

Magyarország az ezredfordulón
MTA stratégiai kutatások

ZÖLD BELÉPŐ
EU-csatlakozásunk
környezeti szempontú vizsgálata

Pomázi István

**Az Európai Unió környezetpolitikája
és a szabályozás várható tendenciái**

Témavezető:
Szlávik János

Sorozatszerkesztő:
**Kerekes Sándor és
Kiss Károly**

Budapest, 1997. november

TARTALOM

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETPOLITIKÁJÁNAK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE.....	3
EGY ÚJ FEJLŐDÉSI MODELL KÖRVONALAI	24
TÖBB-SEBESSÉGES KÖRNYEZETPOLITIKA ÉS AZ UTOLSÓ BŐVÜLÉS VONATKOZÁSAI	26
FELHASZNÁLT IRODALOM	29

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETPOLITIKÁJÁNAK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE

E fejezet áttekinti az Európai Unió környezetpolitikájának fejlődését, amelynek ismerete megjelöli azokat a fejlődési pályákat és orientációs pontokat, amelyeket a magyar környezetstratégia és a csatlakozási forgatókönyv(ek) kidolgozásakor hasznos lehet figyelembe venni.

Az első időszak (1957-1972)

Az első európai közösséget, az Európai Szén-és Acél Közösséget, Franciaország, Németország, Olaszország és a három Benelux ország hozta létre 1951-ben, amelynek a fő célja a második világháború utáni ipar modernizálása, valamint egy szén és acél közös piac kialakítása volt.

Az Európai Gazdasági Közösséget a Római Szerződés aláírásával alakították meg, amelynek 2. cikkelye világosan megfogalmazza a szervezet fő célját: „egy közös piac létre hozása... a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlesztése, egy folyamatos és kiegyensúlyozott növekedés, emelkedő életszínvonal...”.

Ezzel egyidejűleg alakult meg a harmadik közösség, az Európai Atom Energia Közösség (EURATOM), amely a gyors fejlődést és az atomenergia békés felhasználását szolgálta. Általánosan elfogadott volt az a nézet, hogy a nukleáris energia válhat a gyors fejlődést és a termelés modernizálását biztosító erőforrássá. Az ötvenes évek közösségi intézmények létrejöttének időszakában a gazdasági fejlődés szerepelt fő prioritásként, ennél fogva nem véletlen, hogy az azt követő másfél évtizedes periódusban nem voltak környezetvédelmi intézkedések.

A második időszak (1972-1986)

A hatvanas évek végén a környezetvédelmi tudatosság nagymértékben megnövekedett. Az Egyesült Államok a világon először törvényt fogadott el a környezetpolitikáról 1969-ben (NEPA). 1972-ben került megrendezésre az ENSZ égisze alatt Stockholmban az Emberi Környezet konferencia, ugyanebben az esztendőben jelent meg „A növekedés határai” című Római Klub jelentés is. Ezen események hatására is az Európai Közösség elhatározta, hogy szükséges egy közös környezetpolitika elindítása. Az Európai Bizottság kibocsátotta első Közleményét 1971-ben, amelyet 1972 tavaszán az Első Környezetvédelmi Akció Program tervezetének elkészítése követett.

A közös környezetpolitika elindításáról szóló döntés formálisan az 1972 októberében Párizsban megtartott csúcstalálkozón született meg. Ezt követte az első Környezetvédelmi Tanács ülés 1973 júliusában, amikor elfogadták egy közös környezetpolitika elveit, majd novemberben a Tanács döntött az Első Környezetvédelmi Akcióprogram megvalósításáról, amelynek időtartamát öt évben jelölték meg.

Az Első Környezetvédelmi Akcióprogram mindenképpen mérföldkőnek tekinthető az Európai Unió környezetpolitikájának evolúciójában, hiszen akkor kerültek kidolgozásra azok a környezetpolitikai alapelvek, amelyek máig meghatározzák egy demokratikus, piacgazdaságban élő társadalom „játékszabályait”.

A máig ható alapértéke miatt talán nem érdemtelen bemutatni az Első Környezetvédelmi Akcióprogram alapelveit („tizenegy parancsolat”):

1. A legjobb környezetpolitika a szennyezés vagy károsodás létrejöttének megelőzése a keletkezés forrásánál és nem az állandó próbálkozások a hatások elleni küzdelemben.

Ennek elérése érdekében a technikai fejlődést úgy kell irányítani, hogy vegye figyelembe a környezet védelmét és az életminőség javítását a Közösség számára a lehető legalacsonyabb költségen. Figyelemre méltó, hogy már ekkor *expressis verbis* megjelenik a politikák integrálásának imperatívusza, amikor kimondják, hogy a környezetpolitikát össze lehet és kell hangolni a gazdasági és társadalmi fejlődéssel.

2. A környezeti hatásokat az összes műszaki tervezési és döntéshozatali folyamatban a lehető legkorábban számításba kell venni.

3. A természet vagy a természeti erőforrások bárminemű olyan hasznosítását kerülni kell, amely jelentős kárt okozhat az ökológiai egyensúlyban.

4. A tudományos és technológiai ismeretek szintjét úgy kell javítani, hogy megfelelő hatással legyen a környezet védelmére és a természet megőrzésére, valamint a szennyezések és károsodások elleni küzdelemre.

5. A környezeti károsodások megelőzésének és felszámolásának költségei a szennyezőt terhelik (a „szennyező fizet” elv érvényesítése).

6. Az ENSZ Stockholmi Környezetvédelmi Konferenciáján elfogadott Deklarációval összhangban gondoskodni kell arról, hogy az egyik országban folytatott tevékenységek semmiféle környezeti kárt ne okozzanak egy másik ország fennhatósága alá eső területen.

7. Az Európai Közösség és tagországi környezetpolitikájuk kialakításakor és megvalósításakor kötelesek figyelembe venni a fejlődő országok érdekeit.

8. A globális környezetpolitikában való részvételt világosan meghatározott hosszú távú koncepcióban kell rögzíteni, amely kifejezi az Európai Közösség felelősségét és elkötelezettségét.

9. A környezetvédelem mindenkinek az ügye, ezért a közvéleményt és a környezeti tudatosságot megfelelő prioritásként kell kezelni. Az oktatás és képzés minden szintjén folyamatosan biztosítani kell a környezetvédelmi ismeretek integrálását.

10. A szennyezés különféle kategóriáinak hatékony kezelésére az intézkedések megfelelő területi szintjét (helyi, regionális, nemzeti, közösségi, nemzetközi, globális) kell hozzárendelni.

11. Egy közös hosszú távú stratégia alapján a környezetvédelem különböző területein megkezdett programokat össze kell egyeztetni és a nemzeti politikákat harmonizálni kell az Európai Közösségen belül.

A Második Környezetvédelmi Akcióprogram időszaka (1977-1981) alatt fogadták el az ipar szennyezés ellenőrzési költségeivel foglalkozó szabályozást. Az első jelentős levegőtisztasággal foglalkozó direktívát 1980-ban fogadták el, amelyet vízminőségi direktívák követtek. Ebben az időszakban váltak a vegyi anyagok fontos környezetpolitikai kérdéssé, elsősorban azért mert az Egyesült Államok ekkor léptette hatályba a mérgező anyagok ellenőrzéséről szóló törvényt. Ugyanezen időszak terméke az úgynevezett Seveso direktíva, mert számos súlyos vegyi baleset következett be egymás után (Flixborough az Egyesült Királyságban, Geleen Hollandiában, Seveso Olaszországban és Basel Svájcban). A környezeti hatásvizsgálatokat szabályozó direktíva kimunkálása is erre az időszakra datálható, jóllehet tényleges elfogadásával – Franciaország évekig tartó blokkolása miatt – 1985-ig várni kellett.

A Harmadik Környezetvédelmi Akcióprogram 1982-től 1986-ig tartott, ez a periódus nem igazán kedvezett az innovatív környezetpolitikának. Görögország 1981-ben bekövetkezett csatlakozásával még egy szegény országgal bővült az Európai Közösség (Írország mellett), ekkor kezdett a Közösség szembe nézni a Mediterrán-térség sajátos környezeti problémáival. Az EK gazdasági helyzete ekkor nem a legjobb volt, és rendkívül magas lett a munkanélküliség, ekkor vetődött fel az a gondolat, hogy a környezetvédelmi szabályozás esetleg munkahelyeket teremthet. Az szintén nyilvánvalóvá kezdett válni, hogy az elfogadott Közösségi intézkedések megvalósítására és érvényesítésére nincs egyértelmű garancia. Az úgynevezett „implementációs deficit” problémája azóta is frusztrálja az Európai Unió döntéshozóit és bürokratáit.

Két egyre nagyobb aggodalmat jelentő környezeti probléma mutatkozott, amelyre intézkedésekkel kellett reagálni. Az egyik a környezet fokozódó savasodása, amely különösen Németországot érintette érzékenyen és erőteljesen próbált nyomást gyakorolni, főként azzal, hogy rendkívül szigorú levegőtisztaság-védelmi szabályozásokat készített és befolyásos támogatója lett a személygépkocsi katalizátorok bevezetésének. A másik problémát a sokasodó hulladékgondok képezték nemcsak a múltban gondatlanul kialakított lerakók, hanem az időnként botránnyá fajuló „hulladékturizmus” miatt, amelynek jelentős hányada a fejlődő országokba irányult.

Az eddig leírtakból világosan kirajzolódik, hogy az Európai Közösségek a 80-as évek közepéig nem volt képes vezető erejét „csillogtatni” a környezetpolitika területén. A jövőkép hiánya, a „puha” szabályozás iránti készletlen, újabb szegény tagok felvétele (1986-ban Portugália és Spanyolország), a Közösségeket létrehozó szerződésekben a környezetvédelem égető hiánya a „bénultság” állapotát vetítette előre.

A harmadik időszak (1987-1992)

A harmadik korszak kezdetét az Egységes Európai Okmány 1987. július elsejei hatályba lépése fémjelzi. E dokumentumban a tagországok elkötelezték magukat a teljes belső piac kiépítésére 1992-ig. Az Európai Egység Okmány jelentős határkö az EK környezetpolitikájának „felnőtté válásában”, hiszen ez az első mérvadó egyezmény, amely jogilag hivatkozik a környezetvédelemre.

Az Egységes Európai Okmány a Közösség környezetpolitikájára három fontosabb módon hatott:

– közvetlenül, megteremtve a jogi alapot a környezetpolitika kidolgozásához és eszközöket biztosítva annak megvalósításához;

- félig közvetlenül, megváltoztatva a Közösségi intézmények döntéshozatali rendszerét, megakadályozva az egyes döntések „blokkolását”;
- közvetve, mivel a környezetpolitikát egy nyitott belső piac körülményei között kell megvalósítani;

Alapvető jelentősége az Egységes Európai Okmány elfogadásának abban összegezhető, hogy a környezetpolitikát a többi Közösségi politikával egyenrangúvá teszi. A környezetpolitika fő céljait és elveit a 130R cikkely taglalja, amely szerint ennek célja a környezetminőség megőrzése, védelme és javítása, hozzájárulván ezáltal az emberi egészség megóvásához és a természeti erőforrások ésszerű hasznosításához. A cikkelyben megfogalmazódik a környezetpolitika két legfontosabb alapelve: a környezetkárosodás forrásnál történő megelőzése és a „szennyező fizet” elv. További lényeges alapelve rögzít az Okmány, amikor a környezetpolitika és más politikák integrációjáról beszél, különös tekintettel a közös agrárpolitikára, a regionális, szociális és fejlesztési politikákra. A hatékony környezetpolitika kidolgozásához és megvalósításához nélkülözhetetlenek a megalapozott tudományos ismeretek és megbízható adatok, valamint a tervezett intézkedések költségeinek és várható hasznainak elemzése. Végezetül lényeges megemlíteni, hogy az Egységes Európai Okmány terjesztette ki formálisan is a szubszidiaritás elvének alkalmazását a környezetpolitikára. Ezt az elvet már az Első Környezetvédelmi Akcióprogram is tartalmazta, annak a fontos környezetpolitikai tételnek a megfogalmazásával, hogy a szükséges intézkedéseket mindig a legmegfelelőbb szinten kell végrehajtani.

Alapvető változást hozott a döntéshozatali rendszerben a fenti Okmány, amennyiben környezetvédelmi kérdésekben bevezette a minősített többség alkalmazását. Ugyanez vonatkozik az úgynevezett harmonizációs intézkedésekre is, amelyek elengedhetetlen eszközei az egységes belső piac megvalósításának. Fontos fejleménynek tekinthető még az Európai Parlament kompetenciájának erősödése a döntéshozatali folyamatban, amelynek értelmében módosításokat, kiegészítéseket tehet a Tanács elé döntésre beterjesztett Bizottsági tervezetekhez.

A korszak másik jelentős dokumentuma, a „Negyedik Környezetvédelmi Akcióprogram” (1987-1992), az Egységes Európai Okmánnyal egy időben született meg, ennél fogva egyértelműen tükröződik ez utóbbi hatása. A Program a következő prioritási területeket jelölte ki a Közösség környezetpolitikájában:

- a közösségi jog alkalmazása és érvényre juttatása;
- az anyag-és forrásorientált megközelítés a környezetpolitikában;
- a környezettel kapcsolatos információhoz történő szabad hozzájutás és a környezet-állapotról szóló jelentések elkészítése három évenként.
- a környezetvédelem és a munkahelyteremtés kapcsolatrendszer;
- a létező jogi szabályozás kiegészítése új típusú eszközökkel, elsősorban közgazdasági eszközök és úgynevezett kommunikatív eszközök (pl. oktatás, tájékoztatás).

Az Egységes Európai Okmány megszületése kedvező klímát teremtett a környezetpolitika további fejlődése számára. A Környezet Európai Éve (ez 1987. március 1-től 1988. március 1-ig tartott) idején a Bizottság igyekezett „kifelé nyitni” és egyre szorosabb kapcsolatot alakított ki a nem-kormányzati szervezetekkel és az állampolgárokkal. Ebben az időszakban a Bizottság saját kezdeményezésére koncentrált, s nem a tagországokkal folytatott vég nélküli

vitákban merült el. Jelentős momentumnak tekinthető, hogy hosszú viták után sikerült megegyezni az Európai Környezeti Ügynökség felállításában, amelynek székhelye Kopenhagen lett. Az intézmény fő feladatává tették a környezet állapotával kapcsolatos adatok gyűjtését, elemzését és rendszeres környezeti állapotjelentések készítését. Ezáltal valamelyest könnyebbé vált a döntéshozók helyzete a környezetpolitikai intézkedések következményeinek felmérésében és a szükséges korrekciók megtételében. Az Európai Környezeti Ügynökség fontos szerepet játszott a különböző környezetvédelmi akcióprogramokról készített előrehaladási jelentések elkészítésében is.

1992-ben újabb intézményi reformokra került sor, ekkor írták alá az állam- és kormányfők az Európai Unió-t létrehozó Maastricht-i Szerződést. A szubszidiaritás elvét jogilag is kiterjesztették az Unió valamennyi politikájára, továbbá két fontos környezetpolitikai elvet foglaltak bele az egyezménybe: a „szennyező fizet” és az „elővigyázatosság” elvét. A Maastricht-i Szerződés tovább bővítette az Európai Parlament jogkörét a környezetvédelmi döntéshozatalban, bevezetve az úgynevezett „együttes döntés” (co-decision) lehetőségét. Ha a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek nem sikerül egyezsége jutnia, fel lehet állítani egy úgynevezett egyeztetőbizottságot a kompromisszum eléréséhez.

A negyedik időszak (1992-2000)

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK ÖTÖDIK KÖRNYEZETVÉDELMI AKCIÓPROGRAMJA

Az Ötödik Környezetvédelmi Akció Programot az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájára való felkészüléssel párhuzamosan készítették el. A Program modelljéül az 1988-ban kidolgozott Holland Nemzeti Környezetpolitikai Terv (National Environmental Policy Plan, NEPP) szolgált. Ez nagyon jól tükröződik a dokumentum módszertanában és a fő környezetpolitikai témák kiválasztásában, valamint a legfontosabb szereplők felelősségi körének kijelölésében. A Program elkészítésének egyértelmű környezetpolitika-tervezési jelentősége abban is megfogalmazható, hogy ezzel vette kezdetét egy szisztematikus stratégiai tervezés az Európai Unióban.

Az Európai Közösség az elmúlt két évtizedben négy környezetvédelmi akcióprogramja eredményeképpen mintegy kétszáz jogszabályt alkotott. Ezek a levegő-, víz- és talajszennyezésre, a hulladékgazdálkodásra, a vegyi anyagokra és a biotechnológiára vonatkozó biztonsági előírásokra, a termékszabványokra, a környezeti hatásvizsgálatokra, valamint a természetvédelemre terjedtek ki.

Egy új, e Program kapcsán kiadott, a környezet állapotáról szóló jelentés (Report on the State of the Environment) lassú, de feltartóztathatatlan romlást jelez a Közösség általános környezeti állapotában az elmúlt két évtizedben hozott intézkedések ellenére. A jelentés a környezettel összefüggő politikák és döntések szempontjából lényeges adatok minőségében, mennyiségében és összehasonlíthatóságában is jelentős hiányosságokat tár fel. Ebből a szempontból az a legfontosabb, hogy az Európai Környezeti Ügynökség felállításáról – hosszú évekig folytatott viták után – döntés született.

A jelenlegi megközelítés és a hatályos intézkedések nem foglalkoznak a nemzetközi verseny várható növekedésével és az EK egyre bővülő tevékenységével és fejlesztésével, amelyek még nagyobb terheléseket jelentenek majd a természeti erőforrásokra, a környezetre, végső soron pedig az emberi élet minőségére.

Az éghajlatváltozással, az erdők pusztulásával, az energiaválsággal, a gazdasági fejletlenség problémáinak súlyosságával és tartós meglétével kapcsolatos világszerte tapasztalható aggodalmak, valamint a Közép- és Kelet Európában lejátszódó politikai és gazdasági változások tovább növelik az EK felelősségét a nemzetközi szinten.

Az 1992. február 7-én valamennyi tagállam által aláírt új Szerződés az Európai Unióról a fenntartható növekedés előmozdítását mint elsődleges célkitűzést vezette be a környezetre vonatkozóan (2. cikkely). Ez az Unió tevékenységei között a környezetpolitikára is kiterjed (3k cikkely), leszögezve, hogy annak magas szintű védelemre kell törekednie és hogy a környezetvédelmi követelményeknek az EU egyéb politikáinak a meghatározásába és megvalósításába kell integrálódniuk. Az új Szerződés különös jelentőséget tulajdonít a szubszidiaritás elvének is (3b. cikkely), amely kimondja, hogy a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb kell meghozni („A” cikkely). Továbbá az EU környezetpolitikájának nemzetközi szinten kell intézkedéseket elősegítenie, hogy a regionális vagy globális környezeti problémák megoldhatók legyenek.

Az emberi tevékenység és fejlődés, valamint a környezetvédelem közötti kívánt egyensúly elérése a felelősség olyan megosztását kívánja meg, amely méltányos és világosan meghatározott mind a környezet és a természeti erőforrások felhasználása, mind a velük szembeni magatartás vonatkozásában. Ez a környezeti szempontok integrálását jelenti a gazdasági és ágazati politikák kialakításába és végrehajtásába, a hatóságok döntéseibe, a termelési folyamatok fejlesztésébe és irányításába, az egyéni magatartásba és döntésekbe. Ez továbbá hatékony párbeszédet és összehangolt cselekvést is jelent a különböző rövid távú prioritásokkal rendelkező partnerek között. Ezt a párbeszédet objektív és megbízható információkkal és tájékoztatással kell segíteni.

A Programban használt „fenntartható” szó arra szolgál, hogy kifejezze a folyamatos gazdasági és társadalmi fejlődéshez szükséges politikát és stratégiát, amelyek minőségétől függ a folyamatos emberi tevékenység és a további fejlődés. A Környezet és Fejlődés Világbizottsága Jelentése (Brundtland Jelentés) a fenntartható fejlődést a következőképp határozza meg: *„fejlődés, mely úgy elégíti ki a jelen nemzedékek igényeit, hogy az ne akadályozza a jövő nemzedékek képességét saját igényeik kielégítésében”*. Ez maga után vonja a természeti tőkeállomány mindenkori egyensúlyának és értékének megőrzését, a rövid-, közép- és hosszú távú költség-haszon értékelési szempontok és eszközök újbóli meghatározását, hogy a fogyasztás és a természetvédelem valódi társadalmi, gazdasági hatásait, értékeit és az erőforrások igazságos elosztását és használatát tükrözzék a világ országai és régiói között. Az utóbbira vonatkozóan a Brundtland Jelentés kimutatta, hogy a Föld népességének mindössze 26 %-át adó fejlett országok felelősek a világ energia-, acél- és más fém-, valamint papírfogyasztásának mintegy 80, élelmiszerfogyasztásának pedig közel 40 százalékáért.

A fenntartható fejlődés eléréséhez a következő néhány gyakorlati követelmény szükséges:

- mivel a nyersanyagkészletek végesek, az anyagoknak a feldolgozás, fogyasztás és felhasználás különböző szakaszaiban való áramlását úgy kell irányítani, hogy az elősegítse, vagy ösztönözze az optimális újrafelhasználást illetve hasznosítást, elkerülve a pazarlást és megelőzve a természeti erőforráskészlet kimerülését;
- az energia termelését és fogyasztását ésszerűsíteni kell; és
- magának a társadalomnak a fogyasztási és magatartási szokásain is változtatni kell.

A Közösség szerepe a nemzetközi környezetpolitikában

Kezdetekben az EK környezetpolitikája és tevékenysége főként a különösen súlyos problémák megoldására irányult a Közösségen belül. Később világosan felismerték, hogy a környezet-szennyezés nem áll meg az országhatároknál, így szükségessé vált a harmadik országokkal való együttműködés erősítése. Az elmúlt években ebben a fejlődési folyamatban előrelépés történt és most már általánosan elfogadott, hogy a globális természetű problémák – az éghajlatváltozás, az ózonréteg vékonyodása, a biodiverzitás csökkenése, stb. – az egész Föld ökológiai egyensúlyát komolyan fenyegetik.

1990 júniusában Dublinban elfogadott környezetvédelmi nyilatkozatban az Európai Tanács hangsúlyozta az EK és a tagállamok különleges felelősségét egy szélesebb nemzetközi szinten, kijelentve: „*A Közösségnek erkölcsi, gazdasági és politikai súlyát hatékonyabban kell latba vetnie, hogy támogassa a globális problémák megoldására irányuló nemzetközi erőfeszítéseket és segítse elő a fenntartható fejlődést és a globális közös javak tisztelét*”. Az előbbi deklarációval összhangban, a Közösségnek és tagállamainak növelniük kell erőfeszítéseiket a nemzetközi környezetvédelmi tevékenység előmozdítására és a fejlődő országok, valamint a közép- és kelet-európai partnerek sajátos igényeinek és szükségleteinek kielégítésére.

A fejlődő országok szempontjából, a Közösséget is magába foglaló iparosodott világ politikai hitelessége azzal mérhető, hogy milyen mértékben képes saját földrajzi határain belül eredményes környezetvédelmet megvalósítani. E Program elfogadásával és megvalósításával a Közösség olyan helyzetbe került, hogy a Dublini Nyilatkozatban előrevetített vezető szerepet felajánlhatja.

A környezet és fejlődés új stratégiája

Ezen új politikai program kidolgozása során elfogadott megközelítés alapvetően különbözik a korábbi környezetvédelmi akcióprogramokban alkalmazottaktól:

- azokra a tényezőkre és tevékenységekre helyezi a hangsúlyt, amelyek a természeti erőforrások kimerüléséhez vezetnek, vagy más módon károsítják a környezetet, ahelyett, hogy várna a problémák megjelenésére;
- változásokat igyekszik kezdeményezni a környezetre káros jelenlegi trendekben és gyakorlatban, hogy optimális feltételeket nyújtson a jelen és jövő nemzedékek számára a társadalmi, gazdasági jóléthez és gyarapodáshoz;

- a társadalom magatartási szokásainak megváltoztatására törekszik az összes szereplő optimális közreműködésével – a közös felelősség szellemében – beleértve a közigazgatást, az állami és magánvállalkozásokat és a lakosságot;
- megosztja a felelősséget a felmerülő kérdések és problémák megoldására alkalmazandó eszköz-skála jelentős szélesítésével.

Minden egyes fő kérdéshez hosszú távú célkitűzéseket határoztak meg a vezérelv, vagyis a fenntartható fejlődés megvalósításához alkalmazandó ösztönzők jelzéseként. 2000-ig elérendő teljesítési célokat jelöltek ki és a tevékenységek egy reprezentatív körét írták elő annak érdekében, hogy az említett célokat elérjék. Ezek a célkitűzések és célok azonban nem alkotnak jogi kötelezettségeket a tagországok számára, inkább egy fenntartható fejlődési pályára állás érdekében most célba vett teljesítmény szinteket vagy eredményeket jelentenek.

A Program számol a Közösség különböző régióiban meglévő állapotok változatosságával, különösen a szegényebb régiók gazdasági és szociális fejlődésének szükségességével. Igyekszik védeni és növelni az említett területekben rejlő előnyöket és védelmet nyújtani e területek értékesebb természeti kincseinek, amelyek a gazdasági és társadalmi fejlődés, valamint a jólét erőforrásalapját képezik. A Közösség fejlettebb régióiban a cél az, hogy megőrizzék és fenntartsák a környezet és a természeti erőforrások minőségét a folyamatos gazdasági tevékenységhez és az élet minőségének biztosításához.

Ennek a megközelítésnek a sikere nagyban függ egyrészt a környezettel kapcsolatos információ minőségétől és áramlásától, másrészt a különböző szereplők – beleértve a lakosságot is – közötti információáramlástól. Az Európai Környezeti Ügynökség szerepe döntőnek tekinthető az információk értékelésében és terjesztésében, a valós és az érzékelt kockázatok megkülönböztetésében és abban, hogy a környezetet és a természeti erőforrások hasznosítását érintő döntések és intézkedések tudományos és ésszerű alapjait megteremtse.

A társadalom motiválását illetően a fő feladatok nem Közösségi szintre hárulnak majd. A Bizottság a maga részéről a környezettel kapcsolatos tájékoztatással és tudatosságnövelési kampánnyal teljesíti információ szolgáltatási kötelezettségeit.

A környezeti tudatosság fejlesztésében az oktatás fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni, ennek az iskolai tantervek szerves részévé kell válnia az oktatás minden szintjén és formájában.

A Program környezetpolitikai prioritásai

A Program számos környezeti kérdéssel foglalkozik: éghajlatváltozás, savasodás és légszennyezés, a természeti erőforrások kimerülése és a biodiverzitás csökkenése, a vízkészletek fogyása és szennyezése, a városi környezet romlása, a tengerparti területek pusztulása és a hulladékok kezelése. A szubszidiaritás elvének megfelelően azokat a különösen komoly ügyeket tartalmazza, amelyek a Közösség egészét érintik, vagy a Belső Piac zavartalan működése, a határokon áttérjedő hatások és a megosztott erőforrások, vagy az összetartozás folytán és amiatt, hogy ezeknek a környezet minőségére és a környezeti feltételekre a Közösség majdnem minden régiójában lényeges hatásuk van.

A szubszidiaritás elvét szem előtt tartva, az alábbi tevékenységi területek kapnak elsőbbséget, hogy kézzelfogható javulást és változásokat lehessen elérni a Program időszakában:

- fenntartható gazdálkodás a természeti erőforrásokkal: talaj, víz, természeti területek és tengerparti övezetek;
- a hulladékok integrált szennyezés megelőzése és ellenőrzése;
- a nem megújuló energiatípusok fogyasztásának csökkentése;
- jobb közlekedési-szállítási irányítás, amely hatékonyabb és környezetvédelmi szempontból célszerűbb telepítési döntéseket és szállítási módokat foglal magába;
- egységes intézkedési csomagok az urbanizált térségek környezetminőségének javítása érdekében;
- a közegészség és biztonság javítása, különös hangsúlyt helyezve az ipari kockázati tényezők felmérésére és kezelésére, a nukleáris biztonságra és a sugárzások elleni védelemre.

A Programban kiválasztott célágazatok (interszektoralitás)

A Program keretében öt célágazatot választottak ki, amelyekre különös figyelmet kell fordítani a megvalósítás során: ipar, energetika, közlekedés, mezőgazdaság és turizmus. Ezek azok az ágazatok, ahol a Közösségnek különleges szerepe van és ahol a Közösségi megközelítés a leghatékonyabb szint azoknak a problémáknak a megoldására, amelyeket ezek az ágazatok okoznak. Ezeknek az ágazatoknak különösen jelentős hatásaik vannak, vagy lehetnek a környezet egészére és a jellegükből adódóan döntő szerepet játszhatnak a fenntartható fejlődés megvalósításában. A célágazatokra irányuló megközelítést úgy tervezték, hogy nemcsak a közegészség és a környezet védelmét, de maguknak az ágazatoknak a hasznát és a fenntarthatóságát is szolgálja (ez a sokat emlegetett, úgynevezett „win-win” szituáció).

• *Ipar*

Míg a korábbi környezetvédelmi intézkedések inkább tiltó jelleget öltöttek, addig az új stratégia inkább a partnerségi szemléletre támaszkodik. Ez visszatükrözi azt az iparban és az üzleti világban egyre növekvő felismerést, hogy az ipar nemcsak jelentős részét okozza a környezeti problémáknak, de a megoldás részesévé is kell válnia. Az új megközelítés, főként az iparral folytatott párbeszéd megerősítésére, és megfelelő körülmények között, az önkéntes megállapodások és más önszabályozó formák ösztönzésére utal.

A Közösség tevékenysége most és a jövőben is fontos elem lesz a versenyfeltételek torzulásának elkerülésében és a Belső Piac integrációjának megőrzésében.

A környezet és az ipar viszonyának a következő három tartópilléren kell nyugodnia:

- jobb erőforrás-gazdálkodás, vagy az úgynevezett „ökológiai hatékonyság”, figyelembe véve az erőforrások ésszerű felhasználását és a versenyhelyzet javítását egyaránt;
- az információk felhasználása a jobb fogyasztói választás elősegítésére, az ipari tevékenység és szabályozás, valamint a termékek minősége iránti társadalmi bizalom növelésére;
- közösségi szabványok a termelési folyamatokra és termékekre, a szükséges harmonizáció és a versenysemlegesség figyelembe vételével.

Az ipar fenntarthatóságának biztosítására hozott intézkedések kidolgozása során különleges figyelmet kap a közép- és kisvállalkozások helyzete és a nemzetközi versenyképesség témája.

- *Energetika*

Az energiapolitika a fenntartható fejlődés elérésének egyik kulcstényezője. Miközben a Közösség energiaágazata állandóan abba az irányba halad, hogy olyan helyi és regionális környezeti problémákkal foglalkozzon, mint a savasodás, addig a globális kérdések fontossága napról-napra nő (lásd pl. éghajlatváltozás). A jövő kihívása annak a biztosítása lesz, hogy a gazdasági növekedés, a hatékony és biztonságos energiaellátás és a tiszta környezet összeegyeztethető célkitűzések legyenek.

A stratégia kulcselemei 2000-ig az energiahatékonyság növelése és a technológiai programok fejlesztése lesznek, a kevésbé szénvegyületekre épülő energiaszerkezet felé haladva, amely különösen a megújuló energiafajtákat foglalja magába.

- *Közlekedés*

A közlekedés létfontosságú tényező a javak és szolgáltatások elosztásában, a kereskedelemben és a regionális fejlődésben. A Közösség közlekedési ágazatában minden jelenlegi trend az egyre alacsonyabb hatékonysághoz, zsúfoltsághoz, szennyezéshez, érték- és idővesztéshez, egészségkárosodáshoz, életveszélyhez és általános gazdasági veszteséghez vezet (egyes szakértői becslések a közlekedéssel összefüggő externális költségeket az éves GDP 4-5 százalékára teszik). A szállítási igény és a forgalom várhatóan még gyorsabban fog növekedni a Belső Piac megvalósulása és a közép- és kelet-európai politikai és gazdasági fejlődés következtében. Ezt különösen jól mutatják a pán-európai hálózatok fejlesztésének hosszú távú tervei.

A fenntartható mobilitás stratégiája az intézkedések olyan rendszerét igényli, amely tartalmazza:

- a területhasználat és a gazdaságfejlesztés jobb tervezését helyi, regionális, nemzeti és nemzetközi szinten;
- a közlekedés infrastruktúrájának és létesítményeinek jobb tervezését, irányítását és használatát; az infrastruktúra és a környezet valódi költségeinek a beruházási politikákba és döntésekbe, valamint a használó költségeibe való beépítését is;
- a tömegközlekedés fejlesztését és versenyhelyzetének javítását;
- a járművek és üzemanyagok folyamatos technikai fejlesztését; a kevésbé szennyező üzemanyagok használatának ösztönzését;
- a személyautók környezeti szempontból ésszerűbb használatának támogatását, beleértve a vezetési szabályok és szokások megváltoztatását.

- *Mezőgazdaság*

A gazdálkodás hatékonyságának javítása, a növekvő gépesítés, a jobb szállítási és marketing tevékenység, az élelmiszeripari termékek és a takarmányok növekvő nemzetközi kereskedelme mind hozzájárultak a Szerződés eredeti célkitűzéseinek a teljesítéséhez, hogy az élelmi-

szerek elfogadható áron rendelkezésre álljanak, a piac stabilizálódjék és a mezőgazdaságból élők megfelelő életszínvonalon éljenek. Ezzel egy időben azonban a Közösség számos területén, a gazdálkodási gyakorlatban bekövetkezett változások azoknak a természeti erőforrásoknak – a talaj, a víz és a levegő – a túlhasználatához és romlásához vezettek, amelyek-től végül magának a mezőgazdaságnak a hosszú távú fenntarthatósága függ.

A természet környezet pusztulásán kívül komoly problémák jelentkeztek az árucikkek túltermelése és raktározása, egyes vidék elnéptelenedése, az EK költségvetése és a nemzetközi kereskedelem területein (az agrárcikkeket és a tágabb értelemben vett kereskedelmi megállapodásokat is figyelembe véve). Ezért nemcsak környezeti szempontból kívánatos, de mezőgazdasági, társadalmi és gazdasági értelemben is fenntarthatóbb egyensúlyra kell törekedni a mezőgazdasági tevékenység, a vidékfejlesztés más formái és a környezet természeti erőforrásai között.

- *Turizmus*

A turizmus fontos tényezője a Közösség társadalmi és gazdasági életének. A turizmus fontos gazdasági érték is egyben a Közösség számos régiója és városa számára, és speciálisan hozzájárul a periférikus területek gazdasági és társadalmi bekapcsolásához, ezáltal is növelve a különböző térségek közötti kohéziót. A turizmus jól példázza azt az alapvető kapcsolatot, amely a gazdasági fejlődés és a környezet között fennáll, annak minden járulékos előnyével, feszültségével és esetleges konfliktusaival. Amennyiben a tervezés és irányítás megfelelő, a turizmus, a regionális fejlődés és a környezetvédelem egymást erősítik. A természet és a környezet iránti tisztelet, különösen a tengerpartokon és a hegyvidékeken, a turizmust nyereségessé és hosszú távúvá teheti.

A Turisztikai Világszervezet és egyes trendkutatók erre az évtizedre jelentős növekedést jeleznek az Európába irányuló és Európán belüli idegenforgalomban. E növekedés túlnyomó része valószínűleg a Földközi-tenger térségében megy végbe, továbbá olyan térségekben mint a történelmi városok, a hegyvidéki területek és a tengerpartok. Az UNEP Földközi-tengeri térségre vonatkozó Kék Terve 2000-re a turizmusból eredő szilárd hulladék és szennyvíz mennyiség legalább megkétszereződését és a turista szálláshelyek által elfoglalt terület lehetséges megduplázódását jelzi előre.

A szubszidiaritás elve és a megosztott felelősség gyakorlata szempontjából a turizmus és a fejlődés összehangolása, a természeti és kulturális értékek fenntartható egyensúlyának megteremtése elsősorban nem a Közösség, hanem a tagállamok, a regionális és helyi hatóságok, maga az idegenforgalmi ipar és az egyéni turisták szintjén megoldandó feladat.

A Programban megjelölt három fő cselekvési irányvonal az alábbiakkal foglalkozik:

- az idegenforgalmi tevékenység diverzifikálása, beleértve a tömegturizmus jelenségének jobb kezelését és az idegenforgalom különböző formáinak ösztönzését;
- az idegenforgalmi szolgáltatások minősége, beleértve az információnyújtást, az idegenforgalmi tudatosság építését, valamint a látogatók irányítását és a létesítményeket;
- a turisták magatartásának befolyásolása, beleértve a tájékoztatási kampányokat, viselkedési kódexet és a közlekedési módok közötti választást.

A Program megvalósítását szolgáló eszközök „arzenáljának” bővítése

A korábbi akcióprogramok szinte kizárólag jogszabályi intézkedésekre támaszkodtak. Ahhoz, hogy a jelenlegi trendekben és gyakorlatban lényeges változások következzenek be, az eszközök szélesebb skálájára van szükség. A Program által javasolt eszközöket az alábbi négy nagy csoportra lehet osztani:

a/ **A jogi eszközök** célja a közegészség és a környezetvédelem alapvető szintjeinek a meghatározása, különösen a nagy kockázattal járó esetekben, a szélesebb körű nemzetközi kötelezettségek megvalósítása, a Belső Piac integritásának megőrzéséhez szükséges Közösségi szintű szabályok és szabványok biztosítása érdekében.

b/ **A piaci alapú eszközök** célja a termelők és a fogyasztók érzékenységének felébresztése a természeti erőforrások felelősségteljes felhasználása, a szennyezés és a hulladék keletkezésének megakadályozása iránt a külső környezeti költségek internalizálásával (gazdasági és pénzügyi ösztönzők és ellenőztönzők, polgári jogi felelősség stb. alkalmazásán keresztül), valamint a megfelelő árképzésre irányuló törekvés, abból a célból, hogy a környezetbarát termékek ne szenvedjenek piaci hátrányt a szennyező, vagy az erőforrás-pazarló versenytársaikkal szemben.

c/ **Horizontális támogatási eszközök**, amelyek jobb alap- és statisztikai adatokat, tudományos kutatást és technológiai fejlesztést foglalnak magukba, a jobb ágazati és területi tervezést, a lakosság/fogyasztók tájékoztatását és oktatását, valamint a szakoktatást és -képzést.

d/ **Pénzügyi támogatási mechanizmusok**: a költségvetés azon területein kívül, amelyeknek közvetlen környezeti célkitűzéseik vannak, mint amilyen a LIFE, a Strukturális Alapok (nevezetesen az ENVIREG), jelentős összegekkel járulnak hozzá a környezet javítását célzó akciók finanszírozásához. Továbbá, a Maastricht-i Csúcstalálkozón elfogadott új Kohéziós Alap célja a környezet állapotának javítását szolgáló projektek közös finanszírozása Spanyolországban, Görögországban, Portugáliában és Írországban. Az új Szerződés 130r(2) cikkelye értelmében a környezetpolitikának magas szintű környezetvédelmet kell megcéloznia az elővigyázatosság és a megelőzés elvére alapozva, számításba véve a Közösség régióinak különböző gazdasági, társadalmi és ökológiai helyzetét és azt, hogy a környezetpolitikának integrálnia kell a Közösség egyéb politikáinak kialakításába és megvalósításába. Ebben az összefüggésben szükséges lesz annak biztosítása, hogy a Közösség minden finanszírozási mechanizmusa, elsősorban a Strukturális Alapok, a lehető legfogékonyabbak legyenek a környezeti szempontok iránt és a környezeti jogalkotással összhangban álljanak. Az új Szerződés 130s(4) cikkelyének értelmében a tagállamok felelősek a környezetpolitika finanszírozásáért és megvalósításáért.

A szubszidiaritás elve

A szubszidiaritás elvének fontos szerepe lesz annak biztosításában, hogy a különböző célkitűzéseket, célokat és a tevékenységeket a megfelelő nemzeti, regionális és helyi erőfeszítések és kezdeményezések teljes mértékben érvényesítsék. A gyakorlatban ez arra szolgál, hogy számításba vegyék az EK különböző régióinak hagyományait és érzékenységét, valamint a különböző akciók költséghatékonyágát és javítsák a tevékenységek kiválasztását, valamint a megfelelő eszközválasztékot Közösségi és más szinteken is.

A Programban előterjesztett célkitűzéseket és célokat, valamint a fenntartható fejlődést, mint végső célt csak az összes érdekelt szereplő partneri együttműködés keretében végzett, összehangolt tevékenységével lehet elérni. Az Európai Unióról szóló Szerződés alapján (3b cikkely) a Közösség, a szubszidiaritás elvével összhangban, csak akkor és annyiban tesz lépéseket, amennyiben a javasolt tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem képesek kielégítő módon megvalósítani, és ezért a javasolt tevékenység kiterjedése és hatásai miatt azt a Közösség eredményesebben valósíthatja meg.

A Program összekapcsolja a szubszidiaritás elvét a megosztott felelősség tágabb értelemben vett koncepciójával. E koncepció nem annyira a cselekvés egy bizonyos szinten történő kiválasztását jelenti a többi szint kizárásával, hanem inkább a résztvevők és eszközök kombinációját helyezi előtérbe a megfelelő szinteken, anélkül, hogy a kompetenciákat megkérdőjeleznék a Közösség, a tagállamok, a regionális és a helyi önkormányzatok között.

A Program megvalósításának és ellenőrzésének mechanizmusa

Eddig a Közösség környezetvédelmi tevékenysége nagyrészt jogi megközelítésen alapult. Az ebben a Programban kifejlesztett új stratégia már az összes gazdasági és szociális partner bevonását teszi elengedhetlenné. A két megközelítés egymást kiegészítő jellege és hatékonysága együtt nagy mértékben függ a partnerkapcsolat jegyében kialakuló párbeszéd szintjétől és minőségétől.

A Bizottság kezdeményezési jogával élve a Program hatékony megvalósítására és az ellenőrzésére a következő ad hoc párbeszéd-csoportokat hívja össze:

Konzultatív Fórum – a vállalkozások, fogyasztók, szakszervezetek, szakmai és társadalmi szervezetek, a helyi és regionális önkormányzatok képviselőinek részvételével;

Megvalósítási Hálózat, amely a Közösség intézkedéseinek gyakorlati megvalósításában érintett megfelelő nemzeti hatóságok és a Bizottság képviselőiből áll. Az elsődleges célok az információ- és tapasztalatcsere, valamint a közös álláspontok gyakorlati szintű kialakítása a Bizottság felügyelete alatt;

Környezetpolitikai Felülvizsgáló Csoport – a Bizottság és a tagállamok képviselőinek főigazgatói szintű részvételével, a kölcsönös megértés, a környezetpolitikáról és intézkedésekről szóló véleménycsere előmozdítása érdekében.

A BIZOTTSÁG ELŐREHALADÁSI JELENTÉSE AZ ÖTÖDIK KÖRNYEZETVÉDELMI AKCIÓPROGRAM MEGVALÓSÍTÁSÁRÓL

A Program a Befejezésben előirányozta, hogy három év múltán értékelni kell a megvalósításban elért haladást, ezért a Bizottság – az Európai Környezeti Ügynökség környezeti állapot jelentésére alapozva – 1995. végén elkészítette Előrehaladási Jelentését (Progress Report)

A Program rendelkezése és a Tanácsnak a Programról hozott Határozata szerint a Bizottság a két dokumentumban bemutatott elemzés alapján 1995 végén javaslatot tett az évszázad végéig követendő környezetpolitikai irányvonalra.

A Jelentés a Program által a környezetre gyakorolt hatások és a fenntartható fejlődés irányába tett előrelépés megállapítására törekszik azon események és trendek fényében, amelyek a Program elfogadása óta bekövetkeztek. A legfontosabb események közé tartozik az Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciája (UNCED) 1992-ben rendezett Föld Csúcs-találkozójának kimenetele és annak legfőbb eredménye az Agenda 21. Az Agenda 21-nek fontos hatása van a fenntartható fejlődés teljes folyamatára – az Ötödik Program az EU erre adott válaszában részét alkotja.

Egy másik fontos fejlemény volt az Unió kibővítése három országgal: Ausztriával, Finnországgal és Svédországgal 1995 január 1-jén. Mint az Európai Gazdasági Térség (EEA) tagjai, ezek az országok már részt vettek az Ötödik Program folyamatában.

Egyéb fejlemények, amelyek befolyásolták a Program megvalósítását, illetve azok a körülmények, amelyek között az előrehaladt, magukba foglalják a Belső Piac létrehozását, a Közép- és Kelet-Európában zajló változásokat és jelentős politikai kezdeményezéseket az EU-n belül, mint például: az 1994-ben megjelent a „Növekedés, versenyképesség és foglalkoztatás” című Fehér Könyv, a Közös Mezőgazdasági Politika reformja, a Közlekedésről szóló Fehér Könyv, a Strukturális Alapok programjának felülvizsgálata, a Kohéziós Alap létrehozása, a Negyedik Kutatási és Fejlesztési Program elfogadása és egyéb.

A környezetvédelem, növekedés és foglalkoztatás kérdései növekvő figyelmet követelnek meg, illetve már megtárgyalásra kerültek többek között a Fehér Könyvben, az Esseni Csúcstalálkozón, a Gazdasági Növekedésről és a Környezetről szóló 1994-es Közleményben és az Európai Foglalkoztatásról szóló 1995-ös Jelentésben. Míg korábban negatív kapcsolatot feltételeztek ezek között a kérdések között, ma már felismerik a környezetszabályozó intézkedések munkahelyteremtő, illetve megtartó lehetőségeit. A Fehér Könyv 10. fejezete a fenntartható fejlődés felé haladás új perspektíváit tárja fel, és további megoldásokat keres, elsősorban a munkaerő- és szociális költségek pénzügyi terheinek a természeti erőforrások árendszerebe történő áthelyezésének gondolatához.

Az 1994-es Középső Jelentés következtetése óvatos optimizmust tükröz. Kifejezte, hogy az Ötödik Program a fenntartható fejlődéshez való közeledés fordulópontját jelölte ki Európában, továbbá, hogy előrelépés történt ugyan, de néhány kulcsfontosságú kérdésben még nem sikerült eredményt elérni.

Az Ötödik Program felismerte, hogy a fenntartható fejlődéshez vezető út hosszú. A Program Közösségi szinten, a tagállamokban, az üzleti világban és az átlagpolgár szintjén kíván változásokat kezdeményezni a viselkedésben és tendenciákban. A Program azt is felismerte, hogy a Közösségnek és állampolgárainak saját kezükbe kell venniük a felelősséget, és a megosztott felelősség alapján közös cselekvésre van szükség.

A Program alapvető stratégiája a környezeti és egyéb politikák teljes integrációjának elérése, mégpedig a társadalom főbb szereplőinek az ellenőrzés eszköztárának kiszélesítésében és elmélyítésében való aktív részvétele, valamint magatartásának változása révén, különös tekin-

tettel a piaci eszközök szélesebb körű alkalmazására. Ezen célkitűzések tükrében kísérelte meg a Jelentés a „Fenntarthatóság felé” történő előrehaladás értékelését.

A Program végrehajtásának rendszeresebb elemzését elvégezve a Közbenő Jelentés bírálatát megerősíti ez a Jelentés is. Az Ötödik Program átfogó stratégiája és célkitűzései érvényben maradnak, ami hiányzik, az a hozzáállás megváltoztatása és a fenntarthatóság felé történő előrelépéshez szükséges „áttörés” megtétele. Ez a Jelentés bemutatja azokat a kulcsfontosságú tevékenységeket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a folyamat sokkal erőteljesebb lendületet kapjon.

Az Előrehaladási Jelentés készítői szerint nem könnyű a megtett előrehaladás mértékét meghatározni. Tisztán mennyiségi értelemben a vállalt kötelezettségek mintegy 70%-ának a teljesítése történt meg 1995 végéig azokon a területeken, ahol a Program vezető szereppel ruházta fel az Európai Uniót. Nehezebb meghatározni, hogy a tagállamok és mások milyen mértékben teljesítették céljaikat, és meg kell jegyezni, hogy az Ötödik Program célkitűzései és cselekvési terve működési szempontból nincsenek teljes pontossággal meghatározva, és az intézkedéseket különböző szinteken irányozták elő. Még ennél is nehezebb a tevékenységek hatékonyságát értékelni a folyamat ilyen korai szakaszában. Minőségi szempontból értékelve a Jelentésből eredő következtetések a fejlődés sokféle különböző formáját igazolják, de még nagyon sok tennivaló maradt a fenntarthatóság eléréséig, amelyeket a megszerzett tapasztalatokra alapozva kellene véghez vinni.

Az egyes célokhoz, témákhoz és eszközökhöz kapcsolódó következtetéseket a Jelentés megfelelő részei tartalmazzák. Ezek között számos általános tendencia figyelhető meg.

A környezeti szempontok integrálása a különböző célágazatokban előrehaladt, de eltérő gyorsasággal. Míg a környezeti szempontok beépítése általában a legelőrehaladottabb a feldolgozóiparban, ahol már 20 éve létezik törvényi szabályozás, és ahol a gazdasági előnyök gyorsan megmutatkoznak, addig az előrelépés a legkevésbé szembetűnő a mezőgazdaságban és a turizmusban, pontosan ellentétes okok miatt. Egyrészt a Közös Mezőgazdasági Politika egy olyan rendszer, amelyet akkor helyeztek működésbe, amikor az élelmezés biztonságának igénye kiemelkedő fontosságú volt Európában, amelybe nehéz egy alapvetően új irányvonalat bevezetni, és amelytől a természet megőrzésének feladata többnyire el volt szigetelve. Másrészről, a turizmus egy nagymértékben fragmentált és sokoldalú ágazat, amelyben gazdasági és egyéb érdekek sokaságának kell megfelelni, mielőtt a változás hatásai érezhetővé válnak. A közlekedés terén a problémák felismerése erősödik, haladás történt a járművek károsanyag-kibocsátásának, az üzemanyag minőségének és a technológia fejlesztésének terén, a gépjárműállomány általános növekedése azonban ellentételezi a fejlődést. Az energiaszektorban – bár a környezet a probléma és a megoldás részét is alkotja egyszerre, és bár léteznek hatékony eszközök a változás előidézéséhez – hiányzik az ösztönzés a fenntarthatóbb megközelítés irányába történő elmozduláshoz. Az utóbbi két szektorban előrelépés történt az elszigetelt problémák kezelésének terén, de nehéznek bizonyult az összetettebb problémák megközelítése.

A Program sajátos témáira vonatkozólag számos területen előrelépés történt a megfelelő irányban (ahogy azt az Európai Környezeti Ügynökség aktualizált Környezet Állapot Jelentése alátámasztja) – az ózonréteget lebontó anyagok, a nehézfém- és kéndioxid-kibocsátás csökkentése, a természetvédelem, a felszíni vizek minősége, az ipari kockázatok és a

hulladékok kezelésének terén. A Bizottság szerint különleges figyelmet kell most fordítani az éghajlatváltozás és savasodás, a városi problémák – ideértve a levegőtisztaság, a zaj és a hulladék kezelésének hatékony megközelítését – valamint a felszín alatti- és a felszíni vízkészletek átfogó stratégiájának kidolgozására.

A környezetpolitikai eszközkészlet szélesítése az előirányozottnál nehezebbnek bizonyult. Az Ötödik Programig a környezetpolitika túlnyomórészt a problémák jogszabályokkal történő „megválaszolását” jelentette. Míg ez a megközelítés megfelelt egyes esetekben, nem bizonyult teljes mértékben hatékonynak, és felmerült a jogszabályok egyszerűsítésének és egységesítésének igénye. A jogi szabályozás segítette megoldani bizonyos problémákat, de magával hozta ugyanakkor azt a felismerést, hogy egyes kérdéseket nem lehet ilyen módon sikeresen kezelni, és ezek egyéb eszközöket igényelnek az „utasíts és ellenőrizz” típusú megközelítés kiegészítésére.

Maga a jogszabályok alkalmazásának gyakorlata vezetett annak a nézetnek a kialakulásához, hogy sok érintett probléma olyan szoros összefüggésben áll egymással, hogy néhány esetben egy átfogó megközelítésre lenne szükség, amely a probléma minden szempontját lefedi, és amely jobb megoldást nyújtana, mint az önálló rendelkezések halmaza. A legutóbbi környezetvédelmi jogszabályok már ezt a megközelítést alkalmazzák. A modellt az Integrált Szennyezés Ellenőrzésről szóló Direktíva alkotja, amely az ipari kibocsátásokat egészében, nem pedig önálló környezeti elemeken keresztül próbálja szabályozni.

A Bizottság a piaci alapú eszközöket tekinti a jövőbeni tevékenység legfontosabb eszközcsoportjának. Ennek ellenére nagyon csekély előrehaladás történt a piaci eszközök fejlesztésében az EU szintjén, bár néhány tagállam sikeres tapasztalatokat szerzett e téren (lásd ezekre az OECD különböző kiadványait a „zöld adók” alkalmazásáról.). Általános problémának bizonyult azon keretek egyértelmű meghatározásának nehézsége, amelyeken belül működésük a Belső Piac megzavarása nélkül biztosítható. Az 1992-es energia/CO₂ adó javaslat erre nagyon világos példaként szolgál. A megoldás azon keretek megteremtése lehetne, amelyek lehetővé teszik a tagállamok számára hasonló intézkedések bevezetését ott, ahol ez szükséges.

Bár történtek pozitív lépések a környezeti szempontok megfelelőbb integrálására a Közösség pénzügyi támogató mechanizmusába, folyamatosan szükség van az ilyen támogatások hatásainak jobb elemzésére, a nem fenntartható megközelítések elkerülése érdekében.

A környezeti problémákra adandó kifinomult válaszok iránti fokozódó igény, a jogszabályok növekvő száma és azok fejlődése, a felhasznált eszközök számának bővülése és sok kérdés globálissá válása szükségessé teszi a korábbiaknál hatékonyabb megvalósítási struktúrák kialakítását. Szükséges azon adatok összeegyeztethetőségének és összehasonlíthatóságának biztosítása, amelyeken a jogi szabályozás és egyéb tevékenységek alapulnak, hogy ugyanazon problémák egyező elbírálás alá essenek. Ez vált az Európai Környezeti Ügynökség központi feladatává a tagállamok támogatásával.

Történt némi előrelépés a környezeti szempontoknak és a fenntartható fejlődésnek az EU kutatási és technológiai fejlesztési politikájába és tevékenységeibe való integrációja terén. Többet kell azonban tenni a környezeti és a kutatási politikák közötti kapcsolatok kiépítése és megerősítése érdekében.

A három stratégiai csoport (Környezetpolitikai Felülvizsgáló Csoport, Általános Konzultációs Fórum, és Megvalósítási Hálózat), amelyeket a politika végrehajtásának segítése céljából az Ötödik Program hozott létre az EU, a tagállamok és egyéb szervek képviselőinek közös részvételével, komoly előrelépést jelentett. Minden tagállamban megtalálhatók a konzultáció és az együttműködés párhuzamos struktúrái. A három csoport közös célja az Ötödik Program megvalósítási folyamatának támogatása a cselekvés előkészítésétől a teljesítésig és az érvényesítésig. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy pozitív szerepet játszanak nemcsak magában a folyamatban, hanem annak elfogadásában a csoportok által – amelyeket a hálózat tagjai képviselnek – és így végső soron a lakosság egésze által.

Korábbi tapasztalatok szolgálnak biznyságul, hogy ha rendkívüli szükség adódik, az akciók koherenciája EU szerte erősebbé válik a tudatosság növelése érdekében, és koordináltabb formában tovább erősíti a közös felelősség fogalmát. Mindenekelőtt az állampolgároknak kell látniuk a folyamat fontosságát és jelentőségét. Egy olyan terület, ahol ez a jövőben fontossá válhat, az a város és környezete, amely a fenntarthatóság elérésének sok nehézségét tükrözi, és amely esetében lehetőség van a városi és a területhasználati problémáknak az összefüggőbb, koordináltabb megközelítésére, beleértve egy horizontális, területi megközelítést is.

Annak érdekében, hogy a fenntarthatóság felé haladás folyamata sikeres legyen, a tudatosság szintjének növelésére van szükség, amely a tények és a különböző cselekvések hatásainak alaposabb közlése révén érhető el. A hatóságokon kívüli résztvevők fontos szerepet játszanak ebben a folyamatban.

Nemzetközi szinten az EU-nak jelentős változásokat kellett figyelembe vennie, és fel kellett ismernie vezető szerepét a nemzetközi környezeti kérdésekben, amely a globális és helyi szinten kezelendő kötelezettségek növekedéséhez vezet.

1992 óta három különböző folyamat alakította a nemzetközi színteret: az UNCED nyomonkövetése, Közép- és Kelet-Európa határainak megnyitása, valamint az Uruguay-i Forduló által létrehozott Világkereskedelmi Szervezet (WTO). Az UNCED döntő fontosságú a fenntartható fejlődéshez szükséges nemzetközi lendület biztosítása szempontjából, Közép-Kelet-Európának fontos környezeti dimenziója van azon problémák miatt, amelyekkel a régió szembesül, valamint ezek Közösséget érintő hatásai és a lehetséges csatlakozás miatt. A WTO pedig felismeri a környezet és a kereskedelem közötti növekvő összefüggést.

Az átalakulás egyik hatása volt, hogy az Unió új és erősebb szerepet kapott: jelenleg egyre inkább közvetítő szerepet tölt be, a fejlődő országok csoportjával folytatott (G-77) párbeszéd legfőbb résztvevője, összefogva a tagállamokat és a világ közösségét. Az átalakulás másik hatása a környezetpolitika egyensúlyának megváltoztatása a prioritások felborítása révén, átfogóbb megközelítést kényszerítve a konkrét témákkal kapcsolatban (pl. az UNCED keretében tárgyalt szociális és kereskedelmi kérdések). A harmadik hatás bizonyos új feladat-

csoport létrehozásából adódik, amely Közép- és kisebb mértékben Kelet-Európa, valamint a Független Államok Közössége környezeti problémáinak formájában jelentkezik. Hasonló fontosságú új gócpont van kialakulóban a Baltikum és a Földközi-tenger térségében.

A Jelentésben bemutatott előrehaladás, illetve az előrehaladás hiányának fényében, valamint a dokumentum különböző szakaszainak következtetései alapján egyértelműen megfogalmazódik a jövőben elérendő cél: a fenntartható fejlődést annak megfelelően kell szemlélni, ami valójában; a környezet határain belüli fejlődés, amiről egy bizonyos időpontra vonatkozóan vannak ismereteink. Az Ötödik Program kialakított egy nagy jelentőségű működési keretet, amely alapul szolgál az összes gazdasági, társadalmi és környezetpolitikai kérdés tanulmányozásához. Az Előrehaladási Jelentés mindenekelőtt felismeri a prioritások megállapításának szükségességét, a folyamat előrevitelének kulcsfontosságú elemeit, olyan mutatók kidolgozásának fontosságát, amelyekkel mérhetővé válik az előrehaladás, és mindenekfelett a környezeti követelmények jobb integrációjának szükségességét egyéb politikai területeken, a Szerződésnek megfelelően.

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETPOLITIKÁJÁNAK PRIORITÁSAI ÉS A SZABÁLYOZÁS VÁRHATÓ TENDENCIÁI A KÖVETKEZŐ ÉVTIZEDBEN

AZ Európai Bizottság az Ötödik Környezetvédelmi Akció Program megvalósítását értékelő Előrehaladási Jelentés elfogadása után 1996. januárjában Közleményben határozta meg a következő időszak prioritásait és az eszközrendszer továbbfejlesztésének fő irányait. A Bizottság megállapította, hogy a folyamatok felgyorsítására és az Ötödik Programban megfogalmazott feladatok hatékonyabb végrehajtására van szükség.

A Közlemény megerősítette elkötelezettségét az Ötödik Akció Programban lefektetett megközelítés és stratégia iránt.

A különböző kulcságazatokkal kapcsolatos környezetvédelmi prioritások

1. Mezőgazdaság

Tovább kell fejleszteni az agrárpiaci eszközök és a környezetvédelmi követelmények közötti kapcsolatot a Közös Mezőgazdasági Politika reformjának keretében, kevésbé támaszkodva a piaci ártámogatásokra, és inkább elmozdulva a közvetlen kompenzáló intézkedések irányában.

Támogatni kell az extenzív termelési módszereket, a fenntartható művelési technológiákat és az organikus mezőgazdasági termékeket. A Bizottság támogatni fogja a helyi kezdeményezéseket a környezetkímélő mezőgazdaság fejlesztésében. Integrált stratégia kidolgozását sürgetik a növényvédőszer fenntartható használatára, beleértve a legveszélyesebb vegyi anyagok használatának szigorú korlátozását, illetve helyettesítését.

2. Közlekedés

A közlekedéssel összefüggő környezeti problémák megoldásában a keresleti oldal szabályozásának ad a Bizottság prioritást. Ezt csak az externális költségek nagyobb mértékű internalizálásával lehet elérni és ez egyben előfeltétele annak, hogy a használók választásait befolyásolni lehessen. Támogatni kívánják a területi tervezés és a közlekedés-tervezés hatékonyabb integrációját, valamint a telematika használatát mint egyfajta keresletbefolyásoló eszközt.

Annak érdekében, hogy csökkenteni lehessen a különböző közlekedési módok közötti aránytalanságokat, a Bizottság a következőket javasolja:

- megfelelő kritériumok és módszerek kifejlesztése a Transz-európai Hálózat közlekedési infrastruktúrafejlesztési terveinek stratégiai környezeti hatásvizsgálatához;
- támogatási és finanszírozási lehetőségek felkutatása a különböző közlekedési módok közötti egyensúlytalanságok csökkentése érdekében;
- átfogó megoldás keresése a nehézgépjárművek által okozott környezeti problémák megoldására, különös tekintettel a tranzit helyzetben levő régiókra;
- a közúti járművek és repülőgépek légszennyezőanyag- és zajkibocsátási-határértékeinek további szigorítása, beleértve az üzemanyag szabványokat is;

– a helyi önkormányzatok közötti együttműködés és tapasztalatcsere támogatása a fenntartható közlekedésre vonatkozó kezdeményezések területén.

3. Energiaágazat

A Bizottság támogatja az energiatakarékos technológiák fejlesztését és alkalmazását, beleértve a megújuló energiaforrásokat. E tekintetben különös jelentőséget tulajdonít az energiatudatosság növelésének és a tájékoztatásnak. Lényegesnek tekinti egy kritériumrendszer kidolgozását azon támogatási mechanizmusok átvilágítására, amelyek káros hatást gyakorolnak a környezetre.

A keresletszabályozási intézkedések itt is fontos szerepet játszanak egyrészt a közgazdasági eszközök markánsabb alkalmazásával, másrészt a fogyasztói tudatosság ösztönzése által. A Bizottság ösztönzi az energiatakarékos szabványok bevezetését a háztartási készülékekhez. Fontos szándék tükröződik abban is, nagyobb prioritást akarnak adni az önkéntes megállapodások rendszerének, szemben a direkt szabályozási eszközökkel.

4. Ipar

Az ipar területén a Bizottság a következő környezetvédelmi prioritásokat tartja fontosnak:

- a környezeti menedzsment rendszerek továbbfejlesztése és jövőbeni kiterjesztése az ipari kis-és középvállalkozásokra;
- egy integrált, életciklus elemzésen alapuló termékpolitika kidolgozása, figyelembe véve a Belső Piaccaal összefüggő vonatkozásokat;
- a környezetvédelmi üzlet és ipar támogatása, beleértve a jobb tájékoztatást, a „tisztább technológiák” fejlesztését és elterjesztését;
- a kis- és középvállalkozások támogatása környezeti problémáik megoldásában.

5. Turizmus

A Bizottság szükségesnek látja rendszeres állapotjelentések készítését a turizmus környezeti terheléséről, megfelelő figyelmet fordítva a partmenti területek sajátos problémáira.

Támogatni kívánják a tudatosságnövelő kampányokat a turisztikai erőforrások környezetkímélő hasznosítása érdekében, különösen a közlekedéssel és mobilitási magatartással összefüggő területeken.

Környezetpolitikai eszközök

A Bizottság szándékai szerint az eszközök szélesebb „egyvelegét kívánja kidolgozni és alkalmazni annak érdekében, hogy lényeges változások következzenek be a jelenlegi trendekben és gyakorlatokban. Ösztönözni kívánják a piaci alapú eszközök szélesebb körű alkalmazását, jelesen:

- a környezetvédelmi díjak használatát;
- a környezeti felelősség koncepciójának érvényesítését;
- az önkéntes megállapodások alkalmazását, összhangban a versenyszabályokkal;
- a pénzügyi reform ösztönzése a környezet védelme érdekében.

Az úgynevezett horizontális eszközök alkalmazása területén fontos prioritás a környezeti hatásvizsgálat kiterjesztése a különböző tervekre és programokra. A környezeti menedzsment és auditálási rendszerbe (EMAS) az iparon kívül más ágazatokat is szeretnének bevonni. Rendkívül fontosnak tartják a környezetvédelmi szabványosítási tevékenységet, különösen az ipari szabványok tekintetében. Mutatókat kell kifejleszteni annak érdekében, hogy mérni lehessen a Közösség jelenlegi politikáját a fenntarthatóság követelményeivel összhangban. A Bizottság a jövőben lényegesnek tartja azt, hogy a közbeszerzések szabályozásában és gyakorlatában jobban érvényre jussanak a környezeti szempontok.

Végül a pénzügyi támogatási mechanizmusok javítását jelöli meg a Bizottság prioritásként a fenntartható fejlődés eléréséhez. Ehhez hatékonyabban kell integrálni a környezeti szempontokat, különösen a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap működésének gyakorlatába, valamint értékelni kell az ezen eszközök által végrehajtott fejlesztések környezeti következményeit is.

EGY ÚJ FEJLŐDÉSI MODELL KÖRVONALAI

A „Növekedés, versenyképesség és foglalkoztatás” címmel 1994-ben kiadott „Fehér Könyv” egy új fejlesztési modell szükségességét fogalmazza meg a következő évszázadra. E sokat hivatkozott dokumentum világosan megállapítja, hogy a mostani fejlődési pálya az Európai Unióban az emberi és a természeti erőforrások hasznosításában negatív egyensúlyt eredményezett. Ezt a gazdasági modellt a humán erőforrások alacsony, míg a természeti tőke túlzott használata jellemzi és ezek együttesen az életminőség degradálódásához járulnak hozzá.

A munkaerő megfelelő hasznosítását az elmúlt évtizedekben nem ösztönözték különböző tényezők. A humán erőforrások tőkével történő helyettesítése sok esetben az energia- és nyersanyagfelhasználás növekedésével járt együtt, amely a környezeti erőforrások túlhasználatahoz vezetett. Az elmúlt több mint két évtizedben, különösen a Növekedés határai” című Római Klub jelentés megjelenése óta egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a természeti erőforrások nem állnak kimeríthetetlen mennyiségben rendelkezésre. Mivel a piaci árak nem integrálják megfelelő módon a természeti erőforrások korlátozott elérhetőségét, azok „kizsákmányolása rendszeressé vált. Ez a helyzet egy új fejlődési modell keretében nem tartható fenn tovább, elsősorban a következő okok miatt:

- a múltban bekövetkezett környezeti károk elhárítása, „megtisztítása egyre növekvő ráfordításokat igényel;

- a környezeti erőforrások korlátozott elérhetősége és minőségének megőrzése óriási terheket ró a következő generációk számára, így gátjává válhat a hosszú távú gazdasági-társadalmi fejlődésnek;

- előrevetítve a jelenlegi termelési és fogyasztási trendeket, a Föld ma rendelkezésre álló erőforrásainak tízszeresére lenne szükség a jövőben; ez komoly elosztási (és biztonsági) konfliktusokat hordozhat magában globális szinten, különösen az Észak-Dél dimenzióban.

A környezetminőség romlásával kapcsolatos problémák jelentős, azonban sok esetben rejtett jóléti veszteségeket eredményeznek. Kutatások bizonyítják, hogy például a közlekedési-szállítási rendszer önmagában legalább a GDP 3-4 %-át elérő externális költséget jelent a környezetszennyezés, a balesetek és a forgalmi zsúfoltság következtében.

Az energia kérdése kulcsszerepet játszik az új fejlődési modell kialakításában. Annak ellenére, hogy a „technológiai optimizmus” sok problémát képes volt eddig megoldani, az energiaforrásokat is úgy kell tekinteni, hogy nem állnak korlátlanul rendelkezésre. A meg nem újuló energiaforrások felhasználásakor pedig különösen figyelembe kell venni azokat az externális költségeket, amelyek az éghajlatváltozással, a környezet savasodásával, az egészségi károkkal, az atomerőművi hulladékok elhelyezésével függnek össze.

Az Európai Unió új gazdaságfejlesztési modelljének választ kell adnia arra a klasszikus dilemmára, hogyan csökkenthető a környezet terhelése és igénybevétele az életminőség javításával egyidejűleg. Ehhez nyilvánvalóan ki kell törni abból Schumacher által ördögi körnek nevezett gazdaságfilozófiából, amely a gazdasági növekedést az azzal együttjáró környezetszennyezéssel „házasítja”.

Ahhoz, hogy a gazdaság és környezet között pozitív összekapcsolás alakuljon ki, a tiszta technológiák egyre szélesebb körű alkalmazására lesz szükség. Az új integrált technológiai korszak a környezeti erőforrások sokkal alacsonyabb szintű igénybevételét kell hogy jelentse (Faktor-4; Faktor-10):

- ez a termékek kisebb erőforrásigényével fog együtt járni (javuló energiahatékonyság, kevesebb nyersanyag-felhasználás);
- megnövekszik a termékek felhasználásának élettartama, ez vonzóbbá teszi a javítási karbantartási tevékenységeket, amelyek új munkahelyeket teremthetnek;
- jelentősen felértékelődik a nyersanyagok és termékek újrafelhasználása és újrafeldolgozása;
- javulnak a folyamattechnológiák hulladékminimalizálással, víztakarékossággal stb.

Az új tiszta technológiák alkalmazása jelentősen megnöveli a gazdaság tőkekészletének folyamatos megújuló képességét és új szakmák, munkahelyek létrehozását vonja maga után. A megelőző típusú, aktív környezetpolitika kettős haszonnal járhat; egyrészt sokkal kevésbé költséges hosszabb távon, mint az ex post („tűzoltás”) jellegű megoldások, másrészt számottevő másodlagos hasznokat jelenthet az Európai Unió számára az egyre élesedő globális versenyben:

- a versenyképesség növelése az erőforrások optimálisabb hasznosításával;
- a nyersanyag-és energiainport függőség csökkentése, amely gazdaságstratégiai és biztonságpolitikai szempontból egyaránt rendkívül fontos.

TÖBB-SEBESSÉGES KÖRNYEZETPOLITIKA ÉS AZ UTOLSÓ BŐVÜLÉS VONATKOZÁSAI

Politikai elemzők egyre többet írnak arról, hogy az Európai Unió környezetpolitikája két- vagy több-sebességes lesz-e a jövőben? Ausztria, Finnország és Svédország 1995. január elsején bekövetkezett csatlakozása az Európai Unióhoz középpontba helyezte a nemzeti környezetvédelmi szabályozások és szabványok eltérésének problémáját. Ezt az alapvető harmonizációs dilemmát a Kormányközi Konferencia is megvitatta általánosságban a teljesjogú és társult tagok gazdasági konvergenciája, illetve környezetpolitikai közeledése metszetében.

Ausztria, Finnország és Svédország a csatlakozási tárgyalássorozat során és a csatlakozási okmányban is erőteljesen képviselte azt az álláspontját, hogy az Európai Uniónál szigorúbb környezetvédelmi előírásait nem engedik „felpuhítani”. Több EU döntéshozó és szakértő úgy véli, hogy a környezetpolitikában is elkerülhetetlen a kétsebességes megközelítés, hiszen a jelenlegi tagországok is legalább három csoportot képeznek környezetpolitikai teljesítményük alapján, nem is beszélve a jövőbeni kelet-és közép-európai kibővülésről.

A jelenlegi tagok többsége között konszenzus van tekintetben, hogy szigorúbb környezetvédelmi előírásokat alkalmazzanak, ezek azonban csak nagyon hosszú távon realizisztikusak a „jelöltek” túlnyomó része számára. Ez a tendencia az egységes piac kialakítására vonatkozóan azt a problémát veti fel, hogy a magasabb környezetvédelmi határértékek és szigorúbb előírások kereskedelmi korlátokat jelenthetnek az alacsonyabb mértékeket alkalmazó országok számára. A kelet-és közép-európai országokat is gyakran éri – ha nem is nyíltan – az ún. öko-dömping vádja, vagyis hogy termékeik olcsósága a „puhább” környezetpolitikával is magyarázható.

A legutóbbi kibővülési körben bekerült, fentebb már említett három ország csatlakozási tárgyalásai során kiemelt figyelmet kapott a környezetpolitika. Magyarország csatlakozási és tárgyalási stratégiájának kialakításához talán nem lényegtelen röviden áttekinteni az új tagországok környezetpolitikai prioritásait, amelyeket természetesen az Európai Unión belül is érvényre akarnak juttatni.

Ausztriában hagyományosan magasabb környezetvédelmi szabványokat és szigorúbb előírásokat alkalmaznak, mint az Európai Unióban. Ezért Ausztria a csatlakozási tárgyalások során a következő fő területeket nevezte meg környezetpolitikai prioritásként, amelyek esetében szigorúbb szabályozási gyakorlatot követ és várja el az Európai Uniótól is:

- az Ausztrián keresztül menő nehézgépjármű forgalom csökkentése, elsősorban a kombinált közlekedési módok ösztönzésével;
- a veszélyes anyagok forgalombahozatala és használata;
- a veszélyes anyagok minősítése, címkézése és osztályozása;
- az ózonkárosító anyagok felhasználásának korlátozása;
- a veszélyes hulladékok határokon át történő szállítása és kezelése;
- az üzemanyagok ólomtartalmának jelentős mértékű csökkentése.

A tárgyalássorozat végén a csatlakozási memorandum megfogalmazásakor az úgynevezett „harmadik megoldást” alkalmazták egyfajta sajátos kompromisszumként. Ausztria átmenetileg négy évig fenntarthatja magasabb környezetvédelmi előírásait, míg az Európai Unió kötelezettséget vállalt arra, hogy felülvizsgálja jelenlegi szabályozását és azt lehetőleg magasabb szintre emeli. Ausztria két évet kapott arra, hogy áttekintse a veszélyes hulladékok szállításával

és a gázolaj kéntartalmával kapcsolatos szabályozását és 11 évben egyezett meg az Európai Unióval a nehézgépjármű forgalom határon történő korlátozásának életbe léptetésében.

Ausztria nem adott konkrét cél-és prioritáslistát az Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogram időszzerű felülvizsgálatára vonatkozóan. Ugyanakkor két területen régóta ismertek – a minden nemzetközi fórumon következetesen hangoztatott – osztrák környezetpolitikai prioritások. Először is Ausztria nem ért egyet azzal az Európai Unió-s környezetstratégiával, amely az üvegházhatású gázok (elsősorban a szén-dioxid) csökkentését újabb atomerőművek építésével érné el. A társult országok jelentős része számíthat arra, hogy ezt a konzekvens környezet-és biztonságfilozófiai megközelítést Ausztria mint EU-tag elő fogja fogja hozni a tárgyalások menetében.

Másik nagyon lényeges momentum, hogy Ausztria az átlagosnál erősebben és „harcosabban” támogatja a környezetvédelmi szempontok beépítését más politikák kialakításába, ennek megfelelően a jövőben is komolyan ösztönözni fogja az integráció mint az egyik legfontosabb környezetpolitikai alapelv érvényre juttatását.

Finnország szempontjai eltérőek voltak a csatlakozási tárgyalások során, mivel kisebb különbségek voltak az Európai Unió és a finn környezetvédelmi szabályozás között. Finnország keményen ragaszkodott a tüzelő- és üzemanyagok kéntartalmának szigorúbb szabályozásához a halállományát és a jelentős erdőterületeit veszélyeztető környezetsavasodás miatt. Érdekes konfliktusként jelentkezett a tárgyalások folyamatában az atomerőművi hulladékok importjának megtiltása Finnország részéről, amely ellentétes volt az Európai Uniónak az áruk szabad mozgását kimondó alapelvével. Végül Finnországnak sikerült elérnie, hogy a tagországok egy Közös Nyilatkozatot írtak alá arról, hogy minden tagállam maga döntheti el, hogy engedélyezi-e a nukleáris hulladék importját vagy sem.

Svédország számos területen szigorúbb környezetvédelmi szabályozással rendelkezik, mint az Európai Unió, ezek a következők:

- a személygépjárművek kipufogógázainak szabályozása;
- a veszélyes anyagok minősítése és osztályozása;
- az ózonréteget károsító anyagok használatból történő kivonásának szabályozása;
- egyes növényvédőszer használatának szabályozása a mezőgazdaságban.

Svédország a csatlakozási tárgyalások során és azután is világosan azt a szándékát fejezte ki, hogy a környezetpolitikát a Közösségi politikákon belül kiemelt hangsúllyal akarja kezelni. A svéd környezetpolitikai prioritások a Közösségben belül a következő fő területekre terjednek ki:

– a környezet savasodása és az éghajlat változása; mindkét területen hatékonyabb intézkedéseket kívánnak, különös tekintettel a kén-és nitrogén-oxidok kibocsátásának jelentős mértékű csökkentésére. Ebből következően Svédország számára a határokon áttérjedő légszennyezés csökkentése hangsúlyos környezetdiplomáciai prioritás.

– a vegyi anyagok megfelelő kezelése; Svédország számára a vegyi biztonság szabályozásában az elővigyázatosság elvének következetes érvényesítése rendkívül fontos. A veszélyes vegyi anyagok által okozott kockázatok minimalizálása terén a helyettesítés elvét követik.

– környezeti szempontú terméktervezés; Svédország szabályozást léptetett életbe a termelő felelősségéről a csomagolóanyagok, a hulladékpapír és a gépkocsi gumiabroncsok vonatkozásában annak érdekében, hogy ösztönözzék a környezetkímélőbb erőforrásgazdálkodást. Svédország messzemenően támogatja az Európai Unió ambiciózus terveit az ökológiai szemléletű terméktervezés területén. Továbbá serkenteni szeretné egy Közösségi politika kialakítását a különböző hulladékok minimalizálására, újrahasznosítására és újrafeldolgozására;

A fenti példák alapján leszűrhető az a tanulság, hogy a csatlakozni szándékozó országok külön-külön is – a politikai, gazdasági, társadalmi és ökológiai sajátosságaikra tekintettel – megfogalmazhatják sajátos környezetpolitikai érdekeiket és prioritásaikat. A környezetpolitikai fejlődési trend azonban egyre inkább a közös politika és szabályozás szigorodásának irányába mutat és ez természetesen óriási kihívást jelent hosszabb távon is a kelet-és közép-európai társult országok számára.

FELHASZNÁLT IRODALOM

AGENDA 2000, Communication for a Stronger and Wider Europe, Strasbourg, 15 July 1997.

L. BRINKHORST, az Európai Parlament tagjának előadása az Európai Unió keleti bővüléséről, Brüsszel, 1997. október 28.

C. CALLIES: Toward a European Environmental Constitutional Law. *European Environmental Law Review*, April 1997, pp. 113-120.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Progress Report on the implementation of the European programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development („Towards Sustainability”), Brussels, 1996, COM (95)624 Final, 152.

M. ENTHOVEN, a DG-XI. főigazgatójának előadása az Európai Unió környezetpolitikájának várható tendenciáiról a Salzburg-i Szemináriumon, 1997. szeptember 16.

GROWTH, COMPETITIVENESS, EMPLOYMENT: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century, White Paper, European Commission, 1994, Luxembourg, 167 p.

HARGITÁNÉ-IZIKNÉ-PALÁNKAI (szerk.): *Európa Zsebkönyv*, Budapest, 1995, 274 p.

S. JOHNSON – G. CORCELLE: *L'autre Europe „verte: la politique communautaire de l'environnement*, Brussels.

L. KRAMER: *Focus on European Environmental Law*, Sweet and Maxwell, 1992, London, 321 p.

M. SMITH: Brussels in environmental clampdown, *Financial Times*, 18-19 October 1997.

A. STERN: *Environment in Europe: New Policies and the Greening of Industry*, 1995, Club de Bruxelles, 139 p. + Annexes

A. STERN: *Environment: New European Policies for 1996-2000*, 1996, Club de Bruxelles, 139 p.

„TOWARDS SUSTAINABILITY”: a European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, 1992, Luxembourg,

G. VONKEMANN: *International Co-operation: the European Union*. In: A. Blowers-P. Glasbergen (eds.): *Prospects for Environmental Change*, 1996, Heerlen, Open University, pp. 105-134.

K. WIERINGA: *Environment in the European Union. Report for the Review of the Fifth Environmental Action Programme*, 1995, European Environment Agency, Copenhagen, 151 p.

Kiadja:
BKE Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék
1092. Budapest, Kinizsi u. 1-7.
tel/fax: 217-95-88