyamatot. Egyben felhívja az Európai Bizottságot, tanulmányozza annak feltételeit, hogyan lehetne a polgári kezdeményezés jogát a gyakorlatba átültetni.

5.2.2 Ebben az összefüggésben az intézményeknek jobban ki kellene használniuk az EGSZB kapacitását a tekintetben, hogy az – feltáró vélemények és tájékoztató jelentések, valamint hatáselemzések segítségével – hozzájáruljon az uniós politikák tartalmasabbá tételéhez.

5.2.3 Szintén ennek érdekében (és főként a nemzeti gazdasági és szociális tanácsokkal és hasonló intézményekkel kapcsolatban) az EGSZB folytatja majd arra irányuló kezdeményezéseit, hogy áttörést érjen el az uniós intézmények és a szervezett civil társadalom közötti párbeszéd és egyeztetés elősegítésében és szervezettebbé tételében.

5.2.4 A „funkcionális szubszidiaritás” elvének továbbfejlesztéséről is szó lenne, amelynek keretében – „az Unió nevében” – egyre nagyobb feladatkörrel látnák el a területi önkormányzatokat és a civil szervezeteket annak érdekében, hogy a polgárok mielőbb azonosulhassanak az európai kérdéskörrel. Szükségessé válna tehát a szubszidiaritási ellenőrzés kiterjesztése nem csupán a területi önkormányzatokra, hanem a civil szervezetre is.

## 5.3 A közösségi politikák és az uniós polgárság további tartalommal való megtöltése

5.3.1 Az uniós intézmények feladata, hogy további tartalommal töltsék meg az európai politikákat abból a célból, hogy bizonyítsák azok hatékonyságát és a polgárok mindennapi életére gyakorolt, kedvező hatását: a foglalkoztatás, a mobilitás, a környezetvédelem, a társadalmi fejlődés, az ifjúságpolitika, a vállalkozói szellem, a megkülönböztetés- és a kirekesztés-ellenes küzdelem stb. szempontjából. Az Unióval való azonosulást lehetővé tevő nagy európai projektek végrehajtását is folytatniuk kellene (transzeurópai hálózatok, úrpolitika stb.), illetve újakat kellene indítaniuk (pl. európai polgári szolgálat, jelentős veszélyhelyzetek megelőzésének és kezelésének európai rendszere).

5.3.2 A szerződésekben ráruházott szerepnek és feladatoknak megfelelően az Európai Bizottság felelőssége, hogy valódi közös politikákat dolgozzon ki és javasoljon azokon

területeken, ahol az európai dimenzió hozzáadott értéke már nem szorul magyarázatra, így különösen az energetika, a környezetvédelem és a kutatás területén. E tekintetben a lehető legragmatikusabb megoldásokat kell választani, legyen szó – a témaköröktől függően – akár az EU és a tagállamok közötti társfinanszírozásról, akár megerősített együttműködésről.

5.3.3 A külpolitika terén az 1998. évi bécsi európai tanácsi csúcstalálkozó alkalmával vállalt kötelezettségnek megfelelően az EU-n belüli kohéziót és szolidaritást is jelentősen növelni szükséges, hogy megszűnjön a kezdeményezések és álláspontok sokfélesége, ami kétségesse teszi, hogy a tagállamok valóban az Unió nézeteit akarják-e képviselni. A jogos uniós érdekek következetes és meggyőző képviselője világszerte az Unió polgárai előtti hitelének, és a rá irányuló figyelemnek számottevő növelését is lehetővé tenné.

5.3.4 Azáltal, hogy komoly tartalommal töltik meg az uniós politikákat, az Európai Bizottság és a Tanács hitelesíthetik a felülvizsgált lisszaboni stratégiát, és megnyithatják az utat egy olyan, a 2010 utáni időszakra vonatkozó európai terv előtt, amely – feltéve, hogy ezúttal valóban a szándékokhoz mért forrásokat rendelnek hozzá – megfelelhet a polgárok elvárásainak. Hiszen az alkotmány szerződést a polgárok akkor érthetnék meg jobban, ha ahhoz egy átfogó – és jelenleg hiányzó – globális társadalomkép társulna.

## 5.4 A hatályos szerződésekben rejlő lehetőségek kiaknázása

5.4.1 Ahelyett, hogy új szerződésre várnának, az Európai Bizottság és a Tanács mielőbb és maradéktalanul végre kellene, hogy hajtsa a Nizzai Szerződés egyes rendelkezéseit, így például azokat, amelyek révén megvalósulhat az átállás a minősített többség alkalmazására a szociálpolitika, valamint a bel- és igazságügy bizonyos területein.

5.4.2 Az EGSZB egyébiránt azt javasolja, hogy az Európai Bizottság és a tagállamok új kezdeményezéseket indítsanak el az Unió gazdasági irányítása terén abból a célból, hogy – a lisszaboni stratégia által kijelölt célkitűzések megvalósítására összpontosuló beruházások újraindításának tükrében – elősegítsék a tagállamok gazdasági és költségvetési politikáinak összehangolására irányuló folyamatot. Ennek alapján kívánatos a Euróacsoport feladatkörének megerősítése.

5.4.3 Egyébiránt a Tanács felelősségi körébe tartozik, hogy mielőbb orvosolja azokat a késéseket és elégtelenségeket, sőt hiányosságokat, amelyek számos területen továbbra is fennállnak, így például az egyesületek, önszervező egységek és a kisvállalkozások európai jogállása, valamint a közösségi szabadalom terén. Ugyancsak fontos a személyek, az áruk és a szolgáltatások szabad mozgását továbbra is gátló akadályok gyors felszámolása. Ezek a késések és hiányosságok csökkentették az uniós intézmények hitelességét, és a nemzeti önzés és a tagállamok között kiújuló versengés malmára hajtják a vizet.

5.4.4 Abban az esetben, ha az Európai Bizottság – mint a kezdeményezési jog birtokosa és az általános érdekek védelmezője – által benyújtott európai jogiaktus-tervezet nem válik hatályos jogszabállyá, a Tanácsnak magyarázattal, sőt pontos indokokkal kellene szolgálnia a polgároknak azzal kapcsolatban, hogy miért akadt el a javaslat.

## 5.5 Hiteles és koherens tájékoztatás

5.5.1 Az EGSZB arra kéri a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki célzott és állandó tájékoztatási kampányokat az európai integráció vívmányairól és hozzáadott értékéről, illetve hogy már az általános iskolában vezessék be az „európai polgárságra való nevelést”. Ahhoz, hogy ez a tájékoztatás ne propagandaízü, hanem hiteles legyen, támaszkodnia kell a civil szervezetek hálózataira, lehetővé téve a politikák tartalmi kérdéseiről folytatott konkrét vitát. Az Európai Bizottság alapvető szerepet tölt be a kommunikációs tevékenység európai koherenciájának biztosításában is. Ennek alapján az Európai Bizottság jobban el kellene kötelezze magát az Unió politikáinak és mechanizmusainak védelme mellett, és nem szabadna semleges magatartással megelégednie.

Brüsszel, 2006. május 17.

## 6. Új „szövetség” létrehozásának elősegítése Európa és a polgárai között

6.1 Az európai szerződések aláírásával és ratifikálásával valamennyi tagállam önként kötelezettséget vállalt arra, hogy olyan integrációs folyamatban vesz részt, amelynek alapja az Európa népei közötti egyre szorosabb egység.

6.2 A gondolkodási időszaknak nem csupán a jelenlegi intézményi zsákutcából kell kiutat mutatnia, hanem főként arra kell azt felhasználni, hogy új konszenzus létrejöttét segítsük elő az integráció céljaival és egy realista, de ugyanakkor ambiciózus politikai tervvel kapcsolatban, amely lehetővé teszi a polgárok számára, hogy olyan Európáról álmodjanak, amely nemcsak békét hoz nekik, hanem valóban nagyobb jólétet és demokráciát is. Újra hitelessé tenni az európai tervet, és ismét legitimitációt kölcsönözni az integrációs folyamatnak – mindezek valóban nélkülözhetetlen feltételei az EU-ban ma tapasztalható identitásválság leküzdésének.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Anne-Marie SIGMUND

## Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat tanácsi határozatra a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról”

COM(2006) 32 *final* – 2006/0010 (CNS)

(2006/C 195/18)

2006. február 10-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció véleményét 2006. május 3-án elfogadta. (Előadó: Wolfgang GREIF)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a 2006. május 17-i ülésnapon) 91 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 1 tartózkodás mellett elfogadta a következő véleményt:

### 1. Az Európai Bizottság határozati javaslata

1.1 2006 elején az Európai Bizottság határozati javaslatot terjesztett a Tanács elé a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról.

Ebben a 2005-ben elfogadott, 2005–2008-ig terjedő időszakra vonatkozó iránymutatásoknak változatlan formában történő megtartását javasolta, valamint a tagállamoknak azt ajánlotta, hogy a munkaerőpiacra vonatkozó politikáikat és a foglalkoztatáspolitikájukat továbbra is az abban lefektetett prioritásokkal összhangban folytassák.

1.2 Ezzel a javaslattal az Európai Bizottság a lisszaboni stratégia reformja kapcsán elindított új irányítási ciklust követi, melynek értelmében az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokkal együtt, integrált csomag keretében elfogadott foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat lényegében csak háromévenként kellene teljes egészében felülvizsgálni.

1.3 Ez azt is jelenti ugyanakkor, hogy a tagállamok a Tanácsban 2006-ra vonatkozóan nem használták ki a lehetőséget a köztes időszakban esetleg szükségessé vált kiigazítások elvégzésére.

Ezt az európai bizottsági határozatot a tagállamok által 2005 őszén előterjesztett nemzeti reformprogramoknak az éves jelentés és a közös foglalkoztatási jelentés keretében elkészített értékelése előzte meg.

## 2. Az EGSZB megjegyzései

2.1 Az EGSZB már a 2005–2008-ig terjedő időszakra vonatkozó iránymutatások elfogadásáról szóló véleményében <sup>(1)</sup> is üdvözölte az új, integrált megközelítést és a több évig tartó ciklust, és többek között az alábbiakat állapította meg:

- a gazdaságpolitikai iránymutatások és a foglalkoztatáspolitikai iránymutatások néhány pontja nincs összhangban egymással;
- a siker mindenekelőtt attól függ, hogy a tagállamok komolyan veszik-e kötelezettségeiket, és az elfogadott prioritásokat nemzeti szinten átültetik-e a gyakorlatba;
- a nemzeti parlamentek, a szociális partnerek és a civil társadalom valódi bevonását a foglalkoztatáspolitikai koordináció minden egyes szakaszában biztosítani kell.

2.2 Az EGSZB ezenkívül rámutatott, hogy a 2005–2008-ig tartó időszakra vonatkozó iránymutatások megfogalmazásában néhány módosítás szükséges, különösen az alábbi prioritások tekintetében:

- a fiatalok munkaerő-piaci beilleszkedésének elősegítését célzó politikai intézkedések, melyek célja nem utolsósorban olyan első munkahely megszerzésének a lehetősége, amely kilátásokat biztosít a jövőre nézve;
- a tudásalapú gazdaságra való áttérésre irányuló intézkedések, különös tekintettel a munkahelyek minőségének javítására és a munkatermelékenység fokozására;
- a munkaerőpiac vonatkozásában a nemek közötti egyenlő bánásmódot érintő kérdések, és ezzel összefüggésben a munka és a család összeegyeztethetőségére irányuló intézkedések;
- a munkaképes népesség előregedése által okozott kihívás, valamint
- a munkaerőpiacon az életkor, fogyatékoság vagy etnikai származás alapján történő megkülönböztetés elleni fokozott küzdelem szükségessége.

2.3 Az EGSZB egyetért az egyes tagállamok 2005-ös nemzeti terveinek foglalkoztatáspolitikára vonatkozó részeiben foglalt politikát vizsgáló – az Európai Bizottság felkérésére készült – *Cambridge Review Report*-ban található következtetésekkel, melyekből kitűnik, hogy bár a fenti 2.2. pontban ismertetett horizontális területeken egyedi intézkedéseket határoztak meg, számos tagállam összességében nem tulajdonított ezeknek kellő fontosságot.

Mivel sok tagállamban a munkaerő-piaci helyzet alig javult, valamint a nemzeti szintű végrehajtás ezeken a területeken továbbra is hiányos, az EGSZB elsődleges fontosságúnak tartja, hogy a tagállamokhoz intézett éves ajánlás különlegesen nagy hangsúlyt fektessen ezekre a pontokra, és adott esetben a több-

éves iránymutatás tekintetében a szükséges kiigazítások is megtörténjenek.

2.4 Ez különösen igaz a konkrét és kötelező erejű foglalkoztatáspolitikai és a munkaerőpiacot érintő európai szintű célkitűzések nagymérvű hiányának vonatkozásában.

- A 2005–2008-ig terjedő időszakra vonatkozó iránymutatások elfogadásával a világos és mérhető célok referenciaértéké való mérséklése nincs összhangban a korábban az európai foglalkoztatási stratégia által követett, a tagállamok számára egyértelmű kötelezettségeket meghatározó világos keretet biztosító megközelítéssel.
- Ehelyett minden tagállamnak a nemzeti parlamenttel és a szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően a kidolgozandó nemzeti reformprogramok keretében az iránymutatások nemzeti szintű végrehajtására vonatkozó egyedi célkitűzéseket kellett megállapítania.

2.5 Az EGSZB már egy évvel ezelőtt is rámutatott, hogy ez az európai szinten elfogadott prioritások nemzeti végrehajtásának kötelező jellegét további gyengítheti, mivel a tagállamok foglalkoztatáspolitikai intézkedései nem mérhetőek többé konkrét és számszerűsíthető európai célkitűzésekhez.

Ez az aggály – különösen a kötelező célkitűzések mérséklésének tendenciája – egy évvel később, a tagállamok által előterjesztett nemzeti reformtervek foglalkoztatásra vonatkozó részének első áttekintése során messzemenőig beigazolódott. Ahogyan azt több oldalról is megállapították, az Európai Bizottsághoz benyújtott számos nemzeti reformprogram nem igazán nevezhető ambiciózusnak a munkavállalók jogait és kötelességeit figyelembe vevő foglalkoztatáspolitikai tekintetében:

- először is – az elmúlt évekhez hasonlóan – gyakran már folyamatban lévő intézkedésekről számolnak be, amelyek már különben is szerepeltek a nemzeti kormányzat napirendjén;
- másrészt sok nemzeti reformtervben hiányoznak a konkrét információk arra vonatkozólag, hogy azokat mikor, hogyan, milyen forrásból és kinek kellene megvalósítani.

Tekintettel a tagállamok munkaerő-piaci politikájának felépítésében fennálló különbözőségekre és eltérő problémákra, az iránymutatások végrehajtása során egy bizonyos mértékű rugalmasság alapvetően helyénvaló. Amíg a 2.4. pont alatt felsorolt feltételek fennállnak, mindenképpen el kellene kerülni, hogy az újraindított lisszaboni stratégia célkitűzései a túl kismértékű konkretizáció miatt meggyengüljenek.

2.6 Az EGSZB ezért célravezető intézkedéseket sürget, melyek hozzájárulnak a nemzeti reformprogramok minőségének jövőbeli javulásához, hogy azok az időbeli ütemezés, a felelősség és – amennyire lehetséges – a megfelelő pénzügyi alapok tekintetében több kötelezettséget foglaljanak magukban.

A nemzeti reformtervek leginkább csak az átfogó lisszaboni foglalkoztatási célkitűzésekre vonatkozó nemzeti kötelezettségeket tartalmazzák (teljes foglalkoztatás, nők, idősek). Az EGSZB támogatja a további konkrét célok kitérését a fiatalokat

<sup>(1)</sup> Az EGSZB 2005. 05. 31-én kelt, „Javaslat tanácsi határozatra (az EK-Szerződés 128. cikkének alkalmazásaként) a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról” című véleménye (Előadó: Henri Malosse) (HL C 286., 2005.11.17.).

sújtó munkanélküliség elleni harc, az egyenlőség és az egész életen át tartó tanulás ösztönzése, a fogyatékkal élők<sup>(2)</sup> támogatása, az óvodai és iskolai infrastruktúra bővítése, valamint az aktív munkaerő-piaci politika számára biztosítandó források terén. Erre vonatkozólag ugyanis csak kevés tagállam terjesztett elő ambiciózus javaslatokat.

Ennek tükrében az európai célok újraélesztése és az iránymutatásokban való előírása komoly erőfeszítést igényel.

2.7 Az EGSZB arra is rámutatott, hogy a nemzeti reformprogramok sikerének egyik legfontosabb feltétele az összes érintett társadalmi szereplő – különösen a szociális partnerek – lehetőleg legszélesebb körben történő bevonása a folyamat minden egyes szakaszába.

Ezzel összefüggésben az EGSZB sajnálatát fejezi ki, hogy a nemzeti tervek kidolgozása során gyakran hiányzott a szociális partnerekkel folytatott szükséges konzultáció és a civil társadalommal folytatott valódi vitára sem került sor. Ez nem utolsó sorban a reformprogramok összeállítására rendelkezésre álló igen korlátozott időnek volt köszönhető, ahogyan azt a foglalkoztatási bizottság *Cambridge Review Report*-jában, az országérteklő jelentések elemzésében meg is jegyzi.

Az EGSZB úgy véli, hogy az összes érintett társadalmi szereplő ilyen bevonása elengedhetetlen, például a munkaerőpiac rugalmasságának és a foglalkoztatás messzemenő biztonságának valódi összeegyeztetéséhez a munkaerő-piaci politikán belül.

Az EGSZB szerint a civil társadalom bevonásának hiánya az egyik oka annak, hogy a legtöbb tagállam csak csekély erőfeszítést tett a „szociális biztonság” pillérjének a nemzeti reformtervbe való beépítésére.

2.8 Ezzel összefüggésben az is megállapítható, hogy a legtöbb reformprogram csak kevés figyelmet szentel annak, hogy a munkaerőpiac szerkezeti reformja mellett a növekedés és a foglalkoztatás keresletorientált intézkedések által történő fellendítése is szükséges. Ezzel kapcsolatban az EGSZB az elmúlt időszakban többször is rámutatott, hogy ehhez mind európai, mind nemzeti szinten „egészséges makrogazdasági környezetre” van szükség.

A foglalkoztatáspolitikai terén érezhető javulás sok tagállamban csak fenntartható gazdasági fellendüléssel érhető el. A növekedésben és a teljes foglalkoztatottságban rejlő potenciál kihasználásához megfelelő keretfeltételeket kell létrehozni, amelyek

mind a külső, mind a belső kereslet számára kedvezőek. Csak kevés tagállam helyez elegendő hangsúlyt ebben az értelemben nemzeti reformprogramjában a gazdaság élénkítésére.

2.9 Az EGSZB ezzel összefüggésben többször is rámutatott, hogy a foglalkoztatáspolitikai erőfeszítések a megfelelő európai és nemzeti szintű finanszírozás nélkül nem lehetnek sikeresek. Az erre vonatkozó prioritásokat ezért a költségvetés tervezése során figyelembe kell venni. A *Cambridge Review* ebben a tekintetben is ellentmondást állapít meg a legtöbb tagállam esetében a munkaerőpiac-politikai kezdeményezésekre vonatkozó javaslatok és a végrehajtásukhoz hiányzó költségvetési fedezet vonatkozásában.

Növelni kellene például a tagállamokban a költségvetés mozgásterét a megfelelő infrastruktúrára irányuló beruházások terén. A nemzeti reformprogramokat úgy kellene megtervezni, hogy azok egy Európa-szerte koordinált gazdasági élénkítő programot eredményezzenek. Ennek fontos részét képezik az állami beruházások. Ezzel összefüggésben a TEN-projektek finanszírozásának a jövőbeli EU-költségvetésben tervezett radikális csökkentését a források újraelosztásával vissza kell vonni.

Az EGSZB kéri ezeknek és a növekedést és foglalkoztatást akadályozó más megszorításoknak a figyelembevételét a 2007–2013-ig tartó időszakra vonatkozó pénzügyi terv konkrét formába öntése során.

### 3. Nyomon követés

3.1 Az EGSZB kéri, hogy a részvételi demokrácia elvének biztosítsanak megfelelő teret a nemzeti reformprogramok végrehajtása során a tagállamokban és az elkövetkezendő években a foglalkoztatáspolitikai iránymutatások tekintetében egyaránt. A lisszaboni folyamat foglalkoztatáspolitikai pillérre terén sürgetően fontos előrelépés nagymértékben ezen múlik.

3.2 Ezzel összefüggésben az EGSZB megismétli felajánlását, hogy a nemzeti gazdasági és szociális tanácsokkal és hasonló intézményekkel együtt a jövőben aktív szerepet vállalna elsősorban annak megfigyelésében, hogy a tagállamok hatékonyan alkalmazzák-e az iránymutatásokat.

3.3 Az iránymutatások elkövetkezendő években szükséges kiigazításának tekintetében az EGSZB saját kezdeményezésű vélemény megfogalmazását mérlegeli.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND

(<sup>2</sup>) Az EGSZB 2006. 04. 20-án kelt, „A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A fogyatékkal élők helyzete a kibővült Európai Unióban: az Európai Akcióterv 2006–2007” című véleménye (Előadó Tatjana Greif).

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye: A biomasszával kapcsolatos cselekvési terv”**

COM(2005) 628 final

(2006/C 195/19)

2006. január 23-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke, valamint az Európai Bizottság és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság közötti együttműködésről szóló, 2005. november 7-i jegyzőkönyv alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban: „A Bizottság közleménye: A biomasszával kapcsolatos cselekvési terv”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció véleményét 2006. május 2-án elfogadta. (Előadó: Bernd VOSS.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a 2006. május 17-i ülésnapon) 85 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

**1. Következtetések és ajánlások**

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság üdvözlöi az Európai Bizottság által előterjesztett „Biomasszával kapcsolatos cselekvési tervet” mint jelentős hozzájárulást Európa fenntartható fejlődéséhez.

1.2 A biomassza jelenlegi termelésével és lehetőségeivel foglalkozó elemzés első alkalommal ad áttekintést a biomassza különböző energiaágazatokban történő alkalmazásának lehetőségéről és fennálló akadályairól.

1.3 A biomassza megújuló energián (ME) belüli részesedésének növelése lényeges feltétele az Európai Unió által kitűzött cél elérésének, amely szerint 2010-ig a megújuló energia arányának el kell érnie a teljes energiafelhasználás 12 %-át. Ezért helyes és szükséges a biomassza-felhasználás erőteljesebb támogatásának terve.

1.4 Az EGSZB kifejezetten támogatja azt a törekvést, amely a megújuló energiaforrásoknak a hőtermelés területén történő felhasználására vonatkozó jogalkotási hiányosságok megszüntetésére irányul. Európai szinten eddig csak a megújuló energiaforrásokból előállított villamos áram, valamint a bioüzemanyagok támogatásával kapcsolatban léteztek irányelvek. Tekintettel arra, hogy a teljes energiafelhasználás 50 %-a hőtermeléshez kötődik, és hogy a biomassza hőtermelési potenciálja igen magas, az Európai Bizottságtól még az idén várható az idevágó javaslat.

1.5 Jó lenne azonban, ha a javaslat nem korlátozódná a biomasszára, hanem egyéb ME-technológiákat is figyelembe venne a hőtermelés és hűtés terén. Az Unió 2020-ra vonatkozó konkrét és kötelező érvényű célkitűzése beruházási biztonságot teremtene. Meg kell határozni azt a kötelező érvényű uniós célt, hogy 2020-ra az energia-végfelhasználásban a megújuló energia aránya legalább 25 % kell, hogy legyen.

1.6 Az EGSZB kritikusan szemmel követi nyomon az Európai Bizottság által beharangozott jelentést a bioüzemanyag felhasználásáról, és erőteljesebb cselekvésre szólít fel ezen a területen.

A bioüzemanyag alkalmazása elvben lényeges mértékben hozzájárulhat Európa fosszilis energiaforrás-függőségének csökkentéséhez. Ugyanakkor éppen e kérdés vonatkozásában derül ki, hogy az ambiciózus helyettesítési stratégia nem csökkenti az eredményesebb közlekedési rendszereknek és az energiahatékonyság számottevő javulásának alapvető jelentőségét.

1.7 Ezért az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy még az idén vázoljon fel hosszú távú jövőképet a befektetők számára, és javasoljon új, 2020-ig kötelezően elérendő célokat a bioüzemanyag részarányára vonatkozóan.

1.8 Lényegesen növelni kell a 7. kutatási keretprogramban eddig előirányzott eszközöket. Mindenekelőtt tovább kell fejleszteni a lignocellulóz alapú biomassza, valamint a melléktermékek hasznosítását is.

1.9 A különösen hatékonynak tekinthető kapcsolt energia-termelés támogatására vonatkozó már létező irányelvet<sup>(1)</sup> ki kell bővíteni, hogy a kapcsolt energiatermelésben – a keretfeltételek nyújtotta lehetőségek függvényében – elsőbbséget élvezzen a biomassza felhasználása.

1.10 A biomassza nagyobb arányú alkalmazására vonatkozó politikákat az Európai Unióban horizontális megközelítéssel kell kialakítani. Összehangolt mezőgazdasági, strukturális, regionális és energiapolitikával a gazdálkodóknak az energiatermelésbe történő nagyobb mértékű bevonása előremutató lehet Európa versenyképessége, környezetvédelme és energiaellátása szempontjából.

1.11 Üdvözlendő, hogy az Európai Bizottság jelzi a világos és megbízható kereskedelmi megállapodások szükségességét. Mindazonáltal a WTO-szerződések keretében is meg kell teremteni a biomassza-termékek minősített piacra jutásának eszközeit. Az alakulóban levő európai termelésnek csak így lehetnek fejlődési esélyei.

1.12 Egy ilyen jellegű európai cselekvési tervben a biomassza alapanyagként történő felhasználására is ki kell térni.

<sup>(1)</sup> 2004/8/EK irányelv a hasznos hőigényen alapuló kapcsolt energia-termelés támogatásáról, HL L 52., 2004.2.21.



1.13 Kérjük az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy úgy módosítsák a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról szóló hatodik irányelvet<sup>(\*)</sup>, hogy a tagállamok a megújuló energiaforrásokból előállított hővel összefüggő árukra és szolgáltatásokra csökkentett hozzáadott-érték-adót alkalmazzassanak.

1.14 Az EGSZB kéri a tagállamokat és az Európai Bizottságot, hogy az uniós strukturális alapok eszközeiből biztosítsanak egy minimális ráfordítást a biomassza hasznosításának és más regeneratív energiaforrásoknak a területén eszközölt beruházásokra. Továbbá síkra száll amellett, hogy az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) keretében is legyen megállapított minimális arány. Fontos, hogy a szóban forgó beruházási területen növekedjen az eszközök aránya, és a tervezési időszak végén (azaz 2013-ban) a tagállamokban átlagosan a strukturális alapok eszközeinek 10 %-át tegye ki.

1.15 Az EGSZB a közvetlen kifizetéseknek a legutóbbi agrárreform során kieszközölt szétválasztásában is a fokozott energianövény-termesztés fontos feltételét látja. Rövid távon a KAP keretében lát lehetőséget a cselekvésre, méghozzá az energianövények támogatásának kiigazításával. Különösen fontos, hogy ez az új tagállamokban is lehetőségessé váljon.

1.16 A célok elérésének folyamatos felülvizsgálata mellett az EGSZB azt is szükségesnek tartja, hogy a tagállamokban a biomasszával kapcsolatban kötelező érvényű cselekvési terveket dolgozzanak ki. Így felismerhetők és mobilizálhatók a különböző regionális lehetőségek.

1.17 Az EGSZB javaslatokat dolgoz ki az adminisztratív akadályok megszüntetésére és a regeneratív energiahordozók figyelembevételére, például a regionális tervezés során.

1.18 Az EGSZB elvárja, hogy már a biomasszával kapcsolatos cselekvési terv tartalmazza a termékek származásának biztonságos tanúsítására vonatkozó követelményeket. Itt nevezi meg a fenntarthatósági kritériumokat az Európán belüli származási helyre és a táplálékellátás szuverenitására vonatkozóan, valamint a minősített piacra jutás társadalmi és ökológiai normáit.

1.19 Az EGSZB üdvözlöli, hogy az Európai Bizottság szerint a bioenergiák esetében ugyanazok a kibocsátási normák érvényesek, mint a fosszilis tüzelőanyagok esetében.

1.20 Az EGSZB látja az egységes európai energiapolitikához vezető fejlődést. A megújuló energiahordozók piaci bevezetését szolgáló rendszerek bizonyos fokú, ésszerű versenye ellenére Európa-szerte alkalmazni kellene azokat a rendszereket is, amelyek a költségek és az új eljárások kiépítésének mértéke tekintetében különösen hatékonyak bizonyultak. Ilyen rendszerek például a dinamikus állandó-ár-modellek, amelyeket a megújuló energiákról szóló törvényekben már számos tagállam alkalmaz.

<sup>(\*)</sup> A Tanács 1977. május 17-i 77/388/EKG irányelve a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról (közös hozzáadottértékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapítás).

1.21 Az EGSZB szemében a piaci bevezetést segítő intézkedések célja nem lehet a tartós anyagi támogatás, hanem csakis a versenyképesség és az alkalmazás gazdaságosságának megteremtése a külső költségek egyidejű figyelembevételével.

## 2. Indokolás

2.1 Az ellátás biztonsága, Európa növekvő függősége az olaj- és földgázimporttól, a növekvő olajárak és az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére vonatkozó kötelezettségek mind olyan szempontok, amelyek alapján a megújuló energiaforrások fejlesztése továbbra is előkelő helyet foglal el az EU és a tagállamok energiapolitikai napirendjén.

2.2 A megújuló energiaforrásokból előállított villamos áram támogatására, valamint a bioüzemanyagok hasznosítására vonatkozó irányelvek célkitűzései továbbmutató intézkedések nélkül nem érhetők el, és az Unió sem fogja elérni a megújuló energiahordozók arányának 12 %-ra történő megduplázásával kapcsolatos célját, ha a szokásos forgatókönyvet alkalmazza. Főként azért, mert a cél eléréséhez jórészt a biomassza-ágazatnak kellene hozzájárulnia, az ágazat piaci fejlődése azonban elmarad a várakozásoktól.

2.3 A megújuló energia aránya összességében még mindig alacsony szintű; ha nem kerül sor megfelelő intézkedésekre, az EU energiamixtúrájában a megújuló energiaforrások aránya 2010-ben a megcélzott 12 % helyett csak 9–10 % lesz. Az Európai Bizottság ezért előterjesztett egy biomasszával kapcsolatos cselekvési tervet, amely legalább ezen a fontos és eddig elhanyagolt területen további kezdeményezéseket harangoz be.

2.4 Az energia hasznosítása terén eszközölt beruházások mindig hosszú távúak. Egy új építésű erőmű futamideje több mint 30 év. A kőolaj és a gáz árának alakulása körüli bizonytalansággal szemben a nyersanyagok árának előre jelezhetősége a biomassza-ágazatban – csakúgy mint az éghajlatváltozásra gyakorolt hatás – lényeges gazdasági érv e technológiák ösztönzése mellett. A cél nem a rendszerek tartós anyagi támogatása, hanem a versenyképesség fejlesztése a külső költségek figyelembevételével.

2.5 A hagyományos üzemanyagok területén várható áremelkedéssel ellentétben a megújuló energiára épülő technológiák ára a műszaki haladás és a tömegtermelés eredményeként csökkenő beruházási költségek miatt egyre előnyösebb lesz.

2.6 A megújuló energiaforrások és a hagyományos vagy nukleáris energiahasznosítás költségeinek összehasonlítása többnyire nem elegendő. Gyakran az egykor állami monopóliumokban létrehozott, leírt erőműveket és ezek költségeit hasonlítják össze a megújuló technológiákkal teremtett új kapacitásokkal. Ezenkívül a hagyományos/nukleáris technológiák külső költségei – például a környezeti károk vagy az erőművek állami biztosítása – nem csapódnak le az árakban.

2.7 A cselekvési terv több mint 20 intézkedést irányoz elő, amelyeket nagyrészt 2006-tól kell végrehajtani. A bioüzemanyag közlekedésben történő alkalmazása vonatkozásában a kötelezettségek bevezetésének előkészítésre is szükség van. Ennek megfelelően az ásványi olajjal foglalkozó vállalatoknak a kereskedelmi forgalomban levő hagyományos üzemanyagokhoz bizonyos százalékos arányban bioüzemanyagokat is hozzá kell tenniük.

2.8 Az Európai Bizottság bejelentette, hogy 2006-ra elkészül a bioüzemanyagokra vonatkozó irányelv lehetséges átdolgozásáról szóló jelentés, amely az irányelv végrehajtását vizsgálja a tagállamokban. Jelenleg a piaci hányad az EU-ban 0,8 %-ot tesz ki; így nem valószínű, hogy 2010-ig elérhető az EU-ra 2003-ban megállapított 5,75 %-os célérték.

2.9 A terv előírja az üzemanyag-normák tökéletesítése lehetőségeinek vizsgálatát, méghozzá a biomasszából nyert energiának a közlekedésben, valamint a villamosenergia- és hőtermelésben történő hasznosításának támogatása érdekében. Támogatást kapnak továbbá a kutatási beruházások, különösen a fából vagy hulladékból előállított folyékony üzemanyag vonatkozásában, valamint a gazdálkodóknak és erdőtulajdonosoknak szóló tájékoztató kampányok az energianövényekről. Ezenkívül az Európai Bizottság jogi aktust kíván kidolgozni a megújuló energiaforrások fűtési célokra történő hasznosításának támogatásáról.

2.10 Az Európai Bizottság becslése alapján a biomassza alkalmazása a cselekvési tervben előirányzott intézkedések révén a mezőgazdaság intenzívebb tétele vagy a belföldi élelmiszertermelésre gyakorolt különösebb hatás nélkül 2010-ig körülbelül 150 Mtoe-ra (*Million Tons of Oil Equivalent*) növekedhet (a 2003-as 69 Mtoe-val szemben). Az Európai Bizottság előrejelzése szerint az üvegházhatású gázok kibocsátása ezáltal 209 millió tonna CO<sub>2</sub>-ekvivalenssel fog csökkenni. Emellett 250 000–300 000 munkahely jön létre – főként a vidéki területeken –, az energiaimporttól való függés pedig 48 %-ról 42 %-ra csökken.

2.11 A fosszilis tüzelőanyagok esetében a nyersolaj 54\$-os hordónkénti árával számolva az Európai Bizottság évente 9 milliárd euró közvetlenül mérhető költséggel kalkulál: ebből 6 milliárd euró jut a bioüzemanyagokra és 3 milliárd euró a biomassza alapú áram-előállításra. Ez a benzin esetében literenként 1,5 cent, az elektromos energia esetében kWh-ként 0,1 cent emelkedésnek felel meg.

### 3. Általános megjegyzések

3.1 Az Európai Unió további intézkedések nélkül nem fogja elérni az általa kitűzött célokat a megújuló energiaforrások termelése tekintetében. Az EGSZB üdvözlö a biomasszával kapcsolatos cselekvési tervet és megállapítja, hogy az állam- és kormányfők tavaszi csúcstalálkozója a további köztes célok megfogalmazásával (2015-re mintegy 15 % megújuló energia és 8 % biogén üzemanyag) jelét adta annak, hogy a regeneratív energiahordozókkal kapcsolatban ambiciózus politikát kell alkalmazni. Az Európai Parlament határozata, amely 2020-ra a megújuló energiahordozókból történő termelés 25 %-os arányát tűzte ki célul, szintén arra utal, hogy az EU egyre inkább elköltezi magát az energiapolitika új orientációja mellett.

3.2 További akadályt jelent, hogy a megújuló energiahordozókhöz kapcsolódó technológiák – mint sok más innovatív technológia – gyakran még mindig kevés bizalmat kapnak a befektetőktől, az egyes kormányoktól és a fogyasztóktól. Ez a műszaki és gazdasági lehetőségekkel kapcsolatos ismeretek hiányából fakad. Az EGSZB úgy látja, hogy mind a felhasználóknál és fogyasztóknál, mind pedig a kutatásban és fejlesztésben jelentős a tájékoztatási és továbbképzési igény, amire a biomasszával kapcsolatos cselekvési tervnek részletesebben ki kellene térnie.

3.2.1 Az EGSZB egyben megállapítja, hogy az energiaágazatra gyakran jellemző vállalati koncentráció nem mindig felel meg az innovatív technológiák és eljárások lendületes bevezetésével kapcsolatos igénynek. Megjegyzi, hogy a jelenlegi vállalati struktúrákban nem érvényesülhetnek kellő mértékben az újító ötletek, amelyek gyakran inkább kis- és középvállalkozásokban születnek. Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy tegyen javaslatokat ennek megoldására.

3.3 A biomassza nagyobb arányú felhasználása nemcsak az EU energiaimporttól való függőségének lényeges csökkentését eredményezhetné, hanem komoly hozzájárulást is jelenthetne a lisszaboni stratégia és az éghajlatvédelem céljainak eléréséhez. A biomassza alkalmazása alapvetően kedvez a decentralizált struktúráknak, ezáltal a vidékfejlesztésnek is. Éppen az új tagállamokban – ahol jelentős a mezőgazdaságban dolgozók aránya – jelent a biomassza alkalmazása komoly lehetőséget a jövedelemforrások diverzifikálása és a munkahelyek biztosítása terén.

3.4 Az EGSZB megállapítja, hogy Európa a bioenergia-technológiák egyes területein jelenleg első helyen áll. Az EU gazdasága függ az új technológiák fejlesztésétől és exportjától. Innovatív eljárások és megújuló nyersanyagokból készült termékek teremtik meg az alapokat ahhoz, hogy a világkereskedelemben a jövőbeli technológiák területén vezető szerepet lehessen játszani. Ezért a megújuló nyersanyagok Európai Unión belüli gazdasági fejlődése szempontjából központi jelentőségűek a nyersanyagok fejlesztésének politikai keretfeltételei. A szükséges struktúrák kiépítéséhez olyan intézkedéseknek is társulniuk kellene, amelyek biztosítják a bioenergia-technológiák exportját a harmadik országok piacaira.

3.5 Az EGSZB elismeri a biomasszával kapcsolatos cselekvési terv végrehajtásának eredményeként mozgásba lendülő jelentős munkaerő-piaci potenciált. A 2003-as MITRE jelentés (*Monitoring and Modelling Initiative on the Targets for Renewable Energy*) szerint az EU megújuló energiákon alapuló ambiciózus nyersanyag-stratégiája esetén 2020-ig csak az EU-15-ök területén közel 2,5 millió új munkahely jöhet létre. Ennek kb. kétharmad része a biomassza területén várható. Emellett egyrészt új igény alakul ki a magasan képzett munkaerőre, főként a kutatás és fejlesztés terén. Ez kb. 400 000 főre tehető. Másrészt alacsonyabb végzettségű munkaerőre is szükség lesz. Az EGSZB kéri, hogy az Európai Bizottság vizsgálja felül az Európai Unión belüli munkaerő-piaci kilátásokat 2020-ig a biomassza-hasznosítás és a regeneratív energiahordozók ambiciózus fejlesztése fényében.

3.6 A beruházások és a szerkezetátalakítás elindítása érdekében az EGSZB számára elengedhetetlen a hosszú távú politikai célok kötelező kitűzése. A biomasszával kapcsolatos cselekvési tervből azonban hiányoznak ezek a célok. Ezért kérjük az Európai Bizottságot, hogy mielőbb állapítson meg konkrét célkitűzéseket a biomassza hasznosításával, illetve a megújuló energiaforrások alkalmazásával kapcsolatban. A legalább 2020-ig meghatározandó, kötelező érvényű európai céloknak a villamos energia, hőtermelés és közlekedés terén reálisnak, de nagyra törőnek kell lenniük. A végső energiafogyasztás terén a legalább 25 %-os arányt kötelező érvényű célként kell rögzíteni. Az Európában fellelhető biomasszapotenciál – mindenekelőtt a kísérő- és melléktermékek terén –, valamint a területgazdálkodási potenciál (az átalakult keresleti struktúrából adódó megváltozott felhasználás esetén) lehetővé teszi az imént vázolt fejlődést. Az EGSZB utal arra, hogy az USA az energiaellátó hálózatban valósítja meg hasonlóan ambíciózus céljait a biomassza hosszú távú felhasználásával kapcsolatban.

3.7 Az EGSZB támogatja a nyersanyagbázis (a szükséges mennyiségű biomassza) óvatos kitermelését a biomasszával kapcsolatos cselekvési terv megvalósítása érdekében; és úgy látja, hogy a tervezési időszakra egyik mezőgazdasági alapanyag sem jelent konkurenciát. Hosszú távon egyrészt a termelékenység növekedéséből és Európában az élelmiszerfogyasztás csökkenéséből kell kiindulni. Ugyanakkor Európában jelenleg a termőterület nagy részét az állattenyésztés foglalja le. Másrészt világszerte a termőterület csökkenése figyelhető meg. Tehát új, magasabb követelményeket kell támasztani a hatékonyabb feldolgozási és átalakítási technológiák fejlesztésével szemben. Az EGSZB ebben az összefüggésben bírálja az Európai Bizottság ún. kiegyensúlyozott megközelítését, főként a bioüzemanyagok nyersanyagbázisának nemzetközi biztosítása terén. Az olcsó importok veszélyeztethetik más világrészek tápláléktermékeit, egyben fékezhetik az európai technológiai fejlődést.

3.8 Az energiaigény és a biomasszabázis Európára jellemző sokféle formája ellenére az EGSZB elvárja, hogy a biomasszával kapcsolatos cselekvési terv kitérjen a **piaci bevezetési rendszerek** fejlesztésére. Például a megújuló energiaforrásokból (beleértve a biomasszát) előállított villamos energia termelésének támogatásánál a betáplálási vagy a prémiummodellek – mint például Németországban – bizonyultak a leghatékonyabbnak, mind a költséghatékonyság, mind a termelési hatékonyság tekintetében. Az Európai Bizottság a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energiával foglalkozó közleményében<sup>(3)</sup> már utalt erre. Mindazonáltal a pénzügyi keretfeltételek önmagukban nem meghatározóak a megújuló energia elterjedése tekintetében. A sikeres fejlesztés garantálásához legalább négy paraméternek kell teljesülnie.

3.9 Ezek a feltételek a következők: hatékony pénzügyi ösztönzési modell, garantált és tisztességes hálózat-hozzáférési feltételek, átlátható adminisztratív eljárások és a közvélemény általi elfogadás. Csak akkor kerülhet sor jelentős növekedésre a megújuló energiaforrásokat felhasználó villamosenergia-termelés területén, ha ez a négy feltétel egyidejűleg teljesül. Az áram Európában az energiaszükséglet mintegy 20 %-át fedezi.

3.10 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság fent említett közleményének következtetését, miszerint jelenleg túl korai a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatási modelljeinek teljes harmonizálása. Kéri azonban az Európai Bizottságot és a tagállamokat arra, hogy tegyék meg az előkészületeket a leghatékonyabb rendszeres elemek Európa-szerte történő bevezetéséhez.

3.11 Az Európai Bizottságot – a 2001/77<sup>(4)</sup> számú irányelvnek megfelelően – kérjük, hogy a tagállamokban kísérje figyelemmel, szükség esetén pedig követelje meg a szóban forgó feltételek teljesülését.

3.12 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság vélekedését a biomasszával a 2001/77/EK irányelv megvalósulásában betöltött szerepével kapcsolatban. A cselekvési terv – többek között éppen a biomassza hasznosításának vonatkozásában – fontos fejlesztési perspektívaként ábrázolja a kapcsolatos energia-termelés kiépítését. Az EGSZB kéri, hogy az irányelvet igazítsák a kapcsolatos energiatermelésről szóló irányelvhez. Kiemelendő, hogy a következő két évtizedben Európában küszöbön álló nagy beruházások a régiókat leváltó erőművek építésének területén esélyt jelentenek a kapcsolatos energiatermelés kiterjesztésére. Ezáltal tudvalevően előnyben részesül a decentralizáltabb, fogyasztóközelű villamosenergia-termelés. Az EGSZB azonban hiányolja a biomasszával kapcsolatos cselekvési tervből annak tárgyalását, hogyan szavatolható a villamosenergia-termelők – köztük a biomasszát alkalmazók – megkülönböztetésmentes hozzáférése a hálózathoz.

3.13 Mivel Európában az energiaszükséglet 50 %-át **hőtermelés** teszi ki, és ennek – a komoly lehetőségek ellenére – jelenleg valószínűleg még 10 %-a sem származik biomasszából, az EGSZB határozottan üdvözli a cselekvési terv javaslatait. A fűtési rendszerekbe és az épületek kialakításába történő beruházások nagyon hosszú távúak és részint tőkeintenzívek is, ezért az EGSZB sürgeti a javasolt intézkedések mielőbbi bevezetését. A hőtermelés és hűtés területét jogilag szabályozó kezdeményezésre vonatkozó javaslatot ki kellene bővíteni olyan irányelvvé, amely a megújuló energiaforrások mindegyikéből előállított hő és hűtés termelését támogatja, tehát be kellene vonni a naphő- és geotermikus energiát is. Az Európai Bizottság által javasolt intézkedéseken túlmenően az irányelvnek tartalmaznia kellene kötelező érvényű, nemzeti szintű célok kitűzését is, amelyek figyelembe veszik a különböző természeti erőforrásokat és a már meglévő kapacitásokat.

3.14 Az EGSZB sajnálattal veszi tudomásul, hogy a hőtermelés területén alig van megbízható statisztika. Egy egész Európára kiterjedő, egységes rendszer, amely a hőfelhasználás nyomon követését szolgálja, az egész Unió számára az alkalmazott erőforrások jobb tervezhetőségét tenné lehetővé. Az EGSZB alátámasztja az Európai Bizottság véleményét a távfűtő-hálózatok jelentősége, kiépítése és biztosítása tekintetében a biomasszára mint tüzelőanyagra való áttérésre. Ezen a területen főként az új tagállamokban jelentős állományról kell gondoskodni.

<sup>(4)</sup> A 2001. szeptember 27-i 2001/77/EK irányelv a belső villamosenergia-piacon a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról.

<sup>(3)</sup> COM(2005) 627 final, 2005. december 7.

Mielőbb végre kellene hajtani az épületek energiahatékonyságára vonatkozó irányelvet az összes tagállamban, és ösztönözni kellene az irányelv módosítását. Hatályát minden épületre, az 1 000 m<sup>2</sup> alattiakra is, ki kellene terjeszteni. Előnyben kellene részesíteni a biomasszán alapuló decentralizált energiarendszereket. Az EGSZB támogatja a cselekvési terv kijelentéseit új távhőrendszerek kialakítására – és a meglévők biztosítására – vonatkozóan úgy, hogy a hőtermelés terén, különösen az erőművekben biomassza felhasználására kerül sor.

3.15 Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottságnak a biomassza cselekvési tervben tett kijelentéseit a biomassza-felhasználásra vonatkozó érvényes és jövőbeni kibocsátási normákkal (és a finompor-irányelvvél) kapcsolatban. Mind a hő- és áramtermelésben, mind pedig a tüzelőanyagok terén ugyanazok a normák érvényesek.

#### 4. Részletes megjegyzések

4.1 Az **üzemanyagok** az energiaszükségletnek mindössze 20 %-át teszik ki, viszont szinte kizárólag fosszilis eredetű importon alapulnak. Ezzel indokolható, hogy a biomasszával kapcsolatos cselekvési terv sok figyelmet fordít a területre. Az EGSZB megítélése szerint az Európai Bizottság idevágó cselekvéseit a biomasszával kapcsolatos cselekvési tervben túlságosan a gyors sikerre való törekvés jellemzi. A terv túl nagy jelentőséget tulajdonít a piacépes üzemanyagok behozatalának, és túl kevés mértékű az importtermékektől való újabb függőséget és az új energiatermelő országok ökológiai és társadalmi egyensúlyára gyakorolt hatásokat. Az EGSZB kéri, hogy az Európai Bizottság vizsgálja meg, a cselekvési terv kérdéses stratégiája nem lassítja-e a fenntartható európai megoldások fejlesztését.

4.2 A bioüzemanyagok területén az adócsökkentés, illetve az adómentesség bizonyult a leghatékonyabb támogató intézkedésnek. Kiemelendő, hogy ez az eszköz regionális viszonyokhoz igazított beruházásokat is lehetővé tett. A tagállamoknak továbbra is meg kell adni ezt a lehetőséget. A cselekvési terv megfogalmazásából ez nem derül ki.

4.2.1 A kutatás és fejlesztés, ezáltal az EU bioüzemanyag stratégiájának jövőbeni megvalósítása során a biomasszából előállított üzemanyagok (*bio to liquid*, BTL) mellett nagy jelentőséget kell tulajdonítani a szintetikus gáznak (*Substitute Natural Gas*, SNG – a biogáz hektáronkénti energiahozama ötszöröse az olajnövényekből nyert biodízel hozamának): nagy a termelékenység, fejlesztése előrehaladott, és a decentralizált SNG-berendezésekben alapvetően megteremti az üzemanyag, a villamos energia és a hő egyidejű előállításának lehetőségét.

4.3 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság azon törekvését, hogy a bioüzemanyagok piaci részesedésének kötelezően elérendő célját 2010-re 5,75 %-ban határozza meg. Örömmel veszi tudomásul, hogy az állam- és kormányfők 2006-os tavaszi csúcscrtekezlete köztes célként 2015-re 8 %-ot tűzött ki. Hiányolja azonban az érintett gazdasági szereplők, az Európai Bizottság és a tagállamok határozott elkötelezettségét annak érdekében, hogy a közlekedési rendszerek hatékonysága ugrászerűen megnövekedjen – pedig erre sürgősen szükség van. Az

EGSZB ezúton üdvözli a cselekvési terv javaslatait a bioüzemanyagok különböző jellegű diszkriminációjának megszüntetésére, valamint a szabványosításra.

4.4 A 7. kutatási keretprogramban jelentősen erősíteni kell a biomassza hasznosítását – többek között azzal a céllal, hogy a megújuló energiahordozók versenyképessé váljanak. Az EGSZB megállapítja, hogy Európa gazdasági fejlődése szempontjából döntő jelentőségű, hogy a kutatási politika terén paradigmaváltásra kerüljön sor a regeneratív erőforrások kutatása irányába. Az EGSZB ebben az összefüggésben a biomasszával kapcsolatos cselekvési programban is kötelezőbb érvényű kijelentéseket vár el. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a jelentős fejlődési elmaradások nem a biomassza rendelkezésre bocsátásában keresendők, hanem a piacépes termékek előállításához szükséges technológiák rendelkezésre állásában.

4.4.1 A biomassza alkalmazásának bevezetésekor is (beleértve az alapanyagként történő hasznosítást) gyakran ésszerű a lépésekben történő, kaszkádszerű hasznosítás. Alapvetően azonban a piaci árak és a termelési költségek döntenek a jövőbeni megítélésről. Így például általában ésszerűbb és célravezetőbb az alapanyagként a piacon értékesíthetetlen fát közvetlenül hő- vagy energiatermelésre használni ahelyett, hogy hosszadalmas, energiavesztéssel járó BTL-folyamatokon keresztül üzemanyaggá alakítanánk. Az EGSZB megítélése szerint a cselekvési tervben ezt a területet árnyaltabban kellene megközelíteni, nagyobb jelentőséget tulajdonítva ezáltal a biomasszából termelt hőnek is.

4.5 Az EGSZB elvárja, hogy a Tanács és az Európai Bizottság a strukturális alapokból származó eszközök tagállami odaítélése és elosztása során is kiemelten kezelje a megújuló energiával, és különösen a biomasszával összefüggő beruházások fejlesztését. Erre a célra az EU-tagállamokban a strukturális alapok eszközeinek meghatározott minimális arányát kellene rendelkezésre bocsátani. A jelenlegi tervezési időszak végére (azaz 2013-ra) a strukturális alapok eszközeinek aránya a tagállamok átlagát nézve el kell, hogy érje a 10 %-ot.

4.5.1 A 2. pillér, a „vidékfejlesztés” (EMVA) támogatását szolgáló eszközök elosztásakor a regeneratív energia az összességében kedvezőnek ítéendő stratégiai tervezetben említésre kerül. Éppen e szűkös eszközök és a vidéki területek potenciálja fényében kell biztosítani, hogy a tervezési időszak végén, azaz 2013-ban az erre a területre irányuló beruházásoknál is a tagállamokban átlagosan legalább 10 %-os arány érvényesüljön.

4.6 Az EGSZB hangsúlyozza a cselekvési tervnek a szétválasztás hatására vonatkozó kijelentéseit a megújuló nyersanyagok termelése tekintetében. Utal azonban a következő rövid távú kiigazítási lehetőségre is: már 2006 végén sor kerül az EU agrárreformjához kapcsolódó luxemburgi határozatokkal létrehozott energianövény-támogatás felülvizsgálatára, amely 1,5 millió hektárnyi földterületet érint, mértéke pedig hektáronként 45 euró. Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot: mérlegelje, hogy elegendő-e a támogatás mértéke. Az EGSZB túl bürokratikusnak tartja a jelenlegi kérelmezési eljárást, és sürgős

módosításokat javasol az ügyintézés vonatkozásában. Az energianövény-támogatás ugyanis jelenleg nem igényelhető azokban az újonnan csatlakozott országokban, amelyek az egyszerűsített KAP-eljárást választották (a tíz új tagállam közül nyolcban). Az EGSZB kéri, hogy a módosítás keretében 2006 végétől ezen országoknak is lehetősége legyen a területalapú támogatásokhoz való hozzáférésre. A támogatás mértékét illetően mérlegelni kellene egy további módosítás lehetőségét azon településekre vonatkozóan, amelyek az átalakulási folyamatok következtében nem kaptak kifizetési jogokat <sup>(5)</sup>.

4.7 Az EGSZB javasolja, hogy az EU biomasszával kapcsolatos cselekvési terve irányozzon elő a tagállamokban kötelező érvényű nemzeti és regionális cselekvési terveket. Az európai országok és régiók sokfélesége alapján ez közelebb hozná a lehetőségek felismerését és az ennek megfelelő politika és adminisztráció kialakítását.

4.7.1 Az EGSZB hiányolja, hogy a cselekvési terv nem foglalkozik a tagállamokban és régiókban a biomassza-hasznosítás és a megújuló energia elterjedésével kapcsolatos lehetőségekkel, hiányosságokkal és akadályokkal. Támogatást jelenthethetnének a következők: kötelező figyelembevétel és rögzítés a regionális tervezésben, az adminisztrációs megkülönböztetések feltérképezése és megszüntetése, az ügyintézés egy helyre tömörítése a tervezési és építési szakaszban.

4.8 Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy úgy módosítsák a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról szóló hatodik irányelvet (77/388/EGK), hogy a tagállamok a megújuló energiaforrásokkal történő hőtermeléssel és hűtéssel összefüggő árukra és szolgáltatásokra csökkentett hozzáadottérték-adót alkalmazhassanak. Néhány tagállamban például jelenleg nem adóztatják meg a gáz- és olajégetőket, míg a regeneratív anyagokon alapuló fűtéssel kapcsolatos beruházások teljes mértékben adókötelesek.

4.9 Az EGSZB sürgősen szükségesnek tartja az európai energiapolitika kialakítását. A regeneratív energia piaci bevezetésére irányuló eszközökre nézve meg kell találni a nemzeti rendszerek versenyére épülő kiegyensúlyozott megközelítést, ugyanakkor a felismerhetően leghatékonyabb szabályok irányába történő dinamikus továbbfejlesztést is.

Brüsszel, 2006. május 17.

4.10 Az EGSZB szerint mielőbb tenni kell a biomassza-nyersanyagok származására vonatkozó tanúsítási rendszer kialakításáért. Csak így akadályozható meg a negatív öko- és klímamérleg. A következő követelményeket kell meghatározni <sup>(6)</sup>:

- a megújuló nyersanyagok termesztése tekintetében a jó szakmai gyakorlat ugyanazon alapelvei érvényesüljenek, mint az élelmiszertermelés esetében;
- a területeknek a nem élelmiszer nyersanyagok termesztése után is alkalmasnak kell maradniuk az élelmiszertermelésre;
- a megújuló nyersanyagok termesztése már mezőgazdasági hasznosítású területeken és pihentetett területeken történjen. Ide tartoznak azok a területek is, amelyeket pl. az átalakulás következtében ideiglenesen nem művelnek meg. A termesztés nem vezethet a tartós legelők csökkenéséhez;
- a szállítás csökkentése céljából ösztönözni kell a regionális, illetve helyi felhasználásra történő termelést;
- biztosítani kell az ökológiai szempontból értékes területek védelmét és a természetvédelmi célok figyelembevételével kell folytatni a gazdálkodást;
- azokat a megújuló nyersanyagokat kell támogatni és termesztetni, amelyek jó ökomérleget mutatnak fel;
- különösen figyelni kell a tápanyagok körforgásának bezárására.

4.11 A biomassza és a biomasszából származó termékek nemzetközi kereskedelmében ezen túlmenően a következő pontokat kell bevonni a tanúsításba: a táplálékellátás szuverenitása (azaz a táplálékellátás előnyben részesítése az árunövény-termesztéssel szemben), a termelés társadalmi és ökológiai normái, az őserdőirtás elkerülése. Az EGSZB kéri, hogy az EU a WTO szabályozásaiba is építse bele ezeket a minősítéseket.

4.12 Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy a biomasszával kapcsolatos cselekvési terv keretében támogassa a megújuló energiával foglalkozó nemzetközi ügynökség (IRENA) létrehozását, és a biomasszával kapcsolatos cselekvési tervben fokozott figyelmet fordítson a nemzetközi alapanyag-gazdaság átláthatóságának kérdésére.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(5)</sup> Vö. NAT/288, 3.2.4.2. pont

<sup>(6)</sup> Vö. NAT/288, 3.7. pont

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A közúti közlekedésben alkalmazható alternatív üzemanyagok fejlesztése és támogatása az Európai Unióban”**

(2006/C 195/20)

2005. július 14-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a Működési Szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése értelmében úgy határozott, hogy véleményt dolgoz ki a következő tárgyban: „A közúti közlekedésben alkalmazható alternatív üzemanyagok fejlesztése és támogatása az Európai Unióban”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció véleményét 2006. március 24-én elfogadta. (Előadó: Virgilio Ranocchiaro.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a 2006. május 17-i ülésnapon) 82 szavazattal 2 ellenében, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Vezetői összefoglaló és ajánlások

1.1 Az elkövetkezendő évtizedekben az energia iránti kereslet drámai növekedése várható, és a külső régióktól való függést és a környezetvédelem témáját egyre nagyobb általános aggodalom övezi.

1.2 Az EGSZB teljes egészében tisztában van a problémával, és az energiával kapcsolatos, kulcsfontosságú kérdések terén már elfogadott fontos feltáró, illetve saját kezdeményezésű véleményeket<sup>(1)</sup>, míg a többi téma még vita tárgyát képezi<sup>(2)</sup>.

1.3 Az összes EGSZB-velemény egyetért néhány alapvető feltételezéssel. A hagyományos (fosszilis) energiahordozók az elkövetkezendő két vagy három évtizedre meghatározók maradnak. Ugyanakkor a megújuló energiaforrások használatának aránya kétségtelenül növekedni fog, de ez a növekedés nem haladja meg az energiafogyasztás növekedésének arányát. Az energiaellátásból való részesedésük az energiafogyasztás 15–20 %-a marad. Mindazonáltal a megújuló energiaforrások előnyben részesítendőek, használatukat elő kell mozdítani és támogatni kell.

1.4 Ugyanez a helyzet a közúti közlekedési ágazat terén, amely gyakorlatilag teljes egészében az olajtól függ (benzin és hagyományos gázolaj). Ennélfogva a jelen vélemény hozzá kíván járulni az Európai Bizottság ambiciózus célkitűzéséhez, amely arra irányul, hogy 2020-ig a hagyományos üzemanyagok 20 %-át alternatív üzemanyagokkal váltsa fel.

1.5 Az Európai Bizottság terve a hagyományos üzemanyagoknak (kőolajszármazékoknak) a bioüzemanyagok, földgáz és a hidrogén (H<sub>2</sub>) általi kiváltására irányul. Tulajdonképpen fosszilis eredete miatt a földgázt nem kellene teljes egészében alternatív üzemanyagnak tekinteni – mivel nem megújuló energiaforrás. Ennek ellenére az Európai Bizottság célkitűzéséhez való hozzájárulása kulcsfontosságú jelentőséggel bír, mivel nagy mennyiségben áll rendelkezésre, és környezetvédelmi szempontból előnyös. Az első két lehetőség közül (bioüzemanyagok és földgáz) egyik sem tekinthető tökéletesnek, a környezetre és az energiahatékonyságra gyakorolt káros hatá-

soktól mentesnek. A helyes megoldásnak a hidrogén tűnik, de több kutatásra és fejlesztésre van szükség ahhoz, hogy biztonságos és költséghatékony „hidrogéne alapuló gazdaságot” lehessen kialakítani.

1.6 A bioüzemanyagok környezetvédelmi előnyökkel járnak, mert általában jóval csekélyebb mértékben, sőt – ideális esetben – egyáltalán nem hatnak az éghajlatra. Mivel a bioüzemanyagok, mint például a bioetanol és a FAME (zsírsav-metilészter) magukkal a természetett növényekkel arányos mennyiségben állnak rendelkezésre, a bioetanol benzinnel, illetve a FAME dízelolajjal történő elegyítése hatékony és környezetbarát stratégia.

1.7 Az elegyítő elemeknek meg kell felelniük például a CEN (Európai Szabványügyi Bizottság) által kiadott műszaki specifikációknak, a motor megfelelő működésének megőrzése, valamint az üzemanyag-fogyasztás és a kipufogógáz-kibocsátás romlásának megakadályozása érdekében. A FAME dízelolajban való nagyobb koncentrációja a járművek átalakítását teszi szükségessé: ez a lehetőség fennáll különleges célú gépjárműflotta, pl. városi buszok esetén.

1.8 Az Európai Bizottság a 2003/30/EK irányelvet azzal a céllal adta ki, hogy előmozdítsa a bioüzemanyagok használatát. A földgáz vonatkozásában idáig nem történtek konkrét kezdeményezések, de az adócsökkentés tekintetében ugyanazok a lehetőségek, mint a bioüzemanyagoknál. Mindazonáltal az Európai Bizottság a 2020-as célkitűzésekhez való legnagyobb hozzájárulást a földgáztól várja. Az Európai Bizottság nyilvánvalóan látni kívánta, hogy a földgázt illetően milyen előrelépés történik az adókedvezmény eredményeként.

1.9 Öt évvel az Európai Bizottság közleményét, valamint három évvel az alternatív üzemanyagokról szóló irányelvet követően az előrelépés nem felel meg a várakozásoknak, mert a tagállamok nem igazán tesznek meg mindent a kitűzött célok elérése érdekében. Talán ez az egyik oka annak, hogy az Európai Bizottság nemrégiben közleményt adott ki a biomasszával kapcsolatos cselekvési tervről<sup>(3)</sup>.

(1) „A megújuló energia támogatása: cselekvési módszerek és finanszírozási eszközök” (HL C 108., 2004.4.30.); „Magfűzítő” (HL C 302., 2004.12.7.); „A” klasszikus „energiahordozók távlatai” (HL C 28., 2006.2.3.); „Megújuló energiaforrások” (HL C 65., 2006.3.17.); „Energiahatékonyság” (HL C 110., 2006.5.9.).

(2) „Az EU energiaellátása: stratégia az energiaforrások optimális arányának meghatározására” (CESE TEN 227);

(3) COM (2005) 628 final, 2005. december 7.

1.9.1 A terv a biomassza közlekedés, elektromos energia és fűtés területén történő használatára vonatkozik. A közlekedési ágazatban javasolt fő intézkedések a következők: i) a megújuló energiaforrások használatára vonatkozó új uniós jogszabályok; ii) a bioüzemanyagokról szóló irányelv lehetséges felülvizsgálata 2006 folyamán, amely nemzeti célkitűzéseket határozna meg a bioüzemanyagok piaci részesedése terén, és amely a bioüzemanyagok használatára köteleznél az üzemanyag-ellátókat; iii) nemzeti cselekvési tervek kidolgozása a biomassza vonatkozásában; iv) a második generációs (fa- és hulladék alapú) bioüzemanyagokra irányuló kutatás.

1.9.2 Az Európai Bizottság várakozásai szerint a tervnek – 9 milliárd eurónyi közvetlen költség mellett – az olajbehozatalt 8 %-kal, az üvegházhatásúgáz-kibocsátást pedig széndioxidban mérve 209 millió tonnával kell csökkentenie. A kilencmilliárdból hatmilliárdot közlekedési célokra használt bioüzemanyagokra szánják majd, amelyek sokkal költségesebbek a hagyományos üzemanyagoknál (kőolajszármazékoknál): ahhoz, hogy versenyképes legyen, a biodízel hordónként 95 dolláros áron, míg a bioetanolt hordónként 115 dolláros áron kell értékesíteni<sup>(4)</sup>.

1.9.3 Az EGSZB melegen üdvözli a cselekvési tervet, mivel összhangban van a jelen véleménnyel, amely arra irányul, hogy a többi európai uniós intézmény és tagállam ösztönözze az alternatív üzemanyagok használatát előmozdító megfelelő intézkedéseket.

1.9.4 Az EGSZB szintén üdvözli az Európai Bizottság legutóbbi, „A bioüzemanyagokra vonatkozó uniós stratégia”<sup>(5)</sup> című közleményét, amely a bioüzemanyag-termelés növelésének az ösztönzésére irányul.

1.10 Tulajdonképpen míg a bioüzemanyagok és a földgáz a motorteknológiának és az üzemanyag-elosztó rendszernek köszönhetően nagyobb piaci részesedésre tehet szert, és e nagyobb részesedés révén a tervezett mértékig felválthatja a kőolajszármazékokat, a hosszú távú alternatívák, mint például a hidrogén még fejlesztési stádiumban vannak: tehát a bioüzemanyagok és a földgáz a fenntartható üzemanyag-mix felé vezető utat közelebbi ki 2020-ig és azon túl.

1.11 Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság kötelező érvényű intézkedéseket fogadjon el abban az esetben, amennyiben a 2006-ra tervezett bioüzemanyag-irányelv áttekintése azt mutatja, hogy a tagállamok intézkedései sem a bioüzemanyagok, sem a földgáz esetében nem voltak elegendőek a várt eredmények eléréséhez.

1.12 Az EGSZB elismeri, hogy a hidrogén alapú technológiák alkalmazhatóságáig tartó átmeneti időszakban a kőolaj alternatívájaként ésszerű nagyobb mértékben földgázt használni a járművek meghajtására. Ezért jó lenne, ha az Európai Bizottság és a tagállamok kommunikációs stratégiáikban újra meg újra megemlítenék ezt a már jelenleg is gazdaságos technológiát, és saját járműveik vásárlásakor is egyértelműen jó példával járnának elől.

<sup>(4)</sup> A biomasszával kapcsolatos cselekvési terv (COM(2005) 628, 2005. december 7.) 16. lábjegyzete.

<sup>(5)</sup> COM(2006) 34 final, 2006. február 7.

## 2. Indokolás

2.1 2001 novemberében az Európai Bizottság közleményt adott ki a közúti közlekedésben alkalmazható alternatív üzemanyagokra<sup>(6)</sup> vonatkozóan, amelynek előzménye *Az energiaellátás biztonságának európai stratégiája* című zöld könyv<sup>(7)</sup>, valamint az *Európai közlekedéspolitiká 2010-ig* című fehér könyv<sup>(8)</sup> volt. A 2001 novemberében kiadott közlemény egy két pontból álló cselekvési tervet foglalt magában.

2.2 Az első pont kettős megközelítés révén a bioüzemanyagok használatának kiterjesztését célozta. Egyrészt előirányozta, hogy az előírt bioüzemanyag-keverékekhez vezető út kikövezése érdekében a bioüzemanyagokkal kevert benzint, illetve dízelolaj egyre nagyobb mennyiségben kerüljön piacra. Másrészt adókedvezményekre tett javaslatot annak érdekében, hogy a bioüzemanyagokat – és velük együtt a földgázt – pénzügyi szempontból vonzóvá tegye. Az EGSZB az első pontot illetően véleményét 2002. április 25-én fejtette ki<sup>(9)</sup>. Végül mindkét javaslat elfogadásra került<sup>(10)</sup>.

2.3 A második pont egy „Alternatív üzemanyagokkal foglalkozó kapcsolattartó csoport” létrehozására szólított fel, amelynek általános feladata az volt, hogy az Európai Bizottságnak tanácsokat adjon az alternatív üzemanyagok – különösen a földgáz és a hidrogén (H<sub>2</sub>) – piacának fejlesztésére vonatkozóan. A kapcsolattartó csoportnak tanulmányoznia kellett, hogy a következő 20 év során hogyan lehetne az Európai Bizottság célkitűzéseivel összhangban növelni az alternatív üzemanyagok piacát oly mértékben, hogy 2020-ra a hagyományos üzemanyagok (kőolajszármazékok) egyötödét felváltásák.

2.4 2003 decemberében a kapcsolattartó csoport egy alapos és tényszerű jelentést adott ki<sup>(11)</sup>.

## 3. A 2020-as ütemterv és megvalósításának módja

3.1 Az Európai Bizottság tervében a bioüzemanyagok, a földgáz és a hidrogén az a három alternatív üzemanyag, amelyekről azt várják, hogy meghatározó szerepet játszanak majd a hagyományos üzemanyagok ötödének helyettesítésére irányuló célkitűzésben, a következőképpen:

Év	Bioüzemanyagok	Földgáz	Hidrogén	Összesen
2005	2			2
2010	6	2		8
2015	7	5	2	14
2020	8	10	5	23

<sup>(6)</sup> COM(2001) 547.

<sup>(7)</sup> COM(2000) 769.

<sup>(8)</sup> COM(2001) 370.

<sup>(9)</sup> HL C 149., 2002.6.21.

<sup>(10)</sup> A 2003/30/EK irányelv (HL L 123/42, 2003.5.8.) és a 2003/96/EK irányelv (HL L 283/51, 2003.10.27.).

<sup>(11)</sup> Az alternatív üzemanyagokkal foglalkozó kapcsolattartó csoport jelentése: „Az alternatív üzemanyagok piacának fejlesztése”, 2003. december.

3.1.1 A bioüzemanyagoktól 2005-től számítva 2 %-os, majd 2020-ig fokozatosan 8 %-os szintre emelkedő hozzájárulást várnak. Bármilyen biomasszából nyert üzemanyagot általánosan bioüzemanyagoknak neveznek. Jelenleg a közlekedés ágazatában a következő bioüzemanyagok jönnek szóba:

3.1.1.1 A **bioetanol**, vagyis az etanol (EtOH) – más néven etilalkohol – erjesztés révén keményítőtartalmú anyagokból, például gabonafélékből és cukorrépából készül. Vagy tisztán a benzin helyettesítésére használják, például Brazíliában, de ebben az esetben speciális motorokra van szükség, illetve tisztán vagy az ETBE (terc-butil-etil-éter) szintetikus vegyi anyag formában hozzáadják a benzinnel. A benzinszintet meghatározó műszaki specifikációk szerint az etanolt benzinnel 5 %-os arányig lehet keverni a motor bármilyen átalakítása nélkül.

3.1.1.2 A **biodízel** – más néven FAME (zsírsav-metil-észter) – alternatív dízel üzemanyag, amely többféle növényi olajból készül észterítés révén. Európában a legszélesebb körben használt bioüzemanyag a repce metil-észter (RME). Az Európai Szabványügyi Bizottság (CEN) egy olyan FAME szabványt és terméket határozott meg, amely megfelel a CEN specifikációknak, és a dízelmotoros járművekben már 5 %-ig elfogadott. Kihhasználva az adópolitikai ösztönzőket, a FAME növényi alapanyagokból – mint például repcemagból – történő előállítását ez idáig kielégítette az igényeket. A 2001. novemberi közleményben az Európai Bizottság aggodalmát fejezte ki a növényi alapanyagokból készült üzemanyagok nagyszabású termelését és annak kivitelezhetőségét illetően<sup>(12)</sup>.

3.1.1.3 A **biogáz**, azaz a szerves anyagokból – pl. trágyából, szennyvíziszapból, városi szilárd hulladékból – anaerob fermentáció révén előállított, metánban gazdag gáz hasonló a földgázhöz. A biogázt a földgáz minőségi szintjére kell emelni, annak érdekében, hogy a földgázra tervezett járművekben használni lehessen. Svédországban több mint 5000 jármű működik biogázzal. A svéd tapasztalat azt mutatja, hogy a metán – akár biogáz, akár földgáz formájában – gazdaságilag fenntartható üzemanyag, amelynek használata révén drasztikusan csökkenteni lehet a városi közlekedés okozta kibocsátást.

3.2 A **földgáz** szempontjából az Európai Bizottság nem volt annyira aktív, amennyire ez a 2020-as célkitűzés eléréséhez elvárható lett volna, és ez idáig semmilyen javaslatot nem terjesztett elő.

3.3 Az Európai Bizottság kezdeményezéseinek hiánya aggodalomra ad okot, mivel az általa kijelölt „Alternatív üzemanyagokkal foglalkozó kapcsolattartó csoport” által kiadott jelentés – amely az alternatív üzemanyagok WTW-elemzésén (Well-to-Wheels Analysis) alapszik – arra a következtetésre jutott, hogy: „a földgáz az egyetlen olyan alternatív üzemanyag, amely az 5 %-osnál jóval magasabb, jelentős piaci részesedésre tehet szert 2020-ig, és amely az ellátási rentabilitás szempontjából versenyre kelhet a hagyományos üzemanyagokkal egy érett piaci környezetben”.

3.4 A 2001. novemberi közleményben az Európai Bizottság a földgáztól várja a 2020-as célkitűzéshez való legnagyobb

önálló hozzájárulást. A kapcsolattartó csoport azonos nézeteket vallott a következő okok miatt:

3.4.1 A földgáz eleget tesz a jobb ellátási biztonság szükségletének, nemcsak az üzemanyagok skálájának változatosság tétele révén – mivel nem függ az olajtól – hanem amiatt is, mert az elsődleges ellátás nem korlátozza a keresletet. Míg a bioüzemanyagok elterjedését végül korlátozhatja majd az ellátás, a közúti közlekedés terén a 10 %-os részesedés – ami megfelel az Európai Bizottság 2020-as célkitűzésének – az EU ekkorra várt teljes földgázfogyasztásának kb. 5 %-át képviselné. Ez a megjegyzés azt hangsúlyozza, hogy a szinergikus fejlesztésre van szükség a három alternatív üzemanyag esetében.

3.4.2 A földgáz hozzájárul az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére irányuló stratégiai célkitűzések eléréséhez. A metán (CH<sub>4</sub>) kémiai felépítéséből nyilvánvalóan látszik, hogy a földgáz kevesebb szén-tartalmat tartalmaz, mint a többi fosszilis üzemanyag, mint például a benzin vagy a dízelolaj. A WTW-elemzés azt mutatta, hogy az üvegházhatásúgáz-kibocsátás egy sűrített földgázzal működő járműnél (CNGV) alacsonyabb, mint egy benzinmotoros jármű esetében, valamint – tekintettel a mai technológiára – egy dízelmotoros járműhöz hasonlítható. A sűrített földgázzal működő járművek motortechnológiája terén tett előrelépések eredményeként várható, hogy 2010-ben és az utána következő években az üvegházhatásúgáz-kibocsátás jobb lesz, mint a dízel esetében.

3.4.3 Az üvegházhatásúgáz-kibocsátás mellett a földgáz – mint a gépjárművek üzemanyaga – további környezetvédelmi előnyökkel jár a kipufogógáz-kibocsátás vonatkozásában. A ma használt, földgázüzemű gépjárműveket nagyon alacsony nitrogén-oxid (NOx) kibocsátási szint jellemzi, és nem járulnak hozzá a komoly problémát jelentő por (PM) szintjének növeléséhez. Ebben az értelemben a földgázmeghajtású járművekre nézve kedvező, ha az Európai Unió szigorúan állapítja meg a levegő portelhelésének felső határértékeit. A földgázzal működő városi buszok alkalmazhatónak bizonyultak a városi közlekedés terén, és az Európai Bizottság a modelljárművek forgalomba állításához nyújtott pénzügyi támogatásával hozzájárult a fokozottabb bevezetéshez. Egy szigorú „zöld beszerzési terv” részeként a földgázzal működő busz- és szemégyűjtő-autó-flották kötelezővé tétele könnyen javíthat a városi környezetet.

3.4.4 Fontos előrelépést lehetne tenni ebben az irányban a tiszta közlekedési járművek használatának előmozdításával kapcsolatos, nemrégiben javasolt irányelv révén<sup>(13)</sup>. Elfogadása után ez az irányelv arra kötelezi majd a tagállamokat, hogy a közlekedési járművek által vásárolt vagy bérelt nehézgépjárművek (a 3,5 tonnát meghaladó járművek) 25 %-át minden évben alternatív üzemanyagokkal működő járművek tegyék ki<sup>(14)</sup>. Az EEV-szabványok (Enhanced Environmentally friendly vehicles – fokozottan környezetbarát járművek) a bioüzemanyagokkal, sűrített föld-, illetve cseppfolyós gázzal, valamint hidrogénnel működő járművekre, illetve hibrid és elektromos gépjárművekre érvényesek.

<sup>(12)</sup> COM(2001) 547: „Agrárpolitika” címszó, 2.2. pont.

<sup>(13)</sup> COM(2005) 634 final, 2005. december 21.

<sup>(14)</sup> Lásd a 2005/55/EK irányelvet



3.5 A **hidrogén** a természetben szabad formában nem fordul elő. A természetben kémiai vegyületek – például a víz és a szénhidrogének – találhatók, amelyeknek alkotóeleme a hidrogén. A víz (H<sub>2</sub>O) 11 %-a hidrogén (2/18). A benzin és a dízelolaj szénhidrogének keveréke. A metán – egy szénhidrogén – a földgáz és a biogáz alapvető alkotóeleme.

Mivel a hidrogén nem fordul elő a természetben, elő kell állítani, és kereskedelmi céllal elő is állítják a vegyipar, a petrokémia, a kőolaj-finomítás és más iparágak terén történő használatra.

A hidrogén (például vízből elektrolízissel vagy földgázból reformálás révén) történő előállításához energiára – az elektrolízisnél elektromos energiára, a gőzreformáláskor hőre – van szükség.

A WTT-elemzés (Well To Tank) nagy segítséget nyújt azért, hogy a módszereket energiafogyasztás és üvegházhatásúgáz-kibocsátás szerint rangsorolja a fűtőanyagoktól a hidrogénig.

A hidrogén régóta szerepel ipari cikként, amelyet az iparigázvállalatok állítanak elő és visznek piacra, illetve az olajfinomítók használnak saját célra. Mindazonáltal a közlekedés terén való használata még gyerekcipőben jár. Ezért a célkitűzés, mely szerint 2015-re 2 %-ig, ezt követően 2020-re 5 %-ig kell helyettesítenie a hagyományos üzemanyagokat, nagy kihívást jelent.

3.5.1 A hidrogén szélesebb körű (a közlekedés terén történő) használata vonatkozásában a kapcsolattartó csoport számos témát határozott meg:

- i) folyékony (tehát  $-252$  °C-os) hidrogén kriogénikus tartályokban, például belső égésű motorral (ICE) működő járműben, illetve gáz halmazállapotú, 700 atmoszférára sűrített hidrogén tartályokban, üzemanyagcellás járművekben;
- ii) központosított hidrogéntermelés nagy teljesítményű egységekben, amelyeket optimalizálni lehet az energiafogyasztástól függően, illetve kis egységekre elosztott termelés a töltőállomásokon;
- iii) mivel az üzemanyagcellás gépjárművek a közép- teljesítményű motoroknál bizonyulnak a leghatékonyabbnak, javasolt lenne különbséget tenni az alacsony teljesítményű, általános működésre (pl. a városi közlekedésben) használt üzemanyagcellás járművek, illetve a hosszú távra, azaz hosszú időközönként használt belső égésű motoros gépjárművek között, ahol a motornak nagy teljesítményen kell működnie;
- iv) más lényeges kérdések magához az üzemanyagcellás technológiához kapcsolódnak, ahhoz az eszközhöz, amelyben a hidrogénből megindul az elektronáramlás, azaz az elektromos áram, amely meghajtja az elektromos motort, ennek révén pedig forogni kezdenek a gépjármű kerekei. Ezek a témák túlmutatnak a jelen vélemény hatáskörén.

3.5.2 Összegzésképpen, a hidrogén mint alternatív üzemanyag kettős kihívást jelent: i) az üzemanyag-ellátás, valamint ii) a teljesítmény szempontjából. Az EU részéről ésszerű döntés, hogy az ötödik és hatodik keretprogram révén egyre nagyobb összegeket fordít a hidrogénnel és üzemanyagcellákkal működő gépjárművekhez kapcsolódó kutatásra és fejlesztésre. Jelenleg, a hatodik keretprogramban a hidrogénhez és az üzemanyagcellákhoz kapcsolódó kutatás a fenntartható energiarendszer alprioritáson belül helyezkedik el, és teljes költségvetése 890 millió euró. Az Európai Parlament a következő, hetedik keretprogramról folytatott viták folyamán azt javasolja, hogy a téma egy új, kulcsfontosságú tematikus prioritáson belül szerepeljen – amely „az összes létező és jövőbeli nem szén-dioxid-kibocsátó energiaforrás” elnevezést kapta – még nagyobb erőforrásokkal. A környezeti előnyök – lévén, hogy az üzemanyagcellában a hidrogén oxidációja folyamán víz (és kizárólag víz) keletkezik – igazolják ezt az erőfeszítést.

#### 4. Következtetések

4.1 Az Európai Bizottság 2001. novemberi célkitűzése, miszerint 2020-ig a hagyományos üzemanyagok 20 %-át alternatív üzemanyagokkal kell kiváltani, két bevált technológián/terméken – a bioüzemanyagokon és a földgázon – alapszik, valamint egy ígéretes fejlesztésen, a hidrogén- és üzemanyagcella-technológián.

4.2 A bioüzemanyagok és a földgáz – néhány akadályt leszámítva – jelenleg is hozzáférhetőek, és rendelkeznek azokkal a tulajdonságokkal, amelyek révén felvehetik a versenyt az üzemanyag-ellátáshoz kapcsolódó szakismeretek és a motortechológia szempontjából is.

4.2.1 Fosszilis eredete révén, tehát mivel nem „megújuló”, a földgázt nem kellene teljes egészében alternatív energiahordozónak tekinteni; ennek ellenére ma ez az egyik legrealisztikusabb választás a nyersolajból származó üzemanyagok felváltására, és nélkülözhetetlen a 2020-as célkitűzés – a 20 %-os helyettesítés – eléréséhez. A földgáz fontos szerepet játszhat alternatív üzemanyagként, ennek okai a következők:

- nagy mennyiségben áll rendelkezésre, és a tartalékok tovább tartanak, mint a nyersolaj;
- a nemrégiben tapasztalt zavarok ellenére geopolitikai eloszlása viszonylag stabil piacot biztosít az olajjal összehasonlítva;
- a szénhidrogének közül földgáz esetében a legmagasabb a hidrogén/szén aránya, és a legalacsonyabb széndioxid-kibocsátás;
- a földgáz a hidrogénhez vezető út lehet.

Egy erős földgázellátási hálózat végül elő fogja segíteni a helyi, kisebb léptékű hidrogén-elosztóhelyek kialakítását. A földgázzal működő gépjárművek elterjedésének jelenleg a nem elegendő és nem egységes ellátási hálózat szab gátat.

4.2.2 A bioüzemanyagok esetében megtalálhatók a földgáz pozitív környezeti hatásai, illetve az is, hogy megújuló energiaforrások, és ezáltal csökkentik a fosszilis üzemanyagoktól való függést. Továbbá – még ha nem is egyértelműen bizonyított tény – reális esély van arra, hogy növelni lehet a munkahelyek számát a mezőgazdasági ágazatban, de legalábbis csökkenteni nem kell majd. Az erdészeti források is hozzájárulhatnak a bioüzemanyagok előállításához, például a fekete lúg gázzá alakításával, illetve a cellulóztartalmú biomassa fermentatív hidrolízise révén. Jelenleg mindkét technológia kísérleti üzemi szinten van, és a bioüzemanyag-termeléshez való hozzájárulásuk majd a középtávú jövőben lesz érezhető. Mindazonáltal tekintettel a közlekedési célokra használt üzemanyagok iránti keresletre<sup>(15)</sup>, a bioüzemanyagok használatának óriási növekedését a járulékos környezeti hatások fényében kell értékelni:

- A biodízelhez használt növényi anyagok a termelésnek csak kis hányadát teszik ki, és nem képesek lefedni az EU üzemanyag-keresletét.
- Annak érdekében, hogy a 2010-es célkitűzésnek megfelelően eleget lehessen tenni a 6 %-os részesedésnek, az Unió teljes mezőgazdasági ágazatának 13 %-a a bioüzemanyagok előállításához szükséges növények termesztésére kell, hogy szakosodjon. Ez szigorú intézkedéseket eredményezhet a földek, a felszín alatti vizek és a biodiverzitás megóvása érdekében, illetve a további üvegházhatásúgáz-kibocsátás megelőzése céljából<sup>(16)</sup>. A behozatal csak más országok felé tolná el a problémát, valamint növelné a tengeri forgalmat.

4.2.3 Úgy tűnik, hogy az Európai Bizottság 2006. február 7-én kiadott közleménye kezelni kívánja ezeket a problémákat és bizonytalanságokat<sup>(17)</sup>. A bioüzemanyagok termelésének és használatának előmozdítására és támogatására irányuló számos intézkedést mind a tagállamokban, mind az Unión kívüli országokban összekapcsolták. Az EGSZB nagy érdeklődéssel követi majd a bejelentett stratégia megvalósítását.

4.3 A 2020-as, alternatív üzemanyagokhoz kapcsolódó célkitűzés szinergikus stratégiát igényel, azaz mindhárom üzemanyagot egyidejűleg tekintetbe kell venni.

4.4 Ésszerű elvárás, hogy a kereskedelmileg bevált alternatív üzemanyagok piacának fejlesztésére irányuló erőfeszítés kevesebb akadályba ütközik majd, mivel mind a szaktudás, mind a technológia jelenleg is rendelkezésre áll.

4.5 Az Európai Bizottságnak és az ipari szereplőknek közösen el kell gondolkodniuk azon, mind ez idáig miért

vallott kudarcot a földgáznak mint járműüzemanyagnak az elterjesztése. Véleményünk szerint minden tagállamnak meg kell határoznia egy minimális célkitűzést, tekintetbe véve az országra jellemző konkrét helyzetet.

4.6 Ennek a javaslatnak felül kellene vizsgálnia a sűrített földgázt biztosító töltőállomásokra vonatkozó műszaki és biztonsági követelményeket is. Sok esetben ezek a követelmények elavultak, és nem veszik tekintetbe a nemrégiben történt fejlesztéseket. Egy ilyen felülvizsgálat feltétlenül segítheti a sűrített földgázt biztosító töltőállomások további elterjedését, a bürokratikus folyamatok egyszerűsítésével együtt. A sűrített földgázt biztosító töltőállomások építéséhez szükséges engedélyezések igen sokszor túl bonyolultak és sok időt vesznek igénybe.

4.7 A fenti 4.2.1. pontban foglaltaknak megfelelően egy ilyen program szintén elő fogja segíteni a hidrogénnel működő gépjárművekre való jövőbeli átállást. Tulajdonképpen a járművekben tárolt üzemanyaghoz kapcsolódó technológiai fejlesztések a sűrített hidrogén esetében is hasznosnak bizonyulnak majd. Ugyanez áll fenn a hidrogéntöltésre, mérésre és a töltőállomások tervezésére. A földgázhoz kapcsolódó bármilyen beruházás újabb előrelépést jelent a hidrogén szempontjából is.

4.8 A kereskedelmileg bevált alternatív üzemanyagok gyors fejlődése hátrányos helyzetet idézhet elő abban az esetben, ha egy előre nem látott késés akadályozza a hidrogén ambiciózus fejlesztési menetrendjét.

4.9 Végül, de nem utolsósorban az EGSZB még egyszer hangsúlyozza, hogy jobb üzemanyag-fogyasztású, környezetvédelmi szempontból megfelelőbb gépjárművek felé tett valódi előrelépés nem csak az alternatív üzemanyagok fejlesztéséhez kapcsolódik. Jobb infrastruktúrák és a tömegközlekedés ösztönzése révén küzdeni lehet a torlódások elkerüléséért, valamint a fogyasztói magatartás megváltoztatásával még többet lehet tenni e célkitűzés elérése érdekében. A városi terepjárók (SUVs) jelenlegi divatja azt mutatja, hogy a fogyasztók nem hajlandók változtatni. E járművek közül a legtöbb nagy mennyiségű üzemanyagot igényel, és széndioxid-kibocsátásuk üzemanyag-fogyasztásukkal arányos. Az ilyen gépjárművek iránti növekvő kereslet megnehezíti az autógyárak helyzetét a környezetvédelmi szempontból megfelelőbb gépjárművek gyártása vonatkozásában.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(15)</sup> A bioüzemanyagok az Európai Unióban jelenleg a dízel- és benzin-fogyasztásnak csupán kb. 0,6 %-át teszik ki.

<sup>(16)</sup> Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA 2004/04). További tanulmányok próbálják értékelni, hogy Európa milyen mennyiségű biomasszát használhat fel anélkül, hogy károsítaná a környezetet.

<sup>(17)</sup> „A bioüzemanyagokra vonatkozó uniós stratégia”, COM (2006) 34 final

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat tanácsi irányelvre a személygépkocsikra vonatkozó adókról”**

COM(2005) 261 final – 2005/0130 (CNS)

(2006/C 195/21)

2005. szeptember 6-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció véleményét 2006. március 23-án elfogadta. (Előadó: Virgilio Ranocchiaro.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a május 17-i ülésnapon) 67 szavazattal 4 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

**1. Következtetések és ajánlások**

1.1 Az EGSZB teljes támogatását fejezi ki az irányelv-javaslatl kapcsolatban, amely a belső piac működésének javítására és egyben a környezet fenntarthatóságának előmozdítására irányul.

1.2 Az EGSZB pozitívként emeli ki a harmadik pillér (adójellegű intézkedések) első ízben való alkalmazását a széndioxid (CO<sub>2</sub>) kibocsátás csökkentése céljából.

1.3 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal azon pozitív hatások értékelését illetően is, amelyekkel e javaslat járhat a polgárok szabad mozgása és az autópálya tekintetében.

1.4 Az EGSZB elismeri, hogy a nagyrészt a tagállamok illetékességi körébe tartozó témára – az adóügyre – vonatkozó javaslatot tárgyalva az Európai Bizottság nem alkalmazhatta a szubszidiaritás elvét szélesebb körben és kötelezőbb érvénnyel, mint ahogyan ezt a javaslatban tette.

1.5 A javaslatban nem szabályozott egyes aspektusok azonban gondokat válthatnak ki az irányelv nemzeti jogszabályokba való átültetése során, amely azzal a veszéllyel jár, hogy a tagállamok különbözőképpen alkalmazzák majd az irányelvet. E kockázatok csökkentése érdekében az Európai Bizottságnak ésszerű időn belül meg kell oldania néhány – a javaslatban nem tisztázott – technikai jellegű kérdést.

1.6 Az EGSZB egyetért az irányelvjavaslat célkitűzéseivel, úgy véli azonban, hogy ezek csak akkor érhetőek el, ha a tagállamok az irányelvben foglalt iránymutatásokat és ajánlásokat egymással összehangolt módon értelmezik. Ellenkező esetben fennáll az a veszély, hogy a piac megosztottsága tovább súlyosbodik, ahelyett, hogy a javaslat szándékainak megfelelően csökkenne.

1.7 Ebben az összefüggésben az EGSZB felhívja az Európai Bizottságot arra, hogy ne csupán – ahogyan ez szokásos – az irányelv végrehajtási rendelkezéseit kísérvé figyelemmel, hanem folytasson a tagállamokkal folyamatos és együttműködésen

alapuló tapasztalatcserét is, amely lehetővé teszi a személygépkocsik új adóztatási rendszerének koordinált megvalósítását.

1.8 Az EGSZB ezenkívül kívánatosnak tartja, hogy ezt az első, fontos lépést további előrehaladás kövesse, hogy aztán egy nem túl távoli jövőben létrejöhessen az az adózási rendszer, amely főként, vagy akár kizárólag a gépjármű használatán, nem pedig megvásárlásán vagy birtoklásán alapszik. Csak akkor kerül majd alkalmazásra az EGSZB által teljes mértékben osztott elv, mely szerint „a szennyező fizet”.

1.9 Az EGSZB végezetül ismételten kiemeli az integrált megközelítés szükségességét a közúti közlekedés jobb környezeti fenntarthatósága érdekében. Az adókiivetéshez – amely kétségkívül fontos tényező – társuljon az infrastruktúrák korszerűsítése, a tömegközlekedés előmozdítása és nem utolsósorban a fogyasztók tájékoztatására irányuló megfelelő kampány, amely a fogyasztókat tudatosabb és a környezetvédelmet még inkább szem előtt tartó választásokra ösztönzi. Ebben az összefüggésben például nem tűnik célszerűnek, hogy az Európai Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat: egységesítsék a személygépkocsikhoz használt dízelolajra és a benzinre alkalmazott adókulcsokat, figyelmen kívül hagyva, hogy a dízelautók kevesebb széndioxidot bocsátanak ki, mint a benzinnel működő autók.

**2. Indokolás****2.1 Előzmények és a javaslat háttere**

2.1.1 Az autógyártás az Európai Bizottság meghatározása szerint az európai gazdaság egyik húzóereje, mivel a teljes gyár-  
ipar hozzáadott értékének 7,5 %-át, valamint a GDP 3 %-át hozza létre. Jelentős mértékben, 35 milliárd euróval járul hozzá továbbá a kereskedelmi mérleghez is, és, nem utolsósorban, kétmillió közvetlen munkahellyel – amelyek száma a kapcsolódó ágazatokkal eléri a 10 milliót – jelentős foglalkoztatási potenciált képvisel.

2.1.2 A személygépkocsi-vásárlás és -használat a tagállamok egyik legfontosabb bevételi forrása körülbelül 340 milliárd euróval, amely a 15-ök Európájában az összes adóbevétel 8 %-át teszi ki <sup>(1)</sup>.

2.1.3 Ezek a hatalmas bevételek főként három adónemből származnak: a regisztrációs adókból, az éves gépjárműforgalmi adókból, valamint az üzemanyagokra kivetett adókból. Valamennyi tagállam saját adópolitikáját alkalmazza ezen a területen, ami 25 különböző adórendszert eredményez; mindez nagyon messze van a belső piac helyes működéséhez elengedhetetlen feltételnek tartott, célként kitűzött konvergenciától.

2.1.4 Jelenleg 16 tagállam alkalmaz gépjármű-regisztrációs adót <sup>(2)</sup>, míg az éves gépkocsiforgalmi adót 18 tagállamban alkalmazzák <sup>(3)</sup>. Ezenkívül a számítási kritériumok, valamint az adóalap államról-államra jelentős mértékben változik, különösen a regisztrációs adó vonatkozásában. Példaként elegendő említeni, hogy egy 2 000 köbcentis személygépkocsi esetében a fenti adókulcs a gépjármű értékének 1 %-a Olaszországban, Dániában viszont a 170 %-a. Az éves gépjárműforgalmi adó összege pedig járművenként körülbelül 30 és 500 EUR között mozog.

2.1.5 Ezzel kapcsolatban az Európai Bizottság már 2002-ben benyújtott egy közleményt a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a személygépkocsi adóztatásával kapcsolatban <sup>(4)</sup>. A közlemény a jelenlegi rendszer felülvizsgálatára irányuló, célzott stratégiát tartalmaz a nemzeti jogalkotás közelítése érdekében; mégpedig oly módon, hogy a jogszabályokba környezetvédelmi célkitűzéseket is beilleszt.

2.1.6 A következő években a Tanáccsal és az Európai Parlamenttel, valamint az ipari szektorral és az egyéb érdekelttel lefolytatott konzultációk lehetővé tették az Európai Bizottság számára a jelenleg vizsgált irányelvjavaslat beterjesztését.

### 3. Az Európai Bizottság javaslata

3.1 Az Európai Bizottság javaslata nem foglalkozik sem a hozzáadottérték-adóval (HÉA, magyarországi vonatkozásban áfa), sem az üzemanyagokra kivetett adókkal; nem az adókulcsok harmonizálását, hanem azok átalakítását irányozza elő oly módon, hogy megőrződjön az adóbevétel szintje.

3.2 A javaslat három fő elemre tagolódik:

3.2.1 A regisztrációs adó eltörlése.

Ezt fokozatosan kell végrehajtani, az adó nem tíz év alatt lezajló, 2016-ban megvalósuló teljes megszüntetéséig. E fokozatosság biztosítja a regisztrációs adót jelenleg alkalmazó tagállamok számára a megfelelő átmeneti időszakot, beleértve a bevételcsökkenés kompenzálására szolgáló intézkedéseket is, akár az adótehernek az éves gépkocsiforgalmi adóra való áthelyezése révén.

<sup>(1)</sup> 2001-es adatok. Nem állnak rendelkezésre teljes és a közelmúltbeli állapotot tükröző adatok a 25-ök Európájára vonatkozóan.

<sup>(2)</sup> NEM alkalmazzák a regisztrációs adót a következő országokban: Cseh Köztársaság, Észtország, Franciaország (ahol azonban a forgalmi engedélyhez („carte grise”) kapcsolódó adó egy, a regisztrációs adóhoz hasonló adó nemet képez), Németország, Litvánia, Luxemburg, Svédország, Szlovákia, Egyesült Királyság.

<sup>(3)</sup> NEM alkalmazzák az éves gépjárműforgalmi adót a következő országokban: Cseh Köztársaság, Észtország, Franciaország, Litvánia, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 431 final, 2002. szeptember 6.

3.2.2 A regisztrációs adó és az éves gépkocsiforgalmi adó visszatérítési rendszerének kialakítása.

3.2.2.1 Az új rendszer – amely az irányelv hatálybalépésétől működik majd – azon járművekre vonatkozik, amelyeket egy adott tagállamban regisztráltak, majd ezt követően exportáltak vagy tartósan más tagállamba vagy akár egy harmadik államba vittek.

3.2.2.2 Ezen intézkedés célja kettős: ily módon elkerülhető a személygépkocsi megvásárlásakor lerótt regisztrációs adó másodszori megfizetése, valamint lehetővé válik az éves gépjárműforgalmi adónak a személygépkocsi tagállamon belül való tényleges használatától függő alkalmazása.

3.2.2.3 A visszatérítendő regisztrációs adó összege közvetlen összefüggésben áll a jármű maradványértékével, és a jármű maradványértékében foglalt adó maradvány összegének felel meg.

3.2.2.4 A tagállamok szabadon határozzák meg, hogy milyen módszerrel állapítják meg a jármű maradványértékét a regisztrációs adó visszatérítése céljából; az alkalmazott kritériumok legyenek átláthatóak és objektívak. A személygépkocsi tulajdonosának lehetőséget kell biztosítani arra, hogy független hatóság előtt támadhassa meg a visszatérítést alkalmazó állam döntését.

3.2.2.5 Az éves gépkocsiforgalmi adót alkalmazó 18 tagállam által alkalmazott adóketési kritériumok alapján ezt az adó nemet inkább tulajdonadónak kellene nevezni. Az irányelv megerősíti, hogy az éves gépkocsiforgalmi adót csak az a tagállam veheti ki, amelynek a területén az adott járművet regisztráltak. Regisztráló tagállamnak az az állam tekintendő, amelyben a járművet állandó jelleggel használják, mivel tulajdonosa az adott állam területén állandó lakhellyel rendelkezik, illetve mert a járművet az adott államban egy 12 hónapos időszak alatt több mint 185 napig használja. Ebből az következik, hogy a személygépkocsinak egy másik tagállamba – vagy akár egy harmadik országba – való tartós átvitele esetén az éves gépkocsiforgalmi adó időarányos elv alapján meghatározott fennmaradó részét vissza kell téríteni a személygépkocsi tulajdonosa részére.

3.2.3 A regisztrációs adó és az éves gépkocsiforgalmi adó adóalapjának oly módon történő átalakítása, hogy az teljes mértékben vagy részben a CO<sub>2</sub>-kibocsátáson alapuljon.

3.2.3.1 Az irányelv-javaslat bevezeti az éves gépkocsiforgalmi adó és (az átmeneti időszakra való érvénnyel) a regisztrációs adó meghatározásának egyre növekvő mértékben a széndioxid-kibocsátáson alapuló rendszerét.

3.2.3.2 A bevezetés fokozatosan és progresszív módon megy végbe, és előírja, hogy a gépkocsiforgalmi adóból és a regisztrációs adóból befolyó teljes adóbevételnek 2008-ig 25 %-ban, 2010-ig pedig 50 %-ban a széndioxid-kibocsátáson alapuló adóztatásból kell származnia.

#### 4. Általános észrevételek

4.1 Az EGSZB mindenekelőtt az Európai Bizottság azon kötelezettségvállalását értékeli nagyra, amely kettős célt követ: egyrészt javítja a belső piac működését, másrészt új lendületet kíván adni a CO<sub>2</sub>-kibocsátás – az adókiivetés alkalmazásával történő – csökkentésére irányuló stratégiának. Ezzel kapcsolatban kiemelő, hogy a javaslat első ízben használja a közösségi stratégia által előirányzott „harmadik pillért” (azaz az adójellegű intézkedéseket) a CO<sub>2</sub>-kibocsátás csökkentésére. <sup>(5)</sup>

4.2 Az EGSZB kedvezően értékeli a javaslatot azon pozitív hatások miatt is, amelyeket az mind a fogyasztók <sup>(6)</sup>, mind pedig az európai autópár számára eredményezhet.

A javaslat célkitűzéseivel teljes mértékben egyetértünk, mivel azok az alábbiak elősegítését irányozzák elő:

4.2.1 az Európai Unió polgárainak szabad mozgását gátló akadályok csökkentése, vagy egyenesen megszüntetése, mivel jelentős mértékben csökkentik a gépjárművek egyes államok közötti exportja vagy átvitele esetén szükséges közigazgatási eljárások költségeit és időtartamát;

4.2.2 az autópár nagyobb versenyképessége egy integráltabb belső piacon. Jelenleg a piac adóügyi szempontból fennálló megosztottsága súlyos következményekkel jár a személygépkocsi fogyasztói ára szempontjából, és arra kényszeríti az autógyártó cégeket, hogy ugyanazon modell különböző verzióit gyártsák és értékesítsék az egyes országokban, csupán adóügyi szempontok miatt. Emiatt nem képesek kihasználni a valódi belső piac méretgazdaságosságából fakadó előnyöket, ami a fogyasztók számára is előnytelen. Ezenkívül a jelentős összegű regisztrációs adók általában hátrányosan befolyásolják az új gépjármű megvásárlására irányuló döntést, ezáltal lassítják a gépjárműpark – kevésbé környezetszennyező és biztonságosabb járművek beszerzése révén történő – megújulását.

4.2.3 a jobb környezeti fenntarthatóság, mivel a személygépkocsi jelentős mennyiségű CO<sub>2</sub>-t bocsátanak ki. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozandó, hogy a regisztrációs adónak és az éves gépkocsiforgalmi adónak a széndioxid-kibocsátás jártán történő átalakítására vonatkozó két határidő megválasztása nem véletlen a javaslatban. Ezek valamiképpen „jelzésértékűek”, 2008 ugyanis a kiotói időszak kezdete, 2010-től pedig a Tanács és az Európai Parlament kívánalmai szerint az új gépjárművek CO<sub>2</sub>-kibocsátása nem haladhatja majd meg a 120 g/km értéket.

4.3 Az EGSZB továbbá úgy véli, hogy az irányelv célkitűzései csak akkor érhetők el, ha a tagállamok tartják magukat az iránymutatások és ajánlások pontos értelmezéséhez, és nem térnek el azoktól, ami növelhetné a piac már így is túlzott megosztottságát, vagy, ami még rosszabb, súlyosbíthatná az autósokra nehezedő adóterhet.

<sup>(5)</sup> Az Európai Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: COM(95) 689 final és az 1996. június 25-i Tanács végkövetkeztetései

<sup>(6)</sup> Az Európai Bizottság becslése szerint a regisztrációs adó 50 %-os csökkentése a magas regisztrációs adót alkalmazó tagállamokban az autók árának 10-25 %-os csökkenését eredményezheti.

4.4 Nyilvánvalóan egy olyan, a tagállamok illetékességi körébe tartozó rendkívül kényes témáról – az adóügyről – van szó, amelyre az Európai Bizottság nem alkalmazhatta a szubsidiaritás elvét szélesebb körben és kötelezőbb érvénnyel, mint ahogyan ezt a vizsgált javaslatban tette.

4.5 A javaslat például tartalmazza az adóztatás szerkezetének megváltoztatását, azonban ez nem befolyásolja a bevételek szintjét, tehát nem vezet az adók össz volumenének növeléséhez. Mindez azt jelenti, hogy a regisztrációs adó megszüntetése által okozott adóbevétel-kiesés együtt járhat az éves gépjárműforgalmi adó azonos mértékű és párhuzamos emelésével, valamint – ahol erre szükség van – egyéb, az energetikai termékek adóztatásáról szóló irányelvben engedélyezett adójellegű intézkedésekkel. <sup>(7)</sup>

4.6 A személygépkocsikra vonatkozó adók és a CO<sub>2</sub>-kibocsátás közötti közvetlen kapcsolat létrehozása csupán egy – noha jelentős – aspektus, amelyet be kell illeszteni a széndioxid-kibocsátás csökkentésére irányuló általános stratégiába. E stratégiát a probléma átfogó jellegű megközelítésével kell kialakítani, és biztosítani kell az egyéb közösségi politikákkal való összhangját.

4.7 A fentiekre tekintettel az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottság ne csupán az irányelv végrehajtásáról szóló nemzeti rendelkezéseket, valamint ez utóbbiaknak az irányelvhez történő megfeleltetését kísérje figyelemmel – ahogyan ez általában történik –, hanem mozdítsa elő a tagországokkal való és az azok közötti információcserét is. Az irányelv alkalmazásáról szóló jelentésben foglaltaktól eltérően, e tapasztalatcserére öt évnél gyakoribb időközönként lenne szükség.

#### 5. Részletes észrevételek

5.1 Az EGSZB véleménye szerint a javaslat egyes aspektusai problémásnak bizonyulhatnak az irányelv nemzeti jogszabályokba való átültetése során, amely azzal a veszéllyel jár, hogy a tagállamok különbözőképpen alkalmazzák majd az irányelvet. Ez főként az alábbi pontokra érvényes:

5.1.1 Az adóztatás fokozatos megváltoztatását kiegyensúlyozott módon kell végrehajtani, hogy azokat a polgárokat, akik a regisztrációs adó hatálya alá tartozó járművet vásároltak, ne sújtsa az éves gépjárműforgalmi adó előre nem látható, jelentős emelésének terhe.

5.1.2 A „CO<sub>2</sub>-on alapuló összetevőt” valamennyi tagállam között összehangolt módon kell az adóztatásban alkalmazni, hogy elkerüljük a piac új megosztottságának kialakulását.

5.2 Ezzel kapcsolatban az Európai Bizottságnak a lehető leghamarabb megfelelő megoldásokat kellene javasolnia a tagállamok számára arra a két problémára, amelyek az irányelv jelenlegi szövegében való elfogadása esetén lépnének fel.

<sup>(7)</sup> HL L 283., 2003.10.31., 51. o.

5.2.1 Az első probléma a 2001 januárja előtt regisztrált járművekre vonatkozik. Hiszen:

- A gramm/kilométer egységben kifejezett CO<sub>2</sub>-kibocsátások valamennyi 1997 januárjától kezdődően regisztrált járműre vonatkozóan rendelkezésre állnak; e dátumot megelőzően ezt az adatot nem tartották nyilván.
- 1997 és 2000 között a CO<sub>2</sub>-kibocsátást az európai menetciklussal mérték, amelyet ezt követően 2001. január 1-jétől kezdődően átalakítottak, tehát a két időszakban nyilvántartott kibocsátási adatok nem teljes mértékben összevethetőek.
- Az objektív és egységes paraméteren alapuló adóztatást tehát csak a 2001 januárjától kezdődően regisztrált járművekre lehetne alkalmazni.

5.2.2 A második megoldandó probléma azokra a tagállamokra vonatkozik, amelyek az éves gépjárműforgalmi adót még a motor kilowattban kifejezett teljesítménye alapján számítják. Ez a rendszer nagyobb progresszivitást tesz lehetővé, mint a csupán a CO<sub>2</sub>-paramétert tekintetbe vevő adó. Ha a fenti országokban az éves gépjárműforgalmi adó teljes mértékben a CO<sub>2</sub>-kibocsátáson alapulna, ez a kis autókat terhelő adó növekedését és a nagyobb – erősebb, tehát környezetszennyezőbb – autókat terhelő adó jelentős csökkenését eredményezné. Az ily

módon elért eredmény éppen ellentétes lenne a kívánttal. Ezért tehát már most ki kell alakítani a rendszert korrigáló opciókat.

5.3 Alapvető jelentőségű, hogy a tagállamok a CO<sub>2</sub>-kibocsátáshoz kötött adók területén világos, közvetlen és átlátható kapcsolatot teremtsenek az adókivetés és a CO<sub>2</sub>-kibocsátás között minden egyes járműre vonatkozóan, hogy elkerülhetőek legyenek a műszaki paramétereken (pl. hengerűrtartalom, méretek stb.) alapuló további különbségtételek, amelyek piaci torzulásokat eredményeznek.

5.4 Az irányelv nemzeti jogszabályokba való átültetése műszaki szempontból is semleges kell, hogy legyen, és csupán a jármű CO<sub>2</sub>-kibocsátáshoz kapcsolódó teljesítményét vegye tekintetbe, anélkül, hogy előnyben részesítene egyes technológiákat mások rovására. Ez történne a dízelmotoros autókat sújtó új normák alkalmazása esetén; ez utóbbi technológia területén Európa még mindig versenylőnnyel rendelkezik a nem európai gyártókkal szemben. E tekintetben meglepő, hogy az Európai Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy egységesítsék a személygépkocsikhoz használt dízelolajra és a benzínre alkalmazott adókulcsokat, figyelmen kívül hagyva, hogy a dízelautók kevesebb széndioxidot bocsátanak ki, mint a benzinnel működő autók.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND

---

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a környezeti levegő minőségéről és a Tiszta levegőt Európának elnevezésű programról”**

COM(2005) 447 final – 2005/0183 (COD)

(2006/C 195/22)

2005. december 2-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 175. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció véleményét 2006. április 26-án elfogadta. (Előadó: Stéphane BUFFETAUT.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a május 17-i ülésnapon) 72 szavazattal 5 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB csak helyeselni tudja a levegőszennyezés ellen kidolgozott tematikus stratégia általános célkitűzéseit, és az azokat jogszabályi formába átültető irányelvjavaslatot.

1.2 Ami a tematikus stratégiát illeti, amely nem választható el a jogalkotási javaslatról, ahogy azt a stratégia 4.1.1. bekezdése is világosan jelzi:

- teljes mértékben helyesli a szándékot, hogy a levegőminőség terén meglévő célkitűzéseket transzverzálisan integrálják az egyéb közösségi politikákba;
- arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja felül a PRIMES modell keretében kidolgozott energetikai forgatókönyveket, mert azok a jelek szerint pontatlanságokat tartalmaznak, amelyek következtében valószínűleg módosulni fognak a CAFE („Clean Air For Europe”) referenciaértékei.

1.3 Ami az irányelvjavaslatot illeti:

- teljes mértékben támogatja a levegőminőségre vonatkozó jogszabályok egyszerűsítésére, világosabbá tételére és egyseges szerkezetbe foglalására irányuló törekvést;
- helyesli azt a szándékot, hogy biztosítsuk a meglévő jogszabályi rendelkezéseknek a tagállamok által történő tényleges végrehajtását;
- javasolja az irányelvben előírt kötelezettségeknek való megfelelés dátumainak kitolását, a PM<sub>2,5</sub> koncentráció plafonjainak esetében 2010-ről 2015-re, az emberi kitétség csökkentésének esetében pedig 2015-ről 2020-ra, a törvényhozási folyamat lezárásához szükséges időtartam, valamint a tagállamokban létesítendő mérőállomások felállításához szükséges határidők és a szükséges beruházások költségei miatt;
- úgy véli, hogy a kötelező jellegű határértékek rögzítését megelőzően hasznos lett volna átmeneti időszakot biztosítani, amely alatt a tagállamok közelíthették volna értékeiket a koncentrációs „célértékekhez”;
- kéri, hogy a természetes eredetű finom por ne tartozzon az irányelv hatálya alá.

## 2. Bevezetés

2.1 A tematikus stratégia és az irányelvjavaslat a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program (6. EAP, megjelent: 2002. 09. 10. <sup>(1)</sup>) illetve a „Tiszta levegőt Európának” című közlemény (clean air for Europe, CAFE, 2001) keretében illeszkedik. A 6. EAP egyik ambiciózus célkitűzése az volt, hogy sikerüljön olyan levegőminőségi szinteket elérni, amelyek „mentesek az emberi egészség és a környezet szempontjából negatív hatásoktól és jelentős kockázatoktól”.

A stratégia 4.1.1. bekezdése jelzi, hogy „a jelen stratégiával együtt egy jogalkotási javaslat is kiadásra kerül”. Világosan kiténik tehát, hogy a két szöveg szorosan kapcsolódik egymáshoz, és hogy az irányelvjavaslatról való állásfoglalás előtt helyénvaló megvizsgálni a stratégiát is, amely annak mintegy általános keretét képezi, és amely meghatározza az Európai Bizottságnak a levegőminőség tekintetében kitűzött stratégiai céljait.

### 2.2 A tematikus stratégia

2.2.1 Az élénk terjesztett tematikus stratégia a levegőszennyezés tekintetében meghatározott időközi célkitűzéseket fekteti le. A hatályos jogszabályok modernizálására szólít fel, valamint arra, hogy ez utóbbiak fokozottan koncentráljanak a legkárosabb anyagokra, és hogy további erőfeszítések történjenek a környezetvédelemhez kapcsolódó szempontoknak az egyéb politikákba és programokba való integrálása érdekében.

2.2.2 Akárhogy is alakul a helyzet, a fő légszennyező anyagok kibocsátásának csökkentése terén megvalósított előrelépések ellenére, illetve a meglévő jogszabályok teljes körű alkalmazása esetén is bizonyos, hogy a környezeti és egészségügyi problémákat 2020-ig kiegészítő intézkedések foganatosítása nélkül nem lehet megoldani.

2.2.3 Az Európai Bizottság ezért javasolja:

- a meglévő rendelkezések egyszerűsítését, illetve az 1996-os keretirányelv, az első, második és harmadik leányirányelv (1999 – 2000 – 2003), valamint az információcseréről szóló határozat (1997) összevonását. A negyedik, 2004-es leányirányelvet utólag, egységes szerkezetbe foglalás útján kellene integrálni;

<sup>(1)</sup> HL L 242., 2002.9.10.

- új levegőminőségi szabványok bevezetését a légkörben jelenlévő finom por (PM<sub>2,5</sub>) tekintetében;
- a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv (NECD, 2002) felülvizsgálatát.

Mindez azt az igényt igyekszik kiszolgálni, hogy a szabályozást a megfelelőbb alkalmazás érdekében az egyszerűsítés által világosabbá tegyék.

2.2.4 A stratégia másik fejezete a levegőminőséggel kapcsolatos szempontoknak a többi közösségi politika területén történő megfelelőbb érvényesítésére vonatkozik; ezek a politikák: az energia, a kisméretű tüzelőberendezések, a szárazföldi, légi, tengeri szállítás, a mezőgazdaság és a strukturális alapok.

2.2.5 A stratégiát 2010-ben ismét meg fogják vizsgálni, és a vizsgálat eredményeit belefoglalják majd a 6. EAP záró értékelésébe.

### 3. A környezeti levegő minőségéről és a Tiszta levegőt Európának elnevezésű programról szóló irányelv-javaslat

3.1 A javaslat célja a stratégia gyakorlati szempontú végrehajtása, ami annak jogalkotási fejezetét, nevezetesen a fent idézett öt jogi eszköz egyetlen irányelvbe történő összevonását illeti.

3.2 A legjelentősebb jogszabály-módosításokat a levegőminőség kezeléséről szóló III. fejezet tartalmazza. A szöveg nem tesz javaslatot a levegőminőségre vonatkozó határértékek módosítására, hanem csak a meglévő rendelkezések megerősítését javasolja annak érdekében, hogy a tagállamok kötelesek legyenek nemzeti tervek készítésére és végrehajtására a határértékek túllépésének megszüntetésére.

3.3 A második fontos pont a finom porra vonatkozik (PM<sub>2,5</sub>), amely veszélyesebb, mint a nagyobb szemcséjű. Éppen ezért új megközelítés szükséges a PM<sub>2,5</sub> részecskék ellenőrzésére, a PM<sub>10</sub> részecskékre vonatkozó, meglévő ellenőrzések kiegészítéseképpen.

3.4 Az Európai Bizottság határérték meghatározására tesz javaslatot a környezeti levegőben lévő PM<sub>2,5</sub> koncentrációra vonatkozóan, a népességre nézve abnormálisan magas egészségi kockázatok megelőzése érdekében, amely célértéket 2010-ig kell teljesíteni. Mindezt további, nem kötelező érvényű célkitűzések egészítik ki, amelyek a finom pornak való emberi kitettség általános szintű csökkentésére vonatkoznak a különböző tagállamokban, a 2010 és 2020 közötti időszakban.

3.5 Az V. fejezet előírja, hogy a tagállamoknak figyelmet kell fordítaniuk a környezeti levegőminőség kérdésében érintett népesség, szervezetek és egyesületek tájékoztatására, az Aarhusi Egyezményben vállalt kötelezettségek értelmében. A tagállamoknak természetesen ügyelniük kell arra is, hogy a szükséges információkat eljuttassák az Európai Bizottságnak is. Az adatok átadásának megkönnyítése érdekében az Európai Bizottság azt javasolja, hogy a szereplők az INSPIRE infrastruktúra keretében megvalósított információ-megosztási rendszerre alapuló elektronikus rendszerre álljanak át.

3.6 Ezen túlmenően, a begyűjtött információk megfelelően reprezentatív és összehasonlítható jellegének biztosítása érdekében, az Európai Bizottság a környezeti levegő minőségének értékelésére a mérési technikák szabványosítását javasolja, valamint közös kritériumok bevezetését a mérőállomások számát és helyét illetően.

## 4. Általános megjegyzések

### A) Tematikus stratégia

4.1 Az EGSZB csak támogatni tudja a tematikus stratégia és az irányelvjavaslat általános célkitűzéseit. Ugyanakkor a dicséretes célkitűzéseken túl az igazi kérdés a költség-hatékonyság, illetve a tervezett intézkedések végrehajthatóságának kérdése – ami a pontforrások esetében viszonylag könnyű, ám a diffúz források esetében jóval kényesebbnek ígérkezik –, illetve az, hogy milyen valós hatással bírnak majd akár a levegő minőségének javítása terén, akár gazdasági téren.

4.2 Az Európai Bizottság úgy véli, hogy a stratégiában szereplő célkitűzések megvalósításának költségei évi 7,1 milliárd euróra becsülhetők, ami a levegőszennyezés elleni küzdelemre szánt jelenlegi költségeken felül jelentkezne (körülbelül évi 60 milliárd EUR), ám ugyanakkor az egészségügyi kiadások terén a nyereség évi 42 milliárdra tehető. A makrogazdasági hatás tehát egyértelműen pozitív lenne, csakhogy a rövidtávú gazdasági realitás a mikrogazdaság szintjén marad. Az Európai Bizottság mindezek mellett úgy véli, hogy még ha valamennyi meglévő technikai eszközt is bevetnének, a nyereség még akkor is felülmúlná a költségeket. A nehézség abban áll, hogy míg a költségeket viszonylag könnyű megbecsülni, a várható nyereséget jóval nehezebb felmérni, és az egészségügyben jelentkező megtakarítások kiszámítási módjai nem elég egyértelműek. Ennek ellenére az Európai Bizottság hangsúlyozza, hogy az amerikai szabályozás költségei magasabbak az európai szabályozás várható költségeinél.

4.3 A szabályozás egyszerűsítésére, világosabbá tételére és egységes szerkezetbe foglalására irányuló szándék pozitív. Egyes jogszabályi rendelkezések bonyolultsága és átláthatatlansága óhatatlanul eltérő alkalmazásokhoz és versenytorzulásokhoz vezet, és lehetetlenné teszi az európai levegőminőség valódi megismerését.

4.4 Éppen ezért támogatni kell a javasolt jogalkotási eljárást.

4.5 Ugyanakkor sajnálatos, hogy az Európai Bizottság nem vette figyelembe a helyi önkormányzatok által betöltendő szerepet, ezen belül is a városoknak a közlekedés terén játszott szerepét (alternatív közlekedési módok politikája, tömegközlekedés, a kamionforgalom elterelése stb.). Ráadásul a gyakorlatban a helyi önkormányzatok, vagyis a települések meghatározó szerepet játszanak az európai szinten elfogadott rendelkezések konkrét intézkedésekkel történő végrehajtásában.



4.6 Ugyanebben a szellemben kívánatos volna a környezetvédelmi NGO-k, illetve egyes egészségügyi és szociális területre szakosodott szervezetek lehetséges szerepének hangsúlyozása, valamint általában a szervezett civil társadalom szerepének kiemelése, a közegészségügyi és munkaegészségügyi tétek tudatosítása érdekében.

4.7 Végezetül az ökoszisztémák védelme területén bizonyos előrelépések történtek a  $\text{NO}_x$ , az  $\text{SO}_2$  és az ammónia területén. A jogszabályok megfelelőbb alkalmazása és egyszerűsítése elvileg lehetővé teszi ezen eredmények további javítását.

## B) Irányelvjavaslat

4.8 A környezeti levegőben lévő finom por mennyiségének ellenőrzésére irányuló szándék az emberi egészségre tett hatásuk miatt érthető. Ugyanakkor a határértékek rögzítése elvi akadályba ütközött, ugyanis a WHO nem tudta meghatározni az egészség védelme szempontjából elfogadható határértékküszöböt (?). Ráadásul nagy a bizonytalanság a PM részecskék mennyisége, illetve kémiai összetétele kapcsán, amely tényezők az egészségre ártalmasabbá, illetve kevésbé ártalmassá teszik őket, és aminek mérését a jelenleg használatos technológiák nem teszik lehetővé.

4.9 Felmerül a kérdés, hogy vajon nem lett volna-e célszerűbb, ha az Európai Bizottság a határértékek helyett inkább „célértékeket” határoz meg. Ezen túlmenően a megszabott határidő elég rövidnek tűnik (2010), miközben a jogalkotási folyamat 2005 végén vette kezdetét, ami a jogalkotási eljárások lassúságát figyelembe véve lehet, hogy csak igen kevés időt hagy majd a tagállamoknak a megfelelés biztosítására.

## 5. Részletes megjegyzések

### 5.1 A tematikus stratégia

5.1.1 Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottság által a résztvevő felekkel folytatott igen széles körű konzultációt, és teljes mértékben helyesli a szándékot, hogy a levegőminőség terén meglévő célkitűzéseket transzverzálisan integrálják az egyéb közösségi politikákba. Ugyanakkor a menettrend szorosságra rányomta a bélyegét a munkára, és emiatt nem lehetett minden adatellenőrzést elvégezni. Ez különösen érzékenyen érinti az Európai Bizottság által meghatározott stratégiai forgatókönyveket.

5.1.2 Ezek a forgatókönyvek azonosak a PRIMES modell keretében kidolgozott forgatókönyvekkel. Márpedig ez utóbbiak a növekedési előrejelzések, a gáz szénnel szembeni tényérése és a tagállamok közötti villamosenergia-export és -import közötti aránytalanságok vonatkozásában pontatlanságokat tartalmaznak.

5.1.3 Az Európai Bizottság egyébként korábban megállapította a fenti tény, és arra kérte az IIASA-t, hogy 2005 áprilisa és szeptembere között szervezzen kétoldalú konzultációkat valamennyi tagállammal annak érdekében, hogy a nemzeti kibocsátási határértékekre vonatkozó irányelv nemrég kezdő-

dött felülvizsgálatának keretében pontosítsák az energetikai forgatókönyveket.

5.1.4 A PRIMES modell energetikai forgatókönyveinek jelentős frissítése jelenleg is folyamatban van. A legfontosabb módosítások a következő területeket érintik:

- a gáz kisebb tényérése, és jelentősebb részesedés fenntartása a szén részére;
- a tagállamok közötti villamosenergia-importok és -exportok közötti nagyobb koherencia;
- a villamosenergia-termelésen belül jelentősebb részesedés fenntartása a nukleáris létesítményeknek;
- az üzemanyagárrakra, illetve a gazdasági növekedés alakulására vonatkozó előirányzatok kiigazítása.

5.1.5 A CAFE energetikai forgatókönyveit tehát a közeljövőben várhatóan felülvizsgálják, amelynek következtében módosulhatnak a CAFE referenciaértékei, illetve a kitűzött célok is.

5.1.6 Ezen túlmenően meg kellene bizonyosodni a stratégia és az Unió egyéb politikái közötti koherenciáról is. Például a faanyagok otthoni égetése  $\text{PM}_{2,5}$  részecskék kibocsátásával jár, miközben az Európai Bizottság bátorítja a fa használatát mint alternatív energiaforrást; mindezek alapján füstszűrő technológiákat kellene alkalmazni. A szén példáját szintén idézhetnénk.

5.1.7 Mindezek mellett a tematikus stratégiának jelentős érdeme, hogy tekintetbe vett olyan, gyakran mellőzött szektorokat, mint a mezőgazdaság vagy a tengeri hajózás. Az azonban meglepő, hogy a fel- és leszálláskor keletkező kibocsátásokat illetően a légi közlekedés kérdésével nem foglalkozik. Tartani lehet ugyanakkor attól, hogy a végrehajtás politikai jellegű nehézségekbe ütközik: például a hajóktól származó  $\text{SO}_2$  és  $\text{NO}_x$  kibocsátás mértékének csökkentése hosszú és nehéz nemzetközi tárgyalásokat fog igényelni. Arra is ügyelni kell, hogy a célkitűzések teljesítése terén egyes szektorokban (például a nitrogén és az ammónia tekintetében a mezőgazdaságban) várható nehézségek ne vonják maguk után a könnyebben azonosítható célcsoportokra, például az ipari létesítményekre nehezedő nyomás fokozását.

### 5.2 Az irányelvjavaslat

5.2.1 Az EGSZB helyesli a meglévő rendelkezések egyszerűsítését, és az 1996-os keretirányelv összevonását az első, második és harmadik leányirányelvvel, valamint az információ-cseréről szóló határozattal. A túl sok, elszórtan létező jogszabályi rendelkezés árt a megfelelő alkalmazásnak, és a meglévő öt jogi eszköz egyetlen irányelvbe történő egyesítése hasznos kezdeményezés.

5.2.2 Az EGSZB helyesli a szabványosított mérési technikák, valamint a mérőállomások számára és helyére vonatkozó közös kritériumok alkalmazására irányuló szándékot is (II. fejezet). Ugyanakkor megjegyzi, hogy egyes helyi önkormányzatok nyugtalanokdattak a mérési eszközök felállításával járó költségek miatt.

(?) Ami a  $\text{PM}_{2,5}$ -nek való emberi kitétséget illeti, a WHO által a közel-múltban javasolt plafon a  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

5.2.3 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság arra irányuló javaslatát is, hogy ne módosítsák a levegőminőségre vonatkozó határértékeket, hanem erősítsék meg a meglévő rendelkezéseket oly módon, hogy a tagállamok kötelesek legyenek nemzeti cselekvési terveket készíteni, illetve végrehajtani a határértékek tényleges betartása érdekében (13. cikk). A meglévő normák tényleges alkalmazása kiemelt célkitűzés, amelyetől jelentős pozitív hatás várható a levegőminőségre és az emberi egészség védelmére nézve.

5.2.4 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az irányelvjavaslat lényeges pontja a levegőben lévő finom por ( $PM_{2,5}$ ) koncentrációjára vonatkozó felső határérték bevezetése, amelyet 2010-ig kellene teljesíteni; ezt a rendelkezést a finom porok való emberi kitettség általános szintű csökkentésére vonatkozó, nem kötelező érvényű célkitűzések egészítik ki a 2010 és 2020 közötti időszakra vonatkozóan (-20 %).

5.2.5 Ugyanakkor megállapítható, hogy a finom porról és hatásairól rendelkezésre álló adatok hiányosak és bizonytalanok. Maga a WHO is elismeri, hogy lehetetlen az emberi egészség védelme szempontjából releváns küszöbértéket meghatározni. Az Egészség és a Környezeti Kockázatok Tudományos Bizottsága pedig megállapította, hogy a jelen pillanatban hiányosak a finom porról illetve az egészségre tett hosszú távú hatásáról meglévő ismereteink.

5.2.6 Az EGSZB ésszerűbbnek tartja, hogy az Európai Bizottság első lépésben a koncentrációs határérték helyett inkább célértékeket határozzon meg. Az EGSZB attól tart, hogy különben az Európai Bizottság által kitűzött határidők túlságosan rövidnek bizonyulhatnak, mivel a jogalkotási folyamat csak 2005 végén vette kezdetét. A tagállamoknak így elképzelhető, hogy csak igen kevés idejük maradna az előírásoknak való megfelelésre, miközben egyesek közülük már most sem tudják teljesíteni a meglévő normákat, részben a végrehajtásban való korábbi késlekedésük miatt. Az EGSZB továbbá utal arra a tényre, hogy a koncentrációs határértékek betartása a kisebb tagállamok számára nehezebb, mivel ők a levegőszennyező

kisebb területre való eloszlása miatt hátrányos helyzetben vannak. Az EGSZB ezért koncentrációs határértékek helyett célértékek meghatározását javasolja. A javasolt normák a mérőállomások kialakítása érdekében hatalmas erőfeszítéseket követelnének a tagállamoktól és/vagy a helyi önkormányzatoktól, ami időt venne igénybe, és jelentős beruházásokkal járna. A  $PM_{10}$  részecskék jól mértek és mérhetőek és ráadásul hamar lerakódnak. A mérési eredményeket azonban ki kell értékelni, és meg kell vizsgálni, hogy a tagállamok be tudják-e tartani őket. A  $PM_{2,5}$  részecskék mérése viszont valódi nehézségekbe ütközik, mivel ezek igen illékonyak. Ezért könnyen mozognak a légkörben, és határokon átnyúló szennyezőanyagoknak tekinthetők. Ezenkívül léteznek természetes eredetű finompor-részecskék is, ilyen például a tengeri só is, és ésszerű volna, ha ezeket nem vennék figyelembe.

5.2.7 Ezen túlmenően a  $PM_{2,5}$  részecskék mérése egyelőre nincs harmonizálva Európában. Az első leányirányelv javaslatot tesz a PM részecskék méréséhez ajánlott gravimetriai referenciamódszerre. Mivel ez a módszer hosszadalmas és alkalmazása bonyolult, az irányelv megengedi alternatív mérési módszerek alkalmazását is, feltéve, hogy azok valóban egyenértékűek az Európai Bizottság által közzétett módszerrel. A gyakorlatban ezek a módszerek szisztematikus eltérést jelentenek a referenciamódszerhez képest, és a tagállamok különböző korrekciós tényezőket alkalmaznak, sőt, adott esetben semmilyen korrekciót nem végeznek. Ezért joggal merül fel a kérdés, vajon ésszerű-e ilyen gyorsan elkötelezni magunkat a jogilag kötelező érvénnyel bíró határértékek mellett, miközben a mérési módszerek ilyen mértékű bizonytalanságokat rejtenek.

5.2.8 Végezetül az EGSZB megállapítja, hogy a javasolt intézkedések költséghatékonyasága nehezen felbecsülhető, mivel a bizonyosra vehető költségeket pontosan nehezen felmérhető közegészségügyi nyereségekkel kellene összevetni. A javasolt rendelkezések járulékos költségei vélhetően magasak lesznek a korlátozott valós nyereséghez képest, ami felveti a források elosztására vonatkozó megfelelő döntés kérdését.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND

## Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A civil társadalom helyzete a Nyugat-Balkánon”

(2006/C 195/23)

2005. június 14-i levelében az Európai Bizottság alelnöke, Margot WALLSTRÖM az Európai Uniót létrehozó szerződés 262. cikke alapján felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot feltáró vélemény készítésére a következő tárgyban: „A civil társadalom helyzete a Nyugat-Balkánon”.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció véleményét 2006. március 27-én elfogadta. (Előadó: Dimitriosz DIMITRIADISZ.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a május 17-i ülésnapon) 95 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

Az alábbi vélemény összhangban áll az Európai Bizottság és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság között fennálló együttműködési megállapodás 9. cikkével, továbbá válasz az Európai Bizottság alelnöke, Margot Wallström felkérésére a Nyugat-Balkán civil társadalmának helyzetére vonatkozó vélemény elkészítését érintően, mely az Európai Bizottságnak a Stabilizálási és Társulási Folyamattal (SAP) kapcsolatos stratégiai nézeteihez kell, hogy hozzájáruljon.

Az alábbi vélemény célja:

- A lehető legjobb segítség nyújtása az Európai Bizottság és a Tanács számára szilárd talajon álló, reális és mérhető célokat elősegítő politikák kidolgozása és végrehajtása érdekében.
- Lehetőséget adni az európai közvélemény számára ezen politikák jobb megismeréséhez, hogy megértse az EU pozitív elemeit, és tudatosan támogassa e politikákat.
- Könnyebbé tenni a megvalósítandó politikák és cselekvések értékelését, ill. javítását vagy felülvizsgálatát szükség esetén, amennyiben azok céljai világosak és vitathatatlanok, főként a közvetlenül érintettek szempontjából.
- Javítani az EU-ról alkotott képet és növelni súlyát nemzetközi szinten, de főként a sokat szenvedett Nyugat-Balkánon annak bizonyítása révén, hogy az EU érzékeli a régió népeinek valós és sürgető szükségleteit úgy, hogy jólétüket szolgáló tudását rendelkezésükre bocsátja.
- Megmutatni azt a szerepet, melyet az EGSZB a régióban a civil társadalom európai és helyi szintű szervezetei közötti hídként játszhat.

### 1. Összefoglalás

#### 1.1 Az EGSZB észrevételei

- Az Európai Unió nemzetközi és helyi szinten hitelének jelentős részét elveszítette a jugoszláv válság során, aminek következtében a régióban politikailag gyöngye nemzetközi tényezőnek tűnik, mely változatlanul nem ismeri teljesen a

Nyugat-Balkán valós helyzetét, és nem képes a térség különböző politikai szereplői közti összhangot biztosítani.

- A Nyugat-Balkán több vidékén, különösen Koszovóban, nem szilárdult meg a biztonság érzése, az etnikai ellentétek pedig bármely pillanatban éles konfliktusokat idézhetnek elő a Nyugat-Balkánon.
- A Szerbia és Montenegró alkotta szövetségi állam nem felel meg elégséges mértékben a demokratikus államszövetség felállításával szemben támasztott elvárásoknak.
- Bosznia-Hercegovina és Koszovó a nemzetközi szervezetek által kikényszerített állami képződmények, melyek nem biztos, hogy kiállják az idő próbáját.
- A koppenhágai kritériumokat alapvetőeknek és nem újratárgyalhatóknak kell tekinteni.
- Egy átfogó európai stratégia kialakításához a legmegfelelőbb út a civil társadalmon és annak szervezetein keresztül vezet, melyek bátortalanul, de elkezdték játszani szerepüket.
- A nyugat-balkáni országoknak állandó, közvetlen és komoly megerősítésre van szükségük mind gazdaságilag, mind a szakértelem terén (a közvetlen és közvetett külföldi befektetések támogatása révén).
- A többszólamú és többoldalú társadalmi párbeszéd megerősítésére, valamint a civil szervezetek működése számára szükséges demokratikus jogszabályi környezet megteremtésére van szükség.
- A korrupció leküzdése közvetlen prioritás, csakúgy mint az igazságszolgáltatásnak a társadalom támaszaként való feltüntetése.
- Szükség van a civil társadalom szervezeteinek finanszírozására.
- Az EGSZB szerint szükség van konzultatív vegyes bizottságok felállítására valamennyi nyugat-balkáni országgal, amint adottak lesznek a feltételek.

## 1.2 Az EGSZB szerepe és felelősségei

- Jelentős szakismeretere és értékes emberi erőforrásaira támaszkodva az EGSZB magát különösen képesnek tartja arra, hogy tevékenyebb szerepet játsszon a fenti politikák kifejlesztésében. Ezt az EGSZB azon jelentős kezdeményezése is bizonyítja, melynek értelmében 2006-ban az EGSZB székhelyén a nyugat-balkáni civil szervezetek részvételével fórumot szervez.
- Amennyiben erre igény mutatkozik, az EGSZB kész felajánlani szolgálatait, hogy a civil szervezeteket a megfelelő európai szervezetekkel kapcsolatba hozza.
- Az Európai Bizottság megbízást adhat az EGSZB-nek helyi tájékoztató találkozók megszervezésére a civil társadalommal egyes szakterületek tárgyában. Az EGSZB kommunikációs hídhat képezhet a nemzetközi szervezetek – mint amilyen a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank, az Európai Befektetési Bank stb. – és a nyugat-balkáni civil szervezetek között.
- Az EU és az EGSZB feladata olyan rendszeres elemzések tervezése, elindítása és támogatása a Nyugat-Balkán társadalmi helyzetéről, melyek a civil társadalom által megtegy haladást is mutatják.

## 1.3 Az EGSZB javasolja:

- A) A nyugat-balkáni országok nemzeti és regionális politikai erői számára:
- Javasolja a nyugat-balkáni országoknak, hogy intenzívebben igazodjanak a közösségi vívmányokhoz, kormányaik pedig gyorsítsák fel a demokratizálás irányába tett erőfeszítéseiket.
  - Minden érintett fél tartsa különös tiszteletben a nemzeti és vallási kisebbségeket.
- B) Az Unió politikai szerveinek:
- Az Európai Bizottság fokozza erőfeszítéseit a stabilizációs és társulási megállapodási folyamatoknak a régió többi országával való végigvitele érdekében, mutasson határozottabb politikai akaratot, és a politikai és konzultatív szervek összehangoltabb cselekvése révén segítse elő a theszaloníki menetrend valamennyi célkitűzésének előmozdítását.
  - Az EGSZB az oktatást tartja a nyugat-balkáni társadalom számára nyújtott uniós támogatás és fejlesztés legfontosabb színterének.
  - Koszovó államjogi státuszának végleges rendezése létfontosságú a régió biztonsága, békéje és stabilitása szempontjából.

- Az EU feladata a szociális partnerek szervezeteinek értékelése is azok alapszabálya és céljai szerint.

C) A Nyugat-Balkánnal szomszédos uniós tagországoknak és a civil társadalom európai szervezeteinek

- Az uniós tagországok tevékenykedjenek a nyugat-balkáni országok civil társadalmának megerősítése érdekében.

## 2. Történelmi áttekintés a civil társadalom helyzetéről a Nyugat-Balkánon

2.1 A balkáni régió civil társadalmának<sup>(1)</sup> vizsgálata során a vélemény a következő országokra összpontosít: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia (volt jugoszláv köztársaság), Szerbia és Montenegró, az UNSCR 1244 ellenőrzése alatt álló Koszovó tartománnyal együtt.

2.2 A theszaloníki csúcstalálkozón (2003 júniusában) az EU megerősítette elkötelezettségét a nyugat-balkáni országok uniós csatlakozásával<sup>(2)</sup> kapcsolatban, mielőtt a feltételek lehetővé teszik. A stabilizációs és társulási folyamat (SAP) a reformfolyamatok támogatását célzó újabb eszközökkel gazdagodott. A rövid- és középtávú prioritások meghatározása mellett 2004-ben jóváhagyták az európai partnerségi kapcsolatokat első csomagját is.

2.3 Mindezek ellenére a régió politikai viszonyai továbbra is ingatagok. Az instabilitás kifejezésre jut Koszovó máig nem rendeződött végleges státuszában, Szerbia és Montenegró változó viszonyában, valamint Bosznia-Hercegovina lassú előrehaladásában.

2.4 Az EGSZB kapcsolattartó csoportjának horvátországi, boszniai (2005. március 21-én és 22-én) és szerbiai (2005. május 26-i), valamint macedóniai (FYROM) és albániai küldöttségei pozitív visszajelzésről számoltak be az EGSZB által szervezett Civil Társadalmi Fórummal kapcsolatban, ugyanakkor hangot adtak az építő társadalmi párbeszéd létrehozása során jelentkező nehézségeknek a szociális partnerek valóban reprezentatív részvételének hiánya és egyes, magukat a civil társadalom képviselőiként feltüntető szervezetek hiteltelensége<sup>(3)</sup> miatt. A kormányzatok és a civil társadalom között fokozatosan nőtt az együttműködés, ugyanakkor még nem érte el a valódi eredmények és szinergiák eléréséhez szükséges szintet.

<sup>(1)</sup> Ebben a dokumentumban – az EGSZB korábbi véleményeivel összhangban – civil társadalom alatt a következők értendők: 1. Munkaadók és munkavállalók szervezetei, 2. Más gazdasági és társadalmi érdekeket képviselő szervezetek, 3. A nem kormányzati (civil) szervezetek, 4. Helyi közösségi kezdeményezéson alapuló „grassroot” szervezetek, 5. Vallási egyesületek.

<sup>(2)</sup> REX-123 – CESE 594/2003 A civil szervezetek részvételének előmozdítása Délkelet-Európában – Tapasztalatok és jövőbeli kihívások – Előadó: C. Wilkinson

<sup>(3)</sup> Az EGSZB véleményei: „A szervezett civil társadalom szerepe az európai folyamatban” (HL C 329, 1999.11.11.), ill. „A szervezett civil társadalom és az európai kormányzás – az EGSZB hozzájárulása a fehér könyvhöz” (HL C 193, 2001.7.10.).

2.5 A régió országaiban meglévő demokratikus intézmények gyöngesége, a politikai környezet és a biztonsági helyzet a mai napig nem tette lehetővé strukturált társadalmi párbeszéd kialakítását független és reprezentatív szociális partnerekkel. Ennek a párbeszédnek a helyi társadalmak belső problémáfelvetésén kell alapulnia, az EU pedig a továbbiakban gazdag tapasztalata és hozzáértése révén támogathatja.

2.6 Jelen vélemény a zágrábi csúcstalálkozón született megállapodás (2000. november) és a theszaloníki menetrend (2003. június) irányvonalát követi, valamint mindazon egyéb kezdeményezéseket, melyeket az EU intézményei a régióval kapcsolatban indítottak, különös hangsúllyal a gazdasági, politikai, társadalmi és kulturális kérdésekre.

2.7 A civil társadalmi szervezetekben ma uralkodó állapotok nem különböznek érzékelhetően az EGSZB korábbi véleményében leírtaktól, melynek címe: „A civil társadalom szerepe a Nyugat-Balkánt érintő új stratégia terén”<sup>(4)</sup>. Ez a helyzet röviden a következőképpen jellemezhető:

- A szakszervezetek folyamatos és fáradtságos erőfeszítései, hogy betöltsék új szerepüket a szabad szerkezetű gazdaságokban és társadalmakban, ahol a magánszektor a modernizálás és a fejlődés motorja.
- A munkaadók szervezeteit igyekeznek kiszabadítani az államhatalom öleléséből, mely korábban az állam tulajdonosi szerepe miatt alakult ki, de továbbra is jellemző, hiszen az új körülmények között az állam a korábbi politikai rendszerek összeomlása után különleges szerepet játszott új vállalkozások létrehozásában és – a nemzetközi források révén bőségesen dotált – új vállalkozói réteg kialakításában.
- Szerteágazó, ám bizonyos esetekben nem hatékony tevékenység, mellyel kapcsolatban az együttműködés fokozott összehangolására van szükség.

2.8 Általánosabban megfogalmazva a régió társadalmi viszonyai továbbra is gondokkal terhesek. Az elért haladás ellenére még mindig nem szilárdultak meg a társadalmi és politikai intézmények és struktúrák. A háború által okozott hatalmas szakadékokat a mai napig nem hidalták át. Ennek következtében a nemzetközi és európai szervezetek erőfeszítései nem érték el a várt eredményeket, ami többek között annak is köszönhető, hogy hiányzik a társadalmi párbeszéd és civil társadalom szervezetei közötti párbeszéd egységes modellje, melyben a civil társadalom csoportjainak és szervezeteinek egyértelmű és teljesen világos szereppel kell bírniuk mind jogait és kompetenciáikat, mind kötelezettségeiket illetően.

<sup>(4)</sup> REX-153 – CESE 1624/2003 (előadó: R. Confalonieri) és „A civil szervezetek részvételének előmozdítása Délkelet-Európában – Tapasztalatok és jövőbeli kihívások” (REX-123 – CESE 594/2003 – Előadó: C. Wilkinson)

### 3. A civil társadalom szervezeteinek általános helyzete

#### 3.1 Szociális partnerek

A régióban megkötött szabadkereskedelmi egyezményekkel párhuzamosan szükség van a szociális partnerek régióbéli képviselőitnek intézményesülésére a nemzeti szintű, nem szétaprózott képviselési struktúrák kialakításával egy időben.

A kapacitásépítés európai programjai<sup>(5)</sup> alapvető fontossággal bírnak a vidéken tevékenykedő szakszervezetek és munkaadói szövetségek esetében. A régiók közötti együttműködés terén a legjobb gyakorlat követése indokolt, mivel a 2006-os egységes szabadkereskedelmi megállapodás közeledtével a szociális partnerek a regionális kérdéseket egymással együttműködve kell, hogy kezeljék.

A közzféra bevonása gyakran fáradtságos erőfeszítéseket igényel a szóban forgó országokban, a köz- és a magánszféra közötti párbeszédet ugyanakkor biztosítani és erősíteni kell.

#### 3.2 Egyéb szervezetek

A szóban forgó országokban már létező civil szervezeteket a következő négy nagy kategóriába sorolhatjuk be: a) a múlt rendszer elleni küzdelem során alakult szervezetek, b) a nemzetközi közösségtől jövő pénzalapok befogadása céljából alapított nem kormányzati szervezetek, melyek kizárólag adományokból tartják fenn magukat, c) külön szakosodott szervezetek, melyek rendszerint a társadalom legsérülékenyebb csoportjaival foglalkoznak, d) mezőgazdasági szervezetek.

**A közeljövő legjelentősebb kihívásai közé tartozik ezen szervezetek életképességének és adományozók függetlenségének biztosítása.** Az első kategóriába – mely a legtöbb esetben már hosszú évek óta működő és a politikai párbeszédben közvetlenül részt vevő nem kormányzati szervezeteket foglal magába – széles elismertséggel rendelkező szervezetek tartoznak, ugyanakkor ezek igen gyenge gazdasági életképessége problémát jelent. A második kategória szervezetei sokkal kevésbé ismertek, számuk pedig rendkívül magas, és úgy tűnik, hogy létrejöttük az adományozók közössége által kifejezésre juttatott kívánásoknak felel meg. Adományozók hiányában e szervezetek többsége biztosan el fog tűnni.

Szükség van kapacitásépítésre és együttműködésre mind a civil szervezetek között, mind regionális szinten. Ugyanakkor a legégetőbb szükség annak a jelentős szakadéknak az áthidalására van, mely akkor jelentkezik, amikor a nemzetközi pénzügyi források csökkenése mellett még nem állnak rendelkezésre helyi források. A civil társadalomnak köszönhetően létrejött társadalmi tőke jelentős részének elvesztése és az erőszakhoz való visszatérés valós veszélynek tűnik.

<sup>(5)</sup> CARDS (Közösségi támogatás újjáépítési fejlesztéshez és stabilizációhoz), 2666/2000/EK tanácsi rendelet, 2000. december 5.

#### 4. A régió strukturális problémái és ezek hatása a szervezett civil szervezetek fejlődésére

##### 4.1 Korruptió

A korruptió képezi a régió legnagyobb strukturális problémáját, melynek gyökerei a kevésbé hatékony közigazgatásban, a szigorú és hatékony intézményi-jogszabályi keretek, ill. a független bírói hatalom hiányában, a rossz gazdasági körülményekben és a civil szervezetek tényleges közbeavatkozásának hiányában keresendők.

##### 4.2 Az emberi, személyiségi és szociális jogok megsértése

Jelenleg a nemzetközi szervezetek nem mindig sikeres erőfeszítései ellenére továbbra is rendszeresen felmerülnek az emberi jogok államhatalom részéről történő megsértésével kapcsolatos problémák. Konkrétan a legsúlyosabb azonban az, hogy a bírói hatalom szemmel láthatólag nem érzékeli, és nem is tölti be valódi szerepét.

Ezen országok belépésének ténye az Európa Tanács intézményi keretébe pozitív lépésnek tekinthető. Ugyanakkor sok esetben hiányzik a politikai akarat e keret valószínű alkalmazásához. A kisebbségi és vallási nézeteltérések beszűremkedése a társadalmi kérdések tárgyalása során pedig különösen nehézzé teszi a közeledéshez és kiengesztelődéshez szükséges légkör megteremtését.

##### 4.3 Nem hatékony kormányzás – közigazgatás

Az éles belpolitikai ellentétekben gyökerező politikai és társadalmi instabilitás a régió rossz kormányzásának alapvető forrása. Ez a közigazgatás jelentős működési zavarai jár, melyek a maguk részéről pedig a csúszópénzeket és a korrupciót táplálják. A szóban forgó közigazgatások korszerűsítését célzó nemzetközi és európai erőfeszítések mind ez ideig nem hoztak jelentős eredményeket.

##### 4.4 A civil társadalommal folytatott párbeszéd hiánya

A civil társadalom szervezeteivel folytatott társadalmi párbeszéd<sup>(6)</sup> előfeltétele a törvényi kereten túl a részt vevő felek kölcsönös tisztelete és az ellentétek megértésére és enyhítésére irányuló erőfeszítés, főleg pedig az ellentétek kompromisszumos megoldását előtérbe helyező kultúra. A Nyugat-Balkánon sosem létezett valódi párbeszéd a totalitárius politikai rendszerek és az általuk vasszigorral ellenőrzött álszervezetek miatt. Kétségtelenül hosszú időre van szükség a kellően elmélyült és minőségi szociális párbeszéd eléréséhez.

##### 4.5 A civil társadalmat képviselő igazolt szervezetek szükségessége

A civil szervezetek nagy száma jogos kérdéseket vet fel a régióban uralkodó valódi társadalmi helyzettel kapcsolatban. Sok közülük az őket finanszírozó nemzetközi szervezetek kérésére vagy sugallatára jött létre, és sok esetben az állam által ellátandó szociális védelem és gondoskodás feladatait veszi át.

<sup>(6)</sup> Konferencia a szociális párbeszéd erősítéséről a Nyugat-Balkán országokban, Foglalkoztatási Főigazgatóság, 2005. okt. 6–7, Szkopje

Másokat pedig a civil társadalom nemzetközi szervezetei és más nem kormányzati szervezetek kezdeményezésére hoztak létre, ezek pedig közvetlenül befolyásolják tevékenységüket. Végül pedig egyes szervezetek olyan helyi kezdeményezésre jöttek létre, amely pártpolitikai, etnikai, kisebbségi vagy vallási érdekeket rejt.

#### 5. Az EGSZB észrevételei a Nyugat-Balkán társadalmi, politikai és gazdasági helyzetéről és az európai stratégiáról

5.1 Az Európai Unió nemzetközi és helyi szinten hitelének jelentős részét elveszítette a jugoszláv válság és a volt Jugoszláviában dúló háború során, és mindezt a konkrét beavatkozási politika hiánya miatt.

5.2 A stabilizációs és társulási folyamat keretében az Európai Bizottságnak egyértelműbb politikai stratégiát kellene megfogalmaznia, és meg kellene erősítenie jelenlétét a régióban. Az Európai Bizottságnak fokoznia kellene elkötelezettségét annak érdekében, hogy javítsa fellépéseinek minőségét és a róla kialakult képet a régióban.

5.3 Megjegyzendő, hogy a Nyugat-Balkán egyes vidékein – különös tekintettel Koszovóra<sup>(7)</sup> – az etnikai ellentétek miatt nem rögződött a biztonság érzése, és nem szilárdult meg a béke, a Szerbia és Montenegró alkotta szövetségi állam pedig nem felel meg a demokratikus államszövetség felállításával szemben támasztott elvárásoknak<sup>(8)</sup>.

5.4 Megállapítható, hogy Bosznia-Hercegovina és Koszovó a nemzetközi szervezetek által kikényszerített állami képződmények, melyek nem biztos, hogy kiállják az idő próbáját. Azonnali szükség van tehát politikai problémáik olyan megoldására, mely szavatolja a gazdasági jólétet, a kisebbségi és vallási közösségek jogait, valamint a demokratikus struktúrák megerősödését a nemzetközi szervezetek égíse alatt. Az ENSZ keretében 2005-ben megkezdett, Koszovó jövőjéről szóló többoldalú tárgyalások képezik e robbanékony probléma kezelésének egyedüli reményét.

5.5 Az EGSZB szerint szükség van az EU régióbéli jelenlétének növelésére hatékony és gyakorlatias információs és kommunikációs politika révén. Egyrészt tisztázni kell, hogy mi az EU politikája a régióval kapcsolatban, másrészt pedig, hogy ezen országok csatlakozása milyen költségekkel jár az érintett országok számára<sup>(9)</sup>.

5.5.1 A koppenhágai kritériumokat alapvetőnek és nem újratárgyalhatóknak kell tekinteni az EU-hoz csatlakozni szándékozó nyugat-balkáni országok esetében is. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a folyamat előmozdítása és a szóban forgó kritériumok teljesítése érdekében kívánatos, hogy eszközeit közvetlenül felhasználva az EU nemcsak az országok intézményi struktúráiba avatkozzon be, hanem a közösségi vívmányok átültetésébe is.

<sup>(7)</sup> Az EP állásfoglalása (P6TA(2005) 0131) a Nyugat-Balkán újjáépítéséről – az EP állásfoglalása a balkáni regionális integráció helyzetéről.

<sup>(8)</sup> Az Európai Bizottság osztrák elnöksége 2006 – Szövetségi külügyminisztérium – 2005. november 23. – Európai ügyek.

<sup>(9)</sup> REX-153 „A civil társadalom szerepe a Nyugat-Balkánra vonatkozó új stratégia keretében”. 2003. december 10. Előadó: R. Confalonieri

5.6 Az elmondottak alapján egy átfogó európai stratégia kialakításához a legmegfelelőbb útnak a civil társadalmon és annak szervezetein keresztül kell vezetnie. Konkrétan, a szervezett civil társadalom egyedülálló lehetőséget nyújt a hosszú átmeneti folyamat gördülékeny lezajlásához, miközben biztosítja azt, hogy az együttműködési és támogatási programok valóban hatékonyaknak bizonyuljanak a kedvezményezettek számára.

5.7 A rendelkezésére álló információk és a régióról – különösképpen a Nyugat-Balkán kapcsolattartó csoport felállítása után – szerzett ismeretei az EGSZB-t a következő megállapítások és észrevételek megtételére készítették:

5.7.1 A faji és etnikai ellentétek bármely pillanatban éles konfliktusokat hívhatnak elő a Nyugat-Balkánon, mert a rejtett feszültség hirtelen a felszínre törhet.

5.7.2 A civil társadalom<sup>(10)</sup> bátortalanul, de elkezdte játszani a szerepét, ugyanakkor rendszerint külföldi finanszírozásra támaszkodik. Ezenkívül bizonyos esetekben szakismeretben és hitelességben is hiányt szenved.

5.7.3 Az Alapvető Jogok Európai Chartájának elfogadása elengedhetetlen előfeltétel a régió minden állama számára, amennyiben az EU-hoz kívánnak csatlakozni.

5.7.4 A nyugat-balkáni országoknak állandó, közvetlen és komoly megerősítésre van szükségük mind a gazdaság, mind a szakértelem terén ahhoz, hogy újonnan lefektetett intézményeiket megszilárdíthassák és a demokráciára megfelelően fogékonnyá váljanak. Ezen a területen összehangoltabb segítségnyújtásra lesz szükség, az EU szempontjából pedig az Európai Újjáépítési Ügynökségnek és az EU régióbeli delegációinak még szorosabb együttműködése szükséges.

5.7.5 A többszólamú és többoldalú párbeszéd megerősítése és a civil szervezetek működése számára szükséges demokratikus jogszabályi környezet megteremtése és alkalmazása alapvető előfeltételei annak, hogy az adott országok társadalmi és gazdasági élete normalizálódjon.

Különösen a társadalmi párbeszéd megerősítéséhez van szükség arra, hogy:

- a) elismerjék a szociális partnerek szerepét.
- b) elismerjék a szociális partnerek önállóságának szerepét.
- c) tiszteletben tartásuk a képviselői szervezeteknek a pontos információhoz, konzultációhoz, valamint minden gazdasági és szociális kérdésben a véleménynyilvánításhoz való jogát.

5.7.6 Ugyancsak szükség van a korrupció leküzdésére szigorú, de lehetőleg egyszerű szabályok révén, melyek erélyes betartását az új technológiák felhasználása révén kell biztosítani.

5.7.7 Végül pedig szükség van a civil szervezetek finanszírozására, amely fejlődésük legsúlyosabb problémája, és főként a párbeszéd kifejlődéséhez elengedhetetlen.

5.7.8 A bírói hatalom feladata, hogy a társadalom támaszává váljon. Ezért különös támogatásra és erősítésre szorul, hogy az európai mintákkal megegyezően láthassa el intézményi szerepét.

5.7.9 A közösségi joganyag felé történő átfogó, integrált és fokozatos átállás kulcsa a régió államainak gazdasági együttműködése. Ez az együttműködés szintén jelentős segítséget fog nyújtani a feszültségek csökkentéséhez, és a fejlődés és jólét további lehetőségeit hozza létre.

5.7.10 A kulturaközi, vallásközi és etnikumközi párbeszédnek meg kell könnyítenie a közeledés és kommunikáció csatornáinak kiépítését a Nyugat-Balkán országai között. Ezen a területen döntő szerepre hivatottak a régió vallási vezetői a feszültségek levezetésében és a párbeszéd felállítására irányuló erőfeszítések támogatásában.

5.7.11 Az EGSZB szerint a tőkét és szaktudást behozó közvetlen külföldi befektetések és szükséges magánosítások támogatása révén megvalósítható gazdasági fejlődés segíteni fog a közsféra súlyának csökkentésében, és jelentős pozitív folyamatok elindítója lesz valamennyi még függőben levő társadalmi és politikai probléma megoldásának irányában. E cél elérésének érdekében az intézményi kereten túl szükség van még a bank-szektor nemzetközileg elfogadott és jóváhagyott szabályok szerinti megbízható működésére is a korrupció minden formájának (pénzmosás, csempészet stb.) leküzdése céljából.

Az Európai Központi Bank és az EBB (Európai Beruházási Bank) sajátos koordinációs szerep betöltésére hivatott a régióban.

5.7.12 A nemzetközi szervezeteknek (IMF, Világbank, ILO, ENSZ stb.) a civil társadalmat képviselő szervezetekkel való még szorosabb együttműködésére van szükség a nyugat-balkáni régió társadalmaiban betöltött szerepük megerősítése céljából.

5.7.13 Az EGSZB megállapítja, hogy a régióban működő uniós szereplők közötti koordináció fokozatosan javul. Az Európai Újjáépítési Ügynökség (EAR) több száz millió eurós programokat kezel: ezek némelyike az emberi erőforrások fejlesztését, ill. adott esetben a munkaerő képzését célozza vagy vonja maga után. Fontos említést tenni az ETF (European Training Foundation – Európai Képzési Alapítvány), vagy a Cedefop munkájáról, mely utóbbi az ETF-fel való kitűnő együttműködése és közvetlen szomszédos helyzete révén a régió országainak rendelkezésére bocsáthatná gazdag tapasztalatát és szaktudását. Az uniós szerveken kívül hangsúlyozni kell a „Stabilitási paktum” szerepét is, bár jövője továbbra is homályos, ami gyengítheti a régióban kifejtett hatását.

<sup>(10)</sup> EP-állásfoglalás: P6-TA (2005) 131

## 6. Az EGSZB javaslatai és ajánlásai

### 6.1 Az EGSZB szerepe és felelősségei

A Nyugat-Balkán civil társadalmát, valamint mai gazdasági, szociális és kulturális valóságát szem előtt tartva, az európai közösségi vívmányok felé történő előirányzott közeledés érdekében a folyamat újszerű megközelítésére van szükség. Először is a nagy bővítés során a konzultatív vegyes bizottságok révén szerzett ilyen irányú tapasztalatokat kell kamatoztatni. Szintén szükség van az európai szervezett civil társadalom erőteljesebb bevonására a kapcsolódó politikák kialakításának és fejlesztésének teljes folyamatába. Hasonlóképp szükség van az európai szervezett civil társadalom szisztematikusabb és egyértelműen intézményesített bevonására – egyik és másik oldalról egyaránt – az EU és az egyes balkáni kormányok között folyó tárgyalásokba. Végül pedig régiók és célok szerint meghatározott átfogó tevékenységekre van szükség.

6.1.1 A tíz tagország, valamint Bulgária, Románia és Törökország csatlakozását előkészítő konzultatív vegyes bizottsági tárgyalások során szerzett jelentős szakismeretere<sup>(1)</sup> és értékes humán erőforrásaira támaszkodva az EGSZB magát különösen képesnek tartja arra, hogy a Régiók Bizottságával karöltve tevékenyebb szerepet játsszon a fenti politikák kifejlesztésében, a régióbeli közös kezdeményezések szervezésében való szerepvállalását is beleértve.

6.1.2 A Nyugat-Balkáni kapcsolattartó csoport felállítása és tagjainak régióbeli látogatása nyomán az EGSZB jó információkkal és kapcsolatokkal rendelkezik ahhoz, hogy elősegítse a theszaloníki menetrend céljainak megvalósítását azokon a jelentős gazdasági, társadalmi és kulturális területeken, melyeken az európai szabályozások és intézményi minták gyorsabb és hatékonyabb átvétele szükséges a nyugat-balkáni országokban.

6.1.3 Ezzel összefüggésben az EGSZB fontosnak tartja a nyugat-balkáni civil szervezetekkel 2006-ban az EGSZB székhelyén rendezendő Fórumra vonatkozó kezdeményezését, hiszen ennek révén valamennyi jelentős nyugat-balkáni civil szervezet közvetlen kapcsolatba léphet az EGSZB-vel és általában véve más európai szervezetekkel is. Arra kéri az Európai Bizottságot, hogy minden alkalmas eszközzel támogassa ezt a kezdeményezést, akárcsak a nemzeti és regionális szinten a civil társadalom

<sup>(1)</sup> Az EGSZB ez idáig a következő dokumentumokat dolgozta ki a Nyugat-Balkánnal kapcsolatban: 1) Tájékoztató jelentés az Európai Unió és egyes délkelet-európai államok közötti kapcsolatokról (1998. szeptember), 2) Saját kezdeményezésű vélemény a következő témában: „A humán erőforrások fejlesztése a Nyugat-Balkánon” (2001. április), 3) Cselekvési terv az Európai Képzési Alapítvánnyal és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezettel (ILO) együttműködésben, a következő címmel: „A társadalmi párbeszéd szellemének és gyakorlatának, valamint a civil társadalom és a kapcsolódó hálózatok részvételének előmozdítása Délkelet-Európában”, 4) Saját kezdeményezésű vélemény a következő témában: „A civil szervezetek részvételének előmozdítása Délkelet-Európában – tapasztalatok és jövőbeli kihívások” – REX-123 – CESE 594/2003, 5) Feltáró vélemény: „A civil társadalom szerepe a Nyugat-Balkánra vonatkozó új stratégia keretében” – REX-153 – CESE 1624/2003, 6) CESE 1622/2003 sz. vélemény.

reprezentatív szervezeteinek támogatását célzó egyéb kezdeményezéseit, valamint, hogy vegye kellően figyelembe a fórum eredményeit.

6.1.3.1 Amennyiben erre igény mutatkozik, az EGSZB kész felajánlani szolgálatait, hogy a civil szervezeteket a megfelelő európai szervezetekkel kapcsolatba hozza a szaktudás átvitele és a nyugat-balkáni országokban végzett tevékenységük produktívabbá tétele céljából.

6.1.3.2 Emellett az EGSZB kijelenti, hogy különös érdeklődést mutat azon civil szervezetek iránt, melyek pénzügyi források szűkében vannak és nem képesek a működésükhöz szükséges források saját erőből való előteremtésére. Ezért ezen szervezetek megerősítése mellett száll síkra a Stabilitási Paktum megvalósítása során.

6.1.3.3 Az EGSZB a fentiekkel egyező érdeklődését fejezi ki a Nyugat-Balkán agrárvilágával szemben is. Ebben a tekintetben arra kéri fel az Európai Bizottságot, hogy fordítson különös gondot ezekre a problémákra úgy, hogy a mezőgazdaság modernizálásához szükséges szaktudását és szakértelmét rendelkezésre bocsátja.

6.1.3.4 Az EGSZB úgy gondolja, hogy a régió gazdasági reformjainak és gazdasági fejlődésének előmozdítása a strukturális problémák megoldásához vezető út alapvető eleme. A KKV-k<sup>(2)</sup> és a mezőgazdasági vállalkozások azok reprezentatív szervezetein keresztül támogatása alapfeltételét képezi a régió gazdasági jólétének, és az EU tagállamaiban már alkalmazott legjobb gyakorlat révén érhető el. Az EGSZB rendelkezik ezen erőfeszítések támogatásához szükséges szakértelemmel és emberi erőforrásokkal.

6.1.3.5 Ebben az összefüggésben és az Európai Bizottsággal együttműködve az EGSZB részt vehetne a civil társadalommal szervezett helyi és országos tájékoztatói üléseken.

6.1.3.6 Az EGSZB elősegíthetné a régióban a nemzetközi szervezetek tevékenységére vonatkozó, a civil szervezetek számára releváns információ terjesztését. Továbbá – az ILO főigazgatója és az EGSZB elnöke közös nyilatkozatának keretén belül – közös tevékenységeket szervezhetne az ILO-val a régión belül, elsősorban a társadalmi párbeszéd erősítésére.

<sup>(2)</sup> Az Európai Bizottság közleménye a Tanács és az Európai Parlament részére: A Nyugat-Balkán és az európai integráció, COM (2003) 285 final – 2003. május 21.



6.1.3.7 Az EU és az EGSZB feladata olyan rendszeres elemzések-tanulmányok tervezése, elindítása és támogatása a Nyugat-Balkán társadalmi helyzetéről, melyek a civil társadalom által megtett haladást is mutatják, és főként a „befektetett erő – eredmény” viszonyra összpontosítanak. Ennek érdekében „hozzamutatókat” lehet használni (vagy ha ilyenek nincsenek, újakat lehet létrehozni) mind a „lány”, mind a „kemény” befektetések tekintetében, és ezáltal kimutathatóak lesznek az EU által ez idáig alkalmazott politikák és tevékenységek esetleges gyöngéi vagy hiányosságai a szükséges jobbítások és felülvizsgálatok elvégzése céljából [pl. a különböző civil szervezetek osztályozása egyes alapvető jellemzőik alapján (pl. létrehozásuk oka, céljuk, alapszabályuk, földrajzi lefedettségük, működési módjuk, ellenőrzésük módja, pénzügyi forrásaik és finanszírozási szintjük stb.)].

6.2 Az EGSZB kész konzultatív vegyes bizottságok létrehozására a régió valamennyi országával, amint a feltételek azt lehetővé teszik.

6.3 A nyugat-balkáni országok civil szervezeteivel fennálló kapcsolatai révén szerzett tapasztalatai és tudása alapján az EGSZB a következő javaslatokat teszi:

6.3.1 *A nyugat-balkáni országok nemzeti és regionális politikai erői számára:*

6.3.1.1 Az EGSZB javasolja a nyugat-balkáni országoknak, hogy a jövőben érkező uniós támogatások befogadására való felkészülés céljából intenzívebben igazodjanak a közösségi vívmányokhoz – különösképpen a személyiségi és a szociális-kollektív jogok védelmére és a törökországihoz hasonló nemzeti fejlesztési tervek elkészítése révén.

6.3.1.2 Felszólítja az egyes országok kormányait, hogy fokozzák a demokratizálás és a társadalmi kohézió támogatásának irányába tett erőfeszítéseiket a civil szervezetekkel folytatott párbeszéd erősítése révén.

6.3.1.3 Az EGSZB valamennyi érintett felet felszólítja arra, hogy tartsák különös tiszteletben a nemzeti és vallási kisebbségeket azok egyéni, vallási és politikai jogainak hivatalos elismerése és vallási és kulturális emlékműveik védelme révén.

6.3.1.4 Az EGSZB üdvözli a stabilizációs és társulási megállapodási folyamatok során valamennyi országban tapasztalt előrehaladást azok lezárásának irányában.

6.3.2 *Az Unió politikai szerveihez:*

6.3.2.1 Az EGSZB különösen súlyosnak tekinti a régióban a nemek közötti egyenlőség, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem és a kisebbségi csoportok védelmének problémáit a vonatkozó szaktudás és a jogszabályi keretek hiánya miatt, és ezért felszólítja az Európai Bizottságot, hogy segítse a nyugat-balkáni országokat a szükséges modernizálás gyorsabb végrehajtásában.

6.3.2.2 Tekintettel arra, hogy megkezdődött az EU és a régió államai közötti kapcsolatok további megerősítését célzó folyamat, és aláírásra került a stabilitási és együttműködési megállapodás Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal és Horvátországgal, az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy fokozza a folyamat lezárására irányuló erőfeszítéseket a többi országgal is, és határozottabb politikai akarat és összehangoltabb cselekvés révén segítse elő a theszaloníki menetrend<sup>(13)</sup> valamennyi célkitűzésének megvalósítását.

6.3.2.3 A theszaloníki menetrendre vonatkozóan az EGSZB kinyilvánítja, hogy bár azt jelentős dokumentumnak tartja az együttműködés szempontjából, mégis folyamatos aktualizálásra szorul.

6.3.2.4 Az EGSZB az oktatást tartja a nyugat-balkáni társadalmak számára nyújtott uniós támogatás legfontosabb színtérének. Az oktatás javulása és az írástudatlanság csökkenése lényegesen enyhítheti a meglévő éles etnikai, vallási és kisebbségi ellentéteket. Ez a gazdasági jóléttel és a demokratikus intézmények megerősödésével együtt a nyugat-balkáni népek számára magasabb színvonalú kormányzást eredményezhet. Az Európai Bizottság különösen jelentős szerepet játszhat az oktatás és kultúra területén olyan erősítő programok létrehozása révén, melyek a tudományos kutatók cseréjét és fiatal tudósok képzését segítik elő.

6.3.2.5 Ebben az összefüggésben külön hangsúlyt érdemel az a geopolitikai, gazdasági és szociális úr, mely egyre inkább jellemzi az EU látásmódját a nyugat-balkáni államoknak az európai struktúrákból való kimaradása miatt.

6.3.2.6 Ennek következtében javasoljuk a Nyugat-Balkán teljes körű betagozását az EU fejlesztési stratégiájába a Stabilitási és Társulási Folyamat megerősítése révén és – szükség esetén – a régió sajátos problémáiból adódó további intézkedések meghozatalát.

6.3.2.7 Hasonlóképpen nemcsak az Unió politikai intézményei, hanem annak konzultatív szervei (EGSZB és RB) között is összehangoltabb együttműködést javasolunk a szóban forgó program hatékonyabb fejlesztéséhez szükséges feltételek kialakítása céljából.

6.3.2.8 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy a Koszovó államjogi státuszával kapcsolatos kérdés végleges rendezése életfontosságú a régió biztonsága, békéje és stabilitása szempontjából, egyúttal felkéri a Tanácsot, az Európai Bizottságot és az Európai Parlamentet, hogy kompetenciáik függvényében járuljanak hozzá az ENSZ és annak főtitkári külömgbizottja által tett erőfeszítésekhez.

6.3.2.9 Az EU-nak különleges beutazási státuszt (vízumokat) kell adnia a szervezett civil társadalom képviselői, valamint a reprezentatív szervezetek képviselői részére, és ezzel kapcsolatban megfelelő rugalmasságot kell mutatnia<sup>(14)</sup>.

<sup>(13)</sup> Theszaloníki menetrend a Nyugat-Balkánról: Kivonatok az általános ügyek és külkapcsolatok tanácsainak következtetéseiből, 2003. június 16.

<sup>(14)</sup> Parlamenti állásfoglalás P6-TA (2005) 01 31

6.3.2.10 Az EU feladata a szociális partnerek szervezeteinek értékelése azok alapszabálya, céljai, szervezete, működése és tevékenységi köre (köz- vagy magánszféra) és reprezentativitási szintje (a vállalatok és munkavállalók összessége vagy ágazatok szerint) stb. szempontjából, annak érdekében, hogy legyenek olyan megbízható szervezetek, amelyekkel az EU a jövőben együtt tud működni. Az ilyenfajta elemzések úgy könnyíthetők meg, ha az EU a hozzájuk szükséges adatok összegyűjtését és nyilvánosságra hozatalát (tehát az átláthatóságot) mindenfajta, a köz- és magán szereplőket, ill. a civil társadalmat képviselő szervezetek részére megítélendő uniós támogatás előfeltételül szabja.

Ez a munka vagy belső forrásokból, azaz az EU saját intézményeinek (Európai Bizottság, EGSZB stb.) segítségével vagy, amennyiben ez szükségesnek ítéltetik, teljes vagy részleges külső megbízás révén teljesíthető.

### 6.3.3 A Nyugat-Balkánnal szomszédos uniós tagországoknak és a civil társadalom európai szervezeteinek

6.3.3.1 Az EGSZB javasolja az uniós tagországoknak (így például Olaszországnak, Magyarországnak, Szlovéniának és Görögországnak), hogy a nyugat-balkáni országok civil társadalmának megerősítését célzó intézkedéseket fogantossanak különösen a stratégia, a humán erőforrások kihasználása és a közigazgatás területén, csakúgy mint az intézményi és jogszabályi keretek európai harmonizálásának terén.

6.3.3.2 Ezzel párhuzamosan az EGSZB a szociális partnerek európai szervezeteinek – és általában véve a szervezett civil társadalom európai szervezeteinek – még erőteljesebb figyelemfelkeltését és mozgósítását ajánlja, a Nyugat-Balkán megfelelő szervezeteinek az európai struktúrákba és működési egységekbe való betagozódása érdekében.

6.3.3.3 Megjegyzendő, hogy mind a Nyugat-Balkánt övező tagországok tevékenységei, mind a civil társadalom európai szervezeteinek megfelelő tevékenységei a gazdasági, szociális és politikai fejlesztés fent említett közép- és hosszú távú programjába kell, hogy beilleszkedjenek.

## 6.4 Finanszírozás

6.4.1 Az EU a nyugat-balkáni civil társadalom megerősítését célzó pénzügyi eszközök egész sorával rendelkezik. Ezzel párhuzamosan egyéb nemzetközi szervezetek és más országok is nyújtanak fejlesztési segítséget számos nyugat-balkáni civil szervezet számára. Bár az ilyenfajta segítségnyújtás általában pozitívnak értékelhető, mégis több veszély létezik főként azzal kapcsolatban, ahogyan ezt a segítséget a nyugat-balkáni országoknak adják. A nyugat-balkáni fejlesztési segítséggel kapcsolatos nemzetközi munkák teljesítése során tapasztalt legsúlyosabb problémák a következők:

6.4.1.1 Bár a Nyugat-Balkánnak juttatott nemzetközi segítség gazdasági értelemben viszonylag jelentős lehet, a legtöbb esetben az adományozók által megszabott prioritásoknak felel meg a valódi helyi szükségletek figyelembevételével

nélkül. A (civil társadalmat érintő) nemzetközi fejlesztési segítség a legtöbb esetben elmulasztja figyelembe venni az érdekelt helyi csoportok (stakeholders) érdekeit, és az intézményi változtatásokat célzó erőfeszítéseket olyan egyedi kísérletekként fogja fel, melyek nem kapcsolódnak a létező állami vagy civil struktúrákhoz, valamint a segítségben részesülő országok sajátos érdekeihez és hagyományaihoz. Sok esetben az összes tevékenységet olyan nem kormányzati szervezetekre bízzák a támogatásban részesülő országban, melyek teljes mértékben a nemzetközi segélyprogramoktól függenek, és olyan tevékenységekre tesznek javaslatokat, melyek az adományozók által megszabott prioritásokkal, nem pedig a támogatás kedvezményezettjeinek szükségleteivel egyeznek meg.

6.4.1.2 A nyugat-balkáni fejlesztési segítségre vonatkozó nemzetközi programok hatáskörét rendkívüli módon csökkenti a különböző adományozók közötti egyeztetés hiánya, valamint a gyakran elszigetelt tevékenységeket finanszírozó programok támogatásának túl rövid időtartama. Sok esetben olyan munkák szakadnak félbe, amelyek már jelentős eredményeket kezdtek hozni, az adományozók azonban hirtelen megváltoztatták a finanszírozás prioritásait, és sokkal rövidebb időszakokkal számolnak, mint amilyenek a nyugat-balkáni országokban szükségesek. Az EU és más nemzetközi szervezetek finanszírozó szerveinek meg kell érteniük, hogy a finanszírozás prioritásainak gyakori megváltoztatása nem vezet eredményre. A képzési és kapacitásépítési programok tartoznak rendszerint ebbe a kategóriába. Az intézményi szereplőknek adott támogatás töredékes, és általában konferenciák és kisebb szemináriumok, nem pedig a valós technikai segítség formáját ölti.

6.4.1.3 A valóságban sok nem kormányzati szervezet azért lát el szociális feladatokat, hogy bevételhez juthasson. Emiatt jelentősen csökkent ezen civil szervezetek képessége valódi kapcsolatok kialakítására a társadalommal és az alapszabályzatuk szerinti céljaik teljesítésére. Sok nem kormányzati szervezet a technikai segítség programjainak menedzselésében látja szerepét, és a magánszektorra jellemző gazdasági kritériumok szerint a lehető legnagyobb finanszírozás elérése a céljuk.

6.4.2 Figyelembe véve a szervezett civil társadalomnak nyújtandó erőteljesebb segítségadás fent említett problémáit és azok megoldásának szükségességét, az EGSZB ezen tevékenységek finanszírozásával kapcsolatban az alábbiakat javasolja:

6.4.2.1 Az EU-nak a fejlesztési segítség már megvalósítás alatt álló ill. a 2007–2013-as időszakra kidolgozás alatt álló programjaira kell összpontosítania, főként a demokratikus kormányzás, a gazdasági kormányzás és a környezetmenedzsment terén.

6.4.2.2 A nyugat-balkáni országok kormányainak a civil társadalom megerősítését célzó világos operatív programokat kell kifejlesztelniük. Ezeket a programokat az EU-val egyeztetni kell. Ennek érdekében javasolt a rendszeres kommunikáció kialakítása az Európai Bizottság, az EGSZB és a helyi kormányok között.

6.4.2.3 Olyan erőteljes mechanizmus létrehozására van szükség, mely a fejlesztési segítség programjainak hatékonyságát követi a civil társadalom területén. E mechanizmusban az EGSZB jelentős szerepet kaphat.

6.4.2.4 A fejlesztési segítség programjainak tervét előre egyeztetni kell a civil társadalom valós szükségleteivel. A civil társadalom új intézményeinek megteremtését célzó fejlesztési segítség az EGSZB széles körű technikai támogatását élvezheti.

6.4.2.5 A EGSZB által szervezett nyugat-balkáni fórum lezajlása után a nyugat-balkáni szervezett civil-társadalom képviselői és az EGSZB között állandó technikai munkacsoportot lehet létrehozni. Ez a csoport fog segítséget nyújtani a civil szervezeteknek a stratégiai és operatív menetrend kialakításában, és lehetővé fogja tenni a civil társadalom megerősítését szolgáló legjobb gyakorlatok és a szakértelem átvitelét az EU tagállamai és a nyugat-balkáni országok között.

6.4.2.6 Az EU 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi tervében a „területi együttműködés” elnevezésű cél figyelembe kell, hogy vegye a harmadik országok támogatására előirányzott pénzügyi eszközöket is. A harmadik országok támogatását szolgáló pénzügyi mechanizmusok egyszerűsítésére van szükség, természetesen a meglévő biztos átláthatóság feláldozása nélkül. Ezeket az országokat szomszédsági programokkal kell támogatni. A CADSES típusú programokat a tapasztalatokat felhasználva ki kell terjeszteni.

6.4.2.7 A civil társadalomnak nyújtott fejlesztési segítség programjainak tervezése során az EU-nak figyelembe kell vennie más nemzetközi szervezetek fejlesztési programjait is. Az ENSZ programjaival és speciális intézményeivel való együttműködést el kell mélyíteni és operatív szintre hozni.

Brüsszel, 2006. május 17.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Anne-Marie SIGMUND

### **Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „EU-kampány a biodiverzitás megőrzéséért – a civil társadalom helye és hozzájárulása”**

(2006/C 195/24)

2005. szeptember 13-án az EU osztrák elnöksége az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján levélben arra kérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy feltáró véleményt dolgozzon ki a következő tárgyban: „EU-kampány a biodiverzitás megőrzéséért – a civil társadalom helye és hozzájárulása”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció véleményét 2006. április 26-án elfogadta. (Előadó: Lutz RIBBE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a május 18-i ülésnapon) 125 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

#### **1. Az EGSZB következtetéseinek és ajánlásainak összefoglalása**

1.1 A biodiverzitás az élet alapja és biztosítéka bolygónkon. Már csak a gazdasági önérdék miatt is szükséges, hogy az ember törekedjen az ökoszisztéma stabilitásának megőrzésére. Emellett a világmindenséggel szembeni felelősségünk is azt parancsolja, hogy őrizzük meg a fajgazdagságot. A biodiverzitás védelme nem „luxuscikk”, amelyet megengedhetünk magunknak, de amelyről le is mondhatunk.

1.2 Az ember a biodiverzitás legnagyobb haszonélvezője, ugyanakkor csökkenésének legfőbb okozója is.

1.3 Az EGSZB szerint a biodiverzitás Európában továbbra is rendkívül nagy veszélyben van. Az EU eddigi intézkedései egyelőre nem voltak elegendőek az utóbbi évtizedek kedvezőtlen tendenciájának megállításához.

1.4 Az EGSZB üdvözlöi, hogy nemcsak az összes európai intézmény, hanem az uniós országok is mint a biodiverzitás megőrzéséről szóló egyezmény aláírói kötelezték magukat arra, hogy a kedvezőtlen tendenciát nemcsak megállítják, hanem vissza is fordítják.

1.5 Az EGSZB kifogásolja azonban, hogy igény és valóság között hatalmas szakadék tátong: a kormányzatok eddig nem járultak hozzá a tőlük elvárható mértékben a biodiverzitás védelméhez. Alapvetően jó példát kellene mutatniuk a biodiverzitás védelme terén, ehelyett a stratégiai döntések és a támogatóprogramok gyakran még tovább veszélyeztetik a biológiai sokféleséget. Ehhez járul még, hogy a 2007–2013 közötti pénzügyi időszakban éppen azokon az uniós politikaterületeken kell különösen takarékoskodni, amelyek nagy jelentőségűek a biodiverzitás védelme szempontjából.

1.6 A biodiverzitás csökkenése évek óta tartó, lappangó folyamat. Mivel egyre kevesebb embernek van közvetlen kapcsolata a természetes környezettel, viszonylag csekély a közvetlen érintettség és így az ebből adódó politikai nyomás. Ezzel azonban nem elégedhet meg a politika, inkább ellenstratégiákat kell kialakítania.

1.7 Nem csak a civil társadalmat kell alaposabban tájékoztatni a biodiverzitás védelmének háttéréről és értelméről: a helyi, regionális és nemzeti szinten dolgozó köztisztviselőket és közalkalmazottakat is (tovább) kell képezni – sokan nem is tudják, miről van szó, és gyakran hiányzik a megfelelő késztetés.

1.8 Az EGSZB ésszerűnek tartja az EU-elnökség által mérlegelt kampányt a biodiverzitás megőrzéséért. A civil társadalom a kampányhoz gyakorlati segítséget nyújthat, és hozzájárulhat a tudatosításhoz is, ami rendkívül fontos. Mindazonáltal egy ilyen kampány nem pótolhatja a létező, az EU által is megnevezett hiányosságokat, és semmiképpen sem szabad azt a benyomást keltenie, hogy a gondok kizárólag vagy főként a civil társadalom nem megfelelő elkötelezettségéből adódnak.

1.9 Több előremutató gyakorlati példára és mintaprojektre van szükség; be kell mutatni, s ezáltal bele kell vésni a köztudatba, hogy mi az egyes tájak és a biológiai sokféleség eszmei és hasznóértéke; valamint elkötelezett példákra van szükség a nyilvánosság köréből. Végeredményben az ember alapvető létfeltételeinek megőrzéséről van szó.

## 2. A vélemény főbb elemei és háttere

2.1 2005. szeptember 13-i levelében az osztrák elnökség arra kérte az EGSZB-t, hogy feltáró véleményt dolgozzon ki a következő tárgyban: „EU-kampány a biodiverzitás megőrzéséért – a civil társadalom helye és hozzájárulása”. A levél megemlíti, hogy egy ilyen vélemény tartalmi és politikai szempontból is támogathatja a Tanácsot és az Európai Bizottságot annak a célnak az elérésében, hogy 2010-re sikerüljön megfékezni a biológiai sokféleség csökkenését<sup>(1)</sup>.

2.2 A levél a következő szempontok vizsgálatát javasolja az EGSZB-nek:

- mi okozza a fajgazdagság csökkenését;
- elegendő-e a Tanács és az Európai Bizottság által a cél elérése érdekében eddig tett intézkedések;
- van-e összefüggés a különféle EU-politikák között;
- milyen további lépésekre van szükség az Európai Bizottság, illetve a tagállamok részéről;
- ez milyen következményekkel jár a lisszaboni stratégiára és a fenntarthatósági stratégiára nézve;
- hogyan segíthet a civil társadalom.

2.3 Az osztrák elnökség kérésének háttere alighanem az – a levélben is említett – tény, miszerint *különböző kutatási intézmények, például az EUROSTAT adatai bizonyítják, hogy az eddigi erőfeszítések ellenére a fajgazdagság mind Európa-, mind világszerte folyamatosan csökken, és a tendencia visszafordítására egyelőre nincs*

*kilátás. Az EU fenntarthatósági stratégiájának felülvizsgálata keretében kiadott közleményeiben az Európai Bizottság is kedvezőtlen tendenciákból indul ki ezen a területen.*

2.4 Az EGSZB köszöni, hogy az elnökség ezt a fontos kérdést az EGSZB elé terjesztette. A következőkben egyenként kitér a felvetett kérdésekre, minden témában megadja a kért választ, és ötleteket dolgoz ki a „kampányra”.

## 3. Általános megjegyzések

3.1 A biodiverzitás az élet alapja bolygónkon. Biodiverzitás nélkül az embernek nem lenne esélye a fennmaradásra: a napfényt biomasszává alakító növények képezik az alapját annak az energia- és anyagáramlásnak bolygónkon, amelyben az ember nap mint nap részt vesz, például amikor lélegzik, táplálékot vesz magához vagy gazdálkodik. Lehetetlen lenne az emberi élet és tevékenység azon fajok nélkül is, amelyek végeredményben az ember által „termelt” hulladékot hasznosítják újra és alakítják át.

3.2 A biodiverzitás tehát nem olyasmi, amit a társadalom „megengedhet magának”, ha fontosnak látja, de lemondhat róla, ha látszólag más prioritásokat kell meghatározni. A biodiverzitásról nem lehet lemondani.

3.3 „A környezetvédelmi politika áttekintése (2003)” című dokumentumban<sup>(2)</sup> az Európai Bizottság kifejti, mit jelent a biológiai sokféleség (biodiverzitás). A biodiverzitás *a különböző ökológiai rendszerek összetettségének, egyensúlyának és állapotának kifejezése. ... A biológiai sokféleség nemcsak mint az élet alapja játszik kulcsszerepet, hanem fontos tevékenységekhez is alapot teremt a gazdaság, a pihenés és a kultúra terén.*

3.4 A „biodiverzitás” szó szerinti fordítása: „az élet sokfélesége”; ez a fogalom azonban különféle szinteken alkalmazható. Jelölheti az adott populációra jellemző genetikai sokféleséget, de azt is, hogy egy bizonyos élőhely mennyire gazdag fajokban.

3.5 Intelligenciája miatt az ember a biodiverzitás legfőbb hasznélvezője: egyetlen más élő faj sem „használ” olyan sok más fajt, mint az ember. Ugyanakkor azonban az ember a biodiverzitás csökkenésének legfőbb okozója. A fajok „hasznos” és „kártékony” csoportokba való sorolása tisztán gazdasági jellegű és emberközpontú. A természet nem ismer ilyen megkülönböztetést, a természet csak messzemenően önszabályozó egyensúlyi állapotot ismer. A fajgazdagság a fenntarthatóság egyik döntő mutatója.

3.6 Az ellenőrizhetetlenné váló egyensúlyok problémát jelentenek annak, aki a stabil viszonyokban érdekelt. Sokrétű, főként gazdasági tevékenységével az ember beleavatkozik az ökológiai egyensúlyba, és befolyásolja azt. Évezredek óta így történik ez, sőt korábban – pl. az extenzív földhasználat révén – gyakran azzal az eredménnyel, hogy új, szintén stabil rendszerek jöttek létre. A biodiverzitás ember által történő befolyásolása azonban mára soha nem látott méreteket öltött. Az ember által saját magának teremtett rengeteg lehetőség a faji összetételt nemcsak csekély mértékben megváltoztatja, hanem gyakran teljesen szétrombolja.

<sup>(1)</sup> Lásd a 2001. június 15–16-i göteborgi Európai Tanács határozatát

<sup>(2)</sup> COM(2003) 745/2.

*A jelenlegi helyzet és a fajgazdagság csökkenésének okai*

3.7 A biodiverzitás megőrzése terén tapasztalható jelenlegi helyzetet az elnökség az EGSZB-hez intézett írásában világosan és félreérthetetlenül vázolta (lásd 2.3. pont). Elemzése egyezik többek között az ENSZ környezetvédelmi programjának fajgazdagságról írt jelentésével, amely szerint a fajgazdagság az egész világon minden eddiginél gyorsabban csökken.

3.8 Az EU már 1998. évi biodiverzitás-stratégiájában<sup>(3)</sup> rámutatott arra, hogy az európai helyzet is aggodalomra ad okot. Az Európai Unió különleges fajgazdagsága az évszázadok során emberi beavatkozások következtében fokozatosan csökkent. Az elmúlt évtizedekben ezek a beavatkozások elképesztő méreteket öltöttek. Az ENSZ Környezetvédelmi Programjának (UNEP) jelentésében olvasható, hogy egyes európai országokban bizonyos rendszertani kategóriákon, például a lepkék rendjén, a madarak vagy az emlősök osztályán belül időközben a fajoknak esetenként akár 24 %-a országszerte kipusztult.

3.9 A 2001-es göteborgi stratégia<sup>(4)</sup> (fenntarthatósági stratégia) következőképpen fogalmaz: „A legutóbbi évtizedekben Európában drámaian felgyorsult a biodiverzitás csökkenése.” Az EGSZB utal arra, hogy a fajok kipusztulásának aránya ma legalább százszorososa, de akár ezerszerese is lehet a természetes aránynak, sőt, az utrechti egyetem egyik újkeletű tanulmánya 1 000–10 000 közötti szorzóból indul ki.

3.10 A fajok száma csökkenésének okai sokrétűek. Általánosságban megállapítható, hogy az állat- és növényvilág élettereinek megszüntetése, illetve befolyásolása a biodiverzitás csökkenéséhez vezet. Ennek tulajdonképpen okai a természetes élőhelyeknek az infrastruktúra és a városiasodás általi feldarabolódása, illetve beépítése, a tápanyagbevitel, a tömeges idegenforralom, valamint a víz- és levegőszennyezés.

3.11 A mezőgazdaság Európában egészen különleges, szinte kettős szerepet játszik: története során a korai extenzív és igen sokrétű használati formák révén eleinte hozzájárult a fajgazdagság növekedéséhez. Az ilyen extenzív használati formák többsége azonban már régóta nem gazdaságos, ezért intenzívebb, vagyis a természetes folyamatokat erősebben befolyásoló használati formák vették át a helyüket. Ez kettős hatást gyakorol a biodiverzitásra: egyrészt az intenzív mezőgazdálkodás nagymértékben hozzájárul a fajok számának csökkenéséhez, másrészt az eddig extenzív vagy természetközeli módon megművelt területek hasznosítása, tartós parlagon hagyása, illetve más célra való hasznosítása során értékes biotópok szűnnek meg. A mezőgazdaság tehát, aszerint, hogy milyen jellegű, hasznos és káros is lehet a biodiverzitásra nézve.

3.12 További lényeges okként említhető a fás növényzet szukcessziója, az egyensúly eltolódása a növények egymás közötti versengésében (többek között tápanyagbevitel által), az új területek erdősítése, a környezetidegen fajok behurcolása és a túlzott mértékű halászat.

3.12.1 Új, eddig kevésbé jelentős okok a jövőben számottevően súlyosbíthatják a helyzetet. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség legújabb jelentésében<sup>(5)</sup> úgy fogalmaz, hogy az előrelátható éghajlati változások szélsőséges, sőt, a jövőben meghatározó veszélyforrások lehetnek a biológiai sokféleség visszafordíthatatlan változásainak.

3.12.2 A növényi géntechnológia alkalmazása potenciálisan szintén új veszélyt jelenthet az európai biológiai sokféleségre nézve. A genetikailag módosított növények kereskedelmi célú termelése a kutatók szerint jelentős mértékben kihathat a környező növényekre és ezáltal a pillangókra és a méhekre is. Ez az eredménye annak a tanulmánynak, amelyre a brit kormány adott megbízást, és amelynek három évig tartó elkészítésében több mint 150 kutató vett részt<sup>(6)</sup>. Az EGSZB arra szólítja fel az Európai Bizottságot, hogy fokozottan támogassa az e téren folytatott kutatási tevékenységeket.

3.13 A biodiverzitás csökkenésének lehetséges következményei egy konkrét példa segítségével világíthatók meg. A virágok beporzását végző rovarok esetében pl. a populációk egyértelmű csökkenése tapasztalható, mégpedig a FAO szerint világszerte. A virágos növények szaporítószervei továbbfejlesztettek és alkalmazkodtak a beporzást végző rovarok fejlődéséhez, a rovarok pedig a nektár és a virágpór összegyűjtésére még hatékonyabb mechanizmusokat fejlesztettek ki, hozzájárulva ezzel a beporzott növények jobb magtermeléséhez és a magok jobb szétszóródásához. A rovarok által történő keresztbeborzás növeli a genetikai sokféleséget, valamint ellenállóbb magokhoz és jobb minőségű terméshez vezet. A beporzást végző rovarok 70–95 %-a – többek között az ember által hasznosított mézelő méh is – a hátyásszárnyúak (Hymenoptera) rendjébe tartozik. A beporzást végző rovarok populációinak észlelhető csökkenése beláthatatlan következményekkel jár (gazdasági szempontból is).

3.14 Tekintettel a biodiverzitás feltűnő csökkenéséről beszámoló számos tanulmányra és megállapításra, az EGSZB eltekint attól, hogy jelen véleményében tovább vizsgálja az egyes okokat, illetve hogy megfelelő tudatosodásra szólítson fel. Mindenkinek, aki politikai felelősséggel rendelkezik, tisztában kell lennie a helyzettel. Bőségesen rendelkezésre áll olyan információ, amely találóan elemzi az állapotot.

3.15 Az EGSZB üdvözli, hogy az uniós intézmények újra meg újra kiállnak a biodiverzitás megőrzése mellett. Hiába azonban a sok különböző politikai hitvallás és nyilatkozat, hiába a biodiverzitásról szóló – mind a 25 tagállam és az EU által ratifikált – egyezmény aláírása, hiába a számos ésszerű, uniós szintű természetvédelmi szabályozás, például az 1979-es madárvédelmi irányelv<sup>(7)</sup> vagy az 1992-es élőhelyvédelmi (FFH) irányelv<sup>(8)</sup>: a fajok biológiai sokfélesége továbbra is csökken.

<sup>(5)</sup> „Az európai környezet – Helyzetkép és kitekintés 2005”, EEA, 2005. november

<sup>(6)</sup> „Nature” tudományos magazin, 2005. március 22.

<sup>(7)</sup> HL L 103., 1979.4.25., 1. o.

<sup>(8)</sup> HL L 206., 1992.7.22., 7. o.

<sup>(3)</sup> Vö. COM(1998) 42 final

<sup>(4)</sup> COM(2001) 264 final

3.16 A fenntartható fejlődésről rendezett johannesburgi ENSZ-csúcskonferencián (*World Summit on Sustainable Development – WSSD*) a részt vevő felek kötelezték magukat, hogy 2010-ig jelentősen redukálják a biológiai sokféleség csökkenésének mértékét. Az EU még tovább ment, és kötelezettséget vállalt arra, hogy 2010-re megállítja a biológiai sokféleség csökkenését<sup>(9)</sup>.

3.17 A biodiverzitás megőrzése következképpen elismert, ésszerű és szükséges, egyben rendkívül összetett feladat, amelynek során az unióstól egészen a helyi szintig az összes politikai szintnek szorosan együtt kell működnie a civil társadalommal, és példát kell mutatnia a társadalomnak.

#### *A biodiverzitás csökkenésének politikai-társadalmi háttere*

3.18 Sajnos túl ritkán hallható, pedig feltétlenül tisztázandó, izgalmas kérdés, mi a politikai háttere annak, hogy a fajok részben drámainak tekinthető eltűnése évtizedeken keresztül végbemehetett anélkül, hogy elegendő politikai ellenintézkedés fogalmazódott és valósult volna meg.

3.19 Ennek sokféle oka lehet. Az egyik probléma minden bizonnyal az, hogy a biodiverzitás csökkenése nagyon lassú, lappangó és ezért alig észlelhető folyamat (az éghajlatváltozáshoz hasonlíthatóan). A probléma keletkezése nem tulajdonítható egyetlen „intézkedésnek”, és nem is oldható meg egyetlen ellenintézkedéssel. A biodiverzitás észlelhető csökkenése az utóbbi évek és évtizedek több millió cselekedetének és döntésének együttes következménye, jóllehet az egyes döntések következményei látszólag jelentéktelenek vagy csak marginálisnak tűnnek.

3.20 Ezért tehát egyrészt mindig rendkívül nehéz a biodiverzitás megőrzésére utalva eredményesen felhívni a figyelmet egyes küszöbön álló döntések veszélyeire, illetve visszatartítani ezeket a döntéseket, annál is inkább, mivel a „beavatkozó szervek” ilyenkor arra hivatkoznak, hogy a természetbe egy bizonyos helyen történő beavatkozást más helyen kompenzációs vagy helyettesítő intézkedésekkel fogják jóvátenni (ami a leggyakrabban nem sikerül).

3.21 További ok lehet az, hogy viszonylag rövid időszak alatt olyan fejlődés zajlott le, amelynek következményeképpen egyre kevesebb ember tapasztalja meg és észleli közvetlenül a biodiverzitás és a táj, valamint ezek változásának jelentőségét. Bizonyos fokú elidegenedést tapasztalhatunk a természettől, ami azzal kezdődik, hogy egyre kevesebb ember ismeri vagy ismer fel a tájak **használati**<sup>(10)</sup> és **eszmei értékét**<sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> Lásd a göteborgi Európai Tanács elnökségi következtetéseinek 31. pontját

<sup>(10)</sup> A táj **használati**, ökológiai **értéke** messze túlhaladja mező- és erdőgazdálkodási „termelőhelyként” képviselt jelentőségét. Jó példa erre az idegenforgalom, illetve a lakóhelyközeli pihenés. Az idegenforgalom fajokban gazdag, sokszínű, általában „szépnek” nevezett vidékekre támaszkodik.

<sup>(11)</sup> A táj **„eszmei értéke”** kettős: magában foglalja egyfelől a természet önértékét, amelyet tisztelni és védeni kell, amely nem válhat az egyoldalú technológiai és gazdasági hasznosítás áldozatává. Másfelől látni kell a táj értékét az ember testi és – különösképpen – lelki regenerációja, a természetes életkörnyezetbe való illeszkedés szempontjából.

3.22 A legtöbb ember (beleértve a politikusok nagy részét is) valószínűleg nincs igazán tudatában a „biodiverzitás védelme” tulajdonképpeni feladatának (beleértve a hatalmas etikai és morális felelősséget is) értelmével és jelentőségével. „Fogyasztják” a tájakat, örülnek szépségüknek, gyönyörködnek bennük, ott töltik szabadidejüket, ott sportolnak és pihennek. Ennek ellenére csak halvány fogalmuk van arról, hogy a táj biotikus tényezői, az egyes állat- és növényfajoknak az összjátéka és egymásra gyakorolt hatásai hogyan alakítják az adott tájat, hogyan gondoskodnak annak egyensúlyáról és milyen rendkívül fontos ez a törekeny egyensúly, ami életünk és gazdasági rendszerünk alapja. A természetet a társadalom nagy része csak ritkán látja, akkor is inkább a televízióban, mint a szabadban. A természetfilmek pedig többnyire Afrika, a Galápagos-szigetek vagy más messzi tájak szépségeiről számolnak be, és csak ritkán foglalkoznak az európai természeti örökség problémáival.

3.23 Így egyébként nem meglepő, amit a természetvédelmi szervezetek csodálkozva állapítanak meg: Európában az emberek szívesebben lépnek fel az elefántok vagy a szibériai tigris védelméért, mint a közvetlen környezetükben élő mezei hörcsög érdekében.

3.24 Elbeszélések, jelentések, politikai dokumentumok alapján az emberek tudomásul veszik a biológiai sokféleség csökkenését, de kedvezőtlen következményeit nem érzik közvetlenül. Sőt, gyakran még csak nem is látták sohasem a környezetükben pusztulásra ítélt fajokat. Közismert, hogy az emberek csak olyasmiről beszélnek el magukat, amit ténylegesen ismernek és szeretnek, amitől valamilyen jellegű hasznot várnak.

3.25 A biodiverzitás tehát egyrészt a napi tapasztalatból adódóan általánosan elismert fogalom, ugyanakkor olyan dolog is, amely egyre gyakrabban messze kívül esik a polgárok többségének személyes érintettségén. Az érték az elkötelezettségből fakad. Sokan azt hiszik, hogy a biodiverzitás kérdésköre nem érinti őket közvetlenül, így a biodiverzitás védelmének felelősségét is egyre kevésbé tekintik saját feladatuknak: az államra hárítják.

3.26 A biodiverzitás védelme világszerte azon múlik, hogy a felelős politikusoknak mennyiben sikerül újraéleszteni az „elkötelezettséget”. Világossá kell tenni az emberek számára, hogy nem mindent, ami kivitelezhető, szabad végre is hajtani. Újra fel kell ismerni, hogy a természetre való tekintettel az embernek néha le is kell mondania valamiről – de olyan lemondás ez, amely minket gazdagít. Jó lenne, ha ennek elérése részét képeznék a biodiverzitás csökkenéséről szóló esetleges EU-kampányok.

3.27 Mivel pedig a körülmények valószínűleg olyanok, ahogyan leírtuk, napjainkban gyakran adódnak olyan helyzetek, hogy magától értetődően mindenki kiáll a biodiverzitás védelme mellett, csak az kérdéses,

– vajon éppen ott kell-e védeni a természetet, ahová az új elkerülőt terveztek;

- megengedhető-e, hogy egy, az élőhelyvédelmi irányelv alapján Európa-szerte védett faj meghiúsítja például egy ipari telep építését;
- és vajon tényleg (ilyen sok) pénzbe kerül a természetvédelem?

3.28 Sőt, mi több: a gazdaságilag nehezebbnek tartott időszakokban a természetvédelmet nemcsak nem fogadják el az élet és a gazdaság alapjaként, hanem bűnbaknak teszik meg, mert akadályoz valamilyen „pozitív”, a gazdaság számára fontos fejlődést. Csak mellékesen jegyezzük meg, hogy ennek során gyakran igencsak ellentmondó érveket hoznak fel: ha a természetvédelmi szabályozások miatt nem épülhet meg egy személyes felfogás szerint fontosnak tűnő út, sokan csóválják a fejüket. Ha azonban az emberek saját pihenő- vagy szabadidős területét szelné ketté egy út, a terület megőrzéséért mindenki szívesen hozakodik elő tájvédelmi érvekkel.

3.29 A természetet jelenleg „szabadon rendelkezésre álló közkinccsnek” tekintik, amely az iparosodott, egyre városiasabb és a szabadidő tekintetében nagy igényű társadalom gazdasági szükségleteinek megfelelően többé-kevésbé tetszőlegesen alakítható és befolyásolható. A politika pedig mindehhez azt sugallja – tévesen –, hogy kiegyenlítő és helyettesítő intézkedésekkel eleget lehet tenni a biodiverzitás-védelem igényeinek.

#### A Tanács és az Európai Bizottság eddigi intézkedéseinek hatása

3.30 A Tanács és az Európai Bizottság intézkedései mindezt idáig korántsem érték el a megfelelő hatást. Pedig az Európai Bizottság célja, az európai állat- és növényvilág életterének védelme – amely az 1979-es madárvédelmi irányelvben és az 1992-es élőhelyvédelmi irányelvben is tükröződik – helyes és ésszerű. A fő gond a megvalósításhoz szükséges politikai akarat és a végrehajtás, ahogy ezt maga az Európai Bizottság is megállapítja: „A **madárvédelemre és az élőhelyre vonatkozó irányelvek** megvalósítása nehéznek bizonyult. A két említett irányelv megsértése több mint a negyedet tette ki azoknak az eseteknek, amelyekben az Európai Bizottságnak bírósági eljárást kellett indítania”<sup>(12)</sup>.

3.31 Az EGSZB ezen a téren két felelős szintet különböztet meg:

3.31.1 Az első szint a politika szintje, ahol nincs meg a kellő tudatosság. Az EGSZB számára pl. teljességgel érthetetlen, miért van az, hogy a tagállamok a Tanácsban határozatot hoznak a megfelelő természetvédelmi irányelvekről, amelyeket aztán ugyanezen tagállamok nem vagy nem kielégítő mértékben ültetnek át. Az EGSZB szerint ez teljesen elfogadhatatlan. A politika alaposan aláássa így a saját hitelességét, amennyiben maga is kudarcot vall a természetvédelem megvalósításában.

3.31.2 Nem szavahihető az a politika sem, amely igényt támaszt arra, hogy 2010-re megállítsa a biodiverzitás csökkenését, amely tudja, hogy ez pénzbe kerül, ugyanakkor az illető

kulcsfontosságú tételtől<sup>(13)</sup> a pénzügyi terv keretében a régi EU-tagállamokra nézve több mint 30 %-ot elvon. Az uniós tagállamok állam- és kormányfői így maguk alakítottak ki olyan politikát, amely nem tud megfelelni saját elvárásainak. A politika ezzel rossz példát mutat.

3.31.3 A tagállamok – és ez a második felelős szint – nem varrhatják saját politikájuk kudarcát a természet használóinak a nyakába. Az EGSZB több véleményben is foglalkozott a biodiverzitás megőrzése szempontjából fontos irányelvek hiányos megvalósításának jelenségével. Kénytelen újra és újra ismételni: amíg a biodiverzitás védelmében vagy javítására hozott intézkedések ütköznek például a területet használók (érthető) gazdasági érdekeivel, addig legalábbis ki kell egyenlíteni a potenciális gazdasági veszteségeket; de még jobb lenne, ha ösztönzést kapnának a megfelelő biodiverzitás-intézkedések. Alapvető akadályt jelent a Natura 2000 intézkedéseinek az Európai Tanács 2005. december 16-i határozatával egyáltalán nem biztosított finanszírozása az EU következő pénzügyi időszakában. Semmi haszna a mégoly komolyan gondolt politikai hitvallásnak a biodiverzitás megőrzése és fejlesztése mellett, ha nincsenek rendben a gazdasági keretfeltételek!

3.32 Tehát amíg nem oldódik meg a Natura 2000 olyan módon történő finanszírozása, ahogyan azt az EGSZB és a Parlament egyaránt kéri (saját, önálló és megfelelően ellátott finanszírozási ág a Natura 2000-ben foglalt kompenzáció céljára), az EU megközelítésének hatástalanságán nem lehet alapvetően segíteni. Ezen a helyzeten, a sok jó szándék ellenére, a közvélemény figyelmét felkeltő kampányok sem lesznek képesek változtatni.

3.33 A fenntarthatósági stratégiában meghirdetett és a biodiverzitás megőrzését szolgáló egyik lépés az *agrár-környezetvédelmi intézkedések javítására vonatkozó közös agrárpolitika féléves értékelésének keretében, amennyiben a környezetvédelemmel kapcsolatos szolgáltatások rendelkezésre bocsátásához nyújtott közvetlen juttatásokhoz átlátható rendszer kerül bevezetésre*. Az EGSZB sajnálja, hogy ez a fontos és helyénvaló ígélet sem lett megtartva, ami a kívánttal ellentétes hatást vált ki. Ezért elsősorban nem az Európai Bizottság, inkább a tagállamok hozzáállása felelős, főként ami a pénzügyeket illeti.

#### Van-e elegendő összefüggés a különféle EU-politikák között?

3.34 Az EGSZB nem látja, hogy az EU különféle politikaterületei már most úgy össze lennének hangolva, hogy lehetséges lenne a fajgazdagság csökkenésének megállítása. Ellenkezőleg: még az EU hatáskörébe tartozó politikaterületek is folyamatosan okoznak olyan veszélyeztetettséget, amelyet nem lehet kiegyenlíteni a szerény mértékű természetvédelmi intézkedésekkel. Ezen a helyzeten a már futó cselekvési programok<sup>(14)</sup> sem változtathatnak, és úgy tűnik, a jelenleg kidolgozás alatt álló tematikus stratégiáktól sem várható döntő fordulat<sup>(15)</sup>.

<sup>(12)</sup> Lásd: COM(2003) 745/2 és ugyanaz: COM(2005) 17

<sup>(13)</sup> Azaz a vidékfejlesztéstől a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi terv 2. tételében.

<sup>(14)</sup> Például a biogazdálkodás terén.

<sup>(15)</sup> Az EGSZB az egyes stratégiákhoz külön véleményeket készít, amelyekre itt utalunk.

3.35 Példa erre – az EGSZB által már más véleményekben is megvizsgált agrárpolitika mellett – a transzeurópai közlekedési hálózatok egyik projektje. A Duna, amely 2 880 km hosszú és 10 európai országon folyik át, minden bizonnyal Európa „első számú folyójának” tekinthető. Ezen „ütőér” mentén számos természeti érték maradt meg, amelyeket fel kell venni a Natura 2000 hálózatba. Az EU azonban azt mondja, hogy a folyó hosszának kb. fele a hajózás szempontjából túl keskeny, és ezen változtatni kell – pedig ez a mintegy 1 400 km nagyrészt éppen a még megmaradt szabad folyású terület, például Németországban a Straubing–Vilshofen szakasz vagy Ausztriában Hainburg környéke és a Wachau, valamint a magyarországi folyószakasz nagy része és a bulgáriai és romániai szakasz csaknem egésze. Ez a politika, amelynek eredménye a gazdasági növekedés és a természetvédelem ütköztetése, éppenséggel előidézi és programozza azokat a konfliktusokat, amelyeket tulajdonképpen – fenntarthatósági és biodiverzitás-stratégiájának keretében, vagyis egy koherens politika révén – fel kellene oldania.

3.36 Az EGSZB megállapítása, mely szerint nem eléggé koherens a politika, egyébként nemcsak azokra az ágazatokra vonatkozik, amelyek a természetvédelem és a biodiverzitás szempontjából „klasszikus értelemben” potenciálisan problémásnak tekinthetők (ilyenek pl. a már említett közlekedés- és infrastruktúra-politika vagy a túlságosan intenzív mező-, erdő- és halgazdálkodás), hanem azokra a politikaterületekre is, amelyeknél nem feltételeznénk azonnal, hogy közvetlen összefüggésben állnak a biodiverzitással.

3.36.1 Jól példázzák ezt a kergemarha-kór (BSE) ellen tett intézkedések. Ezek értelmében messzemenően megtiltották, hogy az állati tetem a szabad természetben maradjon, illetve oda legyen szállítva<sup>(16)</sup>. A gazdáknak kötelező az elhullott állatot az állati eredetű hulladékokat feldolgozó telepekre vinniük, ami rendkívül sok pénzbe kerül.

3.36.2 Európa azon területein, ahol még léteznek intakt dögövé, vadon élő állatállományok, például keselyűk, farkasok vagy medvék, a tilalom következtében jelentős állatfajvédelmi gondok jelentkeztek: például a kilencvenes években és 2003-ig Asztúriában évente átlagosan 3000 háziállatot szállítottak az állati eredetű hulladékokat feldolgozó telepekre. 2004-ben – az EU-rendelet következetes átültetése után – mintegy 20 000 háziállat került ugyanide.

3.36.3 Asztúriában (amelynek területe 10 604 km<sup>2</sup>) tehát a szabad természetből mintegy 17 000 elhullott állat „hiányzik”, pedig a tetemek fontos táplálékai voltak a keselyűknek, medvéknek, farkasoknak és sok más dögövének. Ez a mennyiség – állatonként 200 kilóval számolva – a természetben 3 400 tonna fehérjetartalmú biomasszát jelent.<sup>(17)</sup> Még nem derült ki, hogy Spanyolországban változtat-e ezen valamit a 2002-ben kiadott királyi dekrétum, amely a dögövék bizonyos elhullott állatokkal vagy azok melléktermékeivel való etetését szabályozza. Más EU-tagállamokban nincsenek hasonló tagállami intézkedések!

<sup>(16)</sup> A szabad természetben való elhelyezés csak bizonyos feltételek mellett megengedett, és ettől olyan bonyolult, hogy alig kerül alkalmazásra.

<sup>(17)</sup> A következmények – röviden: Valle del Trubiában a FAPAS nevű spanyol természetvédelmi szervezet hosszú évek óta figyelemmel kíséri a fakókeselyűt. 2003-ig általában 10 pár rakott fészket, és ezek többnyire 8–9 fiókát neveltek fel. A fakókeselyűnek mindig csak egy fiókája van. 2004-ben már csak 4 fióka repült ki. A természetvédelmi szervezetek arról számolnak be, hogy egyre több elpusztult medvebocot találnak, ami szintén a csekélyebb mennyiségű táplálékra vezethető vissza.

Milyen további lépésekre van szükség az Európai Bizottság, illetve a tagállamok részéről?

3.37 Az Európai Bizottság a 2003. évi környezetvédelmi politika felülvizsgálatában<sup>(18)</sup> maga is megjegyzi, hogy a következő prioritásokra lenne szükség:

- lépések a fenntarthatóbb agrárpolitika irányába;
- a közösségi halászati politika átállítása környezetbarát technikára;
- a talajok és a tengeri környezet jobb védelme;
- a végrehajtás hatékonyságának növelése a természetvédelem terén;
- a biológiai sokféleség területén kimutatható trendek pontosabb meghatározása;
- a biológiai sokféleség védelmének nemzetközi szintű fokozása.

3.38 Az Európai Bizottság ezenfelül a 2007-es évre szóló stratégiai megfontolásaiban bejelentette, hogy átdolgozza az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelvet, hogy „az új természettudományos ismeretekhez” igazítsa őket<sup>(19)</sup>. Az EGSZB üdvözlölné, ha az Európai Bizottság mihamarabb kifejtené, milyen jellegűek ezek az új tudományos ismeretek és milyen mértékű lesz az átdolgozás, amely az EGSZB megítélése szerint csak az európai természetvédelem javításához vezethet.

3.39 Az EGSZB számára nyilvánvaló, hogy fokozni kell az életterek védelmét, és ehhez rendelkezésre kell bocsátani a szükséges eszközöket. Az élőhelyvédelmi irányelv és a madárvédelmi irányelv még nem biztosítja elég sikeresen az Európászerte védendő fajokat és élettereket. Ráadásul a tagállamokban (még helyi szinten is) időközben gyakran olyan – az EGSZB szerint bírálandó – szellemben járnak el, hogy aminek nincs európai, hanem esetleg nemzeti védettségi státusza, az úgyszólván másodosztályú természet. Ha az EU nem fizet, mi sem teszünk semmit. Még rosszabb a biodiverzitás védelmének helyzete a természetvédelmi területeken kívül: itt már szinte semmiféle közpénzekből finanszírozott tevékenység nem figyelhető meg. A biodiverzitás védelme azonban olyan feladat, amely nem korlátozható néhány védett területre.

3.40 Ez a felfogás és hozzáállás azonban egyértelműen bizonyítja, hogy az ökológiai összefüggéseket – különös tekintettel a biodiverzitás védelmének szükségességére – mindeztidáig sem a lakosság jelentős része, sem pedig a felelős politikusok többsége nem értette meg. Mindenekelőtt a közintézményeken a sor, hogy jó példával járjanak elől. Azt az üzenetet kell közvetíteniük a nyilvánosság felé, hogy fontos számukra a biológiai sokféleség, és hogy saját területükön készek megtenni a megfelelő lépéseket – akkor is, ha rövid távon léteznek gazdaságilag „hatékonyabb” lehetőségek is.

<sup>(18)</sup> COM(2003) 745/2.

<sup>(19)</sup> COM(2006) 122.



3.41 Ezért a fenntartható fejlődésre való nevelés ENSZ-évtizedét (2005–2015) fel kellene használni egy átfogó kampány indítására, amelynek célja a biodiverzitással kapcsolatos tudás és tapasztalás megfigyelhető erőforrásainak megállítása és visszafordítása lenne. Erőteljes, pozitív kampányra van szükség – azzal az üzenettel, hogy a természet nem luxuscikk, amelyet a társadalmak gazdasági jólét idején megengednek maguknak, de amelyről le lehet mondani, ha a konjunktúrális helyzet kedvezőtlen. A fajok sokféleségét ismét gazdasági, illetve kulturális-eszmei kincsként kell közvetíteni a társadalom felé. A természetvédelmet pozitív üzenetként kell közvetíteni (és van-e annál pozitívabb, mint életünk alapjainak megőrzése), a természetvédelem szerezzen örömet és jelentsen szórakozást: nem szabad tehernek tekinteni. Azt is el kell magyarázni, hogy az életünk természetes alapjainak további leromlásából adódó költségek a többszörösét teszik majd ki a védelem költségeinek, és hogy olyan értékek vesznek el, amelyeket nem lehet euróban kifejezni.

3.42 Az EGSZB számára világos, hogy az EU természetvédelmi politikája mindössze azon célkitűzések megvalósulásáról gondoskodhat, amelyek csak a határokon átnyúlóan érhetők el. De megfelelő „biodiverzitás-védelmi politikára” nemzeti, regionális és helyi szinten, sőt a magánszférában is szükség van. Következésképpen a tagállamokra legalább akkora feladat hárul, mint az EU-ra.

3.43 Az EGSZB ezért üdvözlölné, ha az Európai Bizottság a megfelelő kampány keretein belül – a környezetvédő csoportokkal és az érintett földhasználó-egyesületekkel együttműködésben – Európa-szerte identitásépítő természetvédelmi modellprojekteket is támogatna, és a hathatós, nyílt kapcsolat-tartás mellett döntene. Egy ilyen jellegű cselekvésre alkalmas eszköz lenne például az „Európa zöld szalagja” elnevezésű civil kezdeményezés, amelyet részben már közpénzekből is támogatnak<sup>(20)</sup>, és amelynek célja a – részben akár nem is humánus – országhatárok oltalma alatt kialakult élőhelyek védelme. „Európa zöld szalagja”, amely Skandináviától egészen a Balkánig húzódik, Európa (egyelőre) leghosszabb biotóptengelye.

3.44 A biodiverzitás nemzetközi szintű védelmét illetően az EGSZB úgy véli, hogy a biodiverzitás mint ún. „nem kereskedelmi vonatkozás” a kereskedelmi rendszer (többek között a WTO) alapvető részévé kell, hogy váljon.

*Következmények a lisszaboni és a fenntarthatósági stratégiára nézve*

3.45 Az EGSZB ezúttal a lisszaboni stratégiára vonatkozó megállapításokra szorítkozik. A fenntarthatósági stratégiához jelen véleményben felesleges kommentárt fűzni – egyfelől, mert az Európai Bizottság idevágó közleményének<sup>(21)</sup> megállapításai olyannyira homályosak és kötelezettségmentesek, hogy a következetesebb biodiverzitás-védelem érdekében igen kevés várható tőlük; másfelől az EGSZB önálló véleményben fogja megvizsgálni ezt a dokumentumot.

3.46 Ha igaz, amit az Európai Tanács 2005. évi tavaszi ülésén Brüsszelben megállapított, nevezetesen, hogy a lisszaboni stratégia a fenntarthatósági stratégiához tartozik, akkor úgy kellene kialakítani a lisszaboni stratégiát, hogy az ne

<sup>(20)</sup> Támogatást nyújt például a német környezetvédelmi szövetségi hivatal.

<sup>(21)</sup> COM(2005)658, 2005. december 13. („A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálata – cselekvési program”)

csak az ökológiai érdekeket igyekezzen figyelembe venni, hanem törekedjen arra is, hogy a helyesnek elismert gazdasági fejlődést (többek között) a biodiverzitás védelmének egyidejű, tudatos támogatása mellett érje el. A lisszaboni stratégia dokumentációjában azonban szó sincs ilyen megközelítésről.

3.47 Az Európai Bizottságnak minél hamarabb átfogó képet kell vázolnia arról, milyen tisztán gazdasági jelentősége van a biodiverzitás védelmének Európában. Emellett jóval több olyan pozitív példát kellene leírni és népszerűsíteni, amely bemutatja, hogy a biodiverzitás védelme és a gazdasági fejlődés kölcsönösen ösztönzik egymást. Végül el kellene végre kezdeni a társadalmilag szükséges vitát a külső költségek árakba történő beépítésének konkrét módjairól.

*A civil társadalom hozzájárulása*

3.48 A civil társadalom hozzájárulása a biodiverzitás megőrzéséhez rendkívül fontos és minden bizonnyal még sok hasznos tennivalóval bővíthető. A civil társadalom hozzájárulása azonban nem teheti jóvá és nem is helyettesítheti, amit az állam elront vagy elmulaszt. Jó, ha a civil társadalomtól több segítséget kérünk, de ez ne terelje el figyelmünket az egyes kormányzatok hiányosságairól.

3.49 Az EGSZB üdvözlölné az elnökség 2005. szeptember 13-i, az EGSZB-hez intézett levelében említett új kampányt. Fontos, hogy a kampány lényege a természet és a biodiverzitás megőrzése iránti készítés és megértés ösztönzése legyen. A megfelelő képzést nagyon korán, már az óvodában és az iskolában el kellene kezdeni, többek között annak megvilágítását tűzve ki célul, hogy minden egyes embernek hozzá kell járulnia az emberiség alapvető létfeltételeinek megőrzéséhez. A biodiverzitás védelme az egyes emberek saját környezetében kezdődik, a bevásárlásnál, a kert kialakításánál stb.

3.50 Az ember szívesebben kötelezi el magát, ha tudja, minek érdekében teszi, és hogy elkötelezettségét igénylik és értékelik, valamint ha a politikát példaként tekintheti. A megfelelő kampányt fel lehetne használni arra, hogy ne csak az alapvető tudnivalókat terjesszük, hanem „nagyköveteket” is megnyerjünk a biodiverzitás megőrzése ügyének – gondolunk itt rockzenészekre, írókra, színészekre, politikusokra, újságírókra stb.

3.51 A civil szervezetek, de számos – szervezetnek vagy csoportnak el nem kötelezett – polgár is sok elismerésre méltó munkát végez a természet és a biodiverzitás védelmében. A mezőgazdasági termelők különféle agrár-környezetvédelmi programok és önkéntes kezdeményezések keretében vállalnak ilyen szerepet. Sok más társadalmi csoport is lelkesen tevékenykedik a biodiverzitás védelme érdekében, sőt esetenként olyan feladatokat is vállalnak, amelyeknek egyértelműen az állam illetőségébe kellene tartozniuk. A biodiverzitás védelmének terén elért sikerek közül sok nem valósulhatott volna meg az ő elkötelezettségük nélkül. Éppen a magán-területvédők és a természetet használók munkájának is köszönhetjük, hogy a helyzet nem még sokkal rosszabb, mint amilyenek jelenleg mutatkozik. Fontos, hogy a politika támogassa ezt az elkötelezettséget, de ne csak anyagilag.

3.52 Mindemellett nem csak a természetben végzett gyakorlati munkáról van szó. Ha a politika valóban eltökélte, hogy megállítja a biodiverzitás csökkenését, akkor abban is érdekeltnek kell lennie, hogy a megfelelő politikához adott legyen a megfelelő társadalmi kereslet; akár politikai nyomásról is beszélhetünk. Az európai népesség körében kétségkívül adott a megfelelő alapvető konszenzus. Az EU 10 polgárából 9 azon a véleményen van, hogy a politikai döntéshozóknak a fontosabb döntések meghozatalakor ugyanolyan figyelmet kell fordítaniuk a környezetvédelmi érdekekre, mint a gazdasági és szociális érdekekre („Attitudes of Europeans towards the Environment”, Európai Bizottság, Eurobarométer, 2004).

3.53 Nélkülözhetetlen a lakosságra irányuló tanítómunka, amelynek segítségével elérhető, hogy megértéssel fogadják a politikai intézkedéseket (és a pénzkiadásokat is). A civil

társadalom képes és köteles segíteni, de szüksége van a közpénzekből jövő támogatásra. Ennek kell gondoskodnia pl. arról, hogy a természetvédelemnek ne keltsék többé rossz hírért arra hivatkozva, hogy a haladás ellensége, a felmerülő kérdésekre pedig inkább keressék meg a megfelelő válaszokat, amelyek a biodiverzitás növekedéséhez, nem pedig csökkenéséhez vezetnek.

3.54 Ebben az összefüggésben az EGSZB üdvözli számos civil szervezet „Countdown 2010”<sup>(22)</sup> elnevezésű kezdeményezését. A kezdeményezés célja, hogy az összes európai kormányzat megtegye a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy 2010-re valóban megálljon a biológiai sokféleség csökkenése – tehát, hogy a kinyilvánított politikai célt a szükséges tettek kövessék. A kampány rávilágít, hogy a civil társadalomra és a kormányzatokra egész sor közösen megoldandó feladat vár.

Brüsszel, 2006. május 18.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(22)</sup> <http://www.countdown2010.net/>

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Afrika mint szükséges prioritás: az európai civil társadalom nézőpontja”**

(2006/C 195/25)

2005. július 14-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Működési Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki az alábbi tárgyban: *„Afrika mint szükséges prioritás: az európai civil társadalom nézőpontja”*

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció véleményét 2006. május 4-én elfogadta. (Előadó: Adrien BEDOSSA.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott, 427. plenáris ülésén (a 2006. május 18-i ülésnapon) 125 szavazattal, ellenszavazat és tartózkodás nélkül elfogadta az alábbi véleményt.

**Összefoglalás**

Ezt a saját kezdeményezésű véleményt az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság AKCS–EU utókövető bizottságának tapasztalata alapján fogalmazta meg. A bizottság évek óta figyelemmel kíséri a Cotonoui Egyezmény végrehajtását, és aktívan részt vesz a gazdasági partnerségi megállapodások előkészítésében és gyakorlati megvalósításában az AKCS-országok civil társadalmi szervezeteivel együtt.

Az Európai Bizottság közleménye <sup>(1)</sup> arra készítette az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy mérleget készítsen ezekről a politikákról, különös tekintettel a Cotonoui Egyezmény végrehajtásában a nem állami szereplők részvételének helyzetére és az EU fejlesztési politikájára. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság sajnálattal közli, hogy ezekkel a politikákkal kapcsolatban – mind európai, mind afrikai oldalról – be nem tartott ígérek születtek. A múltban a kinyilvánított szándék és a helyi gyakorlat közötti összhang bizonyos hiányát lehetett tapasztalni, holott a segélyezési politikák semmit sem érnek, ha azokat nem készítik elő a helyszínen.

A Cotonoui Egyezmény mindenekelőtt államközi egyezmény, amely a helyszínen nem hagy elegendő teret a civil társadalom jelenlétének és tevékenységének. Egyébiránt az előirányzott segélyek és eszközök is ritkán tartották magukat az ígérekhez.

Éppen ezért, és figyelembe véve a civil társadalmi szervezetek önálló és hatékony szervezési kapacitásának kését, nem meglepő, hogy a gazdasági partnerségi megállapodások közeledte kérdéseket, aggályokat és kételyeket vet fel.

Nem szabad azonban elfeledkezni arról sem, hogy az afrikai társadalom szerveződési módjainak megvannak a maga mélyen gyökeredző társadalmi-politikai sajátosságai, s hogy ezek figyelembevételére csak elősegítheti az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság által elfogadott célkitűzések megvalósítását. Az EGSZB úgy véli, hogy ahhoz, hogy ez az Afrikáért létrehozott új és nagyra törő európai stratégia sikerrel járjon, feladata támogatni a civil társadalmat, a fejlesztési politika alapvető szereplőjét. Két olyan alapvető fontosságú területet húz alá, amelyeken a civil társadalom jelenléte különbséget jelent:

- Olyan kormányzat, amely elősegíti a földrészen az emberi fejlődést. E kormányzatnak az alábbiakat kell megvalósítania:
- az emberi jogok tiszteletben tartása;
- a szabad és decentralizált tájékoztatáshoz való jog;
- az érintett országok szervezeteinek és közigazgatásának átláthatósága;
- küzdelem a jó kormányzás mindenkori akadályá, a korrupció ellen;
- az ivóvízhez, az egészségügyi ellátáshoz és az oktatáshoz való általános jog;
- az élelmiszerellátás biztonságához való jog.

Ennek érdekében az EGSZB ajánlatosnak tartja az afrikai civil társadalmi szervezetek szélesebb körű és könnyebb hozzáférését a közösségi finanszírozáshoz, valamint az együttműködési politikák és stratégiák kialakításában és végrehajtásában való részvételük szisztematikussá tételét.

- Az AIDS elleni küzdelem.

A civil társadalmi szervezetek szerepe lényeges ebben a küzdelemben (megelőzés, diagnózis, ápolás stb.), mivel a helyszínen könnyen kapcsolatba kerülhetnek a betegekkel. A három világvárvány egyesített megközelítésére van szükség, és a betegszervezetek ebben a küzdelemben nélkülözhetetlen láncszemet képviselnek.

Az Európai Uniónak az emberi erőforrások tekintetében megnyilvánuló válság megoldását a technikai kapacitás növelése és a résztvevők képzése révén kell elősegítenie. E cél megvalósítása érdekében az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság valamennyi politikai, gazdasági és társadalmi vezetőt összefogásra szólítja fel.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság kijelenti, hogy a legsürgősebb feladat a („mindenre jó”) gyógyszerekhez való hozzáférés biztosítása, melynek költségeit a nemzetközi szervezetek állják, az Európai Uniónak pedig az általános oltóanyag kifejlesztése, illetve az arra irányuló kutatás meggyorsítása érdekében kell befolyását kihatásánia.

<sup>(1)</sup> Az EU Afrika-stratégiája: európai-afrikai egyezmény Afrika fejlődésének gyorsításáért, COM(2005) 489 final

## 1. Bevezetés

1.1 Az Európai Bizottság 2005. október 12-én „Az Európai Unió Afrika-stratégiája: európai-afrikai egyezmény Afrika fejlődésének gyorsításáért” címmel közleményt adott ki az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság részére.

1.2 Bár az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság egyetért ezen ambiciózus euro-afrikai projekt általános irányvonalával és koherenciára való törekvésével, az afrikai nem kormányzati (civil) szervezetek különbözőképpen fogadták azt. Ez utóbbiak családottan tették fel a kérdést, vajon miért vezetne sikerre ez az új terv ott, ahol az előzőek sorra csődöt mondtak.

1.3 A dokumentum hosszú munka eredményeképpen született meg, melyet Louis MICHEL biztos indított be, mihamarabb 2004 novemberében kinevezték az európai végrehajtó testület tagjává. A dokumentum olyan Afrikára irányuló, közös együttműködési politikára tesz javaslatot a 25 EU-tagállam számára, amely figyelembe veszi a politikai környezetben és a fejlettségi szintben mutatkozó sokszínűséget, amely ősi gyökerekből táplálkozik, és új megközelítést kíván.

1.4 A stratégia ambiciózus volta éppen abban mutatkozik meg, hogy – terjedelmes, ám így sem kimerítő felsorolásában – számba veszi azokat a prioritást érdemlő területeket, amelyek befolyásolhatják a kontinens fejlődését.

1.5 Az e tekintetben igen gondolatébresztő stratégia – mely a politikai kérdést teszi meg a fejlődés központi problémájává – lehetővé teheti az Európai Unió számára, hogy Afrika legbefolyásosabb partnere maradjon.

1.6 A javasolt módszer a jobb európai együttműködést és a gyakorlatok közösségi szintre emelését is célul tűzi ki, ami az Európai Unió elmélyítésének irányában hat akkor, amikor sokan éppen az elmélyítés hiányát nehezmenyéznek.

## 2. Általános megjegyzések

2.1 Sokan emelik fel hangjukat mindenfelé, hogy figyelmeztessenek rá: Afrikában a legrosszabb bekövetkeztétől lehet tartani, ha Európa vagy a világ többi része nem tesz igen gyorsan valamit.

2.2 Ha Afrikában nem indul be az önálló fejlődés, a következmények a migráció, a betegségek vagy akár a környezeti problémák terén – akár akarjuk, akár nem – egyre súlyosabbak lesznek.

2.3 Következésképpen tehát át kell gondolni az iparosodott országok által Afrikának nyújtott segélyek rendszerét. A vészhangot nem először kongatják meg, és egyes politikai és gazdasági vezetők nyíltan szóvá is teszik az iparosodott országok „képmutató” magatartását.

2.4 Várható, hogy az elvándorlás okozta folyamatos „nyomás az elkövetkező években erősödni fog. Az afrikai népesség erőteljesen növekszik, és a gazdasági fejlődés kilátásai továbbra sem reménykeltők.” A lakosságnak joga van boldogul-

lást keresni mindaddig, amíg hosszú távra nem oldódik meg a vízellátás, az egészségügy és az oktatás, valamint az élelmiszerellátás biztonságának problémája. Az Európai Bizottság elnöke is osztozik e borúlátásban, hiszen így nyilatkozott: „meg kell szüntetni Afrika alulfejlettségének strukturális okait”. A hónapok óta várt új stratégia bejelentése egybeesett a Ceuta és Melilla körül kialakult válsággal.

2.5 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tökéletesen látja a közlemény célkitűzéseit:

- a fejlesztési politika koherenciájának javítása Afrikában;
- a millenniumi fejlesztési célok (MFC) afrikai célkitűzéseinek 2015-ig történő megvalósítására irányuló szándék megerősítése, fokozott erőfeszítésekkel és a központi célkitűzések megjelölésével. Európa számára az a tét, hogy eredményre vezető konszenzust tudjon kialakítani Afrikával, és a cselekvésnek azt kell céljává kitűznie, hogy megoldás születne olyan alapvető problémákra, mint a betegségek, a víz, az oktatás vagy a foglalkoztatás. Az Európai Bizottság ily módon reméli, hogy az új stratégia hamar pozitív eredményeket hoz, hiszen – és ezt külön ki kell emelni – az afrikaiakkal történt egyeztetés alapján született.

2.6 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság azonban mindennek ellenére felteszi a kérdést, hogy a tervezet vajon végeredményben nem túlzottan ambiciózus-e, főként az alábbiakra tekintettel:

- a be nem tartott ígéretek jelentős számára. A meghirdetett szándék és a helyi gyakorlat között állandó az összhang hiánya, mivel a segélyezési politikák semmit sem érnek, ha azokat a helyszínen tevékenykedő szervezetekkel együttműködésben nem készítik elő. A civil társadalomnak nyújtott, a Cotonoui Egyezményben előirányzott közvetlen segélyek is be nem tartott ígéretek maradtak csupán, mert a Cotonoui Egyezmény alapvetően államközi egyezmény, és kezdettől fogva nem vette figyelembe a civil társadalom jelenlétének és tevékenységének mértékét.

- arra, hogy az AIDS a kontinens alapvető problémája, ugyanakkor tizenöt évre volt szükség ahhoz, hogy felmérjük, milyen mértékben vagyunk képesek ténylegesen segítséget nyújtani Afrikának;

- mindazon nehézségekre, amelyek ezen országok kormányzati hiányosságai mögött meghúzódnak, különösen a nem demokratikusan választott kormányok által gyakran felhalmozott adósságok problémájára.

2.7 Az eredeti céloknak való megfeleléshez tehát három előfeltételnek kell teljesülnie:

- felhívás a polgárok tágabb értelemben vett nagyobb biztonságának megteremtésére;
- kielégítő gazdasági fejlődés, főként a Cotonoui Egyezménynek és a gazdasági partnerségi megállapodásoknak köszönhetően;
- a jobb kormányzás megvalósítása mindenütt.

2.8 Megjegyzendő, hogy az Európai Unió és a G8-ak mindehhez rendelt összes forrásai igen nagy mértékben nőnek. Tíz év alatt kétszeresükre emelkednek, és ezen emelkedés fele Afrikába irányul majd. Az – esetleg mindkét fél részéről – a múltban be nem tartott ígéretek nagy száma ugyanakkor óvatosságra ad okot. Ha az ígéretek száma valóban nőtt is, meg kell állapítanunk, hogy a bizonyos iparilag fejlett országok részéről érkező segélyek tényleges összege viszont csökkent az utóbbi években!

2.9 Elsősorban az emberi jogokra vonatkozó politika meghatározását illetően az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság egyetért a közlemény szellemével. 2001 óta egyes országokban történt ugyan előrehaladás az emberi jogok kritériumai és a demokratizálódás tekintetében, de újra hangsúlyozni kell az emberi jogok és a demokrácia megerősítésének fontosságát. A jogérvényesülés és a jogállamiság biztosítása érdekében támogatni kell a civil társadalom megerősödését és szerveződését, különösen a szociális partnereket, akikkel az ILO szabályainak megfelelően garantálni kell a párbeszédet.

2.10 Ugyanakkor az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság megállapítja, hogy szükség van prioritások meghatározására, s hogy ehhez az alábbi nagy kérdéskörök elmélyítése is szükséges:

- a közösségi politikák összehangolása, nevezetesen a tagállamok politikáit érintő koordináció meghatározása;
- a szolidaritási finanszírozás új formái bevezetésének további átgondolása, különös tekintettel az állami támogatásokat kiegészítendő újabb finanszírozásokról folyó kutatások nyomán követésével foglalkozó munkacsoport támogatására (a Párizsi Konferencián 2006 februárjában felállított csoport);
- a szükséges regionális integráció, valamint a régióközi politikák átgondolása és megszervezése; elsősorban régióközi infrastruktúrák kiépítésével konkrét szociális és környezeti feltételeknek megfelelő pályázatok útján. Ez elősegítené a regionális intézmények létrehozását;
- a kivándorlás problémájának erőteljes felvetése, nevezetesen az afrikai lakosság stabilizálására alkalmas kapacitások létrehozása révén. Ennek érdekében az Európai Unió felelősségét egyértelmű és erőteljes kell, hogy legyen. A Szaharától délre fekvő térségekből a kivándorlás ugyanis elsősorban vidéki jellegű, ezért kell az Európai Uniónak minden követ megmozgatnia – a civil társadalmi szervezetekkel teljes összhangban – egy olyan földműves-politika megfogalmazása és végrehajtása érdekében, amely ezekben a térségekben az élelmezés tekintetében megnyitná az utat az önellátás felé;
- végül a kormányzás szerepének javítása érdekében hatékonyra kell tenni a civil társadalom részvételét, a Cotonoui Egyezmény ugyanis ebben az értelemben eddig – valljuk be – csalódást keltett, az Euro-Afrikai Fórum pedig semmilyen döntő eredményt nem hozott. A partnerállamokban a jó kormányzás ezért meg kellene, hogy feleljen számos, több területet érintő követelménynek. Ezek a következők:

- az emberi jogok tiszteletben tartása;
- egyenlőség férfiak és nők között;
- a szabad és decentralizált tájékoztatáshoz való jog;
- a kormányzati szervezetek és azok adminisztrációjának átláthatósága;
- a jó kormányzás mindenkori akadályai, a korrupció elleni küzdelem;
- az ivóvízhez, az egészségügyi ellátáshoz és az oktatáshoz való hozzáférés általános joga;
- az – egyes országok tevékenységének akár 80 %-át is kitevő – informális gazdaság fokozatos csökkentése.

2.11 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság emlékeztet a vidékfejlesztés kérdésének abszolút elsőlegességére is, amelyet gyakorta rosszul mértek fel, és amellyel kapcsolatban továbbra is elővigyázatosnak kell lenni. Afrikában ugyanis a mezőgazdaság jelentősége számtalanszor emlegetett okok miatt nyilvánvaló: elég csak az önellátó élelmezésre, a fejlődés alapvető területeire vagy a népesség stabilizálására gondolni. A részvételi civil társadalom igen nagy része földművesekből és állattenyésztőkből áll, igen fontos tehát meghallgatni őket a vidékfejlesztési politika kidolgozása végett, és bevonni őket annak végrehajtásába, ezzel is növelve annak esélyét, hogy az sikerüljön.

2.12 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság emlékeztet arra, mennyire élesen vetődik fel az infrastruktúrák kérdése éppen azok – vagy a képzeldő – hiánya miatt e területen, legyen szó akár nemzeti vagy régióközi kommunikációs eszközökről, akár az ivóvízellátásról, melynek geopolitikai jelentősége nyilvánvaló.

2.13 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság végzetül kéri, hogy a közvetlen költségvetési támogatásoknak minden formájukban vessenek véget.

2.14 Mindez elképzelhetetlen a civil társadalom képviselőinek megerősített részvétele nélkül, amelynek a globális kormányzás megfelelőbb keretei között kell megvalósulnia, ami a közhatalmak, valamint a gazdasági és társadalmi érdekcsoportok közös érdeke.

### 3. Részletes megjegyzések

Mindezekre figyelemmel 2005-ben Afrika fő helyen szerepelt a világ eseménynaptárában. A G8-ak múlt év júliusában tartott skóciai csúcstalálkozóján, az ENSZ 60. évfordulójának New York-i ünnepségein, majd a Bretton Woods-i intézmények legutóbbi éves értekezletén mindenki – Tony BLAIR, Horst KÖHLER, sőt még Paul WOLFOWITZ, a Világbank új elnöke is – elmondta a kötelező passzust arról, hogy az Afrika-hajót meg kell menteni az elsüllyedéstől.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság itt szeretne emlékeztetni azokra a sürgős tennivalókra, amelyekre már eddigi állásfoglalásaiban is felhívta a figyelmet:

- Afrikát valóban prioritásként kell kezelni, de az új kormányzás keretében igen széles körben hozzáférhetővé kell tenni a civil társadalom számára, figyelembe véve annak teljes sokszínűségét és realitását.
- az AIDS elleni küzdelmet abszolút prioritásnak kell nyilvánítani, mivel jelenleg – viszonylagos érdektelenségtől övezve – újabb tragédia van kialakulóban a szemünk előtt.

### 3.1 Prioritást Afrikának

3.1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság támogatja az Európai Bizottság arra irányuló szándékát, hogy Afrika Szaharától délre fekvő térségét az Európai Unió fejlesztési-segélyezési politikájának kiemelt övezetévé nyilvánítsa. Ugyanakkor e megközelítésnek a hatékonyság érdekében – akár nemzeti, akár regionális szinten – együtt kell járnia Afrikában a jobb kormányzással: ez az afrikai államközi szervezetekre, az államokra, valamint a civil társadalom szervezeteire egyaránt vonatkozik. Ez utóbbiak függetlenségük – mely megerősítésre szorul –, a lakossághoz való közelségük, gyors válaszadási képességük folytán képesek elősegíteni, hogy a közvetlenül érintett lakosság ténylegesen azonosulni tudjon a fejlesztési politikákkal. Afrika leszakadozásának okai nyilván szerteágazóak, ám biztos, hogy a civil társadalom önállóságának hiánya és erősödésének elégtelen volta is közrejátszik, és ennek hatása sem elhanyagolható. A Cotonoui Egyezményben kifejezetten ennek a problémának a megoldása érdekében előírányzott „átruházási eljárás” nem működik, mert a szervezetek Cotonou által előírányzott közvetlen – természetesen feltételekhez kötött – támogatását nehéz átültetni a gyakorlatba.

3.1.2 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság ezért az alábbiakat javasolja:

- szélesebb körű és egyszerűbb hozzáférést az afrikai civil társadalom szervezetei számára a közösségi finanszírozási forrásokhoz. Szükség van – országos szinten – közvetlen hozzáférési lehetőségek kialakítására. Egyébiránt az országos szintű programok kiegészítéseképpen szükség lenne egy horizontális programra is a nem állami szereplők finanszírozhatósága érdekében;
- a civil társadalom részvételének kiterjesztését és módszeresétételét az együttműködési politikák és stratégiák meghatározásában és végrehajtásában annak érdekében, hogy a civil társadalom könnyebben azonosulhasson a fejlesztési folyamattal, a jó kormányzás pedig könnyebben kialakulhasson. Itt-ott megfigyelhető ugyan némi előrehaladás, de csak azért, mert lassan és biztosan, valamennyi lehetséges csatorna igénybe vételével, egyre inkább felemelik hangjukat az érintett lakossági csoportok: a szociális partnerek, a valódi és elismert egyesületek, elsősorban azok, amelyek a nemek közötti egyenlőség, a helyi gazdaság, az oktatás és a tájékoztatás előmozdításáért tevékenykednek.

3.1.3 A két jelenlegi értékelési folyamat keretében az Európai Unió úgy véli, hogy az emberi jogi értékek sérthetetlenek. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság kéri, hogy ennek folytán az Európai Unió ténylegesen is támogassa a civil társadalmat, és az emberi jogok problematikájának figyelembevételével:

- tanúsítson pragmatikus magatartást annak meghatározásában;
- a cél olyan valódi partnerek felkutatása, akik képesek párbeszédet folytatni a kormányzatokkal, különösen civil szervezetekből álló független hálózatok kialakítása révén;
- a pénzügyi támogatásokhoz való hozzáférésük ajánlattételi felhívások, valamint helyi szinten végrehajtott mikroprojektek formájában valósuljon meg;

3.1.4 Előreláthatólag ugyanez lesz a probléma a gazdasági partnerségi megállapodások megvalósítása során. Ha végre akarjuk hajtani az egységes piac megteremtését célzó igazi programot, és valódi reformprogramot szeretnénk, figyelembe kell venni, hogy:

- a civil társadalom és az afrikai emberi és technikai képességeinek kialakítása még igencsak gyermekcipőben jár, különösen a nőket illetően;
- az Európai Unióból érkező támogatás célzott jellege szükséges a termelési tényezők javításához, de jobb feltételrendszert kell szabni hozzá, és a gazdasági partnerségi megállapodások programjában ki kell mondani, hogy azok koherens transznacionális hálózatok meglétét igényelik.

3.1.5 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tudomásul vette, hogy több regionális blokkal tárgyalások kezdődtek gazdasági partnerségi megállapodások megkötéséről, s reméli, hogy a folyamat a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása szempontjából kedvező kereskedelmi fellendülést fog eredményezni. Ugyanakkor annak érdekében, hogy ezek az egyezmények valóban hasznosak lehessenek a lakosság számára, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság az alábbi pontok megvalósítását kéri:

- szükség van a lehető legszélesebb körű tájékoztatásra, amely lehetővé tenné a civil társadalom szervezeteinek módszeres bevonását a tárgyalásokba, valamint hatástanulmányok készítésébe mind országos, mind regionális szinten;
- a magánszektor be kell vonni a tárgyalásokba, és támogatni kell képességeinek fejlesztését;
- a szociális következmények és a nemi hovatartozás dimenzióját figyelembe kell venni a hatástanulmányokban;
- a kereskedelmi megállapodásoknak rugalmasaknak kell lenniük, azaz átmeneti időszakot kell biztosítaniuk az aláíró országok vállalatai számára azok védelme érdekében, biztosítaniuk kell a kialakuló iparágak külön védelmét, továbbá védőintézkedéseket kell tartalmazniuk az új fejlett országok támasztotta konkurenciával szemben;

– újra fel kell építeniük saját erőforrásaikat – az ideiglenes pénzügyi kompenzáció integrálása után –, egyúttal esetleg rugalmasabb intézkedések révén kellene támogatni őket, így biztosítva számukra a minimális pénzügyi önállóságot kereskedelmi ügyekben. Azok az államok ugyanis, amelyek az átmeneti vámtételek csökkentése következtében bevételektől esnek el, pénzügyi szempontból sok esetben már amúgy is igen sérülékenyek, és az is nehézségekbe ütközik a számukra, hogy az oktatási és egészségügyi szféra minimális állami finanszírozási igényeit kielégítsék.

3.1.6 Annak érdekében azonban, hogy a gazdasági fejlődés a lehető legnagyobb kör számára hasznot hozzon, és ne járjon visszaélésekkel, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság kifejezi kívánságát, hogy az Európai Unió afrikai fejlesztéstámogató tevékenysége során vegyék figyelembe a társadalmi kohézió és a mindenkit megillető méltó munkavégzés elveit. Ezeknek az elveknek az érvényesülése még inkább biztosítható, ha folyik valódi társadalmi párbeszéd, sőt – még szélesebb értelemben – a civil társadalom szereplői közötti párbeszéd.

3.1.7 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság ezért az alábbiakat javasolja: mint ahogyan erre az Európai Bizottság közleménye<sup>(?)</sup> is felszólítja, együttműködik az afrikai gazdasági, szociális és kulturális bizottságokkal a tapasztalatok és ismeretek kicserélésében, elsősorban azért, hogy azok hatékony partnerei legyenek a befektetések és a támogatások ágazatok közötti és térbeli elosztásában;

– tapasztalatát és hozzáértését szükség esetén az egyes országok szintjén is rendelkezésre bocsátja, amennyiben szükségesnek bizonyul a gazdasági és szociális tanácsok létrehozásának ösztönzése az afrikai kultúráknak megfelelő formában azokban az országokban, ahol azok még nem léteznek, illetve egyes meglévő, ismertségüket és hitelességüket veszített GSZT-k átalakításának elősegítése; az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság már lát biztató jeleket: az Afrikai Unió szervezetének növekvő befolyása pozitív irányba tart; az EU Tanácsa, az Európai Parlament és az Európai Bizottság között a fejlesztésről európai konszenzus jött létre; a civil társadalmi szervezetek egyes régiókban hálózatot alakítottak ki (mezőgazdák, kkv-k, társadalmi partnerek, stb.).

Mind ezek után az Európai Uniónak már talán tudatára kellene ébrednie, hogy a civil társadalom részvétele nem kielégítő, és azt az új stratégiában meg kell követelni.

## 3.2 A világméretű járványok elleni küzdelem

3.2.1 Az AIDS kérdésében az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság valamennyi politikai, gazdasági és társadalmi vezető összefogásra szólítja fel. Üdvözlözi az IOE (Munkaadók Nemzetközi Szervezete) és az ICFTU (Szabad Szakszervezetek Nemzetközi Szövetsége) felelős vezetőinek az EGSZB-nél tett legutóbbi látogatását, akik együttműködésre kérték az EGSZB-t a 2003-ban nyolc dél-afrikai országban beindított, betegség elleni küzdelemre irányuló projektekben.

3.2.2 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak minden szinten – regionális és helyi szintű szemináriumokon, plenáris üléseken – a küzdelem szóvivőjeként kell fellépnie. Az oktatási rendszernek és a civil társadalom résztvevői által a családok mozgósításának köszönhetően felcsillan a remény sugara, mert Szenegálban, Ugandában és Zimbabwében az

AIDS-fertőzöttek aránya most először végre csökkenésnek indult, és a várható élettartam emelkedni kezdett. Nem szabad azonban most megpihenni: az Európai Bizottság be is jelentette a nemzeti partnereknek szóló iránymutatásait az AIDS elleni küzdelemmel kapcsolatos tervekre.

3.2.3 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság megerősíti, hogy a küzdelemhez igen jelentős pénzeszközökre van szükség, amennyiben folyamatos megelőzési és gyógykezelési politikát kívánunk folytatni. Ez utóbbi egyfelől azokon a hatékony és egyszerűbb formájú gyógyeljárásokon alapulhat, amelyeknek költségét az ADPIC-egyezmények (Egyezmény a szellemi tulajdonnal kapcsolatos kereskedelmi érdekű jogokról, Világkereskedelmi Szervezet) keretében, másfelől a megbízható és univerzális oltóanyag előállítására irányuló kutatómunka támogatásának keretében teljes mértékben fedezni szükséges.

3.2.4 A fejlődő országok szükségletei olyannyira óriásiak a járványos megbetegedések – nevezetesen Afrika Szaharától délre eső vidékein a HIV/AIDS – elleni küzdelem tekintetében, hogy az emberi, szociális és gazdasági következmények máris katasztrofális méreteket öltenek. Égető szükség van cselekvésre, mert egyes országokban, ahol az AIDS-fertőzöttek aránya kiemelkedően nagy (45–49 %), már éhínség van kialakulóban. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság azt ajánlja, hogy az Európai Unió két szinten is lépjen közbe:

– Világszinten:

a dohai ciklusnak a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) fejlesztéséről folytatott tárgyalásai keretében az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság támogatta és továbbra is támogatja az Európai Bizottság álláspontját, mely a nagy járványoktól sújtott országok számára biztosítandó gyógyszerkészítmények hozzáférhetőségét pártolja. Ezenkívül az új eszközöknek köszönhetően az Európai Unió általános jellegű párbeszédet folytathat az UNAIDS-szel, a Világalappal, a Menekültügyi Főbiztossal és az Egészségügyi Világszervezettel.

– Az országok szintjén:

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság abból az alapelvből indul ki, hogy olyan hiányos infrastruktúrájú országokban, ahol az állami szervek nem rendelkeznek elegendő eszközzel ahhoz, hogy a terület egészen biztosítsák a minimális szolgáltatást, elsősorban a civil társadalom szervezetei képesek a vidéki övezetek lakosságát elérni.

Ennélfogva az AKCS-országokban működő gazdasági és társadalmi partnerek kérésére az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság olyan specifikus európai finanszírozási formák kialakítását kéri, amelyek lehetővé tudják tenni a civil társadalom szervezeteinek, hogy a nagy járványokra vonatkozó információkat eljuttathassák a lakossághoz.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye szerint a három nagy világméretű járványos megbetegedés (AIDS, malária, tuberkulózis) integrált megközelítésének a civil társadalomra kell támaszkodnia, nevezetesen a betegséggel együtt élőkre és az őket képviselő egyesületekre, amelyek a támogatott országok szintjén a civil társadalom bevonását jelentik.

Az Európai Uniónak az emberi erőforrások tekintetében megnyilvánuló válság megoldását az emberi és technikai kapacitás növelése révén kell segítenie.

(?) COM(2005) 132 – „A millenniumi fejlesztési célok megvalósítása felé való haladás felgyorsítása - Az Európai Unió hozzájárulása”, 2005. április

A szükséges emberi erőforrásokkal és kapacitásokkal ellátott szervezeteket arra kell ösztönözni, hogy a világméretű járványok elleni küzdelemben érdekelt valamennyi szereplővel együttesen hozzanak létre szövetségeket és partnerségeket.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság kéri, hogy a megelőzést – a nők családtervezéshez való hozzáféréseinek biztosítása – valamint a betegek és családjuk támogatását szolgáló tevékenységeket hatékonyan támogassák európai finanszírozási forrásokból.

3.2.5 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy vélekedik, hogy fokozni kell valamennyi szereplő – civil szervezetek, társadalmi partnerek, politikai vezetők – mozgósítását, és a járványok elleni küzdelemben eme szereplők bevonása érdekében koordináló szerepet kell vállalni. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság e küzdelemben az őrszem szerepét

kívánja betölteni, mivel a küzdelem valamennyi fertőzött ország számára alapvető prioritást jelent, és nem szabad elfelejteni, hogy az AIDS következményeképpen – a közbelépés elmaradása folytán – máris érzékelhető az éhínség feltűnésének veszélye.

3.2.6 Az Európai Uniónak – a WTO-val kialakítandó különleges partnerség révén – a gyógyszergyártás költségeinek csökkentésére kell összpontosítania. Az EGSZB felkéri az Unió tagállamait, hogy csatlakozzanak a gyógyszerek erőteljes és tartós finanszírozására irányuló kezdeményezéshez (Párizsi konferencia, 2006. február). Elismeri, hogy ennek alkalmazása vélhetően lehetőséget kínál a nemzeti GSZT-k részvételének erősítésére a megvalósításba és az értékelésbe, sőt az ellenőrzésbe történő bevonásukkal, és ezáltal hozzájárulunk ezen új eszköz nyomon követhetőségének biztosításához.

Brüsszel, 2006. május 18.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND

### **Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi ajánlásra az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról”**

COM(2005)548 végleges – 2005/0221 (COD)

(2006/C 195/26)

2005. november 28-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció véleményét 2006. május 3-án elfogadta (előadó: HERCZOG Mária).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. május 17–18-án tartott 427. plenáris ülésén (a május 18-i ülésnapon) 124 szavazattal 2 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

#### **1. Vezetői összefoglaló**

1.1 Az EGSZB egyértelműen támogatja a Bizottságnak az egész életen át tartó tanuláshoz kapcsolódó kulcskompetenciákra vonatkozó ajánlásait, amelyek teljes mértékben összhangban állnak a tudásalapú társadalmat célul kitűző Lisszaboni Stratégiával, valamint a 2005–2008 közötti időszakra szóló foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokkal.

1.2 Az EGSZB úgy véli, hogy a javaslat – megvalósulása esetén – hozzájárulhat a munkaerőpiacon jelenleg érzékelhető problémák enyhítéséhez, elsősorban a rendelkezésre álló munkaerő felkészültsége és a gazdaság igényei közötti meg nem felelés mérsékléséhez.

1.3 A kulcskompetenciák kialakításának előtérbe helyezése a képzésben hozzájárulhat annak a fontos közös célkitűzésnek az eléréséhez is, hogy az alapoktatás és szakképzés végére a fiata-

lokban kialakuljon a kulcskompetenciák olyan szintje, amely felvértezi őket a felnőttlétre és a sikeres munkaerőpiaci szereplésre, akár munkavállalóként, akár vállalkozóként, valamint annak eléréséhez, hogy – az általános ismereteik nyújtotta szilárd alapról indulva, amely a folyamatos alkalmazkodás képességének egyik záloga – a felnőttek képesek legyenek ezeket a kompetenciákat egész életük során fejleszteni és frissíteni.

1.4 A megvalósítás eszközei közül az EGSZB kiemelten fontosnak tartja a tanárok felkészítését arra, hogy a közoktatás és szakképzés, illetve a felnőttképzés keretei között képesek legyenek a kulcskompetenciák megszerzésében hatékonyan támogatni a tanulókat, és maguk is megszerezzék, illetve folyamatosan fejlesszék a munkájuk során szükséges kulcskompetenciákat.



1.5 Az általános célkitűzések támogatása mellett az EGSZB kiemelten fontosnak tartja, hogy az iskolából idő előtt kikerült fiatalok számára is megteremtődjön a lehetősége annak, hogy a nem formális képzési programok keretében segítséget kapjanak a javaslatban megjelölt kulcskompetenciák elsajátítására.

1.6 A népesség előregedését tekintve szükséges, hogy az idősebb munkavállalókat hosszabb ideig tartsuk a munkaerőpiacon. Az EGSZB ezért ugyancsak kiemelt jelentőségűnek tartja, hogy a tagországokban az idősebb munkavállalók számára is rendelkezésre álljon a lehetőség a hiányzó kompetenciák megszerzéséhez, illetve a tagországok olyan tanulási infrastruktúrát hozzanak létre, amely lehetővé teszi a már megszerzett kompetenciák karbantartását és továbbfejlesztését.

1.7 Az EGSZB elismeri a szociális partnereknek a munkaerőpiac főszereplőiként, illetve a kitűzött célok megvalósítása és felügyelete során betöltött mérvadó szerepét. Az európai szociális partnereknek az egész életen át tartó tanulás terén az első többéves, 2003–2005-re szóló munkaprogram keretében végzett közös tevékenységei vezettek a szakmai képességek és képesítések egész életen át tartó fejlesztésének cselekvési keretéhez (Framework of Actions for Lifelong Development of Competences and Qualifications), és a kísérő tevékenységekkel együtt részei lesznek a következő többéves programnak (2006–2008) is, amelynek keretében az európai szociális partnerek egy önkéntes megállapodás lehetőségét fogják megvitatni e területen.

1.8 Az EGSZB összességében az NGO-k tevékenyebb részvételére szólít fel, és a civil társadalommal folytatott párbeszéd felerősítését ajánlja.

1.9 Rendkívül fontos, hogy az egész életen át tartó tanúlással kapcsolatos célkitűzések megvalósulásának nyomon követéséhez és értékeléséhez megbízható statisztikai adatok álljanak rendelkezésre. Ezért az EGSZB támogatja a Bizottságnak az egész életen át tartó tanúlással kapcsolatos statisztikai adatgyűjtésre vonatkozó rendelettervezetét. A rendelet olyan kereteket teremt, amelyek biztosíthatják a tagországok körében az adatgyűjtési módszerek összehangolását, illetve egységesítését, az adatok megbízhatóságának és összehasonlíthatóságának növelését. Törekedni kell arra, hogy az adatfelvételek az uniós-politikai célkitűzések legfontosabb elemeihez kapcsolódó elemzések számára folyamatosan naprakész és hiteles adatokat tudjanak szolgáltatni.

## 2. Bevezetés <sup>(1)</sup>

2.1 Hosszú kutatási, kidolgozási és konzultációs periódust követően az Európai Bizottság javaslatot készített egy „integrált cselekvési program az oktatás és az élethosszig tartó tanulás terén” beindításáról. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság meglegedettségét fejezi ki ezen eseménnyel kapcs-

<sup>(1)</sup> Az EGSZB „Integrált cselekvési program az oktatás és az élethosszig tartó tanulás terén” című véleménye (SOC/176), 2005. február 10., előadó: M. KORYFIDIS (HL C 221., 2005.9.8.).

latban, és megjegyzi, hogy a jelen véleményben foglalt gondolatok célja az, hogy az Európai Bizottság által készített konkrét javaslat működőképes és a lehető leghatékonyabb legyen.

2.2 Az említett megjegyzésekkel összefüggésben az EGSZB-nek az Európai Bizottság javaslatáról kialakított álláspontja lényegében az eddig felhalmozott tudásán és tapasztalatán alapul a következőkre vonatkozóan:

2.3 a lisszaboni célkitűzések megvalósításához vezető eljárás során felhalmozódott elvesztegetett idő,

2.4 az oktatásnak és a nevelésnek a termelékenységgel való megfeleltetése során tapasztalt késlekedés <sup>(2)</sup>,

2.5 Európa demográfiai helyzete,

2.6 a fent említett problémák megoldásának keresése során legutóbb, mind európai, mind világszinten felmerült gondok <sup>(3)</sup>.

## 3. A Bizottság javaslatának ismertetése

3.1 Az *Oktatás és képzés 2010* munkaprogram keretében 2001-ben létrehozott, az alapvető készségekkel foglalkozó munkacsoport <sup>(4)</sup> megalkotta azon kulcskompetenciák keretrendszerét, amelyekre a tudásalapú társadalomban szükség van, valamint számos ajánlást készített annak érdekében, hogy ezek megszerzhetősége valamennyi polgár számára biztosítva legyen <sup>(5)</sup>.

3.2 A legfontosabb közös célkitűzés, hogy az alapoktatás és szakképzés végére a fiatalokban kialakuljon a kulcskompetenciák olyan szintje, amely felvértezi őket a felnőttlétre, valamint hogy a felnőttek képesek legyenek ezeket a kompetenciákat egész életük során fejleszteni és frissíteni.

3.3 Az ajánlás a következő kulcskompetenciákat jelöli meg: 1. Az anyanyelven folytatott kommunikáció; 2. Idegen nyelveken folytatott kommunikáció; 3. Matematikai kompetencia és alapvető kompetenciák a természet- és műszaki tudományok terén; 4. Digitális kompetencia; 5. A tanulás megtanulása; 6. Interperszonális, interkulturális és szociális kompetencia, valamint állampolgári kompetencia; 7. Vállalkozói kompetencia 8. Kulturális kifejezőkészség. Az ajánlás a kompetenciákat az adott helyzetben megfelelő tudás, készségek és hozzáállás ötvözete-ként definiálja.

3.4 A kulcskompetenciák terén végzett munka szorosan kapcsolódik számos más kezdeményezéshez, illetve folyamatban lévő tevékenységhez, így például az Európai Képesítési Keretrendszer (European Qualifications Framework – EQF) kialakításának jelenleg folyó munkálataihoz, vagy a képesítési rendszerek átláthatóbbá tételét szolgáló erőfeszítésekhez (mint pl. az informális tanulás során szerzett tudás elismerése).

<sup>(2)</sup> Az EGSZB „Képzés és termelékenység” című véleménye (SOC/183), 2004. október 28., előadó: M. KORYFIDIS (HL C 120., 2005.5.20.).

<sup>(3)</sup> Lásd: 2005. márciusi Kok-jelentés ([http://europa.eu.int/comm/libson\\_strategy/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf](http://europa.eu.int/comm/libson_strategy/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf)).

<sup>(4)</sup> A munkacsoport előnyben részesítette a „kompetencia” fogalmát, amely a tudás, a készségek és a hozzáállás ötvözete, továbbá a mindenki számára szükséges kompetenciák meghatározására a „kulcskompetencia” fogalmát használta. Ez tehát felöleli az alapvető készségeket, de ezeket meg is haladja.

<sup>(5)</sup> Az alapvető készségekkel foglalkozó munkacsoport, az elért haladásról szóló 2003. és 2004. évi jelentés: [http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives\\_en.html#basic](http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#basic)

3.5 A javaslat referenciaeszközt kínál a mindenki számára szükséges kulcskompetenciák azonosítása terén, és ezzel támogatja a tagállamokat azon törekvésükben, hogy a kulcskompetenciákat integrálják az élethosszig tartó tanulást megalapozó stratégiájukba.

3.6 Olyan referenciaeszközzel van szó, melynek célja, hogy segítse a politikai döntéshozókat, a képzési szolgáltatásokat nyújtókat, a munkáltatókat és maguk a tanulók számára a közös célkitűzések megvalósítását nemzeti és európai szinten.

3.7 Az ajánlás meghatározza azokat a kulcskompetenciákat, amelyekre a tudásalapú gazdaságban és társadalomban minden polgárnak szüksége van. Elismeri, hogy a végrehajtással kapcsolatos döntéseket nemzeti, regionális és/vagy helyi szinten szükséges meghozni. Az ajánlás arra hívja fel a tagállamokat, hogy mindenki számára biztosítsák a kulcskompetenciák megszerzését az alapoktatás és szakképzés végére, és az európai referenciaszintek tekintetében ösztönzi őket, hogy érdemben kezeljék az oktatás terén fennálló hátrányokat.

3.8 A felnőttek vonatkozásában az ajánlás arra szólít fel, hogy a tagországok a társadalmi partnerek bevonásával hozzanak létre olyan átfogó infrastruktúrát, amely az idősebb polgárok számára is biztosítja a kompetenciafejlesztés eszközeihez való hozzáférést.

3.9 A javaslat végül felhívja a Bizottságot, hogy támogassa a nemzeti szinten megvalósuló reformokat az egyenrangú felek közötti tanulás, a jó gyakorlatok cseréje, valamint a célok megvalósításában történő előrehaladás rendszeres értékelésével.

3.10 A javaslatnak nincsenek a közösségi költségvetést illető vonatkozásai.

#### 4. Az EGSZB általános észrevételei

4.1 Az ajánlás célja, hogy oly módon támogassa a tagállamoknak az alapoktatási és szakképzési rendszerek, valamint a felnőttoktatási és felnőttképzési kínálat, az egész életen át tartó tanulás egész rendszerének fejlesztésére irányuló erőfeszítéseit, hogy referenciaeszközt teremtsen a kulcskompetenciák tekintetében. Bár a kompetenciák tartalmának pontos meghatározását illetően továbbra is jogosultak (és szükségesek) a szakmai viták, az ajánlás egészében véve világosan megjelöli az iskola-rendszerű alapképzés, ill. a felnőttkori tanulás fejlesztésének kívánatos irányát.

4.2 Az EGSZB korábbi, a szakképzés és hatékonyság kapcsolatára vonatkozó állásfoglalásában<sup>(6)</sup> a tagországok mindegyikét érintően kritikusan értékelt a képzési rendszerek közötti összhang hiányát, a koordináció gyengeségét. E kritika szerint az egyes szakmai továbbképzési rendszerek a többi oktatási szektortól elszigetelten működnek, és a gazdasági-társadalmi környezettel való kapcsolatuk is gyenge.

A képzések tartalma többnyire túl direkt módon reagál a rövid távú igényekre, ami hosszabb távon téves irányokba vezethet. Ezen értékelésből kiindulva a kulcskompetenciákkal kapcsolatos ajánlásokat a bizottság úgy értelmezi, mint amelyek a különféle képzési programok számára közös és általános orientációs pontokat nyújthatnak, illetve az egyik lehetséges rendezőelvet kínálhatják a különböző képzési alrendszerek összehangoltabb működtetéséhez.

4.3 A kulcskompetenciák értelmezésének sokféleségét és az ebből fakadó gyakorlati programok egymástól eltérő jellegét jól tükrözi az uniós stratégia megvalósítását értékelő elemzés is. Hosszú évek óta folynak viták mind az Unión belül, mind azon kívül a kompetencia tudományos igényű, illetve gyakorlati irányultságú meghatározásáról. Az OECD pl. egy önálló projekt keretében (Definition and Selection of Competencies – DeSeCo) definiálta a legfontosabbnak ítélt kompetenciákat (amelyek csak részben esnek egybe a javaslatban megfogalmazott kulcskompetenciákkal).

4.4 A piacképes és a társadalmi sikerességet biztosító tudások megszerzése az úgynevezett tudásalapú társadalom alaplogikájának megfelelően a társadalom egyes csoportjai és tagjai közötti versengés (competition) feltételei között megy végbe. Az állami beavatkozásnak és a kormányzatok képzéssel kapcsolatos stratégiai programjainak az egyik célja a mindenki számára egyenlő hozzáférés és az esélyegyenlőség biztosítása kellene hogy legyen.

4.5 Az élethosszig tartó tanulás és a kompetenciák kérdését illetően – összhangban az ajánlás szövegével – fontos annak kiemelése, hogy a különféle készségeknek nemcsak a megszerzésére kell súlyt fektetni, hanem a már megszerzett kompetenciák karbantartását is speciális programokkal szükséges támogatni.

4.6 A kulcskompetenciákkal kapcsolatos ajánlások megvalósítása igen nagy kihívást jelent a tagországok képzési rendszerei számára. Beépítésük – főként az alapképzésbe – különösen azokban az oktatási rendszerekben jelent alapvetően új megközelítést, amelyek a képzés szervezésnek merev, tantárgyi alapú felosztástól még nem tudtak elszakadni.

4.7 Az ajánlás legalább ekkora léptékű kihívást jelent a képzésben résztvevő tanárok szemléletének átalakítása, felkészítésük terén. Ezért az EGSZB kiemelten fontosnak tartja a tanárok felkészítését arra, hogy a közoktatás és szakképzés, illetve a felnőttképzés keretei között képesek legyenek a kulcskompetenciák megszerzésében hatékonyan támogatni a tanulókat, és maguk is megszerezzeék, illetve folyamatosan fejlesszék a munkájuk során szükséges kulcskompetenciákat.

<sup>(6)</sup> Az EGSZB „Képzés és termelékenység” című véleménye (SOC/183), 2004. október 28., előadó: M. KORYFIDIS (HL C 120., 2005.5.20.).

4.8 A javaslat fontos társadalmi összefüggésként veti fel az idősebb<sup>(7)</sup> korosztályok számára releváns kompetenciák megszerzésének támogatását. A foglalkoztatás növelésének mint kiemelt uniós célkitűzésnek a megvalósításához kapcsolódóan – az egyes tagországok az alapképzésben részt vevő, illetve a munkaképes korosztályokra összpontosítják figyelmüket és a képzésre szánt erőforrásaikat – joggal vetődik fel azonban az idősebb korosztályok kompetenciahiányából fakadó számos kérdés. A generációs szakadás már ma is jól érzékelhető bizonyos területeken, pl. a digitális írástudás terén. A tagországok jelentős részében olyan nemzeti szintű stratégiai célkitűzések, fogalmazódnak meg, mint például az elektronikus kormányzás, illetve az állampolgárok számára fontos információk és szolgáltatások elektronikus hozzáférhetővé tétele, amelyek az információhoz való jog érvényesülését, ill. a társadalmi részvételnek a lehetőségét az alapkompenciák meglététől (pl. az informatikai alpműveltség meglététől) teszik függővé. Ebből fakadóan, amennyiben az idősek – és más hátrányos helyzetű csoportok – kimaradnak a legfontosabb kompetenciák megszerzését támogató programokból – az a társadalmi kohéziót érintő negatív következményekkel is járhat.

4.9 Tekintettel a kompetenciaalapú képzés megvalósításának igen bonyolult oktatáspolitikai összefüggéseire, rendkívül fontos lenne, hogy az Unió egészében folyamatossá váljanak az ezzel kapcsolatos szakmai eszmecserék, és azok eredményei széles körben váljanak hozzáférhetővé. A téma összetettsége miatt kívánatos lenne, hogy a Bizottság – az EK-Szerződés által ráruházott hatásköröknek és a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett – ne csak a célkitűzések megfogalmazásában, de a megvalósítás lehetséges módjai, eszközei és buktatóinak megismerése tekintetében is támogatást nyújtson a tagországok oktatáspolitikai szakemberei számára. (A tapasztalatcseréknek a jó gyakorlat példáinak előtérbe helyezése mellett a kudarcok elemzéséből való tanulás lehetőségét is biztosítania kellene.)

## 5. Az egész életen át tartó tanulással kapcsolatos statisztikai adatgyűjtés

5.1 Ezen a ponton az egész életen át tartó tanulás témaköre szorosan összekapcsolódik az egész életen át tartó tanulással kapcsolatos statisztikákra vonatkozó rendelettervezettel.<sup>(8)</sup>

5.2 A rendelettervezet abból indul ki, hogy az Uniónak egyre inkább szüksége van az oktatással, a képzéssel és az egész életen át tartó tanulással kapcsolatos összehasonlítható statisztikákra és mutatókra, mivel azok az oktatás és a képzéspolitikai terén elősegítik a nyílt koordinációs módszer használatát.

5.2.1 Az eddigi kooperáció és adatcsere a tagországok között a szóbeli megállapodáson alapult. A rendelettervezet célja, hogy az oktatással kapcsolatos adatok előállításának fenntartható rendszerét szolgáló jogalap jöjjön létre, amely kiindulópontot jelenthet a különböző területeket érintő, uniós szintű politikai eszmecserékhez.

<sup>(7)</sup> Az „idősebb korosztály” célcsoport meghatározása: aktív tevékenységet nem folytató és/vagy azt véglegesen befejező személyek?

<sup>(8)</sup> Javaslat az oktatással és az egész életen át tartó tanulással kapcsolatos statisztikák előállítására és kidolgozására vonatkozó európai parlamenti és tanácsi rendeletre. COM(2005) 625 final – 2005/0248 (COD)

5.2.2 Olyan keretrendszer létrehozása a cél, amely az egész életen át tartó tanulással kapcsolatos statisztikák körében minden jelenlegi és tervezett intézkedést magában foglal (a vállalkozásoknál zajló képzés témakörét, azaz az ún. Continuing Vocational Training Survey – CVTS-felmérés kivételével, amelyet már külön jogszabály rendezett a közelmúltban).

5.2.3 A javaslat csak azokra az oktatással, képzéssel és egész életen át tartó tanulással kapcsolatos statisztikákra vonatkozik, amelyeket közösségi statisztikák előállítása céljából kell a Bizottságnak benyújtani.

5.2.4 A rendelet legfontosabb célkitűzése, hogy az adatok összehangolt előállítását lehetővé tevő közös statisztikai szabványokat alakítson ki, és ezzel létrehozza az oktatás és az egész életen át tartó tanulás területére vonatkozó közösségi statisztikák szisztematikus előállításának közös keretét.

5.3 Rendkívül fontos, hogy az Unió stratégiai célkitűzéseinek megfogalmazását az adott folyamatokról kialakított reális helyzetkép alapozza meg. Legalább ennyire fontos, hogy a stratégiai megvalósítása során időszerűvé váló értékelések módszertanilag megbízható, rendszeresen végzett adatgyűjtésekre, adatsorokra és az azokból levonható következtetésekre támaszkodhassanak. Nemzetközi összehasonlításra alkalmas adatok, illetve indikátorok kell, hogy rendelkezésre álljanak.

5.3.1 A gyakorlatban a képzés mint erőforrás rendkívül aránytalan módon kerül elosztásra, ráadásul az iskolázás utáni, felnőttkorban szerveződő képzés többnyire nem kiegyenlíti, hanem tovább növeli a meglévő különbségeket (ezt jelzik a témában eddig folytatott adatgyűjtések). Ennek nyomán követéséhez és értékeléséhez egységes alapelveken és módszertani alapokon nyugvó rendszeres adatszolgáltatás nyújthat támpontot.

5.4 Jelenleg egymással párhuzamosan szerveződő, ill. egymástól nagyrészt független nemzetközi statisztikai adatfelvételek sora érinti az oktatás, képzést, felnőttkori tanulás különféle részterületeit. Önmagukban az Európai Unió statisztikai adatgyűjtési rendszerei még a most induló új adatfelvételek révén sem képesek lefedni a témakör egészét. Jelleget tekintve is van bizonyos eltérés az Eurostat és az egyéb adatgyűjtő szervezetek adatfelvételei, azok tartalma, irányultsága között.

5.5 Az erőforrások legcélszerűbb felhasználása érdekében kívánatos, hogy ne jöjjenek létre szakmailag nem indokolható átfedések a rendszeres adatgyűjtésben, ugyanakkor szisztematikusan törekedni kellene arra, hogy a különféle vizsgálatok eredményei egymásra valamilyen mértékben vonatkoztathatók legyenek. Az Unión kívüli szakmai szerveződésekkel (OECD, International Association for the Evaluation of Educational Achievement IEA), azok adatfelvételeivel való szoros szakmai kooperáció biztosíthatja ezt.

5.6 A jelenlegi helyzetben rendkívül fontos az Unió kívüli szakmai szervezetekkel való szoros szakmai együttműködés, mivel a kulcskompetenciákat érintő mérések jelenleg nem az Unió statisztikai szervezetének az Eurostat-nak az illetékességébe tartozó mérések keretében folynak. (A kompetenciák mérése tekintetében az OECD által végzett adatfelvételeknek, főként a PISA-vizsgálatnak, illetve a felnőtt népesség kompetenciáinak mérésére irányuló, most formálódó programnak (Programme for Internationale Assessment of Adult Competencies – PIAAC) lehet kitüntetett szerepe).

5.7 A politika alakítását szolgáló statisztikák és az elért eredmények értékelését segítő adatok iránti igény igen jelentős, sőt érzékelhetően növekszik az igény a naprakész statisztikák iránt. Rendkívül fontos, hogy a tagországok azonos módszerekkel gyűjtsék az adatokat, azok megbízhatóságának és összehasonlíthatóságának elsődleges szempontnak kell lennie.

## 6. Specifikus észrevételek

6.1 Az adatgyűjtési rendszerek működtetése rendkívül költséges. Az EGSZB ennek tudatában is úgy véli, hogy a tagországok tehervállalási képességének függvényében indokoltnak

tűnik annak megvizsgálása, hogy hosszú távon milyen lehetőség van az egész életen át tartó tanulásra irányuló 5 évenkénti adatfelvételi ciklusok rövidítésére, azaz az adatfelvételek gyakoribb elvégzésére. Az adatgyűjtés terén rövid távon megoldást jelenthet, ha a politikai szempontból leginkább releváns témakörökben az átfogó statisztikai adatfelvételt gyakrabban, akár évente elvégzett, célzott vizsgálatok és kisebb léptékű adatfelvételek egészítik ki. Ezek a célzott adatfelvételek és a rájuk épülő elemzések lehetőséget adhatnak a policy szempontból leginkább releváns folyamatok nyomon követésére, az élethosszig tanulással kapcsolatos uniós célok megvalósulásának értékelésére.

6.2 Indokolhatónak tűnik, hogy a vállalatoknál folyó képzésekre vonatkozó adatgyűjtés, mivel fontos szegmensét érinti az élethosszán tartó tanulásnak, szintén a jelen határozat hatálya alá tartozzon. A vállalatoknál folyó képzések egy részéről (a 10 főt vagy annál többet foglalkoztató vállalkozások keretében zajló képzésről) eddig az ötévenként szervezett *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS) adott képet. A 10 főnél kevesebbet foglalkoztató vállalkozásokban dolgozók képzésére vonatkozó adatok azonban ebből az adatfelvételtől is hiányoznak.

Brüsszel, 2006. május 18.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Anne-Marie SIGMUND