

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

480. PLENÁRIS ÜLÉS, 2012. ÁPRILIS 25. ÉS 26.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A hetedik környezetvédelmi cselekvési program és a hatodik környezetvédelmi cselekvési program nyomon követése (feltáró vélemény)

(2012/C 191/01)

Előadó: **Lutz RIBBE**

Az Európai Unió Tanácsának dán elnöksége 2012. január 11-én úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A hetedik környezetvédelmi cselekvési program, a hatodik környezetvédelmi cselekvési program nyomon követése (feltáró vélemény).

A munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2012. április 10-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. április 25–26-án tartott, 480. plenáris ülésén (az április 25-i ülésnapon) 129 szavazattal 2 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Az EGSZB következtetéseinek és ajánlásainak összefoglalása

1.1 Az eddigi hat környezetvédelmi cselekvési program fontos szerepet játszott az európai környezetvédelmi politika kialakításában, nem tudta viszont megakadályozni, hogy számos környezeti probléma továbbra is megoldatlan maradjon Európában. Ez mindenesetre nem a problémák okainak fel nem ismerésén vagy a megoldási lehetőségek hiányán múlt, hanem azon, hogy hiányzott a végrehajtásra vonatkozó politikai akarat.

1.2 A hatodik környezetvédelmi cselekvési program (futamidejének vége: 2012 közepe) az EU 2001. évi fenntarthatósági stratégiájának konkrét környezetvédelmi politikáját képviselte, miközben a gazdaságpolitikai pillért a lisszaboni stratégia jelentette. Az Európai Bizottság hallgatólagosan – megfelelő tanácsi határozat nélkül – hagyta, hogy a fenntarthatósági stratégia a feledés homályába vesszen. Az új politikai-stratégiai eszköznek

az Európa 2020 stratégiát tartja; azon belül a környezeti politikát az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezés révén kell koordinálni.

1.3 Az EGSZB nem tartja célszerűnek, hogy a kiemelt kezdeményezés mellett a hetedik környezetvédelmi cselekvési program formájában egy további környezetpolitikai eszközt vezessenek be, amelybe azokat a környezetpolitikai ágazatokat integrálják, amelyekkel az Európa 2020 stratégia nem foglalkozik elegendő mértékben. Nem egyértelmű, hogy egy ilyen hetedik környezetvédelmi cselekvési program hogyan kapcsolódna az Európa 2020 stratégiához és annak „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezéséhez.

1.4 Az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, hogy adjanak új lendületet a fenntarthatósági stratégiának, és ennek környezetpolitikai

végrehajtási stratégiájaként válasszák az átfogó és végrehajtás-orientált hetedik környezetvédelmi cselekvési programot, integrálják a stratégiába az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezést és annak valamennyi egyéni kezdeményezését, valamint gondoskodjanak a környezet- és gazdaságpolitikai megfontolások szoros és koordinált összehangolásáról. A nagy fontosságú Európa 2020 stratégia ennek során azt a jelentős feladatot kapná, hogy előkészítse és végrehajtsa azokat a rövid-, közép- és hosszú távú gazdasági, valamint pénzügyi döntéseket, amelyekre szükség van a hosszú távú fenntartható fejlődéshez vezető úton.

2. Az EU eddigi környezetvédelmi cselekvési programjainak jelentősége

2.1 Az Európai Tanács az 1972-es párizsi csúcstalálkozón olyan intézkedések meghozatala mellett döntött, amelyek célja az életszínvonal, az életkörülmények és az életminőség javítása volt Európában. Ennek alapján 1973-ban elfogadták az akkori Európai Gazdasági Közösség **első környezetvédelmi cselekvési programját** (futamideje: 1974–1975). Ennek az első programnak a sikere abban állt, hogy bevezette az elővigyázatosság elvét. Mint ismeretes, ez a környezetszennyezés megelőzését részesíti előnyben a hatásai elleni utólagos küzdelemmel szemben.

2.2 A **második környezetvédelmi cselekvési program** (futamideje: 1977–1981) az első program céljait viszi tovább öt ún. orientációs alapelvben. Ezek a következők: a) a környezetvédelmi politika folytonossága, b) megelőzési mechanizmusok létrehozása, különösen a szennyezés, a területfejlesztés és a hulladékgazdálkodás terén, c) az élőhely védelme és ésszerű használata, d) a szárazföldi vizek és a tengerek védelme, valamint a légszennyezés és a zajhatások elleni küzdelmet szolgáló intézkedések előnyben részesítése, e) a környezeti szempontok figyelembevétele az Európai Közösség és a fejlődő országok közötti együttműködés során.

2.2.1 A második program tehát megteremtette az első, fontos alapokat a széles körű környezetvédelmi politika számára, olyan alapokat, amelyek még ma is aktuálisak, mint például a vízvédelem, a hulladékpolitika vagy a nemzetközi együttműködés.

2.3 A **harmadik környezetvédelmi cselekvési programban** (futamideje: 1982–1986) első alkalommal vették fel az európai környezetvédelmi politika célkitűzései közé a **természeti erőforrások fenntartható használatát**.

2.4 A **negyedik környezetvédelmi cselekvési programot** (futamideje: 1987–1992) a környezetvédelem európai évében, vagyis 1987-ben fogadták el. Jelentős hatással volt rá az a tény, hogy nem sokkal korábban fogadták el az „Egységes Európai Okmányt”, amely lényegesen kibővítette az Európai Közösség környezetvédelmi hatáskörét, miközben – az európai egységes piac létrehozása révén – korlátozásra kerültek a nemzeti környezetvédelmi normák és határértékek. Akkoriban rendkívül élénk vitát folytattak a környezetvédelmi politikáról, a negyedik környezetvédelmi cselekvési program futamidejének végén pedig sor került az általános fenntarthatóságról szervezett riói konferenciára.

2.4.1 A környezet állapotáról 1992-ben közzétett jelentés azonban egyértelművé tette, hogy minden eddigi erőfeszítés és

a négy környezetvédelmi cselekvési program ellenére a környezetvédelmi politika legtöbb területén romlás volt tapasztalható, illetve várható; többek között a vizek és a levegő minőségét, valamint a biodiverzitást (akkoriban még a *biológiai sokféleség* kifejezést használták) említették.

2.5 Részben a riói konferenciára, részben pedig a környezeti állapot többnyire kijózanító bemutatására adott válaszként 1993 elején elfogadták az **ötödik környezetvédelmi cselekvési programot**, amelynek futamideje hivatalosan 1992-től 2000-ig tartott.

2.5.1 Ebben a riói konferencia akkori vitáihoz illeszkedve célként megfogalmazták, hogy *„a közösségi növekedési modellt úgy alakítják át, hogy a fenntartható és környezetkímélő fejlődés útjára lehessen lépni”*. Ez a nézet semmit nem veszített politikai aktualitásából. Az ötödik környezetvédelmi cselekvési programot tekinthetjük az EU első kezdeményezésének a fenntartható fejlődés területén, amit „A fenntarthatóság felé” alcím is kifejezett.

2.5.2 Az **ötödik környezetvédelmi cselekvési programban** a következő **hét területre** vonatkozóan javasoltak **stratégiákat**:

- globális felmelegedés,
- savasodás,
- biológiai sokféleség,
- vízgazdálkodás,
- városi környezet,
- part menti övezetek és
- hulladékgazdálkodás.

Feltűnő, hogy e területek közül néhány már korábbi környezetvédelmi cselekvési programokban is szerepelt.

2.5.3 Az ötödik **környezetvédelmi cselekvési program** 1996-os felülvizsgálata során maga az Európai Bizottság is felismerte, hogy a program legnagyobb gyengesége, hogy nem tartalmaz konkrét célkitűzéseket, valamint hogy a tagállamok nem vállalnak elegendő kötelezettséget. 2000. május 24-i véleményében az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is megállapította ugyan, hogy *a program számos pozitív eredménnyel járt, de hangot adott egyúttal az európai környezet minőségének további romlásával kapcsolatos aggodalmának. Véleménye szerint a környezet állapota jelenti a legfontosabb, sőt az egyedüli mércét az egymást követő környezetvédelmi cselekvési programok eredményességére és az európai környezetvédelmi politika egésze szempontjából.*

2.5.4 Az ötödik környezetvédelmi cselekvési program volt a politikai-stratégiai előfutára az állam- és kormányfők által **2001-ben, Göteborgban** elfogadott **fenntarthatósági stratégiának**.

2.6 Ez a fenntarthatósági stratégia pedig a hatodik **környezetvédelmi cselekvési programban** (futamidő: 2002-től 2012. július 21-ig) fog majd környezetpolitikai, és az ún. lisszaboni stratégiában gazdaságpolitikai szempontból konkretizálódni.

2.6.1 A hatodik környezetvédelmi cselekvési programnak is volt alcíme (*A mi jövőnk, a mi választásunk*). Négy kiemelt fontosságú tematikus területet állapítottak meg az európai környezetvédelmi politikát tekintve: 1) **Az éghajlatváltozás elleni küzdelem**; 2) **A természet és a biológiai sokféleség védelme**; 3) **Környezet, egészség és életminőség**; valamint 4) **A természeti erőforrások és hulladékok fenntartható felhasználása és kezelése**.

2.6.2 Ezen túlmenően az ötödik környezetvédelmi cselekvési programhoz hasonlóan hét **tematikus stratégiát** jelentettek be és határoztak meg később, melyek a következők:

- levegőszennyezés,
- tengeri környezet,
- a hulladék megelőzése és újrahazsnosítása,
- a természeti erőforrások fenntartható felhasználása,
- városi környezet,
- talajvédelem és
- a növényvédő szerek fenntartható használata.

2.6.3 Feltűnő, hogy a hatodik környezetvédelmi cselekvési programban ismét „rég” témák kerülnek szóba.

3. A környezetvédelmi politika / a fenntarthatóságról folytatott vita helyzete Európában a hatodik környezetvédelmi cselekvési program végén

3.1 Elsőként megállapítható, hogy a hatodik környezetvédelmi cselekvési program futamidejének végén is számos, már évek óta a környezetvédelmi cselekvési programok napirendjén szereplő környezetvédelmi politikai cselekvési terület nincs megfelelően kidolgozva, illetve szinte teljességgel kidolgozatlan. Csak két példát megemlítve:

- A „talajvédelem” évek óta különböző környezetvédelmi cselekvési programok tárgya, ám uniós szintű, tényleges cselekvésekre nem került sor, többek között azért, mivel a Tanácson belül nem jutottak egyetértésre a benyújtott európai bizottsági irányelvetervezetet illetően.
- A „biológiai sokféleség/biodiverzitás” téma szinte vezérfonalként szerepel a környezetvédelmi cselekvési programok történetében. 2001-ben az Európai Tanács ígéretet tett arra, hogy 2010-re megállítja a biodiverzitás csökkenését, ám még egy biodiverzitásra vonatkozó, 160 intézkedést tartalmazó cselekvési program sem tudott segíteni abban, hogy ezt a célt elérjék. 2011-ben azután következett egy új biodiverzitás-stratégia, amely immár azt az ígéretet tartalmazza, hogy az eredeti célkitűzést 10 év késéssel teljesítik.

3.2 Az EGSZB a hatodik környezetvédelmi cselekvési program részben újból kijózanító eredményeivel a 2012. január 18-i véleményében foglalkozott (NAT/528, CESE 152/2012: „A hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program – végső értékelés”). Ebben „A környezet helyzete” című új jelentésre is kitér, amely lényegében gyenge bizonyítványt állít ki az uniós környezetvédelmi politikáról.

3.3 Az EU-ban eddig nem igazán vizsgálták és megválaszolatlanul hagyták azt a kérdést, hogy számos többéves környezetvédelmi cselekvési program ellenére miért megoldatlan még mindig sok környezeti probléma. Az EGSZB számára egyértelmű, hogy az okok nem a problémák vagy megoldási lehetőségek hiányos ismeretében rejlenek, hanem jórészt a határozott cselekvési szándék hiányában. Hiányzik az ismeretek gyakorlati átültetése – részben akár a politikai döntésekkel kapcsolatban is. Ezt a környezetpolitikai szempontból szükséges cselekvések és a rövid távú gazdasági érdekek között felmerülő részbeni érdekütközések magyarázhatják, amelyekről aztán a gazdaság javára döntenek.

3.4 A hatodik környezetvédelmi cselekvési program futamidejének végén az EGSZB számára elsősorban az a megállapítás fontos, hogy az Európai Bizottság úgy tűnik, búcsút mondott a fenntarthatósági stratégiának, amelynek a hatodik környezetvédelmi cselekvési program képezte a környezetvédelmi pillérét.

3.5 Míg korábban az Európai Bizottság és a Tanács a fenntarthatósági stratégiát kiemelt stratégiaként kezelte, amelyhez többek között a lisszaboni stratégiának is igazodnia kellett volna, mára aggasztóan keveset hallani róla. Az Európai Bizottság munkaprogramjaiban már nem szerepel (még ha az Európai Tanács nem is bocsátott ki hivatalos határozatot erről). Az EGSZB ezt több alkalommal kifogásolta, és ezúttal is kritikájának ad hangot, valamint ebben a véleményében ismét világossá teszi, hogy hibásnak tartja a fenntarthatósági stratégiának az Európa 2020 stratégiába való szinte teljes mértékű beolvasztását. Ezt többször meg is indokolta, anélkül, hogy az Európai Bizottság, a Tanács vagy az Európai Parlament reagált volna rá.

3.6 Ezzel az EU politikai programtervezésének eddigi felépítése, amely a fenntarthatósági stratégia égisze alatt a három – gazdasági, környezetvédelmi és szociális – pillér összeegyeztetésére törekedett, megbomlott. Így pedig felvetődik a kérdés, hogy a jövőben vajon milyen keretben kívánja az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament a fenntarthatósági és a környezetvédelmi politikáját koordinálni.

4. Az Európa 2020 stratégia és kitekintés egy esetleges hetedik környezetvédelmi cselekvési programra

4.1 Az Európa 2020 stratégia, amelyet az Európai Bizottság a politikai tervezés és irányítás abszolút központi elemének tekint, többé-kevésbé világos választ ad legalább erre a kérdésre, vagyis arra, hogy melyek az Európai Bizottság ehhez kapcsolódó elképzelései.

4.2 Az Európa 2020 stratégia, mint ismeretes, a következő hét kiemelt kezdeményezést nevezi meg:

- *Innovatív Unió*
- *Mozgásban az ifjúság*
- *Európai digitális menetrend*
- *Erőforrás-hatékony Európa*
- *Iparpolitika a globalizáció korában*

— Új készségek és munkahelyek menetrendje

— Szegénység elleni európai platform.

4.3 Nem kérdéses, hogy az Európai Bizottság olvasatában az erőforrás-hatékony Európa „kiemelt kezdeményezés” jelenti az „új” környezetvédelmi programot. Minden bizonnyal ennek tudható be az is, hogy eddig nem készült javaslat egy új, hetedik környezetvédelmi cselekvési programra, jóllehet a hatodik program 2012 júliusában lejár.

4.4 Így aztán nem véletlen, hogy az Európai Bizottság csak akkor kezdett hozzá a hetedik környezetvédelmi cselekvési terv kidolgozásához, amikor a (Környezetvédelmi) Tanács és az Európai Parlament kritikusan rákérdezett, mi is a helyzet ezzel a tervvel.

4.5 Az Európai Bizottság a politikái és programjai tervezésének „új felépítése” keretében az Európa 2020 stratégiát választotta átfogó stratégiának, amelyet a tervek szerint a hét kiemelt kezdeményezésen keresztül kellene végrehajtani, a környezeti politikával pedig az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményen belül kell foglalkozni.

4.6 Mára azonban egyre inkább világossá vált, hogy

— egyrészt a fenntarthatósági stratégia által eddig lefedett bizonyos átfogó ágazatokkal (olyan témákkal például, mint a globálisan igazságos elosztás és a generációk közötti igazságosság) az Európa 2020 stratégia nem fog kielégítően foglalkozni,

— másrészt pedig, hogy bizonyos környezetpolitikai területek nem szerepelnek az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezésben.

4.7 Így az „Erőforrás-hatékony Európát” tartalommal megtölteni hivatott összesen 20 egyedi kezdeményezés között számos „régis ismerős” található ugyan korábbi környezetvédelmi programokból, mint például a biodiverzitásra, a vizekre és a levegő tisztán tartására vonatkozó politikák (beleértve a közlekedési politikát); de például a „környezet és az emberi egészség” témáját éppolyan kevésbé veszik figyelembe, mint a vegyi anyagokra vonatkozó politikát vagy a nanotechnológiát.

4.8 Az EGSZB ismertette véleményét mind az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezésről, mind annak menetrendjéről, és ennek során kimondottan azokra a visszaságokra hívta fel a figyelmet, amelyek a környezetvédelmi cselekvési programokat eddig jellemezték: számos jól csengő célkitűzés és ígéret, kevés konkrét intézkedés, a mutatók szinte teljes hiánya és csekély mértékű konkrét végrehajtás.

4.9 Az EGSZB többek között azt kérte az Európai Bizottságtól, hogy „a bejelentett 20 egyedi kezdeményezésben nagyon pontos leírást adjon arról, hogy

— mit ért az »erőforrás-hatékony« alatt,

— mit tart már a technológiai optimalizálások révén is elérhetőnek,

— mely ágazatokban kell a bejelentett jelentős mértékű átalakításokat elvégezni, milyen elképzelései vannak erről, és mely eszközökkel tervezi elérni azokat,

— milyen változásokat tart szükségesnek a termelők és fogyasztók magatartásában, és ezek hogyan gyorsíthatók fel.”⁽¹⁾

Az Európai Bizottság azonban nem tett eleget ennek a kérésnek, és újból inkább homályos és nem kötelező erejű kijelentésekbe bocsátkozott.

4.10 Megerősítést nyer tehát az EGSZB azon elképzelése, amely szerint az Európai Bizottság eddig választott megközelítése nem felel meg elegendő mértékben valamennyi környezetpolitikai követelménynek, főleg azonban a fenntarthatósághoz kapcsolódó követelményeknek. Milyen teljesítményt várjunk ezután a hetedik környezetvédelmi cselekvési programtól?

4.11 Elmúltak már azok az idők, amikor környezetvédelmi cselekvési programokra volt szükség ahhoz, hogy kitaláljuk és leírjuk, minek is kell történnie. Európában az illetékesek igen jól tudják, hogy mit kellene tenni. Nagyon kevés olyan új terület van, ahol új elképzeléseket kellene kidolgozni – ilyenek tekinthető például a nanotechnológia. Ehhez azonban nincs szükség külön környezeti cselekvési programra.

4.12 Európában elsősorban az hiányzik, hogy a felismeréseket meg is valósítsák. Rendkívül magas a végrehajtási deficit, amelyhez minden szint (EU, tagállamok, régiók, települések és polgárok) hozzájárul. Az EGSZB itt egyértelművé kívánja tenni: bármilyen jó programokat dolgoz is ki és bármennyire fontos bejelentéseket is tesz az Európai Bizottság, a végrehajtásért döntően a tagállami szervek a felelősek.

4.13 Az EGSZB számára nem jelent alternatívát az, ha egyszerűen bevezetnek egy hetedik környezetvédelmi cselekvési programot annak érdekében, hogy az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezés által le nem fedett környezetpolitikai területeket „be lehessen sorolni valahova”. Homályos marad, hogy egy ilyen hetedik környezetvédelmi cselekvési program hogyan kapcsolódik a) a kiemelt kezdeményezéshez és b) az Európa 2020 stratégiához.

4.14 Az EGSZB ennek ellenére nyitott egy hetedik környezetvédelmi cselekvési programmal szemben. Egyértelműnek kellene azonban lennie, hogy 1) mit kívánunk elérni e programmal, 2) miképp biztosítható, hogy az új program az elődeinél sikeresebb legyen, továbbá – amit nagyon fontos tisztázni – 3) mely felsőbb politikai ágazatot kellene szolgálnia.

4.15 Az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, hogy adjanak új lendületet a fenntarthatósági stratégiának, és ennek környezetpolitikai végrehajtási stratégiájaként válasszák az átfogó és végrehajtásorientált hetedik környezetvédelmi cselekvési programot, integrálják a stratégiába az „Erőforrás-hatékony Európa” kiemelt kezdeményezést és annak valamennyi egyéni kezdeményezését, valamint gondoskodjanak a környezet- és gazdaságpolitikai megfontolások szoros és koordinált összehangolásáról. A nagy fontosságú Európa 2020 stratégia ennek során azt a jelentős feladatot kapná, hogy előkészítse és végrehajtsa azokat a rövid-, közép- és hosszú távú gazdasági, valamint pénzügyi politikai döntéseket, amelyekre szükség van a hosszú távú fenntartható fejlődéshez vezető úton.

⁽¹⁾ Lásd: HL C 376., 2011.12.22., 97. o., 1.2. pont.

4.16 Egy ilyen hetedik környezetvédelmi cselekvési programnak az EGSZB szerint arra kellene helyeznie a hangsúlyt, hogy a gyakran már évek óta nyitott területeken abszolút kötelező végrehajtási határozatokat hozzon.

4.17 Kérdéses, hogy Európa kész-e és képes-e erre. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a politikusok újra meg újra ambiciózus célokat vázolnak és kezdeményezéseket követelnek. De ha – például az Európai Bizottság – előterjeszt ilyen kezdeményezéseket, ugyanezek a politikusok találnak indokokat arra, hogy miért nem lehet azokat elfogadni vagy végrehajtani. Hasonló példákából hosszú listát állíthatnánk össze. Függetlenül attól, hogy az energia-hatékonysági irányelv Tanácson belüli blokkolásáról vagy egy korábbi (a fenntarthatósági stratégiából származó) ígéretnek – nevezetesen, hogy elkészítik a környezeti szempontból káros támogatások listáját, majd törlik ezeket a támogatásokat – a be nem tartásáról van szó: a szavak és tettek között új távolság, amelynek áthidalása az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament feladata.

Kelt Brüsszelben, 2011. április 25-én.

*az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke*

Staffan NILSSON
