
AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁJA

ORBÁN ANNAMÁRIA

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁJA

A környezetvédelmi politika fejlődése

Nehéz meghatározni, mit is nevezünk az Európai Unió (EU) környezetvédelmi politikájának. A legtöbb dokumentum vagy könyv, amely akár az EU-val általában, vagy konkrétan annak környezetvédelmi politikájával foglalkozik, nem határozza meg pontosan mit is ért alatta, hanem rögtön a tárgyra tér (Grant et al. 2000). Egyik magyarázat az lehet, hogy túlságosan is egyértelmű – vagyis az Európai Unió fizikai környezetének védelmét jelenti –, tehát nem érdemes túl sok szót fecsérelni a meghatározásra. A másik magyarázat azonban ésszerűbbnek hangzik: túlságosan is tág a fogalom, nagyon sok minden beleértendő, pl. a környezeti externália és közjóság jellemzők miatt. Mindazonáltal tény, hogy az Európai Uniónak van környezetvédelmi politikája, intézményrendszere, még ha az nem is fogható meg egységes egységként, hanem inkább stratégiák, akcióprogramok és különböző intézményi formák aggregátumaként.

Az 1957-es Római Szerződésben még nem volt szó a környezet védelméről, miután ez a szerződés egyértelműen a háború utáni talpra állást, valamint a gazdasági fejlődést célozta meg, mely utóbbi cél mindmáig az első helyen áll. Később azonban egyértelművé vált a környezet fokozatos szennyeződése és ezt az Európai Közösségnek (EK) is tudomásul kellett vennie. Az egyik első megnyilvánulás az 1967-ben kiadott csomagolási irányelv volt – a veszélyes anyagok feltűntetési kötelezettségével –, amely még inkább kereskedelmi, mint környezetvédelmi szempontokat tükrözött. (Grant et al. 2000) Ugyanez mondható el az 1972-ben Párizsban tartott államfői csúcsértekezletről is, ahol annak ellenére, hogy a Közösség egyre súlyosbodó környezetvédelmi problémáit már nevében nevezték, még mindig a gazdasági szempontok – elsősorban az EK versenyképességének csökkenése – játszották a fő szerepet. Az Európai Unió fejlődését áttekintve, egészen napjainkig elmondható, hogy a környezet és annak védelme nem önmagában bírt jelentőséggel, hanem a gazdaságra és a szabad kereske-

delemre gyakorolt externális hatása miatt volt fontos. Az 1972 és 1992 között eltelt két évtizedben mindvégig nagy nyomás nehezedett a Közösség döntéshozóira: miként sikerülhet feloldani a környezetvédelem és gazdasági fejlődés kibékíthetetlennek tűnő ellentmondását. (Baker 1997)

Mindezek ellenére az 1972-es csúcstalálkozó meghatározó volt: itt határozták el a Környezet- és Fogyasztóvédelmi Szolgálat felállítását, melyet a DG (Directorate General) III-hoz, az iparpolitikáért felelős igazgatósághoz rendeltek, majd 1973-ban megfogalmazták az Első Környezetvédelmi Akcióprogramot (EAP)¹ is, melyet 1977-ben követett a Második, 1982-ben pedig a Harmadik EAP. Míg az első két EAP még – úgy mond – olyan klasszikus környezetvédelmi célokat tűzött ki, mint a környezetszennyezés csökkentése, a természeti kincsek védelme stb., addig a harmadik EAP már egy lépéssel előbbre járt, és a környezetvédelmi szempontok más közösségi politikákba történő beépítését tűzte ki céljául. Mindazonáltal, az 1970-es évek súlyos gazdasági problémái, valamint azon tény miatt, hogy a Római Egyezmény nem szentelt külön fejezetet a környezetvédelemnek, más fejezetek általános szabályai – mint pl. a 100. és a 235. cikkely – voltak az irányadóak. Az EK környezetvédelmi politikája – annak ellenére, hogy 150 különféle szabályozás lépett életbe – nem fejlődött olyan ütemben, mint például az agrárpolitika, egészen az 1986-os Egységes Európai Okmány (SEA)² életbelépéséig.

A SEA új alapokra helyezte a környezetvédelmi politikát, saját jogán elismerte és nem rendelte alá többé a gazdasági integráció prioritásának. Számos új rendelkezés és intézményi változás lépett életbe, mint például a „szennyező fizet” elve, vagy az utólagos védelem helyett az elővigyázatosság elvének bevezetése. Elmondható, hogy 1989-91 között több rendelkezést hoztak az EK-ban, mint a megelőző húsz évben összesen. (Grant et al. 2000)

Ez a környezetvédelmi „boom” az 1987-92 közötti Negyedik EAP célkitűzéseiben is tükröződött, amely nem kis részben a hollandok eltökéltségén és az írek kezdeményezőképességén múlt. Az 1980-as évek végén a holland környezetvédelmi politika már erősen az ökológiai szempontok figyelembevétele mellett állt ki és az EK-ban is ezt hirdette az integráció elvének hangsúlyozásával. Az 1990-es dublini EK miniszteri csúcson pedig megszületett az ún. „környezetvédelmi imperatívusz”, miszerint a környezetvédelmi szempontokat is be kell építeni más szektorok, pl. a köz-

¹ Environmental Action Program, a továbbiakban EAP.

² Single European Act, a továbbiakban SEA.

lekedés, infrastruktúra rendelkezéseibe. (Liberatore 1997) Mindazonáltal, a negyedik EAP alapideológiája még az „ökológiai modernizáció” volt, amely azt hirdette, hogy a környezetvédelem nem ellentétes, nem versenyzik a gazdasági növekedéssel, hanem éppen ellenkezőleg, annak előfeltétele, és ezért kiegészítik egymást. A fő probléma ezzel a megközelítéssel ismét csak az, hogy nem önmagában a környezetvédelem a fontos, hanem mint a gazdasági versenyképesség előfeltétele, habár továbbra is logikus a Közösség általános gazdasági – „raison d’être” – szempontjából. (Baker 1997)

Igazi kitörést ebből az „ördögi körből” – legalábbis deklaráció szintjén – először az 1992-es Maastrichti Európai Unió Szerződés jelentett, melyben az EU megpróbálta újraértelmezni és egyben új alapokra helyezni a környezetvédelem és az Unió gazdaságpolitikájának viszonyát, most már a fenntartható fejlődés jegyében. Nem kis mértékben a nemzetközi események, mindenekelőtt az 1992-es Riói Földcsúcs és ennek határozatai következtében. Az elvi elszántság a gyakorlati megvalósítás szintjén is tükröződött, az 1992-97 között életbeléptetett Ötödik EAP keretében, melynek elnevezése is önmagáért beszél: Ötödik Akcióprogram a Környezetért és a Fenntartható Fejlődésért.

Az imént említett külső hatás mellett természetesen belső tényezők is felgyorsították az eseményeket. Egyrészt 1992-ben jelent meg az EU Környezeti Állapotáról szóló jelentés³, mely nem volt túl kedvező, másrészt az EU legmagasabb fórumain is elismerték, hogy a bővülő és egyben mélyülő európai együttműködés során hatékonyabb környezetpolitikára van szükség a várható nehézségek leküzdése érdekében.

Tehát mind a Maastrichti Szerződés, mind pedig az Ötödik EAP egészen új dimenzióban tüntette fel a környezetvédelem és a gazdasági fejlődés kapcsolatát, hangoztatva, hogy az előbbi hivatott optimális feltételeket biztosítani a jelen és jövő generációinak társadalmi és gazdasági jólétéhez. Azonban már itt érdemes megemlíteni – utalva a korábbi fejezetben már taglalt fogalmi zavarokra –, hogy a Maastrichti Szerződés három különböző változatát említi a fenntartható fejlődés fogalmának: „fenntartható haladás”⁴, „fenntartható növekedés”⁵ és „fenntartható fejlődés”⁶. Vagy ami még inkább feltűnő, a megfogalmazás szerint a fenntartható fejlődés koncepciója inkább a fejlődő országokra, míg a fenntartható növekedés az EU-ra értendő. Egyes szerzők kétlik, hogy a „pongyola”, illetve többes fogalmazás a véletlen műve lenne, miután a Szerződés megkötése hosszú és alapos előkészítés és tárgyalási sorozat eredménye

³ Report on the State of the Environment.

⁴ Sustainable progress.

⁵ Sustainable growth.

⁶ Sustainable development.

volt. Továbbá egy kudarcba fulladt kísérletről is beszámolnak, miszerint a fenntartható növekedést szerették volna visszaállítani az eredeti fenntartható fejlődés terminusra az 1991-es luxemburgi elnökség idején. (Verhove et al. 1992, idézi Baker 1997: 93) Éppen ezért, a fogalmi tisztázatlanság két okból is előnyös lehet az EU bürokrácia számára. Egyrészt politikai mozgásteret ad a későbbi környezetvédelmi viták során az EU-n belül, másrészt nyitva hagyja a kiskaput a Brundtland-jelentésben (fenntartható fejlődés) megfogalmazott célok gyakorlati megvalósításához. Ami az előbbit illeti, a növekedés sokkal szűkebb, inkább gazdasági prosperitást sugalló terminus, míg akár a haladás, akár a fejlődés fogalma tágabb teret biztosít a környezetvédelmi és a szociális szempontok figyelembevételéhez. (Baker 1997)

Az Ötödik EAP egy – a korábbi fejezetben már említett fenntartható fejlődési létra alacsonyabb fokán álló – gyengébb modellt választott ki az EU követendő útjának, ahol a hármas prioritás így fest:

- életminőség fenntartása,
- a természeti kincsekhez való folyamatos hozzáférés fenntartása,
- a hosszú távú káros környezeti hatások elkerülése.

Sajnálatos módon azonban olyan ellentmondásokat is tartalmazott, mint például a túlzó és pazarló fogyasztás csökkentése a gazdaság termelékenységének növelése mellett. A program még kísérletet sem tett arra, hogy szembesítse az EU aránytalanul magas fogyasztási részesedését a Föld nyersanyagiból, vagy hogy említést tegyen az elosztási problémákról. További hiányossága volt, hogy a fenntartható fejlődés ideájának beépítése az EU általános politikájába és az Ötödik EAP időhorizontja, nem fedte egymást, miután az előbbi egy hosszú távú elkötelezettség, míg az utóbbi csupán öt évre szólt. Maga az Európai Bizottság is elismerte, hogy a program megfogalmazása sok helyen homályos, hiányoznak a konkrét célok és az ezekhez rendelhető szabályok, törvények, melyek később számon kérhetők. (Baker 1997) Ami pedig a konkrét célkitűzéseket illeti, mint például a környezetvédelmi szempontok beépítése más szektorok tervezési, szabályozási döntéseibe, az eredmények elég ellentmondásosnak tűnnek. A szállítmányozást tekintve például, e szempontok igencsak marginális szerepet játszottak a „Trans-European Network for Transport” projekt tervezésénél, továbbá az energia szektort is érintő „CO2/energy tax” javaslat is radikális változáson ment át a hosszas egyezkedések során, és ennek következtében csak ajánlás maradt a tagországok számára. (Liberatore 1997)

Míndez azonban már átvezet következő témánkhoz, a környezetvédelmi politika „kicsúcsosodásához”, vagyis az EU „fenntartható fejlődési stratégiájának” megszületéséhez. Mielőtt azonban eljutnánk ide, megpróbálok összegyűjteni azokat a szabályozási, intézményi és nem utolsósorban emberi tényezőket, amelyek általában segítik, illetve hátráltatják a környezetpolitika, pontosabban most már a fenntartható fejlődés ideájának érvényesülését az Európai Unióban.

AZ EU KÖRNYEZETPOLITIKÁJÁT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

Miért különbözik a környezetpolitika más EU politikáktól?⁷

Először is, a Közösség környezetvédelmi politikája sokkal fiatalabb és éppen ezért kevésbé erős és kiépített pozíciókkal, politikai kapcsolatrendszerrel és adminisztrációval rendelkezik az EU egészén belül, mint a többi politika. Például annak ellenére, hogy mind a SEA, mind a Maastrichti Szerződés előírja a környezetvédelmi szempontok beépítését más szektorok politikai döntéseibe, a deklaráció önmagában kevésnek bizonyult. Az egyes EU intézmények bemutatásánál részletesebben szólunk majd róla, de előzetesen is meg kell említeni, hogy a környezetpolitikai intézmények a leginkább alulfizetettek és a legkisebb létszámúak, ami szintén jelzi relatív gyengeségüket.

A második – és az előzővel szorosan összekapcsolódó – tényező, hogy a deklarációk ellenére, a környezetvédelem még mindig csak másodlagos szempont az EU politikai döntéshozatali hierarchijában, bármilyen EU politikai vitáról is legyen szó. Az Európai Bizottság egyetlen elnöke sem teszi meg például azt, hogy ne legyen tekintettel akár az agrár, akár a szociális politikai lobby érdekeire, ezzel szemben még olyan aktív elnök, mint Jacques Delors idején sem volt első helyen a környezetvédelem. A szakpolitika relatív gyengeségét tükrözi az is, hogy bármilyen környezetvédelmi döntésről legyen szó, a hosszas viták és a többi EU érdekeltséggel való egyezkedési folyamat miatt a törvények életbeléptetése legalább két évbe kerül. Szakértők szerint, egy környezetvédelmi direktíva megszületése a következő négy szakaszból áll: 1. A probléma megfogalmazása; 2. Szakértőkkel való konzultáció a problémáról és a lehetséges megoldásokról; 3. A direktíva nyers megfogalmazása és az egyeztetési tárgyalások elkezdése; 4. Harc a direktíva életbeléptetéséért. (Jordan et al. 1999 idézi Grant et al. 2000:14) Hiányosságnak tűntetik fel továbbá, hogy sokszor a környezetpolitika túlzottan szakszerű, sok a technikai megfogalmazás és kevés a többi politikai területtel való

⁷ Grant et al. 2000 alapján.

közös érintkezés. Példaként említik az autógyártás esetét, ahol a környezetkímélőbb autók gyártása és üzemanyag használata még nem elengedő. Szélesebb látókörben kellene gondolkodni, és a vizsgálódást ki kellene terjeszteni az autós kultúrára és a fogyasztási szokásokra, annak esetleges befolyásolására. (Grant et al. 2000:14)

A harmadik ok, amiért a környezetpolitika más, mint a többi, az erős „politikai érzékenysége”, illetve az Unió polgárainak fogékonysága a környezeti problémák iránt. A tengerparti strandok szennyeződése, a savas esők vagy a környezetszennyező iparvidékek, autók sokszor és sokak figyelmét irányítja az Európai Unió környezetvédelmi problémáira, habár ez eléggé ingadozó tendenciát mutat. Az ún. Eurobarometer felmérések szerint 1986 és 1992 között arra a kérdésre, hogy a környezet védelme és a szennyezés elleni harc azonnali intézkedéseket követel, a támogató válaszok aránya 72%-ról 85%-ra nőtt. Azonban az is figyelmet érdemel, hogy arra a kérdésre, mi az elsődleges cél, a környezet védelme vagy a gazdasági fejlődés, csak a válaszadók 18%-a gondolta úgy, hogy az előbbi. Sőt mi több, az 1995-ös felmérés szerint, az ún. „zöldadók” támogatottsága 73%-ról 44%-ra csökkent, amikor kiderült, hogy bevezetése esetleg komoly visszaesést jelenthet a gazdasági növekedésben. (Grant et al. 2000: 14, 27)

A negyedik, de egyben az egyik legfontosabb különbség, azon országok száma, amelyek elkötelezettek a környezetvédelem iránt és felelősnek érzik magukat azért, hogy az EU politikájában az érvényesüljön is. Míg más politikai területen, például a Közös Agrárpolitikában⁸ (CAP) általában az összes tagország valamilyen formában és erősséggel érdekelt és próbálja is érdekeit érvényesíteni, addig a környezetpolitikában konzisztensen és kitartóan csak az ún. „hármásfogat”, Németország, Hollandia és Dánia, majd csatlakozása után Svédország „viseli szívén” az ügyet. Bizonyított, hogy ezen országok belülről motiváltak, miután hazai környezetvédelmi politikájukat szeretnék érvényesíteni EU szinten is. Az is tetten érhető azonban, hogy a belső politikai harcok és pozícionyerések vagy veszteségek következtében, ez a motiváció változó erősségű lehet, illetve bizonyos esetekben igencsak kiszámíthatatlannak bizonyult, mint például a „vörös-zöld” koalíciós kormány idején Németországban. (Lieverink and Andersen 1998, idézi Grant et al. 2000: 16) Továbbá, még a „zöld” tagországok együttműködése sem nevezhető folyamatosnak, állandónak, miután minden egyes direktívát vagy törvényt újratárgyalnak az Európai Bizottság illetékes szervei, az akkori nemzeti érdekeknek megfelelően. Ahogy az egyik bizottsági tisztviselő lakonikusan megfogalmazta: „Még a környezetvédelmi szempontból felvilágosodott tagállamok

⁸ Common Agricultural Policy.

is azt mondják: Bizottság, nem a Te feladatod eldönteni, mire költjük a pénzünket.” (Grant et al. 2000: 17)

Az utolsó jellegzetesség – amely valójában az előbbiekre is érvényes –, hogy a környezetvédelmi politikai döntéshozók és végrehajtók kezében nincs olyan erős eszköz, mint például a környezeti adók kivetése, miután ennek életbeléptetéséhez az EU rendelkezései szerint egyhangú szavazás szükséges. Továbbá az esetleges környezetvédelmi adók kivetését nagyban befolyásolja az üzleti lobby, hangoztatva, hogy az – mint azt az idézett Eurobarometer jelentés is sejteti – lassítja a fejlődést. Vagyis a gazdaság „zöldítése” csak akkor éri meg, ha az elmulasztott nyereség („opportunity cost”) nem túl magas a gazdasági szereplők számára.

A környezeti szempontok integrációjának megvalósítása

Ahogy arról korábban már szó volt mind a Maastrichti Szerződés, mind az Ötödik EAP célkitűzése az volt, hogy figyelembe vegye és integrálja a környezeti szempontokat más EU szektorok gazdaságpolitikai döntéshozatala során. Arra is utaltam már röviden, hogy ez sok helyütt csak deklaráció szintjén történt meg, konkrét megvalósítása nehézségekbe ütközött, vagy egyáltalán nem valósult meg.

Most nézzük meg milyen dimenziók mentén lehet egyáltalán az integráció elvéről beszélni. Alapvetően hat ilyen dimenziót különböztethetünk meg⁹:

- A szektorok dimenziója, vagyis meghatározni azokat a gazdasági ágazatokat, melyek érintettek lehetnek.
- Általános környezetvédelmi problémák – mint például az ózonpajzs vagy a klímaváltozás – dimenziója.
- Idő és tér dimenziója, mely szerint a problémák konkrét helyhez és időhöz köthetők, illetve egyes régiók, térségek vagy akár embercsoportok erősebben érintettek vagy érzékenyek a problémára.
- Szervezeti dimenzió, vagyis a környezetvédelmi ügyekért felelős, illetve ahhoz kapcsolódó intézmények rendszere, kapcsolatai.
- A megvalósítási eszközök dimenziója.
- Elosztási és etikai dimenzió, vagyis a környezetpolitikai szempontok beépítése, integrálása. Egyes országoknak, régióknak, érdekcsoportoknak stb. változó mértékben fontos, illetve eltérő erősségű az érdekeltsége annak megvalósításában és a terhek viselésében.

⁹ Liberatore 1997 alapján

Most e hat dimenzió közül részletesebben a szervezeti dimenziót vizsgálom meg, vagyis röviden áttekintem, milyen szerepet játszik a környezetvédelem az egyes EU intézmények működésében.

EU INTÉZMÉNYEK A KÖRNYEZETPOLITIKÁBAN¹⁰

Az Európai Bizottság és annak szervezeti egységei

Mikor az Európai Bizottságról¹¹ esik szó, általában nem a biztosokat és azok kollégiumát értik alatta, hanem a Bizottság különböző háttérintézményeit, mint például az ún. Directorate-Generale, röviden DG-eket. A környezetvédelmi ügyekért felelős szervezet a DG XI¹², amely elég ellentmondásos kapcsolatban van a Bizottság többi szervével, részben a Bizottság bürokráciáját jellemző alapvető problémák és visszaélések miatt. Ez utóbbiakra egy 1999-es, független szakértőkből álló bizottság is felhívta a figyelmet, minek következtében lényeges változtatások – többek között személycserék – történtek a Bizottságon belül a volt olasz miniszterelnök, Romano Prodi elnök vezényletével. (Page 1997, idézi Grant et al. 2000: 17)

Mindazonáltal, az EU adminisztráció lényegesen különbözik más kormányzati bürokráciáktól két szempontból is, s ezek döntően befolyásolják működését. Egyrészt, az EU bürokrácia egy túlságosan is széttöredezett, multikulturális, több nemzetből álló és többnyelvű közeg, amely lassítja az adminisztrációs folyamatokat, és egyben nehezíti a döntéshozatalt is. Másrészt – és az előzővel összefüggésben – nincs egy olyan koordinációs, illetve politikai hatalommal bíró szerve az EU-nak, amely egységbe tudná kovácsolni a különböző közösségi szervek, tagállamok és érdekcsoportok érdekeit. Egyes szerzők kritikusan hangsúlyozzák, az uniós környezetvédelmi intézkedések többsége – mint ahogy azt már korábban magam is említettem – csakis annak köszönhető, hogy néhány tagország rendíthetetlenül kiállt azok mellett, illetve, hogy a DG XI-n belül, valamelyik tisztviselő kitartóan küzdött az adott ügyért. Bizonyítható, hogy az Európai Tanács által végül elfogadott direktíva anyagának 80%-a az adott – alsóbb szintű – bizottsági tisztviselő által elkészített javaslatból származik (Hull 1993:31, idézi Grant et al. 2000:19). Vagyis empirikus tény, hogy az EU döntéshozatali

¹⁰ Grant et al.2000 alapján.

¹¹ European Commission.

¹² Habár a ún. Prodi Bizottság a római számozást megszüntette és azóta csak cím alapján különböztetik meg a különböző DG-eket.

folyamatában nagyon fontos szerepe van, és lehet a jövőben is az egyénnek, egyes embereknek, akiknek elszántságán, kitartásán akár egy egész direktíva sorsa múlhat.

Azonban összességében véve, a Környezetvédelmi DG – mint ahogy már a tanulmány elején is említettem – a gyenge szervezetek közé tartozik, amely elképzeléseit, érveit nem tudja kellőképpen érvényre juttatni az EU apparátusán belül. Ennek – számos kutató (Cini 1997, Page 1997 idézi Grant et al. 2000: 20-21) szerint is – többféle oka lehet. Többek között megemlítik, hogy a DG XI viszonylag későn jött létre, kevés emberrel dolgozik és nagyon alulfinanszírozott. Továbbá az is hátrányára válik, hogy az uniós adminisztráció szemében, ők elsősorban környezetvédők és csak másodsorban közösségi bürokraták, mely a korai idők szakemberhiányára vezethető vissza. Ide tartozik az is, hogy túlságosan technokratának vélik őket, akik nem képesek behelyezni politikai érvrendszerüket az EU más egységeinek, illetve egészének rendszerébe. Marginalizálódásuknak, illetve annak, hogy messze kerültek az EU politikai főáramától, az említett szerzők több jelét is említik, saját, személyes tapasztalatuk alapján. Többször előfordult – a DG XI tisztviselőinek elbeszélése szerint –, hogy más DG-k emberei, mint például az ipari és gazdasági ügyekért felelős tisztviselők – akik sokkal erősebb lobbival rendelkeztek a háttérben – megpróbálták aláásni a DG XI által készített környezetvédelmi javaslatokat. (Sbragia 1996, idézi Grant et al. 2000: 22) Még abban az esetben is, ha sikerült szövetségre lépni más DG-vel, a különböző érdekeltségi viszonyok miatt, a szövetség igencsak törekenynek bizonyult. Mint például a klímaváltozás és az energiaadó ügye kapcsán létrejött DG XI és DG XVII – energia DG – szövetségben, ahol az előbbi az üvegházhatás csökkentésében, míg az utóbbi a hatékonyabb energiafelhasználásban volt érdekelt. (Skjaereth 1994 idézi Grant et al. 2000:23)

Ami az emberi, személyes tényezőt illeti az Európai Bizottság és intézményei működésében, nagyon jó példa Di Meana biztos szerepe abban, hogy 1989-ben sikerült a DG XI keményebb állásfoglalását érvényre juttatni a kipufogógáz kibocsátás meghatározásában. Azonban távozásával 1992-95 között űr támadt a vezetésben, melyet igazán karizmatikus és erős befolyással rendelkező tisztségviselő híján senki sem tudott betölteni. Ennek egyik oka strukturális eredetű, – a korábban már említett – DG XI relatív gyengesége az EU adminisztráción belül. Másrészt, de ezzel összefüggésben, a pozíció presztízsértéke is kisebb. Egyes megfigyelők szerint, a Bizottságban csak hét fontos tisztség van, és ezek között nem szerepel a Környezetvédelmi Biztosé. (The Economist, 27 March 1999, idézi Grant et al. 2000:26) Feltehetőleg nagyon is tudatos választás alapján, 1995-től nő töltötte be ezt a pozíciót, némiképp kiegyenlítve a

nemek arányát a Bizottságban. Azonban az első női biztos – a dán Ritt Bjerregaard – nem örvendett túl nagy népszerűségnek, „Jég Asszonyoknak” is „becézték”, ellentétben utódjával – a svéd Margot Walströmmel –, aki nagy hatással volt mind kollégáira, mind az EU belpolitika alakulására annak ellenére, hogy nem volt környezetvédelmi szakértő. (Grant et al. 2000: 27)

Az Európai Tanács¹³

Az Európai Tanács, a tagországok kormányfőinek fóruma és egyben az EU csúcsterve, formálisan csak a Maastrichti Szerződés aláírása nyomán kapcsolódott az EU bürokráciához, nem tévesztendő össze az Európai Unió Tanácsával.¹⁴ Az uniós politikai arénában és a döntéshozó hierarchiában megelőzi az összes többi intézményt, még a Bizottság és az Európai Parlament is sokszor kevés ahhoz, hogy szembeszálljon az Európai Tanács döntésével. Sok esetben egy környezetvédelmi direktíva végleges tartalma alig emlékeztet a DG XI, illetve a Bizottság által javasoltakra, miután hosszas egyeztetés után a „legkisebb közös többszörös” marad csak meg belőle. (Golub 1996, idézi Grant et al. 2000: 29) Éppen ebben rejlik a környezetpolitika strukturális gyengesége is, miután az olyan nagy horderejű kérdésekkel szemben, mint a bővítés, a költségvetés vagy a közös agrárpolitika, nem veheti fel a versenyt, így háttérbe szorul a prioritási rangsorban. Ezt mutatja az is, hogy a legtöbb környezetpolitikai döntés egy „szinttel lejjebb”, a környezetvédelmi miniszterek tanácsában születik meg, illetve előkészítése az ún. Állandó Képviselők Bizottságában¹⁵ – több külsős szakértő bevonásával – történik. Ez utóbbi jellemvonása miatt mondható el, hogy a környezetpolitika még mindig technikai tudást és szakértelmet feltételező terület, amelyhez az egyes tagországok által delegált szakemberek munkája igencsak nélkülözhetetlen.

Ismét az emberi tényezőt tekintve, a félévenként rotált elnökségi tisztség a Tanácsban, bizony elég kevés időnek számít ahhoz, hogy még egy elkötelezett elnök is véghezvihessen valami érdemlegeset. Azonban észrevehető, hogy a korábban már említett eredeti „zöld hármasszög” – Németország, Belgium, Hollandia –, illetve a később belépő új triász – Svédország, Finnország, Ausztria – országaiból kikerülő elnökök idején egyes környezetpolitikai direktívák elfogadásának „sikermutatója” szignifikánsan jobb, mint a többi tagország esetében. (Andersen és Rasmussen 1998, idézi Grant et al. 2000: 29)

¹³ European Council

¹⁴ Council of Ministers of the European Union.

¹⁵ Committee of Permanent Representatives (COREPER).

Összefoglalásként elmondható, hogy az Európai Tanács végső döntése egy hossz-
szas, tagországok közötti politikai egyezkedési és alkufolyamat eredménye, minek
után a Bizottság, illetve a környezetvédelmi ügyekért felelős intézmények bármilyen
„zöldítési” kísérlete egyre jobban elhalványul. Az új, fenntartható fejlődési irányelvek
bevonásával, ez némiképp változhat, de továbbra is kérdéses marad.

Az Európai Parlament

Az Európai Parlament¹⁶ az EU belpolitikai rendszerében egyelőre még nem tölt be
olyan fontos szerepet, mint az Európai Tanács vagy akár a Bizottság, de fokoza-
tosan erősödik a hatásköre, ami a környezetpolitika terén is érezhető. Általánosan is
érvényes, hogy a korábbi konzultatív funkciója az 1986-os SEA után kibővült. Először
az ún. kooperációs eljárással¹⁷, majd az 1992-es Maastrichti Szerződés után a közös
döntési eljárással¹⁸. Társjogalkotói és társdöntéshozói jogosultságát az 1997-es Ams-
terdami Szerződés is megerősítette.

Az EU döntéshozatali hierarchijában ezzel jelentősen előbbre lépett, miután egyre
több területen jogosult olyan törvények, szabályok megalkotásában részt venni, melyek
korábban csak a Miniszterek Tanácsa (későbbiekben a Tanács) hatáskörébe tartoztak.
Ez különösen igaz a környezetvédelmi törvénytervezetekre, amelyeknél mindinkább a
közös döntéshozatali eljárás – a döntés felelősségének megosztásával – került előtérbe a
Tanács és a Parlament részvételével. Abban az esetben, ha a két intézmény között ellen-
tét van és nem tudnak egy tervezeten megegyezni, akkor az ún. Egyeztetési Bizottság¹⁹
lép közbe és próbál kompromisszumos javaslatot előterjeszteni. Ám az erőviszonyokat
jól tükrözi, hogy a végső szót mégis a Tanács mondja ki, míg a Parlament csak nehezi-
teni tudja a végső döntés megszületését, de nincs vétójoga. Korábban már említettem,
hogy a Parlament sok esetben gyengének bizonyult ebben a küzdelemben, és erős poli-
tikai nyomásnak engedve, fejet hajtott a Tanács „végső” akarata előtt.

Az EP összeállítását – és ezzel némileg irányultságát is – befolyásolta a zöldek
megjelenése az 1980-as évek közepétől. Igaz, hogy a legkisebb EP csoportosulások
közé tartozik, de hangját annál jobban hallatja, nem kizárólag „zöld” ügyekben. Mégis
azt mondhatjuk, hogy jelenlétük nem ad semmiféle garanciát arra, hogy a környezeti
szempontok mindig érvényesülni fognak az EU döntésiben, már csak azért sem, mert

¹⁶ European Parliament

¹⁷ Cooperation procedure.

¹⁸ Co-decision procedure.

¹⁹ Conciliation Committee.

a zöld frakció eléggé megosztott, a német dominancia miatt az erőviszonyok elég egyoldalúak. A környezeti szempontok érvényesítését tovább nehezíti az is, hogy a zöldek állandó dilemmában vannak, hogyan is képviseljék az alternatív, decentralizált érdekeket egy nagyon erősen bürokratizált és hierarchikus politikai rendszerben. Egyes szerzők (Liefferink – Andersen 1998, Golub 1996) még azt is hozzátézik, hogy paradox módon a Parlament politikai erejének növekedésével zöld befolyása csökkenni látszik, miután erőteljesebben ki van téve az üzleti lobbiknak, melyek az érdekeikkel ellentétes intézkedéseket kellő időben és hatékonysággal tudják befolyásolni. Vagyis a „legzöldebb európai döntéshozatali intézmény a gyakorlatban a leggyengébbnek bizonyult”. (Grant et al. 2000: 37)

Az Európai Bíróság

Az Európai Bíróságot²⁰, mint a három fő uniós intézménytől független, önálló jogi intézményt szokták említeni, melynek fő feladata a közösségi jogszabályok betartatása, illetve viták esetén azok értelmezése.

Mindazonáltal, a Bíróság fontos szerepet játszott – játszik – e három intézmény mellett abban, hogyan alakult, milyen irányt vett az EU környezetpolitikája, miután olyan erős kényszerítő eszközökkel is bír, mint esetleges büntetések kiszabása. Ezen túlmenően, az egyes vitás esetekben hozott döntései precedens értékűek a jövőben, ezért nagyban befolyásolhatják az EU tagállamok, valamint a Bizottság és a Tanács viselkedését a környezetvédelemmel kapcsolatban. Két tanulságos esetben a Bíróság például (Grant et al. 2000: 38-39) – a „dán üvegek” és a „vallón hulladék” ügyekben – a környezetvédelmi szempontokat helyezte előtérbe a gazdasági, illetve a szabadkereskedelmi szempontokkal szemben.

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség²¹ (EEA) 1994-ben kezdte meg munkáját, mint az Unió jogilag független, környezetvédelmi információs központja. Feladata, hogy adatokat és ismereteket gyűjtsön a tagállamokban, illetve biztosítsa az azokhoz való szabad hozzáférést. Mint ahogy azt saját „küldetésükben” megfogalmazzák, az EEA feladata egyrészt megbízható és használható adatok és információk időben való szolgáltatása a politikai döntéshozók és egyben a széles értelemben vett EU közönség

²⁰ European Court of Justice

²¹ European Environment Agency.

számára, másrészt a környezetpolitika fejlesztése, továbbá elveinek bevezetésében való közreműködés mind az Unióban, mind pedig az egyes tagállamokban. (Grant et al. 2000: 32)

Megalakulása a zöldek 1980-as évekbeli politikai térnyeréséhez kapcsolható, amikor is a zöld honatyák az USA Környezetvédelmi Ügynöksége²² mintájára, egy uniós intézményt szerettek volna felállítani. Azonban az amerikai végrehajtó szervezet mintája nem fért volna be az EU-s keretekbe, így Jacques Delors támogatásával egy szerényebb intézmény alakult meg. Ennek ellenére elmondható, hogy párhuzamosan azzal a fejlődési iránnyal, miszerint a politikai döntések előkészítése és meghozatala egyre információigényesebb, az EEA szerepvállalása is egyre inkább politikai színezetet kap. Sőt mi több, olyan javaslatok is elhangzottak, hogy hatáskörét terjesszék ki, illetve alakítsák át „Európai Fenntarthatósági Ügynökség”-gé, pontosabban mint független intézmény ellenőrizze az összes Bizottsági DG tevékenységét, hogy azok megfelelnek-e az EU környezetpolitikájának. (Klatte 1999, idézi (Grant et al. 2000: 33)

Az EEA egyik kiemelt feladata az ún. környezetvédelmi állapotjelentések (SoE)²³ készítése²⁴. A 2004 óta 25, majd 2007-től 27 tagországot tömörítő EU már több száz-ezer km²-nyi területet jelent, amely egyre nagyobb számú lakosságot, egyre több gazdasági, politikai, szociális és – különösen az EEA szempontjából is fontos – környezetvédelmi problémát jelent. Ami magát az EEA jelentést illeti, többek között olyan problémák merülnek fel, hogy milyen földrajzi bontásban – országonként, régióként avagy környezeti probléma, mint pl. tiszta ivóvíz alapján – szerepeljenek az adatok, vagy hogyan lehet majd a különböző gazdasági és társadalmi színvonallal rendelkező tagországokat, illetve környezeti állapotukat egységesen jellemezni.

Továbbá alapvető különbségek vannak a „régí” és „új” EU tagországok környezeti problémái között. Míg az előbbieken a természeti kincsek intenzív kiaknázása és a túlzó energiafogyasztás, valamint a közlekedési szektor gyors növekedése és a mezőgazdasági termelés egyre intenzívebbé válása okozza a fő gondokat, addig a „frissen” csatlakozó országokban a gazdaságtalanul és pazarlóan működő energia és termelési ágazatok jelentenek mindenekelőtt problémát. Éppen ezért elképzelhető például, hogy másfajta SoE indikátorok és jelentések készülnek majd az „idősebb” és a „fiatalabb” tagállamokban. Ám azt is mondhatjuk, hogy az újonnan jövők környezeti állapota sok szempontból jelenleg még jobbnak tekinthető – például gazdag természeti kin-

²² US Environmental Protection Agency.

²³ State-of-the-environment Report, röviden SoE report.

²⁴ Kristensen-Denisov 2002 alapján.

csök, biodiverzitás stb. –, mint a régieké. Nagy a veszélye annak, hogy az EU Közös Agrárpolitikájának (CAP) következtében az új tagországok mezőgazdasági termelése az uniós modell – intenzív mezőgazdasági termelés, fokozott vegyszerhasználat stb. – szerint alakul, és ezzel káros hatással lesz az imént említett környezeti állapotra. Habár maguk az EEA szakértők is bizonytalanok még abban, hogyan lehet jól mérni, illetve milyen indikátorok segítségével tudják kimutatni például a biodiverzitás csökkenését. A mérleg másik oldalán azonban egy olyan fejlődési modell is állhat, ahol az EU „idősebb” tagországaiban a megreformált CAP hatására egyre inkább átállnak az egészséges mezőgazdasági termékek termelésére, míg egyes – ma még intenzív mezőgazdasági termelés alatt álló – földterületeken pedig az extenzív termelésre. (Kristensen-Denisov 2002:11)

AZ EU FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI STRATÉGIÁJA

Az előkészületek

Végül tekintsük át, melyek is voltak azok a lépések a legutóbbi években, melyek elvezettek az Európai Unió Fenntartható Fejlődési Stratégiájának megszületéséhez.

Először is meg kell említenünk az 1998-as cardiffi csúcstalálkozót, amely azért volt fontos lépés a fenntartható fejlődés stratégiája szempontjából, mert elsőként fektette le a környezeti szempontok beépítését – integrálását – az egyes ágazati politikákba. Először három EU szakpolitikába, az energia-, a közlekedési és mezőgazdasági ágazatokba, majd a bécsi és kölni csúcsok után további öt területen – az ipar, a belső piac és fejlődés, a gazdaságpolitika, a külpolitika és a halászat kapcsán – írták elő új stratégiák kidolgozását. (Schmuck 2002:25)

Az ún. cardiffi folyamat újabb állomása az 1999-es Amszterdami Szerződés, amely a Maastrichti Szerződésben már lefektetett fenntartható fejlődési alapelveket igyekezett még jobban megerősíteni, amikor is a következőket mondja ki a 6. cikkelyben: „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a (...) közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.” (Gordos-Bartha 2002:24)

A szavakat tettek is követték, melyek alapján megszületett az EU hatodik Környezetvédelmi Akcióprogramja (EAP) – „Környezet 2010: a jövőnk” címmel –, amely 2000-2010 között próbál egy hosszú távú környezetpolitikai stratégiát felállítani, kü-

lönös tekintettel a bővülő Európai Unió kihívásaira.²⁵ Az új program négy fő területet határoz meg, ahol jelentős előrelépést kell tenniük a tagországoknak:

- klímaváltozás,
- természet és biodiverzitás,
- környezet és egészség,
- természeti kincsek és hulladék.

A fenti területeken meghatározott főbb célkitűzések elérésének érdekében azonban a következő változtatásokra van szükség az EU környezetpolitikájában:

- biztosítani az EU eddigi környezetvédelmi rendelkezéseinek betartatását;
- a környezeti szempontok beépítése minden érintett szakpolitikába;
- a környezeti problémák azonosítása végett szoros együttműködés az üzleti szférával és a fogyasztókkal;
- jobb és könnyebben hozzáférhető környezeti információk biztosítása az EU állampolgárok részére;
- környezettudatosabb hozzáállás, viselkedés kialakítása a földhasználat terén.

További politikai lépés volt a Bizottság 2000 februárjában kiadott közleménye, „Az új Európa kialakítása” címmel, amely 2000-2005 közötti stratégiai célokat fogalmazott meg a jobb életminőséggel, globális felelősséggel, az új szociális és gazdasági renddel kapcsolatban. Ezt követően a lisszaboni csúcson az EU fő döntéshozói olyan stratégiát fogalmaztak meg, amely még csak két fő kérdésre, a szociális és gazdasági fejlődésre koncentrált, deklarációjukban ez állt: „Az Uniónak a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává kell válnia, képesnek kell lennie a fenntartható gazdasági növekedésre²⁶, több és jobb munkalehetőséggel és nagyobb társadalmi kohézióval.” (Schmuck 2002:26)

Mind a Bizottság közleményét, mind a lisszaboni csúcson elhangzottakat számos környezetvédelmi fórumon követte vita, többek között az Európai Környezetvédelmi Iroda (EEB)²⁷ stockholmi, vagy a Környezetvédelmi Tanácsok Európai Szövetségének, illetve a Föld Barátai göteborgi rendezvényén, ahol többek között azt nehezményezték, hogy a környezeti szempontok nem elég hangsúlyosak. Például az EEB azt hangsúlyozta a fenntartható fejlődés három pillérével kapcsolatban, hogy a környezetvédelmi pillér a természet eltartó képességét jelenti, melyre a társadalom épül, míg a

²⁵ Kristensen-Denisov 2002 alapján.

²⁶ A szövegben található fenntartható növekedés fogalma megerősíti a korábbi alfejezetben már tárgyalt fogalmi zavart az EU dokumentumok szövegezésében, amely feltehetően nem minden ok nélküli.

²⁷ European Environmental Bureau (EEB).

társadalmi pillér az emberi tevékenységek céljait jelenti, a gazdasági pillér pedig ezek megvalósításának eszközét. (Schmuck 2002:26)

Így jutottunk el az Európai Tanács 2001 júniusában tartott göteborgi csúcstalálkozójáig, ahol e hiányzó harmadik dimenzió, a környezetvédelem végre beépült a korábbi lisszaboni stratégiai elvekbe, melyek alapján megszületett az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiája. Itt jegyezném meg, hogy a stratégia előkészítésében számos magyar környezetvédő szervezet – elsősorban a nemzetközi szervezeteken keresztül – is bekapcsolódott.

Mielőtt azonban rátérnék a stratégia részletes bemutatására, a főbb kritikai észrevételeket előzetesen meg kell említenem, mert ezek szoros összefüggésben vannak a korábbi alfejezetben már taglalt általános problémákkal. A fő kritikai érv szerint, amely – elsősorban – a környezetvédők részéről érte a dokumentumot: a korábban megvitatott és az Európai Bizottságnak benyújtott tervezethez képest a végső változat már sokkal általánosabb megfogalmazással élt, hiányoztak a konkrétumok és az egész súlytalanná vált. Többek között kimaradt a javaslatokban még szereplő európai energiaadó, a környezetbarát termékek és szolgáltatások állami támogatása, vagy a Közös Mezőgazdasági Politika megreformálására irányuló konkrét lépések stb. (Schmuck 2002:26)

A stratégia²⁸

A 2001 májusában közzé adott Bizottsági Közlemény a következő címmel jelent meg: „Fenntartható Európa egy jobb világ érdekében: az Európai Unió stratégiája a fenntartható fejlődésért”. A dokumentum négy részből áll:

- I. A fenntartható Európa felé.
- II. A fenntartható fejlődés megvalósítása: kitűzött céljaink elérése.
- III. Hosszú távú célkitűzések és célok kidolgozása: a cselekvési prioritások meghatározása.
- IV. A stratégia megvalósítása és az előrehaladás értékelése: lépések Göteborg után.

A fenntartható Európa felé

Az első fejezet általában a fenntartható fejlődés fogalmának meghatározásával, a fenntartható fejlődést fenyegető legfontosabb veszélyek taglalásával – mint a globális

²⁸ CEC 2001: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. Communication for the Commission. COM (2001) 264 final, Commission of the European Communities, Brussels, illetve annak magyar változata, a Fenntartható Fejlődés Bizottság kiadványa alapján.

felmelegedés, szegénység, népesség elöregedése stb. – és a konkrét politikai cselekvést sürgető felhívással kezdődik. Maga a Bizottság jelenti ki, hogy²⁹:

- Sürgősen cselekedni kell, mert eljött az ideje hogy az EU is szembesüljön a fenntartható fejlődés kihívásaival.
- A politikákat igazságosan és egyensúlyra törekvő módon kell megváltoztatni, bonyolult kompromisszumok árán, de mégsem úgy, hogy szűk részérdekek érvényesüljenek a társadalom egészének jólétével szemben.
- Új megközelítés szükséges az uniós politikák kialakításában, mivel a hosszú távú elképzelések és tervezés hiányában, valamint a különböző területek összehangolása nélkül túl gyakran fordul elő, hogy a politika egyik területén a célkitűzések elérése érdekében folytatott tevékenység akadályozza egy másik területen az előrejutást.
- Mindenkinek és minden szinten cselekednie kell. Annak ellenére, hogy a közhivataloknak kulcsszerepe van a világos, hosszú távú és átfogó keretek biztosításában, végső soron az egyes polgárok és vállalkozók valósítják meg a fogyasztási és beruházási szokásoknak a fenntartható fejlődés eléréséhez szükséges változásait.
- A fenntartható fejlődés globális kihívás, ezért az EU egy felelős partner szeretne lenni a konkrét cselekvési programokban globális szinten. Mindenekelőtt azonban az EU-nak saját háza táját kell rendbe raknia, mert csak akkor tölthet be hiteles nemzetközi vezető szerepet ebben a folyamatban.

Ezután következik maga a három részes stratégia, melynek első része átfogó javaslat és ajánlás az EU politikák hatékonyságának növelése és a fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében.

A fenntartható fejlődés megvalósítása: kitűzött céljainak elérése

A fenntartható fejlődés eléréséhez mind a Közösség, mind pedig a tagállamok szintjén változások szükségesek a politikák kialakítása és azok megvalósítási módja terén. Ehhez a következő főbb célokat tűzték ki:

1. erősíteni kell a különböző EU politikák összhangját;
2. megfelelő árat kell kialakítani, amelyek jelzésértékűek az egyének és a vállalkozások számára is;
3. tudományos és technológiai befektetéseket kell alkalmazni a jövő érdekében;
4. javítani kell a kommunikációt, mozgósítani kell a polgárokat és a vállalkozókat;
5. figyelembe kell venni a bővítést és a globális dimenziót.

²⁹ Nem szó szerinti idézés, csak a lényeg kiemelése

Az első programpont kapcsán fő szempont, hogy a fenntartható fejlődésnek az összes ágazat és politika központi célkitűzésévé kell válnia. Bármilyen uniós politikai javaslatról is legyen szó, magában kell foglalnia az EU-n belüli és kívüli gazdasági, környezeti és társadalmi hatásvizsgálatokat. Ezen túlmenően, sokkal több és jobb információra van szükség a javaslatok előkészítéséhez annak érdekében, hogy a politikai döntéshozók minimálisra csökkenthessék a döntéseikkel járó kockázatokat. A konkrét teendők közé sorolják többek között:

- A Közös Mezőgazdasági Politika felülvizsgálatánál a minőségi szempontok figyelembe vételét.
- A Közös Halászati Politikának – amellett, hogy a fenntartható gazdálkodásra való tekintettel védi az EU halászati iparának hosszú távú fennmaradását – védenie kell a tengeri ökoszisztémákat.
- Az EU Kohéziós Politikáját úgy kell fejleszteni, hogy a legkevésbé fejlett és legsúlyosabb strukturális problémákkal küszködő régiókra irányuljon stb.

A második célkitűzés konkrétan azt jelenti, hogy miután a piaci árak erőteljesen hatnak mind az egyének, mind a vállalkozók magatartására, a megfelelő árképzést célzó piaci reformok révén a környezeti terhelést mérséklő, a társadalmi és gazdasági szükségleteket kielégítő szolgáltatások és termékek fejlesztése kerüljön előtérbe. Éppen ezért fontos például olyan anyagi támogatások megszüntetése, melyek a természeti erőforrások pazarló használatát ösztönzik, vagy a szennyezések okozta károk megfizettetése.

A harmadik lépésnél lényeges, hogy az EU és az egyes tagállamok ne akadályozzák jogalkotásukban az innovációt, mely segíti a fenntartható fejlődéshez való igazodást, a környezetet kímélő, az emberi egészségre nem káros hatású eszközök és technológiák kifejlesztését. Konkrét teendőként említik többek között:

- A Közösségi Kutatási Keretprogram lehetőségeinek kihasználását a fenntartható fejlődés elvének figyelembevételével.
- A tagállamok közbeszerzéseinél a környezetbarát termékek és szolgáltatások előnyben részesítését.
- A Közösségnek hozzá kell járulni, hogy 2008-ig létrejőjenek a környezet és biztonság globális monitoring rendszeréhez (GMES) szükséges európai feltételek stb.

A negyedik cél, hogy a döntés-előkészítés fázisában a politikai nyilvánosság, az idejekorán megkezdett és rendszeres párbeszéd mind az EU polgáraival, mind pedig a vállalkozókkal helyet kapjon, ezzel is erősítve a döntések társadalmi elfogadottságát. Minden társadalmi csoport, réteg jobban érdekeltté válik a fenntartható fejlődés elvei-

nek helyi szinten való megvalósításában, ha a nyilvánosság, a folyamatos párbeszéd, az oktatás stb. segítségével ráébred, hogy saját tevékenysége, cselekedetei révén valódi változásokat idézhet elő. Az oktatás abban is kulcsszerepet játszik, hogy az egyének és a közösségek környezeti felelősségtudata javuljon, magatartásuk, viselkedésük fokozatosan pozitív irányban változzon. Ami pedig a vállalkozókat illeti, a közpolitikának fontos szerepe van abban, hogy a vállalatok erőteljesebben vegyék ki részüket a szociális felelősségvállalásban, valamint ösztönözni kell őket arra, hogy mind inkább beépítsék gazdasági tevékenységükbe a szociális és környezeti szempontokat.

Ami az utolsó pontot illeti, az EU fenntartható fejlődési stratégiájának túl kell mutatni az Unió jelenlegi határain, hogy az alkalmazható legyen az elkövetkező években csatlakozó új tagállamokban is, továbbá tekintettel kell lennie a globális ökológiai következményekre, illetve támogatnia kell más országok hasonló erőfeszítéseit is. Éppen ezért az EU-nak és tagállamainak hatékonyan részt kell vennie a különböző nemzetközi szervezetek, fórumok – mint például az ENSZ Környezeti Programja, az OECD, a Valutaalap stb. – munkájában. Konkrét teendőként említik egy közlemény kiadását, mely tisztázza, illetve állást foglal abban a kérdésben, hogyan is járulhat hozzá az Unió a globális fenntartható fejlődéshez, a 2002-es johannesburgi (Rió+10) konferencia irányelveire való tekintettel.

Hosszú távú célkitűzések és célok kidolgozása: cselekvési prioritások

Ami pedig a cselekvési prioritásokat illeti a bizottsági közleményben megfogalmazott stratégiai célkitűzéseknek megfelelően általános és EU-szintű intézkedések szükségese a következő főbb pontok szerint:

- A politikák széles körét átfogó cselekvés szükséges.
- Korlátozni kell az éghajlatváltozást, és növelni kell a tiszta energia felhasználását.
- Foglalkozni kell a közegészséget érintő veszélyekkel.
- Felelősebben kell gazdálkodni a természeti erőforrásokkal.
- Javítani kell a közlekedési rendszereket és a területgazdálkodást.

Míndezeken belül a dokumentum számos konkrét intézkedést és teendőt sorol fel, melyek részben már meglevő EU dekrétumoknak – mint például a lisszaboni vagy a stockholmi ET ülésén elhangzottak – vagy nemzetközi egyezményeknek – mint a kiotói egyezmény – felelnek meg, illetve a jövőre vonatkoznak, mint a már korábban is említett CAP felülvizsgálata, az Integrált Termékpolitika kialakítása vagy a tervezett Európai Élelmiszerhatóság felállítása.

A stratégia megvalósítása és az előrehaladás értékelése: lépések Göteborg után

Az utolsó rész magával a megvalósítással, illetve annak értékelésével foglalkozik. Itt többek között megemlítik, hogy a sikeres kivitelezés záloga egyrészt a fenntartható fejlődés minden egyes dimenziójának évenkénti áttekintése, amelyre rendszerint az Európai Tanács (ET) tavaszi fordulóján kerül sor. Az áttekintést elősegítendő, a Bizottság jelentéseket készít, melyekben a főbb teljesítménymutatókra támaszkodik.

Másrészt nagyon fontos lépésnek tekintik, hogy az EU egész jogalkotási folyamata gyökeres változáson menjen keresztül, a horizontális, ágazati szemléleten túlmutató, illetve átívelő, a különböző politikai területeket átfogó gondolkodás jegyében. Ezért mind az ET-nek, mind a Bizottságnak, valamint a Parlamentnek is felül kell vizsgálnia eddigi munkamódszerét, egymáshoz való viszonyukat.

Végül az éves ET jelentéseket ki kell egészíteni rendszeres középtávú értékelésekkel is, melyek lehetővé teszik, hogy az Unió fenntartható fejlődési stratégiáját hozzáigazítsák a hosszú távú prioritásokban bekövetkező változásokhoz.

BEFEJEZÉS

Fenntartható-e az EU 2001-es Fenntartható Fejlődés Stratégiája?

A 2001-es stratégia megjelenése óta több olyan fejlemény is történt, amelyek egyre inkább indokoltá tették annak felülvizsgálatát. Első lépéseként a Bizottság 2005-ben megjelentette az EU Tanácsának és a Parlamentnek szóló közleményét e felülvizsgálat megállapításairól: „...A fenntartható fejlődés átfogó stratégiájának végrehajtása 2001-ben, a göteborgi Európai Tanácson vette kezdetét, amelynek külpolitikai vonatkozásait 2002-ben, Barcelonában határozták meg, a 2002 nyarán megrendezésre került ENSZ fenntartható fejlődés világszintű csúcstalálkozót megelőzően. E lépések következményeként a kötelezettségvállalások teljesítése érdekében fontos határozatokat és intézkedéseket fogadtak el. Mindezek ellenére azonban nem tapasztalható elegendő előrehaladás; a nem fenntartható tendenciák visszafordulásának kezdete még várat magára, és továbbra is igen magas a nemzetközi szintű kockázat.”³⁰

Ezek után a Bizottság többek között olyan indokokat sorol fel, melyek egyértelműen azt jelzik, hogy közel öt év alatt nem történt igazi elmozdulás a fenntartható fejlődés felé sem globális, sem pedig uniós szinten. A Bizottság véleménye egyértelműen az

³⁰ A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról, COM (2005), 658, Brüsszel, 13.12.2005, http://ec.europa.eu/sustainable/sds2006/index_en.htm

volt, hogy a nem fenntartható tendenciák rosszabbra fordultak: továbbra is fokozódik a természeti erőforrásokra, a biológiai sokféleségre és az éghajlatra gyakorolt nyomás, szívesen fennáll a társadalmi, gazdasági egyenlőtlenség, ebből eredően a szegénység is nő, a népesség előregedik, mindezek pedig egyre nagyobb társadalmi és gazdasági problémákat jelentenek valamennyi fejlett országban. A meglévő gondokat tovább súlyosbítja Európa stagnáló gazdasági teljesítménye, valamint az újonnan iparosodott országok, pl. Kína, India és Brazília felemelkedése által előidézett egyre fokozódó gazdasági verseny, mely erősödő nyomást gyakorol a fenntartható fejlődésre globális értelemben is. Mindezeket túl olyan új, a nemzetközi biztonságot (is) fenyegető jelenségek váltak mindennapossá az elmúlt években, mint a terrorizmus felerősödése, korábban nem tapasztalt erejű természeti katasztrófák (tornádók, áradások stb.), egészségügyi válsághelyzetek (pl. a madárinfluenza), melyek még tovább fokozták a globális társadalom, és abban Európa lakosságának sebezhetőségét. A Bizottság azt is fontosnak tartotta e felülvizsgálat kezdeményezése során, hogy az Európai Unió 25 tagállamra való bővülése milyen változásokat hozott 2004 óta, valamint hogyan illeszthető be az egyes tagországok nemzeti fenntartható fejlődés stratégiája az Unió célkitűzéseibe, hogyan lehet erősíteni az együttműködést a szupranacionális, nemzeti és regionális intézményrendszer között.

A fenntartható fejlődés elvének összehangolása a lisszaboni stratégiával is komoly kihívást jelentett, azonban úgy tűnik, hogy a Bizottság – egyelőre – csak „szlogen” szintjén tudta kezelni a kérdést: „...A felülvizsgálat megerősíti a fenntartható fejlődés lényegében háromdimenziós jellegét, és hogy ez a stratégia zárókövét jelenti. Ennek értelmében fejlődés csak a gazdasági növekedés, a társadalmi integráció és a környezetvédelem együttes jelenléte mellett érhető el mind Európában, mind pedig a világ többi részén.”³¹ A dokumentum leszögezi, hogy különböző cselekvési terveket kell készíteni annak érdekében, hogy az EU sikeresen járulhasson hozzá a globális fenntartható fejlődéshez. E tervezésnek két kiemelt területe lehet: egyrészt a stratégia által kezelt hat, nem fenntartható tendencia nemzetközi vonatkozásainak kezelése, másrészt azon kérdések-programok közösségi külpolitikába való integrálása, amelyek hozzájárulhatnak a globális fenntartható fejlődéshez.

A legfigyelemreméltóbb a közleményben, az EU politikai döntéshozatali mechanizmusban tervezett változások ismertetése. Kissé talányosnak tűnik, miképpen is képzelet el a Bizottság a „politikai döntéshozatal új megközelítési módját”, az azonban

³¹ Uo.

kítűnik, hogy véleményük szerint a fenntartható fejlődés kérdését az EU politikai döntéshozatala középpontjába kell helyezni. Ebben próbál némi segítséget nyújtani többek között a hatásvizsgálatok erősítése, az érdekeltekkel folytatandó konzultáció és a szabályozások egyszerűsítése. Bár a dokumentum megjegyzi, hogy a fenntarthatósági hatásvizsgálatokat már alkalmazzák a fontosabb kereskedelmi megállapodások megkötése előtt, annak további kiigazítására, javítására van szükség az első tanulságok figyelembevétele alapján, és törekedni kell az ún. kiegyensúlyozott hatásvizsgálati mechanizmus hatékonyabb végrehajtására is. További előrelépést jelenthet a politikai döntéshozatal kapcsán, ha a három kiemelt fontosságú uniós intézmény (Parlament, a Tanács és a Bizottság) összehangoltabban dolgozik együtt e területen, ugyanazon mechanizmusokat alkalmazzák stb., mely által bizton erősödne a politikai koherencia. Ezt elősegítendő vezetik be a nyitott koordináció módszerét a társadalmi integráció, a munkaerőpiachoz való hozzáférés, valamint a szociális védelem területén.

A politikai döntéshozatal „új megközelítési módja” mellett a Bizottság folytatja a piaci alapú eszközök alkalmazásának előmozdítását, annak érdekében, hogy az erőforrások felhasználása a valódi társadalmi és környezetvédelmi költséget tükrözze. Ennek keretében a Bizottság felkéri a tagállamokat, vizsgálják meg, hogyan tudnák az adóterheket a munkaerőről a környezeti károk okozóira áthelyezni („szennyező fizet elve”). A jövőben nagyobb figyelmet kell fordítani a nem fenntartható tendenciák összefüggéseire, maximalizálni kell a kedvező szinergiákat és csökkenteni az ellentéteket. Például a közlekedésnek a közútról a vasútra való áttelése által egyszerre lehet csökkenteni az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását és a közutak zsúfoltságát. A felülvizsgálat külön hangsúlyt fektet a tudományos és technikai beruházások fontosságára, valamint azok fenntartható fejlődés szempontjából fontos szerepére. A környezetvédelmi újítások további előmozdításának lehetséges eszköze lehet az EU kutatási programja, a Bizottság innovációs politikája, valamint a közbeszerzés. A fenntartható kutatással, tudománnyal és technológiával kapcsolatos, külső partnerekkel folytatott információcserét is prioritással kezeli a dokumentum.

A Bizottság felülvizsgálati anyaga 2005-ben került az Európai Tanács „asztalára”, mégpedig oly módon, hogy a küldöttek kézhez kapták az EU megújult fenntartható fejlődési stratégiáját, amelyet az Európai Tanács 2006 júniusában el is fogadott a következő bevezető gondolatokkal:

„...A Bizottság által 2004-ben megkezdett felülvizsgálat lezárásaként, valamint „A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról – Cselekvési program” című,

2005. decemberi bizottsági közlemény, továbbá a Tanács, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és mások hozzájárulásai alapján az Európai Tanács a kibővített EU vonatkozásában egy ambiciózus és átfogó, a 2001-es stratégiára épülő megújult SDS³²-t fogadott el. [...] E dokumentum arról szól, hogy az EU hogyan fogja hatékonyabban teljesíteni a fenntartható fejlődés kihívásainak megoldására irányuló hosszú távú kötelezettségvállalását.”³³

A 2006-ban elfogadott „megújult” stratégia a fentebb vázolt bizottsági közleményen és az Európai Tanács szintén 2005-ben közzétett nyilatkozatán³⁴ alapszik, fő tézisei is megegyeznek az előzőekkel. Ezek szerint a Tanács megerősíti a globális szolidaritás szükségességét és elismeri az EU-n kívüli partnerekkel folytatott közös munka fontosságát, beleértve azokat a gyorsan fejlődő országokat, amelyek jelentős hatást fognak gyakorolni (ill. már gyakorolnak, lásd a közleményben) a globális fenntartható fejlődésre. Természetesen ez az anyag sem nélkülözheti az „eredeti bruntlandi” gondolatokat, mondván, hogy a megújult uniós stratégia célja olyan intézkedések azonosítása és kidolgozása, amelyek lehetővé teszik az EU számára mind a jelen, mind a jövő nemzedékek életminőségének folyamatos javítását. Mindezt olyan fenntartható közösségek létrehozása révén, amelyek hatékonyan gazdálkodnak az erőforrásokkal, valamint ki tudják aknázni a gazdaságban rejlő ökológiai és szociális innovációs lehetőségeket, és ezáltal biztosítják a fellendülést, a környezetvédelmet és a társadalmi kohéziót.

Jelen tanulmány szerzője záró gondolatként, vagy inkább kritikai megjegyzésként annyit tenne hozzá, reméli, hogy az EU 2006-os megújult Fenntartható Fejlődés Stratégiájának (SDS) fő célkitűzései sikeresebben valósulnak meg a jövőben, mint a 2001-es, és nem szorul öt év múlva újabb felülvizsgálatra (pontosabban a sikertelenség elismerésére).

³² Sustainable Development Strategy.

³³ „Az EU fenntartható fejlődési stratégiájának (EU SDS) felülvizsgálata. A megújult stratégia”. Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2006. június 26. http://ec.europa.eu/sustainable/sds2006/index_en.htm

³⁴ „A fenntartható fejlődés irányadó elveiről szóló nyilatkozat”, Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2005. június 16-17, DOC 10255/05. http://ec.europa.eu/sustainable/sds2006/index_en.htm

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Baker, S.: The evolution of European Union environmental policy: from growth to sustainable development. Megjelent: Baker et. Al. (eds) 1997.
- Baker, S. – Kousis, M. – Richardson, D. – Young, S. (eds.): The Politics of Sustainable Development. Theory, Policy and Practice within the European Union. London-New York: Routledge, 1997.
- A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról. COM (2005), 658, Brüsszel, 13.12.2005, http://ec.europa.eu/sustainable/sds2006/index_en.htm
- Az EU fenntartható fejlődési stratégiájának (EU SDS) felülvizsgálata. A megújult stratégia”. Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2006. június 26. http://ec.europa.eu/sustainable/sds2006/index_en.htm
- Gordos, Á. – Bartha P.: A fenntartható fejlődés célkitűzéseinek, stratégiai alapjainak elfogadásához vezető folyamat az Európai Unióban. Megjelent: Faragó Tibor (szerk.): A fenntartható fejlődés célkitűzéseinek, stratégiai alapjainak elfogadásához vezető folyamat az Európai Unióban. 2002.
- Grant, W. – Matthews, D. – Newell, P.: The Effectiveness of European Union Environmental Policy. London: Macmillan Press, 2000.
- Kristensen, P. – Denisov, N.: Implications of EEA/EU enlargement for state of the environment reporting in the EU and EEA Member States. <http://www.eea.com>, 2002
- Liberatore, A.: The integration of sustainable development objectives into EU policy-making: barriers and prospects. Megjelent: Baker et. Al. (eds) 1997.
- Nemzetközi együttműködés a fenntartható fejlődés jegyében és az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiája. Budapest: Fenntartható Fejlődés Bizottság, 2002.
- Schmuck, E.: Társadalmi vélemény és részvétel az EU-stratégia tervezési folyamatában. Megjelent: Faragó Tibor (szerk.): A fenntartható fejlődés célkitűzéseinek, stratégiai alapjainak elfogadásához vezető folyamat az Európai Unióban. 2002.