

Magyarország az ezredfordulón
MTA Stratégiai Kutatások

ZÖLD BELÉPŐ
EU-csatlakozásunk
környezeti szempontú vizsgálata

Czéh Tibor – Baranyi Árpád – Gáspár Ákos

**A szubszidiaritás környezetgazdasági tartalma
és vonatkozásai az EU-országok gyakorlatában**

Témavezető:
Kindler József

Sorozatszerkesztő:
**Kerekes Sándor és
Kiss Károly**

Budapest, 1997. november

A tanulmány
a Magyar Tudományos Akadémia és
a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium
anyagi támogatásával készült

Kiadja:

BKE Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék
1092 Budapest, Kinizsi u. 1-7.
Tel./fax: 217-9588

TARTALOM

| | |
|--|-----------|
| 1. Bevezető | 4 |
| 2. A szubszidiaritás elve az EK-jogban | 5 |
| 2.1. Szubszidiaritás az Egységes Európai Okmányban..... | 5 |
| 2.2. Szubszidiaritás a Maastrichti Szerződésben | 5 |
| 2.2.1. Alapelvek | 5 |
| 2.2.2. A szubszidiaritás a Bizottság értelmezésében | 6 |
| 2.3. A politikai és a jogi iskola kompromisszuma | 7 |
| 2.4. Hatáskörök elosztása..... | 7 |
| 2.4.1. Alapelvek | 7 |
| 2.4.2. Menedzsment és ellenőrzés..... | 8 |
| 2.5. Az Amszterdami Szerződés Szubszidiaritás Protokollja | 9 |
| 2.6. A Bíróság és a szubszidiaritás..... | 10 |
| 3. A szubszidiaritás közgazdasági tartalma | 12 |
| 3.1. A három alapkérdés..... | 12 |
| 3.2. Központosítás versus decentralizáció | 12 |
| 3.3. A képviseleti probléma | 13 |
| 3.4. Túlélnek-e a nemzetállamok és a jóléti állam a tényezők szabad áramlását? | 13 |
| 3.5. A szubszidiaritás hüvelykujj-szabálya | 14 |
| 4. Szubszidiaritás és környezeti szabályozás | 15 |
| 4.1. A szubszidiaritás elv szabályozási problémái | 15 |
| 4.2. Környezetvédelmi szabályozás | 15 |
| 4.2.1. Nemzethatáron belüli szennyezés..... | 15 |
| 4.2.2. A határokon áttérjedő szennyezés | 16 |
| 4.2.3. Globális problémák..... | 17 |
| 5. Esettanulmány: a roncsautók (end-of-life-vehicles) kezelése | 18 |
| 5.1. A Bizottság szakértőinek javaslata | 18 |
| 5.2. A jelenlegi helyzet | 18 |
| 5.2.1. Komparatív hatékonysági próba..... | 19 |
| 5.2.2. Hozzáadottérték-próba..... | 20 |
| 5.2.3. A szabályozás és a belső piac..... | 20 |
| 5.3. A javaslat várható hatása a gazdaságra | 21 |
| 5.3.1. Az érintettek köre..... | 21 |
| 5.3.2. A gazdaság szereplőinek alkalmazkodási feladatai | 22 |
| 5.3.3. A javaslat várható hatásai a gazdaság egészére | 22 |
| 5.3.4. A javaslat figyelme a kis- és középméretű vállalkozások különleges helyzete felé..... | 23 |
| 6. Esettanulmány: Dánia – a szubszidiaritás érvényesülése a környezetpolitikában | 24 |
| 6.1. A döntéshozatali eljárások | 24 |
| 6.2. A nemzetállam alatti szint..... | 25 |
| 7. A szubszidiaritás elvének érvényesülése az energiaszektorban | 26 |
| 8. Összefoglalás | 28 |
| 9. Melléklet: az EU-tagállamok javaslatai a környezetvédelem és a szubszidiaritás elv kapcsolatáról | 29 |
| 10. Felhasznált irodalom | 32 |

1. Bevezető

Tanulmányunk célja, hogy bemutassa az Európai Unió egy olyan alapelvét, mely minden egyes közösségi tevékenység egyik meghatározó elve az Európai Uniót megalapító Szerződés óta. A szubszidiaritás elve a magyar Nemzeti Környezet- és Természetpolitikai Koncepcióba is bekerült, de – mivel hazánkban szinte teljességgel hiányzik a szakirodalom reagálása az Európai Unió általános elvére –, mind a környezetpolitikai tervezés és végrehajtás, mind a lakosság ez irányú ismereteinek növelése érdekében nagy jelentősége van a szubszidiaritás elve alaposabb megismerésének és terjesztésének.

A szubszidiaritás elvének környezetpolitikai szempontból nem elsősorban politikai, filozófia vagy jogi tartalma érdekes számunkra, sokkal inkább annak közgazdasági alapja, mivel az elv megvalósításának nagyhorderejű gazdasági és ebből adódó politikai következményei lesznek.

Az Európai Unió szubszidiaritás elve nem új keletű gondolat. Az elv már Arisztotelész Politikájában megjelenik és Aquinói Szent Tamás óta a keresztény társadalmi tanítás egyik leglényegesebb tényezője. Az elv hivatalos formában XI. Pius pápa 1931-ben kiadott Quadragesimo anno kezdetű enciklikájában került megfogalmazásra:

...amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerezésség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és bennerejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat.

A szubszidiaritás-elv mai szóval a „segély az önsegélyre”. Ismét más megközelítésben arról van szó, hogy mind az egyének, mind a társadalom optimális működése és munkamegosztása érdekében a társadalomban minden döntést és tevékenységet azon a legalacsonyabb szinten kell meghozni ill. elvégezni, amely arra még egyáltalán képes. Ez jelentheti egyrészt a decentralizálást, másrészt azonban a feladatkörök fölfelé delegálását is. Ha ugyanis egy alsóbb szint már alkalmatlan az adott feladat ellátására (például a megfelelő erőforrások hiánya miatt), akkor azt természetesen egy szinttel magasabban kell elvégezni.

A szubszidiaritás általános elvi taglalásánál feltétlenül fel kell hívni a figyelmet arra, hogy korunk egyre komplexebbé váló problémái növelik az olyan területek számát, amelyek egy adott szinten már nem, vagy nem elég hatékonyan kezelhetők, így azokat egy magasabb szint hatáskörébe célszerű utalni. Amennyiben ilyen szint még nem intézményesült, úgy annak létrehozása kívánatos lehet. Ezen kihívásra adott sajátos válasz az Európai Unió, amely a nemzetállamok felett a következő igazgatási szintet jelenti. Ilyen értelemben a fogalom egy adott társadalmi-politikai helyzetet figyelembe véve akár centralizációt is jelenthet.

2. A szubszidiaritás elve az EK-jogban

A szubszidiaritás elve az EK köztudatába az 1970-es években került be. Érdemben foglalkozik vele – többek között – a McDougall jelentés, a Spinelli-projekt, a Gazdasági és pénzügyi Unió, a Maastrichti Szerződés és az Edinburgh-i Európai Tanácsi záródokumentum, a Padoa-Schioppa jelentés.

2.1. Szubszidiaritás az Egységes Európai Okmányban

A szubszidiaritás a hatályos közösségi jogban explicit módon először az Egységes Európai Okmány 130.r/4 cikkében jelent meg: „A Bizottság a környezet területén olyan mértékig lesz tevékeny, amíg az 1. bekezdésben hivatkozott célokat *jobban* el lehet érni közösségi szinten, mint az egyes tagállamok szintjén”. Itt a „*jobban*” kifejezés szerepel, hogy a tagállamok vitába szállhassanak a Közösség kompetenciáját illetően. Ebbe az okmányba a szubszidiaritás potenciális hatáskörként került be. A Bizottság feladata a Szerződés által meghatározott feltételek beállításának bizonyítása, a Tanács egyhangú támogatása mellett. A Maastrichti Szerződés 139.s. pontja szerint „további intézkedéseket minősített többség esetén lehet meghozni”. A 130. cikkely eredeti formájában a Maastrichti Szerződésbe nem került bele.

2.2. Szubszidiaritás a Maastrichti Szerződésben

A szubszidiaritás az Európai Uniót megalapító ún. Maastrichti Szerződésben vált a Közösség egyik alapelvevé. A Szerződés e szempontból releváns 3.b cikkelye a következőket tartalmazza:

[a] Közösség ezen Szerződés és az abban számára meghatározott célok által ráruházott hatalom korlátai között fog tevékenykedni.

Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás elvének megfelelően csak akkor és olyan mértékben intézkedik, ha a javasolt tevékenység célkitűzéseit a tagországok által nem lehet kielégítően megvalósítani és a javasolt tevékenység nagyságrendjénél vagy hatásainál fogva *jobban* megvalósítható a Közösség szintjén.

A Közösség semmilyen intézkedése nem lépi túl azt, ami ezen Szerződés céljainak eléréséhez szükséges.

2.2.1. Alapelvek

Az Európai Unió Szerződés preambuluma A cikkelyében fogalmazódik meg a hatáskörelosztás egyik alapelve: azoknak a szinteknek az erősítése, ahová az állampolgárok először fordulhatnak, illetve amelyek velük a legközelebbi kapcsolatban állnak.

A preambulom B cikkely 2. bekezdése szerint a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett kell az Unió céljait elérni a szubszidiaritás elvének megfelelően.

Témánkhöz kapcsolódó alapelvek közé tartozik még az F cikkely, melyben ez áll: „Az Unió fel fog szerelni a céljai eléréséhez és politikája megvalósításához szükséges eszközökkel.”

2.2.2. A szubszidiaritás a Bizottság értelmezésében

A Maastrichti Szerződés három alapelvet határozott meg: a demokratikusabb ellenőrzést, a Közösség jogalkotásának jobb átláthatóságát (transzparencia) és a szubszidiaritást. Ez utóbbi alapelv nem volt teljesen egyértelmű a 3b cikkely alapján (és ma is heves szakmai vitákra ad alapot), ezért a Bizottság 1992. október 27-én a Tanács és a Parlament részére készített kommunikációjában¹ értelmezte annak jelentéstartalmát és alkalmazását három területen: a közösségi cselekvés előkészítésében, a közösségi politikák menedzselésében, és a közösségi tevékenységek pénzügyi és egyéb irányítása, ellenőrzése területén.

A 3. cikkely b pontjába két cselekvési kritériumot is belefoglaltak és párba állítottak, – a hatékonyságot és a szükségességet –, amelyek nem függenek össze szervesen. Lehet egy intézkedés szükséges, például politikai értelemben, anélkül, hogy hatékony lenne, és fordítva, elképzelhető hatékony intézkedés, ami viszont nem szükséges.

A Bizottság kommunikációjában az *arányosság elvét* jelölte meg a szubszidiaritás testvérelvének. E kettőnek kell biztosítania az állampolgárt arról, hogy a döntések olyan közel születtek hozzá, amennyire csak a közösségi szintű cselekvésből adódó előnyök realizálása és az intézményi egyensúly fenntartása engedi.

A 3. cikkely b pontjának *első bekezdése* azt hangsúlyozza, hogy a Szerződés meghatározza a kompetenciákat és ezen kompetenciák korlátait figyelembe kell venni. A korlátok között a Közösség köteles elérni a szükséges eredményt: megvalósítani a célokat, amiket a Szerződés kijelöl számára.

A *második bekezdés* azokra a területekre vonatkozik, amelyek nem tartoznak a Közösség kizárólagos kompetenciájába; ez esetben az a kérdés, hogy a Közösség cselekedjen-e az adott esetben. A bekezdés úgy rendelkezik, hogy a Közösségnek csak akkor és addig kell beavatkoznia, amíg a célok a javasolt intézkedésekkel nem valósíthatóak meg *kielégítően*. Itt azt kell megvizsgálni, hogy a tagállamok számára van-e más elérhető módszer – törvény, adminisztratív intézkedés, vagy egyéb eszköz (pl. munkáltatók és szakszervezetek közötti megállapodások), beleértve a végrehajtáshoz szükséges pénzügyi eszközöket is –, hogy elérjék az adott célt kielégítő módon. Ez a Közösség és a tagállamok tevékenysége közti *komparatív hatékonysági próba*.

A következő tényezőket kell megvizsgálni a második, úgynevezett *hozzáadott-érték próbánál*: a tevékenység nagyságrendjének hatása (kritikus tömeg, határokon túli hatás kérdése); a nem-cselekvés költsége; az ésszerű következetesség fenntartásának szükségessége; az intézkedés nemzeti szinten jelentkező lehetséges korlátai (a lehetséges torzulások figyelembe vétele ott, ahol egyes tagállamok tevékenykedhetnek, míg mások nem); valamint meg kell bizonyosodni arról, hogy a Közös Piacon belül a verseny nem torzult.

Továbbá, amennyiben a vizsgálat azt eredményezi, hogy a javaslat kiállta a komparatív hatékonysági próbát, még szükséges válaszolni arra a kérdésre is, hogy milyen legyen a közösségi tevékenység intenzitása és természete. Ez már a közösségi precedens-jog egyik eleméhez, az arányosság elvéhez vezet: jogi értelemben szükséges-e a beavatkozás, vagy más, kielégítően hatékony eszközök alkalmazhatóak-e. Ha szükséges a törvényalkotás, a Bizottság a lehetőségekhez mérten a *keretjogszabályokat*, a *minimális követelményeket* és a *kölcsönös elismerést* preferálja, és általánosságban kerüli a túlzottan részletes törvényi előírásokat.

¹ Bulletin EC 10-1992. 2.2.1.;pp 116-126.

Az arányosság elvének alkalmazása a közösségi cselekvések során független kell legyen attól, hogy a Közösség kizárólagos vagy megosztott hatáskörbe tartozó területen jár-e el. Ahol szükség van a cselekvésre, ott is a minimumra kell csökkenteni a jogalanyokat leginkább kötő formákat.

Amennyiben törvényalkotásra van szükség, gondosan meg kell vizsgálni a decentralizálás lehetőségét a közösségi cselekvés irányításában. A keret-jogszabályok erre azért alkalmasak, mivel azokat amúgy is nemzeti vagy az alatti szinten alkalmazzák, tekintettel az adott tagállam alkotmányos követelményeire. Azonban bármely más formánál is arra kell törekedni, hogy a közösségi cselekvés decentralizált legyen, olyan közel az állampolgárokhoz, amennyire csak lehetséges.

A *harmadik bekezdés* nemcsak a megosztott, hanem a kizárólagos hatáskörökre is vonatkozik, ahol szintén az arányosság elvét kellene alkalmazni, de ez nem változtatja meg a Közösségre ruházott kompetenciákat.

2.3. A politikai és a jogi iskola kompromisszuma

A szubszidiaritás-fogalom definíciója eltérő tartalmat takarhat attól függően, hogy politikai vagy jogi kategóriaként értelmezzük. Ebből a szempontból:

[k]ét elmélet állt egymással szemben: a *politikai iskola* (Franciaország, Olaszország és Spanyolország), mely a már elfogadott közösségi jogyagnak a lehető leg-egységesebb megőrzésére törekedve a szubszidiaritás politikai jellegét hangsúlyozta, valamint a *jogi iskola* (Nagy Britannia és Németország), amely szerint a szubszidiaritás alkalmazásakor elsődlegesen jogi szempontoknak kell érvényesülniük, s erről a Közösség Bíróságának kell döntenie.

A Maastrichti Szerződés kompromisszumos megoldást tükrözött, ám a fogalom meghatározása – feltehetőleg szándékosan – homályban maradt, így többféle értelmezésre adott lehetőséget. John Major a decentralizáció győzelmeként üdvözölte, a szegényebb államok a közösségi programok kiterjesztésének lehetőségét látták benne, a föderalizmus hívei az elv valódi megtestesülését látták benne, míg a Bizottság a végrehajtást segítő alapelvként hivatkozott rá. Utóbbi az elv kiterjesztő értelmezésével, a már elfogadott EK joganyag több mint 70 rendelkezésének hatályon kívül helyezésére (elsősorban a fogyasztói és munkavállalói érdekvédelem, valamint a környezetvédelem terén), s csaknem 20 bizottsági, főként szociális politikára vonatkozó javaslat visszavonására törekedett, míg a déli országok, illetve a – Közösség prioritását talán legmarkánsabban képviselő – Benelux államok és Spanyolország a már elfogadott közösségi joganyag teljes felülvizsgálatát ellenezve az alapelv dinamikus, állandóan fejlődésben levő jellegét állították előtérbe, s a Tanács, a Bizottság és a Parlament részvételével intézményközi megállapodást, valamint minden egyes alkalmazás esetén egyedi elbírálást sürgettek.²

2.4. Hatáskörök elosztása

2.4.1. Alapelvek

A szubszidiaritás *intézményi értelmezése* egy egyszerű koncepcióra épül: azok a hatalmi jogkörök, amiket egy állam vagy államok szövetsége a köz érdekében gyakorol, pusztán azok lehetnek, melyeket az egyének, családok, vállalatok, helyi vagy regionális hatóságok önmagukban nem képesek gyakorolni. Ebből következik az alapvetés, hogy a döntéseket az egy-

² Dr. Szűcs Tamás: A polgárközele Európa alapkövei; Külügyminisztérium, kézirat 1993.; pp. 2.

szerű állampolgárhoz legközelebbi szinten kell meghozni, valamint, hogy a felsőbb politikai hatóság cselekvési, működési köre korlátozott kell legyen.

Ennek az alapvetően politikai elvnek első alkalmazását a tagállamok és azok régióinak viszonyában fedezhetjük fel. A Közösség szintjén a szubszidiaritás azt jelenti, hogy azokat a funkciókat adják át a Közösségnek, melyeket a tagállamok, illetve azok különböző döntéshozó szintjei nem tudnak kielégítően ellátni.

A CEPR szerint a szubszidiaritás jelenlegi szabályozásából három következtetés adódik. Először is: a jelenlegi hatáskörelosztás meglepően zavaros és informális, és nem támaszkodik kényszerítő erejű gazdasági vagy jogi logikára. Másodszor, a szubszidiaritás elvének a Szerződésben rögzített formája sem sokat segít ezen, mivel túl sejtelmes és túlzottan szélesen értelmezhető ahhoz, hogy egyértelmű szabályt adjon a hatáskörök elosztásához. Harmadszor, az összefüggés hiánya annál is inkább meglepő és zavaró a jelenlegi elosztási mechanizmusban, mivel a Közösség döntő lépést tett az Egységes Európai Okmánnyal a szövetségi rendszer felé, hiszen használja a szövetségi állam jogait, de nem rendelkezik azzal a kialakult intézményrendszerrel, ami ezekkel a jogokkal együtt jár.³

2.4.2. Menedzsment és ellenőrzés

A Bizottság kommunikációjában kiemeli, hogy ezek azok a területek, melyek pillanatnyilag a legtöbb nyitott kérdést tartalmazzák. Még ha meg is oldódik a decentralizált működés kérdése, még mindig szembesülünk az intézmények, az egyes tagállamok és az intézmények, illetve a tagállamok egymás közötti kölcsönös bizalmának problémájával. A Bizottság pedig nem engedhet ellenőrzési felelősségéből, amíg közösségi költségvetési pénzekről van szó.

A szubszidiaritás elvének a közösségi tevékenységek menedzsmentjében való alkalmazásának kérdése igen hasonló a végrehajtó hatalom elosztásának problémájához. Ennek a Tanács által a Bizottsághoz való közvetlen delegálásából adódó problémái ismertek.

Az ellenőrzés területén célszerű megkülönböztetni azokat a területeket, ahol közösségi pénzeket használnak fel azoktól, ahol nincs jelen a pénzügyi elem. Az első esetben a Bizottságnak a közösségi költségvetéssel kapcsolatos kötelezettségeit teljesítenie kell, míg a másodikban az átruházott ellenőrzésre is lehetőség van, feltéve, hogy a tagállam az adott területen rendelkezik az ehhez szükséges eszközökkel. A közösségi jog be nem tartása miatti panaszok elbírálása során a Bizottság különösen azt vizsgálja, hogy a minimum szabályok széleskörű alkalmazása megvalósul-e, valamint hogy lehetőség van-e a tagállamok szorosabb együttműködésére. A harmadik tényező pedig az egyes szektorokban megvalósítandó, a tagállamok által gyakorolt közvetlen ellenőrzés lehetősége. Közvetlenül felelőssé lehetne tenni a tagállamokat a közösségi jog alkalmazásának felügyeletéért, például a környezetvédelem vagy a technikai harmonizáció területén. Minden ország évi jelentést küldene a közösségi intézményeknek és mulasztás esetén a Közösség a Bírósághoz fordulhatna és pénzügyileg is szankcionálhatná azt.

Miért ad fel ellenőrzési funkciókat a Bizottság? A szubszidiaritás elvének érvényesítése csak részben ad magyarázatot erre. A válasz másik felét a már említett politikai helyzetben és a Bizottság erre való reagálásában kell keresni. A (maastrichti szerződés elutasítását hozó) dán referendum után igyekezett elkerülni olyan eszközök alkalmazását, melyek szembeállítanák a tagállamokkal. A Római Szerződés 155. cikkelye felhatalmazza a közösségi jog be nem

³ Centre for Economic Policy Research: Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?; A CEPR Annual Report, November 1993, pp. 13.

tartásának szankcionálására, ami feszültségekhez vezetett. Ezért hívták segítségül a szubsziaritás elvét: az intézkedéseket sérelmező államok ellenőrizték egymást és polgáraik őket.

2.5. Az Amszterdami Szerződés Szubsziaritás Protokollja

Az Európai Unió állam- és kormányfői 1997 októberében kézjegyükkel látták el az Unió új alapító szerződését, az Amszterdami Szerződést. Mit jelent ez számunkra tizenöt tagállam ratifikációja után?

A szubsziaritás és az arányosság elveinek, mint az Unió alapelveinek külön mellékletet szenteltek, melyben hivatkoznak az összes olyan dokumentumra, amely eddig foglalkozott a szubsziaritás elvével. Röviden érdemes összefoglalni, melyek a Szerződés mellékletét képező dokumentum fő rendelkezései.

- A Közösség minden intézménye, minden tevékenységénél az arányosság elvének megfelelően és a szubsziaritás elvét figyelembe véve cselekszik.
- A két elv alkalmazása során továbbra is hangsúlyosan megőrzendő marad az *acquis communautaire*, az intézményi egyensúly és a Szerződés a maga teljességében; a Bíróságnak az Unió és a tagállamok jogának kapcsolatára vonatkozó döntéseit, elveit a vizsgált elvek nem befolyásolják.
- Azt, hogy 1997 őszén a Tanács javára billent az intézményi egyensúly, jól mutatja, hogy az Unió által eddig megszerzett hatásköröket védendő kimondták: arra nem vonatkozik a szubsziaritás elve, csak azokra a területekre, amelyek nem tartoznak a Közösség kizárólagos hatáskörébe. **A szubsziaritás elve iránytű ezen hatáskörök közösségi szintű gyakorlásához.** Ez a tétel egyértelműen definiálja kit köt – a Szerződés szerint – az elv. De már itt hangsúlyozni kell, hogy a „Magas Szerződő Feleken”, vagyis a tagállamok kormányain kívüli közösségi szereplők – ezek közül is elsősorban a régiók, a Parlament és a Bizottság – képesek elérni a szubsziaritás elv – Szerződés által is biztosított – kiterjesztését, megnövelve a Közösségi játékkeret. Természetesen a dinamikus jelleg azt is jelenti, hogy az alkalmazását le is lehet szűkíteni, vagy megszüntetni azokon a területeken, ahol azt a vizsgálat nem igazolja.
- Minden közösségi törvényhozási aktus csak a két elv figyelembe vételével történhet.
- A közösségi cselekvést csak a szubsziaritás elvének mindkét vonatkozásának együttes fennállása igazolhatja, vagyis, hogy a tagállamok nemzeti alkotmányos keretei között a javasolt cselekvés céljait nem lehet kielégítően elérni és a közösségi cselekvés azt jobban el tudja érni. A „Cselekedjen-e a Közösség?” kérdéshez három tényezőt kell megvizsgálni:
 - 1) a vizsgált problémának a tagállamok által kielégítően nem kezelhető transznacionális vonatkozásai vannak;
 - 2) a tagállamok egyedüli cselekvése vagy a Közösségi cselekvés elmaradása a Szerződés előírásaival ütközne vagy más módon, jelentősen sértené a tagállamok érdekeit;
 - 3) a közösségi szintű cselekvés a tagállamival összehasonlítva nagyságrendjéből vagy hatásából következően nyilvánvaló előnyökkel jár.
- Az arányosság elvének megfelelően a közösségi cselekvésnek a lehető legegyszerűbbnek kell lennie. A Közösség jogalkotása is csak a szükséges mértékig megengedett. A követendő preferencia az irányelv és annak keretjelleget változata a szabályozással és a

részletes jogi eszközökkel szemben. Az irányelvek esetén is a tagállamok választhatják meg a módszereket és a formát.

- A közösségi cselekvést tovább korlátozandó, annak mértéke és természete tekintetében a nemzeti döntéseknek a lehető legnagyobb teret kell engedni, lehetőleg alternatívák biztosításával, miközben figyelembe veszik a tagállamok jogi rendszerének felépítését és működését, valamint a nemzeti intézkedéseket, szokásokat.
- Ha a szubszidiaritás elve alapján a Közösség nem cselekedhet, a tagállamok továbbra is tartják magukat a Szerződéshez.
- A Bizottság javaslattételi joga tekintetében:
 - a különösen sürgős vagy bizalmas ügyek kivételével előzetesen széles körben konzultációt folytat;
 - javaslatainál megvizsgálja, hogy a szubszidiaritás elvét alkalmaznia kell-e; amennyiben szükséges, ezt rögzítő, kellő részletességű magyarázó memorandumot csatol. Amennyiben részben vagy teljesen közösségi forrásból finanszíroznák a cselekvést, a költségvetéshez mindenképpen magyarázatot kell fűzni.
 - Az újonnan felmerülő, a Közösséget, tagállamokat, helyi hatóságokat, gazdasági szereplőket vagy az állampolgárokat terhelő pénzügyi vagy adminisztratív terheket minimalizálni és az adott célhoz arányosítani kell.
 - A Bizottság a szubszidiaritás alkalmazásáról éves jelentést készít, melyet megküld az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Régiók Bizottságának és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak.
- Az Európai Tanács az Unió fejlődéséről szóló jelentésénél figyelembe veszi a fenti éves jelentést, és azt továbbküldi a Parlamentnek.
- A Tanács és a Parlament is megvizsgálja mind az eredeti, mind az esetleg módosított javaslat esetében is a szubszidiaritás elvével való konzisztenciát.
- A Tanács nyilatkozik a Parlamentnek arról, hogy az általa megvizsgált Bizottsági javaslat megfelel-e teljes egészében a szubszidiaritás elvének, illetve mi a Tanács álláspontja ez ügyben.
- A szubszidiaritás elvének való megfelelést a Szerződés vonatkozó szabályai alapján kell vizsgálni.

A Melléklethez két kiegészítő deklarációt is fűztek. Az egyikben elismerték a Szerződés 145 és 155 pontjában rögzített Közösségi ellenőrző, monitoring, és végrehajtó hatásköröket. A másikban Németország, Ausztria és Belgium biztosították törvényhozó hatalommal rendelkező **nemzetállami szintű egységeiket, hogy a szubszidiaritás elve alapján a Közösség által foganatosított intézkedések rájuk is vonatkoznak.**

2.6. A Bíróság és a szubszidiaritás

A Tanácsnak a szubszidiaritással kapcsolatos kérdéseire a Bíróságnak kell választ adnia. Lord Slynn, korábbi bíró szerint nem valószínű a szubszidiaritással kapcsolatos kérdés felmerülése, amíg a Tanács egységes álláspontot képvisel.⁴

⁴ Jeremy Bradshaw: Constitutional Reform After Maastricht; The Economist Intelligence Unit European Trends 1st quarter 1994. pp. 65.

Szokásos ügymenet esetén a Bíróság, mely felelős a szerződések értelmezéséért és az azokban rögzített feltételek melletti alkalmazásért, egy a Tanács vagy a Bizottság által kibocsátott javaslat kérdésében *a priori*, a tagállamokra nézve már szerződéses kötelemmé vált eszköz alkalmazása esetén pedig *a posteriori* normakontrollt végez. A szubszidiaritás alkalmazásának felügyeletét is a hatáskörébe utalták, de mivel annak erős politikai meghatározottsága is van, a Bíróság ez ellen tiltakozott, de végül az Edinburgh-ban elfogadott elveknek megfelelően utólagos normakontrollt végez azokon a területeken, amelyek a szerződések hatáskörébe esnek. Viszont nem határoztak meg semmilyen előzetes kötelmet számára a Közösség beavatkozásának vizsgálatára. Ez egy újabb szinttel gazdagíthatja, vagy bonyolítja a Közösség döntési mechanizmusának összetettségét.

Felmerül a kérdés, hogy milyen jogorvoslati lehetőségek állnak rendelkezésre. Felléphetne-e egy tagállam vagy a Parlament a Tanács vagy a Bizottság ellen az elmaradt beavatkozás miatt? Nem valószínű, hogy a Bíróság felvállalna egy ilyen ügyet, mivel a szubszidiaritás nem tűnik teljesen egyértelműen olyan szabálynak, ami egy adott konkrét esetben kötelezné az intézményeket a cselekvésre, megosztott hatáskörök esetén. Ugyanezért nem valószínű, hogy az eset fordítva hatékonyabb legyen. A Bizottság sem fogja tudni egykönnyen a tagállamokat a szubszidiaritás betartására kötelezni a Bíróság ítélete által.

A szubszidiaritással vagy az arányosság elvével ellentétes beavatkozást nemzeti szinten, a bíróságoknál meg lehet támadni. Ekkor a nemzeti bíróságoknak a luxemburgi Bírósághoz kell fordulniuk, ami kihirdetheti a közösségi eszköz jogtalanságát, ahogy tette azt a Bizottságnak azon javaslata esetén, amely a nyári szabadságnak a tagállamokban ugyanazon a napon való bevezetésére irányult.⁵

Egy tagállam vagy bármely intézmény folyamodhat a Közösség valamely intézkedésének semmissé tételéért azon az alapon, hogy a szubszidiaritás elvét nem vették figyelembe. Azonban ennek a Római Szerződés 173. cikkelye szigorú korlátokat szab. A természetes vagy jogi személyek csak az őket közvetlenül érintő rendeletek vagy döntések ellen nyújthatnak be keresetet. Ezek az eszközök tehát aligha fogják a Közösséget cselekvésre kötelezni.

Van még egy vitatott elméleti lehetőség is a szubszidiaritás jogi alkalmazására: a nemzeti hatóságok ellen indítható-e eljárás a nemzeti bíróságok előtt amiatt, hogy nem vették figyelembe a szubszidiaritás elvét, amikor egy bizonyos intézkedést meghoztak olyan területen ahol más szintnek kellett volna cselekedni.

⁵ Onno W. Brouwer: Subsidiarity as a General Legal Principle; in Future European Environmental Policy and Subsidiarity & European Superfund Legislation; Conference Papers; pp.17.

3. A szubszidiaritás közgazdasági tartalma

A politikák tagállamok közötti összehangolásának méretgazdaságossági és átsugárzó (spillover) hatások esetén van közgazdasági haszna. A Közösség szintjére akkor érdemes központosítani a hatásköröket, amikor a centralizáció szükséges és nemzeti szintű, decentralizált végrehajtása kétséges. A centralizáció költségei abból származnak, hogy a központ kisebb felelőssége teret enged a nemzeti, regionális és helyi érdekmaximumoktól eltérő politikák folytatására. A hatáskörök elosztása a központosítás költségei és hasznai közötti konfliktust tükrözi.

3.1. A három alapkérdés

A szubszidiaritásnak közgazdasági szempontból három kérdésre adott választ kell segítenie: Kinek a hatásköre egy modern államban, hogy

- adókat vessen ki;
- a közjavak és -szolgáltatások biztosításának költségeit állja;
- a magánszektor szereplőinek magatartását szabályozza?

Az elv az állampolgárokhoz legközelebb álló szintet javasolja, amíg ezzel ellentétes racionális indokok nem merülnek fel. Ezzel kapcsolatban négy felvetést kell tennünk.

Először is, a szubszidiaritás nem ugyanaz mint a decentralizáció. A szubszidiaritás felfelé is, lefelé is csoportosít át hatásköröket, de a hüvelykujj-szabály a lefelé delegálás (ha kérdéses az adott esetben az irány).

Másodszor, a szintnek ahol a hatásköröket gyakorolják, nem „mindent vagy semmit” elven működő, hanem sokkal inkább átmenetekre épülő rendszernek kell lennie. Például, az adó szintjét a legfelső szinten célszerű meghatározni, de az alsó szintek maguk is megválaszthatnák, hogy a milyen típusú adókkal járulnak hozzá az összeghez.

Harmadszor, a politika decentralizált végrehajtása, aminek alapelveit a központban döntötték el, nem ugyanaz a politika meghatározásának decentralizálásával. Az első esetben központilag ellenőrzik az erőforrás-elosztást, míg a másodikban azok teszik ezt, akikre a politika irányul.

Negyedszer, a helyi hatóságok bevonása nélkül is lehetséges azok érdekeit tükröző jogszabályok alkotása.

3.2. Központosítás versus decentralizáció

A központosítás illetve az központilag futtatott programok költsége több tényezőtől függ. Azok a programok, melyek a társadalom széles rétegei számára jelentenek előnyt (mint a kormányzati beszerzések, a nagy újraelosztó rendszerek), megváltoztatják a szavazók koalícióját a nagyobb programok irányába. Ez a potyautas hatást és a lobbizást igen felerősítheti azok minden társadalmi költségével együtt. A szubszidiaritás elve a decentralizált megoldásokat javasolja, kivéve, ha a magasabb szint a méretgazdaságosság, externáliák és/vagy átsugárzó hatások miatt hatékonysági előnnyel rendelkezik. A decentralizáció előnyei akkor jelentkeznek legtisztábban, ha a regionális koncentráció erősebb.⁶

⁶ Torsten Persson, Guido Tabellini: Does Centralization Increase the Size of Government?; European Economic Review 38 (1994) pp. 765-773

A decentralizáció egyik nagy előnye az információk hatékonyság. A központ szavahihetősége viszont a helyi hatóságok kárára felhasználható információk terén alacsony. A nagy adófizetőképességű területek ellenérdekeltséggel rendelkeznek egy központosított rendszerben ennek bevallására. Decentralizáció esetén viszont ez maximális kihasználtsághoz vezet. Így, ha nem akarja az adók beszedését és legalább részleges felhasználását lefelé delegálni, a központ kénytelen maga elrendezni az adóproblémát, tevékenysége alacsonyabb hatékonyságából eredő nagyobb költséggel. Ráadásul egy heterogén összetételű országban a problémák súlya a heterogenitással együtt nő. Ahol a heterogenitás és a problémák gyakran a regionális eltérések következményei is, ott azok sokkal könnyebben rendezhetők, ha a szubszidiaritás elvének megfelelően az eltérő érdekek mentén alakulnak csoportok, esetleg átfedve a régiókat. A szubszidiaritás alkalmazása az Európai Közösségben azon az ítéleten alapul, hogy a központ jobb koordinációjának hasznánál a továbbiakban nagyobb figyelmet érdemel a lecsökkent felelősségből adódó költség. A központ rendelkezik például a hatékonyabb eszközökkel az alatta levő egységek együttműködésének megszervezése, ami fontossá teszi, hogy ezt a szintet se „írjuk le”, mivel mindig az adott funkciótól függ, a kormányzat melyik szintjéhez tartozik. Az egyensúly megtalálása a fontos.

3.3. A képviseleti probléma

Egy regionális szinten nem meghatározó érdekcsoport politikai pártként országos jelentőségű, és így a régióra is nagyobb hatású lehet, mintha helyi szinten vették volna figyelembe. Svájcban a helyi ügyekről történő szavazáson mindig nagyobb arányban jelennek meg a polgárok, mint amikor a kantoni vagy a szövetségi (országos) ügyekről kell dönteni.⁷ Ehhez az is kell, hogy a döntéseket, mögöttük megfelelő erőforrásokkal (adók), a polgárok által belátható távolságban, ellenőrizhető és kontrollálható módon hozzák, vagyis a keresleti oldal domináljon (állampolgárok).

3.4. Túlél-e a nemzetállamok és a jóléti állam a tényezők szabad áramlását?

Jogos a kérdés, vajon a szubszidiaritás decentralizált, szövetségi rendszert jelenti-e vagy vannak olyan esetek, amikor az elv éppen ellenkezőleg, a nagyobb központosítást javasolja. A Gazdaságpolitikai Kutatóintézet drámai képet fest a szabad tényezőáramlás mellett szuverén költségvetési politikát folytató nemzetállamok sorsáról.

A tőke és a munkaerő menekül az adó elől és olyan fogadó országot keres, ahol alacsony adó mellett magas szintű az infrastruktúra és a közjavak és/vagy a termelés esetén alacsony a szennyezési plafon. A fent leírt versengés miatt a költségvetés az ezekkel kapcsolatos nyereség tényezőit kiiktathatja a mérlegből, és kénytelen kompenzációként a nem mobil tényezőket jobban megadóztatni. A kormány rendelkezésére álló és újraelosztásra váró összeg zsugorodik és szerkezetében is átalakul. Az üzleti szféra számára nyújtott szolgáltatások (szállítási és információs infrastruktúra) javára és a kevésbé mobil tényezők (szociális kiadások) kárára. A kisebb elosztható összeg, amit közjavak szolgáltatására fordítanak, és egyenlő mértékben fogyasztanak gazdagok és szegények, az utóbbiakat keményebben sújtja.

Elkerülhető-e mindez központosítással? Amennyiben a tényezőmobilitás megáll a Közösség külső határainál, a költségvetési verseny nem terjed ki a Közösség szintjére teljes egészében. A választás nem kétséges egy decentralizált és jóléti funkcióit nagyrészt feladó és egy központosított, jóléti Közösség között. A tényezőmobilitás adópolitikai versengéssel a

⁷ Centre for Economic Policy Research: Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?; A CEPR Annual Report, November 1993; Table 3.1.

hatékonyságvesztés lehetőségét hordja magában. Egy állam adócsökkentése olyan változásokat okozhat, ami ellentétes a Közösség egészének érdekeivel.

A tényezőmobilitás nemcsak a társadalmi méltányosságot és a hatékonyságot érinti, hanem a szubszidiaritás elve megjelenésének egyik alapvető okát is, a felelősség kérdését. A tényezőmobilitás érinti a polgárok problémamegoldó cselekvését, hogy egynemű csoportokba sorolják magukat, ami egyben nagyobb felelősséget is jelent, viszont az, aki ma kedvezményhez jut, nem valószínű, hogy holnap is ott lesz, mikor ezért fizetni kellene. Ez pedig erősen lecsökkenti a vállalások felelősségtartalmát.⁸

3.5. A szubszidiaritás hüvelykujj-szabálya

A kormányzati hiba társadalmi költsége szorosan összefügg a hatáskörök elosztásával. A környezetvédelmi normák esetén például a hatékony eredmény nagyban függ a fogyasztók és a termelők viselkedésén, értékelésén. A tagállamokban egészen másként értékelhetik a környezeti változásokat, amelyek közül némelyeknek a központ felé való jelentésével ellentétes érdekeik vannak. Ilyen információs egyensúlytalanság esetén az összehangolt politika ennek megfelelően torzult és kevésbé hatékony lesz, így költségei anélkül haladhatják meg hasznát, hogy valóban elérte volna a kitűzött célokat, enyhítve az eltérő normákból eredő externáliák hatását. Nincs közgazdasági indok annak feltételezésére, hogy a legjobb koordinációs politika az, amelyben minden egyes tagállam ugyanazokat az adókulcsokat vagy környezetvédelmi normákat alkalmazza. Előfordulhat, hogy közösségi szinten a koordináció után a végeredmény rosszabb lesz, mint nem-együttműködő magatartás esetén lett volna.

Lehet, hogy ezzel fog szembenézni Brüsszel is, mivel az adópolitikai verseny nem indokolja önmagában a szövetségi költségvetési szerkezet kibővítését. Az adózás alóli kibúvó utakat meg kell szüntetni. A felelősség, az osztó igazság és a gazdasági hatékonyság cselekvést igényel. Ahol a tényezőmobilitás sürgős problémákat vet fel, az együttes cselekvés veszélyeit meghaladják az együttes nemcselekvés következményei. A szubszidiaritás alapján kialakított hüvelykujj-szabály így hangzik: **decentralizálj, ahol lehetséges, koordinálj, ahol szükséges, központosíts, ahol a koordináció nem lenne hitelt érdemlő!**

A Közösség még nem ért el oda, hogy a jóléti modellről való lemondás alternatíva legyen. Egyrészt a munkaerő mobilitása a két százalék körül mozog közösségi szinten, s bár ennek növekedése várható, meg sem fogja közelíteni az itt vázolt szélsőséges helyzetet. A tőke mobilitása ugyan magas, de egyrészt az egész világon az, másrészt a legnyilvánvalóbb versengési módokat már megszüntette pl. az ÁFA bevezetése. A másik oldalon az is igaz, hogy egyik állam sem szerez jelentős jövedelmet a tőke adóztatásból, mivel mind a személyi jövedelem adó legmagasabb kulcsai, mind a vállalkozási nyereségadó kulcsai csökkentek.

⁸ Centre for Economic Policy Research: Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?; A CEPR Annual Report, November 1993; pp.67-68.

4. Szubszidiaritás és környezeti szabályozás

4.1. A szubszidiaritás elv szabályozási problémái

A szubszidiaritás elvének alkalmazása legkönnyebben a szabályozási politikán keresztül követhető. Itt a Közösség igen eltérő területeket fed le direktíváival, rendeleteivel. Az alábbiakban bemutatunk néhány olyan területet, ahol a szubszidiaritás közgazdasági és az eddigi politikai-jogi szemlélete eltér. Ez az eltérés abban mutatkozik meg, hogy míg politikai szempontból racionálisnak vagy kényszerűnek tűnt egy terület központi szabályozása, addig a gazdasági racionalitás ezzel ellentétes irányba tolná a hatáskört az optimális szinttel együtt. Ez azt indukálja, hogy a Közösségnek újra kellene gondolnia a szubszidiaritás elve alapján kiadásai szerkezetét.

4.2. Környezetvédelmi szabályozás

A környezetvédelem szabályozása terén a szubszidiaritással kapcsolatosan két fontos kérdés vetődik fel: milyen közösségi beavatkozást enged meg a szubszidiaritás elve; és a környezetvédelem mely területein? Az első kérdésre nem teljesen egyértelmű a válasz. A Bizottság jelentésében⁹ a tagállamok hatáskörét említi a szubszidiaritás alapján, míg a Tanács¹⁰, elfogadva a Bizottság jelentésének általános elveit, hangsúlyozza, hogy neki meg kell bizonyosodnia, hogy a konkrét javaslat összhangban áll-e az elvvel.

Az biztos, hogy a megfelelő szintet az externália nagysága és az érintettek köre határozza meg. Szennyezés esetén három nagy csoportot különböztetünk meg: a nemzethatáron belül maradt, melynek hatása nem terjed azon túl, az egy ország területén bekövetkező, de hatásában a közösségi belső nemzethatárokon áttérjedőt, és az egész világot érintőt.

4.2.1. Nemzethatáron belüli szennyezés

Az első csoportba tartozik például a közjavakhoz sorolt ivóvíz. Az ezt szabályozó Tanácsi Direktíva¹¹ minimum szabványokat határoz meg színére, szagára, ízére és összetevőire. Amennyiben a különbségek a versenyt valóban érintik, ahogy azt a Tanács indoklásában felhossa, a Közösségnek van alapja a beavatkozásra, de meglehet, hogy az ivóvíz alacsonyabb minőségi normája által nyerhető versenyelőny nem tartozik ebbe a nagyságrendbe. Az ivóvíz minőségéről nem a Közösségnek, de még csak nem is a nemzetállamoknak, hanem a helyi hatóságoknak kell gondoskodnia. A környezetvédelem feltételei, költsége területenként igen különböző, tehát nem feltételezhetjük, hogy közös normák megállapítása – már csak a korábban vizsgált információk eltérése miatt sem – optimális megoldást jelentene. Igaz, az alacsony környezetvédelmi normák részben helyettesíthetik a tiltott támogatásokat vagy az alacsony adókulcsokat, de amennyiben az ivóvíz rosszabb minőségével nem lehet tőkét becsalogatni, akkor **ez az irányelv ellentétes a szubszidiaritás elvével**. Ennek ellenére a Parlament felhívta a Bizottságot, hogy a szubszidiaritás és a transzparencia elvét figyelembe véve, a változó körülményeknek megfelelően alkalmazza, tartsa fenn, erősítse és terjessze ki a jelenlegi, környezetre vonatkozó közösségi szabályozást. A Parlament különös sütséget lát a Bizottság erőfeszítéseire. Ajánlotta továbbá, hogy a Bizottság javasoljon olyan új eszközöket,

⁹ European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development; C 138/5; in i.m. pp. 138.

¹⁰ Concil Resolution 93/c 138/01; in i.m. pp. 138.

¹¹ Council Directive 80/778/EC, 1980 július 15.

melyek lehetővé teszik a polgároknak közvetlenül a Bizottsághoz való fordulását ha a tagállamok nem teljesítik e téren kötelezettségeiket.¹²

A közösségi joganyagban a szubszidiaritás és a transzparencia elvének megfelelő átdolgozása az ivóvíz tekintetében 1997 júniusára érlelődött javaslatként. Ezt a Tanács környezetvédelemért felelős miniszterei igen jelentős előrehaladásnak minősítették. Lássuk a racionalizálás lényegi elemeit az emberi fogyasztásra szánt ivóvíz esetében!

A javaslat a 80/778/EEC irányelvet módosítja a szubszidiaritás és az óvatosság elve alapján. Az egyszerűsítések között első helyen a vizsgálandó paraméterek számának jelentős csökkentése áll. Módosították a határértékeket (pl. az ólomtartalmat a literenkénti 50 mg-ról 10 mg-ra csökkentették).

Szintén érdemes megemlíteni a növényvédőszer-tartalom átértelmezését, ahol is az összérték maximálásán túl mindegyikre egyedi értéket határoztak meg.

Végül a kötelező jelentések számát növelték, minden érintett szint felé, így különösen a lakosság felé, amikor a vizsgálatra előírt paraméterek meghaladják a határértékeket.

Nem feledkezhetünk meg a többi olyan területről, ahol a laza környezetvédelmi normák alkalmasak versenyelőny szerzésére (pl. levegőszennyezés, földhasználat). Ebben az esetben a közösségi szabályozás mellett szólnak érvek, azzal a megjegyzéssel, hogy egyes tagállamok és a régiók akarata ellenében ennek hatékonysága az adott területen alacsonyabb lehet a tervezettnél. Mindez nem jelenti, hogy a Közösség nem cselekszik a területen, hiszen ahol anyagi externáliáról nem beszélhetünk, ott is előfordulhat a tudományos eredmények okozta externália, aminek az eredmények elterjesztése útján való megszüntetése a Közösség intézményeinek feladata.

4.2.2. A határokon áttérjedő szennyezés

A Rajna-program

A határokon áttérjedő szennyezésre jó példa a Rajna esete. Ötven millió ember él vízgyűjtőterületén, nyolc olyan államban – Ausztriában, Belgiumban, Franciaországban, Hollandiában, Liechtensteinben, Luxemburgban, Németországban és Svájcban –, melyek közül több nem EU-tag. 1992-ig a világ vegyiparának mintegy 20 százaléka települt már a Rajna partjára. A XIX. század végén kezdődő szennyezés az 1970-es években érte el csúcspontját. 1975 és 1985 közötti intézkedések hatására a szennyezés jelentősen – oxigén fogyasztó szerves összetevőinek aránya 50 százalékkal, a kadmiumé 90 százalékkal – csökkent. Az 1986-os Sandoz-beli tűz után a Rajna Védelmének Nemzetközi Bizottságának (ICPR) érintett kormányai – Franciaország, Németország, Luxemburg, Hollandia, Svájc és az EK – magától értetődően akciótervet dolgoztak ki közösen (Rajna Cselekvési Terv – RAP). Ennek három fő célja volt: egyes fontosabb fajoknak, de különösen a lazacnak újra honossá kell válniuk; a folyónak alkalmassá kell válnia ivóvízként való felhasználásra; a lerakódott mérgező anyagok mennyiségét oly mértékben vissza kell szorítani, hogy az biztonságosan felhasználható legyen földfeltöltésre vagy a tengerbe való lerakásra. A három fő cél 1989-ben egy negyedikkel egészült ki: az Északi tenger vízminősége javításával, vagyis a folyóba kerülő nitrogén és foszfor mennyiségének radikális csökkentésével.

A Rajna-programot még fő vonalaiban sem célunk bemutatni, de van néhány tényező amit érdemes kiemelni. Először is, mind a célok, mind az azokhoz vezető eszközök meg-

¹² OJ C 42, 15.2.1993. ; EC Bulletin 1/2-1993; 1.2.145.

választásában igen kevésbé vették figyelembe a gazdasági elemzéseket. A RAP szerint minden egyes ipari szereplőnek „a lehetséges legjobb technikai eszközöket” kell igénybe vennie, hogy 1985 és 1995 között 50 százalékkal csökkenjen a szennyezés. A szennyezés csökkentésének költség-haszon elemzését egyszerűen kihagyták a kalkulációból, – mondhatnánk, hogy cél szentesíti az eszközt, – de ugyanígy a szennyező ágazatok megcélzásánál sem jártak el túlzott következetességgel: az ipari, könnyen ellenőrizhető szennyezés jelentősen csökkent, – ami kétségkívül nagy jelentőségű eredmény –, de a mezőgazdasági és városi eredetű szennyezés mértéke nem változott. Pedig az agyontámogatott és védett mezőgazdaságban is lehet a műtrágyák és irtószerek használatát csökkenteni, vagy a városi szennyvizet korszerűbb eljárásokkal tisztítani.

A következő fontos tényező, hogy mindig újra és újra kell tárgyalni a megállapodásokat a megfelelő szinten. A környezeti állapot, a nemzetközi politikai, gazdasági szituáció folyamatosan és egyre gyorsabban változik, a szerződéseknek ezt követnie kell. A francia bányákból származó kálium szennyezi a Rajnát és a tengerből bejutó só ellen évszázadok óta küzdő hollandok évekig próbáltak nyomást gyakorolni a francia kormányra a bányák bezárása érdekében, hiába. A Sandoz-tűz előtt kötött Bonni Konvenció 110 kilogrammról 70 kilogrammra csökkentette a percenkénti sókibocsátást. Lévén a só a káliumtermelés szükségszerű mellékterméke, a francia kormánynak jelentős összegeket kellett fordítania új tárolók építésére. A csökkentés következményeként a következő ICPR konferencián a hollandok bejelentették, hogy nem kívánnak részt venni a megállapodás második részének végrehajtásában, az erre fordítandó összeget inkább foszfátok és más vegyi szennyező anyagok elleni küzdelemre fordítják. Ez a példa arra figyelmeztet, hogy a „szennyező fizet” elvtől is célszerű lehet eltérni, ha az adott szituációban megjelenő új információk azt kívánják (a pozitív externáliához jutó fél nem hajlandó hozzájárulni a költségekhez). Ha a sószennyezés csökkentésének minden költségét Franciaországnak kellett volna állnia, akkor a szabványok lazítása az eredeti szerződésnek megfelelően igen nehéz lett volna, hiszen Hollandia egyszerűen nem egyezett volna bele.

A közösségi rendezésben kerülni kell a pusztán „látható” célokat, ha azok eltakarhatják a közgazdaságilag fontosabbakat. A mezőgazdaság szerepe a szennyezésben különösen nehezen rendezhető, hiszen a jelenlegi Közös Agrárpolitika (CAP) minden hasznából részesednek, még akkor is, ha a termelés szennyez. A nemzetközi folyók esetén az átsugárzó hatások nyilvánvalóak. Nem célszerűbb-e az érintett országok által e célra létrehozott szervezetre bízni a probléma kezelését, mint más, a kérdésben nem érdekelt és esetleg nem tájékozott országokat (a többi EU-tagállam) bevonni a rendezésbe, csak azért mert az ICPR országok egy része ennek a szervezetnek tagja?

A RAP egyébként eredményes volt: 1990-ben 120 gerinctelen faj élt a folyóban, míg 1970-ben csak 27. Dick Hogervost, az ICPR technikai-tudományos igazgatója szerint a víz elég tiszta ahhoz, hogy a lazac visszatérhessen a folyóba.

4.2.3. Globális problémák

A világot egészében érintő problémák esetén szintén több kérdés merül föl. Melyik szint a hatékonyabb? Érdemes-e a Közösség országainak a nemzetközi egyezményekben, mint országcsoport részt venni? Ezen a téren a Közösség a felelősség, mivel a kis országok könnyen ki tudnának bújni az egyezmény alól, így viszont a Közösség belső szabályai – és itt feltételezzük a közösségi harmonizációt – hozzájárulhatnak egységes fellépésükkel a hatékonyabb környezetvédelem fejlődéséhez.

5. Esettanulmány: a roncsautók (end-of-life-vehicles) kezelése

5.1. A Bizottság szakértőinek javaslata

1991-ben a PWSP keretében (Priority Waste Streams Programme, „A Kulcsfontosságú Hulladékokra Vonatkozó Program”) a Bizottság felkért egy szakértői csoportot az élettartamuk végéhez ért járművek (az egyszerűség kedvéért a továbbiakban roncsautók) okozta szennyezés tanulmányozására és egy átfogó megoldási javaslat kidolgozására. A csoport konzultált minden szóba jöhető érintettel, vagyis a gazdasági élet képviselőivel, civil szervezetekkel (NGO-k), az egyes tagállamok kormányzati szerveivel és a Bizottság hivatalaival. A javaslatot végül 1997. júliusában nyújtották be.

A javasolt intézkedések szintjei a közösségitől a tagországokon át a régióig terjedtek. A közösségi szinten hozott korábbi szennyezőanyag-szabályozásokkal (fáradt olaj, akkumulátor és szárazelem, csomagolási hulladék, stb.) konzisztens módon munkálták ki a roncsautókat is, ennyiben eleget téve a tagállamoknak – a kormányközi konferencián is hangoztatott – nyomatékos kérésének.

Megfelel a javaslat az EK 5. Környezetvédelmi Akcióprogramjában megfogalmazott megelőzés elvének is: átfogó intézkedései révén magának a hulladéknak a keletkezését csökkenteni nagymértékben. Ennek a célnak érdekében tervezi a gyártók, tulajdonosok és autóbontók szemléletének és viselkedésének megváltoztatását. A javaslat kidolgozói hangoztatják: a megfelelően szabályozott roncsautó-feldolgozás számos jótékony gazdasági hatással járna. A környezetvédelmi szempontokon felül az iparág profit realizálására is képes lenne (az árat azok fogják megfizetni, akik eddig szennyeztek), munkaigényessége révén javíthat a foglalkoztatás helyzetén, az infrastruktúra kiépülése pedig mérhető hatékonyságból eredő előnyökkel kecsegtet (pl. az eddig feldolgozatlanul kidobott műanyag alkatrészek hasznosítása is megoldható lesz).

5.2. A jelenlegi helyzet

A probléma súlyát érzékelteti, hogy az Unióban évente 8-9 millió járművet vonnak ki a forgalomból, ez 8-9 millió tonna hulladékot jelent, és a trend (mint a gépkocsieladásoké is) növekvő. Ennek a hulladéknak kb. 25%-a veszélyesnek minősül (a Közösség területén keletkező összes veszélyes hulladék 10%-a), ennek ellenére jórészt szeméttelen kerül elhelyezésre, így szennyezi a környezetet. Csakúgy, mint a járműveknek az a kb. 7%-a, amit egyszerűen sorsára hagynak.

Jelenleg a roncsautókat az alábbi módon dolgozzák fel. Autóbontóban kiválogatják a használtalkatrész-piacra kerülő részeket, a maradék a roncsra kerül, ahol szétválasztják a fémes és nemfémes alkotóelemeket. Az előbbieket, amelyek a súly 70-75%-át teszik ki, a hulladékfém-piacon értékesítik és beolvasztják (azaz újrahasznosítják). A nemfémes alkotóelemek (műanyag, gumi, üveg, textil, festék, olaj, kenőanyagok, papír, stb.) a szeméttelen kerülnek, ahol veszélyeshulladék-tartalmuk beszivároghat a talajba. A légkondicionáló berendezés (ami egyre több gépkocsinhoz tartozik), üvegházhatású CFC-gázokat, a légszák pedig robbanásveszélyes anyagokat tartalmazhat.

A javaslat támogatná a kis- és középvállalkozásokat, mivel pl. az autóbontást döntően ilyen cégek végzik. Korábban ez a tevékenység egyértelműen nyereséges volt a használt autóalkatrészek kiterjedt piaca és a gépkocsikban az (újrahasznosítható) fémalaktrészek magas aránya miatt. Azóta viszont a műanyagok használata előretört, így egyfelől csökkent a

fémhulladék eladásából származó bevétel, másfelől nőtt a többi hulladék (különösen a veszélyesek) elhelyezéséért fizetett ár. Az acél világpiaci árának csökkenése is kedvezőtlenül hatott a nyereségességre. Válaszreakcióként megindult a hulladék exportja azokba a tagállamokba, ahol annak elhelyezését liberálisabban szabályozzák, illetve a használtautó-kereskedelem Közép- és Kelet-Európa országaiba. Bár ez a mozgás önmagában nem mond ellent a Közösség alapelveinek, maguk a roncsautók olyan összetett, újrahasznosítható (tehát támogatott feldolgozású) és kidobásra ítélt (tehát költséget okozó) részekből összeálló objektumok, hogy ezen kétféle alkotóelem arányának pontos megállapítása lehetetlen, a hulladékot tehát a Közösség területén kell tartani, a tagállamoknak e szempontból önellátásra kéne berendezkedni. Hosszú távon kívánatos ugyanis a feldolgozó-infrastruktúra kiépítése, amelyet akár a hulladék-kereskedelem ideiglenes korlátozásával is támogatni kell.

Ez nemzetközi viszonylatban nem egyedülálló lépés: a Bázeli Konvenció szintén a veszélyesnek minősülő hulladékok kereskedelmének visszaszorítása mellett foglal állást, és ugyancsak ilyen anyagnak ismeri el a roncsautókból származó, fent említett szennyezők többségét (nehézfémek, fáradt olaj, stb.).

5.2.1. Komparatív hatékonysági próba

Azt, hogy a kérdést miért direktíva kibocsátásával kell megoldani, a következőképpen indokolták:

- így nyújt jogbiztonságot és (befektetés-)megtérülési garanciát a gazdaság szereplői számára;
- az érdekelt felek (gyártók, beszállítók, bontóműhelyek, stb.) nagy száma miatt nem célszerű pusztán önkéntes megállapodások kötése;
- a törvény kötelező erejénél fogva megakadályozhatja a tagállamok gyakorlatának divergenciáját, ami az egységes piac torzulásához vezetne;
- a járművekkel már több korábbi, más irányultságú közösségi szabályozás is foglalkozik, nem lenne célszerű ezt az aspektust kiragadni ebből a körből;
- a javaslatból (elfogadása esetén) számos jog és kötelezettség eredeztethető, amelyeknek ennél fogva törvényileg kötelezőnek és kikényszeríthetőnek kell lenniük.

A korábbi, önkéntes egyezségeken vagy tagállami szintű jogszabályon alapuló szabályozások – amennyiben összeférhetőek a tárgyalt javaslattal – természetesen fennmaradhatnak, de (a fenti indoklásból követhetően) azt nem pótolhatják. A javaslat átfogja a gépkocsi életútját a tervezéstől a gyártás, begyűjtés, bontás, újrafelhasználás, újrahasznosítás fázisain át a hulladék-elhelyezésig és ellenőrzésig, integrált szemléletben. Az Európa Tanács állásfoglalása nyomán kimondja a gyártók felelősségét (ebből a szempontból a hivatásos importőrök is ennek minősülnek), tehát már a tervezéskor gondolni kell a későbbi visszanyerhetőségre és újrahasznosíthatóságra. A gépkocsi utolsó tulajdonosa pedig, aki kivonja a használatból, egy „szétszerelési bizonylatot” kap, természetesen csak az erre kijelölt műhelyektől. Ezzel (illetve egy érvényes adásvételi szerződéssel) tudja igazolni, hogy törvényesen vált meg autójától. Ennek előmozdítására felhasználhatók még a különféle visszavételi programok (take-back schemes).

5.2.2. Hozzáadottérték-próba

Hasznok

- Kevesebb veszélyes hulladék (pontosabban: nagyobb koncentráció elérése a nem veszélyes anyagok kivonásával, miáltal a különleges kezelésre szoruló mennyiség csökken).
- A jobban ellenőrzött bontás. kevésbé szennyezi a környezetet.
- Kisebb személtlerakóhelyi kapacitásra van szükség.
- Energiamegtakarítás érhető el azáltal, hogy az újrahasznosítás energiaigénye kisebb, mint a használt alkatrész elégetésének (ha ez lehetséges egyáltalán) és egy új alkatrész legyártásának (negatív) különbözete.
- Munkahelyteremtés: mivel a bontás, feldolgozás munka-erőigényes iparág.
- Kis- és középvállalkozások támogatása: mivel az iparágban ezeknek az üzemeknek a túlsúlya figyelhető meg; a verseny kiegyenlítésének ők lesznek elsősorban haszonélvezői.

Költségek

A költségek elsősorban két helyen jelentkeznek:

- az infrastruktúra kiépítésekor,
- a tervezett intézményi változtatások bevezetése és ellenőrzése idején.

5.2.3. A szabályozás és a belső piac

A javaslat részletesen foglalkozik a (műhely-) kiválasztás lehetséges módszereivel, a szétszerelő műhelyekkel és eljárásokkal szemben támasztott követelményekkel. Ezek a többi rendelettel (szabványosítás, információszolgáltatás) mind arra irányulnak, hogy az összes gazdasági szereplőt meggyőzzék a használt gépjárművektől való megszabadulás helyes módjáról. A közösségi szabályozórendszer a gépkocsikkal kapcsolatban eddig túlságosan az emisszióra koncentrált, ami az autógyártókat a kisebb fogyasztás elérésére, könnyebb szerkezeti anyagok (fém helyett műanyag) felhasználására ösztönözte. Viszont a fémek jobban reciklálhatók: ez is egy érv az integrált szemléletű szabályozás mellett. Az eddigiekben az egyes tagállamok saját határaiton belül szabályozták a fenti hulladékgazdálkodási problémát, ha szabályozták egyáltalán. Ez viszont a Közösség belső piacán éreztette hatását: a szigorúbb követelményeknek megfelelni kényszerülő szétszerelő- és újrahasznosító üzemek versenyhátrányba kerültek, és megindult a használt gépjárművek exportja az enyhébb szabályozással rendelkező országokba, illetve a Közösségen kívülre (különösen a közép- és kelet-európai országokba), megint csak a nagyobb tőkebefektetéssel magasabb környezetkímélési színvonalat elérő szétszerelő üzemek kárára. A tagállamok újrafelhasználás, visszanyerés terén eltérő célkitűzései, az egymástól különböző visszavételi programok, esetleg mindezek hiánya vezetett a mostani áldatlan állapothoz.

5.2.3.1. A hatáskör és az arányosság kérdése

A kérdés az, vajon a megoldás a kizárólagos közösségi, vagy a megosztott hatáskörben való cselekvés? Az egységes belső piacot érintő intézkedések joga az Unióé, és bár a nemzeti szintű szabályozás is lehet erre hatással, vagyis a probléma a két hatáskör határán helyezkedik el, a közösségi intézkedés hatékonyabb, az összehangolás megléte miatt.

Azt vizsgálva, hogy a tervezett intézkedés vajon megfelel-e a szubszidiaritás elvének, az alábbi kérdésekre (amelyek a szubszidiaritás definíciójából következnek) kell választ adnunk:

- a) A probléma kinek a hatáskörébe tartozik?
- b) A probléma érinti-e az egész Közösséget? Az egyes tagállamokban született-e már intézkedés?
- c) A rendelkezésre álló eszközök szempontjából melyik a legjobb megoldás? Az intézkedés célja elérhető-e nemzeti szintű szabályozással?
- e) Szükséges-e az egységesség biztosítása?
- f) Milyen mértékben és milyen eszközzel (ajánlás, direktíva, pénzügyi támogatás, stb.) hangolják össze a tagállamok cselekvését?
- g) Az intézkedés megfelel-e az arányosság elvének? Mekkora a központi beavatkozás költsége, ill. a be nem avatkozás költsége?

A környezetvédelmi ügyek főszabályként megosztott hatáskörbe tartoznak, viszont az egységes piac fenntartása az Unió egyik kiemelt fontosságú feladata. A probléma (a roncsautók elhelyezése) egyfelől – nyilvánvaló módon – minden tagállamot érint. Másfelől a problémát eddig csak néhány országban szabályozták törvénnyel illetve főleg önkéntes egyezményekkel. Ezek nem rendelkeznek azzal az erővel, amellyel megteremthetnék az összhangot a tagállamok között, kivédhetnék a potyautasok megjelenését, kikényszeríthetnék a rendelkezések betartását és szankcionálhatnák a be nem tartását, vagy lebonthatnák a kereskedelem elől az adminisztratív akadályokat. Azonkívül – éppen az önkéntességéből adódóan – semmi sem garantálja, hogy minden tagállamban létrejöjjön ilyen egyezés, és azt sem, hogy ha létre is jön, az a hatóságok kívánalmainak is megfelel. Ezeket a hátrányokat egy közösségi szintű szabályozás kiiktatja. Az eltérő szabályozás miatt a belső piacon fellépő „áramlatok” – kiszámíthatatlanságuk révén – veszélybe sodorják a tagállamok által korábban meghirdetett újrahaznosítási programokat.

Az arányosság kérdését illetően elmondható, hogy a javaslat csak a roncsautók elhelyezésének legfontosabb tényezőire koncentrál, az elérendő célokat állapítja meg, a megvalósítás eszközeiben rugalmasan érvényesülhetnek a tagállamok egyedi körülményei. Másfelől a célok egyértelműsége átláthatóságot és kiszámíthatóságot eredményez, ami növeli a beruházási hajlandóságot. A direktíva tehát ideális eszköz e tekintetben, egy részletesebben szabályozó egyezmény megkötésére sem szükség (arányossági szempontból), sem kompetencia nincs. A hatékony megvalósításhoz amúgy is szükséges, hogy a tagállamok hatóságai felügyeljenek, akkor pedig már a törvényhozatalba is be kell vonni őket.

5.3. A javaslat várható hatása a gazdaságra

5.3.1. Az érintettek köre

a) Szektorálisan: minden autógyártót, beszállítóikat (üveg-, gumi-, textilipar, stb.), hivatásos importőröket, valamint a hulladékgyűjtő, autóbontó, -feldolgozó ipart.

b) Üzemméret szerint: a gyártók földrajzilag erősen koncentrált nagyvállalatok, vannak ugyan kisebb cégek, de forgalmuk elenyésző. A bontók általában kis- és középvállalatok (KKV), a roncs telep-üzemeltetők, feldolgozók pedig egy-egy régiót ellátó, közepes és nagyméretű vállalatok.

c) Földrajzilag: a gyártóipar Németországban, Franciaországban, Olaszországban, az Egyesült Királyságban és Svédországban koncentrálódik, jelentős üzemek vannak még Belgiumban, Spanyolországban és Portugáliában. A feldolgozóipar minden tagállamban jelen van.

5.3.2. A gazdaság szereplőinek alkalmazkodási feladatai

a) A javaslat a tagállamok törvényhozásán keresztül érvényesül majd, a gazdaság szereplőinek a nemzeti jogrendhez kell alkalmazkodniuk.

b) Ezen kívül a gyártás terén érdekeltnek a tervezési és gyártási folyamatokban figyelembe kell venniük a könnyen feldolgozható / újrahasznosítható, vagy éppen visszanyert szerkezeti anyagok kiterjedtebb használatát, a veszélyes hulladékká váló anyagok használatának kerülését, ahol lehetséges, és a részegységek illetve szerkezeti anyagok kódolására vonatkozó szabványokat.

c) A feldolgozóipari tevékenységet végzők, ha működésüket folytatni akarják, azt engedélyeztetniük kell az adott tagállam hatóságaival. A javaslat függelékében szereplő technikai előírások teljesítése helyenként komoly beruházást igényel (korábbi önkéntes átalakítások tapasztalatai nyomán ez átlagban 100 000 ECU-t tesz ki). Ahol már tagállami szinten történt szabályozás, ott könnyebben teljesítik majd a követelményeket. A javaslat indoklása kiemeli, hogy az iparág képviselői a konzultáció során jogosnak és szükségesnek ismerték el a pótlólagos beruházásokat.

5.3.3. A javaslat várható hatásai a gazdaság egészére

A javaslat több területen is érezteti majd a hatását, köztük a foglalkoztatásra, a beruházásokra és a munkahelyteremtésre.

a) A javaslat szempontjából a jelenlegi gazdasági helyzet nem kielégítő. Pl. Németországban a feldolgozóipar kapacitása elegendő lenne az ott piacra kerülő teljes mennyiségre, ehelyett a használtautó-import következtében az állomány 2/3-át a szomszédos országokba exportálják, így a feldolgozóipar számára csak az alacsonyabb értékhányadot képviselő 1/3 marad.

b) A ma még kidobott hulladék egy részének feldolgozása új munkahelyeket teremt. Különösen a bontótevékenység munkaintenzitása magas, amelltt a tevékenység nehezen gépesíthető. Német számítások szerint a feldolgozási hányadnak az elkövetkező 10 év során megvalósuló 20%-os emelése (75%-ról) 30 000 új, alacsony képzettséget igénylő munkahelyet teremt. A hasonló számítás az Unió egészére a következő: 1 roncs 125 kg leszerelhető résszel számolva 85%-os feldolgozási arány mellett 1,5-2 munkaórát (mó) igényel, ami évi 10 millió db roncs és foglalkoztatottanként 1 500 (effektív) mó/év esetén 10-15 000 új munkahelyet jelent.

c) A javaslat a feldolgozott anyagok körének bővítésével extenzív módon is növelné a mennyiséget: a nemfém anyagokkal, amelyek ma jórészt lerakásra kerülnek. Egy holland kísérleti rendszer bevezetése során a következő munkafeladatokat különítették el: átvétel, tárolás, anyagmozgatás, vizuális és laboratóriumi minőségvizsgálat, előfeldolgozás, feldolgozás (több munkafázis), raktározás, a félkész termék kiszállítása.

d) Bár az előírások szigorodása megnöveli a költségeket a feldolgozás során, máshol, pl. a veszélyes hulladékok elkülönítése miatt a szemétyűjtés és -kezelés során csökkenti. A gépkocsigyártás szemléletváltásával viszont a feldolgozás költségei csökkennek, a bevezetendő intézkedések nettó társadalmi költségét tehát nehéz előre felbecsülni.

5.3.4. A javaslat figyelme a kis- és középméretű vállalkozások különleges helyzete felé

A bontók többsége kis- és középméretű vállalkozás mivel az iparág jellege miatt a nagyobb üzemméret nem jelent különösebb előnyt. Az ő érdekeiket (az egyeztetés eredményeképpen) elsősorban abban veszik figyelembe, hogy a szükséges beruházások megtételére több időt kapnak, valamint a két- és háromkerékű járműveket kivonták a 4. és 7. cikkely alól (amik a tervezést ill. a feldolgozási arány szabályozását tartalmazzák).

6. Esettanulmány: Dánia – a szubszidiaritás érvényesülése a környezetpolitikában

A szubszidiaritás elvének alkalmazása szempontjából igen szemléletes lehetne egy olyan szövetségi államot megvizsgálni mint Németország vagy a hasonlóan erősen regionalizált Ausztria. Mégis, Magyarország közigazgatási felépítése meglehetősen távol áll ezektől a példáktól, így célszerűbb olyan országot megvizsgálni, amely jobban hasonlít hozzánk.

6.1. A döntéshozatali eljárások

A dán környezetvédelmi hierarchia csúcsán a parlament áll. A környezetvédelem alapjait 11 törvény tartalmazza, melyekben csak kisebb módosításokat, kiegészítéseket eszközölnek, új törvény e téren nem túl gyakori. A parlament környezettel kapcsolatos munkája a Környezeti és Regionális Tervezés Állandó Bizottságában (CERP) koncentrálódik. A CERP 17 (pártarányosan delegált) tagja közül elég, ha egy képviselő kérdést akar intézni bármely, a környezetet érintő területen valamely dán főtitviselőhöz, azt a CERP köteles felvállalni. A területet közvetlenül érintő kérdéseket természetesen a CERP tárgyalja meg. Érdekes módon a környezettel foglalkozó bizottság fölött áll, igaz, csak az európai kérdésekben az Európai Ügyek Állandó Bizottsága, mely ugyan meghallgatja a környezettel és regionális tervezéssel foglalkozó másik állandó bizottságot, de a hatalom az övé.

Miniszteriális szinten az 1994-ben Környezetvédelmi és Energiaügyi Minisztériummá egyesített intézmény az energiaoldalon is már az energiaellátás környezeti szempontjaira helyezi a fő hangsúlyt. A miniszter – akinek jelentős súlya van a kormányban, s általában a vezető politikusok közül kerül ki – alá tartozik a Környezetvédelmi Hivatal (KH), a Nemzeti Erdő és Természetvédelmi Hivatal és az Energia Hivatal. A miniszternek, lévén a helyi önkormányzatiság eszméje rendkívül erős, nincs teljhatalma a megyei és helyi önkormányzatok tekintetében. A miniszternek megvan a joga, hogy nagy jelentőségű ügyben döntsön – ez évente átlagosan egyszer fordul elő, – de ezt, csakúgy mint más környezeti szabályokat, az érintettek megtámadhatják, s ekkor a KH mint nemzeti hatóság teljes egészében újravizsgálja az ügyet. A miniszter törvényerejű rendeletekkel is irányíthat, de ekkor is minden érintettet be kell vonni az előzetes egyeztetésbe.

A Környezetvédelmi Hivatal tehát az egyik kulcsszerv. Fő feladatai közül témánk szempontjából a legfontosabbak az Európai Unió szerveivel – és általában véve a más nemzetközi környezetvédelmi szervezetekkel – való kapcsolattartás, tárgyalás, egyeztetés, döntések kialakításában való részvétel, a törvényi előkészítés, valamint a helyi és megyei hatóságok segítése és ellenőrzése. Ez utóbbi tevékenységének egyik fő eleme az adott területen igen nagyszámú érdekelt fél bevonásával, többéves munka gyümölcseként kiadott *Irányelvek*, melyek a helyi és regionális környezetvédelmi hatóságok, szervezetek munkáját hivatottak keretbe foglalni. Ezekre előszeretettel hivatkozik a KH részét képező első fokú környezetvédelmi hatóság. A KH feladata a teljes dán környezeti adminisztráció összefogásának feladata is.

A KH évi 100 millió koronát költ a Nemzeti Környezetvédelmi Kutatóintézettől és a Dán Geológiai Kutatóintézettől az általuk és külső kutatók által felhalmozott tudományos ismeretek vásárlására. Csupán az előbbi kutatói létszáma és a nekik kifizetett díj nagyobb, mint a Környezetvédelmi Hivatali létszám és bérköltség (és négyszerese a minisztériuménak). A környezeti szektor különböző szintjein és a tudományos műhelyekben hosszú évek alatt felhalmozott és mindenki számára elérhetővé tett tudás pótolhatatlan kincs, mely egy szint

után önmagát gyarapítja. A feladatok – adminisztratív-politikai és tudományos – ilyen szétválasztása hatékonysági szempontból is fontos, hiszen megakadályozza a létszám felduzzasztását és javítja a heterogenitást.

Az elsődleges hatáskörrel, a szubszidiaritás elvének megfelelően az adott területet legjobban ismerő helyi önkormányzat rendelkezik. Egyes kérdéseket nem is lehet a Környezetvédelmi Hivatal elé vinni, de ha egy ügyben még ez az elsőfokú fellebbviteli hatóság kompetenciája sem elég, úgy a Környezetvédelmi Fellebbviteli Tanács elé kerül az ügy. Ez utóbbiban, mint választott bíróságban az ipar és a minisztérium választott, vezető szakemberei döntenek.

Környezeti hatásvizsgálat szabályai alá eső területeken, mivel az a regionális tervezéshez tartozik, az alaphatáskör a megyéé, konfliktus esetén a Természetvédelmi Fellebbviteli Tanács elé kerül az ügy, amelyben a dán Legfelső Bíróság két tagján kívül hét politikus és egy bíró döntenek – mint legfelső fórum – a települési és megyei tervezési és természetvédelmi kérdésekben.

Miből ered a dán környezetvédelem hatékonysága, avagy mitől erős a környezetvédelmi minisztérium? Jogi, politikai szempontból felügyeletet gyakorol az ipar, az energiaszektor és a helyi szennyezők felett. Szervezési oldalról, – ahogy azt az országhatárokon áttérjedő szennyezéssel kapcsolatban már megjegyeztük – ott rejlik a kulcs, hogy közvetlen tárgyalásokat folytatott a minisztérium a szennyezőket képviselő szervezetekkel.

6.2. A nemzetállam alatti szint

Miután 1970-ben az ötödére csökkentették a törvényhatósági joggal felruházott helyi önkormányzatok és felére a megyék számát, lehetővé vált, hogy az arányosított népesség környezeti menedzsmentjére mindenhol kompetens, fizetett szakértői gárda álljon fel. Természetesen a helyi önkormányzatiság egyik lényegi eleméért, a bevételi oldalért nem kellett politikai csatákat vívni: plusz feladat ellátásához törvény adta joguk van plusz bevételhez. A speciálisabb szaktudást, nagyobb anyagi erőforrást vagy több önkormányzatot érintő kérdések a megyék hatáskörébe tartoznak, amelyek a problémás szennyező cégek tevékenységét engedélyezik és felügyelik. Tulajdonképpen, a megyék váltak a környezetvédelem fő letéteményeseivé, különösen az utóbbi években, amióta a Maastrichti Szerződéssel a régiók befolyása jelentősen megnőtt.

7. A szubszidiaritás elvének érvényesülése az energiaszektorban

Az egységes piac elve alapján 1990-től az energiaszektorban is a költséghatékonyabb termelőnek kellene terjeszkednie, a közbeszerzési tendereken győznie. A szubszidiaritás elve alapján figyelembe kell venni az eltérő joghagyományokat, kialakult gyakorlatot az olajvállalkozások esetében is. Vezethet-e a szubszidiaritás elvének alkalmazása a versenyszabályok „rugalmas” értelmezéséhez, szélsőséges esetben regionális protekcionizmushoz?

Az egységes piaci verseny alap gondolata a nem-vámjellegű akadályok – hazai kitermelő, finomító támogatása, előnyben részesítése tendereknél, stb. – eltörlésével egy legalább belül nyitott, hatékonyabb termelőket preferáló versenygazdaság kialakítása volt. A tendereken nyertes nagyvállalatok magukba olvasztanak a kisebbeket, termelékenyebb, világszinten is versenyképesebb energiacégek fejlődnek ki. („Big is beautiful, small is crazy.” – lehetne a 90-es évek jelszava.) Mivel az energiaipari cégek általában a legnagyobb, legdélgettebb, legerősebb lobbyval rendelkező csoportok közé tartoznak mindenhol Európában, ők nem véletlenül tartottak a szabadabb piactól, összeurópai szinten viszont éppen ellenkezőleg, hatalmas eredményekre számítottak. Az, hogy a helyi termelő uralja a hazai piacot nem a természeti korlátoknak, hanem a védelemnek köszönhető. Mivel az olajcégek integrálták a kitermeléstől az elosztásig terjedő fázist, nemzetközileg versenyképesek, látszólag nincs velük probléma. Azonban a szubszidiaritás elvére hivatkozó döntés értelmében a kitermelés esetén el lehet térni a rendes szabályoktól. Különösen Görögország, Portugália, Spanyolország és Írország igyekszik a koncessziós szerződéseiben előnyöket biztosítani. A holland olajcégekben pedig az állam is 50 százalékos arányban érdekelt. Az angol partok mellett 40 kitermelő cég működik, de 1973 és 1987 között a hatóság a hazaiak arányát 25-ről 87 százalékra tornászta fel. Értelmezhető-e úgy a szubszidiaritás elve, hogy a tagállamoknak jogot biztosít a négy szabadság elvének – amely a Közösség kizárólagos hatásköre – megsértéséhez? Ha a szubszidiaritás elvet pusztán politikai jellegűnek tekintjük, ahogy azt több ország is tette az amszterdami kormányközi konferencián, úgy minden további nélkül elfogadhatjuk, hogy az Unió kénytelen bizonyos kompromisszumokat hozni a rendkívül erős lobbyval rendelkező energiacégek javára, természetesen a nemzeti törvényhozásokon és kormányokon, valamint – áttételesen –, az Európai Parlamenten keresztül (ahol az érdekcsoport-piramisok kicsúcsosodnak).

A vizsgált területen – a közbeszerzéseknél – a nagyobb átláthatósággal, alacsonyabb beszerzési küszöbökkel, technikai szabványok egységesítésével ugyanúgy a szabad piac fejlesztése volt a cél. Végül az energia-, szállítási, víz- és távközlési szektorokat is ide sorolták. A többi közbeszerzési területhez képest itt sokkal több kivétel maradt. Pl. Görögországban és Portugáliában csak a jövő évtől, 1998-tól vonatkoznak a közbeszerzési – a mediterrán gyakorlatnak megfelelően felhívított – szabályok. A meghirdetési határérték is kétszeres – 400.000 ECU –, mint máshol, a 29. cikk szerint az 50 százalék helyi tartalom alatti szerződések visszautasíthatóak.

A vonatkozó irányelv 3. cikkelye szerint a tagállam felmentést kérhet a szabályok alól, amennyiben bizonyítani tudja, hogy más eszközökkel jobban el tudja érni a megfogalmazott célokat. Itt a szubszidiaritás elvének félreértelmezéséről beszélhetünk inkább, hiszen a célnak kell meghatározni az eszközt: a cél pedig az európai áruk, szolgáltatások, személyek és tőke szabad áramlása, s ehhez kell a megfelelő eszközöket biztosítani. Az egyetlen probléma, hasonlóan a környezetvédelmi harmonizációhoz, hogy a Bizottságnak hiába van joga engedélyezni a szabályoktól való elhajlást, ha a diszkriminációmentes végrehajtást nem tudja kellő hatékonysággal betartatni. Amikor Franciaország felmentést kért a szabályok alól, a Bizottság

a szubszidiaritás elvének megfelelően mindent megtett (a harmadik felekkel történő konzultációtól a francia törvényjavaslatok átalakításáig), de ami igazán lényeges: az eredmény egy sokkal lazább francia kritériumrendszer lett. A másik oldalon a világszinten is versenyképes nagyvállalatok vannak, amelyek az EU- szabályozást a piacnyerés eszközének tekintik, hiszen lehetőséget ad a felhalmozott tudás és tőke felhasználására a növekedés érdekében.

Többen is tartanak attól, hogy a szubszidiaritás elvét a Szerződés szerinti eredeti céljával ellentétesen, vagyis az Európai Unió integrációs folyamatának gyengítésére használják. Mark Dubrulle, a European Society for Environment and Development elnöke lehetségesnek tartja, hogy a szubszidiaritás elvének alkalmazása a Római Szerződés előtti protekcionista rendszerhez viszi vissza a Közösséget. Az ipari termékek elé új korlátok kerülnek, a nagyvállalatok újra kiépíthetik regionális képviselői rendszerüket a differenciálódó helyi igények miatt.

8. Összefoglalás

A hosszú múlttal rendelkező szubszidiaritás-elv *intézményi értelmezésében* egy egyszerű koncepcióra épül: azok a hatalmi jogkörök, amiket egy állam vagy államok szövetsége a köz érdekében gyakorolnak, pusztán azok, melyeket az egyének, családok, vállalatok, helyi vagy regionális hatóságok önmagukban nem képesek gyakorolni.

A Maastrichti Szerződés 3b bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Közösségnek csak akkor kell beavatkoznia, ha és ameddig a célok a javasolt intézkedéseket illetően nem realizálhatóak *kielégítően*. Itt azt kell megvizsgálni, hogy a Tagállamok számára van-e más elérhető módszer, hogy elérjék az adott célt kielégítő módon. Ez a Közösség és a Tagállamok tevékenysége közti *komparatív hatékonysági próba*.

A következő tényezőket kell megvizsgálni a második, úgynevezett *hozzáadott-érték próbánál*: a tevékenység nagyságrendjének hatása; a nem-cselekvés költsége; az ésszerű következetesség fenntartásának szükségessége; az intézkedés nemzeti szinten jelentkező lehetséges korlátai; valamint meg kell bizonyosodni arról, hogy a Közös Piacon belül a verseny nem torzult.

Továbbá, amennyiben a vizsgálat azt eredményezi, hogy a javaslat kiállta a komparatív hatékonysági próbát, még szükséges válaszolni arra a kérdésre, hogy „milyen legyen a közösségi tevékenység *intenzitása és természete?*”. A kérdésre adott válasz a közösségi precedensjog elemévé vált elvhez, az *arányosság elvéhez* vezet.

Az 1997-es Amszterdami Szerződés szerint “A Közösség minden intézménye, minden tevékenységénél az arányosság elvének megfelelően és a szubszidiaritás elvét figyelembe véve cselekszik. A szubszidiaritás elve iránytű ezen hatáskörök Közösségi szintű gyakorlásához.” Az 1997-es Amszterdami Szerződéssel kapcsolatban a Bizottság kiemelte, hogy a szubszidiaritás elv alkalmazásánál a szintek közötti választásnak a mindenkori politikai erőviszonyok egyensúlyán is kell nyugodnia”. A szubszidiaritás felhasználási területének súlypontja a Parlamenttől a Tanács és az Európai Tanács, vagyis a nemzetállam felé.

Milyen közösségi beavatkozást enged meg a szubszidiaritás elve, és a környezetvédelem mely területein? Az első kérdésre nem teljesen egyértelmű a válasz. Az biztos, hogy a megfelelő szintet az externália nagysága és az érintettek köre határozza meg. Szennyezés esetén három nagy csoportot különböztetünk meg: a nemzethatáron belül történő és melynek hatása nem terjed azon túl, az egy ország területén bekövetkező, de hatásában a közösségi belső nemzethatáron áttérjedőt, és a globális problémák csoportját.

Az országhatáron belüli környezetvédelem feltételei, költsége területenként igen különböző, tehát nem feltételezhetjük, hogy közös normák megállapítása optimális megoldást jelentene. Igaz, az alacsony környezetvédelmi normák részben helyettesíthetik a tiltott támogatásokat vagy az alacsony adókulcsokat, de az ivóvíz rosszabb minőségével nem lehet tőkét becsalogatni, így az EK erre vonatkozó irányelve ellentétes a szubszidiaritás elvével.

Közösségi szinten probléma, hasonlóan a környezetvédelmi harmonizációhoz, hogy a Bizottságnak hiába van joga engedélyezni a szabályoktól való elhajlást, ha a diszkriminációmentes végrehajtást nem tudja kellő hatékonysággal betartatni.

Ami Magyarországot illeti, mivel a szubszidiaritás a demokratikus társadalom egyik általános szervező elvének tartják, az elv megismertetése és meghonosítása a hazai politikai kultúrában mindenképpen kívánatos lenne. Másrészt, mint az Európai Unió Szerződésben deklarált általános elv és alapelv, a szubszidiaritás hazai alkalmazása Magyarország integrációs folyamatát is nagyban elősegítené.

9. Melléklet: az EU-tagállamok javaslatai a környezetvédelem és a szubszidiaritás elv kapcsolatáról

1995. februárjában az Európai Parlament titkársága felállított egy akcióbizottságot (Task Force), amely összegyűjtötte az EU tagállamainak javaslatait, állásfoglalásait, stb. az 1996.-os Kormányközi Tanácskozás (IGC) előtt. Összefoglaló jelentéséből emeltük ki az alábbiakat:

| | |
|--------------------|--|
| Ausztria | <p>A környezetvédelem ügyét (fenntartható fejlődés, stb.) bele kell foglalni a Maastrichti Szerződésbe, a CAP-hoz kapcsolódóan, tehát legmagasabb szinten szabályozni, mindazonáltal a tagállamoknak jogukban álljon mind fenntartani, mind bevezetni a központilag szabályozottnál szigorúbb környezetvédelmi normákat.</p> <p>A Parlament döntései során (környezeti ügyekben) nagyobb teret kellene kapnia a többségi szavazásnak, az egyhangú döntés csak a különösen kényes kérdésekben (pl. földhasználat, vízkészletek) szükséges.</p> <p>A Bizottságnak (éves jelentési kötelezettséggel a Tanács felé) a jövőben minden javaslatot értékelnie kelljen annak környezeti hatását tekintve.</p> <p>A környezetvédelmi szabálysértés akár gazdasági szankciókat is vonhasson maga után.</p> <p>Az Unió a továbbiakban mellőzze az atomenergia használatát és foglaljon állást az „állati jólét” (animal welfare) ügye mellett.</p> |
| Belgium | <p>Az Unió szövetségi alapú továbbfejlesztése.</p> <p>Közösségi szintű (alsó) küszöb megállapítása a környezeti szabályozás vonatkozásában, valamint környezeti klauzula beillesztése a közösségi kereskedelempolitikába, hogy azok a tagállamok, amelyek élvezik az egységes piac adta előnyöket, ezzel párhuzamosan honosítsák meg a közös jóléti, pénzügyi és környezeti előírásokat is, nehogy ezeken a területeken „egymás alá ígérő” verseny (downward competition) alakuljon ki, ami magát az egységes piacot döntené romba.</p> <p>A döntéshozatali szintekkel kapcsolatban: a Tanács környezeti kérdésekben főszabályként minősített többséggel döntsön.</p> |
| Dánia | <p>Általános síkon a szubszidiaritás kiterjesztésének három lehetséges módját látja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • az Unió és a tagállamok hatásköreit kimerítő felsorolás formájában csatolni a Szerződéshez, • a jelenlegi rendszert megreformálva a Szerződéshez csatolni azon tárgykörök (issues) listáját, amelyek nem uniós hatáskörbe tartoznak, • a szubszidiaritás-elv megszövegezését tovább javítani, pontosítani, hogy egyértelműbb legyen, hol és mikor cselekedjen az Unió. <p>Az 1992.-es Riói Konferencián megfogalmazott fenntartható fejlődés elve kerüljön be a Szerződésbe mint nevesített, külön cél, a környezeti megfontolások pedig érvényesüljenek az együttműködés más területein is, mint például a mezőgazdaság, közlekedés.</p> <p>Az ökoadókat kivetéséről szóló nyilatkozat kiadását javasolják; ezen adókat minősített többségi szavazással lehetne alkalmanként kivetni a határokon áttekintő szennyezések okozóira, (erre jogalapot a 130 s cikkely szolgáltat).</p> |
| Egyesült Királyság | <p>Támogat minden javaslatot, amely a szubszidiaritás elvének körülbástyázására irányul.</p> <p>Indítványozza a Bizottságnak, hogy a törvényjavaslatok előkészítése során rendszeresebben vonja be az üzleti köröket, a nemzeti parlamenteket és minden más érintett felet.</p> |

| | |
|----------------|---|
| | <p>A döntéshozatali folyamat tehermentesítése érdekében felvetik a bizonyos időhatáron belül el nem fogadott javaslatok automatikus visszavonását, illetőleg a javaslatokba ilyen típusú klauzulák („sunset clauses”) beépítését.</p> <p>Mindenesetre az Egyesült Királyság nem vitatja, hogy környezeti ügyekben inkább a központ (a Bizottság) intézkedjen.</p> |
| Finn-ország | <p>Megítélésükben a szubszidiaritás elve inkább politikai, mintsem jogi kategória, és ők inkább attól tartanak, hogy akadályozza a Szerződésben foglaltak megvalósítását – akár a környezet védelmének vonatkozásában, – vagy felhívítja a közösségi szabályozást azáltal, hogy túl sok döntést telepít nemzeti szintre.</p> <p>A lélekszámon alapuló (minősített) többségi szavazás térnyerése rontja a kisebb államok pozícióját, és bár elismeri, hogy a módszerre szükség van a döntéshozatal hatékonyságának növelése érdekében, (különösen környezeti kérdésekben), indítványozza, hogy rögzítsék azon kérdéskörök listáját, amelyekben továbbra is az egyöntetű döntéshozás uralkodna.</p> <p>Támogatják a fenntartható fejlődés elvének beemelését az Unió fő céljai közé, azzal a céllal, hogy a Maastrichti Szerződésben már szereplő (130 r 2 cikkely) elvet a közösségi politika más területein (mezőgazdaság, közlekedés, stb.) is alkalmazni lehessen.</p> <p>Megítélésük szerint a Közösség elegendő jogosítvánnyal rendelkezik a környezeti döntések terén, bár a döntéshozatal rendszere némi egyszerűsítésre, a Parlament szerepe pedig átértékelésre szorul.</p> |
| Francia-ország | <p>Javasolják egy legfelső tanácsadó testület (High Advisory Council) felállítását, amely minden téren ellenőrizné a szubszidiaritás-elv érvényesülését.</p> |
| Görög-ország | <p>Többségi szavazás bevezetését javasolja környezetpolitikai kérdésekben.</p> <p>Közös energia- illetve idegenforgalmi politika kialakítását is szorgalmazza.</p> |
| Hollandia | <p>Álláspontjuk szerint az Uniónak rendelkezésre kell, hogy álljanak az eszközök, ha cselekednie kell. Ugyanakkor javasolják, hogy a bizottságnak minden esetben (1) meg kelljen indokolnia a központi intézkedés szükségességét,</p> <p>(2) feltárni, hogy az arányosság jegyében van-e mód más jellegű szabályozásra,</p> <p>(3) csatolni egy költség-haszon elemzést, valamint a megvalósítás ellenőrzésének módját. Mindazonáltal a teljes procedúrát (t.i. a szubszidiaritás-vizsgálatot) csak akkor kelljen lefolytatni, ha egy tagállam ezt kéri.</p> |
| Írország | <p>A szubszidiaritás-definíció bármilyen módosítása ne érintse a hatalom jelenlegi egyensúlyát a Közösség és a tagállamok között.</p> |
| Német-ország | <p>Javasolja kibővíteni azoknak a már meglévő uniós előírásoknak a körét, melyeket felül kell vizsgálni a szubszidiaritás-elvvel való összeférhetőség szempontjából, és visszavonni, ha szükséges.</p> <p>Az uniós és tagállami hatáskörök szétválasztásának megfogalmazását is pontosítani kell, sőt egyes központi hatásköröket, mint az idegenforgalom vagy a katasztrófa-elhárítás, szintén szubszidiaritás-vizsgának kell alávetni.</p> <p>Szigorítanak továbbá a szubszidiaritás-elv megfogalmazását azáltal, hogy törölik az alábbiakat: „...és a javasolt tevékenység nagyságrendjénél vagy hatásainál fogva jobban megvalósítható a közösség szintjén.”, miáltal megfordulna a bizonyítási kényszer.</p> <p>Az eddiginél nagyobb szerepet szánának a Régiók Bizottságának, környezeti kérdésekben különösképpen: saját szervezeti struktúra, jog a fellebbezésre és a meghallgattatásra.</p> |

| | |
|----------------|---|
| Olasz-ország | <p>Nincs szükség a kizárólagos uniós hatáskörök kilitázására, inkább a szubszidiaritás-elv világosabb megfogalmazására és rugalmas alkalmazására, noha belátják, az elv túlzásba vitt alkalmazása az egységes piac széttöredezéséhez, a közösségi törvények egységességének elvesztéséhez vezethet.</p> <p>Környezeti ügyekben a hatékonyabb döntéshozatal zálogát ők is a többségi szavazás bevezetésében látják. A görögökhöz hasonló indítványt tesznek a kidolgozandó új közösségi politikákról.</p> |
| Portugália | <p>A szubszidiaritás-elv további csiszolásra nem szorul, és nincs szükség a kizárólagos közösségi hatáskörök kimerítő vagy korlátozó jellegű felsorolására sem a Szerződésben.</p> |
| Svéd-ország | <p>Másokkal ellentétben nem kívánják az uniót egy szövetségi (föderalista) forma felé elvinni, sem a jelenlegi szubszidiaritás-definíciót megváltoztatni.</p> <p>Viszont pontosan a környezetzsennyezést hozzák fel olyan példaként, amelyben hatékonyabb lehet a közösségi szint, többségi alapú döntéshozattal.</p> <p>Támogatják a fenntartható fejlődés elvének érvényre jutását a termelés és a fogyasztás területén, és egyáltalán, a környezeti szempontokét bármilyen döntés során. Svédország reméli, hogy magas környezetvédelmi normáit nem kényszerül csökkenteni, sőt azon lesz, hogy a közösségeket is minél magasabb szintben állapítsák meg.</p> <p>A közösségi agrárpolitikába szeretnének beiktatni egy környezeti célkitűzést.</p> |
| Spanyol-ország | <p>Két körvonalazódó koncepciót vázol fel az Unió további alakulásáról: az első szerint továbbra is szabad piac, kis költségek, széleskörű nemzeti autonómia, kormányközi egyeztetések és mindenek felett a szubszidiaritás elve alakítaná a jövő Európa-képét. A másik megközelítés inkább a központi hatóságokat erősítené, politikailag semlegesebb, ugyanakkor jóval drágább közösségi politikák készítésével. (Az előbbit az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország, az utóbbit Spanyolország, Belgium, Luxemburg és Olaszország támogatja.)</p> <p>A nem pusztán gazdasági jellegű területeken, mint a környezetvédelem is, Spanyolország támogatja az erőteljesebb uniós szerepvállalást, valamint – egyes megkülönböztetett területek kivételével – a többségi szavazást.</p> <p>A szubszidiaritás elvének a Szerződésbe foglalását eredetileg feleslegesnek és visszahúzósnak ítélte; és most is leszögezi, hogy ezt az elvet nem szabad fegyverként használni sem a közösségi hatáskörök megkurtítására, sem kiterjesztésére; hanem csak mint eszközt annak eldöntésére, hogy egyes esetekben, amikor a hatáskörök megoszlása nem egyértelmű, melyik szint jogosult cselekedni. Ugyanezen okból ellenzi a kizárólagos hatáskörök felsorolását is.</p> <p>A „nem lehet ... kielégítően megvalósítani” (t.i. egyes célkitűzéseket, nemzeti szinten) kitévelt a Szerződésbe belefoglalva pontosítani kell, nehogy túlságosan megerősödjön a központ hatásköre, és ne rakódhasson a tagországokra elfogadhatatlan mérvű költségvetési teher a központi döntésekkel.</p> |

10. Felhasznált irodalom

1. Adapting Community Legislation to Subsidiarity; Commission of the European Communities Background Report; ISEC/B3/94; 25 January 1994
2. Adonis, A. and Jones, S. (1991): Subsidiarity and the Community's Constitutional Future. Nuffield College, Centre for European Studies Discussion Paper no.2; in Andrew Scott, John Peterson, David Millar: „Europe of the Regions” v. British Constitution?; Journal of Common Market Studies Vol. 32. No.1. March 1994
3. Bohr, Hummer: The Future Role of the European Regions; 1st ECSA Conference Paper
4. Jeremy Bradshaw: Constitutional Reform After Maastricht; The Economist Intelligence Unit European Trends 1st quarter 1994
5. Onno W. Brouwer: Subsidiarity as a General Legal Principle; in Future European Environmental Policy and Subsidiarity & European Superfund Legislation; Conference Papers
6. Anthony Carey: Subsidiarity – Essence or Antidote to the European Union; Federal Trust Report 1993 London
7. Council Directive 80/778/EC, 1980. július 15.
8. Andrew Duff: Towards a Definition of Subsidiarity; in Subsidiarity within the European Community, Federal Trust Report 1993 London
9. Centre for Economic Policy Research: Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?; A CEPR Annual Report, November 1993
10. EC Bulletin 6-1989; 10-1992.; 1/2-1993; .6-1993; 10-1993; 11-1993
11. European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development; C 138/5
12. European Council in Edinburgh 11-12 December, 1992 Conclusions of the Presidency és Annex 1,2,3; Council of the European Communities
13. European Parliament Resolution on Subsidiarity, 12.07.1990; C 231/163
14. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Igazgató Bizottsága ülésének állásfoglalása a szubsziaritás elvének érvényesüléséről a tagországok önkormányzati rendszerében; in Magyar Közigazgatás 1994. május
15. Kees Van Kersbergen and Bertjan Verbeek: The Politics of Subsidiarity in the European Union; Journal of Common Market Studies, Vol. 32. June 1994
16. Legislative Programme of the Commission for 1994; Commission of the European Communities; COM(93) 588 final, Brussels, 24 November 1993
17. Local Authority Associations in England and Wales (1992): Subsidiarity: the Full Meaning; Joint paper of the Association of County Councils, Association of District Councils and Association of Metropolitan Authorities (of England and Wales)
18. Annemie Neyts-Uyttebroeck: Subsidiarity in Belgium; Federal Trust Report 1993 London
19. Nyugat-Európa alkotmányai; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988

20. Torsten Persson, Guido Tabellini: Does Centralization Increase the Size of Government?; *European Economic Review* 38 (1994)
21. XI. Pius Pápa: *Quadragesimo Anno*, Vatikánváros, 1931.
22. OJ C 42, 15.2.1993.; OJ C 42, 15.2.1993.
23. Otto Schmuck: *The German Federal Experience*; Federal Trust Report 1993 London
24. Andrew Scott, John Peterson, David Millar: „Europe of the Regions” v. British Constitution?; *Journal of Common Market Studies* Vol. 32. No.1. March 1994
25. *The State of the State*; *The Economist* August 14th 1993
26. Dr. Szűcs Tamás: *A polgárközele Európa alapkövei*; Külügyminisztérium, kézirat 1993
27. Weiler: *The European Court of Justice and the Political Integration*; *Journal of Common Market Studies* 1993. pp. 439.

Internetről felhasznált irodalom

1. Yves Galland: WHAT SORT OF ENERGY POLICY DOES EUROPE NEED? Sep 15, 1997
2. Vaubel, Roland: The constitutional reform of the European Union. *EUROPEAN ECONOMIC REVIEW*. Amsterdam. Vol. 41. No. 3 – 5. April 1997. p. 443-450.)
3. DG XI Speech by Mr. Thorvald Stoltenberg Chairman of the European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development 5 June 1997
4. EUROPEAN SUMMIT OF THE REGIONS AND CITIES, Final Declaration Amsterdam on 15 and 16 May 1997, Bulletin EU 11-1996 (en): 1.1.2
5. Bulletin EU 6-1996 (en): 1.1.5
6. DG XI Environment Council 19-20 June 1997
COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES COM(95) 624 Brussels, 10.1.1996
Results of the June 1997 plenary session The INTERREG IIC Community Initiative and the potential role for local and regional authorities