

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

EGY ZÖLDEBB EURÓPA

**A Környezetvédelmi Politika
Integrációjának Folyamata
az Európai Unióban**

PH.D. ÉRTEKEZÉS

Remo Savoia

Budapest, 2007

Remo SAVOIA

Egy Zöldebb Európa

avagy

**A Környezetvédelmi Politika
Integrációjának Folyamata
az Európai Unióban**

**MULTIDISZCIPLINÁRIS TÁRSADALOMTUDOMÁNYOK
(NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK)
DOKTORI ISKOLA**

**Témavezető:
Dr. Kondorosi Ferenc
egyetemi tanár**

Bíráló Bizottság:

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

**Multidiszciplináris Társadalomtudományok
(Nemzetközi Kapcsolatok)
Doktori Iskola**

EGY ZÖLDEBB EURÓPA

avagy

**A Környezetvédelmi Politika
Integrációjának Folyamata
az Európai Unióban**

PH.D. ÉRTEKEZÉS

Remo Savoia

Budapest, 2007

Tartalomjegyzék

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	- 7 -
BEVEZETÉS	- 10 -
A JELEN SZAKDOLGOZAT HELYE A SZAKIRODALOMBAN	- 17 -
I. FEJEZET	- 20 -
AZ EURÓPAI GAZDASÁGI KÖZÖSSÉG KÖRNYEZETVÉDELMETŐL AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETVÉDELMEIG: FOLYAMAT ÉS FŐ ELEMELK	- 20 -
ALAPFOGALMAK	- 21 -
AZ EGK KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁJÁTÓL – AZ EU KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁJÁIG	- 32 -
A KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS A SZERZŐDÉSEK	- 35 -
AZ ÚJ FÁZIS: A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS KONCEPCIÓJÁNAK BEVEZETÉSE AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁJÁBA	- 42 -
A KÖRNYEZETVÉDELEM ALKOTMÁNYOSSÁ TÉTELE	- 43 -
AZ EU SZINTŰ INTÉZMÉNYEK SZEREPE ÉS HELYE	- 49 -
ZÖLD LOBBI – A CIVIL SZERVEZETEK	54
ALAPELVEK	57
A LEGFONTOSABB JOGI ESZKÖZÖK	70
A KÖRNYEZETVÉDELMI JOG VÉGREHAJTÁSA	87
II. FEJEZET	94
A KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKA INTEGRÁCIÓJÁNAK ELMÉLETE	94
BEVEZETÉS	95
A FOGALOM TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSE	96
A KÖPI DEFINÍCIÓJA/DEFINÍCIÓI	101
HOGYAN VALÓSÍTHATÓ MEG A KÖPI	115
A HEY MODELL	120
A KÖPI FŐBB AKADÁLYAI	122
A KÖPI ÉRTÉKELÉSÉNEK KRITÉRIUMAI	126
A KÖPI ÉS A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS	131
A KÖPI ANALITIKAI KERETEI	133
III. FEJEZET	135
KÖPI AZ EU-BAN	135
BEVEZETÉS	136
INTEGRÁCIÓS ELVEK AZ EU-BAN: AZ ELSŐ KUDARCOK	138
ÚJ LENDÜLET A KÖPI MEGVALÓSÍTÁSÁHOZ	143
A NORMATÍV TÉNYEZŐ: A 6. CIKK	146
NYITOTT KÉRDÉS: A 6. CIKK JOGI KÖVETKEZMÉNYEI	151
A INTÉZMÉNYI TÉNYEZŐ: AZ EK BIZOTTSÁG MUNKÁJÁNAK ÚJJÁSZÜLETÉSE	158
IV. FEJEZET	164
A CARDIFFI FOLYAMAT	164
BEVEZETÉS	165
A CARDIFFI FOLYAMAT HÁTTERE	166
A FOLYAMAT FŐBB LÉPÉSEI	169
A CARDIFFI FOLYAMAT PILLÉREI	173
A KÖPI ÉRTÉKELÉSE	178
VI. FEJEZET	184

KÖRNYEZETI INTEGRÁCIÓ A KÜLÜGYEKBE	184
BEVEZETÉS	185
NEMZETKÖZI ÜGYEK ÉS A KÖRNYEZET: A KÖRNYEZETBIZTONSÁG KÉRDÉSE	186
AZ EU KÖRNYEZETVÉDELMI INTEGRÁCIÓS STRATÉGIÁJA A MÁSODIK PILLÉREN BELÜL: A NORMATÍV TÉNYEZŐ	192
AZ INTÉZMÉNYI TÉNYEZŐ	199
AZ 'EU ZÖLD' DIPLOMÁCIÁJA KEZDEMÉNYEZÉS	204
ÖSSZEGZÉS	208
FŐBB HIVATKOZÁSOK	212
PUBLIKÁCIÓK.....	213
DOKUMENTUMOK	221
A TÉMAKÖRREL KAPCSOLATOS SAJÁT PUBLIKÁCIÓK	226

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A disszertáció során végzett munkámhoz nyújtott támogatásért elismerésemet szeretném kifejezni a következőknek:

- Dr. Kondorosi Ferencnek, témavezetőmnek, folyamatos támogatásáért és türelméért.
- Dr. Blahó Andrásnak, tanszékem (Nemzetközi Kapcsolatok) vezetőjének, hogy ott lehettem a PhD kurzus hallgatói között.
- Dr. Kiss J. László, professzornak és a PhD kurzus további tanárainak a sok kiemelkedő óráért és mélyreható gondolatért.
- Dr. Horváth Zsuzsannának, a Pécsi Tudományegyetem professzorának, a rendkívül fontos tanácsaiért.
- Dr. Bándi Gyulának és Dr. Gellérthegyi Istvánnak, mivel a Európai Jogi Akadémiában végzett tevékenységen keresztül segítettek a téma kiválasztásában.
- Dr. Angela Liberatore-nak, a Firenzei Európai Jogi Akadémia vendégprofesszorának, a lényeges anyagokért, amelyekre felhívta figyelmem és rendelkezésemre bocsátott.
- Astrid Ladefoged, hogy rávilágította figyelmem a Cardiffi Folyamattal kapcsolatos problémákra az EU intézményeiben.

végül,

- Szabóné, Tódás Irénnek, a tanszéki titkárság vezetőjének; a sok adminisztratív részlet tisztázásáért, és, hogy Brüsszelből távirányítva is segítette munkámat, mely lehetetlenné vált volna e segítség nélkül.

A kutatásokban segítségemre volt a fent már említett Angela Liberatore és Horváth Zsuzsanna.

- Dr. Keleti Emesének, feleségemnek, pedig, nem tudok elég hálás lenni többszörös fáradhatatlan lektori munkájáért és, legfőképpen kitartásáért és ösztönzéséért.

*"Fatti non foste per viver come bruti
ma per seguir virtute e canoscenza"*

*Dante Alighieri, Divina Commedia,
Inferno canto XXVI, 116-120*

Bevezetés

Az az elv, mely szerint a környezet és a természet olyan érték, amelyet rendszeresen és folyamatosan védenünk kell, - meglehetősen új keletű elképzelés¹. Egészen 1970-ig a környezetvédelem nem szerepelt a mindenkori megvalósításra váró politikai programok között. A 70-es évektől kezdődően azonban mind nemzeti, mind nemzetközi szinten napirendre került a környezet védelmének kérdése, s az államok, valamint a nemzetközi szervezetek egyre nagyobb hangsúlyt fektettek a környezetvédelemre. A legelső átfogó modern *Környezetvédelmi Törvényt*² az Egyesült Államokban fogadták el, míg az ENSZ 1972-ben Stockholmban rendezte meg az első, a környezet védelmére irányuló Világcsúcs konferenciát.

Ezt követően a környezetvédelem fokozatosan önálló politikává nőtte ki magát, saját elv- és szabályrendszerrel. A 80-as években a környezetvédelmi politika főként Európában és az Egyesült Államokban került előtérbe, a környezet globális mértéket öltő romlása azonban, folytatódott. A politikusok ráébredtek arra, hogy a környezetvédelem tudatosítása és más politikákba történő integrálása nélkül aligha tudnak megbirkózni a környezet és az egészségügyi feltételek romlásának problémájával.

A Környezetvédelmi Politika Integrációjának elve (a továbbiakban KőPI) – (a nemzetközi szakirodalomban *Environmental Policy Integration – 'EPI'*), tehát szintén új megközelítés nemcsak a környezetvédelmi politika terén, hanem a többi politikát érintően is. Az Európai Unión belül a környezeti integráció gondolata már a

¹ Magyarországon meglehetősen eltérő volt a helyzet. Itt már el lehet mondani, hogy a két világ háború között voltak olyan intézkedések amelyek, *in nuce*, már körvonalaztak egy kezdetleges környezetvédelmi politikát. Ld. R. Savoia *Il diritto dell'ambiente in Ungheria e la sua armonizzazione ai principi comunitari in materia ambientale* Rivista Giuridica dell'Ambiente. 1998 No. 3-4 497-512 ol.

² National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA); 42 U.S.C. 4321-4347 ol.

környezetvédelmi politika kialakulásától jelen volt, de csak 1997-ben az Amszterdami Szerződés 2.§ 4. cikkével kapott kellő hangsúlyt és helyet az EK alapelvek között.

A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.³

A 'Szerződés az Európai Közösség Létrehozásáról' 6. cikke mellett a KöPI másik jelentős eleme az 1999-ben kezdődött Cardiffi Folyamat, amely valójában a 6. cikk végrehajtási eszközének tekinthető.

A Környezetvédelmi Politika Integrálásának elve (KöPI) egy új, meg nem írt fejezetet képvisel az EU integrációs folyamatán belül. Elsőként a gazdasági integráció jelentkezett a négy szabadság elvével, a második szakasz a monetáris integráció volt az euró bevezetésével. Ahogy emelkedett a társadalom életszínvonala, egyre nagyobb hangsúlyt kaptak további – eddig a gazdasági tényezők mellett háttérbe szorult – szempontok; többek között a környezetvédelem is. Így léptünk át az Európai Unió integrációs folyamatának harmadik fázisába, mely a *'fenntartható fejlődés'*-sel, mint kulcsszóval jellemezhető. A KöPI - a szerző tézise szerint – új eszköznek tekinthető az európai integrációs folyamat vonatkozásában, mivel azt segíti elő, hogy egy olyan övezet jöjjön létre, amely nemcsak a gazdaság oldaláról mutasson fejlődést, hanem ez a fejlődés környezetvédelmi szempontból is fenntartható legyen. E cél elérésére csak akkor van remény, ha a környezetvédelem egyfajta minőségi változáson megy keresztül, vagyis nemcsak környezetvédelmi politika *'per se'*, hanem olyan eszköz is, amely képes a többi politikára, illetve az emberi tevékenységekre is befolyást gyakorolni.

³ Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról 6. cikk.

A környezetvédelmet még messze nem kezelték kiemelt feladatként, amikor Olaszország, Franciaország, Németország, valamint a három Benelux állam 1957. március 25.-én aláírta a Római Szerződést, és ezzel letette az európai integráció felé vezető folyamat alapkövét. Az ötvenes években nem a környezet megóvása volt a legégetőbb probléma, hanem a nyugat-európai államok békés gazdasági fejlődése, és ezzel párhuzamosan az ún. 'német kérdés' hosszú távú megoldása. E célokat szem előtt tartva írták alá a 'Hatok' Rómában az Európai Gazdasági Közösség Alapszerződését. Ebben a dokumentumban egyetlen egy hivatkozás illetve utalás sem található a környezet- vagy a természetvédelemre.

A Közösség tényleges segítséget nyújtott a tagállamok gazdasági felzárkóztatása és az ipar fejlesztése terén. Elég, ha példaként említjük az olasz gazdasági csodát, a 'miracolo economico'-t, melynek során a II. világháborúból vesztesen kikerülő, s alapvetően agrárjellegű ország, elindult az iparosodás útján.

Nyugat-Európa szerte éppen a gyors iparosodás és a fogyasztói társadalom kialakulása következményeképpen a 60-as évek végén, valamint a 70-es évek elején a környezetre és a természetre irányuló terhelések és veszélyek kezdtek egyre inkább érzékelhetővé válni⁴.

Mivel, azonban, a gazdasági fejlődéssel az egy főre jutó jövedelem is megnőtt és ezáltal a jólét is emelkedett, az európai társadalom egyre jobban vágyott a 'tisztá' környezetre⁵.

⁴ "It is true that economic growth entails increased pressures on the environment if there are no changes in the way the economy operates. Under such circumstances, an expansion of economic activities is likely to lead to decreases in environmental quality via a scale effect... When economics growth takes off, economies move out of agriculture and into manufacturing, thereby increasing the resource and pollution intensity per unit of production" Európai Bizottság Közlemény *Economic Growth and the Environment: Some implications for Economic Policy Making* com(94) 465 final. 2 ol.

⁵ "Az Európai Unió szakemberei egy fontos tendenciára hívják fel a figyelmet a környezeti Kuznets görbe révén. gazdasági fejlődés egy bizonyos küszöbértéke felett mérséklődhet a környezet terhelése, a jólét

A gazdasági és monetáris integrációt követően most Európa épp ebbe a harmadik, új fázisba lépett⁶, de a fenntartható fejlődés nem tekinthető a szakasz automatikus velejárójának. Ez csak abban az esetben valósulhat meg, ha megfelelő politikával és eszközökkel segítjük a folyamatot⁷. Ehhez az egyik legfontosabb eszköz a környezetvédelmi politika integrációja⁸.

A következő idézet is megerősíti, hogy mennyire lényeges elv a KöPI:

A környezetvédelmi politika integrációjának elérése (KöPI) vitathatatlanul az európai környezetvédelmi politika szabályozása előtt álló *legnagyobb* feladat és kihívás az új évezred hajnalán. A KöPI valójában leszámol a rövidtávra

magasabb szintjén nagyobb a társadalmi kereslet a jó minőségű környezet iránt. A környezeti Kuznets görbe szerint egy gazdaság reáljövedelmének növekedése első lépésben együtt jár a szennyezőanyagok kibocsátásának valamint a nyersanyagok felhasználásának növekedésével. A jövedelem egy magasabb szintjén azonban a növekedési ütemek rendszerint mérséklődnek, sőt csökkenés is előfordulhat." Bató Márk, *Az Európai Unió versenyképessége*, Ph.D. értekezés, Budapesti Corvinus egyetem nemzetközi kapcsolatok Ph.D. program, Budapest 2004, 23 ol.

⁶ "As income levels grow even higher, service activities increase their share in the economy. Because services are generally characterised by low pollution levels per unit of production this slows down pollution. It is clear that the European union is in this third phase. (...) what is more important, as economies grow richer, the latent desire for clean air and water is translated into policy. This is because the willingness to pay for environmental quality grows with income, (...) once a certain income level is reached, growth not only tends to raise citizens' preferences for a clean environment, but also provides the financial resources for taking effective policy action." Európai Bizottság Közlemény *Economic Growth and the Environment: Some implications for Economic Policy Making* com(94) 465 final., 4 ol.

⁷ "However it is essential to point out that there is nothing automatic such a move towards environmentally sustainable development. Although it is true that economic growth by itself generates additional resources that can be devoted to pollution abatement and environmental protection, much of this will only materialise if an appropriate policy framework is put in place" Európai Bizottság Közlemény *Economic Growth and the Environment: Some implications for Economic Policy Making* com(94) 465 final, 5 ol.

⁸ "When addressing the issue of economic growth and environment, a reassuring lesson we can draw from the past is that these key ingredients to the well being of the citizens of the Community are compatible, provided the right policy framework is put in place. However, it is becoming increasingly clear that we will have to rely more on integrating environmental considerations in policy making in all sectors of the economy. Integration promises to be both more environmentally effective and to allow sustainability to be reached at low cost, thereby opening the possibility of prolonged sustainable growth. (...) Clearly, in view of the need to integrate environmental objectives in all sector of society, relevant policy makers will ha to define, in collaboration with the social partners and other public authorities, cost effective environmental policies for those areas for which they carry the main responsibility". Európai Bizottság Közlemény *Economic Growth and the Environment: Some implications for Economic Policy Making* com(94) 465 final. 3 ol.

tervező környezetvédelmi szabályozással; a gyökerekhez igyekszik visszanyúlni, a környezetvédelmi károk okait feltárni, s azokat orvosolni.

A politikusok azonban csak most kezdik érezni, hogy a KöPI mennyire más a hagyományos szennyezés-korlátozás rendszeréhez viszonyítva, - egy jóval befogadóbb, multi-szektorális környezetvédelmi megközelítést feltételez, ellentétben a ma, bárhol az ipari világban alkalmazott eddigi gyakorlattal. Hosszú ideig nem vettek tudomást erről a különbségről azok a politikusok, akik egyébként a szélesebb integráció mellett kardoskodtak az európai környezetszennyezés, illetve a környezeti problémák megoldásának reményében.⁹

Jelen dolgozat célja, hogy ezt a meglehetősen feltáratlannak számító területet elemezze, értelmezze és értékelje, figyelembe véve az igen csekély számban rendelkezésre álló szakirodalmat. A kutatás nagy mértékben támaszkodik az EU intézményei és ügynökségei által kiadott elsődleges hivatalos forrásokra, és a nem meghatározó számban létező másodlagos forrásokra, főként tudományos cikkekre.

A dolgozat szerkezetét tekintve öt fő részre bontható:

1. Az EGK környezetvédelmi politikától az EU környezetvédelmi politikájáig
2. A környezetvédelmi politika integrációjának elmélete
3. A KöPI az EU-ban: - Az EK Szerződés 6. Cikk
4. A Cardiffi Folyamat
5. A környezetvédelem integrálása az EU kül- és biztonságpolitikájába
6. Összegzés

⁹ A. Jordan, A. Lenschow 'Greening' the European Union: what can be learned from the 'leaders' of EU environmental policy? European Environment (2000) 10, 109–120 ol., 115 ol.

Az első fejezet az EGK, majd az EU környezetvédelmi politikájának fejlődését tekinti át a Nizzai Szerződésig, beleértve a Csatlakozási Szerződéseket és az Európai Unió Alkotmányáról szóló szerződést. A folyamat fő lépései mellett a fejezet az intézményrendszerre, az alapelvekre, valamint a megvalósítási eszközökre helyezi a hangsúlyt.

A második fejezettől mélységében vizsgáljuk a téma strukturális és koncepcionális elemeit. Cél, hogy rávilágítsunk a környezetvédelem integrálásának elvére és elemezzük az elmélet megvalósulását: mi a KöPI, mely tényezők befolyásolják, hogyan lehet értékelni. Ezekre a kérdésekre próbál választ adni a fejezet a szakirodalom tükrében.

A harmadik fejezet foglalkozik a KöPI-vel az Európai Unióban, itt vizsgáljuk az EK-t létrehozó Szerződés 6. cikke körül felmerülő problémákat. A negyedik fejezetben a KöPI EU által történő megvalósításának másik fontos eleme, a Cardiffi Folyamat kerül bemutatásra.

Az ötödik fejezet a környezetvédelem az EU kül- és biztonságpolitikájába történő integrációját állítja középpontba. Ezen a ponton lényeges megjegyezni, hogy mivel az integrálódási folyamat összes EU politikán belüli részletes elemzése túllépne a jelen dolgozat célján, a szerző a környezetvédelmi politika integrálását csak a kül- és biztonságpolitikával kapcsolatban vizsgálja részletesebben, mivel ez kiváló példa arra, hogyan térünk át az EGK környezetvédelmi politikájáról az EU környezetvédelmi politikájára.

Utolsóként – egy megjegyzés a dolgozat *modus operandi*-járól. A szerző tisztában van azzal, hogy a Maastrichti Szerződés előtt Európai Gazdasági Közösségről (EGK)

beszélünk és csak ezután jött létre az Európai Közösség (EK), mint az Európai Unió (EU) első pillére. A dolgozatban mégis, az egyszerűség kedvéért, a szerző a Maastricht előtti eseményekhez kapcsolódóan az 'EK' betűszót (kivéve, ha az EGK megkülönböztetés jelentőséggel bír az adott részben), valamint a Maastricht után érintő történések esetében az 'EU' akroním-et alkalmazta.

A jelen szakdolgozat helye a szakirodalomban

Jelen kutatás alapján elmondható, hogy igen csekély számú szakirodalom született a környezetvédelmi politika integrációjával kapcsolatban. Összesen 12 olyan kutatót lehet megemlíteni, akik érdemi munkát végeztek ezen a területen, főként a KöPI elméletével kapcsolatban (Collier, Liberatore, Persson, Hertin, Berkhout, Lenschow, Lafferty, Hovden, Lundqvist, Jakob, Volkery és Dhondt). A szakirodalom sokkal többet foglalkozott a Cardiffi Folyamat jelentőségével, mint a KöPI elméletével, vagy a 6. cikkkel kapcsolatban felmerülő problémákkal. Általában az a szakirodalmi forrás, amelyik foglalkozik a Cardiffi Folyamattal, mindig megemlíti a 6. cikket is, de soha nem mélyül el az ehhez kapcsolódó problematikában, és nem elemzi mélységében a KöPI elméletét. Más részről igaz, hogy a három témát lehet külön-külön is kimerítően tanulmányozni (KöPI elmélet, 6. cikk, Cardiff) de nyilvánvaló, hogy a kép 'a KöPI az EU-n belül' csak akkor teljes, ha mindhárom oldalról vizsgáljuk a témát, ahogyan arra a jelen dolgozat kísérletet kíván tenni.

A vonatkozó szakirodalom főleg tudományos cikkekből áll, amelyek a 90-es évek elejétől jelentek meg különböző folyóiratokban. Egyetlen szerző foglalkozik – nagy terjedelmű művében - a jelen disszertációban felvetett problematikával: Nele Dhondt¹⁰.

Azt, hogy a KöPI egyre több hangsúlyt kap a nemzetközi tudósok körében, mutatja az is, hogy az utóbbi két évben (2004-2005) három nagy horderejű tudományos esemény is lezajlott¹¹.

A magyar szakirodalomban a jelen témához – Dr. Kerekes Sándor munkáinak¹² kivételével, melyek specifikusan a környezetvédelem gazdaságpolitikába történő integrálásával foglalkoznak – nem található megfelelő forrás. Szalay Zoltán¹³ például elismeri, hogy az elmúlt évtizedek egyik legfontosabb felismerése, hogy a környezetvédelem nem tekinthető a társadalom különálló, elszigetelt szektorának. A

¹⁰ N. Dhondt, *Integration of Environmental Protection into other EC policies – Legal theory and Practice*, Europa Law Publishing, Groningen 2003.

¹¹ Human Dimensions of Global Environmental Change “Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration” címmel 2004. december 3-4. között Németországban, Berlinben megrendezett konferencia.

2005. március 21-22. között a The Centre for Social and Economic Research on the Global Environment (CSERGE) – a környezetvédelem és fenntartható fejlődés területén működő vezető interdiszciplináris kutatóintézet - által szervezett nemzetközi workshop “Environmental Policy Integration: Defining and Developing the State of the Art” címmel. A konferenciát a Környezetvédelmi Politika Kutató Központ (FFU, Freie Universität Berlin) szervezte a Global Governance Project-tel együttműködésben (amely a Vrije Universiteit Amsterdam, a Freie Universität Berlin, a Potsdami Klímahatás-Kutató Intézet és az Oldenburg Egyetem közös kutatási programja), a Német Politika Tudományi Egyesület (DVPW) Környezetvédelmi Politika és Globális Környezetváltozás Szekciójának nevében, az International Human Dimensions Programme (IHDP) Institutional Dimensions of Global Environmental Change (IDGEC) és Industrial Transformation (IHDP-IT) fő projektjeinek hozzájárulásával.

Végül a Stockholmi Környezetvédelmi Intézet által megvalósított PINTS Project: Policy Integration for Sustainability, egy négy éves (2002-2006) kutatási program, mely középpontjában az energia- és a mezőgazdasági szektor alakulása Svédországban és az EU-ban áll. A projekt célja, egy olyan politika kialakításának elősegítése, mely jobban integrálja folyamataiba és szerkezetébe a környezetvédelmi szempontokat.

¹² Kerekes S.: *A Környezetgazdaságtan Alapjai*. Aula Budapest 1998.

¹³ Szalay Z. Kézirat: *Környezetpolitika*, Széchenyi István Főiskola Környezetmérnöki Tanszék Győr, 1998.

környezeti problémák ugyanis szinte minden szakterületet érintenek az egyes gazdasági ágazatoktól a külpolitikán át a tudományokig. A környezetvédelemnek ezért meg kell jelennie minden szaktevékenységben, s ennek tükröződnie kell az irányítási-intézményi struktúrákban is¹⁴, de ennél tovább nem merül a probléma kivizsgálásában. Rezessy és szerzőtársai rávilágítanak arra, hogy Magyarországon a KöPI-t még viszonylag új területnek kell tekinteni. Munkájukban foglalkoznak a KöPI-vel az energia- és közlekedési szektorban, de hiányzik az elméleti megközelítés; s inkább esettanulmány jelleggel közelítik meg a KöPI-t¹⁵. Kertészné Zsuga Zsófia az egyetlen, aki a szakirodalmat is áttekinti, de ő is csak két szerző munkáját tanulmányozza¹⁶.

Nemcsak a tudomány nem foglalkozott a témával, de a politika megalkotói sem. A Nemzeti Környezetvédelmi Program¹⁷ 2003-2008 egyetlen mondatot sem szentel az itt kutatott területnek.

A témát mélységében érintő szakirodalom hiánya is mutatja, hogy a KöPI fogalmát és jelentőségét a magyar kutatók még nem vizsgálták részletesen. A jelen dolgozatot, tehát, ebből a szempontból - a szerző reményei szerint - lehet úgy értékelni, mint első dokumentumot azon magyar szakértők számára, akik a témát a jövőben tovább kívánják kutatni.

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ S. Rezessy, A. Antypas, K. Székér, Kézirat *Environmental Policy Integration: Lessons from the Energy and Transport Sectors*, , 2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change “Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration”.

¹⁶ Kertészné Zsuga Zs., Kézirat *Kutatások a Környezetgazdaságban*, 2005 Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar.

¹⁷ Az Országgyűlés 132/2003. (XII.11.) számú határozata a 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

I. FEJEZET

**Az Európai Gazdasági
Közösség környezetvédelméről
az Európai Unió
környezetvédelméig: folyamat
és fő elemek**

ALAPFOGALMAK

a) A környezet és környezetvédelmi politika jogi definíciói

Meglehetősen ritka, hogy jogi dokumentum konkrét és specifikus meghatározást adjon a környezet fogalmára. Az EGK/EK környezetvédelmi joganyag szintén nem tartalmazza a környezet világos definícióját. Az EK Szerződés 174. cikke utal ugyan a környezetre, de ez se nem definíció, se nem koncepció-meghatározás, hanem az EK környezetvédelmi politikájának kinyilatkoztatása.

Ennek ellenére a nemzetközi jogban vagy a nemzeti jogban lehet találni környezet-definíciókat. 1972-ben az ENSZ Stockholmi Konferenciáján elfogadott Nyilatkozat az Emberi Környezetről úgy viszonyul a környezethez, hogy az egyének védelme érdekében körülhatárolja a jogokat: „Az emberi környezet mindkét aspektusa, - a természetes és az emberek által létrehozott - elengedhetetlen a jóléthez és az alapvető emberi jogok érvényesüléséhez”.

E definíció alapján a környezet szó tágabb értelemben a minket körülvevő természetes és ember alkotta világra utal, amelyben az emberek és más élőlények léteznek és egymással kapcsolatban állnak.

Egy ilyen jellegű részletes definíció az 1997-es ausztrál környezetvédelmi törvényben található. A törvény alapján

A környezet az alábbiak mindegyikét jelenti:

(a) a föld alkotóelemeit, beleértve a talajt, a légkört és a vizeket; (b) az összes szerves és szervesetlen anyagot és valamennyi élőlényt; (c) az ember által alkotott vagy módosított szerkezeteket és területeket; (d) az ökoszisztémákat és azok alkotórészeit, beleértve az embereket és a közösségeket; (e) a biológiai sokféleségükhöz és ökológiai integritásukhoz, tudományos értékükhöz és az általuk nyújtott pihenési lehetőségekhez hozzájáruló helyek és területek minőségét és jellemzőit; (f) az (a)-tól (e)-ig tartó bekezdésekben említett dolgok között és azokon belül megvalósuló interakciókat és kölcsönös függőségi viszonyokat; (g) az (a)-tól (e)-ig terjedő bekezdésekben szereplő dolgokra ható és azok által befolyásolt szociális, esztétikai, kulturális és gazdasági viszonyokat¹⁸.

Az 1995. évi LIII. Törvény a környezet védelmének általános szabályairól szóló *Általános Rendelkezései között* a 4. cikk (Alapfogalmak) a következő meghatározást adja a környezetre:

- a) "Környezeti összetevők": föld, levegő, víz, a bioszféra, illetve az ember által teremtett (művi) környezet, valamint azok összetevői,
- b) "Környezet": környezeti összetevők, ezek rendszerei, folyamatai, szerkezetei.

A tudományban (ld. Krämer, Bond és Teller) is konszenzus van a tágabb környezet-definícióról, azaz, Krämer szavait idézve:

„Fel kell, hogy tételezzünk, hogy a „környezet” koncepciójának jogi, politikai, gazdasági és ökológiai kontextusában való használata során a Szerződés

¹⁸ *Australian Environment Protection Act (Ausztrál Környezetvédelmi Törvény) 1997, Cikk 1. §4.*

alkotói a kifejezésnek olyan hangsúlyt adtak, amilyennel az akkoriban a Közösségi jogalkotásban bírt. A „környezet” kifejezés ezáltal mindent magában foglal, beleértve gazdasági, szociális és esztétikai szempontokat, a természeti és archeológiai értékek megőrzését, valamint az ember alkotta környezetet éppúgy, mint a természetet¹⁹.

Szintén ilyen megközelítést találunk egy másik EU dokumentumban, amely a fenntartható fejlődési joggal foglalkozik

A "környezet" nem csak egy új szó a természetre. Ez annak a területnek a legmélyebb és ez idáig a legteljesebb konceptuális megközelítése, ahol az emberi történések zajlanak. A természetet "környezetként" fogalmazzuk meg, mikor az ember azt jelentősen megváltoztatta és bonyolult kapcsolatba került alkotásaival, az ember alkotta rendszerekkel. Ezért egy tudományos metanyelvre volt szükség ahhoz, hogy le lehessen írni ezeket a kapcsolatokat, melyek egyébként számos tudomány célterületei voltak. Ezt a metanyelvet a rendszerkutatás tudományága szolgáltatta, mely a komplexitás tudománya és ezért a leginkább megfelel a környezet számára. A tudomány, a politika és a jogalkotás manapság a környezet definícióját tudatosan vagy öntudatlanul e tudományra alkalmazza. Csakis amikor a környezetet, mint „rendszert” értelmezzük, fejezhető ki szemantikailag. Amikor a nemzetközi jog vagy az alkotmányos jog a környezetről beszél, annak szisztematikus jelentésére utal, még akkor is, ha azt időnként

¹⁹ L. Krämer, *E.C. Environmental Law*, Sweet & Maxwell London 2000 Fourth ed.

helytelenül teszi, mert ez a lehető legszélesebb és ugyanakkor a teljes és egzakt jelentése²⁰.

A környezetpolitika meghatározása körül nehezebb a helyzet. Nem teljes mértékben, de jelen dolgozat szerzője egyetért Orbán Annamáriával, aki szerint a legtöbb dokumentum vagy könyv, amely akár az EU-val általában, vagy konkrétan annak környezetvédelmi politikájával foglalkozik, nem határozza meg pontosan mit is ért alatta, hanem rögtön a tárgyra tér²¹. Abban az esetben pedig, amikor Orbán megkísérli a válaszadást, - környezetpolitikai definíció hiányában -, felcseréli a „környezetpolitika” és a „környezet” meghatározását.

Egyik magyarázat az lehet, hogy túlságosan is egyértelmű - vagyis az Európai Unió fizikai környezetének védelmét jelenti -, tehát nem érdemes túl sok szót fecsérelni a meghatározásra. A másik magyarázat azonban észszerűbbnek hangzik: túlságosan is tág a fogalom, nagyon sok minden beleértendő, az előző részben már kifejtett környezeti externália és közjószág jellemzők miatt

A tudományban léteznek elfogadott környezetvédelmi politika definíciók. A szakirodalomban kétféle megközelítés létezik a környezetvédelmi politika definíciójára, a politikatudomány oldaláról, illetve a közgazdaságtudomány oldaláról közelítve.

Nézzük előbb a politológusokat:

²⁰ Európai Bizottság, *The law of sustainable development General principles*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2000.

²¹ Orbán Annamária, Kézirat: *A fenntartható fejlődés elve és stratégiája az Európai Unióban tanulmány a "Helyi közösségek és regionális kooperáció a fenntartható fejlődésért Magyarországon az EU-csatlakozás előtt"* c. kutatási projekt keretében készült. Budapest -- Szombathely 2002. október – 2003. január.

McCormick²² a környezetvédelmi politikát a következőképpen definiálja: *„minden olyan lépés, melyet a kormányzat annak érdekében tesz – vagy nem tesz – hogy az emberi tevékenységet oly módon alakítsa, hogy a természetre és természeti forrásokra gyakorolt káros hatásokat megelőzze, vagy hogy biztosítsa, hogy az ember által a környezetben létrehozott változások ne legyenek káros hatással az emberekre.”*

Jaec²³ a környezetvédelmi politikát egy olyan „szabályrendszerként” definiálja, mely tartalmaz rendelkezéseket, ellenőrzési intézkedéseket és piaci alapú eszközöket. Ezt a definíciót nem lehet kielégítőnek tekinteni, mert hiányzik belőle a környezetvédelmi politika céljának meghatározása.

Szalay²⁴ szerint, a környezetpolitika komplex kormányzati szintű stratégia és eszközrendszer összessége. Olyan - tudományosan megalapozott - társadalmi érdekeket feltáró, ütköztető és a társadalom számára legmegfelelőbb hosszú távú környezeti érdekekkel céltudatosan ötvöző szemlélet és magatartásforma kialakítása, amely a környezet megőrzését és fejlesztését irányozza elő.

Bándi definíciója szerint a környezetvédelem három tevékenységre bomlik:

„A környezeti értékek megtartása, amely egy meghatározott környezet állapot-fenntartását jelenti, jórészt emberi önkorlátozásokon keresztül, tehát elsősorban a megelőzés eszközével. A környezeti értékek helyre-, illetve visszaállítása, mely az értékek tekintett állapotok rekonstrukcióját jelenti, utólagos közvetlen beavatkozás segítségével. Az értékek definiálása, amely nélkülcsak az határozható meg, hogy mi is a

²² J. McCormick, *Environmental Policy in the European Union*, Palgrave, New York 2001. 33 ol.

²³ L. Jaec, Kézirat: *Toward an Evolutionary Perspective on Environmental Policy: Putting the Precautionary Principle into the Debate..* Centre d'Analyse Economique (CAE), Faculté d'Economie Appliquée, France.

²⁴ Szalay, *op. cit.*

*védelem tárgya és célja. Erre mind a meglévő, mind az emberi tevékenységek céljaként megfogalmazott új értékek esetében szükség van*²⁵.

Lundqvist a környezetvédelmi politikáról adott cél szempontú definíciója szerint – „olyan lépések sorozata, melyek célja a társadalomra gyakorolt hatás – az értékek és eszmék, tettek és szerveződés terén – oly módon, hogy a természeti környezet minőségét javítsa, vagy annak romlását megelőzze”²⁶. A szerző szerint ez a legmegfelelőbb definíció, mivel a többihez képest nem csak a megelőzést és óvást nevezi meg, mint célt, hanem a fejlődést is.

Létezik egy olyan környezetvédelmi politika definíció is, amely a közgazdaság tudományból ered, és amelyik inkább a termelés maximalizálása és egyúttal a környezet védelme közti egyensúlyt veszi figyelembe²⁷ [Pampel and van Es,1977].

*Kerekes*²⁸ a környezetvédelmi szabályozás célját definiálja. Az a cél, hogy a gazdálkodó szervezetek olyan módon folytassák tevékenységüket, hogy a környezet állapota megfelelő minőségben tartósan fennmaradjon, tehát mindenki betartson bizonyos környezeti minőségre vonatkozó normákat²⁹.

Revesz and Stavins egy hatékony környezetvédelmi politikát határoz meg, mely magában foglalja azt a célkitűzést, hogy maximalizálja a különbséget a társadalmi

²⁵ Redey, Modi, Utasi: *Környezetmenedzsment rendszerek*, Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém 2002. 66 ol.

²⁶ Lundqvist, L.J., *Governing the environment. Politics, policy, and organization in the Nordic 'Countries'*. Sweden i Christiansen, P.M. (red.) Köpenhamn: Nordic Council of Ministers. 1996, 17 ol

²⁷ Pampel, Fred J. and J. C. van Es. “Environmental Quality and Issues of Adoption Research.” *Rural Sociology* 42(1): 1977. 57-70.ol.

²⁸ Kerekes, *op. cit.*

²⁹ Kerekes, *op. cit.*

nyereség és társadalmi veszteség között, azaz egy olyan szintet céloz meg, ahol a marginális nyereségek és a marginális kiadások kiegyenlítődnek.

Ebben a dolgozatban csak a politikaitudományban alkalmazott definíciót használjuk.

A szakirodalom alapján megállapítható, hogy konszenzus van a környezet és a környezetvédelmi politika definíciója kapcsán. Az első fogalomba nemcsak a természet alkotta környezetet, de az ember alkotta környezetet is bele kell érteni. Miközben a környezetvédelmi politika egy eszközrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a) a környezet állapota ne romoljon, illetve b) visszaállítson egy megfelelő környezetvédelmi szintet és c) javítsa a környezet állapotát.

b) Környezet, mint az emberiség közös öröksége

Az emberiség közös örökségének elve a *res nullis*-szal kapcsolatban fejlődött ki a nemzetközi jogban főként a nyílt tenger és az űr kapcsán.

Az Emberiség Közös Örökségének alapelve azt jelenti, hogy a globális közös területek valamennyi emberi lényhez tartoznak. Erre terjedelmes szakirodalom létezik, de még nem egyértelmű, hogy ez egy elfogadott elv-e a nemzetközi jogban [Selin és Linner 2005]³⁰.

Az EU jog viszont egyértelműen, mint közös örökséget tekinti a környezetet, amely - érdemes megemlíteni - nem a *res nullis* kategória alá esik, mivel a nemzet-állam szuverenitása alá helyezik, ahogy az Európai Bíróság kimondta: „*On se trouve en effet*

³⁰ Selin és Linner, *The Quest for Global Sustainability: International Efforts on Linking Environment and Development* Working Papers N5 Center for International Development at Harvard University, Howard University 2005.

dans un domaine où la gestion d'un patrimoine commun est confiée, pour leurs territoires respectifs, aux États membres"³¹.

Ez, ahogyan Franck-Dominique fogalmaz „*apparaît comme une des innovations sémantiques et conceptuelles marquantes de ces trente dernière années dans le domaine de la protection de l'environnement*”³².

Számos nemzetközi környezetvédelmi egyezmény hangsúlyozza szövegében, hogy a természet közös örökség. A nemzetközi jelentőségű vizes területekről, különösen a vízimadarak élőhelyéről szóló Ramsari Egyezmény bevezetésében például az alábbi szöveg olvasható: "*Felismerve az Ember és a Környezet közötti kölcsönös függőséget*".

A gondolat – a biológiai sokféleségről szóló Riói Egyezmény bevezetésében az alábbi megfogalmazásban került megerősítésre: "*a biológiai sokféleség megőrzése az emberiség közös ügye*"³³.

Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló Berni Egyezmény kimondja "*Felismerve azt, hogy a vadon élő növény- és állatvilág a természeti örökség részét képezi esztétikai, tudományos, kulturális, pihenési és belső értékek szempontjából, ezért szükséges hogy megőrizzék és továbbadják a következő generációnak*".

A 'Vándorló vadon élő állatfajok védelméről' szóló Bonni Egyezmény kitér arra, hogy "*Tudatában kell lennünk, hogy minden egyes emberi generáció magában hordozza a*

³¹ Ügy C-118/94, Rec. p. I-1223 (cf. points 20-21, 26 et disp.) «a közös örökség olyan téma, amellyel a tagállamoknak saját fennhatóságuk alatt szükséges foglalkozni».

³² Franck-Dominique Vivien kézirat : *Le patrimoine naturel: jeux et enjeux entre nature et société*. 2001 Université de Reims Champagne. 12 ol.

³³ Az angol szöveg a következő: "*Affirming that the conservation of biological diversity is a common concern of humankind*".

Föld erőforrásait a következő generáció számára, ezért kötelessége, hogy azt megőrizze, illetve bölcsen hasznosítsa".

De főleg az EU hivatalos dokumentumai hivatkoznak erre az ember és természet közötti kapcsolatra: a 79/409/EGK Madárvédelmi Irányelv alapján a madárfajok '*közös örökséget jelentenek*'. A 92/43/EGK Élőhely Irányelv szövegében szintén az található, hogy "*a veszélyeztetett természetes élőhelyek és fajok a Közösség természeti örökségét képezik*".

Hogy mit is tartalmaz ez az örökség, ezt az 1972-es 'A világ kulturális és természeti örökségéről' szóló UNESCO Egyezmény így írja le³⁴:

A természeti jellemzők fizikai és biológiai képződmények, vagy ezek csoportjai, melyek kimagasló és egyetemes értéket képviselnek esztétikai és tudományos nézőpontból is;

Földrajzi és fizikai ('fizio-grafikus') formációk és pontosan körülhatárolt területek, melyek a veszélyeztetett növény- és állatfajok élőhelyeit alkotják, s a tudomány illetve megőrzésük szempontjából is kiemelkedő és egyetemes értéket képviselve;

Természeti helyek, illetve pontosan körülhatárolt természeti területek, amelyek kiemelkedő egyetemes értéknek tekinthetők a tudomány, a megőrzés és a természeti szépség szempontjából.

³⁴ Az Egyezmény 2. cikke.

Ahogy látható, számos jogi és politikai dokumentum foglalkozik az ember és a természet viszonyával. Akár globálisan nézve, akár történeti nézőpontból tekintve az ember-környezet kapcsolat fontos jelentőséggel bír, hiszen ahogy az előző paragrafusban is láttuk, a természeti környezet megléte az emberi társadalom materiális létének és fejlődésének alapvető feltétele. Tágabb értelemben a természet maga az egész univerzum, amely magába foglalja az emberi társadalmat is. Szűkebb értelemben gyakran egy szinten említik az emberi társadalommal, azaz tulajdonképpen az emberi társadalmon kívüli világot tekintik természetnek.

A környezetvédelem problematikája a XX. században virulensen merült fel.

De bármilyen oldalról közelítjük meg a témát, az alapvető kérdés mindig ugyanaz: *'miért beszélhetünk egyáltalán környezetvédelemről?'*

Az első válasz az lehetne, hogy romlott a környezet állapota, vagyis megnőtt a környezetszennyezés, de maga a környezetszennyezés csupán egy tünet, és a dolog valódi gyökere az emberi tudatban van. Az emberi tudatnak azon tulajdonságában, hogy az ember világképe - ahogyan a világhoz és a környezethez hozzááll - antropocentrikus (emberközpontú) etikára épül, amely etika szerint a nem emberi létezőknek csak használati értékük lehet. A modern társadalom értékrendszerének középpontjába az embert állítja, és ebben az értékrendszerben valódi értékkel egyedül az ember bír.

Röviden tehát, az ember és a környezet viszonya kettős. Egyrészt az emberiség folyamatosan meghódítja a természetet, fejlődésével együtt átalakítja az őt körülvevő világot, másrészt viszont, az emberiségre folyamatosan visszahat az őt körbevevő környezet és annak változásai. A kettő közötti híd az emberi tevékenység, amely állandóan változtatja a körülvevő környezetet és rányomja a természetre saját bélyegét.

Tehát a környezet - melyet befolyásol az emberi tevékenység - korlátozza az emberi társadalom fejlődését, és időnként felgyorsítja, vagy éppen lelassítja azt.

Az emberiség történetének kezdete óta a nagy változások emberi cselekvéshez kötődnek és nem természeti okokra vezethetők vissza.

A emberi tevékenység nyomán a természet óriási változásokon ment keresztül. A tudomány és technológia fejlődésének története nem más, mint a természet megismerésének és megváltoztatásának folyamata és egy saját törvények szerint működő materialista civilizáció létrehozása.

AZ EGK KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁJÁTÓL – AZ EU KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁJÁIG

A környezetvédelmet még egyáltalán nem kezelték kiemelt feladatként, amikor Olaszország, Franciaország, Németország, valamint a három Benelux állam 1957. március 25.-én aláírta a Római Szerződést, és ezzel letette az európai integráció felé vezető folyamat alapkövét, mely folyamatnak a legújabb és talán a legnagyobb kihívást jelentő szakasza a közép-európai országok csatlakozása volt³⁵. Az ötvenes években nem a környezet megóvása volt a legégetőbb probléma, hanem a nyugat-európai államok békés gazdasági fejlődése, és ezzel párhuzamosan az ún. 'német kérdés' hosszú távú megoldása. E célokat szem előtt tartva írták alá a 'Hatok' Rómában az Európai Gazdasági Közösség alapszerződését. Ebben a dokumentumban egyetlen egy hivatkozás illetve utalás sem található a környezet- vagy természetvédelemre³⁶.

A Közösség tényleges segítséget nyújtott a tagállamok gazdasági felzárkóztatása és az ipar fejlesztése terén. Elég, ha példaként említjük az olasz gazdasági csodát, a 'miracolo economico'-t, melynek során a II. világháborúból vesztesen kikerülő, s alapvetően agrárjellegű ország elindult az iparosodás útján.

Nyugat-Európa szerte éppen a gyors iparosodás és a fogyasztói társadalom kialakulása következményeképpen a 60-as évek végén, valamint a 70-es évek elején a környezetre

³⁵ Az EU, illetve az akkori EGK történetének szakirodalma rendkívül nagy, elsősorban a tagállamok nyelvén. Magyarul – példaként – az alábbi műveket lehet megemlíteni: Várnay Ernő - Papp Mónika *Az Európai Unió joga*, Kjk-kerszöv. jogi és üzleti kiadó kft. Budapest 2005; Kecskés László: *EU-jog és jogharmonizáció* - bővített, második kiadás, Hvgorac, Budapest 2005; Horváth Jenő: *Az európai integráció története napról napra, 1945-1995.*, Kronológia Budapest 1997.); Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, Magyar Országgyűlés, Budapest 2002.

³⁶ Az Európai Atomenergia Ügynökség szerződése, melyet a Római Szerződéssel egyidőben írtak alá, tartalmaz néhány intézkedést a környezetvédelemre vonatkozóan (levegő, víz, föld) a 30-51. cikkeiben.

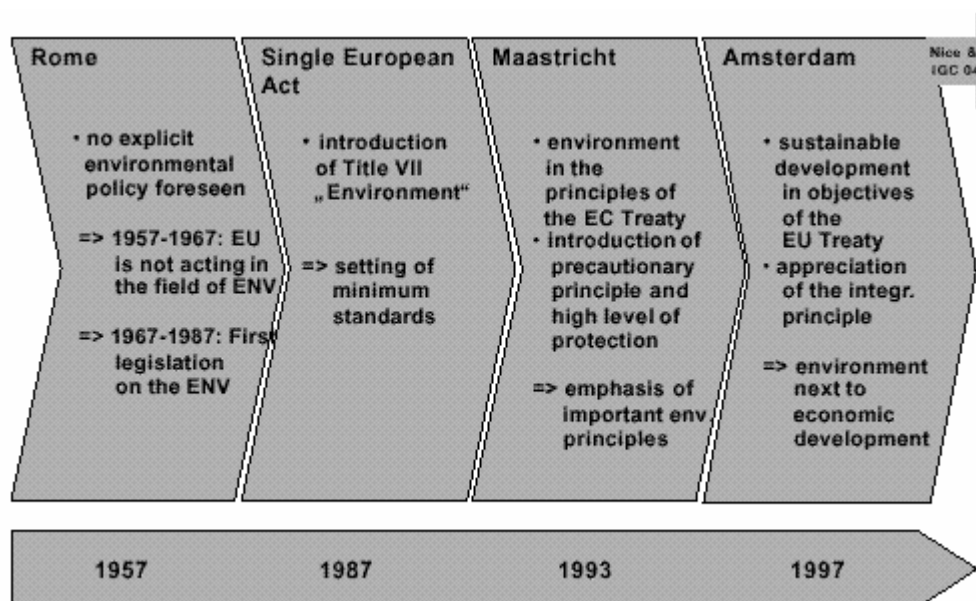
és a természetre irányuló terhelések és veszélyek kezdtek egyre inkább érzékelhetővé válni.

A Közösség környezetvédelmi politikája – időrendiségét tekintve – négy fő szakaszra osztható fel.

1. Az első 1971-től az Egységes Okmányig (1987-ig) tart, amikor is a Közösség tudomásul vette, hogy foglalkozni kell a környezetvédelem problematikájával és egy ún. norma-alkotó tevékenységet indított el.
2. A második, rövidebb szakasz 1987-től a Maastrichti Szerződésig (1992-ig) terjed, ahol a környezetvédelmi politikát *de jure* is kiemelik, mint közös politikát. Ez a szakasz az érettség fázisának is tekinthető.
3. A harmadik szakasznak a Maastrichti Szerződéstől Amszterdamig terjedő időszakot tekintjük. Itt a környezet kérdését már globális problémaként lehet kezelni, mivel az Európai Unió készen áll már arra, hogy 'globálisan' tevékenykedjen.
4. A negyedik szakasz a KöPI-t érintő Cardiffi Folyamat.

Az ilyen időfelosztás tekintetében általában egyetértés van a tudományban, pl. Pomázi szintén ezt a felosztást használja³⁷. Ahogy a következő ábrán is látszik, az EK környezetvédelmi fejlődésének fő momentumai egybeesnek az Alapszerződés módosításaival.

³⁷ Pomázi István *Az Európai Unió környezetpolitikája és a szabályozás várható tendenciái*, MTA Stratégiai kutatások, Zöld Belépő 44. sz. füzet, BKE Környezetgazdaságtani és Technológiai Tsz., Budapest 1998.



Forrás: *Structure and Working Methods of the European Union, Nemzetközi és Európai Környezetvédelmi Politika Intézete*

Hey ezzel szemben öt fázist különít el az EU környezetpolitikájának fejlődésében³⁸:

- Az idealista kezdet 1973 – 1982
- A Belső Piac felé 1982 – 1987
- A környezetvédelmi politika integrációja felé 1987 – 1992
- Visszaszorítás 1992 – 1995
- A környezetvédelmi szabályozások legutóbbi hulláma 1997 -2003.

A szerző kutatásai során, viszont, nem találkozott olyan forrással, amely igazolta volna ezt az időbeli felosztást.

³⁸ C. Hey, *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, in EU Environmental Policy Handbook, European Environmental Bureau, Brussels 2005.

A KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS A SZERZŐDÉSEK

Az első szakasz

A Római Szerződés (1957) még egyáltalán nem vette figyelembe a környezetvédelmi politikát, mint tényezőt; s az 50-es évek végén, illetve a 60-as évek elején is csak elenyésző figyelmet fordítottak erre a területre, bár a nemzetközi igény a szennyezések ellenőrzésére fokozatosan nőtt. Az első EGK intézkedések erre a területre vonatkozóan csak az 1960-as évek végén jelentek meg, de a közösségi jogi háttér e tekintetben még bizonytalan volt³⁹. Az ENSZ az 1972-es Emberi Környezetről tartott Stockholmi Konferenciájával egy új fejezetet nyitott, majd ugyanebben az évben a tagállamok kormányközi szinten - párizsi találkozásjuk során - elfogadtak egy EGK nyilatkozatot a cselekvés szükségességéről a környezetvédelmi szektort érintően⁴⁰.

Ez a pillanat tekinthető a Közösségen belül a környezetvédelmi politika *de facto* kiindulópontjának; és ettől a ponttól kezdve formálódik a *környezetvédelmi acquis*⁴¹. Ezzel összhangban, a következő évben felállítottak egy környezetvédelemmel foglalkozó állandó bizottságot (Környezetvédelmi Bizottság) az Európai Parlamentben, és a

³⁹ Első Környezetvédelmi Irányelv 67/548/EEC: Veszélyes anyagok csomagolásának és címkézésének osztályozása, 70/220EEC Irányelv: A motorral hajtott járművek levegőszennyezésének szabályozása.

⁴⁰ 1972. október 19.-20-án a tagállamok állam és kormányfői szintű találkozásán Párizsban bejelentették, hogy "a gazdasági fejlődés önmagában nem cél: elsődleges célja az kell, hogy legyen, hogy az életkörülményekben mutatkozó aránytalanságok csökkenjenek. Ennek valamennyi társadalmi partner részvételével kell megtörténnie. Eredményeképp javulnia kell az életminőségnek és életszínvonalnak. Az európai szellemiségnek megfelelően különös figyelmet fordítunk az immateriális értékekre és a környezetvédelemre hogy a fejlődés valóban az emberiség javát szolgálja".

⁴¹ Közösségi vívmányokról ('*acquis communautaire*') ld. később.

Közösség elfogadta az első Környezetvédelmi Akcióprogramot⁴². Az első program, amely további öt program előfutára lett, kimondta, hogy folyamatos és kiegyensúlyozott fejlődésre van szükség annak érdekében, hogy biztosítsák a Közösség lakosságának életminőségét, életkörülményeit és a megfelelő szintű környezetet⁴³. Ezen periódus alatt jogi szempontból a fő probléma a Közösség jogosultságának kérdése volt a környezetvédelmi irányelvek illetve rendeletek elfogadására. Általánosságban elmondható, hogy az ebben az időszakban elfogadott irányelvek és rendeletek vagy a 94. cikkre (korábbi 100.), a *közös piac működésére*, vagy a 308. (korábbi 235.) cikkre⁴⁴ hivatkoztak, és mindig megemlítették a preambulumban a *harmonikus fejlődés kérdését a Közösségen belül*, amely az Alapszerződés 2. cikkében is szerepel. Erre később a dolgozat bővebben kitér.

Az 1970-es évek végétől egyre nőtt a hatályban lévő környezetvédelmi rendelkezések, illetve irányelvek száma.

Az 1980-as években figyelemre méltó intézményi változások mentek végbe, például 1981-ben a környezetvédelmi ügyek és feladatok átkerültek a 3. számú ipari politikáért felelős Főigazgatóságtól (DG III) a környezetvédelem, nukleáris biztonság és polgári védelemért felelős 11. számú Főigazgatósághoz (DG XI). Ebben az időszakban folyamatosan és nagy számban jelentek meg jogszabályok a zöld piac megteremtésének szlogenjével és minden egyes speciális környezetvédelmi problémát jogszabályba

⁴² A Párizsi Csúcstalálkozó Zárónyilatkozatának 8. pontja kimondja: "az állam- és kormányfők hangsúlyozták a Közösség környezetvédelmi politikájának fontosságát. Ezért felhívták a közösségi intézményeket, hogy még 1973. július 31. előtt készítsenek el egy pontos időbeosztással kiegészített akcióprogramot".

⁴³ Ld. Európai Közösségi Hivatalos Közlöny (a továbbiakban EKHK) C/112 1973. december 20.

⁴⁴ A 308. (volt 235.) cikk alapján „Ha közösségi fellépés bizonyul szükségesnek a Közösség valamely célkitűzésének eléréséhez a közös piac működése során, és a szerződés nem biztosította a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket”.

foglaltak. A 80-as években több nagy környezetvédelmi incidens fordult elő, példaként említve a dioxin szennyezést Sevesóban (Olaszország), vagy az EGK-ban védett vándormadarak lelövését az Egyesült Királyságban. Kapcsolódva az erre irányuló trendekhez, a Közösség közzétette a Harmadik Környezetvédelmi Akcióprogramot abból a célból, hogy a környezet védelme érdekében már megelőző lépéseket is tegyen, továbbá javasolta a környezetvédelmi ügyeknek az összes közösségi politikába történő beépítését.⁴⁵

A második szakasz

1985-ben az Európai Bíróság a '*Procureur de la République v. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées*' ügyben⁴⁶ úgy hivatkozik a környezetvédelemre, mint a Közösség egyik elsődleges céljára, amely igazolhatja olyan alapvető elvek korlátozását is, mint a szabad-kereskedelem vagy a szabad verseny:

A szabad-kereskedelem elvét nem tekinthetjük abszolútnak, azaz 'nem korlátozhatónak'; bizonyos – a Közösség általános érdekeihez mindenképpen igazodó – korlátoknak alárendelhető, amennyiben az adott érdek nem teljes mértékben és alapvetésében sérül.

Nincs alapja annak a következtetésnek, hogy az irányelv túllépi ezeket a határokat. Az irányelvet a környezetvédelem perspektívájában kell látni, ami a Közösség egyik alapvető célja.

⁴⁵ Third Environmental Action Programme, [1983] EKHK C 46/1.

⁴⁶ Ügy 240/83 [1985] ECR 531ff. „Köztársaság Kontra Olajégetők Szövetsége”.

Formálisan ez az előbbieken kiemelt elv – azaz a környezet védelmének elsődlegessége – csak az Egységes Európai Okmány hatályba lépésével kerül majd be az Alapszerződésbe. A Bíróság döntése tehát befolyásoló tényező volt mind az Európai Gazdasági Közösség környezetvédelmi politikájának szemszögéből, mind az esetjog fejlődésében. 1987-ben elfogadásra került a Negyedik Környezetvédelmi Akcióprogram. Ez év július 1-én az EGK Szerződést kiegészítette az Egységes Európai Okmány, amely a környezetvédelem *expressis verbis* említéséhez vezetett a 100A §3 cikkben:

A Bizottság az (1) bekezdésben előírányzott, az egészségügyre, a biztonságra, a környezetvédelemre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó javaslataiban a védelem magas szintjét veszi alapul.

Az Egységes Európai Okmány egy új fejezetet illesztett be az Alapszerződésbe - VII. (130r-tól a 130t cikkig) - megerősítve ezzel a Közösség 'legális' kompetenciáját a környezetvédelmi kérdések ügyében, ahogy ezt már az Európai Bíróság is megállapította a fent leírtak szerint. Az alapvető álláspont az volt, hogy a környezetvédelmi gondolkodást integrálni kell minden Közösségi politikába.

Ennek értelmében a Közösség környezetvédelemmel kapcsolatos tevékenységeinek az alábbi célokat kell szem előtt tartania:

- A környezet állapotának megőrzése, védelme és fejlesztése
- Az emberi egészség megőrzéséhez való hozzájárulás

- A természetes erőforrások körültekintő és racionális felhasználásának biztosítása

A VII. fejezet határozza meg a Közösség környezetvédelmi politikájának céljait és elveit. Foglalkozik a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörök megosztásával, és együttműködésre szólít fel az EGK, illetve Közösségen kívüli országok, valamint nemzetközi szervezetek között. Kifejti, hogy négy feltételt kell figyelembe venni egy környezetvédelmi jogszabály megalkotása előtt: a tudományos és technikai adatok elérhetőségét; a Közösség régióinak környezetvédelmi állapotát; a tervezett környezetvédelmi akciók költség-haszon elemzését és a Közösség egészére vonatkozó gazdasági és társadalmi fejlődést, illetve ezek hatásait a régiók kiegyensúlyozott fejlődésére. A fejezet megengedi a tagállamoknak, hogy a szerződéstől eltérően szigorúbb környezetvédelmi intézkedéseket alkalmazzanak mindaddig, amíg ez összhangban van a Szerződés többi rendelkezésével. Az új fejezet rendelkezései meglehetősen széleskörűek voltak. Tágabb értelmezésben majdnem minden környezetvédelmi intézkedés az EGK kompetenciájába tartozott. De az Egységes Európai Okmány rendelkezései csak a már meglévő gyakorlat törvényesítését jelentették. Azaz a Közösség által folytatott politikát formálisan is beillesztették egy szerződés törvényes keretei közé. Az Egységes Európai Okmány első alkalommal a környezetvédelem kapcsán hivatkozott a szubszidiaritás elvére [130r (4) cikk], amelynek értelmében a Közösség csak akkor avatkozik be a tagállami szabályozásba, *"ha az közösségi szinten hatékonyabban megvalósítható, mint az egyes tagállamok szintjén"*.

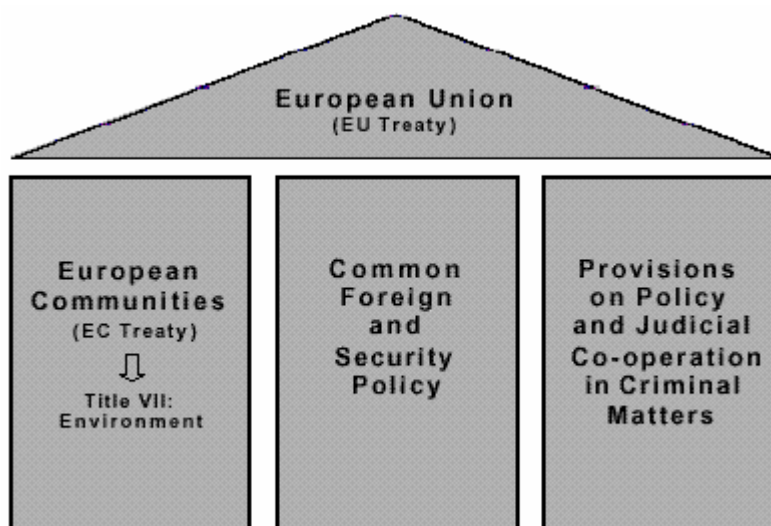
A harmadik szakasz

A környezetvédelmi probléma hivatalosan nem szerepel az 1991-es – politikai unió létrehozásával foglalkozó – kormányközi (a Maastrichti csúccsal beteljesedő) konferenciasorozat vitakérdései között. A tagállamok közötti nézetkülönbségek ellenére sokan és közösen is kampányoltak a teljesebb környezeti átláthatóságért és a nagyobb hatékonyságért. Azon személyek és csoportok, akik ezzel kísérletet tettek arra, hogy a környezetvédelmi szemléletet elültessék az új Unió gondolkodásmódjában, nem voltak elégedettek az EU eddigi szerződésével, ezért a Maastrichti Szerződésbe belekerült környezetvédelmi rendelkezések ténylegesen 'zölddézé' tették az EU Alapszerződését. Tették ezt nemcsak a szerződés preambulumban, amely célul tűzi ki, hogy a *"belső piac megvalósításának, a megerősített kohézióknak és a környezetvédelemnek a keretében előmozdítsák nemzeteik gazdasági és társadalmi fejlődését, továbbá hogy olyan politikákat hajtsanak végre, amelyek biztosítják, hogy a gazdasági integráció előrehaladása más területek párhuzamos fejlődésével járjon együtt"*, hanem a döntő fontosságú 2. cikkben is.

A Maastricht előtti Alapszerződés kulcsfontosságú céljai között szerepelt, a *"folyamatos és kiegyensúlyozott fejlődés"* támogatása. Maastricht után *"a Közösség feladata, hogy a közös piac, valamint a gazdasági és monetáris unió létrehozásával, továbbá a 3. és a 3a. cikkben meghatározott közös politikák, illetve intézkedések végrehajtásával a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott fejlődését, a környezetre figyelmet fordító, fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedést, a gazdasági teljesítmények nagyfokú konvergenciáját, a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjét, az életszínvonal és életminőség*

emelését, valamint a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohéziót és szolidaritást."

Ezenkívül a 3. cikkben az áll, hogy a Közösségnek folytatnia kell a 'környezetet szem előtt tartó politiká'-t, bizonyítva ezzel is, hogy a környezetvédelem az EU teljes jogú politikájává vált. Az új szerződés változásai a Kohéziós Alap felállításához vezettek, amely a legszegényebb EU tagállamok környezetvédelmi költségeihez járul hozzá.



Az Európai Unió Szerződésének felépítése

Forrás: *Structure and Working Methods of the European Union*, Európai Környezetvédelmi Politika Intézete

AZ ÚJ FÁZIS: A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS KONCEPCIÓJÁNAK BEVEZETÉSE AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁJÁBA

Az 1990-es évek során a Közösség egyértelműen és határozottan kifejezte azon szándékát, hogy a környezetvédelmi politikát erősíteni kívánja. Ezt az 1997-ben, Amszterdamban aláírt EK Szerződés megfogalmazása is kellően demonstrálja. A Közösség készen áll arra, hogy a Közösség egészén belül előmozdítsa a "gazdasági tevékenységek harmonikus és kiegyensúlyozott fenntartható fejlődését valamint a fenntartható és nem inflálódo növekedést⁴⁷".

A fenntartható fejlődés szerepel az Európai Unióról szóló Szerződés preambulumban is, mely szintén azt jelenti, hogy a második és harmadik pillér politikáinak is tekintetbe kell venniük ezt az alapelvet. Ez a környezetvédelmi szempontoknak olyan területekbe történő integrálását kívánja meg, melyeket eddig az ilyen megfontolások nem érintettek. A preambulumban lefektetett fenntartható fejlődés alapelvét megerősíti az is, hogy belekerült az Unió céljai közé az Unió Szerződés B cikkébe. Továbbá az Amszterdami Szerződés a fenntartható fejlődés egyik mechanizmusaként határozza meg a környezetvédelmi szempontok integrálását a különböző politikákba, megváltoztatva ezzel az 'integrációs alapelv' helyét és hangsúlyosságát.

A környezetvédelem szempontjából nem jelentett különösebben nagy előrelépést a Nizzai Szerződés. A legfontosabb módosítások a minősített többséggel történő szavazás

⁴⁷ 2. cikk. Mivel az alapelvek - mint pl. a 2. cikkben is szereplő elvek - nagyon általánosan vannak megfogalmazva, nem állítanak jogilag kötelező érvényű kívánalmakat a Közösséggel szemben. Azonban az alapelveket a Szerződés értelmezése érdekében fektették le. Az Európai Bíróság számos döntése alkalmával hivatkozott az alapelvekre.

kérdésében történtek, de a Tanácson belül a szavazatok súlyozása, vagy az Európai Parlamenten belüli mandátumok kiosztása szintén nagy jelentőséggel bírnak⁴⁸.

A Nizzai Kormányközi Konferencia előkészületei során javaslat született az Alapvető Jogok Chartájának beépítésére az Európai Unió Szerződésébe. A Nizzai Csúcstalálkozón a Chartát elfogadták, de nem illesztették be az Európai Szerződésekbe.

A KÖRNYEZETVÉDELEM ALKOTMÁNYOSSÁ TÉTELE

Az Alapvető Jogok Chartájának (Charta) megalkotása több évtizedes igény volt az Európai Unió részéről, melyet az 1970-es évek elejétől újra és újra felvetettek nemzeti alkotmánybíróságok, kormányok, közösségi intézmények és elsősorban az Európai Parlament. A Parlament elfogadott egy az emberi jogokról szóló katalógust egy 1989-ben kiadott nyilatkozat révén. Az EU számára 1994-ben elkészített alkotmánytervezetbe a Parlament belefoglalta a korábbi nyilatkozatának egy átdolgozott változatát. Ezt követte az Európai Tanács 1998-as Bécsi Nyilatkozata, melyben felvázolt egy programot az emberi jogok védelméről abból a célból, hogy az Unió emberi jogokról szóló politikáját következetesebbé és átláthatóbbá tegye. Azonban az 1999-es Kölni Csúcstalálkozóig kellett várni, míg az Unió végül rászánta magát a Charta nyilvános bejelentésére. Egy, a tagállamok kormányainak képviselőiből, a Bizottságból, az Európai Parlamentből és nemzeti parlamentekből álló tervezet-előkészítő testületet jelöltek ki, melynek feladata a Charta tervezetének elkészítése volt. A Tanács szándéka akkor az volt, hogy a Charta az uniós szinten akkor alkalmazott alapvető jogok

⁴⁸ Ld Stefani Bar, Ingmar von Homeyer, Anneke Klasing, *Fit for Enlargement? Environmental Policy After Nice* European Environmental Law Review July 2001.212 - 220 ol.

konzolidált formája legyen. Elképzelésük szerint azzal, hogy összegyűjtik és egy egyértelmű, és koherens katalógusban teszik közzé azokat, átláthatóbbá válnak a polgárok számára. Ám valójában legalább olyan egyértelmű feltételezés volt az is, hogy a Jogok Chartájának kihirdetése létfontosságú tényező az Unió, mint politikai entitás további kiterjesztéséhez és elmélyítéséhez, és ehhez fűződően az Európai Alkotmány elfogadásához. A Chartát az EU Tanács 2000. decemberében, Nizzában fogadta el és hirdette ki ünnepélyesen.⁴⁹ A Charta 7 részre címre bontható, melyet egy Preambulum előz meg⁵⁰. A hét szakasz címei a következők:

1. Méltóság;
2. Szabadság;
3. Egyenlőség;
4. Szolidaritás;
5. Állampolgári Jogok;
6. Igazságosság;
7. A Charta Értelmezésére és Alkalmazására Vonatkozó Általános Rendelkezők.

Az első hat rész mindegyike további cikkekre oszlik, melyek speciális jogokat védenek.

A Charta Preambuluma a harmadik mondatban a fenntartható fejlődésre utal:

⁴⁹ A Chartával kapcsolatos további részletekre ld. Dermot Walsh kézirat *The EU Charter of Fundamental Rights: What Practical Effects?* Konferencia *New Human Rights Legislation* címmel, Human Rights Commission and Law Society of Ireland *President's Hall, Law Society, Blackhall Place 2003 október 18.*

⁵⁰ Ld: EKHK 2000C 364/01, 18.12.2000.

Az Unió hozzájárul ezeknek a közös értékeknek a megőrzéséhez és fejlődéséhez, egyúttal tiszteletben tartja az európai emberek kultúráinak és tradícióinak sokszínűségét, valamint a Tagállamok nemzeti identitását és azok hatóságainak szerveződését nemzeti, regionális és helyi szinten; arra törekszik, hogy előmozdítsa a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődést és biztosítsa az emberek, áruk, szolgáltatások és tőke szabad áramlását és a szabad letelepedést.

Míg a 4. fejezet 37. cikke a környezetvédelemmel foglalkozik:

Magas szinten megvalósuló környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását integrálni kell az Unió politikáiba, és biztosítani kell a fenntartható fejlődés alapelveinek megfelelően.

Annak ellenére, hogy Walsh megjegyzi, a Charta nem tekinthető jogilag kötelező érvényűnek⁵¹, néhány igen fontos megállapítás tehető. Míg a Szerződés 6. cikke kimondja, hogy "*A környezetvédelmi követelményeket **integrálni** kell a **Közösségi politikák** definíciójába és megvalósításába*", a Charta utal az '**Unió politikáiba**' történő integrálásra.

Amennyiben a szavakat nem *par hazard* választják meg, ahogy az gyakran megesik EU dokumentumok esetén, az **EU**-ra és nem az **EK**-ra történő utalás fontos előrelépést jelezhet a környezetvédelmi politika szempontjából, mely többé nem korlátozódik az

⁵¹ "Az EU elhalasztotta döntését arról, hogy a Chartának teljes jogi érvényt szerezzen-e, amikor is a 2000. decemberben tartott nizzai ülésen kihirdette azt. A gyakorlatban azonban úgy tűnhet, hogy a z ECJ egy az alapvető jogokról szóló pozitív nyilatkozatként kezeli, melyet az EU szabályozás oltalmaz. Ez azt jelenti, hogy a polgárok érvényesíthetik azt az EU intézményekkel szemben és megfelelő esetekben az állammal szemben. Feltehetően ezt a helyzetet hamarosan formálisan is szabályozni fogják, a Chartát tartalmazó Európai Alkotmány elfogadásáva." Dermot Walsh *op. cit.* 12 ol.

Unió első pillérére, hanem már a másik két pillért is magában foglalja. Más szavakkal, a Chartával segítjük az átlépést az EK környezetvédelmi politikájából az EU környezetvédelmi politikájába. E minőségi fejlődés jelentőségét az irodalom eddig alábecsülte, holott ez bír a legjelentősebb értékkel magának az integrációs alapelvnek a hatékony bevezetése szempontjából.

A Nizzai Kormányközi Konferencia nem csak azért volt jelentős, mert elfogadták a Chartát, hanem azért is, mert vitát kezdeményezett annak jövőjéről, hogy az Európai Unió hogyan hozza közelebb polgárait az EU intézményekhez. Ez a folyamat egy új Európai Konvencióhoz vezetett, majd a 2004. november 28.-án Rómában aláírt Európai Alkotmány tervezet elfogadásához. A Konvenció beleilleszti a Chartát az EU Alkotmányba: a II. Cím I-9. cikke kimondja, hogy *"Az Unió elismeri a II. részt képező Alapjogi Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket."*

Az Alkotmány Szerződés szövegének négy egysége számos környezetvédelmi kérdést érintő rendelkezést tartalmaz. Az I. Részben egyértelműen az áll, hogy a többek között a környezet minőségének javításán alapuló fenntartható fejlődés az Unió célkitűzéseinek egyike (I-3. cikk 3. bekezdés), mivel globális szinten segíti elő a fenntartható fejlődést (I-3. cikk 4. bekezdés). A környezetvédelem a kompetenciák tekintetében továbbra is megosztott terület marad (I-14. cikk). A II. Rész preambulumban (Az Unió Alapvető Jogokról szóló Chartája), az Unió vállalja a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés elősegítését. A környezetvédelmi követelményeknek az Unió politikájába történő integrálásának igénye kifejezésre jut az Alkotmánynak az Unió Politikáiról és Működéséről szóló II. Részében (II-97. cikk) és III. Részében is (III-4. cikk). A III-119. cikkben szereplő rendelkezések nagyrészt megegyeznek a korábbi EK Szerződés 6.

cikkével. Az olasz⁵², francia⁵³ és angol⁵⁴ szöveg nem utal közvetlenül az Unióra, míg a magyar verzió kifejezetten hivatkozik rá⁵⁵.

A környezetvédelmi követelményeket figyelembe kell venni az egyéb uniós politikák és tevékenységek meghatározásakor és végrehajtásakor.

Ez szintén igen különös, mivel a következő, fogyasztóvédelmi politikára vonatkozó cikkben az Alkotmány valamennyi változatában kifejezett utalás történik az Unió politikáira és tevékenységére.

A II-97. cikk magas szintű környezetvédelemre és a környezet minőségének javítására vonatkozó kötelezettséget fogalmaz meg 'a fenntartható fejlődés alapelvével összhangban'. A II-63. cikk 1. bekezdése kiemeli a fizikai (és mentális) integritás tiszteletének jogát, a II-67. cikk a magán- és családi élet tiszteletének jogát. Ezeknek a rendelkezéseknek szerepe lehet olyan esetekben, ahol súlyos szennyezés lép fel. A III-233-tól a III-234. cikkig tartó rész a környezetvédelemről szól, és alapvetően megegyezik a korábbi EK Szerződés 174-176. cikkeivel. Az egyhangú döntés elve továbbra is szükséges a pénzügyi intézkedések esetén, a város és országos szintű tervezéshez és speciális víz-, föld- és energia használattal kapcsolatos kérdésekben. A III-154. cikk az EK Szerződés 30. (korábbi 36.) cikkét helyettesíti anélkül, hogy a

⁵² „Nelle esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle politiche e azioni di cui alla presente parte, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”.

⁵³ „Les exigences de la protection de l’environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et action visées a la presente partie afin, en particulier, de promouvoir le developpement durable „,

⁵⁴ “Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the policies and activities referred to this Part, in particular with a view to promoting sustainable development.”.

⁵⁵ Másrésről azt is figyelembe kell venni, hogy ha az Európai Alkotmány Szerződése elfogadásra kerül, akkor kizárólag uniós politikáról lehet majd beszélni, mivel az EK megszűnik.

„környezet védelmével” kibővítené az ott szereplő területek listáját. A III-172. cikk az EK Szerződés 95. cikkét helyettesíti anélkül, hogy lényegében megváltoztatná annak lehetőségét, hogy a környezetvédelem területén a nemzeti szabályozás szigorúbb lehessen az európai jogszabályoknál. Végül a szöveg egy új cikket tartalmaz az energiáról (III-256.), melyben a környezeti tényezők megőrzésének és javításának szükségessége hangsúlyosan előkerül. Ahogyan Wybe Th. Douma írja:

Mindent összevetve, ha a nemzeti népszavazások lehetővé tennék e Szerződés hatályba lépését, a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés nyerne ezáltal, elsősorban a Charta rendelkezései révén⁵⁶.

Közismert, hogy az Alkotmány ratifikálása megtorpant a francia és a holland ‘nem’ után és a Bizottság elnöke, José Manuel Barroso is nyilvánosan kimondta, hogy egyelőre az Alkotmány nem élvez prioritást a Bizottság napirendi pontjai közt. Ennek ellenére nem tagadhatjuk, hogy környezetvédelmi szempontból az Amszterdami Szerződéstől az Európai Alkotmány aláírásáig tartó időszak fontos politikai üzenetet hordoz, miszerint a környezetvédelmi politikát nem lehet többé korlátozni a Közösségben, hanem a hatása ki kell, hogy terjedjen a többi EU politikán belül is. Ezt az átminősítést csak az integrációs elv segítségével lehet végrehajtani.

Ebben teljes egyetértés van Hannes Veinlaval nézeteivel. Az észrt tudós szerint:

A környezetvédelmi szempontok integrálásának követelménye sokak által a legfontosabbnak tartott környezetvédelmi rendelkezése az EK Szerződésnek.

⁵⁶ Wybe Th. Douma, *European Environmental Law: an introduction*. 2005 TMC, Asser Institute, The Hague. 28 ol.

Ezzel én is tökéletesen egyetértek, és véleményem szerint az EK Szerződés 6. cikke az Alapvető Jogok Chartájának 37. cikkével együttesen az Európai Unióbeli környezetvédelemnek egy teljesen új jelentését hordozza. Ez azt jelenti, hogy most már nincsen olyan területe a politikának (és ennél fogva a jognak) ahol a környezetvédelmi követelmények figyelmen kívül hagyhatók. Minden ilyen területen a környezet védelme létfontosságú céllá válik, nem úgy, mint korábban, amikor is a környezetért való felelősséget csak a közvetlenül környezetvédelmi ügyekért felelős intézmények kötelességének tartották. Az integráció alapelve által a környezetvédelmi szempontok az emberi tevékenység szinte valamennyi területére érvényesek lesznek. Ezt a tendenciát időnként ökológiai modernizációként emlegetik, azon elv alapján, hogy a gazdasági és társadalmi fejlődés nem szabad és nem kell, hogy a környezet károsításával járjon. Inkább a gazdasági és társadalmi fejlődés képes bizonyos körülmények között javítani a környezet minőségét⁵⁷.

A szerző jelen kutatása során nem találkozott más olyan tudóssal, aki érzékelte volna a környezetpolitika effajta átminősülését.

AZ EU SZINTŰ INTÉZMÉNYEK SZEREPE ÉS HELYE

Intézményi szempontból a környezetvédelem fontos szerepet játszik az EK intézményrendszerében. Első helyen kell említeni a **Környezetvédelmi Biztos** személyét, akinek mandátuma négy évre szól, és feladata a környezetvédelmi politika

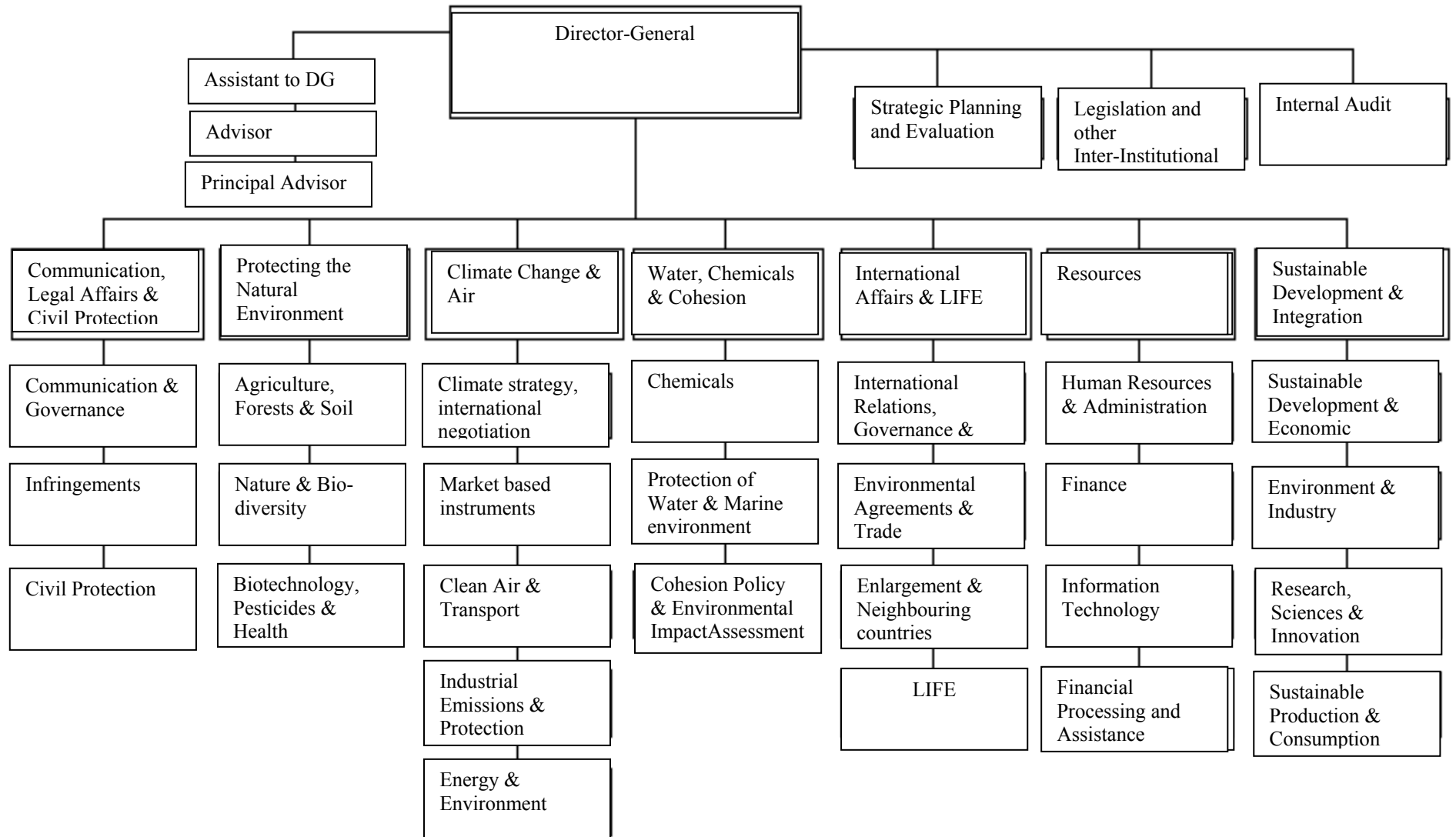
⁵⁷ H.Veinla, *Determination of the Level of Environmental Protection and the Proportionality of Environmental Measures in Community Law*, *Juridica Internation I/2004*, Tartu University 89-98 ol., 93 ol.

irányítása. Tulajdonképpen azt a szerepet tölti be, mint a környezetvédelmi miniszter valamennyi nemzeti kormányban. A Környezetvédelmi Biztos irányítja a Környezetvédelmi Főigazgatóságot, mely a második legfontosabb intézmény.

A **Környezetvédelmi Főigazgatóság** (DG Environment), egy adminisztratív és szakmai jellegű intézmény, amelyet a környezetvédelmi minisztériumhoz lehet hasonlítani, s feladatai is hasonló jellegűek. A főigazgatóság belső szervezeti felépítését a következő ábra foglalja össze (1. Ábra).

DG ENVIRONMENT

01.06.06



A Főigazgatóság mellett még egy igen fontos szakmai intézmény működik, az **Európai Környezetvédelmi Ügynökség**, melynek feladata a pontos információk és adatok begyűjtése a tagállamok illetve a társadalom számára.

Az EK 1990 júniusában hozta létre az ügynökséget⁵⁸ és 1993 októberében kezdte meg tevékenységét koppenhágai székhellyel. Magyarország 2000. október 9.-én írta alá az ügynökség munkájában való részvételről szóló megállapodást⁵⁹.

Az Európai Parlamenten belül működik a **Közegészség, Környezet és Fogyasztóvédelmi Bizottság**. A Bizottságot 1973-ban hozták létre és fő feladata az EK jogalkotási folyamatában való részvétel – a „*co-decision*” (együtt-döntési) eljárás a „*co-operation*” (együtműködési) eljárás alapján. E tevékenységet illetően a Bizottság fő partnere a Környezetvédelmi Főigazgatóság.

A **Tanács** a tagállamok minisztereiből áll. Kilenc különböző felállásban ül össze a vizsgált témától függően.

Ezen belül a **Környezetvédelmi Tanács** a tagállamok környezetvédelmi minisztereiből áll össze, akik évente négy alkalommal találkoznak. Minősített többséggel hozzák meg döntéseiket az Európai Parlamenttel „együtt-döntési” eljárás során.

A jogalkotás szereplői között meg kell említeni egy külön kategóriát is, a nemzeti államok tisztviselőit, akik fontos szerepet játszanak az ún. komitológiai („comitology”)⁶⁰ eljárásban.

⁵⁸ 1210/90/EGK Tanácsi Rendelet.

⁵⁹ 2001. évi XCVII törvény a Magyar Köztársaságnak az Európai környezetvédelmi ügynökségben és az Európai Környezeti Tájékoztató és megfigyelő hálózatban való részvételről szóló megállapodás kihirdetéséről.

⁶⁰ A komitológia a különböző bizottságokra utaló kifejezés, melyek a Bizottság munkáját segítik és ellenőrzik az EU irányelvek megvalósításában. A bizottságok a tagállamok delegáltjaiból és a Bizottság hivatalnokaiából állnak. Három típusa van ezeknek a bizottságoknak, eltérő belső döntéshozási szabályaik alapján, ezek az alábbiak: tanácsadó, irányítási és szabályozási bizottságok. A komitológia szó a

A tagállamok tisztviselőinek szerepét a jogalkotási eljárásban általában nem nagyon kutatják⁶¹ [Demmke és szerzőtársai, 1997], és elég nehéz eligazodni a sok bizottság között. A legutóbbi felmérések szerint a komitológiai bizottságok száma a környezetvédelmi szektorban az 1975-ös nulláról 1985-ben már 17-re, 1998-ra pedig 334-re nőtt⁶².

Érdemes még két másik területet is megemlíteni, melyek a többi fő EU intézmény tanácsadó testületei. Ezek az Európai Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság.

A Maastrichti Szerződés hívta életre az **Európai Régiók Bizottságát**, melynek joga van regionális ügyekben, beleértve a környezetvédelmet is, konzultációt folytatni a Tanáccsal, a Bizottsággal és az Európai Parlamenttel. Az EU gépezet gyakori részévé vált, de az érdekek, az egyes régiók és a helyi hatóságok különbségei, továbbá a pusztán tanácsadói státusz korlátozza valódi befolyását.

A **Gazdasági és Szociális Bizottságot** (ESC) a Római Szerződés hozta létre Európa 'civil társadalmának' - annak gazdasági és társadalmi szereplői – képviselőjére. A Bizottság véleményeket formál. Véleményt a Bizottság, a Tanács vagy az Európai Parlament kérhet, az ESC saját kezdeményezésére is készíthet ilyen, valamint a Bizottság tarthat rá igényt egy bizonyos téma vizsgálata céljából, melyről a későbbiekben a Bizottság ajánlást készíthet. Az ESC tanácsát kikérik jogszabályi javaslatok kidolgozásakor, de véleménye nem kötelező érvényű a Bizottságra nézve.

különböző döntéshozási szabályok komplexitását takarja, melyek mindig másképp teremtenek egyensúlyt a tagállamok és a Bizottság között.

⁶¹ Christoph Demmke, *Managing European Environmental Policy: the role of Member States in the Policy Process* European Institute of Public Administration, Maastricht 1997.

⁶² *Ibidem*.

Fontos szerepet játszik a környezetvédelmi politika kialakításában az **Európai Bíróság** is, de ezzel a későbbiekben külön fejezet foglalkozik.

ZÖLD LOBBI – A CIVIL SZERVEZETEK

A civil szervezetek fontos szereplői a környezetvédelmi politika alakításának, amelyek főleg az utóbbi 10 évben növelték politikai súlyukat és jelentőségüket, s egy valódi zöld lobbit hoztak létre.

2001 augusztusában nyolc európai környezetvédelmi civil szervezet útmutatót adott ki *Az európai környezetvédelmi civil szervezetek bemutatása: szerepük és jelentőségük az Európai Unió döntéshozatali folyamataiban*⁶³ címmel. Ebben a BirdLife International (European Community Office), a Climate Network Europe (CNE), a European Environmental Bureau (EEB), a European Federation for Transport and Environment (T&E), a Friends of the Earth Europe (FoEE), a Greenpeace Europe, az International Friends of Nature (IFN) és a World Wide Fund for Nature European Policy Office (WWF) magyarázza részvételét (és további nyolc európai környezetvédelmi civil szervezetét) az EU döntéshozási folyamataiban. Összefogásukat ezen felül a 'Zöld G8'-akként is nevezik, melynek célja, hogy együttesen lépjenek fel az EU döntéshozóinál (Green G8: BirdLife International és szerzőtársai, p.3). Az európai környezetvédelmi civil szervezetek között már évek óta van ilyen együttműködési megállapodás, csupán a csoportok száma változott időközben.

⁶³ EEB, *Introducing European Environmental NGOs Their role and importance in European Union decision-making*, EEB, Bruxelles 2001.

A brüsszeli bizottságokban működő környezetvédelmi civil szervezetek legfőbb céljai a következők biztosítása:

- Az EU bevezesse és végrehajtsa környezetvédelmi jogszabályait a tagállamokban
- Az EU megfelelő módon új környezetvédelmi jogszabályokat vezessen be
- Biztosított legyen a környezetvédelem integrálása az EU politikáiba
- A fenntartható fejlődésről szóló politikákat aktívan kövessék
- Az EU vezető szerepet töltsön be a világot érintő ügyekben a környezetvédelem terén, valamint
- Az európai polgárok intenzív társadalmi vita révén teljeskörű szerepet tudjanak betölteni a Föld ökoszisztémáit érő károk csökkentésében.

A G8-ban képviselt civil szervezeteknek szerepük volt a Római Szerződés három legutóbbi átdolgozásában (Maastricht, Amsterdam, Nizza). A Kormányközi Konferenciák végeredményének alakítása érdekében 'Zöldebb Szerződésért' elnevezéssel kampányt indítottak. Eddig összesen három ilyen kampány zajlott a maastrichti, amszterdami és nizzai kormányközi konferenciákhoz kapcsolódóan⁶⁴.

Az első Zöldebb Szerződésért kampány 1990 novemberében indult azzal a céllal, hogy megerősítsék a Maastrichti Szerződésben szereplő környezetvédelmi rendelkezéseket. Ez volt az úgynevezett G4-ek első nagyobb kampánya, mely a Brüsszelbe legelőször érkezett négy környezetvédelmi csoportból állt. Ezek a European Environmental Bureau, a Friends of the Earth Europe, a World Wildlife Fund és a Greenpeace voltak. Hamarosan a négy csoportosulás közti együttműködés továbbiakkal bővült ki: a

⁶⁴ S. Stetter, *Maastricht, Amsterdam and Nice: The Environmental Lobby and Greening the Treaties*, *European Environmental Law Review* May 200, Kluwer Law International, 151-159 ol.

Greenpeace International (European Unit), a BirdLife International, a Climate Network Europe és a T&E csatlakozott a második 'Zöldebb Szerződésért' kampányhoz, mely 1995 májusában kezdődött el, és melynek célpontja a későbbi Amszterdami Szerződéshez vezető kormányközi konferencia volt. Ez a csoport G7-ként lett ismert és miután az International Union for the Conservation of Nature and National Resources (IUCN) is csatlakozott hozzájuk, lett G8. 2000 februárjában a G8 belekezdett a harmadik számú kampányába, hogy módosítási javaslatokat tegyen a Nizzai Szerződés tartalmához. A G8 jelenleg a legnagyobb és a legjelentősebb környezetvédelmi civil szervezet hálózat Brüsszelben.

Az Európai Alkotmány kidolgozására indított projekt előkészítésében szintén fontos szerepet töltött be a – már - G9 (időközben a European Public Health Alliance Environmental Network is csatlakozott a csoporthoz). A G9 szerint:

Az EU új Alkotmánya megőrzi az EU Alapszerződésében már meglévő, a környezetvédelemhez, egészségügyhöz és fenntartható fejlődéshez kapcsolódó kulcsfontosságú rendelkezéseket. Ez pozitívum.

Ugyanakkor az új Alkotmány szintén megtartja a Szerződés számos már idejétmúlt rendelkezését az EU olyan lényeges politikai területein, mint a mezőgazdaság vagy a közlekedés. Ez nem túl szerencsés.

Az új Alkotmány előrelépést jelent a részvételi demokrácia, az átláthatóság és a döntéshozatal feletti demokratikus kontroll terén⁶⁵.

A G8-ak egy másik nemrégiben kifejtett tevékenysége a Prodi vezette Bizottság tevékenységének középtávú értékelése környezetvédelmi szempontból⁶⁶.

⁶⁵ EEB *The EU's new Constitution: Assessing the Environmental Perspective*, EEB, Bruxelles 2004., 3 ol.

A zöld lobbival nagyon lényeges szerepet játszik a KöPI megvalósításában is, mivel ahogy az a következő fejezetben bemutatásra kerül, akkor van lehetőség arra, hogy a környezetvédelmi szempontokat figyelembe vegyék egy bizonyos szektorban, ha az ún. 'zöld lobbival' érdekérvényesítő csoportok képesek szembeállni a szektorális lobbival érdekeivel.

ALAPELVEK

A védelem szintjének meghatározása

Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 2. cikke kimondja, hogy a Közösség feladata megvalósítani a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását. Szinte teljesen megegyező megfogalmazás szerepel az Európa Alkotmányát lefektető Szerződés szövegében is: *"Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul"*⁶⁷. Ugyanez megismétlődik az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 174. (2) cikkében, ahol a következő szerepel: *"A Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem."* Az Európai Unió célja, tehát,

⁶⁶ EEB *How green is the Prodi Commission? The Green 8 Environmental Mid-Term Review*, EEB Bruxelles 2002.

⁶⁷ Szerződés az Európai Alkotmány Létrehozásáról, I-3. cikk Az Unió célkitűzései.

nem csupán a környezet védelme, hanem a környezetvédelem terén egy magas szint elérése.

A szakirodalomban több helyütt felmerül a kérdés, hogy az egyes tagállamok mennyire és hogyan érintettek az EU Szerződés rendelkezései által, melyek a védelem magas szintjét szabályozzák. Krämer kategorikusan kijelenti, hogy a védelem magas szintjét a Közösség egészének kell megteremtenie, és nem pedig nemzeti intézkedések révén⁶⁸. Ezzel Hannes nem ért egyet⁶⁹.

Hannes szerint figyelembe kell vennünk az EU Szerződés rendelkezéseit. A 10. cikk lefekteti az ún. lojalitás alapelvét: *"A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését. A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását."* Tehát a tagállamoknak aktívan hozzá kell járulniuk a környezetvédelem magas szintjének eléréséhez, valamint ki kell választaniuk, és alkalmazniuk kell az ehhez szükséges és megfelelő eszközöket. Hannes egyértelműen jól látja, hogy a tagállamok nem tölthetnek be csupán passzív szerepet.

A második fontos kérdés az, hogy mit jelent pontosan a környezetvédelem magas szintje. Az ezzel kapcsolatos szakirodalom egyetért abban, hogy ez valószínűleg a leginkább 'környezetbarát' tagállamok – mint Svédország, Dánia, Finnország, Ausztria és Németország - szintjét jelenti.

⁶⁸ Ld Krämer *op. cit.*

⁶⁹ Hannes *op. cit.*

Hannes helyesen még tovább megy, megmutatva, hogy a Szerződés szándékai szerint hogyan lehet emelni a védelem szintjét⁷⁰. Valójában az EK Szerződés 95. (7) cikke szerint az ilyen tagállamok is hozzájárulhatnak a harmonizációs intézkedések 'szintjének' növeléséhez.

Egészen pontosan az EK Szerződés 95. cikke tartalmazza azokat a derogációkat, melyek szerint a tagállamok bevezethetnek és alkalmazhatnak olyan környezetvédelmi követelményeket, melyek a harmonizációs intézkedéseknél szigorúbbak.

A fent említett 95. (7) cikk kimondja, hogy "*Ha (...) egy tagállamnak engedélyezték valamely harmonizációs intézkedéstől eltérő nemzeti rendelkezések fenntartását vagy bevezetését, a Bizottság haladéktalanul megvizsgálja, hogy javasolja-e az adott intézkedés kiigazítását*". Lényegében ez azt jelenti, hogy a Bizottságnak meg kell fontolnia, hogy emeli-e a harmonizációs intézkedések szintjét és a meglévőknél szigorúbb környezetvédelmi követelményeket állít-e.

Hannes vizsgálatának kiegészítéseképpen vannak egyéb olyan eszközök, melyeket a tagállamok alkalmazni tudnak a környezetvédelem szintjének növelése céljából. Ezt az eszközt, konkrétan a 'szorosabb együttműködést' az Amszterdami Szerződés vezette be. A szorosabb együttműködés eszközeinek alkalmazási lehetőségeit a környezetvédelmi politikák terén Stefani Bar és szerzőtársai⁷¹ vizsgálták. A szerzők szerint ez az eszköz egy lehetőség a környezetvédelmi politika integrációjának további fejlődéséhez.

Hannes úgy érvel, hogy az elővigyázatosság elvén és az integráció alapelvén túl még további indikátorai is vannak a környezetvédelem magas szintjének. Ezzel a véleményével jelen dolgozat szerzője nem ért egyet, főként mivel az elővigyázatosság

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Stefani Bär és szerzőtársai, *Closer Cooperation, a new instrument for European Environmental Policy*. European. integration online papers (EIoP) vol. 7, 2000.

és az integráció alapelve a védelem magas szintjének eléréséhez alkalmazott eszközök és nem pedig annak indikátorai. Ahogy ez majd a későbbiekben kifejtésre kerül – különösen az integráció alapelveihez kapcsolódóan – még mindig nem tisztázott annak problematikája, hogyan mérhető az integráció szintje.

Végezetül azt lehet mondani, hogy az Európai Unió környezetvédelmi politikájának célkitűzése a védelem magas szintje, valamint a környezet minőségének javítása. A lojalitás alapelveinek értelmében az Európai Unió tagállamainak aktívan hozzá kell járulniuk e célok eléréséhez.

Továbbá a tagállamoknak lehetősége van befolyásolni ezt egy bizonyos szinten, vagy az Alapszerződés 95. cikke alapján, vagy a szorosabb együttműködés eszközével.

EK környezetvédelmi alapelvek

Ahogy korábban már említésre került, az 1957-es eredeti EK Szerződés semmilyen környezetvédelmi politikára vagy szabályozásra vonatkozó rendelkezést nem tartalmazott. 1971-ben a Bizottság benyújtotta első közleményét a Tanácsnak a környezetvédelemről szóló Közösségi politikáról. Ezt hamarosan egy környezetvédelmi akcióprogramra vonatkozó javaslat követte. Ezen dokumentumok egyike sem tartalmazott semmiféle utalást környezetvédelmi alapelvekre. Krämer szerint,

A német delegáció volt az, amely egy 1972. szeptember 25-i tanácsi feljegyzésben kérte, hogy a Tanács határozata egy „általános környezetvédelmi koncepción” alapuljon. Ezért a Tanács környezetvédelmi politikáról szóló

dokumentumának tartalmaznia kell "egy általános részt, mely meghatározza az európai környezetvédelmi politika legfontosabb alapelveit", valamint egy akcióprogramot konkrét, speciális tennivalókkal. Az általános részben szerepelniük kell olyan általános alapelveknek és célkitűzéseknek, melyeket az egyes EK intézkedések során és speciális tennivalókhöz útmutatóként azonos módon ismernek el a tagállamokban. Az alapelveknek hosszú távú hatással kell bírniuk.⁷²

A dokumentum tíz alapelvet fogalmaz meg, többek között a 'megelőzés elvét', a 'szennyező fizet alapelvet', valamint az 'integráció alapelvét'.

1972-ben a tagállamok államfői és kormányfői Párizsban találkoztak és meghívták az EK intézményeket is, hogy együtt dolgozzanak ki egy környezetvédelmi akcióprogramot. 1972. október 31-én az EK környezetvédelmi miniszterei egy bonni találkozón megállapodtak a 'Közösségi környezetvédelmi politika' tizenegy alapelvről - mely átvette a német feljegyzésben szereplő környezetvédelmi alapelveket -, valamint kiegészítette a károk forrásnál történő helyreállításának szükségességéről szóló alapelvvel.

A német javaslatot az első EK környezetvédelmi akcióprogram⁷³ követte; mely egyrészt állt egy általános részből, mely a célkitűzésekkel, alapelvekkel és az EK környezetvédelmi politikájának általánosságaiával foglalkozott, valamint egy specifikus részből, melyben részletes leírás szerepelt a következő két évben megtenni kívánt lépésekről. A 'Közösségi környezetvédelmi politika' tizenegy 'alapelvét', melyről

⁷² L. Krämer, *The Genesis of EC Environmental Principles*, Research Papers in Law College of Europe, Bruges. 2003. 2 ol.

⁷³ EKHK C 112; 20.12.73

Bonnban megállapodtak, beépítették az általános részbe további magyarázó szöveg nélkül.

A második⁷⁴, harmadik⁷⁵ és negyedik⁷⁶ EK környezetvédelmi akcióprogram szintén hivatkozik ezekre az alapelvekre, azonban elhagyták a program általános és speciális részekre történő felosztását. Nem volt semmilyen, az alapelveket részletesen tárgyaló rész sem ezekben a programokban. A Bizottság egyéb ekkortájt kiadott dokumentumaiban is azt érzékeltette, hogy nem tulajdonít túl nagy jelentőséget ezeknek az alapelveknek, szinte alig említi meg őket.

Az EK környezetvédelmi jogszabályai 1975 - az első környezetvédelmi direktíva elfogadásának éve - és 1985 között csak akkor említették e környezetvédelmi alapelvek bármelyikét is, mikor az kényelmesnek tűnt az alkalmazott megközelítés igazolásaképpen. Nincsen egyetlen olyan irányelv vagy rendelet sem, melyben a kiválasztott megközelítés közvetlenül ezen elvek valamelyikén alapult volna. E hozzáállás főként azzal magyarázható, hogy az EK Szerződés nem nyújtott explicit jogi alapot a környezetvédelmi intézkedések számára és ezért a jogszabályalkotás nagyon pragmatikusan zajlott, valamint azzal, hogy az alapelvek beillesztése a programba egy tagállam kifejezett kérésére történt meg.

Ugyanilyen módon a jogi irodalom 1985 előtt alig tárgyalta a környezetvédelmi alapelveket⁷⁷.

Éppen ezért csak igen csekély tudományos, adminisztratív és politikai előkészítés történt a környezetvédelmi alapelvek terén, azt megelőzően, hogy 1986-ban az EK

⁷⁴ EKHK C 139; 13.6.77

⁷⁵ EKHK C 46; 17.2.83

⁷⁶ EKHK C 328; 7.12.87

⁷⁷ L. Krämer *op. cit.*

Szerződést módosították és abba egy a környezetvédelmi politikáról szóló fejezet is bekerült (130r-130t cikk). A Kormányközi Konferencia kérésére a Bizottság rendelkezéseket vázolt fel többek között az alapelvekre vonatkozóan is, melyeket végül viszonylag csekély vitát követően beépítettek a végleges szövegbe. Ezek az alapelvek megegyeznek azokkal, melyeket az EGK 130r. cikke tartalmazott két kivétellel: az 1993-as Maastrichti Szerződés hozzátette az elővigyázatosság elvét a 130r cikkhez, valamint a 130r cikk 1987-es verziója tartalmazott egy rendelkezést az integráció alapelvéről is, melyet az Amszterdami Szerződésben, 1999-ben, a 6. cikkbe helyeztek át, ahogyan azt a következő fejezetekben részletesen tárgyalni fogjuk.

A 174. cikk 2. bekezdése kimondja, hogy

A Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor a Közösség különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet” - elven alapul.

Ebben a bekezdésben nem vizsgáljuk a szakirodalom által ismert két másik alapelv, az integráció és a fenntarthatóság elvét, melyeket részletesen a későbbi fejezetek mutatnak be.

A megelőzés elve

Egészen az EK környezetvédelmi politikájának kezdetétől fogva a környezet romlásának, gyengülésének, károsodásának megelőzése fontos szerepet töltött be

valamennyi hivatalos dokumentumban. Ily módon az első környezetvédelmi akcióprogram első alapelve kimondta, hogy a legjobb környezetvédelmi politika magában foglalja a szennyezés vagy károsodás keletkezésének megelőzését annak forrásánál, szemben a hatások utólagos ellensúlyozásával⁷⁸.

A második akcióprogram megismételte ezt az alapelvet. A harmadik akcióprogram szükségesnek tartotta a környezetvédelmi politika megelőzési oldalának erősítését egy teljesskörű stratégia keretein belül.

Számos irányelv – mint pl. a környezetvédelmi hatásvizsgálatokról, az ipari engedélyezésekről vagy a termékekre és berendezésekre vonatkozó normákról szólók - kifejezetten a megelőzés elvének alkalmazásában látták létjogosultságukat.

Az elővigyázatosság elve

A dolgok bonyolultabbá váltak, amikor a Maastrichti Szerződés kiegészítette a 174. (korábban 130r) EK cikket az 'elővigyázatosság elvével'. Ez az alapelv egyik 1991 előtt született EK környezetvédelmi akcióprogramban, sem bármilyen egyéb hivatalos EK dokumentumban nem szerepelt. Ezt a kitétele Belgium javasolta, és különösebb vita nélkül el is fogadták⁷⁹.

Jelenlegi értelmezések szerint az 'elővigyázatosság elve' a tudományos bizonytalanságok esetére vonatkozik. A Bíróság tisztázta eme alapelv tartalmi jelentését:

⁷⁸ Eredeti angol szöveg „*The best environmental policy consists in preventing the creation of pollution or nuisances at source, rather than subsequently trying to counteract their effects*”.

⁷⁹ L. Krämer *op. cit.*

Amennyiben bizonytalan az emberi egészséget fenyegető kockázat megléte vagy annak mértéke, az intézményeknek lehetősége van elővigyázatossági intézkedések megtételére anélkül, hogy megvárnák, míg teljesen bebizonyosodik e kockázatok valóságossága és súlyossága. Ez a megközelítés az EK Szerződés 130r(1) cikkéből született, mely szerint a Közösség környezetvédelmi politikájának céljai között többek között az emberi egészség is szerepel. A 130r(2) cikk szerint ez a politika elsősorban azokon az *alapelveken kell, hogy nyugodjék, melyek értelmében elővigyázatossági intézkedéseket kell tenni*, és a környezetvédelmi követelményeket integrálni kell a Közösség egyéb politikáinak meghatározásába és végrehajtásába⁸⁰.

Ugyanezt a megközelítést alkalmazza a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról szóló 2001/18/EK Irányelv, ahol a preambulum negyedik pontja említi a megelőzést, a megfontolások nyolcadik pontja pedig az 'elővigyázatosság elvét'.

2000-ben az Európai Bizottság elfogadott egy közleményt az 'elővigyázatosság elvéről'. A közlemény célja az volt, hogy tisztázza, hogyan alkalmazza, hogyan kívánja alkalmazni az Európai Bizottság az elvet, illetve az, hogy irányelveket fogalmazzon meg az alkalmazására vonatkozóan⁸¹.

⁸⁰ Ügy C-180/96 *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Commission of the European Communities*.

⁸¹ A Bizottság közleménye az elővigyázatosság elvéről, COM (2000)1.

A környezeti kár forrásnál történő semlegesítése

Ez az elv legelőször az első környezetvédelmi akcióprogram általános környezetvédelmi elveket tartalmazó listáján jelenik meg, ahol is a környezetvédelmi politika első elveként azt mondja ki, hogy a szennyezést vagy a károk keletkezését helyben kell megelőzni ahelyett, hogy utólag próbálkoznánk meg hatásaik semlegesítésével.

Ugyanez a gondolat fogalmazódik meg a második alapelvben: a környezetre gyakorolt hatásokat minden technikai tervezési és döntéshozatali folyamat lehető legkorábbi fázisában kell figyelembe venni.

Mindkét alapelv megfogalmazása jelzi, milyen közeli kapcsolatban vannak a 'megelőzési alapelvvel'. Ugyanakkor sem az első, sőt, még a második akcióprogram sem von le semmiféle következtetést ennek az alapelvnek a fennállásából.

A harmadik akcióprogramról szóló tanácsi határozat kimondta, hogy az EK-nak elsősorban olyan téren kell intézkedéseket tennie, hogy "*amennyiben lehetséges, a szennyeződést és a kárt a forrásnál csökkentsék*". Kisebb szövegmódosításokkal ez az előírás lett az alapelve a EK 174 Cikke (2) bekezdésének (korábban 130r Cikk). A negyedik akcióprogram kijelenti, hogy az EK-nak a 'szennyezés-megelőzés' címszó alatt 'a szennyeződés és a kár forrásnál történő csökkentésére' kell összpontosítania a levegő-, víz- és talajszennyezés, valamint a veszélyes hulladék tekintetében.

Az ötödik⁸² és a hatodik⁸³ környezetvédelmi akcióprogram már nem érinti ezt az alapelvet.

⁸² EKHK C 138; 17.5.93

A Bizottság soha nem kezdeményezte az említett 'forrásnál történő semlegesítés' alapelv jelentésének vagy összefüggéseinek részletes megvilágítását, vagy azt, hogy megvizsgálja, mennyiben lenne szükség minőségi standardok helyett EK szintű kibocsátási standardok kidolgozására.

Krämer szerint, a 'forrásnál történő semlegesítés' alapelv nem játszott jelentős szerepet sem a jogalkotásban, sem az EK intézmények gyakorlatában a környezetvédelmi politika területén, habár az viszont, elmondható, hogy a környezeti hatásvizsgálat, részben, ennek az alapelvnek a szelleméhez kapcsolódik.⁸⁴

'A szennyező fizet' elv

'A szennyező fizet' alapelv az EK környezetvédelmi politikájának igen korai fázisában jelenik meg.

Az Európai Bizottság 1972-es környezetvédelmi programra készített javaslatában kijelentette: a piactudasági szempontok megkívánják, hogy azon személyek, akik a környezetben kárt vagy szennyeződést okoztak, megfizessék ennek a szennyezésnek, valamint a remediációhoz szükséges intézkedéseknek a költségeit.

⁸³ EKHK C 154 E; 29.5.01

⁸⁴ Ld. Tanácsi Irányelv a Környezeti Hatásvizsgálatról (85/337/EGK), Preambolum negyedik bekezdés. "Whereas the 1973 (4) and 1977 (5) action programmes of the European Communities on the environment, as well as the 1983 (6) action programme, the main outlines of which have been approved by the Council of the European Communities and the representatives of the Governments of the Member States, stress that the best environmental policy consists in preventing the creation of pollution or nuisances at source, rather than subsequently trying to counteract their effects; whereas they affirm the need to take effects on the environment into account at the earliest possible stage in all the technical planning and decision-making processes; whereas to that end, they provide for the implementation of procedures to evaluate such effects;"

Ezt a megközelítést az első akcióprogram környezetvédelmi alapelvei közül az ötödik tartalmazta: "*A károk megelőzésének és elhárításának költségét elvben a szennyezőnek kell viselnie. Ugyanakkor ez alól lehetnek bizonyos kivételek és hozhatók speciális intézkedések, elsősorban az átmeneti időszakokban.*" A későbbiekben a szennyező fizet elvét két Tanácsi Ajánlás tárgyalta, amelyeknek a Tagállamok a címzettjei⁸⁵, ezen kívül egy Bizottsági Jelentés⁸⁶. 'A szennyező fizet' elvét a 75/436 számú ajánlás így magyarázza:

Olyan elv, amely szerint azoknak a természetes vagy jogi személyeknek, akik felelősek a szennyezésért, viselniük kell azoknak az intézkedéseknek a költségeit, amelyek az adott szennyezés elhárításához, vagy a csökkentéséhez szükségesek. A környezetvédelmi politika elvben nem függhet olyan politikáktól, amelyek állami alapokra támaszkodnak, és a szennyezés felszámolásának terhet az adófizetőkre hárítják át.

Az ajánlás foglalkozott még a kibocsátásokért fizetendő díjakkal és ezeknek a harmonizációját irányozta elő. Ezen felül tárgyalta azokat az eseteket, amelyek kivételt jelentenek 'a szennyező fizet' elv alkalmazása alól.

Környezetvédelmi felelősség – egy új elv formálódik?

⁸⁵ Tanácsi Ajánlás, (1974) EKHK C 68 ol.1; Tanácsi Ajánlás 75/436 (1975) EKHK L 194 ol.1.

⁸⁶ Bizottsági Jelentés, Fourth Report on Competition Policy, Bruxelles-Luxembourg 1975.

2002 elején a Bizottság javaslatot tett egy olyan irányelv kidolgozására, amely a környezetvédelmi felelősséggel foglalkozik⁸⁷. Javasolta, hogy alapelveként elsősorban Tagállamoknak "kellene megkövetelniük a gazdasági szereplőtől, hogy tegye meg a helyreállításhoz szükséges intézkedéseket, vagy maguknak a Tagállamoknak kell meghozniuk ezeket az intézkedéseket" (5. cikk). Bizonyos esetekben a Tagállamoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy a szükséges megelőző vagy helyreállító intézkedéseket megtegyék" (6. cikk). A Tagállamoknak a felmerülő költségeket meg kell térítenniük azzal a szereplővel, amelyik a környezeti kárt okozta. A javaslat világosan idézi 'a szennyező fizet' elvét. A Tanács úgy ítélte meg, hogy mindez túl messzire vezet. A közös álláspontban ezért törölték azt a hivatkozást, miszerint a Tagállamok kötelezettsége, hogy helyreállítsák a károsodott környezetet.

Krämer *Az EK környezetvédelmi alapelveinek kialakulása* című cikkében az elvek között tárgyalja a felelősség kérdését. Jómagam nem értek egyet ezzel az értelmezéssel, a felelősség valójában nem alapelv, hanem rendszer, mint ahogy azt az Európai Bizottság által kiadott Környezetvédelmi Felelősségről szóló Fehér Könyv⁸⁸ egyértelműen kimondja:

A környezetvédelmi felelősség az EK Szerződésben foglalt (174(2) cikk) környezetvédelmi politika legfontosabb alapelvei, többek között a 'szennyező fizet elve' végrehajtásának a módja.

⁸⁷ COM(2002) 17 final. A Bizottság már próbálkozott ilyen kezdeményezéssel.

⁸⁸ COM(2000) 66 final

A LEGFONTOSABB JOGI ESZKÖZÖK

A jogi alap

Ahogy már említettük, a Római Szerződés ugyan még nem tartalmazott környezetvédelmi rendelkezéseket, ezek hiánya azonban nem jelentett akadályt arra nézve, hogy a későbbiekben viszont már napirendre kerülő környezetvédelmi ügyekkel kapcsolatban jogi eszközöket hozzanak létre.

Mindez tehát azt jelentette, hogy egy-egy jogszabály-javaslat előkészítésénél az európai intézményeknek kellett 'kitalálni', vagyis megteremteni a hiányzó jogi alapot egy meglehetősen hiányos szerződésrendszer keretein belül. Ezek a jogalapként szolgáló normák kerültek meghatározásra az egységes piacot lefedő 100. cikkben, valamint a mindent magában foglaló 235. cikkben, amely lehetővé tette a Bizottságnak, hogy javaslatokat dolgozzon ki a Szerződésben lefektetett tágabb célok elérése érdekében. Továbbá az ekkor elfogadott irányelvek, illetve rendeletek a preambulumban mindig érintették a *harmonikus fejlődés kérdését a Közösségen belül*, amely szerepel az Alapszerződés 2. cikkében.

1968 és 1987 között ezen rendelkezések megteremtették a lehetőséget arra, hogy egy olyan *Corpus Juris-t* vagy más szavakkal egy *környezetvédelmi acquis-t* alakítsanak ki, aminek a segítségével sokkal átfogóbb és következetesebb politika hajtható majd végre.

Az *acquis communautaire*⁸⁹ (közösségi vívmányok) meghatározásában nincs egyhangú konszenzus a téma szakértői között, sőt, egyenesen 'homályos fogalomként'⁹⁰ említik a közösségi vívmányokat. Nem egyértelmű tehát, hogy mikor született az *acquis*, mit is tartalmaz, és hány vívmány létezik⁹¹. Egyetértés van a szakértők között azonban abban, hogy az Unió bővítésére a csatlakozási *acquis*-nak elnevezett vívmány (*accession acquis*) vonatkozik, amit a mindenkori csatlakozni kívánó államoknak teljes egészében át kell venniük, és ami egyértelműen a legkiterjedtebb *acquis* a vívmányok között, hiszen gyakorlatilag magát az *acquis communautaire*-t is beolvasztja⁹².

Az 'környezetvédelmi *acquis*' 3 fő pilléren alapul⁹³:

- Az első az Európai Közösség Szerződésének 249. cikke (korábbi 189.) által említett jogszabályokat és jogi eszközöket foglalja magába.

(*normative acquis*)

⁸⁹ A következő 3 fejezetet az általam megjelent cikk. *A környezetvédelmi acquis az Accession acquis-on belül* Európai jog / Az Európai Jogakadémia folyóirata, 2. évf. 3. sz. / 2002 alapján készítettem.

⁹⁰ Lásd C. Delcourt előadása, *La notion d'acquis communautaire*, műhelytanulmány Académie d'été (Grenoble, 2001. szeptember 17-28).

⁹¹ Lásd Knud Erik Jorgensen *The Social Construction of the Acquis Communautaire: A Cornerstone of the European Edifice*. European Integration online Papers, vol.3 (1999) N.5. Gialdino Carlo Curti, *Some Reflections on the Acquis Communautaire*, Common Market Law Review, Vol 32 N.5 1089-1121 ol.

⁹² C. Delcourt szerint „*L'acquis communautaire au sens des traités est un acquis bien spécifique, synonyme d'acquis fondamental des Communautés et de l'Union qui ne constitue qu'une partie de l'acquis d'adhésion. Cet acquis d'adhésion étant, lui, très englobant pour ne pas dire débordant puisqu'il dépasse l'acquis des Communautés et de l'Union à proprement parler*”. 5 ol.

⁹³ Ez a Gialdino Carlo Curti által ajánlott felosztás.

- A második pillér a politikai dokumentumokat tartalmazza, melyeket gyakran atipikus dokumentumokként is említene, mivel az Alapszerződésben nem szerepelnek.

(political acquis)

- A harmadik pillér pedig az Európai Unió Bíróságának ítéleteivel és bírói gyakorlatával foglalkozik, ez az ún. Bírósági *acquis*.

(judicial acquis)

Az első pillér: a 'normative acquis'

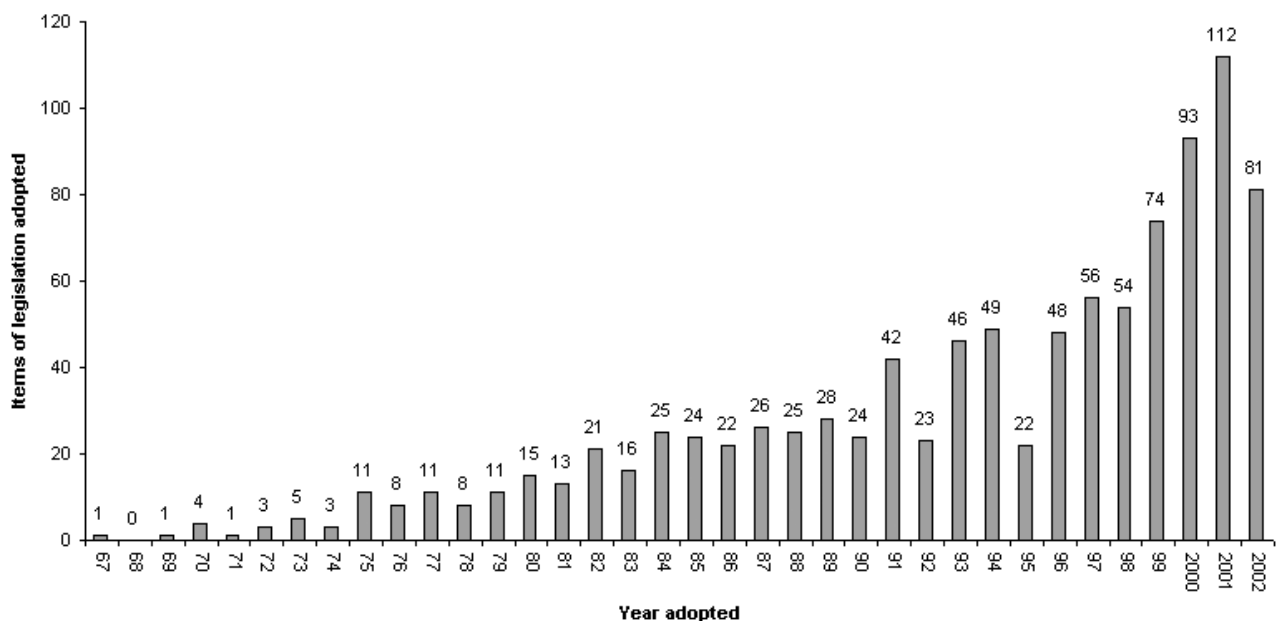
A Közösség környezetvédelmi jogi szabályozása körülbelül 300 - 400 jogszabályt és jogi eszközt foglal magában. Nehéz pontos számadattal szolgálni. Ennek oka elsősorban az, hogy a 'környezet' fogalmával kapcsolatban nem létezik pontos definíció; másodsorban pedig nem egyértelmű, vajon e jogi eszközök közé sorolhatók-e azok a jogszabályok, amelyek csak előző jogszabályok módosításai⁹⁴. Az adatokkal kapcsolatos bizonytalanságot mutatja, hogy egy 1991-es Európai Parlament⁹⁵ által készített becslés szerint a környezetvédelmi *acquis* 445 jogi aktusból áll, ebből 196 irányelv, 40 rendelt, 150 határozat, és 14 javaslat. Egy 1998-ban készült, magyar nyelven is megjelent tanulmány azt írja, hogy "a Környezetvédelmi *acquis* 30 éves fejlődést tudhat maga mögött, és mintegy 300 jogszabályból áll, melyek között

⁹⁴ Id. L. Krämer, *Focus on the European Environmental Law*, Sweet & Maxwell, London 1997. 113. o., 1. lábjegyzet.

⁹⁵ EUHK, C 183, 15/07/1991 0296 ol.

közösségi irányelvek, rendeletek, döntések és közösségi javaslatok találhatóak. Az a rész azonban lényegesen kisebb - folytatja a tanulmány -, melyet Közép- és Kelet Európa társult országainak előbb-utóbb be kell majd építeni saját jogrendszerükbe. Összesen 70 irányelvet tartalmaz, melyek egy részét számos esetben módosították, és ún. 'leány'-irányelvekkel egészítették ki. Ezen felül az *acquis* magába foglal még 21 rendeletet.⁹⁶ Egy másik hivatalos forrás alapján a normatív környezetvédelmi *acquis* jelenleg 561 jogilag köté erejű jogszabályból áll, főként fontos irányelvekből⁹⁷. Megállapítható azonban, hogy az elfogadott jogszabályok száma évről évre növekszik, ahogyan azt a következő ábra is mutatja.

Table 2.1.2 Number of items of EU environmental legislation adopted each year 1967–2002



Forrás: The future of EU environment policy: challenges & opportunities. Európai Környezetvédelmi Politikák Intézete

⁹⁶ Európai Bizottság, Bizottsági belső munkaanyag, *ÚTMUTATÓ AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETVÉDELMI JOGÁHOZ VALÓ KÖZELÍTÉSHEZ*, SEC(97) 1608.

⁹⁷ Az adatok a CELEX adatbázisból származnak, 2004. május 19.; beleértve az összes módosítást és technikai adaptációt.

Az Európai Közösség Alapszerződésének 249. cikke (korábbi 189. cikk) kimondja:

Feladatai ellátása érdekében, és e szerződés rendelkezéseinek megfelelően a Tanács és az Európai Parlament közösen eljárva, a Tanács, illetve a Bizottság rendeleteket alkot és irányelveket bocsát ki, határozatokat hoz, ajánlásokat tesz vagy véleményt ad.

- A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

- Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

- A határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl.

- Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.

A következő alfejezetben elemezni fogjuk, mit értünk rendelet, irányelv és határozat alatt a környezetvédelmi jog szempontjából. Bándi és munkatársai elemezték az EU különböző jogszabályainak általános felépítését. E vizsgálat alapján minden egyes EU jogszabály **preambulummal** kezdődik, amely rendkívül fontos szerepet játszik a megvalósítás és jogérvényesítés szempontjából, különösen a tagállami megvalósítást illetően. Így az egyes tagállamokkal szemben indított esetleges bírósági eljárások alapvető hivatkozási alapja lehet a preambulum. A **fogalmak** minden EU környezetjogi szabály lényegi részét jelentik. Ez után számos EU jogszabály tartalmazhat **stratégiai és politikai megfontolásokat** (keretszabályozás esetében), illetve igazgatási eljárásokat

(engedélyezés, regisztrálás vagy nyilvántartás), vagyis tartalmi követelményeket (standardok vagy határértékek)⁹⁸.

A környezetvédelmi rendelet (regulation)

A környezetvédelmi szektort illetően a Közösség nem folyamodik túlságosan gyakran ehhez a jogi eszközhöz. Korábban nemzetközi szerződések követelményeinek megvalósításához vette igénybe a rendeletet, illetve amikor egy bizonyos nemzetközi helyzet megkövetelte a rendelet alkalmazását. Erre példa az Európai Parlament és a Tanács által 2000. június 29.-én kiadott 2037/2000 számú (EK) rendelet, amely az ózonréteg elvékonyodásához vezető szerek használatát szabályozza⁹⁹ a Bécsi Konvencióval és Montreali Jegyzőkönyvvel összhangban; vagy a Tanács által 1992. július 23.-án kiadott 2455/92 számú (EGK) rendelet, amely a vegyi anyagok importját és exportját érinti¹⁰⁰, és amely a nemzetközi PIC (Prior Informed Consent) előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárását vezeti be az Európai Közösség jog gyakorlatába. Szintén példaként említhető az 1996. december 9.-i 338/97 számú (EK) Tanácsi rendelet, amely a veszélyeztetett fajok védelmét tűzi ki célul kereskedelmük

⁹⁸ Bándi Gyula - Bencze László - Elek Andrea: *Az EU és a hazai környezeti jogi szabályozás intézményi rendje, szabályozási módszertani kérdései*. Magyarország az ezredfordulón, Zöld belépő MTA stratégiai kutatások EU-csatlakozásunk környezeti szempontú vizsgálata Budapest, 1997.

Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of legislation within the Community institutions, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003.

⁹⁹ EUHK L 244 , 29/09/2000 0001 – 0023 ol.

¹⁰⁰ EUHK L 251 , 29/08/1992 0013 – 0022 ol.

szabályozásával¹⁰¹ a CITES Konvenció rendelkezéseivel összhangban. Végül a Tanács által 1993. február 1.-én kiadott 259/93. számú (EGK) rendeletet emeljük ki, mely a hulladéknak az Európai Unióba és onnan történő be- és kiszállítását, felügyeletét és ellenőrzését szabályozza¹⁰², s amely egyben a Baseli Konvenció rendelkezéseit is bevezeti a közösségi jogba.

A rendelet abban az esetben is alkalmazásra kerül, ha az EK egy közös igazgatási rendszert akar létrehozni. Erre példa az a rendelet, amely az öko-címke, az öko-audit és öko-menedzsment sémákat szabályozza, továbbá a LIFE Környezetvédelmi finanszírozási eszköz rendelete, illetve az a rendelet, amellyel a Koppenhágában működő Európai Környezetvédelmi Ügynökséget létrehozták.

Ahogy azt az EK Alapszerződésének 249. cikke is kimondja, a rendeletek minden tagállam számára kötelező érvényűek, és a tagállamok közvetlen végrehajtásra kötelezettek anélkül, hogy belső jogrendszerükben erre külön törvényt kellene alkotniuk. Ez az elmélet. De a gyakorlatban a rendelet olyan elemeket is tartalmaz, amelyek nem alkalmazhatók közvetlenül, hanem az államok kötelessége azokat közigazgatási eszközeikkel végrehajtani. Ennek oka az, hogy az EK Bizottságnak nincs a tagállamokon belül kiépített saját közigazgatási rendszere, tehát ahol például a rendelet arra kötelez, hogy engedélyt kell kiadni, vagy felügyeletet, ellenőrzést kell biztosítani, vagy jelentést készíteni, akkor ez azt jelenti, hogy a rendeletek nem

¹⁰¹ *EUHK L 061 , 03/03/1997 0001 – 0069 ol.*

¹⁰² *EUHK L 030 , 06/02/1993 0001 – 0028 ol.*

hajthatók végre közvetlenül, hanem a tagállamoknak kell a megfelelő lépéseket megtenniük.

Kiemelkedő példa erre az Európai Tanács 2000. július 17.-én kiadott EK 1980/2000-as számú módosított 'öko-címke' rendelete¹⁰³. Egyes termékcsoportokat közösségi szinten környezetvédelmi kritériumok szabályoznak. E szabályozás alapján a tagállamoknak kell kijelölni azokat a nemzeti hatóságokat, amelyek az 'öko-címkét' odaítélik annak a terméknek, amely megfelel az Európai Unió követelményeinek.¹⁰⁴

A környezetvédelmi irányelv (directive)

Az irányelv a leggyakrabban alkalmazott jogi eszköz a környezetvédelmi politika területén. Az irányelv kötelezően csak a célt határozza meg a tagállamok számára, de szabad kezdet ad abban, hogy a tagállamok milyen formát és módszert alkalmaznak a kitűzött cél elérésére.¹⁰⁵ Az irányelvek az általuk meghatározott időben lépnek hatályba, illetve, ha nem szerepel dátum az irányelvben, a hivatalos *vacatio legis* a megjelenés után 20 nap. Legtöbb esetben az irányelv tagállami átvétele 24 hónap, de a gyakorlatban ez az időtartam elhúzódhat akár három évig is (lásd KHV irányelvek). Főként akkor találkozunk ezzel, amikor már üzemelő ipari létesítményeknek kell szigorúbb környezetvédelmi szabályokat bevezetniük /lásd IPPC irányelvek/.

¹⁰³ EUHK L 237, 21/09/2000, 0001 – 0012 ol.

¹⁰⁴ A Rendelet 14. cikkének 1. bekezdése kimondja: “Minden egyes Tagállamnak biztosítania kell, hogy azon szerv vagy szervek (a következőkben: illetékes szerv vagy illetékes szervek), amelyek az e rendeletben foglalt feladatok végrehajtásáért felelősek, ki legyenek jelölve és működjenek”.

¹⁰⁵ Sok esetben a Közösség az ún. részletezett irányelvet alkalmazza, mely nemcsak a célt határozza meg, hanem kötelező erejű rendelkezésben a megvalósításra felhasználható eszközöket is felsorolja.

A környezetvédelem területén is léteznek ún. 'keret'-irányelvek, melyek csak egy bizonyos környezetvédelmi célt körvonalaznak. Ezeket a 'keret'-irányelveket követik a részleteket is meghatározó irányelvek, melyek már egy-egy specifikus aspektussal foglalkoznak. Ilyen keret-irányelvek léteznek a vízügy területén, például a vízszennyezésre, ezen kívül a hulladék-gazdálkodásra, továbbá vegyi anyagok korlátozott használatára vagy a légszennyezésre vonatkozóan.

Ahogy az előbbieken láttuk, az EK Alapszerződés 249. cikke csak a rendelet közvetlen hatásáról beszél. De az EK Bíróság már hosszú ideje (az 1962-es C-26/62 számú Van Gend en Loos ítélet óta) feldolgozta azt a doktrínát, amely kimondja, hogy az irányelv rendelkezése szerint, ha bizonyos feltételek teljesülnek, a rendelkezésnek lehet közvetlen hatálya. Erre a rendelkezésre természetes személyek is hivatkozhatnak, az állammal szemben, ha az állam nem meghatározott időben, vagy nem megfelelően implementálta, azaz ültette át jogrendjébe az irányelveket. A Bíróság később újra hivatkozott a fent említett doktrínára abban az ügyben, ahol a szilárd kommunális hulladék ártalmatlanítására vonatkozó 75/442 számú irányelv kapcsán döntött (C236/92)¹⁰⁶.

¹⁰⁶ C-236/92 számú ügy. Az Európai Bíróság Jelentései 1994 I-0483 o. “ Amikor egy irányelv rendelkezéseiről úgy vélik, hogy az a tárgyat illető legnagyobb mértékben teljes vagy kellően pontos, akkor ezen előírásokra hivatkozhatnak természetes személyek az állammal szemben eljárásban, amikor az állam nem ülteti át az irányelvet nemzeti jogba az előírt időszaknak a végéig, vagy amikor nem hajtja megfelelően végre az irányelvet.

Ebben a tekintetben egy közösségi előírás akkor teljes, amikor végrehajtásakor vagy hatását/hatályát tekintve nem tartozik azon intézkedések közé, amelyeket a Közösség intézményei vagy a Tagállamok hoznak meg, és kellően pontos ahhoz, hogy természetes személy támaszkodjon rá, vagy a bíróság alkalmazza, amikor az általa előírt kötelezettséget egyértelműen meghatározták és így tették közzé.”.Ld Krämer, Focus (...) 79-112 ol.

A környezetvédelmi határozat (decision)

A környezetvédelmi szektorban környezetvédelmi kutatási programok esetében alkalmaznak határozatot. Továbbá egy nemzetközi környezetvédelmi szerződéshez való csatlakozás is határozat formájában kerül rögzítésre. Bizonyos környezetvédelmi bizottságokat is határozat útján hoznak létre. Ezenkívül a határozat a Közösség legáltalánosabb eszköze arra, hogy a Bizottság megfelelő szabályozásait betartsa, és környezetvédelmi célokra szánt, kiemelkedő fontosságú pénzeszközöket elkülönítsen. Ez utóbbi határozatok általában nem jelennek meg az EU Közlönyében.

A környezetvédelmi ajánlás (recommendation)

Ez az eszköz viszonylag ritkán kerül alkalmazásra a környezetvédelmi szektor vonatkozásában. Ennek legfőbb oka, hogy az ajánlás jogilag nem kötelező erejű. Erre példa a papír újrahasznosításáról szóló ajánlás, mely szinte teljesen ismeretlen maradt, és egyáltalán nem került bevezetésre. Ahogy azonban a következő fejezetből is kitűnik, az a tény, hogy a környezetvédelmi ajánlások nem rendelkeznek kötelező erővel, nem csökkenti fontosságukat a környezetvédelmi acquis meghatározását illetően.

A második pillér: Az atipikus dokumentumok avagy a „political acquis”

A környezetvédelmi *acquis* második pillére ún. atipikus dokumentumokat tartalmaz, melyeket az EK Alapszerződés nem említ. Ezek a dokumentumok főként politikai jellegűek (ezért terjedt el a '*political acquis*' megnevezés), ami annyit jelent, hogy ezek nem kötelező erejűek, de nagyon jelentős szerepet játszanak a környezetvédelmi politika kialakításában és fejlődésében. Habár ezek a dokumentumok nem kötelezőek, jelentőségüket mégsem szabad alábecsülni, mivel ha e dokumentumok bármelyike elfogadásra kerül az EK Bizottsága által, a Közösség rövid időn belül erre vonatkozó irányelvet illetve rendeletet fogadhat el. Ezek a nem-tipikus dokumentumok sokszor kerülnek említésre az irányelv vagy a rendelet bevezető fejezetében.

Ebben a kategóriában kiemelkedő fontosságú a **Környezetvédelmi Akcióprogram**.

Az akcióprogram egy politikai deklaráció, melyet az EK határozat¹⁰⁷ (resolution) formájában fogad el, és a környezetvédelmi politika kereteit alapozza meg egy meghatározott időszakra. Legfontosabb szerepe, hogy útmutatót adjon az EK jogi eszközeinek kidolgozásában. Az általános gyakorlat szerint megállapítja az elérni kívánt célokat, a módot és az időintervallumot, valamint az elveket, melyeket az akcióprogramnak teljesíteni kell, és kijelöli a cél elérésére szánt eszközöket is. A 2001-es év elején az EK elfogadta 6. akcióprogramját¹⁰⁸, mely 2001 és 2010 között van érvényben, és a következő fő témákra összpontosít:

- ◆ Megoldáskeresés a klímaváltozás problematikájára
- ◆ A természet és a vadvilág védelmének felvállalása
- ◆ A környezetvédelem és az egészségügy kérdéseinek kezelése

¹⁰⁷ Ez azonban nem azonos a RSz. 249. cikkében felsorolt „decision”-nal.

¹⁰⁸ A 6. akcióprogram elfogadása mar „decision”-nal történt amely kötelező erejű jogforrás. Ld EUHK L 242 of 10/9/2002.

- ◆ A természeti erőforrások megóvása és a hulladékgazdálkodás

Az akcióprogramokat követően azokat a dokumentumokat tekintjük át, melyek a környezetvédelmi politika egy-egy külön területével foglalkoznak, ilyenek az ún.

- ◆ stratégiák (*strategies*)
- ◆ zöld könyvek (*green papers*)
- ◆ fehér könyvek (*white papers*)
- ◆ ágazati akciótervek (*sectoral action plans*)
- ◆ kommunikációk / közlemények (*communications*)

Az ún. **Stratégiák** politikai dokumentumok, melyek egy meghatározott szektor stratégiáját határozzák meg. E dokumentumok között több említésre méltó stratégia is szerepel: 'Közösségi Stratégia a gépjárművek széndioxid kibocsátásának csökkentésére'; 'Első Éves Jelentés a Stratégia Hatékonyságáról'¹⁰⁹; 'Integrált Partmenti Sáv Kezelés: egy Európai Stratégia'¹¹⁰; 'Stratégia az Emberi Hormonokat Károsító Anyagokról'¹¹¹; 'Partnerség az Integrációért - Stratégia a Környezetvédelem Európai Uniós politikák közé emeléséért'¹¹²; 'Csatlakozási Stratégiák a Környezetvédelemért'¹¹³; 'Az Európai Unió Biológiai Sokféleség Stratégiája'¹¹⁴; 'EU Stratégia a savasodás kezelésére'¹¹⁵;

¹⁰⁹ COM (2000)615

¹¹⁰ COM (2000)547

¹¹¹ COM (99)706

¹¹² COM (98)333

¹¹³ COM (98)294

¹¹⁴ COM (98)42

¹¹⁵ COM (97)88

'Stratégiai Könyv a metánkibocsátás csökkentéséről'¹¹⁶; 'Stratégiai Környezetvédelmi Értékelés'¹¹⁷.

A **Zöld könyvek** a Bizottság által kiadott anyagok, melyek egy- egy speciális területre vonatkoznak. Ezek elsősorban az érdekelt felekhez szólnak: szervezetekhez, egyénekhez, akik meghívást kapnak, hogy részt vegyenek a témával kapcsolatos tanácskozásokon és vitákon. Bizonyos esetben lendületet adnak a törvényhozás előremozdításához és folyamatos fejlődéséhez.

A környezetvédelmi szektoron belül a következő Zöld Könyveket kell megemlíteni: Zöld Könyv az Integrált Termékpolitikáról¹¹⁸; Zöld Könyv a PVC környezetvédelmi aspektusairól¹¹⁹; Zöld Könyv az Üvegházhatású Gázok Kibocsátásáról az Európai Unión belül¹²⁰; Zöld Könyv a jövő zaj-politikájáról¹²¹.

A **Fehér könyv** olyan dokumentum, mely javaslatokat tartalmaz a Közösség számára egy-egy meghatározott területre vonatkozóan. Sok esetben egy Fehér Könyv egy Zöld Könyv megjelenését követi, hogy európai szintű tanácskozási, egyeztetési folyamatot indítson. Amíg a Zöld Könyv gondolatokat vet fel nyilvános viták és megbeszélések ösztönzése céljából, addig a Fehér Könyv már hivatalos javaslatokat tartalmaz az adott szabályozási területen, és azok továbbfejlesztését szolgálja. A környezetvédelmi

¹¹⁶ COM (96)557

¹¹⁷ COM (96)511

¹¹⁸ COM (2001)68

¹¹⁹ COM (2000)469

¹²⁰ COM (2000)87

¹²¹ COM (96)540

szektorból néhány Fehér Könyvet emelünk ki: Fehér Könyv a Jövő Kémiai Politikájának Stratégiájáról¹²²; Fehér Könyv a Környezetvédelmi Felelősségről¹²³.

Az **Ágazati akcióterv** viszonylag új dokumentum a környezetvédelmi politikában. Nemrégiben az Európai Közösség elfogadta a Biológiai Sokféleség Akciótervet a természeti erőforrások megőrzéséről¹²⁴. Az Akcióterv az 1998-as Közösségi Biológiai Sokféleség stratégia célkitűzéseit kívánja megvalósítani.

Közleménynek nevezzük az összes olyan dokumentumot, mely az előző kategóriák egyikébe sem tartozik, a többi dokumentumhoz hasonlóan azonban fontos szerepet játszik a környezetvédelmi *acquis* tartalmának meghatározásában. A kommunikációk jelentőségét nagy számuk is egyértelműen alátámasztja¹²⁵.

¹²² COM (2001)88

¹²³ COM (2000)66

¹²⁴ COM(2001)162 final.

¹²⁵ A környezetvédelmi szektoron belül 1996-tól kezdve a következő ilyen közleményeket lehet megemlíteni: COM (2001)139 A környezet védelme a büntetőjog által; COM (2001)53 10 évvel Rio után: Felkészülés a 2002-ben megrendezésre kerülő a fenntartható fejlődésről szóló csúcstalálkozóra; COM (2000)860 Fürdőhelyek új vízügy-politikájának kidolgozása; COM (2000)840 Nem közlekedési gépjárműbe helyezett belső égésű motorok gáz- és szennyezőanyag kibocsátásáról; COM (2000)839 Társadalmi részvétel egyes környezetvédelemmel kapcsolatos megmozdulásokon és programokon; COM (2000)749 az Európai Tanács 1999/296/EK számú döntéséről kiadott jelentés a Közösség üvegházhatású gázok kibocsátásának ellenőrző mechanizmusáról; COM (2000)664 Bányászati tevékenység biztonságos működése: az elmúlt bányász-balesetek következményeképpen; COM (2000)626 A II. autó-olaj program felülvizsgálata; COM (2000)593 Vészhelyzetben alkalmazott a polgári védelem általi beavatkozás koordinációjára vonatkozó közösségi mechanizmus; COM (2000)576 A szükségletek és a felelőségek integrációja – a környezetvédelmi kérdések összehangolása a gazdaságpolitikával; COM (2000)545 Az integrált partszakasz-kezelés európai szintű megvalósítása; COM (2000)477 Árszabályozás, mint a vízforrások fenntartható kezelésének elősegítésére vonatkozó politikai eszköz; COM (2000)468 Környezeti zajok becslése és kezelése; COM (2000)402 A környezettel kapcsolatos információkhoz való nyilvános hozzáférés; COM (2000)400 Az 1990 Június 7.-i 90/313/EGK Tanács irányelvének alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatokról készült jelentés – a környezettel kapcsolatos információkhoz való szabad hozzáférésről; COM (2000)347 A hulladék elektromos és elektronikai berendezésekről (WEEE) valamint Bizonyos veszélyes anyagok elektromos és elektronikus eszközökben való használatának korlátozásáról; COM (2000)88 EU politika és eszközök az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentéséről: Egy Európai klímaváltozási program felé (ECCP); COM (2000)47 A vízügy-politika terén felállítandó fontossági sorrend listája; COM (2000)1 Az elővigyázatossági elvről megjelent Közlemény; COM (99)752 Közösségi Hulladékszabályozás megvalósítása; COM (99)543 Az

A Harmadik Pillér: a „judicial acquis”

Ahogy az előző fejezetben láttuk, az Európai Közösség Bírósága¹²⁶ a környezetvédelmi szektorban, sőt, az egész közösségi jogon belül igen jelentős jog-fejlesztő szerepet¹²⁷ (*law developing role*) vállalt magára. Itt említhetjük meg a közvetlen hatály doktrínáját, amiről a korábbiakban már szó esett.

Ez a szerep akkor volt igazán jelentős a környezetvédelmi jog területén, amikor 1971 és 1987 között (az Egységes Okmány hatálybalépéséig) még *de jure* nem létezett közös környezetvédelmi politika.

Néhány jogeset segítségével kívánjuk bemutatni, hogy azóta is mennyire fontos szerepet játszik a *juridical acquis* a környezetvédelmi szektorban, és hogy hogyan tudja a bíróság ezen keresztül befolyásolni az accession acquis-t.

Európai Közösség szabályozási politikájának és akcióprogramjának globális értékelése a környezettel és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatban 'A fenntarthatóság felé'; SEC (99)1942 A Helsinkitől csúcsértekezlet környezeti és integrációs mutatóiról készült jelentés; SEC (99)1941 Cardiff-tól Helsinkig és azon túl – Az Európai Tanács számára készült, a környezeti problémák és a fenntartható fejlődés közösségi politikákba való integrálásáról szóló jelentés; SEC (99)777 Kölni Jelentés a környezeti integrációról; COM (99)263 Kommunikáció a környezetről és az egységes piacról; COM (99)230 Felkészülés a Kyoto-i Jegyzőkönyv megvalósítására; COM (99)191 Az Európai Unió tagországaiban kísérleti és egyéb tudományos célokra felhasznált állatok számáról készült statisztikát bemutató második jelentés; COM (99)22 "Útban a fenntartható mezőgazdaság felé"; COM (98)799 A radioaktív hulladékok kezelésének jelenlegi helyzete és kilátásai az Európai Unióban; COM (97)592 Környezet és Foglalkoztatás; COM (97)9 Környezeti adók és a Közös Piac adó-/illetékterhei .

¹²⁶ Bővebben az EK Bíróság szerepéről: Dr. Kecskés László - Dr. Lomnici Zoltán - Dr. Maczonkai Mihály: *Az Európai Közösségek Bírósága* (hvgorac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2000.).

¹²⁷ E témában lásd: European Policy Forum and Frankfurter Institut, Stiftung Martkwirtschaft und Politik, *The developing role of the European Court of Justice*. European Policy Forum, 1995 London, 119. o.

Brown L.N., *Az EK Bírósága*, 4. kiadás, Sweet & Maxwell, 1994. Neill P. *Az Európai Bíróság jogfejlesztő szerepe*, 1995. Neill P., *The European Court of Justice: A Case Study in Judicial Activism*, 1995.

A Bizottság 1979-ben elfogadta a 79/409/EGK irányelvet a vadon élő madarak védelméről. Ez az irányelv, az ún. Habitat irányelvvel (92/43/EGK) együtt a biológiai sokféleség védelme szempontjából a legfontosabb jogi eszköz az Európai Közösségen belül¹²⁸.

A 249. cikk (korábban 189. cikk) – ahogyan láttuk már – kijelenti, hogy „Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja”. Ennek az irányelvnek a végrehajtásával kapcsolatban a bíróság több alkalommal¹²⁹ kimondta, hogy ebben az esetben 'hű átvételről' (*faithful transposition*) van szó, mivel a vadonélő madarakat a világ közös örökségének részeként kell tekinteni.

Ezen kívül a bíróság nemrégiben egyik ítéletében újfent kimondta, hogy a tagállamoknak kötelező fokozottan védett területként kijelölniük minden olyan területet, ami ornitológiai szempontból a legalkalmasabb egy bizonyos faj védelmére, és nem

¹²⁸A biodiverzitás szó egy neologizmus, amivel a biológiai sokféleséget értelmezzük. A biodiverzitás jellemzője, hogy az élet különböző formákban jelenik meg. Már az ókori görögök is említették, mint például Hippokratész a *Levegő, Víz, Tájak* című művében, vagy Arisztotelész a *Historia Animalum*-ban.

A modern ökológia tudományában 1950-től kezdenek foglalkozni a biológiai diverzitással.

Ma már a biodiverzitás egy világszerte ismert fogalom. A tudomány három szinten említi. Öko- rendszer sokféleség (ecosystem diversity), a faj sokféleség (species diversity), és genetikai sokféleség (genetic diversity). Mint tudományos fogalom, sokkal pontosabb leírást nyújt, mint a köznyelvben alkalmazott *természet* kifejezés. A biodiverzitás fogalma tehát nem új keletű. Ami új felismerés, az az, hogy ez a sokféleség egy olyan kincs, amit az emberiségnek saját érdekében is védenie kell. És ez az a pont, ahol a jog bekapcsolódik. A jog feladata az, hogy szabályozza a biodiverzitás menedzselését. A jogban ezért inkább *biodiverzitás védelemről* beszélünk. Bővebben lásd: Remo Savoia: *Hungarian Environmental Law and Biodiversity Protection*, European Environmental Law Review. 2000. június, 6. sz., 182-186 ol.

¹²⁹ Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság, 252/85 számú ügy; Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 262/85 számú ügy; Európai Bizottság kontra Belga Királyság, 247/85 számú ügy; Európai Bizottság kontra Holland Királyság, 236/85 számú ügy. „az irányelv nemzeti jogba történő átültetésekor nem feltétlenül szükséges az irányelv rendelkezéseinek pontos, szó szerinti átvétele a speciális jogi rendelkezés szövegében; az általános jogi megfogalmazás elegendő lehet abban az esetben, ha ténylegesen biztosítja az irányelv teljes körű alkalmazását kellően egyértelmű és precíz módon. Ugyanakkor a pontos átültetésnek kiemelkedő jelentősége van olyan esetekben, mint a vadonélő madarak védelméről szóló 79/409 irányelv átültetésénél, ahol a közös örökség kezelése saját területükön belül a tagállamok feladata”.

hivatkozhatnak arra, hogy más fajvédelmi eszközöket alkalmaznak, gazdasági érdekekre szintén nem hivatkozhatnak¹³⁰.

A bíróság mindenkori hozzáállása szerint a tagállamoknak nincs joguk a már kijelölt fokozottan védett terület nagyságát csökkenteni, vagyis ezt csak abban az esetben lehet megtenni, ha az általános érdek nagyobb, mint az általános ökológiai érdek, de a gazdasági érdek nem esik az általános érdek fogalma alá¹³¹.

A bíróság kimondja azt is, hogy a tagállamnak az is kötelessége, hogy óvja, és újra kialakítsa az élőhelyet az ökológiai érték megóvása érdekében. Ez egy olyan kötelezettség, ami akkor is fennáll, ha a madárfaj egyedszámának csökkenését még nem lehet megfigyelni, illetve nincs még jelen olyan tényező, ami egy madárfajt veszélyeztethet¹³².

¹³⁰ Európai Bizottság kontra Holland Királyság, C-3/96 számú ügy. *“A vadonélő madarak védelméről szóló 74/409 Irányelv (4)I cikke megköveteli a Tagállamoktól, hogy amennyiben az I. számú mellékletben említett fajok előfordulnak a saját területükön, megóvásuk érdekében speciális védett területeknek kell kijelölniük a számban és méretben legmegfelelőbb területeket. Ez egy olyan kötelezettség, amely nem kerülhető el más speciális védelmi intézkedés meghozatalával. Az irányelv 2. Cikkében említett gazdasági követelmények sem vehetők figyelembe ilyen tekintetben. Az a tény, hogy a Tagállamok saját megítélésük határain belül kijelölhetik a legmegfelelőbb területeket, nem kérdőjelezi meg annak helyénvalóságát, hogy különleges madárvédelmi területeként határozzanak meg olyan területeket, amelyek ornitológiai szempontból a legmegfelelőbbnek tűnnek, de csak azok a szempontok vehetők figyelembe, amelyek alapján azonosíthatók a szóban forgó fajok megőrzéséhez szükséges legmegfelelőbb területek. Következésképpen, amennyiben egy Tagállam különleges madárvédelmi területeként határozott meg területeket, melyek száma és mérete nyilvánvalóan kevesebb, mint a szóban forgó faj megőrzéséhez legmegfelelőbbnek tartott területek száma és összterülete, lehetséges, hogy úgy találják, az adott Tagállam elmulasztotta teljesíteni az irányelv (4)I Cikkében foglalt kötelezettségeket.”*

¹³¹ Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság, C-57/89 ügy. *“A Tagállamok azon jogköre, hogy csökkentse a speciális védett területek nagyságát, csak olyan kivételes okból indokolt, amikor egy általános érdek afölött az általános érdek felett áll, amelyet az irányelv ökológiai célkitűzése képvisel. Ilyen összefüggésben az irányelv 2. cikkében meghatározott gazdasági és rekreációs követelmények nem vehetők figyelembe, mivel ez a rendelkezés nem jelent autonóm mentességet az irányelv által létrehozott védelmi rendszer alól.”*

¹³² Európai Bizottság kontra Spanyol Királyság, C-355/90 ügy. *“A vadonélő madarak védelméről szóló 74/409 Irányelv 3. és 4. cikkei megköveteli a Tagállamoktól, hogy az említett madarak élőhelyének védelmét, fenntartását és helyreállítását azok ökológiai értéke alapján végezzék el. Az említett cikkek alapján a Tagállamokra vonatkozó kötelezettségek akkor is fennállnak, ha még nem figyeltek meg semmilyen csökkenést a madarak számában, vagy mielőtt ismertté válna annak veszélye, hogy a védett faj kihal.”*

Az eddig elmondottakból következik, hogy abban az esetben, ha a tagállam vagy a tagjelölt állam csak a '*normative acquis*'-t venné figyelembe és a '*judicial*' illetve a '*political acquis*'-t nem, egyértelműen nem teljesítené az '*accession acquis*' egyik fő feltételét, azaz a vívmány teljes és megfelelő átvételét.

A KÖRNYEZETVÉDELMI JOG VÉGREHAJTÁSA

Az EU jogszabályok 'végrehajtásának' fogalmát a Szerződés 175. Cikkének (4) bekezdése tartalmazza, a különböző szereplők három fő tevékenysége közül többet magában foglal. Irányelv esetében a Tagállamoknak ezután át kell ültetniük a rendelkezéseket a nemzeti jogba, vagy adminisztratív intézkedéseket kell hozniuk, ezt a folyamatot 'formális megfelelésnek' (formal compliance) vagy transzpozíciónak nevezzük. Ezt követően a nemzeti jogszabályt alkalmazni kell a gyakorlatban oly módon, hogy a kívánt célokat elérjék. Ez magában foglalhatja azt, hogy miután az 'illetékes hatóság' kijelölésre került, megfelelő munkatársakkal rendelkezik és megteszi a végrehajtáshoz szükséges lépéseket, beleértve az engedélyezést, tervek kidolgozását, a folyamatok nyomon követését. Magában foglalhatja új termékekbe, eljárásokba, berendezésekbe történő befektetést, mind a privát szektor, mind pedig a közszféra által. Magában foglalhatja a monitoringot, például a kibocsátások, vagy a környezeti mutatók, vagy az alkalmazott eljárások nyomon követését. Magában foglalhatja a szabályozó bizottság jelentését az illetékes hatóságnak; az illetékes hatóság jelentését a Tagállamnak, a Tagállam jelentését az Európai Bizottságnak, a Bizottság jelentését az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Végezetül, a végrehajtás magában foglalja jogi

lépések alkalmazását is. Ebbe bele kell érteni az illetékes hatóságok eljárását nemzeti bíróságokon, harmadik felek által kezdeményezett bírósági eljárásokat, harmadik felek Bizottsághoz szóló megkeresését arra vonatkozóan, hogy az EK jogi szabályozását nem teljesítik teljes körűen, valamint az Európai Bizottság eljárását Tagállamok ellen átutalva az ügyet az Európai Bíróságnak. A bíróságok határozatai és az alkalmazott szankciók szintén fontos szempontot jelentenek a végrehajtásban. Ebben a tekintetben úgy tűnik, Krämer szerint a kényszerítő intézkedések (*enforcement*) nem képezik részét a végrehajtási folyamatnak¹³³, míg a szerző szándéka bemutatni mindazokat a hivatalos dokumentumokat, amelyek a kényszerítő intézkedéseket, mint a folyamat részét tekintik.

Az egész végrehajtási folyamat három fő lépcsőből áll. Ezeket a lépcsőket azok a hivatalos EU dokumentumok írják le, amelyeket abból a célból bocsátottak ki, hogy az akkori 10 csatlakozó ország számára segítséget nyújtsanak az EU környezetvédelmi *acquis*-jának végrehajtásában¹³⁴.

Először is nemzeti törvényeket, rendeleteket és eljárásokat kell elfogadni vagy módosítani annak érdekében, hogy a vonatkozó EU jogszabály követelményei teljes mértékben beépítésre kerüljenek a nemzeti jogrendbe. Ezt az eljárást nevezzük **transzpozíciónak**. Habár alapvetően az egyes országok megítélésére van bízva, hogy megválasszák a legmegfelelőbb nemzeti eljárásokat, amelyek biztosítják az uniós környezetvédelmi kötelezettségeknek való megfelelést, ezt a szabad megítélést bizonyos szempontból korlátozzák az uniós jogszabályok általános elvei. A legtöbb

¹³³ L. Krämer, *E.C. Environmental Law*, Sweet & Maxwell 2000 Fourth ed

¹³⁴ Európai Bizottság, Útmutató az EU környezetvédelmi joganyagának közelítéséhez SEC (97) 1608.

esetben Parlament által elfogadott nemzeti jogszabályt kell hozni, vagy egyes országokban elnöki vagy kormányrendeletet.

Másodsorban, megfelelő intézményeket és költségvetést kell biztosítani, amely ahhoz szükséges, hogy a törvényeket és rendeleteket végrehajtsák (ez az irányelv „**végrehajtása**” vagy „**gyakorlati alkalmazása**”).

Harmadsorban, megfelelő ellenőrzést és szankciókat kell biztosítani annak érdekében, hogy a jogszabályt teljes körűen és megfelelően hajtsák végre (**kényszerítő intézkedések**).

Egy másik dokumentumban a Bizottság részletesen kifejti ennek a három elemnek a tartalmát¹³⁵:

A transzpozíció olyan kötelező jogszabályalkotó, szabályozó vagy adminisztratív intézkedéseket jelent, melyeket a Tagállam illetékes hatósága hoz annak érdekében, hogy biztosítsa azon kötelezettségek, jogok, feladatok beépítését a nemzeti jogrendbe, amelyeket a Közösség környezetvédelmi irányelvei tartalmaznak. Ily módon a transzpozíció nem csupán az irányelv szavainak nemzeti jogban történő megismétlését jelenti, hanem kiegészítő rendelkezéseket is – például az irányelvvel ellentétes nemzeti rendelkezések módosítását vagy hatályon kívül helyezését – amelyek annak biztosítása érdekében szükségesek, hogy az adott irányelv rendelkezéseit a teljes nemzeti jog megfelelően tükrözze. Néhány Tagállamban a transzpozíciós intézkedéseket kizárólag nemzeti/központi szinten lehet elfogadni, míg más Tagállamokban a regionális hatóságoknak a környezetvédelmi politika

¹³⁵ Az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament közleménye, A közösségi környezetvédelmi joganyag végrehajtása, COM (96)500.

bizonyos területein kizárólagos kompetenciája van (a természetvédelem például Németországban és Ausztriában a tartományok hatáskörébe tartozik). Azokban az esetekben, ahol a hatáskör megosztott, a transzpozíciós intézkedések meghozataláért mind a két szint felelős.

A gyakorlati végrehajtást úgy határozzák meg, hogy az a közösségi jog illetékes hatóságok által történő megjelenítése az egyedi döntésekben, például amikor engedélyt adnak ki, vagy kidolgoznak, megvalósítanak egy tervet vagy programot. A rendeletek és az irányelvek közvetlenül alkalmazandó rendelkezéseinek esetében a nemzeti hatóságok a közösségi jog közvetlen alkalmazói. Ugyanakkor, amennyiben az irányelvet kifogástalanul átültették, akkor azt nemzeti transzpozíciós intézkedéseken keresztül alkalmazzák. Ez magában foglalja a megfelelő intézkedések és infrastruktúra biztosítását is, amely biztosítja az illetékes hatóságok számára, hogy végrehajtsák a közösségi jogszabályokban foglalt kötelezettségeiket és meghozhassák a megfelelő döntéseket.

Az alkalmazás fogalma szélesebb, magában foglalja az illetékes hatóságok általi összes intézkedést, amely arra irányul, hogy másokat arra ösztönözzön vagy kényszerítsen, hogy megfeleljenek a hatályos jogszabályoknak (pl. monitoring, helyszíni ellenőrzés, szankciók és kényszerítő erejű korrekciós intézkedések) annak érdekében, hogy a környezetvédelmi politika mindinkább elérje végső célját, a környezet általános minőségének javulását.

A jogszabályoknak való formális megfelelés, vagy 'transzpozíció' általában megköveteli a tagállamoktól, hogy egy meghatározott időn belül benyújtsák az Európai Bizottság számára azon nemzeti törvényeikről, rendeleteikről vagy adminisztratív intézkedéseikről szóló ismertetést, amelyek formálisan végrehajtják az irányelvet, vagy átültetik azt a nemzeti jogba. Ezek a 'megfelelőségi levelek' – ahogy néha nevezik őket – az Európai Bizottság számára alapvető nyersanyagot jelentenek ahhoz az értékeléshez, amelyet a 'Szerződés Öre' szerepében végez.

Mint ahogy a közösségi környezetvédelmi jog végrehajtásáról szóló Közlemény is kiemeli, számos érv szól amellett, hogy az EU politikájának végrehajtása nehezebbnek bizonyulhat, mint a hagyományos nemzeti politikák végrehajtása.

A környezetvédelem sajátos jellegéből adódóan olyan kihívásokat jelent, amelyek rendkívüli fontosságúak a környezetvédelmi jogban, amely így alapvetően különbözik más jogi területektől. A környezetvédelemnek komplex összefüggéseket, kölcsönhatásokat kell figyelembe vennie. Mivel mindenkire hatással lehet, széles körben be kell vonni az érintett szereplőket a kormánytól kezdve az iparon, a vállalkozásokon keresztül a közvéleményig, az egyensúly megteremtése gyakran igen bonyolult feladat. Mivel általános érdekeket érint, ahol sokszor nincs magántulajdoni érdekelttség, olyan módszereket kell előírni, amelyek biztosítják a hatékonyságot, de eltérnek azoktól az eszközöktől, amelyek a jog más területein megfelelőnek bizonyultak.

A Tagállamok ezzel kapcsolatos nehézségei megmutatkoznak a szerződésszegési eljárások minden más területhez viszonyított magas számában, amelyeket a Bizottság kezdeményezett a környezetvédelem területén.

A környezetvédelem területén 2004-ben 336 új kereset érkezett a Bizottsághoz, amely azt állítja, hogy megszegték a közösségi környezetvédelmi jogot. A számos bejelentés közül három vonatkozott az új tagállamokra. A Bizottság 101 érvekkkel alátámasztott véleményt adott ki az EK Szerződés 226. Cikke alapján, és 45 eljárást indított a tagállamok ellen az Európai Bizottság előtt. A Bizottság az EK Szerződés 228 Cikke alatt ezen kívül még 14 hivatalos figyelmeztető levelet és 6 indokolással eljuttatott véleményt küldött a Tagállamoknak tájékoztatás elmulasztása, nem-megfelelőség vagy helytelen alkalmazás miatt¹³⁶.

A végrehajtásban megmutatkozó jelentős hiányosságokat számos tényező okozza, ezek közül négy kiemelkedően fontos szerepet játszik¹³⁷:

- A Tagállamok nem mindig biztosítják azokat az eszközöket, amelyek a környezetvédelmi jogszabályok megfelelő átültetéséhez és végrehajtásához szükségesek, amit bizonyos esetben a végrehajtásra fordítandó személyi és anyagi források hiányával magyaráznak. Emellett az azonnali költségek rövid távú elkerüléséről szóló döntés annak a jele, hogy hiányzik a politikai akarat a hosszabb távú problémák megoldására.
- Az EU környezetvédelmi szabályozásának végrehajtása olykor meglehetősen összetett. Számos irányelv megköveteli, hogy egy adott projekt tervezésekor és engedélyezésekor figyelembe vegyék a széles körű környezetvédelmi értékelésre vonatkozó kötelezettségeket. Mindez megnehezíti a döntéshozatalt, beleértve a kormányzás különböző szintjein megjelenő politikai ágazatok nagy számát. Ráadásul a környezetvédelmi szabályokat rendszeresen módosítani kell, figyelembe véve a

¹³⁶ Bizottsági belső munkaanyag, Hatodik éves felmérés a Közösség környezetvédelmi jogának végrehajtásáról és alkalmazásáról, 2004.

¹³⁷ A Bizottság közleménye a Tanács és az Európai Parlament számára. A 2003. év környezetvédelmi politikájának áttekintése COM(2003) 745 final/2.

technikai és tudományos standardokat. Ezek a körülmények gátolhatják a hatékony végrehajtást.

– A környezetvédelmi szabályozás igen költséges is lehet: jelentős gazdasági beruházásokat igényelhet az illetékes hatóságok és általában a társadalom részéről, számukra a finanszírozás problémát jelenthet.

– Talán gyakrabban jelentenek jogsértéseket, mint más ágazatokban: a környezetvédelmi témák jóval inkább magukra vonják a közvélemény figyelmét, és számos érdekeltet érinthetnek, ami megsokszorozza annak lehetőségét, hogy felhívják a Bizottság figyelmét a nem-megfelelőség eseteire.

II. FEJEZET

**A környezetvédelmi politika
integrációjának
elmélete**

BEVEZETÉS

Az elmúlt évben egyre több területen szólítanak fel nagyobb politikai integrációra, ezek közül az egyik legfontosabb a környezetvédelemre vonatkozó politikák meghatározása, ahol az integrációt a fenntartható fejlődés szempontjából döntő fontosságúnak ítélik meg. Számos ágazati politika esetében kiderült, hogy annak nem várt és gyakran nem kívánatos környezetvédelmi következményei van (vagy externáliái), amelyeket nem vettek számításba a politika kialakítása során.

Mindebből következik az az alapvető felismerés, miszerint a környezetvédelmi szektor önmagában nem volt képes biztosítani a környezetvédelmi célok teljesülését, emiatt minden egyes ágazatnak is szükséges környezet-politikai célokat kitűznie. Ahogy Lafferty helyesen állítja, talán ez az 1980-as, 1990-es évek legfontosabb általános környezetvédelmi politikai axiómája, és a fenntartható fejlődés egyik központi eleme¹³⁸. Ebből következik, hogy habár a környezetvédelmi politika integrációja önmagában nem eredményez fenntartható fejlődést, azt lehetetlen sikeres KöPI nélkül elérni.

Ennek a fejezetnek az a célja, hogy átfogó elemzést adjon a KöPI koncepciójáról. Célja az is, hogy tisztázza ennek a koncepciónak a fogalmát.

Ebben a fejezetben három alapvető kérdést kívánunk megvizsgálni:

- **Mit jelent a KöPI?** A fogalmat mindeközéig sokféleképp értelmezték, ennek fényében a koncepciót alapvető komponenseire és alapfeltevéseire kell bontanunk. Ahhoz, hogy megvizsgáljuk, mit jelent a KöPI, meg kell keresnünk a fogalom meghatározását és meg kell határoznunk a céljait. Ahhoz, hogy a KöPI-t retorikai fogalomról lefordítsuk

¹³⁸ William M. Lafferty és Elvind Hovden: A Környezetvédelmi Politika Integrációja: útban egy analitikai keret felé? N.7/02 sz. jelentés, University of Oslo 2002.

konkrét politikai eljárást meghatározó elvvé és eljárássá, alapos irodalmi áttekintés szükséges.

• **Hogyan valósítható meg a KöPI?** Azt követően, hogy megismertük a KöPI célkitűzéseit és meghatároztuk jellegzetességeit, a következő kérdés, hogy hogyan valósíthatjuk meg. Milyen eszközöket érdemes alkalmazni, milyen stratégiákat érdemes követni? Milyen alapvető tényezők befolyásolják a KöPI által meghatározott politikai folyamat lehetőségeit és eredményét? Milyen változókat foglal magában a KöPI elemzés?

• **Milyen kritériumok használhatók fel a KöPI mértékének értékelésekor?** A KöPI tanulmányozása során nem csupán azt szükséges megérteni, hogyan működik a KöPI, hanem azt is, vajon hatékony-e vagy sem. Az integráció hatékonyságának elemzését előre meghatározott kritériumok alapján kell elvégezni.

Mielőtt megvizsgálánk az előbbi három kérdést, érdemes áttekinteni a KöPI történelmi hátterét.

A FOGALOM TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSE

A környezetvédelmi politika integrációjára történő első hivatalos nemzetközi dokumentumban történő hivatkozást az 1972-es Stockholmi Nyilatkozat 13. elve tartalmazza:

Az államoknak egy olyan integrált és koordinált megközelítést kell elfogadniuk a fejlődés tervezésére, amely biztosítja, hogy a fejlődés összeegyeztethető az emberi környezet védelmének és javításának igényével - lakosságuk érdekében.

Itt még nem világos, hogy a KöPI-vel kapcsolatban mi a különbség az integráció és a koordináció között.

Ettől kezdve számos klasszikus környezetvédelmi dokumentum hangsúlyozza a gazdaság- és környezetvédelmi politika együttes kezelésének szükségességét, mint például a 'A túlélés modellje'¹³⁹, 'A Világ Környezetvédelmi Stratégiája'¹⁴⁰, amely bevezette a fenntartható fejlődés koncepcióját a nemzetközi politikába, hangsúlyozva annak jelentőségét, hogy a környezetvédelmet és a megőrzést integrálni kell a fejlesztési folyamatba.

A Környezetvédelmi és Fejlesztési Nemzetközi Bizottság (WCED) Brundtland Jelentésként¹⁴¹ ismert 'Közös jövőnk' című jelentésében erősen támogatta a KöPI-t. Ebben a KöPI-t a fenntartható fejlődésre vonatkozó szélesebb politikai célok szerves részeként tekintették. A két koncepciót ettől kezdve együtt kezelik.

A WCED a KöPI szükségességének alátámasztása céljából azzal érvelt, hogy az új kihívások integrált és független kezelési módot követelnek meg, mely élesen eltér a

¹³⁹ Edward Goldsmith *The Ecologist* (1972). A túlélés modellje. *The Ecologist*, 2,1 (január).

¹⁴⁰ IUCN/UNEP/WWF (1980): *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. International Union for Conservation of Nature (IUCN), Environment Programme (UNEP) and World Wide Fund for Nature (WWF), Gland, Svájc.

¹⁴¹ A Földet veszélyeztető környezeti válság hatására az ENSZ Közgyűlése 1983-ban Gro Harlem Brundtland asszonyt, az akkori norvég miniszterelnököt egy, a szükséges változás irányait kijelölő, átfogó program kidolgozására kérte fel. A Brundtland asszony vezette bizottság (World Commission on Environment and Development) 1987-ben *Közös Jövőnk* címmel készítette el jelentését, amelyben ösztököl azokat az elveket és követelményeket, amelyek betartása esetén a Föld megmenthető volna a jövő generációk számára. Ezek az elvek azóta a fenntartható fejlődés elveiként váltak ismertté a világon.

napjainkban létező intézmények működésének természetétől. Az intézmények szűk jogkörrel és behatárolt döntéshozatali lehetőséggel rendelkeznek; igyekeznek függetlenek és különállóak maradni. Azok, akik felelősek a természeti erőforrások kezeléséért és a környezetvédelemért, intézményileg elkülönültek azoktól, akik a gazdasági döntések meghozataláért felelnek. A realitás azonban az, hogy az egymásba kapcsolódó gazdasági és ökológiai rendszerek nem fognak egyhamar megváltozni, a politikák és az intézmények viszont szükségszerűen igen.¹⁴²

Ezen kívül a jelentés a KöPI-vel kapcsolatban a következőket tartalmazza:

Annak igénye, hogy fenntartható közösségi politikákat alkossunk és vigyünk véghez megköveteli, hogy mindig és egyidejűleg vegyük figyelembe a politikák ökológiai dimenzióját a gazdasági, kereskedelmi, energetikai, mezőgazdasági, ipari, vagy egyéb dimenziók mellett ugyanabban a programidőszakban, ugyanazon nemzeti és nemzetközi intézményi környezetben. Ez az 1990-es évek legfőbb intézményi kihívása.

A nemzeti törvényhozó testületeknek és kormányoknak – kodifikációs tevékenységük során – figyelembe kell venniük a fenntartható fejlődés céljait nemcsak nemzeti gazdaságpolitikai és tervezési tevékenységükben, hanem a fő ágazati politikára és a nemzetközi politikára irányuló jogalkotásuk esetében is. Ennek kiterjesztéseként a kormány legfőbb gazdasági és szakpolitikai intézményeinek közvetlenül is felelősnek kellene lenniük azért, hogy az adott politikák, programok és a költségvetés támogassa a fenntartható fejlődést és azok eredménye mind gazdaságilag, mind ökológiailag is fenntartható legyen.

¹⁴² WCED *Közös Jövők* 1987.

A környezetvédelmi problémák szakpolitikák közötti kiterjesztéséhez kapcsolódóan *"fenn kell tartani és meg kell erősíteni a meglévő környezetvédelmi politikákat és intézményeket"*.¹⁴³

Ezt az álláspontot közvetítette a WCED az ENSZ Környezetvédelemről és Fejlődésről tartott Konferenciáján Rióban, 1992-ben, amely az *Agenda 21* nyolcadik fejezetét szentelte a környezetvédelem és a fejlődés integrációjának a döntéshozatalban, és a Riói Nyilatkozat negyedik elvében is megfogalmazta.

Az Agenda 21 nyolcadik fejezete a környezetvédelem és a fejlődés döntéshozatali folyamatba történő integrációjával foglalkozik. Négy átfogó területen fogalmaz meg olyan stratégiákat, amelyek integrált választ adnak a környezetvédelmi, szociális és gazdasági szempontokra. A négy terület a következő: integrált környezetvédelem és fejlődés-politika, tervezés és kezelés; hatékony szabályozó és jogi keretek; a piaci és gazdasági eszközök és ösztönzők hatékony felhasználása; integrált környezetvédelmi és gazdasági gondolkodás. Más nemzetközi szintű politikai nyilatkozatokhoz és stratégiákhoz hasonlóan az Agenda 21 nem tartalmaz ennél több konkrét intézkedést, gyakorlati útmutatót, időbeli ütemezést vagy állásfoglalást arra nézve, hogyan lehetne lényeges minőségi javulást elérni a környezetvédelemben. Ugyanakkor az Agenda 21 a KöPI szempontjából lényeges, hiszen korai és széleskörű értelmezése annak, milyen változásokat kell tartalmaznia a KöPI-nek a kormányzatban és a követendő politikai eljárás kialakítása terén.

¹⁴³ *Ibidem.*

A Riói Nyilatkozat 4. elve kimondja:

A fenntartható fejlődés elérése érdekében a környezetvédelemnek a fejlődési folyamat szerves részét kell alkotnia, és nem kezelhető attól elkülönülten.

Azzal a kijelentéssel, hogy a fejlődést nem lehet elválasztani a környezetvédelemtől, a Riói Nyilatkozat 4. elve megköveteli a környezetvédelem fejlődésre vonatkozó politikákba történő integrációját.

A Fenntartható Fejlődés Világcsúcs (World Summit on Sustainable Development (WSSD)) 2002-ben Johannesburgban jóformán csak újra megerősítette az Agenda 21 és az UNCED által tíz évvel korábban elfogadott Riói Nyilatkozat állásfoglalását¹⁴⁴.

A WSSD Végrehajtásra vonatkozó terve¹⁴⁵ kijelenti, hogy „a nemzetközi közösségnek erősítenie kell a fenntartható fejlődés célkitűzéseinek integrációját, mint ahogy azt az Agenda 21 megfogalmazta; támogatnia kell az Agenda 21 végrehajtását, és a Világcsúcs eredményeinek beépítését a mandátumukhoz tartozó Egyesült Nemzetek illetékes ügynökségeinek politikáiba, munkaprogramjaiba és hatályos útmutatóiba, programokba és alapokba, a GEF-be és más nemzetközi pénzügyi és kereskedelmi intézményekbe a mandátumuknak megfelelően [...] a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében [...]”.

Sőt, minden szinten fenntartható fejlődést biztosító intézkedéseket, intézményi szintű lépéseket kell tenni az Agenda 21 keretében, és az UNCED óta eltelt időszakban történt

¹⁴⁴ Johannesburgi Nyilatkozat a Fenntartható Fejlődésről, 8. cikk, 2002. szeptember 4.

¹⁴⁵ Fenntartható Fejlődés Világcsúcs, Végrehajtási Terv, 122(a) cikk, 2002.

fejlődésre kell építeni, mindezeknek – többek között – az alábbi célok elérését kell szolgálnia:

- (a) A fenntartható fejlődés iránti elkötelezettség erősítése;
- (b) A fenntartható fejlődés gazdasági, szociális és környezetvédelmi dimenzióinak kiegyensúlyozott módon történő integrálása.

A KÖPI DEFINÍCIÓJA/DEFINÍCIÓI

Annak ellenére, hogy a KöPI-t a környezetvédelemre vonatkozó politikák meghatározásának központi elveként ismerik el, mind az akadémikusok, mind pedig a döntéshozók körében korlátozott a KöPI-re vonatkozó általános irodalom, a KöPI-re, mint koncepcióra vonatkozó irodalmi művek száma pedig nagyon alacsony. Persson¹⁴⁶ a Stockholmi Környezetvédelmi Intézet legújabb vizsgálatának keretében a legfrissebb áttekintést adja azokról a szerzőkről, akik a KöPI-vel, mint koncepcióval foglalkoznak. A listáján hét szerző szerepel. Habár kutatásaim alapján a KöPI-vel foglalkozó szerzők száma 12, ez a kis különbség nem változtat a lényegen: a KöPI-re vonatkozó irodalom a mai napig igen korlátozott. Nem tudok, viszont, egyetérteni Kertészné Zsuga Zsófiával¹⁴⁷, amikor azt állítja, hogy a nemzetközi irodalom számtalan definícióval szolgál.

¹⁴⁶ Persson *op. cit.*

¹⁴⁷ Kertészné Zsuga Zsófia *op. cit.*

A KöPI-vel először a környezetgazdaság foglalkozott. Az első irodalmi hivatkozásban a KöPI-t úgy tekintették, mint "*a gazdasági eszközök alkalmazását más szektorokban*"¹⁴⁸, és elmulasztottak magyarázattal szolgálni azokra a háttér-körülményekre vonatkozóan, melyek hatást gyakorolhattak ezen eszközök alkalmazhatóságára.

Mindezek következményeként a mai napig nincs egyetlen elfogadott definíció sem a környezetvédelmi politika integrációjára.

A nemzetközi irodalomban a környezetvédelmi vonatkozások egyéb politikai területekbe történő integrációjára a következőképpen hivatkoznak: '*környezetvédelmi integráció*', '*a környezetvédelmi politika integrációja*', '*ágazati integráció*' '*környezetvédelmi követelmények integrálása*' vagy egyszerűen '*a környezetvédelem beépítése ...*'. A magyar irodalomban ezzel a fogalommal a következőképp találkozhatunk: '*környezeti szempontok integrálásának elve*' (Szalay), '*a környezetvédelmi szempontokat is be kell építeni más szektorokba...*' (Orbán), '*a környezetvédelem integrálása*' (Kerekes) vagy '*környezeti politika integrálásának...*' (Kertész Zsuga). Jelen dolgozat szerzőjeként, úgy vélem, hogy a legalkalmasabb kifejezés '*a környezetvédelmi politika integrációja*', vagyis **KöPI**, mivel a többi elnevezéshez képest tartalmazza a politika szót is.

A politika integrációjának koncepciójától különbözik a politikák együttműködése és a politikák koordinációja, amelyeket a szakirodalom néha szinonimaként használ¹⁴⁹,

¹⁴⁸ C. Hey, "Why does Environmental Policy Integration Fail? The Case of Environmental Taxation for Heavy Good Vehicles". In: Lenschow, Andrea. (Ed.). Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Euro. Earthscan, London 2002. 77 ol.

¹⁴⁹ "A tudományos szakirodalomban számos tudományterület foglalkozik a politikák integrációjával, habár nem mindig említik ezt a fontos kifejezést. Számos hasonló (és néha rokon értelmű) szakkifejezést használnak, úgy mint: politikák koherenciája, a követendő politikai eljárás kialakítása más ágazatok, politikák figyelembevételével („cross-cutting policy making”), összehangolt döntéshozatal, politikai konzisztencia, holisztikus kormányzás, összekapcsolt kormányzás, és legfőképpen politikák

Persson szerint, például, az integrációs folyamat a rendszer és a célszerűség különböző szintjein jelenhet meg, vagy a korábbiakban meghatározott szabályok szerint történő koordináción keresztül, vagy véletlenszerű 'keveredés' következtében. Ezzel szemben Meijers és Stead álláspontja szerint a koordináció és az integráció egymástól eltérő fogalmak, amelyek között hierarchia áll fenn.

Jómagam inkább Meijers és Stead elemzésével értek egyet és úgy vélem, az integrált politika kialakítása jóval tágabb fogalom, mint a politikák koordinációja, a politikák koordinációja pedig többet jelent a politikák együttműködésénél. Habár a koordináció és a kooperáció részét képezi a politikai integrációnak, nem adnak magyarázatot a teljes folyamatra. Az integráció sokkal nagyobb követelményeket támaszt a folyamatba bevont érdekeltekkel szemben.

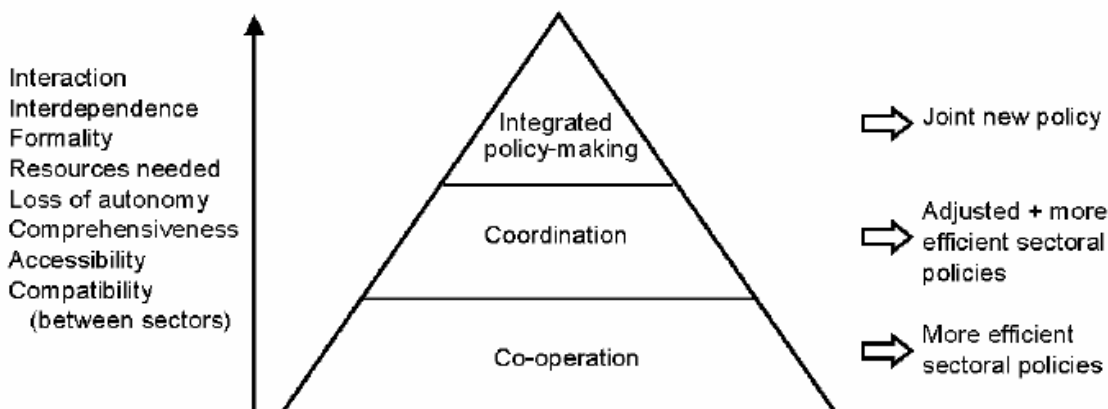
A megnevezett fogalmak között az alábbi sorrendet lehet felállítani:

- a politikák kooperációja jelenti a legalacsonyabb szintet, amely csupán párbeszédet és tájékoztatást foglal magában
- a politikák koordinációja, a politikák koherenciája és a politikák konzisztenciája – mindhárom fogalom meglehetősen hasonló – magában foglalja a kooperációt, az egymással való összekapcsolódást, együttműködést; ezen felül még az áttekinthetőséget, valamint bizonyos mértékig azt is, hogy elkerüljék a politikák közötti nézeteltéréseket (de nem feltétlenül jelenti az azonos célok elfogadását)
- a politikák integrációja és az összekapcsolt politikák ('joined-up policy') – magukban foglalják a párbeszédet és a tájékoztatást (mint ahogy a politikák

koordinációja. Ezeket a fogalmakat a szervezési elméletek keretében dolgozták ki, ilyenek például az intézmények közötti kooperáció és koordináció, együttműködés, kormányközi menedzsment és network menedzsment.” Evert Meijers, Dominic Stead, kézirat *Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review*, 2004., Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration.

kooperációja), az áttekinthetőséget és a politikák közötti konfliktusok elkerülését (mint ahogy a politikák koordinációja, a politikák koherenciája és a politikák konzisztenciája is), de magában foglalja a közös munkát, és az arra való törekvést, hogy a különböző ágazatok között szinergiákat teremtsen (ún. nyertes-nyertes helyzetek) valamint a közös célok alkalmazását a politikák megfogalmazásakor.

Ábra: Integrált politikák, politikák koordinációja, politikák kooperációja



Forrás: Evert Meijers, Dominic Stead, Kézirat Policy Integration: What does it Mean and How can it be Achieved? A Multi-disciplinary Review

Ugyanezen az állásponton van *Evert Meijers* és *Dominic Stead*. A politikai integráció véleményük szerint is meglehetősen eltérő és sokkal kifinomultabb, mint a politikai koordináció¹⁵⁰.

A legfőbb különbségek két szempontot érintenek: (i) az együttműködés szintjét; valamint (ii) az outputot. A politikai integráció sokkal több - ágazatok közötti - együttműködést kíván, mint a politikák koordinációja. Ezt részben az eredményekben

¹⁵⁰ Evert Meijers, Dominic Stead, op cit.

tapasztalt különbség magyarázza. Amíg a koordináció célja az ágazati politikák összehangolása annak érdekében, hogy kölcsönösen kényszerítő erejűek és következetesek legyenek, a politikák integrációja a bevont ágazatokra vonatkozó egyetlen közös politikában fogalmazódik meg.

Habár nincs egyetértés a környezetvédelmi politika integrációjának meghatározására, történelmi szempontból általában Underdal definíciójára szoktak hivatkozni, mint a *politikai integráció* fogalmának első tudományos tárgyalása, és kiindulópontként ezt használja az összes szerző¹⁵¹. Underdal így határozta meg a tökéletesen integrált politikát:

Amikor a politikai döntés minden jelentős következményét felmérték előzetesen, amikor a politikák alternatíváit néhány együttes intézkedés hatékonyságára gyakorolt hatásuk alapján értékelik, és ahol a különböző politikai elemek összhangban vannak egymással.

Ez a meghatározás minden egyes politika esetében alkalmazható, beleértve *többek között* a környezetvédelmi politikát is. A definíció elsősorban arra irányul, hogyan jellemezhető a követendő politikai eljárás kialakításának folyamata és ennek következtében arra világít rá, más 'hagyományos' politikákkal összehasonlítva, mit értünk integrált politikán.

A KöPI első meghatározása Collier munkásságához kapcsolódik¹⁵². A KöPI céljainak meghatározását három pontban javasolja:

A fenntartható fejlődés megvalósítása és a környezeti károk megelőzése;

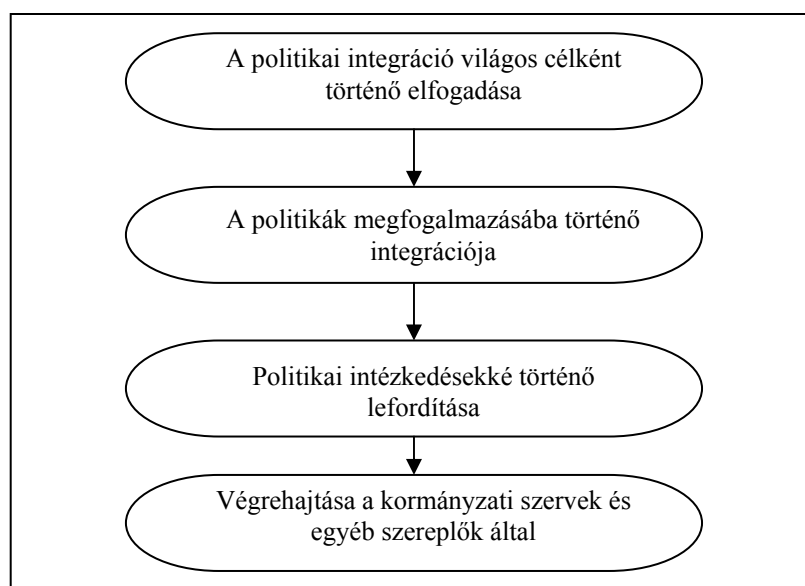
A politikák közötti és a politikákon belüli ellentmondások felszámolása;

¹⁵¹ A. Underdal. *Integrated Marine Policy: What? Why? How?* in *Marine Policy*, 1980. július, 159-169 o.

¹⁵² Ute Collier, *Energy and Environment in the European Union*, 1994 Aldershot, Ashgate.

A kölcsönös előnyök megvalósítása és a követendő politikai eljárás kialakítására vonatkozó célok kölcsönös támogatása.¹⁵³

Ennek a meghatározásnak a hátránya, hogy túlságosan általános és nem segít a KöPI valós tartalmának azonosításában¹⁵⁴. A definíció elsősorban a KöPI célkitűzéseire összpontosít. Mindazonáltal Collier ezen munkájának értéke, hogy a politikai integráció eredményére fókuszál. Az integrációval kapcsolatos legfőbb probléma valójában annak meghatározása, mikor tekinthetők a politikák integráltnak. Collier egy négylépcsős integrációs folyamatot javasolt a politikai integráció céljának elérésére:



A legutolsó fázis a legfontosabb és egyben a legérzékenyebb is, a Környezetvédelmi Politika Integrációja számára a legnagyobb kihívás valójában az **intézményi gyengeségekben-problémákban** rejlik. A KöPI-vel kapcsolatos feladat általában a

¹⁵³ Ute Collier op.cit. idézett 44. o.

¹⁵⁴ „Bár Collier meghatározása a KöPI elvét a megfelelő értelmi kontextusban tárgyalja és számos utalást tartalmaz arra, mit vonhat maga után, ez a megközelítés mégsem tartalmazza a KöPI teljesen pontos és alkalmazható koncepcióját. Ezért úgy érezzük, hogy továbbra is fel kell tenni a kérdést: mi a KöPI?, Mit von maga után?, Hogyan értékeljük, ha találkozunk vele?” Lafferty op. cit. 14. o.

környezetvédelmi minisztériumokhoz tartozik, habár ezek a minisztériumok, kapacitással kapcsolatos indokok vagy a szándékos kormányzati politika következtében nem mindig a legmegfelelőbbek arra, hogy több ágazatot érintő politikákat hajtassanak végre.

Liberatore¹⁵⁵ sem ad közvetlen definíciót a KöPI-re, főként olyan tényezőkre és összefüggésekre összpontosít, amelyek hozzájárultak az integráció elvének érvényesüléséhez. A szerző a következő tényezőket említi, amelyek befolyásolják az integrációt, mint irányadó EU-s politikai alapelv érvényesülését:

A gazdasági integráció és a környezetvédelem közötti kapcsolat.

A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos tanulmányok növekvő hatása.

Egyes tagállamokon belül a politikai folyamatok hatása.

Az EU-n belüli intézményi felépítés folyamata.¹⁵⁶

A szerző szerint az integráció számos tényezőt foglal magában: az első az ágazati dimenzió, vagyis azok a szektorok, ahol és amelyek között meg kell valósítani a környezetvédelmi megfontolások integrációját; a második a feladat-dimenzió, ahol környezetvédelmi feladatokat kell megoldani az integráció elvének alkalmazásával; a harmadik a tér- és időbeli dimenzió, ezek olyan szektorok és feladatok, amelyek időben és térben is megjelennek, de bizonyos országokban vagy régiókban némelyik sokkal inkább diffúz, vagy gazdasági és szociális szempontból fontosabb, mint mások, és

¹⁵⁵ A. Liberatore: *The integration of Sustainable development objectives into EU policy making – Barriers and prospects*. in Susan Baker és szerzőtársai, *The politics of Sustainable development*, Routledge 1997.

¹⁵⁶ *Ibidem*, idézett 53 ol.

némely közülük sürgetőbb, mint mások; a negyedik a szervezeti dimenzió, amely a számos, környezetvédelmi ügyekért felelős intézmény közötti viszonyt jelenti; az ötödik az eszköz-dimenzió, amely alatt azokat az eszközöket értjük, amelyeket az integráció elérése érdekében ki kell dolgozni.

Más szerzők¹⁵⁷ így definiálják a környezetvédelmileg integrált politikákat: *"amikor a 'nem-környezetvédelmi' ágazatokban a jogszabályalkotók elismerik döntéseik negatív környezetvédelmi következményeit és döntéseiket megfelelő mértékben kiigazítják/korrigálják, amikor azok a fenntartható fejlődést aláássák...."*¹⁵⁸ De ezt sem lehet definíciónak tekinteni, hiszen tulajdonképpen mindez arra irányul, „mikor” tekinthető a politika integráltnak.

Hertin and Berkhout olyan szemszögből foglalkozik a KöPI elemzésével, mint a kiterjedtebb gazdasági modernizációs folyamat gyakorlati eleme és az EU Cardiffi Folyamatának tapasztalati példája¹⁵⁹.

A szerzők hangsúlyozzák a kormányközi kapcsolatok fontosságát a KöPI-ben, és vizsgálatuk azokra az elemekre koncentrál, amelyek befolyásolják a KöPI-t. Először is, a környezetvédelmi érdekek és a szennyezők érdekei eltérő természetűek lehetnek, ez utóbbit erős gazdasági motiváció hajtja, és jól kiépített érdekérvényesítő csoportok képviselik, amelyek megfelelő kapcsolatokkal rendelkeznek a politikai rendszerben, míg a környezetvédelmi szempontok sokkal inkább diszperznek, hosszú távúnak és kevésbé jól képviseltnek tűnnek. Ez azt jelenti, hogy a politika kialakításával kapcsolatos folyamatra gyakorolt befolyásuk hagyományosan aszimmetrikus. Ezt az

¹⁵⁷ A. Lenschow és szerzőtársai: *Environmental policy integration Greening sectoral policies in Europe*. Earthscan, 2001.

¹⁵⁸ Ibidem idézett 15 ol.

¹⁵⁹ J. Hertin and F. Berkhout, *Ecological modernisation and EU environmental policy integration* SPRU - Science and Technology Policy Research University of Sussex, 2001.

érvelést követik Hey vizsgálatai is. Másrésztől, pedig, amikor a környezetvédelmi politika szereplőit bevonják az ágazati politika megformálásába, ez általában a későbbi fázisokban történik meg, így módon a környezetvédelmi aggályokat korlátozóknak és költségesnek ítélik meg. Hey ezt az elemet is figyelembe veszi. Harmadszor, a környezetvédelmi és ágazati minisztériumok közötti eltérő érdekeket gyakran úgy 'oldják meg', hogy megalkusznak azzal, hogy kielégítik mindkét érdeket, ami nagyon alacsony hatékonyságú, mint például az egymásnak ellentmondó politikák végrehajtása. Hertin and Berkhout szerint a környezetvédelmi politika integrációjának legfontosabb célja, hogy biztosítsa a környezetvédelmi politika meghatározói számára a váltást a hagyományos antagonisztikus modelltől az új, kooperatív modellre. Ettől kezdve a KöPI-t olyan célzott intézkedések viszonylag konkrét sorának kell tekinteni, amelyek katalizátorként kell segítenie egy átfogó paradigmaváltást.

Hertin and Berkhout sem magyarázza részletesen a KöPI fogalmi meghatározását, arra a szervezeti környezetre és hatalmi felépítésre összpontosít, melynek keretében a KöPI végbemeleg, főként azon elemeket vizsgálva, amelyek hatással vannak rá.

Egy újabb keletű munkában Dhondt¹⁶⁰ a környezetvédelmi integrációt egyszerűen úgy definiálta, mint egy olyan kötelezettséget, amely a politika más területeit (még inkább) környezetbaráttá teszi.

Hey¹⁶¹ szerint a KöPI úgy határozható meg, mint az ágazati és környezetvédelmi célok közötti korai koordináció, amely annak érdekében történik, hogy szinergiákat találjon a

¹⁶⁰ N. Dhondt: *op cit.*

¹⁶¹ C. Hey: *Why does Environmental Policy Integration Fail? The case of Environmental Taxation for Heavy Goods Vehicles* in In: Lenschow, Andrea. (Ed.). *Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe*. London: Earthscan. 2002.

két terület között, vagy – ahol szükséges – prioritásokat állapítson meg. Ezért a KöPI környezetvédelmi és mennyiségileg meghatározható célokat, hatékony koordinációs mechanizmusokat és olyan politikai eszközöket kíván, amelyek zöldebbé teszik az infrastruktúrát és a szektorális piaci rendszert. Ugyanakkor, ahogy az előző bekezdésben ismertettük, a koordináció fogalmának az integráció szinonimájaként történő használata nem helyes, a 'korai koordinációra' történő hivatkozás nagyon fontos. Tekintve azt a tényt, amelyet Hertin és Berkhout analizált, a környezetvédelmi szempontok ágazati döntéshozatali folyamatba történő késői bevonása az egyik olyan elem, amely hátrányosan befolyásolhatja a KöPI-t.

Elmondható, hogy Lafferty és Hovden¹⁶² fogalmazták meg eddig a legátfogóbb definíciót a környezetvédelmi integrációra, amely így hangzik:

A környezetvédelmi célok beépítése a nem környezetvédelmi politikai ágazatokba a politika meghatározásának minden szakaszában, céljának speciális, irányadó alapelveként történő elismerésével a politika tervezéséhez és végrehajtásához; törekedve arra, hogy a politika általános értékelésébe beépítsék a feltételezett környezetvédelmi következményeket, valamint arra vonatkozó elkötelezettséggel, hogy minimalizálják a környezetvédelmi és ágazati politikák közötti ellentmondásokat oly módon, hogy az előbbi elvi alapon élvez prioritást a későbbihez képest.

A meghatározás a korábbiakban említett definíciók legtöbbször kombinációja, valójában hivatkozást találhatunk benne a KöPI céljaira és folyamatára (*Collier*), az integrált politikák közötti ellentmondás hiányára (*Underdal*), a gazdasági integráció és a

¹⁶² W.M.Lafferty és E. Hovden: *Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework?* Report N.7/02 University of Oslo. Idézett 13 ol.

környezetvédelem közötti kapcsolatra (*Liberatore*), arra a problémára, amelyet a környezetvédelmi követelmények ágazati döntéshozatali folyamatba történő késői bevonása okoz (Hey and Hertin and Berkhout).

Nem érthetek egyet a definíció utolsó mondatával, amely szerint a környezetvédelmi követelmények prioritást élveznek az ágazati politikákkal szemben. Valójában a célnak annak kellene lennie, hogy ne szabjunk meg környezetvédelmi követelményeket, hanem megtaláljuk az egyensúlyt közöttük és az ágazati követelmények közt. Ez a koncepció a későbbiekben kerül majd kifejtésre a 6. Cikkkel kapcsolatban.

Lafferty és *Hovden* különbséget tesz *horizontális* és *vertikális* integráció között is. Az előbbi a KöPI koordinációjáról szól a különböző ágazatokban. Például a környezetvédelmi kritériumok energiapolitikába történő beépítése számos minisztérium bevonását igényli (energetika, környezetvédelem, ipar, lakásügy, mezőgazdaság, stb.). Kihívást jelent, hogy a KöPI minden részletre kiterjedő megközelítés legyen. Ez a kormányzási kultúra változását is megköveteli. Valójában számos országban, minisztériumban és intézményben megfigyelhető, hogy felszabdaltak, munkájuk csupán szűk területre korlátozódik és kevés a koordináció közöttük.

A vertikális integráció olyan integrációs stratégiára vonatkozik, amely minden szinten koordinált, nemzetközi és nemzeti, regionális és helyi szinten is. Jelen dolgozat csak a horizontális integrációt elemzi.

Annak érdekében, hogy átfogó képet kapjunk a KöPI definíciójával foglalkozó szakirodalomról, szükséges, hogy megvizsgáljuk, hogyan értelmezik a fogalmat a politika megalkotói.

Az **OECD** számára a környezetvédelmi, gazdasági és ágazati politikák integrációja a fenntartható fejlődésre vonatkozó politikák megvalósításának kulcsfontosságú eleme marad. Erős politikai elkötelezettségre van szükség ahhoz, hogy szélesebb körű és hatékonyabb együttműködés alakuljon ki a kormányzás minden fázisában azok között, akik a környezetvédelmi politikáért és a privát szektorokért felelősek, valamint a kormányzat és a privát szektor, a nem kormányzati szervezetek és – sokkal általánosabban – a nyilvánosság között is.¹⁶³

Az **ENSZ** Európai Gazdasági Bizottsága az integráció célját abban látja, hogy rendszerbe foglalja a legfontosabb társadalmi javak és értékek szerinti fragmentált szemléleteket azért, hogy visszaszorítsa a korlátokat.¹⁶⁴

Az **Európai Környezeti Ügynökség (European Environment Agency)** számára a 'KöPI' olyan környezetvédelmi célokat jelent, amelyeket minden politikai terület visszatükröz, beleértve azokat is, amelyek elsősorban a gazdasági ágazatokat célozzák, annak érdekében, hogy elősegítsék a fenntartható fejlődést. Habár a KöPI gyakran társul kormányzati vagy EU politikákkal, a helyi hatóságok és a privát szektor szereplői számára is releváns.

Célja, hogy eltávolodjon azoktól a hagyományos, 'a sor végén álló' (end of pipe) környezetvédelmi intézkedésektől, amelyek a gazdaságpolitikai szinten a legminimálisabb hangsúlyt helyezik a környezetvédelmi megelőzésre. Az ilyen jellegű megközelítés nem csupán környezetvédelmi szempontból nem kielégítő, de semmiképpen nem hatékony, mivel összességében, csökkenti a politikák hatékonyságát. Ez gazdasági szempontból hosszú távon megkérdőjelezhető, hiszen a hosszú távú

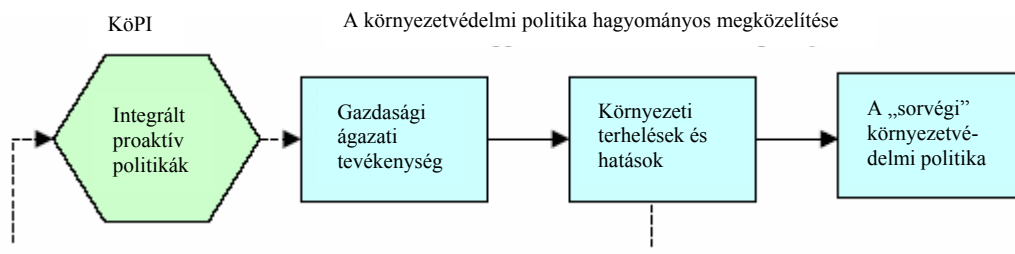
¹⁶³ OECD: *Integrating Environment and Economy*. OECD observer, 1996 Paris.

¹⁶⁴ Economic Commission for Europe, Committee on Environmental Policy, *Integrating Environmental Considerations into Sectoral Policies*. Cep/1999/3 1999. július 13.

gazdasági és szociális fejlődés az egészséges környezet meglététől függ. Az integrációnak a valódi 'helyes kormányzás' szempontjából is van értelme: minél integráltabbak és kölcsönösen megerősítők a politikák, annál egyszerűbb hatékony közvetítésük is.

A gyakorlatban a KöPI változtatásokra szólít fel a kormányzati rendszerekben annak érdekében, hogy a környezetvédelmi kérdéseket teljeskörűbben és a döntéshozatal korábbi fázisában vegyék figyelembe. Ugyanakkor a KöPI várhatóan magukban a politikákban és ezen politikák végrehajtásának módjában is változásokat okoz¹⁶⁵.

Az EEA csakúgy, mint Hey, hangsúlyozza a KöPI korai figyelembe vételét az ágazati politikákban. Valójában ahhoz, hogy biztosítható legyen a környezetvédelmi kérdések teljes körű figyelembevétele az ágazati politikák megtervezése előtt vagy során, a KöPI lehetővé teszi, hogy sokkal proaktívabb és kevésbé *ad hoc* módon kezeljék ezeket. Ahol már léteznek környezetvédelmi intézkedések, a KöPI meg tudja „védeni” ezeket a másik szektor prioritásai ellenében. Fontos, hogy a KöPI lehetőséget teremt a környezetvédelmi politika számára is, amely általában tiltja az ún. 'parancsolj és ellenőrizz' (command and control) típusú magatartást annak érdekében, hogy segítse növelni az alternatív eszközök jelentőségét.



Forrás: Európai Környezetvédelmi Hivatal

¹⁶⁵ Európai Környezetvédelmi Ügynökség, *Environmental policy integration Paper Looking back, thinking ahead*. Draft Final, 2004. július 20.

Az **Európai Környezetvédelmi Hivatal** átfogóbb definícióval szolgál: "a környezetvédelmi politika integrációja olyan hosszú távú folyamat, amely változásokat igényel a közigazgatási gyakorlatban és a kormányzati kultúrában, az ipari alkalmazásban, és speciális eszközökre is szüksége van (...) A környezetvédelmi szempontok más politikákba történő integrálásának elő kell segítenie azon politikákat, amelyek hatékonyan vezetnek jobb környezetvédelemhez és nagyobb fenntarthatósághoz"¹⁶⁶.

Végezetül megemlítem, hogy kutatásom során nem találkoztam egyetlen hivatalos WTO állásfoglalással sem a KöPI-vel kapcsolatban, bár az intézmény már régóta szem előtt tartja a környezetvédelmi szempontokat.

A szakirodalom áttekintését követően megállapítható, hogy a KöPI-re vonatkozó legteljesebb definíciót Lafferty és Hovden fogalmazta meg.

Az irodalmi áttekintést követően a következő listát lehet felállítani, amely a kulcsfontosságú koncepcionális kérdéseket tartalmazza:

- A KöPI olyan folyamat, amely bizonyos célokat kíván elérni (fenntartható fejlődés).
- A KöPI-t a döntéshozatali folyamat legelején szükséges elkezdeni.
- A KöPI nem szinonimája a kooperációnak.
- A KöPI nem szinonimája a koordinációnak.
- A KöPI nem tekinthető csupán a gazdasági integráció és a környezetvédelem közötti kapcsoltnak.

¹⁶⁶ European Environmental Bureau: *Environmental policy Integration: Theory and Practice in the UNECE Region*, EEB 2003.

- A KöPI egy olyan rendszer, amely megszünteti a politikák közötti és a politikákon belüli ellentmondásokat.

A szerző szerint A KöPI egy olyan folyamatot jelent, mely elősegíti a környezetvédelmi szempontok egyéb politikákba történő integrálását a döntéshozatali eljárás legelejétől annak valamennyi állomásán keresztül, a környezetvédelmi követelmények és az adott ágazati politika szükségletei közti lehetséges ellentmondások elkerülése érdekében. Végeredménye egy olyan politika, mely koherens a fenntartható fejlődés alapelvével és egyensúlyt teremt a környezetvédelmi és az ágazati követelmények között.

Az egyik kérdés, amelyre a szakirodalom nem ad világos választ az, hogy a KöPI új politikát eredményez, vagy csak módosítja a már létező politikát? Véleményem szerint a KöPI nem eredményez új politikát, viszont egy olyan hatékonyabb politika, amely magába foglalja a környezetvédelmi vonatkozásokat.

HOGYAN VALÓSÍTHATÓ MEG A KÖPI

Lundqvist kétféle 'problémát' különböztet meg az „ökológiai kormányzás” természetéről szóló értekezésében, amit úgy tűnik, hogy ugyanazok az átfogó célok vezérelnek, mint a KöPI-t,¹⁶⁷. Az első probléma a hatékonyság kérdése; azaz "hogyan illeszthetők be az

¹⁶⁷ Lundqvist, L. J. (2004). *Sweden and Ecological Governance. Straddling the Fence*. Manchester, UK, Manchester University Press.

ökológiai megfontolások a hagyományosan nem környezetvédelmi szektorális politikák és hivatalok munkájába" a lehető leghatékonyabb és költség-kímélő módon. A második problémakör a hangsúlyosság vagy privilégium kérdése köré szerveződik; azaz, hogy a KöPI folyamatai során milyen súlyt kell kapniuk a környezetvédelmi szempontoknak az egyéb társadalmi szempontokhoz képest. E két okfejtés kibontásával Lundqvist méltán különbözteti meg a politikai integráció intézményi és normatív aspektusait. Tehát mindezek alapján a KöPI sikerességét befolyásoló tényezők két fő csoportját lehet meghatározni: a **normatív** és az **intézményi** tényezőket.

E kategóriák mellett Persson még az **ügyrendi** tényezőt is megjelöli, mely meghatározása szerint a KöPI rendszerének megvalósítására kialakított intézkedések sorát és a döntéshozatalt segítő eszközként folyamatosan alkalmazandó rutinszerű eljárásokat jelenti. Véleményem szerint ezek az elemek a normatív kategóriába tartoznak. Valójában, ahogy Persson is mondja, *'a javaslatokban gyakran szerepel, hogy az ügyrendnek tartalmaznia kellene egy a környezetvédelmi integrációra vonatkozó ágazati stratégia kialakítását'*¹⁶⁸, a stratégiák kidolgozása pedig jellemzően normatív tevékenység.

A normatív tényezők esetében szinte minden e területen fellelhető szakirodalom hangsúlyozza a magas szintű politikai elkötelezettség szükségességét ahhoz, hogy a KöPI hitelt érdemlő és aktív törekvés lehessen, és ne csupán egy papíron lefektetett alapelv. Ezzel szemben a valóságban gyakran hiányzik a valódi elkötelezettség és a nem környezetvédelmi ágazatokban a konkrét politikai lépések megtételével és a

¹⁶⁸ A. Persson, PINTS – Kéziirat *Policy Integration for Sustainability Background Paper*, Stockholm Environment Institute 2004 június., 21 ol.

döntéshozatallal való kapcsolat gyakran tisztázatlan. Ezen felül a 'társadalmi visszacsatolás' és a társadalmi támogatás is elengedhetetlen.

Lafferty szerint a normatív tényezők közé a következő lépéseket kellene sorolni¹⁶⁹:

Fórum a kijelölt főbb érdekelttekkel és állampolgárokkal folytatott strukturált párbeszédre és konzultációra.

Szektorális stratégia kidolgozása a változtatásra, mely meghatározza az ágazat számára kitűzött főbb alapelveket és célokat.

Akcióterv a stratégia végrehajtására, meghatározott prioritásokkal, célkitűzésekkel, menetrenddel, politikai eszközökkel és kijelölt felelősökkel.

Az integrációra és az akcióterv finanszírozására létrehozott *zöld költségvetés*.

Monitoring program a végrehajtási folyamat, annak hatásainak és eredményeinek felügyeletére, meghatározva az ágazati stratégia és akcióterv monitorozásáról készült jelentések és felülvizsgálatok tárgyidőszakait.

Ahogy láthatjuk, a KöPI tekintetében a fenntartható fejlődésre vonatkozó nemzeti stratégiák kidolgozását egyfajta átfogó keretrendszernek tekintik.

A kormányzati felépítmény, a kormányon belüli és kívüli szereplők közti kölcsönhatások, a hatalmi szerkezet és a forrás elosztás azon tényezők közé tartozik, amelyek jellemzőiknél fogva **intézményi tényezőként** határozhatók meg. Ezek mind azt jellemzik, hogy a kormányzati rendszerben hogyan szerveződik a politikai eljárás kialakításának feladata. A KöPI szempontjából valamennyi szerző megjelöl egy

¹⁶⁹ W.M. Lafferty és szerzőtársai Kézirat: *Environmental Policy Integration: How will we Recognize it When we see it? The Case of Green Innovation Policy in Norway* a 2004-es, Globális környezeti változások emberi vonatkozásairól szóló berlini konferencián: "Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration". 18 ol.

alapvető intézményi problémát, mégpedig a kormányzaton belüli ágazati tagozódást. Ezen kívül az is igaz, hogy a környezetvédelmi tárcának mindig is alacsony volt a státusza. Persson a következő módszereket határozza meg a tagozódás problémájának kezelésére:

- osztályok és funkciók integrálása,
- új intézmények létrehozása, vagy
- meglévő intézmények új feladatokkal, felelőségekkel és elszámolási kötelezettséggel való felruházása.

Fontos vizsgálatot végzett az intézményi tényezők KöPI-ben betöltött szerepének jelentőségéről Hedegaard Sorensen. *Environmental Policy Integration – Organizational Obstacles (A környezetvédelmi politika integrációja – Szervezeti akadályok)* című cikkében esettanulmányt mutat be egy autópálya szélesítésről, mely hatalmas ellentétet okozott a dán Környezetvédelmi Ügynökség és az Útigazgatóság között. Ebből az esettanulmányból Sorensens a környezetvédelmi szempontok szállítmányozási politikába történő integrációjára vonatkozóan von le következtetéseket¹⁷⁰:

A Közlekedési Minisztériumban az a vélekedés járja, hogy a szállítmányozási politika a szállítmányozási igények kielégítését és hatékony szállítmányozási viszonyok kialakítását szolgálja. Ennek az értelmezésnek mély történelmi gyökerei vannak. Manapság viszont ez a környezetvédelmi szempontok szállítmányozási politikába illesztésének intézményi akadálya abban az értelemben, hogy a szállítmányozási igények kielégítése ellentétes a környezetvédelmi megfontolásokkal.

¹⁷⁰ C.H. Sorensen *Environmental Policy Integration – Organizational Obstacles*. The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies 2 sz./1, 2003. 37 ol.

A Közlekedési Minisztérium szervezete különböző szállítványozási módok szerint van felosztva. Ez a felosztás megmutatkozik a minisztériumi hivatalokban és igazgatóságokban, valamint a minisztérium szervezetében. Ez az úgynevezett ál-ágazati felosztás a minisztériumon belül régi hagyományra épül, de egyben a környezetvédelmi szempontok szállítványozási politikába való integrálásának intézményi akadályát is jelenti, mivel nem teszi lehetővé a különböző szállításmódok közti együttműködést.

A Közlekedési Minisztérium és a Környezetvédelmi Minisztérium viszonya mindig is ellentétes volt.

Mutatis mutandi, ezek olyan általános következtetések, amelyek valamennyi szakminisztériumra igazak.

Mindazonáltal, ahogy Hedegaard Sorensen rámutat, az elhatalmasodó szervezeti akadályokon az érintett közigazgatási szervek közti koordináció és kommunikáció javítása is segíthet. Minisztériumok közti bizottságok és munkacsoportok hozhatók létre, 'környezetvédelmi előadókat' lehet küldeni az egyes szakminisztériumokba, valamint egy a téma összefogásáért felelős központi egységet is létre lehet hozni. A hivatalnokok szintjén hálózatokat lehet létrehozni, valamint a dolgozókat rendszeresen cserélni az egyes szakminisztériumok közt. Az Európai Tanács EU-s szinten is hangsúlyozza a kommunikáció fontosságát.

A kielégítő eredmény a környezetvédelmi szakemberek és az ágazati politikát kialakítók közti megfelelő együttműködésen is múlhat. Az ágazatban érdekelt felek és a civil szervezetek közti korai párbeszéd is eredményesebbé teheti a folyamatot. Az ágazati integráció újfajta hozzáállást, új együttműködési

módszereket és újfajta értelmezést követel a folyamat valamennyi résztvevőjétől, nem utolsósorban a környezetvédelmi oldalon¹⁷¹.

Ezek a megoldások azt a célt szolgálják, hogy a KöPI már a döntéshozatali folyamat legelejétől, és az érintett politika teljes területén koherens módon valósuljon meg. Ahogy az előző fejezetben is rávilágítottunk, ezek a KöPI rendkívül fontos jellemzői.

Az ágazat intézményeinél tartott képzés és információs programok gyakran jelennek meg a KöPI-re javasolt különböző stratégiák részeként. Persson szerint Svédországban számos kisebb szakhatóság van, amely nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel és képességekkel ahhoz, hogy munkája során szisztematikusabb módon vegyen figyelembe környezetvédelmi szempontokat.

A HEY MODELL

Christian Hey egy olyan, meglehetősen dinamikus modellt dolgozott ki a KöPI megvalósítás kapcsán, amely derékszögű koordináta-rendszerben ábrázolja a hatóságok jogalkotási kapacitását¹⁷² (**normatív tényező**), valamint a hatalom és források

¹⁷¹ Az Európai Unió Tanácsa *Integration of Environmental Requirements in Sectoral Policies and Community Strategy for Sustainable Development*, Brussels, 30 May 2001 9096/1/01 REV 1.

¹⁷² Jó példa az ún. normatív tényezőre az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról Cikk 1 (Célok) lehet tekinteni "Ennek az irányelvnek a célja, hogy a környezet magas szintű védelmét biztosítsa, és hogy hozzájáruljon a környezeti szempontok beillesztéséhez a tervek és programok kidolgozásába és elfogadásába a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében, annak biztosításával, hogy ennek az irányelvnek megfelelően, környezeti vizsgálatot végezzenek egyes, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában."

egyensúlyát a környezetvédelmi és ágazati érdekeltek illetve hatóságok között az ágazat döntéshozatali folyamataiban (**intézményi tényező**). Ez tulajdonképpen azt ábrázolja, hogy a fent említett zöld lobbik hogyan tudja legalább ellensúlyozni a szektorális lobbikat.

A Hey modell nem tesz kellő hangsúlyt a döntéshozatali hivatalok közti szervezeti együttműködésre és inkább a lobbik tevékenységét helyezi előtérbe, mint intézményi tényezőt¹⁷³. A KöPI elmaradt sikere az Unióban – a Hey modellt részben kiegészítve – éppen a döntéshozó szervezetek együttműködésének hiányára, mint intézményi tényezőre és nem kizárólag az érdekvényesítő lobbik tevékenységre vezethető vissza.

Ha figyelembe vesszük az intézményi tényezőkön belül a közigazgatási hivatalok közti szervezeti együttműködést, az alábbi **kiigazított** Hey modellt láthatjuk:



Forrás: Christian Hey, *Why Does Environmental Policy Integration Fail? The case of Environmental Taxation for Heavy Good Vehicles*, 2002.

¹⁷³ "Influence depends upon the capacity to mobilize and to form broad coalitions, the access to those coalitions to the policy-making system of the sector and its responsiveness". C. Hey, *Why does Environmental Policy Integration Fail? The Case of Environmental Taxation for Heavy Good Vehicles*. in: A.Lenschow, (szerk.) *Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe*. Earthscan. London 2002.

Hey szerint csak akkor valósítható meg a KöPI, ha ez a két tényező egyidejűleg van jelen. Valójában ha az ágazat szabályozási képessége nagy, de a környezetvédelmi érdekeltek befolyása kicsi illetve a hatóságok közötti együttműködés csekély, ez összhatásában egy olyan ágazat-fejlődési stratégiát eredményezhet, amely nem veszi figyelembe a környezetvédelmi célokat. Ellenkező esetben viszont egyfajta szimbolikus politika lehet a végkifejlet: az alapelvek kinyilatkoztatása, akciótervek, de a végrehajtás csekély lesz. Az említett vizsgálat jelentősége abban rejlik, hogy megmutatja, a KöPI-re gyakorolt hatásukat tekintve hogyan viszonyul a két legfőbb tényező egymáshoz.

A modell másik előnye abban áll hogy vizuálisan is elősegíti annak megítélését, hogyan valósul meg a KöPI az érintett szektorokban. Ezért a továbbiakban a szerző ezt a modellt kívánja alkalmazni.

A KÖPI FŐBB AKADÁLYAI

Számos olyan jelentős 'belső' akadály létezik, amely meggátolhatja a kormányzatokat és egyéb szervezeteket abban, hogy napi munkájuk során teljes mértékben figyelembe vegyék a környezetvédelmi kérdéseket. Ezek konkrét jellemzői és a hozzájuk kapcsolódó megoldások országonként és szervezetenként változóak. Mindez azt is jelenti, hogy nehéz olyan kormányzatot vagy intézményt találni, mely nem szenved az alábbi gyenge pontok valamelyikétől.

- A KöPI iránti *magas szintű és egyértelmű politikai elkötelezettség* hiányát gyakran említik az integráció során jelentkező egyik kulcsfontosságú

kihívásként, melynek eredménye az, hogy az intézményekhez nem jut el világos és egyértelmű üzenet a KöPI fontosságáról. A politikai elkötelezettség ilyesfajta hiányának egyik oka lehet a KöPI társadalmi és gazdasági vonatkozásaitól (elsősorban rövidtávon), vagy legalábbis a KöPI politikai szempontból szerteágazó voltától való félelem. Lecsupaszítva ez annyit jelent, hogy a környezetvédelem valószínűleg nem olyan téma, amivel sok szavazót lehetne megnyerni. Az ilyen jellegű akadályokat nehéz meghatározni, de lehet győzni őket pl. az aktív vagy passzív hozzáállás következményeiről szóló tájékoztatás vagy egyszerűen politikai nyomásgyakorlás révén. A stratégiai nyilatkozatok és kötelezettségvállalások gyakran alkalmazott módjai - még ha csak fokozatosan is - a politikai elkötelezettség biztosításának, majd később felhasználhatók az intézmények munkájának irányítására is.

- A „*felszabdalt*” kormányzati felépítés járul hozzá ahhoz is, hogy miniszterek és hivatalnokok csak specifikus és gyakran meglehetősen elszigetelt célkitűzésekre irányítsák figyelmüket. Minél kisebb fokú a magas szintű politikai elkötelezettség, annál fontosabb más módot találni a KöPI előmozdítására az egyes intézményeknél. Azonban még akkor is, ha a környezetvédelmi kérdések egyébként előkelő helyet foglalnak el a politikai napirenden, az egyes minisztériumok ellenszegülhetnek az új célok és távlatok vállalásának, avagy lehet, hogy vállalják őket, de csak nagyon csekély jelentőséget tulajdonítanak nekik.

Ezek a problémák jóval nagyobbak az Unió szintjén, ahol a különböző intézmények – a Tanács, a Bizottság és a Parlament – egymástól viszonylag izoláltan működnek. Különböző lehetőségek kínálóznak, azonban, a tagoltság problematikájának

leküzdésére: egyértelmű belső *küldetés és stratégia* kidolgozása; a szervezeteken belüli *felépítés és koordináció* megváltoztatása. Lehetséges az is, hogy növelni kell a *forrásokat és kapacitást* a környezetvédelem integrációjának elősegítése érdekében, ezen kívül különböző *információs, vezetési és döntéshozatalt elősegítő mechanizmusokat* lehet bevezetni annak biztosítására, hogy az információk, ismeretek és a meghozott döntések megfelelő módon tükrözzék a környezetvédelmi megfontolásokat.

A nehézség abban áll, hogy egy *integrált végrehajtás* jöjjön létre nemzeti és regionális szinten, és ez különösen nehéz akkor, amikor az EU politikák látszólag egymásnak ellentmondó jelzéseket adnak azok számára, akik a végrehajtáson dolgoznak, vagyis a tagállamok és a helyi hatóságok számára. A célnak megfelelő *többszintű felépítés*, különböző bizottságok és kommunikációs csatornák kialakításán túl számos olyan politikai *eszköz* áll rendelkezésre, amely felhasználható és különösen hatékonynak tekinthető az integráció egymást követő megvalósítási állomásokon történő átvitelében. Példa erre az EU támogatás vagy a környezetvédő szervezetek bevonása a döntéshozatali folyamatokba.

Attól függetlenül, hogy a KöPI szempontjából milyen jól teljesítenek a kormányzatok és intézmények, a politikák megalkotásának külső összefüggései és a politikák végrehajtása kritikus a KöPI érdekében tett erőfeszítések végső sikere tekintetében. A legfontosabb 'külső' tényezők a következők.

A KöPI-t nagyban befolyásolják az adott *ágazat sajátos jellemzői*, beleértve a politikai konfliktusok jelenlétét és esetleges kezelhetetlenségét, például olyan esetekben, amikor a KöPI a termelési volumen korlátozását vagy a fogyasztási mintázat alapvető

megváltoztatását követelné meg, és nem pedig egy mindkét fél számára pozitív irányú ('win-win') változást hozó, vagy egyiknek pozitív, másik félnek semleges ('win-neutral') eredménnyel záruló szabályozásról van szó. Vannak olyan ágazatok, melyek esetén könnyebb a helyzet az ágazat természete, valamint a kulcsszereplők száma és változásra való hajlandósága, ezen kívül a szektorban rendelkezésre álló technológia, befektetés és kutatás miatt. Pl. nagyon különböznek egymástól a mezőgazdasági szektor és az energia szektor által felvetett kihívások. Másik nagy probléma az, hogy esetenként az 'ágazatokat' az adminisztrációs részlegeknek megfelelően – például 'Általános Ügyek', 'Külső Kapcsolatok' – definiálják, nem pedig a valós gazdasági csoportokhoz vagy tevékenységekhez kapcsolódóan.

A társadalom és az egyes érdekcsoportok szempontjai fontosak, bár attól függő mértékben, hogy mekkora a politikai befolyásuk. Még viszonylag kis érdekcsoportok vagy ágazatok is lehetnek a KöPI főbb akadályozói, különösen olyan esetekben, amikor vitatott a környezetvédelmi intézkedések tudományos megalapozottsága, és amikor a fenntarthatóságra való áttérésnek valószínűleg vannak rövid távú vesztesei. Ezt jól illusztrálja a halászat, ahol még akkor is, ha a szektor rengeteget nyerhet hosszútávon a források kíméletes felhasználása által, a rövid távú veszteségek és a tudományos bizonytalanság kérdései továbbra is dominánsak a politikai párbeszéd során.

A környezetvédelmi elkötelezettség megléte, illetve az a *szélesebb körű nemzetközi kontextus*, melyben a politikák és a politikai párbeszéd zajlanak, szintén fontos hatással vannak a KöPI sikerére. Jó példák erre a mezőgazdasági támogatásokhoz kapcsolódó WTO viták, melyek az EU mezőgazdasági támogatásai „zöldebbé tételének” egyik mozgatórugói voltak.

Az egyetlen mód, ahogyan az egyes szervezetek kezelni tudják ezeket a problémákat az, ha megváltoztatják saját 'belső' vezetésüket és/vagy megfelelő politikákat és megközelítéseket dolgoznak ki a 'külső' kérdések megoldására.

A KÖPI ÉRTÉKELÉSÉNEK KRITÉRIUMAI

A KöPI értékelésére nem létezik jól körülírt kritériumrendszer. Elsősorban azért, mert nincs egy elfogadott definíció a KöPI-re, és ha nem tudjuk pontosan, mit takar a KöPI, nem lehet rá általánosan elfogadott indikátorokat sem építeni. Másodsorban a 'kritérium' kifejezés is meglehetősen homályos ebben az összefüggésben, és szükség van annak vizsgálatára, egyáltalán milyen kritériumok alkalmazhatóak.

Valójában az indikátorok kidolgozásában rejlő kihívás abban rejlik, hogy elkerüljük a környezetvédelmi indikátorok és az integrációs indikátorok egymással való összekeverését, ahogy ezt joggal hangsúlyozza Lafferty és Hovden is¹⁷⁴; valamint hogy kiválasszuk azokat az általános indikátorokat, melyek segítenek egy koherens és átfogó rendszer felépítésében annak érdekében, hogy a KÖPI-t teljes egészében lehessen értékelni.

Alapvetően minden ágazatnak rendelkeznie kellene speciális indikátorral a KöPI értékelésére. Pl. Julia Hertin és társai¹⁷⁵ 32 indikátort javasolnak a környezetvédelem és fenntartható fejlődés vállalati politikába történő integrációjának értékelésére.

¹⁷⁴ William M.Lafferty és E. Hovden *op. cit.*

¹⁷⁵ J. Hertin és szerzősai *Indicators for Monitoring Integration of Environment and Sustainable Development in Enterprise Policy*, - Science and Technology Policy Research, University of Sussex, Brighton 2001.

Ezek közé 15 fő indikátor (5 gazdasági, 5 szociális és 5 környezetvédelmi), 6 integrációs és 6 folyamat indikátor tartozik.

A fő indikátorok a kulcsfontosságú gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi változásra hívják fel a figyelmet. Megmutatják a kedvező fejlődést éppúgy, mint a megoldatlan gondokat. Az egyes folyamatokat csak nagyon általános szinten vizsgálják, de néhányat ágazati szinten is lehet analizálni.

Az integrációs indikátorok összekapcsolják a vállalati politika által lefektetett gazdasági célkitűzéseket a társadalmi és környezetvédelmi célokkal. Azt értékelik, hogy a vállalati politika képes-e a potenciális 'win-win', azaz minden félnek kedvező helyzetet kihasználni ezeken a területeken.

A folyamat-indikátorok a vállalatokon és a politikát kialakító intézményeken belüli olyan tevékenységeket célozzák, melyek elősegítik a fenntartható fejlődés integrációját a vállalatok működésébe és a vállalati politikába. Amennyiben nincs megbízható számszerű adat, minőségi értékelést lehet végezni.

Persson, általánosságban, megkülönbözteti egymástól a KöPI politikai folyamatának értékelését szolgáló kritériumokat és a KöPI politikai eredményeinek értékelésére használt kritériumokat.

Az előbbieket Persson *eljárési kritériumoknak* nevezi, melyek előírják, hogyan kellene valamit végrehajtani, az utóbbiakat pedig *lényegi kritériumoknak*, melyek előírják azt, hogy az eredménynek milyen tulajdonságokkal kellene rendelkeznie.

A szakirodalom alapján látható, hogy főként a nemzetközi intézmények és a civil szervezetek fejlesztettek ki általános indikátorokat.

Az Európai Környezetvédelmi Iroda (European Environmental Bureau) 1999-ben jelentetett meg egy kiadványt *Ten Benchmarks for Environmental Policy Integration (A környezetvédelem politikai integrációjának tíz alappontja)* címmel, melyben az intézmény az alábbi kritériumokat dolgozta ki a környezetvédelmi lépések ágazati EU politikákba történő integrációjának értékelésére.

Meghatározott-e a környezetre gyakorolt negatív hatások mértéke ill. elfogadott a meglétük?

Kidolgoztak-e vagy történt-e javaslat környezetvédelmi célokra és indikátorokra, vagy van, ami már kötelező érvényű?

Felmerült-e a környezetre gyakorolt negatív hatások piaci árakba építése különböző piaci alapú eszközök segítségével?

Tervezik-e a környezet szempontjából káros támogatások és adókedvezmények leépítését?

Megemlítik-e a stratégiák a megfelelő stratégiai környezetvédelmi hatásvizsgálat szükségességét?

A különböző tanácsok a csatlakozó országok esetében a környezetvédelmi követelmények teljesítését a bővítés feltételének tekintik; kívánnak pénzügyi támogatást nyújtani e feladatra?

A különböző tanácsok tovább is lépnek azon, mint amit a környezetvédelmi politika meglévő hivatalos napirendje megszab?

Az EEA megpróbált általános érvényű indikátorokat is meghatározni. Annak ellenére, hogy az egyes ágazatok jelentősen különböznek egymástól, meghatározható néhány, az integrációs folyamatban jelentkező közös jellemző:

Melyek a szektor meghatározó *méret- és formai* jellemzői a környezet szempontjából? Hogyan fejlődött mindez az idők folyamán?

Hogyan változtak a szektor *környezetre gyakorolt* hasznos és káros *hatása*?

Hogyan fejlődött a szektor ún. *öko-hatékonysága*, vagy más szavakkal: termelés egységre számítva a szektor kevesebb erőforrás és energia felhasználás és kisebb szennyezés mellett állítja elő termékeit vagy nyújtja szolgáltatásait?

Mennyire haladt előre az *integrációs intézkedések* végrehajtása a piaci integráció, a vezetési integráció és az intézményi integráció terén?

Az OECD saját ellenőrző listát dolgozott ki a politikai koherencia és a fenntartható fejlődés integrációjának értékelésére¹⁷⁶. A lista öt kérdéscsoportot tartalmaz, melyek az alábbi témakörökhöz kapcsolódnak:

- egyértelmű elkötelezettség és vezetés; - a KöPI-t irányító intézményi mechanizmusok; - érdekeltek bevonása; és, - hatékony tudás menedzsment. Az EEA kritériumokhoz képest az OECD kérdések inkább arra irányulnak, hogy mennyire hatékonyak a kialakított politikák.

Van-e közös egyetértés a fenntartható fejlődéssel kapcsolatban?

Megvan-e az egyértelmű elkötelezettség és vezetés?

Megvannak a feltételek a fenntartható fejlődés integrálásának irányításához?

Ösztönzik az érdekeltek bevonását a döntéshozatalba?

Megfelelően kezelik az ismeretek sokféleségét és a problémák megoldásába fektetett tudományos munkát?¹⁷⁷

¹⁷⁶ OECD *Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development. A Checklist*, Policy Brief October Paris 2002

¹⁷⁷ Ibidem 6 ol.

Az Európai Bizottság egy nagyon általános leírást dolgozott ki az ágazati környezetvédelmi indikátorokról¹⁷⁸. Bármilyen ágazati indikátor meghatározásához a következő kritériumoknak kell teljesülniük:

- Vonatkozó politika: tükrözi a kapcsolódási pontokat az érintett ágazati politika és a környezetvédelmi, valamint a szélesebb körű fenntarthatósági kérdések között. Az indikátoroknak mutatniuk kell a környezetterhelés, illetve a kedvező hatások tendenciáit, a folyamatok mögött megbúvó mozgatóerőket és a politika által adott válaszokhoz kapcsolódó főbb erővonalakat;
- analitikai alaposág;
- könnyű érthetőség;
- amennyire csak lehet, a meglévő adatokra való épülés; és
- a megfelelő földrajzi szinten való helyes értelmezés.

Megállapítható, hogy egyáltalán nincsenek összhangban a különböző indikátorok. Eddig még nem jött létre általános egyetértés sem a szakirodalomban, sem a döntéshozók körében arról, hogy mennyi és milyen KöPI-vel kapcsolatos indikátor van. A jövőre nézve biztosan ez a legfontosabb probléma a KöPI-vel kapcsolatban.

¹⁷⁸ Európai Bizottsági *Report on Environment and Integration Indicators to Helsinki Summit*, Sec(1999) 1942 final.

A KÖPI ÉS A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS

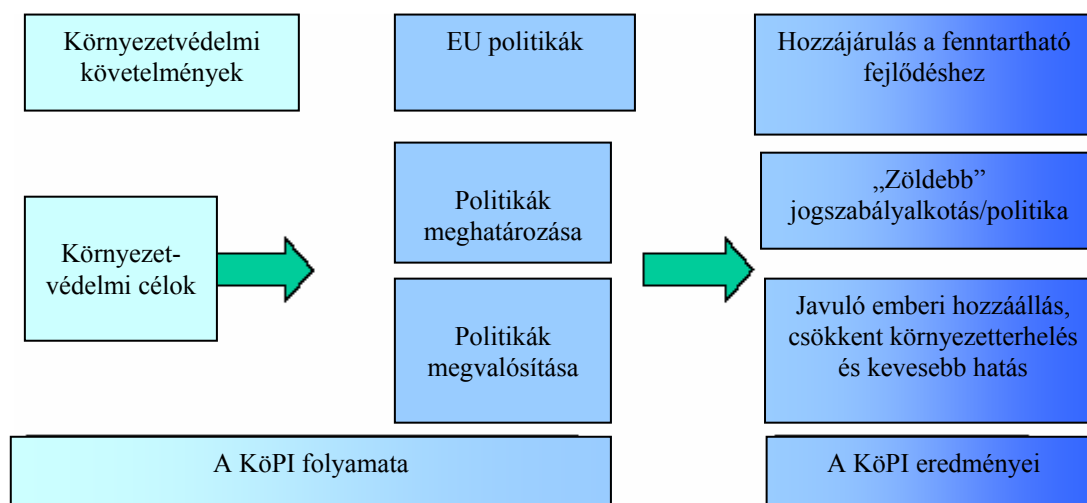
Az előző bekezdésekben leírtak alapján egyértelmű az integráció jelentősége a fenntartható fejlődés felé való elmozdulásban: amennyiben a környezetvédelmi tényezőket nem veszik figyelembe a gazdasági tevékenységeket és a társadalmi szerveződések egyéb formáit szabályozó politikák megvalósításakor, nem érhető el a fejlődésnek egy olyan új modellje, mely környezetvédelmi és társadalmi szempontból hosszútávon fenntartható.

Ebben az összefüggésben a környezetvédelmi politika integrációjának alapelve a fenntartható fejlődés koncepciójának fő alkalmazásaként tekinthető.

Az Európai Tanács szavaival élve *„a környezetvédelmi szempontok szektorális politikákba való integrációjának fő célja a fenntartható fejlődés előmozdítása és a környezetvédelmi és szektorális politikák hatékonyabbá tétele jobb megvalósítás és nyomonkövetés mellett, mely összeegyeztethető a politika különböző területeivel.”*¹⁷⁹.

Másképpen fogalmazva a KöPI olyan működési alapelvet képvisel, amely a fenntartható fejlődés megvalósítását és intézményesítését célozza.

¹⁷⁹ Európai Unió Tanácsa: *Integration of Environmental Requirements in Sectoral Policies and Community Strategy for Sustainable Development*, Brussels, 30 May 2001 9096/1/01 REV 1.



Forrás: Európai Környezetvédelmi Hivatal

Kitűnik, hogy a KöPI megvalósításának normatív tényezői között szerepel a fenntartható fejlődés stratégiájának kidolgozása is.

Ebből a szempontból fontos, hogy az EU elfogadta a fenntartható fejlődésre vonatkozó stratégiáját, amelyben részletesen foglalkozik a KöPI-vel, azonban erről bővebben a következő fejezetben ejtünk szót. Bár rögtön meg kell jegyezni azt is, hogy egy másik fontos EU dokumentum, mely jogi szempontból kötődik a fenntartható fejlődéshez – nem szerepelteti az integrációs alapelvet¹⁸⁰.

A magyar kormány a közelmúltban fogadta el a fenntartható fejlődés stratégiája kidolgozásának tartalmi és szervezeti kereteiről szóló 2053/2005. (IV. 8.) kormányhatározatot annak mellékletével, a fenntartható fejlődés stratégiájának alapját képező szempont- és követelményrendszerrel együtt. A dokumentumban nem található egyetlen hivatkozás sem a KöPI-re.

¹⁸⁰ Európai Unió, *The Law of sustainable development – General Principles* Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2000.

Kettős ok húzódik meg amögött, miért is támogassuk az integrációs politika elvét, mint a fenntartható fejlődéshez vezető út egyik eszközét. Széleskörű az egyetértés abban, hogy ez elősegíti a politika racionálisabb kialakítását azokon a területeken, ahol a politikai döntések eredményét nagymértékben befolyásolják a környezetvédelmi tényezők hatásai, így azokat minél korábban figyelembe kell venni. Sokan egyetértenek azzal az irányvonalal is, hogy nagyobb hangsúly helyeződjön a környezetvédelemre és a fenntartható fejlődésre a szabályozás terén. Mindazonáltal míg a KöPI koncepciója globális szinten egyszerűnek és kívánatosnak tűnik, annál bonyolultabb és nehezebben kezelhető konkrét esetekben. A fenntartható fejlődés három dimenziója – a környezeti, gazdasági és társadalmi nézőpontok – közötti egyeztetés meglehetősen ellentmondásos lehet, és a politikai rendszer számára igen nehezen kezelhető.

A KÖPI ANALITIKAI KERETEI

A fejezet végén összegezzük a legfontosabb megállapításokat abból a célból, hogy definiálható legyen a KöPI analitikai és elméleti kereteit egy a további fejezetek szempontjából hasznos eszköztár kidolgozásához.

A KöPI definíciója

A KöPI egy olyan folyamatot jelent, mely elősegíti a környezetvédelmi szempontok egyéb politikákba történő integrálását a döntéshozatali eljárás legelejétől annak valamennyi állomásán keresztül, a környezetvédelmi követelmények és az adott ágazati politika szükségletei közti lehetséges ellentmondások elkerülése érdekében.

Végeredménye egy olyan politika, mely koherens a fenntartható fejlődés alapelvével és egyensúlyt teremt a környezetvédelmi és az ágazati követelmények között.

Hogyan valósítható meg a KöPI

A KöPI megvalósításához normatív és intézményi tényezőket egyaránt figyelembe kell venni. Normatív tényezőként kívánatos az erőteljes politikai elkötelezettség, intézményi tényezőként pedig az érintett közigazgatási hivatalok közti szervezeti együttműködés, valamint a környezetvédelmi és a szektorális lobbis szembenálló érdekeinek összeegyeztetése.

A KöPI értékelésének kritériumai

Jelenleg még nincs általános és elfogadott kritériumrendszer a KöPI, mint teljes folyamat értékelésére. Valamennyi szektor saját indikátorokat dolgozott ki erre a célra.

III. FEJEZET

KöPI az EU-ban

BEVEZETÉS

A 6. környezetvédelmi akcióprogram külön bekezdést szentel a KöPI-nek. A dokumentum alapján a környezetvédelmi szempontok egyéb politikákba történő integrációját még inkább el kell mélyíteni, és rendkívül lényeges, hogy az elkövetkező tíz évre szóló cselekvési program a következő irányba haladjon:

- A Bizottságon belül, ahol szükséges, további belső **'integrációs' mechanizmusokat** kell kialakítani, melyek többek között azt biztosítják, hogy a környezetvédelmi követelményeket valamennyi bizottsági politikai kezdeményezés előkészítése során teljeskörűen megvizsgálják.
- Tovább kell ösztönözni a Szerződés környezetvédelmi integrációjára vonatkozó követelmények megvalósítása iránti elkötelezettséget, mint ahogy azt a Cardiffi csúcstalálkozón elindított **kezdeményezés** szolgálta, és biztosítani kell, hogy az elkészült stratégiák hathatós tettekben valósuljanak meg.
- Tovább kell fejleszteni azokat az **indikátorokat**, melyek segítségével lehetővé válik az ágazati integráció folyamatának monitorozása és arról jelentések készítése.

Egy másik dokumentumban az Európai Bizottság az új kihívások kezelésére - megfelelő eszköznek - a környezetvédelmi szempontok teljes körű integrációját tekinti.

Az EU politikája által a környezetvédelmi szempontból fenntarthatatlan tendenciák visszafordítására adott válasz csak akkor lesz hatékony, ha azt a

környezetvédelmi politika egy még inkább megújított megközelítésébe ágyazzák, mely az integrációt helyezi a középpontba¹⁸¹.

Az új környezetvédelmi biztos is nagy hangsúlyt helyez az integrációra, ahogy az kiderült a parlamenti környezetvédelmi bizottsági meghallgatások során. Arra a kérdésre, hogy hogyan kívánja megvalósítani az integráció elvét, az új biztos így válaszolt¹⁸²:

Nagyon fontos az integráció, mert a környezetvédelem nem kezelhető a többi politikai területtől elkülönülten. Szintén fontos kiemelni a lisszaboni célkitűzéseink elérése szempontjából, hogy a növekedés és a versenyképesség kéz a kézben járhat a környezetvédelemmel. A kihívás abban rejlik, hogy a különböző politikákat úgy igazítsuk egymáshoz, hogy sikerüljön minden fél számára pozitív eredményt hozó megoldásokat találni az EU problémáira. A környezetvédelem mezőgazdasági és halászati politikába történő integrációjának kedvező hatásait már tapasztaltuk, de az olyan aggasztó tendenciákra különösen figyelniünk kell, mint amilyenek az energia-, szállítmányozás-, ipar- és külpolitika területén jelentkeznek. Ezen alapelv gyakorlatba ültetése természetesen szoros együttműködést kíván a különböző politikai területek között.

¹⁸¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 2003 *Environment Policy Review* Com(2003) 745 final .

¹⁸² Európai Parlamenti meghallgatások, a biztos jelölt számára készült kérdésekre adott válaszok. B rész, speciális kérdések. A kérdés: A Szerződés értelmében „A környezetvédelmi követelményeket integrálni kell a közösségi politikák és tevékenységek definícióiba és megvalósításába”. Ön szerint melyek azok a területek, melyeken a leginkább szükség van előrelépésre ebben a kérdésben? Hogyan biztosítaná, hogy az integráció alapelve megfelelően kerüljön átültetésre a gyakorlatba?” 2 ol.

Azt, hogy miért érezte úgy az EU, hogy új lendületet kell adni a környezetvédelem témakörének, az Európai Környezetvédelmi Ügynökség úgy magyarázza, hogy a KöPI azért merült fel, mert a környezetvédelmi politikáknak inkább hagyományosan a fenntarthatatlan társadalmi-gazdasági gyakorlat okozta problémákra kellett, mintegy, 'reagálniuk'.

Ahogy már az előző fejezetben is láthattuk, főként két tényező befolyásolja a KöPI eredményességét: a **normatív** és az **intézményi** tényező (Hey modell alapján). Mindkét elem fellelhető akkor is, amikor a KöPI-t az EU-n belül vizsgáljuk. A normatív tényező nem más, mint az Alapszerződés 6. cikke és az ehhez kapcsolódó Cardiffi Folyamat, míg az intézményi tényezőhöz kapcsolódnak bizonyos munkamegosztással járó átszervezések, főként a Bizottságon belül.

INTEGRÁCIÓS ELVEK AZ EU-BAN: AZ ELSŐ KUDARCOK

Az Európai Bizottság környezetvédelmi politikai programjának (1971) első tervezete kimondta, hogy a környezetvédelmi kérdések többé-kevésbé minden EGK politikát befolyásolnak; konkrétan említve a kereskedelmi, mezőgazdasági, verseny-, szociális, szállítmányozási, energia- és regionális politikákat. Az első Környezetvédelmi Akcióprogram aztán kinyilvánította, hogy a Közösségeknek tevékenységeik során minden szektorban (mezőgazdasági politika, szociális politika, regionális politika, iparpolitika, energiapolitika, stb.) figyelembe kell venniük a környezet védelmével és fejlesztésével kapcsolatos megfontolásokat. Sőt, e megfontolásokra már a politikák kidolgozásánál és végrehajtásánál is jelentős figyelmet kell fordítani.

A második Környezetvédelmi Akcióprogram kinyilvánította, hogy a környezetvédelmi intézkedések nélkül nem lehetséges elérni az EGK Szerződés 2. Cikkében lefektetett célkitűzéseket; megvitattott e szempont alapján néhány mezőgazdasági, energia- és szociális szektorbeli tevékenységet, de nem határozta meg pontosan és részletesen az integrációs követelményeket és előírásokat.

1983-ban a harmadik Környezetvédelmi Akcióprogram Tanácsi és Tagállami Határozata deklarálja a Bizottsági akciók végrehajtásának fontosságát egy különösen kiemelt figyelmet érdemlő területen, mely nem más, mint a környezetvédelmi szempont más politikákba történő integrálása.

1985 márciusában, Brüsszelben a Bizottság az Államfők és Miniszterelnökök találkozáján bemutatott egy EGK-szintű környezetvédelmi politikai jelentést, melyben felkéri az Európai Tanácsot, hogy fogadja el a politika három irányvonalát, melyek közül az első kijelenti:

"A környezet védelmét a gazdasági és szociális politikák szerves részeként kell tekinteni mind általános (makroökonómiai), mind ágazati (mezőgazdasági, iparpolitikai, stb.) szinten."¹⁸³

A brüsszeli találkozót követően az Európai Tanács megerősítette "...elszántságát, hogy a környezetvédelmi politikának alapvető helyet adjon a gazdasági, ipari, mezőgazdasági és szociális politikákban, melyeket a Bizottság és Tagállamai végrehajtanak"¹⁸⁴. Az ugyanabban az évben, 1985-ben megkezdett – az EGK Alapszerződés módosításáról folytatott – egyeztetések vezettek el az új EGK 130. cikkhez, mely 1987-ben lépett

¹⁸³ Az EK Közlönye (Bulletin) (1985) 3.

¹⁸⁴ Európai Tanács, Közlöny (Bulletin) 21 sz.

életbe, és ez már kinyilvánította, hogy "a környezetvédelmi rendelkezések a Közösség más politikáinak elemeivé kell, hogy váljanak".

Az 1993-as Maastrichti Szerződés a következőképpen fogalmazta át ezt a kitéletet:

'A környezetvédelmi rendelkezéseket integrálni kell a Közösség további politikáinak meghatározásába és végrehajtásába'. Az 1997-es Amszterdami Szerződés később átvette ezt a kitéletet az új 6. Cikkébe.

Ez az átvezetés reakció volt a Bizottságnak a Kormányközi Konferencián beterjesztett kérésére, miszerint illesszék be az integrációs követelményeket a mezőgazdaságról, a szállítmányozásról és a versenyről szóló fejezetekbe.

A negyedik Környezetvédelmi Akcióprogram, mely 1985/86-ban született, – olyan időszakban, amikor már nyilvánvaló volt, hogy egy környezetvédelmi fejezet beillesztésre kerül az EGK Szerződésbe –, egy teljes fejezetet szentelt az integrációs előírásoknak, bár nem ment túl olyan általános kijelentéseken, mint hogy szükség van az integrációra.

1993-ban a Bizottság egy sor belső működési intézkedést határozott el e azzal a céllal, hogy a környezetvédelmi szempontok jobban integrálódjanak¹⁸⁵. Ezek közül a fontosabbak:

- minden bizottsági javaslatot azon az alapon kell értékelni, hogy milyen környezeti hatásai vannak. Ahol valamilyen hatás valószínűsége fennáll, ott szükségessé válik a környezeti hatástanulmány elkészítése;

¹⁸⁵ Európai Bizottság, Provisions for the Environmental Evaluation of Plans, Programmes and Legislative Proposals, SEC (93) 785.

- új rendelkezésekre vonatkozó javaslatok indoklásaiba részletesen bele kell foglalni, hogy milyen környezeti hatások jelentkeznek, és azokból milyen költségek és előnyök származnak;
- a Bizottság munkaprogramjának biztosítania kell, hogy azok a rendelkezések, amelyeknek jelentős hatása lehet a környezetre, zöld csillaggal legyenek megjelölve;
- a Bizottság minden részlegén ki kell jelölni a környezetvédelmi rendelkezések integrációjáért az adott szektorban felelős kapcsolattartó személyeket;
- a Bizottságon belül fel kell állítani a felsővezetők környezetvédelmi hálózati kapcsolatrendszerét, így biztosítva a környezetvédelmi előírások integrációját és a rendelkezések koordinációját;
- a Bizottság éves jelentésének tartalmaznia kell egy kimutatást arról, hogy a fő politikai területeken hogyan vették számításba a környezeti megfontolásokat.

Összességében, ezeknek a rendelkezéseknek a hatása a Bizottság politikájára jelentéktelen volt. Egyetlen új javaslat kapcsán sem született egy környezeti hatástanulmány sem. A Bizottság apparátusa más rendelkezéseket sem alkalmazott, így a Bizottság 1995-ös és 1999-es politikai megújulásával kapcsolatos iránymutatás is fokozatosan feledésbe merült.

Még egy erőfeszítés történt az integráció érdekében az Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogram alatt, amely 1993-tól 2000-ig tartott. Ebben a programban, mely „A fenntarthatóságért” címet kapta, a Bizottság kiválasztott öt célcsoportot – az ipar, az energiát, a szállítmányozást, a mezőgazdaságot és a turizmust –, melyek különösen

jelentős környezeti hatással bírnak¹⁸⁶. A program egyetlen pozitívuma, hogy az összes eddigiekhez képest elsőként tűzött ki egy sor olyan célt, melyeket minden egyes ágazatnak 2000-re meg kellett valósítani.

Végeredményét tekintve a program nem változtatta meg az EB közigazgatási és politikai gyakorlatát és nem vezetett kimondottan semmilyen külön kezdeményezéshez az öt szektor egyikében sem. Látva a szerény eredményeket, a Bizottság jelentése – mely az ötödik akcióprogram eredményeit volt hivatott értékelni – nem vizsgálta meg részleteiben az öt szektort, hanem arra korlátozta mondandóját, hogy kijelentse, az integráció 'mérsékelt sikert' aratott, egyebekben pedig inkább a jövőbe tekint.¹⁸⁷

Miután a környezetvédelmi rendelkezések megjelentek az EK szerződésben, a Bizottság egyik tevékenysége azon közlemények (communications), zöld könyvek (green books) és fehér könyvek (white papers) megjelentetése lett, melyek az EK politikáinak adott szektorai és a környezetvédelem közötti kapcsolatot vizsgálják. Az első ilyen értekezések egyike 1988-ban született és a '*Környezet és Mezőgazdaság*' témájával foglalkozik¹⁸⁸. E közlemények – alaposág és minőség tekintetében – rendkívül különbözőek. Általánosságban elmondható, hogy a környezet és a politika adott szektora közti kapcsolat elemzése még elfogadható, ugyanakkor szinte soha nem történt semmilyen működési vagy politikai javaslat a szektorális politikákat illetően, tehát az ilyen kiadványok inkább 'alibit' jelentettek, mintsem jelentős hatással bírtak volna.

¹⁸⁶ Ez aztán ugyanaz, amely már az első Akcióprogramban is felsorolásra került.

¹⁸⁷ Európai Bizottság, *Europe's environment: what directions for the future? The global assessment of the EC programme of policy and action in relation to the environment and sustainability development, 'towards sustainability'*, COM(99)543.

¹⁸⁸ Európai Bizottság, *Environment and Agriculture* – COM(88) 338.

ÚJ LENDÜLET A KÖPI MEGVALÓSÍTÁSÁHOZ

A környezetvédelmi integrációs elv konkrét végrehajtásának irányába tett első valóban lényeges lépések csak a Cardiffi Folyamat kapcsán mentek végbe. A folyamatot a Luxembourggi Európai Tanács kezdeményezte 1997. decemberében és emelkedett teljes körű EU programmá a Tanács ülésén Cardiff-ban 1998. júniusában. A cél az, hogy *"minden érintett Szektorális Tanács dolgozza ki stratégiáját a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés integrálására saját szabályozási területén"*.

Az eredetileg a három kulcsszektorra és érintett igazgatóságokra – Szállítmányozás, Energia és Mezőgazdaság – irányuló megbízatást azóta kiterjesztették a Fejlesztési Segélyre, a Belső Piac, Ipar és Vállalkozás, Általános Ügyek, Gazdaság és Pénzügy, Halászat szektoraira.

A Cardiffi Folyamat vonatkozásában feltétlenül érdemes megemlíteni az EU *'Stratégia a Fenntartható Fejlődésért'* című közleményét¹⁸⁹. Az ebben foglalt stratégia, melyet 2001. júniusában mutattak be Göteborgban az Európai Tanácsnak és szerzője, az EU Bizottság Elnöki hivatala, kimondja:

A környezeti megfontolások szektorális politikákba történő integrálási folyamatának, - melyet az Európai Tanács indított útjára Cardiffban, - folytatódnia kell és környezeti szempontokat kell nyújtani az EU Fenntartható Fejlődésért stratégiájához, hasonlóan ahhoz, ahogy az Általános Gazdasági Politikai Irányelvek és az Alkalmazási Irányelvek nyújtottak ezirányú szempontokat a gazdasági és szociális dimenziókhöz. A szektorális környezeti

¹⁸⁹ A Bizottság Közleménye *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development* COM(2001)264 Final.

integrációs stratégiáknak következetesen harmonizálniuk kell az EU Fenntartható Fejlődésért stratégiájának konkrét célkitűzéseivel¹⁹⁰.

Ennek megfelelően a környezetvédelemnek a különböző EU politikákba való integrációjának koncepciója a fenntartható fejlődés alapvető elvévé vált.

Az ebben a fejezetben csak felvázolt problémakörök a dolgozatban bővebben és mélyebben kerülnek majd kifejtésre.

Az 1998 júniusában tartott Cardiffi Csúcstalálkozó volt az államfők első olyan ülése, melynek középpontjában a környezetvédelem valamennyi EU politikába történő integrációja állt. A Cardiffi Csúcstalálkozó egy szélesebb körű folyamatot indított el a környezetvédelem integrációját célzó stratégiák kidolgozása terén a Miniszterek Tanácsának különböző formációi számára. Ezt követte a Bécsi Csúcstalálkozó 1998 decemberében, egy a legjobb gyakorlatokról szóló workshop Bonnban, 1999-ben, valamint az Európai Tanács ülései 1999 júniusában Kölnben, 2000-ben Helsinkiben és 2001 júniusában Göteborgban. Helsinkiben még azt remélték, hogy a Göteborgi Csúcstalálkozó a folyamat lezárulásával végződik, azonban ez a remény nem teljesült. Azt azonban következtetésként sikerült levonni Göteborgban, hogy a szektorális stratégiákat amilyen hamar csak lehet, véglegesíteni kell, tovább kell fejleszteni és meg kell valósítani, hogy a 2002-es Tavasz Európai Tanács számára már be lehessen számolni róla. A stratégia egyúttal szélesebb dimenziókat is kapott a Fenntartható Fejlődésért Stratégia keretein belül, melyet szintén 2001. júniusban, Göteborgban fogadtak el. Ebben szerepelt a környezetvédelmi pillér hozzáadása a szociális és

¹⁹⁰ Ibidem 13 ol.

gazdasági reformok lisszaboni folyamatához. Ezzel felvetődik a kérdés, hogy vajon mivel magyarázható a környezetvédelmi megfontolások integrációjának ilyen mértékű fellendülése, melyet az EK Szerződésbe való beillesztése valamint az EU intézmények téma iránt mutatott nagyfokú érdeklődése mutat. Az EK által bevezetett környezetvédelmi jogszabályok ellenére a Tagállamok környezeti minősége továbbra is igencsak gyenge maradt. Az vitatott, hogy vajon miért nem eredményezett jelentős kedvező környezeti változást a környezetvédelmi jogszabályok ilyen gigantikus arányú bevezetése. Egyesek mint pl. Krämer, az EU-ban a közösségi környezeti jogszabályok gyenge megvalósítását emelik ki, illetve az állampolgárok és környezetvédő szervezetek számára megfelelő végrehajtási módok hiányát. Egy másik felmerült ok az, hogy sok környezetvédelmi jogszabály nem megfelelő, mivel az EU jogszabályalkotása nagyrészt 'command and control' ('utasíts és ellenőrizs') típusú intézkedéseken alapult. Ahogy láttuk, a szakirodalom rámutatott arra, hogy az, integrációs alapelvek szentelt nagyobb figyelem, többek között, annak köszönhető, hogy felfedezték, szükséges a környezetvédelmi jogszabályok és új megvalósítási politikai eszközök javítása, de önmagában nem elegendő. Az EK környezetvédelmi célkitűzéseinek elérése csak akkor valósítható meg, ha nemcsak környezetvédelmi intézkedéseket vezetnek be, hanem ezeket az intézkedéseket az EK valamennyi politikai területébe integrálják. Az EK 6. Cikk magában hordozza azt a víziót, hogy a klasszikus környezetvédelmi jogszabályok önmagukban nem lesznek elegendők, mivel azok a környezeti problémák, melyekkel a Tagállamoknak szembe kell nézniük, nagyrészt a többi szektor - mint a mezőgazdaság, szállítmányozás, ipar - jelenlegi gyakorlatából erednek. A tendencia visszafordítására tett kísérletként a Bizottság felszólított az EK környezetvédelmi jogának átalakítására oly módon, hogy az rugalmasabb legyen és szélesebb körű környezetvédelmi politikai

eszközöket tartalmazzon. Az új politikai eszközök inkább piaci alapú és adóhoz kapcsolódó eszközök; a szabályozás nem kötelező módjai, úgy, mint az önkéntes szerződések; öko-jelölések és öko ellenőrzési programok, valamint a környezetvédelmi szempontok integrálása az alapvető EK politikai szektorokban. Az a tény, hogy további erőfeszítések voltak szükségesek a környezet minőségének javítására, és ami még fontosabb, hogy számos területen vissza kell fordítani az aggodalomra igencsak okot adó tendenciákat – főként a nem fenntartható gazdasági tevékenységekhez kapcsolódóan – vezettek az Amszterdami Szerződéshez, mely „újfajta ösztönzést” adott az integrációs folyamatnak "azzal, hogy a Szerződésben az integrációs alapelvet támogatja". Tudósok arra is rámutatnak, hogy logikus lépés annak felismerése, hogy a környezetvédelmi joggal nem lehet csak egyetlen zárt részben foglalkozni, hanem más politikai területekbe is be kell ezt építeni.

A NORMATÍV TÉNYEZŐ: A 6. CIKK

Az Amszterdami Szerződés által bevezett 6. Cikk alapján

A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.

A 6. Cikk előírásai szerint az EK környezetvédelmi célkitűzéseit (174(1) cikk), alapelveit (174(2) Cikk) és egyéb politikai szempontjait (174(3) Cikk) együttesen kell

integrálni a 3. Cikkben szereplő Közösségi politikákba és tevékenységekbe - beleértve a kötelező és nem kötelező EK jogszabályokat is.

Annak ellenére, hogy az EU-ban ez a cikk képezi a KöPI teljes folyamatának jogi alapját, a KöPI-vel foglalkozó szakirodalom egyáltalán nem szentel nagyobb figyelmet a 6. Cikkben felmerülő problémáknak. Dhondt az egyetlen, aki ezt a témát részletesen és tudományosan kidolgozta. Pedig „*az EK 6. Cikkének szövege számtalan kérdést vet fel*”¹⁹¹.

A fentiek alapján felmerül a kérdés; azért, hogy az integráció elve érvényesüljön, bizonyos mechanizmusokat be kell vezetni, de kinek kell vajon ezeket a mechanizmusokat megvalósítani? Azaz csak az EU intézményeknek vagy a tagállamoknak is van ebben szerepük?

A 6. Cikknek Jans és Dhondt érvelése szerint¹⁹², nincs semmilyen közvetlen jogi következménye a Tagállamokra nézve, mivel kifejezetten a „Közösségi politikákra és tevékenységekre” vonatkozik. Ezzel szemben a gyakorlatban lehetnek közvetett következményei, mivel a Tagállamok számára minden olyan jogi aktus kötelező érvényű, amit az EU a KöPI megvalósításával kapcsolatban elfogad.

Itt ugyanabban a helyzetben vagyunk, mint amikor a magas szintű védelem elvét vizsgáltuk. A közösségi lojalitás elvét alkalmazva (EK Szerződés 10. Cikke), azt lehet mondani, hogy a 6. Cikk egyfajta olyan passzív kötelezettséget ró a Tagállamokra, mely szerint tartózkodniuk kell azoktól a tevékenységektől, melyek az EK környezetvédelmi politikájának megvalósítását és betartását akadályozhatják.

¹⁹¹ N. Dhondt *op. cit.* 65 ol.

¹⁹² J.H.Jans *European Environmental Law* (Second revised edition), Europa Law Publishing, Groningen 2000. N. Dhondt *op. cit.*

Dhondt más szemszögből nézve, de ugyanerre a következtetésre jut. Mivel a 6. Cikk a politika végrehajtásáról szól, ez alapján

A Tagállamok sok esetben felelősek a közösségi intézkedések végrehajtásáért. Mivel az EK 6. Cikk közösségi politikák és tevékenységek végrehajtásáról szól, de nem utal arra, hogy ki által; az az érvelés is elképzelhető, miszerint mind a közösségi intézményekre, mind a Tagállamokra vonatkozik¹⁹³.

A következő gondolat, ami a 6. Cikkkel kapcsolatban felmerül az, hogy melyik politikának kell figyelembe vennie a környezetvédelmi szempontokat. Vagyis konkrétan mit jelent az a félmondat, mely így szerepel a cikkben: "3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek"?

Az Alapszerződés 3. Cikke így szól:

- 1) A 2. Cikkben foglaltak megvalósítása céljából a Közösség tevékenysége — e szerződés rendelkezései és az abban meghatározott ütemezés szerint — a következőket foglalja magában:
 - a) a tagállamok között az áruk behozatalára és kivitelére vonatkozó vámok és mennyiségi korlátozások, valamint minden más, azokkal azonos hatású intézkedés tilalma;
 - b) közös kereskedelempolitika;
 - c) belső piac, amelyet az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlése jellemez;
 - d) a személyek belépésére és mozgására vonatkozó intézkedések a IV. címben foglaltak értelmében;

¹⁹³ N. Dhondt *op. cit.* 48. ol.

- e) közös politika a mezőgazdaság és a halászat területén;
- f) közös politika a szállítmányozás területén;
- g) olyan rendszer, amely megakadályozza a belső piaci verseny torzulását;
- h) a tagállamok jogszabályainak közelítése a közös piac működéséhez szükséges mértékben;
- i) a tagállamok foglalkoztatáspolitikája közötti koordináció előmozdítása abból a célból, hogy egy összehangolt foglalkoztatási stratégia kialakítása által növeljék eredményességüket;
- j) szociálpolitika, amely magában foglalja az Európai Szociális Alapot;
- k) a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése;
- l) környezetpolitika;
- m) a közösségi ipar versenyképességének erősítése;
- n) a kutatás és a technológiai fejlesztés előmozdítása;
- o) a transzeurópai hálózatok létesítésének és fejlesztésének ösztönzése;
- p) hozzájárulás az egészségvédelem magas szintjének eléréséhez;
- q) hozzájárulás a minőségi oktatáshoz és szakképzéshez, valamint a tagállamok kultúrájának virágzásához;
- r) fejlesztési együttműködési politika;
- s) a tengerentúli országok és területek társulása a kereskedelmi forgalom növelése és a gazdasági és társadalmi fejlődés közös elősegítése érdekében;
- t) hozzájárulás a fogyasztóvédelem erősítéséhez;
- u) intézkedések az energiaügy, a polgári védelem és az idegenforgalom területén.

(2) [III-116] A Közösség az e cikkben említett valamennyi tevékenység folytatása során törekszik az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítására.

De ahogy Dhondt is igen jól látja, ebben a cikkben nincs valamennyi politika megemlítve.

Az alapszerződés 308. Cikke alapján *"Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket"*. Így

A 308. Cikken alapuló tevékenységek és politikák (...) az igazat megvallva ki vannak zárva az integrációs elv hatásköréből (limite ratione materiae)¹⁹⁴

Dhondt véleménye szerint a 6. Cikknek egy másik korlátozó aspektusa is van, mégpedig az, hogy csak a közösségi politikán belül lehet érvényesíteni az integrációs elvet, s nem pedig teljes körűen valamennyi EU politikában. Ezzel a megállapítással nem értek igazán egyet. Még akkor is, ha a cikk csak a közösségi politikákról szól, ahogy erre korábban már rámutattunk, az integrációs elv továbbfejlődött az európai jogi Chartában és az EU Alkotmányban is. Igaz, hogy ezek nem kötelező erejű okmányok, de fontos politikai üzenetet hordoznak. Dhondt - vizsgálatában - egyáltalán nem veszi figyelembe ezt a fejlődést.

A 6. cikk alapján a környezetvédelmi szempontokat figyelembe kell venni a politikák meghatározásában és végrehajtásában.

¹⁹⁴ Dhondt *op. cit.* 42 ol.

Dhondt szerint:

A meghatározás kifejezés úgy tűnik, a (...) közösségi politikák kialakításának folyamatára annak legelejétől vonatkozik.

Ahogy az előző fejezetben érzékelhettük, maga a KöPI meghatározása tartalmazza, hogy a környezetvédelmi szempontokat már rögtön a döntéshozatali folyamat elején figyelembe kell venni; a 6. Cikk - ebből a szempontból - mást nem is tesz, mint kodifikálja ezt az előírást¹⁹⁵.

NYITOTT KÉRDÉS: A 6. CIKK JOGI KÖVETKEZMÉNYEI

Az Amszterdami Szerződés az alapelvek között felsorolja az integrációs elvet, és a megfogalmazás alapján elég egyértelmű, hogy ez kötelező jellegű előírás (be kell épülnie, vagyis '*must be integrated*' az angol szövegben). Azonban továbbra is fennmarad a kérdés, hogy mi a pontos jelentése az „integrálni” szónak, valamint, hogy a környezetvédelemnek prioritást kell-e élveznie az egyéb érdekekkel szemben, mint ahogy azt az előző fejezetben láttuk a Lefferty által kifejlesztett meghatározás utolsó mondata szerint. Magában a 6. Cikk megfogalmazásában semmi sem utal a környezetvédelmi megfontolások ilyen mértékű előtérbe helyezésére a gazdasági vagy társadalmi kérdésekkel szemben. Az előbbieket figyelembe kell venni és a többi közösségi politikába be kell illeszteni, de automatikusan nem élveznek előnyt abban az esetben, ha összeütközésbe kerülnek az utóbbiakkal. Tulajdonképpen a fenntartható fejlődésre való törekvés a 2. és 6. Cikk alapján csupán az integrációra korlátozódik,

¹⁹⁵ Már az első Környezetvédelmi Akció Programból is kitűnik ez a követelmény.

azaz az egyensúly megteremtésére a környezetvédelmi, gazdasági és társadalmi érdekek között, melyek mindegyikét valamelyest szolgálni kell, nem pedig csak egyet, valamelyik másik kárára.

Alapvető kérdés, hogy milyen jogi következmények érvényesülnek az integrációs elvvel kapcsolatban.

Megsemmisíthető-e egy EK tanácsi vagy bizottsági jogszabály azon az alapon, hogy a környezetvédelmi követelményeket egyáltalán nem építették be a kérdéses közösségi jogszabályba, vagy mert nem megfelelő módon tették azt? A szakirodalomban erről eltérő véleményeket találhatunk.

Grimeaud szerint, a környezetvédelmi szempontokat valamely szektorális politika összefüggéseiben nézni – egy téma, azonban teljesen más téma annak meghatározása, hogy milyen mértékben történjen az integráció a gyakorlatban, illetve annak kijelentése, hogy egy EK jogszabály ebből a szempontból érvényes, avagy sem. Még ha az EK alapelvek elméletben alkalmazhatók is volnának a közösségi törvények érvényességének felülvizsgálatára, a gyakorlatban nehéz lenne úgy meghatározni ezeket az alapelveket, beleértve a környezetvédelem integrációjának alapelvét is, hogy azok önmagukban véve jogilag is érvényesíthetők legyenek. Az 1992 Peralta ügyben az Európai Bíróság úgy határozott, hogy a korábbi, 130r(2) EK Cikkben lefektetett alapelvek "a környezetvédelem kérdésében csak a Közösség általános célkitűzéseinek meghatározására korlátozódnak"¹⁹⁶.

Grimeaud a következőképp látja:

Feltéve, hogy a környezetvédelmi alapelvek, beleértve az integrációs elvet is,
az értelmezés és megvalósítás tekintetében igen nagy teret engednek az EK

¹⁹⁶ Ügy C-379/92.

intézmények számára, önmagukban nem teremthetnek alapot egy közösségi jogszabály visszavonására. Amíg az EK környezetvédelmi alapelvei, beleértve az integrációs elvet is, önmagukban nem tekinthetők a nem elégséges vagy nem megfelelő környezetvédelmi politika szankcionálását szolgáló jogi eszköznek, nem többek alapelveknél, melyek alkalmazása további intézkedések meghozatalát igényli¹⁹⁷.

Tehát a szerző szerint nem elég, hogy az integrációs rendelkezés csupán egy alapelv szintjére korlátozódik, mely igencsak tág teret kínál a további meghatározásokra az EK intézmények számára, hanem a tartalma is bizonytalan, szabadságot adva ezáltal a Közösség politikusai számára a gyakorlati alkalmazás kialakítása terén. Semmi sem mondja ki a 6. Cikkben, hogy pontosan mi az, amit integrálni kell, és hogyan, illetve milyen alapon kell meghatározni az érdekek egyensúlyát. Összességében tehát az integráció elve egyfajta procedurális követelményre korlátozódik abban az értelemben, hogy a környezetvédelmi megfontolásokat figyelembe kell venni az EK politikák meghatározásakor és megvalósításakor. Lényegi és jogi szempontból egy ilyenfajta vállalás nem lehet alapja speciális környezetvédelmi vagy „zöldebbé váló” eredmények követelésének, mivel nem több egy elvnel, amely irányadóként szolgál, azonban nem rendel el konkrét elérendő eredményeket. Sem a környezetvédelmi követelményeket, sem azt nem határozták meg, hogyan kell e követelmények terén egyensúlyt teremteni más fenntarthatósági megfontolásokkal. Eszerint tehát lefektették azokat a mechanizmusokat, melyek biztosítják, hogy az EK politikák zöldebbé tételének kellő figyelmet szenteljünk, de a kedvező eredmények elérése nem tárgya semmiféle speciális jogi kötelezettségnek vagy felülvizsgálatnak.

¹⁹⁷ D. Grimeaud *The Integration of environmental concerns into EC policies: a genuine policy development?* European Environmental Law Review, pp 207-218, 2000 július. 115 ol

Dhondt úgy látja, hogy az Európai Bíróság esetjogából kitűnik, hogy a 6. Cikknek egyaránt vannak közvetlen és közvetett jogi következményei.

Az Európai Bíróság a 62/88 ügyben hozott ítélete során az integrációs elvet alkalmazta egy közösségi jogszabály megfelelő jogi alapjának meghatározásával összefüggésben. A legfőbb kérdés az volt, hogy a csernobili atomerőműben történt balesetet követően a harmadik országokból származó mezőgazdasági termékek importjának feltételeiről szóló 3955/87 Rendelet helyesen alapult-e a 113. Cikkre (jelenlegi 133. Cikk), vagy a 130s Cikkre kellett volna alapulnia (jelenlegi 175. Cikk).

A Bíróság az integrációs elvre támaszkodott érvelésekor¹⁹⁸:

A 130r és 130s Cikk a Közösségre kívánják ruházni a hatalmat, hogy speciális lépéseket tehessen környezetvédelmi kérdésekben. Ezzel szemben a cikkek nem befolyásolják a Közösségre a Szerződés más rendelkezései által ruházott hatalmat még abban az esetben sem, ha az utóbbi rendelkezések nyomán tett intézkedések ugyanakkor a környezetvédelem bármely célját szolgálják.

Mi több, ezt az értelmezést erősíti meg a 130r(2) Cikk második mondata, mely alapján „a környezetvédelmi követelményeknek a Közösség más politikáinak részét kell képezniük”. Ez a rendelkezés, mely tükrözi azt az alapelvet, miszerint valamennyi közösségi intézkedésnek ki kell elégítenie a környezetvédelem igényeit, azt jelenti, hogy egy közösségi intézkedés nem lehet része a Közösség valamely környezetvédelmi kérdésben tett lépésének pusztán azért, mert figyelembe veszi annak követelményeit.

¹⁹⁸ Ügy C-62/88 Greece vs. Council.

Ez egyike azon néhány esetnek, melyben a Bíróság valamelyest többet is mondott az alapelvről. A Bíróság a rendelkezést egyértelműen kötelező érvényűként ('must') értelmezi, még akkor is, ha a 130r Cikk szövege a gyengébb 'shall' szót használja. Továbbá a Bíróság értelmezéséből úgy tűnik, hogy ha egy bizonyos közösségi intézkedés vagy döntés nem teljesít, vagy elégit ki egy vagy több környezetvédelmi követelményt, akkor nem lehetséges annak megtétele vagy elfogadása. Az integrációs elv efféle értelmezése megismétlődik az 1992-es Mondiet ügyben¹⁹⁹.

Az esetjog tanulmányozásából Dhondt az alábbi következtetésre jut:

Egyértelmű, hogy a [6. Cikket] az elsődleges és másodlagos közösségi jogszabályok értelmezésére egyaránt alkalmazzák. (...) Másodsorban a fenti vizsgálatból az is kitűnik, hogy a rendelkezés alkalmazható a közösségi szabályozás érvényességének megkérdőjelezésére, megint csak akár a környezetvédelem terén akár más területen, nyilvánvalóan abból az okból, hogy nem megfelelő.

Wasmeier ennél sokkal határozottabban állítja, hogy a KöPI egy olyan elv, amelyet igenis figyelembe kell venni akkor, amikor egy jogszabály érvényességét vizsgálják. A szerző véleménye a 'hatékonyság' (*effet utile*) elvén alapszik.

Az EK 2. és 6. Cikkének fényében nem lenne helyes egy közösségi szabály céljának és hatályának leírásához a szabály célját teljesen elkülöníteni a Szerződés általános céljaitól. Egy bizonyos rendelkezés vizsgálatának a teljes összefüggésrendszerhez kell kapcsolódnia, és nem csak egy izoláltan vizsgált

¹⁹⁹ Ügy C-405/92 Etablissements Armand Mondiet & Armement Islais.

egyetlen elemhez. Következésképpen nem elég egy bizonyos célterület hatályát nézni, (pl. a termékek szabad áramlása vagy az adóharmonizáció) hanem a környezetvédelemre gyakorolt hatást is figyelembe kell venni²⁰⁰.

A szerző szerint, tehát, a bíróság bármely olyan közösségi szabályozást visszavonhat, amely nem integrálja megfelelő módon a környezetvédelmi követelményeket, különösen, ha a környezetre gyakorolt káros hatás nem igazolható egyértelmű és jelentős érvekkel.

Grimeaud érvelésével egybehangzóan úgy látom, hogy nem lehet azt kimondani, hogy egy olyan EK elvnek nem lehetnek jogi következményei, amely egyébként szövegszerűen szerepel az Alapszerződésben, hiszen a Bíróság maga is a következőket mondta, mikor egy 1998-ban hozott döntése során vizsgálta a 130r Cikk tartalmát²⁰¹

Ez a rendelkezés tehát egy sor célkitűzést, alapelvet és feltételt fektet le, melyet a közösségi jogalkotónak tiszteletben kell tartania a környezetvédelmi politika megvalósításakor.

Másrészt azonban eddig nem volt példa arra, hogy az Európai Bíróság egy jogi aktust érvénytelennek nyilvánított volna, mert ellentétben állt az integrációs elvvel. Sőt, ahogy maga a Bíróság említette a c-62/88 ügy során

²⁰⁰ M. Wasmeier *The integration of environmental protection as a General rule for interpreting community law* Common Market Law Review N38 156-177 o., 2001.

²⁰¹ Ügy C 284/95

A 130r és 130s Cikk a Közösségre kívánják ruházni a hatalmat, hogy speciális lépéseket tehessen környezetvédelmi kérdésekben. Ezzel szemben a cikkek nem befolyásolják a Közösségre a Szerződés más rendelkezései által ruházott hatalmat még abban az esetben sem, ha az utóbbi rendelkezések nyomán tett intézkedések ugyanakkor a környezetvédelem célját szolgálják.

és a c-300/89 ügyben

Elsősorban azt kell szem előtt tartani, hogy a Szerződés 130r(2) Cikkének második mondata értelmében „a környezetvédelmi követelményeknek szerepelniük kell a Közösség más politikáiban”. Ez az alapelv azt jelenti, hogy egy közösségi intézkedésre nem vonatkozik a 130s Cikk pusztán azért, mert környezetvédelmi célokat is kitűz.

A fentiek alapján arra a következtetésre jutottam, e dolgozat szerzőjeként, hogy egyelőre sem a szakirodalomnak, sem az Európai Bíróságnak nincs határozott álláspontja. Az biztos, hogy az integrációs elvnek vannak jogi következményei, de még nem tisztázott, hogy pontosan mik is azok.

A INTÉZMÉNYI TÉNYEZŐ: AZ EK BIZOTTSÁG MUNKÁJÁNAK ÚJJÁSZÜLETÉSE

A Bizottság az ötödik Környezetvédelmi Akcióprogram (EAP) fényében, a Szerződés legfőbb őreként és akként az EU testületként, amely jogszabályokra tesz javaslatot, érezte annak szükségességét, hogy a környezetvédelmi integrációt a saját munkájában is alkalmazza, és ennek következtében minden egyes Főigazgatóságától (Directorate-General, DG) megkövetelte, hogy a politikák kialakítása vagy a jogszabályalkotó intézkedések során vegyék figyelembe a környezetvédelmi szempontokat.

A Bizottság belső döntéshozatali folyamatainak megújulását 1993 és 1997 között elfogadott speciális intézkedésekben²⁰² határozták meg, amelyben a Bizottság arra törekszik, hogy "javítsa és megerősítse belső eljárásait annak érdekében, hogy biztosítsa a környezetvédelmi megfontolások politikai eljárások kidolgozásába és az ügykezelésébe történő jobb integrációját". Mindazonáltal, amíg ezek az intézkedések jogilag nem kötő erejűek, nem jelentenek többet más Főigazgatóságok viselkedésének befolyásolására irányuló próbálkozásnál, szemben a kötelező integrációs szabályok alkalmazásával.

Habár ezeknek a belső integrációs intézkedéseknek nincs jogi erejük, mégis olyan fontos tulajdonságokkal rendelkeznek, amelyek lehetővé tehetik a Bizottság munkájának megújulását.

²⁰² Európai Bizottság *Provisions for the Environmental Evaluation of Plans, Programmes and Legislative Proposals* SEC (93) 785 final és Ügy C(97)1844.

Először is, mint általános kötelezettség, a Bizottságnak, mint egésznek évente jelentést kell készítenie az integráció általános előrehaladásáról, amelynek nagyobb átláthatósághoz és környezeti felelősséghez kell vezetnie. Másodsorban, minden egyes Főigazgatóságnak kötelezettsége, hogy a környezetvédelmi és fenntartható fejlődéssel kapcsolatos megfontolások integrációjáról rendszeresen ágazati politikai közleményeket fogalmazzon meg. Ezeknek a közleményeknek tartalmazniuk kell arra vonatkozó részletes információkat, hogy az egyes politikai ágazatok hogyan valósítják meg a környezetvédelem integrációját, és hogy szükség van-e fejlesztésre. Harmadsorban biztosítani kell, hogy a környezetvédelem integrációja ténylegesen megjelenjen és minden egyes Főigazgatóságban kijelöljék a „környezetvédelmi integráció felelőseit”, akiknek feladata annak biztosítása, hogy minden politikai javaslat esetén figyelembe vegyék a környezetvédelmi és fenntarthatósággal kapcsolatos vonatkozásokat. Ezeknek a belső intézkedéseknek kiegészítő és döntő fontosságú eleme minden Főigazgatóságtól megkívánja, hogy a politikai javaslataikat környezetvédelmi szempontból értékeljék. Az eredeti, 1993-mas Bizottsági intézkedésekhez képest megváltozott ennek a kötelezettségnek az alkalmazási területe. Valójában az volt az eredeti javaslat, hogy a környezetvédelmi értékeléseket minden politikai javaslatra el kelljen végezni. Továbbá, amennyiben valószínűnek tűnik, hogy a szóban forgó politikai vagy jogszabályi javaslatnak jelentős környezeti hatása lesz és amennyiben szerepel a Bizottsági Munkaprogramban, azt 'zöld csillaggal' kellett volna megjelölni. Egy ilyen 'zöld csillag' jelezné, hogy sokkal részletesebb környezetvédelmi értékelésre lenne szükség. Az elemzés természetének és eredményének végül kísérmie kell a Bizottság végső javaslatát. A 'zöld csillag rendszert' végül elvetette a Bizottság és azt „új integrációs stratégiákkal” kell helyettesíteni²⁰³. Ez a váltás azért történt, mert a Bizottság arra a

²⁰³ Commission Working Paper addressed to the European Council: *The Cologne Report on*

következtetésre jutott, hogy a 'zöld csillag rendszer' belső gyengeségekkel terhelt (a célja túlságosan szűkreszabott, és előre látták a zöld csillagok kiosztásával kapcsolatos nehézségeket), amely nem teszi lehetővé, hogy minden politikai javaslatot megfelelően megszűrjenek lehetséges környezeti hatásuk vonatkozásában. Tehát sok környezetvédelmi szempontból káros javaslatot nem jelölnének meg zöld csillaggal, ennek következtében környezetvédelmi hatásaik nem kerülnének további részletes értékelésre.

Később a Bizottság egy 1998 májusi közleményben javasolta, hogy minden jelentősebb politikai javaslatával kapcsolatban el kell végezni a környezetvédelmi hatásvizsgálatot (environmental impact assessment, EIA)²⁰⁴. Ezt az Európai Tanács 1998 júniusi ülésén Cardiffban elfogadta – utalva arra, hogy egy alap EIA-t minden kulcsfontosságú bizottsági politikai kezdeményezés tekintetében el kell végezni²⁰⁵. Ezen kívül, amennyiben azonosítottak egy valószínűsíthetően jelentős környezeti hatást, a végső politikai javaslatnak magában kell foglalnia a környezetvédelmi hatásvizsgálat eredményét, valamint annak a módját, hogy ezt az eredményt hogyan vették figyelembe a javaslatban. A Bizottság azóta pontosabban meghatározta, hogy ezek az 'új integrációs stratégiák' tartalmazhatnának egy 'eszközökről szóló útmutatót' (ún. 'tools guide'), amely egy ellenőrző listából és értékelő módszerek sorából épülne fel, annak érdekében, hogy minden Főigazgatóságnak segítséget nyújtsanak kulcsfontosságú politikai javaslataik

Environmental Integration: Mainstream-ing of environmental policy, SEC(99)777.

²⁰⁴ Commission communication to the European Council, *Partnership for Integration. A Strategy for Integrating Environment into European Union Policies* COM(98) 333: "The Commission should ensure that all key policy initiatives integrate concern for the environment. A detailed environmental assessment and a description on how the results of such assessment have been incorporated should accompany all key proposals where an important environmental effect is expected. The Commission should refine its methodology for such assessments"

²⁰⁵ A Cardiffi Európai Tanács csak az 'accompany' szót használta zárónyilatkozatában: Cardiff European Council 15-16 June 1998 Presidency Conclusions: "33. The European Council endorses the principle that major policy proposals by the Commission should be accompanied by its appraisal of their environmental impact".

értékelésében és ágazati integrációs közleményeik kidolgozásában. Ezen integrációs stratégiák részletes tartalmát és alkalmazását még nem határozták meg.

Tehát a környezetvédelem integrációjáért felelős összekötők szerepe általában tanácsadó; a Főigazgatóságok azon kötelezettsége, hogy ágazati integrációs nyilatkozatot fogalmazzanak meg; a Bizottság általános kötelezettsége, hogy évente jelentsen az általános integrációs folyamatról, valamint a környezetvédelmi értékelésre vonatkozó kötelezettség minden bizonnyal a legfontosabb lépés a környezetvédelem bizottsági jogszabályalkotó tevékenységének integrációjában. Sőt, az, hogy a jogszabályi javaslatok *ex ante* tartalmazzák az azonosított környezeti hatásokat, biztosítja, hogy minden Főigazgatóság legalább gondolja át politikáinak környezetvédelmi dimenzióit, miután kötelezettségük lesz, hogy kezdettől fogva értékeljék ezeket. Nyilvánvaló, hogy ennek az értékelésnek a mélységét befolyásolja majd, hogy a Főigazgatóságok el vannak-e látva megfelelő útmutatókkal azokról az eszközökről és módszerekről, amelyeket az „új integrációs stratégiák” keretében alkalmaznak.

A környezetvédelmi értékeléseknek további előnye, hogy képessé teszi az EK Tanácsát és az Európai Parlamentet, hogy tájékozottabban hozzák meg azokat a döntéseket, amikor Bizottsági javaslatokkal kapcsolatban módosításokat javasolnak, vagy ilyen javaslatokat fogadnak el. Így mind az EK Tanács, mind pedig az Európai Parlament számára nehéz lesz egy olyan javaslat elfogadását megindokolni, ahol jelentős környezeti hatásokat azonosítottak, de a negatív környezeti hatások csökkentése érdekében nem építettek be módosításokat a javaslatba.

Ez utóbbi pont mutatja a környezetvédelmi értékelési rendszerben rejlő korlátokat. Egyrészt jogosan lehet azzal érvelni, hogy a legfontosabb jogszabályi javaslatok

esetében elvégzett, kötelező környezetvédelmi hatásvizsgálat elősegíti az átláthatóságot, a társadalmi elfogadottságot és meggátolja a környezetben történő károkozást. Másrészt a Bizottság által elfogadott belső integrációs intézkedéseknek nincs jogi ereje, ami azt feltételezi, hogy senki sem lesz képes a Bizottságot jogilag felelőssé tenni, amennyiben a környezetvédelmi kérdéseket nem integrálja hatékonyan a jogszabályi vagy politikai javaslataiba.

Nemrégiben a Bizottság bevezetett egy új eszközt – többek között – a környezetvédelmi követelmények EU előterjesztésekbe történő integrációjára: a fenntarthatósági hatásvizsgálatot (ún. sustainability impact assessment). A 2001. június 15. és 16. között megrendezésre került göteborgi Európai Tanács következtetéseiben szerepel, hogy *"...a Bizottság akciótervébe – amely a jobb szabályozásról szól, és amelyet a Laekeni Európai Tanács számára kell bemutatni – be fog építeni olyan mechanizmusokat, amelyek biztosítják, hogy minden jelentősebb politikai javaslat tartalmazzon fenntarthatósági hatásvizsgálatot, amely lefedi annak gazdasági, szociális és környezetvédelmi következményeit."*

2002-ben a Bizottság elfogadta a hatáselemzésre vonatkozó közleményét²⁰⁶. Az új hatásvizsgálati módszer egyetlen átfogó dokumentumban minden ágazati értékelést magában foglal, amely a javasolt intézkedés közvetlen vagy közvetett hatásaira vonatkozik. Minden olyan bizottsági jogszabálytervezet vagy minden egyéb politikai javaslat esetén le kell folytatni a hatásvizsgálati folyamatot, amelyet az Éves Politikai Stratégiába, vagy a Bizottság Munkaprogramjába kívánnak beépíteni feltéve, hogy

²⁰⁶ Európai Bizottság *Communication on Impact Assessment* COM(2002) 276 final.

lehetséges gazdasági, szociális és/vagy környezeti hatásuk van. A Bizottság egy hatáselemzésről szóló útmutatót is kiadott²⁰⁷. A dokumentum értelmében, a hatáselemzés "biztosítja a Bizottságon belüli korai koordinációt". Mint, ahogy azt az előző fejezetben ismertettük, a KöPI fontos eleme a környezetvédelmi követelmények korai fázisban történő figyelembe vétele a döntéshozatali folyamatban.

A fejezet végén, összefoglalásképpen elmondható, hogy az Alapszerződés 6. Cikke, képezi az ún. **normatív tényezőt** a KöPI megvalósítása kapcsán. Bár a tudomány nem mondja ki egyértelműen, hogy ehhez a tényezőhöz milyen jogi követelmények kapcsolódnak, senki nem vitatja, hogy egy erős normatív tényezővel állunk szemben, hiszen az Amszterdami Szerződéssel ez a követelmény átkerült az EK alapelvei közé. Ebben a fejezetben megvizsgáltuk, hogy munkafolyamatában a Bizottság, milyen módon veszi figyelembe a környezetvédelmi szempontokat. Ez képezi az **intézményi tényezőt**, de ahogy a következő fejezetben látjuk majd, önmagában az intézményi faktor nem elegendő ahhoz, hogy teljes képet kapjunk a KöPI-ről. Csak ezután lehetséges majd a *Környezetvédelmi Politika Integrációjának* teljeskörű értékelése.

²⁰⁷ Európai Bizottság *Impact Assessment Guidelines* SEC(2005) 791.

IV. FEJEZET

A Cardiffi Folyamat

BEVEZETÉS

Jelentésében a Bizottság azt hangsúlyozta, hogy

Az EK Szerződés 6. Cikkének fényében, a Bizottság tehát megfontolja a régi rendszer megszüntetését és annak **új integrációs stratégiákkal** való helyettesítését, amelyek illeszkednek a politikai elvek meghatározásának szélesebb összefüggéseibe. Az új stratégiák az 'eszközökről szóló útmutató' (ún. 'tools guide') alapján működhetnek, amely magában foglal egy ellenőrző listát és a megfelelő értékelési módszereket. Mindez növelheti az ágazati politikai közlemények jelentőségét és elősegítheti minden politika várható környezeti hatásainak értékelését. Minden egyes ágazat felelős lesz ennek az új és átfogó koncepciónak az alkalmazásáért²⁰⁸.

Ez az új integrációs stratégia nem más, mint a Cardiffi Folyamat.

Az Európai Tanács szerint "*a Cardiffi Folyamat a legfőbb eszköz, amelyet a Szerződés 6. Cikkének végrehajtására alkalmaznak*"²⁰⁹.

A tudomány sokkal többet foglalkozott a Cardiffi Folyamat jelentőségével, mint a KöPI eleméleteivel, vagy a 6. Cikkkel kapcsolatban felmerülő problémákkal. Általában minden szakirodalmi mű, amelyik foglalkozik a Cardiffi Folyamattal, megemlíti a 6. Cikket is, de soha nem megy bele részletesen az ezzel kapcsolatos problematikába, és főleg nem vizsgálja a KöPI

²⁰⁸ Európai Bizottság *The Cologne Report on Environmental Integration - Mainstreaming of environmental policy* SEC (99)777.

²⁰⁹ Tanács *Integration of Environmental Requirements in Sectoral Policies and Community Strategy for Sustainable Development* Brussels, 30 May 2001 9096/1/01 REV 1.

elméletét. Másrészt igaz, hogy a három témát (KöPI elmélet, 6 Cikk, Cardiff) külön - külön is lehet kimerítően tanulmányozni, de nyilvánvaló, hogy a kép csak akkor teljes, ha mindhárom oldalról megvizsgáljuk a kérdést.

A CARDIFFI FOLYAMAT HÁTTERE

A Cardiffi Folyamat elindítója annak felismerése volt, hogy általánosságban véve hiányzik a különböző EU politikák közötti összhang, vagyis a Hey modell alapján az intézményi tényező gyengének minősül. Az Európai Bizottság 'Forward Studies' Egysége által 1998-ban kiadott munkaanyaga az alábbiakat tartalmazza:

Az az igény tehát, hogy biztosítsák a politikák hatékony integrációját, egyre fontosabb – ezt a tényt bizonyítja azon eszközök sorozatának Bizottságon belüli egyre kiterjedtebb használata, amelyeket eme cél elérése érdekében jelöltek ki. Ezek között megemlíthetjük a programok készítését, a szolgálatok közötti konzultációt, a Munkacsoportokat, a Főigazgatóságokon belüli speciális egységek létrehozatalát, amelyek más ágazatokat képviselnek, és azon kezdeményezéseket, amelyek növelik az alkalmazottak mobilitását. Ezeken a példákon túl azokra a sokkal innovatívabb eszközökre is lehet utalni, amelyeket az olyan szektorokban fejlesztettek ki, mint a környezetvédelem: Környezetvédelmi „Tudósítók” (Environmental Correspondents) kijelölése minden egyes Főigazgatóságon belül annak biztosítása érdekében, hogy a politikai fejlődés az adott területen vegye figyelembe az általános környezetvédelmi célokat, amelyekre a Bizottságnak törekednie kell; környezetvédelmi értékelés annak érdekében, hogy

meghatározzák a bizottsági tervezetek, programok és jogszabályi javaslatok kedvező és kedvezőtlen hatásait; azon javaslatoknak Főtitkárság általi „zöld csillaggal” való megkülönböztetése, ahol alaposabb értékelésre van szükség; Ágazati Politikai Nyilatkozatok azon területek elismerésére, ahol integrációra van szükség. (...) Ugyanakkor, habár határozottan szükség van a politikák integrációjára, és annak ellenére, hogy növekszik azon eszközök felhasználása, amelyeket ennek elérésére jelöltek ki, nyilvánvaló például a környezetvédelmi szektor esetében, hogy gyakran az a tendencia, hogy megpróbálják ezen eszközök befolyását minimalizálni. Úgy tűnik, hogy ezek a politikai integrációt célzó formális eljárások csak kissé terjedhetnek el jobban a gyakorlatban, mint annak a lehetősége, hogy a különböző szolgálatok képviselői ismertessék kötött álláspontjukat²¹⁰.

A környezetvédelmi politika uniós szintű integrációjának legfőbb 'politikai motorjai' azok a tagállamok voltak, amelyek már a múltban is támogatták az EU környezetvédelmi kezdeményezéseit: Dánia, Ausztria, Svédország, Finnország, Németország és Hollandia. Ezek az országok sürgették a környezetvédelmi politika integrációja elvének megerősítését és beemelését az Amszterdami Szerződésbe, amely az új 6. Cikkhez vezetett. Bár azokat a politikai kezdeményezéseket, melyek a környezeti politikai integrációjának végrehajtását célozzák, több tényező alakította, az Amszterdami Szerződés maradt az aktuális kezdeményezések forrása, illetve mozgatórugója. Mindezekon túl a 6. Cikk szóhasználatában külön kiemeli az ágazati politikákat, meghatározva ezzel a Cardiffi Folyamat alapvető követelményrendszerét.

²¹⁰ Európai Bizottság, Forward Studies Unit *A Learning Organisation for a Learning Society : Proposals for 'Designing Tomorrow's Commission'* 1998.

Dánia, Ausztria, Svédország és Finnország támogatta azt a javaslatot, amely világos hivatkozásokat tartalmazott volna a környezetvédelemre a Szerződés minden egyes ágazati politikára vonatkozó - pontját tekintve. Azok az országok, amelyek támogatták a Szerződés kiegészítését, különböző módon csoportosíthatók. Az a tény, hogy a hat ország közül három (Ausztria, Svédország, Finnország) 1995-ben csatlakozott az EU-hoz, részben magyarázza az integráció ügyének napirendre kerülését. Az is figyelemre méltó, hogy a csoportból néhány országnak (Hollandia, Svédország, Dánia) már nemzeti szinten is volt tapasztalata a környezetvédelmi politika intézményes integrációjában. A Cardiffi Folyamat talán legelszántabb támogatója, Dánia a környezetvédelmi politika integrációjának egy viszonylag decentralizált megközelítését alkalmazza saját nemzeti politikájában ²¹¹.

A környezeti szempontból ún. 'előfutár államok' kezdeményezését erőteljesen támogatta az akkori Green 6 nagy európai környezeti lobbiból álló hálózat (Európai Éghajlati Hálózat, Európa Környezeti Iroda, Európai Szállítványozási és Környezeti Szövetség, Föld Barátai Európa, Nemzetközi Greenpeace, Nemzetközi Természeti Alapítvány). A betervezett 6. Cikkkel szembeni ellenállás meglehetősen gyenge volt. Egy, az Európai Bizottságban végzett felmérés szerint a környezeti politika integrációjának elve egyetértésre talált a politikai küzdőtéren abban az értelemben, hogy 'senki nem ellenezte'. Ahogy korábban említettük, ez részben annak köszönhető, hogy a 6. Cikk csak megerősített egy korábban már bevezetett elvet.

²¹¹ lásd: A. Jordan, and A. Lenschow 'Greening' the european union: what can be learned from the 'leaders' of eu environmental policy? *European Environment*. 10, 109–120 (2000).

A FOLYAMAT FŐBB LÉPÉSEI

A Cardiffi Folyamatra való felkészülés azzal kezdődött, hogy az idevágó záradékokat felvették az Európai Tanács 1997-es luxemburgi ülése Zárónyilatkozatának tétélei közé²¹². Az Európai Bizottság aztán – Bizottsági Kommunikáció formájában - az érintett Főigazgatóságok egyetértésével előterjesztett néhány meglehetősen általános iránymutatást a környezetvédelem más politikákba történő integrációjáról²¹³.

A Brit Elnökség alatt az Európai Tanács 1998. júniusában Cardiffban lefektette a soron következő folyamat alapjait. A konferencia zárónyilatkozatában az Elnökség²¹⁴:

Visszanyúl az Amszterdami Szerződéshez felidézve a környezetvédelmi előírások más politikákba való integrációjának kötelezettségét annak érdekében, hogy a fenntartható fejlődés elérhető legyen;

Megkívánja minden szektorális Tanácstól, hogy kifejlessze saját stratégiáját a környezet és fenntartható fejlődés integrálására a saját politikai területén;

Felkéri konkrétan a „Szállítmányozás”, „Energia” és „Mezőgazdaság” területeit, hogy indítsák el a folyamatot;

²¹² European Council (Luxembourg), 12 and 13 December 1997, Presidency Conclusions [SN400/97], No. 56: *“The European Council stresses its conviction - expressed in the future art 6 of the Treaty - that environmental protection requirements must be integrated into the Community’s policies and activities, in particular with a view to promoting sustainable development. With this in mind, it asks the Commission to submit a strategy to it, before its June 1998 meeting, for achieving that goal”*.

²¹³ Commission of the European Communities 1998: Commission Communication to the European Council. Partnership for Integration - A Strategy for Integrating Environment into European Union Policies. COM(98)333, 27 May 1998.

²¹⁴ European Council (Cardiff), 15 and 16 June 1998, Presidency Conclusion [00150/98].

Kéri a Tanácsot és a Bizottságot, hogy tekintsék át, milyen szervezeti változtatások szükségesek a fenti folyamat előmozdításához;

Aláhúzza annak szükségességét, hogy a stratégiák megfeleljenek a Kiotói Jegyzőkönyv követelményeinek.

A fenti három Tanácsi szervezet (a továbbiakban 'első csoport') a Cardiffi Stratégiák alatt meglehetősen hamar megkezdte munkáját, és mindmáig megtartotta vezető szerepét a későbbi csoportokkal szemben. Az Európai Tanács 1998. decemberében Bécsben a szektorális Tanács második csoportját is nevesíti. Az első csoport addigra már beterjesztett jelentéseket a stratégia fejlesztéséről. Zárónyilatkozatában az osztrák elnökség²¹⁵:

Megerősíti az Európai Tanács elkötelezettségét, hogy integrálja a környezetvédelmi előírásokat és a fenntartható fejlődést minden közösségi politikába;

Felkéri a Tanácsot, hogy folytassa a stratégiai folyamatot különösen 'Fejlesztési', 'Belső Piaci' és 'Ipari' szervezeteiben;

Kiemeli az Európai Unió kibővítésének és fejlesztésének éghajlatváltozással kapcsolatos és környezeti szempontjait, mint szektorközi kérdéseket.

1999. júniusában, Kölnben az Európai Tanács kézhez kapott egy jelentést az Európai Bizottságtól a környezeti szempontok integrálásáról a megfelelő politikai területekre vonatkozóan²¹⁶. Ebben felkérték az Általános Ügyek Tanácsát, az Ecofin Tanácsot és a

²¹⁵ European Council (Wien), 11 and 12 December 1998, Presidency Conclusions [00300/1/98 REV].

²¹⁶ Európai Bizottság, *The Cologne Report on Environmental Integration Mainstreaming of environmental policy* SEC(99)777.

Halásznati Tanácsot (harmadik csoport), hogy 2000-re terjesszék elő a maguk hasonló jelentését a Cardiffi Stratégiák fejlesztéséről²¹⁷.

1999. októberében a (Környezetvédelmi) Tanács átvette a '*Fenntartható Fejlődésért és a Környezeti Megfontolások Integrációjáért*' című okmány következtetéseit²¹⁸, melyben lefektettek egy sor környezetpolitikai kérdést és célkitűzést, csakúgy, mint a Cardiffi Folyamat további fejlesztésére vonatkozó előírásokat. Konkrétan kiemelték annak szükségességét, hogy "*lefordítsák az EK Szerződés előírását és szellemiségét egy jobban működő politikai elkötelezettséggé, megfelelve egy sor hosszú- és rövid távú célnak, mutatónak és időzítésnek a későbbi rendelkezések felé haladva[...]*"²¹⁹. Ezen kívül a Bizottság megkívánja, hogy "*az integrációs stratégiák végrehajtását tovább erősítsék és rendszeres időközönként szükség szerint áttekintsék*"²²⁰. E cél érdekében az "*Európai Tanács a Bizottsági jelentések alapján rendszeresen ellenőrzi az EK Szerződés előírásait a környezeti integrációra, többek között a szektorális stratégiák végrehajtására vonatkozóan*"²²¹.

A Cardiffi Folyamat 1999. decemberében Helsinkiben az Európai Tanács ülésével egy másik mérföldkőhöz is érkezett, amikor a szervezetek első csoportja bemutatta stratégiáját és a második csoportban is mindenki beterveztett egy jelentést. Az

²¹⁷ European Council (Köln), 3 and 4 June 1999, Presidency Conclusions [150/99], No. 32.: „*The European Council [...] calls upon the Council (General Affairs, Economic and Financial Questions and Fisheries) to report back to it in 2000 on the integration of environmental issues and sustainable development into each of the policy areas*“.

²¹⁸ Council Meeting (Environment), 12 October 1999 [11654/99].

²¹⁹ *Ibidem* 3 ol.

²²⁰ *Ibidem*. 3 ol

²²¹ *Ibidem*. 3 ol.

előrehaladást értékelve az Európai Tanács felkérte a különböző Tanácsi szervezeteket, hogy munkájukban jussanak el a következtetésekig, és terjesszék be átfogó stratégiájukat az Európai Tanács 2001. júniusi ülésére²²². Felmerült az igény, hogy mindezek végrehajtására már konkrét időkeretek kerüljenek meghatározásra. A Bizottság és a Tanács komoly erőfeszítéseket tett, hogy kifejlessze a megfelelő eszközöket és biztosítsa a használható adatokat a rendszeres értékelés, nyomon követés és ellenőrzés érdekében, melyek így segítik a stratégiák korrekcióját és mélyítését. Eddig három Európai Tanács ülés kért fel kilenc szektort, hogy mutassák be stratégiájukat, ezek az alábbiak: Mezőgazdaság, Energia, Szállítmányozás (Cardiff), Fejlesztés, Belső piac és Ipar/ Vállalkozás (Bécs), valamint az Általános Ügyek, Ecofin és Halászat (Köln).

A 2002-es Göteborgi Európai Tanács ülés az EU Fenntartható fejlődés stratégiájának átvételével, illetve egy harmadik környezeti pillér hozzáadásával a Lisszaboni Stratégiához képest fordulópontot jelentett a környezeti integráció folyamatában. Ettől kezdve a gazdasági növekedést és a szociális kohéziót a környezetvédelem mentén kell előmozdítani. E szabályozási 'kontextus' tükrében az Európai Tanács arra kérte fel a Tanácsot, hogy *"véglegesítse és tovább fejlessze a szektor környezeti integrációra vonatkozó stratégiáit minden idevágó Közösségi politikai területen azzal a megkötéssel, hogy a lehető leghamarabb végre kell hajtani őket [...]. A közelgő 6. EAP-ban (Környezetvédelmi Akcióprogram) és a Fenntartható Fejlődés Stratégiában megállapított lényeges célkitűzéseket figyelembe kell venni"*²²³. A Cardiffi Folyamat alatt

²²² European Council (Helsinki), 10 and 11 December 1999, Presidency Conclusions [00300/1/99], No. 46.

²²³ Gothenburg Council (15-16 June, 2001) – Presidency Conclusions regarding Sustainable Development. 6 ol.

kifejlesztett ágazati integrációs stratégiák tehát eszközei a Fenntartható Fejlesztési Stratégiába foglalt környezeti célkitűzések végrehajtásának.

A CARDIFFI FOLYAMAT PILLÉREI

A Cardiffi Folyamat struktúrája az Európai Tanács, a Miniszterek Tanácsa és az Európai Bizottság közötti interaktív folyamat során alakult ki.

Az Európai Tanács meghatározta a Környezetvédelmi Tanács, az ágazati tanácsok és a Bizottság szerepét²²⁴. A Környezetvédelmi Tanácsnak és a Bizottságnak feladata, hogy foglalkozzon a problémák beazonosításával, és fontos, hogy a különböző szektorokat partnerként és katalizátorként aktívan segítse munkájukban. Évenként át kell tekinteni, hogyan lehet a szektoroknak a Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogramban és a kiegészítő tematikus stratégiákban, valamint egyéb általános politikákban megfogalmazott célokat elérni. A Környezetvédelmi Tanácsnak teljes körű és korai információval kell szolgálnia a környezetre nehezedő nyomásról, a környezet állapotáról és a természetre és az emberi egészségre gyakorolt hatásokról is. Ez magában foglalja a főbb indikátorok és jelentések közzétételét, együttműködve az Európai Környezeti Ügynökséggel és egyéb szektorális Tanácsi szervezetekkel.

A Tanácsi szervezetek teljes mértékben felelősek az ágazati stratégiáikért. Ez azt is jelenti, hogy felelnek az intézkedések körvonalazásáért és végrehajtásáért, az ágazaton belüli érdekelttekkel és a civil szervezetekkel való konzultációért és a környezetvédelmi

²²⁴ Council of the European Union, *Integration of Environmental Requirements in Sectoral Policies and Community Strategy for Sustainable Development* Brussels, 30 May 2001 9096/1/01 REV 1.

integráció hatásainak értékeléséért. Az ágazati Tanácsoknak szintén megfelelő intézkedéseket kell végrehajtaniuk a Hatodik EAP és olyan tematikus stratégiák célkitűzéseinek megfelelően, amelyek relevánsak a politikai terület szempontjából. Felelősek továbbá értékelések és egyéb eszközök alkalmazásáért annak meghatározására, hogy teljesítik-e az ágazati politikák célkitűzéseit. Felelősek megfelelő indikátorok és egy rendszeres jelentési mechanizmus kidolgozásáért annak érdekében, hogy elősegítsék az Európai Tanács által meghatározott általános elveknek megfelelő minden egyes stratégia áttekintését, korrigálását és elmélyítését.

A Bizottságnak minden tavasszal összefoglaló jelentést kell készítenie a folyamat áttekintése érdekében. Ennek az ágazati tevékenységek megfelelőségének és tartalmának elemzésén kell alapulnia. A Bizottság fontos szerepet játszik a folyamat ágazati szinten történő előmozdításában azzal, hogy javaslatot terjeszt elő a különböző Tanácsok számára.

Amint láthatjuk, az Európai Bizottság fontos szerepet játszott a Cardiffi Folyamat általános struktúrájának kifejlesztésében, és Krämer szerint egyedül a Bizottság volt a folyamat valódi résztvevője: *"a munkát nem az [ágazati] Tanácsok végezték el, hanem inkább a Bizottság, amely számos dokumentumot nyújtott be, amelyeket a különböző ágazati Tanácsok később jóváhagytak" és az állam és kormányfők megvitattak*²²⁵.

A Miniszterek Tanácsának egy integrációs stratégia kidolgozására vonatkozó kérésére a Bizottság megfogalmazta a 'Partnerség az Integrációért' című közleményét²²⁶. A dokumentum gyakorlati lépéseket tartalmaz az integráció megvalósítása érdekében, környezetvédelmi értékeléseket javasol a kulcsfontosságú politikai javaslatok

²²⁵ L. Krämer *The Genesis of EC Environmental Principles*, Research Papers in Law 7/2003 European Legal Studies, College of Europe. 8 ol.

²²⁶ Commission communication to the European Council, *Partnership for Integration – A Strategy for integrating Environment into European Union Policies* COM (98)333.

tekintetében, cselekvési stratégiát ad a kulcsfontosságú politikai ágazatok számára és indikátorokat, nyomon követési mechanizmusokat is tartalmaz.

A Cardiffban elfogadott következtetésekből a Tanács határozottan javasolta, hogy a Bizottság által a 'Partnerség az Integrációért' keretében javasolt útmutatókat figyelembe kell venni az ágazati integrációs stratégiák kidolgozásakor. Következtetéseikben egyes Elnökségek (Ausztria, Németország és Finnország) a következő lépéseket és kritériumokat támogatták a Bizottság által javasolt integrációs stratégiák megvalósítása érdekében, melyek közül némelyiket ki is terjesztettek és pontosítottak.

A stratégiáknak az alábbi három tevékenységet kell tartalmazniuk:

- Azon területek azonosítása, ahol a stratégiát végre kell hajtani;
- Minden fontosabb politikai kezdeményezés környezeti hatásainak értékelése;
- Mechanizmusok, amelyek biztosítják az értékelések eredményeinek figyelembe vételét a döntéshozatal során.

A stratégiáknak – tartalmukra tekintettel – a következő elemeket kell magukban foglalniuk:

- A politikai stratégiát;
- Indikátorokat a nyomon követési folyamathoz;
- Az elért előrehaladás rendszeres áttekintését;
- Időbeli menetrendet.

Ezek a kritériumok alkotják a Cardiffi Folyamat legfontosabb elemeit.

Az integráció politikai stratégiával kezdődik. Ahogy a KöPI elméletével foglalkozó fejezetben is bemutatásra került, a normatív tényező egyik fontos eleme a politikai akarat, amely – többek között – kidolgozott politikai terv formájában mutatható ki. Ennek lehet tekinteni a Bizottság által elfogadott 'Európai Unió Fenntartható Fejlődés Stratégiája' című dokumentumot²²⁷. A dokumentum kimondja, hogy a környezetvédelmi megfontolások ágazati politikákba történő integrációja folyamatának, amelyet az Európai Tanács kezdeményezett Cardiffban, folytatódnia kell és környezetvédelmi szempontból hozzá kell járulnia az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájához, hasonlóan az Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatók és a Foglalkoztatási Iránymutatók gazdasági és szociális dimenziókhöz történő hozzájárulásához. Az ágazati környezetvédelmi integrációs stratégiáknak összeegyeztethetőnek kell lenniük az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának speciális célkitűzéseivel.

Ami az indikátorokat illeti, a bécsi Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy Helsinkiben nyújtson be egy jelentést a környezeti és az integrációs indikátorok kidolgozásáról. A Helsinki Csúcson benyújtották a Környezeti és Integrációs Indikátorokról szóló Jelentést²²⁸.

Ebben kétféle indikátorról van szó: környezeti és szektorális integrációs indikátorokról.

Ezeknek együttesen kell választ adniuk a következő kérdésekre:

- Megfigyelhető-e általános javulás a környezet állapotában?

²²⁷ Communication from the Commission, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development* COM(2001)264 final.

²²⁸ Commission Working Document *Report on Environmental and Integration Indicators to Helsinki Summit* SEC(1999) 1942 final.

- A legfontosabb ágazati politikák figyelembe veszik a környezeti szempontokat?
- Elérhető-e a Fenntartható Fejlődés az ágazati politikákban és a társadalom egésze számára?

A közlemény értelmében a környezeti indikátoroknak olyan indikátorokból kell állniuk, amelyeket az EEA fejlesztett ki és elsősorban a környezetvédelmi döntéshozókat célozza meg, valamint 'környezeti főmutatók'-ból (environmental headline indicators). A környezeti főmutatók célja, hogy egyszerű és világos információt adjanak a döntéshozók és a közvélemény számára a környezeti politikákban történő előrehaladásról, a legfontosabb tényezőkről, amelyek meghatározzák a környezet állapotát, valamint arról, hogy a környezeti fenntarthatóság irányába haladunk-e.

Az ágazati integrációs indikátoroknak az ágazat tevékenységeivel kapcsolatos környezeti kérdésekhez kell kapcsolódniuk. Eszközöket kell biztosítaniuk az integrációs stratégia végrehajtásának nyomon követéséhez és megvalósulásának megítéléséhez.

Minden ágazati indikátornak az alábbi kritériumoknak kell megfelelnie:

- legyen politikailag releváns: vissza kell tükröznie az érintett ágazati politikák, valamint a környezeti és szélesebb körű fenntarthatósági kérdések közötti kapcsolatot.
- Az indikátoroknak tükrözniük kell azokat a trendeket is, amelyek a környezetre gyakorolt nyomásra és kedvező hatásokra, ezen trendek alapjául szolgáló hajtóerőkre, valamint a politikai felelősség kulcsfontosságú szintjeire vonatkoznak.

Az indikátorok

- legyenek analitikailag megbízhatóak;
- legyenek könnyen értelmezhetőek;
- amennyire lehetséges, létező adatokon alapuljanak; valamint

- helyesen értelmezzék a megfelelő geográfiai szinten.

A Cardiffi Folyamatot megelőzően inkább csak korlátozottan foglalkoztak a vonatkozó uniós ágazati indikátorokkal²²⁹. Az egyik legismertebb indikátor jelentési mechanizmus, amelyet a Cardiffi Folyamat mentén dolgoztak ki, az ún. 'TERM' (Közlekedési és Környezeti Jelentési Mechanizmus). A 'TERM'-et gyakran az ágazati integráció indikátorainak modelljeként határozzák meg, lefedve az integráció intézményi és eljárási szempontjait is²³⁰.

Mindazonáltal sem az Európai Környezeti Ügynökség, sem pedig a Bizottság nem fejt ki, hogyan kell összekapcsolni a környezeti és az ágazati indikátorokat annak érdekében, hogy értékelni lehessen a környezeti integrációt.

Mindez megerősíti azt, amit már kiemeltünk a koherens integrációs indikátorok kidolgozásával kapcsolatban akkor, amikor a KöPI elméleti felépítését elemeztük.

A KÖPI ÉRTÉKELÉSE

Ennek az alfejezetnek a célja nem az egyes integrációs stratégiák értékelése, hanem a KöPI folyamat egészének értékelése.

A szakirodalom egyetért abban, hogy a folyamatot nem lehet sikerként elkönyvelni.

²²⁹ Fergusson, M., C. Coffey, D. Wilkinson, *The Effectiveness of EU Council Integration strategies and Options for Carrying Forward the 'Cardiff' Process*. Institute for European Environmental Policy and Ecology, London 2001.

²³⁰ Lásd: European Environmental Agency, *TERM 2002 - Paving the Way for EU Enlargement - Indicators of Transport and Environment Integration* Environmental issue report No 32.

Nyilvánvaló, hogy egyes szektorális tanácsok nem képesek vagy nem kívánják elismerni politikáik és döntéseik egy sor (negatív) környezetvédelmi következményét, és az a tendencia figyelhető meg, hogy csak speciális problémákkal foglalkoznak, amelyekre kézenfekvő megoldásokat találnak, aggodalmukat fejezik ki a környezetvédelmi politikai integrációjának lehetséges sikerességével kapcsolatban az Európai Unión belül.²³¹

A Közösségen belül a környezetvédelmi integráció jogszabályi alapja minden politikai területen belül példaértékű és nemigen lehet tovább javítani, de az EU célkitűzései közötti programokban megmutatkozó ellentmondásokat nem oldották meg. Az egyes környezetvédelmi integrációról szóló jelentések és stratégiák értékelése megmutatta, hogy alig, vagy egyáltalán nem foglalkoztak az ágazati programok közötti, kapcsolódó problémák azonosításával, nem is beszélve arról, hogy politikai megoldást keressenek rájuk²³².

Komoly érvek szólnak a Cardiffi Folyamat erősítése mellett a Tanács közvetlen irányítása alatt álló kezdeményezésként, egyértelműen a környezeti politika integrációjára koncentrálva (...). (...) világos, hogy számos lépést kell tenni annak érdekében, hogy a Cardiffi Folyamat hatékonyabb legyen²³³.

A Cardiffi Európai Tanács jelentősen javította és előmozdította az integrációs folyamatot azzal, hogy felkérte a Mezőgazdasági, Energetikai és Közlekedési Tanácsot, hogy készítsenek jelentést az integrációs elv végrehajtásáról a

²³¹ A. Kraemer *Results of the "Cardiff-Processes" – Assessing the State of Development And Charting the Way Ahead*, Ecologic Berlin 2001. 4 ol.

²³² Philipp Schepelmann *From Helsinki to Gothenburg Evaluation of Environmental Integration in the European Union*, Sustainable Europe Research Institute, Vienna 2000. 36 ol.

²³³ David Wilkinson és szerzőtársai, *The Future of the Cardiff Process* Institute for European Environmental policy, London 2002. 25 ol.

saját területeiken. Mint ahogy azt a korábbiakban vázoltuk, ezeknek a jelentéseknek az elemzése megmutatta, hogy nem tartalmaznak világos ötleteket a fenntartható politika lényegét és céljait tekintve, amelyet meg kell valósítani a környezeti integráció eszközeivel²³⁴.

A Bizottság is belátta, hogy a folyamat nem hozta meg a várt eredményeket.

Az említett ágazati eredmények elemzéséből arra lehet következtetni, hogy a Cardiffi Folyamat vegyes eredményeket hozott. A pozitívumok közé sorolhatjuk, hogy néhány szektorban segítette az előrelépést – a megújuló energiákra és az energiák hatékonyságára vonatkozó Bizottsági kezdeményezés tagadhatatlan előrelépést jelent ebből a szempontból. A 2003-as, 2004-es CAP reform nagymértékben segítette a Cardiffi Folyamat célkitűzéseinek elérését. A Cardiffi Folyamat is hozzájárult a környezeti integráció megerősítéséhez, amely ma rendszeresen napirenden lévő téma EU szinten.

Ugyanakkor a környezeti integrációval kapcsolatos kötelezettségeket a környezet védelme szempontjából még további, konkrét eredményekké kell átalakítani. A Cardiffi Folyamat mind a mai napig elmulasztott teljesen megfelelni az elvárásoknak. Számos hiányossága van²³⁵.

²³⁴ B. Grolach és szerzőtársai *From Vienna to Helsinki*, Wuppertal institute for Climate, Environment and Energy, Study for the Federal Ministry for the Environment, Youth and Family, Austria 2000. 34 ol.

²³⁵ Commission working document *Integrating Environmental Considerations into Other Policy Areas – a Stocktaking of the Cardiff Process*. COM(2004) 394 final.4 ol.

Amikor ennek a csekély sikernek az okát vizsgálja a tudomány, főképpen az intézményi tényezőre helyezi a hangsúlyt, illetve az érintettek közötti nem kielégítő kommunikációra illetve konfliktusra, vagyis az okok főleg az alábbiak: "a Tanács és a Bizottság közötti kapcsolat"²³⁶, és "a Tanácsok közötti korlátozott koordináció"²³⁷.

Az előző fejezetben áttekintettük, hogy létezik egy meglehetősen erős normatív tényező, vagyis az Alapszerződés 6. Cikke. Most láttuk, hogy az intézményi tényező elsősorban az érintettek kommunikációs hiányosságai miatt nem működik. Ha most már a **kiigazított** dinamikus Hey modellt alkalmazzuk, akkor látható, hogy mi is a helyzet a KöPI kapcsán az EU-ban.



²³⁶ D. Wilkinson *op. cit.* 26 ol.

²³⁷ *Ibidem.* 26 ol.

A KőPI helyzete

Normatív tényező +

Intézményi Tényező –

Növekedési Stratégia környezetvédelmi célok figyelembevétel nélkül

Következésképpen olyan **növekedési stratégiáról** van szó, amely **figyelmen kívül hagyja a környezetvédelmi célokat**.

Schepelmann is azon az állásponton van, hogy az intézményrendszer kialakításának folyamata csak részben volt sikeres, miután a környezetvédelmi integrációs politika intézményi alapját nem a Tanácsban, hanem az Európai Bizottságban alakították ki. A Tanácsi szervezetek erősen támaszkodnak a Bizottsági szolgálatok által végzett munkára. Egyelőre nem építettek ki semmiféle olyan kapacitást, amely a tanácsi szervezetekre átfogóan érvényes lenne. A szerző a következő megoldást javasolja:

A közvetlen párbeszédnek, amely a környezet védelméért felelősök (...) és más politikai szektorok között zajlik, a Cardiffi Folyamat részének kell lennie. Egy ilyen párbeszédet közös bizottságok, közös tanácsulések keretében rendezhetnek meg. Általánosságban véve az egyes szektorális tanácsoknak nyilvánvalóan nehézséget okoz a környezetvédelmi követelmények beépítése saját tárgyalásaikba²³⁸.

Az EU egyáltalán nem veszi figyelembe a fentieket, és inkább a normatív tényezőt szándékozik erősíteni:

²³⁸ Schepelmann *op. cit.* 34 ol.

A Cardiffi Folyamat egyértelmű irányítást igényel. Az Európai Tanácsnak világos politikai jelet kell adni arról, hogy szükség van a környezetvédelem integrációjának nyomon követésére, amelynek irányvonalait a Cardiffi Folyamat határozta meg.

Az ágazati tanácsoknak biztosítaniuk kell, hogy stratégiai célkitűzéseiket világos, működőképes feladatokra fordítsák le²³⁹.

Vagyis az Unió erősíteni kívánja a már amúgy is elég jelentős tényezőnek számító normatív faktor, a KöPI, azaz a Környezetvédelmi Politika Integrációjának megvalósítása kapcsán.

Összefoglalásként elmondható, hogy mindezidáig nem túl sikeres folyamattal állunk szemben, ami elsősorban az intézményi tényező gyengeségének tudható be. Amennyiben a cél a KöPI elősegítése, akkor hosszútávon ezt a tényezőt kell majd megerősíteni.

²³⁹ Commission Working Document *Integrating environmental considerations into other policy areas – a stocktaking of the Cardiff Process*. COM(2004) 394 final. 31 ol.

VI. FEJEZET

**Környezeti integráció a
Külügyekben**

BEVEZETÉS

Az elmúlt két évtizedben megfigyelhető volt a nemzetközi együttműködés egy új és összetett dimenziója, amely a 'környezeti diplomácia' avagy a 'zöld diplomácia' címszavakkal is jellemezhető. Ez a jelenség a környezetet érintő globális tárgyalások, intézmények, egyezmények virtuális robbanásában nyilvánult meg. Ezek közé tartozik az 1985-ös Bécsi Egyezmény az ózonréteg védelméről; az 1987-es Montreáli Jegyzőkönyv az ózonréteget károsító anyagokról; az 1989-es Bázeli Egyezmény a veszélyes anyagok határokon át történő szállításának ellenőrzéséről; az 1991-es GEF (Global Environmental Facility) létrehozása; az 1992-es ENSZ Konferencia a Környezetről és Fejlődésről, illetve ezek kapcsolódó intézményei, az Agenda 21 és a Fenntartható Fejlődés Bizottság; az 1992-es ENSZ Keretegyezmény az Éghajlatváltozásról; az 1992-es Egyezmény a Biológiai Sokféleségről; az 1993-as ENSZ Konferencia a vándorló Halállományról; az 1994-es ENSZ Konferencia a Fenntartható Fejlődésről; az 1997-es Kiotói Egyezmény az Éghajlatváltozásról és sok további kormányközi tárgyalás és munkacsoport-egyeztetés a fenntartható erdőkezelés, föld- és vízi erőforrások, gazdasági eszközök és a biotechnológia terén.

Ezek nemcsak egyszeri események voltak, hanem a legtöbb esetben egy folyamatot indítottak el, melynek eredményeképpen ismét napirendre került a szabályozások és tudományos alátámasztásuk áttekintésének kérdése. Szakértői csoportok és állandó titkárságok által támogatott intézményes kereteket állítottak fel a folytatódó tárgyalások elősegítésére, melyek a nemzeti elkötelezettségeket vizsgálják és finomítják a változó

ismeretek és követelmények fényében. A fentiek alapján megállapítható, hogy a környezetvédelem nem egy kialakult, hanem egy nemzetközi szinten is folyamatosan fejlődő rendszert feltételez.

A környezeti diplomácia igazán az 1992-es Rio de Janeiróban tartott, *Környezetről és Fejődésről* szóló ENSZ Konferencia (ENSZ KFK) során 'vált nagykorúvá'. A 'Föld Csúcstalálkozó'-ként is számon tartott ENSZ KFK volt mindezidáig az a találkozó, ahol a legtöbb államfő jelent meg: közel 180 nemzet vett részt rajta, köztük 118 államfői szintű résztvevővel. Ezen felül jelen volt több tucat ENSZ és más kormányközi szervezet, illetve több ezer megfigyelő – több száz lobbiszervezetet képviselője –, és a média, a világ minden tájáról.

NEMZETKÖZI ÜGYEK ÉS A KÖRNYEZET: A KÖRNYEZETBIZTONSÁG

KÉRDÉSE*

Nemzetközi vonatkozásban, a *környezet* szó főként egy másik szóval együtt használatos. Ez a szó – a *biztonság*. A több szinten is megfogalmazott környezetbiztonság koncepció az állammal szembeni fenyegetések szempontjából egyfajta alternatív paradigmát képvisel az egyre inkább független és környezet-romboló Hidegháború utáni korszakban.

* Ez a bekezdés a PhD kurzus keretében készült, a Kiss J. János Professzor által tartott kurzus évfáradolgozataként.

Az államközpontú megközelítésben a fenyegetések általában katonai típusúak voltak, és hagyományosan fegyveres erők beavatkozását tételezték fel. Ez az elsősorban katonai fenyegetésekre koncentráló hadviselés, illetve a magas politika (*'high politics'*) azt jelentette, hogy más tényezőket, mint például a nemzetközi gazdasági tranzakciókat és a környezetet, avagy a *'low politics'*-ot az állam biztonsága szemszögéből másodlagos tényezőként, háttérbe szorítva kezelték²⁴⁰. Történelmileg végigkísérhető, hogy egyértelmű igény jelent meg arra nézve, hogy a környezeti problémákat beemeljék a biztonságot meghatározó tényezők közé. Ez az igény nagyobb visszhangot keltett a hidegháború végével, amikor a környezetvédelmi aktivista, Lester Brown 1977-ben kezdeményezte, hogy definiálják újra a nemzetbiztonság fogalmát; igaz, felhívása akkor kevésbé csalt ki választ a világpolitika szereplőiből²⁴¹. Hat évvel később Richard Ullman támogatta ezt a kezdeményezést rövid cikkével, melynek *'A biztonság újbóli meghatározása'* címet adta²⁴². Ebben az írásban arra törekszik, hogy kiszélesítse a nemzetbiztonság koncepcióját azzal, hogy ún. *'nem-katonai'* fenyegetéseket is bevon az állami politikába, melyek hatással lehetnek az állampolgárok életszínvonalára. Az elmúlt néhány év során azonban drasztikusan megnőtt az érdeklődés a környezeti változások, mint a XX. század végének biztonságpolitikai kulcstényezője iránt. Brown-t és Ullman-t kezdték egyre gyakrabban idézni, illetve rájuk hivatkozni, mint e nagy horderejű kutatási terület úttörőire. 1991-ben, idősebb Bush elnök beemelte a környezeti problémákat az *'Egyesült Államok Nemzetbiztonsági Stratégiájába'*.

²⁴⁰ Ez volt részben a Realista ill. Neo-realista elmélet. Néhány elemző azonban azt állítja, hogy a nemzetközi kapcsolatok hagyományos "realista" megközelítése eltorzítja, félreértelmezi, vagy nem veszi figyelembe a globális környezeti problémák fontos aspektusait.

²⁴¹ L. Brown, „*Redefining National Security*.” Worldwatch Paper No.14, Worldwatch, Washington 1977.

²⁴² R. Ullman, *Redefining Security* International Security 8:1 (1983).

A Hidegháború katonai feszültségének csökkenése egyre inkább fellebbentette a fátylat azokról a problémákról, melyek sok állam nemzetbiztonságát fenyegetik, és nemzetközi megoldásokat sürgetnek. E kérdéskör főként az ózonrétegben keletkezett lyukra, az üvegház-hatásra, az erdőirtásra (deforesztáció), a víz-, az energia- és egyéb nyersanyagforrások szűkösségére vonatkozik.

A növekvő környezeti veszélyek kétfajta reagálási formát eredményeztek a nemzetek részéről, a kooperatív és az ütköző (konfliktus-kereső) cselekvést.

Az akadémikusok, politikusok és aktivisták részéről egyre erősebben jelentkezik az az igény, hogy a környezeti problémakört a 'magas politika' szintjére emeljék. E teoretikusok elsősorban a 'környezeti biztonság' kifejezést használják, hogy ez kihívást jelentsen azon politikai és katonai biztonsági elemzőkre, akik eddig az államközi politikára hatást gyakoroltak.

A biztonságot fenyegető legjelentősebb környezeti hatások vizsgálata három szinten lehetséges:

- **Globális szint:** az ózonréteg elvékonyodása; a globális felmelegedés; a biológiai sokféleség csökkenése; valamint az a tény, hogy a különböző államok képtelenek vagy nem akarják betartani a nemzetközi környezeti egyezményeket és sztenderdeket;
- **Regionális szint:** környezeti terrorizmus, környezeti balesetek és katasztrófák; regionális konfliktusok a nyersanyagforrások hiánya miatt; határokon átnyúló, globális és általános környezetszennyezés;
- **Állami szint:** környezetszennyező ipari objektumok és technológiák, hulladékkezelés.

A UNEP által készült jelentés²⁴³ két tényezőt vesz figyelembe, amikor az ún. 'zöld háború' fenyegetéséről számol be.

1. Háború a vízforrások elérése érdekében. Az ilyen jellegű közvetlen nemzetközi konfliktusok fordulhatnak elő a leggyakrabban²⁴⁴.
2. Az erőforrások csökkenése gyakran idézhet elő indirekt nemzetközi vagy államon belüli konfliktusokat: erdőirtás (deforesztáció), talajerózió, árvíz, elsivatagosodás.

Ismeretes, hogy a környezetvédelemhez kapcsolódó konfliktusok legnagyobb számban a fejlődő országokban történnek.

A biztonság és a háború fogalma a hidegháború utáni korszakban metamorfózison ment keresztül. A biztonság koncepciója visszatért ahhoz a multi-dimenzionális formájához, amely a II. Világháború előtti korszakban volt jellemző.

Feltételezhető, hogy a biztonsági elméletben ciklusok léteznek, amelyekben időről időre kiemelkedik egy tényező a többi közül, mint például a Hidegháború időszakában; de egy idő után visszatér az egyensúly.

Jelenleg abban a fázisban vagyunk, amikor a legnagyobb kihívást jelentő tényezők: a terrorizmus elleni küzdelem és a környezetvédelmi biztonság.

A hidegháború utáni korszakban a formális vagy hagyományos háborúk mellett szerephez jutnak az informális és szürke zóna 'háborúi'²⁴⁵, ahol nehéz majd

²⁴³ Schwartz, Daniel and Singh, Ashbindu. *Environmental Conditions, Resources, and Conflicts: An Introductory Overview and Data Collection* UNEP (1999).

²⁴⁴ „The most common environmental elements around which conflicts can erupt are water flow, diversion, salinization, floods and pollution.”. *Ibidem*. 3ol.

²⁴⁵ Ld. Steven Metz, *Armed conflict in the 21st century: The information revolution and post-modern warfare*, 2000 strategic studies institute, U.S. army war College.

meghatározni, ki is az ellenfél, és hol található. Ily módon az olyan fogalom, mint a biztonsági dilemma új értelmezést kaphat.

A biztonsági kérdések meghatározzák a jövő háborúira való felkészülést is. Ez azt vetíti előre, hogy ha a terrorizmus és a környezetvédelem lesz előtérben a biztonságpolitikában, akkor a terrorizmus elleni harcra és '*zöld háborúkra*' kell felkészülnünk.

Az Európai Unió kidolgozott egy biztonsági stratégiát²⁴⁶, bár sajnálatos módon a környezetbiztonság nem szerepel benne prioritásként, de az alábbi olvasható benne:

A természeti erőforrásokért – különösen a vízért – való versengés, amelyet a globális felmelegedés tovább súlyosbít a következő évtizedekben, valószínűleg további zavargásokat és elvándorlást eredményez számos régióban.

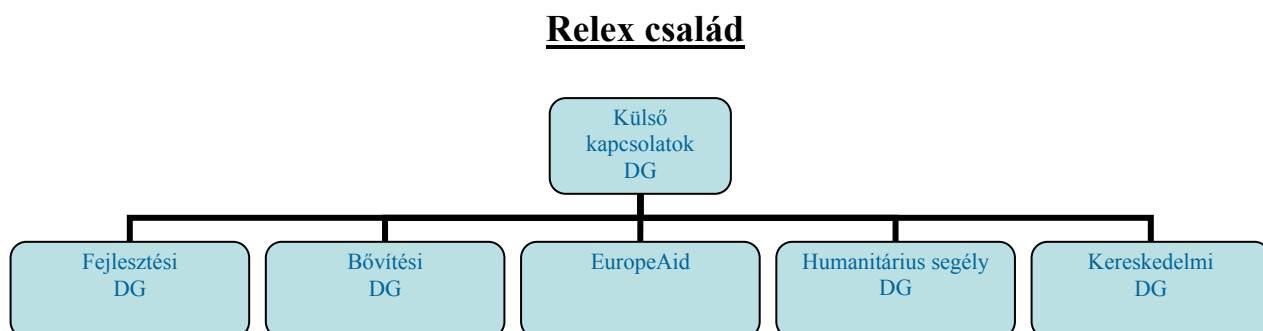
És a KöPI kapcsán

A diplomáciai erőfeszítéseknek, a fejlesztésnek, a kereskedelmi és környezetvédelmi politikáknak ugyanazt az eljárást kell követniük. Válsághelyzetben semmi sem helyettesítheti az egységes irányítást.

Más szavakkal élve, és a környezetvédelem szempontjából nézve, – a környezetvédelmet az általános diplomácián belül be kell illeszteni a fejlesztéspolitikába és a külkereskedelmi politikába, vagyis az EU külkapcsolatok fő tevékenységeibe.

²⁴⁶ EU (Kézirat) *A Secure Europe in a Better World* /Biztos Európa egy Jobb Világban/, Brüsszel, 2003 Dec. 12.

A Bizottságon belül az Unió külkapcsolatait a RELEX Főigazgatóság (ún. DG Relex – *relationes exteriores*) koordinálja. Intézményi szempontból ezt a koordinációt *Relex Családként* szokták megemlíteni.



Ez az ábra szemlélteti az Alapszerződés 3. Cikkében szereplő kötelezettségeket, vagyis azt, hogy az Uniónak "*biztosítania kell a következetességet külső tevékenységeivel, mint egységgel kapcsolatban a külkapcsolatokra, biztonság-, gazdaság- és fejlesztési politikáira vonatkozóan*". A következő két bekezdés vizsgálja a KöPI intézményi, valamint normatív tényezőit, hogy világossá váljon, hol helyezkedik el a KöPI - Hey grafikonja alapján - az Európai Unió külkapcsolataiban.

AZ EU KÖRNYEZETVÉDELMI INTEGRÁCIÓS STRATÉGIÁJA A MÁSODIK PILLÉREN BELÜL: A NORMATÍV TÉNYEZŐ

Az EU kül- és biztonságpolitikája az EU úgynevezett második pillére. Az Unió közös kül- és biztonságpolitikát határoz meg és hajt végre, amely a kül- és biztonságpolitika minden területére kiterjed, és amelynek célkitűzései a következők:

- az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek, függetlenségének és integritásának védelme az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban;
- az Unió biztonságának megerősítése minden formában;
- a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel, valamint a Helsinkai Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta célkitűzéseivel összhangban, beleértve azokat is, amelyek a külső határokra vonatkoznak;
- a nemzetközi együttműködés előmozdítása;
- a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása.²⁴⁷

A környezeti kérdések megjelenése ezen a területen ismételten azt bizonyítja, hogy a környezetpolitika többé nemcsak egy Európai Közösséget érintő politika (mely csupán az első pillérről korlátozódik), hanem – ahogyan már korábban is említettük - egy EU politika is.

1999-ben az Európai Parlament jóváhagyta azt a dokumentumot, melyben:

²⁴⁷ Szerződés az Európai Unióról 11. cikk.

Felkéri a Bizottságot, hogy terjesszen elő a Tanács és a Parlament számára közös stratégiát, ami, - ahogy azt az Amszterdami Szerződés előrevetítette -, összhangba hozza az EU politikájának KBP szempontjait a kereskedelmi, segélynyújtási, fejlesztési és nemzetközi környezeti politikáival 2000 és 2010 között²⁴⁸.

Ezen felül azt is megjegyzi, hogy:

A megelőző környezeti rendelkezések fontos eszközei a biztonságpolitikának; felkéri ezért a tagállamokat, hogy hosszú távú védelmi- és biztonsági értékeléseik, katonai kutatásaik és akcióterveik részeként határozzák meg környezeti és egészségi célkitűzéseiket²⁴⁹.

A Kölni Európai Tanács (1999. június) hívta életre a külügyekben illetékes Általános Ügyek Tanácsát, hogy 2000-ben már jelentést kérjen tőle az integrációs stratégiát illetően.

A stratégiát a Barcelonai Csúcstalálkozón terjesztették elő 2002 tavaszán. A stratégia foglalkozik a kereskedelempolitikával, szélesebb kétoldalú, regionális és többoldalú kapcsolatokkal, illetve több, határon átívelő külpolitikával²⁵⁰.

Az irat szerint:

Az Általános Ügyek Tanácsa integrációs stratégiájának központi célkitűzése, hogy keretet nyújtson az Európai Unió számára unión kívüli kapcsolataiban egy, a környezeti megfontolásokat feltétlenül figyelembevevő

²⁴⁸ Az Európai Parlament Határozata a környezetről, a biztonságról és a külpolitikáról, A4-0005/99. 3 ol.

²⁴⁹ *Ibidem* 4 ol..

²⁵⁰ Európai Bizottsági munkaanyag: *Environmental Integration of the External Policies of the General Affairs Council* SEC(2002) 271. idézett 28 ol.

megközelítéshez. A környezeti megfontolásoknak a külpolitikába való maximális integrációja által; illetve gazdasági és szociális szempontok mentén; az EU még inkább elősegíti annak a célnak az elérését, hogy a fenntartható fejlődés globális szinten csakúgy, mint saját területén - közösségi szinten - is megvalósuljon.

A stratégia az alábbi három fő területre koncentrál:

- Fejlesztéspolitika;
- Biztonságpolitika;
- Nemzetközi kereskedelem.

A nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban a jelenleg folyó illetve a jövőbeni kereskedelmi tárgyalások során, az Európai Bizottság politikai megközelítésének magában kell foglalnia egy a korábbinál jóval határozottabb és integráltabb fenntartható fejlődésre vonatkozó elemet.

Annak érdekében, hogy elérjék a fenti célt, megfelelő eszközt jelentenek a fenntarthatósági hatásvizsgálatok, amelyek értékelik a javasolt kereskedelempolitikai intézkedések hatásait arra vonatkozólag, hogy meghatározzák, melyik folyamat a legelőnyösebb a fenntartható kereskedelempolitika szempontjából, többek között:

a kereskedelmi tárgyalás kérdéseinek vizsgálata a fenntartható fejlődésre tekintettel, mind multilaterális szinten, mind a harmadik országokkal való kétoldalú kapcsolatokban vagy regionális partnerség egyezményekben;

a tárgyalást folytatók tájékoztatása a kereskedelmi megállapodás lehetséges társadalmi, környezetvédelmi és gazdasági következményeiről;

iránymutatást adni és ily módon segíteni a lehetséges alternatív intézkedések, a tevékenységi kör megtervezésében, amely a kereskedelmi területen kívül esik (belpolitika, kapacitásbővítés, nemzetközi szabályozás), és amely lehetővé teszi a szóban forgó kereskedelmi tárgyalások pozitív hatásainak maximalizálását és negatív hatásainak csökkentését.

Ami a fejlesztést illeti, még az integrációs stratégia elfogadását megelőzően, 2000 novemberében a Tanács és a Bizottság elfogadta a *Fejlesztéspolitikai Deklarációt*, amely hat prioritást élvező témát/területet azonosít. Ezek az alábbiak:

Kereskedelem és fejlesztés; regionális integráció és együttműködés; a szociális szektorra vonatkozó programokhoz kapcsolódó makrogazdasági politikák támogatása; szállítmányozás; fenntartható vidékfejlesztés és élelmiszerbiztonság; és intézményi kapacitásbővítés, megfelelő kormányzás és a jogszabályok.

A környezetvédelmet olyan kérdésnek tekintik, amely több területet érint, és amelyet mind a hat előbb említett területbe integrálni szükséges annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a fejlődés fenntarthatóságát.

Sőt, a Bizottság elismeri annak fontosságát, hogy a projektek és ágazati programok elkészítése során „*döntő jelentősége van annak, hogy korai fázisban meghatározzák a lehetséges mérséklő intézkedéseket és az integráció előmozdításának lehetőségét*”²⁵¹.

Mint ahogyan a II. fejezetben láthattuk, a sikeres integráció egyik eleme a környezetvédelmi szempontok döntéshozatali folyamatba történő korai bevonása.

Az EU állásfoglalását a környezetvédelmi szempontok fejlődéssel történő összekapcsolásával kapcsolatban nemrégiben megerősítette az Európai Tanács:

²⁵¹ Európai Bizottsági munkaanyag *Integrating the Environment into EC Economic and Development Cooperation* SEC (2001) 609. 27 ol.

Megerősítjük, hogy a fejlődés önmagában központi célkitűzés, és a fenntartható fejlődés magában foglalja a megfelelő kormányzást, az emberi jogokat, valamint a politikai, gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szempontokat²⁵².

Az Integrációs Stratégia a környezetvédelemmel kapcsolatos biztonsági szempontokkal is foglalkozik. Az elemzés a konfliktusok megelőzésére és a konfliktust követő stratégiára koncentrálna.

Lényegében,

A környezet leromlása egyaránt lehet természeti katasztrófák és konfliktusok okozója és következménye. Az erdőirtás és a helytelen földhasználat megnöveli a természeti katasztrófák, úgy, mint az erdőtüzek, áradások, erózió, stb. kockázatát. A vizek minőségének és a vízhez való hozzáférés romlása gyakran vezet konfliktushelyzetekhez a nomád területeken. A tengerszint emelkedése és a helyi időjárási viszonyok megváltozása, a globális klímaváltozás befolyásolja számos mélyebben fekvő tengerparti terület ökológiáját. Becslések szerint ma már 25 millió menekült van, a világ összes menekültjének 58%-a, akik környezeti katasztrófák miatt jutottak erre a sorsra. Minden évben hárommillió ember lakhelyét rombolják le az áradások²⁵³.

A konfliktusok bekövetkezte utáni helyzetet illetően a környezetvédelem egyéb politikákba történő integrálása során a konkrét katasztrófát követően az ilyen államok

²⁵² Európai Tanács – *Joint EU Development Policy Statement*, 22 November 2005. 4 ol.

²⁵³ Bizottsági munkaanyag *Integrating the Environment into EC Economic and Development Co-operation* SEC (2001) 609. 28 ol.

esetében kiemelt cél, hogy segítséget kapjanak annak biztosítása érdekében, hogy szabályozó és politikai tevékenységük összhangban álljon a nemzetközi környezetvédelmi normákkal.

A konfliktusok megelőzését illetően a konfliktus környezettel kapcsolatos okainak különleges hangsúlyt kell kapniuk a politikai elemzés során.

A környezetbiztonságra és konfliktus-megelőzésre vonatkozó stratégiai céloknak leginkább a következőkre kell koncentrálnia:

- be kell azonosítani az aktuális és a potenciális környezetvédelmi problémákat és ezeket mind a kormányzatban, mind pedig a társadalomban tudatosítani kell;
- a környezetbiztonsággal kapcsolatos fenyegetésekre adandó válaszként intézkedéseket kell beépíteni az országos és regionális stratégiákba;
- ösztönözni kell a meglévő nemzetközi egyezmények és megállapodások aláírását/ratifikációját a környezetvédelem területén;
- elő kell mozdítani ezen egyezmények és megállapodások fokozottabb végrehajtását;
- elő kell segíteni, hogy regionális megközelítés keretében megoldást találjanak a természeti erőforrásokkal való gazdálkodásra és más környezetvédelmi kérdésekre, amelyek valóságos vagy potenciális veszélyt jelentenek a biztonságra.

A jelentések olyan indikátorokat is tartalmaznak, amelyeket az integráció szintjének értékelésére is fel lehet használni az EU külpolitikájában, habár a Bizottság elismeri, hogy *'Mindazonáltal a részletes és specifikus indikátorok kidolgozása összetett feladat – mindegyikük felsorolása túlmutat ezen [stratégia] célján'*. A stratégia kétféle típusú indikátort említ: a *'szervezeti (strukturális) integrációt'* és a *'politikai integrációt'*.

Az első kategóriába tartozik:

- A környezetvédelmi/fenntartható fejlődés portfólió elosztása a megfelelő külpolitikai szolgálatokban
- A környezetvédelem megfelelő súllyal történő szerepeltetése a harmadik országokba kiküldött Bizottsági Delegációkban
- A külföldi kapcsolatokért felelős munkatársak részvétele a nemzetközi környezetvédelmi tárgyalásokban és fordítva

A politikai integrációhoz pedig az alábbiakat soroljuk:

- A környezetvédelmi / fenntartható fejlődés témák előfordulásának gyakorisága a harmadik országokkal folytatott kétoldalú tárgyalások és regionális fórumok alkalmával.
- A kereskedelmi tárgyalások során a környezetvédelmi / fenntarthatósági komponens megléte (beleértve a Fenntarthatósági Hatáselemzés közvetítését).
- A környezetvédelmi elemzések szintje az országos és regionális stratégiai dokumentumokban (CSPs), és költségvetési források rendelkezésre bocsátása az indikatív programokban történő környezetvédelmi segítségnyújtás céljából.

A felsorolt indikátorok nem követik a környezetvédelmi és az ágazati integrációs indikátorok közötti különbségtételt a Bizottság Környezetvédelmi és Integrációs Indikátorok című dokumentumában²⁵⁴. Ez a következetesség hiányát jelzi a Bizottságban.

²⁵⁴ SEC(1999) 1942, final.

AZ INTÉZMÉNYI TÉNYEZŐ

Ebben a bekezdésben megvizsgáljuk a környezetvédelmi integráció intézményi tényezőjének helyzetét a külpolitikán belül. Mivel ebből a szempontból több intézmény érintett, a legújabb (2005-ös) kezelési terveket (Management plan) külön-külön fogjuk tanulmányozni a *Relex családon* belül.

2005-ben a Fejlesztési igazgatóság kezelési terve alapján:

A legfontosabb tematikus és szektorális területek, amelyeket lefed, azok a területek, amelyekre a Közösség fejlesztési politikájáról szóló 2000. novemberi álláspontról szóló közlemény fókuszál: a kereskedelem összekapcsolása a fejlesztéssel, regionális integráció és kooperáció, a makrogazdasági politikák támogatása és a társadalmi szolgáltatásokhoz való igazságos hozzáférés előmozdítása a makrogazdasági keretekkel összhangban, a szállítmányozás előmozdítása, az élelmiszerbiztonság és a fenntartható vidékfejlesztés elősegítése, valamint az intézményi kapacitásbővítés támogatása. Egyéb érintett területek az alábbiakat foglalják magukba: az emberi jogok támogatása, a nők és férfiak közötti egyenlőség megteremtése, a gyermekek jogainak és a környezetvédelem kiterjesztésének támogatása olyan tevékenységek, amelyek saját jogon is léteznek, de olyan feladatok is egyben, amelyek az egyéb központi tevékenységek körébe is tartoznak.

A Főigazgatóságon belül létezik egy olyan egység, amely a környezetvédelemmel és a vidékfejlesztéssel foglalkozik. Az egység kezelési tervének megfelelően elsődleges prioritás, hogy a környezetvédelmet integrálják a fejlesztési politikákba és stratégiákba.

A Külkapcsolatokért Felelős Főigazgatóság kezelési terve csak annyit mond a környezetvédelemről, hogy az horizontális feladat, amit a Főigazgatóságnak kell ellátni:

A Relex az ágazati és tematikus politikák externális szempontjaihoz történő hozzájárulásának *kezelése és koordinálása* a Relex Főigazgatóságokon belül és azok között, beleértve a környezetvédelmet és fenntartható fejlődést.

Nincs olyan speciális osztály, amely környezeti kérdésekkel foglalkozna, de mivel ez egy horizontális tevékenység, minden egyes osztálynak el kell készítenie

Országos Környezetvédelmi profilját, (Country Environment Profiles) amennyiben lehetséges, a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó Országos Stratégiai Dokumentumokhoz (Country Strategy Papers) tartozó függeléként. Növelni kell a környezetvédelemmel kapcsolatos párbeszédet az Ázsiáért felelős Környezetvédelmi Főigazgatósággal.

A Bővítési Főigazgatóság kezelési terve nem beszél a környezetvédelemről, de mint tudjuk, minden egyes csatlakozó ország jelentésében szerepel a környezetvédelmi fejezet, amely szerves része a csatlakozási vívmánynak.

Nincs olyan külön osztály sem, amely környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozna, és szoros kapcsolatban állna a Környezetvédelmi Főigazgatósággal.

Az EuropeAid kezelési terv a többi ilyen tervhez képest talán a legteljesebben foglalkozik a környezetvédelmi kérdéssel. A feladat az, hogy

Előmozdítsák a fenntartható fejlődést azon keresztül, hogy támogatják a fejlődő országokat azon erőfeszítéseikben, hogy a környezetvédelmi dimenziót integrálják fejlesztési folyamataikba, és különösen érintsék:

- a globális és a határokon átívelő környezetvédelmi kérdéseket, különösen azokat, amelyeket többoldalú környezetvédelmi egyezmények fednek le, úgy mint a klímaváltozást, az elsivatagosodást és a biológiai sokféleséget;
- a fejlődő országok világgazdaságba történő integrálásának környezetvédelmi hatásait;
- a makroökonómiai és ágazati politikák környezeti hatásait a fejlődő országokban;
- a természeti és környezeti erőforrások minden termelő ágazatban – úgy mint a mezőgazdaság, halászat és az ipar – történő fenntartható kezelését és felhasználását;
- olyan környezeti problémákat, amelyeket az erőforrások nem fenntartható módon történő használata okoz a szegénység következtében.

Mindezek ellenére nincs egy osztály, amely ténylegesen foglalkozna a kérdéssel.

A Külkereskedelmi Főigazgatóság kezelési tervében környezetvédelmi hivatkozás csak a G Igazgatóságban, az igazgatóság küldetésének meghatározásában az alábbiakat foglalják össze:

Küldetésünk, hogy megtervezzük és végrehajtsuk az EU kereskedelem-politikáját a G Igazgatóság felelősségi körébe tartozó területeken

(nevezetesen kereskedelem a szolgáltatások és a beruházások területén, a mezőgazdaságban, halászatban, a humán egészségügyi és a növény-egészségügyi intézkedések területén; kereskedelem, környezetvédelem és fenntartható fejlődés) többoldalú (WTO) és regionális/kétoldalú kontextusban is, valamint minden releváns tárgyalás vezetését. Nyomon követjük a többoldalú, regionális és kétoldalú egyezmények végrehajtását ezeken a területeken, és biztosítjuk a koordinációt más szolgáltatásokkal kapcsolatban ezeken a területeken. A G Igazgatóság felelős továbbá a kínai, hong kongi, makaói, tajvani és mongóliai kétoldalú kereskedelmi kapcsolatokra vonatkozó koordinációért és a kapcsolatok előmozdításáért. Végezetül, felelősek vagyunk a Főigazgatóság civil társadalommal való kapcsolatainak fejlesztéséért és kezeléséért, valamint a szervezeti szociális felelősség előmozdításáért.

Kimutatható, hogy az érintett igazgatóságok foglalkoznak a KöPI-vel saját kezelési tervükön belül, illetve vannak olyan igazgatóságok, ahol külön osztály foglalkozik a környezetvédelmi integrációval. Mindezek ellenére hiányzik egy egységes koordináció, ahol a Külkapcsolatokért Felelős Főigazgatóságnak kellene lennie a 'chef de file'-nak, de ahogy láthattuk, kezelési tervében csak hivatkozik erre a koordináló szerepre, de nem hoz létre hatékony eszközöket vagy eljárásokat.

Ezzel kapcsolatban az integrációs stratégia az mondja ki, hogy a Külkapcsolatokért Felelős Főigazgatóságnak létre kell hoznia minden egyes geográfiai régió és tematikus külpolitikai egység környezetvédelmi összekötőinek (environment focal points) átlátható rendszerét. Ezeknek a környezetvédelmi összekötőknek áttekintést kell nyújtaniuk, és olyan csatornaként kell működniük, amely tájékoztat a vonatkozó

környezetvédelmi politikában történő előrelépésekről, és gyűjteniük kell a régiókkal kapcsolatos, illetve tematikus információkat. Az összekötők hálózata elősegíti a következetesség biztosítását a külkapcsolatok szolgálattal, valamint egyéb szolgálatokkal. Amikor a 2005-ös kezelési tervet vizsgáltuk, nem találtunk semmilyen hivatkozást környezetvédelmi összekötőkre.

Az ő feladatuk lenne a következő:

Az összekötőknek nyitott kommunikációs csatornákat kell fenntartaniuk a Környezetvédelmi Főigazgatósággal és egyéb érintett főigazgatóságokkal, különösen a Fejlesztési Főigazgatósággal és az Europeaid Együttműködési Irodával annak biztosítása érdekében, hogy a megfelelő és időszerű információk rendelkezésre álljanak.

Ezen kívül a Bizottság kereskedelmi és külpolitikai hivatalnokainak maximálisan ki kell használniuk egyéb intézményi szereplőkkel, úgy mint tagállami szakértőkkel, Európai Parlamenti képviselőkkel és más nemzetközi intézmények (ENSZ, Világbank, WTO) szereplőivel fennálló kapcsolataikból származó előnyöket, arra törekedve, hogy elérjék az EU nemzetközi környezetpolitikai céljait. Különösen a nemzeti külügyminisztériumok környezetpolitikai részlegeivel és azok között kell kapcsolatokat építeni. A Bizottság szakértői például megszólíthatják az egyes országok Európai Parlamenti delegációit, mielőtt felvennék a kapcsolatot a megfelelő hatóságokkal vagy a parlamenti képviselőkkel. Vagyis az integrációs stratégia (normatív tényező) útmutatót ad a KöPI-ről az EU külkapcsolatok szereplőinek, de amikor megvizsgáltuk, hogyan viselkednek az érintett intézmények (intézményi tényező) láhattuk, hogy nincs

konzisztencia az integrációs stratégiával, vagyis hiányoznak az intézmények közötti koordinációs eszközök.

Ugyanerre a következményre jut Krämer és szerzőtársai "*Szükség van a politikák és szintek, folyamatok és intézmények közötti kölcsönös kiegészítés, koordináció és konzisztencia megteremtésére*"²⁵⁵.

AZ 'EU ZÖLD' DIPLOMÁCIÁJA KEZDEMÉNYEZÉS

A Thessaloniki Európai Tanács ülésén döntést hoztak arról a kezdeményezésről, mely szerint hozzá kell kezdeni a környezeti politika külkapcsolatokba történő integrációjához, s ennek előmozdításaként létrehozta a külügyminisztériumokban működő környezeti szakértők informális hálózatát, az ún. *Zöld Diplomáciai Hálózatot*.

Ez jelentette annak a stratégiának az egyik elemét, mely a környezetvédelem külpolitikába való integrálását célozta, és amelyet a Barcelonai Általános Ügyek Tanácsa 2002. márciusában fogadott el. A hálózat **főbb feladatai** a következőkben foglalhatók össze:

- Egyrészt, a hálózatnak elő kell mozdítania az EU kiterjedt diplomáciai erőforrásainak (diplomáciai küldetések, fejlesztési együttműködési irodák) nagyobb mértékű felhasználását a környezeti célkitűzések, összehangolt kampányok, rendezvények támogatására, amelyek ezáltal képesek eljuttatni az Unió üzeneteit harmadik felek részére is szerte a világon, összegyűjtve

²⁵⁵ R. A. Krämer, A. Klasing *Integrating Environmental Concerns into the General Affairs Council*, Best Practice in Integrating Environment into Foreign Affairs Ecology, Berlin 2002. 5 ol.

ezzel a partnerek meglátásait is. A Hálózat segíthet egy új „kultúra” kialakításában - módszeresen bevezetve egyes, inkább a többoldalú tárgyalásokhoz kötődő érveket az általános kétoldalú tárgyalások vonatkozásában.

- Másrészt, összhangban az Európai Tanács egyik alap-megbízásával, mely a környezetvédelem külpolitikába való integrációjának előmozdítására irányul, a Hálózatnak azt is vizsgálnia kell, hogyan integrálják az egyes tagállamok külügyminisztériumai a környezeti szempontokat különböző munkafolyamataik során. Ez a hálózati munka egy egyszerű, ám hasznos információcserével is indulhat, pl. arra vonatkozóan, hogyan jelennek meg szervezetenként a tagállamok és a Bizottság a fővárosokban és külföldön abból a célból, hogy közös mederbe tereljék erőfeszítéseiket a környezetvédelem terén. Hosszabb távon pedig már lehetséges annak meghatározása, hogy milyen követendő '*best practice*' példák és lehetséges szinergiák állnak rendelkezésre.

A '*ZÖLD HÁLÓZAT*' ugyan csak most kezdte el működését, ám az eddig elmondottak azt támasztják alá, hogy ez újabb kihívást jelent majd a KöPI, vagyis a környezetvédelmi politika integrációjának tekintetében; azaz a környezetvédelemmel, mint Uniós külpolitikai tényezővel is számolni kell a jövőben.

Összefoglalásképpen azt lehet mondani, hogy a környezetvédelmi integráció helyzete az EU külkapcsolataiban egyben tükrözi a KöPI-vel kapcsolatos általános helyzetet is. Vagyis létezik egy jelentős normatív tényező, ugyanakkor az intézményi tényező pedig

inkább gyengének tekinthető. Hozzá kell tenni, hogy ha a Relex család egységeket külön-külön megvizsgáljuk, akkor az intézményi tényezőt pozitívan lehet értékelni (lásd 'Külkereskedelem és fejlődés'). Ami hiányzik, az egy koherens koordináció a 'családon' belül. Ez a külkapcsolatokért felelős Főigazgatóságnak lenne a feladata. Ha mindezt a kiigazított Hey-féle grafikonon ábrázoljuk, akkor az a következőképpen alakul:



Vagyis a végeredmény, egy olyan politika, amely nem veszi kellőképpen figyelembe a környezetvédelmi szempontokat.

Ez azért van így, mert "a külföldi kapcsolatokért felelős politikai közösség és a környezetvédelmi politika eltérő nézeteket vall környezetvédelem külföldi kapcsolatokba

*történi integrálásáról, eltérő kultúra, és eltérő nyelvezet jellemzi őket, és eltérő terminológiát használnak.*²⁵⁶

²⁵⁶ *Ibidem.* 5 ol.

ÖSSZEGZÉS

A környezetvédelmi politikában új megközelítésnek számító KöPI, azaz a Környezetvédelmi Politika Integrálásának elve (KöPI) - a többi uniós politika vonatkozásában szintén nem nagy múltra visszatekintő folyamat. Az Európai Unióban a környezeti integráció gondolati magját már a környezetvédelmi politika kialakulásával egyidejűleg elvetették, de csak az Amszterdami Szerződés 2.§ 4 cikkével került előtérbe és kapott nyomatékot, ezáltal helyet biztosítva magának az EK alapelvek között.

A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.

A 6. cikkel párhuzamosan a KöPI másik lényeges együttthatója az 1999-ben indult Cardiffi Folyamat, amely alapvetően ezen cikk végrehajtási eszköze is egyben.

A dolgozat fejezeteiben a szerző igyekezett rávilágítani arra, hogy a környezetvédelmi politika integrációjának folyamata igen nagy jelentőséggel bír a fenntartható fejlődés felé vezető úton. Amennyiben a környezetvédelmi tényezőket nem veszik figyelembe a gazdasági tevékenységek és a társadalmi szerveződések egyéb formáit szabályozó politikák megvalósításakor, nem érhető el a fejlődésnek egy olyan új modellje, mely környezetvédelmi és társadalmi szempontból hosszútávon fenntartható.

Ebben az összefüggésben a környezetvédelmi politika integrálásának alapelve a fenntartható fejlődést középpontba állító stratégia fő alkalmazásának tekinthető és szoros összefüggésben áll a Lisszaboni Folyamattal.

A KöPI arra a folyamatra utal, ami a környezetvédelmi szempontok egyéb politikákba történő integrálását segíti elő a döntéshozatali eljárás lezajlásától, annak valamennyi állomásán keresztül, a környezetvédelmi követelmények és az adott ágazati politika szükségletei közti lehetséges ellentmondások elkerülése érdekében. Végeredménye egy olyan politika, mely koherens a fenntartható fejlődés alapelveivel és egyensúlyt teremt a környezetvédelmi és az ágazati követelmények között.

Látható a dolgozathoz, hogy a KöPI már az EU környezetpolitikájának kialakulása óta felmerült, mint gondolat, de kellő helyet és jelentőséget csak a kilencvenes évek második felében kapott, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a hagyományos 'parancsolj és ellenőrizd' ('command and control') környezetvédelmi politika nem hozta meg az elvárt eredményeket.

Több megoldandó feladat vár még magára a KöPI-vel kapcsolatban. A KöPI értékelésére alapvetően nem létezik jól körülírt kritériumrendszer. Elsősorban azért, mert nincs egyhangúlag elfogadott definíció a KöPI-re, és amíg nem tudjuk pontosan, mit takar a KöPI, nem lehet rá általánosan elfogadott indikátorokat sem építeni.

Rávilágít a dolgozat arra is, hogy csekély számú szakirodalom foglalkozik ezzel a témával. A tudomány egyértelműen úgy látja, hogy a KöPI megvalósításához normatív és intézményi tényezőket egyaránt figyelembe kell venni. Normatív tényezőként fontos az erőteljes politikai elkötelezettség, intézményi tényezőként pedig az érintett

közigazgatási hivatalok közötti szervezeti együttműködés, valamint a környezetvédelmi és a szektorális lobbis szembenálló érdekeinek összeegyeztetése.

Az Alapszerződés 6. Cikke képezi a **normatív tényezőt** a KöPI megvalósítása kapcsán. Bár a tudomány nem mondja ki egyértelműen, hogy ehhez a tényezőhöz milyen jogi követelmények kapcsolódnak, nem vitatható, hogy erős normatív tényezővel állunk szemben, hiszen az Amszterdami Szerződéssel ez a követelmény átkerült az EK alapelvei közé.

Bemutatásra került továbbá, hogy a Bizottság munkafolyamatában, mely módon veszi figyelembe a környezetvédelmi szempontokat – különös tekintettel a Cardiffi Folyamatra. Ez képezi az **intézményi tényezőt**. Az Unió intézményrendszerén belüli együttműködési és kommunikációs hiányosságokat figyelembe véve, ez azonban, az erős normatív faktorral ellentétben, egy gyenge tényezőt eredményez.

Annak áttekintése során, hogy e két tényező hogyan befolyásolja a KöPI-t az EU-n belül, egyértelművé vált, hogy a KöPI-t nem lehet teljes sikerként elkönyvelni, mivel létezik ugyan egy erős normatív tényező, de emellett egy gyenge intézményi tényező is szerepet játszik.

Jelen vizsgálat segített rámutatni arra, hogy bár a KöPI-t kétségtelenül tekinthetjük úgy, mint rendkívül jelentős folyamatot az EU integráció irányába; látni kell azonban, hogy az Uniónak még szükséges bizonyos lépéseket megtennie annak érdekében, hogy ez a folyamat egyértelműen sikeres legyen és hitelesebbé váljon.

FŐBB HIVATKOZÁSOK

Publikációk

Bándi Gyula: *Környezetjog* 3., átdolg. és bőv. kiad. Budapest, Osiris Kiadó, 2002. /Osiris tankönyvek./ 556 ol.

Bándi Gyula [Szerk]: Horváth Zsuzsanna, Bándi Gyula – Erdey György – Pomázi István: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. 2.*, átdolg. kiad.: Budapest, KJK-Kerszöv, 2004. /Környezetvédelmi kiskönyvtár 8./ [623.] 237-514 ol.

Bándi Gyula - Bencze László - Elek Andrea: *Az EU és a hazai környezeti jogi szabályozás intézményi rendje, szabályozási módszertani kérdései.* Magyarország az ezredfordulón, ZÖLD BELÉPŐ MTA stratégiai kutatások EU-csatlakozásunk környezeti szempontú vizsgálata Budapest, 1997.

Bar Stefani és szerzőtársai: *Fit for Enlargement? Environmental Policy After Nice* European Environmental Law Review 2001. július, 212-220 ol.

Bar Stefani és szerzőtársai: *Closer Cooperation, a new instruments for European Environmental Policy.* European Integration on-line papers 4. évf. (2000) 3. sz.

Brown, L., *Redefining National Security.* Worldwatch Paper 14. sz., Worldwatch, Washington 1977.

Collier Ute: *Energy and Environment in the European Union,* Aldershot, Ashgate 1994.

Club of Rome: *The Limits to Growth,* Donella H. Meadows, Dennis I. Meadows, Jorgen Randers, William W. Behrens jelentése III. 1972.

Curti Gialdino Carlo: *Some Reflections on the Acquis Communautaire,* Common Market Law. Review, 32. évf. 5. sz. 1089-1121 ol.

Demmke Christoph: *Managing European Environmental Policy: the role of Member States in the Policy Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2001.

Delcourt Christine (Kézirat) előadása: *La notion d'acquis communautaire*, műhelytanulmány, Académie d'été (Grenoble, 2001. szeptember 17-28).

Dhondt Nele: *Integration of Environmental Protection into other EC Policies — Legal Theory and Practice*, Europa Law Publishing Groningen 2003.

EEB: *Introducing European Environmental NGOs. Their role and importance in European Union decision-making*, Brüsszel 2001. Augusztus.

EEB: *The EU's new Constitution: Assessing the Environmental Perspective*, Brüsszel 2004. November.

EEB: *How green is the Prodi Commission? The Green 8 Environmental Mid-Term Review*, Brüsszel 2002.

EEB: *Environmental Policy Integration (EPI) : Theory and practice in the UNECE region*, EEB, Brüsszel 2003.

Fergusson, M., C. Coffey, D. Wilkinson: *The Effectiveness of EU Council Integration strategies and Options for Carrying Forward the 'Cardiff' Process*, Institute for European Environmental Policy and Ecology, London 2001.

Grimeaud David: *The Integration of environmental concerns into EC policies: a genuine policy development?* European Environmental Law Review, 2000. Július.

Goldsmith Edward, *Blueprint for Survival*,: Houghton Mifflin, Boston 1972.

Gorlach B. és szerzőtársai: *From Vienna to Helsinki, The process of integration of environmental concerns in all policies of the European Union: Study for the Federal Ministry for the Environment, Youth and Family, Austria.* Wuppertal Institut für Klima. Umwelt. Energie, Wuppertal 1999.

Hawley Amos: *Human Ecology: a Theoretical Essay,* University of Chicago Press, Chicago 1986.

Hey Christian: *Why does Environmental Policy Integration Fail? The Case of Environmental Taxation for Heavy Good Vehicles.* in: Lenschow, Andrea. (szerk.) *Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe.* Earthscan. London 2002.

Hertin Julia és Frans Berkhout: *Ecological modernisation and EU environmental policy integration,* *Journal of Environmental Policy & Planning,* 5 (1) 2003, 39-56 ol.

Jaeck Louis (Kézirat): *Towards an Evolutionary Perspective on Environmental Policy: Putting the Precautionary Principle into the Debate.* Centre d'Analyse Economique (CAE), Faculté d'Economie Appliquée, Franciaország.

Jans J.H.: *European Environmental Law,* Kluwer Law International, Groningen 2000.

Jordan Andrew, Lenschow Andrea: *'Greening' the European Union: what can be learned from the 'leaders' of EU environmental policy?* *European Environment Eur. Env.* 10, 109–120 (2000).

Jorgensen Knud Erik: *The Social Construction of the Acquis Communautaire: A Cornerstone of the European Edifice.* *European Integration online Papers,* 3. évf. (1999) 5. sz.

Kerekes Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai,* Aula Budapest, 1998.

Kertészné Zsuga Zsófia (Kézirat): *Kutatások a Környezetgazdaságban*, Kutatási fórum, Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2005. Június 24-25.

Krämer Ludwig: *E.C. Environmental Law*, Sweet & Maxwell, 5. kiadás, London 2003.

Krämer Ludwig: *The Genesis of EC Environmental Principles*, Research Papers in Law, Collège d'Europe - European Legal Studies, Bruges, 2003.

Krämer Ludwig: *Focus on European Environmental Law*, Sweet & Maxwell, London 1997.

Krämer R. Andreas: *Results of the "Cardiff-Processes" – Assessing the State of Development and Charting the Way Ahead*, Ecologic, Berlin, 2001.

Krämer R. Andreas, Anneke Klasing: *Integrating Environmental Concerns into the General Affairs Council*, Ecologic, Berlin 2002.

Krämer R. Andreas, Anneke Klasing: *Structure and Working Methods of the European Union - Background Paper for the Baltic Environmental Forum*, Ecologic, Berlin 2002.

Lafferty William M. és Eivind Hovden: *Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework?* *Environmental Politics*, 2003 12(3), 1-22 ol.

Lafferty William M., (Kézirat): *Adapting Government Practice to the Goals of Sustainable Development*. Az OECD/PUMA a Kormányzás Előmozdítása a Fenntartható Fejlődésért című szemináriumán bemutatott tanulmány, 2001. Párizs

Lafferty William M. és szerzőtársai (Kézirat): *Environmental Policy Integration: How will we recognize it when we see it? The case of green innovation policy in Norway a 2004-es, Globális környezeti változások emberi vonatkozásairól szóló berlini konferencián bemutatott tanulmány: „Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration”*

Lenschow A. és szerzőtársai: *Environmental policy integration: Greening sectoral policies in Europe*, . Earthscan Publications, London 2002.

Liberatore Angela: *The integration of sustainable development objectives into EU policy-making: barriers and prospects*, in Susan Baker és szerzőtársai, *The politics of Sustainable development*, Routledge, London 1997.

Lundqvist, L. J.: *Sweden and ecological governance. Straddling the fence*, Manchester University Press, Manchester, 2004.

Lundqvist, L.J.: *Sweden* in Christiansen, P.M. (red.) *Governing the Environment Politics, Policy, and Organization in the Nordic 'Countries': Nordic Council of Ministers*, Copenhagen, 1996.

McCormick John: *Environmental Policy in the European Union*: Palgrave, New York 2001.

Meijers Evert, Dominic Stead (Kézirat): *Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review*, 2004., Berliini Konferencia a Globális Környezeti Változás Emberi Dimenzióiról: A politikák újraszületése – összekapcsolódás és politikai integráció.

Persson Asa (Kézirat): *PINTS – Policy Integration for Sustainability Background Paper*, Stockholm Environment Institute, 2004. Június.

Mercure Pierre-François: *Le choix du concept de développement durable plutôt que celui du patrimoine commun de l'humanité afin d'assurer la protection de l'atmosphère*. McGill Law Journal / revue de droit de McGill Vol. 41 1996.

Orbán Annamária (Kézirat): *A fenntartható fejlődés elve és stratégiája az Európai Unióban tanulmány a "Helyi közösségek és regionális kooperáció a fenntartható*

fejlődésért Magyarországon az EU- csatlakozás előtt" c. kutatási projekt keretében készült Budapest – Szombathely, 2002. Október – 2003. Január.

Pampel, Fred J. és J. C. van Es.: *Environmental Quality and Issues of Adoption Research*. Rural Sociology 1977. 42(1): 57-70.ol.

Pomázi István: *Az Európai Unió környezetpolitikája és a szabályozás várható tendenciái*, Zöld belépő sorozat, Budapest, 1997.

Ponting, Clive: *A Green History of the World. The Environment and the Collapse of Great Civilizations*. Penguin Books, New York 1991.

Rezessy Silvia, Alexios Antypas, Klara Szeker, (Kézirat): *Environmental Policy Integration Lessons from the Energy and Transport Sectors*, 2004., Berliini Konferencia a Globális Környezeti Változás Emberi Dimenzióiról: A politikák újraszületése – összekapcsolódás és politikai integráció.

Schepelmann Philipp: *From Helsinki to Gothenburg Evaluation of environmental integration in the European Union* study commissioned by the Austrian Federal Ministry of Agriculture and Forestry, the Environment and Water Management, Sustainable Europe Research Institute, Bécs, 2000. December.

Stetter Sebastian: *Maastricht, Amsterdam and Nice: The Environmental Lobby and Greening the Treaties*, European Environmental Law Review 2001. Május, 151-159. ol.

Sorensen Claus Hedegaard: *Environmental Policy integration – Organizational obstacles*. The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies 2 sz./1, 2003.

Metz Steven: *Armed conflict in the 21st century: The information revolution and post-modern warfare*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2000.

Szalay Zoltán: *Környezetpolitika*, Széchenyi István Főiskola Környezetmérnöki Tanszék, Győr, 1998.

Selin és Linner: *The Quest for Global Sustainability: International Efforts on Linking Environment and Development* CID Graduate Student and Postdoctoral Fellow Working Paper No. 5, 2005. Január.

Ullman Richard: *Redefining Security*, International Security 8:1, 1983.

Underdal A.: *Integrated Marine Policy: What? Why? How?*, in Marine Policy, 1980. Július, 159-169 ol.

Veinla Hannes: *Determination of the Level of Environmental Protection and the Proportionality of Environmental Measures in Community Law*, Juridica International IX/2004. 89-98 ol.

Vivien Franck-Dominique (Kézirat): *Le patrimoine naturel: jeux et enjeux entre nature et société*, Université de Reims Champagne, 2001.

Walsh Dermot (Kézirat): *The EU Charter of Fundamental Rights: What Practical Effects?* Konferencia 'New Human Rights Legislation' címmel, Human Rights Commission and Law Society of Ireland President's Hall, Law Society, Blackhall Place 2003.

Wasmeier Martin: *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, Common Market Law Review 2001/38 156-177 ol.

Wilkinson David és szerzőtársai: *The Future of the Cardiff process* A Report for the Danish Ministry for the Environment, Institute for European Environmental Policy, London, 2002.

Wilkinson David és szerzőtársai: *The future of EU environment policy: Challenges & Opportunities*, Institute for European Environmental Policy, 2004. December.

Wybe Th. Douma: *European Environmental Law: an introduction*. TMC, Asser Institute, Hága, 2005.

White Lynn Jr.: *The Historical Roots of Our Ecologic Crisis*. Science 1967/155, 1203-12 ol.

Weale, A. és **Williams**, A.: *Between Economy and Ecology? The Single Market and the Integration of Environmental Policy*, in Judge, D., *A Green Dimension for the European Community*, Frank Cass, London, 1993.

Dokumentumok

Európai Közösség Hivatalos Közlönye (1985) 3.

Európai Közösség Hivatalos Közlönye (1991) 3.

Európai Közösségek Bírósága, 240/83 sz. ügy, [1985] ECR 531ff

Európai Közösség Hivatalos Közlönye C/112, 1973. december 20.

Európai Bizottság, *provisions for the environmental evaluation of plans, programmes and legislative proposals* SEC(93) 785, 1993 június 2.

Európai Bizottság, *Europe's environment: what directions for the future? The global assessment of the EC programme of policy and action in relation to the environment and sustainability development, 'towards sustainability'*, COM(99)543.

Európai Bizottság, a Bizottság Közleménye *Environment and Agriculture*. COM(88) 338.

Európai Bizottság, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development* COM(2001)264. Final

Európai Bizottság, Forward Studies Unit *A Learning Organisation for a Learning Society : Proposals for 'Designing Tomorrow's Commission'* 1998.

Európai Bizottság, *The Cologne Report on Environmental Integration Mainstreaming of environmental policy* SEC(99)777.

Európai Bizottság, *Partnership for Integration - A Strategy for Integrating Environment into European Union Policies*. COM(98) 333.

Európai Bizottság, *Environmental integration of the external policies of the general affairs council* SEC(2002) 271.

Európai Bizottság *The Law of Sustainable Development – General Principles*, az Európai Közösségek Hivatalos Kiadója, 2000.

Európai Bizottság, *Communication on the Precautionary Principle*, COM (2000)1.

Európai Bizottsági Jelentés, *Fourth Report on Competition Policy*, Brüsszel-Luxemburg 1975.

Európai Bizottsági belső munkaanyag, *Útmutató az Európai Unió környezetvédelmi jogához való közelítéshez*, SEC(97) 1608.

Az Európai Tanács és az Európai Parlament közleménye, *Communication implementing Community environmental law*, COM (96) 500.

Európai Bizottsági belső munkaanyag, *Sixth Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law*, Sec(2005) 1055.

Európai Bizottság közleménye a Tanács és az Európai Parlament számára. *2003 Environment Policy Review* COM(2003) 745 Final.

Európai Bizottsági *Report on Environmental Integration Indicators to Helsinki Summit*, Sec(1999) 1942 Final.

Európai Bizottság, *Europe's environment: what directions for the future? The global assessment of the EC programme of policy and action in relation to the environment and sustainability development, 'towards sustainability'*, COM(99)543.

Európai Bizottság, *Environment and Agriculture*, COM(88) 338.

Európai Bizottság Közleménye *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development* COM(2001)264 Final.

Európai Bizottsági munkaanyag az Európai Tanács számára: *The Cologne Report on Environmental Integration: Mainstreaming of environmental policy*, SEC(99)777.

Európai Bizottsági közlemény az Európai Tanács számára, *Partnership for Integration A Strategy for Integrating Environment into European Union Policies* COM(98) 333.

Európai Környezetvédelmi Ügynökség, *TERM 2002 - Paving the way for EU enlargement - Indicators of transport and environment integration*, Environmental issue report No 32.

Európai Bizottsági munkaanyag *Integrating Environmental Considerations into other Policy Areas – a Stocktaking of the Cardiff Process*. COM (2004) 394 Final.

Európai Bizottsági munkaanyag, *Integrating the Environment into EC Economic and Development Co-operation* SEC (2001) 609.

Európai Bizottság, *Economic and the Environment: Some Implications for Economic Policy Making*, COM (94) 465 Final.

Európai Parlament, *Resolution on the environment, security and foreign policy*, A4-0005/99.

Európai Tanács (Cardiff), 1998. június 15-16. *Presidency Conclusions* [00150/98].

Európai Tanács (Bécs), 1998. december 11-12., *Presidency Conclusions* [00300/1/98 REV].

Európai Tanács (Köln), 1999. június 3-4., *Presidency Conclusions* [150/99]

Európai Tanács, Tanácsi ülés (Környezetvédelem), 1999. október 12. [11654/99].

Európai Tanács (Helsinki), 1999. december 10-11., *Presidency Conclusions* [00300/1/99].

Európai Tanács (Luxembourg), 1997. december 12-13., *Presidency Conclusions* [SN400/97].

Európai Tanács (Gothenburg), 2001. június 15-16. – *Presidency Conclusions*.

Európai Tanács, *Integration of Environmental Requirements in Sectoral Policies and Community Strategy for Sustainable Development*, Brüsszel, 2001. május 30. 9096/1/01 REV 1.

Európai Környezetvédelmi Ügynökség, *Environmental policy integration Paper Looking back, thinking ahead*. Draft Final, 2004. július 20.

IUCN/UNEP/WWF (1980): *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. International Union for Conservation of Nature (IUCN), Environment Programme (UNEP) és World Wide Fund for Nature (WWF), Gland, Svájc

OECD, *Integrating Environment and Economy*, OECD Observer, Párizs, 1996.

OECD *Checklist on Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development*, OECD Observer 2002. október.

UNEP (Schwartz, Daniel és Singh, Ashbindu): *Environmental Conditions, Resources, and Conflicts: An Introductory Overview and Data Collection*. 1999 UNEP.

UN-Economic Commission for Europe, *Committee on Environmental Policy Integrating Environmental Considerations into Sectoral Policies*. Cep/1999/3 1999. július 13.

World Commission on Environment and Development (WCED), *Our common future*. 1987 United Nations.

32/2003. (XII.11.) OGY határozata a 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

1995. évi LIII. tv. *A környezet védelmének általános szabályairól* (Magyar Környezetvédelmi Törvény)

1969. évi Amerikai Egyesült Államok *Nemzeti Környezetpolitikai Törvény* (National Environmental Policy Act of 1969) (NEPA); 42 U.S.C. 4321-4347.

A témakörrel kapcsolatos saját publikációk

Savoia Remo: *Hungary and the Green Accession*, European Environmental Law Review, 12. évf., sz. 11/2003, 308-315 ol.

Savoia Remo: *A környezetvédelmi acquis a csatlakozási acquis-n belül*, Európai jog/ Az Európai Jogakadémia folyóirata, 2. évf., sz. 3./ 2002, 10-13 ol.

Savoia Remo: *Hungarian Environmental Law and Biodiversity Protection* European Environmental Law Review, 9. évf., sz. 6/ 2000, 182-186 ol.

Savoia Remo: *Il diritto dell'ambiente in Ungheria e la sua armonizzazione ai principi comunitari in materia ambientale*, Rivista Giuridica dell'Ambiente. sz.3-4/1998, 497-512 ol.

Savoia Remo: *Profilo storico della tutela della biodiversita' nel diritto comunitario dell'ambiente*, Rivista Giuridica dell'Ambiente sz.. 2/1997, 233-248 ol.