

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a tagállamokban végzett környezetvédelmi ellenőrzések minimumkövetelményeinek megállapításáról szóló 2001/331/EK ajánlás felülvizsgálatáról**

COM(2007) 707 végleges

(2008/C 211/10)

2007. november 14-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

*A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a tagállamokban végzett környezetvédelmi ellenőrzések minimumkövetelményeinek megállapításáról szóló 2001/331/EK ajánlás felülvizsgálatáról.*

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2008. március 27-én elfogadta véleményét. (Előadó: Josef ZBORIL).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. április 22–23-án tartott 444. plenáris ülésén (az április 22-i ülésnapon) 151 szavazattal, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB osztja az Európai Bizottság nézetét, amely szerint a tagállami környezetvédelmi ellenőrzési rendszerek keretét **ajánlás formájában kellene** kialakítani. Az ajánlás viszont a végrehajtás zökkenőmentesebbé tétele és a hatékonyságának növelése végett érdemes lenne módosítani. Az egyes ágazatokra vonatkozó külön jogszabályok Közösség-szerte jogilag kötelező érvényűek a legfontosabb területeken elvégzendő ellenőrzési tevékenységekre, azok hatókörére és megvalósítására nézve.

1.2 Ahhoz, hogy egy ajánlást hatékonyan végre lehessen hajtani, mindennél fontosabb, hogy közérthető és világos legyen. Hasonlóképpen az is alapvető, hogy a megállapított problémákra vonatkozó környezetvédelmi ellenőrzések hatálya megfelelően körül legyen határolva.

1.3 **A megfelelő meghatározás, a világos fogalmazás és a fogalmak egységesítése** kiemelt jelentőséggel bír az ellenőrzési tevékenységeknek a Közösség területén való harmonizációját, valamint a vállalatok számára az egyforma körülmények megteremtését tekintve. A közösségi jogban sok helyütt előfordulnak még ugyanezek a fogalmak, ám meghatározásuk jogi aktusonként eltérő lehet. A fogalmak meghatározásához ezenkívül általános értelemben vett alaposabb vizsgálatra is szükség van.

1.4 Emellett **az ellenőrzések tervezésére, végrehajtására, nyomon követésére és a jelentéstételre vonatkozó követelményeket** is feltétlenül meg kell határozni.

1.5 Az **ellenőrzési tevékenységek irányítási rendszerét** illetően helyénvaló a korszerű menedzsmentmódszerek alkalmazását ajánlani. Ezek a módszerek elősegítik az ellenőrzési tevékenységeknek a legfontosabb környezetvédelmi érdekeltségű területekre való összpontosítását, hatékonyabb tervezést tesznek lehetővé, és hozzájárulhatnak a környezetvédelem tartós javulásához.

1.6 A hatályos közösségi jognak megfelelően **tovább kell egységesíteni az információhoz való hozzáférést**. A rendelkezésre bocsátott információknak megfelelő összképet kell adniuk az ellenőrzés által megállapított tényekről, az előírt korrekciós intézkedésekről és azok végrehajtásáról.

1.7 A nemzetközi együttműködés további erősítése, valamint az ellenőrzési és a jogszabály-érvényesítési normák jobb összehangolásának biztosítása végett lényeges az IMPEL hálózat támogatása.

## 2. Az európai bizottsági dokumentum tartalma

2.1 Az ellenőrzések fontos eszköznek bizonyulnak a közösségi környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásának és érvényesítésének biztosítására. Az Európai Parlament és a Tanács 2001-ben elfogadta a tagállamokban végzett környezetvédelmi ellenőrzések minimumkövetelményeinek megállapításáról szóló 2001/331/EK ajánlást<sup>(1)</sup>.

2.2 Az ajánlás nem kötelező erejű kritériumokat tartalmaz a környezetvédelmi ellenőrzések tervezésére, végrehajtására és nyomon követésére, valamint az ellenőrzésekről szóló jelentéstételre vonatkozóan. Célja a közösségi jogszabályok betartásának erősítése, valamint azok minden tagállamban következetes érvényesítéséhez és végrehajtásához való hozzájárulás.

2.3 Az Európai Bizottság vizsgálatot végzett az ajánlás végrehajtásáról és alkalmazásáról, és annak alapján dolgozza majd ki az ajánlás új változatát, amelynek előterjesztésére 2008-ban kerül sor.

2.4 Minden tagállam benyújtott egy jelentést az ajánlás végrehajtásáról és egy másikat az ajánlás alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatairól. Megjegyzendő azonban, hogy az ajánlás végrehajtási folyamata tagállamonként erősen eltér. Megállapítható,

<sup>(1)</sup> HLL 118., 2001.4.27., 41. o.

hogy bár részben már minden tagállam végrehajtotta az ajánlást, csupán kis számuk alkalmazza azt teljes egészében. Továbbra is jelentős különbségek tapasztalhatók a környezetvédelmi ellenőrzések végrehajtásában a Közösségen belül. Ezek a különbségek a vállalkozások közötti verseny torzulásához is vezetnek.

2.5 A jelentős – és megszüntetendő – eltérések különösen az alábbi területeken jelentkeznek:

#### 2.5.1 A hatály meghatározása

2.5.1.1 A jelenlegi hatály főként az ipari és a hulladékkezelő létesítményekre terjed ki, és kizár számos olyan tevékenységet, amelyet a közösségi környezetvédelmi jog szabályoz. Az ajánlás például nem tartalmaz kritériumokat a hulladékszállítás ellenőrzésére vonatkozóan. Az országhatárokon keresztül történő hulladékszállítást uniós szinten a hulladékszállításról szóló rendelet<sup>(2)</sup> szabályozza. Ennek a rendeletnek a végrehajtása az Európai Bizottság fő prioritásai közé tartozik.

2.5.1.2 Az ajánlás a Natura 2000 területek ellenőrzésére vonatkozóan sem tartalmaz követelményeket. Az Európai Bizottság ezért örömmel fogadja a „Green Enforce Network” (zöld jogérvényesítési hálózat) megalakulását, amelynek célja a tagállamok közötti együttműködés és tapasztalatcsere ösztönzése a természetvédelmi jogszabályok végrehajtásának elősegítésére. Ez a hálózat jelenleg mérlegeli, hogy a Natura 2000 területek ellenőrzésére vonatkozó követelmények kidolgozásával hozzájárulhatna-e a környezetvédelmi ellenőrzések továbbfejlesztéséhez.

2.5.1.3 Az ajánlás alkalmazási körébe nem tartozó további környezetvédelmi jogszabályok a vegyi anyagok regisztrálását és engedélyezését (REACH<sup>(3)</sup>), az egyes veszélyes anyagok termékekben való korlátozását (pl. a veszélyes anyagok alkalmazását korlátozó irányelv<sup>(4)</sup>), a veszélyeztetett fajok kereskedelmét<sup>(5)</sup>, valamint a géntechnológiával módosított szervezetekkel összefüggő tevékenységeket és a gyártói felelősségi rendszereket érintik.

2.5.2 **A fogalom meghatározások tisztázása:** az ajánlásban használt bizonyos fogalmak értelmezése tagállamonként más és más. Eltérő értelmezés különösen az alábbi fogalmak esetében tapasztalható:

<sup>(2)</sup> A hulladékszállításról szóló 1013/2006/EK rendelet (HL L 190., 2006.7.12., 1. o.).

<sup>(3)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 18-i 1907/2006/EK rendelete a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 396., 2006.12.30., 1. o.).

<sup>(4)</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003. január 27-i 2002/95/EK irányelve egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus berendezésekben való alkalmazásának korlátozásáról (HL L 37., 2003.2.13., 19. o.).

<sup>(5)</sup> A Tanács 338/97/EK rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről (HL L 61., 1997.3.3., 1. o.).

– ellenőrzés, kontroll, audit

– ellenőrző hatóság

– ellenőrzési terv, ellenőrzési program

– határokon átnyúló mechanizmusok

– rutinszerű, nem rutinszerű ellenőrzések.

2.5.3 **Az ellenőrzések tervezésére, végrehajtására, nyomon követésére és a jelentéstételre vonatkozó követelmények:** az ajánlásnak az a célja, hogy az ellenőrzött létesítmények jobban betartsák a környezetvédelmi jogszabályokat, és hogy a környezet védelme fokozódjon. Ennek érdekében az ajánlás követelményeket határoz meg a környezetvédelmi ellenőrzés tervezésének, végrehajtásának, nyomon követésének, illetve az ellenőrzésről szóló jelentéstételnek a módjára vonatkozóan.

– *Az ellenőrzések megtervezése:* az ajánlás ellenőrzési tervek kidolgozását írja elő, a tervek, valamint minimális tartalmukra vonatkozóan általános feltételeket határoz meg. Számos tagállam ellenőrzési tervei azonban nem tartalmazzak stratégiai elemeket, inkább csak az egy bizonyos időtartam alatt ellenőrzendő létesítmények vagy ágazatok listájából állnak. Megvan arra a lehetőség, hogy a tagállamok az ellenőrzések tervezésén is javítsanak, és hogy a lehető legjobban kihasználhassák rendelkezésre álló forrásait. Néhány tagállam már bevezetett fejlettebb ellenőrzés-tervezési rendszereket, amelyek a kockázatok kiértékelésén alapuló irányítási stratégiákat alkalmaznak<sup>(6)</sup>.

– *Az ellenőrzések végrehajtása:* az ajánlás kimondja, hogy az ellenőrző hatóságoknak rutinszerű környezetvédelmi ellenőrzéseik részeként rendszeresen, valamint panasz, balesetek, rendkívüli események vagy az előírásoktól való eltérés esetén, továbbá engedély kibocsátása után és engedély megújítása vagy módosítása előtt kell helyszíni szemlét tartaniuk. Meghatározza továbbá a helyszíni szemlék végrehajtásának módjára vonatkozó kritériumokat. Bár ezen a téren nincsenek jelentős eltérések a tagállamok között, célszerű itt is harmonizálni a gyakorlatokat.

– *Az ellenőrzési tervek értékelése:* Az ellenőrzési tervek sikerének értékelése fontos eszköznek bizonyult az ellenőrzések tervezésének javításában. Néhány tagállam már korszerű rendszereket alkalmaz ellenőrzési terveinek értékelésére. Ezek a rendszerek a jövőbeli terveik kidolgozásában is segítséget nyújtanak.

<sup>(6)</sup> Példaként említhetjük a brit „Operator and Pollution Risk Appraisal” [üzemeltetői és szennyezési kockázatok felmérése] (OPRA) rendszert.

**2.5.4 A jelentések kidolgozása:** az első jelentéstételi időszak során hatalmas mennyiségű információ gyűlt össze arról, hogy a tagállamokban hogyan hajtják végre és alkalmazzák az ajánlást. Ezek az adatok azonban nem mindig hasonlíthatók össze. Egy ilyen jelentéstételi rendszerhez teljesen egyértelmű és egységes formátumot kellene kidolgozni az adatok összehasonlíthatóságának biztosítására.

**2.5.5 Az információhoz való hozzáférés:** az ajánlás előírnyozza, hogy az ellenőrzési terveket és jelentéseket a hatályos közösségi irányelveknek megfelelően közzé kell tenni. A jelentésekből kiderül, hogy több tagállam sem az ellenőrzési terveket, sem pedig a jelentéseket nem teszi elérhetővé a nyilvánosság számára. A környezetvédelmi ellenőrzésekhez kapcsolódó információkra a 2003/4/EK irányelv követelményei vonatkoznak, tehát már fennáll az információk hozzáférhetővé tételének jogi kötelezettsége. Az irányelv mentességekre is elegendő indokot sorol fel, amikor magasabb rendű érdekek védelmére van szükség, és emiatt megtagadható az információhoz való hozzáférés. Szükség lesz olyan mechanizmusok bevezetésére, amelyek ennek a jognak a gyakorlását lehetővé teszik.

## 2.6 A javasolt további lépések

Az Európai Bizottság véleménye szerint az ajánlás nem teljes mértékű végrehajtása miatt szükséges mérlegelni a környezetvédelmi ellenőrzésekre vonatkozóan jogilag kötelező erejű követelmények felállítását. Ezenfelül tisztázni kell a környezetvédelmi ellenőrzések általános feltételeit, valamint további iránymutatást és információcserét kell biztosítani a végrehajtáshoz. Ennek megfelelően az Európai Bizottság a következő lépéseket javasolja:

**2.6.1 Az ajánlás felülvizsgálata:** az ajánlást a tagállamok ellenőrzési rendszereit átfogó általános keretnek kell tekinteni. A benne szereplő követelmények általános jellegűek. A kritériumok igen általános és leíró jellege miatt nem tűnik helyénvalónak azokat jogilag kötelező erejű követelményekké átformálni. Az ajánlást azonban végrehajtásának javítása és hatékonyságának fokozása érdekében módosítani kell.

**2.6.2 Ágazati ellenőrzési minimumkövetelmények:** a környezetvédelmi ellenőrzésre vonatkozó, az ajánlásban meghatározott általános kritériumokon kívül bizonyos létesítmények vagy tevékenységek vonatkozásában jogilag kötelező erejű követelményeket kellene belefoglalni az ágazatspecifikus jogszabályokba. A jogilag kötelező erejű követelmények annak biztosításához szükségesek, hogy az ellenőrzések magasabb politikai prioritást élvezzenek, és a Közösségben jobban lehessen érvényesíteni a környezetvédelmi jogot. Az ágazati ellenőrzési követelmények kiegészíthetők az ajánlást, vagy olyan létesítményeket, illetve tevékenységeket érinthetnek, amelyekre az ajánlás nem terjed ki.

**2.6.2.1 Az IPPC-irányelv<sup>(7)</sup> felülvizsgálatának részeként –** ami az Európai Bizottság 2007. évi jogalkotási munkaprogram-

<sup>(7)</sup> A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61/EK irányelv.

jában szerepel, és az abban foglalt jogszabályok végrehajtásának elemzésén alapul – az Európai Bizottság megvizsgálja, hogyan lehet jobb megfelelési keretet biztosítva gondoskodni arról, hogy az IPPC-létesítmények tagállami ellenőrzése következetesebb és megbízhatóbb legyen.

**2.6.2.2** Az Európai Bizottság a hulladékszállítás ellenőrzésére vonatkozó, jogilag kötelező erejű szabályokról szóló javaslat benyújtását is tervezi. Egyedi kritériumokat kellene meghatározni az ellenőrzések kielégítő minőségének és gyakoriságának biztosítása érdekében. Rendelkezni kellene továbbá a hatóságok megfelelő képzéséről és együttműködéséről is.

**2.6.3 Iránymutatás kidolgozása és a tagállamok közti együttműködés:** Az IMPEL számos projektet hajtott végre, amelyek célja a tagállamok közötti, a környezetvédelmi ellenőrzéssel kapcsolatos együttműködés erősítése és az információcserére ösztönzése<sup>(8)</sup>. Az Európai Bizottság aktívan támogatta a projekteket és részt is vett bennük. Mindezen kezdeményezéseknek pozitív hatása volt a Közösségen belüli ellenőrzések megerősítésére, ezért az IMPEL-t ösztönözni kellene az ilyen projektek folytatására.

## 3. Általános megjegyzések

**3.1** Az EGSZB örömmel fogadja az Európai Bizottság közleményét a tagállamokban végzett környezetvédelmi ellenőrzések minimumkövetelményeinek megállapításáról szóló 2001/331/EK ajánlás felülvizsgálatáról, és méltányolja az ajánlás végrehajtására irányuló felmérés érdekében végzett erőfeszítéseket<sup>(9)</sup>.

**3.2** A környezetvédelmi ellenőrzések az egyes tagállamok végrehajtói feladatkörének alapvető elemét képezik a környezetvédelem terén. Ezért a tagállamoknak a nemzeti környezetvédelmi politika végrehajtása mellett a közösségi környezetvédelmi politika közös elveinek megvalósításáról is gondoskodniuk kell, méghozzá amennyire csak lehet, egységes módon, függetlenül attól, hogy az egyes tagállamokban a jogszabályok mely szervek ruházzák az ellenőrzések végrehajtásának feladatát.

**3.3** Az EGSZB tudatában van annak, hogy mindenképpen biztosítani szükséges a közösségi jog nagyobb tiszteletben tartását a környezetvédelem terén, és hozzá kell járulni ahhoz, hogy annak alkalmazása és végrehajtása koherens módon történjen minden tagállamban, hogy a meghatározott és alkalmazott minimumkövetelmények a jövőben is elősegítsék az egyenlő körülmények megteremtését, különösen a gazdasági verseny szempontjából.

**3.4** Az EGSZB úgy véli, hogy a közlemény tárgyában érdekeltek felekkel folytatott további vita során olyan elengedhetetlen ismeretek birtokába lehetne jutni, amelyek segítségével az ellenőrzésekhez olyan optimális keretet lehet kialakítani, amely világos és jól alkalmazható Közösség-szerte mindenütt.

<sup>(8)</sup> Részletes információk az IMPEL hálózat honlapján találhatóak: <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm> (kizárólag angol nyelven).

<sup>(9)</sup> Az Európai Bizottság munkadokumentuma: Jelentés a tagállamokban végzett környezetvédelmi ellenőrzések minimumkövetelményeinek megállapításáról szóló 2001/331/EK ajánlás végrehajtásáról – SEC(2007) 1493.

#### 4. Részletes megjegyzések

4.1 Ahhoz, hogy egy ajánlást hatékonyan végre lehessen hajtani, mindennél fontosabb, hogy közérthető és világos legyen. Az EGSZB azt is örömmel fogadja, hogy az Európai Bizottság erre fel kívánja hívni a figyelmet.

4.1.1 Az EGSZB nézete szerint mindenképp elengedhetetlen a legproblematisabb területeken a környezetvédelmi ellenőrzések hatályának megfelelő meghatározása, és nem szabad, hogy ez hátrányosan befolyásolja az ellenőrzések rendszerét, illetve egyes konkrét nemzeti megközelítéseket. Ezeket a nemzeti megközelítési módokat kizárólag akkor lenne szabad alkalmazni, amennyiben azt a konkrét nemzeti környezetvédelmi célkitűzések megkövetelik.

4.1.2 Abban az esetben, ha konkrét közösségi jogszabályok írják elő az ellenőrzést, azt egyetlen megadott jogi aktusnak kellene szabályoznia, hogy ne fordulhassanak elő értelmezési különbségek.

4.1.3 A közleményből kiderül, hogy a megfelelő meghatározás, a világos fogalmazás és a fogalmak egységesítése kiemelt jelentőséggel bír az ellenőrzési tevékenységeknek a Közösség területén való harmonizációját, valamint a vállalatok számára az egyforma körülmények megteremtését illetően. Az ajánlás végrehajtásának egységessége végett feltétlenül szükséges az alapfogalmak pontos meghatározása, amely lehetővé teszi a más jogi aktusokkal való kapcsolat megteremtését és a velük való harmonizációt.

4.1.4 Az EGSZB kiemeli, hogy a közösségi jogban sok helyütt előfordulnak még ugyanezek a fogalmak, ám meghatározásuk jogi aktusonként eltérő lehet. A fogalmak meghatározásához ezenkívül általános értelemben vett alaposabb vizsgálatra is szükség van.

4.2 Az EGSZB szerint továbbá az ellenőrzések tervezésére, végrehajtására, nyomon követésére és a jelentéstételre vonatkozó követelményeket is feltétlenül meg kell határozni, ám a konkrét ellenőrzési tevékenységek elvégzéséhez kellő mozgásteret kell hagyni. Létre kellene hozni egy olyan jelentéstételi rendszert, amely olyan egyszerű és közérthető, amennyire csak lehetséges, és összevethető adatokat eredményez az ellenőrzési rendszerek működéséről és a környezetvédelmi jogszabályok fokozott betartására irányuló célkitűzések megvalósításáról.

4.3 Az ellenőrzési tevékenységek irányítási rendszerét illetően helyénvaló a korszerű menedzsmentmódszerek alkalmazását

ajánlani – ezek használatával bizonyos tagállamok már jó eredményeket értek el. Ezek a módszerek elősegítik az ellenőrzési tevékenységeknek a legfontosabb környezetvédelmi érdekeltté váló területekre való összpontosítását, hatékonyabb tervezést tesznek lehetővé, és hozzájárulhatnak a környezetvédelem tartós javulásához.

4.4 Az EGSZB azt kéri, hogy az információkhoz való adott szintű hozzáférés biztosításáról szóló hatályos közösségi rendelkezések megfelelően tegyék egységesebbé az információhoz való hozzáférést a tagállamokban. A rendelkezésre bocsátott információknak nem szabad hátrányosan befolyásolniuk az ellenőrzési tevékenységek hatékonyságát, és összképet kell adniuk az ellenőrzés által megállapított tényekről, a kivetett korrekciós intézkedésekről és azok végrehajtásáról.

4.5 Az EGSZB osztja az Európai Bizottság nézetét, amely szerint a tagállami környezetvédelmi ellenőrzési rendszerek keretét ajánlás formájában kellene kialakítani. A kritériumok általános és leíró jellege miatt ugyanis nem tűnik helyénvalónak azokat jogilag kötelező erejű követelményekké átfőrní. Az ajánlást azonban végrehajtásának javítása és hatékonyságának fokozása érdekében módosítani kell.

4.6 A jelen vélemény egyébként azon a tényen alapszik, hogy igen sok jelenlegi és kidolgozás alatt álló közösségi jogi aktus ágazatspecifikus ellenőrzések végrehajtásának követelményeit és feltételeit írja elő. Ezek a jogszabályok Közösség-szerte jogilag kötelező érvényűek az ellenőrzési tevékenységekre, azok hatókörére és megvalósítására nézve.

4.7 Az EGSZB úgy véli, hogy a nemzetközi együttműködés további erősítése végett lényeges az IMPEL hálózat támogatása, amely lehetővé tette számos, az ellenőrzések tervezésére és végrehajtására vonatkozó orientációs dokumentum elkészítését. A hálózat emellett információ- és tapasztalatcseréket is szervezett az ellenőrök számára. Az IMPEL hálózat szaktevékenységei – különösen a múltbeli tapasztalatok mintájára kialakított egyedi programok révén – kiemelkedő hozzájárulást jelenthetnek. Az IMPEL az általános képzés és a szakmai továbbképzés elősegítésében is hasznos szerepet tölthet be. Hasznos lehetne továbbá központi egységet kialakítani az Európa-gyűjtemény számára (átfogó statisztikák és egyéb információs eszközök az Európa-szerte végzett ellenőrzési és jogszabály-érvényesítési tevékenységekkel kapcsolatban).

Kelt Brüsszelben, 2008. április 22-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Dimitris DIMITRIADIS