

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A levegőtisztaságra, a vízre és a hulladékokra vonatkozó uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtása

(feltáró vélemény)

(2019/C 110/06)

Előadó: **Arnaud SCHWARTZ**

Felkérés:	Európai Parlament, 2018.5.3.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke feltáró vélemény
Elnökségi határozat:	2018.4.17. (a felkérést megelőzően)
Illetékes szekció:	„Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2018.11.27.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2018.12.12.
Plenáris ülés száma:	539.
A szavazás eredménye:	117/2/6
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB üdvözlí, hogy a környezetvédelmi politikák végrehajtásának uniós felülvizsgálata (Environmental Implementation Review, EIR) azt a célt szolgálja, hogy olyan megalapozott áttekintést adjon az egyes tagállamok helyzetéről, amely rávilágít a környezetvédelmi uniós jog végrehajtása terén mutatkozó hiányosságokra, valamint korrekciós intézkedésekre tegyen javaslatot és – többek között a szakértők közötti kölcsönös technikai segítségnyújtás révén – támogatást nyújtson azoknak a tagállamoknak, amelyek e jog alkalmazása tekintetében lemaradásban vannak.

1.2. Ugyanakkor az e tárgyban készített véleményében ⁽¹⁾ az EGSZB kifejtette, hogy az EIR-ből az derül ki, hogy az uniós környezetvédelmi jogszabályok hiányos, széttagolt és nem egységes végrehajtása sok uniós tagállamban súlyos probléma. A hiányos végrehajtás EIR során azonosított alapvető okai mögött napjainkban és a múltban is láthatólag az húzódik meg, hogy sok tagállami kormány esetében még nincs meg a politikai akarat ahhoz, hogy politikai prioritássá tegyék a jelentős javulást, és elégséges erőforrásokat biztosítsanak (például a többéves pénzügyi kereten keresztül). Az EGSZB ezért felhívja a figyelmet arra, hogy az uniós környezetvédelmi vívmányok megfelelő végrehajtása az európai polgárok érdekét szolgálja, és tényleges gazdasági és társadalmi haszonnal jár.

1.3. Az EGSZB a fenti véleményben ⁽²⁾ kifejtettek alapján arra is rámutat, hogy a környezetvédelmi intézkedések hatékony végrehajtása részben azon múlik, hogy biztosítják-e a civil társadalom – a munkáltatók, a munkavállalók és a társadalom más képviselőinek – aktív szerepvállalását. Az EGSZB ismételten felszólít arra, hogy nagyobb mértékben és strukturált módon vonják be a civil társadalmat, ami az EIR-t is erősíteni tudná. Az EGSZB szerint a nemzeti szintű civil társadalmi szervezeteknek lehetőséget kell kapniuk arra, hogy szakértelmükkel és rálátásukkal közreműködjenek az országjelentésekben és a strukturált párbeszédekben, valamint ezek nyomán követésében. Ezért az EGSZB továbbra is kész arra, hogy egy valóban fenntartható körforgásos gazdaság keretein belül uniós szinten megkönnyítse a civil társadalmi párbeszédet.

1.4. Az „Uniós intézkedések a környezetvédelmi megfelelés és irányítás javítására” című véleménye ⁽³⁾ alapján az EGSZB a környezetvédelmi megfelelés és irányítás javítása érdekében ismételten hangsúlyozza, hogy a jelenlegi hiányosságok aláássák a polgároknak az uniós jogszabályok hatékonyságába vetett bizalmát, ezért ismét arra kéri a tagállamokat és az

⁽¹⁾ A környezetvédelmi politikák végrehajtásának uniós felülvizsgálatáról szóló vélemény (HL C 345., 2017.10.13., 114. o.).

⁽²⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet.

⁽³⁾ Az „Uniós intézkedések a környezetvédelmi megfelelés és irányítás javítására” című vélemény (HL C 283., 2018.8.10., 83. o.).

Európai Bizottságot, hogy a környezetvédelmi irányítás és a megfelelés végrehajtásának ellenőrzése érdekében teremtsék elő a további személyzet felvételéhez szükséges jelentős forrásokat.

1.5. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy egyes esetekben környezetvédelmi beruházásokra, a nagyközönség figyelmének felkeltésére, illetve erős végrehajtási láncokra is szükség van, és hogy – noha környezetvédelmi felügyelők már léteznek – Európának és tagállamainak szakosodott bírakra és ügyészekre is szüksége van.

1.6. Az EGSZB a véleményben ⁽⁴⁾ jelzettekkel összhangban arra is felhívja a figyelmet, hogy a szabályok betartásával kapcsolatban a tagállamok és az érintettek körében végrehajtott tájékoztatási és figyelemfelkeltő intézkedések kiegészítéseként olyan intézkedéseket kell hozni, amelyek az Európai Bizottság által a „szerződés őreként” végzett uniós szintű nyomon követéshez és végrehajtáshoz kapcsolódnak. A cselekvési terv ⁽⁵⁾ többek között nem foglalkozik a meg nem felelés olyan okaival, mint az opportunizmus vagy a politikai akarat hiánya. A tagállamok támogatása természetesen szükséges, az EGSZB azonban ismételten hangsúlyozza, hogy a környezetvédelmi megfelelés javításának stratégiája nem merülhet ki a cselekvési terv puha intézkedéseinek végrehajtásában.

1.7. Mind az EIR, mind pedig az említett cselekvési terv kétéves ciklust követ. Ezért hangsúlyozza, hogy az EGSZB-nek aktív szerepet kellene játszania ezek tartalmának nyomon követésében és rendszeres továbbfejlesztésében, hogy az uniós környezetvédelmi politikák folyamatos javítási folyamata keretében hangot adjon a civil társadalom véleményének.

1.8. Ezenfelül, mivel számos hiányosság a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős különböző (nemzeti, regionális és helyi) kormányzási szintek közötti együttműködés hiányából fakad, ahogy ez az Európai Bizottság által végzett különböző munkákból is kiderül, az EGSZB az EU-t is felhívja arra, hogy vonja be a civil társadalmat a végrehajtás nyomon követésébe és folyamatos fejlesztésébe.

1.9. Az uniós polgárok véleménye szerint a környezetvédelem létfontosságú. Az európaiak többsége azonban úgy véli, hogy az Unió és a nemzeti kormányok nem tesznek eleget a környezet védelme érdekében. Ezért a Tanácsnak, a Parlamentnek és az Európai Bizottságnak szorosabban együtt kellene működniük az EGSZB-vel, hogy a polgárok elvárásainak eleget tegyenek. Ez a törekvés különösen abban nyilvánulhatna meg, hogy az EGSZB-t felkérjük arra, hogy készítsen feltáró véleményt arról, hogy a civil társadalom hogyan tudna még nagyobb mértékben hozzájárulni az uniós környezetvédelmi jogszabályok kidolgozásához és végrehajtásához.

1.10. Az EGSZB legelőször is arra kéri az Európai Bizottságot, hogy ossza meg a tudomására jutott bejelentések, valamint a szervezett civil társadalommal folytatott konzultáció alapján a levegőminőségre, a vízre és a hulladékra vonatkozó uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtása tekintetében tapasztalt összes hiányosságról készült tagállamonkénti EIR-listát, majd határozzon meg és alkalmazzon megoldásokat e hibák kijavítására. Az EGSZB, amennyire eszközei és szaktudása engedi, kész hozzájárulni ezek meghatározásához és részt venni az ilyen megoldások jövőbeli végrehajtásának értékelésében.

1.11. Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottságnak nemcsak jogszabályokat kellene javasolnia, hanem meg is kellene könnyítenie és támogatnia kellene a jog alkalmazását, valamint koherensebbé kellene tennie egymással a meglévő jogszabályszövegeket, és ezeket jobban össze kellene hangolnia a tudományos eredményekkel és a lakosság egészségének védelme, illetve az ökoszisztémák megfelelő működésének helyreállítása érdekében tett nemzetközi kötelezettségvállalásokkal is. Ezen ökoszisztémák nélkül nem lehet gazdasági fejlődés és nem létezhet társadalmi igazságosság. A környezetvédelmi jogszabályok végrehajtása különösen fontos az ENSZ fenntartható fejlesztési céljainak eléréséhez és az éghajlatvédelmi megállapodások gyakorlatba való átültetéséhez. Ezért az EGSZB felhívja az illetékes hatóságok figyelmét a levegőminőségre, a vízre és a hulladékra vonatkozó uniós környezetvédelmi jogszabályok javítására vonatkozóan az ebben a véleményben bemutatott különböző példákra.

1.12. Végül az egyszer használatos műanyagtermékekről szóló legújabb irányelvjavaslat esete alapján nyilvánvalónak tűnik, hogy a javasolt intézkedések nagyarányú elfogadottsága az óceánok műanyag-szennyezettségéről szóló tájékoztatási intézkedéseknek és médiakampányoknak köszönhető, amelyek lehetővé tették, hogy a polgárok még inkább tudatára ébredjenek ennek a problémának. Az EGSZB véleménye szerint ugyanez a helyzet számos más olyan intézkedéssel is, amelyek egészséges életkeretet biztosíthatnak az Unió lakosainak, elősegíthetik az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást és megállíthatják a biológiai sokféleség összeomlását. Ezzel kapcsolatban az EGSZB ismételten hangsúlyozza, hogy szükség van arra, hogy a civil társadalom elkötelezetten részt vegyen a népművelésben, és hogy az uniós, a nemzeti és a helyi hatóságok részéről még több erőfeszítésre van szükség ahhoz, hogy a polgárok, valamint az állami és a magánszektorbeli (különösen a kvk-nál/kki-knél működő) döntéshozók figyelmét még jobban felhívják a XXI. század ezen rendkívül fontos kihívásaira.

2. Általános megjegyzések

2.1. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) üdvözli, hogy az Európai Parlament (EP) a levegőminőségre, a vízre és a hulladékra vonatkozó uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásával foglalkozó, jelen feltáró véleményre irányuló felkérésében kifejezte együttműködési szándékát.

⁽⁴⁾ Lásd a 3. lábjegyzetet.

⁽⁵⁾ COM(2018) 10 final.

2.2. A levegőminőségre, a vízre és a hulladékra vonatkozó uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtása elsősorban az ökoszisztémák védelméhez kapcsolódó területeket érint, de új gazdasági lehetőségek és az európai polgárok egészsége szempontjából kedvező fejlődés előtt is utat nyit. Az említett végrehajtás nemcsak az irányelvek nemzeti jogba való átültetésének kérdését veti fel – ez csak az első lépés –, hanem a szükséges állami hatóságok létrehozására vagy az emberi erőforrások, a készségek és felelősségi körök, a szaktudás és a pénzügyi eszközök tekintetében meglévő eszközök rendelkezésre bocsátására is szükség van hozzá. Számos esetben (állami és/vagy magán) környezetvédelmi beruházásokra van szükség (például a víz- és a hulladékkezeléshez), más esetekben pedig a környezetre káros hatást gyakorló tevékenységeket kell szabályozni (például a levegőminőség megóvása érdekében).

2.3. Az uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásának javítását valamennyi tagállamban elsődleges fontosságúnak kellene tekinteni és meg kellene erősíteni az ezekért a kérdésekért felelős állami hatóságokat. Az EGSZB-nek korábban többször is lehetősége nyílt arra, hogy véleményeiben ajánlásokat fogalmazzon meg erre vonatkozóan, illetve még tágabb körben a levegőminőségre, a vízre és a hulladékra vonatkozó uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtására vonatkozóan. Az EGSZB e vélemények tanulmányozását javasolja, legyen szó akár a levegőről⁽⁶⁾, a vízről⁽⁷⁾ vagy a hulladékokról⁽⁸⁾ szóló véleményéről.

2.4. Azt is ki kell emelni, hogy ezeken a tematikus véleményeken túl az EGSZB általánosabb témájú véleményei is tartalmaznak olyan ajánlásokat, amelyek eleget tehetnek a jelenlegi felkérésnek, például az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról⁽⁹⁾ vagy a környezetvédelmi megfelelés és az irányítás jelenlegi végrehajtásáról⁽¹⁰⁾, valamint a fogyasztók kollektív érdekeinek védelméről⁽¹¹⁾ szóló vélemények, a stratégiai jellegű vélemények⁽¹²⁾, de az Európai Unió földrajzi keretén túlmutató és többek között a fenntartható fejlesztési célokkal⁽¹³⁾, a szabadkereskedelmi megállapodásokkal⁽¹⁴⁾ vagy az éghajlattal⁽¹⁵⁾ foglalkozó vélemények is.

2.5. A már meglévő jog végrehajtásán túl, amely előmozdítja a szabad és torzulásmentes versenynek kedvező és a polgárok – akár termelők, akár fogyasztók – bizalmára érdemes egységes piac megvalósítását, és amely képes érvényesíteni a lakosság és a környezete védelmével kapcsolatos magas minőségi és biztonsági előírásokat, elengedhetetlenül fontos, hogy megoldásokat keressünk a jelenlegi jogszabályok hiányosságainak megszüntetésére és ezzel egyidejűleg biztosítsuk, hogy a kétoldalú vagy többoldalú kereskedelmi tárgyalások keretében az Unió szisztematikusan a szociális és környezetvédelmi jogszabályaival egyenértékű feltételeket érjen el az importált termékekre vonatkozóan.

2.6. E tekintetben tehát az ebben a feltáró véleményben felsorolt észrevételeket, ajánlásokat és következtetéseket nem kockázatnak kell tekinteni, hanem lehetőségnek arra, hogy tevékenységeink irányát úgy határozzuk meg, hogy abból olyan előnyöket, akár versenyelőnyöket vagy együttműködési előnyöket kovácsoljunk, amelyek gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szempontból hasznosak és életképesek.

2.7. Végül emlékeztetünk arra, hogy – mind a levegő, mind a víz, mind a hulladék kapcsán – el kell kerülni azt, hogy a tagállamok között különbségek legyenek az uniós jog alkalmazása tekintetében, máskéülben fennáll a veszélye, hogy versenytorzulások, környezeti és társadalmi egyenlőtlenségek, mi több, mesterséges határok alakulnak ki, amelyek gátolják a közös és természetüknek fogva határokon átnyúló erőforrások kezelését. A meglévő és a jövőbeli intézkedések megerősítése érdekében a környezetvédelmi adókkal kapcsolatos adóharmonizációhoz is eszközöket és erőforrásokat kell biztosítani, és eleget kell tenni annak az igénynek, hogy a meglévő eszközöket sokkal inkább a fedezni kívánt externáliákhoz kell igazítani.

⁽⁶⁾ „A Tiszta levegőt Európának” programról (HL C 451., 2014.12.16., 134. o.) és „Az EU azbesztmentesítése” témáról szóló vélemény (HL C 251., 2015.7.31., 13. o.).

⁽⁷⁾ A „Cselekvési terv a természetért, az emberekért és a gazdaságért” című (HL C 129., 2018.4.11., 90. o.); a „Nemzetközi óceánpolitikai irányítás: az óceánjaink jövőjét biztosító menetrend” című (HL C 209., 2017.6.30., 60. o.) és az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló vélemény (HL C 367., 2018.10.10., 107. o.).

⁽⁸⁾ A veszélyes anyagokra vonatkozó korlátozásokról (RoHS) (HL C 345., 2017.10.13., 110. o.); a vegyi anyagokkal, a termékkel és a hulladékkal kapcsolatos jogszabályok közötti kapcsolódási pontok kezelésének lehetőségeiről (HL C 283., 2018.8.10., 56. o.); a műanyagok körforgásos gazdaságban betöltött szerepével kapcsolatos európai stratégiáról (amely a hajókról származó hulladékok kezelését is magában foglalja) (HL C 283., 2018.8.10., 61. o.); „A hulladék energetikai hasznosításának szerepe a körforgásos gazdaságban” című (HL C 345., 2017.10.13., 102. o.); a körforgásos gazdasági intézkedéscsomagról szóló vélemény (HL C 264., 2016.7.20., 98. o.).

⁽⁹⁾ A környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló vélemény (HL C 129., 2018.4.11., 65. o.).

⁽¹⁰⁾ Lásd az 1. és a 3. lábjegyzetet.

⁽¹¹⁾ Az Új megállapodás a fogyasztói érdekekért című vélemény (HL C 440., 2018.12.6., 66. o.).

⁽¹²⁾ Az „Átállás egy fenntarthatóbb európai jövőre – stratégia 2050-ig” című (HL C 81., 2018.3.2., 44. o.) és az „Új fenntartható gazdasági modell” című (HL C 81., 2018.3.2., 57. o.) vélemény.

⁽¹³⁾ „A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrend – Az Európai Unió mint a globális fenntartható fejlődés elkötelezett támogatója” című, 2016. október 20-án elfogadott vélemény (HL C 34., 2017.2.2., 58. o.) és „A kereskedelem és a beruházások fő szerepe a fenntartható fejlesztési célok teljesítése és végrehajtása terén” című vélemény (HL C 129., 2018.4.11., 27. o.).

⁽¹⁴⁾ „A kereskedelemre és a fenntartható fejlődésre vonatkozó fejezetek az uniós szabadkereskedelmi megállapodásokban” című vélemény (HL C 227., 2018.6.28., 27. o.).

⁽¹⁵⁾ A „Párizsi Jegyzőkönyv – terv a globális éghajlatváltozás 2020 utáni kezelésére” című vélemény (HL C 383., 2015.11.17., 74. o.) és az „Éghajlati igazságosság” című vélemény (HL C 81., 2018.3.2., 22. o.).

A környezetvédelmi politikák többé nem szolgálhatnak kiigazítási változóként, hanem az emberi, kisipari, mezőgazdasági és ipari tevékenységek stratégiai reorientációjának fontos mozgatórugójává kell válniuk az Unióban, és továbbgyűrűzve azokban a régiókban is érvényesülniük kell, ahol az Unió politikai és kereskedelmi partnerei találhatók.

3. Részletes megjegyzések

3.1. A levegőminőségre vonatkozó uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtása

A vízzel, a természettel és a hulladékkal együtt a levegőminőség területe az egyik olyan terület, ahol a jogsértési eljárások száma a legmagasabb. 2018. májusban az Európai Bizottság jogérvényesítési lépéseket tett azzal a hat tagállammal szemben, amelyek megszegték a levegőminőségre vonatkozó uniós jogszabályokat, és ügyüket az Európai Unió Bírósága elé utalta⁽¹⁶⁾. Az EGSZB tudomásul veszi, hogy az Európai Bizottság jelenleg a levegőminőségre vonatkozó irányelv célravezetősségi vizsgálatát végzi, felmérve, hogy a környezeti levegőminőségre vonatkozó irányelvek a 2008–2018-as időszakban milyen eredményt hoztak. Elsősorban a kültéri levegő minőségére vonatkozó jogszabályok végrehajtásának javítása érdekében teendő erőfeszítések azok, amelyek hozzájárulnának a fenntartható városokra vonatkozó, 11. fenntartható fejlesztési célhoz.

A levegőminőséggel kapcsolatban emlékeztetünk arra is, hogy a levegőszennyezés három területre gyakorol hatást:

1. az egészségre, tekintve, hogy a beltéri és a kültéri levegőszennyezés továbbra is az egyik legnagyobb kockázatot jelenti az Európai Unióban⁽¹⁷⁾ és máshol is. Világviszonylatban⁽¹⁸⁾ ez jelenti a legfőbb egészségügyi és környezeti kockázatot, amely évi 6,5 millió korai elhalálozást okoz és nagy költséget jelent a társadalom, az egészségügyi rendszerek, a gazdaság és mindazok számára, akik egészségére kihat. Az Európai Számvevőszék által a levegőszennyezésről készített legfrissebb jelentés szerint Európában évente mintegy 400 000-re tehető az ezzel összefüggő korai elhalálozások száma, és a jelentés megjegyzi, hogy az európai polgárok egészségvédelme továbbra sem kellő mértékű, az uniós fellépés pedig nem érte el a kívánt hatást;
2. a biológiai sokféleségre (a növénytermesztésre, az erdőkre stb. gyakorolt hatások);
3. az épített környezetre és természetesen a történelmi épületekre, amelyek az idegenforgalmi tevékenységekhez is kapcsolódnak.

3.1.1. Beltéri levegő

- a) A beltéri levegő minőségének javítása érdekében a fogyasztót címkézés segítségével tájékoztatni kellene a vásárolt termékek kibocsátási értékeiről, legyen szó például építési anyagokról, dísz tárgyakról, lakberendezési tárgyakról vagy akár háztartási eszközökről. Ehhez a tagállami jogszabályok összehasonlítását követően az Uniónak a jelenlegi legjobb gyakorlatokon alapuló, koherens keretet kellene kialakítania.
- b) Az épületek építési és átadási szakasza után a szellőztetés karbantartására és minőségének rendszeres ellenőrzésére vonatkozó kötelezettséget kellene bevezetni. Az épületek ezen hosszú távú nyomon követése természetesen egészségügyi, de energetikai szempontból is kedvező hatást gyakorol majd.
- c) A legyengült vagy fejlődésben lévő légzőrendszerrel rendelkező és jobb minőségű levegőt igénylő, veszélyeztetett népesség védelme érdekében ilyen irányú cselekvési terveket is be kellene vezetni a nyilvános létesítményekben és különösen a kisgyermekeket fogadó létesítményekben.
- d) Végül célszerű lenne harmonizálni a légtisztítással kapcsolatos gyakorlatokat. Az Uniónak kritériumokat kellene meghatároznia ezek hatékonyságának és ártalmatlanságának méréséhez, többek között a jelenlegi viszonylagos szabályozatlanságból eredő kereskedelmi, mi több, egészségügyi kihatások elkerülése érdekében.

3.1.2. Kültéri levegő

- a) A jobb levegőminőség, valamint a polgárok és az uniós intézmények közötti bizalom erősítése érdekében nemcsak arra van szükség, hogy a jelenlegi szabályozást komolyabban végrehajtsák és a be nem tartását szigorúbban büntessék, hanem arra is, hogy az uniós irányelvekben megállapított előírásokban végre figyelembe vegyék az Egészségügyi Világszervezet (WHO) ajánlásait, amennyiben ezek jobban védik a lakosság egészségét.

⁽¹⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_hu.htm.

⁽¹⁷⁾ Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség szerint.

⁽¹⁸⁾ A WHO szerint.

- b) Jelenleg csak a (mikrométer skálán) PM10 és PM2,5 nagyságú finom szálló port felügyelik. Egészségügyi szempontból azonban egyes ultrafinom (nanométer skálán mérhető) részecskék sokkal nagyobb hatást gyakorolnak az egészségre, mivel sokkal mélyebben hatolnak be az emberi testbe és felhalmozódhatnak a létfontosságú szervekben. Az uniós jogszabályoknak tehát figyelembe kellene venniük ezt a ténytet és az ilyen részecskék felügyeletét is elő kellene írniuk annak érdekében, hogy fokozatosan ezek mennyisége is csökkenjen a levegőben.
- c) Ugyanígy kellene eljárni a policiklikus aromás szénhidrogénekkel (PAH) és a különféle olyan, egyéb szennyező anyagokkal, amelyeket még nem követnek nyomon, többek között a hulladékégetőkkel, a hajón szállítással, a szárazföldi járművekkel, munkagépekkel stb. kapcsolatos szennyező anyagokkal is, már csak azért is, mert a tudományos ismeretek és a műszaki kapacitások folyamatos fejlődésének köszönhetően már most is jobb egészség- és ökoszisztéma-védelmet lehetne elérni.
- d) Ezért a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv⁽¹⁹⁾ rendkívül fontos ahhoz, hogy a tagállamok csökkentsék légszennyezőanyag-kibocsátásaikat. Az irányelv azonban a szubszidiaritás elvének megfelelően csak tájékoztató mértékeket javasol ahhoz, hogy a tagállamok megfelelőhessenek a kibocsátáscsökkentési kötelezettségvállalásoknak. Az irányelv rugalmas végrehajtásának lehetősége túlságosan meggyengíti ezt a jogszabályt.
- e) További javítási lehetőség rejlik abban, hogy az irányelv nem határoz meg célt a metánkibocsátás csökkentésére vonatkozóan, holott ez a légszennyező anyag nagy jelentőséggel bír, tekintve hogy ózonelőanyag és nagyon erőteljes üvegházhatású gáz.
- f) A különböző uniós jogszabályok harmonizációjának biztosítása érdekében a közös agrárpolitikának (KAP) célokat kellene bevezetnie a mezőgazdasági ágazatból származó légszennyezésre vonatkozóan. Például 95 %-ban ez az ágazat felel a nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelvvel érintett szennyező anyag, az ammónia kibocsátásáért. A KAP-nak megfelelő eszközöket kell biztosítania ahhoz, hogy a tagállamok teljesíteni tudják az ezzel kapcsolatos kibocsátás-csökkentési céljaikat.
- g) Végül emlékeztetünk arra, hogy a szennyező anyagok mennyiségének mérése jelenleg a tömegük alapján történik (µg/m³-ben), holott a tudományos összefüggéseken a toxikológusok már több éve hangsúlyozzák, hogy ezeket jobb lenne részecskeszámban mérni. Egy ilyen megközelítésnek már csak azért is több értelme lenne, mert minket az általunk belélegzett ultrafinom részecskék érdekelnek⁽²⁰⁾.

3.2. A vízre vonatkozó uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtása

A víz kérdésével kapcsolatban először is azt kell kiemelni, hogy a vonatkozó víz-keretirányelv összességében kielégítő, a végrehajtása viszont már nem az, és a tagállamok többségének nem sikerült elérnie a 2015-re várt kiváló ökológiai állapotot. A szerződéses konstrukció általános kudarcba fulladása miatt ugyanez igaz a Natura 2000-re is. Az egyrészt a talajműködéssel, másrészt az egyes szennyező anyagok terjedésével és egymásrahatásával kapcsolatos tudományos eredményeknek köszönhetően különféle javítások végezhetők el és különféle újdonságokat lehet bevezetni. Később még visszatérünk erre a kérdésre. A vízre vonatkozó uniós jogszabályok végrehajtásában történő előrelépés hozzájárulna a tiszta vízre és a csatornázásra vonatkozó 6. fenntartható fejlesztési célhoz kapcsolódó több célszám eléréséhez.

A vízzel kapcsolatos egyik legkritikusabb területet a települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv végrehajtása jelenti, amelynek tiszteletben tartása az irányítási és a finanszírozási problémák együttes hatására tagállamonként nagyban változó mértékű. Bár az Európai Bizottság jelentős erőfeszítéseket tett a jelenlegi mandátuma keretében, továbbra is jelentős mértékű finanszírozásra van szükség ezen a területen, és az irányítással kapcsolatban is vannak még megoldandó problémák. A szilárd hulladékok kezelésével kapcsolatos bevált tapasztalatokra építve új módokat kell találni arra, hogy a gyártókat felelőssé tegyük az olyan, kiegészítő szennyvízkezelés finanszírozásáért, amely az új szennyező anyagok – például gyógyszerek és mikroműanyagok – kiszűrését célozza.

3.2.1. Felszíni vizek

- a) A felszíni vizek helyzetének javítása, továbbá a környezetvédelmi jog és a környezetvédelmi irányítás visszafejlődésének elkerülése érdekében is célszerű lenne egyes fogalmakat, például az ökológiai folytonosság, a vízfolyás és a vizes élőhelyek fogalmát meghatározni. Elengedhetetlenül fontos például, hogy a vizes élőhelyeket meghatározó szabályokat uniós szinten pontosítsák, mivel tudvalévő, hogy a védelem kizárólag célszemléletű megközelítése túl összetett ahhoz, hogy megfelelően átültethető legyen a nemzeti jogba, legalábbis egyes tagállamokban.
- b) Ugyanígy hasznos lenne az is, ha olyan egyértelmű és az erre a területre vonatkozó jog végrehajtásában érintett valamennyi szereplő által osztott, egységes keret állna rendelkezésre, amely alapján elvégezhetők az értékelések.

⁽¹⁹⁾ A nemzeti kibocsátási határértékekről szóló irányelv.

⁽²⁰⁾ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969711005730?via%3Dihub>

- c) Legyen szó akár a nanorészecskékről, például a textiliparból vagy az agrár-élelmiszeriparból származó nanorészecskékről, vagy az endokrin károsító anyagokról, például a gyógyszeriparból vagy a mezőgazdaságból származó ilyen anyagokról, ezek környezetbe bocsátását már a forrásnál csökkenteni kell és felső határértékeket kell meghatározni a felszíni és a felszín alatti vizekben való előfordulásukra vonatkozóan, tekintettel arra, hogy milyen hatást gyakorolnak az ökoszisztémákra és különösen az embereket is magukban foglaló táplálkozási láncokra. Ezért végre biztosítani kellene az ahhoz szükséges eszközöket, hogy idővel az ilyen anyagok, a már felügyelt különféle anyagok és ezek bomlási melléktermékei közötti kockázatra vonatkozó küszöbértékeket is meg lehessen határozni.

3.2.2. Felszín alatti vizek

- a) A vízre vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatban a különböző fogyasztói kategóriákkal összefüggő költségek megtérülésére, az externáliák internalizálására és a költségeknek megfelelő árazásra vonatkozó – a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló irányelvben⁽²¹⁾ meghatározott – rendelkezések se nem eléggé kényszerítőek, se nem kellően pontosak ahhoz, hogy megfelelő hatást váltsanak ki.
- b) Az éghajlatváltozás hatására a felszín alatti vizek utánpótlása már csak azért is problematikus lehet, mert egyes helyeken a városfejlesztési vagy mezőgazdasági gyakorlatok a talajlezárás miatt a vízkörforgás nem kívánatos megszakadásához vagy túlságosan gyenge biológiai aktivitáshoz vezetnek, ami inkább a víz elszívargását, az eróziót és a földcsuszamlásokat segíti elő, semmint a víz természetes beszívargását, tisztulását és tárolását. Annak érdekében, hogy ezek a jelenségek ne váljanak még súlyosabbá, az Uniónak végre jogszabályt kellene elfogadnia az élő talajokról, amely abból a szempontból is előnyös lenne, hogy az ökoszisztémák, az emberi fogyasztás, valamint a mezőgazdasági és ipari tevékenységek számára rendelkezésre álló víz minőségi és mennyiségi problémáit egyaránt megoldaná.
- c) Figyelembe véve, hogy a párolgztatás révén mekkora szerepet játszanak az esők kialakulásában, valamint a víz megszűrésében, tisztításában és a talajban vagy felszín alatti vízrétegben való tárolásában, nagyobb figyelmet kellene fordítanunk az erdőkre és a sövényekre, de kisebb mértékben az állandó legelőkre és a hosszú távon bolygatás nélkül művelt földekre is, és amennyire csak lehet, biztosítanunk kell, hogy ezek Európa egész területén megtalálhatók legyenek és eloszlásuk arányos legyen, annál is inkább, mert a többi élőlény számára, köztük a növénytermesztést segítő számos állat számára is nem elhanyagolható mértékű segítséget jelentenek az egyre gyakrabban előforduló kánikulával és egyéb szélsőséges időjárási eseményekkel szemben.

3.2.3. A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló irányelv.

A víz-keretirányelv jobb végrehajtása céljából módosítani kellene az irányelv szövegének egyes – fentebb már részben említett – aspektusait a következő pontokkal kapcsolatban:

- a) A vízre vonatkozóan a preambulumban szereplő „a víz nem szokásos kereskedelmi termék” kitételt „a víz nem kereskedelmi termék” kitételre kellene cserélni.
- b) Az európai vizek állapotára való tekintettel a megelőzés és az elővigyázatosság elvének alkalmazása következtében minden mentességet – például a 4. cikk (5) bekezdésében vagy a 7. cikk (4) bekezdésében meghatározott mentességet – meg kell szüntetni.
- c) A vizek állapota miatt minden olyan projekt esetében környezeti hatásvizsgálatot kell megkövetelni, amely veszélyeztetheti a vizet vagy a vízi környezetet. Ezért tehát meg kell szüntetni az „egyszerűsített értékelést” (16. cikk).
- d) Felül kell vizsgálni a „szennyező fizet” elvet, különösen annak részletes végrehajtási szabályait az alábbiak révén:
- a 9. cikk átdolgozása: „A tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket, tekintettel a III. melléklet szerint elvégzett gazdasági elemzésekre és különösen a szennyező fizet elvének megfelelően” szöveg helyébe „A tagállamok az emberi tevékenységek hatásával összefüggő közvetlen és közvetett költségek megtérülésének elvét a szennyező fizet elvvel összhangban alkalmazzák a vízre” szövegnek kell lépnie;
 - a 9. cikk (4) bekezdésében említett kivételek megszüntetése;
 - minden olyan ágazat felvétele, a három ágazat pontos megjelölésével (mezőgazdaság, ipar, háztartások), amelyekre vonatkozóan a tagállamoknak a költségek externalizálásának megszüntetésére irányuló szabályokat kell megállapítaniuk. E folyamat végrehajtásának módjait az ágazatonként egy éves jelentésben kell pontosan ismertetni.
- e) A „biztosítja, hogy” típusú megfogalmazásokat is tényleges kötelezettségre kell cserélni (például a 11. cikk (5) bekezdésében vagy a 14. cikk (1) bekezdésében).
- f) Úgyszintén szükségesnek tartjuk a szennyező anyagokra vonatkozó küszöbértékek csökkentését, más irányelvekkel (például a nitrátokról, a vegyi anyagokról stb. szóló irányelvekkel) kombinálva is, és frissíteni kell az elsőbbségi anyagokat (azokat ki kell egészíteni például a perfluorozott vegyületekkel, a nanotechnológiákkal stb.).

⁽²¹⁾ Víz-keretirányelv.

- g) Javítani kell a nyilvánosság részvételét (14. cikk), elsősorban a tervezéssel kapcsolatban. Ezt a részvételt az alap- és kiegészítő intézkedési programokra, valamint minden előzetes adminisztratív ellenőrzésre is ki kell terjeszteni.
- h) A jogvitákkal kapcsolatos részt (23. cikk) ki kellene egészíteni azzal, hogy az Aarhusi Egyezmény értelmében a tagállamoknak olyan szabályokat és eljárásokat kell bevezetniük, amelyek elősegítik, hogy a nyilvánosság betekintést nyerjen a vízzel kapcsolatos jogvitákba.

3.3. A hulladékra vonatkozó uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtása

A nemrégiben elfogadott hulladékokról szóló jogszabály hátterében lévő hatásvizsgálat több problémát is feltárt a végrehajtással kapcsolatban: jogi/szabályozási problémákat, valamint az irányításhoz és a figyelemfelkeltéshez kötődő kérdéseket. A hulladékokról szóló keretirányelv végrehajtásának hiányosságai gyakran a gazdasági eszközök – például az újrafeldolgozást a hulladéklerakásnál vonzóbb alternatívává tevő eszközök – hiányából fakadnak. Ugyanakkor ezeknek a gazdasági eszközöknek a biztosítása problémát okozhat az önkormányzatoknak. A helyi önkormányzatok ugyanis gyakran nem rendelkeznek elegendő kapacitással az uniós intézkedések és eszközök helyi szintű végrehajtásához, ami irányításbeli probléma. A jogérvényesítés szintén nagy probléma több tagállamban. Az EGSZB elismeri, hogy az Európai Bizottság az utóbbi években a tagállamokkal együtt sokat tett a végrehajtás ilyen jellegű hiányosságainak megszüntetéséért. Például technikai segítséget nyújtott és egyedi iránymutatásokat dolgozott ki a megváltoztatandó területekről a 2012-ben és 2015-ben elvégzett két megfelelést elősegítő tevékenység keretében.

A hulladékokról szóló újonnan elfogadott jogalkotási javaslatok várhatóan megoldanak majd néhány, a végrehajtással kapcsolatos problémát és hozzájárulnak a fenntartható fogyasztásra és termelésre vonatkozó, 12. fenntartható fejlesztési cél eléréséhez, de az irányítással és a jogérvényesítéssel kapcsolatos kérdéseket nemzeti szinten kell megoldani. Az EGSZB az Európai Bizottsággal együtt felállította a körforgásos gazdaság érdekelt feleinek európai platformját, amely máris jelentős eredményeket ért el, megkönnyítve a különböző érdekeltekkel kialakult szaktudás és bevált gyakorlatok összegyűjtését, cseréjét és terjesztését. Ez a platform fontos eszköz, amely megérdemli, hogy szélesebb körben vegyék igénybe, elősegítendő az EU e területet érintő jogszabályainak végrehajtását.

3.3.1. A hulladékképződés megelőzése

- a) A hulladékpolitika⁽²²⁾ legutóbbi felülvizsgálata jó alkalmat ad arra, hogy nagy erővel támogassuk azokat az intézkedéseket, amelyek alkalmasak a szükségleteink forrásánál történő csökkentésére (a nyersanyag- és a másodlagos-nyersanyag-szükségleteket is beleértve), valamint a jövőbeli hulladékképződés csökkentésére, különösen az ökoszisztémákra és az emberi egészségre veszélyes hulladékok esetében, ami azt jelenti, hogy meg kell vizsgálni szükségleteinket és termékeinket, ezek előállítási módját, azt, hogy hogyan lehet meghosszabbítani az élettartamukat, majd ezeket hogyan lehet átalakítani a lehető legkevesebb anyagi veszteséggel, mivel ez általában kihat a környezetre, az energiaszuverenitásra és a gazdasági fenntarthatóságra.
- b) Ahhoz, hogy „hulladékok” helyett inkább „fenntartható anyagokról” és körforgásos gazdaságról beszélhessünk, már a termékek tervezésekor ki kell küszöbölni az olyan összetevőket, amelyek toxicitása vagy veszélyessége bonyolulttá teheti a jövőbeli újrahasznosításukat.
- c) A csomagolás tekintetében a józanságnak kellene dominálnia, és a lehető legnagyobb mértékben, fokozatosan és – a versenytorzulások elkerülése érdekében – kötelező jelleggel fejleszteni kellene a különböző – meglévő és még kialakítandó – betétdíjas és újrafelhasználási rendszereket.
- d) A hulladékképződés megelőzéséhez arra is szükség van, hogy társadalmaink képesek legyenek újrafelhasználni és megjavítani a termékeket. Ehhez ambiciózus uniós jogszabályokra van szükség, amelyek inkább kötelezően elérendő célokat határoznak meg ahelyett, hogy mindössze önkéntes alapon elvégzendő mérésekre korlátozódnának.
- e) Ahhoz, hogy a gazdasági növekedés függetlenné váljon a természeti erőforrások fogyasztásától és az ebből eredő környezeti hatásoktól, az Uniónak ambiciózusabb célokat kell kitűznie, hogy termelési rendszereinkben nagyobb legyen az erőforráshasználat hatékonysága.

3.3.2. Hulladékgazdálkodás

- a) A lakosság – mind a termelők, mind a fogyasztók – bizalmának elnyerése és megőrzése érdekében szükség van arra, hogy a körforgásos gazdaság – a legújabb tudományos ismeretek rendszeres figyelembevétele mellett – megvédje magát minden olyan jövőbeli – többek között egészségügyi – botránytól, amely az újrahasznosított anyagokban (például bróm vagy endokrin károsító anyagok) vagy a környezetben (nanoanyagok vagy mikroműanyagok) koncentráltan vagy elszórtan lévő szennyező anyagokkal összefüggésben keletkezhet.

⁽²²⁾ http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm.

- b) Egy ilyen eljárás hitelességét és hatékonyságát növeli majd, ha az anyagok újrahasznosítási arányának javítása érdekében már az anyagok előállításának szakaszában bevezetik az összetevők nyomkövethetőségét, és a lehető legnagyobb mértékű átláthatóságot biztosítják egészen addig, amíg a fogyasztóhoz nem kerülnek.
- c) Az Európai Unióban az újrahasznosított anyagokra vagy az új nyersanyagokra is azonos szintű egészségvédelemnek és környezetvédelemnek kell vonatkoznia. Az újrahasznosítható anyagok következtében nem állandósulhat az, hogy nagyobb koncentrációban használnak veszélyes anyagokat. Következésképpen amikor a REACH-rendelet⁽²³⁾ keretében a vegyi anyagokra vonatkozóan korlátozást állapítanak meg vagy határértékeket rögzítenek, az Európai Vegyianyag-ügynökségnek az újrahasznosított anyagokra vonatkozóan is ugyanezeket az értékeket kell rögzítenie. Az ezeknek a határértékeknek nem megfelelő anyagokat ki kell vonni, vagy újrafelhasználás vagy újrahasznosítás céljából nem engedélyezettnek kell nyilvánítani.
- d) Az okostelefonokra és az egyéb elektromos és elektronikus termékekre alkalmazandó ökotervezésen túl az is fontos, hogy az Unió érdemi hulladékgazdálkodási politikát alakítson ki és hajtson végre a területén, és ne hagyja, hogy a hulladékokat külföldre vigyék.
- e) Az életciklus-elemzésből kitűnik, hogy minden újrahasznosítási lehetőség kedvezőbb, mint a hulladékégetés (mindenekelőtt az előállításához már felhasznált, ún. „szürke energia” miatt, például a műanyagok esetében). Ez alól kivételt jelent egyes speciális esetekben a fa, valamint bizonyos veszélyes hulladékok/anyagok is. A hulladékégetésnek, csakúgy, mint a hulladéklerakásnak fokozatosan meg kell szűnnie, és ezzel kapcsolatban ambiciózus célokat kell kitűzni.

Kelt Brüsszelben, 2018. december 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Luca JAHIER

⁽²³⁾ REACH-rendelet – Az Európai Parlament és Tanács 1907/2006/EK rendelete (HL L 396., 2006.12.30., 1. o., módosítva: HL L 136., 2007.5.29., 3. o.).