Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye az Európai szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartás létrehozásáról, valamint a 91/689/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatról

COM(2004) 634 final – 2004/0231 (COD)

(2005/C 255/10)

2005. február 4-én a Tanács úgy határozott, hogy, az Európai Közösséget létrehozó szerződés 175. cikke (1) bekezdésének megfelelően kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fent említett kérdésben.

A tárgyi bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem" szekció 2005. március 17-én fogadta el véleményét (előadó: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2005. április 6–7-én tartott 416. plenáris ülésén (2005. április 6-i ülés) 131 szavazattal 11 tartózkodás mellett a következő véleményt fogadta el:

1. **Bevezetés**

1.1 Az Århusi Egyezmény ([1]), amely tartalmazza az információhoz való jogot, a nyilvánosság részvételét a döntéshozatali folyamatban, valamint a nyilvánosságnak azt a jogát, hogy igénybe veheti az igazságszolgáltatást környezetvédelmi kérdésekben, új korszakot nyitott az EU-n belül. Ezentúl a polgároknak és a többi környezetvédelemben érdekelt félnek rendelkezésre állnak olyan eszközök, melyek szükségesek olyan megbízható információk nyújtásához, melyek a megelőzést szolgálják, mindenekelőtt pedig pozitív módon járulnak hozzá a környezetszennyezés csökkentéséhez.

1.2 Az Århusi Egyezmény 5. cikkének (9) bekezdése és 10. cikkének (2) bekezdése a következőket tartalmazza: lehetséges olyan eszközök létrehozása, melyek megkönnyítik a polgárok számára az ismeretekhez való hozzájutást, valamint részvételüket. Ilyenek például a nyilvántartások, melyek a leghasználhatóbb eszközök közé tartoznak, amennyiben megbízható adatokat tartalmaznak, melyek összevethetők a vállalatvezetők, valamint az ebben illetékes hatóságok által szolgáltatott adatokkal. Megjegyzendő, hogy a többi közösségi politikában az adatnyilvántartások használata igen hasznosnak bizonyult a tájékoztatás megkönnyítésében, illetve hozzájárult az adatokkal kapcsolatos jogbiztonsághoz.

1.3 Ami pedig a szennyezőanyagok kibocsátását és szállítását illeti, erre más nemzetközi eszközök is rendelkezésre állnak, melyek közül megemlítendő a vegyi biztonsággal foglalkozó Bahiai kormányközi fórum (2000), amelyhez egy sor 2000-ben induló fontos akció is kapcsolódott, melyek eszközül szolgáltak a kitűzött célok megvalósításához. Ilyenek voltak a 2001-es Stockholmi Egyezmény a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyezőanyagokról, valamint a veszélyes hulladékok határokon át történő szállításáról, illetve ártalmatlanításáról és az OECD munkái (2002) a környezetszennyező anyagok kibocsátási és szállítási nyilvántartásainak költséghaszon elemzéséről.

1.4 Azonban a környezetszennyező anyagok kibocsátási és szállítási nyilvántartásai terén a legfontosabb nemzetközi eszköz az ENSZ-EGB által 2003-ban aláírt Kijevi Jegyzőkönyv ([2]), amelynek legfőbb célja az e kérdésekről szóló tájékoztatás előmozdítása az érdekelt felektől származó adatokra épülő nemzeti nyilvántartások segítségével a környezetszennyezés megelőzése és csökkentése érdekében. A jegyzőkönyv azt ajánlja, hogy nemzetközi szinten is hozzanak létre hasonló nyilvántartásokat annak érdekében, hogy növeljék a nemzetek feletti szintről származó adatokkal való összehasonlítás lehetőségét.

1.5 Megjegyezendő, hogy a Kijevi Jegyzőkönyv a jelenlegi, európai PRTR-re vonatkozó rendeletjavaslat modelljének tekinthető, különösen, ami a mellékletek tartalmát illeti, amely megkönnyíti a kitűzött cél megvalósítását, azaz, hogy harmonizálják a nyilvántartásba felvett nemzeti, európai és nemzetközi adatokat, kivéve azt a két kérdést, amelyek eltérnek a vizsgált szövegben. Az első kérdés az elsőbbséget élvező anyagoknak a víz-keretirányelvben található jegyzékére vonatkozik, amelyekhez újabbak adódnak ([3]), a második pedig a hatálybalépés 2007-re történő előrehozatalára, aminek az a célja, hogy időben egybeessen az új eljárásban előirányzott közzététel és a legutóbbi EPER-jelentés.

1.6 Ezekhez a nemzetközi egyezményekhez hozzá kell még számolni a jelenleg hatályos európai rendelkezéseket, melyek értelmében létre kell hozni az Európai szennyezőanyag-kibocsátási nyilvántartást (EPER) ([4]) a 2004. február 23. óta hatályos 96/61/EK (IPPC) irányelv 15. cikkének (3) bekezdése értelmében ([5]). Jelenleg a tagállamok elkészítették az első helyzetjelentést a 2001-re vonatkozó adatokról, míg a második jelentési

([1]) Az Århusi Egyezmény az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosság részvételéről a döntéshozatali folyamatban, valamint a nyilvánosságnak arról a jogáról, hogy igénybe vehesse az igazságszolgáltatást környezetvédelmi kérdésekben, melyet az EU tagországainak többsége 1998. június 25-én aláírt, valamint és a 667/2004 számú véleménye (HL, C 117, 2004.4.30).

([2]) A szennyezőanyagok kibocsátási és szállítási nyilvántartásairól szóló jegyzőkönyv, melyet az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatali folyamatban való részvételéről, valamint az igazságszolgáltatás környezeti kérdésekben történő igénybevételéről szóló egyezmény melléklete tartalmaz (Kijev, 2003. május 21.), és amelyet az „Környezetet Európának" című V. miniszteri konferencián írtak alá.

([3]) A 2000/60/EK irányelv (az ún. víz-keretirányelv) felállítja a IX. és a X. mellékletben az elsőbbséget élvező anyagok listáját, amelyhez további három új anyagot adnak hozzá az ENSZ-EGB PRTR-jegyzőkönyve alapján, öt másikról pedig információt kérnek.

([4]) A Tanács 2000. július 17-i 2000/479/EK határozata HL L 192., 2000.7.28.

([5]) Lásd az EGSZB véleményét, (HL C 80., 2004.3.30).

év (amely már 2004-et is magában foglalja) adatait a tagállamoknak 2006 júniusáig kell benyújtani. A harmadik jelentési évet 2007-re ütemezték, 2008-as közzététellel. Megjegyzendő, hogy az EPER, amelynek a tartalmát ki fogják még bővíteni, eleget téve ily módon a Kijevi Jegyzőkönyvnek, jó alapot szolgáltat a jövőbeni E-PRTR-hez.

2. **A rendeletjavaslat összefoglalása**

2.1 A vizsgált rendelet célja egy olyan közösségi nyilvántartás létrehozása, amely tartalmazza a szennyezőanyagok kibocsátásával és szállításával kapcsolatos valamennyi adatot, és amely lehetővé tenné a Kijevi Jegyzőkönyvben rögzített kötelezettségek teljesítését. E célból a rendelet az olyan fogalmak hosszú jegyzékét vezeti be, melyek több szempontból is eltérnek az IPPC irányelvben megfogalmazott fogalmaktól és kiterjednek mind a szennyezőanyagokra (anyagok), mind pedig a tevékenységekre (létesítmények), melyekre a rendelet vonatkozna, akár állami, akár magánszféráról legyen is szó, az információkat pedig három kategóriába sorolja, melyeket a PRTR-nek (3. cikk) tartalmaznia kell a következőkkel kapcsolatban:

– az I. mellékletben felsorolt tevékenységek közül az 5. cikk (1) bekezdésének a) pontjában, említett szennyezőanyagok kibocsátása;

– az I. melléklet alatt felsorolt tevékenységek közül az 5. cikk (1) bekezdésének b) és c) pontjában említett hulladékok és kezeletlen szennyvíz telephelyről történő elszállítása;

– diffúz forrásokból származó szennyezőanyag-kibocsátások.

2.2 Az európai PRTR (4. cikk (1) bekezdése) az információknak a vállalatok számára kötelező bejelentésére épül, amelyek, tevékenységük és különösen az I. mellékletben felsorolt tevékenységeik révén, alá vannak vetve az anyagok és hulladékok tekintetében jelenleg érvényben lévő európai szabályozás szerinti ellenőrzésnek. Amennyiben a bejelentés ezen anyagok mérésének vagy kiszámításának az eredményén alapul, úgy az alkalmazott elemzési, mérési vagy becslési módszert a II. mellékletben szereplő mérési mennyiségek alkalmazásával kell megadni.

2.3 Az adatok közlése a következőképpen zajlik: az adatok gyűjtése a tagállamok szintjén történik, amelyek ezeket elektronikus úton átadják az Európai Bizottságnak, a 7 cikkben kitűzött határidők betartásával (2007-től számítva). Az adatok közlése két részletben történik: az első a talajszennyezésre vonatkozik (6 cikk), a másik pedig a diffúz forrásokra (8 cikk).

2.4 Pontosan meghatározzák a szükséges szabályokat, mégpedig oly módon, hogy a nyilvántartás tartalma szerint eleget tegyen az összes állami információs rendszer által megkövetelt feltételeknek a következőkre vonatkozóan:

– a bejelentett adatok minőségére vonatkozóan, melyeket az üzemeltető garantál, és amelyek alá vannak vetve az ebben illetékes hatóságok értékelésének, ami naprakészségüket, kimerítő jellegüket, megbízhatóságukat, összehasonlíthatóságukat és átláthatóságukat illeti;

– a nyilvánosságnak a nyilvántartásokban tárolt, az Európai Bizottság által garantált információhoz való hozzáférése megkönnyítésére vonatozóan, az Európai Környezetvédelmi Ügynökség segítségével;

– azon adatok bizalmas jellegére vonatkozóan, amelyeket a vállalatok bizalmasnak minősítettek, tekintetbe véve a 2003/4/EK irányelv 4. cikkének értelmében.

2.5 Az E-PRTR-rendeletbe foglalt egyéb rendelkezések a nyilvánosság részvételére vonatkoznak (12. cikk) és az igazságszolgáltatás igénybe vételére (13. cikk), ahogyan azokat az Århusi Egyezmény, illetve a 2003/4/EK irányelv is rögzíti. Ahhoz, hogy ezeket garantálni lehessen, az Európai Bizottság olyan ennek megfelelő rendszerek bevezetését tervezi, melyek kötelezővé teszik e részvétel eredményeiről számot adó jelentések készítését (12 cikk (2) bekezdése).

2.6 A rendelet hatálybalépése után a tagállamok kötelesek lesznek háromévente kiegészítő információkat nyújtani (16. cikk). Ezek az információk azon gyakorlatok értékelésére vonatkoznak majd, melyekhez az érdekelt vállalatok folyamodtak, valamint arra, mennyiben tettek eleget bizonyos adatszolgáltatási kötelezettségeiknek. Ezen túlmenően rögzíteni kell alkalmazható szankciókat a lefektetett kötelezettségek be nem tartása esetén, mely szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és elrettentő hatásúaknak kellene lenniük (20. cikk).

2.7 Végül meg kell említeni, hogy az Európai Bizottságot, az 1999/468/EK határozat 19. cikkének megfelelően egy bizottság fogja segíteni munkájában.

3. **Általános megjegyzések**

3.1 Az Európai Bizottság által előírt nemzetközi normákhoz alkalmazkodó és ennek következtében a jelenlegi EPER-t helyettesíteni tudó szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartás célját az EGSZB eleve kedvezően fogadhatja, amennyiben nem jelent az érdekelt felek számára még több kötelezettséget a jelenlegi közösségi szabályozáshoz képest. Az adatok gyűjtésének, illetve az információk továbbadásának harmonizációja lehetővé fogja tenni ezen adatok minőségének és összehasonlíthatóságának biztosítását, ennek következtében hatékonyabbá válik majd az információ, legfőképpen pedig könnyebbé válik az információhoz való hozzáférés.

3.2 A jogalap, melyre az Európai Bizottság támaszkodik a szóban forgó rendeletjavaslat beterjesztésekor, a 174 cikk (1) bekezdése, együtt az EK-Szerződés 300. cikkével, mely engedélyezi olyan rendelkezések javasolását, melyek az EK és a nemzetközi szervezetek között létrejött nemzetközi egyezményekből következő kötelezettségek betartására vonatkoznak. Ebben az esetben nem csupán azokról a rendelkezésekről van szó, melyek a környezetnek a szennyezés elleni védelmére vonatkoznak, hanem azokról is, melyek elősegítik a tájékoztatást, a részvételt és az igazságszolgáltatásnak a nyilvánosság által történő igénybevételét is.

3.2.1 Az Európai Bizottság különféle lehetőségeket vizsgált az ENSZ-EGB jegyzőkönyv alkalmazására. Először is megvizsgálta a jelenlegi EPER átalakításának lehetőségét, anélkül, hogy új rendeletet javasolt volna, azonban figyelembe vette legalábbis annak szükségességét, hogy bármi történjék is, meg kell reformálni az IPPC irányelvet, azonban nem csupán ebben az egy esetben, hanem minden olyan esetben, amikor a Kijevi Jegyzőkönyvet, amely a szóban forgó javaslat alapja, módosítják. Úgy vélte továbbá, hogy célszerűbb volna egy új jogi eszközt javasolni, amivel el lehetne kerülni, hogy az érdekelt felek, az állandó reformoknak köszönhetően, még nagyobb jogi bizonytalansággal találják szembe magukat. Ezért, felhasználva az Európai Közösséget létrehozó szerződés 175 cikkének (1) bekezdését, úgy terjesztette elő a szóban forgó rendeletjavaslatot, mint olyan jogi eszközt, mely a lehető legjobban megfelel a nemzetközi egyezmények harmonizált alkalmazása követelményeinek.

3.2.2 Ez pedig lehetővé teszi, hogy az összes tagállam megvalósíthassa a Kijevben aláírt jegyzőkönyvet egy olyan közösségi rendelkezés segítségével, mely nem csupán azt garantálja, hogy e jegyzőkönyv tartalma megfelel az e téren érvényes közösségi rendelkezéseknek, hanem azt is, hogy az összes tagállamra alkalmazható anélkül, hogy meg kellene várni annak utólagos ratifikálását, a nemzeti képviselők által a jegyzőkönyv megtárgyalása és aláírása pillanatában közösen képviselt álláspontnak megfelelően.

3.3 Mindazonáltal jó észben tartani, hogy ami az EPER által előírt kötelezettségek betartását illeti, minden egyes tagállamban más és más a helyzet, beleértve azokat is, melyek csak nemrég csatlakoztak. Jelenleg ugyanis nagyon eltérő helyzetek alakultak ki, aszerint, hogy az adott ország rendelkezik-e bővebb tartalmú nyilvántartással (Egyesült Királyság), illetve olyan országról van-e szó, amely már a csatlakozása előtt kérte, hogy önkéntes alapon részt vehessen a nyilvántartásban (Magyarország). A kötelezettségek betartásának fokozataiban is eltérés van a szóban forgó felek között. A nagyvállalatok és az ipari üzemek csoportjai valamint az IPPC hatálya alá tartozó létesítmények ugyan tisztában vannak azzal, mit kell tenniük (minden évben ugyanis környezetjelentést tesznek), a KKV-knak, az IPPC hatálya alá nem tartozó kisebb üzemeltetőknek illetve néhány helyi hatóságnak azonban –amelyek települési hulladékkezelő üzemet működtetnek – nincsenek meg az eszközei, hogy szembe tudjanak nézni az ezekkel a kötelezettségekkel járó bürokráciával.

3.4 Az EGSZB úgy véli, hogy az a mód, ahogyan a nyilvánosságnak az információkhoz való hozzáférését, valamint részvételét kezelik, megfelelő, és összhangban van a 2003/4/EK irányelv céljaival. Ezen túlmenően, megalapozottnak tartja, hogy a vállalatok kötelesek a részvételéből adódó eredményekről tájékoztatni a nyilvánosságot, hogy ezáltal fel lehessen mérni az állampolgárok részvételének mértékét. Azonban tudnunk kell, hogy, ha meg akarjuk könnyíteni az Internethez való hozzáférést a lehető legtöbb ember számára, akkor meg kellene növelni a konzultációk hivatalos nyelveinek a számát, egészen addig, míg el nem érjük, hogy köztük legyen az összes hivatalos nyelv.

3.5 Az Európai Bizottság szervezeti egységei [6] a jelek szerint késlekednek megvizsgálni a PRTR gazdasági hatásának fontos kérdését. Arra a következtetésre jutottak, hogy – mivel az államok és az érdekelt felek már eddig is kötelesek voltak részt venni az EPER-ben, illetve az e keretben megkövetelt összes adatot közölni –, ezért a költségek csak az Európai Bizottság és a tagállamok közötti, a felhalmozott adatok továbbítása terén kialakított, új kapcsolatokat érintik. Ennek során az Európai Bizottságnak kell majd e kiadások nagy részét állnia, különösen az ezzel kapcsolatos weboldal létrehozásával és fenntartásával kapcsolatos kiadásokat, és így a költségeknek csupán egy töredéke terheli majd az egyes államokat. Mindezek ellenére fontos megemlíteni, hogy az IPPC irányelv hatálya alá nem tartozó üzemeltetők számára a kibocsátás és a szállítás ellenőrzése és bejelentése új költségtétel és adminisztratív teher.

4. **Különös megjegyzések**

4.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a PRTR rendeletjavaslat érzékelhetően javítani fogja az EPER-rel elindított folyamatot. Egyfelől azért, mert kibővíti a tájékoztatás kötelezettségét a szennyezőanyagok vízbe és a levegőbe történő kibocsátására vonatkozóan, és bevonja a talajba történő kibocsátást, valamint a diffúz forrásokból származó hulladékokat is, másfelől pedig hozzáigazítja az európai jogszabályokat a nemzetközi jogszabályokhoz, elsősorban az Århusi Egyezményhez, konkrétabban pedig a Kijevi ENSZ-EGB jegyzőkönyvhöz.

4.2 Mindazonáltal az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy meg kell erősíteni a jelenlegi EPER-t, annak érdekében, hogy minimálisra csökkentsék azon erőfeszítéseket, melyeket az érdekelt feleknek tenniük kell majd, ha eleget kívánnak tenni az új rendelkezések értelmében előírt tájékoztatási kötelezettségnek. Tekintetbe vehető, hogy a PRTR hatályba lépésének időpontja (2007, de csak 2009-ben kerül teljes körű alkalmazásra) módot ad arra, hogy a jelenlegi nyilvántartást kiegészítsék és javítsanak rajta, illetve, hogy megfelelő módon belefoglalják az új bejelentéseket és az új jelentésre kötelezett hatóságokat. Az EPER tartalmi lezárása és a weblapon történő közzététele csökkenteni fogja a költségeket, és mindenekelőtt így elkerülhetővé válik a jelenlegi és az új információkkal kapcsolatos zavar.

4.3 Az új szennyezőanyagokra vonatkozó bejelentések számának növekedése (36 új anyag az ENSZ-EGB jegyzőkönyv keretében) két észrevételt tesz szükségessé. Egyrészt, ezen új anyagok között számos növényvédő szer található, amelyet már nem használnak, és nem is forgalmaznak az EU területén. Másrészt a tájokoztatási kötelezettség a tevékenységek tekintetében az I. mellékletben, a szennyezőanyagok tekintetében pedig a II. mellékletben felsorolt küszöbértékek betartásához kapcsolódik.

4.4 Az EGSZB szerint helyénvaló lenne az érintettek által adandó bejelentések tartalmát a lehetőségek szerint egységesíteni (III. melléklet), és a KKV-k és a bejelentésre kötelezett gazdálkodók számára egyszerűsíteni, elkerülendő az érintettek bürokratikus és anyagi terheinek növelését. Ugyanebben a szellemben az elérhető legjobb technológiát kellene felhasználni az éves mennyiségek meghatározására a nyilvántartott adatok összehasonlíthatósága érdekében. Ez utóbbiak egységesítésének és összehasonlíthatóságának másik előfeltétele a különböző nemzeti nyilvántartások és az európai nyilvántartás összhangja.

([6]) Lásd „A PRTR költség-haszon elemzése” c. dokumentumot, melyet a gazdasági elemzés részleg készített 2002-ben, CEP/WG.5/AC.2/2002/4.

4.5 Az EGSZB különös súlyt helyez az érintett felek bejelentéseiben kötelezően szereplő adatok bizalmas kezelésére. A 11. cikk rendelkezéseinek megfelelően a tagállamok jelzik bizonyos adatok bizalmas jellegét azon felek kérésére, akik kérelmet nyújtottak be az adatok bizalmas kezelésére. Ennek mindig a 2003/4/EK irányelv 4. cikkében rögzített kivételeknek megfelelően kell történnie, még ha az utolsó mondat úgy rendelkezik is, hogy közölni kell az adatok visszatartásának okát. A rendelet (14) preambulum bekezdése szerint viszont a PRTR keretében adott tájékoztatás nem képezheti korlátozás tárgyát, és az ettől a szabálytól való eltérés csak olyan esetekben lehetséges, amikor azt a hatályos közösségi jog kifejezetten engedélyezi. Tisztázni kellene ezt a két rendelkezés közötti eltérést, mivel a 11. cikk utolsó mondata értelmében a bizalmas adatkezelést kívánó feleknek meg kell indokolniuk kérelmüket; ez pedig ahhoz a téves értelmezéshez vezethet, hogy a 2003/4/EK irányelv 4. cikkétől eltérő kivételekről lenne szó, mivel az ott hivatkozott kivételek törvényi rendelkezés tárgyát képezik, és nem szükséges őket megindokolni.

4.6 Az EGSZB értékeli az E-PRTR-rendeletre vonatkozó javaslatban megmutatkozó erőfeszítéseket, melyek célja, hogy a bejelentett adatok hiteles környezetbe kerüljenek, és fokozatosan csökkenjen az adatok félreértelmezésének lehetősége. Az ebbe az irányba tett további előrelépéseket őszintén üdvözölnénk.

Brüsszel, 2005. április 6.

5. **Összefoglalás**

Összefoglalásképpen elmondható, hogy a szennyezőanyagok kibocsátása és szállítása bejelentésére vonatkozó eljárás átláthatósága az európai PRTR által az érintettek – vállalatvezetők, gazdálkodók és közigazgatási szervek – számára kötelezően javasolt módszer szerint kettős funkciót tölt be:

– Egyrészt számot kell adnia a belső piac keretén belül valamennyi fent említett szereplő környezettel kapcsolatos szokásairól és gyakorlatairól, csakúgy, mint az erre vonatkozó európai jogi szabályozás betartásáról annak érdekében, hogy a versenytársak, a fogyasztók és a polgárok ezeket könnyen tudják értékelni, és ennek megfelelően tudjanak cselekedni.

– Másrészt hozzáadott értéket kell jelentenie vállalataink versenyképessége számára, függetlenül azok tevékenységi körétől, mind az európai, mind a nemzetközi piacon. Eközben mindig ügyelni kell az adatok egységesítésére és összevethetőségére, ahogy azt a „különös megjegyzésekben" kifejtettük. Úgy gondoljuk, hogy a tájékoztatásnak az E-PRTR keretében elérhető átláthatósága elősegíti majd az egyes termelői ágazatok önkéntes, a környezetvédelmi normák betartására irányuló megállapodásaira vonatkozó közös álláspontok megerősítését, valamint a nyilvántartás által biztosított információ által hozzájárul a versenytársak létesítményeinek megismeréséhez, hangsúlyozza a vállalatok szociális felelősségének koncepcióját az üzemeltetők körében, és megkönnyíti a bizalom létrehozását a civil társadalom szereplői között.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND