

Levegőhöz juthat a környezeti demokrácia ügye

Beszámoló az Aarhus-i Egyezményt aláíró országok harmadik konferenciájáról

Az Európai Öko-Fórum delegációjának tagjaként a Levegő Munkacsoport képviselője is részt vett Rigában a 2008. június 11. és 14. között megrendezett konferencián, amely a környezeti demokrácia alapdokumentumának számító Aarhusi Egyezmény aláíró országainak harmadik találkozója volt (MOP3). Az Egyezmény három pillérre épül: biztosítja a környezeti információhoz való hozzáférés jogát, a döntéshozatali eljárásokban való részvétel jogát és a jogorvoslathoz való jogot az érintett lakosoknak és a környezetvédő szervezeteknek. Az első két találkozón (Lucca, Almaty) rendkívül lényeges, előremutató döntések születtek. Ilyen volt például az Egyezmény kiegészítése a genetikailag módosított szervezetekkel kapcsolatos döntésekkel, vagy a PRTR-jegyzőkönyv elfogadása (PRTR: szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartás). A harmadik MOP (amely egyben az egyezmény 10 éves jubileumát is jelentette) előtt azonban az egyezmény sorsát nyomon követő civil szervezeteknek nem voltak hasonló elvárásaik, sőt komoly szorongást lehetett tapasztalni amiatt, hogy egyes aláíró államok, illetve a saját jogon részes félként szereplő Európai Közösség részéről erős szándék mutatkozott arra, hogy minden lényeges előrelé-

pést megakadályozzon. Olyan híreket is lehetett hallani, hogy az Egyezmény által biztosított jogokat az EU és egyes tagállamok hosszú távon sem kívánják erősíteni, a gazdasági érdekcsoportok nyomására az értelmezések jelentős felpuhítására törekednek.

A plenáris ülés június 11-én kezdődött, az ezt megelőző napokon az egyezmény munkacsoportja dolgozta ki a döntésre váró dokumentumokat a Titkárság tervezetei alapján. Rendkívül fontos szerepet kaptak az ún. EU-koordináció ülései is, ahol a Közösség és 27 tagállama (együtt az Egyezmény 28 aláírója a teljes létszámot jelentő 44-ből) alakította ki közös álláspontját. Mivel az összes részes fél kétharmadát ez az érdekközösség alkotja, ezért a belső (nyilvánosságtól zárt) megbeszéléseken már gyakorlatilag megszülettek azok a döntések, amelyekre a plenáris ülés később már csak rábólintott. A másik lényeges szerep a környezetvédő szervezeteket tömörítő Európai Öko-Fórumra hárult. Az EU ellenzékét, az Egyezmény fejlesztését ez az ernyőszerkezet képviselte. A legfontosabb feladatnak azt tekintették a zöldek, hogy megpróbálják minél több ország delegációját meggyőzni arról, hogy az egyes kérdésekben a környezeti demokrácia szempontjából kedvező döntéseket képviseljék.

A bevezető után lássuk a Konferencia legfontosabb eseményeit.

Az Aláíró államok végrehajtási jelentéseinek elfogadása

Az Egyezmény rendelkezéseinek gyakorlati megvalósításáról három-évente jelentést kell tenni a titkárságnak. A beérkezett beszámolókat foglalta össze Jeremy Wates főtitkár. Elmondta, hogy 6 jelentést egyáltalán nem kaptak meg, 16 pedig komoly késéssel érkezett, a kötelezettség végrehajtásával tehát adódtak gondok. Néhány országból (így Magyarországról is) alternatív jelentéseket kaptak a civil szervezetektől, amelyek a hivatalos, állami beszámolóktól eltérő hangsúlyozással és nézőponttal elemezték az egyezmény rendelkezéseinek érvényesülését. Itt jegyzem meg, hogy a Levegő Munkacsoport részvételével készült civil jelentés Rigába vitt példányait gyorsan elkapkodták és a folyosói beszélgetések alapján a résztvevők nagyon hasznosnak és tanulságosnak ítélték.

A főtitkár kiemelte, hogy a korábbihoz képest némi előrelépés tapasztalható az elektronikus információs eszközök használatában, de általános hiba, hogy nem egyértelmű az információkkal kapcsolatos szabályozás. A részvételi lehetőségek kapcsán (2. pillér) az államok gyakorlata megszorítóan értelmezi az érintettek fogalmát, így sokan nem vehetnek részt az eljárásokban. Gyakran nincs visszajelzés a konzultációs folyamatokban, az észrevételeket a legtöbb esetben nem veszik figyelembe a döntésnél. A jogorvoslati jog biztosítása területén főleg azokban az esetekben vannak problémák, ahol nincs hatásvizsgálati eljárás. Általános probléma, hogy a bírák nem ismerik az egyezményt, hosszúak és költsé-

gesek az eljárások, és gyakran formális marad a jogorvoslat, érdemi változást nehéz elérni.

A jelentésekről az ülésen a civil szervezetek képviselői is elmondták véleményüket. Az ÖKO-Fórum képviselője, Szerhij Vihkryst szerint a legtöbb országban folyamatosan romlik a helyzet, egyes új jogszabályok és a bírósági gyakorlat folyamatosan szűkíti a részvételi lehetőségeket. Magyarországról az Ökotárs Alapítvány képviselője Móra Veronika kért szót és a végrehajtási stratégia és az egységes hatósági gyakorlat hiányát, valamint az Egyezmény által biztosított jogokból történő folyamatos visszalépéseket emelte ki (példaként hozta fel a június elején elfogadott, kiemelt beruházásokról szóló törvénycsomagot, amely egyes eljárások gyorsítását és az érintettek részvételi lehetőségeinek korlátozását tartalmazza).

A Jogkövetési (megfelelőségi) Bizottság jelentése

Az Egyezmény kétségkívül egyik legfontosabb intézménye a Jogkövetési Bizottság, amely az érintettektől érkező panaszok kivizsgálása révén örködik a rendelkezések betartása felett. Veit Koester, a bizottság elnöke összefoglalta az előző három év tevékenységét. Kiemelte, hogy a hatékonyság érdekében nagyon fontos, hogy a bizottság észrevételeit a legfőbb szerv, vagyis a konferencia is határozatban fogadja el. Szomorúan jelentette be, hogy Fülöp Sándor, a bizottság magyar tagja mandátumát nem hosszabbítja meg, mert ő lett a jövő nemzedékek országgyűlési biztosja. Az elnök külön kiemelte, hogy ő volt az egyetlen, aki valamennyi

tagország végrehajtási jelentését elolvasta. A rövid beszéd végén Koester megköszönte a civil szervezeteknek, hogy professzionálisan és a helyes szellemben használják a megfelelési eljárást.

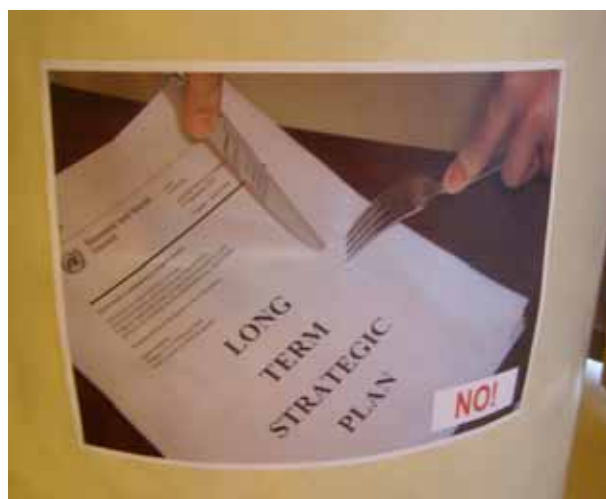
A plenáris ülés ezután tárgyalta a Jogkövetési Bizottság határozati javaslatát a megfelelési eljárás általános tapasztalatairól és az egyes ügyekről.

Az Európai Közösségek képviselőiben Szlovénia, mint a soros elnökséget betöltő állam – jó szokásához híven – módosításokat javasolt a határozatokhoz, amelyben enyhítené az aláíró államok konferenciájának (MOP) kötelezettségét, arra, hogy a bizottság ajánlásait határozatában fogadja el. A javaslat mind gyakorlati, mind szimbolikus jelentősége miatt nagy vitát váltott ki. Yves Lador (Earthjustice) furcsának találta, hogy azok, akik egyszer már egyetértettek az egyezmény jelentőségével, most rendszeresen csökkenteni kívánják a bizottság lehetőségeit. A vita miatt a döntést elnapolták, majd az elnökség 4 alternatívát javasolt a kérdéses pont szövegére (itt jegyzem, hogy a konferencia levezető elnöke egy norvég hölgy, bizonyos Mona Aarhus volt, nomen est omen...). Ez további heves vitákat váltott ki a civil szervezetek és a véleményüket osztó egy-két tagállam (például Norvégia, Kirgizisztán!), valamint az EU között. Végül egy ötödik – az EU által javasolt – kompromisszumos változatot fogadtak el. A vita nagyszerűen rávilágított az ENSZ-egyezmények döntéshozatali korlátaira, de egyben szépségére is. A konszenzus kialakítása nehéz, munkaigényes folyamat, de végül minden fél elégedett lehet a döntéssel.

Az egyes panaszokkal kapcsolatos döntések megfogalmazását is élénk vita kísérte, amelyben megismerhetjük, hogy az angol nyelv milyen gazdag jogi szókinccsel rendelkezik, amelyek közötti árnyalatnyi különbségeket meg sem próbálom magyarra fordítani. A vita az előre várt forgatókönyv szerint zajlott. Az érintettek (Örményország, Ukrajna, Üzbegisztán) szerették volna enyhíteni a határozatok szövegét, ebben az EU legtöbbször támogatta őket, a civil szervezetek és jogi szakértők (például John Bonine, ILLO) pedig a lehető legszigorúbb kötelezéseket kívánták elérni. A kompromisszumot végül Veit Koester hozzászólása hozta meg, aki utalt arra, hogy a bizottságot három nagyon komoly elv vezérli: 1. a tagállamok egységes kezelése, 2. a hitelesség, 3. az átláthatóság. Ha eltérések lennének az egyes határozatok között, az szerinte sértené ezeket az elveket.

[A szennyezőanyag-kibocsátási és szállítási nyilvántartásról szóló jegyzőkönyv ügye](#)

Az aláíró országok előző ülésén, 2005-ben Almatyban elfogadták az ún. PRTR-jegyzőkönyvet. A hatályba lépéshez 16 aláírásra lenne szükség,



de egyelőre csak 8 állam ratifikálta. A felszólalók hiányolták az EU és tagországai aktivitását, ami rendkívül meglepő, hiszen a Közösség saját szabályozása is tartalmaz ilyen előírásokat (e-PRTR). Ennek ellenére (vagy tán pont ezért) az EU az ülésen sem tett vállalást a mielőbbi ratifikációra, sőt az erre fordítandó költségkeretet is csökkenteni javasolta.

A GMO-módosítás ügye

Szintén Almatyban fogadták el a tagországok az Egyezmény módosítását, amelyben a genetikailag módosított szervezetekkel (GMO-k) kapcsolatos ügyekre is kiterjesztették a részvételi jogokat. Az ezzel kapcsolatos fejleményekről, a titkárság munkatársa, Fiona Marshall számolt be. A legfontosabb lépésnek azt tartotta, hogy Kölnben létrejött egy szakértői találkozó, ahol kialakították a jövőbeli gyakorlatot, alapelveket. Az ÖKO-Fórum nem elégedett az ügy állásával, mert a módosítás mindeddig nem lépett hatályba, és egy jogértelmezési probléma miatt a közeljövőben erre nincs is reális esély. Az EU és egyes tagállamok több esetben pedig éppen az elvárásokkal ellentétesen cselekednek, egyre inkább támogatják a GMO-k elterjedését. A konferencia végén elfogadott Rigai Nyilatkozat megerősítette azt az értelmezést, amely miatt a módosítás csak később léphet hatályba, mert több ország jóváhagyása szükséges. Ezt a jelenlévő civilek intő jelként értékelték, csalódásuknak adtak hangot amiatt, hogy lassul az Egyezmény fejlődése

Részvétel a stratégiai döntéshozatalban

Szintén Fiona Marshall számolt be arról, hogy Szófiában tartottak egy találkozót, amelyben az Espoo-i (a határokon átnyúló környezeti hatások vizsgálatáról) és az Aarhusi Egyezményrel foglalkozó szakértők közösen vettek részt. Esettanulmányokat beszéltek meg és dolgoztak



fel, amely során megpróbálták megtalálni a helyes és helytelen gyakorlatokat. John Bonine (ILLO) felszólalásában a kérdés különös jelentőségére figyelmeztetett, valamint arra, hogy a stratégiai hatásvizsgálat és a stratégiai döntéshozatalban való részvétel kérdéseit nem szabad öszszemosni, az előbbinél jóval tovább kell menni a részvételi jogok biztosításában.

Részvétel a nemzetközi fórumokon

Fiona Marshall beszámolt az előrelépésekről, amivel nem váltott ki heves jelentkezési kedvet. Ugyanis, ha a nemzetközi fórumon biztosított részvételi jogokról beszélünk, akkor furcsa, hogy párhuzamosan zajlott a fent már említett EU koordinációs ülés, ahol az Egyezményrel kapcsolatos legfontosabb kérdések eldőlték – a nyilvánosság és a környezetvédő szervezetek teljes kizárásával...

Az Egyezmény stratégiája 2009 és 2014 között

Elérkeztünk a Konferencia legjobban várt pontjához, ahhoz a döntéshez, amelytől a szakemberek és civil szervezetek a legjobban féltek. Már előzetesen olyan sok vita volt, hogy külön ad-hoc munkacsoport foglalkozott a témával. Ennek során, heves viták és érdekellentétek (az EU szűken, a civilek nyilván tágabb horizonton képzeltek el az Egyezmény jövőjét) után, sokszor átrágott kompromisszumok alapján elfogadtak egy javaslatot, így mindössze 4 kérdés maradt a MOP-ra.

Az EU képviselőjében felszólaló szlovén delegáció a fennmaradó kérdésekben is hajlandó volt visszalépni az eredeti elgondolásaitól és újabb javaslatokat tett a vitás pontokban. Végül a késő estébe nyúló plenáris ülés egy-két szó kijavításával ezeket fogadta el.

Operatív program

A legtöbb gyakorlati probléma az Egyezmény végrehajtása során a 2. pillérrel (részvétel a döntéshozatali eljárásokban) kapcsolatban merült fel. Ezért az Öko-Fórum egy munkacsoport (task force) felállítását javasolta, mert ennek keretében az előrelépés útja biztosítottá válhatna. Norvégia támogatta a javaslatot, de az Európai Közösség szerint ez teljesen felesleges lenne, nem hozna előrelépést. Az Öko-Fórum elnöke, John Hontelez válaszában rámutatott, hogy a döntéshozatalban való részvétel a környezeti demokrácia legfontosabb pillére, nem érthető a munkacsoport elutasítása, ha az 1. és a 3. pillérrel kapcsolatban már korábban alakult ilyen csoport. Kirgizisztán is helyeselte az ötletet,

www.levego.hu

mert a bizottság munkája biztosíthatja az egyezmény megsértésének megelőzését. Az érvek hatására végül Tadzsikisztán, Moldova, Albánia, Örményország és Üzbegisztán is támogatta a javaslatot, sőt az EU is úgy nyilatkozott, hogy megfontolandónak tartja, de még időt kér a konkrét álláspontja megfogalmazásához. Írország nem csak támogatta a munkacsoport felállítását, hanem vállalta a vezetését is (a felszólalás különös jelentősége az is, hogy az ülés során először egy EU tagállam önállóan is megnyilvánult egy olyan



kérdésben, amelyben az EU még nem foglalt állást). A kérdésben egy egyeztető bizottság folytatta a vitát, amely végül úgy döntött, hogy munkacsoport helyett egy szakértői ad hoc csoport létesüljön, ami a következő Konferenciáig kidolgozza a működés feltételeit. A környezetvédő szervezeteket összefogó Öko-Fórum megjegyzi, hogy nem kellene kivárni a következő MOP-ig tartó 3 évet, hanem egy rendkívüli találkozó mielőbbi megszervezése előreviheti a folyamatot.

„Diplomáciai” ülés

A konferencia zárónapján hagyományosan a magas szintű delegációk találkozájára került sor. Ekkor már nem születtek fontos döntések, az

ülés jellege formális keretek között zajlott. Magas rangú meghívottak tartottak magasröptű, ám kevés tény tartalmazó beszédeket, majd panelbeszélgetések zajlottak az eltelt 10 év eredményeiről, az információhoz való hozzáférésről és a PRTR-jegyzőkönyvről.

Az ülés szünetében közös fénykép készült és egy dal eléneklésére is sor került, amelynek szövege az Egyezmény által biztosított jogok csorbításától való félelemről és a környezeti demokráciára leselkedő veszélyekről szólt (meglehetősen furcsa is volt, hogy az EU delegációjának tagjai is fennhangon énekeltek). A dallama „John Brown’s body”, azaz magyarul a „János bácsi a csatában...” kezdetű közismert énekre épült.

A konferencia záró szakaszában Moldova bejelentette szándékát a következő MOP megrendezésére, erre meg is kapták a lehetőséget, három év múlva tehát Kisinyovban tartják a konferenciát.

Az esemény ünnepélyes lezárása előtt történt még egy kis közjáték. Az ukrán környezetvédelmi miniszter a már megvitatott határozatok formális elfogadása közben a jogsértési ügyük szövegezését kívánta igen erélyesen megváltoztatni, az elmarasztaló határozat szigorúságát enyhíteni. A miniszter politikai szándékokat látott a megállapításokban és heves érveléssel fejezte ki, hogy az utóbbi időben minden nemzetközi fórumon Ukrajna kerül a célkeresztbe. A kirgiz delegáció vezetője bátran reagált a felszólalásra és feltette a költői kérdést: „Hogy nézne ki, ha így meg lehetne engedni az egyezmény szabályainak megsértését, csak azért, mert valakinek ez nem tetszik?” Jeremy Wates, a titkárság részéről felajánlotta, hogy a konfe-

renciáról készülő jelentésbe beteszik az ukránok aggályait a határozat módosítása nélkül. Az ukrán miniszter ezt némi méltatlankodás után elfogadta.

Értékelés

A plenáris ülés utolsó zörejeinek elcsitulása után minden érdekcsoport visszavonult egy rövid értékelésre. A résztvevők összegyűjtötték eredményeiket, de egyben felelevenítették csalódásaikat is. A Levegő Munkacsoport képviselője az Európai Ökofórum delegációjának tagjaként a környezetvédő szervezetek értékelésében vett részt. A civil lobbizás főszereplői (Mara Silina, John Hontelez, Yves Lador, Serhij Vyhkryst, Andriy Andrusevics, Thomas Alge) némi meglepetésre inkább pozitívan értékelték a konferenciát. Sikeresnek gondolták azt a módszert, hogy az egyes országok civil szervezeteinek képviselői igyekeztek meggyőzni saját országuk delegációit arról, hogy a döntéseken keresztül biztosítsák az Egyezmény eredményeinek hosszú távú fennmaradását és a jogok fejlődését. Emellett a legkomolyabb eredmény, hogy a heves támadások dacára nem történt komoly visszalépés az egyezménnyel kapcsolatban, az aarhusi vívmányokért aggódók egyelőre fellelegezhetnek. Ennek ellenére folytatni kell a munkát, mert egyre aktívabbak azok az érdekcsoportok, akik nem eredménynek, hanem akadálnak tekintik a közösségi részvételi lehetőségeket.

Budapest, 2008. június 30.

dr. Bendik Gábor
a Levegő Munkacsoport jogásza