



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.3.7.
COM(2012) 95 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK
ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

**Az uniós környezetvédelmi intézkedések hozadékainak láthatóvá tétele -- bizalomépítés
az ismeretek gyarapítása és a reakcióképesség javítása révén**

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK

Az uniós környezetvédelmi intézkedések hozadékainak láthatóvá tétele -- bizalomépítés az ismeretek gyarapítása és a reakcióképesség javítása révén

Bevezetés

Az e közleményben bemutatott gondolatok a Környezetvédelmi Tanács 2010. decemberi ülésén megfogalmazott azon kérésre reagálnak, hogy a tagállamok és a Bizottság a környezet állapotának javítása és az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében erősítsék és javítsák az európai uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtását és érvényesítését.

Az európai polgárok környezethez fűződő viszonyát taglaló 2008-as és 2011-es felmérések arról tanúskodnak, hogy az egészséges környezet a többség számára ugyanolyan fontossággal bír az életminőség szempontjából, mint a gazdaság helyzete és a társadalmi körülmények.

Ugyanakkor az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EKÜ) által az európai környezet állapotáról és kilátásairól készített 2010-es jelentés tanúsága szerint „az EU több területen láthatóan megrekedt vagy visszafele halad, ami nem a fenntartható fejlődés irányába, hanem inkább azzal szemben hat”.

Hogyan fordíthatnánk meg ezeket a trendeket? A talaj kivételével valamennyi környezeti elem vonatkozásában kiterjedt, túlnyomórészt régóta létező európai uniós környezetvédelmi szabályozás van hatályban, a siker kulcsa tehát az eredményes végrehajtásban rejlik.

A két legfontosabb téma: a környezet állapotáról való ismereteink mélysége és a környezet megóvásának módja; valamint a konkrét problémák megoldásának hathatós módszerei.

Máris terjedelmes ismeretanyaggal rendelkezünk a városi légszennyezettség mértékét a fürdővizek minőségét illetően. Más területeken, például a biológiai sokféleség és a földhasználat területén már hiányosabbak az ismereteink. A képet a régiókban, városokban és falvakban történő végrehajtás részletei tennék teljessé, azonban a sok részlet nehezen áll össze egyetlen képpé. Bár gyakran hasznosnak bizonyulnak, a Bizottsághoz beérkező panaszok és az Európai Parlamentnek benyújtott petíciók szintén hiányos információkkal szolgálnak.

A hetedik környezetvédelmi cselekvési program előkészületei keretében végzett elemzések és konzultációk eredményeiből egyértelműen kitűnik, hogy a végrehajtási intézkedések megerősítését és javítását az európai környezetvédelmi politika prioritásaként kell kezelni. E közlemény célja azon eszközök feltárása, amelyekkel elősegíthető, hogy a tagállamokban kialakuljon egy, az ismeretek módszeres összegyűjtését és terjesztését szolgáló, valamint a konkrét problémákra hatékonyabban reagáló megközelítésmód. Az igazságszolgáltatáshoz való jog jobb érvényesíthetősége szükséges, de nem elegendő, ezért a végrehajthatóság biztosítása érdekében javasolt foglalkozni az ellenőrzések és a felügyelet, valamint a panasztételi mechanizmusok és a hivatalos partnerségek létrehozásának kérdéskörével is.

Az itt bemutatott gondolatok kiegészítik a témában 2008-ban kiadott közleményben¹ foglaltakat, és miközben a környezetvédelmi jognak az Aarhusi Egyezményben² kiemelt sajátosságaira összpontosítanak, egyúttal merítenek „Az eredmények Európája” című, 2007-es közleményből³ is, amely hangsúlyozza az átláthatóság európai uniós szinten történő fokozásának fontosságát, továbbá megállapítja, hogy „*esetenként hatékonyabban érvényt tudnának szerezni jogaiknak a panaszosok, amennyiben közvetlenül, nemzeti szinten lépnének fel*”⁴.

Az e közleményre kapott válaszok felhasználásra kerülnek a hetedik környezetvédelmi cselekvési program előkészítése során. A reakciók alapján – és adott esetben hatásvizsgálatok elvégzését követően – a Bizottság konkrét intézkedésekre is javaslatot tehet. A környezetvédelem mellett más jellegű (pl. energiaügyi) célkitűzéseket tartalmazó jogszabályok esetében az itt bemutatott javaslatokat adott esetben konkrét rendelkezésekkel kell kiegészíteni, elsősorban az egyes érdekelttekkel való kapcsolatokat illetően.

Miért fontos a megfelelő végrehajtás?

A végrehajtás késedelme és nem megfelelő mivolta számos kedvezőtlen következménnyel jár: végső soron kárt okoz a környezetben és az emberi egészségben, szabályozási bizonytalanságot teremt az ágazati szereplők körében és veszélybe sodorja az egyenlő versenyfeltételek érvényesülését az egységes piacon. A helyreállítási költségek – például az illegális hulladéklerakók felszámolásának és a sérült élőhelyek rehabilitációjának költségei – hosszú távon messze meghaladhatják a megelőzés költségeit.

A már hatályos jogszabályok végrehajtásának elmulasztása a becslések szerint évente mintegy 50 milliárd euró költséget eredményez⁵. Ezekbe a költségekbe a környezeti hatások költségei mellett beleszámítanak az emberi egészséget érintő hatások okozta költségek is: az európai népesség 20–50 %-a például olyan területen él, ahol a levegő minősége nem felel meg az európai határértékeknek; a kapcsolódó egészségügyi kiadások és a kiesett munkanapok alternatív költsége a becslések szerint éves szinten több milliárd euróra rúg.

Az előnyöket illetően az „Európa 2020” stratégia megállapította, hogy az új növekedési potenciál létrejöttének alapvető feltétele a tudásba és az innovációba irányuló beruházás. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió környezetvédelmi iparának becsült éves forgalma meghaladja a 300 milliárd eurót, a megvalósítási lehetőségeket, irányvonalakat és időkereteket övező bizonytalanság következtében elszalasztott lehetőségek használati költsége is igen magas lehet⁶.

¹ COM(2008) 773 végleges.

² A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény.

³ COM(2007) 502 végleges.

⁴ Ezeket a megfontolásokat eljuttatjuk a csatlakozó országoknak is annak érdekében, hogy a környezetvédelmi vívmányokhoz való felzárkózásuk keretében már most beépíthessék a végrehajtásra és annak javítására irányuló terveikbe.

⁵ „The cost of not implementing the environmental acquis” (Az uniós környezetvédelmi vívmányok végrehajtásának elmulasztásából származó költségek), a COWI 2011-es tanulmánya.

⁶ Uo.

Közelebről, a hulladékokra vonatkozó európai uniós jogszabályok teljes végrehajtása a becslések szerint 400 000 munkahelyet teremtene, nettó költsége pedig évi 72 milliárd euróval lenne kevesebb, mint a végrehajtás elmulasztásának költsége⁷.

Emellett a végrehajtási módszerek innovatív megközelítése és javítása azáltal, hogy megalapozottabb döntéshozatalt és így szigorúbb, kiszámíthatóbb és következetesebb döntéseket tesz lehetővé, az adminisztrációs terhek csökkentéséhez és kiegyensúlyozottabb versenyfeltételekhez vezethet.

Miért fontos az EU számára a végrehajtásra vonatkozó ismeretek gyarapítása?

A végrehajtással kapcsolatos ismeretek kiterjednek egyfelől a környezet állapotát, másfelől a környezet védelméhez és javításához szükséges valamennyi közigazgatási és egyéb intézkedést érintő információkra.

Az uniós környezetvédelmi jogszabályok tartalmazzák az információk előállítására vonatkozó szabályokat, például a levegő minőségének felügyeletére vonatkozó követelményeket; valamint az információknak a szélesebb nyilvánosság elé tárását előíró szabályokat.

Részben a környezeti információkhoz való hozzáférésre vonatkozó irányelv⁸ felülvizsgálatának, az INSPIRE-irányelv⁹ elfogadásának, az „A közös környezeti információs rendszer felé” című 2008-as bizottsági közlemény¹⁰ nyomán végzett munkának és az információs és kommunikációs technológiák (IKT) mind uniós, mind tagállami szinten történő fokozott használatának köszönhetően az elmúlt tíz évben javult ismereteink strukturáltsága és felhasználása. Ennek ellenére a végrehajtásra vonatkozó információk továbbra is problémát jelentenek.

Például nem mindig lehet gyorsan és egyszerűen megállapítani, hogy egy irányelv adott rendelkezésének a nemzeti jog mely rendelkezése felel meg. A felügyeleti tevékenységek intenzitása Európa-szerte változik, az előállított információk pedig hiányosak és gyakran nem frissek. A környezeti információk a módszeres közzététel helyett jellemzően inkább egyedi kérésre kerülnek megosztásra.

Ha a nemzeti, regionális és helyi információk minősége jobb lenne, segítségükkel könnyebben feltárhatók lennének a legégetőbb problémák, és könnyebben meg lehetne találni az azok megoldására leginkább alkalmas és hatásos módszereket. A közös környezeti információs rendszer (SEIS) alapelveinek, azaz az egyszeri adatszolgáltatás és többszöri felhasználás („report once, use often”) elvének szélesebb körű alkalmazásával racionalizálható lenne az információk iránti kereslet.

A végrehajtásra vonatkozó ismeretek gyarapítása

A végrehajtás elsősorban a tagállamok felelőssége, és a környezeti információk iránti lakossági, hatósági és üzleti igények és elvárások is ezen a szinten jelentkeznek. Ezen

⁷ „Implementing EU Waste Legislation for Green Growth” (A hulladékokkal kapcsolatos uniós jogszabályok végrehajtása a zöld növekedésért), Bio Intelligence Service, 2011.

⁸ A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2003/4/EK irányelv, HL L 41., 2003.2.14.

⁹ Az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról szóló 2007/2/EK irányelv, HL L 108., 2007.4.25.

¹⁰ COM(2008) 46 végleges, 2008.2.1.

elvárások és igények kielégítésére a tagállamoknak olyan információs rendszereket kell kiépíteniük, amelyek előállítják, kezelik és közzéteszik az európai uniós jogszabályok végrehajtását és az azoknak való megfelelés gyakorlati lépéseit bemutató információkat¹¹. A szóban forgó információknak ki kell terjedniük a környezet fizikai állapotára és a releváns közigazgatási intézkedésekre, valamint a statikus¹² és dinamikus elemekre¹³ is. Az információknak alkalmasnak kell lenniük többféle végfelhasználó igényeinek kielégítésére: segíteniük kell az illetékes hatóságokat feladataik elvégzésében, a felügyeleti szerveket az előírásoknak való megfelelés vizsgálatában, továbbá olyan tájékoztatást kell lehetővé tenniük, amelyből a nyilvánosság számára érthetővé válik, miként gondoskodunk az ő és környezetük védelméről. Ez csak úgy lehetséges, ha a környezetkutatók, statisztikusok, IKT-szakemberek és a közigazgatásban dolgozók egymással szorosan együttműködve tudományos és jogi szempontból megbízható, ugyanakkor a nyilvánosság, a szakértők és a politikai döntéshozók számára releváns információkat szolgáltatnak. Ezen túlmenően az Aarhusi Egyezmény az online elérhető környezeti információk fokozatos javítását irányozza elő.

Az alábbiakban vázolt célkitűzések keretében a következők mikéntjét kívánjuk megvizsgálni: szorosabb együttműködés a tagállamokkal hatékony információs rendszerek felállítása céljából; jobb minőségű összesített információk rendelkezésre bocsátása EU-szinten; az előállított információk iránti bizalom serkentése általában; segítségnyújtás a tagállamoknak a hiányzó adatok pótlásához (információhézagok) és a felszínborítás változásainak hatékonyabb nyomon követéséhez.

Célkitűzés: Együttműködés a tagállamokkal a végrehajtással foglalkozó hatékonyabb információs rendszerek felállítása céljából

Az EU minden fontosabb környezetvédelmi kötelezettségvállalása területén olyan információs rendszernek kell működnie, amelynek segítségével az Aarhusi Egyezményben foglaltaknak megfelelően a lehető leghatékonyabban és kellő időben nyomon követhető az érintett jogszabályok végrehajtása.

Szemléltetésül: több ezer olyan ipari és más jellegű létesítmény működik Európa-szerte, amelyek különleges ellenőrzések hatálya alá esnek – ilyen esetekben indokolt lenne online elérhetővé tenni az alkalmazandó fontosabb környezetvédelmi rendelkezésekhez kapcsolódó információkat. Ezáltal például lehetővé válna a felhasználók valamennyi típusa számára, hogy egy internetes portálon, interaktív térkép segítségével egyszerűen megbizonyosodják arról, hogy egy adott létesítmény rendelkezik-e a szükséges engedélyekkel, és hogy a felügyeleti adatok alapján vagy más módszerrel feltárt esetleges szabálytalanságok ügyében megtörténtek-e a szükséges intézkedések.

A környezeti információkhoz való hozzáférésre vonatkozó irányelv minimumkövetelményeket határoz meg a környezeti információk aktív és módszeres terjesztésére vonatkozóan, valamint általános követelményként előírja, hogy a szóban forgó információk frissek, pontosak és összehasonlíthatók legyenek¹⁴. Az említett rendelkezések

¹¹ Az irányelvek nemzeti jogba történő átültetésével kapcsolatban lásd: Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (2011. október 27-i) együttes politikai nyilatkozata a magyarázó dokumentumokról, HL L 369., 2011.12.17.

¹² Pl. a kijelölt területek elhelyezkedése.

¹³ Pl. felügyeleti adatok.

¹⁴ 7. cikk és 8. cikk.

azonban eleddig nem tartalmaztak módszeres hivatkozást az egyes uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtására vagy az azoknak való megfelelésre vonatkozó információkra.

A Bizottság megvizsgálja:

- hogy miként tehető hatásosabbá a környezeti információkhoz való hozzáférésre vonatkozó irányelv. Lehetséges megoldás a bevált gyakorlaton alapuló iránymutatás megfogalmazása és/vagy javaslat a meglévő rendelkezések megerősítésére.
- annak lehetőségét, hogy a tagállamok bizottsági támogatás mellett strukturált végrehajtási és információs keretrendszereket hozzanak létre valamennyi fontosabb uniós környezetvédelmi jogszabály esetében. Ezeket a keretrendszereket oly módon kellene kialakítani, hogy világos tájékoztatást nyújtsanak az adott irányelv legfontosabb rendelkezéseiről, és meghatározzák azon információk körét, amelyek az uniós jogszabályok gyakorlati végrehajtásának bemutatásához szükségesek. A strukturált végrehajtási és információs keretrendszerek a meglévő jogszabályokkal foglalkoznának, és a közös környezeti információs rendszer alá tartozó kezdeményezésekkel együtt útmutatással szolgálnának a gyakorlati végrehajtást folyamatosan nyomon követő tagállami információs rendszerek kialakításához.
- uniós finanszírozás nyújtásának módját a megfelelő, együttműködő tagállami információs rendszerek kifejlesztése, korszerűsítése és üzembe állítása, valamint a kapcsolódó képzési tevékenységek számára.

Célkitűzés: Az információk minőségének javítása EU-szinten

Az egyenlő versenyfeltételek meglétének demonstrálhatósága érdekében a tagállami információs rendszerek fejlesztése mellett az egész Európai Unióra kiterjedő átfogó összképet is közvetíteni kell. Az EKÜ, az Európai Unió Statisztikai Hivatala (Eurostat) és a Közös Kutatóközpont (JRC) egyre fontosabb szerepet tölt be a tagállamok által a Bizottságnak benyújtott felügyeleti és egyéb adatok feldolgozásában. A Bizottságnak a fürdővizek minőségéről – az EKÜ közreműködésével – készülő évenkénti jelentése például több mint 21 000 európai fürdőhely georeferencia-adatainak felhasználásával átfogó képet ad a vizek állapotáról. Egy dedikált internetes oldalon a felhasználók adatokat tölthetnek le, és interaktív térképeket böngészhetnek európai léptéktől egészen az egyes települések szintjéig. A végrehajtás kiterjesztése érdekében – az EKÜ részvételével – a levegőminőséggel és a hulladékokkal foglalkozó kísérleti programok is fejlesztés alatt állnak.

A Bizottság megvizsgálja:

- hogy miként nyújtható a nyilvánosság számára a végrehajtásra vonatkozó rendszeres és jó minőségű tájékoztatás az interneten, egyebek mellett átlátható felügyeleti eszközök és teljesítménymutatók felhasználásával;
- a tagállamokkal – és adott esetben az EKÜ-vel – együttműködésben folytatott munka folytatásának módját annak érdekében, hogy a fürdővizek minőségéről szóló irányelvben alkalmazott megközelítést ki lehessen terjeszteni valamennyi érintett uniós környezetvédelmi jogszabályra.

Célkitűzés: A nemzeti, regionális és helyi szinten előállított információk iránti bizalom előmozdítása

Az uniós környezetvédelmi szabályozásba vetett bizalom feltétele, hogy a tagállamok hasonló mértékben törekedjenek a környezet állapotára irányuló felügyelet és az információk forrását képező egyéb tevékenységek hatókörének és megbízhatóságának növelésére. A környezeti adatok feldolgozásában és validálásában játszott egyre nagyobb szerepe folytán az EKÜ sokat segíthet ezen a területen.

A Bizottság jogszabályban előírt feladatainak eleget téve a továbbiakban is együtt kíván működni az EKÜ-vel annak érdekében, hogy az

- segíteni tudja a Bizottságot a környezet állapotára irányuló tagállami szintű felügyelet minőségének biztosításában, valamint a felügyeleti rendszerek vizsgálatában annak biztosítása céljából, hogy azok messzemenően összehasonlíthatók és a célra alkalmasak legyenek, és megfelelően összpontosítsanak a legfontosabb kockázatokra;
- elvégezhesse az uniós környezetvédelmi intézkedések végrehajtására vonatkozó információk nyújtásához kapcsolódó egyéb feladatokat.

Célkitűzés: A jogszabályoknak való megfelelés előmozdítása és azok érvényesítése, valamint a felszínborítás változásainak nyomon követése terén mutatkozó információhözágok megszüntetése

A tagállami ellenőrök, ügyészek és bíróságok által a jogszabályoknak való megfelelés és azok érvényesítése érdekében végzett munka tekintetében nem áll rendelkezésre megfelelő mennyiségű adat. Ez nem könnyíti meg a megfelelést előmozdító különféle megközelítések közötti választást, ideértve az ösztönzőket is alkalmazó, ígéretes kiegészítő lehetőségeket is.

A felszínborítás változásainak nyomon követése és az azokra való reagálás alapvető fontosságú az uniós környezetvédelmi jogszabályok jelentős részének – például a szabálytalan hulladékkezelési műveletek ellenőrzése és a ritka élőhelyek kezelése – érvényesülése szempontjából. A például a Föld-megfigyelési technikák terén elért technológiai előrelépések eddig módszeresen ki nem aknázott lehetőségeket teremtettek; egyebek mellett olyan lehetőségeket, amelyekkel csökkenthetők a felügyelettel járó költségek.

A Bizottság meglátása szerint az alábbiak révén érhető el javulás:

- együttműködés a tagállamokkal és párbeszéd kezdeményezése az ellenőrök, ügyészek és bírák fontosabb hálózataival a legfontosabb információ típusok, valamint az adatok gyűjtésére és összevetésére legalkalmasabb módszerek megállapítása érdekében;
- egy, a Föld-megfigyelési technikák tagállamok általi felhasználására irányuló kezdeményezés a gyakorlati végrehajtás nyomon követése eredményességének fokozása érdekében.

Miért kell az EU-nak javítania a nemzeti, regionális és helyi szintű reakcióképességet?

Az ismeretek gyarapodása jobb eredményekhez vezet, de önmagában nem elég. A végrehajtás nyomon követése elsődlegesen azon szervek és személyek felelőssége, amelyeknek vagy akiknek feladatkörükben szerepel és/vagy felhatalmazásuk és joguk van arra, hogy a megfelelési kötelezettség vonatkozásában vizsgálatokat, felügyeleti és ellenőrzési

tevékenységeket vagy tanácsadást végezzenek, illetve elszámoltatási célú feladatokat lássanak el. Ilyen szervek és személyek egyebek mellett a tagállami ellenőrök, ombudsmanok, ügyészek, bíróságok, vizsgálóbiztosok, nem kormányzati szervezetek, továbbá a részvételi jogukkal és ennek értelmében előterjesztéssel élő polgárok. Az EU-szintű fellépés letéteményesei pedig a Bizottság, a Parlament, a Bíróság, az európai ombudsman és az EKÜ.

A kívánt eredmények elmaradása esetén – a szerződések őreként, végrehajtói jogkörével élve – a Bizottság lép fel. Az uniós környezetvédelmi jogszabályokhoz kapcsolódó jogsértések, panaszok és petíciók nagy száma azonban azt mutatja, hogy a tagállami végrehajtás nyomom követését általában meg kell erősíteni.

A nemzeti, regionális és helyi szintű reakcióképesség javítása

Az említett kihívások megoldására a Bizottság több kezdeményezés bevezetésének megfontolását javasolja. Jóllehet ezek a kezdeményezések önmagukban is megállják a helyüket, egymást kiegészítő és erősítő hatásukra való tekintettel javasolt azokat együtt alkalmazni. Az igazságszolgáltatáshoz való jog megerősítése a panaszkezelés fejlesztése nélkül nem jelent megoldást az olyan polgárok számára, akik nem akarnak bírósághoz fordulni.

Célkitűzés: Az uniós jogszabályok érvényesülésére irányuló ellenőrzések és felügyelet javítása

A tagállami szinten végzett ellenőrzések és felügyeleti tevékenységek fontos szerepet játszanak az uniós környezetvédelmi jogszabályok hatásosságába vetett bizalom szempontjából. Az ipari létesítményekben végzett ellenőrzések immár a 2001/331/EK ajánlásban¹⁵ foglalt ellenőrzési minimumfeltételeket és kötelező ágazati rendelkezéseket tartalmazó keretrendszer alapján történnek. Ugyanakkor az ipari létesítményeken túlmenően – a felszín alatti vízkivételtől a védett fajok kereskedelméig – minden olyan tevékenység esetében indokolt lenne az ellenőrzésekre és a felügyeletre vonatkozó új, lehetőség szerint egyszerűbb és kockázattudatosabb rendelkezéseket bevezetni, amelyek jelentős káros hatást gyakorolhatnak a környezetre. Az uniós környezetvédelmi jog horizontális jellegére (például a vízvédelem és a természetvédelem összefonódásaira) való tekintettel az új szemlélet keretében gondoskodni kell arról, hogy az illetékes nemzeti hatóságok a legteljesebb mértékben összehangoltan és együttműködően járjanak el.

A tagállamok közötti kölcsönös bizalom fokozása érdekében a tagállami szinten végzett ellenőrzések és felügyeleti tevékenységek kapcsán szem előtt kell tartani az egyenlő versenyfeltételek biztosításának, valamint a jellegükönél fogva határokon átnyúló ügyekben való megfelelő együttműködésnek és következetességnek a kívánalmát is.

A Bizottság az alábbi fejlesztéseket tartja indokoltnak:

- a meglévő ellenőrzési és felügyeleti keret korszerűsítése;
- az ellenőrzésre és a felügyeletre vonatkozó különös rendelkezések hozzáadott értékének vizsgálata valamennyi újonnan bevezetésre kerülő jogszabály esetében,

¹⁵ A 2001/331/EK ajánlás a tagállamokban végzett környezetvédelmi ellenőrzések minimumkövetelményeinek megállapításáról, HL L 118., 2001.4.27.

figyelembe véve a már meglévő kötelező rendelkezésekkel összefüggésben szerzett tapasztalatokat;

- a tagállamok által végzett ellenőrzések és felügyeleti tevékenységek céltudatos, EU-szintű kiegészítésére adódó lehetőségek mérlegelése, amelyek a következők:

- uniós szintű ellenőrzési és felügyeleti kapacitás létrehozása;
- korlátozott, a tagállamok közigazgatási autonómiáját tiszteletben tartó bizottsági ellenőrző jogkör, például az ózonrendelet¹⁶ mintájára, vagy az állatkísérletekről szóló irányelv¹⁷ mintájára jogkör biztosítása a Bizottság számára, hogy ellenőrizze a tagállamok által végzett vizsgálatokat;
- kölcsönös felülvizsgálatok rendszerszerű használata, az IMPEL (tagállami ellenőrök hálózata) meglévő kezdeményezéseit alapul véve;
- független szakértők eseti alapon történő bevonását lehetővé tevő intézkedések a különös kihívást jelentő végrehajtási feladatok megoldására.

Célkitűzés: A nemzeti szintű panaszkezelés és -közvetítés fejlesztése

Jelen pillanatban nem létezik olyan általános keretrendszer, amely nemzeti szinten meghatározná a panaszok illetékes hatóságok általi kezelésének módját. A panaszok közvetlen és felülvizsgálati szakaszbeli kezelését felölelő kettős megközelítés alkalmazásával az aggodalmak és sérelmek nagyobb valószínűséggel, konzekvensen és hamarabb orvoslathoz nyernének.

A panaszkezelő rendszerek már önmagukban is javíthatják a polgárok és a hatóságok közötti együttműködést, ugyanakkor adódhatnak olyan helyzetek, amikor a közvetítés vagy más hasonló vitarendezési mechanizmusok további előnnyel járnak.

A tagállami panaszkezelés javulása nem érintené a polgárok azon jogát, hogy panaszaikkal a Bizottsághoz forduljanak, ugyanakkor a panaszos polgároknak kevesebbszer kellene csatlódnia olyan esetek miatt, amikor a tagállami szintű jogorvoslat hiányának rendezése végett fordulnak uniós intézményekhez segítségért. Az efféle fejlesztések egyébiránt megfelelnek a más uniós politikákban, jelesen a fogyasztóvédelmi jogszabályokban¹⁸ újabban megfigyelhető tendenciáknak, amelyekben különös rendelkezés írja elő a tagállami szintű panaszkezelést és vitarendezést.

A Bizottság érdemesnek tartja megvizsgálni egy, a tagállami panaszkezelés fejlesztését célzó kezdeményezés bevezetésének lehetőségét. Ez a kezdeményezés tartalmazhatna például kötelező vagy nem kötelező általános kritériumokat és ágazatspecifikus kötelező rendelkezéseket, és az alábbi panasztípusok kezelésére irányulna:

¹⁶ Az ózonréteget lebontó anyagokról szóló 1005/2009/EK rendelet, HL L 286., 2009.10.31.

¹⁷ A tudományos célokra felhasznált állatok védelméről szóló 2010/63/EU irányelv (HL L 276., 2010.10.20.).

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 211., 2009.8.14.).

illetékes hatóság fellépését igénylő panaszok: A panaszkezelésre vonatkozó uniós kritériumok meghatározásának célja az lenne, hogy a megkeresett illetékes hatóságok válaszadása tekintetében egyenlő feltételek érvényesüljenek, és általános garanciák jöjjenek létre az adatok bizalmas kezelése, a panaszokhoz kapcsolódó dokumentumok megőrzése és az ügyintézésre vonatkozó határidők területén.

a közigazgatási eljárás hiányát vagy nem kielégítő voltát érintő panaszok: A panaszkezelésre vonatkozó uniós kritériumok meghatározásának célja olyan eszköz biztosítása lenne, melynek segítségével a polgárok egy független nemzeti közigazgatási felülvizsgálati szerv – például ombudsman – tudomására hozhatják elégedetlenségüket.

közvetítés vagy valamilyen más hasonló vitarendezési mechanizmus alkalmazását indokló panaszok: Az uniós kritériumok célja a fentiekben leírt mechanizmusok valamelyikének felállítása az olyan helyzetek kezelésére, amikor valamennyi fél előnyösebbnek találja a vita békés úton történő rendezését.

Célkitűzés: Az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesíthetőségének javítása.

A környezetvédelmi uniós joganyagon belül egyelőre csak néhány területen találunk az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesíthetőségét biztosító konkrét rendelkezéseket. A szélesebb körű jogérvényesítést célul kitűző 2003. évi bizottsági javaslat¹⁹ nem hozott előrelépést, ugyanakkor időközben történtek nagyobb léptékű változások: a Bíróság tudniillik nemrégiben megerősítette, hogy a tagállami bíróságok kötelesek az igazságszolgáltatáshoz való jogot érintő szabályokat az Aarhusi Egyezményben foglaltakkal összhangban értelmezni²⁰. A tagállamok bíróságai, valamint a gazdasági és környezetvédelmi érdekcsoportok számára nehézséget okoz e kitétel értelmezése.

A Bizottság helyénvalónak tartja megvizsgálni, hogy miként lehetne nagyobb fokú jogbiztonságot teremteni a tagállami bíróságok, valamint a gazdasági és környezetvédelmi érdekcsoportok számára. A lehetőségek a következők:

- útmutató készítése a közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatot megtestesítő, számottevő mennyiségű joganyag figyelembevételével az igazságszolgáltatáshoz való jogot érintő, már meglévő rendelkezések²¹ végrehajtásának javítása céljából, valamint
- a tagállami bíróságok általi jogorvoslat lehetőségének hatékony és eredményes biztosítására vonatkozó feltételek uniós szinten történő meghatározása az uniós környezetvédelmi jog minden területén.

Célkitűzés: A környezetvédelem területén elért eredmények javítása kapacitásbővítéssel és a tagállamok által kötendő végrehajtási megállapodásokon keresztül

Európai szinten már léteznek ombudsmanok, környezetvédelmi ügynökségek, ellenőrök, a kormányokkal együttműködő jogászok, bírák és ügyészek hálózatai. A jó néhány létező kezdeményezés ellenére azonban eddig nem sikerült teljes mértékben kihasználni a hálózatok közti együttműködési lehetőségeket. A megoldandó feladatok közé tartozik többek

¹⁹ COM(2003) 624 végleges.

²⁰ C-240/09. sz. ügy.

²¹ 2003/35/EK irányelv.

között az, hogy a hálózatok megkapják a hosszú távú eredményes működéshez szükséges stabil titkársági támogatást, továbbá olyan projektek és kezdeményezések kerüljenek meghatározásra és végrehajtásra, amelyek segítik a tagok munkáját és a végrehajtást.

Hasznosnak bizonyulhatnak a tagállamokon belül létrejövő hálózatok is, mivel általuk a regionális és helyi kormányzati szintek jobban bevonhatók a végrehajtási folyamatba. A tagállami felügyelők és ügyészek összekapcsolása szintén jelentős előnnyel járhat²².

Problémák felmerülése esetére a tagállamoknak a kívánt eredmények elérése érdekében referenciaértékeket és határidőket előíró rendelkezésekre vonatkozó, világosan megfogalmazott kötelezettségvállalást kell tenniük. E kötelezettségvállalásokat hivatalosan nyilvánosságra kell hozni annak érdekében, hogy a többi tagállam, az Európai Parlament, a vállalkozások és a lakosság megbizonyosodhasson afelől, hogy problémáikkal jól szervezett rendszer keretében foglalkoznak. E célból indokolt lehet jobb környezetvédelmi eredmények elérését célzó, partnerségen alapuló végrehajtási megállapodásokat kötni.

A Bizottság meglátása szerint az alábbiak révén érhető el javulás:

- hatékony együttműködés az uniós szintű hálózatokkal, szem előtt tartva azok mindenkori szerepkörét és erősségeit, elkerülve a párhuzamosságokat és előmozdítva a hálózatok közti kommunikációt. Az együttműködésből származó eredmények megjelenítése tiszteletben tartaná mind a Bizottság, mind az érintett hálózatok önálló szerepkörét. Ide tartozhat például az ügyészek, ellenőrök és bírák szakirányú képzésének támogatása. A hálózatok jóvoltából elért új eredmények többek között a következők lehetnek:

- tájékoztatás a jogszabályok érvényesítését és az azoknak való megfelelést célzó eredményes kiegészítő megközelítésekről;
- tanácsadás és egyéb jellegű segítségnyújtás a tagállami ombudsmanok számára az uniós környezetvédelmi jogszabályokat érintő panaszok kivizsgálásával kapcsolatban;
- kritériumok ajánlása az ügyészek számára a közigazgatási és büntetőjogi szankciók kivetéséhez;
- tanácsadás a jogszabályoknak való megfelelés előmozdítására és a jogszabályok érvényesítésére irányuló tagállami tevékenységek területén tapasztalt információhézagok megszüntetéséhez;
- általános tanácsadás a környezetvédelmi témájú uniós jogszabályjavaslatok végrehajthatóságával és érvényesíthetőségével kapcsolatban.

- végrehajtási témájú rendezvények és konferenciák közös szervezése a Régiók Bizottságával és technikai platform létesítése a környezetvédelmi együttműködés számára a már létező egészségügyi platform mintájára;

²² Példaként említhető Írország, valamint Belgium flamand régiója.

- végrehajtási megállapodások, amelyekben a tagállamok – a Szerződésekben foglaltaknak és a Bizottságnak a szerződések őreként betöltött szerepének sérelme nélkül – olyan intézkedésekre tesznek vállalásokat, amelyek célja a kapacitásoknak az eredményes végrehajtás érdekében, preventív módon történő bővítése, vagy már létező konkrét problémák célzott fellépéssel történő orvoslása. A partnerségen alapuló végrehajtási megállapodások proaktív módon közvetlen uniós támogatást irányíthatnának a végrehajtási struktúrák tagállami fejlesztésébe, illetve összekapcsolhatók lennének az e közleményben említett más, például a hatékony információs rendszerekre, a panaszkezelési mechanizmusokra vagy az ellenőrzésre irányuló kezdeményezésekkel is. A megállapodások keretében továbbá eseti alapon – célzott és megfelelő eszközökkel rendelkező, részteljesítéseket, a transzparenciára vonatkozó garanciákat és egyéb biztosítékokat előíró munkaprogramokon keresztül – támogatást kaphatnának a tagállamok konkrét problémák orvoslására irányuló tervei.

Következtetések

E közlemény célja azon megfontolások bemutatása, melyek fő célja a tagállamokban folyó gyakorlati végrehajtás javításának jobb eszközök biztosításával történő segítése, s ezáltal kiegészíti a fentiekben említett 2007-es és 2008-as közleményt.

Az ismeretek és a reakcióképesség a végrehajtás egymást kiegészítő tényezői. Hogy csak egyetlen példát említsünk: több ismeret birtokában a vámhatóságok hatékonyabb ellenőrzési stratégiát alkalmazhatnak a hulladékok és a veszélyeztetett fajok illegális kereskedelmének kivédésére.

A végrehajtás pénzbe kerül, a végrehajtás elmulasztása azonban a legtöbb esetben sokkal többbe kerül, tehát az e közleményben javasolt lépések jó befektetést jelentenek – nemcsak a jövőre, de a jelenre nézve is.

E közleménynek az Európai Parlament, a tagállamok, azok polgárai, valamint a környezetvédelmi jog végrehajtásában és érvényesítésében részt vevő valamennyi szereplő a címzettje. Az itt javasolt intézkedések további érdemi tárgyalására a hetedik környezetvédelmi cselekvési programban kerül sor, a konkrét intézkedések pedig hatásvizsgálat tárgyát képezik majd.