EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.4.14.
COM(2010)143 végleges

# A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

# A KÖRNYEZETTEL KAPCSOLATOS EGYES TERVEK ÉS PROGRAMOK KIDOLGOZÁSÁNÁL A NYILVÁNOSSÁG RÉSZVÉTELÉRŐL, VALAMINT A NYILVÁNOSSÁG RÉSZVÉTELE ÉS AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSHOZ VALÓ JOG TEKINTETÉBEN A 85/337/EGK ÉS A 96/61/EK TANÁCSI IRÁNYELV MÓDOSÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ, 2003. MÁJUS 26-I 2003/35/EK EURÓPAI PARLAMENTI ÉS TANÁCSI IRÁNYELV ALKALMAZÁSÁRÓL ÉS HATÉKONYSÁGÁRÓL

## 1. BEVEZETÉS

Ezt a jelentést a Bizottság a 2003/35/EK irányelv (a továbbiakban: az irányelv) 5. cikke alapján készítette el. A fenti irányelv célja az volt, hogy hozzájáruljon az 1998. június 25-i Aarhusi Egyezményből[1] fakadó kötelezettségek végrehajtásához, különös tekintettel az Egyezmény 6. és 7. cikkére és 9. cikkének (2) és (4) bekezdésére.

Az 5. cikk szerint: *„A Bizottság 2009. június 25-ig jelentést küld az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak ezen irányelv alkalmazásáról és hatékonyságáról. A környezetvédelmi követelmények további integrálása céljából, a Szerződés 6. cikkével összhangban és figyelembe véve az ezen irányelvnek a tagállamokban való alkalmazása során szerzett tapasztalatokat, a jelentéshez, adott esetben, az irányelv módosítására vonatkozó javaslatot mellékelnek. A Bizottság elsősorban ezen irányelv hatályának a környezettel kapcsolatos más tervekre és programokra történő kiterjesztésének a lehetőségét mérlegeli.”*

Fontos megjegyezni, hogy az irányelv 3. cikke a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelvre vonatkozó módosításokat tartalmaz. Ez utóbbiról a Bizottság alapos elemzést készített, beleértve a 2003/35/EK irányelv által lefedett kérdéseket is, melynek eredményeit a 2009. július 23-i jelentésben fejtették ki[2]. A 2003/35/EK irányelvnek a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61/EK[3] tanácsi irányelvet (IPPC-irányelv) módosító 4. cikkét egyébiránt az utóbbi egységes szerkezetbe foglalásával hatályon kívül helyezték. E hatályon kívül helyezésnek csak formális jelentősége van, miután a 4. cikk és a II. melléklet rendelkezéseit módosítás nélkül beillesztették az egységes szerkezetű IPPC-irányelvbe. A Bizottság 2006. március 2-i határozatában[4] egy kérdőívet állított össze az IPPC-ről a 2006. január 1. – 2008. december 31. közötti időszak tapasztalataira vonatkozóan, amelybe a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv által érintett kérdéseket is bevonta. A kérdőívvel kapcsolatos jelentést eljuttatja a többi intézménynek a 2008/1/EK irányelv 17. cikkének (3) bekezdése szerint.

A fentiekre való tekintettel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az alábbi jelentésben csak a 2. cikk alkalmazását és hatékonyságát, a 2009. július 23-i jelentésben[5] a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelvvel kapcsolatban vizsgált kérdéseket, illetve az IPPC-irányelvvel kapcsolatos, egy későbbi jelentésben tárgyalandó kérdéseket szükséges vizsgálnia. Az alábbi jelentés kitér a módosító javaslatok előterjesztésének szükségességéhez illetve lehetőségéhez kapcsolódó kérdésekre is, és mérlegeli annak a lehetőségét, hogy az irányelv alkalmazási körét az I. mellékletben szereplő terveken és programokon kívül egyéb területekre is kiterjessze.

---

1 Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról. A Tanács 2005.február 17-i (2005/370/EK) határozata értelmében, HL L 124, 2005.5.17., az EU 2005.május 17-től részese ennek az egyezménynek.

2 A Bizottság jelentése a KHV-irányelv alkalmazásáról és hatékonyságáról, COM (2009)378, 2009.7.23.

3 A Tanács 2008. január 15-i 2008/1/EK irányelve a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről (egységes szerkezetbe foglalt változat), HL L 24, 2008. 1.29.

4 A Bizottság 2006. március 2-i határozata a 96/61/EK tanácsi irányelvvel kapcsolatos kérdőív létrehozásáról (2006/194/EK), HL L 70, 2006.3.9., 65. o.

5 A 2009. július 23-i jelentés alábbi pontjai vonatkoznak a nyilvánosság részvételére a KHV-irányelv kapcsán (többek között a 2003/35/EK irányelv 3. cikkére): 2.2. és 3.3. szakasz, ill. 2. melléklet.

## 2. AZ IRÁNYELV E JELENTÉSBEN VIZSGÁLT ALKALMAZÁSI TERÜLETE: A NYILVÁNOSSÁGNAK A KÖRNYEZETVÉDELMI TERVEKBEN ÉS PROGRAMOKBAN VALÓ RÉSZVÉTELÉRŐL SZÓLÓ 2. CIKK

Az irányelv 2. cikke az Aarhusi Egyezmény 7. cikkének maradéktalan érvényesülését kívánja biztosítani. Ennek jegyében többek között úgy rendelkezik, hogy *„A tagállamok biztosítják, hogy a nyilvánosság kellő időben hatékony lehetőséget kapjon az I. mellékletben felsorolt rendelkezések alapján elkészítendő tervek és programok előkészítésében és módosításában, illetve felülvizsgálatában”.* Az idézett 2. cikk (4) és (5) bekezdése értelmében a 2. cikkben megállapított szabályok nem alkalmazandók olyan, sürgősségi helyzetekben elfogadott tervekre és programokra, amelyek kizárólag a nemzetvédelem vagy a polgári védelem céljait szolgálják ((4) bekezdés), sem az I. mellékletben meghatározott tervekre és programokra, amelyek tekintetében a nyilvánosság részvételét illetően a 2001/42/EK vagy a 2000/60/EK irányelv alapján járnak el ((5) bekezdés).

A fenti kivételek mellett az irányelv 2003-ban megszövegezett I. melléklete szerint a 2. cikk a következő tervekre és programokra vonatkozik:

- a hulladékokról szóló 75/442/EGK irányelv 7. cikkének (1) bekezdése;

- az egyes veszélyes anyagokat tartalmazó szárazelemekről és akkumulátorokról szóló 91/157/EGK irányelv 6. cikke;

- a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 91/676/EGK irányelv 5. cikkének (1) bekezdése;

- a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK irányelv 6. cikkének (1) bekezdése;

- a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv 14. cikke;

- a környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és kezeléséről szóló 96/62/EK irányelv 8. cikkének (3) bekezdése.

Azóta azonban egyrészt egységes szerkezetbe foglaltak bizonyos jogi aktusokat az érthetőség és az ésszerűsítés jegyében, másrészt újabb irányelveket fogadtak el a környezet hathatósabb védelme érdekében.

Az időközben bekövetkezett jogszabály-módosulások következtében az irányelv 2. cikke által érintett tervek és programok jelenleg a következők:

- 2010. december 12-től kezdődően a 2008/98/EK irányelv[6] 28. cikkében említett hulladékkezelési tervek; az említett irányelv 41. cikke értelmében a 2006/12/EK irányelv (ez utóbbi foglalta egységes szerkezetbe a 75/442/EGK irányelvet), és a 91/689/EGK irányelv csak a fenti időponttól veszíti hatályát; addig a 2006/12/EK irányelv 7. cikkében és a 91/689/EGK irányelv 6. cikkében említett tervek is a rendelkezések hatálya alá tartoznak;

---

[6] A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelv, HL L 312, 2008.11.22., 3. o. A (40) preambulumbekezdés megemlíti a 2003/35/EK irányelv által előírt nyilvános részvételt.

- a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 91/676/EGK irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében említett cselekvési programok;

- 2010. június 11-től a 2008/50/EK irányelv[7] 23. cikkében említett levegőminőségre vonatkozó tervek; az irányelv 31. cikke értelmében a 96/62/EK irányelv csak a fenti időponttól veszíti hatályát; addig a 96/62/EK irányelv 8. cikkének (3) bekezdésében említett tervek is a rendelkezések hatáskörébe tartoznak.

Ami a 94/62/EK irányelv[8] 14. cikkében említett hulladékkezelési terveket illeti, tekintettel arra, hogy *„a csomagolásokkal és csomagolási hulladékokkal, a 4. és 5. cikk alapján hozott intézkedéseket is ideértve”* külön fejezetnek kell foglalkoznia a 75/442/EGK irányelv (későbbi 2006/12/EK irányelv) 7. cikke szerint kidolgozandó hulladékkezelési tervekben – melyeket 2010. december 12-től a 2008/98/EK irányelv 28. cikkében említett tervek váltanak fel –, a fenti fejezet tekintetében a nyilvánosság részvétele maguknak a terveknek a keretében valósul meg.

A 91/157/EGK irányelv 6. cikkével ellentétben, amely kifejezetten előírta a tagállamok számára, hogy milyen programokat dolgozzanak ki, az azt 2008. szeptember 26-tól hatályon kívül helyező 2006/66/EK irányelv[9] más megközelítést fogadott el céljai elérése érdekében, nevezetesen az illetékes hatóságok és az érintett gazdasági szektorok közötti önkéntes megállapodásokat támogatja (27. cikk). A tagállamoknak csak a megállapodások be nem tartása esetén kell alkalmazniuk a releváns rendelkezéseket jogalkotási, szabályozási és adminisztratív intézkedések formájában. Ily módon a 91/157/EGK irányelvben eredetileg előírt programok elvesztették létjogosultságukat.

## 3. AZ EDDIGI TAPASZTALATOKBÓL LESZŰRT INFORMÁCIÓK

A 2. cikk alkalmazásával kapcsolatos információk egyrészről magának a Bizottságnak a tapasztalataiból, másrészről a tagállamoktól bekért jelentésekből származnak, mely utóbbiakra vonatkozóan az irányelv nem tartalmazott útmutatásokat[10].

- *Az irányelv átültetése, különös tekintettel a 2. cikkre*

---

7 A környezeti levegő minőségéről szóló 2008. május 21-i 2008/50/EK irányelv, HL L 152, 2008.6.11, 1. o.

8 A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló – az 1882/2003/EK rendelet, a 2004/12/EK és 2005/50/EK irányelv és legújabban a 219/2009/EK rendelet által módosított – 94/62/EK irányelv.

9 Az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról, továbbá a 91/157/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. szeptember 6-i 2006/66/EK irányelv, HL L 266, 2006.9.26. A 28. cikk értelmében a 91/157/EGK irányelv 2008. szeptember 26-tól hatályát veszti.

10 Ellentétben a 2003/4/EK irányelvvel, amelynek célja a közösségi jogszabályok hozzáigazítása az Aarhusi Egyezményhez a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférés tekintetében, ez az irányelv nem rendelkezik kifejezetten arról, hogy a tagállamoknak jelentést kellene a Bizottság elé terjeszteniük az alkalmazás során szerzett tapasztalatokról. A Bizottság azonban a maga részéről szükségesnek ítélte, hogy információkat és elemzési szempontokat szerezzen. Ezért egy 2008. július 29-én kelt levelében felkérte a tagállamokat, hogy egy iránymutató feljegyzés alapján juttassák el hozzá megjegyzéseiket. Húsz tagállam válaszolt a felhívásra, közülük egyesek jóval a 2008. november 14-i határidő után. A következő hét tagállam nem szolgáltatott információkat: Finnország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Portugália, Szlovénia és Szlovákia.

A jelentés elfogadásának időpontjában a felhívásra felelő tagállamok mindegyike átültette nemzeti jogába – egyes esetekben regionális szinten is (Belgium és Ausztria) – az irányelvet, így annak 2. cikkét is. Egyes tagállamok, többek között Franciaország, Csehország és Belgium esetében a 2. cikk átültetése, legalábbis részlegesen, a 2001/42/EK irányelv[11] – ismertebb nevén a stratégiai környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv – átültetését szolgáló jogszabályok keretében valósult meg. Egyébiránt a hét tagállam közül, amelyek nem válaszoltak a felhívásra, egyedül Írország nem ültette még át maradéktalanul az irányelvet jogi rendszerébe[12]. E megállapítás azonban nem vonatkozik a 2. cikkre.

Következésképpen megállapítható, hogy valamennyi tagállam megtette a szükséges intézkedéseket a 2. cikk saját jogrendjébe történő átültetése érdekében.

- *A Bizottság által a 2. cikk alkalmazása kapcsán szerzett tapasztalatok*

Az irányelv elfogadását követően történt jogszabályi kiigazítások nyomán[13] a tervek és programok eddig és 2010 végétől is elsősorban a hulladékkezelési és a levegő minőségére vonatkozó terveket jelentenek. Tekintettel e tervek jellegére és léptékére, szabályozásukra – beleértve a nyilvánosság részvételének kérdését is – a 2. cikknél alkalmasabb eszköznek tűnhet a stratégiai környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv. Annak 6. cikke ugyanis a nyilvánosság hasonló szintű részvételét írja elő, mint a vizsgált irányelv 2. cikkének rendelkezései. Egyes tagállamok válaszai is ezt a véleményt sugallják. Jelenleg mindössze egy tendencia látszik körvonalazódni. A jövőbeli fejlemények fogják eldönteni, hogy ez a tendencia megszilárdul és általános gyakorlattá válik-e.

A vizek nitrátszennyeződéssel szembeni védelmére irányuló cselekvési programok és a stratégiai környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv – nevezetesen annak 3. cikke – között meglévő összefüggéseket a belga Államtanács két, azonos tartalmú előzetes jogértelmezésre irányuló kérelmében is felvetette[14]. E jelentés elfogadásának időpontjában még folyamatban van a Bíróság előtt a fenti – a Vallóniai Régió 2007. február 15-i rendeletében elfogadott nitrát-kezelési programra vonatkozó – ügyek kivizsgálása.

A Bizottság rendelkezésére álló információkat a tagállamoktól bekért jelentések is kiegészítették. A felhívásra válaszoló húsz tagállam a Bizottság 2008. július 29-i leveléhez csatolt iránymutató feljegyzés alapján nyújtott tájékoztatást. A jelentések információtartalma és részletességi foka igen nagymértékben eltérő volt. Elemzésük során a Bizottság az említett iránymutató feljegyzés struktúráját követte. Ezeken túlmenően a Bizottság figyelembe vette a felhívásra nem válaszoló tagállamok esetében a helyi szakértőkkel és nem kormányzati szervezetekkel való kapcsolatfelvételt is. A levélre válaszoló tagállamok által megfogalmazott megjegyzésekből lényegében ugyanaz a kép bontakozik ki, mint a válaszadást elmulasztó hét tagállamról a Bizottság rendelkezésére álló információkból.

A nemzeti szintű tapasztalatokkal kapcsolatban két témát érdemes kiemelni: az irányelv alkalmazásának pozitív és negatív hatásait, és a végrehajtás hatékonyságát.

- *Az irányelv alkalmazásának pozitív és negatív hatásai*

---

11 Bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001. június 27-i 2001/42/EK irányelv, HL L 197, 2001.7.21., 30. o.

12 A Bíróság 2009. július16-i ítélete, C-427/07 sz. ügy.

13 Ezeket a kiigazításokat a 2. szakaszban elemezzük.

14 C-105/09 és C-110/09 sz. összevont ügyek, eljárás folyamatban.

Számos tagállam kitér arra, hogy a nyilvánosság részvételére vonatkozó szabályoknak köszönhetően jelentősen nőtt a környezeti kérdésekről – beleértve a terveket és a programokat is – a nyilvánosság tudomására jutó információk köre. Az is érzékelhető továbbá, hogy a tervek, illetve programok tervezeteinek elkészítésével megbízott tisztviselők, valamint az elfogadásukban illetékes politikai szereplők nagyobb jelentőséget tulajdonítanak annak, hogy a jóváhagyást megelőzően kikérjék a nyilvánosság véleményét. Ugyanakkor a helyi hatóságok szintjén további erőfeszítésekre van szükség.

A felmerülő kérdések és tétek szélesebb körű ismertsége révén a nyilvánossággal való konzultáció megkönnyítette az elfogadott intézkedések végrehajtását, és növelte a lakosság bizalmát az érintett intézmények iránt. Egyes esetekben a nyilvánosság észrevételei következtében módosították az eredeti elképzeléseket, és kiküszöbölték vagy enyhítették az érintettek által felvetet problémákat. Előfordult, hogy a hatóságok a konzultációnak köszönhetően értesültek arról, hogy a civil társadalom mely cselekvési területeket tekinti prioritásnak, és ezt később tekintetbe vehették saját prioritásaik újradefiniálásakor.

Egyes kommentárok arra hívják fel a figyelmet, hogy a társadalmi szervezetekben inaktív személyek részvétele jóval korlátozottabb, még a stratégiai dokumentumok esetében is[15]. Ennek oka az lehet, hogy az egyik jelentés szavait idézve *„a nyilvánosság többsége”* egyelőre nem tud arról, hogy részt vehetne a konzultációkban. Több tagállamban tapasztalhatók arra irányuló erőfeszítések, hogy tájékoztassák a nyilvánosságot jogairól, és a lehető legnagyobb nyilvánosságot biztosítsák a következő időszakban esedékes konzultációknak – adott esetben a helyi médiát is bevetve.

Egyes hozzászólók azt is megállapítják, hogy egy konzultáció megszervezése megfelelő pénzügyi és emberi erőforrások mozgósítását igényli, például a nyilvánosság észrevételeinek elemzése érdekében.

Néhány tagállamban már jóval az irányelvet megelőzően is létezett vagy jogszabály vagy gyakorlat a nyilvános konzultációkra vonatkozóan, ezért az irányelv nem hozott jelentős hatásokat vagy változásokat, legalábbis a tervek és programok tekintetében. Ugyanakkor az irányelv mindenképpen elérte azt, hogy a környezeti kérdésekben a nyilvánosság döntéshozatali folyamatokban való részvételi jogát világosan elismerjék, és az egyes esetekben meg is erősödött

A hozzájárulások némelyike kiemel kevésbé pozitívként értékelt következményeket is. Így például megállapítják, hogy:

- egyes esetekben a nyilvánosság olyan információkat, adatokat vagy dokumentumokat követel a hatóságokon, amelyek nem relevánsak az adott konzultáció keretében;

- több esetben is nehéz volt megfelelően értékelni a kifejtett véleményeket, miután nem álltak rendelkezésre ezeket alátámasztó dokumentumok;

---

[15] Egy hozzászólás ennek kapcsán megjegyzi: „A válaszadó személyek eleve azok, akik a környezetvédelmi kérdésekre már amúgy is a legfogékonyabbak. Ahhoz, hogy ezen változtasson, a Régió (Brüsszel – Főváros) kísérletet tett rá, hogy a lehetőségek keretein belül – a nyilvános konzultáción túlmenően – egyedi közvélemény-kutatásokat végezzen a népesség egy reprezentatív mintáján”.

- a nagyszabású tervek esetében (például két tagállamra kiterjedő, nemzeti szintű hulladékkezelési terveknél) előfordult, hogy a nyilvánosság részvétele jelentős munkateher-növekedést vont maga után, megnehezítve a mindenki vagy legalábbis az érintettek többsége számára elfogadható megoldások megtalálását, és jelentősen késleltette az adott program elfogadását; más esetekben a nyilvánosság részvétele miatt meghosszabbított határidők következtében bizonyos adatok időközben elvesztették aktualitásukat. Ez a két eset azonban a jelek szerint nem tükrözi az általános helyzetet.

- *A 2. cikk gyakorlati végrehajtása*

Általánosságban a jelentések a 2. cikk rendkívül korlátozott alkalmazásáról tanúskodnak. Ez egyrészről az átültetés határideje (2005. június 25.) és a tagállamok tapasztalatainak benyújtására megszabott határidő (2008. május 31.) között eltelt viszonylag rövid idővel magyarázható. Egy másik, egyes tagállamok hozzászólásában is szereplő lehetséges magyarázat az, hogy 2. cikkben előírt konzultációkra gyakran a 2001/42/EK irányelv tágabb keretei között kerül sor.

A hozzászólások nem számolnak be más egyedi, jelentősebb mértékű (értelmezési vagy egyéb) nehézségről.

Ami az alkalmazással kapcsolatos egyéb megfontolásokat illeti, a következők merültek még fel:

- a lehető legszélesebb és legaktívabb részvétel érdekében a hivatalos lapokban és a sajtóban megjelent közzétételi hirdetményeken túl proaktív kommunikációt kell folytatni (tájékoztató gyűlések, levelek, szemináriumok) a feltehetőleg érdekelt állami és magán szervezetek körében;

- a végleges döntés megszületése előtt tájékoztatni kell a nyilvánosságot a konzultációban kifejtett vélemények elfogadásáról illetve elvetéséről, illetve az elfogadás vagy elvetés indokairól; e célból az egyik tagállam hozzászólásában a 2. cikk (2) bekezdése c) és d) pontjának módosítását is javasolja;

- a konzultációban való részvételre hatással lehet az a tény is, hogy a nyilvánosság nem tudja, hogyan veszik figyelembe a válaszait a végleges döntés folyamán, illetve esetleg úgy véli, hogy a válaszokat valójában nem is veszik figyelembe.

## 4. A BIZOTTSÁG ÉRTÉKELÉSE

- *A 2. cikk hatékonysága*

Általánosságban a Bizottság véleménye szerint a 2. cikknek köszönhetően:

- a döntéshozatali folyamat átláthatóbbá vált, konstruktívabb kapcsolatot és bizalomteljesebb légkört eredményezve az illetékes hatóságok és a civil társadalom között;

- a megszületett döntések jobban figyelembe veszik a népesség nagyobb hányadának szükségleteit és elvárásait, ezáltal megkönnyítve a tervek és programok elfogadását és végrehajtását;

- a társadalom tudatosabban és nagyobb érdeklődéssel fordul azon környezetvédelmi problémák felé, amelyek az érintett területeken (többek között a hulladékkezelés és a vízminőség terén) felmerültek, elsősorban regionális és helyi szinten; erre jó példa a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra felterjesztett ügy, amely a Vallónia által a vizek nitrátszennyezésének megelőzésére kidolgozott cselekvési programmal kapcsolatos.

A nyilvánosság részvétele kétségkívül jelentős változásokat idéz elő az érintett hatóságok munkájában, mivel a döntéshozatal folyamán figyelembe kell venni a nyilvánossággal való tényleges, megfelelően korai szakaszban folytatott konzultáció kötelezettségét. Ehhez biztosítani kell a megfelelő pénzügyi és emberi erőforrásokat.

A tagállamok feladata, hogy egyrészről kijelöljék a konzultáció megkezdésére leginkább alkalmas pillanatot, biztosítva hogy akkor kerüljön rá sor, *„amikor még minden opció és megoldás lehetséges”* (ahogy az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének (4) bekezdése és 7. cikkének visszautaló rendelkezése megköveteli), illetve ők gondoskodnak a tényleges lebonyolításról. Ezzel kapcsolatban a Bizottság megállapítja, hogy a tagállamok feladata annak biztosítása is, hogy a nyilvánosság valóban értesüljön a konzultáció megkezdéséről, különös tekintettel az érintettekre. A jelenleg kibontakozó tendencia szerint a közzététel nem csak a hivatalos közlönyökben történik meg, hanem azt kiegészítve a tájékoztatást a médiában (írott sajtó és rádióadások) is közzéteszik, valamint az érintett önkormányzatoknál hirdetményeken, illetve az illetékes hatóságok honlapján is megjelenítik. A tagállamokra vár továbbá annak megítélése, hogy a proaktív jellegű kommunikáció, pl. egyénileg kiküldött levelek, tájékoztató gyűlések és szemináriumok szervezése az érintett köz- és magánszervezetek között – amit az egyik hozzászólás javasol – helyénvaló illetve szükséges-e. A Bizottság szerint az ilyen fellépés segíthet abban, hogy jobban bevonja az állampolgárokat és a nem kormányzati szervezeteket a konzultációs folyamatba.

A felek jelezték, hogy a civil társadalom jelentős hányada továbbra sem vesz részt a konzultációban, hanem csak akkor fejezi ki fenntartásait, amikor a végleges döntés már megszületett. Ez a jelenség részben összefügghet azzal, hogy a nyilvánosság nem tudja, milyen módon veszik figyelembe véleményét a végső döntéshozatalkor. A Bizottság ezzel kapcsolatban arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a lehető legvilágosabban fejtsék ki az egyes javaslatok teljes vagy részleges elvetésének indokait. A megfelelő visszajelzés minden bizonnyal kulcsfontosságú a nyilvánosság részvételének tényleges sikeréhez és a nagyobb közbizalom kialakulásához. A jelen helyzetben a Bizottság nem tartja szükségesnek a 2. cikk (2) bekezdése c) és d) pontjainak módosítását, amit az egyik tájékoztatás javasolt.

A Bizottság tudatában van annak, hogy a konzultációs folyamat hatására olykor jelentős mértékben kitolódhat a tervek illetve programok végleges elfogadásának időpontja. Ez azonban nem magának a konzultáció tényének a függvénye, hanem inkább a projektek jellegéből adódik, különösen amikor azok aggodalmat vagy tiltakozást váltanak ki a civil társadalomból. A tervezési fázisban lebonyolított, megfelelő nyilvános konzultáció növeli az adott program társadalmi elfogadottságát, és kiküszöböli vagy csökkenti a későbbi akadályokat, például a jogi úton intézett támadásokat, megkönnyítve a végrehajtást. Úgy tűnik tehát, hogy a nyilvánosság részvételével kapcsolatban a pozitív hatások vannak többségben. Az eljárások meghosszabbodásának kérdése többé-kevésbé explicit módon számos hozzászólásban felbukkan, és a jelek szerint egyike azon szempontoknak, amelyekre a jövőben nagyobb figyelmet kell fordítani. Az irányelv végrehajtása terén szerzett gazdagabb tapasztalat lehetővé fogja tenni olyan konkrét megoldások azonosítását, amelyek megfelelőbb egyensúlyt biztosítanak a nyilvánosság részvétele és a hatékonyság iránti jogos igény között.

A tagállamoknak folytatniuk kell erőfeszítéseiket annak érdekében, hogy tájékoztassák a közvéleményt az irányelvben elismert jogokról és garanciákról, az egyes országok politikai rendszere és hagyományai alapján a legmegfelelőbbnek ítélt szinten. Ez a szándék több hozzászólásban is tetten érhető volt. A fenti feladat nem kizárólag a tagállamokra hárul, maguk a civil szervezetek is hatékonyan hozzájárulhatnak, ha maguk is szerepet vállalnak a tájékoztatásban.

- *Módosítási javaslat*

A 2. cikkel kapcsolatban meglévő korlátozott tapasztalatokra tekintettel jelenleg nem látszik indokoltnak módosításokat javasolni.

A Bizottság a fenti megjegyzésekben megfogalmaz bizonyos megfontolásokat, amelyek alkalmasak lehetnek az irányelv hatékonyságának növelésére. Tekintettel arra, hogy a nyilvánosság részvételének pontos módját az egyes tagállamoknak kell meghatározniuk, saját társadalmi felépítésük és hagyományaik figyelembe vételével, a tagállamoknak kell megfontolniuk azt is, hogy e megjegyzések az egyes országok számára relevánsak-e, alkalmazhatóak-e, és amennyiben igen, milyen módon.

A 2. cikk gyakorlati tagállami alkalmazása, illetve a kevésbé pozitív hatások korlátozására szolgáló megoldások a jövőben szükségessé tehetik bizonyos módosítások végrehajtását.

- *A 2. cikk alkalmazási körének kiszélesítése az I. mellékletben említetteken túl további tervekre és programokra*

Egyetlen tagállam sem ítélte szükségesnek vagy helyénvalónak az alkalmazási kör bővítését. Ugyanakkor egyes tagállamok közölték, hogy világos képet kellene alkotni a 2001/42/EK irányelv alkalmazási körébe tartozó projektek és programok jegyzékéről, mielőtt tervbe vennénk újabb tervek és programok bevonását a 2. cikk hatáskörébe. Másként fogalmazva egyes hozzászólások a 2. cikk és a 2001/42/EK irányelv között fennálló kapcsolat elmélyültebb elemzését sürgetik. Az egyik hozzászólás hozzáteszi, hogy a 2003/35/EK irányelv elfogadásakor az I. mellékletben említett tervek és programok listája kimerítőnek tekinthető, mivel a nyilvánosság további tervekben és programokban való részvételét az Aarhusi Egyezmény betartásának érdekében szerinte újabb eszközök fogják biztosítani. Ez a megjegyzés vélhetően az irányelv tizedik preambulum-bekezdésére alapul.

A Bizottság elismeri, hogy egyazon helyzet két jogalkotási eszköz hatálya alá is tartozhat, ami főként a hulladékok esetében tűnik gyakorinak, különös tekintettel a 2008/98/EK irányelv 28. cikkében említett tervekre. Maga a közösségi jogalkotó is felfigyelt a lehetséges átfedésekre, ezért az (5) bekezdésben kizárta a 2. cikk alkalmazását abban az esetben, ha a 2001/42/EK irányelv értelmében már biztosított a nyilvánosság részvétele. Megjegyzendő, hogy a Bíróság által a vizek nitrátszennyezés elleni védelmére irányuló cselekvési programok és a 2001/42/EK irányelv közötti összefüggésekre vonatkozóan hozandó ítélet elsődleges fontosságú fejleményt jelent majd a fenti problematika elemzése szempontjából.

Az Aarhusi Egyezményhez kapcsolódó Alkalmazási Útmutató[16] egyébiránt így fogalmaz: *„A 7. cikk alkalmazásának egyik módja abban áll (...), hogy a stratégiai környezeti vizsgálatok (SEA) keretében meghatározzuk a nyilvánosság részvételének megfelelő eljárásait. A SEA-*

[16] Alkalmazási Útmutató, NU, New York – Genf, 2000. A dokumentumban foglaltak nem az egyezmény hivatalos értelmezését jelentik.

*vizsgálatok lehetővé teszik a közhatóságok számára, hogy figyelembe vegyék a környezetre tett hatásokat a tervek, programok és politikák kidolgozása folyamán. Ez tehát az egyik lehetséges olyan módszer, amely egyszerre képes megfelelni a 7. cikk mindkét szempontjának, vagyis a tervek és programok kidolgozásában való nyilvános részvételre, illetve a politikák kidolgozásában való nyilvános részvételre vonatkozó rendelkezéseknek egyaránt".*

A Bizottság elkészítette jelentését a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelv alkalmazásáról és hatékonyságáról[17]. Vállalja továbbá, hogy a fenti jelentés más intézményekkel történő elemzésének keretében vagy akár egyéb specifikus munkakeretek között folytassa az elemzést. Következtetéseiről megfelelő formában tájékoztatni fogja a többi intézményt, szükség esetén megfelelő javaslatokkal egészítve ki azokat.

A fentiek fényében a jelen stádiumban a 2. cikk hatályának kiterjesztésére vonatkozó javaslatok még koraiak volnának.

[17] A Bizottság jelentése a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló irányelv alkalmazásáról és hatékonyságáról, COM (2009)469, 2009.9.14.

## 5. KÖVETKEZTETÉSEK

Annak ellenére, hogy a tagállamok számára megszabott végső átültetési határidő (2005. június 25.) óta eltelt hároméves időszakban nemzeti szinten meglehetősen korlátozott mértékben alkalmazták, az irányelv 2. cikkének hatására a tagállamok jogrendszere egyértelműen és egységesen elismerte a nyilvánosság részvételi jogát a tervekhez és programokhoz kapcsolódó döntéshozatali folyamatokban. Mindez előmozdította a nyilvánosság érdeklődését a környezetvédelmi problémák iránt, egyre inkább előtérbe helyezte – legalábbis az erre eleve érzékeny személyek és szervezetek esetében – a fenntartható fejlődés kérdését. A megkezdett erőfeszítéseket folytatni kell, növelve a nyilvánosság tudatosságát saját jogaival kapcsolatban, és megvalósítva azt, hogy a népesség jelentősebb számban vegyen részt a konzultációkban. A tagállamok feladata az, hogy sajátosságaik és hagyományaik figyelembevételével megtalálják a fenti célkitűzés megvalósításának legmegfelelőbb módját. Ugyanakkor ügyelniük kell arra, hogy megfelelő emberi és pénzügyi erőforrásokat mozgósítsanak a szóban forgó cikk hatékony végrehajtásához.

A fenti helyzet fényében a Bizottság megítélése szerint nincs szükség módosítási javaslatok előterjesztésére, és a 2. cikk hatályát nem kell a jelenlegieken kívül további tervekre és programokra kiterjeszteni. Ugyanakkor a szóban forgó cikk és a 2001/42/EK irányelv között előforduló lehetséges kölcsönhatásokra való figyelemmel a Bizottság el kívánja végezni azt az elemzést, amelyet egyes tagállamok e két eszköz kapcsán sürgetnek, s annak eredményeit megfelelő időben a többi intézmény elé terjeszti.