

A 6. KÖRNYEZETVÉDELMI AKCIÓPROGRAM – ÚJ KIHÍVÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK ELŐTT?

FODOR LÁSZLÓ*

A tagállamok állam- és kormányfői 1999-ben, Helsinkiben megtartott csúcส์értekezletükön kérték fel az Európai Bizottságot egy 10 évre szóló akcióprogram, sorrendben a 6. környezetvédelmi akcióprogram kidolgozására, 2000 őszéig. A Bizottság 2001. január 24-én tette le a program tervezetét a Tanács és a Parlament asztalára. A program elfogadásához a jogalkotási eljárás útvesztőiben további másfél évre volt szükség, így 2002 júliusában kerülhetett arra sor, az 1600/2002. sz. határozattal.¹ Az akcióprogram nem csak a jelenlegi tagállamok, de a tagjelöltek számára is nagy jelentőséggel bír, hiszen a bővítésre, így *Magyarország belépésére is ezen akcióprogram érvényességi ideje alatt kerül sor.*

Az akcióprogrammal a közelmúltban foglalkozó szakirodalom jellemvonása, hogy valamennyi szerző a dokumentum elfogadása előtti tervezeteket vizsgálta.² Szükségesnek látszik ezért az akcióprogrammal újból, az esetleges bizonytalanságokat is eloszlatva foglalkozni.

* DR. FODOR LÁSZLÓ

egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK, Agrárjogi és Munkajogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi Intézet, Agrárjogi és Munkajogi Tanszék

4028 Debrecen, Kassai út 26.

A tanulmány a Debreceni Tudományos Napok keretében (2002. november 13-án) azonos címmel tartott előadás anyagát tartalmazza. Megírását a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj és az OTKA F 037906 sz. pályázat támogatta.

¹ HL 242. szám, 2002. 09. 10., 1-15. o.

² BÁNDI Gyula: *Környezetjog*, Osiris, Budapest, 2002³, 266-269. o. (A szerző összefoglalja a bővítéssel összefüggő stratégiát, önálló bővítési fejezet létét sugallva.); FAZEKAS István: *Az Európai Unió környezetvédelmi politikája és a magyar integráció*, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2002², 49-58. o.; FODOR László: *Kezünkben a jövőnk – az Európai Közösség 6. környezetvédelmi akcióprogramja*, Európai Jog, 2001/4, 12-21. o. (Utóbbi két forrás részletezi a célokat és a hozzájuk rendelt határidőket, melyek az akcióprogram végleges szövegében másként alakulnak.)

I. A 6. környezetvédelmi akcióprogram előzményei³

1972 októberében az EK tagállamainak állam- és kormányfői párizsi csúcsertekezletük záróokmányában – annak deklarálásával, hogy a gazdasági növekedés nem öncél, hanem az emberi életminőség javulását kell szolgálnia – környezetvédelmi akcióprogram kidolgozását határozták el. A mai napig hat, meghatározott időre szóló akcióprogramot fogadott el a Közösség, melyek mindegyike a korábbi program folytatása, biztosítva a közösségi célok és prioritások kontinuitását.⁴

Az akcióprogramok a Közösség normativitást nélkülöző dokumentumai, melyek meghatározzák a környezetpolitika céljait és prioritásait, globális összefüggéseiben és általánosságban rögzítik az adott időszakra tervezett intézkedéseket, és nem utolsósorban kijelölik a jogfejlődés új irányait.⁵

A 6. akcióprogram előkészítése szempontjából kiemelt jelentősége van a megelőző program végrehajtására vonatkozó értékelésnek. Azok a célok – elsődlegesen a fenntarthatóság –, melyek kiállták a próbát, továbbélnek a most elfogadott programban. Azokat a hibákat viszont, melyek az 5. programban, illetve végrehajtásában jelentkeztek, az új programnak el kell kerülnie.

Ennek megfelelően a Bizottság 1999 novemberében az 5. akcióprogram értékelésével indította meg a konzultációkat. Az értékelés⁶ (figyelembe véve az Európai Környezetvédelmi Ügynökség jelentését is) erős kritikával illette a környezet állapotának romlását, illetve még inkább a közösségi környezetvédelmi normák nem megfelelő tagállami érvényesítését, mint a közösségi környezetpolitika hatékonyságának mérőit. Összességében azt állapította meg, hogy a dokumentum nem érte el céljait. Ennek oka elsődlegesen, hogy a tagállamok és az érintett szektorok (pl. mezőgazdaság, energetika) részéről hiányzott a kötelezettségek egyértelmű felvállalása, de a bizottsági

³ Az első öt akcióprogramhoz ld.: BÁNDI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*, KJK, Budapest, 2001², 34-71. o.

⁴ A különböző közösségi politikák közül egyedül a környezetvédelem területén tapasztalható a programok kontinuitására való törekvés, amit az is mutat, hogy a Bizottság már a korábbi program lejártá előtt elkészíti az új tervezetét. KRÄMER, Ludwig: *Um eine Umweltpolitik von innen bittend - Das Europäische Parlament und der Umweltschutz*, Zeitschrift für Umweltrecht, 4/1994, 172. o.

⁵ EPINEY, Astrid: *Umweltrecht in der Europäischen Union*, Heymanns, Köln-Berlin-München, 1997, 20-21. o.

⁶ A hivatalos értékelésről a Bizottság 1999. XI. 24-én közleményt adott ki (ezt később a Tanács 2000 márciusában elfogadta), mely az interneten a következő helyen érhető el: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/1999/com1999_0543de01.pdf

dokumentum azt is kiemelte, hogy a program nem adott elegendő szempontot végrehajtásának értékeléséhez.

Egyes környezeti mutatók javultak a program eredményeképp, de néhány területen (a keletkező hulladék mennyisége és veszélyessége, a kemikáliákkal járó egészségügyi kockázatok, de különösen a természetes erőforrások felhasználása) romlás volt tapasztalható. Jelentős jogszabályok (integrált szennyezés-megelőzési irányelv, levegő-minőségvédelmi keretirányelv, a természetes élőhelyekről szóló irányelv) születtek a program jegyében és javult a jogszabályok megalapozottsága (költség-haszonelemzés, a környezeti problémák behatóbb elemzése, az érintettekkel való konzultáció révén).

Az 5. akcióprogram különös figyelmet szentelt a környezetjog tagállami végrehajtásának, érvényesülésének. Az erről készült 1996-os jelentés azt mutatta azonban, hogy a közösségi környezetjog végrehajtása gyakran nem volt megfelelő. A Bizottsághoz érkező különböző jelzések („környezetvédelmi panaszok”) száma folyamatosan növekszik (1996-ban mintegy 200 ilyen jelzés érkezett, míg 5 évvel később már 700), s az esetek mintegy 10-15%-át a Bizottság alkalmasnak tartja a tagállam elleni (a Római Szerződés 226. cikkelyén alapuló) kereset megindítására.⁷ A helyzet okait a Bizottság olyan tényezőkben látja, mint az anyagi és eljárásjogi normák komplexitása, az eljárásokban részt venni jogosult személyek érdekének illetve a környezetvédelmi közérdeknek a különbözősége, a hatóságok nem megfelelő szakmai potenciálja, a hatékony tagállami szankciórendszerek hiánya.

II. Az akcióprogram koncepciója

Míg a korábbi akcióprogramok 5-6 évre szóltak, illetve az 5. program egy közbenső megújítással 8 évig volt érvényben, addig a 6. program eleve 10 évre, a 2002 és 2012 közötti időszakra szól. A Bizottság által adott címe, akárcsak elődjéé, sokat elárul a környezeti problémák megközelítésének módjáról. A különböző nyelvű címváltozatok magyarra nem teljesen azonos módon fordíthatók. A német változat alapján a cím *„Kezünkben a jövőnk”*, míg az angolnak és a franciának *„A mi jövőnk, a mi választásunk”* fordítás felel meg. A környezetpolitikának ki kell fejeznie azt, hogy a környezet állapotának romlása sötét jövőt sejtet, erre a jövőre azonban befolyással lehetünk, ha akarjuk. A

⁷ KRÄMER, Ludwig: *Az Európai Bizottság szerepe a közösségi környezetvédelmi jog átvételének ellenőrzésében*, Európai Jog, 2002/3, 7. o.

környezetpolitika csak akkor válhat széles körben elfogadottá, ha magában rejtí ezt a pozitív elemet, illetve lehetőséget.⁸

Az akcióprogram egy viszonylag rövid, stratégiai dokumentum, melyet a kiemelt területeke – úgy mint *klimavédelem, egészségvédelem, természetvédelem és biológiai sokféleség, valamint természeti erőforrások védelme és hulladékgazdálkodás* – vonatkozóan tematikus akciótervek (stratégiák) egészítenek majd ki. A viszonylag rövid terjedelem és a stratégiai jelleg rendeltetése, hogy a program mindenki számára világosan, érthetően fogalmazza meg a környezetpolitika lényegét, ezzel is elősegítve elfogadását, illetve azt a célt, hogy ez a politika megváltoztassa az érintettek (társadalom, fogyasztók, termelők, stb.) viszonyát a környezethez.

Míg az 5. akcióprogram úgy definiálta magát, mint az Agenda 21 európai végrehajtása, addig a 6. programnak az Európai Tanács által 2001 júniusában, Göteborgban elfogadott, saját „fenntarthatóság-stratégia” megvalósulásához kell hozzájárulnia. Ennek alapelve nem más, mint a dematerializáció, a gazdasági növekedés és a természeti erőforrások kiaknázásának szétválasztása, vagyis az *ökológiai hatékonyság*.⁹

III. A program célkitűzései és azok elérésének stratégiája (a program környezetpolitikai eszköztára)

A legáltalánosabb célkitűzés a közösségi környezetpolitika általános kereteként a közösségi fenntarthatóság-stratégia érvényre juttatása, mégpedig a Római Szerződésben is rögzített környezetpolitikai alapelvekre támaszkodva. Ugyancsak általános cél, de egyben eszköz is a más irányú (energia-, agrár-, közlekedési stb.) politikákba történő integrálás, melynek során a gazdasági és szociális összefüggésekre is tekintettel kell lenni. A környezetpolitika ágazatközi jellegét a program külön aláhúzza annak érdekében, hogy az érintett ágazatok ne tekinthessék azt maguktól független, rájuk nem vonatkozó követelmény-rendszernek.

A konkrét célkitűzések közt olyanok szerepelnek, melyek a program kiemelt területeihez kötődnek. Ilyenek az üvegház-hatású gázok kibocsátásának stabilizálása; a természeti rendszerek helyreállítása; a biológiai sokféleség csökkenésének megakadályozása, nem csak az EU-ban, de világszinten; az életminőség javítása; vagy a természeti erőforrások felhasználásának (ökológiai)

⁸ Ezt a momentumot hangsúlyozta 2001-ben az EK környezetvédelmi főbiztosa, *Margot Wallström*, Umwelt für Europäer, Nr. 6, 2001 március, 3. és 5. o.

⁹ FODOR László: *Környezetjog*, Bíbor, Miskolc, 2002, 170. o.

hatékonysága. A célok eléréséhez a leghatékonyabb – elsősorban jogi – eszközöket¹⁰ kell kiválasztani, javítani kell a lakosság és a helyi hatóságok környezeti érzékenységet, segíteni kell a tagjelölt országokat természeti értékeik megőrzésében, javítani kell a társadalmi szervezetekkel folytatott viszonyt.

A célok megvalósításához szükséges stratégiát 10 pontban részletezi a program, melyek túlnyomórészt a jogi szabályozással szemben is elvárásokat jelentenek. Tekintsük át ezeket röviden:

1. *Új közösségi normák*, illetve a régiek módosítása a program kiemelt területein.
2. *A környezetvédelmi jogszabályok tagállami végrehajtásának javítása, a közösségi környezetpolitika hatékonyabbá tételének legfontosabb eszközeként.* Eszerint a Bizottság keresetindítási joga az eddigi gyakorlatnak megfelelően megmarad. Emellett javítandó az információáramlás az IMPEL (a környezetjog végrehajtásának közösségi hálózata, ld. a Tanács 97/C 321/01 sz. határozatát) keretében, a tagállami engedélyezési és felügyeleti gyakorlat.¹¹ Az irányelveket (határidőre) végre nem hajtó tagállamokkal szemben fellépés erősítése is szerepel a programban. Ennek eszközeit a program végleges változata nem nevesíti (a tervezetben szerepelt pl. a tagállam szerződésszegésének nyilvánosságra hozatala, vagy új szankcionálási lehetőségek kidolgozása, melynek alapján pl. uniós támogatást csak a megfelelő környezeti normákat érvényesítő tagállam kaphatna).
3. *A stratégia kiemelt eleme az integráció*, vagyis a környezeti érdekek beépítése a különböző döntések meghozatalába. Ennek érdekében a jövőben ki kell dolgozni egy értékelési rendszert, melynek segítségével minden egyes szektorban megítélhető lesz az, hogy ténylegesen megtörténik-e az integráció. A korábbi programokhoz hasonlóan a 6. akcióprogram is kiemeli az eszközök közül a (stratégiai és egyedi) hatásvizsgálatot. A pénzügyi szektorban, illetve a közösségi támogatási rendszerben is figyelembe kell venni a program célkitűzéseit. Érdemes megemlíteni, hogy a program tervezete ezen a téren erőteljesebben fogalmazott (pl., hogy minden szektornak saját környezetvédelmi célokkal kell rendelkeznie, a Bizottság

¹⁰ „A közösségi környezetpolitika alappillére továbbra is a modern környezetjog kell legyen.” WÄGENBAUR, Rolf: *Ein neues Aktionsprogramm für die Umweltpolitik*, Zeitschrift für Europäisches Wirtschaftsrecht, 7/2001, 194. o.

¹¹ HORVÁTH Zsuzsanna: *Az Európai Közösség környezeti jogának végrehajtása – a tagállamok kötelezettségei*, Európai Jog, 2002/3, 33. o.

tevékenységének átszervezése, közösségi támogatási rendszerek környezeti kritériumainak kidolgozása szükséges stb.).

4. *A program fő területein speciális, szektorális stratégiák (vagy tematikus akciótervek) kidolgozása, a minőségi és mennyiségi célkitűzések rögzítésével.*
5. *A fenntartható termelés és fogyasztás mintáinak támogatása az eszközök megfelelő kombinációjával ugyancsak hozzájárulhat a programban rögzített célok megvalósításához. Ehhez össze kell állítani azon támogatások listáját, melyek hozzájárulnak a környezet terheléséhez, e támogatásokat meg kell szüntetni, környezetvédelmi adók és ösztönzők szükségesek, de a kibocsátási jogok kereskedelmének a lehetősége is adott.*
6. *A vállalatokkal, szociális partnerekkel és adott esetben a fogyasztói érdekképviselőkkel javítandó az együttműködés.* Ebben szerepe lehet a termékek teljes életciklusát követő, termékintegrált szabályozásnak, a környezeti menedzsment-rendszer (EMAS) kiterjesztésének, az önkéntes kötelezettség-vállalások elősegítésének.
7. *Jobban kell informálni a fogyasztókat a termékek környezetvédelmi tulajdonságairól, környezeti címkével, más jelölésekkel, a félrevezető tájékoztatás elkerülésével.*
8. *A pénzügyi szektor bevonása a program szellemében azt jelenti majd, hogy a vállalatok éves mérlegében meg kell jeleníteni a környezetvédelmi költségeket, vagy hogy az Európai Beruházási Banknak a hitelnyújtásnál környezeti szempontokat is figyelembe kell vennie, hozzájárulva ezzel többek közt a tagjelölt országok fenntartható fejlődéséhez is.*
9. *A környezeti felelősség jogi szabályozása.*
10. *A fogyasztói érdekképviselőkkel és más társadalmi szervezetekkel való jobb együttműködés javítása az európai polgárok környezeti érzékenységének és aktivitásának növelése érdekében ugyancsak elmaradhatatlan. Ehhez javítani kell a környezeti információkhoz való hozzáférést, nem utolsósorban a vonatkozó Árhusi Egyezmény (1998) mielőbbi ratifikálásával.*
11. *Regionális területhasználati és agrár-környezetvédelmi programokkal kell biztosítani a szárazföldi és tengeri területek fenntartható, a regionális adottságokat is figyelembe vevő hasznosítását.*

A Parlament 2001. májusi javaslatai alapján a tervezet a fenti stratégiát olyan, konkrét jogi eszközök megjelölésével vázolta fel, melyek említése a végleges szövegből kimaradt. Mégis érdemes néhányukat felidézni, mert ezek az új jogszabályok vagy a felelősségi normák részei lehetnek. Ilyenek pl. a környezetvédelmi adók, járulékok és támogatások; az átruházható emissziós jogok; a környezetvédelmi felelősségbiztosítási kötelezettség; az önkéntes

kötelezettségvállalások támogatása olyan szituációkban, amikor a jogszabályok meghozatala késik; stb.

Összegezve a stratégiai fejezet tartalmát világosan körvonalazódnak az akcióprogram sarokpontjai: az integráció, a közösségi jog végrehajtásának javítása, a vállalatok és polgárok aktivizálása, illetve a terület/földhasználat jobb tervezése, nem csak közösségi, tagállami, regionális, de helyi szinten is.¹²

Általánosságban elmondhatjuk, hogy *a program megcélozza a tagállamokkal szembeni, a közösségi jog nem megfelelő végrehajtása miatti fellépés lehetőségeinek bővítését*, de elsősorban nem a kényszer (kereset, bírság), hanem a közvetett befolyásolás (ld. nyilvánosság, támogatási politika) eszközeivel. Ugyanez érvényes a környezetjog érvényesítésére a környezethasználókkal szemben (ld. önkéntes kötelezettség-vállalások pl.)¹³ A program *a fogyasztókon keresztül, az információk segítségével igyekszik megragadni a termelési folyamatokat valamint az emberi életstílust* és ehhez egy kommunikációs stratégiát állít fel.¹⁴ Ez másik oldalról azt jelenti, hogy a program még *a korábbiaknál is nagyobb mértékben igyekszik bevonni a gazdaság és a társadalom szereplőit* a fenntartható fejlődés politikájába.

IV. A 6. akcióprogram kiemelt területei

Az akcióprogram, mint említettük, a következő területeken való fellépést tekinti prioritásnak: a klímaváltozás megakadályozása, a természet és a biológiai sokféleség védelme, a környezet-egészségügy, a természeti erőforrások fenntartható hasznosítása és a hulladékgazdálkodás. Ezek mellett külön hangsúlyt kap az EK nemzetközi szerepvállalása, végül az érintettek bevonása a környezetpolitika alakításába. A kiemelt területekkel egy-egy bővebb cikkely foglalkozik, külön részletezve a célokat és az ún. akciókat.

¹² FALKE, Josef: *Neueste Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht*, ZUR 3/2001, 198. o., *Umwelt 2010 – Unsere Zukunft liegt in unserer Hand*. Umwelt für Europäer, Nr. 6., März 2001, 6. o., WÄGENBAUR, i. m. 194. o.

¹³ *Umweltschutz bald freiwillig*. Die Tageszeitung, 2001.02.06., 2. o., interneten: www.taz.de/pt/2001/02/06/a0083.nf/textdruck

¹⁴ Margot Wallströmmel készült interjú, (Ein neues Programm für ein neues Jahrhundert), Umwelt für Europäer, Nr. 6., 2001 március, 5. o., Brandenburger Europa-Brief, Februar/März 2001, az interneten: www.brandenburg.de/land/mdjbe/europa/briefe/eb0103/beb-maerz01.htm. „A kereslet és kínálat viszonya alakíthatja a környezetbarát termelést, és a piac ökológiai irányultsága lehet a fenntartható fejlődés kulcsa.”

a) Klimaváltozás

A klímapolitika terén a kiindulópont a Kyoto-i Jegyzőkönyv. Célkitűzés e téren a jegyzőkönyv ratifikálása és végrehajtása, az üvegház-gázok kibocsátásának jelentős csökkentése, illetve a kibocsátások igazságos eloszlása globális szinten. Olyan intézkedéseket helyez kilátásba, mint a CO₂-emisszió-kereskedelem hatékony uniós rendszerének kidolgozása; a szénfelhasználás csökkentésének támogatása az energiaiparban; a megújuló energiaforrások arányának 12%-ra emelése 2010-ig (!); speciális intézkedések a közlekedés kibocsátásának csökkentésére minden közlekedési ágazatban; a közlekedési igények növekedésének a gazdasági növekedés mértékétől való elválása; az iparban környezetkímélő technológiák alkalmazásának támogatás; a háztartások energia-megtakarításának támogatása a fűtésben és hűtésben; regionális klímamodellek támogatása.

A Parlament kimaradt javaslatai közül itt is említést érdelem néhány, mint a nem megújuló energiaforrások támogatásának leépítése; új környezetvédelmi címke bevezetése a „zöld” energiára; a környezetbarát közlekedés támogatása, különösen a városi közlekedésben; a közlekedési igények növekedésének megakadályozása; a vasúti, vízi és tömegközlekedés preferálása; az új gépjárművek CO₂-emissziójának 120 mg/km-ben maximálása legkésőbb 2010-ig; energia-szabványok kidolgozása az elektromos termékekre és járművekre. A program elfogadott változata részletesebb ugyanakkor a tagjelölt és a fejlődő országokkal való együttműködés terén.

b) A természet és a biológiai sokféleség védelme

Az általános céloknak megfelelően a kiindulópont a természeti rendszerek védelme és funkciójuk helyreállítása a Közösségben és az egész világon. Ehhez olyan konkrét célkitűzések kapcsolódnak, mint a fajok pusztulásának, illetve a behurcolt fajok terjedésének és az életterek elaprózódásának megállítása, vagy a fenntartható, az elsivatagosodást, eróziót megakadályozó talajhasználat.

Az alkalmazandó eszközök közt pedig olyanokat találunk, mint a természetvédelmi kutatások és információs bázis fejlesztése; a Natura 2000 nevű élőhely-rendszer kiterjesztése a leendő új tagországokra; a természeti katasztrófák elleni tagállami védekezés koordinálása; egy speciális talajvédelmi stratégia kidolgozása; a tájképi értékek figyelembe vétele a bányászat vagy a turizmus területén. A mezőgazdasági tevékenységhez kötődően szerepel a feladatok közt a fenntartható, multifunkcionális mezőgazdaság (különösen az integrált, ökológiai, illetve a sokszínű gazdálkodás) támogatása; a környezetvédelmi szempontok figyelembe vétele a halászati politikában; a

fenntartható erdőgazdálkodás támogatása; megbízható erdő- (illetve erdei termék-) minősítési rendszer kidolgozása.

A parlament javaslatára került be pl. a fajok állományának, genetikai helyzetének és veszélyeztetettségének felmérése; vagy a biológiai biztonságról szóló Cartagenai Jegyzőkönyv ratifikálása és végrehajtása és a genetikailag módosított szervezetekkel kapcsolatos kutatási, jelölési és ellenőrzési feladatok meghatározása.

c) Környezet és egészség

A program egyik újdonsága a környezetvédelem és az egészségügy szoros összekapcsolása, olyan problémák kiemelésével, mint a kemikáliák, peszticidek kockázatai, a vízvédelem, a levegőszennyezés, a zajterhelés, illetve általában a városi és egyéb lakókönyezet biztonsága, jobb életminősége vagy az egészséget fenyegető veszélyek jobb megértése. A Bizottság maga is érzékelhetően több figyelmet szentelt a környezet-egészségügynek, mint a többi prioritásnak, de a Parlament még ezen is továbblépett.

Fenti célok érdekében szükséges a tudományos megalapozás támogatása; egészségügyi és környezeti indikátorok kidolgozása; az egészségügyi szabványok és határértékek felülvizsgálata, különös tekintettel a veszélyeztetett korcsoportokra¹⁵; az újonnan jelentkező kockázati tényezők figyelemmel kísérése; a kemikáliák tesztelési rendszerének kidolgozása (az állatkísérletek kiváltásával. A kevésbé veszélyes anyagokkal való helyettesítés, a fogyasztói ismeretek bővítése; a vonatkozó nemzetközi szerződések, jegyzőkönyvek végrehajtása; a peszticidek alkalmazásának javítása a fejlődő és tagjelölt országokban tartozik még a kemikáliákkal kapcsolatos akciókhoz. A vízminőség terén a veszélyes anyagok vízbejuttatásának leállítása; a vízvédelmi szabályozás megújítása (talajvízre irányelv, a fürdővizek esetében felülvizsgálat); a levegőminőség kapcsán az ellenőrzés javítása és a lakosság jobb informálása; speciális stratégia a levegőszennyezés leküzdésére vagy a Montreáli Jegyzőkönyv végrehajtása szerepel itt. Külön foglalkozik a program a közlekedéssel és a városi környezettel. Eszerint az építésügyi engedélyezésnek biztosítania kell a zajvédelmi szempontok érvényesülését is; zajszegény közlekedési eszközök és rendszerek fejlesztendők ki, növelni kell a tömegközlekedés arányát, illetve a személyforgalomban leválasztani a gazdasági növekedés ütemétől a közlekedési igények növekedését.

¹⁵ Margot Wallström nyilatkozata szerint a szabványok kidolgozásának alapja eddig elsősorban a felnőtt férfi volt, a jövőben viszont tekintettel kell lenni a gyermekekre és az idősekre is. Ld. az előző jegyzetet.

A Parlament egyébként ehhez a témakörhöz is további speciális eszközöket kapcsolt, melyek végül részben kimaradtak (pl. a textil-, élelmiszer-, bútorgyártás, stb. tekintetében szabványok kibocsátása; a termékek veszélyes anyag-tartalmának jelölése; a növényvédő szerekre vonatkozó szabályozás felülvizsgálata; irányelv alkotása a városi környezet védelméről; új zajvédelmi szabványok a közlekedési eszközökre, stb.), részben (mint az emberre jelentős veszéllyel járó kemikáliák gyártásának 2020-ig történő megszüntetése) az elfogadott változatot erősítik.

d) Természeti erőforrások és hulladékgazdálkodás

A közösségi fenntarthatóság-stratégiának megfelelően az alapvető célkitűzés a gazdasági növekedés és az erőforrás-kiaknázás elválasztása egymástól, az ökológiai hatékonyság javításával. Emellett olyan messzire mutató elvárások is megjelennek, mint a villamos energia termelésében a megújuló energiahordozók arányának 22%-ra emelése, amivel az erőforrás-felhasználás hatékonyságának drasztikus emelése áll összhangban. További, konkrét célkitűzés a hulladékmennyiség csökkentése, a fenntartható termelési és fogyasztási szokások kialakítása, a hasznosított hulladékok arányának növelése.

A tervezet az erőforrások védelmére speciális stratégia, a hulladékok elkerülésére operatív intézkedések, az újrahasznosításra tematikus stratégia kidolgozását irányozza elő eszközként. A stratégiai jelleget a hulladékgazdálkodás alapelveinek (prioritás, közelség) inkorporálása tovább gyengíti. Ezen általános (részben a programot kiegészítő dokumentumokat igénylő) rendelkezések mellett konkrétabbnak tűnik a szennyvíziszapokra vonatkozó normák módosítása; az építési, illetve a biológiailag lebomló hulladékok szabályozása és több jogszabály módosítása, melyek a Parlament munkájának eredményeként kerültek a szövegbe. A parlamenti javaslatok közül itt sem maradt meg minden, pl. az átlátható piac kialakítása a hulladékok feldolgozásában; a PVC és hulladékainak szabályozása; a gyártói felelősség kiterjesztése a bútorok, festékek, szőnyegek előállítására is; a bányászati hulladékok szabályozása, vagy a lerakókról szóló irányelv módosítása.

Komoly kihívás jogdogmatikai szempontból is a hulladék fogalmának pontosabb meghatározása: a program szerint a jövőben tisztázni kell a hulladék és a nem hulladék közti különbséget. A laikus számára talán egyszerű képletről van szó: a hulladékok kezelésére (szállítására, égetésére, stb.) nyilván komoly előírások vonatkoznak, nem mindegy ezért, milyen anyagokat tekintünk hulladéknak. A valóság azonban az, hogy egy dolog hulladék volta birtokosának szándékától is függhet. Ráadásul a szabályozás célja nem csak a keletkezett hulladékok kezelésének a rendezése, hanem a hulladékok megelőzése,

csökkentése is, ami voltaképpen az anyaggazdálkodás környezetvédelmi szempontú szabályozását, tehát korántsem egy egyszerű hulladékos szabályozást igényel. A hulladék az anyag életútjának egy fázisa, melyből az anyag visszavezethető a hasznos, gazdasági értékkel bíró anyagok életciklusába. A hulladékot ezek szerint nem csak ártalmatlanítani, de hasznosítani is lehet. Végeredményben tehát (véleményünk szerint) nem az a lényeg, hogy egy anyagot hulladéknak tekintünk-e, hanem az, hogy mit kell tenni vele.

e) Nemzetközi együttműködés

A program kiemelt területei közt szereplő nemzetközi együttműködés és az érintettek bevonásának kérdése dogmatikailag nem illeszkedik a többi kiemelt területhez.¹⁶ Míg az előbbieket ugyanis probléma-orientáltak, addig utóbbi kettő a megoldásokhoz kapcsolódik. Ennek konzekvenciája a célkitűzések megfogalmazásában is lecsapódik: hiszen mint láttuk, az előbbieknél speciális *célrendszerek* jelentek meg, amivel szemben az utóbbiaknál a program csak az általános célokra utal vissza, vagy olyan célokat és eszközöket fogalmaz meg, melyek a korábbiakban már valamilyen formában megjelentek.

Így került ide a nemzetközi kérdések körében a környezetvédelem integrációja a közösség külpolitikájába, egy koherens környezeti és fejlődéspolitikai program kidolgozása a 2002-es johannesburgi környezetvédelmi világkonferenciára, a nemzetközi környezetvédelmi megállapodások mielőbbi ratifikálása, valamint az exporthitelek és külföldi befektetésekre szóló támogatások környezetvédelmi szempontjainak a kidolgozása. A Parlament szigorú, első olvasatban megfogalmazott elvárásai közül néhány itt is elmaradt a programból (pl. hogy az EU a jövőben nem csatlakozhat környezetszennyezést indukáló nemzetközi szerződésekhez).

¹⁶ Noha a bizottsági tervezet szerkesztése alapján a 6 terület azonos megítélés alá esik, nyilvánvaló a környezetvédelmi szabályozás rendszertanával való ütközés. Egyébként az utóbbi két területet sem a Parlament, sem a tervezetet értékelő kommentárok jelentős része nem tekinti a prioritást élvező kérdések közé tartozónak. Ld. a Parlament álláspontjának „rövid indokolását”, Umwelt für Europäer, Nr. 6., März 2001, 3. o., WAGENBAUR, i. m. 194. o., illetve ezekkel ellentétben: FALKE, i. m., 199. o., Umwelt für Europäer, Nr. 6., März 2001, 6. o. BÁNDI (*hiv. m.*, 266-267. o.) az ellentmondást a „prioritást élvező környezetvédelmi területek” és a „stratégiai területek” megkülönböztetésével oldja fel.

f) A környezetpolitika alakítása az érintettek bevonásával

Ebben a tárgykörben nincs speciális cél, csak eszközök, akciók jelennek meg, melyek jelentős részben itt is ismétlései a korábbiaknak. A felsorolt akciók részben (pl. jobb együttműködés a társadalmi szervezetekkel, a környezetvédelmi társadalmi szervezetek pénzügyi támogatása, a széles nyilvánosság informálása az Európai Környezeti Ügynökség adatainak segítségével) a társadalmi részvételhez, részben (pl. az eddigi környezetvédelmi intézkedések hatásainak felmérése, a környezetvédelmi kutatások támogatása, a műholdas ellenőrzés alkalmazásának támogatása) a közösségi intézkedéseknek a korábbiakhoz képest jobb megalapozásához kapcsolódnak. Némileg kilóg a sorból az az elvárás, mely szerint a jövőben megalkotandó jogszabályokban hatékony ellenőrzési és adatszolgáltatási (jelentési) előírásokat kell megfogalmazni, hiszen ezek már a tagállami államigazgatást érintik.

V. Az akcióprogram értékelése

Fentiekben áttekintettem az akcióprogram rendszerét, fontosabb tartalmi elemeit. A tagállamokkal szembeni kihívások közül nyilvánvalóan kiemelkedik ezek alapján a közösségi jog következetesebb végrehajtása. A hatékonyság kérdése persze a Közösséggel szemben is kihívás, melynek jegyében intézkedéseit jobban meg kell alapoznia, élnie kell a nyilvánosság erejével, számos új jogszabályt kell hoznia, s oda kell figyelnie a tagjelölt országok fejlődésére is.

Az akcióprogram számos oldalról váltott ki vitát, illetve kritikát előkészítésének, elfogadásának fázisaiban. Behatóbb vizsgálódás nélkül megállapítható mulasztás, hogy az akcióprogram elfogadása két évet késett, s így a 2000 és 2002 közti időszakra nem vonatkozik.¹⁷ További kritika tárgya lehet, hogy *a program nem érzékelteti megfelelően a célok, stratégiák, intézkedések és eszközök viszonyát*. A kiemelt területek intézkedései közt pl. célok is szerepelnek, de átfedések vannak az általános és a speciális rendelkezések közt is.

A bizottsági tervezetet támadták amiatt, hogy nem tartalmaz határidőket. A parlamenti konkretizálás lényege ezért gyakran azok meghatározása volt, a feladatok nyomatékossítása érdekében (a parlamenti indokolás szerint „Fristen unterstreichen das Anliegen”). *A megjelölt határidők azonban részben*

¹⁷ Mint említettem, a Bizottság jelentős késéssel terjesztette elő tervezetét. L.d. még Sylvia Voß, a német Bundestag képviselője 2001. január 25-én. tett nyilatkozatát. www.voss-naturschutz.de

túlnyúlnak az akcióprogram keretein, ami az érintett intézkedések adekvát voltát teszi kétségesé.

A bizottsági elképzelések szerint a programnak stratégiai dokumentumnak kell lennie. Amikor a tervezet elkészült, egyes vélemények szerint pusztá szándéknyilatkozat született, melynek nincs más rendeltetése, mint a már fennálló környezetvédelmi jogi rend érvényesítése, és minőségi célkitűzései is túl általánosak.¹⁸ Más vélemény szerint egyes területeken (pl. a hulladékgazdálkodásban) túllépte a tervezet a stratégiai jelleg kereteit, ami a gazdaság szereplőinek ellenérzését váltotta ki¹⁹. Akármelyik oldalról nézzük is, a Parlament beváltotta a hozzá fűzött reményeket, és minőségileg új dokumentumot hozott létre a bizottsági tervezetből. Mint láttuk az előző pontokban, ez elsősorban erősítést, konkretizálást, kiegészítést jelentett, melyek azonban végül jelentős részben – nyilván kompromisszum eredményeképpen – kimaradtak a végleges változatból.

A program elfogadott változatának áttekintése után ambivalens értékelés adható csak, hiszen *a gyakran becsvágyó célkitűzésekhez rendelt „akciók” sokszor valóban nem jelentenek mást, mint a már vállalt kötelezettségek teljesítését, egyezmények ratifikálását, jogszabályok érvényesítését, vagy épp szabályozási alapelvek megjelenítését*. A tanulmány címében feltett kérdésre, hogy tudniillik jelent-e új kihívásokat az akcióprogram, a válasz így csak részben lehet pozitív. Azt se felejtjük el ugyanakkor, hogy a program önmagában lehet jó is, rossz is, erőteljes vagy épp gyenge, a kitűzött célok megvalósítása nem csak a program minőségén múlik. A végrehajtás majdani értékelése, vagy épp a három év múlva esedékes bizottsági részjelentés minden esetre nem lesz könnyű feladat. A program előkészítésekor már világos volt ugyanis, hogy olyan szempontokat is meg kell határozni, melyek az értékelés alapját jelentik majd (ilyen indikátor lehet pl. egy számszerűsített paraméter, amit el kell érni). Ilyen egyértelmű mércéből azonban keveset tartalmaz a program.

A tervezettel szemben kifogásokat támasztottak a gazdasági érdekképviselők is, ezek egy része ma is aktuális. Ilyen pl. az, hogy bár a program a hulladékfeldolgozás piacán *nem következetes a piaci verseny tisztaságának védelmében* (pl. a recycling ab ovo prioritássá emelésével, mivel

¹⁸ ld. egyes európai képviselők (H. Breyer, K. Sheele) véleményét: www.hiltrud-breyer.de, www.scheele.at

¹⁹ Ökosoziales Forum Wien: Sustainable Europe, Fact-Sheet Nr. 4/Február 2001, interneten: www.oesfo.at/wien

az csak egy módja, és nem mindig legjobb módja a hulladékok kezelésének, vagy a bürokrácia továbbfokozásával)²⁰.

Formai szempontból vitatható, hogy *nem egyértelmű a határ az egymással tartalmi hierarchiában álló akcióprogram, a kiemelt terület speciális stratégiája és az azokat megvalósító, később kibocsátandó jogszabály között.*²¹

Az EK küszöbön álló bővítése nem szerepel önállóan az akcióprogram kiemelt területei között. Ennek magyarázata, hogy a Bizottság a bővítés nagyon is fontosnak tartott szempontjait igyekezett beépíteni a program egyes fejezeteibe. Ennek során a kiindulópont az volt, hogy a csatlakozás révén az EK összességében kedvezőbb környezeti mutatókkal rendelkezzen, mint korábban. Ehhez az érdekhez kapcsolhatók azok az elképzelések, melyek szerint a jelöltek, illetve az új tagországok támogatása a környezetvédelmi szempontokra tekintettel történjen, illetve hogy (a kevés számú és rövidtávú derogációval) a közösségi környezetjog érvényesülése tekintetében se romoljon jelentősen a közösségi átlag.²²

A program által felrajzolt jogfejlődési tendenciák alapján a csatlakozó Magyarországnak arra kell készülnie, hogy környezeti szempontból rendkívül rossz struktúrájú közlekedési ágazatát, energiarendszerét, mezőgazdaságát, stb. (részben uniós támogatással) átalakítsa, környezetvédelmi igazgatási kapacitását növelje²³ és minden lehetséges eszközt megragadjon a társadalom környezeti érzékenységének javítására, aktivizálására.

²⁰ Az Osztrák Gazdasági Kamara állásfoglalásában kiemeli még, hogy a hulladék és a termék közti viszony definiálatlan, hogy a nyilvános információk köre nem lehatárolt a releváns adatokra, illetve hogy a fogyasztói magatartás (és nem hatalom), illetve az önkéntesség lehetőségeire nem megfelelő mértékben épít a program. Interneten: <http://wko.at/up/enet/Stellung/EU-Umweltaktionsprogramm.htm>

²¹ Az osztrák környezetvédelemért felelős minisztérium emellett a megkettőzödések, és ezek révén a döntéshozatal elhúzódásának a veszélyére hívja fel a figyelmet 2000 június 3-án kelt állásfoglalásában, 4. o. Interneten:

www.bmu.gv.at/eu_europa/umwelt/position_6uap_deutsch.pdf

²² A csatlakozás, illetve a derogációk kérdéséhez ld. FODOR László: *Umweltrecht vor dem Beitritt Ungarns zur Europäischen Gemeinschaft*, Osteuropa-Recht, megjelenés alatt, kézirat, 14 o.

²³ ld. ehhez a legújabb, 2002 októberében megfogalmazott Országjelentés 22. fejezetét (Környezetvédelem) is, mely kiemelten foglalkozik a hatósági feladatellátással.

Zusammenfassung

Das sechste Umweltaktionsprogramm – neue Anforderungen vor der Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten?

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dem sechsten Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft. Die vorherigen Programme und der Kommissionsentwurf des neuen Programms sind schon bekannt in Ungarn, aber die endgültige Fassung des Programms selbst (Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und Rates) wird erst jetzt vorgestellt.

Das Aktionsprogramm wird anhand seiner Konzept, Grundsätze und Ziele (insbesondere die Nachhaltigkeit) gewürdigt, aber auf Grund seiner Strategie und Mittel kritisch behandelt. Die Zielsetzungen in den Hauptbereichen des Programms – wie die Bekämpfung der Klimaänderung, Schutz von Natur und biologischer Vielfalt, Gesundheit und Lebensqualität, nachhaltige Bewirtschaftung der Ressourcen und Abfall – werden im Beitrag ausführlich analysiert.

In der abschliessenden Bewertung stellt der Verfasser fest, dass das 6. Umweltaktionsprogramm vermischt die Grenze zwischen Ziele, Strategien, Massnahmen und Mittel des Umweltschutzes. Die Fristen (statt das Anliegen unterzustreichen) laufen meistens erst nach der Gültigkeit des Programms ab. Meistens kommt es vor, dass die ehrgeizigen Ziele nicht mehr bedeuten, als reine Implementation der internationalen Verträge oder des gemeinschaftlichen Umweltbesitzstands. Auf Grund dieser Kritik kann die Frage, ob das neue Aktionsprogramm selbst die Gemeinschaft und die (bisherigen) Mitgliedstaaten vor neuen Anforderungen stellt, nicht eindeutig bejaht werden.

Das Programm sieht viele Massnahmen anlässlich der Osterweiterung vor. Wie die Zielsetzungen des Programms zeigen, Ungarn soll mit riesigen Anstrengungen ihre Wirtschaft und Gesellschaft vorbereiten, um die Umwelanforderungen der EG auch in Ungarn verwirklichen zu können. Der Beitritt zur EG dient aber ohne Zweifel die Verbesserung der Umweltsituation in Ungarn, verstärkt den Umweltbewusstsein der Bevölkerung und trägt zur besseren Implementation der rechtlichen Vorlagen bei.