



KÖRNYEZETPOLITIKA: ÁLTALÁNOS ELVEK ÉS ALAPVETŐ KERETEK

Az Európai Unió környezetpolitikája az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet” elven alapul. A környezetpolitika valamennyi területén többéves környezetvédelmi cselekvési tervek határozzák meg a jövőbeli fellépések keretét. E cselekvési terveket beépítették a horizontális stratégiákba és figyelembe veszik a nemzetközi környezetvédelmi tárgyalásokon is. Végül, de nem utolsósorban döntő fontosságú a végrehajtás.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 11. és 191–193. cikke. Az EU a környezetpolitika minden területén – a lég- és vízszennyezés, a hulladékgazdálkodás és az éghajlatváltozás terén is – rendelkezik hatáskörrel. Intézkedéseinek hatályát a szubszidiaritás elve, valamint az a követelmény korlátozza, hogy az adózás, a területrendezés, a földhasználat, a mennyiségi vízkészlet-gazdálkodás, az energiaforrások megválasztása és az energiaellátás szerkezete tekintetében a Tanácsnak egyhangúan kell döntenie.

KEZDET ÉS FEJLEMÉNYEK

Az európai környezetpolitika az Európai Tanács 1972-ben Párizsban tartott ülésén indult, ahol az állam- vagy kormányfők (a környezettel kapcsolatos első ENSZ-konferenciát követően) megfogalmazták, hogy szükség van a gazdasági növekedést kísérő közösségi környezetpolitikára, és cselekvési program kidolgozását kérték. Az 1987-es Egységes Európai Okmány új, „Környezet” elnevezésű címet vezetett be, amely a közös környezetpolitika első jogalapjaként szolgált, és célként kitűzte a környezet minőségének megőrzését, az emberi egészség védelmét és a természeti erőforrások racionális felhasználásának biztosítását. A szerződések ezt követő átdolgozásai megerősítették a Közösség környezetvédelem iránti elkötelezettségét, valamint az Európai Parlamentnek (EP) a környezetpolitika kialakításában vállalt szerepét. A Maastrichti Szerződésben (1993) a környezetpolitika hivatalos uniós politikai terület lett, bevezetésre került az együtdöntési eljárás, és a Tanácsban a minősített többségi szavazás vált általános szabállyá. Az Amszterdami Szerződés (1999) elrendelte, hogy a környezetvédelmet be kell építeni minden uniós ágazati politikába a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében. Az „éghajlatváltozás elleni küzdelem”, valamint a harmadik országokkal kapcsolatos fenntartható fejlődés a



Lisszaboni Szerződés (2009) nyomán vált külön célkitűzéssé. Az EU azzal, hogy jogi személyé vált, most már nemzetközi megállapodásokat köthet.

ÁLTALÁNOS ELVEK

Az Európai Unió környezetpolitikája az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet” elven alapul. Az elővigyázatosság elve olyan kockázatkezelési eszköz, amelyet akkor lehet alkalmazni, ha a tudomány bizonytalan egy adott intézkedésből vagy politikából fakadó, az emberi egészségre vagy a környezetre gyaníthatóan káros kockázat tekintetében. Például, ha kétely merül fel egy termék esetlegesen káros hatásával kapcsolatban, és ha – objektív tudományos értékelést követően – továbbra is fennáll a bizonytalanság, utasítást lehet adni a termék forgalmazásának leállítására vagy a piacról való kivonására. Az ilyen intézkedéseknek megkülönböztetéstől mentesnek és arányosnak kell lenniük és felülvizsgálat tárgyát kell képezniük, amint rendelkezésre áll több tudományos információ.

A „szennyező fizet” elvet a [környezetvédelmi felelősségről szóló irányelv](#) hajtja végre, amelynek célja a védett fajok vagy természetes élőhelyek, a víz és a talaj környezeti károsodásának elkerülése vagy orvoslása. Bizonyos foglalkozásokat űző szereplőknek, például akik veszélyes anyagokat szállítanak vagy vizekbe beleengednek különböző anyagokat, megelőző intézkedéseket kell tenniük a környezetet érintő közvetlen veszély esetén. Ha a kár már bekövetkezett, kötelesek intézkedni a helyreállításról, valamint fedezniük kell a költségeket. Az irányelv hatályát háromszor terjesztették ki a nyersanyag-kitermelésből származó hulladék kezelésére, a geológiai tárolóhelyek működtetésére és végül a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságára.

Továbbá az európai politika fontos eleme lett a környezetvédelem beépítése az uniós politika más területeibe, mióta először fölvetődött az 1998-ban Cardiffban megrendezett Európai Tanács kezdeményezése nyomán. Az utóbbi években a környezetpolitika integrációja jelentős mértékben előrelépett, például az energiapolitika területén, és mindez tükröződik az uniós éghajlat-változási és energiaügyi csomag párhuzamos kidolgozásában vagy az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemtervében.

ALAPVETŐ KERET

A. A környezeti cselekvési programok

A Bizottság 1973 óta ad ki többéves környezetvédelmi cselekvési programokat (EAP), amelyek az uniós környezetpolitika számára meghatározzák a sorra kerülő jogalkotási javaslatokat és célokat. 2013-ban a Tanács és a Parlament elfogadta a 2020-ig tartó időszakra vonatkozó hetedik környezetvédelmi cselekvési programot „Jólét bolygónk felélése nélkül” címmel. A program több stratégiai kezdeményezésre alapozva kilenc elsődleges célt határoz meg, többek között a következőket: a természet védelme; erősebb ökológiai ellenálló képesség; fenntartható, erőforrás-hatékony és alacsony szén-dioxid-kibocsátású növekedés; és az egészséget fenyegető, a környezettel kapcsolatos veszélyek elleni küzdelem. A program hangsúlyozza az



uniós környezetvédelmi jog jobb végrehajtásának szükségességét, a tudomány, a beruházások és a környezetvédelmi szempontok más politikákba való beépítésének aktuális helyzetét.

B. Horizontális stratégiák

2001-ben az EU bevezette a fenntartható fejlődésre vonatkozó stratégiáját, kiegészítve ezzel a környezethez kapcsolódó növekedés és munkahelyteremtés előmozdítására vonatkozó korábbi lisszaboni stratégiát. Az [EU fenntartható fejlődésre vonatkozó felülvizsgált stratégiájának](#) – amelyet 2006-ban újítottak meg a fenntartható fejlődés belső és nemzetközi dimenzióinak összekapcsolása érdekében – célja az életminőség állandó növelése a fellendülés, a környezetvédelem és a társadalmi kohézió elősegítése révén. E célokkal összhangban a növekedést célzó [Európa 2020 stratégia](#) az „intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés” megvalósítását tűzte ki célul. A stratégia keretében az [„erőforrás-hatékony Európa” elnevezésű kiemelt kezdeményezés](#) a fenntartható növekedés irányába mutat, és támogatja az erőforrás-hatékony, alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való átállást. Továbbá, az EU 2011-ben kötelezettséget vállalt, hogy a biológiai sokféleség és az ökoszisztéma-szolgáltatások elvesztését 2020-ig megállítja ([az EU biológiai sokféleséggel kapcsolatos stratégiája](#)).

C. Nemzetközi környezetvédelmi együttműködés

Az EU jelentős szerepet játszik a nemzetközi környezetvédelmi témájú tárgyalásokon. Részes fele számos globális, regionális vagy szubregionális környezetvédelmi megállapodásnak, amelyek kérdések széles körét érintik, mint például a természetvédelmet és a biológiai sokféleséget, az éghajlatváltozást, valamint a határokon átnyúló levegő- vagy vízszennyezést. A Biológiai Sokféleség Egyezmény részes feleinek 2010-ben Nagojában (Japán) megrendezett 10. konferenciáján az EU nagyban hozzájárult ahhoz, hogy létrejöjjön a megállapodás arról a globális stratégiáról, amelynek célja, hogy 2020-ig megállítsák a biológiai sokféleség csökkenését. Az Unió segítséget nyújtott továbbá számos, 2015-ben az ENSZ szintjén elfogadott jelentős nemzetközi megállapodás kialakításához, ilyen például a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrend (amely magában foglalja a 17 globális fenntartható fejlesztési célt és azok 169-as célkitűzéseit), az éghajlatváltozásról szóló Párizsi Megállapodás és a sendai katasztrófakockázat-csökkentési keret. Az Unió ebben az évben részesévé vált a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezménynek (CITES) is.

D. Környezetvédelmi hatásvizsgálat és a nyilvánosság részvétele

Egyes (magán- vagy közszférabeli) projektek, amelyek valószínűleg jelentős hatással lesznek a környezetre, például autópálya- vagy repülőtér-építés, környezetvédelmi hatásvizsgálat ([KHV](#)) tárgyát képezik. Számos (pl. a földhasználatot, közlekedést, energiát, hulladékot vagy a mezőgazdaságot érintő) közszférabeli tervet és programot is alá kell vetni egy hasonló folyamatnak, amelynek neve stratégiai környezeti vizsgálat ([SEA](#)). Ezekben az esetekben a környezetvédelmi megfontolásokat már beépítik a tervezési fázisba, és a projekt jóváhagyása vagy engedélyezése előtt figyelembe veszik a lehetséges következményeket a magas szintű környezetvédelem biztosítása érdekében. Mindkét esetben fontos szempont a nyilvánossággal folytatott



konzultáció. Mindez az Aarhusi Egyezményre vezethető vissza, amely egy 2001-ben hatályba lépett többoldalú környezetvédelmi megállapodás az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának (ENSZ-EGB) égisze alatt, és amelynek az EU és valamennyi tagállama részes fele. Három jogot biztosít a nyilvánosság számára: a nyilvános részvétel joga a környezetvédelemmel kapcsolatos döntéshozatalban, a hatóságok birtokában lévő környezeti információkhoz való hozzáférés joga (pl. a környezet állapotára vagy az emberek egészségére vonatkozó információkhoz, amennyiben a környezet állapota ez utóbbit befolyásolja), valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga, amennyiben a másik két jogot nem veszik figyelembe.

E. Végrehajtás, érvényesítés és nyomon követés

Az EU környezetvédelmi jogának kidolgozása 1970 óta tart. Ezen a területen jelenleg több száz irányelv, rendelet és határozat van hatályban. Az EU környezetvédelmi politikájának hatékonyságát azonban nagyban meghatározza annak nemzeti, regionális és helyi szintű végrehajtása, és a hiányos alkalmazás és végrehajtás továbbra is fontos probléma. A nyomon követés döntő fontosságú – mind a környezet állapota, mind az uniós jog végrehajtásának szintje tekintetében.

A tagállami végrehajtás szintjében megmutatkozó jelentős különbségek ellensúlyozása érdekében 2011-ben az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a [környezetvédelmi vizsgálatokra vonatkozó minimumkövetelményekről](#) szóló, nem kötelező érvényű ajánlást. Az uniós környezetvédelmi jog végrehajtásának javítása érdekében a tagállamoknak hatékony, arányos és visszatartó erejű [büntetőjogi szankciókat](#) kell alkalmazniuk a legsúlyosabb környezetkárosító cselekmények esetében. E cselekmények közé tartozik például: az anyagok levegőbe, vízbe vagy talajba történő illegális kibocsátása vagy kiengedése; a vadon élő állatok és növények illegális kereskedelme; az ózont lebontó anyagok illegális kereskedelme; és a hulladék illegális szállítása és lerakása. A környezetvédelmi jog végrehajtásának és alkalmazásának elősegítésére létrehozott európai uniós hálózat (IMPEL) az uniós tagállamok, a csatlakozásra váró és tagjelölt országok, valamint Norvégia környezetvédelmi hatóságainak olyan nemzetközi hálózata, amelyet a végrehajtás erősítésére hoztak létre, és amely platformot biztosít a döntéshozók, a környezetvédelmi felügyelők és a végrehajtásért felelős tisztviselők számára az ötletek és a bevált gyakorlatok cseréjéhez.

2016 májusában a Bizottság elindította a [környezetvédelmi politikák végrehajtása felülvizsgálatát](#), egy új eszközt, amelynek célja, hogy segítsen megvalósítani az uniós környezetvédelmi jogszabályok teljes körű végrehajtását, és tartalmazza a hatályos uniós jogszabályok szerinti nyomonkövetési és jelentési kötelezettségek állapotfelmérését (célravezető és hatásos szabályozás program, röviden „Refit”), azok egyszerűbbé és kevésbé költségessé tétele érdekében.

1990-ben létrejött a koppenhágai székhelyű Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) a környezetpolitika fejlesztésének, végrehajtásának és értékelésének támogatása és a nyilvánosság ezekről történő tájékoztatása céljával. Ezen (nem uniós tagok számára is nyitott) uniós ügynökség feladata a környezet állapotára vonatkozó megbízható és független információk nyújtása. Ehhez adatokat gyűjt, rendszerez és elemez, valamint koordinálja az európai környezeti információs és megfigyelőhálózatot



([Eionet](#)). Az EU annak érdekében, hogy segítse a döntéshozókat a megfelelő információkon alapuló döntések meghozatalában és környezetvédelmi jogszabályok és politikák kidolgozásában, az európai földmegfigyelési programot ([Copernicus](#)) is működteti, amely többek között a szárazföldön, a tengerekben, az atmoszférában és az éghajlatban bekövetkező változásokat figyeli. Ami a levegőbe, a vízbe és a talajba engedett szennyező anyagokat, valamint a telephelyről történő hulladékelszállítást és a szennyvízben lévő szennyező anyagokat illeti, az Európai Szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási Nyilvántartás ([E-PRTR](#)) kulcsfontosságú környezeti adatokkal szolgál, amelyek több mint 30 000 uniós, továbbá izlandi, liechtensteini, norvég, szerb és svájci ipari létesítményből származnak. A nyilvántartáshoz az interneten díjmentesen bárki hozzáférhet.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament jelentős szerepet tölt be az EU környezetvédelmi jogának alakításában. A 8. ciklusa alatt a Parlament a körforgásos gazdaságról szóló cselekvési terven (a hulladékokról, az elemekről, az elhasznált járművekről, a hulladéklerakásról stb.), éghajlatváltozási kérdéseken (a Párizsi Megállapodás ratifikálása, az erőfeszítések megosztása, a földhasználat, a földhasználat-megváltoztatás és az erdőgazdálkodás elszámolása az Unió éghajlatváltozással kapcsolatos kötelezettségvállalásaiban, a kibocsátáskereskedelmi rendszer reformja) és egyéb kérdéseken alapuló jogszabályokkal foglalkozott.

A Parlament továbbá több alkalommal elismerte, hogy alapvető prioritás a jobb végrehajtás szükségessége. „Az uniós környezetvédelmi intézkedések hozadékainak láthatóvá tétele – bizalomépítés az ismeretek gyarapítása és a reakcióképesség javítása révén” című állásfoglalásában bírálta a környezetvédelmi jog tagállamok általi végrehajtásának elégtelen szintjét, és több ajánlást megfogalmazott a hatékonyabb végrehajtás érdekében, például a bevált gyakorlatok tagállamok, regionális és helyi hatóságok közötti cseréjére vonatkozóan. A jelenlegi környezetvédelmi cselekvési programról kialakított álláspontjában a Parlament hangsúlyozta, hogy nagyobb szigorral kell végrehajtani az uniós környezetvédelmi jogot. Emellett nagyobb biztonságot kért a környezetvédelmi politikát és az éghajlatváltozás elleni küzdelmet támogató beruházások számára, továbbá kérte, hogy fokozottan és jobban vegyék figyelembe a többi politika környezetvédelmi aspektusait.

[Tina Ohliger](#)
05/2019

