

KÖRNYEZETVÉDELEM

Környezetpolitika és környezetvédelmi jog az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk küszöbén

**Simonyi Péter humánökológus
parlamenti szakértő**

Bevezetés

A környezetvédelem a XX. század utolsó évtizedeitől meghatározó tényezővé vált. A Föld exponenciálisan növekvő népessége, a gyors gazdasági növekedés járulékaiként jelentkező környezetterhelés, környezetszennyezés olyan regionális, globális problémák okozójává vált, amely a környezetvédelem „megszületését” és a természetvédelem megerősödését eredményezte. Új típusú gondolkodás indult el.

Az Európai Unió alapító szerződéseiben található vonatkozó rendelkezések (például Alapszerződés 130. cikkelye) alapján az 1960-as évek végétől születtek környezetvédelmi jogszabályok. Jelenleg közel 400 környezetvédelmi jogforrás van a környezetvédelem területén mint másodlagos jog. Rendkívül széles ágazatot ölel fel a terület, a környezeti hatásvizsgálattól kezdve a hulladéklerakókon keresztül a genetikailag módosított szervezetekre, a gmo-kra vonatkozó szabályokig. Magyarország környezetvédelmi tevékenységét, így jogszabályalkotását is az Európai Unióhoz történő tartozás határozza meg és fogja meghatározni.

Az Európai Unió intézmény- és jogszabályrendszere

Az Európai Unió, mint elnevezés és szorosabb együttműködés, a Maastrichti Szerződés aláírása, 1992. február 7-ét követően hatályosan 1993. november 1-jétől létezik. Intézményrendszerének legfontosabb szervei:

- a Tanács (Európai Unió Tanácsa vagy Miniszterek Tanácsa, elsődleges döntéshozó, jogalkotó szerv, tagállamok képviselője),
- a Bizottság (Európai Bizottság, kormányserű politikai testület, közösségi érdekek képviselője, jogszabály-előkészítő),
- a Parlament (Európai Parlament, tagállamok állampolgárait képviselő döntéshozó, társ-jogalkotó),
- a Bíróság (Európai Bíróság),
- a Számvevőszék (Európai Számvevőszék),
- a Gazdasági és Szociális Bizottság (érdekcsoportok képviselőiből álló tanácsadó bizottság),

- a Régiók Bizottsága (helyi és regionális szervek választott vezetőinek testülete),
- az Európai Beruházási Bank (kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés elősegítésére),
- a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank (Gazdasági és Monetáris Unió – EMU – alapja, Maastricht óta létezik),
- az Európai Ombudsman.

Az Európai Unió Szerződés teremtette meg az Unió hárompilléres szerkezetét. Az első pillér az Európai Közösségek szerződése, a második pillér a közös kül- és biztonságpolitika, míg a harmadik pillér a bel- és igazságügyi (rendőrségi és bünyügyi) együttműködés.

Az Európai Unió elsődleges jogforrásai az alapító szerződések, módosításai, ezekre épülő kiegészítő szerződések (új tagállamok csatlakozási szerződéseivel), melyek tíz fő csoportba oszthatók.

A másodlagos jogforrások a szerződések alapelvein alapuló jogi eszközök. Kétféle típusuk van: kötelező és nem kötelező jogforrások. A kötelezők három típusa:

- rendelet, angolul regulation: általános hatályú, kötelező, belső tagállami jogi lépést nem igényel. Magyarország belépésével minden európai uniós rendelet azonnal hatályossá válik hazánkban. Rendelet a Tanácstól, a Tanácstól és a Parlamenttől közösen, a Bizottságtól és a Európai Központi Banktól származhat;
- irányelv vagy direktíva, angolul directive: céljában kötelező. A megoldás eszköze a tagállamra van bízva, a nemzeti jogalkotás feladata. A direktívák végrehajtása volt a legfőbb területe a csatlakozási tárgyalásoknak. Irányelvet a Tanács, a Tanács és a Parlament közösen, a Bizottság adhat ki;
- határozat, angolul decision: konkrét esetekre, meghatározott címzetteknek vonatkozik. Határozatot bocsáthat ki a Tanács, a Tanács és a Parlament közösen, a Bizottság és az Európai Központi Bank.

A nem kötelező jogforrások – az ajánlás, recommendation és a vélemény, opinion – a bírósági gyakorlatban töltenek be fontos szerepet. Ezenkívül léteznek egyéb jogi források is. A teljes joganyag neve az *acquis communautaire* vagy röviden *acquis*, magyarul közösségi (jogi) vívmányok.

A környezetvédelmi politika az Európai Unióban

Az Európai Uniót alapító Római Szerződésben (1957. március 25.; hatályos 1958. január elsejétől) még nem látták szükségesnek közösségi környezetvédelmi politika kialakítását. A környezeti problémák növekedése, határon túli méretűvé válása miatt az 1972. októberi párizsi csúcstalálkozón döntöttek a közösségi szintű környezetpolitika létrehozásáról. Ekkor indult meg a közösségi környezetvédelmi jogszabályok megalkotása és uniós szintű környezetvédelmi akcióprogramok beindítása. A Maastrichti Szerződés az Európai Unió Szerződés részévé tette a környezet védelmét mint célkitűzést. A fenntartható fejlődés a környezeti szempontok figyelembevételére épülve alapul lett. Az Amszterdami Szerződés (1997) fektette le, hogy a környezeti hatások figyelembevétele kötelező a szakpolitikák kialakításakor, valamint hogy a környezeti szempontokat integrálni kell más politikákba.

Az Európai Unió környezetpolitikájának elméleti alapja az etikai, jóléti és gazdasági szempontokra épül. Attól függetlenül, hogy egyenrangúan fontosak, többnyire a gazdasági szempontok az uralkodók.

A közösség az EK Szerződésben (korábban 130. cikk, most EKSZ 174. cikk) lefekteti a közösség környezetvédelmi politikájának a célkitűzéseit:

- a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása;
- az emberi egészség védelme;
- a természeti erőforrások átgondolt, racionális felhasználásának biztosítása;
- a regionális és globális környezeti problémák kezelése érdekében nemzetközi szintű intézkedések ösztönzése.

A célkitűzések mellett az EU környezetvédelmi politikája a következő alapelvekre épül:

- magas szintű védelem elve (cél a magas szintű környezetvédelem elérése);
- elővigyázatosság elve (a környeztkárosítást minden eszközzel meg kell próbálni elkerülni, a kár keletkezése előtt be kell avatkozni);
- megelőzés elve (nem a „csővégi” technikákat kell előnyben részesíteni, hanem a szennyezés keletkezését kell elkerülni);
- környezeti károk forrásuknál történő helyreállításának elve;
- szennyező fizet elve (a környezeti károkozás költségeit annak kell viselnie, aki okozta a kárt);
- integrációs vagy integrálás elve (a környezetvédelmet integrálni kell a szakpolitikákba);
- szubszidiaritás (helyénvalóság) elve (a közösség csak akkor tevékeny környezeti kérdésekben, ha hatékonyabb tud lenni, mint a tagállamok);
- fenntartható fejlődés alapelve (Európai Unió Alapszerződésében van lefektetve);

- partnerség elve (az érdekelteknek párbeszédet és együttműködést kell kialakítaniuk).

Az Unió környezeti politikája megvalósításának eszköze a finanszírozás biztosítása. A PHARE-hoz és az ISPA-hoz köthető pénzeszközök a politika megvalósítását direkt módon szolgálják.

A környezetvédelem súlyát két tényvel alá lehet támasztani. Az Európai Unió fontosabb prioritásai 2001-től a három „E betűs” stratégiával jellemezhetők. Így a bővítés (Enlargement), a környezetvédelem (Environment) és a foglalkoztatáspolitikai (Employment). Emellett tudható, hogy a környezetvédelemre vonatkozó politikai döntések néhány kivétellel a Tanács és a Parlament közös hatáskörébe tartoznak, melyet az úgynevezett együttműködési eljárásban tudnak megvalósítani.

Az Európai Unió környezetvédelmi joga

Az Európai Unió környezetvédelmi joganyagának (közel 400) legnagyobb része direktíva, leginkább környezetre vonatkozó határértékeket és termékszabványokat tartalmaz.

Az általános politika területén két fontos horizontális irányelv él. Az egyik a környezeti hatásvizsgálatokra vonatkozik, míg a másik a környezeti információkhoz való hozzáférésről szól. További horizontális rendeletek szólnak a környezetvédelmi auditrendszeréről (EMAS), az ökocímkézésről, az ökológiai adóreformról, a környezeti károkért viselt polgárjogi felelősség bevezetéséről és az önkéntes megállapodásokról, melyek a környezeti problémák megoldására a hatóságok és a gazdasági szereplők közötti megegyezéssel nyújt megvalósítási módot.

A környezetvédelmi jogalkotás további területei a levegőre, a vízre, a hulladékokra, a zajra, a nukleáris biztonságra, a flóra és fauna védelmére és a vegyi anyagokra vonatkoznak. A három kiemelt terület a hulladékok, a vízszennyezés és a levegőszennyezés.

A hulladékgazdálkodásban három fő irány ismerhető fel a szabályozásban. A hulladék mennyiségének csökkentése és a hulladék megsemmisítése keletkezés helyén, a hulladékhasznosítás előmozdítása és a hulladékégetésből származó szennyezés mérséklése. Egyre nagyobb hangsúly helyeződik a gyártói felelősségre.

A vízre vonatkozó jogszabályok száma már az 1970-es évek elején túl volt a 30-as értéken. A vízminőségi követelmények mellett a szennyezés kibocsátására vannak előírások. A vízszennyezési problémák megoldását szolgálja a szennyvíztisztításra vonatkozó direktíva, mely alól Magyarország derogációt kért, a határidőre történő teljesítés vállalhatatlan költségei miatt. A vízgazdálkodás problémáinak megoldását szolgálja a vízgyűjtőterület szerinti szemlélet kialakítása és alkalmazása.

A levegőszennyezésben a korábbi szabályozás a levegőminőségi normákra épült (koncentráció, illetve egyes anyagokra kibocsátási mennyiségi korlát). 1992-ben új keretdirektíva határozta meg a szabályozást. 1994 óta él az Integrált Szennyezés és Megelőzési Ellenőrzés Direktíva (Integrated

Pollution Prevention and Control – IPPC), olyan ellenőrzési rendszert vezetett be, aminek alapja a BAT-ra (Best Available Technologies, elérhető legjobb technikára) épül.

Az utóbbi időkben a fő hangsúly a jogalkalmazásra helyeződött át, mert még egyes tagállamok is adósak a direktívák megvalósításával.

A szabályozás rendszere olyan, hogy a tagállamoknak csak szigorúbb szabályozásra nyújt eltérési lehetőséget.

Az Európai Unió 6. környezetvédelmi akcióprogramja

Az első akcióprogram a párizsi csúcserkeztetést követően, 1973-ban indult. Az 1977-ben született második környezetvédelmi akcióprogram jelentőségénél sokkal fontosabb volt az 1983. évi harmadik. Ez már a korábban vázolt alapelveket magában foglalta, jelentősége, hogy ebben fektették le először a megelőzés alapelvét.

A 6. akcióprogram, mely a „Mi jövőnk, mi választásunk” nevet viseli, a 2001-től 2010-ig terjedő időszakra szól. A csatlakozásunk miatt 2004-től érinti Magyarországot. Környezeti jövőnk, a gazdaság és a társadalom szempontjából tehát meghatározóak az akcióprogramban foglaltak. Az akcióprogramban az előző, 5. akcióprogram fő elvei (fenntartható fejlődés, egyéb politikákba integrálás) mellett négy fő prioritási területet határozott meg:

- éghajlatváltozás,
- természeti és biológiai változatosság,
- környezet és egészség,
- természeti erőforrások és hulladék.

A felsorolt területeken a fejlődés elérése érdekében öt megközelítés kerül a program fókuszába:

- az eddig létrehozott környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásának biztosítása;
- a környezeti szempontok integrálása a releváns politikákba;
- a megoldások meghatározása érdekében szorosabb együttműködés az üzleti szférával és a fogyasztókkal;
- az állampolgárok környezeti információkkal való jobb és hozzáférhetőbb ellátása;
- a földhasználatban környezettudatosabb magatartás fejlesztése.

A programnak inkább stratégiai megközelítési jellege van, ha összevetjük az 5. programmal. A program abban a megközelítésben készült, hogy az Európai Unió a jövő stratégiáját a fenntartható fejlődés megvalósításán alapulva a környezetvédelem, a gazdasági növekedés és a szociális előrehaladás összhangjára, hármas egységére építi.

A hazai környezetvédelem, környezetvédelmi irányítás, jogi szabályozás

Magyarország környezeti állapotához a rendszerváltás több tekintetben pozitívan járult hozzá. Fontos környezeti paraméterek javultak annak eredményeképpen, hogy

elavult, súlyosan környezetszennyező iparágak szűntek meg, illetve váltottak technológiát, kényszerűen csökkentették termelésüket. Több területen is átstrukturálódott a szennyezés forrása, így példaként a levegőszennyezésben alapvetően a közúti közlekedés vált meghatározóvá. A legfontosabb problémák közé tartozik még a levegőszennyezésen túl a vízszennyezés, a hulladékgazdálkodás és elsősorban a forgalomnak nagyon kitett településeken, utak mentén a zaj, valamint a környezetbiztonság.

A környezetvédelem irányítása 2002-től, 12 év után ismét egy tárcán belül történik a vízgazdálkodás fő ágaival. Mindkét területen az elmúlt időszakban, elsősorban 1994-1998 között elkészültek azok az alaptörvények, melyek meghatározták a további jogszabály-alkotási és -fejlesztési folyamatokat. A minisztérium elkészülő szervezeti és működési szabályzata várhatóan bizonyos fokú integrációt valósít meg a területei szervek között is. Ennek mértéke és módja gyakorlati szempontból érinti a lakosságot és a gazdálkodó szervezeteket, a hazai környezetvédelem jövőjét.

Magyarország környezetvédelmi és természetvédelmi jogi szabályozásában 1990 óta jelentős előrelépések történtek. Megszülettek olyan alapvető, nemzetközi szinten is elismert törvények, mint például a környezet védelmének általános szabályairól szóló (1995. évi LIII. számú) törvény, a természet védelméről szóló (1996. évi LIII. számú) törvény. Nagy jelentősége van a vízgazdálkodásról szóló (1995. évi LVII. számú) és a hulladékgazdálkodásról szóló (2000. évi XLIII. számú) törvényeknek. A környezetvédelmi magatartás befolyásolásában, egyes anyagok, termékek kezelésében és bizonyos értelemben a forrásteremtésben alapvető volt a környezetvédelmi termékdíjakról szóló törvény megalkotása (1992. évi LXXXIII. törvény). 1996-tól a Nemzeti Környezetvédelmi Program elfogadása új állomás volt a környezetvédelmi folyamatokban. A jogszabályok végrehajtásában Magyarország is késésben van. Ennek erősítése nemcsak az Európai Unió által megkövetelt igény. Saját érdekünk is, mert az Alkotmányban megfogalmazott egészséges környezethez való jog a valóságban az egészségben, a minőségibb emberi életben és a környezetkárosításból származó költségekben, kiadásokban mérhető.

Változások az Európai Unióhoz történő csatlakozást megelőzően

Az Országgyűlés várhatóan 2002. novemberében elfogadja az Országos Hulladékgazdálkodási Tervet. A terv elfogadására már az elmúlt évben sor kellett volna hogy kerüljön. Hiányát az Európai Unió még az ez év októberében kiadott éves országjelentésében is jelezte. A terv az elkészülő 2. Nemzeti Környezetvédelmi Programmal jelentős változások elindítója a hulladékgazdálkodási problémák megoldásában. A regionális és települési hulladékgazdálkodási tervek elkészítése a határozat elfogadása után 540 nappal befejeződik. A tervekben elfogadott feladatok konkrét megvalósításában szerepük lehet a szilikátipar egyes

szereplőinek is. Kialakításra vár a hulladékgazdálkodás uniós követelményeknek megfelelő adatszolgáltatási és információs rendszere. Ez a gazdálkodó szervezetek azonos alapokon nyugvó bejelentésére épül.

További jogszabályi meghatározott feladatok állnak még a csatlakozásig Magyarország előtt, gyakorlatilag 2003-ban. A legfontosabbak egyike a 2. Nemzeti Környezetvédelmi Program elfogadása. Az Európai Unió környezeti szabályozásával összhangban át kell vennünk a folyamatosan megjelenő új irányelveket is. Így a 2002/49/EK irányelvet, amelyik a környezeti zaj vizsgálati eredményeinek egységes megjelenítéséről szól. Ez alapján minden nagyvárosnak el kell készítenie a zajtérképét. Az irányelv elsősorban a közlekedésre irányul. Az integrált szennyezéscsökkentés területén a minőségi adatszolgáltatás érdekében át kell térni a Aarhusi Egyezményben és az OECD-ajánlásban megfogalmazottakat teljesítő PRTR (Pollutant Release and Transfer Registers) rendszerre. Jelentős feladatok vannak a Víz Keretirányelv hazai implementációjára érdekében (2000/60/EK) is.

Várható, valószínűsíthető változások az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően

Globális szinten a johannesburgi világkonferencia ad keretet a teendőknél. A legfontosabb 12 feladtból három kapcsolódhat a szilikátiparhoz. Az első a vegyi anyagok előállításai technológiáinak az egészségre, természetre ártalmatlan megoldásaira történő átállást mondja ki, valamint az ellenőrzött veszélyes hulladék tárolását és megsemmisítését. A második arról szól, hogy 2005-ig stratégiai tervet kell készíteni arról, hogyan őrizzük meg az energia- és nyersanyagforrásokat a jövő nemzedékek számára. A harmadik áttételesen jöhet számításba, mely szerint döntő bizonyíték hiányában is lépéseket kell tenni a Föld ökoszisztémájának a megőrzése érdekében.

Az Európai Unióhoz kötődően a csatlakozást követően már ma is látható néhány konkrét változás. A Tanács 761/2001/EK rendelete a szervezetek önkéntes részvételi lehetőségeinek feltételeit rögzíti a Közösség ökomenedzsment és auditálási rendszerében (EMAS). Minthogy rendeletről van szó, kötelezően bevezetésre kerül a csatlakozás után. Környezeti szempontból pozitív hatása várható a Víz Keretirányelv bevezetésének, igaz költségnövelő hatása van. Az irányelvből fakadóan a vízkészletjárulék emelkedése mindenképpen a víztakarékos megoldások felé ad ösztönzést az elkövetkező években.

Általában elmondható, hogy az Európai Unióban határozott tendencia a környezetvédelmi szempontok erősödése, a környezetvédelem, mint új jogi terület, jelentősé-

gének, szabályozásának folyamatos felértékelődése. Magyarország része lesz az Unió döntési folyamatainak, egyben köteles lesz teljesíteni a döntésekben kitűzött feladatokat. Valószínűsíthető, hogy belátható időn belül megjelenik a környezetterhelési díj – melyet a magyar környezetvédelmi jogalkotási program előírt – vagy az azt is kiváltó uniós ökoadó. Ez azt fogja jelenteni, hogy míg a határérték feletti szennyezés bírságot von maga után, addig a környezetterhelési díj vagy adó a környezeti elem (pl. levegő, víz) használatára vagy környezetterhelésre vonatkozik, határérték alatti kibocsátás esetén. Jogszabályban meghatározott kört érint. Ösztönözni fogja a gazdálkodókat, a lakosságot a környezetkímélőbb megoldások előnyben részesítésére, környezetbarát magatartásra. A bevezetési mód szükség esetén fokozatos lehet, és mértéke adott esetben nem nagymértékű. Időt biztosít a felkészülésre, technológiaváltásra, fejlesztésre. Alapja, hogy az Unió a megegyezéssel megoldásokat keresi.

Következik mindezekből, hogy hosszú távon a fenn tartható fejlődésnek jobban megfelelő technológiák alkalmazása fogja életképeesebbé tenni a vállalkozásokat. A váltás folyamat, több területen már ma is részesei vagyunk. A szennyezési jogok kereskedelmének megvalósulása, mint várható eszköz, valójában azonos hatású. Hiszen a szennyezési jog megvásárlása is költségnövelő, miközben a cég good-will-jét (jó hírnevét) bizonyos mértékig rontja. A várható változások határozott környezeti irányultságot váltanak ki a érdekeltékből, gazdasági szereplőkből, amely az egész lakosságot, áttételesen a Föld egészségének megőrzését szolgálják.

Források

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról.
EU Országjelentés 2002. Magyarország.
Magyarország főbb környezeti mutatói 2001.
A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetése (törvényjavaslat).
Ma és Holnap folyóirat 2001. évi és 2002. évi számai.
Környezetvédelemhez kapcsolódó jogszabályok.
Internet.

A cikkben szereplő intézmények internetes elérhetősége

Európai Unió: europa.eu.int
Magyar Köztársaság Országgyűlése: www.mkogy.hu
Országgyűlés EU Integrációs Bizottság:
www.mkogy.hu/biz/europa/index.htm
Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága:
a honlap előkészítés alatt
Magyar Köztársaság Kormánya: www.kancellaria.gov.hu
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium: www.ktm.hu
Külgügyminisztérium: www.kum.hu
Ma és Holnap környezetpolitikai folyóirat: www.maesholnap.hu

*Kellemes karácsonyi ünnepeket
és sikerekben gazdag új évet kívánunk!*