

Környezetvédelem

Bevezetés

A 20. században az európai integrációs folyamatokkal párhuzamosan elindult a globális környezetvédelmi mozgalom is, amelynek zászlóshajója Európa volt. Közvetlenül a két világháborút követően természetesen mindennekfelett a megbékélés, a rekonstrukció és a nemzetgazdaságok új beindítása állt. Ugyanakkor – a hidegháború ellenére kialakult – békeidőben a birodalmi játszmák és fegyveres konfliktusok már nem fedték el az iparosodással és a nemzetgazdaságok újult erővel való fellendülésekor bekövetkező környezetromlást. A túlgyorsult iparosodás és tömegtermelés, a – fosszilis energiaforrás alapú – megnövekedett energiaigény, a népesség-robbanás és a nemzetközi kereskedelemre való támaszkodás ördögi spirálja egészségkárosító lég- és műanyagszennyezéshez, kezelhetetlen mennyiségű hulladékhoz, ivóvízhiányhoz, a termőföldek terméketlenségéhez, a biodiverzitás rohamos szűküléséhez, a természeti erőforrások kimerüléséhez, antropogén természeti katasztrófákhoz és globális éghajlatváltozáshoz vezetett. Felismerve, hogy a nemzetgazdaságok működése és növekedése véges természeti erőforrásokon alapul, illetve a környeztkárosításnak közvetlen és közvetett egészségkárosító hatásai vannak, az állami döntéshozók elkezdtek a környezetvédelmi szempontokat is figyelembe venni. A környezetszennyezés első felismerését követően megindult a környezetvédelmi szakpolitika- és jogalkotás, miközben az európai integráció egyre szorosabbra fűződött. E két párhuzamos folyamat aztán az Egységes Európai Okmánnyal egybeért, és a Maastrichti Szerződéssel egyként intézményesültek.

Mielőtt az így születőben lévő környezetvédelmi szakpolitikának bevezetésére áttérnék, mindenekelőtt szükséges a fogalmakat tisztázni. Ebben a tanulmányban a „környezetpolitikát” tág értelemben használom, mivel a köznyelvi használattal ellentétben a természetvédelem és a környezetvédelem nem ugyanaz, s mint olyan a környezetpolitika két külön ágát jelöli elméleti szinten. Ugyanígy, mivel a környezetünk egyik eleme az éghajlat, így a jelen tanulmányunk szintén részét képezi a mára már egyre inkább – álláspontom szerint helytelenül – önálló életet élő éghajlat(védelmi)-politika. Ezenkívül fontos azt is megjegyezni, hogy a jelen tanulmányban a fenti összegző „környezetpolitika” kifejezést alkalmazom, és nem véletlenül, mivel véleményem szerint az megkülönböztetendő a „környezetvédelmi szakpolitika” kifejezéstől. Előbbi jól tükrözi azt az antropocentrikus megközelítést, amely a környezetpolitika szektoralitását, vagyis fragmentáltságát eredményezi.¹ Az EU környezetpolitikájának célja ugyanis nem az, hogy a természeti környezetünket megóvjuk az emberi beavatkozástól, hanem hogy az emberi – különösen a gazdasági – tevékenységeket úgy folytassuk és szervezzük meg, hogy az a legkisebb káros

¹ Megjegyzendő továbbá, hogy még a „környezetvédelmi szakpolitika” kifejezés is azt sugallja, hogy az ember a természetes környezetét egyfajta ember által szabályozható és szabályozandó társadalmi alrendszerként tartja számon. Természetes környezetünk azonban nem áll korlátlanul az emberiség és a gazdasági növekedés rendelkezésére, az ember és az emberi társadalom csak egy részét képezi a környezetünknek.

hatást gyakorolja a környezetünkre, vagyis a nyilvánvalóan elkerülendő káros egészségügyi hatások mellett a potenciális gazdasági növekedést fenntartsuk.

Mindenesetre az EU környezetpolitikája nehezen fogható meg egy egységként, mivel ez a megosztott hatáskör különböző szakterületek stratégiáiból, környezetvédelmi akcióprogramokból, irányelvekből és – az EU-ra jellemző fragmentált intézményrendszeren belüli – különböző formájú és hatáskörű intézményekből áll.² Mindez kiegészül a világon egyedülálló alapjogi szintű környezetvédelemmel, amely gyakorlati alkalmazásának kivirágzása még várat magára.

A 21. század derekán a szektorálisan – mesterségesen – elkülönített szabályozás ugyanakkor már nem lesz elegendő, és felerősödik az integritás elve. A globális éghajlatváltozás egy újabb próba elé állítja az Uniót, amelyre – egyelőre úgy látszik – igyekszik felkészülni.

Az Európai Unió környezetpolitikájának fejlődéstörténete és szakmai reformok napjainkig

Globális trendek és kezdeményezések

A 20. század a felfokozott iparosodásról és tömegtermelésről, a környezetet jelentősen leterhelő fogyasztói társadalom kiépüléséről, a túlnépesedésre felkészületlen és igazságtalan nemzetközi kereskedelmi rendszerek³ megszilárdulásáról, a korlátozottan rendelkezésre álló, nem megújuló és környezetszennyező kitermelésű fosszilis energiafüggőség megnövekedéséről szólt. Ennek következményeként a természetkárosodás és a környezetromlás teljesen nyilvánvaló volt: légszennyezés, erdőirtások, kezelhetetlen mennyiségű hulladék, a vízkészletek szennyezése és kiapadása, az energiafüggőség és abból eredő politikai és emberi bizonytalanság. A lokális problémafelismerést lassan felváltotta az a felismerés, miszerint a környezetszennyezés nem ismer – ember által alkotott – országhatárokat, így a regionális és mára már a globális összefogás szükséges. Ezenkívül nagy fejtörést okoz annak megállapítása, hogy visszafordítható-e vagy sem.

Az első globális vonatkozású, de csekély létszámú összefogás 1968-ban indult. Huszonöt ország nyolcvan kutatójának részvételével alakult meg Rómában egy kötetlen – civil, vagyis nem kormányzati – szervezet, amely az emberiség jövőjét érintő kérdéseket volt hivatott megvizsgálni.⁴ Ez a spontán szakértői, úgynevezett Római Klub mindenképpen maradandót alkotott azzal, hogy 1971-ben elkészült *A növekedés határai* (*The Limits to Growth*) című jelentés.⁵ A globális tendenciákra vonatkozó előrejelzéseik szerint már akkor egyértelmű volt, hogy az akkori gazdasági növekedés fenntarthatatlan, és az államok gazdasági berendezkedését új alapokra kell helyezni.

² Orbán Annamária: *Az Európai Unió környezetvédelmi politikája*. 49.

³ Fontos megjegyezni, hogy önmagában az a népességgrobbanás, amely a 20. században bekövetkezett, és amely trend annak ellenére nem lassul, hogy az északi féltekén elhelyezkedő államok többnyire népfogyatkozásnak vannak kitéve, önmagában nem jelentene veszélyt a környezetünkre. A „túlnépesedés” problematikája környezetvédelmi szempontból nem az emberek számát jelenti, hanem az alkalmazott, elavult mezőgazdasági módszereket, és az igazságtalan kereskedelmi feltételeket.

⁴ Pelle Anita: *Az Európai Unió környezeti politikája*. 9.

⁵ Donella A. Meadows – Dennis L. Meadows – Jorgen Randers – William W. Behrens: *The Limits to Growth*. New York, Universe Books, 1972.

A római székhelyű kezdeményezéssel egyidejűleg az Amerikai Egyesült Államokban 1970. április 22-én egy ifjú wisconsini szenátor kezdeményezésére megrendezték az első Föld Napja című eseményt. A rendezvényen körülbelül 20 millióan vettek részt, és számos környezetvédelmi jogszabály megalkotásának elindítása közepette, az év végére elsőként a világon felállították az USA Környezetvédelmi Ügynökségét.⁶

Az európai és amerikai tandem sikere már 1972-re elérte az ENSZ-t, és júniusban megrendezték az ENSZ első környezeti konferenciáját Stockholmban.⁷ A világ szeme tehát ismét Európán volt. A konferencián elfogadták a Stockholmi Nyilatkozatot és az ahhoz kapcsolódó akciótervet, valamint létrehozták az ENSZ Környezetvédelmi Programját (*United Nations Environmental Program – UNEP*).⁸ Ezt követően 1979-ben megtartották az első Éghajlati Világkonferenciát, amelyen a részt vevő államok megállapították, hogy szükség van egy átfogó éghajlati világprogramra.⁹

Az első világkonferenciákat követően koncepcionális áttörést hozott az ENSZ Közgyűlés által 1984-ben felállított Környezeti és Fejlődési Világbizottság. Az úgynevezett Brundtland-bizottság független szakértőkből álló testület volt, amelynek célja, hogy összeegyeztethetővé tegye a környezetvédelemnek a gazdaságra és a szabadkereskedelemre gyakorolt externális hatását. A lehetetlen pedig lehetségesnek bizonyult, amikor megszületett a *Közös jövőnk* című jelentés,¹⁰ amely bevezette a „fenntartható fejlődés” fogalmát a gazdaság- és környezetpolitikába.¹¹ A jelentés azt is kiemelte, hogy a csak nemzeti szinten megvalósított fenntartható fejlődés nem vezethet eredményre, ezért globális, illetve regionális erőfeszítésekre van szükség.¹² Így az európai integrációs környezetvédelmi mozgalmak újabb lendületet kaptak.

A „fenntartható fejlődés” koncepciójának gyakorlatba való átültetése ugyan váratott magára, az éghajlatváltozás szakterületi önállóodása azonban 1988-ban szárnyra kapott. Ekkor a Meteorológiai Világszervezet az ENSZ Környezetvédelmi Programjával közösen felállította az Éghajlatváltozási Kormányközi Testületet (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*), amelynek célja, hogy a politikai döntéshozóknak az éghajlatváltozással kapcsolatban tudományos adatokat és kutatási eredményeket nyújtson.¹³ Az IPCC saját kutatást nem végez, kizárólag értékeli és összefoglalja az emberi tevékenység által kiváltott, klímaváltozással kapcsolatos kurrens kutatási eredményeket. Az IPCC első jelentése 1991-ben látta meg a napvilágot, amelynek jelentősége a tudományos részleteket leszámítva abból fakad, hogy ebben a jelentésben fogalmazódott meg először, miszerint az észlelt globális felmelegedés az üvegházhatású gázok kibocsátásából

⁶ The History of Earth Day.

⁷ United Nations Conference on the Environment. Stockholm (1972. június 5–16.).

⁸ Érdekes intézmény-, illetve szervezetelméleti szempontból, hogy egy rugalmas, kötetlen, globális „programot” hoztak létre, és nem egy strukturáltabb szervezetet, mint például egy szakosított szervet (például FAO), vagy egy alapot (például UNICEF), vagy egy ügynökséget (például IOM, IAEA).

⁹ *Climate Change Information Sheet 17* (2000. július 19.). Information Unit for Conventions.

¹⁰ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*.

¹¹ Szeretném felhívni a figyelmet egy újabb fogalmi pontosításra. A Brundtland-bizottság a fenntartható fejlődést és nem a fejlődés, illetve gazdasági növekedés nélküli fenntartás elméletét dolgozta ki. A fenntarthatóságnak megkülönböztetik a környezeti, gazdasági, szociális és intézményi dimenzióit.

¹² Pelle (é. n.): i. m. 14.

¹³ *Climate Change Information Sheet 17* (2000): i. m.; About the IPCC.

fakad, és az első előrejelzések szerint a 21. században évtizedenként 0,3 Celsius-fokkal emelkedik az átlaghőmérséklet.¹⁴

Az Európai Unió megalapításának évében Rio de Jaineróban megrendezték a Föld-csúcsot, amelyen aláírták az ENSZ Éghajlatváltozás elleni Keretegyezményét (*UN Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*), a Biológiai Sokféleségről szóló egyezményt, és kidolgozták az úgynevezett Agenda 21 akciótervet, amely a környezetre gyakorolt emberi hatás mérséklésére vonatkozó kötelezettséget és cselekvési tervet tartalmazott.¹⁵ 2015-ben az ENSZ Fenntartható Fejlődési Csúcsa 17 fenntartható fejlődési célt¹⁶ tűzött ki,¹⁷ és az úgynevezett Agenda 2030 akciótervben a célkitűzések megvalósulási határidejét 2030-ra tűzték ki.¹⁸ 2015-ben szintén aláírták a 2020-ban hatályba lépett párizsi megállapodást, amely a UNFCCC keretében a kiotói jegyzőkönyvet váltja fel az éghajlatvédelem területén.¹⁹

Mindeközben Európában – európai kezdeményezések

Az EU környezetpolitikájának kialakulása teljes mértékben beleillik a globális trendekbe, tekintve, hogy a globális kezdeményezések mozgatórugója és helyszíne is sokszor Európa volt.

Bár az első Európai Közösségeket megalapító szerződésekben ugyan kifejezetten nem szerepelt a környezetvédelem, mégis elmondható, hogy rendelkezéseiknek mindenképpen voltak környezeti vonatkozásai. Az európai integráció is tehát úgy indult meg, hogy a szűkös, illetve végesen rendelkezésre álló – egyébként stratégiaileg fontos természeti – erőforrásokat vonták közös ellenőrzés alá. Így jött létre – többek között – az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK), valamint az Európai Atomenergia-közösség (Euratom).²⁰ Bár az Európai Gazdasági Közösséget megalapító 1957-es Római Szerződésben sem jelent meg a „környezet” szó, a benne foglalt gazdasági megállapodások – a termelés, a feldolgozás, a hasznosítás és az ezzel összefüggő szennyezés – hatással voltak a természetes környezetre, így mondhatni az implicit környezetpolitikai rendelkezéseket is tartalmazott.²¹ Mindazonáltal ezek a szerződések egyértelműen úgy rendelkeztek, hogy a két világháború utáni talpra állás és az emberek életminőségének javítása érdekében a környezetünket és természeti erőforrásainkat közösen, de korlátlanul hasznosíthatjuk.

¹⁴ W. J. McG. Tegart – G. W. Sheldon – D. C. Griffiths: *Climate Change. The IPCC Impact Assessment. Report prepared for IPCC by Working Group II*. Canberra, Australian Government Publishing Service, 1990.

¹⁵ *Climate Change Information Sheet 17* (2000): i. m.

¹⁶ A közvetlenül környezeti tematikájú fenntartható fejlődési célok a következők: tiszta víz és közegészségügy (6.), megfizethető és tiszta energia (7.), fellépés az éghajlatváltozás ellen (13.), óceánok és tengerek védelme (14.), valamint a szárazföldi ökoszisztéma védelme (15.). United Nations Information Service: *Fenntartható fejlődési célok*.

¹⁷ A Fenntartható Fejlődési Célok a 2000-ben az ENSZ Millenniumi Csúcsán kihirdetett Millenniumi Fejlesztési Célokot váltotta fel, mivel azok a túlbambicionált 2015-ös határidőre még csak részlegesen sem valósultak meg. United Nations: *2013: MDG Acceleration and Beyond 2015*.

¹⁸ United Nations Sustainable Development Summit 2015. (2015. szeptember 25–27.). New York.

¹⁹ United Nations: *The Paris Agreement*.

²⁰ Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika*. Budapest, Complex, 2016. 39.

²¹ *Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés* (1958. január 1.) (Római Szerződés, EGK Szerződés) 2., 100., 235. szakasza.

Már egy évtizeddel később kiderül azonban, hogy ennek a gazdasági növekedésnek az emberek életminőségére vonatkozóan árnyoldalai is vannak. Ezért 1967-ben megjelenik az első környezetvédelmi irányelv, a csomagolási irányelv. Az irányelv ugyanakkor nem írta elő a csomagolóanyagok használatának korlátozását, csak a veszélyes anyagok feltüntetésének kötelezettségét.²² Mindenesetre a folyamat folytatódott, és az 1972-es és 1973-as év rendkívül mozgalmas volt a környezetvédelem szempontjából.²³ Mivel az 1972-es stockholmi Környezetvédelmi Világkonferencián az EGK akkori hat tagállama, valamint Svédország, Svájc, Ausztria, Írország, Dánia és az Egyesült Királyság is képviseltette magát, ugyanabban az évben a párizsi államfői csúcson először került napirendre környezetszennyezés. A környezetvédelmi csúcson a tagállamok úgy határoztak, hogy szükség van közösségi szintű környezetpolitikára, és a párizsi nyilatkozatban vállalták, hogy 1973-ra konkrét akciótervvvel állnak elő a közösségi intézmények. Viszont azt is meg kell jegyezni, hogy a párizsi nyilatkozat célkitűzései között a környezetvédelem olyan kontextusban szerepelt,²⁴ hogy a gazdasági fejlődés mindinkább az emberiség javát szolgálja, vagyis elsődlegesen maradtak a gazdasági célok.²⁵ Ezenkívül 1972-ben felállították a Környezet- és Fogyasztóvédelmi Szakszolgálatot, amely az iparpolitikáért felelős igazgatóság alá tartozott. 1973-ban pedig megszületett az első Környezetvédelmi akcióterv (1973–1977), és az Európai Parlamentben is megalakították a Környezetvédelmi Bizottságot. Ezt követően 1977-ben elindult a Második Környezetvédelmi Akcióterv (1977–1981), 1982-ben pedig a Harmadik Akcióterv (1982–1986), amely elsőként említi a megelőzést mint alapelvet.²⁶

Mivel az EGK alapszerződésének nem volt külön környezetvédelmi fejezete, ezért más fejezetek általános szabályait lehetett csak a környezeti problémákra alkalmazni. Az 1970-es évek – a globális trendekkel párhuzamosan – súlyos gazdasági kihívások elé állították az Európai Közösséget, és hiába lépett hatályba ebben az időszakban körülbelül 150 környezeti vonatkozású szabályozás, a környezetvédelmi politika mégsem fejlődött olyan ütemben, mint például az önálló agrárpolitika.²⁷ A környezetvédelem mostoha helyzetét 1985-ben az Európai Bíróság oldotta fel, amikor döntésével beemelte a környezetvédelmet a Közösség lényeges céljai közé.²⁸ Az igazi áttörést pedig végül az 1986-os Egységes Európai Okmány (*Single European Act*) hozta el. A szerződés egy új *Környezet* címmel bővítette ki az EGK Római Szerződését, és kiterjesztette az EK hatáskörét környezetvédelmi ügyekre. Ezzel a környezetvédelmi szakpolitika hivatalosan is megszületik, és a többi szakpolitika integrált részévé vált. Az egységokmány új alapokra helyezte a környezetvédelmi politikát, és *sui generis* szakpolitikává vált, amely nem volt alárendelve többé a gazdasági integráció prioritásainak.²⁹ Kötelező alapelvek: környezetvédelmi követelmények

²² Orbán (é. n.): i. m. 49.

²³ Orbán (é. n.): i. m. 50.

²⁴ „A gazdasági növekedésnek, amely önmagában nem végcél, elsődlegesen az életfeltételekben mutatkozó különbségek enyhítéséhez kell hozzájárulnia. Ennek az összes társadalmi partner részvételével kell végbemennie, az életminőség és az életszínvonal javítását kell eredményeznie. Az európai eszméhez illően különös figyelmet kell szentelni a kézzel nem fogható értékeknek és a környezet védelmének, oly módon, hogy a haladás valóban az emberiség szolgálatába állítható legyen.” Bándi Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014.

²⁵ Pelle (é. n.): i. m. 17.

²⁶ Pelle (é. n.): i. m. 25–26.; Bándi (2014): i. m.

²⁷ Orbán (é. n.): i. m. 50.

²⁸ Lukács Pál: *Környezetvédelem*. Budapest, Typotex, 2011. 22.

²⁹ Orbán (é. n.): i. m. 50.

integrálása más szakpolitikákba, a környezet magas szintű védelme, megelőzés és elővigyázatosság, fenntartható fejlődés, megosztott felelősség, szubszidiaritás elve. 1987-ben elindult a Negyedik Környezetvédelmi Akcióterv (1987–1992), amely a szerződésnek megfelelően elsősorban azt írta elő, hogy a környezetvédelmi szempontokat más szakpolitikákba is integrálják.³⁰

Az áttörés eredményeként 1989 és 1991 között az EK-ban több környezetvédelmi rendelkezést hoztak, mint az azt megelőző 20 évben összesen.³¹ Mindazonáltal mindenképpen megállapítható, hogy a környezetvédelem önmagában nem cél, azt minden esetben a természeti erőforrások hasznosításának szempontja vezérli a mai napig.

1992-ben létrejött az Európai Unió, amelynek Maastrichti Szerződése külön hivatkozott a „fenntartható fejlődésre”, mint az Unió alapvető céljára, és több területen is előremutató változásokat hozott. 1992-ben elindul az Ötödik Akcióterv (1993–2001), amely definiálta az Unió fenntartható fejlődési koncepcióját és a hagyományos jogi szabályozási eszközökön túl piacorientált gazdasági eszközöket is bemutatott.³² 1994-ben felállították az Európai Környezetvédelmi Ügynökséget.³³ Az Unió szempontjából gyorsan történt, az európai integráció történetében lassan. Koppenhágában információs és kutatóközpontként szolgálja az EU-t. Ezt követően 1997-ben az Amszterdami Szerződés megerősíti a fenntarthatósági alapelvet, javítja a döntéshozatali mechanizmust, valamint a környezet magas szintű védelmét beemeli az Unió prioritásai közé.³⁴ 1998-ban Cardiffban csúcstalálkozót rendeztek meg, ahol először fogalmazták meg konkrétan, hogy a környezetvédelmi szempontokat bár valamennyi szakpolitikába integrálni kell, de kezdésként kifejezetten az energia, a közlekedés, és a mezőgazdasági ágazatba. Az úgynevezett Cardiff-folyamat Bécsben, aztán Kölnben folytatódott, ahol a következő iparágakat emelték ki környezetvédelmi szempontból: ipar, a belső piac és fejlődés, gazdaságpolitika, külpolitika, halászat.³⁵ Ezeken a területeken új stratégiákat kellett kidolgozni, ezért a cselekvési programok kidolgozása a századfordulóval is folytatódott. 2001-ben megszületett a Hatodik Akcióterv (2002–2012), amelynek címe *2010: Jövőnk és Választásunk*, majd 2013-ban a 2020-ig tartó Hetedik Akcióterv. Végül 2001-ben az Európai Tanács göteborgi csúcsán elfogadták az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiáját, amelyet 2006-ban felülvizsgáltak.³⁶

Összességében az akciótervekkel kapcsolatban elmondható, hogy egyre hosszabb időszakokra szóltak, ami azt jelenti, hogy egyre inkább a közép- és hosszú távú gondolkodás jellemzi a megoldáskeresést. Az akciótervek egyre bátrabbak, ambiciózusabbak, nagyobb vállalásokat tartalmaznak. Az akciótervek fontosabb rendelkezéseit a 9. táblázat foglalja össze.

³⁰ Pelle (é. n.): i. m. 21.

³¹ Orbán (é. n.): i. m. 50.

³² Orbán (é. n.): i. m. 51.

³³ Orbán (é. n.): i. m. 60.

³⁴ Amszterdami Szerződés 2. cikk. „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a [...] közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”

³⁵ Orbán (é. n.): i. m. 62.

³⁶ Pelle (é. n.): i. m. 37.

1. Környezetvédelmi Akcióterv (1973–1976)

Megfogalmazta, hogy az Európai Közösség környezetpolitikai rendeltetése a „Közösség polgárai életkörülményeinek, életminőségének, környezetének és életfeltételeinek javítása”, és kimondta, hogy a „növekedést össze kell egyeztetni a természetes környezet megőrzésének szükségletével”. Ennek érdekében meghatározta a környezetpolitikai alapelveit: A szennyezés, illetve a környezeti ártalmak forrásánál történő fellépés.

A környezeti hatások figyelembevétele.

A természeti erőforrások észszerű hasznosítása.

A tudomány és a technika környezetvédelmi célú fejlesztése.

A szennyező fizet alapelve.

Egyik állam sem okozhat környezeti kárt a másik államnak.

A fejlődő országok érdekeinek figyelembevétele.

Az Európai Közösség és a tagállamok regionális és nemzetközi együttműködése.

A környezetvédelem a Közösségben mindenki ügye, amelyet minden szinten oktatni kell.

A környezeti cselekvés megfelelő szintjének meghatározása.

A tagállamok környezeti politikáinak összehangolása és harmonizálása a Közösségben.

Jellemzően a „tűzoltás” megközelítését képviselte, vagyis elsősorban a legsúlyosabb környezeti károk, problémák felszámolása volt a cél.

2. Környezetvédelmi Akcióterv (1977–1981)

Az első akcióterv céljait és alapelveit figyelembe véve az alábbi prioritási területeket határozta meg: a víz-, a levegővédelem (irányelvi szintű szabályozás), a zajvédelem, a természetvédelem, a természeti erőforrások észszerű hasznosítása. A „tűzoltás” mellett már kiemelt hangsúlyt fektet a szennyezés, a hulladékok keletkezése, illetve a földhasznosítás terén a megelőzést szolgáló eszközökre és mechanizmusokra, így például a környezeti hatásvizsgálatok és értékelési rendszerek bevezetésére, a gazdasági ösztönzőkre és a környezetvédelmi információszolgáltatás rendszerére, a minőségi szabványokra.

3. Környezetvédelmi Akcióterv (1982–1986)

Folytatódik az aktuális és sürgető környezeti károk beazonosítása (például a környezet fokozódó savasodása, a sokasodó hulladékgondok, az elfogadott közösségi intézkedések megvalósítására, érvényesítésére való garancia hiánya). A feladatok a különösen érzékeny területekre fókuszáltak, és a megelőzés irányába tolódtak el. A gazdaság és a környezetvédelem összekapcsolása mellett egyre nagyobb figyelmet szentelt az önjogú környezetvédelemre. Megjelenik a szubszidiaritás gondolata, vagyis hogy a környezeti cselekvést annak a legmegfelelőbb szintjén kell megvalósítani. Ezenkívül elkészült a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv, megjelent a tagállamok általi végrehajtás ellenőrzésének igénye, illetve az, hogy a Közösség vállaljon szerepet a nemzetközi szervezetekben.

4. Környezetvédelmi Akcióterv (1987–1992)

Megállapította, hogy a környezetvédelem a további gazdasági fejlődés feltétele, és alapvető szükséglet. Hangsúlyozta a környezet egyes elemeinek szennyezésével szembeni együttes fellépést, és a szektorális eszközökkel szemben az integrációt. Prioritási területként a következőket határozta meg: vízvédelem, levegővédelem, zajterhelés elleni védekezés, hulladékgazdálkodás és -ártalmatlanítás, ipari kockázatok és nukleáris biztonság, vegyi és genetikailag módosított anyagokkal kapcsolatos problémák. Ekkor állították fel (1990) az Európai Környezeti Ügynökséget (EEA), amely egyben nyitás volt az állampolgárok és nem kormányzati szervezetek felé.

5. Környezetvédelmi Akcióterv (1993–2002)

A Fenntarthatóság felé elnevezésű program az Európai Közösség fenntartható fejlődését, a Közösség (nagyobb) nemzetközi szerepvállalását, valamint a környezeti károk költségeinek felmérését és a program felülvizsgálatát is stratégiai célként határozta meg. Kiemelte a környezetvédelmi prioritásokat (az éghajlatváltozás, a savasodás és levegőszennyezés, a természeti erőforrások és a biológiai sokféleség pusztulása, a vízkészletek csökkenése és szennyezése, a települési környezet romlása, a tengerpartok pusztulása, a hulladék). Az akciótervben kiemelt szektorok az ipar, az energetika, a közlekedés, a mezőgazdaság és az idegenforgalom. Ehhez szükséges a jogalkotás fejlesztése, a hatékony végrehajtás, a politikai szempontok integrálása, a társadalmi egyeztetés, a környezeti felelősség hangsúlyozása, az Európai Környezetvédelmi Hivatal tevékenysége és a végrehajtásról készült jelentések. Folytatódott a hatékony környezetpolitikai intézményrendszer kiépítése egy általános konzultatív fórum, egy megvalósítási hálózat és környezetpolitikai Felülvizsgálati Csoport formájában.

6. Környezetvédelmi Akcióterv (2003–2012)

Az akcióterv célja a fenntartható fejlődés tényleges megvalósítása. Kiemelt prioritási területek: az éghajlatváltozás, a természetvédelem és a biodiverzitás, a környezetvédelem egészségügyi vonatkozásai (környezet-egészségügy), valamint a természeti erőforrásokkal és a hulladékkal való fenntartható gazdálkodás. Előírt intézményi fejlesztéseket, úgymint a meglévő jogszabályok végrehajtásának erősítése, a környezetvédelmi szempontok más közösségi politikákba való integrálása, a piac ösztönzése a környezeti érdekek figyelembevételére, elsősorban a gazdasággal és a fogyasztókkal együttműködésben az állampolgárok részvételének és szokásai megváltoztatásának ösztönzése, valamint nagyobb figyelem a területhasználati és földhasználati tervezésre. A Bizottság megalkotandó stratégiái: levegőszennyezés, hulladékmegelőzés és -hasznosítás, a tengeri környezet megőrzése, a talaj, a növényvédő szerek fenntartható használata, az erőforrások fenntartható használata, városi környezet. A hatodik akcióterv alatt állították fel az Európai Vegyi Anyagok Ügynökségét is, és ezzel elkezdődött a rendeleti alkotás a környezetpolitika terén.

7. Környezetvédelmi Akcióterv (2012–2020)

A Jólét bolygónk felélése nélkül elnevezésű program kilenc kiemelt célkitűzést tartalmazott:

Az Európai Unió természeti tőkéjének védelme, megőrzése és fejlesztése.

Erőforrás-hatékony, környezetbarát és versenyképes uniós gazdaság kialakítása.

Az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól.

Az uniós környezetpolitika hasznának maximalizálása.

A környezetpolitika tudományos alapjának megszilárdítása.

A környezet- és éghajlat-politikai beruházások és a megfelelő árképzés biztosítása.

A környezeti megfontolások fokozottabb érvényre juttatása és a politikai koherencia növelése.

Az Európai Unió városainak fenntarthatóbbá tétele.

A regionális és globális környezeti és éghajlatváltozási kihívások uniós kezelésének hatékonyabbá tétele.

A fenti célkitűzéseket pedig az alábbi tematikus prioritásokon keresztül kívánták megvalósítani:

Az uniós természeti tőke védelme, megőrzése és fejlesztése (biodiverzitás, tengervédelem, erdészet, vízkincs, talajvédelem).

Erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes uniós gazdaság kialakítása (például zöld közbeszerzés).

Az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól.

A környezetre vonatkozó uniós szabályozás előnyeinek maximalizálása a végrehajtás javításával (hatékony szabályozás).

Az uniós környezetpolitika ismeret- és tudományos alapjának javítása (közös környezetvédelmi információs rendszer).

A környezet- és éghajlat-politikával összefüggő beruházások feltételeinek biztosítása és a környezeti externáliák kezelése (támogatások, piaci eszközök).

A környezetvédelem integrációjának és a szakpolitikák koherenciájának növelése.

Az uniós városok fenntarthatóságának javítása.

A nemzetközi környezettel és éghajlattal kapcsolatos kihívások hatékonyabb uniós kezelése (UN SDGs).

Forrás: Pelle (é. n.): i. m. 24–25.; Bándi (2014): i. m.; Európai Bizottság: *Jólét bolygónk felélése nélkül* alapján a szerző szerkesztése

A környezeti szakpolitikai stratégiaalkotáson kívül a környezetvédelem az Unió alapjogvédelmi rendszerébe is bekerült 2000-ben. Az Alapjogi Charta 37. cikke ugyanis alapjogként fogalmazza meg az uniós polgárok szempontjából a tagállamnak, hogy a „magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat”. Ezenkívül bár az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tartalmazza az egészséges környezethez való jogot kifejezetten, az Emberi Jogok Európai Bírósága számtalanszor hozott tulajdonképpen környezetvédelmi vonatkozású döntéseket az élethez való jog, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, a tulajdonhoz való jog és olyan (környezeti) eljárási jogok alapján, mint az információhoz való jog, a döntéshozatalban való részvétel, és az igazságszolgáltatáshoz való jog.³⁷ Ez azért releváns, mert az Európai Unió magára nézve kötelezőnek ismeri el az EJEB ítélkezési gyakorlatát.³⁸

Az Európai Unió környezetpolitikájának aktualitásai

Az Európai Unió környezetpolitikájának a mai napig nem célja önmagában a környezet- és természetvédelem. Az előző fejezetben leírt antropocentrikus és különösen a gazdasági vonatkozások prioritása továbbra is megmaradt, mivel a „fenntartható fejlődés” elve szerint azért ne használjuk fel véges természeti erőforrásainkat most, hogy a jövő generációinak is biztosítva legyen a gazdasági növekedés. Ennek megfelelően az EU környezetpolitikájának mint szakpolitikának a jellemzője, hogy a fent említett gazdasági szempontok alapján és a környezet szennyezettségének sürgőssége szerint szektorális, illetve környezeti alkotóelemeket szabályoz.³⁹ Ez a megközelítés vezet a már a bevezetőben említett fragmentáltsághoz, amely azért problematikus, mivel a környezet egyes alkotóelemei szoros összefüggésben állnak egymással. Az egyik károsodása hatást gyakorolhat a másikra, míg az egyik elem megóvása pozitívan befolyásolhatja egy másik környezeti elem védelmét is. A környezet károsodása megjelenhet az egyik elemben, de akár többben is, vagy akár mindegyikben. Végül pedig valamennyi környezetkárosítás az emberre is kihat, rontja az életkörülményeinket és életünk minőségét. Ez pedig teljesen egyértelműen ellentmond az Európai Unió alapcéljának.⁴⁰

Mielőtt a továbbiakban a környezetpolitikai szabályozást részletesen taglalnám, fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy a környezet egyes aspektusai külön, önálló szakpolitikát alkotnak az Európai Unióban, amely tovább fragmentálja a környezetpolitikát, és hátráltatja az integrált megközelítést. Ilyen kiemelt terület többek között az agrárpolitika, a halászat, az energiaipar, és most már az éghajlatvédelem. Tekintve, hogy ezek valóban önálló szakpolitikát képeznek a jelen kötetben is, csak az éghajlat-politikára fogok ebben a tanulmányban kitérni.

Az EU környezetpolitikájának jogalapja

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 3. cikk 3. bekezdése az Unió belső piacának létrehozásával összefüggésben mondja ki azt, hogy az „Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkál-

³⁷ Majtényi Balázs: *A környezet nemzetközi jogi védelme*. Budapest, ELTE Eötvös, 2012. 87.

³⁸ EUSz Alapjogi Charta 6. cikk.

³⁹ Lukács (2011): i. m. 11.

⁴⁰ Lukács (2011): i. m. 11.

codik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességgű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul”. Az 5. bekezdésben az EUSz kimondja, hogy az Unió a „világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban” hozzájárul – többek között – a „Föld fenntartható fejlődéséhez”. Emellett az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 4. cikke utalja megosztott hatáskörbe a környezetvédelmet, a mezőgazdaságot, a halászatot és az energiaügyet. Viszont kizárólagos uniós hatáskörbe tartozik a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a Közös Halászati Politika keretében. (Ezenkívül az alábbiakban bemutatott környezetpolitikai alapelveket is az EUMSz tartalmazza, így a pontos hivatkozást a 10. táblázat tartalmazza.) A külön környezetvédelmi címben (EUMSz XX. CÍM KÖRNYEZET) az Unió az alábbi célkitűzéseket határozza meg a környezetpolitika számára (EUMSz 191. cikk):

- a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása;
- az emberi egészség védelme;
- a természeti erőforrások körültekintő és észszerű hasznosítása;
- a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére, és különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányuló intézkedések ösztönzése nemzetközi szinten.

Az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet” elven alapul. Ebben az összefüggésben a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő harmonizációs intézkedések adott esetben egy védzáradékot foglalnak magukban, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy nem gazdasági jellegű környezetvédelmi okokból uniós ellenőrzési eljárás alá tartozó ideiglenes intézkedéseket hozzanak (EUMSz 191. cikk 2. bekezdés). Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően fogadja el azokat az általános cselekvési programokat – így a már ismertett környezetvédelmi akcióterveket is –, amelyek az elérendő elsődleges célkitűzéseket meghatározzák (EUMSz 192. cikk 3. bekezdés). Ezenkívül az EUMSz különleges jogalkotási rendet is alkalmazni rendel bizonyos környezetvédelmi vonatkozású kérdésekben. Az úgynevezett konzultációs eljárás keretében az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően egyhangúlag fogadja el – többek között – a „menyiségi vízkészlet-gazdálkodást, illetve amelyek az e készletek rendelkezésre állását akár közvetlenül, akár közvetve befolyásolják; vagy a földhasználatot, kivéve a hulladékgazdálkodást” (EUMSz 192. cikk 2. bekezdés). Továbbá az Unió által elfogadott egyes intézkedések sérelme nélkül a tagállamok gondoskodnak a környezetpolitika finanszírozásáról és megvalósításáról (EUMSz 192. cikk 4. bekezdés). Végül fontos megjegyezni, hogy a 191. és 192. cikkeken ismertetett „védintézkedések” minimum-előírásoknak minősülnek, mivel így a tagállamok saját belátásuk szerint ezeknél szigorúbb védintézkedéseket is fenntarthatnak vagy bevezethetnek (EUMSz 193. cikk).⁴¹

⁴¹ Ezeknek az intézkedéseknek összeegyeztethetőnek kell lenniük a Szerződésekkel. Az intézkedésekről értesíteni kell a Bizottságot. EUMSz 193. cikk.

Az EU környezetpolitikájának alapelvei

Az alapelvek elsődleges célja, hogy iránymutatást adjanak mind a jogalkotók, mind a jogalkalmazók számára. A környezetpolitikai alapelvek három nagyobb csoportba oszthatók, így vannak a környezetpolitikai alapelvek – amelyek az egész környezetvédelem általános elveit szabják meg –, a jogi alapelvek – amelyek a környezetjogi rendszer felépítéséhez szükségesek –, és végül a szakterületi alapelvek.⁴² A környezetpolitika általános alapelveit a 10. táblázatban ismertetjük az alapelv alapszerződési hivatkozásával együtt.

10. táblázat: A környezetpolitikai alapelvek

Szubszidiaritás elve	A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad. A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók (EUSz 5. cikk és a hozzá tartozó jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról).
A szennyezés, illetve a környezeti ártalmak megelőzésének elve	A szennyezés forrásánál történő fellépés elve az úgynevezett csővégi megoldásokkal szemben (EUMSz 191. cikk 2. bek.).
Az elővigyázatosság elve	Biztosítani kell a környezet, az élővilág és az emberi egészség védelmének magas szintjét abban az esetben is, ha még csak a károsodás veszélye áll fenn, és lehetséges az esetleges későbbi környezeti ártalmak bekövetkezése (EUMSz 191. cikk 2. bek.).
A szennyező fizet elve	A környezet terhelője, szennyezője felel és köteles helytállni a környezetkárosodásért (EUMSz 191. cikk 2. bek.).
A fenntartható fejlődés elve	A jelenlegi gazdasági növekedést úgy kell biztosítani, hogy az lehetővé tegye a jövő generáció szükségleteinek azonos szinten történő biztosítását (EUSz 3. cikk 3. és 5. bek., 11. cikk; Alapjogi Charta 37. cikk).
Az integráció elve	A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába ⁴³ (EUSz 11. cikk). A környezetpolitikának más szektor politikáiban is érvényesülnie kell (EUMSz 7. és 11. cikk).

Forrás: a szerző szerkesztése

⁴² Angyal Zsuzsanna: A környezetvédelmi szabályozás kialakulása. In Szabó Mária – Angyal Zsuzsanna (szerk.): *A környezetvédelem alapjai*. Budapest, Typotex, 2012. 238.

⁴³ Ezenkívül a 13. cikk kimondja: Az Unió mezőgazdasági, halászati, közlekedési, belső piaci, kutatási, technológiafejlesztési és űrkutatási politikáinak kialakításánál és végrehajtásánál az Unió és a tagállamok teljes mértékben figyelembe veszik az állatok mint érző lények kíméletére vonatkozó követelményeket, miközben tiszteletben tartják a tagállamok – különösen a vallási szertartásokra, kulturális hagyományokra és regionális örökségre vonatkozó – jogszabályi vagy közigazgatási rendelkezéseit és szokásait.

A közvetlen és közvetett szabályozási módszerek

A környezetpolitikában közvetlen és közvetett szabályozási módszerek is alkalmazhatók.⁴⁴ Közvetlen módszer a jogi kötőerővel előírt magatartási szabályok és tilalmak (például standardok, határértékek megállapítása, tevékenységi tilalmak, védelmi kötelezettségek, hatásvizsgálatok előírása, ellenőrzések és szankciók) alkalmazása. Ehhez képest közvetett szabályozási eszköz a gazdasági szabályozás, amely konkrét előírások helyett inkább az elérendő célhoz szükséges magatartást ösztönzi (mint például a termékdíj, környezetvédelmi adók, adókedvezmények, állami támogatások, kvótakereskedelem, közös beruházások, biztosítások).⁴⁵ A gazdasági eszközök internalizálják egy piaci szereplő számára a környezetvédelmi szempontokat, amelyek klasszikusan (negatív) externáliáknak minősülnek.⁴⁶

A közvetlen szabályozás eszközeinek ismertetése előtt fontos megjegyezni, hogy az uniós jogszabályok (az EU rendeletei, irányelvei) követendő magatartási normákat határoznak meg a tagállamok és a piaci szereplők, vagy akár az uniós polgárok számára. Különleges módja ennek a természetvédelem területén az övezeti jellegű szabályozás, vagyis nem meghatározni valamilyen általánosan elvárt magatartást, hanem úgynevezett természetvédelmi övezetekre vonatkozóan átfogó, részletes és szigorú követelményeket meghatározni. Ilyen például a Natura 2000 kezdeményezés.⁴⁷ Ezenkívül a környezetvédelem területén az egyik leggyakoribb és talán leghatásosabb szabályozási módszer a nyílt tiltás eszköze, amely tisztán hatósági szabályozási eszköz. Ilyen például meghatározott vegyi anyagok, műszaki eljárások, konkrét termékek előállításának vagy forgalmazásának a betiltása. A tiltásoknál egy „puhább” szabályozási módszer az engedélyeztetési eljárások megállapítása, amely szintén hatósági feladat. Az engedélyeztetési eljárás célja, hogy például környezeti (és nem környezetvédelmi) hatásvizsgálathoz köti egy új gazdasági tevékenység megkezdését vagy folytatását, illetve feltételekhez köti a működést, és működési engedély beszerzését írja elő. Ezt követően az előírások betartására ellenőrzési eljárásokat folytatnak, és ellenőrzési feladatkörökkel felhatalmazott hatóságokat állítanak fel. Végül amennyiben az előírásoknak nem megfelelő cselekményeket tapasztalnak a hatóságok, úgy hátrányos jogkövetkezményeket állapítanak meg, vagyis például bírságok kiszabásával, engedélyek visszavonásával, felfüggesztésével szankcionálják az elkövetőt.⁴⁸

Összességében megállapítható, hogy az EU mind ez idáig inkább a környezetpolitika kerekeit, a minimumelvárásokat fogalmazta meg, főleg stratégiai szinten akciótervekkel, valamint az átültetés egyedi és rugalmas kereteit biztosító irányelvekkel szabályozott a tagállamok számára. A vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról szóló 1907/2006/EK rendelet (REACH-rendelet) és a klímarendelet, valamint az Európai Vegyi Anyag Ügynökség (ECHA) felállítása azonban már ékes példája annak, hogy az EU egyre inkább közvetlenül alkalmazandó és ellenőrizhető szabályokat fog alkotni.

A fenti közvetlen utasító előírások mellett egy összetett ösztönzőrendszer is kialakult az Európai Unióban, amelynek célja, hogy a gazdasági szereplőket gazdaságilag tegyék érdekeltté a környezetvédelmi szempontok érvényesítésében.⁴⁹ A leggyakrabban alkalmazott eszközök

⁴⁴ Kerekes Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai*. Budapest, Aula, 2007. 178.

⁴⁵ Bándi (2014): i. m.

⁴⁶ Kerekes (2007): i. m. 178.

⁴⁷ European Commission: *Natura 2000*.

⁴⁸ Kerekes (2007): i. m. 180.

⁴⁹ Kerekes (2007): i. m. 178.

egyike a támogató jellegű szubvenciók, amelyek anyagilag támogatják az új, környezetbarát technológiák (például a megújuló erőforrások) vagy ökotermékek bevezetését és alkalmazását. Ezzel egy kicsit ellentétes irányba ható gyakori szabályozási eszköz az úgynevezett ökoadó, amely az államháztartási alrendszerek zöldülését szolgálja. A környezeti adóknak számos fajtája van, például a CO₂ és egyéb gázok kibocsátására is kivethető. A fogyasztók tudatos vásárlását is lehetséges befolyásolni a piaci szokások megváltoztatása érdekében, például környezetbarát termékjelzéssel, vagyis úgynevezett ökocímkékkel. Szintén a piaci szokásokat határozzák meg a stratégiai szintű előírások, például ha egy EU-s vagy tagállami közbeszerzésen csak környezetbarát termékek, szolgáltatások, technológiák vagy akár környezetbarát vállalatirányítási módszereket határoznak a pályázat tárgyára vagy akár magára a pályázóra vonatkozóan. Végül itt röviden meg kell említeni a szennyezési jogokkal való kereskedelmet, például az emissziós kvótakereskedelmet, amelynek alapötlete, hogy egy meghatározott szintet a piaci szereplők által összesen produkált szennyezés ne haladjon meg, és ennek biztosítása érdekében a piaci szereplők a rájuk eső „szennyezési kvótákkal” kereskedhessenek.⁵⁰ Bár véleményem szerint ez jó ötletnek tűnik, a kiotói jegyzőkönyv alapján beindult kvótakereskedelemmel az éghajlatvédelem területén nem értünk el sokat.

Az EU környezetpolitikájának intézményrendszere

Mielőtt rátérnék a tematikus intézmények ismertetésére, fontos kiemelni, hogy az Unió központi szervei, vagyis a Bizottság, a Tanács és a Parlament egyértelműen kiemelt jelentőséggel bírnak a környezetpolitikai stratégiák, jogszabályok, finanszírozások és szakosított szervek létrehozásában. Az Európai Bizottság 2024-ig tartó összetételében a környezet, óceánok és halászat tartozik egy biztos tárcához, míg külön-külön biztos felelős a mezőgazdaságért, az energiapolitikáért és a zöld megállapodásért.⁵¹ Ezenkívül a Bizottságban az éghajlat-politika, az energiapolitika és a környezetvédelem más-más főigazgatósághoz tartozik.⁵² A Tanácsban a tagállami környezetvédelemért felelős miniszterek között a Környezetvédelmi Tanács⁵³ keretében folyik az együttműködés, míg az Európai Parlamentben a Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Bizottságban.⁵⁴ Mindemellett az Európai Unió Bíróságának is fontos szerepe van a környezetvédelem szempontjából, hiszen egyrészt a Bíróság hatáskörébe egyértelműen beletartozik a jogsértő magatartások szankcionálása. Ezen túlmenően azonban a Bíróságnak vannak precedens értékű ítélezési gyakorlatai is. Az úgynevezett „dán üvegek” és a „vallón hulladék” ügyekben a Bíróságnak sikerült a környezetvédelmi szempontokat a gazdasági, illetve a szabadkereskedelmi szempontokkal szemben előtérbe helyezni.⁵⁵

⁵⁰ Marján Attila: *EU közpolitika és szakpolitikák*. Budapest, NKE, 2014. 17.

⁵¹ Európai Bizottság: *Biztos társulat (2019–2024)*.

⁵² Európai Bizottság: *Szervezeti egységek és végrehajtó ügynökségek*.

⁵³ Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács környezetvédelmi formációja (ENV Tanács)*.

⁵⁴ Európai Parlament: *Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság*.

⁵⁵ Orbán (é. n.): i. m. 60.

Az EU Környezetvédelmi Ügynöksége

A Bizottság 1994-ben – az Ötödik Akcióterv (1993–2001) keretein belül – állította fel az Európai Környezetvédelmi Ügynökséget (*European Environmental Agency – EEA*). Bár maga a szervezet felállítása és működésének megkezdése az uniós viszonyokhoz képest gyors volt, az európai integráció és a környezetvédelem párhuzamos folyamatát tekintve mégis egy lassú folyamat eredménye. Az EEA Koppenhágában információs és kutatóközpontként szolgálja az Uniót, vagyis adatokat és információkat gyűjt a tagállamokban, illetve biztosítja az azokhoz való szabad hozzáférést. Ennek megfelelően az ügynökség egyik kiemelt feladata az úgynevezett környezetvédelmi állapotjelentések készítése. Bár a szervezet az Amerikai Egyesült Államokban működő Környezetvédelmi Ügynökség (*Environmental Protection Agency – EPA*) mintájára jött létre, az európai ügynökségnek hatósági jogkörei vagy jogharmonizációs tevékenysége nincs.⁵⁶

Az Európai Vegyianyag-ügynökség

Az Európai Vegyianyag-ügynökséget (*European Chemicals Agency – ECHA*) 2007-ben állították fel, hogy közvetlenül felügyelje a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról szóló 1907/2006/EK rendeletet (REACH-rendelet), a biocid termékekről szóló rendeletet, az osztályozási, címkézési és csomagolási előírásokat és az előzetes bejelentésen alapuló jóváhagyási eljárásról szóló rendeletet.⁵⁷ Az ügynökség az első igazi környezetvédelmi hatósága az Uniónak, mivel az ipari szereplők átadják az ügynökségnek az egyes vegyi anyagok adatait, amelyeket a jogszabályoknak történő megfelelés szempontjából az megvizsgál. A tagállami kormányokkal együtt az ECHA a legveszélyesebb vegyi anyagokra figyel az emberek és a környezet védelme érdekében. Bizonyos területeken az ECHA saját jogkörében hoz döntéseket, más területeken pedig véleménnyel és tanáccsal segíti az Európai Bizottságot a döntéshozatalban.⁵⁸

Az ismertetett intézményrendszerből az a – környezetvédelem szempontjából – pozitív tendencia olvasható ki, hogy a lazább, helyi átültetést igénylő irányelvek helyett a környezetpolitikában is egyre jellemzőbb a közvetlen és egységes rendeleti szabályozás, valamint az egyre erősödő hatósági szervezetalkítás.

Az EU környezetpolitikájának finanszírozása

Az általános stratégiák, kötelező előírások és tilalmak, valamint a gazdasági ösztönzőrendszerek bevezetéséhez külön finanszírozásra is szükség van. Az Európai Unióban nincs a környezetvédelemnek dedikált külön pénzügyi alap, amely szerintem nem meglepő, ha a már sokat emlegetett – a gazdasági növekedési szempontokkal szembeni – környezetvédelmi szempontok másodlagosságára gondolunk vissza. Azonban az integráció elvének megfelelően számos uniós strukturális és befektetési alapnak, így az Európai Regionális Fejlesztési Alapnak, a Kohéziós Alapnak, a Szociális Alapnak, a Szolidaritási Alapnak, az Európai Mezőgazdasági és Vidék-

⁵⁶ Orbán (é. n.): i. m. 60.

⁵⁷ European Chemicals Agency.

⁵⁸ Európai Vegyianyag-ügynökség.

fejlesztési Alapnak, a Halászati Alapnak, az EGT-alapoknak és az előcsatlakozási támogatási eszközöknek is van környezetpolitikai vonatkozása. Így gyakorlatilag minden uniós pályázatban elvárás, hogy az adott pályázat valamilyen formában környezetvédelmi elemeket is tartalmazzon. Mindemellett bár külön pénzügyi alap nincs, van pénzügyi program. A LIFE és a LIFE+ programok a következő három területet ölelik fel, amelyre pályázni lehet: 1. természet és biodiverzitás; 2. környezetvédelmi politika és irányítás, és 3. információ és kommunikáció.⁵⁹ A 2014–2020 közötti költségvetési időszakban az Európai Unió a költségvetési kiadásának 20 százalékát rendelte a környezetpolitikára a különböző pénzügyi alapokon és programokon keresztül. A 2020-ig tartó költségvetési időszakban tehát körülbelül 3,5 milliárd euró állt a LIFE-programon keresztül a környezetpolitikai célkitűzések megvalósításának rendelkezésére.⁶⁰

Az EU környezetpolitikája és a tagállamok viszonya

Ahogy a korábbi fejezetben már említettem, az Európai Unióban a környezetvédelem megosztott hatáskör az Unió és a tagállamok között. Bándi megállapítása szerint a tagállami környezeti joganyagok közel 80 százalékát az uniós joganyag adja.⁶¹ Mindemellett rögtön meg kell említeni, hogy az Unión belül az észak–dél, de különösen a kelet–nyugat tengelyek menti határvonalak a környezetpolitika terén is léteznek. Először is megfigyelhető, hogy a környezetpolitika szempontjából más a tagállamok problémája. Míg jellemzően az észak- és nyugat-európai tagállamokban a természeti kincsek intenzív kiaknázása és a túlzó energiafogyasztás, valamint a közlekedési szektor gyors növekedése és a mezőgazdasági termelés egyre intenzívebbé válása jelentette mind ez idáig a legnagyobb gondot, addig a dél- és kelet-európai tagállamok körében a gazdaságtalanul és pazarlóan működő energetikai és termelési ágazatok jelentettek problémát.⁶²

A már említett Negyedik Akcióterv (1987–1992) alatt bekövetkezett „környezetvédelmi boom”⁶³ nem kis részben a hollandok eltökéltségének és az írek kezdeményezőképességének volt köszönhető. Az 1980-as évek végén a holland környezetvédelmi politika már erősen az ökológiai szempontok figyelembevételével állt ki, és az Európai Közösségben is ezt hirdette az integráció elvének hangsúlyozásával. Az 1990-es dublini Európai Közösség miniszteri csúcán pedig megszületett az úgynevezett „környezetvédelmi imperatívusz”, miszerint a környezetvédelmi szempontokat is be kell építeni más iparágakra vonatkozó jogszabályokba.⁶⁴ Azt is érdemes kiemelni, hogy a környezetpolitika kialakulását következetesen – Orbán Annamária szerint – egy hármast fogat, Németország, Hollandia és Dánia szorgalmazta, csatlakozása után pedig már Svédország is. Mindenesetre bár a nyugat-európai tagállamoknak már-már hagyományos erős és szigorú környezetpolitikájuk van tagállami szinten is, ezeket közösségi, illetve ma már uniós szinten is érvényesíteni kívánják.⁶⁵ Azonkívül azonban, hogy a környezetvédelmi szempontok napirenden tartásához következetesen ragaszkodnak ezek a tagállamok, mégis azt lehet látni, hogy az egyes részterületeken náluk is az aktuális politikai akarat érvényesül. Orbán Annamária

⁵⁹ Lukács (2011): i. m. 27–28.

⁶⁰ European Commission: *Supporting Climate Action through the EU budget*.

⁶¹ Bándi (2014): i. m.

⁶² Orbán (é. n.): i. m. 61–62.

⁶³ Orbán (é. n.): i. m. 50.

⁶⁴ Orbán (é. n.): i. m. 51.

⁶⁵ Orbán (é. n.): i. m. 54.

azt is megjegyzi, hogy a félvényként rotált elnökségi tisztség a Tanácsban kevés ahhoz, hogy még akár egy ambiciózus állam is bármit véghez vigyen, de mégis megfigyelhető, hogy Németország, Belgium, Hollandia, Svédország, Finnország, Ausztria elnökségei alatt a környezetpolitikai jogalkotási „sikermutató” jobb, mint a többi tagállam esetén.⁶⁶

Fontos azt is megemlíteni, hogy a keleti blokk csatlakozásával feltűnt, hogy bár eltérő a környezeti problémák jellege és súlya a különböző országokban, mégis felfedezhető néhány olyan jellemző, amely összehasonlítva a két blokkot, összességében inkább a keleti országokra igaz. Így például a keleti országok népsűrűsége számottevően kisebb, ezekben az országokban sokkal kevésbé intenzív a földhasználat, viszonylag sokkal több az egybefüggő érintetlen terület, a gazdaságok energiaintenzitása általában nagyobb, de csökkenő tendenciát mutat, a szennyezőanyag-kibocsátás lényegesen alulmúlja a nyugat-európai tagállamokat, és a közlekedés volumene is kisebb.⁶⁷ Bár a különböző kohéziós és strukturális programoknak köszönhetően a két blokk közötti különbség jelentősen csökken, az általános tendenciák azért megmaradtak, annak ellenére, hogy többek között a közlekedés volumene, az ipari kibocsátás és a földhasználat is nőtt.

Magyarország a keleti blokk tagjaként igyekezett a nemzetközi környezetvédelmi trendeket követni a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsának (KGST) és a Varsói Szerződés tagállami kötelezettségei mellett. A rendszerváltást követően, 1994-ben az Európai Tanács szakértői csoportja 1994-ben az újonnan csatlakozni kívánó közép- és kelet-európai országok számára kidolgozott egy környezetvédelmi modell törvényt, amely az uniós környezetpolitikai acquist tartalmazta, magyarázatokkal együtt.⁶⁸ Így Magyarországon 1995-ben megszületett a környezetvédelemről szóló törvény, és 1997-ben a törvény által előírt környezetvédelmi stratégia. Ezeknek köszönhetően az Európai Bizottság a csatlakozási tárgyalások megkezdésével megállapította, hogy Magyarországon a környezeti problémák kevésbé súlyosak, de feltárták, hogy a magyar környezetvédelmi szabályozás nem elég hatékony, igazi környezetvédelmi stratégia nélkül átfedéseket és duplikációt is tartalmazott.⁶⁹ Magyarország csatlakozásával valamennyi uniós környezetvédelmi szabályozást át kellett ültetni a magyar jogrendbe, amely néhány derogációs eljárással együtt meg is történt. Bár az Alaptörvény szerint jogunk van az egészséges környezethez, és 2013 óta van Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiánk, Lukácsi szerint ma Magyarországon jellemzően az EU-s társfinanszírozású forrásokból lehet érdemi támogatásokat elnyerni hazai környezetvédelmi beruházásokra, innovációkra, fejlesztésekre.⁷⁰ A Környezetvédelmi Ügynökség legutóbbi jelentésében a Bizottság a kihívást jelentő tematikus prioritásokon kívül (például hulladékgazdálkodás, levegőminőség, a Natura 2000 hálózat kiépítése) koncepcióban azt hiányolta, hogy Magyarországon a körforgásos gazdaságról szóló társadalmi egyeztetés még gyerekcipőben jár.⁷¹

Manapság jelentős eltérés van a környezetpolitikai irányelvek tagállami átültetése között, és a szakpolitikai integráció továbbra is kihívást jelent a tagállamok körében.⁷² Hiába van cél-

⁶⁶ Orbán (é. n.): i. m. 58.

⁶⁷ Pelle (é. n.): i. m. 94.

⁶⁸ Angyal (2012): i. m. 238.

⁶⁹ Pelle (é. n.): i. m. 101.

⁷⁰ Lukácsi (2011): i. m. 27.

⁷¹ Európai Bizottság: *A környezetvédelmi politikák végrehajtásának felülvizsgálata 2019. Országjelentés Magyarország* (2019. április 4.).

⁷² Henrik Selin – Stacy D. Vandever: *EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes*. 2015. 2.

ravezető szabályozás, ha az átültetés, illetve a végrehajtás várat magára. Ahogy említettem, bár a tagállami környezetpolitikák túlnyomó része az uniós szabályozáson alapul, ez nem jelenti a környezetvédelmi kihívások megoldását, mivel azok általában minimumszabályokat tartalmaznak, a tagállamok pedig nem elég ambíciózusak, és nem hajlandók gazdasági érdekeiket a környezetvédelmi érdekek mögé, vagy csak mellé sorolni. Összességében azonban elmondható, hogy valamennyi tagállam elmarad a végrehajtásban, és főleg az Unió által előírt minimumkövetelményeket igyekeznek teljesíteni ahelyett, hogy magasabb környezetvédelmi szintet határoznának meg nemzeti szinten. Az viszont mindenképpen megállapítható, hogy az EU-hoz való csatlakozás környezetvédelmi szempontból csak sikeres lehet. Az EU szomszédságpolitikájában és külkapcsolataiban a környezetpolitikai megfontolások nagyon kezdetleges szinten jönnek szóba.⁷³

Az EU környezetpolitikájának jövője

A 2020-as év sok szempontból volt vízválasztó az EU környezetpolitikájában: új költségvetési ciklus, új környezetvédelmi akcióterv szükségessége, a globális éghajlatvédelmi követelmények megvalósítása és nemzetközi kötelezettségek teljesítésének sürgetővé válása. Az Uniónak a tagállami tömörülésen kívül megint alkalmazkodnia kell a geopolitikai helyzethez, így a környezetpolitika terén is – mind az uniós polgárok, mind az Unió túlélése szempontjából – létszükséglet volt az átfogó, stratégiai környezetpolitika kialakítása.

Az EU zöld megállapodása (Green Deal)

Az Európai Tanács 2019 júniusában felkérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió által a párizsi megállapodásban vállalt kötelezettségeinek megvalósítása érdekében dolgozzon ki egy stratégiát arra, hogy 2050-re az Unió „klímasemlegessé” válhasson. Ennek eredményeként fél évvel később a Bizottság átnyújtotta az *EU zöld megállapodása* című dokumentumot, amely a klímasemlegesség célját szolgáló jogalkotási javaslatokat és egyéb kezdeményezéseket tartalmaz.⁷⁴ A zöld megállapodás szerves részét képezi a jelenlegi Bizottság azon stratégiájának, amely az ENSZ 2030-ig tartó időszakra szóló menetrendjének és a fenntartható fejlődési céloknak, valamint az Ursula von der Leyen elnök politikai iránymutatásaiban bejelentett egyéb prioritásoknak a megvalósítására irányul.⁷⁵ 2020 decemberében a Tanács elköteleződött a zöld átállás mellett, és úgy határozott, hogy 2030-ra az 1990-es szinthez képest legalább nettó 55 százalékkal csökkentik az Unión belüli üvegházhatású gázok kibocsátását.⁷⁶ A Bizottság arra jutott, hogy az uniós gazdaságot át kell alakítani a fenntartható jövőért, így a zöld megállapodásban az alábbi szakpolitikai területeket és célkitűzéseket⁷⁷ emelték ki:

⁷³ Selin–Vandever (2015): i. m. 14.

⁷⁴ Európai zöld megállapodás (é. n.).

⁷⁵ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai zöld megállapodás.* COM(2019)640 végleges (2019. december 11.). 3.

⁷⁶ Európai zöld megállapodás (é. n.): i. m.

⁷⁷ Európai Bizottság (2019): i. m. 5–17.

- Az EU 2030-ra és 2050-re vonatkozó éghajlatvédelmi törekvéseinek fokozása.
- Tiszta, megfizethető és biztonságos energiaellátás.
- Az ipar mozgósítása a környezetbarát és körforgásos gazdaság érdekében.
- Energia- és erőforrás-hatékony építés és korszerűsítés.
- A fenntartható és intelligens mobilitásra való átállás felgyorsítása.
- A termelőtől a fogyasztóig: méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszer kialakítása.
- Az ökoszisztémák és a biológiai sokféleség megóvása és helyreállítása.
- Szennyezőanyag-mentességi célkitűzés a toxikus anyagoktól mentes környezetért.

Az európai zöld megállapodásban meghatározott célok megvalósításához jelentős beruházásokra van szükség. A Bizottság a pótlólagos finanszírozási szükségletek fedezése érdekében Fenntartható Európa beruházási tervet fog előterjeszteni. Az uniós költségvetésnek kulcsszerepe lesz. A Bizottság javaslata szerint az éghajlatvédelmi szempontokat valamennyi uniós programban legalább 25 százalékban kell integrálni. Az InvestEU Alap legalább 30 százaléka hozzá fog járulni az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez. A Fenntartható Európa beruházási terv részeként a Bizottság javaslatot tesz majd a Méltányos Átállási Alapot is magában foglaló méltányos átállási mechanizmusra, ezzel biztosítva, hogy senki ne maradjon ki.⁷⁸ A méltányos átállási mechanizmus azokra a régiókra és ágazatokra összpontosít majd, amelyeket a fosszilis tüzelőanyagoktól való függőségük vagy a szén-dioxid-kibocsátást okozó folyamatoktól való függőségük miatt a legerőteljesebben érint az átállás.

A zöld megállapodásban megfogalmazott, az Unió úgynevezett Éghajlati Paktuma részeként az Unió elfogadta az úgynevezett klímarendeletet.⁷⁹ A klímarendelet jogi kötelezettségvállalként és közvetlenül alkalmazandó módon rögzíti a párizsi megállapodásban meghatározott globális alkalmazkodási cél elérését. A rendeletben új nettó uniós kibocsátáscsökkentési célkitűzés szerepel, amely szerint 2030-ra az 1990-es szinthez képest legalább 55 százalékkal kell csökkenteni a kibocsátásokat. A Bizottság a klímarendelet nyomán olyan javaslatcsomagot fog benyújtani, amelynek célja úgy módosítani és aktualizálni az éghajlattal és az energetikával összefüggő jogszabályokat, hogy azok összhangban álljanak a 2030-ra vonatkozóan elfogadott átfogó céllal. Ezenkívül az Éghajlati Paktumnak az is célja, hogy jobban bevonja az uniós polgárokat is az éghajlat-politika megvalósításába.⁸⁰

A Nyolcadik Környezetvédelmi Akcióterv (2021–2030)

A zöld megállapodás megerősítése és megvalósítása érdekében 2021-től hatályba lépett az új környezetvédelmi akcióterv. A nyolcadik akcióterv kidolgozásának alapja az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2019. december 4-én közzétett *Európai környezet – helyzetkép és kilátások 2020-ban* című jelentése volt.⁸¹ Ez a helyzetkép pedig igen aggasztó volt. Az akcióterv

⁷⁸ Európai Bizottság (2019): i. m. 18.

⁷⁹ Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról*. COM(2020)80 végleges (2020. március 4.).

⁸⁰ Európai zöld megállapodás (é. n.): i. m.

⁸¹ 8. Környezetvédelmi Akcióterv. Indokolás. 1.

megfogalmazása során az is szempont volt, hogy az aktuális akcióterv vége egybeesik az ENSZ Fenntartható Fejlesztési Céljainak (*UN 2030 Agenda*) határidejével, amely kezdeményezéshez az Európai Unió is csatlakozott. Ennek megfelelően a 8. környezetvédelmi akcióterv hosszú távú kiemelt célja, hogy

„a polgárok bolygónk tűrőképességének határain belül jól éljenek egy olyan regeneratív gazdaságban, ahol semmi nem megy veszendőbe, megszűnik a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátás, és ahol a gazdaság növekedése nem erőforrásfüggő és nem okoz környezetkárosodást. Az egészséges környezet megalapozza a polgárok jólétét, a biológiai sokféleség kibontakozik és a természeti tőke védelme, helyreállítása és értékelése oly módon történik, amely fokozza az éghajlatváltozással és más környezeti kockázatokkal szembeni ellenálló képességet. Az Unió globális szinten meghatározó szerepet játszik a jelenlegi és jövőbeni nemzedékek jólétének biztosításában.”⁸²

Ennek érdekében az alábbi hat tematikus célkitűzés található az akciótervben:⁸³

- Az üvegházhatású gázok kibocsátásának fokozatos és visszafordíthatatlan csökkentése, illetve az ilyen gázok természetes vagy más úton történő elnyelésének növelése.
- Folyamatos előrelépés az alkalmazkodóképesség növelése, az ellenálló képesség erősítése és az éghajlatváltozással szembeni kiszolgáltatottság csökkentése terén.
- Előrelépés egy olyan regeneratív növekedési modell felé, amely többet ad vissza a Földnek, mint amennyit elvesz tőle, a gazdasági növekedés függetlenítése az erőforrás-felhasználástól és a környezetkárosodástól, valamint a körforgásos gazdaságra való átállás felgyorsítása.
- Szennyezőanyag-mentességi célkitűzés megvalósítása a mérgező anyagoktól mentes környezet (levegő, víz és talaj) megteremtése és a polgárok egészségének és jólétének a környezeti kockázatokkal és hatásokkal szembeni védelme érdekében.
- A biológiai sokféleség védelme, megőrzése és helyreállítása, valamint a természeti tőke – különösen a levegő, a víz, a talaj és az erdők, az édesvíz, a vizes élőhelyek és a tengeri ökoszisztémák – növelése.
- A környezeti fenntarthatóság előmozdítása, valamint a termeléssel és a fogyasztással kapcsolatos fő környezeti és éghajlati terhelések csökkentése, különösen az energia, az ipari fejlesztés, az épületek és az infrastruktúra, a mobilitás és az élelmiszerrendszer területén.

A célkitűzések megvalósításának eszközeiként az Unió az alábbiakat listázta: a környezet- és az éghajlattal kapcsolatos uniós jogszabályok eredményes és hatékony végrehajtásának biztosítása; a szakpolitikák kidolgozására és végrehajtására vonatkozó integrált megközelítés megerősítése. Végül a megosztott hatáskörhöz megosztott felelősség is tartozik, az akcióterv egyértelműen kimondja, hogy az Unió és a tagállamok közösen vállalják a klímasemleges unió eléréséért járó felelősséget.

Az Unió következő költségvetési ciklusában (2021–2027) a „természeti erőforrások és környezetvédelem” területre összesen 373,9 milliárd eurót szántak, amelyből a mezőgazdasági és tengerpolitika 350,4 milliárd euró, a környezetvédelem és éghajlat-politika 22,8 milliárd euró.⁸⁴

⁸² 8. Környezetvédelmi Akcióterv. 2. cikk. 1. bek. 12.

⁸³ 8. Környezetvédelmi Akcióterv. 2. cikk. 2. bek. 12–13.

⁸⁴ Az Európai Unió Tanácsa: *Infografika – A 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi keret és a Next Generation EU*.

Összességében a szakértők szerint az EU ambiciózus éghajlat-politikai célja technikailag kivitelezhető és gazdaságilag is megérné. A költségvetés 80 százalékaival azonban – pályázatok útján – továbbra is a tagállamok rendelkeznek.⁸⁵ Ebből kifolyólag az, hogy a rendelkezésre álló finanszírozás mikor és hogyan kerül felhasználásra, igazából a tagállamok környezetvédelmi elkötelezettségétől függ.

Következtetések

Az európai integráció és a környezetvédelmi mozgalmak egyidejű fejlődésével mára az Európai Uniónak egy széles körű, szerteágazó és ezáltal egy kicsit hézagos, de a világon mindenképpen egyedülálló környezetpolitikája van. A tagállamok uniós szervezetekben ugyan egyetértenek a környezetvédelem létszükségletével, így ambiciózus stratégiák és szigorú szabályozás is születik, a tagállami szintű végrehajtás mégis gyakran lassan vagy nem megfelelő szinten valósul meg. A környezetvédelem nem lehet csak védekező jellegű, még ha meg is jelent a megelőzést prioritizáló és integratív szemlélet, de szükség van proaktív, tervszerű környezetfejlesztésre is. Nemcsak a már bekövetkezett károkat kell helyreállítani, és nem is csak a kármegelőzésre kell koncentrálni, hanem az emberi környezet fejlesztésére is, amely az emberi jólét javításának és az egészséges környezet kialakításának záloga.⁸⁶ Ezért figyelhető meg az a folyamat, amelyben a Bizottság „szerződéses óre” szerepe mára egy proaktív, stratégiaalkotó szerepkörre módosult – részben az Unió alapszerződéses felhatalmazásában történt fejlődések, részben a Bizottság aktuális ügyvezetéséből fakadóan.

A környezetvédelmi szakpolitikában kiemelkedik az éghajlatvédelem, és egyre inkább beszélhetünk az Unió önálló éghajlat(védelmi)-politikájáról, az agrár-, a halászati és az energiapolitika mellett. Bár üdvözlendő, hogy az éghajlatvédelem az antropogén éghajlatváltozás következményeinek elkésett politikai felismerését követően egyre nagyobb figyelmet kap, nem szabad elfelejteni, hogy az éghajlat is „csak” az egyik alrendszere a természetes környezetünknek. Ezért azt nem szabad teljesen elkülönítve, hanem a többi környezeti elemmel egységben szükséges az Uniónak kezelnie.

Felhasznált irodalom

About the IPCC. Online: www.ipcc.ch/about/

Angyal Zsuzsanna: A környezetvédelmi szabályozás kialakulása. In Szabó Mária – Angyal Zsuzsanna (szerk.): *A környezetvédelem alapjai*. Budapest, Typotex, 2012. 236–246.

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés. Római szerződés (EGK Szerződés) (1958. január 1.). Online: www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome

Az Európai Unió Tanácsa: *A Tanács környezetvédelmi formációja (ENV Tanács)*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/configurations/env/

⁸⁵ European Commission: *Supporting Climate Action through the EU budget*.

⁸⁶ Szabó Mária: Bevezetés a környezetvédelembe. In Szabó Mária – Angyal Zsuzsanna (szerk.): *A környezetvédelem alapjai*. Budapest, Typotex, 2012. 13.

- Az Európai Unió Tanácsa: *Infografika – A 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi keret és a Next Generation EU*. Online: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/
- Bándi Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014.
- Climate Change Information Sheet 17 (2000. július 19.). Information Unit for Conventions. Online: <https://unfccc.int/cop3/fccc/climate/fact17.htm>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai zöld megállapodás*. COM(2019)640 végleges (2019. december 11.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság: *A környezetvédelmi politikák végrehajtásának felülvizsgálata 2019. Országjelentés Magyarország* (2019. április 4.). Online: https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_hu_hu.pdf
- Európai Bizottság: *Biztosi testület (2019–2024)*. Online: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_hu
- Európai Bizottság: *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a klímaseglegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról*. COM(2020)80 végleges (2020. március 4.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>
- Európai Bizottság: *Jólét bolygónk felélése nélkül*. Online: <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/hu.pdf>
- Európai Bizottság: *Szervezeti egységek és végrehajtó ügynökségek*. Online: https://ec.europa.eu/info/departments_hu
- Európai Parlament: *Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság*. Online: www.europarl.europa.eu/committees/hu/envi/home/highlights
- Európai Vegyianyag-ügynökség. Online: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/echa_hu
- Európai zöld megállapodás. Online: www.consilium.europa.eu/hu/policies/green-deal/
- European Chemicals Agency. Online: <https://echa.europa.eu/hu/about-us>
- European Commission: *Natura 2000*. Online: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm
- European Commission: *Supporting Climate Action through the EU Budget*. Online: https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/mainstreaming_en
- Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika*. Budapest, Complex, 2016.
- Kerekes Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai*. Budapest, Aula, 2007.
- Lukács Pál: *Környezetvédelem*. Budapest, Typotex, 2011.
- Majtényi Balázs: *A környezet nemzetközi jogi védelme*. Budapest, ELTE Eötvös, 2012.
- Marján Attila: *EU közpolitika és szakpolitikák*. Budapest, NKE, 2014.
- Meadows, Donella A. – Dennis L. Meadows – Jorgen Randers – William W. Behrens: *The Limits to Growth*. New York, Universe Books. 1972. Online: www.clubofrome.org/publication/the-limits-to-growth/
- Orbán Annamária: *Az Európai Unió környezetvédelmi politikája* (é. n.). Online: www.publikon.hu/htmls/tanulmanyok.html?ID=45&essayID=491
- Pelle Anita: *Az Európai Unió környezeti politikája* (é. n.). Online: www.nyf.hu/kornyezet/sites/www.nyf.hu.kornyezet/files/jegyzet/Pelle_Anita.pdf
- Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*. Online: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
- Selin, Henrik – Stacy D. Vandever: *EU Environmental Policy Making and Implementation: Changing Processes and Mixed Outcomes*. 2015. Online: <http://aei.pitt.edu/79664/>

- Szabó Mária: Bevezetés a környezetvédelemben. In Szabó Mária – Angyal Zsuzsanna (szerk.): *A környezetvédelem alapjai*. Budapest, Typotex, 2012. 10–22.
- Tegart, W. J. McG. – G. W. Sheldon – D. C. Griffiths: *Climate Change. The IPCC Impact Assessment. Report prepared for IPCC by Working Group II*. Canberra, Australian Government Publishing Service, 1990.
Online: www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_II_full_report.pdf
- The History of Earth Day. Online: www.earthday.org/history/
- United Nations: *2013: MDG Acceleration and Beyond 2015*. Online: www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml
- United Nations Conference on the Environment. Stockholm (1972. június 5–16.) Online: www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972
- United Nations Information Service: *Fenntartható fejlődési célok*. Online: https://unis.unvienna.org/unis/hu/topics/sustainable_development_goals.html
- United Nations Sustainable Development Summit 2015. (2015. szeptember 25–27.). New York. Online: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit>
- United Nations: *The Paris Agreement*. Online: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>