

MAGYARORSZÁG RÉSZVÉTELE
A NEMZETKÖZI KÖRNYEZETVÉDELMI
EGYÜTTMŰKÖDÉSEK BEN

MŰHELYTANULMÁNYOK MAGYARORSZÁG KÖRNYEZETI JÖVŐKÉPÉRŐL

Az Országos Környezetvédelmi Tanács
és a Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutatóintézete sorozata

Szerkeszti

BULLA MIKLÓS és TAMÁS PÁL
az OKT főtitkára az MTA SZKI igazgatója

MAGYARORSZÁG RÉSZVÉTELE A NEMZETKÖZI KÖRNYEZETVÉDELMI EGYÜTTMŰKÖDÉSEKBEN

Írta

FARAGÓ TIBOR

Az Országos Környezetvédelmi Tanács
és a Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutatóintézete sorozata

A kiadványok elérhetőik:

- Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Közönségszolgálati Irodája
(1011 Budapest, Fő u. 44–50.)
- Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutatóintézete
(1014 Budapest, Úri u. 49.)

valamint letölthetőik az alábbi honlapokról:

- www.oktt.hu
- www.socio.mta.hu

ISBN 963 204 864 4

ISSN 1588-6190

© Faragó Tibor, 2002

A kiadásért felel Dr. Bulla Miklós, az OKT főtítkára
A kiadványt tervezte az A+A 2000 Művészeti és Tervező Bt.
Nyomdai munkálatok: AbiPrint Bt., Budapest
Készült 400 példányban, 3,94 (A/5) ív terjedelemben

Printed in Hungary

ELŐSZÓ

Magyarország környezeti jövőképe, műhelytanulmányok címmel és tartalommal sorozatot indít az Országos Környezetvédelmi Tanács a Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutatóintézetével összefogva. A cél kettős: egyfelől tematikus fórumot teremteni mindazon tudósok, kutatók, közírók számára, akiknek gondolataik vannak erről a jövőről, látni próbálják e jövőképet. Másfelől tájékoztatást adni a döntéshozókészítő műhelyek, közszolgálati apparátusok számára javaslataik, valamint a döntéshozóknak maguknak következtetéseik megfogalmazásához.

A téma széles körű. Nem csupán, és talán nem is elsősorban a környezet(védelmé)ről szól. Arról is, természetesen, a környezeti, természeti erőforrásokkal való, hosszú távon fenntartható gazdálkodás lehetőségeiről és korlátairól, valamint a környezet állapotáról és a védelmére szolgáló intézményrendszer helyzetéről. És szól a jó környezet értékének és kívánatosságának valóságos mértékéről a társadalomban, valamint a döntési alternatívák latolgatása során a döntéshozók számára.

A műhelytanulmányoknak mindezekén túl nyilvánvalóan elemezniük kell azokat a globális, kontinentális, országos, regionális trendeket, amelyek várhatóan „meg fognak velünk történni”. Azt, hogy melyek lesznek a következő évtized(ek) fő gazdasági, társadalmi, valamint térszerkezetet, erőforrás-használatot befolyásoló anyag-, energia- és információtranszportokat (és migrációt) alakító folyamatai. Vélhetően ezek fogják fölrajzolni a kereteket.

Félő ugyanis, hogy a jövő forgatókönyveit – legalábbis egyelőre még – nem a fenntarthatóság tervezői írják.

E műhelytanulmányok reményeink szerint segíteni fognak megvilágítani Magyarországot ma még eléggé elmosódó környezeti jövőképét.

E cél szolgálatában adják ki a sorozatot a szerkesztők

Bulla Miklós és *Tamás Pál*
az OKT fotitkára a MTA SZKI igazgatója

BEVEZETŐ

A NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS A KÖRNYEZETVÉDELEM

A hazai társadalmi-gazdasági fejlődés környezeti, környezetpolitikai vetületeire vonatkozó jövőkép felvázolásához elengedhetetlen a nemzetközi kitekintés: a környezetvédelemmel közvetlenül és közvetve összefüggő nemzetközi együttműködés várható alakulása, az ország környezeti állapotát jelentős mértékben befolyásoló, az országhatáron – a környezeti elemek által közvetített vagy a nemzetközi kereskedelem, technológia-átvétel, a fogyasztási szokások terjedése révén is – áterjedő hatások változása.

A nemzetközi környezetvédelmi együttműködésben való részvétel kapcsán azt is figyelembe kell venni, hogy magunk is hozzájárulunk (többek között a levegőt vagy a vízfolyásokat terhelő szennyező anyagok kibocsátásával, vagy természeti erőforrások közvetlen vagy a termékek közvetítésével megvalósuló behozatalával) a határainkon túli területek környezeti állapotának, erőforrás-készletének módosulásához.

Továbbá magunk is részt vehetünk a nemzetközi intézményrendszer továbbfejlesztésében, a meglévő intézmények-programok eredményeinek hasznosításában és hatékonyságuk javításában, valamint különböző környezetpolitikai szempontok nemzetközi képviseletében és érvényesítésében.

A nemzetközi környezetvédelmi „közélet” természetesen nem független a mind sokrétűbb nemzetközi együttműködés más – a közvélemény által jobban látható, a társadalmi, politikai elit által általában sokkal fontosabbnak tartott – területeitől. Amikor tehát a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés tendenciáit és ezek lehetséges hazai vonatkozásait mérlegeljük, nem szabad elfeledkezni arról, hogy eközben minden más területen is jelentős változások várhatók, amelyek közvetlenül vagy áttételesen hatással lehetnek a környezet állapotára, kapcsolódhatnak a környezetvédelemhez és amelyek egyaránt elősegíthetik vagy háttérbe szoríthatják, hátráltathatják a környezetvédelmi együttműködést.

Egy jövőkép felvázolása bármely területen csak számottevő bizonytalansággal lehetséges különösen akkor, ha nagyon tág, sok tényező, illetve sok „szereplős”, bonyolult összefüggésekkel működő rendszerről van szó. A nem-

zetközi környezetvédelmi együttműködés már napjainkban is egy ilyen rendszert jelent – arra is figyelemmel, hogy a környezeti szempontokat valamilyen mértékben szinte minden más témakörben kialakult együttműködési szervezet, intézmény, program keretében is számításba vesszük.

Következésképpen csak a számunkra jelenleg leglényegesebbnek látszó nemzetközi intézményi keretek és a már ma is kialakult vagy formálódó tendenciák alapján körvonalazhatjuk a környezeti állapotváltozással, kockázatokkal kapcsolatos ismeretek gyarapodásának, a fejlődés és a környezeti feltételek közötti kapcsolatok felismerésének erősödése függvényében a szervezet- és eszközrendszer változását, illetve ebben a magunk szerepének, lehetőségeinek alakulását.

AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS SZINTJEI ÉS ELSŐDLEGES CÉLJAI

A nemzetközi környezetvédelmi együttműködés mindegyik szintje lényeges a hazai környezeti és környezetvédelmi jövőkép felmérése szempontjából. Ebbe beleértjük a szomszédos országokkal való kétoldalú, a közép-európai térség és a pán-európai együttműködési szervezet országaival való sokoldalú együttműködést, továbbá a különböző világszervezetek keretében folyó „globális” tevékenységet.

Mind a bennünket érintő környezeti hatások, mind kutatási, technológia-fejlesztési, kereskedelmi, gazdaságfejlesztési és más célú együttműködési érdekek miatt részt kell venni ezekben az együttműködési formákban.

Az együttműködésben való részvételnek nyilvánvalóan mindenekelőtt a következő kettős célja van: a kialakult környezeti problémák megoldásának elősegítése, illetve a további – hazánk területét közvetlenül érintő, illetve a nagytérségű és földi léptékű – környezeti problémák kialakulásának megelőzése. Az eddigiek során elsősorban a bennünket közvetlenül is érintő korábbi vagy újabb keletű környezeti problémákkal kapcsolatos együttműködésben mutatkozott különösebb érdekelttség. Emellett a környezeti megfigyelő és információ-szolgáltató rendszerek, továbbá a környezeti kutatások terén alakult ki a legrégebben és folytatódott a leginkább következetesen a nemzetközi együttműködésben való részvétel.

Az említett célok és a „másodlagos előnyök” lehetősége alapján ítélni lehet meg a nemzetközi együttműködésben való további részvétel haszna vagy esetlegesen elmaradó haszna is, s fogalmazható meg a részvétel bővítésének, szűkítésének („racionalizálásának”), módosításának iránya is. Az ország sajátos gazdasági helyzetéből és természetföldrajzi adottságaiból (környezeti „kitettségéből”), illetve az euro-atlanti integrációba való bekapcsolódásból is

adódóan arra lehet számítani, hogy a környezetvédelem terén is az eddigieknél jóval intenzívebbek lesznek a nemzetközi kapcsolataink.

Bármennyire is nyilvánvalónak tűnhetnek a fent említett elsődleges célok, a gyakorlatban a környezet állapotát befolyásoló hatások és intézkedések számtalan formában jelentkeznek. Ennek megfelelően a környezetvédelem szempontjából figyelemre méltó nemzetközi együttműködés is nagyon sokrétű. Ugyanakkor a különállóan működő, önálló nemzetközi intézményekben, programokban, kormányközi szervezetekben – ha esetleg különböző csoportosításokban is – de sokszor ugyanazok a szereplők (államok, országcsoportok, szakmai intézetek, érdekcsoportok – sőt esetenként még éveken keresztül bizonyos személyek is) és az általuk különböző „mezben” képviselt álláspontok, javaslatok is feltehetően közös elveken, megközelítési módokon nyugszanak.

Emiatt mind a nemzetközi együttműködés jövőképeének felvázolásánál, mind a további hazai részvétel (s az arra való felkészülés) szempontjainak, céljainak értékelésénél óriási jelentősége van az összefüggések figyelembevételének, a „tágabb képbe való helyezésnek”, a korábban és különböző körülmények között alkalmazott sikeres vagy sikertelen intézményi, eljárási, érdekvégséletei megoldások ismeretének (azaz az „intézményi memóriának” és a hatásos vagy rosszul sikerült „precedenseknek”).

AZ EU KÖRNYEZETPOLITIKÁJA ÉS A NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS

Az együttműködési keretek sorában hazánk számára kiemelkedő fontosságúvá vált az Európai Unió környezetpolitikai intézmény- és eszközrendszere. A közösségi környezetpolitika fejlődése azonban nem választható el a tágabb nemzetközi környezetvédelmi együttműködés alakulásától.

Egyfelől a közösségen belül érvényesülő környezetvédelmi előírások – már nemcsak kifejezetten és közvetlenül „belsőpiaci” okokból – rendkívül sokrétűvé váltak, másfelől az Európai Unió tagállamai a közösségi politikákkal összhangban az elmúlt mintegy három évtizedben összességében minden más országcsoportnál erőteljesebben hatottak a pán-európai, illetve a globális környezetvédelmi együttműködés fejlődésére, a nemzetközi szervezetek tevékenységére, a sokoldalú környezetvédelmi megállapodások kidolgozására.

Egyúttal persze a különböző nemzetközi megállapodásokban rögzített kötelezettségek jó részét érvényesíteni kellett a közösségi jogrendben is – különösen azt követően, hogy az Európai Közösség maga is különböző nemzetközi megállapodások jogalánya, részese lehetett és lett. Nem véletlen tehát, hogy az Európai Unió számos belső környezetvédelmi előírása részben „visz-

szakösön” nemzetközi megállapodásokban, illetve a nemzetközi környezetvédelmi rendelkezések tükröződnek a „közösségi vívmányokban”.

Amikor Magyarország az Európai Unió tagjává válik, akkor ennek az összefüggés-rendszernek a következményei még nyilvánvalóbbak lesznek: hazánk nem csak az Unió belső környezetpolitikájának további alakításában vehet majd részt, hanem az Unió többi tagállamával együtt tervezheti meg és képviselheti a közös véleményt a különböző nemzetközi környezeti ügyekben, illetve részesei leszünk a nemzetközi programokban, megállapodásokban vállalt uniós feladatok egyeztetett végrehajtásának.

A TANULMÁNY CÉLJA

Mindezekre tekintettel az alábbiakban előbb áttekintjük a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés főbb vetületeit és a további fejlődését meghatározó tényezőket, majd ezekkel is összefüggésben a „bővülő” és „mélyülő” együttműködést előírányzó Európai Unió közös környezetpolitikájának távlatait.

Az elemzés során külön kitérünk a vázolt nemzetközi folyamatok várható hazai környezeti és környezetpolitikai hatásaira, továbbá arra, hogy milyen módon készülhetünk fel a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés fejlődéséből adódó feladatok megoldására, a vállalt kötelezettségek teljesítésére, a környezeti hatások mérséklésére-megelőzésére, természeti környezeti értékeink megőrzésére, környezetpolitikai érdekeink megfelelő képviseletére.

Ugyanakkor rendkívül kényes feladat a várható folyamatok felmérése, a változások előrevetítése. Ennek bonyodalmaival és korlátait jól érzékeltetik a közelmúlt fejleményei: e tanulmány tervezete 2002 tavaszára készült el, ugyanakkor a kézirat lezárásakor – 2000 októberére – végre megszületett az EU bővítésével kapcsolatos politikai döntés és „megtörténtté” vált az ENSZ eddigi legnagyobb szabású eseménye, a Fenntartható Fejlődési Világtalálkozó. Mindkét fejlemény rendkívüli fontosságú a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés további alakulásának szempontjából is és elkerülhetetlen volt a kézirat „frissítése” is. Egyúttal e fejlemények is megerősítik annak szükségességét, hogy a hazai környezetvédelem eredményességének érdekében folyamatosan követni és (kritikusan) értékelnünk kell a nemzetközi tendenciákat, az azokból adódó rövid- és hosszútávú hatásokat és részt kell venni a nemzetközi együttműködés alakításában a hazai szempontok alapján, a hazai feladatok hatékony megoldása érdekében is.

A NEMZETKÖZI KÖRNYEZETVÉDELMI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS MAGYARORSZÁG: AZ ÉRDEKEGYEZTETÉS ÉS A KÖZÖS CSELEKVÉS INTÉZMÉNYEI, EREDMÉNYEI ÉS JÖVŐJE

A NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS ALAPJAI

Az egyes országok természeti környezetét, azon keresztül pedig lakosait és gazdaságát közvetlenül és közvetett módon jelentős külső hatások érik, amelyek megfigyelése, megértése, kezelése érdekében sokrétű nemzetközi és nemzeti intézményrendszerek alakultak ki az elmúlt mintegy két évszázad során. A nagy területre kiterjedő vagy hasonló jellegű természeti körülmények és hatások észlelése, elemzése, az erre vonatkozó ismeretek „elterjedése” és alkalmazása azonban jóval régebbi keletű. A természeti eredetű folyamatok mellett az emberi közreműködésnek – mindenekelőtt a természeti erőforrások hasznosításával, a földhasználattal összefüggő tevékenységeknek – tulajdonítható környezeti hatások már a korszakhatárnak tekintett ipari forradalom idejét megelőzően is érvényesültek, s e hatások fokozatosan erősödtek a népesség és a fogyasztási igények növekedésével.

Az elmúlt két évszázadban a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek is köszönhető rendkívül gyors gazdasági növekedés egyúttal a természeti környezet jelentős mértékű átalakítását, a nem megújuló természeti erőforrások gyorsuló ütemű kiaknázását, az élővilág elszegényesedését, a nagytérű (országhatárokon átterjedő, illetve már földi léptékű) emberi eredetű környezeti hatások kialakulását is eredményezte.

Az ezekkel kapcsolatos európai és globális együttműködés lehetséges jövőbeli alakulásának és ebben országunk részvételének felvázolására csak úgy tehetünk kísérletet, ha legalább nagy vonalakban áttekintjük ennek az együttműködési folyamatnak a múltját és jelenét, az annak alapját jelentő kölcsönhatások és kezelésük jellegét.

Az együttműködés tartalmi elemeinek alakulása, az intézményrendszer fejlődése a következő évtizedekben nyilvánvalóan a jelenlegi alapokra fog épülni. Az intézményrendszer hatékonyságát, eredményességét sok kritika éri, de az egyelőre kellően tágak és továbbfejleszhetőnek, részben bővíthetőnek tűnik, illetve valószínűtlen – a sokféle érdek ütközése, a rendszer nagyfokú tehetetlensége, a környezetvédelemre fordított pénzügyi erőforrások „erős korlátozottsága”, más (biztonságpolitikai, gazdasági, kereskedelmi stb.) téma-

körök jóval nagyobb nemzetközi prioritása miatt –, hogy egy alapjaiban új intézményi szerkezet jöjjön létre.

AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS KEZDETEI ÉS KIBONTAKOZÁSA

A környezetvédelem területén a szervezett nemzetközi együttműködés – a nyugat-európai országokban az „égi és földi természeti jelenségeket” észlelő-vizsgáló tudósok közötti élénkülő szakmai kapcsolatokból kiindulva mindegyiknek a megfigyelések és a kutatások kapcsán alakult ki. A nemzeti kereteken túllépő információcserével, kutatási-fejlesztési együttműködéssel, ismeretterjesztéssel foglalkozó különböző nemzetközi társaságokat és szervezeteket hoztak létre a XIX. század második felétől, de a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés tényleges kibontakozására csak a II. világháborút, illetve a „hidegháború” korszakát követően kerülhetett sor. A nemzetközi politikai viszonyok változása mellett ezt a folyamatot nagymértékben elősegítette a környezeti megfigyelési és adatfeldolgozó rendszerek, valamint a vizsgálati-modellezési eszközök és eljárások fejlődése.

Ettől az időszaktól – tehát az 1960-as évek végétől, az 1970-es évek elejétől – kezdődően még nagyobb figyelemmel fordultak az egyes társadalmak fejlesztési és környezeti problémái közötti összefüggések feltárása felé. Megfigyelési eredmények, tanulmányok jelentek meg a földi környezet állapotát befolyásoló tényezőkről, a nagytávolságra eljutó emberi eredetű környezeti hatásokról. Különböző elméleti irányzatokat és elemzéseket, ajánlásokat készítő tudósokat és politikusokat tömörítő csoportok alakultak, amelyek sorában kiemelkedő szerepet játszott a Római Klub. Nevezetesen 1972-ben kiadott jelentésükben a természeti erőforrások korlátozottságát hangsúlyozták és ebből vontak le alapvető következtetéseket a társadalmi-gazdasági folyamatok irányait, a további gazdasági növekedés lehetőségeit illetően. A következtetések alapján ez a kialakult gazdasági világrend megőrzését, a gazdagabb fejlett és a szegény „fejlődő” országok közötti különbségek megmaradását vagy további éleződését jelentette. Egyúttal nem adott világos választ arra, hogy a növekvő mértékű környezeti terheléseknek mi fog gátat szabni, miképpen formálódhat egy olyan gazdasági megközelítés, amelynek szerves része a környezet állapotával való törődés, az erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás, az egyre nagyobb léptékű környezeti hatások korlátozása vagy csökkentése. A kevésbé fejlett országok nem mondhattak le a fejlődésre való igényükről. Emellett sokan úgy gondolták, hogy bár új feltételekkel, de az iparosodott országokban is folyamatos további gazdasági növekedésre van szükség ahhoz, hogy a piacgazdaság, a gazdasági verseny „kény-

szerítő” feltételei között módosíthatóak a hosszú távon fenntarthatatlan (extenzív erőforrás-bevonást feltételező) fejlődési irányt, ehhez új eljárásokat, technológiákat fejleszthessenek ki vagy akár segíthessék a fejlődőket is feladataik megoldásában.

A társadalmi és gazdasági összefüggésekkel foglalkozó szakemberek mellett ebben az időszakban kezdte egyre erősebben hallatni hangját a természettudós társadalom is. A környezeti megfigyelő rendszerekkel és a számítógépekkel is egyre jobban támogatott kutatások segítségével rohamosan nőtt a környezet állapotával és annak változásával kapcsolatos ismeretek mennyisége, és mind több információ utalt arra, hogy a gazdasági tevékenységek már akár globális méretekben, az egész földi környezetre kiterjedően befolyásolhatják annak állapotát. Az 1972-ben Stockholmban megrendezett ENSZ-konferencia (ENSZ Konferencia az Emberi Környezetről) jelentős lépés volt abba az irányba, hogy a környezetvédelmi kérdéseket érdemben figyelembe vegyék a társadalmi-gazdasági fejlődés feladatainak tervezésénél és megoldásánál.

Ilyen előzmények után került sor arra, hogy az ENSZ Közgyűlés határozatot hozott 1983-ban a Környezet és Fejlesztés Világbizottság megszervezésére, amelynek azt a feladatot adta, hogy vizsgálja meg a környezet és fejlesztés legátfogóbb, legalapvetőbb összefüggéseit, problémáit és adjon javaslatokat a követendő nemzetközi együttműködés fő irányaira és szervezeti kereire. Az 1987-ben elfogadott stratégiát azóta is a „fenntartható fejlődés” fogalmával jellemzik. A fenntartható fejlődés koncepciója mellett más – részben hasonló, részben azon túlmutató következtetéseket és teendőket eredményező – megközelítések is kibontakoztak. Ezzel a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés koncepcionális alapjai egyrészt mélyültek (mind több konkrét környezeti probléma megoldása érdekében a nemzetközi egyeztetések-koordináció szükségessége merült fel), másrészt sokkal tágabb keretben jelentkeztek. Az utóbbi részben az integrálás igényét jelentette (a környezeti elvek-célok-politikák figyelembevételét a különböző ágazati politikák keretében), részben az egymással kapcsolatos társadalmi-gazdasági-környezeti problémák együttes vizsgálatának-megoldásának szükségességét. A nemzetközi intézmény- és eszközrendszer (programok, megállapodások, pénzügyi támogatási rendszerek) fejlődése is meglehetősen pontosan leképezte ezeket az irányokat és igényeket.

A NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉSBE VALÓ BEKAPCSOLÓDÁS INDÍTÉKAI

Az egyes országokat, országcsoportokat hasonló, illetve sajátos érdekek vezérelték a mind jobban kibontakozó – regionális, kontinentális és globális – környezetvédelmi együttműködésbe való bekapcsolódás során. Valamely jelentős, országhatáron átterjedő környezetkárosító folyamat által közvetlenül érintett hatásviselő országok nyilvánvalóan az együttműködés legfőbb szorgalmazói voltak és lesznek a jövőben is. A környezeti hatások azonban nagyon sajátos módon is megjelenhetnek, pl. egy országon áthaladó jelentősebb teheráru-forgalom, más országoktól átvett környezetterhelő vagy „csak” fokozottabb környezeti kockázatot jelentő technológia formájában. Emellett más, egymással is összefüggő indítékok lehetségesek: érdekeltség a térség jelenlegi és várható környezetállapotának felmérésében-kutatásában; valamilyen környezeti műszaki eljárás, technológia kifejlesztése, elterjesztése vagy átvétele; a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott termékekre vonatkozó környezeti előírások kidolgozása, átvétele, betartatása; környezetkárosító technológia vagy termék alkalmazásának korlátozása vagy betiltása; valamilyen globális vagy csak egyszerűen nem az adott ország-országcsoport területén (fennhatósága alatt) található természeti erőforráshoz való hozzáférés stb.

A nemzetközi környezetvédelmi intézményrendszer fejlődésének, a különböző megállapodások kidolgozásának és megkötésének hátterében tehát elsősorban a környezetet – s azon keresztül az egyes országok társadalmát-gazdaságát – érintő olyan folyamatok, hatások megelőzésére vagy korlátozására irányuló felismerés és elhatározás áll, amelyek (a szó tág értelmében) átterjednek, átjutnak az országhatárokon vagy az országok fennhatóságán kívül eső, közös érdekkeltségű területeken alakulnak ki. Az említett jelenségek kiterjedése és egyúttal az együttműködés hatálya szerint megkülönböztethetők a két vagy néhány ország által létrehozott programok, intézményi keretek vagy megállapodások, az egy-egy nagyobb földrajzi térség vagy érdekcsoport állami együttműködését segítő intézmények és az általuk elfogadott megállapodások, valamint a „világ”-programok, -szervezetek, -egyezmények.

Az együttműködés fejlődésének, az abban való részvételnek az elmúlt évtizedekben megismert indítékai – ha változó súllyal is – a továbbiakban is meghatározó jelentőségűek lesznek ezen a területen. Azt is feltételezhetjük, hogy az ezek nyomán kialakult együttműködési rendszer (intézmények, programok) csak nagyon lassan változhat: elsősorban tovább bővílhet (például újabb megállapodásokkal, a meglévők kiegészítésével), egyes összetevőit pedig tartalmilag frissíthetik („időszerűsíthetik”), tökéletesíthetik. Csak valamilyen váratlan, súlyos hatású, „drámai” esemény, természeti vagy ipari kataszt-

rófa, esetleg valamilyen veszélyes környezeti hatásmechanizmus (ok-okozati lánc) feltárása jelenthet olyan új indítékot, amely az együttműködés fejlesztésében, intenzitásában lényeges fordulatot eredményezhet.

A TERMÉSZETI ÉRTEK MINT GAZDASÁGI ERŐFORRÁSOK MEGŐRZÉSE, A LÉGKÖR, A TENGEREK ÉS A HATÁRVIZEK VÉDELME

A környezet állapotával és a természetvédelemmel kapcsolatos – nemzetközi szervezetek, programok létrehozására, illetve bizonyos feladatmegosztás, kötelezettségek vállalására irányuló – megállapodások kezdeteinek tekinthetők a XIX. századtól kezdődően megkötött nemzetközi halászati, a mezőgazdaság számára hasznos madarak, a vadon élő állatfajok védelmére vonatkozó, valamint a határvizekkel kapcsolatos egyezmények. Itt alapvetően gazdasági szempontból értékes természeti erőforrásokhoz való hozzájutás szabályozásáról volt szó. A már kifejezetten természetvédelmi indíttatású (de emellett nyilván hosszútávú gazdasági megfontolásokra is épülő) élővilág-védelmi, pontosabban élőhely-védelmi, a veszélyeztetett fajokkal vagy a természeti örökség védelmével is foglalkozó egyezményeket csak az 1970-es évektől kezdődően fogadtak el (Ramsar – 1971; Párizs – 1972; Washington – 1973, Bonn – 1979) és hozták létre az ezekhez kapcsolódó nemzetközi szervezeteket, programokat, eljárásokat. Sokoldalú környezetvédelmi célú határvízi szabályozás az európai régióban még ennél is későbbi keletű (Helsinki – 1992).

Ugyancsak fontos szerepe volt azoknak a nemzetközi megállapodásoknak és programoknak, amelyek a légköri és a tengerállapot előrejelzésekhez, veszélyjelzésekhez szükséges megfigyelő rendszerek kiépítésére, az információk átadására irányultak. De a földi környezet átfogó állapotának elemzése, az ehhez elengedhetetlenül szükséges kiterjedt nemzetközi együttműködés, megfigyelési és tudományos információcsere csak a XX. század második felében szilárdulhatott meg. Ezzel párhuzamosan a nemzetközi kereskedelem és a gazdasági együttműködés rohamos fejlődésnek indult és egyre több nemzetközi jelentőségű környezetszennyezési eseményt rögzítettek – kezdetben különösen a tengeri szállításokkal kapcsolatban. Erre az időszakra már a megfigyelésekhez és az azokból eredő kiterjedt adatállományok feldolgozásához szükséges technika fejlesztése is jelentős eredményeket ért el: a számítástechnika gyors fejlődésnek indult, és éppen ebben az időszakban jelentek meg az első műholdak. Az átfogó környezet-megfigyelési programok sorában kiemelkedő állomásnak tekinthető az 1957-es Nemzetközi Geofizikai Év.

A légkör állapotának megfigyelésével, előrejelzésével kapcsolatos szervezett együttműködés elősegítése érdekében már a XIX. század végén nemzetközi szervezetet alapítanak (Nemzetközi Meteorológiai Szervezet, 1873), de hosszú idő telik el az emberi tevékenységekből eredő hatások feltárása és az azok korlátozására vonatkozó első megállapodások kidolgozása között (Genf – 1979). A tengerhajózással kapcsolatos együttműködés intézményi keretei is jóval korábban létrejöttek (pl. a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet), de a környezetvédelmi szempontok, hatások – pl. tengeri olajszennyezések, radioaktív hulladékok tengerekbe való juttatása miatt bekövetkező környezeti hatások – figyelembevétele, az ezekkel kapcsolatos szabályozás sokkal későbbi keletű, s erre utaló rendelkezéseket először az 1958-ban elfogadott nemzetközi megállapodásban rögzítettek („Egyezmény a nyílt tengerekről”), majd részletesebben a tengeri szennyezések megelőzéséről szóló 1972–1973-as londoni megállapodásokban.

Nem véletlen, hogy a bioszféra, a légkör és a tengerek kapcsán alakul ki, erősödik meg a nemzetközi környezetvédelem szükségességének megértése, hiszen ezek jelentik természeti környezetünk „közös” globális területeit, értékeit; ezekben, ezek közvetítésével terjednek a különféle környezeti hatások.

A BRUNDTLAND-JELENTÉS, A KÖRNYEZET ÉS FEJLŐDÉS KONFERENCIA, A JOHANNESBURGI VILÁGTALÁLKOZÓ

Az 1980-as évtized kiemelkedő jelentőségű eseménye volt az ENSZ Közgyűlés határozata alapján megalakult Környezet és Fejlesztés Világbizottság (1983), majd a bizottság „Közös jövőnk” című jelentésének 1987-es elfogadása. A növekvő környezeti kockázatokkal kapcsolatos tudományos elemzések ekkorra már eljutottak a politikai döntéshozatal és az előzetes nemzetközi egyeztetések szintjéig. Az ENSZ-bizottság 1987-es jelentése nagyon határozottan szól a globálissá váló környezeti kockázatokról (üvegházhatás erősödése, ózonréteg csökkenése, környezet savasodása, erdőpusztulások, veszélyes hulladékok, mérgező vegyianyagok, radioaktív hulladékok, sivatagosodás, természetes ökoszisztémák pusztulása, a biológiai-genetikai sokféleség csökkenése) és a megfelelő nemzetközi intézményi és jogi eszközök kialakításának, fejlesztésének szükségességéről. A jelentésben megfogalmazott környezeti kockázatok kezelésére vonatkozó program – a nemzetközi együttműködés intézményeinek és jogi eszközeinek tekintetében – azóta jórészt valóra vált. A nemzetközi környezetvédelmi megállapodások kidolgozása területén az elmúlt évtized gyakorlatilag a Brundtland-jelentés és az azt

elfogadó ENSZ-határozat végrehajtása jegyében telt el. A környezetvédelem nemzetközi intézményrendszerének és jogi szabályozásának jövője szempontjából is meghatározó jelentősége volt az 1992-ben Rio de Janeiróban megrendezett ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciának.

Ez az ENSZ-fórum már a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés újabb „kihívásaival” és távlataival is foglalkozott: elfogadták a környezetvédelmi jogok alapelveit rögzítő Riói Nyilatkozatot és a fenntartható fejlődés részletes feladatait tartalmazó programot. E két dokumentum ugyan jogi értelemben nem kötelező érvényű ajánlásokat tartalmazott, de jelenleg is és várhatóan az elkövetkező évtizedekben is ezek adnak általános keretet a környezetvédelem társadalmi-gazdasági szerepéhez, a nemzetközi együttműködés fejlesztéséhez. A Riói Nyilatkozat több olyan fontos elvet sorol fel, amelyek az újabb keletű egyezményekben vagy nyilatkozatokban már helyet kaptak. Az ENSZ-konferencián ezeket a legmagasabb szintű politikai állásfoglalással erősítették meg. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy e konferencián a méltányos életfeltételekhez, a fejlődéshez való jog legalább akkora, ha nem nagyobb hangsúlyt kapott, mint a környezeti kockázatok, az egészséges környezethez való jog kérdései.

Az elvek és a program elemei fokozatosan beépülnek a szakosított és a regionális szervezetek hosszabbtávú feladatterveibe. A környezetvédelem és a természetmegőrzés iránt megerősödött figyelem, a környezeti hatások fejlesztési kérdésekkel való együttes vizsgálata és a legmagasabb szinten kialakított koordinációs intézményrendszer új távlatokat ad az elmúlt évtizedekben megkötött egyezményekben rögzített feladatoknak, az egyezményekkel foglalkozó szervezetek és az ENSZ érintett szakosított és regionális szervezetei közötti együttműködésnek is.

Az akkor határozottnak tűnő politikai szándékok ellenére a fenntartható fejlődés fogalmával jelzett átfogó koncepció nem vált a központban álló „szervező erővé”, s nem lett a további társadalmi-gazdasági fejlesztési, tervezési, szakpolitika-formálási tevékenységek alapja, vezérfonala. Ha csak a nemzetközi együttműködést szemléljük, akkor azt kell látnunk, hogy a fenntartható fejlődés programja és végrehajtásának koordinációja beilleszkedett az egyébként rangos nemzetközi programok és koordinációs intézmények sorába. Jelzésértékű, hogy például nem sokkal az 1992. évi riói találkozó után indult útjára az ENSZ keretében a „fejlesztés/fejlődés finanszírozásával” foglalkozó tárgyalási folyamat, amelynek eredményét a 2002 első felében Monterreyben megtartott csúcstalálkozón fogadták el és amely lényegét tekintve alig veszi figyelembe a fenntartható fejlődés „három” társadalmi-gazdasági-környezeti összefüggés- és követelmény-rendszerét. Számos más lényegében párhuzamos és a legjobb esetben csak egymásra hivatkozó, illetve részlegesen integráló nemzetközi folyamatot említhetnénk.

E tanulmány lezárásának napjaiban, alig néhány héttel a johannesburgi csúcson korai lenne megvonni a „riói folyamat” kritikáját és kiteljesedését is jelentő Fenntartható Fejlődési Világtalálkozó mérlegét – várható következményei, kedvező hatásai vagy éppenséggel azok elmaradása szempontjából. A nemzetközi környezetvédelmi együttműködés fejlődése szempontjából nézve a Világtalálkozó legfontosabb üzenete az lehet, hogy minden eddiginél jobban kell törekedni a környezetvédelmi követelmények elismertetésére, a természeti értékek megőrzésére, a nem megújuló és egyre jobban apadó, degradálódó természeti erőforrások önkorlátozó hasznosítására és ehhez a megfelelő intézményi, együttműködési feltételek biztosítására a legtágabban értelmezett szociális-gazdasági folyamatok, fejlesztési igények és tendenciák keretében – a fenntarthatóság kritériumainak figyelembevételével. A környezetvédelem számára éppen azért látszik ez a legfontosabb „üzenetnek”, mert a Világtalálkozó elsődlegesen nem ezzel foglalkozott, hanem a társadalmi és gazdasági fejlődés, a szegénység elleni küzdelem, az alapvető emberi szükségletek biztosításának, illetve a jólét elérésének, a fenntartható termelési eljárásokra és fogyasztási szokásokra való áttérés kérdéseivel.

A TÁRSADALMI CSOPORTOK RÉSZVÉTELE

A környezeti veszélyek, hatások felismerésében, a megfelelő megoldások kidolgozásában, ezáltal a környezetvédelmi megállapodások tartalmi kérdéseinek szakzerű és célszerű kimunkálásában legalább ennyire fontos a tudományos és a műszaki fejlesztéssel foglalkozó közösségek tevékenysége, közreműködése. Az együttműködés és a feladatok megoldása szempontjából is egyre lényegesebb lett a különböző érdekcsoportok bekapcsolódása a programok kialakításába és részvételük azok végrehajtásában.

A „riói folyamat” ebből a szempontból különösen jelentős, hiszen tágra nyitotta a kapukat a különböző nem-kormányzati szervezetek előtt, képviselőik közvetlenül bekapcsolódhattak a témakörrel foglalkozó ENSZ-szervezetek keretében folyó tárgyalásokba: hivatalosan hozzáférhettek a tárgyalási anyagokhoz, s nem csak megfigyelői minőségben vehettek részt a nemzetközi-kormányközi fórumokon, hanem szervezett keretek között mód volt a párbeszédre, véleményezhették a tervezeteket, ismertethették véleményüket-javasolataikat. Ezáltal nemcsak elvben és az elfogadott dokumentumok írásos ajánlásaiban (pl. a Riói Nyilatkozatban foglalt alapelvekben vagy „Feladatok a XXI. századra” c. programban), hanem gyakorlatban is mind jobban elismerést nyert, hogy a környezet „közös ügy”, a környezetvédelmi – s tágabban a fenntartható fejlődési – feladatok tervezése és megoldása pedig

csak minden társadalmi csoport részvételével lehet eredményes. A pán-európai régióban ennek elismerésére és az egymáshoz kapcsolódó társadalmi jogok rögzítésére külön nemzetközi jogi eszköz is született (az Aarhusi Egyezmény). Az Európai Unióban az „intézményesült” társadalmi egyeztetési-érdekképviseleti rendszer (pl. az ECOSOC vagy a Régiók Tanácsa, illetve az Európai Parlament keretében) messze túlmutat már a környezetpolitika vonatkozásában nemzetközi szinten érvényesülő jog és gyakorlat területén. Előrelátható, hogy az ilyen jellegű „társadalmasítás” még tovább fog erősödni: legyen szó akár az ENSZ keretében a „riói folyamat” folytatásáról a Fenntartható Fejlődési Világtalálkozó kapcsán, akár az EU-ban szorgalmazott „polgárközelibb” szervezet és működés kialakításáról.

AZ INTÉZMÉNYRENDSZER JÖVŐJÉT MEGHATÁROZÓ FŐ TÉNYEZŐK

A jelenlegi helyzet és tendenciák figyelembevételével, „extrapolálásával” vázolható fel a következő időszakra a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés lehetséges alakulása. Ebből a szempontból a legfontosabb tényezők között a népesség további növekedése, az országcsoportok, társadalmi csoportok közötti élesedő életszínvonalbeli különbségek, az összefogyasztás és ezzel a globális környezetterhelés további növekedése említhető. A természeti erőforrásokhoz – régióként eltérő jelleggel és mértékben például az édesvízhez, kőolajhoz, tengeri halállományhoz és más, különösen a nem megújuló erőforrásokhoz – való hozzáférés, illetve érdekellentétek miatti konfliktusokra eddig is elsősorban nem mint környezeti vagy „fenntarthatósági” problémákra tekintettek. A növekvő igények és érdekellentétek viszont (remélhetően egyéb „megoldási” kísérletek helyett) erősíthetik a környezetvédelem, az erőforrás-gazdálkodás területén is a kompromisszum-keresést, a már kialakult intézményrendszer felhasználását és fejlesztését (beleértve a szervezeti, programszerű vagy jogi kereteket). Egyértelműbbnek látszik a helyzet a káros környezeti kibocsátások, hatások kérdésében – amelyeket kifejezetten környezeti problémaként kezelnek és amelyekre egész szervezetrendszer, megfigyelési-kutatási-intézkedési programrendszer és nemzetközi megállapodások sora jött létre. E téren már most is általánosnak mondható a közös, de megkülönböztetett felelősség elvének elfogadása és erre alapozva folytatódhat a nemzetközi együttműködés erősödése. Ugyanakkor szó sincs minden ország részéről a legkényesebb kérdésekben az elővigyázatosság elvének alkalmazásáról, a feladatok megoldásában az arányos hozzájárulásról, s semmi sem utal arra, hogy a következő évtizedekben ez lényegesen megváltozna.

Az említett tendenciák hasonlóak „világméretekben” (ENSZ és ENSZ-en kívüli szakosított szervezetek, globális programok és egyezmények), s sajátosan a pán-európai régióban. Az intézményrendszer hatékonyságát ugyan számos kritika éri, de alapvető szerkezeti-szervezeti átalakulása éppen ezért nehezen képzelhető el (sőt szinte lehetetlennek tűnik a sokrétű belső és külső politikai-pénzügyi-pozicionális érdekeltségi viszonyok, súlyok, kompromisszumok miatti óriási intézményi „inercia” következtében). Viszont a működés-végrehajtás javítására vonatkozóan számos kezdeményezés van napirenden: például, az ENSZ Környezeti Programja, a „Feladatok a XXI. századra” c. program, a Globális Környezeti Alap, egyes egyezmények végrehajtási-ellenőrzési mechanizmusai esetében vagy a globális környezeti egyezmények közötti koordináció érdekében. Emellett korlátozott mértékben – akár a már folyamatban lévő egyeztetések eredményeképpen vagy egy már működő intézmény bázisán – egy-egy újabb intézmény vagy eszköz bevezetésére sor kerülhet, illetve a meglévő intézmények státusza, mandátuma bizonyos mértékben változhat, erősödhet: például, két pán-európai egyezményhez kapcsolódóan egy nemzetközi környezeti felelősségvállalási jegyzőkönyv kidolgozása a folyamatban lévő genfi tárgyalások keretében; hosszabb távon egy globális megállapodás az erdők védelméről az ezzel a témával foglalkozó ENSZ testület munkájának eredményeképpen; az ENSZ Környezeti Programja „szervezeti” rangjának valamilyen mértékű erősítése; az ENSZ Fejlesztési Programja feladatkörének bővülése stb. Esetenként „forradalmi” változtatási javaslatok is napvilágot látnak, de meglehetősen valószerűtlennek látszik, hogy nemzetközi konszenzust lehetne elérni ezek bevezetésére. Csak két példát említve: az ENSZ Biztonsági Tanácsának mintájára egy „környezetbiztonsági” tanács létrehozása, vagy a regionális gazdasági bizottságok átalakítása regionális fenntartható fejlődési bizottságokká (bár a tényleges átalakítás helyett az átnevezés nem járna komolyabb megrázkódtatással, hiszen a bizottságok jelenleg sem csak szűken értelmezett gazdasági együttműködéssel foglalkoznak).

Világosan kell azt is látni, hogy lehet bármennyire elméletileg megalapozott, szisztematikusan megközelített és az érdekeltek között kompromisszum-kereső a meglévő intézményrendszer fejlesztésére vagy új megoldások kimunkálására irányuló tevékenység, mégis – mint korábban már említettük – egy-egy katasztrofális esemény (súlyos következményekkel járó természeti vagy ipari katasztrófa), nagy port felkavaró jelentés és felfedezés, egy szervezet vagy tárgyalási folyamat „csődje” is komoly hatással lehet a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés további alakulására.

Bizonyos mértékig az intézményrendszer részének, alakító tényezőinek kell tekinteni azokat a jelentős nemzetközi fórumokat, világkonferenciákat,

amelyeket a környezeti problémák egészének vagy az azokkal is összefüggő társadalmi-gazdasági kérdések megvitatása és a teendők meghatározása érdekében hívnak össze. Az 1992. évi Környezet és Fejlődés Konferencia után több ilyen nagyszabású rendezvényre került sor, amelyeken a nyilatkozatok, cselekvési programok elfogadása mellett általában a további egyeztetést, információ-áramlást, koordinációt segítő intézményi megoldásokról is határoztak. Feltehetően a következő időszakban is az ilyen jellegű események – a politika, a közvélemény, a sajtó nagyobb figyelme miatt is – jelentős mértékben hozzájárulnak majd a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés kritikai elemzéséhez és fejlesztéséhez.

Ebből a szempontból komoly elvárások fogalmazódtak meg már a hosszú előkészítési szakaszban is a 2002. évi Fenntartható Fejlődési Világtalálkozóval kapcsolatban. E találkozón a fenntartható fejlődés szociális pillére, dimenziója kapta a legnagyobb figyelmet (szegénység elleni küzdelem, szociális kohézió, esélyegyenlőség, az életminőség javításának feltételei, emberi jogok, egészségügy stb.). A környezet elsősorban mint a szükségletek ellátását, az esélyegyenlőségi, jóléti körülmények megteremtését és fenntartását biztosító feltételrendszer volt napirenden. Ebben a vonatkozásban – hosszú viták után és sokszor meglehetősen „puha” megfogalmazásban – a Világtalálkozó megerősítette a hosszútávú és integrált megközelítés fontosságát (például a természeti erőforrások degradációjának, a biológiai sokféleség csökkenése megállításának, a természeti rendszerek eltartóképessége figyelembevételének, az átfogó fenntartható fejlődési stratégiák szükségességének vagy az ágazatközi megközelítések jelentőségének kimondásával), a környezetvédelem legfontosabb alapelveinek „felidézésével” (elővigyázatosság, megelőzés, közös-de-megkülönböztetett-felelősség stb.). Ugyanakkor a szándéknyilatkozatokon túlmenően végül nem alakult ki kellően határozott elképzelés a nemzetközi környezetvédelmi intézményrendszer megerősítésére, jobb koordinációjára, a hatékonyabbá tételéhez és más intézményekkel való jobb együttműködéséhez szükséges konkrét feltételekre, feladatokra vonatkozóan. Ennek hátterében számos ok említhető: a különböző országcsoportok és érdekcsoportok ellentétei, a szociális-gazdasági fejlődés és fejlesztések iránti meghatározó és esetenként kizárólagos igények, egyes intézmények, szervezetek saját státuszára (stabilitására, koordinációs felhatalmazására stb.) vonatkozó érdekeltisége. Mindezek az ellentmondások tehát velünk maradnak, s továbbra is nyitott kérdés, hogyan oldódnak meg a „globális környezeti/környezetvédelmi kormányzás” akut problémái, miként válhat erősebbé és hatékonyabbá a nemzetközi (globális és regionális) környezetvédelmi intézményrendszer, de a Világtalálkozót követően – annak eredményeire is hivatkozva – nyilvánvalóan folytatódni fognak az ezek megoldására irányuló erőfeszítések.

AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS TOVÁBBI FEJLŐDÉSÉNEK TENDENCIÁI

Az eddigi fejlesztési tendenciákra, valamint a környezet állapotában bekövetkező változások észlelésére és a további esetleges változások feltárására irányuló igényekre tekintettel mindenekelőtt a nemzetközi megfigyelő, adatgyűjtő, feldolgozó-elemző hálózat további folyamatos gyarapodása, „sűrűsödése”, minőségi jegyeinek erősödése meglehetősen egyértelmű. Ennek „háttérében” pedig tökéletesednie kell a környezet-megfigyelési, az adattovábbítási, tárolási, feldolgozási és „prezentációs” technológiáknak. Az igények között egyaránt megjelennek a helyi és országos szintű, a „saját” környezetállapot és az azt érő hatások jobb ismeretére irányuló követelmények, valamint a nagytérségű-globális és rövidebb-hosszabb távú környezetállapot-változással, ok-okozat-feltárással foglalkozó tudományos és politikai – gazdaság-, illetve szakpolitikai – igények. Az utóbbiakra csak néhány ismertebb, nemzetközi vonatkozású példát említve: nagy távolságra eljutó légköri szennyező-anyagok vagy az üvegházhatású gázok mennyiségi változásainak nyomon követése, határokon áterjedő vízszennyezések észlelése, a nemzetközi kereskedelem szempontjából is fontosabb termésbecslések környezeti változóinak megfigyelése, ENSO-előrejelzések stb.

Erre is épülve erősödhetnek a nemzetközi kutatási hálózatok-szervezetek-programok. A tudománytól és a műszaki fejlődéstől várható el egyrészt a bonyolult környezeti folyamatok jobb megértése, a káros illetve kockázatos hatások előrelátása, másrészt a megfelelő „válaszok” kidolgozása. Ebben az értelemben egyáltalán nem csak a szűken értelmezett környezettechnológiai fejlődésnek és együttműködésnek van jelentősége, hanem a műszaki haladás minden olyan eredményének, amely befolyásolja az anyag- és energiafelhasználást, a gazdaságfejlesztési tervek és gazdasági tevékenységek közvetlen és közvetett környezeti hatásait. Korunk a környezettudomány terén is mind inkább a „tudományköziség” (az interdiszciplináris vizsgálatok) és a tudomány globalizálódásának kora is. Emiatt eddig folyamatosan erősödött a nemzetközi tudományos programok, hálózatok jelentősége (ICSU-IGBP, HDP, CGIAR, tudományos akadémiák közötti együttműködés, de akár az érintett ENSZ szakosított szervezetek és programok keretében folyó környezetvédelemmel is kapcsolatos nemzetközi együttműködést is említhetnénk: UNEP, WMO, IPCC, FAO, WHO stb.).

Tehát a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés jövője nem függetleníthető az együttműködés intézményrendszerének, tartalmának, integráltságának alakulásától számos más területen – legyen szó akár az olyan „horizontális” jellegű területekről, mint a népesedéspolitika, nemzetközi kereskedelem vagy hitelpolitika, akár az olyan ágazati típusú területekről, mint például

a nemzetközi energetikai, mezőgazdasági-élelmiszerügyi vagy egészségügyi együttműködés.

Feltehetően a politikai döntéshozás szempontjából a környezeti ügyek akkor válnak jelentős tényezővé a jövőben is, amikor a tágran értelmezett biztonságpolitika horizontján jelennek meg. Ezt kiválthatják gyors lefolyású, jelentős hatásokkal járó természeti vagy emberi eredetű környezeti katasztrófák és lassan kibontakozó, nehezebben felismerhető, de esetleg alapvető és visszafordíthatatlan változásokat okozó folyamatok. A jelentős hatások pedig magukban foglalhatják mindazokat a következményeket, amelyek a gazdasági stabilitást-fejlődést veszélyeztetik vagy komoly nemzetközi politikai feszültséget válthatnak ki. Márpedig ha kritikusnak számító természeti erőforrások (energia-hordozók, édesvíz-készletek stb.) hozzáférhetősége körülményesebbé vagy korlátozottabbá válik, a globális környezet állapotának viszonylagos egyensúlyát bizonyos emberi tevékenységek a jövőben még inkább veszélyeztetik, akkor a nemzetközi együttműködés keretében a környezetbiztonság erősítése válhat a leginkább kitüntetett területté. Következésképpen fontos tendencia maradhat a nemzetközi együttműködés fejlesztése az olyan megfigyelő-előrejelző-tájékoztatási-figyelmeztető rendszerek és biztonsági eljárásokra-technológiákra vonatkozó nemzetközi megállapodások kapcsán, amelyek elősegíthetik bizonyos – elsősorban emberi eredetű – környezeti kockázatok (vagy azok súlyos következményeinek) megelőzését-mérséklését.

Emellett tovább javulhat, eredményesebbé válhat a fent említett, lassan kibontakozó, de akár visszafordíthatatlan változásokat okozó környezeti folyamatok elővigyázatos kezelését célzó együttműködés – különösen, ha ezekre vonatkozóan csökken a tudományos bizonytalanság, világosabb és elfogadottabb lesz a lehetséges „válaszok” köre, nagyobb lesz a felelősségvállalás szándéka a hosszabbtávú hatásokért (s egyúttal a következő nemzedékek sorsáért). Különösen e téren komoly jelentősége van a tudomány és a politika kapcsolatának, azaz annak, hogy a nagytérségű-globális környezeti ügyekben a sajátos felelősségi és tudományos bizonytalansági feltételek között miként támaszkodnak a tudomány – a környezettudomány és az azzal is összefüggő tudományágak – jelzéseire a különböző nemzetközi politikai egyeztetések, tárgyalások során.

Ennél jóval egyértelműbbnek látszik a környezetvédelem pozícióinak megszilárdulása az „üzleti életben”. Többek között egyes természeti erőforrások piaci felértékelődésével és ezáltal azok valós értékének jobb elismerésével, az emberi egészségre gyakorolt káros környezeti hatások jobb felismerésével, az ezekkel kapcsolatos szabályozás szigorodásával tovább fog erősödni a környezeti technológiák és szolgáltatások fejlesztésének és kereskedelmének nemzetközi piaca. Ebből a szempontból is figyelembe kell venni a

globalizációt és ennek részeként a világkereskedelmi rendszer rohamos bővülését, a multinacionális vállalatok további térnyerését, de egyúttal a mind több ország által a különböző termékekre bevezetett „öko”-követelmények előírását. Néhány környezeti probléma (pl. az ózonkárosító anyagok) vonatkozásában számottevő eredmények születtek. Azonban a mind jobban terjedő termelési és fogyasztási minták, a növekvő fogyasztási igények eredményeképpen a „nettó” környezeti hatások – például az energia- és anyagtakarékosabb, hulladékmentesebb technológiák terjedése ellenére – gyorsan növekednek.

A KÖRNYEZETVÉDELMI EGYÜTTMŰKÖDÉS POLITIKAI KORLÁTAI

A növekvő, határokon áttérjedő környezeti hatások megelőzésének-mérséklésének és a természeti erőforrások hozzáférhetőségével összefüggő érdekelentétek feloldásának, enyhítésének nemzetközi szinten az elkövetkezőkben is alapvetően két jól ismert tényező szabhat gátat. Egyfelől a már felhalmozódott és tovább halmozódó hatásokért viselt eltérő (megkülönböztetett) felelősség elismerése: márpedig semmi sem utal arra, hogy a következő évtizedekben az ebben a vonatkozásban eddig kialakult világrend lényegesen megváltozna. Másfelől a különböző országok, országcsoportok közötti számottevő és világméretben növekvő erőforrás-, életszínvonal-, tudományos-technológiai fejlettségbeli különbségek: bár az utóbbi tekintetében néhány fejlett ország részéről voltak és vannak jelei a problémák kezelésére vonatkozó politikai, gyakorlati szándéknak (pl. a GNP 0,7%-nak befizetése az ODA-ba vagy legalábbis a korábbi befizetési szint emelése, a súlyosan eladósodott fejlődő országok megsegítése), de a különbségek világméretben ezen a területen tovább fognak nőni. E tendenciáknak közvetlen és közvetett hatásai is lesznek a természeti erőforrás-hasznosításra vagy a környezeti eredetű egészségi hatásokra.

Úgy tűnhet, hogy a környezeti megfigyelő rendszerek vagy bizonyos tudományos kutatások területén jóval nagyobb és felismertebb a kölcsönös függőség, s ez a jövőben is hozzájárulhat a nemzetközi együttműködés fejlesztéséhez. Ennek azonban egyebek mellett finanszírozási korlátok és az adatok ismeretek monopolizálására, piacosítására irányuló törekvések szabhatnak határt. (A néhány éve éppen Budapesten megtartott „Világkonferencia a tudományról” behatóan tárgyalta ezeket a problémákat is.)

Végül az ezen a területen tevékenykedők akarva-akaratlanul elfeledkezhetnek arról, hogy a környezetvédelem csak az egyik összetevője a sok szálon futó nemzetközi együttműködésnek, ahol a nemzetközi politikai, gazda-

sági-kereskedelmi, pénzügyi-fejlesztési, biztonságpolitikai és más területek az elsődlegesek. Ebben a megközelítésben továbbra is „csak” a környezeti szempontok korlátozott mértékű figyelembevételére, integrálására lehet számítani. Bizonyos szempontból éppen erre mutatott példát többek között a fejlődés/fejlesztés finanszírozásával foglalkozó nemzetközi konferencia (Monterrey), a világkereskedelmi rendszer reformját elhatározó találkozó (Doha) vagy a johannesburgi Fenntartható Fejlődési Világtalálkozó.

BEKAPCSOLÓDÁSUNK AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSBE, A RÉSZVÉTELLEL KAPCSOLATOS ÉRDEKEK–CÉLOK

A természeti környezet megfigyelésével és kutatásával kapcsolatos szervezett együttműködésben az érintett hazai intézmények és szakemberek részvételének mintegy két évszázados múltja van. A XX. század második felében előbb főként a kelet-európai szervezetek, majd 1970-es évektől kezdődően kiszélesedő nemzetközi együttműködés keretében hazánk is mind jobban bekapcsolódott a különböző környezetvédelmi szervezetek, hálózatok, programok tevékenységébe. A részvételt az adatok és kutatási információk cseréjében való érdekeltség, a nagy távolságra eljutó környezeti hatások azonosítása-vizsgálata-előrejelzése és mérséklése-megelőzése iránti igény, más országokban folytatott eredményes vagy nem megfelelőnek bizonyult környezeti programok-intézkedések-technológiák megismerése, hazai alkalmazási lehetőségének felmérése motiválta.

E szempontok között elsődlegesnek tekinthető az a felismerés, hogy a hazai környezeti problémák megoldása elképzelhetetlen az országhatárokon áterjedő környezeti hatások figyelembe vétele nélkül. Márpedig miközben bizonyos hatások mérséklődtek, más és újabb keletű tényleges és potenciális hatások (környezeti kockázatok) növekednek. Emellett többek között a nemzetközi kereskedelem, kutatási és technológiai fejlesztésben, politikai és gazdasági integrációban való erősödő részvételünk is különféle környezeti következményekkel jár együtt, valamint hozzáegíthet bennünket is – a megfelelő kutatási eredmények, technológiák megismerésével, felhasználásával – a meglévő környezeti problémák megoldásához, illetve az újabbak megelőzéséhez (beleértve azokat a másol, illetve globálisan jelentkező káros környezeti hatásokat, amelyekhez magunk is hozzájárulunk).

Minderre tekintettel a regionális, nagytérségű és globális környezeti problémákkal kapcsolatban szükséges közös lépéseknek keretet adó, sokasodó nemzetközi programok és megállapodások kidolgozásába, végrehajtásába is bekapcsolódtak hazánk képviselői. Napjainkra Magyarország számtalan két-

és sokoldalú környezetvédelmi együttműködési program és nemzetközi egyezmény részese, egyúttal a jelentősebb szervezetek, intézmények, konferenciák a nemzetközi közéletben való hazai részvétel, érdekképviselő szempontjából is fontos fórumokká váltak.

Ezek a nyilvánvaló megfontolások fogják meghatározni részvételünket a következő évtizedekben is. Sőt mind az érdekérvényesítés, mind a nemzetközi intézményekkel – azaz a szervezetekkel, programokkal, pénzügyi alapokkal és jogi eszközökkel – kapcsolatban vállalt kötelezettségek teljesítése a továbbiakban még lényegesebb lehet az ország növekvő nemzetközi részvételével, szerepvállalásával összhangban. Ebben a vonatkozásban az 1990-es évek elejétől kitüntetett szerepe lett annak a törekvésnek, hogy mielőbb csatlakozhassunk az euro-atlanti integrációs szervezetekhez. A környezetvédelem területén is az OECD-be való felvételt a nemzetközi szervezet részéről komoly elemzések és kritikai értékelések előzték meg. Az Európai Unió pedig ennél jóval szigorúbb követelményeket támaszt ezen a területen is a jelentkezőkkel szemben: át kell venni és alkalmazni kell a Közösség – igencsak terjedelmes, részletes, szigorú és mindenekelőtt a belső piac hatékony működését biztosító – környezetvédelmi joganyagát is. Már a jelenlegi csatlakozási időszakban is, s még inkább az Európai Unióba való felvételt követően a környezetvédelem területén (is) az EU-s követelményrendszer és az EU-val, illetve tagországaival való együttműködés jelenti a legmarkánsabb nemzetközi hatást a vonatkozó hazai szakpolitikára, annak ágazati és társadalmi kapcsolódásaira, az intézményrendszerre.

A NEMZETKÖZI EGYEZMÉNYEK, PROGRAMOK ÉS MAGYARORSZÁG

A regionális, a pán-európai vagy a globális együttműködésben való részvételünk szempontjából a leglényegesebbnek (de legalábbis a leginkább egyértelmű kötelezettségekkel járó) a különböző egyezmények kialakításában és azok végrehajtásában való közreműködésünk tekinthető. A hazai környezetpolitika és programok számára ezek jelentik a legkonkrétabb „külső” követelményeket, a nemzetközi részvétel szempontjából pedig ezek biztosítják a legfontosabb „szereplési” és érdekérvényesítési fórumokat. Az utóbbi kapcsán elsősorban azt kell szem előtt tartani, hogy a megállapodásokban rögzített kötelezettségek – az azok hazai betartásához szükséges feltételek biztosítása mellett – a hazánk környezetére hatást gyakorló más államok részére is előírásokat jelentenek.

A nemzetközi megállapodások jelentős része különféle, határokon áterjedő, illetve globális környezeti hatások megelőzésével, korlátozásával foglalko-

zik. Magyarország számos ilyen nemzetközi megállapodáshoz csatlakozott – elfogadva azok célkitűzéseit és felismerve, hogy az azokból fakadó feladatok teljesítése nemcsak alapvető környezetvédelmi (s ezáltal társadalmi és gazdasági), hanem egyúttal lényeges (kül)politikai érdekünk is. A hatályos nemzetközi kötelezettségek legfontosabb és számunkra különösen lényeges jogalapját a levegőkörnyezet-védelemre, a felszíni vizek védelmére, a természetmegőrzésre, a jelentős környezeti hatással járó tevékenységek szabályozására, illetve korlátozására vonatkozó egyezmények jelentik. Olyan nemzetközi megállapodásokról van szó, mint például a nagy távolságra eljutó, káros légköri emissziókkal, a globális környezeti problémát okozó kibocsátásokkal – az ózonréteget károsító anyagok vagy az üvegházhatású gázok kibocsátásával – foglalkozó egyezmények, a határvízi egyezmények, vagy például a környezeti hatásvizsgálatokkal, az ipari baleseti kockázatokkal, a biológiai sokféleség megőrzésével foglalkozó egyezmények. Emellett nem szabad elfeledkezni a nem kifejezetten környezetvédelmi tárgyú, indíttatású azon megállapodásokról sem, amelyek részben vagy közvetve környezeti hatásokat érintenek, szabályoznak (nemzetközi szállítással, energetikai együttműködéssel, kereskedelemmel stb. foglalkozó megállapodások). Bár nem várható, hogy a nemzetközi környezet- és természetvédelmi egyezmények rangja komolyabb mértékben erősödik a jövőben, de kétségkívül az ezek által biztosított nemzetközi fórumok elősegíthetik a tárgyat jelentő környezeti problémákkal, intézkedésekkel kapcsolatos tisztánlátást. Emellett tovább folytatódhat újabb megállapodások kidolgozása, illetve a meglévők kiegészítése, szigorítása. Mindezekre tekintettel célszerűnek látszik a különböző – a hazai környezet és környezetpolitika szempontjából jelentős – nemzetközi egyezményekben, az azok intézményeiben való részvétel, illetve általánosabban véve a környezetdiplomáciai tevékenység további erősítése.

A jogi értelemben vett kötelezettségeket előíró egyezmények mellett említeni kell azokat a nemzetközi programokat is, amelyek átfogó nemzetközi együttműködési keretet adnak a hazai környezetpolitika számára is. Elsősorban a pán-európai (az ENSZ EGB égisze alatt szervezett) „Környezetet Európának” programról, az ENSZ Környezeti Programja (UNEP) keretében folyó sokoldalú együttműködésről, valamint a sokkal tágabb megközelítésű, a fenntartható fejlődés témakörével foglalkozó ENSZ-programról van szó. Ez utóbbit az ENSZ keretében 1992-ben elfogadott „Feladatok a XXI. századra” című dokumentum tartalmazza, amely a fenntartható fejlődés – a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szempontból is fenntartható fejlődés – globális programja. A környezetvédelem azonban számtalan nemzetközi szervezet tevékenységében „előkelő” helyet kapott (WHO, FAO, UNESCO, UNFF, ICSU stb.) Sok szempontból – s nem csak környezetvédelmi megfontolások

alapján – érdekünk e multilaterális programokban való hazai részvétel erősítése is; az EU-tagság a közösségi közreműködés egyeztetésével és képviselésével várhatóan erre a kapcsolatrendszerre is jelentős hatással lesz.

INFORMÁCIÓ-SZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGEK, PÉNZÜGYI FINANSZÍROZÁS ÉS SEGÉLYPOLITIKA

A nemzetközi együttműködésben való mind sokoldalúbbá váló részvétel egyik sajátos összetevője a környezetállapotot befolyásoló tevékenységekre és a környezeti hatásokra vonatkozó nemzeti adatszolgáltatási, jelentéstételi feladatok gyarapodása – legyen szó akár valamely szervezetben elnyert tagságról (OECD, Nemzetközi Energia Ügynökség – IEA, Európai Környezeti Ügynökség – EEA stb.), akár egy egyezmény által a részes felekre kirótt kötelezettségről (EGB-egyezmény az ipari balesetekről, Biológiai Sokféleség Egyezmény stb.). Az ilyen beszámolók kiterjednek például a szennyezőanyag-kibocsátásra, a korlátozó és tilalmi szabályokra, de ezek mellett az adott probléma megelőzése, megoldása érdekében tervezett programokra és intézkedésekre is. E kötelezettségek mennyisége egyértelműen „csak” növekedhet a jövőben és már ma is komoly feladatot jelent az érintett hazai szervezetek részére. Ugyanakkor e feladatok teljesítése is visszahat a környezetállapot felmérésével-értékelésével és a beavatkozások tervezésével, végrehajtásának koordinálásával-kikényszerítésével foglalkozó hazai intézményrendszerre. E téren jelentős változásokat hozhat az elkövetkező egy-két évtized különös tekintettel majd az EU-előírásokból adódó információ-szolgáltatási kötelezettségekre.

A környezetvédelem egyik legkényesebb kérdése a tevékenységek pénzügyi forrásainak biztosítása és ebből a szempontból is figyelembe kell venni a nemzetközi együttműködésből fakadó lehetőségeket, jogokat és kötelezettségeket. E téren az elmúlt évtizedben különféle források nyíltak meg számunkra beleértve a nemzetközi bankok, alapok (részben vagy kifejezetten) környezetvédelmi célú kedvezményes hiteleit vagy vissza nem térítendő támogatásait (pl. a Globális Környezeti Alap támogatása az ózonkárosító anyagok kiváltására), a kétoldalú együttműködési programok keretében nyújtott támogatásokat, továbbá az Európai Unió által a csatlakozási felkészülésre biztosított – a többi nemzetközi forráshoz képest jelentős – pénzügyi kereteket. Az EU-forrásokat leszámítva azonban az ország a gazdasági fejlődéssel párhuzamosan a „segélyezett” kategóriából fokozatosan kikerül és mind sürgetőbbé válik a „donor-politika” kialakítása és gyakorlati alkalmazása a környezetvédelem területén, illetve áttételesen azzal kapcsolatban is. Ennek a

váltásnak – különös tekintettel a már meglévő OECD-tagságra és a most már rövid időn belül esedékes EU-tagságra – már a jelenlegi évtizedben be kell következnie.

TÁRSADALMI VÁLTOZÁSOK ÉS KÖRNYEZETVÉDELEM; KÖRNYEZET-TUDATOSSÁG ÉS TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL

Külön kell szólni a társadalmi változások és a környezetvédelem kapcsolatáról a nemzetközi együttműködés vonatkozásában is. A további gazdasági növekedés, a fogyasztói szokások valószínű – a jelenlegi tendenciákból és a „nyugati” országok példájából kikövetkeztethető – módosulási maguk után vonhatják a környezetterhelés „nettó” növekedését. Ezt úgy kell érteni, hogy egyfelől a szigorodó szabályozásnak és a környezeti értelemben (is) hatékonyabb technológiáknak, berendezéseknek, háztartási eszközöknek köszönhetően határozottan csökken majd egyes terhelések országos-területi-helyi szintje (kén-dioxid-kibocsátás, nitrát-terhelés stb.). Másfelől a fogyasztási szokások változásával, az igények növekedésével – az azok hatásait ellensúlyozó, korlátozó vagy ösztönző intézkedések híján – számottevően erősödhetnek bizonyos környezet-használatok és bizonyos környezeti hatások (pl. a közlekedés területén, a földhasználat-változásokkal vagy a „hulladéktermelés” kapcsolatban). A külső hatások, de a megfelelő tapasztalatok hasznosítása és technológiák átvétele is lényegesek ebben a tekintetben.

Ebben az összefüggésben is a környezet-tudatosság és a problémák megelőzésében-megoldásában a társadalmi részvétel erősítésének óriási a jelentősége. A nemzetközi együttműködésben való részvételünk az ezeknek az elvárásoknak való megfelelést is elősegítheti (pl. a közelmúltban hatályba lépett Aarhusi Egyezmény teljesítésével, az EU környezeti és fogyasztóvédelmi normáinak átvételével), de maguknak a nagyléptékű és globális környezeti problémáknak a megoldásában való társadalmi – minden érintett érdekcsoportra kiterjedő – egyeztetés és közreműködés is nélkülözhetetlen. Sokak szerint a nyilvánosság és a részvétel lehetőségeinek növelése – a környezeti technológiák fejlesztése, az erőforrás-felhasználás hatékonyságának javítása mellett – önmagukban nem vezethetnek eredményre: a környezettel kapcsolatos viszonylag rövid időn belüli „paradigmaváltás” nélkül elkerülhetetlen a természeti erőforrások túlhasználata, a környezetterhelés növekedése, s az ezekből adódó visszafordíthatatlan környezetállapot-változás kialakulása. E kettősség hazánkat is jól jellemzi: egyfelől a gyors gazdasági növekedés, a jelentős mértékben a fogyasztási igények növekedésével azonosított életszínvonal-emelkedés igénye, másfelől a környezeti „kitettség” tudata (levegő-, víz-

szennyező anyagok), a külső környezeti hatások, a gazdaság számára lényeges erőforrások (elsősorban az energia, energiahordozók) miatti külső függőség korlátozásának, a természeti értékeink megőrzésének igénye. Ezekkel kapcsolatban a tágran értelmezett környezet-tudatosság erősítése természetesen nem csak a civil társadalom, a különböző érdekképviselői csoportok, szervezetek szempontjából lényeges, hanem „össz nemzeti” érdek. Ebbe tehát bele kell érteni, például a közbeszerzés további „zöldítését”, a természeti értékek szigorú állami védelmét, a környezetvédelmi szempontokra is határozott figyelmet fordító reklám-szabályozást stb. A nyilvánosság szerepe, jelentősége még fontosabbá válhat e téren különösen a környezet-egészségügyi, élelmiszerbiztonsági társadalmi tudatosság erősödésével.

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS MAGYARORSZÁG: A KÖZÖSSÉGI KÖRNYEZETPOLITIKA FEJLŐDÉSE ÉS TÁVLATAI

A KÖZÖSSÉG ALAPJA, AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS MÉLYÍTÉSE ÉS SZÉLESÍTÉSE

Az Európai Közösség létrehozásának és fejlődésének alapja – az általános politikai célok elérése érdekében is – egy olyan közös piac kialakítása volt, amely a Római Szerződés értelmében egy belső határok nélküli térség, ahol biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása. A közös szakterületi, ágazati politikák valójában „csak” kiegészítő feltételeket jelentettek a piac működéséhez, a piaci verseny „torzítatlanságához”. Az évek során e szakpolitikai területek is gyarapodtak (nemzetközi, biztonságpolitikai együttműködés; gazdasági és szociális kohézió, fogyasztóvédelem stb.), s bár a gazdasági együttműködés primátusa megmaradt, a közösségi együttműködés egyéb területei, illetve a másik két pillér keretében folytatott együttműködés rangja is mind jelentősebbé vált. Ezáltal a tagállamok közötti kapcsolatok mélyítése együtt járt azzal, hogy az együttműködés mind átfogóbb, mind univerzálisabb jellegű lett, s azt az egyes területeken már nem csak kifejezetten a közöspiaci megfontolások határozzák meg. Szimbolikusan ezt a fejleményt jelezte az *Európai Uniót* létrehozó 1992-es Maastrichti Szerződés.

E folyamat természetesen kiélezte a vitát a közösség jövőjéről gondolkodó két nagy áramlat között: megmaradjon az EU alapvetően szuverén nemzetállamok közösségének vagy folytatódjon tovább az integráció akár úgy, hogy valamikor az Uniónak saját alkotmánya, kormánya, sőt közvetlenül választott „kormányfője” (bizottsági elnöke) is lesz és felettébb lényeges döntési jogosítványok „átszállnak” a közösségi testületekre.

Különösen a jelenlegi évtizedben várható újabb bővülésre – s ezáltal egy jóval heterogénabb közösség létrejöttére – is tekintettel nem valószínű, hogy az elkövetkező két évtizedben alapjaiban megváltozik az EU jelenlegi intézményi, döntéshozatali rendszere. Ebben az értelemben a bővítés intézményi előkészítését jelentő Nizzai Csúcs határozatai (a 2000. évi Nizzai Szerződés új rendelkezései) is tartalmi szempontból „csak” szinte a minimális mértékben módosították a már kialakult intézményi rendszert, illetve működési rendet ezáltal előkészítve a helyet a közösségi testületekben a belépésre várók-

nak. Az intézményi reform, illetve a legújabb fejlemények – nevezetesen az „alkotmányozó konvent” megalakítása – figyelembevételével sem valószínű, hogy ebben az évtizedben alapvető elmozdulás legyen a „föderatív Európa” irányába, ami nélkül viszont nehéz elképzelni az EU politikai súlyának jelentős növekedését globalizálódó világunkban.

Ugyanakkor az elmúlt években fontos fejlemény volt és várhatóan tovább folytatódik a Tanács-Bizottság-Parlament háromszögben a szerepek-mandátumok-súlyok arányainak eltolódása, különösen az Európai Parlament szerepének erősödése a döntéshozatali és az ellenőrzési mechanizmusban. Emellett a bővítés még inkább erősítheti majd annak szükségességét, hogy mind több kérdésben a többségi döntéshozatali eljárás legyen érvényesíthető.

Ez utóbbi különösen fontos lehet majd az új belépők számára is, akiknek tehát nem csak „egyszerűen” egy sajátos közösségi döntéshozatali mechanizmusban való részvételre kell felkészülniük, hanem arra is, hogy egyre több területen vagy részt vesznek a többségi akarat kialakításában vagy azzal „ütköznek”. Tehát az EU-n belüli életre, az együttműködésre, a Közösséget alakító, az újabb szabályokat kialakító vitákra és az érdekképviseletre, érdekegyeztetésre való felkészülés legalább annyira komoly (ha nem sokkal komolyabb) feladat, mint a belépési feltételek teljesítésével összefüggő teendők.

A KÖZÖSSÉGI „BELSŐ” ÉS „KÜLSŐ” KÖRNYEZETPOLITIKA

E folyamatok és feltételezések keretében lehet szemlélni a Közösség környezetpolitikáját, amely az elmúlt évtizedben megerősödött és „terjedelme” már bőven meghaladja azt a szintet, amelyet a közös piac megfelelő működéséhez – a piaci feltételek zavartalan érvényesüléséhez, a versenyfeltételek biztosításához, a piaci hatások torzításának elkerüléséhez – feltétlenül biztosítani kellene. A „kiegészítő” jellegű közös politikák egyikeként a környezetpolitika 1986-ban az Egységes Európai Okmány elfogadásával párhuzamosan kapott nagyobb jelentőséget és került közvetlen közösségi hatáskörbe.

Az azóta eltelt 15 évben a közösségi vívmányok keretében a környezetvédelmi fejezet lett az egyik legterjedelmesebb. A több mint kétszáz jogszabályi elem (rendeletek, „alap”-irányelvek és kiegészítéseik-módosításaik) átvétele és betartása esetenként a tagállamoknak is komoly nehézséget okoz. Ezt jól jelzi, hogy a Bizottság rendszeresen eljárást indít az egyes tagállamok ellen – végsősoron az Európai Bíróság előtt – valamely környezetvédelmi irányelv nem megfelelő teljesítése miatt. A nyilvánvaló belsőpiaci követelmények mellett a tagállamokban a környezeti tudatosság, a környezet-egészségügyi ismeretek gyarapodása tette lehetővé a környezetvédelmi követelmé-

nyek bővülésének, szigorodásának igényét és elfogadását, a közösségi vívmányok környezetvédelmi fejezetének fokozatos „gazdagodását”.

Ebben a gyakorlati tapasztalatok is közrejátszottak, elsősorban konkrét környezeti problémákból, mindenekelőtt súlyos környezetszennyezést okozó eseményekből vagy nagytérségű környezeti kockázatokat erősítő folyamatok felismeréséből levont következtetések (Seveso, élelmiszerbiztonság környezeti vetületei, globális ügyek). A közösségi környezetpolitika megerősödését elősegítette az is, hogy az 1995-ös bővítési hullámban olyan államok csatlakoztak a Közösséghez, amelyek meglehetősen szigorú és következetes környezetpolitikát folytattak és képviseltek.

Ezen túlmenően a környezetvédelem (elsősorban a globális környezet védelme) vált az egyik olyan szakterületté, ahol az Európai Unió egyre nagyobb aktivitást fejtett ki a világpolitika „színpadán”, határozottan fellépve a globális programok és egyezmények kidolgozása-megkötése-végrehajtása mellett. E tényezők számbavételére azért van szükség, mert várhatóan ezek határozzák meg a környezetpolitikai együttműködés jövőjét a következő időszakban is. Bármi is legyen az integráció elmélyítésének, a közösségi intézményrendszer továbbfejlesztésének sorsa az elkövetkező években a most megalakult Konvent vagy a soronkövetkező kormányközi konferencia nyomán, számos olyan közösségi politikai terület van, amelyek erősödése biztosra vehető – a környezetvédelem egyértelműen ezek között van. E folyamat majd új EU-tagként, már politikailag és jogilag egyenrangú partnerként Magyarország számára is kiterjeszti a részvétel lehetőségét a Közösség további belső és nemzetközi környezetpolitikájának formálásában-képviselésében, továbbá kötelezővé teszi a vonatkozó – bővülő és szigorodó – közösségi politikák és előírások érvényesítését a hazai környezetpolitikában, s minden ahhoz kapcsolódó ágazati politikában.

A KÖRNYEZETPOLITIKA LÉNYEGE, INTEGRÁLÁSA ÉS ÉRVÉNYESÍTÉSE

Tartalmi oldalról az EU környezetpolitikájához, a környezetvédelemmel is összefüggő közös politikáihoz az a megfontolás adja az alapot, amely szerint az Unió fejlődéséhez elengedhetetlen a természeti erőforrásokkal való megfelelő (takarékos) gazdálkodás, a környezetet károsító hatások megelőzése, illetve mérséklése is. Ennek érvényesítéséhez alapvetően kétféle, egymáshoz szorosan kapcsolódó megközelítést alkalmaznak: egyfelől kifejezetten környezeti jellegű normákat, előírásokat vezetnek be (a környezetvédelmi *acquis* keretében), másfelől a környezetvédelmi szempontokat érvényesítik az ágazati politikák keretében és az azokat közösségi szinten szabályozó elő-

írásokban, irányelvekben. Az elmúlt időszakban ezeken a „klasszikus” megoldásokon is túlléptek, amikor elfogadták a (környezeti és szociális szempontból is) fenntartható fejlődés koncepcióját: előbb elvi szinten az 1997-es Amszterdami Szerződés keretében a célkitűzések-alapelvek szintjén, majd már sokkal konkrétabb formában a 2001. júniusi Göteborgi Csúcson a fenntartható fejlődési stratégia elfogadásával. Eléggyé egyértelműnek látszik, hogy innen már nincs „visszaút”: az Európai Unió a legmagasabb szinten fogadta el a gazdasági-társadalmi-környezeti követelmények összefüggéseikben való kezelésének szükségességét és ennek gyakorlatba való átültetését. Ettől kezdve nem egyszerűen a környezetvédelem képviselői (főbiztos, főigazgatóság, az EP környezetvédelmi bizottsága, „zöldek”) követelik, hanem ez most már átfogó közösségi célkitűzés. A stratégia megvalósítására, végrehajtásának ellenőrzésére rendszeresen vissza fognak térni az Európai Tanács minden tavaszi találkozásán, s mindenekelőtt kidolgozzák a kapcsolódó, a végrehajtást „szavatoló”, a gyakorlatba átültető ágazati fenntarthatósági stratégiákat és bevezetik a nyomomonkövetés, értékelés-felülvizsgálat eszközeit. A 2002 tavaszán megtartott találkozón már napirenden volt e téma, elkészült több szakterületi anyag, de egyelőre – különböző környezetvédő csoportok értékelése szerint is – nagyon akadozva alakul a stratégia végrehajtása, annak ágazati érvényesítése.

A már említett, eredendően „közöspiaci” okokból bevezetett környezetvédelmi előírások célja konkrétabban az, hogy a belső piac hatékony működése érdekében senki ne juthasson a környezeti feltételek elhanyagolásából eredő piaci előnyhöz („környezeti dömping” elkerülése), illetve korlátozzák-büntessék a káros környezeti hatásaik miatt az egészséget veszélyeztető árukat előállító-forgalmazó, illetve szolgáltatásokat nyújtó piaci szereplőket. E közvetlen piaccgazdasági követelményeken túlmenően a közösségi környezetpolitika olyan általánosabb ügyeket is „megtámaszt”, mint a környezetbiztonság erősítése (a veszélyes üzemekkel, az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos biztonsági kérdések, a megfelelő vízminőség- és levegőminőség biztosítása stb.); a természeti értékek megőrzése (élőhelyek, madarak, biológiai sokféleség stb.); a környezet globális állapotát veszélyeztető hatások mérséklése (ózonréteg védelme, légköri üvegházhatás erősödésének és az azzal járó környezeti kockázatok csökkentése, a tengerekbe jutó szennyezés korlátozása-tiltása stb.).

KÖRNYEZETVÉDELMI AKCIÓPROGRAMOK

A joganyag tehát csak a „kódifikált” részét jelenti a közösségi környezetpolitikának; az átfogó megközelítést az intézkedési programok jelentik, amelyek mellett lényegesek a szakirányú, közvetlenül vagy közvetve környezetvédelmi célokat is tartalmazó programok (pl. az energiagazdálkodás, a kutatás-fejlesztés területén). A környezetvédelem oldaláról mind konkrétabb elvárás-ként jelentkezik a már említett értelemben a környezetpolitika integrálása az ágazati politikákba. Az erre irányuló tevékenység tervezésének és végrehajtásának is a környezetvédelmi akcióprogramok adnak keretet. E programok meghatározott és egyre következetesebben érvényesített – s értelemszerűen nem csak az EU környezetpolitikájában alkalmazott – olyan alapelvekre épülnek, mint a megelőzés elve (a szennyezés, tágabban a káros környezeti hatás „forrásnál” való megelőzésének elve), a „szennyező fizet” elve (tágabban a „környezethasználó-környezetkárosító fizet” elve), a környezeti követelményeknek a szakpolitikákba való integrálásának elve, az együttműködés elve, a „szubszidiaritás” elve stb.

Az első környezetvédelmi akcióprogram az 1973–1976 közötti időszakra vonatkozott és annak kidolgozására egyértelműen hatással volt az 1972-ben megrendezett Stockholmi Konferencia (ENSZ konferencia az emberi környezetről), különösen az ott elfogadott általános környezetvédelmi alapelvek, amelyekből többet átvett a közösségi program is (megelőzés, szennyező fizet, az országhatárokon áttekintő – más államok fennhatósága alá tartozó területeken való – környezeti károkozás elkerülése stb.).

A második és harmadik akcióprogramot követően különösen fontos állomásnak tekinthető az 1987-es Egységes Európai Okmány, amely túllépett a belső piac hatékony működését szolgáló környezetvédelmi szakpolitikák kiegészítő jellegének elismerésén és lehetővé tette már jogilag kötelező érvényű környezetpolitikai rendelkezések bevezetését a következő célkitűzések érdekében: a környezet védelme, az emberi egészség védelme, a természeti erőforrások ésszerű hasznosítása. Ennek jegyében született meg a negyedik akcióprogram az 1987–1992-es időszakra. Az ötödik program ezt is meghaladta a minden korábbinál átfogóbb szemléletével, a már említett fenntartható fejlődés elveinek és megközelítéseinek elfogadásával, s ebben nyilvánvalóan közrejátszott az 1992-ben megtartott nagyszabású nemzetközi esemény (az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciája), amelyen elfogadták a fenntartható fejlődés világprogramját.

Az ötödik program a fenntartható fejlődés általános megközelítésének elfogadása mellett teljes körűen igyekezett integrálni a környezetpolitikát a különböző ágazati politikákba, s ennek is megfelelően integrált szennyezés-

megelőzést és ellenőrzést kezdeményezett. E program olyan sokoldalú lett, hogy – a Közösségben ezzel párhuzamosan folyó intézményfejlesztés és más szakterületi programok mellett – végrehajtása nagyon felemásra „sikeredett”.

Eddig tehát öt akcióprogramon van „túl” a Közösség és ezek tapasztalataira is építve készült el a hatodik környezetvédelmi intézkedési terv, amely a teendőket kevés számú súlypont köré csoportosította és a korábbinál jóval egyértelműbb célokat és végrehajtási menetrendet kívánt megadni. Ennek tervezésekor már kikérték a társult országok véleményét is, a program végrehajtásában pedig közvetlenül érintettek és érdekeltek leszünk, hiszen közben minden valószínűség szerint felvételt nyerünk az EU-ba. Ez a program tehát meghatározó jelentőségű a hazai környezetpolitika jövőbeni alakulása szempontjából is: figyelemmel kell lenni az EU-program kiemelt feladatcsoportjaira (prioritásaira), illetve a konkrét célkitűzésekre és határidőkre is. A programban foglalt követelmények egyes területeken a meglévő előírások hatékonyabb betartását-betartatását jelentik, más vonatkozásokban viszont új, illetve szigorúbb elvárásokat jeleznek. Ez a jelenleg felvételre aspiráló országok számára hosszabb távon is előrevetíti, hogy a felvételhez nehezen teljesíthető feltételekkel s a közben születő újabbakkal fémjelzett bővülő és szigorodó követelményrendszer a belépést követően is bővülni és szigorodni fognak. A különbség „csak” annyi lesz, hogy azok kialakításában és elfogadási folyamatában már az új tagok is részt vehetnek, illetve nem-megfelelés esetén ellenük is eljárás indítható.

Következésképpen, az uniós környezeti normák és programok eddigi alakulása alapján előrelátható, hogy a következő időszakban ezen a téren is tovább fog mélyülni a közösségi együttműködés. Emiatt is a minősített többségi döntési eljárás kapcsán rendkívül alaposan fel kell készülni a közösségi döntéselőkészítő és döntéshozatali fórumok munkájában való részvétellel. Tovább szigorodhatnak az előírások, ami hozzájárul majd a káros környezeti hatások megelőzéséhez-mérsékléséhez, a hatékonyabb természetvédelemhez, de egyszerismind nehezebb lesz ezen előírások betartása.

Az akcióprogramok egyúttal jelzik a Közösség fellépésének irányát-tartalmát a nemzetközi környezetvédelmi együttműködésben. Ugyanakkor a nemzetközi megállapodások keretében elfogadott kötelezettségeket-feladatokat természetesen meg kell jeleníteni a közösségi előírásokban-programokban is. Erre a „kettősségre” ismételten fel kell hívni a figyelmet: a környezetvédelem területén is a Közösség befelé és kifelé is sokoldalú politikát formál, illetve képvisel, azaz miközben kialakítja belső előírásait-szakpolitikáit és ezekben tekintettel van a nemzetközi tendenciákra, kötelezettségekre, ezzel együtt és ezzel összhangban egyeztetett álláspontját igyekszik érvényesíteni a nemzetközi együttműködés keretében. Ez kiterjed a nemzetközi intézményrendszer

fejlesztésére, nemzetközi programok kialakítására-végrehajtására, nemzetközi megállapodások-egyezmények kidolgozására és továbbfejlesztésére vagy például a környezetvédelmi feladatok megoldását elősegítő pénzügyi támogatásokra.

A regionális és globális környezetvédelmi együttműködésben, környezetpolitikában való EU-s részvétel összefüggésben van az EU általános világpolitikai, biztonságpolitikai, piacra-jutási, kereskedelmi, technológia-fejlesztési szempontjaival, törekvéseivel. A nemzetközi együttműködésben való közreműködés megtettesül a környezetvédelemmel foglalkozó szervezetek-testületek, finanszírozási intézmények tevékenységében, illetve nemzetközi megállapodások és programok kidolgozásában, végrehajtásában való közös EU-s részvételben. Ez utóbbiak sorában olyan témakörökről van szó, mint a regionális-kontinentális (pán-európai) környezetpolitika keretében a határvizek hasznosítása-védelme, a határokon áterjedő levegőszennyezések korlátozása, ipari katasztrófák és azok környezeti hatásainak megelőzése, környezeti hatásvizsgálatok alkalmazása, természetvédelem, környezeti információkhoz való hozzáférés elősegítése, pán-európai környezetvédelmi program végrehajtásában való részvétel. A globális együttműködés keretében pedig többek között az ózonréteg védelme, az üvegházhatású gázok kibocsátásának szabályozása, a biológiai sokféleség megőrzése említhető, de számos olyan nem kifejezetten környezetvédelmi célú együttműködési intézmény és program is, amelyek lényegesek a környezetpolitika szempontjából is (nemzetközi kereskedelmi rendszer, fejlesztési célú nemzetközi finanszírozási együttműködés stb.).

Az új tagok – köztük hazánk – tehát nem egyszerűen egy belső szabályai szerint együttműködő közösséghez csatlakoznak majd, hanem egyúttal a tágabb nemzetközi együttműködés fejlesztésében is a Közösség tagjaival együtt, egyeztetett módon vesznek részt. Ezt a „kettősséget” jelentős mértékben tükrözik a környezetvédelmi akcióprogramok. Azoknak ugyanis tartalmazniuk kell a közösen vállalt nemzetközi kötelezettségek koordinált végrehajtásának követelményeit, eszközeit is. Emellett a konkrét nemzetközi együttműködési fórumok, megállapodások kapcsán az EU-tagok közös álláspontot dolgoznak ki és képviselnek.

A szakirányú (közvetlenül vagy áttételesen a környezetvédelemhez kapcsolódó) programok között olyanokat említhetünk, mint például a LIFE-program, a kutatási keretprogram, a környezetvédelmi szempontból is kiemelkedő jelentőségű energetikai programok (SAVE, THERMIE, ALTENER) és más ágazati programok.

Az EU kiterjedt (s folyamatosan bővülő) környezetvédelmi joganyaga és a környezetvédelemhez kapcsolódó EU-s programok fenti utalásszerű felsoro-

lása is jól érzékelteti, hogy az EU-tagság elnyerését követően a hazai környezetpolitika a korábbinál lényegesen „determináltabb” helyzetbe fog kerülni. Mindez együtt fog járni a környezeti hatások és a környezetállapot pontosabb felmérésének és értékelésének fokozottabb követelményével, ami elkerülhetetlen ahhoz, hogy az előírások betartása ellenőrizhető legyen.

KÖRNYEZETI INFORMÁCIÓ-SZOLGÁLTATÁSI, TÁJÉKOZTATÁSI KÖTELEZETTSÉGEK

A jövő szempontjából az is lényegesnek látszik, hogy az EU-tagság egyúttal rendszeres információ-szolgáltatási kötelezettséget is jelent – a környezetvédelem területén is. Ennek alapvetően két célja van. Egyrészt ennek segítségével értékelhető, hogy a tagország miként felel meg az előírásoknak és ez egyúttal például a közösségi pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás feltétele is. Másrészt ennek révén válik lehetővé, hogy a teljes Közösség helyzetéről számot lehessen adni: beleértve például a környezetállapot értékelését, a közösségi környezetpolitika érvényesülésének hatásosságát, de egyúttal azt is, hogy az EU is beszámolhasson azon nemzetközi környezetvédelmi megállapodások és programok végrehajtásáról, amelyeknek „közösségként” is tagja. Mindezekre tekintettel a közösségi adatszolgáltatásnak szigorú tartalmi, formai és ütemezési (határidőkhöz kötött) szabályai vannak – s ezek lesznek érvényben az új belépők számára is.

E vonatkozásban jelentős fejlemény, hogy a társult országok már most csatlakozhattak az Európai Környezetvédelmi Ügynökséghez. A belépést követően viszont Magyarország képviselői is ott lesznek a Miniszterek Tanácsában vagy az Európai Parlamentben, ahol részesei lesznek egyebek mellett a környezetvédelmi normák továbbfejlesztésének, illetve a hatályos előírások betartására vonatkozó ellenőrzésnek.

Akárcsak a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés keretében előírt információ-szolgáltatási, környezetállapot-értékelési kötelezettségek esetében, az EU-val kapcsolatos ilyen feladatok teljesítése egyúttal „elősegíti” – saját érdekünkben is – a környezeti adatok gyűjtésével, feldolgozásával, elemzésével foglalkozó rendszerek fejlesztését, a környezetállapot értékelés minőségének javítását. Továbbá az információ-szolgáltatási, környezetállapot-értékelési rendszer fejlesztése hozzájárul a vonatkozó nemzetközi intézmények (pl. OECD, IEA, UNEP), programok, egyezmények keretében elvárt vagy előírt környezeti adatszolgáltatási kötelezettségek hatékonyabb teljesítéséhez, illetve a közvélemény tájékoztatásához, az ilyen információkhoz való hozzájutás biztosításához (pl. az Aarhusi Egyezménynek megfelelően).

ELJÁRÁS KÖZÖSSÉGI ELŐÍRÁS ELMULASZTÁSA, MEGSZEGÉSE ESETÉN

Ha már az intézményrendszerrel való kapcsolatáról van szó: a belépést követően arra is fel kell készülni, hogy többek között a környezetvédelmi előírások, adatszolgáltatási előírások esetleges be nem tartása miatt EU-tagként Magyarország is kaphat (indokolt) figyelmeztetést a Bizottságtól vagy akár beperelhető az Európai Bíróságnál. Érdekes és érdemes már most figyelembe venni, hogy miként jár el a Bizottság a jelenlegi tagok ellen, például a madarakról vagy az élőhelyekről szóló irányelvek, vagy bármely más környezetvédelmi irányelv nem megfelelő végrehajtása, betartása miatt.

A belépést követően az ilyen (esetleges) eljárások hatással lesznek a magyarországi eljárási gyakorlatra is – túl azon az általános elven, hogy a közösségi jognak például egy környezetvédelmi tárgyú EU-eljárásban alkalmazott eleme hazai hatóság, bíróság előtti is hivatkozható.

AZ EURÓPAI UNIÓ BŐVÍTÉSE, AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS FEJLESZTÉSE ÉS A KÖRNYEZETPOLITIKA

Hazánk társulási megállapodást kötött az Európai Unióval 1991-ben és ezzel formálisan is megkezdődött annak a politikai szándéknak a megvalósulása, hogy a megfelelő feltételek teljesítése esetén csatlakozhassunk az EU-hoz. Már az általános jellegű szempontokat megfogalmazó „Európai Megállapodás” is külön hangsúlyozta a környezetvédelem, illetve az ezt is magában foglaló fenntartható fejlődés fontosságát: „70. Cikk ... 2. Magyarország gazdasági és társadalmi fejlődését előmozdító politikák kialakításának a fenntartható fejlődés elveiből kell kiindulni. Ezek a politikák egyebek között az iparra, ideértve a bányászatot, az építőiparra, a beruházásokra, a mezőgazdaságra, az energiára, a szállításra, a távközlésre, a regionális fejlesztésre és az idegenforgalomra vonatkoznak. A környezetvédelmi megfontolásoknak már kezdettől fogva szerepet kell játszaniuk ezekben a politikákban. Ezeknek a politikáknak figyelembe kell venniük a harmonikus és fenntartható társadalmi fejlődés követelményeit is.” (1994. évi I. tv. A Magyar Köztársaság és az Európai Községek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt kihirdetéséről).

Azt a már korábban említett tényt, hogy a környezetvédelmi joganyag bevezetésének és betartásának elsődleges célja az egységes közös piac megfelelő működésének biztosítása, mi sem bizonyította jobban, mint a felvételüket kérő országok felkészülésének elősegítésére 1995-ben összeállított és kiadott Fehér Könyv, amely – mint fő célt – „csak” a belső piaccal össze-

függő irányelveket, azaz azokat a szabályokat mutatta be, amelyek közvetlenül befolyásolják az áruk és a szolgáltatások szabad áramlását. Ezen túlmenően viszont a követelmények kiterjednek a teljes környezetvédelmi acquis-ra, amely „ráadásul” folyamatosan módosul és bővül (vagyis a jelöltek számára „mozgó célpont”).

Hazánkkal (öt másik „jelölt” országgal együtt) a tényleges csatlakozási tárgyalások 1998-ban kezdődtek meg. Az Európai Bizottság által 1997-ben kiadott országértékelés, amelynek környezetvédelmi fejezete egyrészt viszonylag jónak (kevésbé károsítottnak) minősítette természeti környezetünk állapotát a többi jelölt országéhoz képest, másrészt viszont nagyon kritikusan értékelte helyzetünket és világossá tette, hogy lényeges feladataink vannak a felkészülés érdekében. E megállapításokat figyelembe kellett venni a környezetstratégia továbbfejlesztésénél és a konkrét környezetpolitikai feladatok, intézkedési tervek meghatározásánál. Az országvélemény külön is megjelölt néhány kritikusabb területet, ahol jelentősebb erőfeszítésekre van szükség a követelmények teljesítéséhez (hulladékgyűjtés, szennyvízkezelés, levegőtisztaság-védelem stb.). A Bizottságnak a környezetvédelemmel kapcsolatos 1999-ben lezárult átvilágítással foglalkozó előzetes értékelése szerint a megfelelő jogharmonizáció várhatóan befejeződik 2002-ig, de a tényleges jogalkalmazáshoz, végrehajtáshoz több témában türelmi időre lehet szükség.

Valójában a környezetvédelmi fejezetre vonatkozó tárgyalások lezárultak 2001 tavaszán kiegészítve az arra vonatkozó megállapodással, hogy néhány (pontosabban négy) irányelv, illetve előírás esetében azok teljes körű végrehajtására csak a belépést követően kerül majd sor – külön-külön meghatározott határidővel. Addig is a csatlakozási feladatok végrehajtását a Közösség az előcsatlakozási alapokból anyagi eszközökkel is segíti többek között a környezetvédelem területén. A 2000–2006 közötti időszakra tervezett és elfogadott költségvetés pedig biztosíthatja az új belépők számára is a közösségi pénzügyi forrásokhoz való hozzájutást (Agenda 2000). Tehát sem intézményi (Nizzai Szerződés), sem közösségi költségvetési akadálya nincs a következő bővítési szakasznak – ha a korábbi „többlepcsős” bővítési feltételezések maradnak érvényben. Viszont minél közelebb kerül az EU a következő bővítési szakaszhoz, annál több vitát (s ellentmondásos érvet) vált ki a leendő új tagok számára is a jelenlegi tagokéval azonos támogatási feltételek biztosítása – különösen a mezőgazdasági-vidékfejlesztési támogatások esetében. A pénzügyi-támogatási rendszerrel kapcsolatos esetleges változások a környezetvédelmet közvetlenül és közvetve is jelentős mértékben érinthetik. Emellett még a jelenlegi támogatási rendszerben is számos „ütköző pont” van. Azaz míg komoly támogatás szerezhető környezetvédelmi fejlesztések

re is, addig egyrészt ezek sem mindenben felelnek meg hosszútávon a fenntarthatóság kritériumainak, másrészt más (pl. területfejlesztési, infrastrukturális, közlekedési) támogatások kifejezetten ellentmondhatnak átfogó környezetvédelmi-természetmegőrzési elveknek és céloknak. A környezetvédelem számára tehát a csatlakozás (egyáltalán nem csak az említett támogatási lehetőségek esetleg helytelen kihasználása miatt) számottevő kockázatokat is jelent.

Ha előretekintünk a jelenlegi évtized végére, akkor az Európai Unió már feltételezhetően 27 ország kiterjedt földrajzi térségét és egységes belső piacát fogja jelenteni. E bővítés eredményeképpen viszont egy rendkívül heterogén közösség jön létre, ahol az együttműködés és általában a „kohézió” megteremtése a jelenleginél sokkal hatékonyabb koordinációt, egyeztetési és döntéshozatali mechanizmusokat tesz szükségessé. Ma nem lehet egyértelműen válaszolni arra a kérdésre, hogy ezzel tovább erősödik-e majd (nem jogi, hanem legalábbis gyakorlati értelemben) a „kétsebességes közösségi együttműködés” igénye, aminek esetleges – akárcsak hallgatóságos – elfogadása közvetlen hatással lehet a környezetvédelmi követelményrendszer további szigorítására és betartatására is. Nehéz ugyanis elképzelni, hogy ha már a jelenlegi környezeti normák egy részéhez való „felzárkózás” is súlyos finanszírozási gondokat jelent a társult országok számára, akkor a majdani új tagok lelkesedni fognak az előírások (pl. egyes kibocsátási határértékek) további szigorításáért.

A bővítés által azonban a Közösség érdekérvényesítési „súlya” jelentősen megnövekszik általában a nemzetközi politikában, s mindegyik konkrét együttműködési szakterületen. Ehhez azonban a nemzetközi együttműködésben érvényesítendő közös álláspontok kialakítása és elfogadása, a nemzetközi szinten elfogadott kötelezettségek közösségi végrehajtása ugyanúgy az uniós koordináció hatékonyságának fejlesztését feltételezi. A nagyobb és jóval heterogénabb közösségen belül persze sokkal nehezebb lesz például valóban progresszív, de egyúttal komolyabb saját vállalást is jelentő környezetpolitikai pozíció elfogadtatása.

Magyarország és más jelölt országok csatlakozása és tényleges (akár több évig tartó) beilleszkedése után mindkét említett tényező határozott előnyt és komoly felelősséget jelent minden egyes új tagállam számára. A közösségi környezetvédelmi normák átvétele (leszámítva azt, ahol a csatlakozó országé környezeti szempontból előnyösebb volt) és további szigorítása hozzá fog járulni a környezet minőségének javításához, a jobb környezeti teljesítményhez. Ugyanakkor EU-tagként – közvetve a közösségi álláspont formálásán és képviselésén keresztül – sokkal hatékonyabban vehetünk részt a nemzetközi környezetpolitika és intézményrendszer fejlesztésében, a bennünket is érintő

környezeti problémák megelőzése-megoldása érdekében. Azt sem szabad elhallgatni (amint azt már egy vonatkozásban említettük), hogy a csatlakozás bizonyos környezeti kockázatokkal is jár: a „négy szabadságjog” érvényesüléséből, a piacfejlesztést és a kohéziót szolgáló infrastruktúra-fejlesztésekből, az EU-s irányelveknek a helyi adottságokat nem megfelelően figyelembevevő alkalmazásából adódó közvetett környezeti hatások növekedésével.

Előretekintve a bővítés természetesen – bizonyos „félelmek” és egyértelműen jelentkező gondok mellett – komoly előnyökkel jár a jelenlegi tagországok számára is. A csatlakozókkal, köztük hazánk csatlakozásával belátható időn belül csökkeni fognak közvetlen környezeti hatások (a szigorúbb uniós kibocsátás-korlátozási, egységes környezeti engedélyeztetési-ellenőrzési, technológiai normák átvételével, a határokon áterjedő szennyezés korlátozásával). Jelentősen megnő és ezáltal hatékonyabbá válhat a környezeti technológiák piaca is. Az új tagországoknak köszönhetően sokkal nagyobb lesz a „közösségi” táj- és biológiai diverzitás, ami lényegesen gazdagítja az Európai Uniót. Emellett az új belépők jelentős természeti-környezeti értékei előnyösen hathatnak az Unió „környezeti érzékenységre”, környezeti értékrendjére is. A bővítés tehát – szemben bizonyos beállításokkal – kölcsönös előnyökkel (s kockázatokkal is) jár.

A bővülő Európai Unió gazdasági-piaci-pénzügyi realitásait azonban szembenően tekintetbe kell venni, amikor hazánk és a környezetünk-környezetvédelmünk vonatkozásában – a következő időszak jövőképének felvázolásával foglalkozunk. A Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága által készített legfrissebb felmérések alapján a Közösség jelenlegi tagállamai számára a különféle környezetvédelmi költségek és hasznok teljeskörű figyelembevételével közgazdasági-pénzügyi értelemben kifejezetten előnyösebb az új tagok felvétele a felvétel elmaradásához képest. Mégis abszolút értelemben nagyon jelentős költségekkel jár ezen a területen a követelmények teljesítése, miközben a tagországok és a jelöltek gazdasági teljesítménye és forrásai között számottevő a különbség (a tagállamok egy főre számított gazdasági teljesítménye kétszeresen-háromszorosan haladja meg a tagjelöltekét).

Végül, de egyáltalán nem utolsósorban itt is hangsúlyozni kell a társadalmi részvétel fontosságát. Annak ellenére, hogy kialakultak és működnek a társadalmi egyeztetési mechanizmusok mind a tagállamok, mind az uniós intézmények szintjén, az EU lényegesnek tartotta olyan reformok bevezetését, amelyek közelebb viszik a Közösség értékeit, szolgáltatásait a tagországok lakosaihoz, más szóval „polgárbarátabbá” teszik a Közösséget (ld. 1997-es Amszterdami Szerződés). Ezen túlmenően a környezetvédelem terén az elmúlt évtizedben nagyon sokoldalú információ-hozzáférési, egyeztetési és részvételi gyakorlat alakult ki a legtöbb tagállamban, az Európai Bizottság

vagy az Európai Parlament vonzáskörében. Az EU tagjaként ezeknek a mechanizmusoknak is részesei leszünk, s ezek az írott és részben íratlan (de a gyakorlatban betartott) normák is mérvadóak lesznek számunkra.

KÖZÖS GONDOLKODÁS AZ EURÓPAI UNIÓ JÖVŐJÉRŐL

Az Európai Unió környezetvédelmi együttműködésének jelenére és távlataira – figyelemmel az ebben az évtizedben várható jelentős mértékű bővítésre is – fentebb utaltunk. A Közösség azonban teljes intézményrendszerére, működési módjára, összes szakpolitikájára vonatkozóan egészében is jelentős változásokon ment és megy keresztül. Az együttműködés tervezett további „mélyülésével” párhuzamosan az Unió jövőjéről kezdeményezett vita célja éppen az, hogy felmérhető legyen, milyen irányban és milyen módon kellene továbbfejleszteni az EU-t, s ennek alapján hosszabb távra megfogalmazhatók legyenek az együttműködés erősítésének stratégiai teendői. Az e vita keretében formálódó véleményekre, kezdeményezésekre leendő tagként nekünk is célszerű tekintettel lenni, hiszen ezek előrevetíthetik azt, hogy miként és mivé fejlődhet majd a Európai Unió, hogyan alakulhat az Európai Közösség és tagországainak társadalmi-gazdasági-környezeti jövője.

Az EU jövőjéről való dialógus nyitott folyamat, s abba a társult országok is bekapcsolódhattak. Önmagában e párbeszéd keretei is jelzik azt a szándékot, hogy az Európai Uniót, annak intézményeit közelebb kell hozni a lakossághoz, az Unió polgáraihoz és ez a vélemény-nyilvánítási folyamat maga is fontos lehet az Unió jövője szempontjából. Az „alkotmányozó” fórum, a Konvent közelmúltban történt összehívása pedig intézményi keretet is adott az Unió jövőjéről, közösségi jellegének, hatékonyságának erősítéséről folyó egyeztetéseknek. Remélhető, hogy az Unió intézményi rendszerének, közösségi jellegének erősödése is a tavaly elfogadott fenntartható fejlődési stratégia alapján folytatódik, s ezáltal hat majd a régebbi és újabb tagállamokra (köztük hazánkra), illetve a tagállamok ennek kiteljesítéséhez és érvényre juttatásához járulhatnak hozzá.
