

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Tematikus stratégia a természeti erőforrások fenntartható használatáról”

(COM(2005) 670 final) – [SEC(2005) 1683 + SEC(2005) 1684]

(2006/C 309/14)

2005. december 21-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fent említett tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció véleményét 2006. május 24-én elfogadta. (Előadó: Lutz RIBBE)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. július 5–6-án tartott 428. plenáris ülésén (a július 5-i ülésnapon) 157 szavazattal 2 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Az EGSZB következtetései és ajánlásainak összefoglalása

1.1 Az EGSZB alapvetően üdvözlö az Európai Bizottság „Tematikus stratégia a természeti erőforrások fenntartható használatáról” című közleményét, és támogatja a közleményben kitűzött célt: az erőforrás-felhasználás hatékonyságának növelését, azaz a gazdasági növekedés további szétválasztását az erőforrás-felhasználástól, csökkentve egyben a használt erőforrások környezeti hatásait is.

1.2 Az EGSZB ismételten utal az Európai Bizottsághoz már két évvel ezelőtt eljuttatott véleményére, miszerint az Európai Bizottság megfelelő stratégiájának a nem megújuló erőforrások kérdésével is behatóan foglalkoznia kell. Az EGSZB kritikájának magva, hogy ezt az európai bizottsági dokumentum nem teszi meg.

1.3 Az EGSZB szerint a stratégiának a nem megújuló erőforrásokról is egyértelmű kijelentéseket kell tartalmaznia, amelyek túlmutatnak jelen stratégia tervezett (25 éves) időkeretén. Ezért az EGSZB szükségesnek tartja a stratégia kiegészítését és az időtartam 50–100 évre való meghosszabbítását, természetesen a megfelelő köztes lépések megfogalmazásával.

1.4 Másfelől látni kell, hogy ami bizonyos természetes erőforrások (például a halállományok) megőrzését illeti, nincs több vesztegetni való idő: elengedhetetlen az azonnali konkrét cselekvés.

1.5 Egy valódi stratégia sikeréhez feltétlenül szükség van a világos és kézzelfogható célok előzetes megjelölésére. Ezeket a célokat kell aztán elérni konkrét, szintén egyértelműen megjelölendő eszközökkel (ahogy azt a stratégia előírja). A bizottsági dokumentumban azonban hiába keresünk világos célokat vagy konkrét eszközöket – bizonyára többek között azért, mert ilyen sokféle természeti erőforráshoz nem is készülhet mindent átfogó stratégia. Sokkal inkább egyedi, ágazatspecifikus stratégiákra van szükség. Az Európai Bizottság egyébként készíti is ilyeneket.

1.6 Következésképpen az EGSZB az Európai Bizottság közleményét nem tekinti valódi stratégiának, inkább határozottan üdvözlendő és helyes alapgondolatnak, amely nem valósítható meg a javasolt adatbankok és az alkalmazandó szakértői panelek segítségével.

2. A vélemény főbb elemei és háttere

2.1 2003. október 1-jén az Európai Bizottság közleményt adott ki a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek „Tematikus stratégia kidolgozása a természeti erőforrások fenntartható használatáról”⁽¹⁾ címmel. A közlemény taglalta a megfelelő stratégia alapjait, és konzultációs folyamat megindítását kezdeményezte az érintett, illetve érdekelt társadalmi csoportokkal.

2.2 Az EGSZB a természeti erőforrások fenntartható használatáról szóló, 2004. április 28-i véleményében⁽²⁾ alapvetően üdvözölte az Európai Bizottság javaslatát egy megfelelő stratégia kidolgozására.

2.3 2005. december 21-én az Európai Bizottság a Tanács, az Európai Parlament, az EGSZB és az RB elé terjesztette a „Tematikus stratégiát a természeti erőforrások fenntartható használatáról”. Ez az európai bizottsági dokumentum⁽³⁾ képezi jelen vélemény tárgyát.

2.4 Az EGSZB természetesen ezúttal is üdvözlö a fenntartható fejlődésről szóló stratégiával is összefüggő „stratégia” előterjesztését. Az EGSZB szerint feltétlenül szükség van egy európai stratégiára a különféle megújuló és nem megújuló természeti erőforrások megőrzése érdekében, mert csak így lehet tartósan megfelelni a jövőbeni kihívásoknak. A közlemény egyértelműen ezt az utat követi, de a felsorolt kezdeményezések és tevékenységek az EGSZB szemében nem elegendők.

3. Megjegyzések az európai bizottsági közlemény tartalmához

3.1 A megoldandó kérdéseknek az Európai Bizottság által végzett elemzésében a két bizottsági dokumentum érthető módon nem különbözik. Az elemzés rámutat, hogy

- gazdaságunk működése függ mind a megújuló, mind pedig a nem megújuló természeti erőforrások jelenlététől, azaz rendelkezésre állásától;
- a természeti erőforrások fontosak életminőségünk fenntartásához;

⁽¹⁾ COM(2003) 572 final, 2003. október 1.

⁽²⁾ HL C 117., 2004.4.30.

⁽³⁾ COM(2005) 670 final, 2005. december 21.

- Az erőforrás-felhasználás jelenlegi rendszere mostani formájában nem tartható, akkor sem, ha „Európában lényegesen javult az anyagfelhasználás hatékonysága”;
- ennél fogva sürgősen szükség van a gazdasági növekedés és az erőforrás-felhasználás, illetve erőforrás-fogyasztás még határozottabb szétválasztására;
- a nem hatékony erőforrás-felhasználás és a megújuló erőforrások kizsákmányolása hosszú távon fékezi a növekedést.

3.2 Az előterjesztett dokumentum mindazonáltal jóval határozottabban kiemeli, hogy nemcsak a gazdasági növekedés és az erőforrás-felhasználás szétválasztásáról van szó, hanem a (csökkentett, illetve csökkentendő) erőforrás-felhasználás környezeti hatásainak redukációjáról is; tehát egyféle kettős stratégia ez, amelyet az Európai Bizottság már évekkkel ezelőtt, még a fenntarthatósági stratégiáról hozott döntés előtt kifejtett az ún. „faktor 10” koncepcióban.

3.3 Egy példa: jobb hatásfokuknak köszönhetően a modern szénérőművek ma kevesebb erőforrás-felhasználással termelnek meg 1 kilowattóra áramot. Emellett azonban a környezeti terhelés további csökkentése érdekében is történtek erőfeszítések, például tovább csökkentették a felhasznált szén tonnánkénti hatását az éghajlatra, többek között olyan ún. „éghajlatsemleges” erőművek kifejlesztésével, amelyekben megkötik, majd a föld alatt tárolják a keletkező CO₂-t.

3.4 A most előterjesztett „stratégia” kifejti, hogy az említett, hatékonyságra irányuló megközelítés az összes természeti erőforrás felhasználására érvényes elv kell, hogy legyen. Ezt az EGSZB határozottan üdvözli.

Az EGSZB bíráló megjegyzései

3.5 Habár az EGSZB teljes mértékben támogatja az Európai Bizottság megközelítését, az előterjesztett „stratégiához” mégis hozzá kell fűznie néhány igen kritikus megjegyzést.

3.6 Az előterjesztett stratégiában az Európai Bizottság kifejti, hogy különbséget kell tenni a megújuló és nem megújuló erőforrások között, és hogy az elsődleges gondok inkább a megújuló erőforrásoknál (pl. a halállományok és az édesvíz esetében) keresendők.

3.7 Utal rá, hogy az erőforrás-felhasználás már harminc éve központi témája az európai környezetvédelmi politikáról folytatott vitáknak, és hogy „az 1970-es években, az első olajválságok nyomán a természeti erőforrások szűkössége és a növekedés korlátai adtak okot az aggodalomra”. Azonban „kiderült, hogy az erőforrások szűkössége nem vet fel akkora környezeti problémát, mint eredetileg gondolták. Nem fogytak el a fosszilis tüzelőanyagok, és a piac az áron keresztül képes szabályozni azok felhasználását”.

3.8 Az ökológiai gond valóban nem elsődlegesen az, hogy például egy nem megújuló erőforrás szűkös, vagy hogy rendelkezésre áll-e még vagy sem. Az ökológiai problémák forrása a felhasználás, illetve a kizsákmányoló felhasználás hatása (például az éghajlatra). Pontosán ez az Európai Bizottság kiindulópontja is. Ökológiai szempontból tehát nem tekintendő gondnak, ha az olaj, szén vagy gáz formájában tárolt napenergia elfogy. Az EGSZB azonban utal arra, hogy ha a nem megújuló erőforrások nem állnak többé rendelkezésre, az rend-

kívül nagy gondot fog jelenteni gazdaságunknak és ezáltal társadalmainknak – és jelentős hatással lesz az emberek élet-színvonalára. Ezért nemcsak az erőforrás-felhasználás ökológiai következményeinek kérdéséről van szó, hanem konkrétan a jelen és jövő generációinak a természeti erőforrásokhoz való potenciális hozzáféréséről is. Így a fenntarthatóságról folytatott vita keretében az elkövetkező évtizedek egyik alapvető kihívása az erőforrások biztosítása a jövő generációk számára is. Az erőforrások szűkössé válásának kérdése ezáltal az EGSZB szerint nem kizárólag ökológiai ügy, hanem a fenntarthatóság kérdése, amely tudvalevőleg ökológiai, társadalmi és gazdasági kritériumokat foglal magába.

3.9 Az Európai Bizottság mindenképpen helyesen utal arra, hogy a „piac” a szűkössé váló kínálatra magasabb árakkal válaszol. Az utóbbi hónapok részint ugrásszerű olajár-növekedései, amelyek az európai gazdaságot is erőteljesen sújtották, természetesen nemcsak a megfelelő nem megújuló erőforrások hosszú távon előrevetíthető elapadására vezethetők vissza, hanem a részben monopolisztikus szolgáltatók piaci erejével, valamint azon országok bizonytalan politikai helyzetével is összefügg, amelyekben ezek az erőforrások elsősorban megtalálhatók.

3.10 Az EGSZB utalni szeretne a dokumentumtervezethez készített véleményében immár két évvel ezelőtt megfogalmazott megjegyzéseire: a társadalom felé elhibázott politikai gesztus egy olyan „stratégia” előterjesztése, amely csak 25 évre tervez előre és nem, illetve semmiképpen sem elegendő mértékben foglalkozik bizonyos alapvető, nem megújuló nyersanyagok (például a fosszilis tüzelőanyagok) hosszútávon egyértelműen előrelátható szűkössé válásával. Az EGSZB szerint a nem megújuló erőforrások rendelkezésre állása olyan tényező, amely alapvetően meghatározza, hogy felelősséget kell vállalni a követelesként megfogalmazott fenntarthatósági kritériumokért.

3.11 Ebben az összefüggésben az EGSZB emlékeztet arra, hogy számos gazdasági ágazat nem egyszerűen a fosszilis energiahordozókra van ráutalva, hanem arra is, hogy ezek „olcsón” rendelkezésre állnak. Az ennek megfelelő felépítésű nemzetgazdaságoknak a jövőben rendkívül nagy gondot jelent majd az alkalmazkodás. Ebben az értelemben az EGSZB ismét alátámasztja az Európai Bizottság megállapítását, miszerint „a pazarló felhasználás (...) hosszú távon fékezi a fejlődést”.

3.12 A hatékonyságra irányuló intézkedések egyelőre többé-kevésbé ellensúlyozni tudják az erőforrások növekvő árát. Számos ágazatban azonban – például a közlekedés és az energia területén – az ellátás szűkössé válása, illetve a szélsőségesen magas árak esetleg nagyobb szerkezeti átalakításokat tesznek szükségessé. Mivel ez rendkívül magas beruházási költségekkel járhat együtt, minél előbb meg kell hozni a szükséges előkészítő döntéseket, hogy elkerülhetők legyenek az elhibázott szétosztások.

3.13 Jó példa a megfelelő, hosszú távú stratégiai gondolkodásra a svéd kormány bejelentése, miszerint Svédország felhagy mind az atomenergia, mind pedig a kőolaj alkalmazásával. Ez az út természetesen csak hosszú távon elképzelhető, de mielőbb el kell indulni rajta, hogy a gazdaság és a társadalom elkerülhesse a későbbi buktatókat.

3.14 Ezért az EGSZB úgy véli, hogy az uniós stratégiának aktívan foglalkoznia kellene az idevágó kérdésekkel – de sajnos nem teszi. Felvetődik a kérdés, vajon nem azért van-e ez így, mert az Európai Bizottság által a stratégiához megállapított 25 éves időkeret mégiscsak túlságosan rövid. Az EGSZB nem tudja elfogadni, hogy az Európai Bizottság arra hivatkozik, hogy a szóban forgó időkereten belül valószínűleg nem kell számolni a nem megújuló erőforrások alapvető szűkössé válásával, és ezzel gyakorlatilag kirekeszti a nem megújuló erőforrások kérdését. Az Európai Bizottságnak világos, a stratégia jelenlegi időhatárán túlmutató kijelentéseket kell tennie a nem megújuló erőforrásokról. Ezért szükség lenne arra, hogy a stratégia időkeretét eleve meghosszabbítsa – például 50 vagy 100 évre, ami az erőforrás-felhasználást tekintve viszonylag szűk időtávlat. Egy ilyen hosszú időkeret esetén természetesen köztes lépéseket kell megfogalmazni a hosszú távú célok fényében. Az EGSZB utal rá, hogy az Európai Bizottság 2005-ös közleményében ⁽⁴⁾ egy ennek megfelelő eljárást jelentett be.

3.15 Az Európai Bizottság a dokumentumban a stratégia általános céljaként azt állapítja meg, hogy „a gazdasági fejlődés mellett csökkenteni (kell) a természetes erőforrások felhasználásának kedvezőtlen környezeti hatásait”. Nem valószínű, hogy van olyan ember Európában, aki ellentmondana egy ennyire általános, ugyanakkor ennyire kevésbé kézzelfogható célkitűzésnek.

3.16 Az Európai Bizottság tudatosan eltekint attól, hogy „a jelenlegi kezdeti szakaszban ... a stratégia ... mennyiségi célokat” határozzon meg. Az EGSZB ezt alapvetően elhibáztattnak tartja. Egyfelől nem beszélhetünk kezdeti szakaszról, hiszen a gondok évek, részben évtizedek óta ismertek. Másfelől az EGSZB már számos más alkalommal utalt rá, hogy egy valóban sikeres stratégiahoz elengedhetetlen az egyértelmű célok megnevezése. Egy stratégia nem más, mint a meghatározott célok elérését szolgáló terv! Ha hiányoznak a célok, illetve megfogalmazásuk általános vagy minden kötelezettségtől mentes, a politikának sem lesz támpontja arra nézve, hogy melyik politikai irányítási eszközt hol vesse be.

3.17 Ezért az EGSZB nézete szerint az előterjesztett „Tematicus stratégia a természeti erőforrások fenntartható használatáról” nem valódi stratégia, sokkal inkább egy – kifejezetten és hangsúlyozottan helytálló – alapgondolat, amelyhez még különálló végrehajtási stratégiákat kell kidolgozni az egyes természeti erőforrások vonatkozásában.

3.18 Az EGSZB azt is készségesen elismeri, hogy egyetlen stratégia aligha képes minden erőforrással átfogóan és kimerítően foglalkozni. Az anyag túlságosan összetett. Ezért elengedhetetlen, hogy az említett, helytálló alapgondolat beépüljön a megfelelő különálló stratégiákba, illetve az általános politikába. Az Európai Bizottság – szinte egy időben jelen „stratégia” előterjesztésével – éppen ezért terjesztette elő a hulladékkezelés megelőzésére és a hulladékok újrafeldolgozására irányuló tematikus stratégiát ⁽⁵⁾ (amelyben közvetett módon szintén egy

⁽⁴⁾ COM(2005) 37 final; lásd a megfelelő utalásokat az EGSZB következő tárgyú véleményében: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról – Cselekvési program” (CESE 361/2006).

⁽⁵⁾ COM(2005) 666 final

természetes erőforrásról van szó), és jelentette be, hogy tematikus stratégia készül a talajvédelemről. A célravezető stratégiai döntéseket mértékadóan bele kell építeni az egyes ágazati politikákba.

3.19 Így minden résztvevő világosabban látná, melyik stratégia mihez kapcsolódik. Konkrét példák segítségével megállapíthatók lennének a kapcsolódási pontok a többi uniós szintű stratégiával és a tagállamokkal. Ezáltal egyértelműbb lenne, ki miért felelős, így jobban lehetne biztosítani a stratégiai célok megvalósítását.

3.20 Négy kezdeményezés a célok eléréséért

Az Európai Bizottság közleményében összesen négy új kezdeményezést nevez meg, amelyek segítségével meg kívánja teremteni az elkövetkező 25 évre szóló stratégia alapjait.

- „A tudásalap megteremtése”, amely egy „adatkezelő központ” létrehozását tartalmazza „a szakpolitikák kidolgozásához”;
- „A haladás mérése”, ami alatt különféle mutatók kidolgozása értendő 2008-ra;
- A „belpolitika”, amelynek vonatkozásában az Európai Bizottság egyrészt javasolja, hogy a tagállamok dolgozzanak ki az erőforrások fenntartható használatára vonatkozó nemzeti intézkedéseket és programokat, másrészt „magas szintű fórum” létrehozását tervezi, amelynek tagjai „magas rangú tisztviselők”. A fórum „a természeti erőforrások felhasználásának tagállami politikai alakításáért felelős”; tagjai lesznek továbbá az Európai Bizottság képviselői és „adott esetben” (bármilyen legyen is értendő ezalatt) fogyasztói szövetségek, környezetvédelmi civil szervezetek képviselői, az ipar és a tudomány képviselői stb.;
- A „globális vetület”, amely vonatkozásában egy „nemzetközi panel felállítását” a terv.

3.21 Az EGSZB nem vonja kétségbe a megfelelő adatbankok, illetve új panelek értelmét és hasznát. Minél többet tudunk, és – különösen a felelős politikusok közül – minél többen foglalkoznak ezzel az anyaggal, annál jobb.

3.22 Az EGSZB-nek mégis fel kell tennie a kérdést, hogy az Európai Bizottság vajon úgy hiszi-e, hogy ezzel ténylegesen egy, a politikát valóban befolyásolni képes „stratégiát” dolgozott ki. A felsorolt gondok ugyanis semmiképpen nem oldhatók meg a felsorolt intézkedésekkel.

3.23 Az ilyen bejelentések sokkal inkább azt a benyomást keltyik, hogy előbb ki kell bővíteni a tudásalapot, és ezzel kell megalapozni a politikai cselekvéseket. Az EGSZB ebben nem annyira a következetes cselekvés stratégiáját, mint inkább a politikai döntések halogatásának stratégiáját látja. Az Európai Bizottságnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy ne keletkezzen ilyen benyomás.

3.24 Például évek óta ismeretes, hogy a „halat” mint természeti erőforrást rendkívül kizsákmányoló módon használják fel. Az Európai Bizottság erre a fenyegető helyzetre évről-évre azzal a feltétlenül megalapozott követeléssel válaszol, hogy csökkenti kell a fogási kvótákat, amivel elkerülhető például a tőkehal túlzott mértékű halászata ⁽⁶⁾. Azonban sikertelenül. Ez a probléma a jövőben sem az új tudástárral, sem pedig az új panelekkel nem oldódik meg!

3.25 Ezért az EGSZB elvárja, hogy bizonyos természeti erőforrások vonatkozásában (például a halállományok megőrzése érdekében) a szót nem újabb szavak, hanem végre tettek követik.

3.26 Az EGSZB ezzel a kijelentésével ismételten világossá szeretné tenni, hogy az Európai Bizottság által a stratégia keretében javasolt ún. „eszközöket” a legkevésbé sem tekintik elegendőnek.

3.27 Az EGSZB már az Európai Bizottság előkészítő dokumentumához kapcsolódó és számos egyéb véleményében – például a fenntartható fejlődés kérdéseinek tárgyában vagy az energia- és közlekedéspolitikai témakörben – arra kérte az Európai Bizottságot, hogy

– egyfelől nevezzen meg világos, azaz mérhető célokat, amelyeket a politika el kíván érni;

– másrészt nevezze meg egyértelműen azokat az eszközöket – főként a fiskális hatást kiváltókat –, amelyek a célok elérését szolgálják. Az EGSZB például számos alkalommal kérte, hogy az Európai Bizottság fejtse ki, hogyan kívánja elérni a külső költségek árakba történő beépítését, amely gyakran vitatott téma.

3.28 Az Európai Bizottság eddig ezen a területen sem szolgáltat a leghalványabb utalással sem. A konkrét céloktól, például a „faktor 10” koncepciótól ⁽⁷⁾ ugyanúgy eltávolodtak, mint az eszközök leírásától és kifejtésétől.

3.29 Ennélfogva az EGSZB szükségesnek tartja, hogy az Európai Bizottság – amennyiben „stratégiáról” beszél – világosan megadja, milyen politikai irányító eszközökkel és milyen szükséges intézkedésekkel kíván elérni világosan meghatározott célokat.

3.30 Ebben az összefüggésben az EGSZB utal 2006. májusában elfogadott véleményére (tárgy: „A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról – Cselekvési program”) ⁽⁸⁾, amelyben szintén szóba hozta ezt a problémát.

Brüsszel, 2006. július 5.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁶⁾ Ami azonban még nem vezetett oda, hogy a veszélyeztetett tőkehal eltűnt volna az európai intézmények menzáinak étlapjairól.

⁽⁷⁾ Lásd COM(1999) 543, 1999. november 24., 16. o., 4.4. pont: Az erőforrások hatékony felhasználása és kezelése, illetve az EGSZB véleménye az Európai Bizottság következő közleménye kapcsán: „Európa környezete: utak a jövőbe – az Európai Közösség környezetvédelmi programjának átfogó értékelése, valamint intézkedések a tartós és a környezetnek megfelelő fejlődés érdekében”, HL C 204., 2000.7.18., 59–67. o.

⁽⁸⁾ COM(2005) 658 final, NAT/304 – véleménytervezet: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról – Cselekvési program” (CESE 361/2006).