



Környezetvédelem és EU-csatlakozás

Budapest 2002

Szerzők: ŐRI ISTVÁN (I–IV.), BARTHA PÉTER (V–VII.)

KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS EU-CSATLAKOZÁS



Felelős kiadó: *A Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma*
Tipográfia, nyomdai előkészítés: *TypoColor Bt.*
1033 Budapest, Harang u. 16. Telefon/fax: 242-03-08

I. Bevezetés

Már 1972-ben, amikor a Közösségben először fogalmazódott meg stratégiai kérdésként a környezetvédelem, a tagállamok állam- és kormányfői a következőket deklarálták:

„A gazdasági fejlődés nem önmagáért való cél, ... az élet minőségének, valamint az élet színvonalnak a javulását kell eredményeznie.”

Az Egységes Európai Okmány hatálybalépésével az Európai Közösségek számára a fő kihívást az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását megvalósító egységes belső piac létrehozása jelentette. Napjainkban más jellegű, ám bizonyos értelemben jóval nagyobb kihívás az ún. fenntartható fejlődési út kialakítása. A Közösségek állam- és kormányfői az 1990-es dublini csúcstalálkozójukon ismerték fel ezt a kihívást, és kijelentették:

„Tisztában vagyunk azzal, hogy saját polgáraink és a tágabb világ környezetéért különleges felelősséggel tartozunk. Vállaljuk, hogy fokozzuk erőfeszítéseinket a Közösség és az egész világ – amelynek a Közösség részét képezi – természeti környezetének megóvásáért. A Közösség és tagállamainak ezen akcióját egyeztetett alapon, a fenntartható fejlődés, a megelőzés és elővigyázatosság elvének megfelelően szándékozunk megvalósítani... Az ilyen akciók célja a polgárok tiszta és egészséges környezethez való jogának biztosítása... E célkitűzés teljes megvalósítása közös felelősség kell hogy legyen.”

Nem csak az Európai Unióban, de világszerte növekvő aggodalommal figyelik a környezet állapotának folyamatos romlását, és a globális életfenntartó rendszerek komoly pusztulását. A Közösség környezetvédelmi stratégiájának döntő eleme olyan politikák és programok támogatása, amelyek a természeti erőforrások méltányosabb elosztásával javítják az emberi élet minőségét.

Az életszínvonal emelésére, a szegénység enyhítésére, a várható élettartam növelésére és az éllemezésbiztonság javítására teendő erőfeszítések jelentős terheket rónak a világ természeti erőforrásaira. A Közösségben a jelek szerint tudatosult az a tény, hogy 340 millió lakosa, más iparosodott országokkal együtt, a világ erőforrásainak aránytalanul nagy részét fogyasztja jelenleg. A Közösség egy főre jutó energiafogyasztása például, bár az Egyesült Államokénak és Kanadáénak a fele, így is több mint tízszer nagyobb, mint sok fejlődő országé.

A Közösség környezetpolitikájának célja az erőforrások pazarló fogyasztásának csökkentése, valamint a termelékenység, az energiahatékonyság növelése a Közösségen belül. Mindazonáltal nagy találekonytságot igényel mind a fejlett, mind a fejlődő világ többlétszükségletének kielégítése úgy, hogy közben meg kell őrizni a gyakran sérülékeny és meg nem újuló erőforrásalapot. Bizonyos esetekben ez alapvető változtatást kíván meg a fogyasztási szokásokban, életmódban.

A fejlődés csak akkor „valódi”, ha az élet minőségét javítja. A Környezet és Fejlődés Világbizottsága 1987-es jelentésében –



amelyre általában, mint a *Brundtland Jelentésre* utalnak – sürgette, hogy az emberi tevékenység olyan utat járjon, amely a fejlődését az egész bolygón a távoli jövőben is fenntartja. Ebben az összefüggésben a fenntartható fejlődést a következőképpen határozták meg: „*fejlődés, amely úgy előgíti ki a jelen nemzedékek igényeit, hogy az ne akadályozza a jövő nemzedékek képességét saját igényeik kielégítésében.*” A *Brundtland Jelentés* kiemelte, hogy a világ népességének csupán 26%-át kitevő fejlett országok a felelősök a világ energia-, papír-, acél- és egyéb fémfelhasználásának 80%-áért, valamint az élelmiszerek 40%-ának elfogyasztásáért.

A fenntartható fejlődésnek tehát a következő jellemzőit határozhatjuk meg:

- fenntartja az élet általános minőségét,
- biztosítja a természeti erőforrások folyamatos elérhetőségét,
- elkerüli a tartós környezeti károkat.

Intézményi szinten a környezetvédelmi kérdésekkel kapcsolatos társadalmi tudatosság és az ügy politikai jelentőségének rendkívüli mértékű megnövekedése a szerződésben is tükröződött azáltal, hogy az Egységes Európai Okmányba egy külön környezetvédelmi fejezetet iktattak be, valamint a belső piac kialakításáról szóló legfontosabb cikkelybe egy meghatározó környezeti elemet foglaltak bele. Ezek a módosítások első alkalommal biztosítottak a Közösség környezettel kapcsolatos politikájának és akcióinak jogi felhatalmazást, célkitűzéseket és szempontokat, ekkortól vált közösségi politikává a környezetvédelem.

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés az Európai Unióról számos rendelkezést tartalmaz, amelyek a környezetről való gondolkodást új dimenzióba helyezik:

- az alapelvek közül a 2. cikkely a „*gazdasági tevékenységek harmonikus és kiegyensúlyozott fejlesztésének és a környezetet tiszteletben tartó, fenntartható, infláció nélküli növekedésének*” az elősegítésére utal;

- a 3k cikkely biztosítja a környezet érdekeinek figyelembevételét a Közösség tevékenységeiben; a 130r(2) cikkely többek között leszögezi, hogy e politika célja a magas fokú védelem, amelynek az elővigyázatosság elvén kell nyugodnia;

- a 130r(2) cikkely továbblép annak meghatározásával, hogy a környezetvédelmi követelményeket be kell építeni a Közösség egyéb politikáinak meghatározásába és megvalósításába;

- a 3b cikkely különleges értéket tulajdonít a szubszidiaritás elvének, miközben az a cikkely azt a célkitűzést fogalmazza meg, hogy a döntéseket a polgárokhoz a lehető legközelebb kell meghozni;

- a 130s(5) cikkely foglalkozik továbbá az olyan intézkedésekkel, melyek a tagállamok hatóságainak aránytalan költségeket jelentenek. Ez a cikkely rávilágít annak szükségességére, hogy a környezetpolitika megfogalmazásánál a gazdaság és társadalom kohézióját vegyék figyelembe. Ezt a 130r(3) cikkely is megfogalmazza, amely szerint a környezetpolitika kidolgozásánál fontos szempont a Közösség egészének gazdasági és társadalmi fejlődése, illetve régióinak kiegyensúlyozott fejlesztése.

A Közösség döntéshozó eljárásaiban elfogadott változtatások szerint a legtöbb környezeti kérdésben a Miniszterek Tanácsának többségi szavazata szükséges a közösségi jog megalkotásakor. Az Európai Parlament szerepének erősödésével – a közös döntéshozatalon keresztül – növekszik a jogalkotási eljárás hatékonysága és minősége.

Az új évezredben a környezeti kihívásokkal való szembenézéshez és a fenntartható fejlődés eléréséhez tett erőfeszítésekhez azokra a tényezőkre és tevékenységekre kell összpontosítani megelőző jelleggel, amelyek károsítják a környezetet és csökkentik a természeti erőforráskészletet, ahelyett,

hogy – amint az a múltban megszokott volt – a problémák megjelenése kényszerítene ki az intézkedéseket. Ehhez jelentős változtatásokra lesz szükség a jelenlegi társadalmi fogyasztás és magatartás terén. Ezeket a célokat nem lehet csupán a Közösség szintjén végzett lépésekkel elérni; szükség van a felelősség megosztására a társadalom minden szintjén, beleértve a kormányokat, a regionális és helyi hatóságokat, a nem kormányzati szerveket, a pénzügyi intézményeket, a termelő és kereskedelmi vállalatokat és az egyes állampolgárokat.

Miközben a stratégiát és a programot a Közösség szintjén készítik el, hiszen ez az egyetlen pont, ahol a szükséges intézkedések és lépések összehangolhatók, gyakorlati megvalósításukra a megfelelő szinteken kell sort keríteni, egymást kiegészítő módon és a cselekvési képességgel összhangban. Az alapvető stratégia ezért a környezeti és más politikák teljes integrációja a társadalom minden fontos szereplőjének aktív közreműködésével (közigazgatás, vállalkozások, lakosság), az ellenőrzéshez és a magatartásbeli változásokhoz szükséges eszközök kiszélesítésével és elmélyítésével, különösen a piaci erők nagyobb arányú igénybevételével.

A fenntartható fejlődés eléréséhez előrelátó, összehangolt és hatékony megközelítésre van szükség, amely hosszú távon jelentős politikai és gyakorlati elkötelezettséget igényel. A Közösségnek mint a világ egyik legnagyobb gazdasági és kereskedelmi szereplőjének felelősséget kell vállalnia mind a jelen, mind a jövő nemzedékeiért.



II. Az Európai Unió környezetpolitikája

Az EU környezetpolitikája a nemzeti politikáktól független sajátosságokkal rendelkezik: etikai, jóléti és gazdasági megfontolásokat nyugszik. E három szempont irányította az EU környezetpolitikáját már a környezetről szóló fejezetnek az Egységes Európai Okmányba való 1987-es beiktatása előtt is. A három szempont közül többnyire a gazdaságiak uralkodnak, annak ellenére, hogy az etikai és jóléti érvek legalább olyan fontosak. E három tényező alkotja a fenntartható fejlődés alapját a Riói Környezet és Fejlődés Konferencián megfogalmazott meghatározás szerint.

Az etikai érv azon a feltevésen alapul, miszerint a természet a belőle közvetlenül



vagy közvetetten származó gazdasági érték mellett ún. belső értékkel rendelkezik, s mint olyan, védelemre érdemes. Bár a közösségi jog konkrétan az etikai elvet nem nevesíti, az EU környezetvédelmi jogforrásainak egy része, például a madárvédelmi irányelv, azon etikai alapon nyugszik, mely szerint az egyedeknek joguk van az élethez, illetve minden fajnak joga van a túléléshez.

A jóléti érv alapja a környezeti állapot romlása és az emberi egészség közötti összefüggés: a rossz minőségű ivóvíz betegségek terjedéséhez vezethet; a rossz levegőminőség hozzájárul a légzési rendellenességek kialakulásához; a zaj pedig növeli a stresszt. Az Európai Unióról szóló szerződés 130. cikkelye szerint a környezetpolitika szükségességének egyik fő oka az emberi egészség védelme. A jóléti érv továbbá nem korlátozódik a jelenlegi generációra, hanem magában foglalja a jövő generációit is. A jövő generációival szembeni szolidaritás, a generációk közti méltányosság összhangban áll a fenntartható fejlődés célként való meghatározásával.

A környezetpolitika szükségességének másik oka a nemzetközi együttműködést kívánó problémák létezése. Az országhatárokat átlépő szennyezések és az ebből származó kockázatok, az egészségügyi hatások könnyebben kezelhetők egy regionális szervezet, mint az egyes nemzetállamok által. Ugyanez vonatkozik a globális közjavak – például az ózonréteg és a Föld éghajlata – védelmére. Az iparosodott országoknak, beleértve az EU tagállamait, szolidaritást kell vállalniuk a szegényebb déli államokkal, melyek gyakran áldozatul esnek az északi országok és vállalatok ipari tevékenysége által okozott, az országhatárokon átlépő környezeti problémáknak, és emiatt jóléti veszteség éri őket.

A környezetvédelmi párbeszédet ma a gazdasági érvek uralják. A gazdasági tényezőket a harmonizáció alapjának is tekint-

hetjük. A tagállamok közötti jogközelítés mögött is gazdasági megfontolás áll. Először is a közös környezetvédelmi normák a működőképes belső piac előfeltételei. Az összehangolt környezeti szabályozás hiánya miatt csak azokra az iparágakra, illetve termelő egységekre terhelődnek jelentős költségek, amelyek környezetileg felelős módon működnek, míg a felelőtleneket semmi hátrány nem éri, sőt ezáltal anyagi előnyhöz jutnak. Másodsor, a környezeti problémák hatásos megoldásának hiánya többletköltséggel jár. Ide tartoznak például az egészségügyi költségek vagy a szennyeződés felszámolásának költségei. Harmadszor, a tiszta technológiákba való beruházások új piacokat és munkahelyeket teremtenek. Az ökológiai modernizáció épp ezért a gazdasági modernizáció szerves része.

A környezetvédelmet a Közösség politikái közé beemelő korábbi elvhez képest nagy változást jelent, hogy az Amszterdami Szerződés előírta a *fenntartható fejlődés* követelményének érvényesítését, mint a Közösség alapvető politikáját. Ennek további erősítését jelenti, hogy a gazdasági és szociális fejlődés eléréséhez a fenntartható fejlődés vezérelvét kell alkalmaznia a környezetvédelem érdekében. Tehát úgy kell a környezet magas szintű védelmét és minőségének javítását elérni, hogy az a harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődést mozdítsa elő, valamint a környezeti hatásokat is figyelembe vevő, fenntartható gazdasági növekedés előmozdításának igényét is szolgálja, és érvényesüljön a Közösség más szektoraiban is.

Bár csak indirekten, de már ebben a megfogalmazásban is megjelenik a Közösség alapelveként a környezetvédelem horizontális integrálása (beépítése) más szektorpolitikákba. Az Amszterdami Szerződés egy másik rendelkezése kifejezetten előírja az integrációs kötelezettséget:

„A környezetvédelmi követelményeket in-

tegrálni kell a Közösség (3. cikkelyben megjelölt) politikái és tevékenységei meghatározásába és végrehajtásába, különösen a fenntartható fejlődés előmozdítása céljából."

További környezetvédelmi vonatkozású – bár jogi hatállyal nem rendelkező – fejleménye az Amszterdami Szerződésnek, hogy az ahhoz csatolt 12. számú nyilatkozat tartalmaz egy, az előbb említett integrációs kötelezettség végrehajtását elősegítő kitételt. Eszerint a Bizottság környezeti hatásvizsgálati tanulmányokat végez olyan javaslatok megtételénél, amelyeknek jelentős környezeti kihatásai lehetnek.

A környezetvédelmi ügyekre vonatkozó, a Maastrichti Szerződéssel bevezetett viszonylag bonyolult döntési mechanizmus megváltozott: az Amszterdami Szerződés megszűntette a Parlamentre vonatkozó *együttműködési eljárást*, és helyébe az *együttműködési eljárást* vezette be főszabályként, azaz a Parlamentnek gyakorlatilag vétőjoga keletkezett a környezeti jogalkotásban.

Egy igen érdekes rendelkezése a Szerződésnek, hogy (többek között) a tagállamok környezeti jogharmonizációs kötelezettségei körében újraszabályozta a tagállami eltérés lehetőségét. Az új szabályozás szerint a tagállamok a jogharmonizációs tevékenységük során eltérhetnek akár a Tanács, akár a Bizottság által elfogadott eszközöktől.

Az eltérés lehetősége azonban csak akkor nyílik meg a tagállam előtt, ha a következő feltételek együttesen fennállnak, illetve teljesülnek:

- az eltérés oka környezeti vagy munkahelyi környezeti természetű,
- a speciális ok a közösségi jogi norma meghozatalát követően merült fel,
- a tagállami eltérésnek új tudományos bizonyítékon kell alapulnia.

A tagállamnak az eltérésről tájékoztatni kell a Bizottságot, melyet követően a Bizottság hat hónapon belül nyilatkozhat a tagállami rendelkezés elutasításáról vagy elfogadásáról.

Az EU környezetpolitikájának alapelveit az Európai Unióról szóló (Maastrichti) Szerződés 130r(2) cikkelye sorolja fel. Ezek az alapelvek a magas szintű védelem elve, az elővigyázatosság elve, a megelőzés elve és a „szennyező fizet” elv. A közösségi környezetvédelmi rendelkezések célja magas szintű védelem biztosítása, figyelembe véve a Közösség egyes régiói közötti különbségeket.

Az Amszterdami Szerződés rendelkezik a környezeti szempontoknak a közösségi politikákba való integrálásának szükségességéről. További az Európai Unióról szóló szerződésben szereplő elvek a szubsidiaritás elve, valamint a fenntartható fejlődés célként való meghatározása. A partneri viszony alapelve a Közösség – az 1992-es Riói Konferenciával egy időben nyilvánosságra hozott – Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogramjában került kidolgozásra.

A magas szintű védelem elve

Az EK Szerződés leszögezi, hogy a magas szintű környezetvédelem elérése a cél. A környezetpolitikának figyelembe kell vennie a tudományos tényeket, a Közösség régióinak környezeti állapotát, a Közösség e téren végzett tevékenységeinek költségeit és hasznát, valamint a Közösség és az adott régió gazdasági és társadalmi helyzetét. A magas szintű védelem megegyezik a tagállamban alkalmazott „legjobb gyakorlattal” (best practice), és a fenti minősítő tényezők nem szolgálhatnak alapul laza környezetvédelmi normák fenntartására.

Az elővigyázatosság elve

Ez az elv alapvetően azt jelenti, hogy a környezetkárosítást minden eszközzel meg kell próbálni elkerülni. Ezen elv alapján érvelhetünk az integrált környezetvédelmi technológiák mellett, amelyek a „csövégi” megoldások helyett elkerülik a problematikus anyagok termelését.

A megelőzés elve

A lehetséges környezeti szennyező hatásokat a szennyezés forrásánál kell megszüntetni, megelőzve ezzel a szennyezés szétterjedését a környezetben.

A szennyező fizet elv

A környezeti kár költségeit a kár okozójának kell viselnie. Különböző értelmezésekben a szennyező fizet elv jelentheti a hatályos környezeti normák betartásának költségeit, illetve a szennyezés által okozott károk megtérítését. A gyakorlatban a szennyező fizet elv nehezen alkalmazható sok környezetvédelmi probléma esetén. Az EU az elvet egyelőre csak lazább értelmezésében alkalmazza, mert még nincsenek, vagy nem elég hatékonyak azok az eszközök (például közösségi környezetvédelmi adók), amelyek segítségével a szennyezőket minden esetben az elhárítás költségeinek megfizetésére kötelezhetnék.

Az integrálás alapelve

Az úgynevezett integrációs alapelv az Amszterdami Szerződés új 3c cikkelyében került megfogalmazásra. A környezetpolitika bevezetésének nincs értelme abban az esetben, ha az ellentmondásban áll más politikákkal (például az általános gazdaságpolitikával), illetve a környezetvédelemnek minden szektorpolitikába be kell ágyazódnia.

A szubszidiaritás elve

Ezen elv szerint az EU csak akkor cselekszik, ha a problémát hatékonyabban tudja kezelni, mint a tagállamok. Ezt az általános érvényű elvet azonban nehéz átültetni a gyakorlatba. A szubszidiaritás elve azonban nem egyszerűen egy, a tevékenységek optimális szintjét meghatározó eszköz. Hatékony környezetvédelem csak a különböző politikai szintek szereplőinek együttműködésével valósítható meg. A szubszidiaritás

elvének alkalmazása tehát nem csak azt jelenti, hogy az adott esetben mind a nemzeti, mind a regionális hatóságok cselekednek, hanem azt is, hogy a lehető leghatékonyabb munkamegosztás szerint teszik.

Fenntartható fejlődés

A fenntartható fejlődés elve szerepel mind az Európai Unióról szóló szerződésben, ahol a fenntartható fejlődésnek a *Brundtland Bizottság* szerinti, ökológiai, gazdasági és társadalmi szempontokat ötvöző definíciója jelenik meg. Az EU a **Riói Agenda 21**, a **Klímaegyezmény**, a **Biodiverzitás** és az **Elsivatagosodás Egyezmény** aláírásával is elkötelezte magát a fenntartható fejlődés mellett.

A partnerség elve

A fenntartható fejlődés szereplőinek párbeszédet és együttműködést kell kialakítaniuk a környezetvédelmi problémák megoldása érdekében. A párbeszéd együttműködési megállapodásokhoz, például önkéntes, az üzleti és az állami szektor közötti megállapodásokhoz, illetve az állampolgárok és a társadalmi szervezetek fokozott bevonásához vezet.



A Környezetvédelmi Főigazgatóság emblémája

III. Az EU környezeti jogalkotása

Jelenleg a teljes környezeti joganyag mintegy 300 irányelvből, rendeletről, határozatból és ajánlásból áll. Ezeket számos állásfoglalás és politikai nyilatkozat egészíti ki. Az EU környezeti jogszabályainak száma és súlya egyenletesen növekszik, annak ellenére, hogy a Bizottság láthatóan egyre inkább a korábbi szabályozás speciálisabb részeit integráló, úgynevezett keretirányelveket (például vízminőség-védelmi, levegőminőség-védelmi keretjogszabályok) részesíti előnyben.

A Közösség szinte minden jelentős nemzetközi környezetvédelmi egyezményhez csatlakozott. A leginkább említésre méltó az a tevékenység, amit az éghajlatváltozással kapcsolatosan fejt ki. Az EU-tagországokat a **Kyotoi Egyezmény** végrehajtásának érdekében számos – az éghajlatváltozással és az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának korlátozásával foglalkozó – jogszabály kötelezi.

Az Unió tevékenysége a környezeti jog szinte minden területére kiterjed, és az egyes szakterületeknek megfelelően az alábbi fejezetekre osztható:

Általános (horizontális) politika

A két legfontosabb horizontális irányelv a környezeti hatásvizsgálatokról és a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szól. A környezeti hatásvizsgálatokról szóló irányelv csak projektekre érvényes, szakpolitikára, programokra és tervekre nem.

A környezeti hatásvizsgálatokról szóló jogszabály bizonyos, jelentős környezeti hatással járó létesítmények esetében már a tervezés fázisától kezdődően, majd az üzemelés és a későbbi felszámolás fázisaira is

kiterjedően előírja, hogy a tevékenység környezetre gyakorolt hatásait előzetesen meg kell becsülni, és a tervezés fázisában biztosítani kell a környezeti hatások csökkentését az elfogadható szintre. Számos országban a hatásvizsgálat a környezetvédelmi engedélyezési eljárás egyik előfeltétele.

A környezeti információkról rendelkező irányelv értelmében a tagállamoknak hozzáférhetővé kell tenniük a környezet állapotával kapcsolatos információkat a társadalom és a társadalmi szervezetek számára. További horizontális rendeletek a környezetvédelmi audit rendszerről (EMAS), valamint az ökocímkezésről szóló jogszabályok.



A közösségi ökocímket azon termékek hordozhatják, amelyek megfelelnek a specifikus, szigorú környezetvédelmi előírásoknak, és ezt az illetékes független nemzeti hatóság tanúsítja. A vizsgálat során minden termék életciklusát „a bölcsőtől a

sírig” végig követik környezetvédelmi szempontból.

Számos állásfoglalás született az ökológiai adóreform, a polgári jogi felelősség bevezetése a környezeti károkért és az úgynevezett önkéntes megállapodások alkalmazási lehetőségei tárgyában is.

Az 1996-ban elfogadott *Integrált Szennyezési és Megelőzési Ellenőrzési Irányelv* (Integrated Pollution Prevention and Control – IPPC) a kibocsátások olyan ellenőrzési rendszerét vezette be, amely az ún. „elérhető legjobb technikák” (Best Available Techniques – BAT) használatán alapszik. A szabályozásnak figyelembe kell vennie az adott ipari létesítmény földrajzi fekvését és a helyi környezeti feltételeket. Az IPPC irányelv a levegő, a víz és a talaj szennye-

zésének, az energiafelhasználásnak és az ipari biztonságának az integrált kezelésére irányul, egységes, a megelőzésen alapuló környezetvédelmi engedélyezési eljárást vezet be.

Levegőtisztaság-védelem

A Közösség környezeti jogalkotása hagyományosan a levegőszennyezésre koncentrált. Alapvetően két szabályozási módot alkalmaznak: levegőminőségi normákat határoznak meg a légszennyező anyagokra, illetve a kibocsátható mennyiséget korlátozzák.

Az ipari létesítmények légszennyezésének csökkentésére alkalmas „csővégi” technológiák meglehetősen költségesek. A jelenlegi előírások olyan integrált környezetkímélő technológiák bevezetését szorgalmazzák, amelyek elkerülik a szennyezések kialakulását. A Közösség ezen túlmenően részletesen szabályozza a legnagyobb légszennyező iparág, az energiaipar kibocsátásait is.

A levegőminőségre vonatkozóan keretirányelvet fogadtak el 1996-ban. A Bizottság levegőminőségi határértékeket vezetett be a kén-dioxidra, a lebegő szilárd szennyeződésekre, a nitrogén-dioxidra, a koromra és az ólomra.

A közelmúltban az EU leginkább a közlekedésből származó levegőszennyezéssel, valamint a CO-kibocsátással és egyéb üvegházhatású gázokkal kapcsolatos légszennyezéssel foglalkozott elsősorban. Az ún. Auto-Olaj program célja a szigorúbb üzemanyag-mi-

nőségi és kipufogógáz-kibocsátási normák bevezetése.

Az EU klímapolitikájának további elemei a megújuló energiaforrásokra vonatkozó ALTENER program, valamint az energiahatékonysággal és a kapcsolódó címkézéssel foglalkozó SAVE program. A Bizottság kezdeményezése, hogy közösségi szinten kötelező jelleggel széndioxid-kibocsátási illetve energiaadótvesszenek be a tagállamok, eddig nem járt eredménnyel.

Vízminőség-védelem

A legfontosabb vízminőségvédelmi jogszabályok a fürdővizekre, a veszélyes anyagok által okozott szennyezésekre, a felszín alatti vizek védelmére, az ivóvízre, a települési szennyvízre és a nitrátosodás elleni tevékenységre vonatkoznak. Az alkalmazás, főleg a települési szennyvízkezelésnél meglehetősen költséges a tagállamok számára. Ezért az elővigyázatosság, a vizek megóvása a szennyezésektől sokkal ésszerűbb, mint az utólagos „csővégi” megoldások.

A fürdővizekkel foglalkozó irányelv az európai strandok vízminőségi követelményeit határozza meg. Az irányelv rendelkezései nyomán szolgáltatott adatok felhasználásával a média folyamatosan tájékoztatja a lakosságot a strandok vízminőségéről.

Az ivóvízzel foglalkozó irányelv korlátozza a szennyező anyagok megengedhető határértékeit az ivóvízben. Ezen irányelv a közelmúltban jelentős szigorításon ment keresztül a határértékek tekintetében.

A települési szennyvízre vonatkozó irányelv célja a felszíni vizek szennyezésének csökkentése. Az irányelv alapján az EU területén található összes, a 2000 lakos-egyenértéknél nagyobb településen a szennyvizet össze kell gyűjteni, és másodlagos (biológiai), illetve meghatározott esetekben harmadlagos (tápanyag-eltávolító) kezelésnek kell alávetni a felszíni vizekbe való kibocsátás előtt.

A nitráttartalmú műtrágyáknak és egyéb



nitrát szennyező-forrásoknak a talaj- és felszíni vizekbe való kibocsátását szabályozó irányelv alkalmazása is jelentős feladat.

Hulladékgyazdálkodás

Az EU hulladékkezelési stratégiája előnyben részesíti a keletkezés megelőzését, az anyagok újrahasználatát, a környezetre veszélyt jelentő ártalmatlanítással szemben. A hulladék lerakásáról szóló irányelv a hulladék fogalmának szigorú meghatározását célozza, és a tagállamok számára csupán kevés számú kivételezési lehetőséget kíván adni.

Az EU hulladékpolitikájának egyik legjelentmondásosabb ügye a csomagolóanyagokból származó hulladékok kérdése. Néhány tagállam az uniósnál szigorúbb jogszabályokkal rendelkezik e téren. Más tagállamok a csomagolóanyagokra vonatkozó szigorú szabályozást nyomasztó kereskedelemkorlátozásnak tekintik.

A veszélyes hulladékok szállítása egyre inkább nemzetközi szintű szabályozás alá kerül (példa erre a Bázeli Egyezmény).

A közösségi joganyag részletes szabályokat tartalmaz továbbá számos hulladék (pl.

szárazelemek, akkumulátorok, hulladék olajok) kezelésére vonatkozóan, valamint meghatározza a hulladékok égetésére vonatkozó követelményeket is.

Vegyai anyagok, ipari kockázatok, biotechnológia

Az EU környezeti joganyagának legrégebbi darabja a veszélyes anyagok osztályozásáról, csomagolásáról és címkézéséről szóló irányelv, amelyet 1967 óta többször módosítottak. 1980-ban az új kémiai anyagokra vonatkozó bejelentési rendszerré alakították át, amely az anyagokat különböző kategóriákba sorolja. Az irányelv értelmében minden új kémiai anyagnak egy európai szinten egységes bejelentési eljárásról kell átmennie, amelynek során különböző kategóriákba sorolják toxikusságuk, kezelésük veszélyessége és gyúlékonyságuk alapján.

Két olyan, eddig csak korlátozott mértékben alkalmazott keretirányelv létezik, amely lehetővé teszi bizonyos veszélyes anyagok betiltását, illetve korlátozását. Az eddig betiltott anyagokra példa: poliklórozott bifenilek (PCBs), azbeszt és néhány műtrágya.

Az 1982-ben érvénybe lépett ún. Seveso irányelv foglalkozott először bizonyos ipari tevékenységek baleseti kockázataival. Az irányelvet módosították, már az 1996-os ún. Seveso II. irányelv alkalmazása kötelező, amelynek célja a megelőzés, az esetleges következmények korlátozása és a védelem magas foka. Az anyagok kockázatértékelésével, valamint a használatban levő kemikáliák értékelésével és ellenőrzésével foglalkozó új irányelvek továbblépést jelentenek egy átfogóbb környezetbarát iparpolitika felé.

Az EU biotechnológiára vonatkozó irányelvei a genetikailag módosított szervezetek használatának és a természetbe való szándékos kibocsátásának korlátozásával, valamint a dolgozók védelmével kapcsolatosak, továbbá a genetikailag módosított élelmiszerek kereskedelmével, címkézésével foglalkoznak.



Természetvédelem

Az EU három legfontosabb természetvédelmi jogszabálya az ún. madarakról szóló irányelv, a jóval átfogóbb élőhely irányelv és a CITES, a vadon élő állatok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény végrehajtását biztosító szabályok.

A madarakról szóló irányelv az EU joganyagának egyik legrégebbi darabja, melynek célja elsősorban a vándorló madárfajok védelme. Az élőhely irányelv célja az EU-terület jellegzetes flórájának, faunájának és élőhelyeinek megvédése. A „Natura 2000” program továbbmutat egy, Európa természetvédelmi területeit magában foglaló hálózat létrehozása felé. Az élőhely irányelvvel együtt létrehozták a LIFE új közösségi pénzügyi alapot, amely segíti a tagállamokat és más szereplőket (például a társadalmi szervezeteket) az irányelv végrehajtásában és a Natura 2000 hálózat létrehozásában.



Zaj- és rezgések elleni védelem

Az EK zajra vonatkozó joganyaga főleg a technikai felszerelések, gépezetek és közlekedési eszközök megengedett zajszintjével foglalkozik. A zajkibocsátás szabályozásának oka az emberi egészség védelme és a munkahelyi biztonság garantálása. Összehangolt normák szükségesek az Unión belüli szabad áruforgalom biztosítása érdekében.

2000-ben került sor egy olyan keretszabályozás létrehozására, amelynek célja a zajkibocsátásokra vonatkozó nemzeti jogszabályok összehangolása az épületeken kívül használt eszközökre vonatkozóan.

Nukleáris biztonság, polgári védelem

A Közösség a nemzetközi egyezményekkel összhangban részletesen szabályozza a nukleáris biztonság témakörében lévő úgynevezett sugárvédelmi kérdéseket, amelyek az ionizáló sugárzásnak kitett dolgozók védelmére, a lakosságra vonatkozó határértékek megállapítására és az egyes orvosi be rendezések használatára vonatkoznak. Előírásokat állapítottak meg továbbá a lakosság megfelelő tájékoztatásával, riasztásával és a radioaktív hulladékok szállításával kapcsolatban.

A polgári védelem tárgyköre – a már említett ipari kockázatok megelőzésén (Seveso irányelvek) túlmenően – kiterjed továbbá az egységes európai segélyhívó szám bevezetésére, katasztrófaesetekben az egyes országok kölcsönös segítségnyújtására, valamint a határokat átlépő vízfolyások és tavak szennyezések elleni védelmére, illetve az ilyen esetekben előírt intézkedések szabályozására.

IV. A bővítés hatásai a környezetpolitikára

Az Európai Bizottság az Agenda 2000 tanúsága szerint a csatlakozásra váró országoktól a környezetvédelmi *acquis* teljesítését csak „hosszú távon” várja el. Ezzel a kérdéssel óvatosan kell bánni, mert noha az Európai Unió környezetvédelmi joganyaga még önmagában nem garantálja a *fenntarthatóságot*, már tartalmaz fontos garanciákat e szempont figyelembevételére. A környezeti joganyag tekintetében tehát a mielőbbi tényleges alkalma-

zás a kívánatos. Az úgynevezett átmeneti mentességi időszakokat csak a meglévő létesítmények esetében, illetve olyan nagyon költséges környezetvédelmi infrastrukturális (pl. települési szennyvízelvezetés és -tisztítás) beruházásoknál lehetett alkalmazni, amelyek esetében a beruházási költségek csak hosszabb időszak alatt állnak majd a csatlakozó országok rendelkezésére. Ezekben az esetekben az EU megkövetelte a megalapozott, részletes végrehajtási programok és finanszírozási tervek meglétét.

A bővítés során a fenntartható fejlődés elvének szem előtt tartása szükséges. Külön figyelmet kell szentelni az egyes országok sajátos szükségleteinek és jellemzőinek:

- Közép-Kelet-Európa fajokban gazdag vadvilágának, tájainak és egyéb természeti erőforrásainak (ideértve az erdőket is) megfelelő védelme;
- a közlekedési, energia- és vízellátó szektorok szükségletorientált, fenntartható fejlesztése, amely minden esetben figyelembe veszi a környezeti szempontokat, valamint a valós fogyasztási igényeket;
- határozott politikai fellépés az energiafelhasználás hatékonysága, a megújítható erőforrások felé való eltolódás, a nukleáris biztonság és az atomhulladékok kezelése kérdéseiben;
- a Közös Agrárpolitika környezetbarát átvétele olyan értelemben, hogy az új tagországokban már amúgy is működő fenntartható mezőgazdasági rendszereket ne kelljen átállítani a KAP jelenlegi, túl intenzív, környezetkárosító gyakorlatára.

A fentiekben kívül az Európai Unió további környezeti szempontok érvényesülését tartja szükségesnek a bővítési folyamat során:

- szigorú alkalmazása annak az elvnek, hogy a csatlakozó országokban bármely belföldi vagy külföldi új beruházás legalább a jelenleg érvényben levő közösségi joganyagoknak feleljen meg;

- a csatlakozás utáni átmeneti időszakok mind időbeli, mind témák szerinti minimalizálása;
- a Phare programon és az előcsatlakozási alapokon (ISPA, SAPARD) keresztül nyújtandó EU-támogatások során előnyben kell részesíteni azon beruházás jellegű támogatásokat, amelyek elősegítik a környezetvédelem eszközeinek hatékony alkalmazását, a környezetgazdálkodás fejlesztését, és munkahelyeket teremtenek a környezeti szektoron belül.

A fentiekben vázolt bővítési stratégia csak akkor vezethet eredményre, ha a Bizottság és a jelenlegi tagországok továbbra is komolyan elkötelezik magukat a fenntartható fejlődés mellett. Ez olyan tényező, amely Közép-Kelet-Európa döntéshozóit és közvéleményét is befolyásolja, és amely segíthet ezen országoknak abban, hogy a csatlakozást olyan folyamatnak tekintsék, amely pozitív, jövőorientált gazdasági és társadalmi reformon nyugszik, a közegészségügyi állapotok javulásával és a közjólét növekedésével jár együtt, és új perspektívákat ad nem csak a csatlakozó országok társadalmi, hanem a jelenlegi tagországok számára is.



V. Magyarország környezetpolitikája és környezeti jogrendje

Jogi szabályozás

Magyarország Alkotmánya kimondja, hogy a „Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez” (18. §), emberi jogként meghatározva a testi és lelki egészséget, amelyet hazánk „az épített és természetes környezet védelmével valósít meg” (70/D. §). Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság precedensértékű döntésében megállapította, hogy – kivételes esetektől eltekintve – „az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje nem csökkentheti”.

Az Alkotmány 1989. évi módosítását megelőzően már az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény lefektette az elmúlt évtizedek környezetvédelmi jogi keretét, melynek alapján további szakterületi jogszabályok kerültek elfogadásra. Az 1990-es évektől kezdődően új alapra helyeződött a környezeti jog szabályozása, és alapvető új törvények és alacsonyabb rendű jogszabályok születtek. Az Országgyűlés az elmúlt években elfogadott több, a későbbi jogalkotási folyamatot meghatározó törvényt: az 1995. évi LIII. törvényt a környezet védelmének általános szabályairól, az 1995. évi LVI. törvényt a környezetvédelmi termékdíjról, az 1996. évi LIII. törvényt a természet védelméről, valamint az 1997. évi LXXVIII. törvényt az épített környezet alakításáról és védelméről. E törvények felhatalmazása alapján számos egyéb, a végrehajtás szempontjából fontos kormányrendelet és miniszteri rendelet készült el.

Az Országgyűlés 83/1997. (IX. 26.) OGY határozatával elfogadta a Nemzeti Környe-

zetvédelmi Programot, amely kijelöli a magyar környezetpolitika további fejlődésének menetét, és 6 évre szólóan (1997–2002) meghatározza a célkitűzéseket. A természeti erőforrások fenntartható használata és értékeinek megőrzése hosszú távú gazdasági és társadalmi érdek, ezért a Nemzeti Környezetvédelmi Program megvalósításának általános tervével együtt került elfogadásra a Nemzeti Természetvédelmi Alapterv is. A Kormány Jogharmonizációs Programjának környezetvédelmi része az EU-csatlakozáshoz szükséges jogközelítési teendők éves bontású rögzítésén túl általános környezetvédelmi jogfejlesztési tervnek is tekinthető.

Környezetvédelmi igazgatás

Elsődlegesen környezetvédelmi feladatokkal ellátott minisztérium Magyarországon 1987 óta létezik. Neve és hatásköre változott: előbb Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási, később Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumként szerepelt, jelenleg Környezetvédelmi Minisztérium néven működik. A környezetvédelmi szaktárca elsődleges feladata az általános környezetpolitika tervezése és a környezetpolitikai intézkedések összehangolása. A környezetpolitika egyes részterületeinek megvalósítása más minisztériumok feladat- és hatáskörét is érinti (például a Közlekedési és Vízügyi; az Egészségügyi; a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési; az Oktatási; a Gazdasági és a Belügyminisztérium esetében). A Környezetvédelmi Minisztérium munkáját a Környezetgazdálkodási Intézet, a Környezetvédelmi Fejlesztési Intézet, valamint a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség segíti, utóbbi másodfokú hatósági jogkörrel bír környezet- és természetvédelmi ügyekben. A környezetvédelmi igazgatás rendszerében az elsőfokú hatósági jogkört a 12 Környezetvédelmi Felügyelőség és a 10 Nemzeti Park Igazgatóság

gyakorolja. A 12 Vízügyi Igazgatóság az előzőektől különválasztva működik az Országos Vízügyi Főigazgatóság (és közvetve a KöViM) felügyelete alatt.

A központi közigazgatás és annak területi szervei mellett Magyarországon az önkormányzatoknak is jelentős környezet- és természetvédelmi feladatai vannak: felelősök többek között az ivóvízellátás és szennyvízhálózat működtetéséért, a települési hulladékok kezeléséért, kijelölik és védik a helyi jelentőségű természeti területeket.

VI. Magyarország környezeti állapota

Magyarország környezeti állapota nemzetközi összehasonlításban viszonylag kedvezőnek tekinthető. Az Earth Council elnevezésű nemzetközi környezetvédelmi szervezet jelentése szerint az ún. ökológiai lábnyom (egy ország egy főre jutó felhasznált, elfoglalt ökológiai kapacitása) az Európai Unió összes jelenlegi tagállamában nagyobb, néhol közel kétszer akkora, mint Magyarország esetében. Az előző évtizedekben kevésbé volt hangsúlyos a környezetet

súlyosan terhelő iparágak erőltetett fejlesztése, illetve a rendszerváltás során ezen iparágak visszaesésével, a termelési struktúra átalakulásával és a fogyasztás átmeneti csökkenésével a környezet állapota javult. A 90-es évek első felében számottevően csökkent az ország energiafogyasztása is, amelynek ugyancsak a környezeti terhelést mérséklő hatása volt. A környezet viszonylag jó állapotának megőrzéséhez hozzájárult a mezőgazdaságban használt vegyi anyagok utóbbi években használt mennyiségének jelentős csökkenése is, mely elsősorban a mezőgazdasági termelés visszaesésének köszönhető.

A természetvédelem területén hazánk jelentős eredményeket mondhat magáénak. Az élővilág gazdagsága, a természetes élőhelyek és társulások magas száma példaértékű. Egységes, ma már az egész országra kiterjedő nemzeti parki hálózat működik, amely több évtizedes múltra tekint vissza. Magyarországon kb. 42 000 állatfaj és kb. 2200 magasabb rendű növényfaj él. Több száz olyan fajjal gazdagítjuk majd az Európai Uniót, amelyek kizárólag vagy nagyrészt csak hazánkban honosak.

A pozitív változásokkal egyidejűleg elmentmondásos folyamatok is zajlanak. Sok magyarországi gazdasági szereplő még mindig elavult, a környezetet intenzíven szennyező technológiát alkalmaz. Ugyanakkor a közvetlen külföldi tőkebefektetések zöldmezős beruházásai fejlett műszaki színvonalat honosítanak meg. Összességében pedig az egy főre jutó szennyezés-kibocsátásokat tekintve – márpedig a környezet terhelését végső soron ez határozza meg – az össztermelés alacsonyabb szintje miatt jobban állunk, mint sok fejlett nyugat-



európai ország. A közlekedés terén a levegő minőségét jótékonyan befolyásolta az üzemanyagok minőségének javulása, ugyanakkor az egyre nagyobb fokú motorizáció és a tömegközlekedés háttérbe szorulása növekvő környezeti terhelést eredményez.

A cél az, hogy a gazdasági teljesítmény növekedése ne jelentse a relatív helyzeti előny fokozatos elvesztését, „szennyezési felzárkózást”. Erre a szigorú, EU-konform környezetvédelmi előírások betartásával, többek között az EU IPPC irányelvének alkalmazásával van lehetőség. Az új beruházásokat már engedélyezésükkor teljesen EU-konform környezeti hatásvizsgálatnak vetik alá.

Magyarország legfontosabb környezetvédelmi teendői három területre koncentrálnak, ezek a levegőminőség-védelem, a vízminőség-védelem és a hulladékgazdálkodás. Az infrastrukturális beruházások jelentős részét ezeken a területeken kell megvalósítani. A következőkben e három terület állapotát vesszük szemügyre.

LEVEGŐTISZTASÁG-VÉDELEM

1990 óta jelentősen csökkent a légszennyező anyagok kibocsátása, és javult a környezeti levegőminőség. Ebben jelentős szerepet játszott az energiaágazat átalakulása, a járművekre vonatkozó szabályozás és az üzemanyag-minőségi szabványok szigorúsága (pl. 1999 áprilisa óta nem forgalmazható ólmozott üzemanyag).

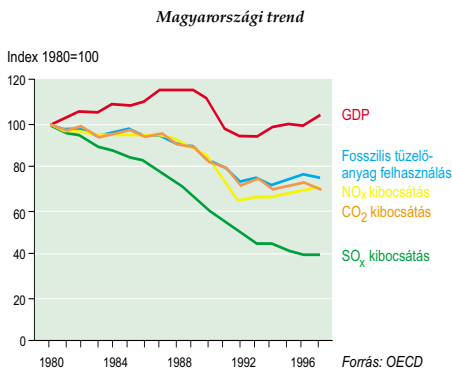
Ami az egyes fontosabb szennyezőanyag-fajtákat illeti, általánosságban elmondható, hogy ha csupán az egy főre jutó OECD-átlagot nézzük, nem állunk rosszul. Amennyiben viszont az egységnyi GDP-re jutó szennyezési adatokat tekintjük, negatívabb a kép. Az összes kéndioxid-kibocsátás 1990 és 1997 között egyharmadával csökkent, és továbbra is csökkenő tendenciát mutat, azonban egy főre vetítve ez még így is az OECD-átlag másfélszere-

sét jelenti. Hozzávetőleg egyharmadával csökkent a fenti időszakban a levegőben szálló por mennyisége is.

A nitrogén-oxidok terén jobb a helyzet, kibocsátásuk 1990-től 1997-ig valamivel kevesebb, mint egyötödével csökkent, jól lehet jelenleg növekvő tendencia tapasztalható. Egy főre feleannyi NO_x-kibocsátás jut, mint az OECD-átlag. Mindazonáltal az egységnyi GDP-re jutó NO_x-kibocsátás már megegyezik az OECD-átlaggal, ami sajnos azt jelenti, hogy a magyarországi szennyező források intenzívebben szennyeznek. A szénmonoxid- és széndioxid-kibocsátások a NO_x-hoz hasonló mértékben csökkentek. Jó hír, hogy az ozonréteget károsító CFC-k és halonok felhasználása lényegében megszűnt.

A levegőminőség-védelem terén alapvető probléma, hogy a lakosság fele szennyezett vagy mérsékelt szennyezett kategóriába eső területeken él, pedig ez a terület csupán az ország területének hozzávetőleg nyolcadrészét teszi ki. A folyamatos gazdasági növekedés további levegőminőség-védelmi intézkedéseket kíván meg. Fontos feladat az energiahatékonyság javítása a gazdaság minden területén. A problémák orvoslásában

Légszennyező anyagok kibocsátása



alapvető eszközként szolgál a 2001-ben elfogadott keretjellelű levegőminőségi kormányrendelet.

A levegőminőséghez kapcsolódóan érdemes vizsgálni a zajterhelés helyzetét is. Magyarországon a becslések szerint a lakosság közel 40%-a olyan területen él, ahol a környezeti zaj nagyobb a kívánatosnál. Megállapítható, hogy a zajpanaszokat alapvetően az üzemi létesítményekből és a nagy forgalmú közutak közlekedéséből származó zajok képezik. Az 1983 óta létező, többször módosított magyar zajvédelmi jogszabályok alkalmazása jelentős eredményeket hozott a zaj- és rezgésvédelemben, azonban az utóbbi évek társadalmi és gazdasági változásai miatt a szabályozás több tekintetben megújításra szorult, ami 2001 decemberében be is következett.

HULLADÉKGAZDÁLKODÁS

Magyarországon évente hozzávetőlegesen 100–110 millió tonna – fejenként kb. 10 tonna – hulladék keletkezik, ebbe mindenfajta hulladék beleértendő. Az összes mennyiség-

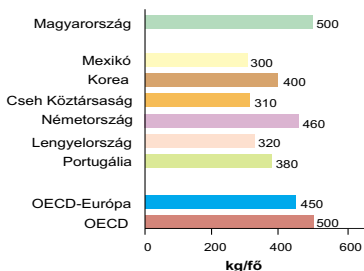
ből mintegy 20 millió t/év mennyiségű a kezelt folyékony települési hulladék és 4-5 millió t/év a települési szilárd hulladék. A további mintegy 85 millió t/év az ipari, mezőgazdasági vagy más gazdasági tevékenységből származó termelési hulladék. A termelési hulladékon belül összesen 3,5 millió t/évre tehető a veszélyes hulladék mennyisége, ugyanakkor fontos megjegyezni hogy, egyes – magyar minősítés szerint veszélyesnek minősülő – anyagok, pl. a timföldgyártásból származó vörös-iszap (0,5 millió t/év) nem minden OECD-országban számítanak veszélyes hulladéknak.

A települési hulladék összetétele Budapesten (%)

Hulladékfajta	1990	1995	1996	1997
Papír	19,6	17,0	19,0	19,2
Műanyag	4,6	3,5	4,5	11,5
Textil	6,8	4,3	3,4	5,8
Üveg	5,3	3,1	3,0	2,8
Fém	6,0	4,2	3,8	2,2
Veszélyes összetevők	–	–	1,2	0,8
Lebomló				
szerves	32,0	35,1	32,3	28,4
Egyéb				
szervetlen	25,7	32,8	32,8	29,3
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: FKF Rt.

Települési hulladék keletkezése, 1990-es évek vége



Az országos adatok értelmezésekor nem szabad elfelejteni, hogy a települési hulladék meghatározása és a felmérési módszerek országonként változhatnak. Az OECD által használt meghatározás szerint a települési hulladék az önkormányzatok által vagy számukra gyűjtött hulladék, amely a háztartási, a nagy térfogatú és a kereskedelmi tevékenységből származó hulladékot, valamint ugyanazon létesítménynél kezelt hasonló típusú hulladékot foglalja magában.

Forrás: OECD, 2000

2000 előtt részletes jogi, műszaki és gazdasági szabályozás hiányában nem épült ki a kommunális hulladékkezelés komplex, regionális egységekből álló rendszere, a tervezés jelentős akadályát az információs rendszer hiánya képezi. Ebben is segít a 2000-ben elfogadott átfogó hulladékgazdálkodási törvény. A végrehajtási rendeletek meghozatalával kialakításra került egy megbízható adatbázis,

ez alapján pedig egy megfelelő cselekvési program (az Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2002-ben kerül elfogadásra). Az elsődleges cél a megelőzés, sorrendben ezután következik a hasznosítás. Jóllehet a lerakás csak a végső eszköz a hulladékok kezelése terén, az országban – szemben a jelenlegi, szinte egy település: egy hulladéklerakó gyakorlattal – mintegy 100 db olyan regionális hulladéklerakót kell kialakítani, amelyek ki-elégítik a környezetvédelmi követelményeket, és regionális jellegük miatt több települést képesek hatékonyan és gazdaságosan kiszolgálni. Szükséges kiépíteni a lakossági szelektív hulladékgyűjtési rendszert a csomagolási hulladékok EU által előírt hasznosítási arányainak elérése érdekében.

A veszélyes hulladékokra vonatkozó magyar szabályok a **Bázei Egyezményen** alapulnak, és megfelelnek az OECD ajánlásainak. Mindazonáltal a jogérvényesítés nehézségei, a gyakorlati problémák jelentősek. Meg kell oldani például az évtizedek alatt keletkezett, jelenleg üzemek ideiglenes lerakóiban tárolt, egyes becslések szerint 100 millió tonnát is meghaladó mennyiségű veszélyes hulladék kezelését. Az ártalmatlanító kapacitások szűkösek, bővítésük hosszabb távon elkerülhetetlen.

VÍZMINŐSÉG-VÉDELEM

A 90-es években tapasztalható általános javuló tendencia a felszíni vizek minőségének javulásában is érezhető volt, ez igaz a Balaton vizének minőségére is. A felszíni vizek minőségének figyelemmel követését (monitorozását) fejlett rendszer végzi Magyarországon. A lakosság vezetékes vízzel való ellátottsága majdnem teljes körű. A rendelkezésre álló vízkapacitás felhasználásának intenzitása alacsony, ami pozitív a vízkészletek hosszú távú megőrzésének szempontjából.

A települési közművek közül a csatornázás-szennyvíztisztítás megvalósítása igényli a legköltségesebb beruházást. A lakosság-
nak csupán 60%-a él közműcsatorna háló-



zattal ellátott helyen, és az összes települési szennyvíz kb. 32%-a kap legalább másodfokú tisztítást, amely jelentős lemaradást takar az OECD-átlaghoz képest. Jelentős gondok vannak az ipari szennyvíz-kibocsátások ellenőrzésének érvényesítésével, és a felszín alatti vizek monitorozása sem kielégítő. A helyzet a közelmúltban elfogadott korszerű jogszabályok rendelkezéseinek kikényszerítésével remélhetőleg javul majd, azonban itt is figyelembe kell venni az ország gazdasági és társadalmi teherbíró képességét.

VII. Csatlakozásunk az Európai Unióhoz

A környezetvédelmi tárgyalásokhoz vezető út

Az Európai Unióval folytatott csatlakozási tárgyalások egyik legfontosabb kérdése a környezet- és természetvédelem. Már az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett EK-magyar Európai Megállapodásban megjelent a környezetvédelmi együttműködés, az ezzel kapcsolatos kölcsönös tájékoztatás köve-

telménye, azonban a teljes jogú EU-tagsághoz szükséges lépésekről ebben a dokumentumban még nem esett szó. Magyarország 1994. március 31-én nyújtotta be csatlakozási kérelmét az Európai Unióhoz.

A jogharmonizációs feladatok meghatározásához kézzelfogható támpontot jelentett az Unió 1995-ös cannes-i csúcstalálkozóján elfogadott Fehér Könyv, azon közösségi jogszabályokkal, amelyek átvételével a tagjelöltek megfelelhetnek az egységes belső piacnak, biztosítva annak zökkenőmentes működését. A Fehér Könyv csak egy részét tartalmazta az Unió teljes környezetvédelmi joganyagának: elsősorban a vállalatoktól azonos környezeti beruházási szintet megkövetelő, ezáltal versenysemlegesítést biztosító, a „négy szabadság” (a személyek, a tőke, az áruk és a szolgáltatások) érvényesülését lehetővé tevő jogszabályok szerepeltek benne. Ekkor nem volt még egyértelmű, hogy a tagállamok milyen szigorúsággal várják el a kelet-közép-európai tagjelöltektől a környezetvédelmi normák átvételét és betartását.

Az Európai Bizottság 1996-ban részletes kérdőívet küldött a csatlakozni kívánó országoknak, így hazánknak is. A Bizottság értékelése szerint Magyarországon a környezeti problémák kevésbé súlyosak, mint a régió más országaiban, és Magyarországon a jelenlegi trendek (a változás, fejlődés fő irányai) alapján a környezetvédelmi közösségi vívmányok teljes átvétele középtávon megtörténhet, ám hazánk egyes területeken (például a már említett levegő- és vízminőség-védelem, illetve hulladékkezelés terén) csak hosszú, vagy nagyon hosszú távon tud megfelelni a követelményeknek. A lényegi megfelelés a jogérvényesítő rendszer és eszközei felépítésének megváltoztatásától és egyidejűleg a nemzeti környezetvédelmi csatlakozási stratégia alkalmazásától, illetve a köz- és magánberuházások növekedésétől függ.

Az Európai Tanács luxembourgi ülése 1998 decemberében döntést hozott a bővítési folyamat megkezdéséről. A Tanács döntése értelmében a csatlakozási tárgyalások megkezdésére a legfelkészültebb 6 állammal, köztük Magyarországgal 1998. március 31-én került sor Brüsszelben. A csatlakozási tárgyalások első, technikai szakasza a magyar és az uniós joganyag harmonizáltságának felmérését szolgáló és az érdemi tárgyalások lefolytatásához nélkülözhetetlen ún. acquis screening (átvilágítási) folyamat volt. A környezetvédelmi fejezet átvilágítására három multilaterális (többoldalú), illetve három bilaterális (kétoldalú), fordulóban került sor 1999 első negyedében.

Magyarország környezetvédelmi tárgyalási álláspontját 1998 júliusában adta át Brüsszelben. Az Unió közös környezetvédelmi álláspontjának elfogadása után nyílt lehetőség a fejezet tárgyalásában az érdemi szakasz megnyitására, erre a kormányközi konferencia negyedik, miniszteri szintű fordulóján került sor 1999 decemberében.

A csatlakozással kapcsolatos feladatok

Az uniós tagságra való belső felkészülésben alapvető fontosságú az Európai Bizottság által elkészített és Magyarország által kitöltött átvilágítási lista, amely a környezetvédelmi fejezetben mintegy 200 jogszabályt foglal magában. A tagjelölt ország a listában megjelöli, hogy az egyes közösségi jogszabályok harmonizációja mikor és mely minisztériumok előkészítési felelősségében valósul meg. Ennek alapján az Európai Bizottság nyomon tudja követni a jogközelítés ütemét.



A jogközelítési felkészülés programja a Kormány által határozatban elfogadott jogharmonizációs program, amely az Unió felé tett vállalásként szereplő átvilágítási listával összhangban határozza meg a magyar teendőket. A jogszabályok meghozatala után azoknak érvényt is kell szerezni, ehhez pedig a felügyelő szervek megerősítése és a környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztése elengedhetetlen.

A szakterületi teendők bővebb leírását tartalmazza a Közösségi Vívmányok Átvételének Nemzeti Programja. Ebben a jogharmonizáción kívül az intézményfejlesztési és a beruházási programok is szerepelnek. Rendkívül fontos a lakosság környezeti tudatosságának növelése, a környezeti információkhoz való hozzájutás biztosítása.

Az Európai Unió is irányt kíván mutatni a felkészülés során. A tagjelöltek számára az ún. Csatlakozási Partnerségben kerülnek megfogalmazásra a célok és feladatok a hozzájuk tartozó eszközökkel együtt. A Csatlakozási Partnerség két elemből áll: a csatlakozási felkészülésben a Közösség részéről megállapított prioritásokból és az ezek teljesítéséhez nyújtandó pénzügyi segítséget tartalmazó fejezetből. A Közösség a felkészüléshez a PHARE, illetve 2000. január 1-jétől az előcsatlakozási alapok: az ISPA és a SAPARD eszközeivel járul hozzá. Kifejezetten közlekedési és környezetvédelmi célok elérését támogatja – 2000-től évi 44-44 milliárd euróval – az ISPA (Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszköze), amely követelményrendszerében és működésében hasonlít a tagállamok Kohéziós Alapjára.

További segítséget jelent, hogy az Unió 1998-tól 2002-ig tartó 5. kutatásfejlesztési keretprogramjában, illetve annak környezetvédelmi alprogramjában Magyarország teljes jogú tagként vehet részt, hasonlóan a LIFE III. programhoz, amely egyes környe-

zet- és természetvédelmi fejlesztési projektek társfinanszírozásával foglalkozik. Hazánk 2002-ben csatlakozott az Európai Környezetvédelmi Ügynökséghez.

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 1994 óta működik, székhelye Koppenhága. Technikai, tudományos és gazdasági információkat nyújt a környezetvédelmi jogszabályok előkészítését, illetve végrehajtását elősegítő. Emellett európai térképet készít a környezetvédelmi szempontból veszélyes területekről, és segíti a megfigyelőállomások működését, valamint a talajra, a vizekre és a levegőre vonatkozóan összeurópai információs rendszert tart fenn.

Átmeneti mentességi megoldások

Magyarország a Közösség követelményeinek egyrészt a környezetvédelmi jogszabályok átvételével és mielőbbi végrehajtásával kíván eleget tenni, másrészt igyekszik a magyar gazdaságot a fenntartható fejlődés feltételeinek megfelelően növekedési pályára állítani.

Magyarország környezetvédelmi felkészülési stratégiája szerint a közösségi jogszabályok magyar jogrendbe történő átültetését és a jogérvényesítéshez szükséges intézményfejlesztést a csatlakozás időpontjáig be kell fejezni. A végrehajtást a gazdasági lehetőségekhez mérten biztosítani kell a belső piaccal kapcsolatos jogszabályok területén és a határokon áttérjedő szennyezések összefüggéseiben. A végrehajtás ütemezésénél a legnagyobb környezeti haszonnal járó, leginkább költséghatékony beruházásokat kell előresorolni. A tervezettnél intenzívebb gazdasági fejlődés, illetve a gazdaságnak a környezet számára kedvező szerkezeti átalakulása természetesen a felzárkózás ütemének gyorsítására is lehetőséget adhat.

Jóllehet a környezet állapota Magyarországon sok tekintetben nem rosszabb az Unió országaiénál, a szigorú közösségi környezetvédelmi szabályozásnak való megfelelés költségei igen magasak. Az átmeneti mentessé-

gek összefüggenek a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok pénzügyi lehetőségeivel, a lakosság életszínvonalának problémakörével és kisebb részben egyes vállalkozások alkalmazkodási korlátaival.

Magyarország 1999. júliusi tárgyalási álláspontjában még kilenc átmeneti mentességi igényt terjesztett elő. Az igények száma a hatásvizsgálatok és az EU szakértőivel folytatott konzultációk eredményeként 2001 februárjára négyre csökkent, úgy, hogy többek között visszavontunk két fontos, horizontális jogforrásra vonatkozó kérelmet (IPPC, Seveso II). Ezen felül a négy fennmaradó igény közül három terjedelme szűkült. Egyedül a veszélyes hulladékok égetésére vonatkozó igény maradt változatlan. Az átmeneti mentességi időszakok általában nem hosszabbak azoknál, mint amelyeket a jelenlegi tagországok is kaptak vagy kapnak a jogszabályok végrehajtása során.

A négy fennmaradó igény közül csupán egyről, a szennyvízkezeléssel összefüggőről mondható el, hogy nem érinti közvetlenül a belső piacot. A veszélyes hulladékok égetéséről, illetve a csomagolásról és a csomagolási hulladékokról szóló irányelvek esetében, jóllehet közvetlenül érintik a belső piacot, a magyar igény ugyancsak elsősorban állami beruházásokkal függ össze. A nagy tüzelő berendezésekről szóló irányelvnel elsősorban magáncégek kapnak alkalmazkodási időszakot, azonban az igény csak a magyar energiatermelés kb. 5%-át érinti.

A finanszírozási nehézségek mellett lényeges, hogy a környezetvédelmi fejlesztési feladatok technikai megvalósítása önmagában is jelentős időt igényel (pl. a hulladékok újrahasznosítási hálózatának kialakítása).



A 22., környezetvédelmi fejezetre vonatkozó magyar tárgyalási álláspont 1999. júliusi beadását követően, nem egészen két évig tartó tárgyalássorozat után, 2001. június 1-jén sikerült ideiglenesen lezárni a környezetvédelmi fejezet tárgyalásait. Az Európai Unió a következő négy mentességi igényt fogadta el:

1. A *veszélyes hulladékok égetése* esetén a jelenleg működő hazai berendezések nem megfelelő technikai szintje, a füstgáz tisztításának teljes vagy részleges hiánya és az égetési technológia folyamatos ellenőrzésének hiánya miatt az EU követelményeinek kielégítése csak korszerűsítéssel vagy teljes kicseréléssel érhető el. Erre vonatkozik a 2005. június 30-ig tartó átmeneti mentességi időszak.
2. A *települési szennyvízelvezetés és -tisztítás* kérdésében a beruházási igény miatt volt szükséges átmeneti mentességi időszakot kérni (lakos-egyenértéktől és tisztítási foktól függően a következő időpontokig: 2008. december 31., 2010. december 31., 2015. december 31.).
3. A *nagy tüzelőberendezésekből* származó légszennyező anyagok kibocsátásának korlátozása terén, a meglévő berendezésekre vonatkozóan 2004. december 31-ig terjedő átmeneti időszak áll rendelkezésre.
4. A *csomagolási hulladékok* újrahasznosítására vonatkozóan megállapítható, hogy a jelenleg működő, a termékdíjon alapuló rendszer segítségével csupán 25–35% körüli visszagyűjtési és ennél valamivel alacsonyabb hasznosítási arány érhető el. A 2005. december 31-ig tartó átmeneti mentességi időszak azon rendszer kialakításához szükséges, amely képes a minimálisan elvárt 50%-os hasznosítási, valamint az előírt újrafelhasználási arányok teljesítésére.

Költségek

A közösségi vívmányoknak való teljes megfelelés hosszú távú környezetvédelmi beruházási igényei a magyar kormányzati becslések szerint legalább 1500 Mrd forintot tesznek ki. A költségekből mintegy 800 Mrd forint a települési szennyvízelvezetéssel és kezeléssel összefüggő kiadás. A hatásvizsgálatok kimutatták, hogy évi 4–5%-os huzamos gazdasági növekedés, és növekvő környezetvédelmi ráfordítások mellett a célok – a négy mentességgel meghosszabbított közösségi határidő keretei között – megvalósíthatók.

A környezetvédelmi jogalkotás részeként megszülető intézkedések jelentős terhet rónak a vállalkezési szférára és a lakosságra is. Alkalmazkodási időszakra csak a „meglévő létesítmények” számíthatnak, azok is csupán korlátozott ideig. „Környezetvédelmi dömping” vádját megalapozotlan már ma sem érheti hazánkat, hiszen a GDP-arányos ráfordítások viszonylag magasak, és a magyar környezetvédelmi jogszabályok *acquis*-nak való megfelelése már ma is jelentős.

A magyar csatlakozás hatásai

Az EU környezeti átlagát Magyarország belépése nem rontja, hanem egyes területeken inkább javítja. Hazánk fajgazdagsága, biológiai sokfélesége mindenképpen gazdagítja az Uniót. Az EU fejlett környezetvédelmi ipara számára új és növekvő piacot teremt a kibővítés.

A szigorú közösségi normák magyarországi bevezetése javítja a környezet állapotát, illetve segít megőrizni a létező értéket. Az új tagok felvételével a „környezetvédelmi stabilitási övezet” tovább bővül kelet felé, ami a szennyezések határokön áttérjedő jellege miatt elsőrendű fontosságú a mostani tagállamok számára. A beruházások természetesen nagy terhet rónak a magyar gazdaságra és társadalomra, ez azonban az átmeneti mentességi időszakkal és előreláthatólag jelentős közösségi támogatásokkal elviselhetővé tehető. A csatlakozás az Unió és Magyarország számára összességében a környezetvédelem terén is remélhetőleg kölcsönösen kedvező eredményeket hoz.

IRODALOM

KEREKES S., KISS K.:

Környezetpolitika és Uniós csatlakozás
MTA, 1998

Gazdasági szektorok és jogharmonizáció
(SZERK.: FORGÁCSI.)
Osiris, 2000

Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása
(SZERK.: BÁNDI GYULA)
KJK, 1999

Magyarország környezeti mutatói
(SZERK.: SZABÓ E., POMÁZII.)
Környezetvédelmi Minisztérium, 2000

OECD környezetpolitikai vizsgálatok, Magyarország
OECD, Környezetvédelmi Minisztérium,
2000

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium honlapja: www.ekormanyzat.hu



Válogatott környezeti adatok

	HUN	USA	AUT	BEL	CZE	DNK	FIN	FRA	DEU	GRC	IRL	ITA	LUX	NLD	POL	PRT	ESP	SWE	UKD ¹
Összterület, 1000 km ²	93	9364	84	31	79	43	338	549	357	132	70	301	3	42	313	92	506	450	245
Jelentősebb védett területek, összterület %-a 1 km ² szántóföldre jutó nitrogénműtrágya felhasználás, t	9,1	21,2	29,2	2,8	16,2	32,0	8,4	10,1	26,9	2,6	0,9	7,3	14,4	11,6	9,4	6,6	8,4	8,1	20,4
	5,4	6,2	7,6	18,8	6,8	12,3	7,1	13,4	14,8	7,8	43,2	8,4	a	37,7	6,1	4,0	5,4	7,3	19,5
ERDŐ																			
Erdőterület, összterület %-a	18,9	32,6	47,6	22,2	34,1	10,5	75,5	31,4	30,1	22,8	8,8	23,3	34,4	9,2	29,7	35,3	32,3	73,5	10,5
VESZÉLYEZTETETT FAJOK																			
Emlősök, ismert fajok %-a	71,1	10,5	35,4	31,6	33,3	24,0	11,9	20,2	36,7	37,9	6,5	32,2	54,1	15,6	15,5	17,3	21,2	18,2	22,2
Madaarak, ismert fajok %-a	18,8	7,2	37,0	27,5	66,1	10,6	6,7	14,3	29,2	13,0	21,8	24,7	50,0	27,1	16,6	13,7	14,1	8,6	6,8
Halak, ismert fajok %-a	32,1	2,4	65,5	54,3	29,2	18,2	11,9	6,6	68,2	24,3	33,3	...	38,2	82,1	27,1	18,6	29,4	12,7	11,1
VÍZ																			
Vízivétel, éves rendelkezésre álló készlet %-a	5,0	19,9	2,7	42,5	15,6	15,7	2,2	23,9	24,4	12,1	2,6	32,2	3,4	4,9	18,7	11,9	36,8	1,5	14,6
Közütemi szennyvíztisztítás, ellátott népesség %-a	22	71	75	27	59	87	77	77	89	45	61	61	88	97	47	21	48	93	88
LEVEGŐ																			
Kén-dioxid kibocsátás, kg/fő	64,5	69,0	7,1	23,7	68,0	20,7	19,5	16,2	17,9	48,2	45,1	23,1	14,3	8,0	61,3	36,2	49,1	10,3	34,5
Kén-dioxid kibocsátás, kg/1000 USD GDP ²	8,0	2,6	0,4	1,3	6,4	1,0	1,1	0,9	1,0	4,6	2,6	1,3	0,5	0,4	10,7	3,3	3,7	0,6	2,0
Nitrogén-oxidok kibocsátása, kg/fő	19,4	79,9	21,2	32,9	41,1	47,0	50,6	29,1	22,0	35,1	33,9	30,9	47,5	28,5	29,9	37,6	31,7	38,1	35,0
Nitrogén-oxidok kibocsátása, kg/1000 USD GDP ²	2,4	3,0	1,1	1,8	3,8	2,2	2,9	1,5	1,2	3,4	1,9	1,7	1,6	1,5	5,2	3,4	2,4	2,2	2,0
Szén-dioxid kibocsátás, t/fő ³	5,7	20,4	7,9	12,0	11,7	11,8	12,5	6,2	10,8	7,7	10,3	7,4	20,5	11,8	9,1	5,2	6,4	6,0	9,4
Szén-dioxid kibocsátás, t/1000 USD GDP ³	0,71	0,77	0,42	0,64	1,10	0,56	0,71	0,32	0,60	0,73	0,59	0,41	0,69	0,64	1,49	0,44	0,46	0,34	0,52
HULLADÉKKELETKÉZÉS																			
Termelési hulladék, kg/1000 USD GDP ⁴	86	...	75	75	353	25	139	93	46	2	70	22	162	32	94	4	28	100	57
Települési hulladék, kg/fő	500	720	510	480	310	560	410	590	460	370	560	460	460	560	320	380	390	360	480
1 millió toe TPES-re jutó atomhulladék, t ⁵	2,2	1,0	–	1,4	1,1	–	2,1	4,6	1,3	–	–	–	–	0,2	...	–	1,8	4,6	3,6

... : nem áll rendelkezésre – : nulla vagy elhanyagolható

* : a dőlt számok; az Egyesült Királyság esetében a veszélyeztetett fajoknak csak Nagy-Britanniát, a vízkivételnél és a közüzemi szennyvíztisztításnál csak Angliát és Wales-t jelentik.

a) A Luxemburgra vonatkozó adat Belgiumnál található.

1) Az adatok az IUCN I-VI osztályozására vonatkoznak; HUN: országos adatok.

2) GDP 1991. évi áron és vásárlóerő paritáson. Forrás: OECD Környezeti Adatok, Adattár, 1999

3) Csak az energiatelhasználásból származó CO₂; a nemzetközi tengeri tárolókat nem tartalmazza..

4) A feldolgozóiparból származó hulladék.

5) Atoerőművekben keletkező kiégett fűtőelemekből származó hulladék, amelyet a nehézfém tonnában kifejezett tömegének az összes elsődleges energiatermelés millió tonna olajegyenértékére vonatkozó nagysága ad meg.

Forrás: OECD



Tartalom

I. BEVEZETÉS	3
II. AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETPOLITIKÁJA	5
III. AZ EU KÖRNYEZETI JOGALKOTÁSA	9
IV. ABŐVÍTÉS HATÁSAI A KÖRNYEZETPOLITIKÁRA	12
V. MAGYARORSZÁG KÖRNYEZETPOLITIKÁJA ÉS KÖRNYEZETI JOGRENDJE	14
VI. MAGYARORSZÁG KÖRNYEZETI ÁLLAPOTA	15
VII. CSATLAKOZÁSUNK AZ EURÓPAI UNIÓHOZ	18