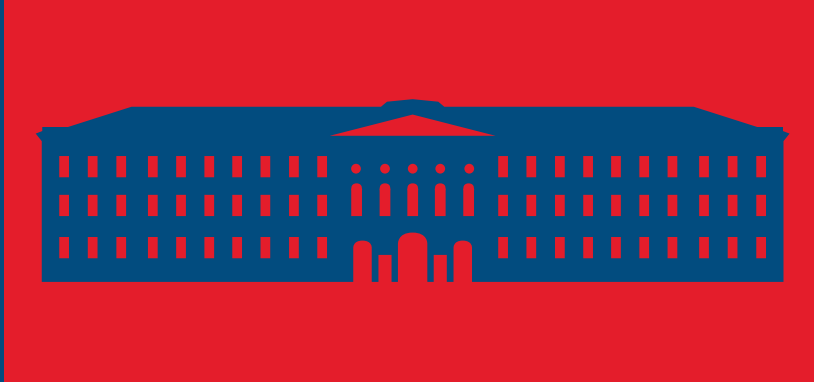


Heincz Balázs

Az EU környezet- és vízpolitikája



Dialóg Campus



Heincz Balázs

AZ EU KÖRNYEZET-
ÉS VÍZPOLITIKÁJA

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

Szerző:
Heincz Balázs

© Dialóg Campus Kiadó, 2018
© A szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

1. Az Európai Unió környezetpolitikája	5
1.1. Intézmények	6
1.1.1. Uniós intézmények	6
1.1.2. Soros elnökség, akcióprogramok	7
1.2. Jogi szabályozás	11
1.2.1. Szerződések – Az EU környezetpolitikáját szabályozó Szerződések és azok releváns, meghatározó elemei.	11
1.2.2. A szakpolitika fontosabb jogszabályai	14
1.3. Az EU környezetpolitika fő szakterületeinek bemutatása	14
1.3.1. Horizontális, valamennyi szakterületet érintő környezetvédelmi jogszabályok	15
1.3.2. Levegőtisztaság-védelem	15
1.3.3. Hulladékgazdálkodás	15
1.3.4. vízminőség-védelem	15
1.3.5. Természetvédelem	16
1.3.6. Ipari szennyezés-ellenőrzés és kockázatkezelés	16
1.3.7. Vegyi anyagok és genetikailag módosított szervezetek	16
1.3.8. Zaj- és rezgések elleni védelem	16
1.3.9. Nukleáris biztonság és sugárzás elleni védelem	16
1.4. Finanszírozás	17
2. Az Európai Unió vízpolitikája	19
2.1. A vízpolitika szakterületei, jogi szabályozása	19
2.2. A vízpolitika kihívásai és stratégiai szerepe	27
2.2.1. A víz és a fenntartható fejlődés, Agenda 2030	27
2.2.2. A víz szerepe az uniós külpolitikájában	30
2.3. Globális áttekintés	30

1. Az Európai Unió környezetpolitikája

A fejezet célja, hogy bemutassa az EU környezetpolitikáját, azon belül az intézményi és jogi háttérét, valamint egyes szakpolitikai területeket. A környezet állapotának, illetve az EU-ban élő emberek egészségének és életminőségének megóvása a környezetvédelmi politika célja. Az EU ennek révén próbálja védelmezni az embereket a környezettel kapcsolatos kedvezőtlen és az egészségükre, valamint jólétükre káros hatásokkal szemben. Ennek érdekében törekszik arra, hogy az Unióban javuljon a levegőminőség, az ivóvizek és fürdővizek minősége optimális legyen, a vegyi anyagok pedig kisebb mértékű kárt okozzanak a környezetnek. Az EU környezetpolitikájának alapvető elemei az elővigyázatosság és a megelőzés, a környezeti károk forrásuknál történő elhárítása, és a „szennyező fizet”-elv érvényesítése, ezen elvek mentén kívánja megvalósítani az Unió a gazdaság környezetbarát alapú működését.

Az elővigyázatosság és megelőzés elve egy kockázatkezelési eszköz, amelyet akkor alkalmaznak, amikor a tudomány bizonytalan egy adott szakpolitikából, vagy intézkedésből fakadó, az emberi egészségre vagy a környezetre gyaníthatóan káros kockázat tekintetében. Ilyen esetben lehetőség van a termék gyártásának leállítására, illetve a piacról való végleges kivonására is, amennyiben azt valamilyen tudományos vizsgálat továbbra is veszélyesnek, bizonytalan minőségűnek ítéli. A vizsgálatnak objektívnek, előítéletektől mentesnek kell lennie, a döntésnek pedig arányosnak, és lehetőséget kell biztosítani későbbi felülvizsgálatra.¹

A „szennyező fizet”-elv, amelyet a környezetvédelmi felelősségről szóló irányelv hajt végre, a következőképpen írható le: *„Környezeti károk megelőzését és felszámolását a szennyező fizet elvének alkalmazásával kell végrehajtani, a szerződésben leírt módon, a fenntartható fejlődés elvével összhangban. Következésképpen ezen irányelv alapelve az legyen, hogy az a gazdasági szereplő, akinek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik, a gazdasági szereplők arra való ösztönzése céljából, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el, vagy olyan gyakorlatot fogadjanak el, amelyek minimálisra csökkentik a környezeti károk kockázatát a rájuk háruló pénzügyi felelősség csökkentése érdekében.”*²

A forrásnál történő fellépés hatásaként értelmezhető, hogy minőségi célok helyett itt emissziós értékek lettek megszabva. Az elv alapja szerint biztosítani kell a környezet, az élővilág és az emberi egészség védelemének magas szintjét abban az esetben is, ha még csak a károsodás veszélye, és az esetleges későbbi környezeti ártalmak bekövetkezésének lehetősége áll fenn.³

Az EU többi szakpolitikájához hasonlóan itt is figyelembe kell venni az EU két általános alapelvét, a szubszidiaritást és az integrációt. A szubszidiaritás értelmében az intézkedéseket azokon a szinteken kell meghozni, végrehajtani, ahol ez a legnagyobb hatást fokot éri el. Az integráció elve azt jelenti, hogy a környezetvédelem az EU más szektorainak is eleme, emiatt több direktíva egyszerre érvényesülhet benne, és más ágazatokban is érvényesíteni kell azt.

¹ Összefoglaló az Elővigyázatosság elvéről szóló (COM(2000) 1) közleményből: Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3A132042> (A letöltés dátuma: 2015.09.21.)

² Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről.

³ Bizottsági szolgálati munkadokumentum a hatásvizsgálat összefoglalása amely a következő dokumentumot kíséri Javaslat: az Európai Parlament és a Tanácsi határozata a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét bolygónk felélése nélkül”
Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52012SC0397> (A letöltés dátuma: 2012.11.29.)

1.1. Intézmények

A környezetbarát gazdaság kiépítéséhez integrált, hosszú távú szakpolitikák kidolgozása szükséges, amelyek fenntartható környezetvédelmi keretrendszer kialakítását teszik lehetővé. Ehhez intézményi háttérre van szükség, amit az alábbi fejezetben taglalunk.

1.1.1. Uniós intézmények

A közös környezetpolitika intézményi hátterét elsősorban az 1973 óta működő Környezetvédelmi Főigazgatóság adja, amely az Európai Bizottságon belül működik. A Környezetvédelmi Főigazgatóság nem nevezhető a Bizottságon belül erősnek, és nem rendelkezik kiemelkedő költségvetéssel sem.⁴ Ennek ellenére nagy apparatáust működtet, kifejezetten szakkérdésekkel foglalkozik, legfőképpen a Bizottság jogszabályalkotó folyamatában a szakmai előkészítésért felelős. Az egyes részlegei elsősorban a környezetvédelem egyes témakörei (például ipari szennyezések, természet, és biodiverzitás stb.) mentén szerveződnek.⁵

A szervezet biztosítja, hogy a tagállamok helyesen értelmezzék és megfelelően alkalmazzák az Unió és a Közösség által alkotott környezetvédelmi jogszabályokat. Ezt úgy kell érteni, hogy a tagállamok segítséget kapnak a jogszabályok betartásával kapcsolatban, illetve az uniós polgárok, és a civil szervezetek által benyújtott panaszokat is a Főigazgatóság vizsgálja ki. Ha felmerül a környezetvédelmi jogszabályok megsértésének a gyanúja, akkor a Bizottság jogi lépéseket kezdeményezhet. A Főigazgatóság környezetvédelmi ügyekben a nemzetközi tárgyalásokon képviseli az Európai Uniót, többek között az ENSZ Biológiai sokféleségről szóló egyezményével kapcsolatban. A nemzetközi fórumokon olyan nemzetközi szakpolitikák elfogadásán dolgozik, amelyek a jelen és jövő nemzedékek számára megóvják, megőrzik és jobbá teszik Európa és a világ természeti környezetét.⁶

Az Európai Parlament a környezetvédelmi jog alakításában fontos szerepet játszik. Hetedik jogalkotási ciklusa során (2009–2014) a Parlament a Tanács melletti társjogalkotóként az ipari és közlekedési emissziókkal kapcsolatos, az elektronikus hulladékról szóló, a csomagolótechnikáról, az illegális hulladékszállításról és -lerakásról, valamint a vízi járművek bontásával kapcsolatos szabályokat fogadott el. „A jelenlegi ciklusban a Parlament a körforgásos gazdaságról szóló cselekvési terven (a hulladékokról, az elemekről, az elhasznált járművekről, a hulladéklerakásról stb.), éghajlatváltozási kérdéseken (a Párizsi Megállapodás ratifikálása, az erőfeszítések megosztása, a földhasználat, a földhasználat-megváltoztatás és az erdőgazdálkodás elszámolása az Unió éghajlatváltozással kapcsolatos kötelezettségvállalásaiban, a kibocsátás-kereskedelmi rendszer reformja) és egyéb kérdéseken alapuló jogszabályokkal foglalkozik.”⁷

A Parlament többször aláhúzta, hogy a végrehajtásnak elsődleges prioritásnak kell lennie. „Az uniós környezetvédelmi intézkedések hozadékainak láthatóvá tétele – bizalomépítés az ismeretek gyarapítása és a reakcióképesség javítása révén”⁸ című 2013-as állásfoglalásában felhívta a figyelmet a tagállamok általi vállalatok elégtelen megvalósítására, és több ajánlást megfogalmazott a hatékonyabb végrehajtás érdekében, például a sikeres programok know-how-át a tagállamok, regionális és helyi hatóságok közötti információcseréjére vonatkozóan. A 2020-ig szóló környezetvédelmi cselekvési programmal kapcsolatos álláspontjában a Parlament kiemelte, hogy nagyobb ellenőrzés mellett kell végrehajtani az uniós környezetvédelmi jogot. Kérte a tagállamokat, hogy hangsúlyosabban vegyék

⁴ PELLE Anita (2007): *Az Európai Unió környezeti politikája*. CD-Book. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar. 28.

⁵ PELLE Anita (2007), *i.m.* 30.

⁶ A Környezetvédelmi Főigazgatóság bemutatkozó anyaga. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/env/hu.pdf> (A letöltés dátuma: 2010. 09.)

⁷ *Körforgásos gazdaság: a Bizottság a körforgásos gazdaságra vonatkozó ambíciózus, új csomagot fogadott el a versenyképesség fokozása, a munkahelyteremtés és a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében*. Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_hu.htm (A letöltés dátuma: 2015.12.02.)

⁸ Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52012DC0095> (A letöltés dátuma: 2017. június 23.)

figyelembe a környezetvédelmi szempontokat, és a környezeti célokat támogató beruházások nagyobb biztonságát kérte.⁹

Az Európai Tanács környezetvédelmi formációja a Környezetvédelmi Tanács, amelyet a környezettel kapcsolatos kérdésekért felelős miniszterek alkotnak. Ülésein részt vesz továbbá az Európai Bizottság képviselőiben a környezetvédelmi, valamint az éghajlat-politikai biztos is.¹⁰ A Környezetvédelmi Tanács az EU környezetpolitikájáért, ezen belül a források körültekintő felhasználásáért, a környezetvédelemért és az emberi egészség védelméért felel. Szakpolitikai döntéshozóként az Európai Parlamenttel közösen környezetvédelemre vonatkozó jogszabályokat fogad el a természetes élőhelyek, megőrizhető levegő, tiszta víz, biztonságos hulladékkezelés tekintetében. Gondoskodik továbbá, hogy megfelelően érvényesüljenek a környezetvédelmi szempontok az uniós szakpolitikákban, különös tekintettel az iparpolitikára, agrárpolitikára, energia- és közlekedéspolitikára. Nemzetközi szinten törekszik elérni, hogy az EU környezetvédelmi előírásai megjelenjenek a környezetvédelemről és éghajlatváltozásról szóló egyezményekben, ezért nemzetközi konferenciákra kidolgozza az uniós álláspontokat, valamint képviseli a közösséget.

Az Európai Parlamentben a Környezetvédelmi, közegészségügyi és élelmiszer-biztonsági Bizottság hatáskörébe tartozik a zöld politikával kapcsolatos jogalkotás. A hulladékkal, erőforrás menedzsmenttel, levegő- és vízminőséggel foglalkozó bizottság integráltan működik az unió többi intézményével.

1.1.2 Soros elnökség, akcióprogramok

„Az akcióprogramok politikai szándéknyilatkozatok, amelyekben megjelenik minden tervezett intézkedés az adott időszakra vonatkozóan, ezeket elhelyezik egy általános összefüggésrendszerbe, meghatározzák a prioritásokat, és ha szükséges, megfelelő időben bevezetik, vagy magyarázzák a változásokat. Nem jelentik a közösségi környezetvédelmi szabályok jogi alapját.”¹¹

A Római Szerződés, amely létrehozta 1957-ben az Európai Gazdasági Közösséget, még nem tartalmazott környezeti politikára vonatkozó rendelkezéseket, hiszen a közösség létrehozásának célja a gazdasági integráció volt. A hatvanas évek végén vált világossá, hogy a környezetvédelem szorosan kapcsolódik a gazdasághoz, a környezeti problémák burjánzása integrációs lépések végrehajtását tette szükségessé. A hetvenes évekre a gazdasági integráció elérte azt a szintet, ahol a környezeti cselekvés hiánya gátolta annak előrehaladását.¹²

1972-ben a Párizsi Csúcskonferencián, a tagállamok állam- és kormányfői által kiadott nyilatkozat indította el az EGK környezeti politikáját. A nyilatkozat szerint a gazdasági növekedés nem öncélú, hanem az életszínvonal, illetve az életminőség javulását kell eredményeznie. Ebből az indítatásból dolgozta ki a Bizottság a közösség környezeti politikájának alapjait meghatározó Első Környezeti Akcióprogramot, amelyet 1973-ban fogadtak el. 1976-ig volt érvényben.¹³ Fő jelmondata a stockholmi ENSZ-konferencia jegyében a „növekedés korlátozása” volt. Az akcióprogram két fő részből áll. Az első a közösségi szintű tevékenység általános területeit fejt ki, a célokat és alapelveket határozza meg, amelyek a mai napig a közösségi környezeti politika fő vonalát adják. A második rész a konkrét közösségi tevékenységeket részletezi a környezet védelme és fejlesztése érdekében.¹⁴ Az Akcióprogram nem tartalmazott sok konkrétumot, a cselekvés szintjére pedig el sem jutott. Ennek ellenére iránymutató dokumentumnak tekintjük, hiszen elindította a közösséget azon az úton, amelynek fő állomása lett

⁹ Lásd: KEREBEL, Cécile – STOERRING, Dagmara (2016): *Megújuló energia*. Elérhető: www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.7.4.html (A letöltés dátuma: 2016.12.)

¹⁰ lásd.: A Tanács környezetvédelmi formációja (ENV Tanács). Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/configurations/env/ (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

¹¹ BÁNDI Gyula: *EU Környezetpolitika*. Elérhető: <https://jak.ppk.hu/uploads/articles/12245/file/EU%20k%C3%B6rnyezetpolitika.ppt>

¹² PELLE Anita (2007), *i.m.* 9.

¹³ *Celebrating Europe and its environment* (2011). Elérhető: www.eea.europa.eu/environmental-time-line/1970s, (A letöltés dátuma: 2017. 06. 26.)

¹⁴ MERKULOVA Tatjana (2005): *EU környezetvédelmi akcióprogramok egydimenziós benchmarking elemzése*. Gödöllő, 34.

az Egységes Európai Okmány aláírásával a környezeti politika közös politikák szintjére való emelése 1986-ban. Vitathatatlan érdeme továbbá, hogy még ha csak kezdetleges formában is, de tartalmazta a később kialakult fenntartható fejlődési modell koncepcióját.¹⁵

1977 és 1981 között volt érvényben a Második Akcióprogram, amely új feladatokat jelölt ki, különös tekintettel a szennyezés, a hulladékok keletkezése és hasznosítása terén a megelőzést szolgáló eszközökre és mechanizmusokra.¹⁶ Szorgalmazta egy átfogó környezeti politika kialakítását és végrehajtását. Ezt támasztotta alá az igen nagyszámú jogszabály, amely ezen időszak alatt született. A szabályozás az alábbi szektorokat érintette: vízvédelem; levegőtisztaság védelme; zajvédelem; terület, a környezet és a természeti erőforrások hasznosítása; szennyezés és hulladékok keletkezése. Hangsúlyozta a közösségen kívüli államokkal való együttműködést, és az egyén szerepét a környezetvédelemben.¹⁷

A Harmadik Környezeti Akcióprogramot a Tanács és a Tagállamok Kormányainak képviselői 1983-ban fogadták el és 1986-ig volt érvényben. Ezt az időszakot az 1985-ös Fehér Könyv előkészületei jellemezték, amely a környezeti politika szempontjából is jelentős mérföldkő, az 1987-ben hatályba lépő Egységes Európai Okmány előzménye. Ebből kifolyólag az Akcióprogram már a kiépítendő Egységes Belső Piac vonatkozásában értelmezi a környezeti politikát. Általánosabb program volt a korábbiaknál, viszont erőteljesebben hangsúlyozta a megelőzés elvét, és megjelent a közösségi jogszabályok tagállamok általi végrehajtása és ellenőrzése. Ebben egy paradigmaváltás történt, ugyanis aláhúzta a környezeti politikának saját jogán és értékeiért való fontosságát. Itt kerültek megnevezésre először konkrét ágazatok, ahol a környezeti szempontok fejlesztésre szorúlnak, ezek az ipar, az energia, a közlekedés, a mezőgazdaság és a turizmus voltak.¹⁸

A Negyedik Környezeti Akcióprogramot 1987-ben fogadták el, nem sokkal az Egységes Okmány hatályba lépését követően. Jelentősége abban áll, hogy az Európai Egységes Okmány rendelkezéseit figyelembe veszi, ezzel a közösség környezeti politikája új szintre lépett.¹⁹ A Római Szerződés, az Egységes Európai Okmány révén a „Környezetre vonatkozó” résszel egészült ki, így emelve alkotmányos rangra a közösségi környezeti politikát, az Első Akcióprogramban meghatározott alapelveket figyelembe véve, és megerősítve. Ettől kezdve a Közösség környezeti politikája legitimmé vált, már nem voltak vitathatók jogalkotási hatáskörei, céljává vált a gazdasági és politikai integráció, hangsúlyozva a Környezeti Politika központi szerepét a Közösség többi politikáinak egész rendszerében. Ez tekinthető az integrált megközelítés elvének, amelynek lényege, hogy önmagában a környezetvédelemmel nem lenne értelme foglalkozni, hiszen szigorúan véve önállóan nem is létezik. Mindezek fényében egy teljesen új szemlélet alakult ki: az egész környezetünket és benne minden emberi tevékenységet egyetlen rendszerként kell kezelni, és a beavatkozásokat komplex elemzéseket követően kell végrehajtani. Az Akcióprogramról elmondható továbbá, hogy megvalósítása alatt a közös környezeti jogszabályalkotás új lendületet vett, ezzel párhuzamosan bővült annak érvényesítési rendszere is.²⁰

1992-ben, Rio de Janeiróban rendezték meg az ENSZ szervezésében a Környezet és Fejlődés Konferenciát, ami az Európai Unió megalakulásával együtt jelentős hatással volt az 1993-ban elfogadott Ötödik Környezeti Akcióprogram tartalmára. Az Akcióprogramok történetében jelentős áttörést hozott az ENSZ konferencia keretében „A fenntarthatóság felé” elnevezésű cselekvési terv, amely az ENSZ *Agenda 21* című programjának regionális értelmezése volt.²¹ Fontos kitérni a riói konferencia eredményére. A Riói Egyezmény állást foglal az emberi társadalom és a természet viszonyának meghatározásában a biodiverzitás megőrzésére tekintettel. A nemzetközi egyezményben a környezeti politika fontos elveit és a hozzá tartozó feladatokat, illetve a végrehajtás funkcionális szervezeti

¹⁵ MERKULOVA Tatjana (2005), *i.m.* 36.

¹⁶ *Celebrating Europe and its environment* (2011) Elérhető: www.eea.europa.eu/environmental-time-line/1970s, (A letöltés dátuma: 2017. 06. 26.)

¹⁷ MERKULOVA Tatjana (2005), *i.m.* 38.

¹⁸ PELLE Anita (2007), *i.m.* 25.

¹⁹ *Celebrating Europe and its environment*. Elérhető: <https://www.eea.europa.eu/environmental-time-line/1980s> (A letöltés ideje: 2017.03.13.)

²⁰ PELLE Anita (2007), *i.m.* 38.

²¹ *Stockholmtól Johannesburgig*. Forrás: www.ff3.hu/stock.html (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

és finanszírozási javaslatát vetették papírra. A program lényegesen összetettebb, mint a korábbiak. Három fő részre oszlik:

- az Európai Közösség környezetre és fenntartható fejlődésre vonatkozó politikája, stratégiája,
- a Közösség nemzetközi szinten betöltött szerepe,
- a költségek megállapítása, és a prioritások kijelölése.

Alapkövetelményként jelenik meg az átfogó életminőség és a természeti erőforrásokhoz való folyamatos hozzáférés lehetőségének fenntartása, illetve a tartós környezeti károsodás elkerülése. Következésképpen gyakorlati követelményeket fogalmaztak meg, többek között a nyersanyag-tartálékokkal való takarékoság, optimális újrafelhasználás, és visszaforgatás, a hulladékképződés elkerülése, az energiatermelés és fogyasztás ésszerűsítése, a természeti erőforrások készleteinek megóvása érdekében. A program áttöréseket célt meg a következő területek gyakorlatában:

- jogalkotás, végrehajtás,
- politikai szempontok integrálása,
- társadalom bevonása,
- környezeti felelősség,
- az Európai Környezetvédelmi Ügynökség bevonása.

Megvalósítása sajnos a gyakorlatban megbukott, a kormányzatok és az érintett szektorok ellenállása miatt. Itt következett be az a törés, amellyel az EU környezetpolitikája a mai napig küzd: a megfogalmazott célok és az elért eredmények között komoly diszkrépancia áll fent.²²

A fenntartható fejlődést ténylegesen megvalósító Hatodik Környezeti Akcióprogram elfogadására 2002-ben került sor, meghatározva a környezetre vonatkozó közösségi intézkedési programot, amely folyamatos intézkedéseket állapít meg a közösségi célkitűzések, tervfeladatok teljesítésére. Magyarország 2004-es uniós csatlakozása miatt ennek az Akcióprogramnak a részletesebb megismerése fontos, főleg úgy, hogy az ország a kidolgozásában még nem vett részt. A célkitűzések főbb területei az éghajlatváltozás; környezet és biodiverzitás; környezet és egészség, valamint életminőség védelme; természeti erőforrások felhasználása és hulladékkezelés. Sürgős beavatkozást igénylő területek cselekvési tervének meghatározásakor az EU elsődleges célja az egyensúly megtalálása a környezet védelme, a gazdasági fejlődés, illetve a társadalmi jólét között.

A Hatodik Akcióprogram alapvetően az 1997-es Kiotói Egyezményben lefektetett célokat figyelembe véve szervezte a környezeti politika feladatait.²³ A politika feladatai a jogi környezet megteremtésén túl az állampolgárok informálása, gondolkodásmódjuk átalakítása, partnerségek építése, és az érdekelt bevonása. 2006-ban született a döntés, melynek értelmében a Kiotói vállalásokhoz igazodva az Akcióprogramot 2010-ig meghosszabbították. Ugyanezen határidővel a következő Akcióprogram alapvetéseit is meg kell határozni, ez utóbbi körülmény izgalomban tartotta a magyar környezetvédelmi szakmát, ugyanis Magyarország 2011 első felében töltötte be az EU soros elnöki tisztségét, és a Hetedik Akcióprogram kidolgozása kiemelt szerepet töltött be az elnökségi témák között.²⁴

A Hetedik Akcióprogramot – amely jelenleg is érvényes – 2013 novemberében fogadták el, 2020-as kifutással, címe „Jólét bolygónk felélése nélkül”.²⁵ 9 kiemelt, 2020-ig elérendő célt sorol fel a dokumentum, valamint ezek eléréséhez javaslatokat mutat be:

- 1) Az Unió természeti tőkéjének védelme, megőrzése és növelése.
- 2) Az Unió átalakítása erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes, alacsony szén-dioxid kibocsátású gazdasággá.
- 3) Az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jóllétüket fenyegető kockázatoktól.

²² PELLE Anita (2007), *i.m.* 43.

²³ Celebrating Europe and its environment (2011). Elérhető : www.eea.europa.eu/environmental-time-line/1990s (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

²⁴ PELLE Anita (2007), *i.m.* 43.

²⁵ Forrás: <http://ec.europa.eu/environment/action-programme/>. (A letöltés dátuma: 2016.06.08.)

- 4) A környezetre vonatkozó uniós szabályozás előnyeinek maximalizálása a végrehajtás javításával.
- 5) Az uniós környezetpolitika ismereti és tudományos alapjának bővítése.
- 6) A környezet- és éghajlat-politikával összefüggő beruházások feltételeinek javítása, és a környezeti externáliák kezelése.
- 7) A környezetvédelem integrációjának és a szakpolitikák koherenciájának növelése.
- 8) Az uniós városok fenntarthatóságának javítása.
- 9) A nemzetközi környezettel és éghajlattal kapcsolatos kihívások hatékonyabb uniós kezelése.²⁶

A Hatodik Környezeti Akcióprogram legfontosabb eredménye, hogy politikai orientációt és stratégiát adott, valamint támogatást és elkötelezettséget szerzett az EU környezetpolitikájának. Ennek ellenére még mindig sok az aggasztó környezeti tendencia a meglévő uniós környezetvédelmi szabályozás hiányos alkalmazása miatt. Az Akcióprogram célja, hogy 2020-ig intelligens, inkluzív növekedési pályára állítsa a gazdaságot, és különböző politikai eszközök és fellépések alkalmazásával az alacsony szén-dioxid-kibocsátás és az erőforrás-hatékonyság irányába mozduljon el. Ennek megfelelően törekszik arra az EU, hogy függetleníse egymástól a gazdaság növekedését és a környezet szennyezését. A program hangsúlyozza az uniós környezetvédelmi jog jobb végrehajtásának szükségességét, a tudomány, a beruházások és a környezetvédelmi szempontok más politikákba való beépítésének aktuális helyzetét.

A 2007-es német, portugál, szlovén elnökség idején született meg a lisszaboni stratégia, amelynek fő célja a gazdasági, szociális és környezetvédelmi vonatkozások átfogó végrehajtásának biztosítása. Kiemelt cél volt, hogy a hőmérsékletnövekedés nem haladhatja meg a 2 Celsius-foknál nagyobb értéket az iparosodás előtti szinthez viszonyítva. Több ágazatban is emissziós gátakat szabtak, továbbá fejlesztették a kibocsátás-kereskedelmi rendszert is.²⁷

A 2008 nyaratól 2009 teléig tartó francia, cseh, svéd elnökség eltökélt szándéka volt, hogy előbbre vigyék a biodiverzitással kapcsolatos munkát, különösen az ENSZ Biológiai Sokféleség Egyezményének (CBD) keretében.²⁸

A 2010. januártól 2011. júniusig regnáló spanyol, belga, magyar elnökség idejére világossá vált, hogy a magas szintű környezetvédelem nemcsak cél, hanem a fenntarthatóság érdekében a valós, hosszú távú növekedés alapfeltétele. A három elnökség átfogó prioritása a szakpolitikák zöldebbé tétele volt, ezt elsősorban a környezeti politika integrációjával kívánták elérni. Ennek eredménye, hogy kidolgozták a fenntartható vízpolitikára vonatkozó integrált megközelítést. Ebben összegzik a vízzel kapcsolatos szélsőséges események, az éghajlatváltozás, az ökoszisztéma szétesésével kapcsolatos felméréseket, és tesznek ezek kezelésének előremozdításáról.²⁹

Fontos, hogy a finanszírozás szempontjából is az elnökségek ideje alatt az EU fokozottabb szerepvállalását hangsúlyozzák. Az elnökség gondoskodik a hatodik környezetvédelmi cselekvési program és annak tematikus stratégiái eredményének értékelését követő intézkedések meghozataláról. E munkára a 2010 utáni lisszaboni stratégiával és a fenntartható fejlődési stratégiával összefüggésben kerül sor, ennek megfelelően az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy 2010 vége előtt nyújtson be a Duna-régióra vonatkozó uniós stratégiát. A megjelölt cél a Duna vízgyűjtő területéhez tartozó régiók és országok (makro)regionális fejlesztési stratégiájának kialakítása, és akcióterv meghatározása. A 14 tagország közül 9 EU tagállam (Ausztria, Bulgária, Csehország, Magyarország, Németország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Horvátország), 5 pedig EU-n kívüli. (Szerbia Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Moldova, Ukrajna). Az együttműködés lehetővé teszi a Duna-stratégiában részt vevő

²⁶ Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386> (2013). (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

²⁷ lásd: *Az EU elnökségét betöltő Németország új lendületet ad az alkotmányozó munkának* (2015). Forrás: http://europa.eu/50/news/theme/070215_hu.htm. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

²⁸ TÜRKE András István (2009): *A francia EU-elnökség mérlege és tapasztalatai*. Magyar Külügyi Intézet, Budapest. Forrás: http://kki.hu/assets/upload/Tanulmanyok_2009_04_A_francia_EU-elnokseeg_meer.pdf (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

²⁹ ANTAL Dóra (2010): *A spanyol uniós elnökség programja 2010 januárjától júniusáig*. Elérhető: www.szeff.hu/nemzetkozi-kapcsolatok/hirek/spanyol-eu-elnokseg (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

államoknak, hogy integrált keretek között, de az egyedi jellemzők figyelembevételével dolgozzanak az uniós szakpolitikákon. A stratégiát 2011. április 13-án Luxemburgban az EU külügyminiszterei egyhangúlag elfogadták.³⁰

A 2011 júliusától 2012 decemberéig tartó lengyel, dán és ciprusi elnökség fő témaköre a fenntartható növekedés pénzügyi és gazdasági hátterének megvalósítása volt.³¹ A szakpolitikai környezet átalakítása során figyelembe kell venni, hogy a természeti erőforrások megőrzése elsődleges a jövőbeni növekedés megteremtéséhez. Ehhez az erőforrások hatékony felhasználásával kapcsolatos kezdeményezés végrehajtását nevezte meg az elnökség elsődleges feladatnak: a szén-dioxid-kibocsátásra, a hatékony energiafelhasználásra, a közlekedésre, a biológiai diverzifikációra és a nyersanyagokra vonatkozóan kell föllépnie az Uniónak. Az átfogó gazdasági iránymutatásokban (az EU 2020-ban és más, hosszú távú stratégiákban is) elsődleges a fenntartható fogyasztás, és a fenntartható növekedés implementálása. A hatékony felhasználás legfontosabb célja a vízzel való helyes gazdálkodás. Ebben a célkitűzésben a magyar elnökség stratégiáját folytatták. Az elnökség a Hetedik Akcióprogrammal párhuzamosan, az effektív felhasználás érdekében egy 2050-ig szóló energiaügyi menetrendet is javasolt.³²

A 2013 januárja és 2014 júniusa közötti ír, litván és görög elnökség idején a Tanács folytatta a Hetedik Akcióprogram kidolgozását. A gazdasági válságból való kilábaláshoz egy fenntartható munkahelyteremtési programot javasolnak az egységes piacon.³³

A 2014 júliusa és 2015 decembere közötti olasz, lett, luxemburgi elnökség prioritásai között szerepel az európai GMO szabályozás. A GMO-k szabályozása jelenleg nem tagállami hatáskör, kísérleti jelleggel azonban használhatnak ilyen termékeket. Magyarországon teljes moratórium van érvényben a génmódosított élelmiszerekre.³⁴

1.2 Jogi szabályozás

1.2.1 Szerződések – Az EU környezetpolitikáját szabályozó Szerződések és azok releváns, meghatározó elemei.

A nemzetközi környezetvédelmi együttműködés időszaka ténylegesen az 1972-ben a stockholmi Emberi Környezetről szóló ENSZ konferenciával kezdődött. A konferencián a résztvevők nyilatkozatot fogadtak el a környezetvédelem alapelveiről és nemzetközi feladatairól. A stockholmi egyezményben állást foglaltak a környezetvédelem nemzetközi jogi szabályozásának szükségességéről, az elfogadott alapelvek keretében. Az együttműködés irányítására létrehozták az ENSZ környezeti programját. Az emberhez méltó környezet jogát a Stockholmi Nyilatkozatban nevesítették először, a kormányok kötelezettséget vállaltak arra, hogy megóvják, és jobbá teszik a környezetet a jövő nemzedékek számára. Itt fogalmazták meg a fejlett és fejlődő országok között fennálló különbségek áthidalása végett a környezet védelmének és a gazdaság fejlesztésének fontosságát. A konferencia fő mondanivalója az volt, hogy egy közös Földünk van.³⁵

Az ENSZ konferenciával egy időben adta ki jelentését az 1968-ban alakult Római Klub. 36 vezető üzletember és szakértő találkozott a „globális problematikák” megvitatására. A Klub által publikált jelentés *A növekedés határai (Limits to Growth)* címet kapta, az MIT tudósai által kidolgozott tanul-

³⁰ A Bizottság közleménye az európai parlamentnek, a tanácsnak, az európai gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának, „Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája” (2010). Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/danube/com2010_715_danube_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

³¹ Celebrating Europe and its environment (2010). Elérhető: <https://www.eea.europa.eu/environmental-time-line/1990s> (A letöltés dátuma: 2017. 03. 12.)

³² *Jólét bolygónk felélése nélkül*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/hu.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

³³ *Az Ír EU soros elnökség prioritásai* (2013). MKIK 2013/2. Elérhető: www.mkik.hu/hu/kulpiaci-tevekenyseg/2013-2-szam-az-ir-eu-soros-elnokseg-prioritasai-2696 (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

³⁴ *Az olasz EU soros elnökség gazdasági prioritásai* (2014). MKIK 2014/11. Elérhető: www.mkik.hu/hu/kulpiaci-tevekenyseg/az-olasz-eu-soros-elnokseg-gazdasagi-prioritasai-11611 (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

³⁵ Celebrating Europe and its environment (2011). Elérhető: www.eea.europa.eu/environmental-time-line/1990s, (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

mányban a Föld erőforrásait vizsgálták. Öt tényező mentén haladva vizsgálták az 1900 és 1970 közötti különbségeket:

- gyorsuló iparosodás,
- gyors népességnövekedés,
- széles körű rosszul tápláltság,
- a nem megújuló erőforrások kimerítése,
- torzuló környezet.

A jelentés nagy port kavart a közvéleményben, mivel megállapításuk szerint az akkori trendek mellett 2100-ra elfogynak a Föld erőforrásai, ezért egy fenntartható növekedési modellt javasoltak az ökológia és a gazdaság stabilitásának érdekében. A Római Klub megbízásából készített tanulmány jelentősége vitathatatlan, mivel ez volt az első alkalom, hogy a *fenntartható* fogalom megjelent politikai szinten, míg a fenntartható fejlődés definíciójának megszületéséig 1987-ig várni kellett.³⁶

Az ENSZ Közgyűlés 1984-ben hozta létre Gro Harlem Brundtland asszony vezetésével a Környezet és Fejlődés Világbizottságot. A független bizottság a világ számára 2000-ig és az azután tartó időszakra vonatkozóan fogalmazott meg egy követendő stratégiát. A 21 tagból álló bizottság 1987-ben adta ki a Brundtland-jelentés néven híressé vált, *Közös jövőnk* című munkáját.³⁷ A jelentés egy mennyiségi növekedést és minőségi fejlődést felvázoló modellt tartalmazott, és kimondta, hogy a gazdaság csak a környezet megőrzésével növekedhet. A jelentés lefektette a *fenntartható fejlődés* azóta is sokat idézett meghatározását, mely szerint ez: „olyan fejlődés, amely úgy elégíti ki a jelen szükségleteit, hogy nem csorbítja a jövő generációk képességét arra, hogy ők is kielégítsék saját szükségleteiket.”³⁸ A fenntartható fejlődés három pillére – amelyet a döntések meghozásánál mindig figyelembe kell venni – a környezet, a gazdaság és a társadalom, melyek egymással szoros összefüggésben vannak.³⁹ A jelentés felhívta a világban uralkodó súlyos gazdasági egyenlőtlenségekre a figyelmet, aminek jelentős negatív hatása van a későbbi növekedésre. Ennek kapcsán fogalmazódott meg az ENSZ-ben és más nemzetközi szervezetekben, hogy ahhoz, hogy a fenntarthatóság előre mozduljon, erőteljes nemzetközi fellépésre van szükség. Ennek a gondolatnak mentén kezdődött meg a második ENSZ konferencia szervezése.⁴⁰

Az ENSZ 1992-ben Rio de Janeiróban megrendezett második környezetvédelmi világkonferenciáján 176 kormányzat képviseltette magát, több mint 100 államfő és 10.000 küldött volt jelen, akik 1400 NGO-t képviseltek. Ez volt az eddigi legnagyobb környezetvédelmi rendezvény, ahol jelentős eredményeket értek el a nemzetközi szabályozás szintjén.⁴¹ A konferencia sikerét jelzi, hogy 27 alapelvet fogalmaztak meg a környezetről és a fejlődésről a Riói Nyilatkozatban.⁴² Ebben rögzítették a biológiai sokféleségről szóló egyezményt, az éghajlatváltozási keretegyezményt, a fenntartható és tartamos erdőgazdálkodás alapjait, illetve meghatározták a sivatagosodással foglalkozó nemzetközi megállapodás kidolgozásának szükségességét. A konferencia résztvevői elfogadták továbbá az Agenda 21 cselekvési tervet, amelyet négy részre osztottak:

- társadalmi, gazdasági kérdések (demográfiai kérdések, fogyasztás),
- a fejlődéshez szükséges erőforrások óvása (léghő, erdők),
- társadalmi csoportok megerősítése (nők, gyermekek jogai),
- a megvalósítás eszközei.

³⁶ PELLE Anita (2007), *i.m.* 10.

³⁷ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Forrás: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

³⁸ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*.

³⁹ MERKULOVA (2005), *i.m.* 4.

⁴⁰ *Stockholmtól Johannesburgig*. Elérhető: www.ff3.hu/stock.html (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

⁴¹ *Stockholmtól Johannesburgig*.

⁴² *Rio Declaration on Environment and Development* (1992). Elérhető: www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

Az ENSZ felügyelete alatt Rióban megszületett a Klímaváltozási Keretegyezmény, amelytől egyenes út vezetett a Kiotói Egyezményhez.

1997-ben 160 ország képviselője gyűlt össze a japán városban, hogy a globális felmelegedés elleni intézkedésekről döntsenek. A bonyolult tárgyalásokat követően a résztvevők határozatot hoztak 6 féle, üvegházhatást okozó gáz kibocsátásának csökkentéséről 2008 és 2012 között. Részletes szabályozási rendszert fektettek le tekintettel a belső intézkedésekre, emissziós jogosítványokra és az ezekhez kapcsolódó mechanizmusokra. A célok eléréseért minden állam felelős. Azokat az országokat, amelyek megsértik a megállapodást, szankciók elé állítják, melyek jellegét azonban nem határozták meg. 141, köztük 38 fejlett, ipari ország (beleértve az EU összes tagállamát) vállalta, hogy ezen gázok kibocsátási szintjét az 1990-es állapotokhoz képest 5%-kal csökkenti 2008 és 2012 között. Az egyezmény kitért a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésére is. Hosszas alkudozást követően 2001-ben született meg a végleges egyezés.⁴³

Az egyezmény vezette be a kvótakereskedelem lehetőségét, így a kibocsátásukat jelentősen csökkenteni tudó államok értékesítésre bocsáthatták a föl nem használt kibocsátási jogukat a szennyezőbb államoknak, és az ebből befolyt jövedelmet a klímavédelmi célok megvalósítására fordíthatták. Noha a Kiotói Egyezmény a klímavédelem nagy előrelépésének tűnt, mégsem váltotta be a hozzáfűzött reményeket: a túl sok kiskapunak köszönhetően a legnagyobb kibocsátású államok nem teljesítették vállalásaikat, sőt egyes ipari országok tovább növelhették szennyező működésüket.⁴⁴ Érdekeség, hogy az Egyesült Államok demokrata vezetése még aláírta az egyezményt, majd az azt leváltó republikánus vezetés megtagadta a ratifikálást. Kanada 2011-ben kilépett. Az egyezményt 2012-ben, Katarban 2020-ig meghosszabbították.⁴⁵

2002 nyarán Johannesburgban tartották a Fenntartható Fejlődés Világkonferenciát, ahol áttekinthették a Riói Konferencia tíz év alatt elért eredményeit, és feltárták a megvalósítást akadályozó tényezőket. Megfigyelhető volt, hogy az elmúlt évtizedekben általánosan elfogadottá vált, hogy szoros kapcsolat van a társadalmi-gazdasági fejlődés és a környezet védelme között. Ennek ellenére nem történt számottevő előrelépés a környezeti és fejlesztési szempontok döntéshozatalba történő integrálása érdekében, a Föld általános környezeti állapota tovább romlott. A Világkonferencia során a megjelent államok politikai nyilatkozatot és végrehajtási tervet fogadtak el, amelyek többek között az alábbi területeket érintették: vízellátás, közegészségügy, energia, halászat, vegyi anyagok, biológiai sokféleség, szegénység.⁴⁶

2009-ben Koppenhágában tartották az ENSZ éghajlat-változási keretegyezmény konferenciáját, ez volt a Kiotói Egyezmény hatályba lépett jegyzőkönyvének 5 éves felülvizsgálata is. A találkozó eredménye, hogy az USA, Kína, Észak Afrika, India és Brazília vállalta kibocsátásnak mérséklését. Ettől függetlenül a konferencia nem a várt eredményt hozta.⁴⁷

2012-ben, 20 évvel az első Föld csúcs után tartották a Rio+20 konferenciát az eredeti konferencia helyszínén állam- és kormányfők részvételével. A mielőbbi cselekvést indokolja, hogy ha 2030-ig nem változnak a jelenlegi trendek, az energia- és a vízfelhasználási igény 40%-kal, az élelmiszer iránti igény pedig 50%-kal nő. A Világkonferencia a korábbi globális csúcstalálkozókra épült: az 1972-es stockholmirra, az 1992-es rióira, és a 2002-es johannesburgira.⁴⁸ A konferencia keretében értékelték az eddig elért eredményeket, továbbá felülvizsgálták a végrehajtási nehézségeket. Két összefonódó téma adta a találkozó lényegét: az egyik a zöld gazdaság lehetőségei a fenntartható fejlődéssel és a szegénység

⁴³ *A Summary of the Kyoto Protocol*. Elérhető: http://unfccc.int/kyoto_protocol/background/items/2879.php (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

⁴⁴ *What is the Kyoto protocol and has it made any difference?* (2011). Elérhető: www.theguardian.com/environment/2011/mar/11/kyoto-protocol (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

⁴⁵ *Kyoto 2nd commitment period (2013–20)*. Elérhető: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/kyoto_2_en (A letöltés dátuma: 2017.02.21.)

⁴⁶ *Stockholmtól Johannesburgig*. Elérhető: www.f3.hu/stock.html (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

⁴⁷ *Copenhagen Climate Change Conference* (2009). Elérhető: http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/meeting/6295.php (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

⁴⁸ *United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20* (2012). Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20.html> (A letölthető dátum: 2017. június 26.)

felszámolásával összefüggésben, a másik pedig a fenntartható fejlődés intézményi keretei. Ennek eredményeként a konferencia első állomása lehet a zöld gazdaság irányába való globális átmenetnek, amely bolygónk hosszú távú fennmaradásának alapját képező természeti erőforrásokba való beruházásokkal, és a források megőrzésével ösztönzi a növekedést és a munkahelyteremtést, így számolva fel a szegénységet.

1.2.2 A szakpolitika fontosabb jogszabályai

Az Európai Közösség 1972 és 1992 között több mint 200, napjainkig pedig további 100 környezetvédelmi jogszabályt alkotott. A teljes környezeti joganyag mintegy 300 irányelvből, rendeletből, határozatból és ajánlásból áll. Ezeket számos állásfoglalás és politikai nyilatkozat egészíti ki. A közösség szinte minden jelentős nemzetközi környezetvédelmi egyezményhez csatlakozott.

A jogszabályok 4 típusa az EU gyakorlatában:

- **direktíva:** A leggyakrabban használt típus, általános célkitűzéseket, irányelveket fogalmaz meg. A tagállamok maguk választhatják meg, hogy milyen módon valósítják meg a célt. Speciális típusa a keretdirektíva, amely általános alapelveket, követelményeket fogalmaz meg, és egy komplex környezeti probléma megoldására egyszerre több szektor, alrendszer számára tartalmaz előírásokat.
- **rendelet:** Konkrét lépéseket ír elő, melyeknek kötelező az alkalmazásuk, vissza kell vonni minden nemzeti jogalkotásban szemben álló jogszabályt, azonnal kötelező a gyakorlati alkalmazás.
- **döntés:** Direktívák vagy rendeletek kiegészítéseként használatos, minden változtatás nélkül azonnal kötelező gyakorlati alkalmazás.
- **ajánlás:** Nem kötelező érvényű.

A környezetre vonatkozó jogszabályok több mint háromnegyede direktíva, hosszú a tolerancia idő és diverzifikált regulációs módot engedélyez a tagállamok számára. A 80-as évektől új irányzat az EU környezetvédelmi politikájában, hogy a természeti elemek (levegő, víz, talaj) környezeti vonatkozásait beépítették a különböző gazdasági szektorokba, de lépéseket tettek a környezetvédelmi politika kiszélesítésére a társadalmi-gazdasági szféra irányába is. Szigorították a korábban kevésbé hatásosan alkalmazott „a szennyező fizet” elvet, és azt tovább fejlesztve szélesebb körben alkalmazták. Egy új, hangsúlyos terület a környezetvédelmi politikában a közösség kedvezőtlen adottságú vidékeinek, valamint a hanyatlóban levő ipari vidékek támogatása nemzeti és/vagy közösségi pénzalapokból. Hangsúlyozták a környezetvédelem szektorok közti megközelítésének szükségességét annak érdekében, hogy az egyik szektorban ne úgy védekezzenek a szennyezés ellen, hogy az átkerüljön más területekre.

1.3 Az EU környezetpolitika fő szakterületeinek bemutatása

A szabályozások tárgyköre rendkívül széles területet fed le, a hatásvizsgálattól kezdve a hulladék kezelésének követelményein keresztül a sugárzás elleni védelem szabályrendszeréig. A környezeti problémákat szakterületenkénti bontásban kezelik az unióban, az alábbi csoportosítás szerint:

- horizontális, valamennyi szakterületet érintő környezetvédelmi jogszabályok,
- levegőtisztaság-védelem,
- hulladékgazdálkodás,
- vízminőség-védelem,
- természetvédelem,
- ipari szennyezés-ellenőrzés és kockázatkezelés,
- vegyi anyagok és genetikailag módosított szervezetek,

- zaj és rezgések elleni védelem,
- klímavédelem, környezetpolitika, nemzetközi egyezmények,
- nukleáris biztonság és sugárzás elleni védelem,
- polgári védelem, és katasztrófa-elhárítás.⁴⁹

A szigorú értelemben vett környezetvédelmi szakterületi teendők mellett alapvető elvárás, hogy a környezetpolitika az egyes gazdasági területek szabályozására (például közlekedés, mezőgazdaság) is kiterjedjen, és érvényesüljenek a fenntartható, a környezetvédelmi, gazdasági és szociális érdekeket is figyelembe vevő fejlődés szempontjai.

1.3.1 Horizontális, valamennyi szakterületet érintő környezetvédelmi jogszabályok

A két legfontosabb horizontális irányelv a környezeti hatásvizsgálatokról és a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szól. A környezeti hatás vizsgálatokról szóló irányelv csak projektekre érvényes, szakpolitikákra, programokra és tervekre nem. Számos országban a hatásvizsgálat a környezetvédelmi engedélyezési eljárás egyik előfeltétele. További horizontális rendeletek a környezetvédelmi audit rendszerről (EMAS), valamint az ökcímkezésről szóló jogszabályok, illetve az 1996-ban elfogadott Integrált Szennyezési és Megelőzési Ellenőrzési Irányelv (IPPC). Az irányelv a levegő, a víz és a talaj szennyezésének, az energiafelhasználásnak és az ipari biztonságának az integrált kezelésére irányul, egységes, a megelőzésen alapuló környezetvédelmi engedélyezési eljárást vezet be.⁵⁰

1.3.2 Levegőtisztaság-védelem

A levegőminőségre vonatkozóan keretirányelvet fogadtak el 1996-ban. Alapvetően két szabályozási módot alkalmaznak: levegőminőségi normákat határoznak meg a légszennyező anyagokra, illetve a kibocsátható mennyiséget korlátozzák.⁵¹

1.3.3 Hulladékgazdálkodás

Előnyben részesíti a hulladék keletkezésének megelőzését, az anyagok újrahasznosítását, a környezetet kevésbé károsító hasznosítását a környezetre veszélyt jelentő ártalmatlanítással szemben. A veszélyes hulladékok szállítása egyre inkább nemzetközi szintű szabályozás alá kerül. (például: Bázeli Egyezmény). A közösségi joganyag részletes szabályokat tartalmaz további számos hulladék (például szárazelemek, akkumulátorok, hulladék olajok) kezelésére vonatkozóan, valamint meghatározza a hulladékok égetésére vonatkozó követelményeket is.⁵²

1.3.4 Vízminőség-védelem

1973 óta az EU számos jogszabályt adott ki a vizekre vonatkozóan. Legfontosabbak a fürdővizekre, a veszélyes anyagok által okozott szennyezésekre, a felszín alatti vizek védelmére, a talajvízre, az ivóvízre, a települési szennyvízre és a nitrátosodás elleni tevékenységre vonatkoznak. Az alkalmazás

⁴⁹ PELLE (2007), *i.m.* 53.

⁵⁰ PELLE (2007), *i.m.* 53.

⁵¹ PELLE (2007), *i.m.* 59.

⁵² PELLE (2007), *i.m.* 65.

meglehetősen költséges a tagállamok számára. Ezért az elővigyázatosság sokkal ésszerűbb, mint az utólagos megoldások.⁵³

1.3.5 Természetvédelem

Az EU 3 legfontosabb természetvédelmi jogszabálya: a *madarakról szóló irányelv*, az EU joganyagának egyik legrégebbi darabja, célja elsősorban a vándorló madárfajok védelme; az *élőhely irányelv*, amelynek célja az EU-terület jellegzetes flórájának, és élőhelyeinek megvédése; illetve a vadon élő állatok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény végrehajtását biztosító szabályokat tartalmazó *CITES*. A „Natura 2000 program” már továbbmutat egy Európa természetvédelmi területeit magában foglaló hálózat létrehozása felé, a LIFE elnevezésű közösségi pénzügyi alap pedig segíti a tagállamokat és más szereplőket az irányelv végrehajtásában, és a „Natura 2000”-hálózat létrehozásában.⁵⁴

1.3.6 Ipari szennyezés-ellenőrzés és kockázatkezelés

Az IPPC direktíva a kibocsátások olyan ellenőrzési rendszerét vezette be, amely az úgynevezett „elérhető legjobb technikák” használatán alapszik. A szabályozásnak figyelembe kell vennie az adott ipari létesítmény földrajzi fekvését és a helyi környezeti feltételeket.⁵⁵

1.3.7 Vegyi anyagok és genetikailag módosított szervezetek

Az EU környezeti joganyagának legrégebbi darabja a veszélyes anyagok osztályozásáról, csomagolásáról és címkézéséről szóló irányelv, amelyet 1967 óta többször módosítottak. 1980-ban az új kémiai anyagokra vonatkozó bejelentési rendszerré alakították át, amely az anyagokat különböző kategóriákba sorolja. Az irányelv értelmében minden új kémiai anyagnak egy európai szinten egységes bejelentési eljárás kell átmennie, amelynek során különböző kategóriákba sorolják toxikusságuk, kezelésük veszélyessége és gyúlékonyságuk alapján. Az EU biotechnológiára vonatkozó alapelve a genetikailag módosított szervezetek használatának, a természetbe való szándékos kibocsátásának korlátozásával, valamint a dolgozók védelmével kapcsolatosak.⁵⁶

1.3.8 Zaj- és rezgések elleni védelem

Körülbelül 15 irányelv szabályozza, melyek főleg a technikai felszerelések, gépezetek és közlekedési eszközök megengedett zajszintjével foglalkoznak. A zajkibocsátás szabályozásának oka az emberi egészség védelme és a munkahelyi biztonság garantálása.⁵⁷

1.3.9 Nukleáris biztonság és sugárzás elleni védelem

Részletesen szabályozza a sugárvédelmi kérdéseket, amelyek az ionizáló sugárzásnak kitett dolgozók védelmére, a lakosságra vonatkozó határértékek megállapítására és az egyes orvosi berendezések hasz-

⁵³ PELLE (2007), *i.m.* 56.

⁵⁴ PELLE (2007), *i.m.* 70.

⁵⁵ PELLE (2007), *i.m.* 72.

⁵⁶ PELLE (2007), *i.m.* 64.

⁵⁷ PELLE (2007), *i.m.* 54.

nálatára vonatkoznak. Előírások a lakosság megfelelő tájékoztatásával, riasztásával és a radioaktív hulladékok szállításával kapcsolatban. Egységes európai segélyhívó szám bevezetése, katasztrófaesetekben az egyes országok kölcsönös segítségnyújtása, a határokat átlépő vízfolyások és tavak szennyezések elleni védelme, illetve az ilyen esetekben előírt intézkedések szabályozása.⁵⁸

1.4 Finanszírozás

A környezetvédelem finanszírozását az Európai Unióban két csoportra tudjuk bontani, az alábbi fejezetben ezeket fejtjük ki. Az unió teljes költségvetése a jelenlegi ciklusban 960 milliárd euró, ennek 38,9 százaléka jut a természeti kincsek megőrzésére és kezelésére, 13,1 százalék versenyképességi fejlesztésekre, 33,9 százalék pedig a kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás ösztönzésére, a maradék 14,1 százalékot pedig az EU-s belügyekre, a nemzetközi ügyekre, és az adminisztrációra költik.⁵⁹

A két finanszírozási forma a direkt és az indirekt finanszírozás. Az indirekt támogatások közé tartoznak azok a támogatások, amik a környezeti politika céljainak teljesülését segítik elő, ám az EU egyéb programjain keresztül kerülnek megvalósításra. Ez az integrált megközelítés az agrártámogatások, közlekedési befektetések, K+F tevékenységek, az energia- és KKV-politika, és az oktatás mentén elkülönülő intézkedésekben a környezetvédelmi szempontok megjelenéseként érhető tetten.⁶⁰ A direkt finanszírozási formák a közvetlen környezetvédelmi támogatások, ezek közül az összegében és összetettségében legnagyobb az 5. Akcióprogramban létrehozott LIFE program. Direkt támogatások továbbá a Bizottság által kezdeményezett egyedi programok, és a SMAP is.

A LIFE program 1992 jött létre, többéves szakaszokra van bontva. A 2014–2020-as költségvetésben 3,4 milliárd euróval járul hozzá a közös környezetpolitika megvalósításához.⁶¹ 1992 és 2007 között három LIFE programot valósítottak meg (LIFE I; II; III). 2007 és 2013 között a 2,143 milliárd euróból gazdálkodó LIFE+ három elemből állt össze, a *Természet és biodiverzitási* elem, a *Környezetpolitikai és kormányzati* elem, és az *Információs és kommunikációs* elem. A LIFE+-ból finanszírozott programoknak legalább egy célhoz hozzá kell érkedben járulniuk, valamint további követelmény még, hogy legalább két tagállam részt vegyen bennük. A program célja elsősorban az interregionális és határmenti beruházások.⁶²

A LIFE 2014–2020 fenntarthatósági beruházásokat támogat, összhangban a Hetedik Akcióprogrammal, ezen keresztül támogathatók a „Natura 2000”-projektben részt vevő területek. A program három prioritása az erőforrások hatékony felhasználása, a természeti és biodiverzitás őr-zése, és a környezetpolitikai célokat megvalósító kormányzás. A programban részt vehetnek EU-n kívüli országok, nemzetközi szervezetek. Értékelésére 2017 júniusában kerül sor.⁶³

A Kohéziós Alapban horizontális szempontként szerepel a környezetpolitika: minden projektnek minimum semlegesnek kell lennie a környezeti szempontokból. Többletpontot ér, ha a projekt pozitív környezeti hatásokkal rendelkezik. Kétféle támogatást lehet kapni: infrastrukturális, vagy humán projektekre. Utóbbi esetében a környezeti szempontok nem közvetlenül valósulnak meg, hanem a projektben vállalják, hogy a környezetvédelmi szempontok figyelembevételével valósítják meg azt. Uniós irányelv, hogy a Kohéziós Alapból kapott támogatás 20%-át éghajlatvédelmi tevékenységekre kell fordítani, ez nagyjából éves szinten 29 milliárd euró. A 2013 és 2020 közötti költségvetés a Strukturális és Kohéziós Alapban (KA+ERFA) összesen 190 milliárd eurót különített el Kelet-Közép-Európa

⁵⁸ PELLE (2007), *i.m.* 61.

⁵⁹ JÁSZAY Béla (2015): Az Európai Unió 2014-2020 közötti pénzügyi terve, Magyarország lehetőségei a költségvetés ismeretében. *Hadtudományi Szemle*, VIII. évf. 2. sz. 118.

⁶⁰ PELLE (2007), *i.m.* 80.

⁶¹ Lásd: *Welcome to LIFE*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/life/> (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

⁶² PELLE (2007), *i.m.* 82.

⁶³ *LIFE 2014–2020*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2014/> (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

számára, tehát a 20%-os elvet figyelembe véve nagyjából 670 millió eurós támogatás jut évente Magyarországra számára, hogy a gazdaságot az éghajlatvédelmi szempontok szerint alakítsa. A KA 68 milliárd dolláros támogatása részben olyan infrastrukturális és környezeti projektekre fordítható, mint amilyen a vízgazdálkodás. Az ERFA-ból származó támogatás 80%-át kis- és középvállalkozásokra, kutatásra és fejlesztésre, valamint alacsony emissziós tevékenységekre kell fordítani.⁶⁴

Felhasznált irodalom

- ANTAL Dóra (2010): *A spanyol uniós elnökség programja 2010 januárjától júniusáig*. Elérhető: www.szef.hu/nemzetkozi-kapcsolatok/hirek/spanyol-eu-elnokseg (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- BÁNDI Gyula – ERDEY György – POMÁZI István (2004): *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. Budapest, KJK Kerszöv.
- BÁNDI Gyula (2014): *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat.
- JÁSZAY Béla (2015): *Az Európai Unió 2014-2020 közötti pénzügyi terve, Magyarország lehetőségei a költségvetés ismeretében. Hadtudományi Szemle, VIII. évf. 2. sz. 112–123.*
- MERKULOVA Tatjana (2005): *EU környezetvédelmi akcióprogramok egydimenziós benchmarking elemzése*. Gödöllő
- PELLE Anita (2007): *Az Európai Unió környezeti politikája*. Szeged, Nemzeti Fejlesztési Terv.
- TÜRKE András István (2009): *A francia EU-elnökség mérlege és tapasztalatai*. Magyar Külügyi Intézet, Budapest. Forrás: http://kki.hu/assets/upload/Tanulmanyok_2009_04_A_francia_EU-elnokseeg_meer.pdf (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

⁶⁴ BOTÁR Alexa (2012): *Az EU 2014–2020 költségvetés és az EU klímapolitika kapcsolata – hogyan nyerhet ezen Magyarország?* Budapest. www.mtvsv.hu/dynamic/eukgtvetes_klima_mo_2012marc9hez_foe_mtvsv_javaslatok.pdf (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

2. Az Európai Unió vízpolitikája

2.1 A vízpolitika szakterületei, jogi szabályozása

Az Európai Unióról szóló szerződés preambuluma, valamint a 3. cikk (3) bekezdése kifejezetten hivatkozik a környezet minőségének magas fokú védelmére és javítására, mint olyan kulcsfontosságú célokra, melyek hozzájárulnak az EU legalapvetőbb gazdasági és társadalmi céljainak megvalósításához.⁶⁵

A vízre vonatkozó jogszabályok részei az unió környezetvédelmi szabályozásának. Az 1970-es évek vége óta az unió a vízkészletek minőségének védelmét kiemelt fontosságú közösségi célként kezeli. 1975-ben az EU Tanács elfogadott egy olyan irányelvet,⁶⁶ mely meghatározta a tagállamokban ivóvízkivételre szánt felszíni víz minőségi követelményeit. Az ezt követő években, de még a 2000-es éveket megelőzően, az EU számos egyéb irányelvet hozott létre a fürdővizek minőségéről;⁶⁷ bizonyos veszélyes anyagoknak a Közösség vízi környezetbe történő kibocsátásából származó szennyeződésekről;⁶⁸ az édesvíz minőségéről, a halak életének védelméről, javításáról és serkentéséről;⁶⁹ az emberi fogyasztásra szolgáló víz minőségéről;⁷⁰ a települési szennyvíz kezeléséről;⁷¹ a vizek védelméről a mezőgazdaságból származó nitrátszennyeződésekkel kapcsolatban;⁷² az integrált szennyezés megelőzéséről;⁷³ és végül 1998-ban az ivóvízről.⁷⁴

Bár ezen irányelvek rögzítésével megtették az első lépéseket a vízzel kapcsolatos környezetvédelmi célok megvalósítása felé, a vízkészletek hosszú távú mennyiségi és minőségi megőrzése érdekében nem tettek eleget. Már csak azért sem, mert ezek az irányelvek nem bizonyultak kellőképpen átfogónak, illetve szigorúnak a tagállamok intézkedéseivel szemben.

Miután ezt észrevételezték, az EU intézményei újabb jogalkotásba kezdtek, és munkájuk eredménye a 2000-ben elfogadott Víz Keretirányelv⁷⁵ és a még korábbi, az 1998. évi Aarhusi Egyezmény⁷⁶ elfogadásában jelenik meg. Az utóbbi – melyet Magyarország 2001-ben ratifikált, és az EU Tanácsa 2005-ös Határozata,⁷⁷ illetve egyéb irányelvek által az EU jogrendszerébe került – három pillérből áll (lásd alább). Az Aarhusi Egyezmény 2001. október 30-a óta hatályban lévő nemzetközi jogi egyezmény abból az elképzelésből született, hogy a polgárok környezettudatosságának erősítése, és a környezeti kérdésekben való fokozott részvétele jobb környezetvédelmet eredményez.⁷⁸ Főbb célkitűzése az emberi jogok védelmezése, ezáltal biztosítva, hogy a jelen és a jövő generációk tagjai egy olyan környezetben

⁶⁵ Hivatalos címe: Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.

⁶⁶ A Tanács 75/440/EGK irányelve (1975. június 16.) a tagállamokban ivóvízkivételre szánt felszíni víz minőségi követelményeiről.

⁶⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/7/EK irányelve (2006. február 15.) a fürdővizek minőségéről és a 76/160/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁶⁸ A Tanács 76/464/EGK irányelve (1976. május 4.) a Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről.

⁶⁹ A Tanács 78/659/EGK irányelve (1978. július 18.) a halak életének megóvása érdekében védelmet vagy javítást igénylő édesvizek minőségéről.

⁷⁰ A Tanács 80/778/EGK irányelve (1980. július 15.) az emberi fogyasztásra szolgáló víz minőségéről.

⁷¹ A Tanács 91/271/EGK irányelve (1991. május 21.) a települési szennyvíz kezeléséről.

⁷² A Tanács 91/676/EGK irányelve (1991. december 12.) a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről.

⁷³ A Tanács 96/61/EK irányelve (1996. szeptember 24.) a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről.

⁷⁴ A Tanács 98/83/EK irányelve (1998. november 3.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről.

⁷⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

⁷⁶ UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), 25 June 1998.

⁷⁷ A Tanács 2005/370/EK határozata (2005. február 17.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0370> (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

⁷⁸ A Tanács 2005/370/EK határozata (2005. február 17.)

élhessenek, amely biztosítja a jólétet és egészséges életet. E cél megvalósítása érdekében az egyezmény az alábbi három területen vár el intézkedéseket az Egyezményben részes államoktól:⁷⁹

- „a hatóságok birtokában lévő környezeti információkhoz való hozzáférés biztosítása a nyilvánosság számára;
- a nyilvánosság részvételének ösztönzése a környezettel kapcsolatos döntéshozatalban;
- a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatás eszközeinek igénybe vételét lehetővé tevő feltételek bővítése”.⁸⁰

Az első pillér tehát kötelezi a hatóságokat a birtokukban lévő információk rendszeres frissítésére, és ezen információk nyilvánossá tételére.⁸¹ A második pillér a nyilvánosság döntéshozatalban történő részvételét kötelezően írja elő, továbbá rögzíti, hogy a döntéshozatallal kapcsolatosan milyen információkat szükséges tájékoztatási célból közzétenni.⁸² Fontos megjegyezni, hogy a jogi aktus eredményeképpen a döntéshozatali folyamat kezdetétől fogva a hatóságoknak tájékoztatniuk kell a nyilvánosságot a döntés tárgyáról, természetéről és az eljárásról, illetve az ahhoz kapcsolódó gyakorlati részletekről.⁸³ Amennyiben valaki azt érzi, az információhoz való hozzáférési jogát megsértették (például az információigénye valami oknál fogva kielégítetlen maradt), jogában áll a nemzeti jog keretein belül bírósághoz fordulni, és felülvizsgálatot kérelmezni.⁸⁴ Az EU a csatlakozásán túlmenően, az Aarhusi Egyezményt beiktatta saját jogrendszerébe számos irányelv létrehozása révén.⁸⁵

A 2000-ben elfogadott Víz Keretirányelv⁸⁶ (VKI) azt a kiemelt célt⁸⁷ szolgálja, hogy jogi keretet biztosítson a víz hosszú távú fenntartható használatára, és egyúttal a tagállamoktól olyan intézkedéseket vár el, amelyek az európai víztestek megóvását és helyreállítását biztosítják. Ahogy ezt korábban érintőlegesen említettük, annak érdekében, hogy a korábbi, 2000-es évek előtti politikáknak és jogszabályoknak a mozaikját összerakhassa, az EU elfogadta a VKI-t, mely összetetten, egységesítetten közelíti meg a vízzel kapcsolatos kérdéseket. A VKI-t számos egyéb irányelvvel kiegészítették, köztük az alábbi irányelvek tekinthetők a legfontosabbaknak:⁸⁸

- a fürdővizekről szóló irányelv (76/160/EGK, melynek helyébe a 2006/7/EK lépett),
- az ivóvízről szóló irányelv (a 98/83/EK irányelvvel módosított 80/778/EGK irányelv),
- a települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelv (91/271/EGK),
- a nitrátokról szóló irányelv (91/676/EGK),
- a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló irányelv (96/61/EK, kodifikált változat,
- 2008/1/EK irányelv), és
- a szennyvíziszapról szóló irányelv (86/278/EGK).

⁷⁹ Az Aarhusi egyezmény egy nemzetközi jogi egyezmény, így az EU-n kívüli országoknak is természetesen lehetséges aláírni, illetve ratifikálni az egyezményt és ezáltal az egyezmény részese lenni.

⁸⁰ A Tanács 2005/370/EK határozata (2005. február 17.).

⁸¹ Aarhusi egyezmény, 3. cikk.

⁸² Aarhusi egyezmény, 6. cikk.

⁸³ Aarhusi egyezmény, 6. cikk.

⁸⁴ Aarhusi egyezmény, 9. cikk.

⁸⁵ Az információhoz való hozzáférés, a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=URISERV:l28056&from=HU> (A letöltés dátuma: 2017. június 26.). „Az egyezmény információhoz való hozzáféréssel kapcsolatos első pillérének közösségi szintű végrehajtása már a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáféréssel szóló 2003/4/EK irányelvvel megvalósult. A nyilvánosság környezeti eljárásokban történő részvételére vonatkozó második pillért a 2003/35/EK irányelv ültette át. A nyilvánosság igazságszolgáltatáshoz való jogának biztosítását célzó harmadik pillér átültetése egy 2003 októberében közzétett, irányelvre vonatkozó javaslat révén történt meg. Végül, egy 2006-ban elfogadott rendelet biztosítja az egyezmény rendelkezéseinek és elveinek a közösségi intézményekre és szervekre történő alkalmazását.”

⁸⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32000L0060> (A letöltés dátuma: 2017. június 26.).

⁸⁷ A VKI célja(i) az 1. cikkben található(k).

⁸⁸ 9. vízügyi jegyzet. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WN9-Framework-HU.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. június 26.). A VI. melléklet A) részében szereplő lista többek között az alábbi irányelveket tartalmazza.

Ezen túlmenően az Bizottság számos stratégiával és kommunikációval is kibővítette a VKI-t, melyek kifejtésére alább kerül sor.

Az 3. számú vízügyi jegyzetében az EU a következőképpen foglalta össze a Keretirányelvet:

„Az irányelv vízgyűjtő területek, vagyis természetes földrajzi és hidrológiai egységek alapján új, innovatív vízgazdálkodási megközelítést alkalmaz, valamint a vízi ökoszisztémák védelme tekintetében konkrét határidőket határoz meg a tagállamok számára. Az irányelv a szárazföldi felszíni vizekkel, az átmeneti vizekkel, a parti tengervizekkel és a felszín alatti vizekkel is foglalkozik, valamint több innovatív vízgazdálkodási elvet fektet le. Ilyen a nyilvánosság bevonása a tervezésbe, és az a gazdasági elv, hogy a vízszolgáltatás költségeinek meg kell térülnie.”⁸⁹

A VKI első számú preambulumbekzdése meghatározza, hogy a víz „nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell”.⁹⁰ Ezen Keretirányelv elsősorban a felszíni és a felszín alatti vizek jó állapotának elérését, és a vizek állapota romlásának megelőzését tűzte ki célul. Az utóbbit a tagállamoknak 2015-ig kellett megvalósítaniuk, bár az EU által elvégzett felmérések alapján ez nagyrészt nem következett be.⁹¹ Ezenfelül a VKI nemcsak a vizek minősége védelmezésére utasítja a tagállamokat, de megköveteli a vizek mennyiségi állapotának megfigyelését, illetve védelmét is. Az irányelv 1. számú cikke a következő célok elérést tűzte ki:

- a vízi ökoszisztémák és vizes területek további romlásának megakadályozása, javítása, védelmezése;
- a vízkészletek hosszú távú védelmére alapozott fenntartható vízhasználat; a veszélyes anyagok bevezetésének, kibocsátásának és veszteségeinek fokozatos csökkentése, továbbá a különösen veszélyes anyagok bevezetések, kibocsátásának és veszteségeinek megszüntetése vagy fokozatos kivonása;
- a felszín alatti vizek szennyezésének fokozatos csökkentése, és további szennyezésük megakadályozása; valamint
- az árvizek és aszályok hatásainak mérsékléséhez való hozzájárulás.

Az EU Keretirányelve kulcsfontosságú paradigmaváltást ért el, új alapokra helyezve a vizekkel kapcsolatos gondolkodást.⁹² A Keretirányelv alapgondolata a víztestek és vizekkel kapcsolatos élőhelyek egyidejű és együttes védelme. Ez bizony nagy előrelépésnek számít, ugyanis a korábbi, a Keretirányelv előtti EU jogszabályokban megnyilvánuló megközelítés figyelmen kívül hagyta a víz dinamikus, az éghajlatra, a természeti környezetre és a gazdaságra kiható szerepét.

A VKI elvárja a tagállamoktól, hogy átlátható, nemzetközi együttműködésre alapozott, költség-hatékony intézkedéseket hozzanak. A keretirányelv egyaránt kötelezi a tagállamokat arra, hogy vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben foglalják össze intézkedéseiket.⁹³

A VKI-ban található alapelvek közül a következők érdemelnek kiemelt figyelmet. Az Irányelv 11. számú preambulumbekzdése szerint a „Közösség környezetpolitikájának hozzá kell járulnia a környezet minőségének megőrzésére, védelmére és javítására irányuló célkitűzések követéséhez, valamint a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű használatához; e politikának az *elővigyázatosság*, a *megelőzés* és a *szennyező fizet* elvén kell alapulnia és azon az elven, hogy a *környezeti károkat elsődlegesen a szennyező forrásnál kell orvosolni*.”⁹⁴

Az elővigyázatosság és a megelőzés elve arra az ésszerű megközelítésre épül, hogy megelőzni környezeti károkat könnyebb, mint károkat kezelni, illetve helyreállítani az eredeti, kár előtti állapotot. A megelőzés, valamint az elővigyázatosság kulcsfontosságú szerepet tölt be, ugyanis nagymértékben

⁸⁹ 3. vízügyi jegyzet Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%203%20-%20HU.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

⁹⁰ VKI, 1. számú preambulumbekzdése.

⁹¹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a vízügyi keretirányelv és az árvízvédelmi irányelv: az uniós vizek jó állapotának elérésére és az árvíz kockázat csökkentésére irányuló fellépések. OM (2015) 120 végleges, 3.

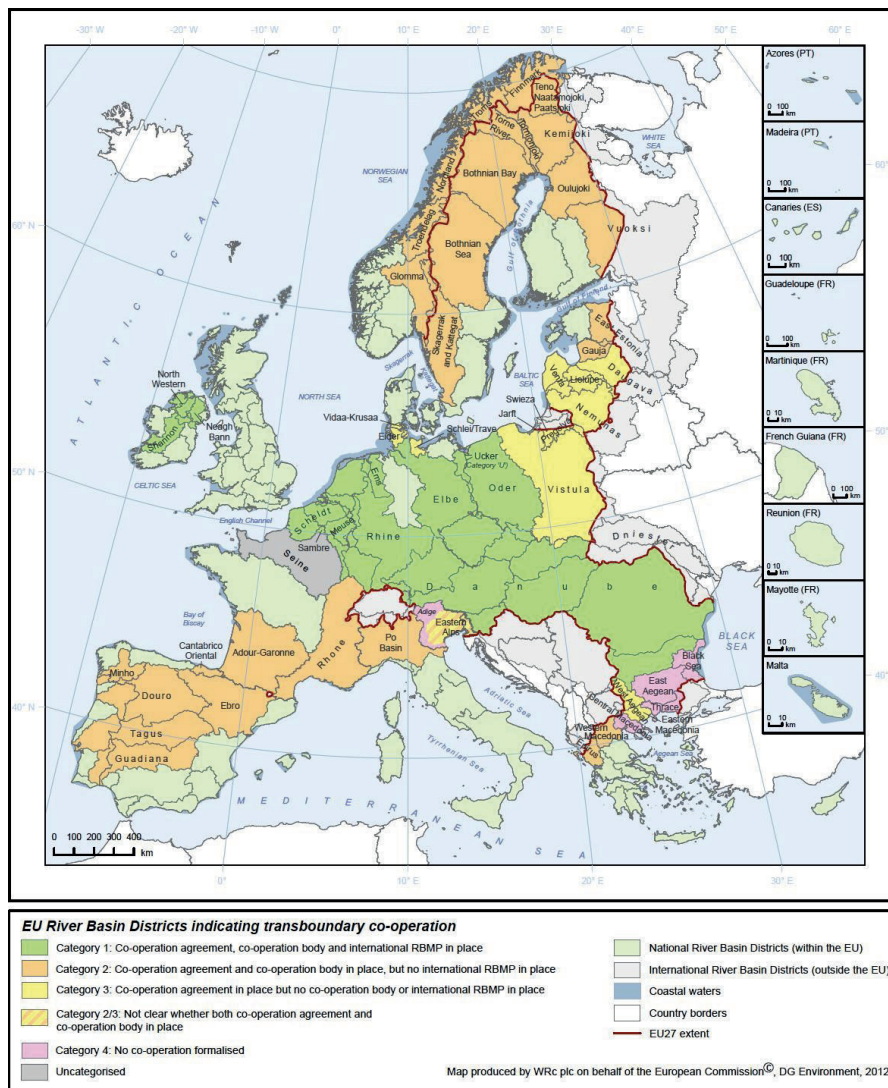
⁹² BESENYEI Mónika et al. (2016): *Környezeti Fenntarthatóság Politika*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 26.

⁹³ VKI, 3. cikk.

⁹⁴ VKI, 11. számú preambulumbekzdése. Szerző által kiemelt szöveg.

hozzájárul a vízi ökoszisztémák és a vizes területek további romlásának elkerülését. A „szennyező fizet” elv⁹⁵ a dolog természete szerint a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez járul hozzá, ezáltal elősegítve a hatékonyabb gazdaság létrejöttét. A fenti preambulumbekzdés végül azt is kifejti, hogy a VKI megköveteli⁹⁶ a tagállamoktól, hogy a környezeti károkat elsődlegesen a szennyező forrásnál orvosolják. Ez az úgynevezett „forrás-elv”, mely nem csupán földrajzilag közelíti meg a vizek szennyezettségét, hanem megköveteli a tagállamoktól az időbeni tényezők figyelembevételét. Az unió vízpolitikája nagyrészt tehát a VKI-ben és a hozzá fűződő irányelvekben, határozatokban testesül meg. Az EU vízpolitika legfőbb jellegzetességeit a következőkben tárgyaljuk.⁹⁷

Az EU vízgyűjtő területeken alapuló megközelítése



1. ábra

Nemzeti és nemzetközi vízgyűjtő területek

Forrás: „Facts, Figures and Maps” (EC, 08.06.2016) http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/pdf/River%20Basin%20Districts-2012.pdf. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

⁹⁵ VKI, 9. cikk.

⁹⁶ VKI, 10. és 11. cikkek.

⁹⁷ Water notes – about integrated water management, EU water legislation and the Water Framework Directive. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%203%20-%20HU.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

A jobbra található ábrán jól látható, hogy Az EU területének mintegy 60% olyan vízgyűjtő területeken fekszik, amelyek legalább egy országhatárt átlépnek.⁹⁸ Az egyes tagállamok felelnek a VKI megvalósításáért a saját területükön található nemzetközi vízgyűjtőkért. Ebből kifolyólag a VKI ösztönözi, sőt el is várja, a transznacionális együttműködést. A VKI arra kötelezi a tagállamokat, hogy kijelöljék a nemzetközi vízgyűjtő kerületeket, és továbbá hozzanak létre megfelelő közigazgatási struktúrákat e kerületek gondozására (természetesen a már létrejött nemzetközi szervezeteket is fel lehet használni ebből a célból).⁹⁹ A VKI első fázisában a közigazgatási struktúra létrejöttét követően 2005-ig az egyes tagállamoknak végre kellett hajtaniuk gazdasági és egyéb elemzéseket az adott vízgyűjtő kerületekről, egyúttal az emberi tevékenységnek a felszíni és a felszín alatti vizek állapotára gyakorolt hatásának vizsgálatát is elvégezve.¹⁰⁰ A második fázis alapján¹⁰¹ vízgyűjtő-gazdálkodási terveket kellett elkészíteni, és intézkedési programokat¹⁰² kidolgozni a környezetvédelmi és egyéb célok megvalósítása érdekében. Értelemszerűen ezeket az utolsó fázisban kell végrehajtani. A Bizottság egy nemrég közzétett közleményben nyíltan hangoztatta elégedetlenségét nemcsak a kidolgozott tervek minőségével, hanem a tagállamok hiányos intézkedéseivel kapcsolatban is.¹⁰³

Az európai vizek tisztítása

Az EU-nak az uniós területekre vonatkozó legfőbb célja természetesen Európa vizeinek megtisztítása és a veszélyeztetett felszíni víztestek azonosítása és értékelése.¹⁰⁴ A vízügyi keretirányelv azt a célt tűzte ki, hogy 2015-re Európa minden felszíni és felszín alatti vize elérje a jó állapotot.¹⁰⁵ Az esetek túlnyomó többségében ez nem történt meg. Az irányelv elvárja, hogy a tagállamok törekedjenek a vizek „jó ökológiai és kémiai állapotára”. A második kritérium – a jó ökológiai állapot – az uniós vízügyi jogszabályokban innovatív elemnek számít.¹⁰⁶ Ennek elérése érdekében a tagállamoknak fel kell lépniük a vízi ökoszisztémákat károsító tényezők ellen, beleértve az alaktani változások következtében létrejött károkat, amilyenek például a folyókra épült duzzasztógáták által okozott negatív hatások. A víz öntözés vagy ipari felhasználása is káros lehet, ezért erre is oda kell figyelniük a tagállamoknak. Fontos kiemelni, hogy az irányelv 4. cikk (3) bekezdése kevésbé szigorú célokat határoz meg a mesterséges és jelentősen módosított víztestek tekintetében.¹⁰⁷

A felszíni és a felszín alatti vizek védelme

Vízpolitikájában az unió külön figyelmet szán a talajvízzel és a felszín alatti vízzel való gazdálkodásra. A felszín alatti vizek kulcsfontosságúak az ivóvízhez, ugyanis négy uniós polgárból három olyan vízrendszert használ, amelyet felszín alatti vizek táplálnak.¹⁰⁸ Szem előtt tartva a felszín alatti vizek hosszú

⁹⁸ 1. vízügyi jegyzet. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%201%20-%20HU.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

⁹⁹ VKI 3. cikk.

¹⁰⁰ VKI, 5. cikk.

¹⁰¹ VKI, 13. cikk.

¹⁰² VKI, 11. cikk.

¹⁰³ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a vízügyi keretirányelv és az árvízvédelmi irányelv: az uniós vizek jó állapotának elérésére és az árvízveszély csökkentésére irányuló fellépések. OM (2015) 120 végleges.

¹⁰⁴ 2. vízügyi jegyzet. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%202%20-%20HU.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

¹⁰⁵ VKI, 4. cikk.

¹⁰⁶ 2. vízügyi jegyzet. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%202%20-%20HU.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

¹⁰⁷ Az úgynevezett mesterséges víztesteknek a „jó ökológiai állapot” helyett a „jó ökológiai potenciál” kritériumának kell megfelelniük. Ennek ellenére ezen víztesteknek ugyanúgy meg kell felelniük a kémiai szennyezettség szinthez kapcsolódóan szabályzatnak, mint a más víztesteknek.

¹⁰⁸ 3. vízügyi jegyzet. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%203%20-%20HU.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

távú fenntartható használatának fontosságát, a VKI nélkülözhetetlennek nyilvánítja a felszín alatti víz mennyiségének szabályozását, így ezen vizek kitermelése nem haladhatja meg azt a mértéket, ahogyan a víztest feltöltődik. Ami a tagállamoknak a felszín alatti vizek minőségét érintő védelmi intézkedéseit illeti, az a felszín alatti vizekről szóló 2006-os irányelvben lefektetett megközelítést követi.¹⁰⁹ A jó kémiai állapot elérése érdekében szintén követik a nitrát irányelvet,¹¹⁰ amely a felszíni és felszín alatti vizeket a mezőgazdaságban használt nitrogén-alapú műtrágyákból származó szennyezésektől védő intézkedéseket ír elő.

A „szennyező fizet” elv, és az EU árpolitikája

Az EU vízpolitikája természetesen nem hagyja figyelmen kívül a gazdasági szempontokat sem. A VKI két kardinális gazdasági elvet foglal magába: a vízhasználóktól elvárja, hogy az igénybe vett vízszolgáltatások költségeit megfizessék. Ezen túlmenően felszólítja a tagállamokat, hogy vízkészleteik értékelésénél alkalmazzanak gazdasági elemzést, illetve a döntéshozatalkor kötelezővé teszi az alternatívák mérlegelését (költséghatékonyság, előnyök és hátrányok szempontjából).¹¹¹ Az irányelv szintén kiemeli az árpolitika fontosságát. A 9. cikk a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséről szól, azaz deklarálja, hogy a vízkészletek hatékony használatára kell ösztönözni a tagállamokat. „Ha a vízhasználók az általuk használt víz tényleges költségeit fizetik meg, akkor minden bizonnyal kevesebbet fognak elpazarolni belőle”,¹¹² ezáltal ez nem csupán a gazdaság hatékonyságát növeli, hanem a csökkentett fogyasztás révén a környezetnek is használ. Ezenfelül a szükségtelen veszteségek csökkentése előnyöket jelent a vízhiány és az aszályok elleni harcban is.

Veszélyes vegyi anyagok elleni intézkedések

Az EU egyik kiemelt politikai szándéka a veszélyes vegyi anyagok jelenlétének csökkentése Európa vizeiben.¹¹³ Ahogy azt már fentebb bemutattuk, a VKI fő célja a felszíni és a felszín alatti víztestek jó kémiai állapotának biztosítása, melyet a 2006-os évi felszín alatti vizekről szóló irányelv is megerősít. Az irányelv „végső célja, hogy elérje az elsőbbségi veszélyes anyagok kiküszöbölését, és hozzájáruljon a természetesen előforduló anyagok háttérértékekhez közeli koncentrációjának eléréséhez”.¹¹⁴ A 33 elsőbbségi anyagra vonatkozó környezetminőségi előírásokat a 2008. december 16-i 2008/105 EK irányelv határozza meg. A kiemelten veszélyes anyagokat a tervek szerint húsz év alatt fokozatosan teljes mértékben kivonják a forgalomból. E téren a vegyi anyagok vízbe bocsátásának szabályozását egyéb uniós jogszabályok is alátámasztják, mint például a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról szóló rendelet (REACH),¹¹⁵ amely a termékekben található vegyi

¹⁰⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/118/EK irányelve (2006. december 12.) a felszín alatti vizek védelméről.

¹¹⁰ A Tanács 91/676/EGK irányelve (1991. december 12.) a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről.

¹¹¹ VKI, 5. cikk, illetve a III. Melléklet felsorolja azokat az elemeket, melyek alapján kell elvégezni a gazdasági elemzéseket. A 2007-ben közzétett, *A vízügyi keretirányelv végrehajtásához kapcsolódó költség és haszon, különös tekintettel a mezőgazdaságra* című tanulmány a tagállami tapasztalatokat vizsgálja meg az irányelv teljes végrehajtási költségeinek és hasznának felbecslésével kapcsolatban.

¹¹² 5. vízügyi jegyzet. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%205%20-%20HU.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

¹¹³ A vegyi szennyezéssel az irányelv 4., 10., 11. és 16. cikke, valamint V., VIII., IX. és X. melléklete foglalkozik.

¹¹⁴ VKI, (27) preambulumbekzdés.

¹¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH).

anyagokat szabályozza. A VKI egy kombinált megközelítéssel áll hozzá a különböző forrásokból eredő vegyi szennyezések szabályozásához. Mind a pontszerű, mind a diffúz szennyezéseket¹¹⁶ szabályozza.¹¹⁷

Az EU „kombinált” megközelítése

Aláhúzendó, hogy az EU vízpolitikája és vízjoga egy kombinált megközelítésre lett alapozva. A víz védelme érdekében a VKI számos egyéb fontosabb jogszabályt összekapcsol. Az említett kombinált megközelítés az alábbi táblázaton jól látható.

1. táblázat

Közös intézkedések az EU irányelveiben a vízminőség védelmére

Közös intézkedések az EU irányelveiben a vízminőség védelmére

Irányelv Intézkedés	VKI	UWWT	Fürdővíz	Ivóvíz	Nitrát
Minőségi előírások a víz vonatkozásában	X		X	X	
Kockázatok azonosítása	X	X	X		X
A víztestek osztályozása	X		X		
Kezelési terv	X		X		X
Kibocsátási határértékek		X			
A nyilvánosság tájékoztatása	X		X	X	
A nyilvánosság részvétele	X		X		
Monitoring	X	X	X	X	X

A legfontosabb uniós irányelvek különböző intézkedéseket tartalmaznak a víz védelmére, amelyek a minőségi előírásoktól a gazdálkodási terveken át a nyilvánosság tájékoztatásáról és részvételéről szóló előírásokig terjednek. A vízkeretirányelv majdnem az összes intézkedést felhasználja és kombinált megközelítést alkalmaz, amely a többi vízügyi jogszabályt összekapcsolja.

Forrás: 9. vízügyi jegyzet.

Árvizek és aszályok

Az EU vízpolitikájának egyik kiemelkedően fontos témája az árvizek és az aszályok okozta károk kezelése, illetve ezen károk megelőzése. Évről évre Európa-szerte az árvizek igen jelentős károkat

¹¹⁶ 8. vízügyi jegyzet. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/watnotes/WN8-Pollution-HU.pdf>: „Az Európa vizeibe kerülő vegyi anyagok egyrészt pontszerű szennyezőforrások – úgymint ipari létesítmények – szennyvizeiből, másrészt diffúz szennyezőforrásokból – mint például a mezőgazdasági területekről a vízbe kerülő peszticidekből – származnak. Fogyasztói és egyéb termékekből származó vegyi anyagok szivároghatnak a vízbe a nem kezelt hulladéklerakókból is, amik szintén diffúz szennyezést eredményeznek. [...] A szennyezéseket egyrészt annak alapján itéli meg, hogy mi került a környezetbe, másrészt pedig hogy milyen a befogadó vizek ellenálló képessége”. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

¹¹⁷ VKI, 10. cikk.

okoznak.¹¹⁸ Ennek fényében egyáltalán nem meglepő, hogy a VKI és az ezt kiegészítő 2007-ben létrehozott Árvízvédelmi Irányelv komoly figyelmet fordít az árvizek és az aszályok kezelésére. E két irányelv fő céljainak egyike, hogy a tagállamok felkészülten álljanak elébe az árvizek kialakulásának és az aszályok által okozta vízhiányoknak. Az éghajlatváltozás folytán az elkövetkező években gyakrabban fordulnak majd elő áradások, aszályok és a vízkörforgás során jelentkező más következmények is. Ugyanakkor az éghajlatváltozás nagy valószínűséggel eltérő hatást fog kifejteni Európa északi és déli részein. Míg a déli országok aszályokkal fognak küzdeni, az északi országoknak ezzel ellentétben valószínűleg több csapadék jut majd. Közleményében a Bizottság az alábbi módon vélekedett az imént említett irányelvekről:

„Az irányelv által megkövetelt hatékony vízgazdálkodás segít a tagállamoknak felkészülni a szélsőséges időjárási jelenségekre, amelyek az éghajlatváltozás következtében egyre gyakrabban jelentkeznek, és nagyon súlyos károkat okoznak. A VKI kiegészítésére 2007-ben elfogadásra került az árvízvédelmi irányelv, amely megköveteli a tagállamoktól az árvízveszélyek és az árvíz kockázatok értékelését és felértékelését, és a védekezés megszervezése érdekében árvíz kockázat-kezelési tervek készítését.”¹¹⁹

Ahogy azt már említettük, a tagállamok a vízhasználat csökkentésével (ezt például a megfelelő árpolitika használatával elérve) egyaránt felléphetnek az aszály és a vízhiány ellen.

Ezenfelül az EU jelentős pénzügyi támogatást nyújt a tagállamoknak az árvizek és az aszályok kezelésére. Az uniós Strukturális Alapokból a 2007-től 2013-ig tartó időszakra kockázat-megelőzési projektekre eddig közel 6 milliárd eurót osztottak szét árvíz kockázat és egyéb katasztrófák, mint például erdőtüzek megelőzésére.¹²⁰ Továbbá az Európai Szolidaritási Alap is a tagállamok rendelkezésére áll a katasztrófa-elhárítás terén.

Az EU tengervédelmi stratégiája

Végül megemlítendő a 2008-ban az EU által létrehozott új tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv.¹²¹ Ez kiterjeszti az uniós vízügyi jogszabályokat a tengeri környezetre, és egy integrált tengeri környezet védelmét képezi. A VKI-hez hasonlóan felszólítja a tagállamokat, hogy az összes európai tengeri régió és alrégió szintjén biztosítsák a „jó környezeti állapotot”, beleértve az ökoszisztémákat is. A tengeri irányelv egyik célja a hal és kagyló populációinak védelmezése, hogy ezek ne essenek a „biztonságos korlátok” alá. Az egészséges ökoszisztémákat pedig úgy próbálja biztosítani, hogy megköveteli a jó fizikai, kémiai és akusztikai állapotokat.

¹¹⁸ 10. vízügyi jegyzet. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WN10-Climate%20change-HU.pdf>. „1998 óta az árvizek mintegy 700 halálesetet okoztak egész Európában, mintegy félmillió embert kellett kitelepíteni miattuk, és legalább 25 milliárd EUR értékű biztosítással fedezett kárt okoztak a biztosítatlan károk költségei mellett.” (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

¹¹⁹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a vízügyi keretirányelv és az árvízvédelmi irányelv: az uniós vizek jó állapotának elérésére és az árvíz kockázat csökkentésére irányuló fellépések. OM (2015) 120 végleges.

¹²⁰ 10. vízügyi jegyzet. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WN10-Climate%20change-HU.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

¹²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/56/EK irányelve (2008. június 17.) a tengeri környezetvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv).

2.2 A vízpolitika kihívásai es stratégiai szerepe

2.2.1 A víz és a fenntartható fejlődés, Agenda 2030

A fenntartható fejlődés fogalma és környezeti vetületei

A fenntartható fejlődés fogalma a következő módon definiálható:

„A fenntartható fejlődés a társadalmi haladás – méltányos életkörülmények, szociális jólét – elérése, megtartása érdekében a gazdasági fejlődés biztosítását, és a környezeti feltételek megőrzését jelenti. A méltányos életkörülmények, a megfelelő életminőség, jólét biztosítását kifejező célkitűzés mindenkire – a jövő nemzedékekre is – vonatkozik. A fenntartható fejlődés tehát elismeri, és céljának tekinti az egymást követő nemzedékek megfelelő életminőséghez való egyenlő jogának biztosítását, s az ezzel összefüggésben álló köteleességek teljesítését.”¹²²

A *fenntartható fejlődés* létrejötté mint fogalom egy több évtizedes történet. Bár a gazdasági és szociális haladás és fejlődés mint nemzetközi jogi alapelv visszavezethető egészen az ENSZ Alapokmányához,¹²³ majdnem három évtizeden át várt a világ arra, hogy az 1970-es évektől kezdve a fejlesztések nemzetközi környezeti vetületei végre elismerést nyerjenek. A *fenntartható fejlődés* mint fogalom, illetve szóhasználat, az 1980-as évek végé fele terjedt el a Brundtland Bizottság jelentése révén. A „Közös Jövők”-ként címzett Brundtland jelentés a fogalmat a következőképpen definiálta: „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.”¹²⁴ Szinte ezzel egyidejűleg az egyes nemzetgazdasági ágazatok fenntarthatósági kritériumainak kidolgozása és a fogalomrendszer körvonalazása is az 1980-as években elkezdődött.

1992-ben Rio de Janeiróban rendezték meg a Környezet és Fejlődés Világkonferenciát, mely találkozón számos állam, nemzetközi szerv és szervezet, valamint a civil társadalom is részt vett. Ez a világtalálkozó nagymértékben hozzájárult a fogalom teljesebb kifejtéséhez. Végeredményben az itt résztvevők megalkották az Agenda 21 cselekvési tervet („Feladatok a 21. századra”), melyben hangsúlyozták, hogy az egyéb gazdasági, társadalmi és környezeti kérdéseket egyben kell kezelni a szegénység, az egyenlőség, az életminőség és a globális környezetvédelem kérdéseivel.¹²⁵ Ez utóbbi dokumentum nagyban hozzájárult az elővigyázatosság elv konszolidálásához, illetve nagy lendületet adott számos egyéb nemzetközi egyezmény megalkotásához, például az ENSZ éghajlat-változási keretegyezmény létrejöttéhez, ami a „Kiotói Jegyzőkönyv az éghajlatváltozásról” néven került be a köztudatba. Továbbá tagadhatatlanul és jelentősen előmozdította a fogalom pontosabb értelmezését és fokozottabb gyakorlatát a 21. században. Mindezek ellenére századunk elején a víz még nem bizonyult központi fontosságú kérdésnek.

A Millenniumi Fejlesztési Célok

A 2000. évi millenniumi csúcstalálkozón a 189 ENSZ tagállam elfogadta a millenniumi nyilatkozatot, elkötelezve magát a különböző formában megjelenő mélyszegénység erőteljes csökkentésének világ-méretű terve mellett. A Millenniumi Fejlesztési Célok (MFC) legfőbb célkitűzése a szegénységben élő és az éhezéstől szenvedő népesség arányának számottevő csökkentése volt.¹²⁶

¹²² *A fenntartható fejlődés fogalma, célkitűzése*. Elérhető: www.unesco.hu/termeszetudomany/fenntarthato-fejlodesre/fenntarthato-fejlodes-091214. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

¹²³ Például: ENSZ Alapokmány, I. cikk (3) bekezdés és a tizedik (X) fejezet.

¹²⁴ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* (1987).

¹²⁵ United Nations Conference on Environment and Development, Agenda 21 (1992) Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

¹²⁶ Dr. FARAGÓ Tibor (2015): *A fenntartható fejlődés új ENSZ programja*. www.greenfo.hu/uploads/dokumentumtar/a-fenntarthato-fejlodes-uj-ensz-programja.pdf (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

A millenniumi nyilatkozat a következő fejlesztési célokat fogalmazta meg:

- a szegénység és az éhezés csökkentése a világon;
- az alapfokú oktatás biztosítása mindenki számára;
- a nemek közötti egyenlőség elősegítése;
- a gyermekhalandóság csökkentése;
- a várandós nők egészségének javítása;
- küzdelem a HIV/AIDS és más betegségek ellen;
- a fenntartható környezet biztosítása;
- részvétel az egész világra kiterjedő fejlesztési partnerségben.

Az MFC hét célja a környezeti fenntarthatóság fogalmát érinti, és egyúttal magában foglal egy-két vizet érintő célkitűzést. Többek között azt, hogy a világ közös együttműködéssel felére csökkenti azoknak az arányát, akik tartósan nem jutnak egészséges ivóvízhez, illetve nem jutnak alapvető szanitációhoz. Azonban kiemelendő tény, hogy az MFC nem tartalmaz külön célt, mely a vizes kérdésekkel való cselekvésekről szólna.

2001-ben indult meg az EU fenntartható fejlődési stratégiája.¹²⁷ Ezt 2006-ban módosították,¹²⁸ és 2009-ben felülvizsgálták.¹²⁹ A fenntartható fejlődés fogalma az Európa 2020 stratégia¹³⁰ egyik szerves része 2010 óta. E stratégia elsősorban az oktatásra és innovációra („intelligens”), az alacsony szén-dioxid-kibocsátásra, az éghajlatváltozás hatásainak való ellenálló képességre és a környezeti hatásokra („fenntartható”), valamint a munkalehetőségek teremtésére és a szegénység visszaszorítására („inkluzív”) épül.¹³¹

Az unió kötelezettségvállalásokat tett a MFC 2015-ig történő megvalósítására. E célok felgyorsítása végett az Európai Bizottság 2010-ben közzétett egy 12 pontból álló középtávú akciótervet.¹³² Ebben a tervben a Bizottság közölte, hogy „a vízhez való hozzáférés javítására és a nyomornegyedekben élők számának csökkentésére irányuló célok a határidő előtt megvalósultak. Azonban a környezeti források és a biodiverzitás csökkenését nem sikerült feltartóztatni.”

Bár a biodiverzitás csökkenését az unió nem volt képes megakadályozni, a többi cél megvalósulásához jelentősen hozzájárult, mint ezt a Bizottság által kihirdetett 2009-es közlemény is alátámasztja, mondván az EU a célok megvalósításához fűződő segélyek legbőkezűbb, a világ messze legnagyobb finanszírozója.¹³³ Az EU 2014-ben 58 milliárd euró támogatást nyújtott ezen a területen.

Ennek ellenére a vízválság egyre súlyosabbnak bizonyul. Mint ezt a 2013-ban megrendezett Budapesti Víz Világtalálkozó Nyilatkozata hangsúlyozta:

„Az ivóvízre és szanitációra vonatkozó Millenniumi Fejlesztési Cél végrehajtásának tapasztalatai igazolják annak az égető szükségességét, hogy a vízügyi ágazatban meg kell teremteni a megfelelő természettudományos, társadalmi, gazdasági, intézményi, műszaki és mérnöki hátteret és kapacitásokat. A korábbinál átfogóbb, szélesebb körű Fenntartható Fejlesztési Célok a vízügyi tudományokat és szakmákat is az eddigieknél komolyabb kihívások elé fogják állítani. A képzett szakemberek és a végrehajtási képesség hiánya ekképp akadályát képezik értékelhető új Célok megvalósításának.”¹³⁴

¹²⁷ A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development COM/2001/0264 final.

¹²⁸ Lásd az Európai Tanács DOC 10917/06 jelzésű dokumentumát, 2006. július 26.

¹²⁹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a fenntartható fejlődés elvének általános érvényesítése az uniós szakpolitikákban: Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának 2009. évi felülvizsgálata, COM(2009) 400 végleges.

¹³⁰ EURÓPA 2020: az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM(2010) 2020 végleges.

¹³¹ A Bizottság közleménye az európai parlamentnek, a tanácsnak, az európai gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának a következő lépések Európa fenntartható jövőjéért európai fellépés a fenntarthatóságért, COM(2016) 739 végleges.

¹³² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a millenniumi fejlesztési célok megvalósítását támogató tizenkét pontos uniós cselekvési terv COM(2010) 159.

¹³³ Lásd szintén példaként: *The EU's Contribution to the Millennium Development Goals: Key results from European Commission programmes* (2015).

¹³⁴ *Fenntarthatóság a világban ü vízbiztonság a világban* (a Budapesti Víz Világtalálkozó 2013 Záródokumentuma). Elérhető: www.budapestwatersummit.hu/data/images/Budapesti_Nyilatkozat___konferencia_valtozat.pdf.

A Fenntartható Fejlődési Célok (FFC)

Az FFC-k 2030-ig szóló menetrendje általános keretet nyújt minden országnak a szegénység felszámolásához és a fenntartható fejlődés 2030-ig történő megvalósításához. 17 ambiciózus fenntartható fejlesztési célt tartalmaz. A menetrend a 2000-ben elfogadott millenniumi fejlesztési célokra épít, és akárcsak az MFC, globális keretet nyújt a szegénység felszámolásához. A fenntartható fejlődési célok a 2000. évi millenniumi csúcstalálkozón a nemzetközi közösség által elfogadott millenniumi fejlesztési célokat váltották fel, illetőleg bővítették ki, amelyek 15 éven át szolgáltak iránymutatásul a nemzetközi fejlesztési politika számára.

A 2030-ig tartó menetrend 17 fenntartható fejlesztési célt és 169 kapcsolódó nagyreményű célkitűzést foglal magában, és egyik legfontosabb eleme a fenntartható fejlődés megvalósításának megközelítése, mely azt diktálja, hogy a fenntartható fejlődést a gazdasági, a társadalmi és a környezeti kérdéseket integrált módon kell kezelni.

A „Tiszta víz és alapvető köztisztaság” (Sustainable Development Goal 6 – SDG6) fenntartható fejlődési célhoz kapcsolódó alcélok:¹³⁵

- 2030-ra mindenki számára egyetemes és egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása a biztonságos és megfizethető ivóvízhez.
- 2030-ra mindenki számára megfelelő és egyenlő eséllyel hozzáférhető szanitáció és higiénia biztosítása, a szabadtéri székletürítés megszüntetése, különös figyelemmel a nőkre, lányokra és a kiszolgáltatott helyzetben levőkre.
- 2030-ra a víz minőségének javítása a szennyezés csökkentése révén, a veszélyes vegyi, és más anyagok kibocsátásainak minimalizálása, a bebocsátások megszüntetése; a kezeletlen szennyvíz részarányának felére csökkentése, a tisztított szennyvíz visszaforgatásának és biztonságos újrahasznosításának növelése.
- 2030-ra a vízhasználat hatékonyságának jelentős növelése minden ágazatban; a fenntartható vízkivétel és az ivóvíz-ellátás biztosítása a vízhiány kezelésére, továbbá a vízhiánytól szenvedő emberek/lakosság számának jelentős csökkentése.
- 2030-ra az integrált vízkészlet-gazdálkodás bevezetése minden szinten, adott esetben beleértve az országhatáron átnyúló együttműködést is.
- 2020-ra a vízhez kapcsolódó ökoszisztémák megvédése és helyreállítása, beleértve a hegységeket, erdőket, vizes élőhelyeket, folyókat, víztároló rétegeket és tavakat.

Mi az EU szerepe ezen célok és alcélok megvalósításában?¹³⁶ Először is ez Unió előállt egy jelentős összegű befektetési tervvel,¹³⁷ mely 2020-ra további 500 milliárd eurónyi befektetést kíván mozgósítani a reálgazdaság területén az Európai Stratégiai Beruházási Alapon (ESBA) keresztül. A terv első szakaszában különös figyelemmel volt a víz, a megújuló energiaforrások, a körkörös gazdaság és az éghajlatváltozása felé. A körkörös gazdaság önmagában jelentősen hozzájárul a kezelt szennyvíz biztonságos újrafelhasználásának elősegítéséhez.

Az EU jelentős pénzeket szán a vízgazdálkodással kapcsolatos kutatásra és innovációra. További VKI-vel kapcsolatos szigorítások várhatók, és elérhetőbbé fogják tenni a közösségi finanszírozási eszközöket. Mindemellert a kohéziós politika koncentrálni fog a víz-infrastruktúra fejlesztésére is.¹³⁸

¹³⁵ *Integrated Monitoring Guide for SDG 6 Targets and global indicators* (2016): *Indicators and Monitoring*. Elérhető: www.unwater.org/sdgs/indicators-and-monitoring/en/.

¹³⁶ *A következő lépések Európa fenntartható jövőjéért. Európai fellépés a fenntarthatóságért* COM(2016) 390 végleges. Lásd szintén: *A fenntartható fejlődés elvének általános érvényesítése az uniós szakpolitikákban: Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának*, COM(2009) 400 végleges.

¹³⁷ *Európai beruházási terv*, COM(2014) 903 végleges.

¹³⁸ *A következő lépések Európa fenntartható jövőjéért. Európai fellépés a fenntarthatóságért* COM(2016) 739 végleges.

Vannak ellenben, akik negatívan fogadták a Bizottság terveit az Agenda 2030 kapcsán, mondván, hogy egy „business as usual” megközelítésnek is tekinthető a Bizottság tervezete.¹³⁹ Bár ez részben talán igaz is lehet, ugyanakkor el kell ismerni, hogy az unió vízjog rendszere, illetve környezetjog és környezetpolitikája rendkívüli módon kidolgozott és átfogó. A probléma inkább az egyes tagállamok végrehajtásában, illetve annak hiányában rejlik.

2.2.2 A víz szerepe az uniós külpolitikájában

Mint ez már korábban említésre került, az Unió jelentős mennyiségű humanitárius segínyt nyújt a szegénység felszámolására, a szegénységben élők egészségügyi ellátására, valamint a víz, a szanitációra és a higiéniaira. Az utóbbi évtizedben sokat fejlődött az EU fejlesztési együttműködési politikája és stratégiája. Ebben a tekintetben kiemelendő a két Bizottság által közzétett kommunikáció, az ún. fejlesztési együttműködésről szóló új európai konszenzus („new European Consensus on Development”), illetve a „Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele” („Agenda for Change”). A fejlesztési politikájához persze hozzátartozik az EU bővítési stratégia és az EU Szomszédságpolitika, ugyanis mindkét stratégia számottevő összeget használ fel fejlesztéstámogatási célokból. Az Unió bővítési politikája az elmúlt évtizedben a tagjelölt országokban jelentős összegeket ruházott be a vízgazdálkodás és az árvízvédelembe. Továbbá a fenntartható integrált vízkészlet-gazdálkodás támogatása program (SWIM) által is hozzájárul a 6. célfeladat magvalósításában a dél-mediterrán térségen belül. Az EU fejlődési segélye nem csak az információhoz jutásban nyújt segítséget, hanem az infrastruktúrába való beruházások konkrét eredményeket is elértek már.

Az Európai Unió Tanácsa nem régiben kihirdette azt az értékelését, melyben összefoglalta a jövőbeli terveit a vízdiplomácia terén.¹⁴⁰ A Tanács elsősorban elismerte, hogy az elkövetkezendő évtizedekben a vízzel kapcsolatos konfliktusok valószínűségé megnövekedik, fenyegetve ezáltal a nemzetközi biztonságot, beleértve az EU biztonságot. Elismerve, hogy az éghajlatváltozás, valamint a vízkészletek és a biztonságos ivóvíz hiánya rendkívül negatívan hatnak a vízbiztonságra, a Tanács hangsúlyozta az államok, regionális, illetve nemzetközi szervezetek fontos szerepét ezen kihívások kezelésében. A Tanács továbbá aláhúzta az integrált vízkészlet-gazdálkodás transznacionális, nemzetközi alkalmazását. Ezek fényében, az EU elkötelezetten támogatja a vízzel való nemzetközi együttműködést, és továbbra is támogatni fogja az egyéb nemzetközi megállapodásokat, mint az ENSZ-EGB határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményét, illetve a nem-hajózási célú nemzetközi vizek hasznosításokra vonatkozó jogok, 1997. évi New York-i egyezményét. Az Európai Szomszédsági Politika várhatóan továbbra is kiemelt fontosságú térségnek fogja tekinteni a szomszédos vízhiányos országokat. A Tanács szintén kiemelte az ún. „Water Security Mapping Initiative”-et, mely elősegíti majd az Unió konfliktusmegelőzés és vízügyi együttműködési politikáját.

2.3 Globális áttekintés

Nemzetközi vízjog és a globális vízügyi architektúra: quo vadis?

Az ENSZ keretében, illetve a nemzetközi szintéren a víz az 1970-es évektől kezdve egyre jelentősebb figyelmet kapott.¹⁴¹ Ugyanakkor nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tényt, hogy „a vízügyi

¹³⁹ *European Commission Defines Main Action Points on 2030 Agenda Implementation*. Elérhető: www.ewp.eu/7450/european-commission-chooses-business-as-usual-for-sdg-6/. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

¹⁴⁰ *Council Conclusions on EU water diplomacy* (2013).

¹⁴¹ Lásd például: *International Documents*. (International Water Law Project) Elérhető: www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

megállapodások nagyobb része kétoldalú szerződés, illetve – ha kettőnél több parti állam van – léteznek többoldalú, ún. plurilaterális szerződések is.”¹⁴² Ennek okán az egyes vízügyi megállapodások nem csupán jogi szempontokból, illetve gyakran tartalmilag különböznek, de általában a szövegen belüli különbségek ténylegesen eltérő viszonyokat takarnak. Tudniillik az egyes országok földrajzilag, hidrológiai szempontból és természetesen politikailag is különböznek egymástól, így tehát a szerződések formailag és tartalmilag is többnyire eltérők.

Ennek ellenére természetesen léteznek kulcsfontosságú nemzetközi egyezmények, valamint egyéb nemzetközi jogilag fontos nyilatkozatok, dokumentumok, melyek szabályozzák, valamint irányt adnak a vízügyeknek.

A nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításainak jogáról szóló 1997. évi New York-i egyezmény kodifikálta a releváns 1997-ig kialakult szokásjogi szabályokat. Ez utóbbi egyezményt kiegészítette a határokon áterjedő földalatti vizek (acquifers/acquiferes) jogáról szóló tervezet.¹⁴³ Bár 2014-ben hatályba lépett a 1997. évi egyezmény, ez messze nem tekinthető egy nagymértékű kodifikációnak. Mindössze 36 ország ratifikálta a mai napig, ami épphogy elegendő ahhoz, hogy hatályba léphessen. Mint ahogy azt Bruhács János kifejtette:

„Az 1997. évi egyezmény várható hatálybalépése ellenére pillanatnyilag nehéz elképzelni azt, hogy valódi generális sokoldalú szerződés van születőben, amelyben a közel kétszáz tagú nemzetközi közösség túlnyomó többsége részes fél lenne.”¹⁴⁴

Ezen fenntartásokkal ellentétesen, az 1997. évi egyezmény azt bizonyítja, hogy az államok többnyire egyetértenek a víz méltányos hasznosításáról, a részesedés, a megelőzés, és a károkozás tilalmáról szóló alapelvekről, valamint azt is elfogadják, hogy intézkedési kötelezettségük van a szennyezéssel szemben és kötelezettek az ökoszisztémák fenntartásában. Az 1997. évi New York-i egyezmény is utal a fenntartható hasznosításra a méltányos és ésszerű hasznosítás általános elvének keretében (5. cikk 1. pont).

E tekintetben a korábban említett Helsinki Egyezmény¹⁴⁵ is irányadó. A határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről szóló nyilatkozat célja, hogy a felszíni és felszín alatti határvizek szennyeződését megelőzzék, csökkentsék az akkori szennyezettség szintjét. Ennek megvalósítása érdekében az egyezmény elvárja a felektől, hogy két- vagy többoldalú szerződéseket kössenek, melyek az egyenlőség, a kölcsönösség, az elővigyázatosság és a „szennyező fizet” elveken alapulnak. Ezenfelül az egyezmény foglalkozik az ipari balesetek kockázataival, és azok határokon átnyúló hatásaival, illetve a viták rendezésének kérdésével. A Helsinki egyezmény 2013-tól univerzálissá vált, azaz minden ENSZ tagállam számára aláírható, és ratifikálható.

A „szennyező fizet” elv kapcsán, mely általános nemzetközi jognak számít, az államok nemzetközi jogsértés miatti felelősségre vonása a gyakorlatban nemigen szokott előfordulni.¹⁴⁶ Az államok részéről nagymértékű fenntartás érezhető, konkrét esetekben nem hajlandók vállalni az elvek megsértésével járó felelősségeket, például a kártérítést.

Az utóbbi másfél évtizedben jelentős előrehaladást ért el a nemzetközi közösség a vízhez való jog elismerésében. Az Emberi Jogi Bizottság 15. számú általános kommentárja, az Emberi Jogi Tanács határozata és az ENSZ közgyűlésének 2010-es határozata mind sorolandó példa e tekintetben. Ezen dokumentumok feltételezik a vízhez való emberi jog létezését, és ebből fakadóan azt is, hogy az államoknak köztelezettségük ennek védelmezése és elősegítése. Ugyanakkor ezek a dokumentumok nemzetközi jogi szempontból nem számítanak jogforrásnak, bár a nemzetközi szokásjog kialakulásához minden bizonnyal hozzájárulnak. Szokásjogi szempontból az is fontos tényező, hogy az államok számos nemzetközi szerződésben többé-kevésbé konkrét kötelezettséget vállaltak a lakossági vízszolgáltatás

¹⁴² BRUHÁCS János (2013): A Nemzetközi Vízjog a 21. Század Elején. *Magyar Tudomány*, 2013/11, 1322.

¹⁴³ BRUHÁCS János (2013): *i.m.* 1322.

¹⁴⁴ BRUHÁCS János (2013): *i.m.* 1322–1324.

¹⁴⁵ ENSZ-EGB határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezmény.

¹⁴⁶ BRUHÁCS János (2013), *i.m.* 1322, 1329.

megteremtésére és egyéb, életminőséget biztosító intézkedések megtételére.¹⁴⁷ Az Aarhusi Egyezmény, melynek kifejtésére már fentebb sor került, szintén nagy előrelépésnek számít, ugyanis az információhoz való hozzáférés fontos eleme az összes emberi jognak. Továbbá az Aarhusi Egyezmény szintén úgy értelmezhető, hogy feltételezi a vízhez való jog létezését, illetve az egészséges környezethez való jog létezését.

Mindezek ellenére, a vízválság realitás, amely veszélyeztetheti az emberiség létét. A Világgazdasági Fórum 2017-es globális kockázatokról szóló jelentésében a vízválságot a világ legnagyobb kihívásai egyikének tekintette.¹⁴⁸ A vízválságot a jelentés *társadalmi* kockázatnak vélte. A szélsőséges időjárást és a természeti katasztrófákat a második, illetve negyedik legnagyobb veszélynek tekintette. Fontos kiemelni, hogy ez utóbbi két kihívás szintén közeli összefüggésben áll a vízzel. A jelentés hangsúlyozza, hogy a vízválság és a vízzel kapcsolatos válságok hozzájárulhatnak a geopolitikai és a társadalmi instabilitáshoz, és a vízhiány önmagában 6%-os GDP csökkenéshez vezethet 2050-ig. A vízválság okozta migráció is felmerült, mint a vízhiány egyik mellékhatása.¹⁴⁹ A jelentés kiemelte a vízi infrastruktúra kialakítását, felújításának fontosságát, valamint a kutatás és innováció létfontosságát a vízzel kapcsolatos katasztrófák kezelésében, illetve megakadályozásában. Ez igencsak hasonlít az unió szemléletéhez.

Kétségtelen, hogy a 6. fenntartható fejlődési cél, illetve a víz közvetett megjelenése a párizsi egyezményben hozzájárulhat a vízügyi kihívások megfelelőbb kezeléséhez. A kérdés azonban az, hogy mindez kellőképpen megmozgósítja-e a releváns szereplőket, beleértve a köz- és magánszférában lévő intézményeket, személyeket, államokat, illetve nemzetközi szervezeteket. Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény Részes Felek Konferenciája 21. párizsi találkozájának (United Nations Conference on Climate Change – COP21) eredménye felhívta figyelmünket az éghajlatváltozásnak a vízháztartásra gyakorolt komoly hatásaira és a vízügyeknek az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásban betöltött szerepére. A fenntartható fejlődési célok és a párizsi klímacsúcs szinergiája példa nélküli globális lendületet ad a „Tiszta víz és alapvető köztisztaság” cél és alcélok megvalósításához.

A „Víz a Fenntartható Fejlődésért nemzetközi cselekvés évtizede” című ENSZ határozat mandátált két informális, a vízzel kapcsolatos fenntartható fejlődési célkitűzések végrehajtására irányuló dialógust. Az ENSZ égisze alatti tevékenységek hatékonyabb integrálásának és koordinálásának kérdésével foglalkozó dialógus moderálására felkérte Magyarországot, valamint Tádzsikisztánt a társ-moderatori szerepre. A párbeszéd végére elindíthatják a 2030 keretrendszerben foglalt fenntartható fejlődési célkitűzések integrált és koordinált végrehajtásával kapcsolatos ENSZ-közgyűlési szintű gondolkodást, amely a globális vízügyi architektúra reformjának megkezdésére irányuló törekvések egyik első állomása lehet.

¹⁴⁷ BRUHÁCS János (2013), *i.m.* 1322, 1329.

¹⁴⁸ *The Global Risks Report 2017: 12th Edition* (2017). Elérhető: http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

¹⁴⁹ *The Global Risks Report 2017: 12th Edition* (2017). 6.

Felhasznált irodalom

Európai uniós joganyagok

- Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/7/EK irányelve (2006. február 15.) a fürdővizek minőségéről és a 76/160/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/118/EK irányelve (2006. december 12.) a felszín alatti vizek védelméről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/56/EK irányelve (2008. június 17.) a tengeri környezetvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv)
- Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/Eu Határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról (EGT-vonatkozású szöveg): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>
- A Tanács 75/440/EGK irányelve (1975. június 16.) a tagállamokban ivóvízkivételre szánt felszíni víz minőségi követelményeiről.
- A Tanács 76/464/EGK irányelve (1976. május 4.) a Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről
- A Tanács 78/659/EGK irányelve (1978. július 18.) a halak életének megóvása érdekében védelmet vagy javítást igénylő édesvizek minőségéről
- A Tanács 80/778/EGK irányelve (1980. július 15.) az emberi fogyasztásra szolgáló víz minőségéről
- A Tanács 91/271/EGK irányelve (1991. május 21.) a települési szennyvíz kezeléséről
- A Tanács 91/676/EGK irányelve (1991. december 12.) a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről
- A Tanács 96/61/EK irányelve (1996. szeptember 24.) a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről
- A Tanács 98/83/EK irányelve (1998. november 3.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről
- A Tanács 2005/370/EK határozata (2005. február 17.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréssel, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

Európai uniós publikációk, közlemények

1. vízügyi jegyzet, Water notes – about integrated water management, EU water legislation and the Water Framework Directive!”, (EC, 08.06.2016) <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%201%20-%20HU.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
2. vízügyi jegyzet, Water notes – about integrated water management, EU water legislation and the Water Framework Directive!”, (EC, 08.06.2016) <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%202%20-%20HU.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

3. vízügyi jegyzet, „Water notes – about integrated water management, EU water legislation and the Water Framework Directive!”, (EC, 08.06.2016) <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%203%20-%20HU.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
 5. vízügyi jegyzet, Water notes – about integrated water management, EU water legislation and the Water Framework Directive!”, (EC, 08.06.2016) <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%205%20-%20HU.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
 8. vízügyi jegyzet, Water notes – about integrated water management, EU water legislation and the Water Framework Directive!”, (EC, 08.06.2016)
 9. vízügyi jegyzet „Water notes – about integrated water management, EU water legislation and the Water Framework Directive!”, (EC, 08.06.2016) <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WN9-Framework-HU.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
 10. vízügyi jegyzet, Water notes – about integrated water management, EU water legislation and the Water Framework Directive!”, (EC, 08.06.2016) <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WN10-Climate%20change-HU.pdf>: “1998 óta az árvizek mintegy 700 halálesetet okoztak egész Európában, mintegy félmillió embert kellett kitelepíteni miattuk, és legalább 25 milliárd EUR értékű biztosítással fedezett kárt okoztak a biztosítatlan károk költségei mellett.” (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- 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” Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52012DC0095> (A letöltés dátuma: 2017. június 23.)
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, A Tanácsnak, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a fenntartható fejlődés elvének általános érvényesítése az uniós szakpolitikákban: Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának 2009. évi felülvizsgálata, COM(2009) 400 végleges
- A Bizottság közleménye az európai parlamentnek, a tanácsnak, az európai gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának, „Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája”(2010) Európai Bizottság. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/danube/com2010_715_danube_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a millenniumi fejlesztési célok megvalósítását támogató tizenkét pontos uniós cselekvési terv COM(2010) 159
- A Bizottság Közleménye, “EURÓPA 2020: az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája”, COM(2010) 2020 végleges
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak: Európai beruházási terv, COM(2014) 903 végleges
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a vízügyi keretirányelv és az árvízvédelmi irányelv: az uniós vizek jó állapotának elérésére és az árvíz kockázat csökkentésére irányuló fellépések OM (2015) 120 végleges
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a következő lépések Európa fenntartható jövőjéért Európai fellépés a fenntarthatóságért COM(2016) 390 végleges. Lásd szintén
- A Bizottság közleménye az európai parlamentnek, a tanácsnak, az európai gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának a következő lépések Európa fenntartható jövőjéért európai fellépés a fenntarthatóságért, COM(2016) 739 végleges
- Bizottsági szolgálati munkadokumentum a hatásvizsgálat összefoglalása amely a következő dokumentumot kíséri Javaslat: az Európai Parlament és a Tanácsi határozata a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét bolygónk felélése nélkül” Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52012SC0397> (A letöltés dátuma: 2012.11.29.)
- Celebrating Europe and its environment* (2011). Európai Környezetvédelmi Ügynökség www.eea.europa.eu/environmental-time-line, (A letöltés dátuma: 2017. 06. 26.)
- Copenhagen Climate Change Conference* (2009)
- Communication from the Commission, “A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development” COM/2001/0264 final
- Council of the European Union, “Council Conclusions on EU water diplomacy” (2013).
- „Environment Action Programme to 2020” Forrás: <http://ec.europa.eu/environment/action-programme/> (A letöltés dátuma: 2016.06.08.)
- „European Commission Defines Main Action Points on 2030 Agenda Implementation” (European Water Partnership) www.ewp.eu/7450/european-commission-chooses-business-as-usual-for-sdg-6/. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

- Az EU elnökségét betöltő Németország új lendületet ad az alkotmányozó munkának (2015). Forrás: http://europa.eu/50/news/theme/070215_hu.htm.
- Körforgásos gazdaság: a Bizottság a körforgásos gazdaságra vonatkozó ambiciózus, új csomagot fogadott el a versenyképesség fokozása, a munkahelyteremtés és a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében. Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_hu.htm (A letöltés dátuma: 2015.12.02.)
- A Környezetvédelmi Főigazgatóság bemutatkozó anyaga: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/env/hu.pdf> (A letöltés dátuma: 2010. 09.)
- Kyoto 2nd commitment period (2013–20)*. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/kyoto_2_en (A letöltés dátuma: 2017.02.21.)
- LIFE 2014–2020*, <http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life2014/> (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- Összefoglaló az Elővigyázatosság elvéről szóló (COM(2000) 1) közleményből: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3A132042> (A letöltés dátuma: 2015.09.21.)
- A Tanács környezetvédelmi formációja (ENV Tanács). www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/configurations/env/ (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- Stockholmtól Johannesburgig*. Forrás: www.ff3.hu/stock.html (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- Welcome to LIFE*, <http://ec.europa.eu/environment/life/> (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

Nemzetközi egyezmények

- ENSZ-EGB határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezmény
- UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), 25 June 1998
- Nemzetközi eszközök, deklarációk, okmányok**
- Budapesti Víz Világtalálkozó 2013 Záródokumentuma, „Fenntarthatóság a világban ü vízbiztonság a világban”, itt elérhető: www.budapestwatersummit.hu/data/images/Budapesti_Nyilatkozat___konferencia_valtozat.pdf
- Brundtland Commission, „Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future” (1987).
- Integrated Monitoring Guide for SDG 6 Targets and global indicators” (2016): „Indicators and Monitoring” (UN Water) www.unwater.org/sdgs/indicators-and-monitoring/en/
- A nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításainak jogáról szóló 1997. évi New York-i egyezmény
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Forrás: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- Rio Declaration on Environment and Development* (1992)
- United Nations Conference on Environment and Development, Agenda 21 (1992) Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20* (2012), <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20.html> (A letölthető datum: 2017. június 26.)
- World Economic Forum, „The Global Risks Report 2017: 12th Edition” (2017). Elérhető: http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

Tudományos irodalom

- ANTAL Dóra (2010): A spanyol uniós elnökség programja 2010. januárjától júniusáig. Elérhető: www.szef.hu/nemzetkozi-kapcsolatok/hirek/spanyol-eu-elnokseg (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- BESENYEI Mónika et al. (2016): *Környezeti Fenntarthatóság Politika*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem
- BOTÁR Alexa (2012): *Az EU 2014–2020 költségvetés és az EU klímapolitika kapcsolata – hogyan nyerhet ezen Magyarország?* Budapest. www.mtvsh.hu/dynamic/eukgtvetes_klima_mo_2012marc9hez_foe_mtvsh_javaslatok.pdf (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

- BRUHÁCS János (2013): A Nemzetközi Vízjog a 21. Század Elején. *Magyar Tudomány*, 2013/11,
- Dr. FARAGÓ Tibor (2015): *A fenntartható fejlődés új ENSZ programja*. www.greenfo.hu/uploads/dokumentumtar/a-fenntarthato-fejlodes-uj-ensz-programja.pdf (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- Dr. JÁSZAY Béla (2015): Az Európai Unió 2014-2020 közötti pénzügyi terve, Magyarország lehetőségei a költségvetés ismeretében. *Hadtudományi Szemle*, VIII. évf. 2. sz.
- MERKULOVA Tatjana (2005): *EU környezetvédelmi akcióprogramok egydimenziós benchmarking elemzése*. Gödöllő
- Pelle Anita (2007): *Az Európai Unió környezeti politikája*. CD-Book. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar. 28
- TÜRKE András István (2009): *A francia EU-elnökség mérlege és tapasztalatai*. Magyar Külügyi Intézet, Budapest. Forrás: http://kki.hu/assets/upload/Tanulmányok_2009_04_A_francia_EU-elnokseeg_meer.pdf (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

Egyéb publikációk

- BÁNDI Gyula: EU Környezetpolitika. PowerPoint, 3. Elérhető: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12245/file/EU%20k%C3%B6rnyezetpolitika.ppt>, „A fenntartható fejlődés fogalma, célkitűzése” (UNESCO) www.unesco.hu/termeszetudomany/fenntarthato-fejlodesre/fenntarthato-fejlodes-091214. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- International Documents” (International Water Law Project) www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/. (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- Kerebel, Cécile – Stoerring, Dagmara (2016): *Megújuló energia*. Forrás: www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.4.html (A letöltés dátuma: 2016.12.)
- Stockholmtól Johannesburgig*. Forrás: www.ff3.hu/stock.html (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- A Summary of the Kyoto Protocol*. http://unfccc.int/kyoto_protocol/background/items/2879.php (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)
- What is the Kyoto protocol and has it made any difference?* (2011), The Guardian www.theguardian.com/environment/2011/mar/11/kyoto-protocol (A letöltés dátuma: 2017. június 26.)

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu •
1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért
felel: Petró Ildikó ügyvezető • Kiadói szerkesztő: Szarvas Melinda • Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni •
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

ISBN 978-615-5877-79-7 (PDF)
ISBN 978-615-5877-80-3 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE