

## **A civil környezetvédelmi jogérvényesítés elmélete és gyakorlata az Unióban**

**Az Európai Környezetvédelmi Iroda (European Environmental Bureau, EEB –) 31 ország 143 környezetvédelmi civil szervezetét tömörítő szövetség, amelynek fő célja, hogy elősegítse a környezetvédelmi érdekek uniós képviseletét, a közösségi politikákban és jogszabályokban való megjelenését a fenntartható fejlődés szociális, kulturális és gazdasági elemeivel összhangban. Az EEB tagjai között 7 magyar civil szervezetet is találunk. 2007. szeptember 13-a és 15-e között az EEB három nemzetközi eseményt rendezett: az EEB Fenntartható fogyasztásról és termelésről szóló munkacsoportjának ülését, az Európai Parlament szerepéről szóló EEB-konferenciát, végül pedig az EEB éves közgyűlését. Az eseményeken a Levegő Munkacsoportot Lukács András elnök és a szerző (részben a Védegylet színeiben) képviselték.**

A kiutazás szervezése során ért bennünket az első keserű élmény, miután kiderült, hogy a Budapest-Brüsszel vasúti összeköttetést az utóbbi időben olyannyira nehézkessé tették, hogy a legjobb esetben is – a korábbi 16 óra helyett – 25 óra alatt, 3 átszállással, Párizson keresztül tudunk volna eljutni az „EU fővárosába”. Így maradt a drága és jóval kevésbé környezetbarát repülő. Ugyanakkor szívesen említem meg, hogy az első kellemes élmény is az előkészületekhez kötődik, hiszen az EU Bizottságnál dolgozó barátainknak köszönhetően szállásról nem kellett gondoskodnunk, örömmel tapasztaltuk, hogy a híres magyar vendégszeretet még „idegenben” is példás.

Az első napon, 13-án csak délben kezdődött a hivatalos program, így délelőttre találkozót szerveztünk az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságán, a Kohéziós politika és hatásvizsgálat osztály vezetőjével. A találkozót témája a Bizottsággal a magyarországi Közlekedési Operatív Program kapcsán folytatott hosszú – és mindeddig eredménytelen – levelezésünk lett volna. Úgy gondoltuk ugyanis, hogy a személyes találkozás alkalmával jobban ki tudjuk fejteni azon aggályainkat, hogy a Program nem felel meg az EU jogszabályainak, egyebek mellett a fenntarthatóság és a szennyező fizet alapelv követelményeinek. Sajnos azonban Georges Kremlis osztályvezető távolléte miatt nem tudott megjelenni a találkozón, helyette a magyarországi ügyekért is felelős – és nem utolsósorban magyar – kolléganőjére hárult a feladat, hogy meghallgasson bennünket. Sajnos a hölgy nem tudott számunkra hatékony segítséget nyújtani, sőt az ügyet sem ismerte. Így azzal kellett beérnünk, hogy részletesen tájékoztattuk az aggályainkról és ígéretet kaptunk, hogy tovább vizsgálják az ügyet.

Délután került sor az EEB Fenntartható fogyasztás és termelés munkacsoportjának ülésére. A vitaindító előadást Bettina Lunz, a Környezetvédelmi Főigazgatóság új, Fenntartható Fogyasztás és Termelés (Sustainable Consumption and Production, SCP) csoportjának munkatársa tartotta. A prezentációból kiderült, hogy az Unió előrelépést tervez a terület szabályozásában, készül egy Zöld Könyv, egy Konzultációs Dokumentum, valamint egy Akcióterv. Ez utóbbit 2007 végén, vagy 2008 elején tervezik elfogadni, ezért az elkészítés utolsó fázisában különösen fontosak a különféle érdekeltektől, így a civil szervezetektől érkező észrevételek. Az SCP középponti elve az Integrált Termék Politika (Integrated Product Policy, IPP) és az Életciklus Elemzés, azaz az ún. „bölcstől a sírig” szemlélet. Az előadó szerint a téma fontosságát jelzi, hogy számos környezetvédelmi eszköz és jogintézmény alapja az SCP, így egyebek mellett a fenntartható erőforrás-használat, a hulladékkezelés megelőzése, a Hitelesített környezetvédelmi vezetési rendszer (Eco-Management and Audit Scheme, EMAS), az Európai Öko-címke, az Integrált szennyezés-megelőzés és csökkentés (Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC) és a méltányos kereskedelem gyökerei is a fenntartható fogyasztás és termelés alapelvére vezethetők vissza. Az SCP elve az EU-nál szélesebb nemzetközi szinten is aktuális téma a 2003-as marakech-i konferencia óta, ennek

ellenére az előadó meggyőződése, hogy Európa jóval előbb tart a gondolkodásban, mint a világ többi része. Az (ön)dicséret a résztvevő civil szervezeteket nem nyugtatta meg, a mormogásból arra lehetett következtetni, hogy a környezetvédők akkor lennének igazán elégedettek, ha nem csak gondolkodásban, hanem a tettekben is előrébb tartanának a jelenlegi helyzetnél. A vita során felmerült néhány javaslat is, többen kifejtették azon álláspontjukat, hogy nem az a fő kérdés, hogyan tudunk „jobban” fogyasztani, hanem az, hogyan tudunk kevesebb erőforrás felhasználás mellett élni. Ezt hangsúlyozta Schmuck Erzsébet, a Magyar Természetvédők Szövetségének képviselője is, aki a kibocsátás alapú szabályozás helyett, bemeneti alapú szabályozást tartana szükségesnek és korlátozná a természeti erőforrások, illetve az energia felhasználását. Ötleként merült fel továbbá egy Európai Fenntarthatósági Ügynökség létrehozása, amely az SCP alapján létrehozott jogszabályok betartását felügyelné.

A második előadást Melissa Shinn, az EEB korábbi munkatársa tartotta a gyártói, illetve termékfelelősség talaján álló Öko-Design szabályozás fejlesztési lehetőségeiről. A jelenlegi helyzetről elmondta, hogy elszigetelt, különböző témájú szabályok tartalmazznak ugyan a gyártói felelősségre utaló szabályokat (például a csomagolás lényegi követelményei, Energia Címke, EU-nak a vegyi anyagokról szóló új szabályozása), de egységes, általános EU-szabályozás nem létezik. Előremutató példaként említette ugyanakkor a svéd Bra Miljöval, azaz „környezetvédelmi választás” rendszert. A közösségi szabályozás javítására öt forgatókönyvet dolgoztak ki:

1. A jelenlegi, elszigetelt szabályok végrehajtásának erősítése és a szabályok naprakészen tartása
2. A szabályozás kiterjesztése más területekre és termékekre
3. Új szabályozás a nem energiahasználó termékekre
4. Új funkciók beépítése az energiahasználó termékek szabályozásába
5. Valamennyi termékre vonatkozó keretszabályozás alkotása

A téma kidolgozása során megkérdezték az Európai Bizottság, illetve más szakértők és érdekeltek véleményét a forgatókönyvekről. Az egyes vélemények közös pontja, hogy változtatásra és a szabályok érvényesítésének erősítésére szükség van, a változtatás módjában azonban nagyon sok az eltérés.

Az ülés további részében az SCP Akcióterv konzultációs eljárása során kiadott kérdőív közös kitöltésére került sor. A civil szervezetek által kitöltött kérdőívekből készült statisztikákat a Bizottság az Akcióterv prioritásainak meghatározásához fogja felhasználni. A kérdőív közös kitöltése a délután legkevésbé hasznos részének bizonyult, különösen arra tekintettel, hogy a résztvevők között nem minden kérdésben alakult ki egyetértés, sőt a bizottsági tervezetekben szereplő öt SCP pillérrel (Innováció erősítése, Jobb termékek, Visszafogott és tiszta termelés, Tudatos fogyasztás, Globális piacok teremtése a jobb termékeknek) sem mindenki értett egyet.



**Az európai ÖKO-címke és a magyar környezetvédelmi termék védjegy**  
(Igazolja, hogy a termék rendelkezik bizonyos környezetbarát tulajdonságokkal)

Szeptember 14-én került sor az EEB konferenciájára, amelynek idei témája az Európai Parlament szerepe a környezetvédelmi politika-alkotásban és ellenőrzésben. Az ülésre stílszerűen a Parlament monumentális épületében került sor, amelyet – szintén stílszerűen – a Parlament Jogügyi Bizottságának zöldpárti képviselője, Monica Frassoni nyitott meg. Az első érdemi előadást Richard Corbett az Alkotmányügyi Bizottság tagja tartotta a Parlament folyamatosan növekvő

szerepéről. Elmondta, hogy a korai időszakban kizárólag politikai fórum volt, de mára – néhány területtől eltekintve – az Európai Tanáccsal egyenrangú döntési helyzetbe került a Parlament. Az EU Alkotmánytervezetének közelmúltbeli bukása után egy átkeresztelt és egyszerűsített, a kényes kérdéseket óvatosan kezelő ún. Reform Egyezmény előkészítése történik a Közösség intézményeiben. A reform után a Parlament szerepe vélhetően tovább nő, mert új területeken lesz együttes döntési joga a Tanáccsal (például kiemelten a mezőgazdaságban), továbbá a parlamenti bizottságok szerepe a komitológia („bizottságosdi”, vagyis az az eljárás, amely szerint az EU joganyagának végrehajtása közben az Európai Bizottság köteles kikérnie egy különleges, az EU-tagországok szakértőiből álló tanácsadó bizottság véleményét) területén is erőteljesen megjelenik. Ezután Andreas Maurer, a Stiftung Wissenschaft und Politik nevű szervezet képviselője beszélt a nemzeti parlamentek és az EU Parlament kapcsolatáról, részletesen elemezve a nemzetiség és a frakciófegyelem jelentőségét a döntéshozatalban.

A személyes kapcsolatok és lobbizás szempontjából nélkülözhetetlen kávészünet után panelbeszélgetésre került sor a „Jobb szabályozás” név alatt futó kezdeményezés lehetőségeiről és veszélyeiről. A beszélgetésen részt vett Hegyi Gyula képviselő, a Környezetvédelmi Bizottság egyik magyar tagja, Monica Frassoni, Nicolas de Sadeleer, a Facultés universitaires Saint-Louis professzora, valamint Julio Garcia Burgues, a Környezetvédelmi Főigazgatóság jogi osztályának vezetője. A „Jobb szabályozás” elvben az egyszerűbb és átláthatóbb rendelkezések megalkotását célozza, a hatékonyság növelésével és az adminisztratív terhek csökkentésével. Monica Frassoni azonban attól tart, hogy az egyszerűsítés azt jelenti, hogy az EU kevésbé kíván beavatkozni a folyamatokba és ez rossz hír a környezet szempontjából. Ő inkább a „Jobb érvényesülés” pártján van, amely új munkamódszerek és szigorúbb ellenőrzés bevezetésével kívánja növelni az EU jogszabályainak hatékonyságát. Hegyi Gyula abban látja a szabályozás javításának lehetőségét, ha a Parlament szerepe erősödik, hiszen a döntéshozatal itt sokkal átláthatóbb és ellenőrzöttebb, mint a Tanácsban. A döntéshozatali folyamatban széles nyilvánosság és számos érdekelt bevonására van lehetőség. Úgy gondolja továbbá, hogy az EU jogi eszközei közül a rendelet jóval hatékonyabb, mint az irányelv hiszen közvetlenül alkalmazható a tagállamokban és a végrehajtás nem függ az egyes országok nemzeti jogba való – gyakran eltérő –átültetési megoldásaitól. Nicolas De Sadeleer alapvetően úgy gondolja, hogy az EU jog számos kompromisszum eredménye és így a hatékonyságából is sokat veszít. Reményei szerint a Reform Egyezmény egyszerűsíteni fogja a jogalkotási eljárást és így a keletkező jogszabályok végrehajthatósága is javulhat. Az Európai Bizottság képviselője, Julio Garcia Burgues fontosnak tartotta az adminisztratív terhek csökkentését, különösen a környezetvédelem területén. Ennek figyelembevételével folyik egyebek mellett az IPPC irányelv felülvizsgálata. Egyébként az a véleménye, hogy a közösségi környezetvédelmi szabályozás átgondolt és jó. Az osztályvezető gondolataival a teremben láthatóan kevesen értettek egyet, számos kérdést és bíráló megjegyzést kapott a panel résztvevőitől és a hallgatóságtól is, elsősorban a jogszabályok érvényesülésének hiányosságaival kapcsolatban.

Ebédidőben hasznos beszélgetéseket folytattunk a résztvevő kollégákkal, elkötelezett parlamenti képviselőkkel a szervezeteinket aggasztó környezetvédelmi kérdésekről. Néhány új ötletet, tanácsot, jogi megoldást hallottunk, amelyet az egyes ügyekben alkalmazhatunk majd, ismét érzékeltük, hogy az érdekérvényesítés leghatékonyabb módja az informális találkozások kihasználása.

A délutáni ülésen két újabb panelbeszélgetésre került sor. Az első vita témája a szabályok jobb kikényszerítése és monitoringja, valamint a Parlament ebben betöltött szerepe volt. A résztvevők: Ludwig Krämer jogászprofesszor, ügyvéd és tanácsadó, Andreas Huber, a Parlament Környezetvédelmi Bizottságának titkárságvezetője, Karin Dubsy, az ír Coastwatch nevű civil szervezet képviselője és Pia Bucella, a Környezetvédelmi Főigazgatóság igazgatója.

Az élénk vita Ludwig Krämer előadásával indult, amely során élésen bírálta az EU intézményeit. Kifejtette, hogy a Bizottság több ponton is megsérti az EU jogot, hiszen kötelezettsége lenne annak ellenőrzése, hogy a közösségi normákat a tagállamok ne csak formálisan ültessék át a nemzeti jogukba, hanem az alkalmazásukról is gondoskodjanak. A Bizottság végrehajtást ellenőrző szerepe a legtöbbször kimerül abban, hogy formálisan adatokat kérjen be a tagállamoktól, a tevékenysége nem rendszeres, nem figyel a médiától, illetve civilektől érkező jelzésekre, nincs hatékony

monitoring rendszere. A végrehajtás kikényszerítésére a Parlamentnek is vannak különböző fórumai, mint a Panaszbizottság, az EU Ombudsman, az általános Bizottság-ellenőrző szerep és az Ideiglenes Vizsgálóbizottság, amelyek működése jelenleg nem megfelelő. A Parlament ugyanis alig kap jelentést az Európai Bizottságtól, holott az egyes irányelvek ezt kötelezően előírják, az Élőhely irányelv végrehajtásáról például 15 éve nem küldött jelentést a Bizottság. Az Európai Bizottság a hozzá érkező panaszoknak csupán kis részét regisztrálja, és ezekkel az ügyekkel is csak nagy késéssel (3-4 év múlva) foglalkozik érdemben. Az Európai Parlament panaszbizottsága pedig általában az Európai Bizottságot kéri fel az utóbbira vonatkozó bejelentések kivizsgálására, amely gyakorlat gyaníthatóan összeférhetetlenséget okoz, hiszen saját magát ellenőrzi. Az Ombudsmanhoz rengeteg panasz érkezik, amelyeket csak hosszú idő múlva tud vizsgálni, ráadásul közreműködése megfelelő szankciók hiányában nem hatékony. Összefoglalásként kiemelte, hogy a hatékony jogorvoslati lehetőség hiánya sérti az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseit, továbbá aggályosnak tartja, hogy az Unió „placebo” szabályozást tart fenn, amely – szerinte – a „szép szavak, nulla gyakorlat” mondattal jellemezhető.



**Az Európai Parlament ultramodern épületegyüttese Brüsszelben**

Andreas Huber nem értett egyet az előadóval, szerinte a Parlament eszközei hatékonyak, így a parlamenti bizottságok kérdései és egyes delegációk látogatása során is kiderülnek és megoldódnak jogsértési problémák, amelyek vizsgálatát elvégzik. Ennek ellenére ő is úgy gondolja, hogy a jövőben rendszerszerűbbé kell tenni a Parlament különböző beavatkozási lehetőségeit. Karen Dubsy szerint mindenképpen valami új eszközre van szüksége a Közösségnek, felveti például az Európai Környezetvédelmi Felügyelőség ötletét. Az Európai Bizottság képviselője, Pia Bucella a tagállami hatóságok és önkormányzatok elsődleges szerepét emelte ki a jogszabályok érvényesítése területén. A felügyeleti jogosultságokról pedig elmondta, hogy a Bizottság kizárólagos szerepének gondolja és nem tartja jó ötletnek a jogosítvány átadását más szervezetnek (például a Parlamentnek). A jövőre nézve fontos feladatnak tekinti a tagállamokkal való jobb együttműködést az adatszolgáltatás területén. A vita Krämer és Huber heves szóváltásával zárult a Parlament szerepéről.

A nap záróbeszélgetése a korábban már említett Panaszbizottság tevékenységéről szólt. David Lowe, a Panaszbizottság titkárságvezetője, Sakari Niemela, egy finn civil szervezet ügyvédje és Frank Corcoran, az An Taisce nevű ír környezetvédő szervezet vezetője vett részt a beszélgetésen. Indításként David Lowe hosszan – és kissé elfogultan – ecsetelte a Panaszbizottság hatékonyságát és megbízhatóságát egy konkrét lengyel ügy bemutatásán keresztül. Elmondta továbbá, hogy az álláspontja szerint a Parlament Környezetvédelmi Bizottságának kizárólag a jogalkotással érdemes foglalkoznia, mert ha jogviták eldöntésében is részt venne, akkor az eredeti funkciója sérülne. A beszélgetés során felszólaló civil résztvevők a Panaszbizottság hosszadalmas eljárását és a fórum

döntésein gyakran érzékelhető politikai befolyást kritizálták. Ez utóbbin nem csodálkozom, hiszen a hatalmi ágak megosztásának alapelvét az EU intézményrendszerében is illene komolyan venni. Nem tartom a legjobb megoldásnak, ha a jogalkotó szerepet kap a jogviták eldöntésében.

A hasznos nap zárásaként részt vettünk az EEB két tagjának búcsúztatásán, amely során örömmel tapasztalhattuk, hogy a magyar részvétel igen erős és elismert az EU környezetvédelmi ügyeiben, köszönhetően a Bizottságnál és a Parlamentnél dolgozó kollégáknak, valamint a felkészült és aktív civil szervezeteknek.

A harmadik napon, 15-én került sor az EEB Éves Közgyűlésére, ahol számos szervezeti kérdésben kellett a megjelent tagszervezeteknek döntést hoznia. A szavazás keretében elfogadásra került a 2006. évről szóló beszámoló és pénzügyi jelentés, újraválasztottuk az elnököt, az alelnököket, az elnökséget, a pénztárost, a számvizsgáló bizottságot és a könyvvizsgálót. Az EEB 8 új tagszervezettel bővült, de a tájékoztatás szerint várhatóan ugyanennyi meg is szűnik különböző okok miatt. A legfontosabb napirendi pont tárgyalására ebéd után került sor. Ekkor javasolták elfogadásra a 2008-as Munkaprogramot, amely tervezetét kisebb csoportokban vitatta meg a tagság. A tervezet prioritásai az aktuális környezetvédelmi problémákat (éghajlatváltozás, mezőgazdaság, biodiverzitás-megőrzés stb.) tartalmazzák, de a tagszervezetek több olyan javaslattal is éltek, amely a prioritásokon belüli hangsúlyok átalakítását célozza. Többen javasoltuk, hogy a fenntartható fejlődés és a szennyező fizet elvbe ütköző, strukturális alapból finanszírozott projektek ügyében is hatékonyabban lépjen fel az EEB a jövőben. Végül az észrevételekkel együtt elfogadásra került a Munkaterv és a 2008-as költségvetés, valamint az a javaslat, hogy az EEB csatlakozzon a nemzetközi civil szervezetek által kezdeményezett Felelősségi Chartához, amely a szervezet átláthatóságát, hitelességét igazolja.

Az eltelt három nap rövid következtetése, hogy az EU intézményrendszerében a formális jog- és érdekérvényesítési eszközök számos működési elégtelenségtől szenvednek, a hiányosságokat csak részben tudják pótolni az informális, személyes kapcsolatokon és meggyőzésen alapuló eszközök.



**A Párizs és Brüsszel között közlekedő TGV szuperexpressz**

Végezetül néhány szó arról, hogy Brüsszelben példaértékű akciókkal igyekeznek a lakosok figyelmét felhívni az autómentes közlekedés előnyeire, részben az Európai Mobilitási Hét keretében. Minden eszközzel (forgalmi előnyben részesítés, tájékoztatás, infrastruktúra) segítik a kerékpáros közlekedés elterjedését, amely – a viszonylag kedvezőtlen domborzati viszonyok ellenére – rendkívül népszerű is. A brüsszeli metróban ottlétünkör éppen egész napos koncertsorozatot tartottak. A legforgalmasabb belga vasúti szakaszon (Brüsszel – Liège) az utasok ingyenesen vehették igénybe a Thalys gyorsvasutat, az érdeklődők pedig belepillanthattak a vasúti járműjavító műhelyek munkájába is. Az pedig már nem is újdonság, hogy a Párizs és Brüsszel közötti 336 km-es távolságot a szuperexpressz 1 óra 25 perc alatt teszi meg.

Budapest, 2007. szeptember 19.

***Bendik Gábor  
Levegő Munkacsoport***