

A környezeti integráció alapelve – gondolatok az EU 7. környezeti cselekvési programja kapcsán

Az EU 7. környezeti akcióprogramja – környezeti integráció – fenntartható fejlődés – az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája – lisszaboni stratégia – EU 2020 – cardiffi folyamat

Az Európai Bizottság 2012. november végén tette közzé az Unió új, 7. környezeti cselekvési programjának tervezetét, s egyben az Európai Parlament és a Tanács elfogadó határozatára vonatkozó javaslatát. A határozati javaslat preambuluma a megszokott módon utal a korábbi cselekvési program végrehajtásának eredményeire és hiányosságaira, az EU környezetvédelmi és fenntartható növekedési/fejlődési politikai célkitűzéseire, belső és nemzetközi kötelezettségvállalásaira s a környezeti politikát vezérlő alapvető elvekre. A határozat rendelkező része a korábbiakkal ellentétben meglehetősen szűkre szabott, a célok és alapelvek felsorolása mellett a végrehajtásért viselt megosztott uniós és tagállami felelősséget rögzíti, a szubszidiaritás elvének figyelembevételével. Magát a környezeti cselekvési programot már nem a határozat szövege, hanem a hozzá csatolt melléklet tartalmazza.¹

A környezeti integráció az EU új, 7. környezeti cselekvési programjának egyik kiemelt prioritása, csakúgy, mint az ENSZ Rio+20 Fenntartható Fejlődés Konferenciáján 2012-ben elfogadott, „A jövő, amit szeretnénk” c. záródokumentumnak.

E tanulmány az új környezeti cselekvési programjavaslat kapcsán vizsgálja a környezeti integráció alapelvét az Unió környezeti és fenntarthatósági politikájában, az alapító szerződésekből, összevetve az alapelvnek a nemzetközi környezeti politikában betöltött szerepével.

* Dr. Horváth Zsuzsanna tanszékvezető, egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi és Európa-jogi Tanszék, Pécs, horvath.zsuzsanna@ajk.pte.hu.

¹ Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács határozata a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezeti cselekvési programról, „Jólét bolygónk felélése nélkül”, COM(2012) 710, Brüsszel, 2012. 11. 29. (Eme új megoldásra feltehetően a jogalkotási eljárás felgyorsításának szándéka vezetett, a program tartalmának, célleírásainak kötelező jellegét s a végrehajtás sikerét azonban gyengítheti.)

1. Környezeti integráció és fenntartható fejlődés

1.1. A környezeti követelmények integrálásának szükségessége

A környezeti követelmények más politikákba való integrálásának alapelvét a nemzetközi környezeti politika fejlesztette ki, az Európai Közösség környezeti politikájában pedig, már annak kialakulásakor megjelent, az első környezeti cselekvési program elfogadásával. E program, anélkül, hogy alapelvként nevesítette volna, már megfogalmazta e követelményt.² Ma már az EU környezeti politikáját vezérlő legfontosabb alapelvek egyike, kiemelt szerepe van, hiszen szorosán összeköti a környezeti politikát az Unió többi politikájával. Az alapelv jelentőségét hangsúlyozza, hogy azt az EK-szerződés környezeti címe kezdettől fogva rendelkezései között tartalmazta.

A környezeti integráció követelményéhez az a felismerés vezetett, hogy a környezeti politika önmagában nem képes a környezet minőségének a fenntartható fejlődéshez szükséges javulását elérni. Ennek oka az, hogy a környezeti politikát nem lehet elszigetelt „zöld” politikaként kezelni, amelynek feladata sajátos tevékenységek útján a víz, a levegő, a föld, az állat- és növényvilág és a környezet más elemeinek védelme.³ A környezetvédelmi jogszabályok e területeken önmagukban nem képesek a környezet minőségének védelmére, megőrzésére és javítására. A környezet elemeit károsító hatások valójában más politikákból erednek, mint például az ipar, a mezőgazdaság, a közlekedés és szállítás, az energia és más politikai ágazatok és tevékenységek. Azok a változások, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az ezekből az ágazatokból származó környezeti nyomás a fenntartható fejlődésnek megfelelően csökkenthető legyen, csak e politikák folyamatos „zöldebbé tételével” valósítható meg, eme ágazatok környezeti integrációján keresztül.⁴

1.2. Az integráció célja a fenntartható fejlődés szolgálata

A környezeti integráció alapelvének a fenntartható fejlődés megvalósítását kell szolgálnia. A környezeti követelmények integrálása nélkül fenntartható fejlődés sem képzelhető el, „az integráció valójában a fenntarthatóság környezetvédelmi szempontjainak egyik változata, illetve megvalósulási módja”; a fenntarthatóság „szinonimájaként” értelmezhető.⁵ A Szerződés jelenleg hatályos megfogalmazása szerint (EUMSZ. 11. cikk) „A környezetvédelmi követelményeket különösen a fenntartható

² A Tanács és a tagállamok kormányképviselőinek nyilatkozata az EK első környezeti cselekvési programjáról, HL C 112., 1973. 12. 20., 1.

³ KRÁMER, Ludwig: *EU Environmental Law* (7. kiad.), London, Sweet & Maxwell, 2011, 20.

⁴ A környezeti integráció e tanulmányban követett értelmezése megfelel a „külső integráció” fogalmának, azaz a környezetvédelem más szempontú döntésekben való megjelenítésének. Lásd FODOR László: *Integratív környezetjog*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2000, 16–17.

⁵ BÁNDI Gyula: *EU jog és politikák a fenntartható fejlődésről*, in: BÁNDI Gyula (szerk.): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában*, NFFT Műhelytanulmányok, No. 6, 2011, Budapest, 74, 77.

fejlődés előmozdítására tekintettel be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”

E cikk szövegében az integráció elvét a „különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel” formulával az Amszterdami Szerződés egészítette ki. Ez a megfogalmazás jelzi, hogy a környezeti integráció nem önmagáért való cél, hanem inkább eszköz a fenntartható fejlődés elérésének szolgálatában. A fenntartható fejlődés alapelvét első ízben az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága által 1987-ben közzétett „Közös jövőnk” c. jelentés fogalmazta meg. E szerint a fenntartható fejlődés olyan „fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk képességét saját szükségleteik kielégítésére”.⁶

A fenntartható fejlődés alapelvét később megerősítette az ugyancsak az ENSZ égisze alatt 1992-ben Rio de Janeiróban megtartott Környezet és Fejlődés Világkonferencián kiadott Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről. A Nyilatkozat 1. és 3. alapelve szerint: „A fenntartható fejlődés ügyének középpontjában az emberek állnak. Joguk van a természettel harmóniában álló egészséges és termékeny élethez... A fejlődéshez való jogot úgy kell teljesíteni, hogy egyenlő módon elégítse ki a jelen és a jövő generáció fejlődési és környezeti szükségleteit.”⁷

A fenntartható fejlődés eléréséhez szükséges programot az e konferencián elfogadott „Feladatok a 21. századra” c. dokumentum tartalmazza, amely a gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziót összekapcsolva összegzi az előttünk álló század kihívásait, tükrözve egy átfogó megegyezést és politikai elkötelezettséget a fejlődés és a környezet legmagasabb szintű együttműködéséről. A program elsődlegesen a kormányok – ideértve a kompetenciájába tartozó területeken az Európai Közösséget is – felelősségévé teszi, hogy egy globális partnerség keretében készítsenek stratégiákat, terveket, programokat a fejlődés fenntarthatóvá tételéhez szükséges, e dokumentumban részletezett feladatok végrehajtására. A Feladatok a 21. századra program a fenntartható fejlődés világszerte alkalmazandó mintáinak kidolgozását és követését célozza.⁸

A fenntartható fejlődés alapelvét számos további alkalommal megerősítették nemzetközi és európai tanácskozásokon is. Az Európai Közösségnek a riói konferenciát követően, 1993-ban elfogadott 5. környezeti cselekvési programja, amely éppen a „Fenntarthatóság felé” címet viseli,⁹ erre az alapelvre épül, amelyet a Közösség környezeti politikájának alapelvei közé emel. A program Preambulumában utal a riói konferencián elfogadott Nyilatkozatra és a Feladatok a 21. századra c. programra, így az 5. környezeti cselekvési program, annak közösségi szintű végrehajtásaként

⁶ World Commission on Environment and Development (WCED): *Our Common Future*, Report, UN Documents, A/42/427, Chapter 2: Towards Sustainable Development, 1987. március 20. A jelentés a Bizottság elnök asszonyáról – Gro Harlem Brundtland, Norvégia akkori miniszterelnöke, korábbi környezetvédelmi miniszter – kapta a Brundtland-jelentés elnevezést.

⁷ The Rio Declaration on Environment and Development. A röviden csak „Riói Nyilatkozat”-nak nevezett dokumentum 27 alapelvet fogalmazott meg. Lásd JOHNSON, Stanley P.: *The Earth Summit, The United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED), Graham & Trotman, 1993, London, 118.

⁸ *Agenda 21 – Feladatok a 21. századra*, Preambulum; JOHNSON: *i. m.*, 125–130.

⁹ A Tanács és a tagállamok állam- és kormányképviselőinek állásfoglalása az EK ötödik környezeti cselekvési programja, HL C 138., 1993. 05. 17. 1.

fogható fel. Az állásfoglalás preambuluma kijelenti, hogy a „cselekvés és a fejlődés sok jelenlegi formája nem fenntartható”, és hogy „a fenntartható fejlődés elérése jelentős változtatásokra szólít fel a fejlődés, a termelés, a fogyasztás és a magatartás jelenlegi mintáiban”.¹⁰ A program idézi a fenntartható fejlődés Bruntland-jelentésben meghatározott fogalmát és jellemzőit (ti. az általános életminőség fenntartása, a természeti erőforrásokhoz való folyamatos hozzáférés, valamint a tartós környezeti károsodás elkerülése). A program hangsúlyozza, hogy stratégiájának végső célja a növekedési minták fenntarthatóvá transzformálása, amely magában foglalja azt a felismerést, hogy a jövőbeli gazdasági és társadalmi fejlődés a környezet és a természeti erőforrások minőségétől függ. A program hangsúlyozza azt is, hogy a természeti erőforrások készlete véges, ezért ezek személyes hasznosítása nem történhet mások rovására, továbbá, hogy felhasználásuk az egyik generáció által nem történhet a következő generációk kárára.¹¹

Az Európai Közösség 2002-ben elfogadott hatodik környezeti cselekvési programja „A mi jövőnk, a mi választásunk” címen, szintén az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájához kíván hozzájárulni, a program e stratégia környezeti dimenziójának alapjául szolgál, és annak számára prioritásokat határoz meg, elsősorban a klímaváltozás, a természet és a biológiai sokféleség megőrzése, a környezet és az egészségvédelem, valamint az életminőség javítása, a természeti erőforrások és a hulladékgazdálkodás terén.¹² A Bizottság a hatodik környezeti cselekvési program tervezetében a fenntartható fejlődést az iparosodott Európa legfőbb lehetőségének tartja: „Ha támogatjuk és ösztönözzük egy zöldebb piac fejlődését, az üzleti élet és az állampolgárok technológiai és vezetési újításokkal válaszolnak, amely növekedést, versenyképességet, jövedelmezőséget és munkahelyteremtést von maga után. Egy progresszív környezeti politika így hozzájárul az Európai Tanács lisszaboni következtetéseihez, amely szerint Európa a világ legversenyképesebb, tudásalapú társadalmává válik.” A Bizottság szerint a fenntartható fejlődés több mint a környezetvédelem, a környezeti cselekvés társadalmi és gazdasági dimenzióit is figyelembe kell venni.¹³

2. Az integráció alapelveinek fejlődése

2.1. Az integráció alapelvei nemzetközi környezeti politikai dokumentumokban

A környezeti integráció alapelvét első ízben az ENSZ égisze alatt, 1972-ben Stockholmban, az emberi környezetről megrendezett nemzetközi konferencia fogalmazta meg. A konferencia résztvevői által közzétett Nyilatkozat közös alapelveket határozott meg, hogy ösztönözzék a világ népeit az emberi környezet megőrzésére és fejlesztésére.

¹⁰ Az EK ötödik környezeti cselekvési programja, 2.

¹¹ Az EK ötödik környezeti cselekvési programja, 17–24.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002 határozata a hatodik környezeti cselekvési program meghatározásáról, 1. cikk (4) bek., 2. cikk (1) bek., HL L 242., 2002. 09. 10., 3.

¹³ A Bizottság közleménye az Európai Közösség hatodik cselekvési programjáról, „Környezet 2010: A mi jövőnk, a mi választásunk”, COM(2001) 31, Brüsszel, 2001. január 24., 11.

tésére. A Nyilatkozat 13. alapelve szerint „Az erőforrásokkal való ésszerűbb gazdálkodás elérése, és ezáltal a környezet fejlesztése érdekében az államoknak integrált és koordinált megközelítést kell alkalmazniuk a fejlesztés tervezésében, úgy, hogy biztosítsák, hogy a fejlődés népeik hasznára összeegyeztethető legyen a környezet védelmének és fejlesztésének szükségességével.”¹⁴

Az 1992-ben Rio de Janeiróban megtartott ENSZ-konferencia a Környezetről és a Fejlődésről (ún. Föld-csúcstalálkozó) a közzétett Nyilatkozatában formulázta újra azokat az alapelveket, amelyek ma a nemzetközi környezeti politikát vezérik. A környezetről és a fejlődésről szóló Riói Nyilatkozat 4. alapelve szerint „A fenntartható fejlődés elérése érdekében a környezetvédelemnek a fejlődési folyamat integráns részét kell képeznie, és nem lehet attól elszigetelten kezelni.”¹⁵

A konferencián elfogadott Agenda 21 c. programdokumentum egy cselekvési terv, amely meghatározza a fenntartható fejlődés érdekében elerendő célokat és tevékenységeket. E program egy teljes fejezetet szán a környezeti integráció alapelveinek. „A környezet és fejlődés integrálása a döntéshozatalban” címet viselő 8. fejezet a környezeti tényezők integrálásával kapcsolatban négy programterületet tárgyal: a környezet és a fejlesztés integrálását a politikaformálás, a tervezés és az igazgatás szintjén; hatékony jogi és szabályozási keretek kialakítását; a gazdasági eszközök és a piaci és más ösztönzők hatékony alkalmazását; valamint a környezeti tényezők nemzeti számításokba integrálásának jelentőségét. A program az alábbi kérdésekben kiemelt javaslatokat tesz:

- „a környezeti hatásvizsgálatnak a beruházási projektek szintjén túl kell terjednie a politikák és a programok szintjére,
- a kormányoknak nemzeti fenntartható fejlődési stratégiákat kell kialakítaniuk,
- a környezetre és a fejlesztésre vonatkozó legtöbb nemzetközi szerződés végrehajtásához elengedhetetlen jogszabályok és egyéb szabályozások megalkotása és érvényesítése,
- a gazdasági eszközöket – az árképzésre koncentrálva – szélesebb körben kell alkalmazni,
- a nemzeti gazdasági számításokat oly módon kell kiterjeszteni, hogy a számítási keretek integrálják a környezetet és a szociális vonatkozásokat.”¹⁶

A 2002-ben Johannesburgban megrendezett Fenntartható Fejlődés Világtalálkozóan kiadott Nyilatkozat és Végrehajtási Terv megerősítette a részt vevő államok Rióban tett elkötelezettségét és felelősségvállalását a fenntartható fejlődés megvalósításáért. A Johannesburgi Nyilatkozat a fenntartható fejlődés koncepcióját továbbfejlesztve, azt egy hárompilléres szerkezetben értelmezi: a gazdasági fejlődést, a társadalmi fejlődést és a környezetvédelmet egymással kölcsönösen összefüggő és erősítő pilléreként.¹⁷ A johannesburgi világtalálkozó a fenntartható fejlődés e pillérei közül

¹⁴ UNEP, Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en> (2013. 03. 03.).

¹⁵ The Rio Declaration on Environment and Development, Principle 4, in: JOHNSON, S. P.: *i. m.*, 118.

¹⁶ JOHNSON: *i. m.*, 199.

¹⁷ UN Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 5. pont, United Nations Publication, A/CONF.199/20, New York, 2002. http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reissued.pdf (2013. 03. 03.)

az eddigieknél nagyobb hangsúlyt fektetett a társadalmi pillérre, a szegénység felszámolására, a szolidaritásra és az együttműködésre. A környezeti integráció alapelveként az elfogadott dokumentumok a fenntartható fejlődéssel együtt kezelik, e három pillér egymással történő integrációjának, illetve a fenntartható fejlődés integrációjának szükségességét hangsúlyozva a politikaformálás, a döntéshozatal és a végrehajtás minden területén.

Húsz évvel az első riói konferenciát követően, 2012 júniusában újabb ENSZ-konferenciát tartottak a fenntartható fejlődésről Rio de Janeiróban. A Rio+20 Konferencia eredményeként elfogadott, „A jövő, amit szeretnénk” c. dokumentum,¹⁸ hasonlóképpen a Johannesburgi Nyilatkozathoz, megerősíti a részes államok elkötelezettségét a fenntartható fejlődés és a korábbi dokumentumokban meghatározott feladatok végrehajtása mellett, továbbra is érvényesnek ismerve el az 1992-es Riói Nyilatkozatban meghatározott alapelveket. Az integráció elvével kapcsolatban hangsúlyozza a fenntartható fejlődés három dimenziója integrálásának szükségességét, amely az elmúlt 20 évben elért eredmények mellett még mindig nem kielégítő. A dokumentum újdonsága a fenntartható fejlődés eléréséhez vezető út, az ún. „zöld gazdaság” kialakításának szorgalmazása, amelynek hozzá kell járulnia a fenntartható gazdasági növekedéshez, csakúgy, mint a szegénység és a társadalmi kirekesztés megszüntetéséhez, az emberi jólét és a foglalkoztatás növeléséhez, oly módon, hogy fenntartja a Föld ökoszisztémájának egészséges működését. Ennek egyik kiemelt eszköze, többek között, a fenntartható fogyasztási és termelési minták szorgalmazása, amely alapvető a környezeti fenntarthatóság, a természeti erőforrások fenntartható használata és a biológiai sokféleség védelme szempontjából.

A zöld gazdaság koncepciója nyilvánvalóan magában foglalja a környezeti integráció követelményét, hiszen olyan gazdaságot jelent, amely takarékos, hatékony erőforrás-használattal, a megújuló erőforrások felhasználásával ér el növekedést, úgy, hogy kiküszöböli a környezetre gyakorolt káros hatásokat, tekintettel van a környezeti erőforrások korlátozott voltára, s mindeközben növeli a jólétet és a foglalkoztatottságot, pl. zöld munkahelyek teremtésével.¹⁹

A fenntartható fejlődés és az azt szolgáló alapelvek számos nemzetközi szerződésben és politikai vagy puha jogi dokumentumban kifejezésre jutottak, habár még nem tekinthetők kötelező jogi erővel rendelkező elveknek.²⁰ Az ILA 2002-ben nyilatkozatot fogadott el a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos nemzetközi jogi alapelvekről. Az Újdelhi Nyilatkozat Preambuluma, utalva arra, hogy a fenntartható fejlődés általános trendje az 1992-es állapotokhoz képest romlást mutat, 7 alapvető határozott meg, amelyeknek alkalmazása és továbbfejlesztése előmozdíthatná a fenntartható fejlődési törekvések hatékonyságát:

¹⁸ UN Conference on Sustainable Development Rio+20, Outcome document, *The future we want*, A/CONF.216/L.1, lásd <http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html> (2013. 03. 03).

¹⁹ A zöldgazdaság-koncepció alkalmazásának kritikájára lásd: Rio+20 Nemzetközi Konferencia, Civil értékelés és javaslatok a fenntartható fejlődés folyamatairól, Magyar Természetvédők Szövetsége, 2012, 18. <http://mek.oszk.hu/10900/10978/10978.pdf> (2013. 03. 02)

²⁰ A fenntartható fejlődés nemzetközi jogban elfoglalt státusáról lásd bővebben CORDONIER SEGGER, Marie-Claire: *Sustainable Development in International Law*, in: Hans Christian Bugge & Christina Woigt (ed.) *Sustainable development in International and National Law*, Groningen, 2008, Europa Law Publishing.

- Az államok kötelezettsége a természeti erőforrások fenntartható használatára
- A méltányosság és a szegénység megszüntetésének elve
- A közös, ám különböző felelősség
- Az elővigyázatossági szemlélet alkalmazásának elve az emberi egészség, a természeti erőforrások és az ökoszisztémák vonatkozásában
- A társadalmi részvétel és az igazságszolgáltatáshoz való hozzájutás elve
- A jó kormányzás elve
- Az integráció és a kölcsönös összefüggés elve, különösen az emberi jogok és a társadalmi, gazdasági és környezeti célok vonatkozásában.²¹

Az Újdelhi Nyilatkozat értelmezésében az integráció elve a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos nemzetközi jogi alapelvek és normák társadalmi, gazdasági, pénzügyi, környezeti és emberi jogi szempontjainak, valamint a jelen és jövő generációk szükségleteinek kölcsönös összefüggéseit tükrözi. Az integráció alapelvét a kormányzat minden – globális, regionális, nemzeti és helyi – szintjének végre kell hajtania a fenntartható fejlődés elérése érdekében. Az államoknak törekedniük kell az egymással versengő gazdasági, pénzügyi, társadalmi és környezeti szempontok közötti konfliktusok feloldására.²²

E kölcsönös összefüggésekre tekintettel az integráció alapelve szélesebb értelmezést kap, a fenntartható fejlődés három pillérének egymással történő integrációja kapcsán. Rávilágít továbbá egyfajta „fordított integrációra”, a környezetvédelemmel szemben támasztott „fordított fenntartható fejlődési követelményre” is: az államoknak azon túl, hogy a gazdasági és társadalmi fejlődéssel kapcsolatos döntéseikben tekintettel kell lenniük a környezeti szempontokra, környezetvédelmi tevékenységeikben nem hagyhatják figyelmen kívül azok társadalmi és gazdasági hatásait.²³ E fordított integrációs követelmény számos gazdasági-politikai ágazatot érintő környezetvédelmi döntésre vonatkozhat, pl. környezetvédelmi célú területhasználat, parkok létesítése, klímaváltozással kapcsolatos korlátozó intézkedések,²⁴ vagy akár környezetvédelmi strukturális beruházások, agrárkörnyezeti programok stb.

Az ILA fenntartható fejlődéssel foglalkozó bizottságának Újdelhi konferenciáján megfogalmazott zárójelentése a fenntartható fejlődés alapelveinek integrált értelmezését tükrözi a gazdasági, társadalmi és környezeti pillér szoros összefüggései miatt. A fenntartható fejlődés valójában e pillérek metszéspontjában helyezkedik el. Következésképpen az integráció alapelveinek a fenntartható fejlődés elérésében kiemelkedő szerep jut: a fenntartható fejlődés gerincét képezi.²⁵ Az ILA 2012-ben megerő-

²¹ ILA Resolution 3/2002: *New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development*, in: ILA, Report of the Seventieth Conference, 2002, New Delhi, <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/25> (2013. 03. 03.)

²² Centre for International Sustainable Development Law (CISDL): *The Principles of International Law Related to Sustainable Development*, 4, lásd http://cisdl.org/public/docs/new_delhi_declaration.pdf (2013. 03. 04.)

²³ CISDL: i. m., 20.

²⁴ A fordított integráció klímaváltozásra vonatkozó nemzetközi szerződésekből való megjelenítésére példaként lásd CISDL: i. m., 20.

²⁵ ILA, New Delhi Conference (2002) Fifth and Final Report, *Searching for the Contours of International Law in the Field of Sustainable Development*, 2002, New Delhi, 7. Lásd <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/25> (2013. 03. 03.).

sítette a fenntartható fejlődést szolgáló nemzetközi jogi alapelveket, köztük az integráció elvét, amelynek segítségével az elmúlt 10 éves bírósági gyakorlat fogalmi keretül szolgált a fenntartható fejlődés számára.²⁶

2.2. Az integráció alapelve európai környezeti politikai dokumentumokban

Közösségi szinten már az első környezeti cselekvési program megkövetelte, hogy a Közösség különböző ágazatokban folytatott tevékenységei vegyék figyelembe a környezet védelmét és javítását e politikák kidolgozásában és végrehajtásában. Habár az integrációt mint alapelvet e program még nem sorolta fel a Közösség környezeti politikájának akkor első ízben meghatározott 11 alapelve között, az integráció mibenlétének megfogalmazása teljesen azonos a későbbi programokban és szabályozásban meghatározott integrációs alapelv megfogalmazásával.²⁷

A környezeti integráció alapelvét ilyen szóhasználattal, valójában a harmadik környezeti cselekvési program vezette be a Közösség környezeti politikájába. E program bevezető része a környezeti politika preventív oldalát erősítve hangsúlyozza, hogy „a Közösségnek törekednie kell arra, hogy a környezeti megfontolásokat, amennyire csak lehet, integrálja az egyes gazdasági tevékenységekbe, és ezáltal támogassa egy átfogó stratégia kialakítását, amely a környezeti politikát a gazdasági és társadalmi fejlődés részévé teszi”.²⁸

A program 5 ágazati politikai területet sorolt fel, amelyekben a környezeti dimenzió nagyobb tudatosítása érhető el az integráció által, ezek: a mezőgazdaság (beleértve az erdészetet és a halászatot), az energia, az ipar, a közlekedés és a turizmus; s e helyütt felhívott arra is, hogy nagyobb figyelmet kell szentelni a regionális szempontoknak. A program hangsúlyozta a környezeti hatásértékelés jelentőségét, amely elsődleges eszköz annak biztosításában, hogy a környezeti adatokat a döntéshozatali folyamatokban figyelembe vegyék.²⁹

„A fenntarthatóság felé” címet viselő ötödik cselekvési program a fenntartható fejlődés koncepciójának a Közösség környezeti politikájába való bevezetésén túl elmélyítette és részletesebben fejtette ki az integráció alapelvét. Ez a program a fenntartható fejlődés elérésére átfogó stratégia létrehozását célozta, amely jelentős változásokat követel az emberi fogyasztási és viselkedési mintákban. E stratégia végrehajtása majdnem minden fontosabb közösségi politikában jelentős változtatásokat tesz szükségessé, megkövetelve, hogy „a környezetvédelmi követelményeket integrálják a többi közösségi politika meghatározásába és végrehajtásába, nem csu-

²⁶ ILA Committee on International Law on Sustainable Development, Resolution No. 7/2012, Sofia Guiding Statements, <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/1017> (2013. 03. 24.).

²⁷ Az EK első környezeti cselekvési programja a III. Cikk 2. Fejezetében előírja, hogy „a Közösség különböző ágazatokban kifejtett tevékenységeinek... tekintettel kell lenniük a környezet védelmének és fejlesztésének vonatkozásaira”, i. m., 10–11.

²⁸ A Tanács és a tagállamok kormányképviselőinek állásfoglalása az EK harmadik környezeti cselekvési programjáról, HL C 46., 1983. 2. 17., 5.

²⁹ Az EK harmadik környezeti cselekvési programja, 6.

pán a környezet kedvéért, hanem magáért a többi politika folyamatos hatékonyságáért”.³⁰

Az ötödik cselekvési program különösen öt célágazatot választott ki, ugyanazokat, amelyeket már a harmadik cselekvési program tíz évvel korábban a környezeti integráció elsődleges területeiként felsorolt: mezőgazdaság, ipar, energia, közlekedés, turizmus. A választás azért ezekre a területekre esett, mert eme ágazatok különösen jelentős hatást gyakorolnak a környezet egészére, és mert természetüknél fogva kulcsszerepük van a fenntartható fejlődés elérésében. E program részletesen foglalkozott ezekkel a területekkel, feladatokat és előirányzatokat határozott meg számukra.³¹ Az ötödik környezeti cselekvési program 1998-as felülvizsgálata már a kulcsprioritások között határozta meg a környezeti integrációt, hangsúlyozva egy fejlettebb és következetesebb megközelítést az alapelv alkalmazásában. A program az öt kiválasztott ágazat számára elsődleges célokat határozott meg, amelyeket a Közösség szintjén szükséges elérni az integráció érvényesítéséhez.³²

Az EK hatodik környezeti cselekvési programja teljes egészében a fenntartható fejlődés és az integráció alapelveire épül, amelyeknek mind a Közösségben, mind pedig az új tagállamokban érvényesülniük kell. A program preambuluma aláhúzza a környezeti szempontoknak az összes közösségi politikába és tevékenységekbe integrálásának jelentőségét, összhangban az Amszterdami Szerződéssel módosított EK-szerződés 6. cikkével,³³ a környezetet különböző forrásokból érő terhelés csökkentése végett. A preambulum kiemeli továbbá egy stratégiai integrált megközelítés szükségességét, amely magában foglalja a piaccal való együttműködés új módozatait, bevonva a lakosságot, a vállalkozásokat és más érdekeltet, abból a célból, hogy mind a termelés, mind pedig a magán- és a közfogyasztás mintáiban, amelyek negatívan hatnak a környezet állapotára és fejlődésének irányaira, elindítsa a szükséges változtatásokat.³⁴ A program tárgyi körének, alapelveinek és átfogó céljainak meghatározása során is elsőként említi a környezeti szempontok integrálásának szükségességét, amelyet a környezeti célok eléréséhez szükséges stratégiai megközelítés nélkülözhetetlen elemeként kezel.³⁵ „További erőfeszítésekre van szükség a környezetvédelmi követelményeknek a közösségi politikák és tevékenységek előkészítésébe, meghatározásába és végrehajtásába történő integrálására a különböző politikák terén. További erőfeszítések szükségesek a különböző ágazatokban, beleértve azok sajátos környezeti célkitűzéseinek, előirányzatainak, ütemterveinek és mutatóinak figyelembevételét.”³⁶

³⁰ Az EK ötödik környezeti cselekvési programja, 24.

³¹ Az EK ötödik környezeti cselekvési programjának 4. fejezete, 28–41.

³² Az Európai Parlament és a Tanács 2179/98 határozata az ötödik környezeti cselekvési program felülvizsgálatáról, 2. cikk, HL L 275., 1988. 10. 10., 3–6.

³³ Lásd e tanulmány következő pontját az integráció alapelveinek szerződésbeli fejlődéséről.

³⁴ Hatodik környezeti cselekvési program, (13)–(14) preambulumbekzdés 2.

³⁵ Hatodik környezeti cselekvési program, 1–2. cikk, 3–4.

³⁶ Hatodik környezeti cselekvési program, 3. cikk, 3. bek., 4.

A hatodik cselekvési programban fellelhető a fent említett „fordított integráció” követelménye is: a környezetvédelmi intézkedéseknek összhangban kell lenniük a fenntartható fejlődés gazdasági és szociális dimenzióinak célkitűzéseivel.³⁷

A hatodik környezeti cselekvési program idejére a Közösség már elfogadta integrációs stratégiáját,³⁸ így a program annak továbbfejlesztésére és hatékony végrehajtására szólít fel. A program megköveteli, hogy a Tanács által a különböző ágazati politikai területeken kidolgozott integrációs stratégiákat hatékony cselekvésre fordítsák le. A közösségi intézményekben rendszeres belső mechanizmusok létrehozását sürgeti, amely biztosítja, hogy a környezeti megfontolások teljes egészében tükröződjenek a közösségi politikai kezdeményezésekben, ideértve a jogalkotási javaslatokat is. A program kiemeli a környezeti integráció szükségességét a közösségi támogatási programokban, valamint a Közösség integrált termékpolitikájának ösztönzését, amely a környezeti követelményeknek a termék teljes életútján történő figyelembevételével ösztönöz a környezetbarát termékek előállítására és használatára, a fenntartható termelési és fogyasztási minták kialakítására.³⁹ A Bizottság e cselekvési program félidős értékelésében a hiányosságokra rámutatva kijelentette, hogy a politikák integrálása a fenntartható fejlődés előrehaladásának előfeltétele, hajtóereje annak, hogy a fenntartható fejlődés gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziói kölcsönösen támogassák egymást.⁴⁰

A hatodik környezeti cselekvési program végső értékelése szerint, a kétségtelen eredmények ellenére, sok kívánnivalót hagyott maga után. A hiányosságok közül kiemelendő a biodiverzitás csökkenése, a kémiai anyagok vagy a levegőszennyezés egészséget károsító hatásai, a természeti erőforrások használatának vagy a hulladék mennyiségének nem kellő csökkentése, a klímaváltozáshoz vezető üvegházhatású gázok kibocsátásával vagy a megújuló erőforrások használatával kapcsolatos előirányzatok teljesítésének elmaradása, a túlhalászás problémája, valamint a környezeti jogszabályok nem kellő végrehajtása. A jelentés a legfontosabb kihívásnak az Unió Európa 2020 stratégiájához való hozzájárulást jelöli meg, amely a környezetbarát, erőforrás-hatékony, versenyképes és alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérést tűzi célul, a fenntartható gazdasági növekedés lehetséges új útjaként.⁴¹

Az EU új, hetedik környezeti cselekvési programjának tervezetét a Bizottság az előző program értékeléséből, valamint az érdekeltek széles körével folytatott konzultációkból leszűrt következtetésekre alapozva 2012 év végén nyújtotta be. A programot elfogadó határozati javaslat preambuluma felsorolja az Unió által a fenntartható gazdasági növekedés érdekében különböző stratégiai dokumentumokban rögzített, 2020-ig elérendő gazdasági-politikai célkitűzéseit, s a fenntartható fejlődés érdekében tett

³⁷ Hatodik környezeti cselekvési program, 2. cikk, 4. bek., 4.

³⁸ Lásd e tanulmánynak a cardiffi folyamatról szóló alábbi pontjában írtakat.

³⁹ Hatodik környezeti cselekvési program, 3. cikk, 3–5. bekezdés, 4–5.

⁴⁰ Európai Bizottság: Staff Working Document on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme, SEC(2007) 547, 2.3.2. bek., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2007:0546:FIN:EN:HTML>.

⁴¹ Európai Bizottság: Közlemény, Végső értékelés a hatodik környezeti cselekvési programról, COM(2011) 531, Brüsszel, 2011. 8. 31.

környezetvédelmi vállalatokat. Kiemeli a gazdasági növekedés elszakítását a hátrányos környezeti hatásoktól, s megismétli az uniós környezetpolitikát vezérlő legfontosabb alapelveket. Az ötödik cselekvési programhoz hasonlóan utal az újabb program kidolgozása idején megrendezett Rio+20 Fenntartható Fejlődés Konferencián tett vállalásokra, többek között a zöld gazdaság kialakítására, amelyhez jelen cselekvési programnak is hozzá kell járulnia. A környezeti integráció elvét alapvető jelentőségűnek tekinti a más politikákból származó környezetterhelés csökkentése érdekében. A határozati javaslat 2. cikke az alábbi 9 célkitűzést határozza meg:

- az uniós természeti tőke védelme, megőrzése és fejlesztése;
- erőforrás-hatékony, környezetbarát és versenyképes uniós gazdaság kialakítása;
- az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól;
- az uniós környezetjog hasznának maximalizálása;
- a környezetpolitika tudományos eredményekkel való szilárdabb alátámasztása;
- a környezet- és éghajlat-politikai beruházások megvalósulásához szükséges feltételek megteremtése és megfelelő árképzés garantálása;
- a környezeti megfontolások fokozottabb érvényre juttatása (környezeti integráció!) és a politikai koherencia növelése;
- az uniós városok fenntarthatóságának növelése;
- a regionális és globális környezeti kihívások eredményesebb uniós kezelése.

A határozati javaslat mellékleteként csatolt program címe: „Jólét bolygónk felélése nélkül” az „egy bolygónyi élet”-konceptióra utal, amely az ökológiai lábnyom számítását alapul véve azt a követelményt támasztja, hogy az emberiségnek a természeti erőforrások, az ökoszisztéma használata iránti igénye ne haladja meg a Föld eltartható, megújuló képességét. A Rio+20 konferencia elé készített WWF-jelentés rámutat arra, hogy az emberiség összességében ma már másfélszeresen túlfogyasztja a Föld ökológiai erőforrásait, ezért az egy bolygónyi élet koncepciójának szem előtt tartásával az erőforrások takarékos használatára, a természeti tőke megőrzésére, jobb termelésre és ésszerűbb fogyasztásra kell áttérni, hogy a Föld eltarthassa a 2050-re várhatóan 9 milliárdra növekvő népességét. Ehhez a bolygónk határainak tudomásulvételére, a fenntartható fejlődés célkitűzéseinek megvalósítására van szükség, egy zöld gazdaság megvalósításán keresztül. Ha a jelenlegi trend változatlan maradna, 2050-re az emberiségnek 2,9 bolygónyi erőforrásra lenne szüksége.⁴²

A hetedik cselekvési program a környezeti követelmények integrálásában – főként az agrárpolitika, az éghajlatváltozás elleni küzdelem, az energiapolitika, közlekedés és építőipar területén – elért eredmények ellenére számos, továbbra is fennálló, aggasztó környezeti tendenciára hívja fel a figyelmet, különösen a természeti tőke hanyatlására, a biológiai sokféleség csökkenésére, az erőforrások nem hatékony felhasználására, a pazarló termelési és fogyasztási trendekre. Az EU fenntartható fejlődés és zöld gazdaság iránti 2020-ig vállalt elkötelezettségei és 2050-ig elérendő fejlődési célkitűzései elengedhetetlenné teszik a környezeti kérdések más politikák-

⁴² WWF: *Living Planet Report 2012* (Spec. Ed.), *On the road to Rio+20*, http://www.footprintnetwork.org/images/uploads/LPR_Rio+20_Supplemental.pdf (2013. 03. 05.).

ba való teljes integrációját.⁴³ A program 7. sz. tematikus prioritása a környezeti integráció és a politikai koherencia javítása. A környezeti integráció javítása szükséges a program többi kiemelt célkitűzésének megvalósításához is. Kiemelendők e helyütt különösen az EU természeti tőkéjének védelméről, megőrzéséről és fejlesztéséről, valamint az erőforrás-hatékony, környezetbarát és versenyképes uniós gazdaság kialakításáról megfogalmazott célok, mely utóbbiban jelentős szerepet kapnak a fenntartható termelésre és fogyasztásra irányuló intézkedések.

A dokumentum kiemeli a beruházások környezeti hatásvizsgálatának és a stratégiai környezeti hatásvizsgálatnak a szerepét, valamint az energiahálózatok, közlekedési hálózatok és a környezeti infrastruktúrák területét. A program e helyütt a környezet javítását célzó intézkedések tervezése elé azt a követelményt állítja, hogy azok lehetőleg más politikai területekre nézve is kedvező hatással legyenek. E követelmény a környezeti integráció fentebb már tárgyalt, az eddigieknél szélesebb értelmezését tükrözi, amely magában foglalja az ún. fordított integráció követelményét is.⁴⁴

3. A cardiffi folyamat és a lisszaboni stratégia

A Szerződés integrációs követelményének a gyakorlatba való átültetése céljából az Európai Tanács kérésére a Bizottság „Partnerség az integrációért” címmel jelentést készített, amely a környezetnek az EU többi politikájába való integrálásának stratégiája.⁴⁵ A közleményben a Bizottság utalt arra, hogy a vertikális megközelítésen alapuló közösségi környezeti szabályozás csak részben válaszolt a környezetvédelmi kihívásokra, ezért egy horizontális megközelítésen alapuló stratégiát javasolt. Utalva az EK-szerződés környezeti címének integrációs rendelkezésére, valamint az ötödik környezeti cselekvési program integrációs prioritására, a Bizottság e közleményben iránymutatásokat adott a környezeti dimenzió más politikákba való megfelelő integrálásához. Ezek között szerepelt:

- a környezet integrálása a Közösség intézményeinek minden tevékenységébe;
- a létező politikák felülvizsgálata;
- cselekvési stratégiák bevezetése a kulcsterületeken;
- a tagállamok sikeres környezeti integrációs tevékenységéről jelentés készítése;
- a végrehajtás ellenőrzésére vonatkozó elsődleges tevékenységek és mechanizmusok meghatározása, közös tanácsi, parlamenti és bizottsági tanulmányok készítése;
- a környezeti követelmények ágazati politikákba való integrálásának tanácsi felülvizsgálata.⁴⁶

⁴³ Javaslat az EU hetedik környezeti cselekvési programjára, i. m., 10–13.

⁴⁴ Javaslat az EU hetedik környezeti cselekvési programjára, i. m., 34–35.

⁴⁵ „Partnership for integration – A strategy for Integrating Environment into EU Policies – Cardiff – June 1998”, Bizottsági Közlemény, COM(98) 333, Brüsszel, 1988. máj. 27.

⁴⁶ A dokumentumot a HL-ben nem tették közzé. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0333:FIN:EN:PDF> (2013. 03. 07.).

A Bizottság kiemelte, hogy a környezet teljes integrálása az összes közösségi politikába hosszú távú feladat; az akkori aktuális rövid távú feladatként határozta meg a környezeti megfontolásoknak az Agenda 2000-ben⁴⁷ való figyelembevételét, valamint a Kiotói Jegyzőkönyv⁴⁸ alapján vállalt kötelezettségek végrehajtását, amely integrált megközelítést igényel.

Az Európai Tanács az 1998. júniusi cardiffi ülésén elfogadta az általános integrációs stratégiát, és felhívta az agrár-, a közlekedési és az energiatanácsokat, hogy dolgozzák ki saját ágazatuk integrációs stratégiáját. Később hat másik ágazati tanácstól kértek ilyen stratégiát: ipar, fejlesztés, belső piac (1998), majd gazdasági és pénzügyek, általános ügyek (külügy és kereskedelem) és halászat (1999). Azóta három további integrációs stratégia készült el: a kohéziós politikai, a foglalkoztatási és a kutatási ágazatban (2002).

A cardiffi integrációs folyamat kétségtelenül hozzájárult az integráció politikai jelentőségének tudatosításához, azonban a hozzá fűzött reményeket nem tudta teljes egészében beváltani.⁴⁹ Az ágazati integrációs stratégiákkal kapcsolatos főbb probléma az, hogy a Bizottság és a Tanács integrációs dokumentumai túlságosan általánosok: inkább politikai nyilatkozatok mint valódi stratégiák pontos munkaprogrammal, prioritásokkal, célokkal, feladatokkal, határidőkkel. Ennek oka az, hogy az ágazati tanácsoknak nem áll igazán érdekükben az, hogy konkrétabbak legyenek, hogy megváltoztassák céljaikat és prioritásaikat, és nem akarják módosítani ágazati érdekeiket.⁵⁰ A Bizottság 2004-ben kiadott közleményében első ízben értékelt a cardiffi folyamat eredményeit, részletesen elemezve az ágazati integrációs stratégiákat és megtett intézkedéseket. E leltár a pozitív eredmények bemutatása mellett rámutat a végrehajtás számos hiányosságára, és felhív, többek között, e stratégiák következetességének javítására, a politikai elkötelezettség erősítésére, a végrehajtás és a felülvizsgálat javítására, világosabb prioritások megfogalmazására és távolabbra mutató stratégiai megközelítés alkalmazására.⁵¹

A cardiffi folyamatot keresztelzi az ún. „lisszaboni stratégia”, amely az Európai Unió „fenntarthatósági folyamata”, az EU elkötelezettsége a gazdasági, társadalmi és környezeti megújulásra. E folyamat 2000 márciusában kezdődött Lisszabonban, ahol az Európai Tanács egy 10 éves stratégiát fogadott el, hogy az EU-t a világ „legdina-

⁴⁷ Az Agenda 2000 az Európai Uniónak a közép-kelet-európai országok csatlakozására való felkészüléshez készített programdokumentuma, amely tartalmazza, többek között, az EU politikai fejlesztésének perspektíváit az ezredforduló követő időszakra; a környezeti szempontok integrálását elsősorban az agrárpolitika és a kohéziós politika reformjának kereteiben tárgyalja. Európai Bizottság: „*Napirend 2000-re, Egy erősebb és szélesebb Unióért*”, Bulletin of the European Union, Supplement 5/97, Office for Official Publications of the EU, 1997, Luxembourg.

⁴⁸ 2002/358 tanácsi határozat az ENSZ 1992-es Klímaváltozási Keretegyezményéhez csatolt 1997-es Kiotói Jegyzőkönyvnek az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, HL L 130., 2002. 05. 15. A Közösség vállalta, hogy 2012-ig az üvegházhatású gázok kibocsátását az 1990-es évhez viszonyítva 8%-kal csökkenti.

⁴⁹ Erre hívta fel a figyelmet a Bizottság az EU 6. környezeti cselekvési programjának félideős értékelésében: COM(2007) 225, Brüsszel, 30. 4. 2007., 17.

⁵⁰ Krämer szerint az ágazati érdekellentétek miatt a folyamat gyakorlatilag halott. KRÄMER i. m., 395.

⁵¹ A környezeti szempontok integrálása a többi politikai területbe – a cardiffi folyamat leltára, bizottsági munkadokumentum, COM(2004) 394, Brüsszel, 2004. július 6., 31–32.

mikusabb és leginkább versenyképes gazdaságává” tegye. 2001-ben az Európai Tanács elfogadta az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiáját,⁵² amely egymáshoz fűzi a gazdasági fejlődést, a szociális politikát és a környezetvédelmet, a fenntartható fejlődés elérése céljából.

Az állam- és kormányfők felhívták a Tanácsot, hogy fejlessze tovább ágazati stratégiáit a környezeti követelményeknek az összes releváns EK politikába való integrálására. Ezeket úgy készítik, hogy tartalmazzák a Bizottságnak a környezeti integráció cardiffi folyamatáról készített leltárát és a környezeti politika rendszeres felülvizsgálatát, amelyet az Unió Fenntartható Fejlődés Stratégiájának felülvizsgálatával együtt, az Európai Tanács tavaszi ülésein a Bizottság „tavaszi jelentésének” keretében rendszeresen megtárgyalnak.

A Bizottság az integráció elvének alkalmazása végett saját belső szervezeti rendszerében és munkamódszereiben is kialakította integrációs stratégiáját, pl. éves jelentéseiben jelzi azokat a kulcsterületeket, amelyekben a környezeti megfontolásokat figyelembe veszi, jelentős politikai és jogi javaslataiban környezeti hatásvizsgálatot végez, zöld közbeszerzést vezetett be, regisztráltatta egyes igazgatóságait a környezeti menedzsmentrendszerben (EMAS); speciális környezeti egységeket létesített, összekötő személyeket jelölt ki a főigazgatóságokon belül, és környezeti hálózatot hozott létre az egyes főigazgatóságok között.⁵³

Mindezek a törekvések azonban csak szerény eredményre vezettek. A hatodik környezeti cselekvési program féлдős értékelésében a Bizottság megállapította, hogy a szakpolitikai integrációban elért haladás „vegyes képet mutat”, s hogy az agrárágazaton kívül a többi területen kevésbé volt sikeres, „a cardiffi folyamat nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket”. A Bizottság ösztönözni kívánja a szakpolitikai integrációt, és ígérete szerint „minden lehetőséget számba vesz” a környezeti követelményeknek az egyéb politikai területekbe való integrálása érdekében. Stratégiai keretet kíván létrehozni az integráció kezelésére, s az egyes ágazati tanácsokat éves integrációs jelentések elkészítésére szólítja fel.⁵⁴ A Bizottság szerint, ahhoz, hogy célját elérhesse, magát a környezetpolitikát kell integrálni az egyes ágazati politikákba, mivel az integrálás a fenntartható jövő záloga.⁵⁵

Az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának 2006-os felülvizsgálatakor a Tanács irányadó elvekként határozta meg, többek között, a szakpolitikák koherenciáját, valamint a gazdasági, társadalmi (szociális) és környezeti megfontolások integrálását. A megújult stratégia célokat és feladatokat határoz meg a fenntartható fejlődés mindhárom pillére számára, válaszul az éghajlatváltozás és energia, a fenntartható közlekedés, fogyasztás és termelés, a természeti erőforrások megőrzése, a közegészségügy, a társadalmi integráció és a szegénység felszámolása terén jelentkező kihívásokra. A Tanács dokumentuma már kettéválasztja az EU fenntartható fejlődést

⁵² Fenntartható Európa egy jobb világért: Az Európai Unió Fenntartható Fejlődés Stratégiája, Bizottsági Közlemény, COM(2001) 264, Brüsszel, 2001. május 15.

⁵³ A Bizottság belső szervezeti intézkedéseire lásd részletesen KRÁMER: i. m., 366–367. A szerző szerint ezeknek nem volt jelentős hatásuk a Bizottság politikai orientációjára.

⁵⁴ Bizottság: Közlemény a hatodik környezeti cselekvési program féлдős értékeléséről, i. m., 17–18.

⁵⁵ Bizottság: Közlemény a környezetvédelmi politika 2007. évi mérlegéről, COM(2008) 409, Brüsszel, 2008. július 2., 4–9.

valamint a növekedést és munkahelyteremtést szolgáló stratégiáit, hangsúlyozva, hogy e stratégiák kiegészítik egymást.⁵⁶ A stratégia legutóbbi, 2009-es felülvizsgálata az elért eredmények és kihívások áttekintését követően feladatként jelöli meg a stratégia hozzájárulását a gazdasági fellendüléshez és a jóléthez, vagyis az EU fenntartható növekedési stratégiája céljainak eléréséhez. A felülvizsgálat során meg erősítették e két különböző szerepet játszó stratégia különállóságát: a lisszaboni stratégia a növekedést és a foglalkoztatást célzó dinamikus stratégia, míg a fenntartható fejlődés stratégia hosszú távon, átfogó keretrendszerben biztosítja a fenntartható fejlődés általános célkitűzéseinek megvalósítását, azaz mindhárom – gazdasági, társadalmi és környezeti – pillér fenntartható fejlődését.⁵⁷ A fenntartható fejlődés gazdasági pillérében az energia- és erőforrás-hatékonyság, a fenntartható közlekedés, termelés és fogyasztás, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású és alacsony ráfordítású gazdaság megvalósítását, a környezetvédelmi pillérben pedig a biológiai sokféleség megőrzését és a természeti erőforrások, az ökoszisztémák védelmét hangsúlyozza.

A lisszaboni stratégia 2010-es megújítása, az Európa 2020 program elsődleges célja a gazdasági krízisből való kilábalás, a gazdasági és pénzügyi stabilitás meg erősítése, fenntartható, munkahelyeket teremtő gazdasági növekedés.⁵⁸ Magát a részletes programot a Bizottság „Európa 2020, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” c. közleménye tartalmazza.⁵⁹ A stratégia öt területen – foglalkoztatás, kutatás és innováció, éghajlatváltozás és energia, oktatás, valamint a szegénység elleni küzdelem – területén tűz ki 2020-ig elérendő uniós célokat, amelyek megvalósításához ún. kiemelt kezdeményezéseket határoz meg. A fenntartható növekedést erőforrás-hatékonyabb, zöldebb és versenyképesebb gazdaság előmozdítása szolgálja, amely megelőzi a környezet károsodását, a biológiai sokféleség csökkenését és az erőforrások fenntarthatatlan használatát. A kapcsolódó két kiemelt kezdeményezés, az „Erőforrás-hatékony Európa” és az „Iparpolitika a globalizáció korában” számos, a fenntartható fejlődés stratégiában is megjelölt feladatot és célkitűzést fogalmaz meg, amely a gazdasági tevékenységet elszakítja azok káros környezeti, éghajlati hatásaitól, pl. a szén-dioxid-kibocsátás csökkentése, a klímaváltozás hatásainak mérséklése vagy a fogyasztási és termelési minták megváltoztatása révén. A környezeti követelmények más politikákba való integrálása csak burkoltan foglaltatik benne e stratégiában, anélkül hogy e követelményt kifejezetten támasztaná a gazdasági növekedéssel szemben.

Az EU fenntartható fejlődési és növekedési stratégiájának kettéválasztása nem szerencsés; indokolása sem a Bizottság, sem a Tanács részéről nem meggyőző. Ez a módszer a növekedési stratégia elsőbbségét teremti meg, amely csak részben

⁵⁶ Az EU fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálata – A megújult stratégia, 10917/06, Brüsszel, 2006. június 26.

⁵⁷ Bizottság: Közlemény, A fenntartható fejlődés elvének általános érvényesítése az uniós szakpolitikákban: Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának 2009. évi felülvizsgálata, COM(2009) 400, Brüsszel, 2009. 07. 24.; Európai Tanács: Elnökségi Jelentés, Az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának 2009. évi felülvizsgálata, 16818/09, Brüsszel, 2009. december 1.

⁵⁸ Európai Tanács: Következtetések, EUCO 13/10, Brüsszel, 2010. június 17.

⁵⁹ Bizottság: Európa 2020, COM(2010) Brüsszel, 2010. 03. 03.

magyarázható azzal, hogy az Európa és tagállamai gazdasági válságból való kilábalását célozza.⁶⁰ Bizonyosan gyengíti azonban a gazdasági fejlődés fenntartható pályára állítását: a két stratégia egyesítése sokkal inkább hozzájárulna a fenntarthatósági célkitűzések eléréséhez. Az EU pedig még mindig adós a fenntartható fejlődés stratégiájának kívánatos felülvizsgálatával és reformjával.

4. Az integráció alapelveinek jogi vonatkozásai

4.1. A környezeti integráció elvének megjelenítése az EK/EU szerződésekben

A környezeti integráció alapelve először az Egységes Európai Okmány⁶¹ módosító rendelkezései kapcsán jelent meg az EK-szerződésben, amely a Környezetről szóló új, VII. címmel bővült, megteremtve ezáltal a Közösség környezeti politikai kompetenciájának „alkotmányos” alapját a környezeti politikai döntéshozatal, a jogalkotás és a környezeti cselekvés számára. Három cikk foglalkozott a környezeti politikával, az akkori számozás szerinti 130r., 130s., és 130t. cikkek (ma EUMSZ. 191., 192. és 193. cikkek). A 130r. cikk tartalmazta az EK környezeti politikájának céljait, alapelveit és a politika alakításának paramétereit, a 130s. cikk mint a környezeti jogalkotásra a Közösséget felhatalmazó cikk rendelkezett a környezeti jogalkotás módjáról (jogalap), a 130t. cikk pedig a tagállamok számára lehetővé tette, hogy a közösségi normától eltérve szigorúbb nemzeti rendelkezéseiket alkalmazhassák. A 130r. cikk (2) bekezdése az alapelvek között felsorolta a környezeti követelmények integrálásának elvét, bár nem ilyen elnevezéssel: „A környezetvédelmi követelményeknek a Közösség más politikáinak részét kell képezniük.”

Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés,⁶² amely az Európai Unió létrehozása mellett módosította az alapító szerződéseket is, így az EKSZ. környezeti címét is: új célokat és alapelveket vezetett be, és az integráció szó használatával újraformulázta az alapelvet [130r. cikk (2) bekezdés]: „A környezetvédelmi követelményeket integrálni kell a Közösség más politikáinak meghatározásába és végrehajtásába.”⁶³

A Maastrichti Szerződés kiemelte továbbá a környezetvédelem integrációs szerepét azzal, hogy a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági és társadalmi haladást a környezetvédelem feltételei között kívánja elősegíteni. E rendelkezéseket az Európai Unióról szóló szerződés ma hatályos változata is tartalmazza.⁶⁴

⁶⁰ Bándi Gyula szerint a gazdasági válság láthatóan nem tett jót a fenntarthatóság gondolatának: szerkezeti és prioritási átrendeződéshez vezetett. BÁNDI: i. m., 93.

⁶¹ Az Egységes Európai Okmányt (Single European Act) a tagállamok 1986. február 28-án írták alá, 1987. július 1-jén lépett hatályba, HL L 169., 1987. 06. 29., 1.

⁶² Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződést a tagállamok 1992. február 7-én írták alá, és 1993. november 1-jén lépett hatályba.

⁶³ Krämer szerint az alapelv megfogalmazásának korábbi verziója („shall be a component”) közvetlenül alkalmazható volt, következőképpen az Európai Bíróság által kifejlesztett közvetlen hatály doktrínája erre is kiterjedt; ellentétben az új verzióval („must be integrated into”), amely már nem közvetlenül hatályos, s így nem hívható fel a nemzeti bíróságok előtt. – KRÄMER: i. m., 21.

⁶⁴ Lásd az EUSZ. 9. preambulumbekendését és az új 3. cikkét.

Az alapelv szerződésbeli fejlődésének új állomása az Amszterdami Szerződés,⁶⁵ amely tovább növelte a Közösség környezeti politikájának szerepét, jelentőségét, a Közösség céljaként jelölve meg a fenntartható fejlődést, valamint a környezet magas szintű védelmét és minőségének javítását. E célokat az Európai Unióról szóló jelenleg hatályos szerződés preambuluma és 3. cikke továbbra is tartalmazza. Az Amszterdami Szerződés tovább erősítette a környezeti integráció alapelvét, azáltal, hogy az alapelvet az EK-szerződés környezeti címéből áttemelte a Közösség céljainak eléréséhez szükséges politikákat és tevékenységeket felsoroló rendelkezések közé. Az EKSZ. akkori új, 6. cikkének szövege szinte változatlanul szerepel a ma hatályos Európai Unió működéséről szóló szerződésben,⁶⁶ amelynek 11. cikke szerint: „A környezetvédelmi követelményeket különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”⁶⁷

A környezeti integráció alapelvének e rangos helyen való elhelyezése egyrészt kiemeli a környezeti politika központi szerepét a többi politikák között, másrészt pedig e politika horizontális jellegére utal, jobban kifejezve más politikáknak, csakúgy, mint a közös politika státusát el nem ért területeken kifejtett tevékenységeknek, a környezetre gyakorolt hatását.⁶⁸ A fenntartható fejlődés céljával összekapcsolt alapelv megköveteli, hogy a környezetvédelmi szempontokat minden gazdasági és más politika sajátjaként vegye figyelembe, amely a korábitól eltérő új stratégiát és eszközöket igényel a politikák és tevékenységek tervezési és végrehajtási szakaszaiban egyaránt. Az integráció alapelvének megerősítése a Szerződésben egyben jelzi az alapelv normatív jelentőségének növekedését is. Ez utóbbi kifejezésre jut abban a funkciójában, amelyben, hasonlóan különösen a fenntartható fejlődés és az elővigyázatosság alapelveihez, a speciális környezetvédelmi szabályok által nyitva hagyott hézagok betöltéséül szolgál.⁶⁹ A Szerződés eme rendelkezésének megfogalmazása erőteljesebb (must be integrated into), mint az alapelv első, az Egységes Európai Okmánnyal bevezetett verziója (shall be a component), amiatt is, hogy kifejezetten utal a végrehajtásra is. Az általános formula világossá teszi, hogy az integráció alap-

⁶⁵ Az Amszterdami Szerződést a tagállamok 1997. október 2-án írták alá, és 1999. május 1-jén lépett hatályba.

⁶⁶ A Lisszaboni Szerződést, amelynek módosító rendelkezései hozták létre az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződéseket, 2007. december 13-án írták alá és 2009. december 1-jén lépett hatályba.

⁶⁷ Megjegyzendő, hogy e cikk angol szövegváltozatában az „integrálni kell” (must be integrated into) formula szerepel, amelynek hivatalos magyar fordítása, a „be kell illeszteni” szóhasználat nem túl szerencsés, az integrálni szó jobban kifejezi az alapelv jelentőségét és a környezetvédelmi követelmények más politikák szerves részeként való kezelését.

⁶⁸ Krämer szerint az alapelv új szerződésbeli elhelyezése az Unió összes politikájának folyamatos „zöldebbé” tételére hív fel. E szerző utal arra is, hogy az alapelv hatékonyabb alkalmazása érdekében az Amszterdami Szerződést megelőző vitában felmerült a környezeti megfontolásokra való utalásnak a Közösség néhány politikájáról szóló – mezőgazdaság, közlekedés, verseny stb. – szerződésbeli rendelkezések közé illesztése, amely azonban, e rendelkezések túl precíz volta miatt, az ágazatok ellenállásán megbukott. – KRÄMER: i. m., 20.

⁶⁹ NOLLKAEMPER, André: *Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law*, in Lenschow, A. (ed.), *Environmental Policy Integration, Greening Sectoral Policies in Europe*, 2002, London, Earthscan, 30.

elvének működése az egész Szerződésre, nem csupán annak környezeti címében foglaltakra vonatkozik. A fenntartható fejlődésre utalás pedig e koncepciónak egyfajta jogi súlyt is ad, ezért nem lehet pusztán elérendő politikai célnak tekinteni.⁷⁰

Megjegyzendő e helyütt, hogy az integráció alapelveinek szerződésben történő megjelenítése sokáig egyeduralkodó volt a környezeti követelményekkel kapcsolatban. A Maastrichti Szerződés már hasonló követelményeket támasztott a többi politika elé kulturális és közegészségügyi kérdésekben, az Amszterdami Szerződés pedig a fogyasztóvédelmi követelmények figyelembevételét is előírta. A Lisszaboni Szerződés az uniós politikák és tevékenységek összhangjának biztosítását célozva kiterjesztette az integrációs követelmények sorát a foglalkoztatás, szociális védelem, oktatás, sőt az állatvédelem területére is – habár különböző erővel követelve meg e politikai területek követelményeinek figyelembevételét.⁷¹

4.2. A környezeti integráció mint jogi kötelezettség

Általánosan elfogadott, hogy az integráció alapelveiben említett környezeti követelmények alatt az EUMSZ. 191. cikkében meghatározott, az EU környezeti politikáját irányító célokat, alapelveket, valamint azokat a körülményeket kell érteni, amelyeket az Uniónak környezeti politikája során figyelembe kell vennie.⁷²

A környezeti integráció Szerződésben meghatározott kötelezettsége elsősorban az EU intézményeit terheli az uniós politikák és tevékenységek meghatározásakor és végrehajtásakor, azonban e politikák és az abban foglalt célok megvalósítását szolgáló uniós jogszabályok végrehajtásáért a tagállamok felelősek, ezért e tevékenységük során az integrációs követelmény őket is köti. E követelmény levezethető az EUSZ. 4. cikkében meghatározott lojális együttműködési, valamint az EUMSZ. Környezeti Címének 192. cikk (4) bekezdésében foglalt végrehajtási kötelezettségükből is.⁷³

Az integrációs kötelezettség a politikák meghatározásán túl az egyedi intézkedések, vagyis a jogszabályok megalkotásakor is köti az EU-intézményeket – és a tagállamokat is –, hiszen a politikákat és tevékenységeket jogszabályok által hajtják végre, ültetik át a gyakorlatba. A környezeti követelményeket tehát az uniós jogalkotónak be kell építenie a különböző politikai területeken alkotott másodlagos normákba is, a

⁷⁰ JANS, Jan H.,–VEDDER, H. B.: *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2008, Groningen, 17. Lásd még WINTER, Gerd: *How to understand the integration principle of Art. 6 EC*, Jelentés az Avosetta Csoport 2008. évi ülésére, Question 1, 2. Szerző a „must be” formula miatt az alapvető jogi kötelezettségnek tekinti inkább, mint politikai program-irányutatásnak, amely kötelezettséget kivétel nélkül alkalmazni kell. A környezeti integrációt jogi szabályként értelmezi WINTER, Gerd: *The Legal Nature of Environmental principles in International, EC and German Law* c. tanulmányában is, in: MACRORY, Richard: *Principles of European Environmental Law* (ed.), Europa Law Publishing, 2004, Groningen, 12.

⁷¹ Lásd az EUMSZ. 7, 9, 12, 13. és 147, 167, 168. cikkét.

⁷² DHONDT, Nele: *Integration of Environmental Protection into other EC Policies*, Europa Law Publishing, 2003, Groningen, 72–78.

⁷³ Lásd bővebben, DHONDT: i. m., 34–36.

tagállamoknak pedig az uniós normákat a nemzeti jogukba transzponáló jogszabályaikba.⁷⁴

A környezeti integráció jogi kötelezettségének megítéléséről a szakirodalomban többféle álláspont fogalmazódott meg, a jogkövetkezmények nélküli politikai iránymutatástól kezdve (ún. „gyenge értelmezés”) a követelményeknek a többi ágazat követelményeivel szemben elsőbbséget biztosító, kikényszeríthető jogi kötelezettségig (ún. „nagyon erős értelmezés”).⁷⁵ A realitásokat azonban jobban tükrözi a skála két széle között elhelyezkedő álláspont (ún. „erős értelmezés”), amely szerint az integráció alapelve megköveteli az intézményektől, hogy a környezeti követelményeket más politikai területek ágazatspecifikus céljaival és alapelveivel azonos módon vegyék figyelembe, amikor azokban döntéseket hoznak vagy intézkedéseket foganatosítanak. A nem környezeti politikáknak sajátos céljaikon kívül hozzá kell járulniuk a környezeti célok eléréséhez is. Ez azt is jelenti, hogy a politika formálójának a más politikai célok eléréséhez a leginkább környezetbarát módokat, vagy érdekonfliktus esetén a környezetet legkevésbé károsító módokat kell választaniuk.⁷⁶ Adott esetben ez arra is vezethet, hogy a környezetvédelmi érdekekkel össze nem hangolható más politikai célokat jelentősen meg kell változtatni, vagy azokról le kell mondani.⁷⁷ Ehhez az értelmezéshez közel áll az általánosan elfogadott nézet, mely szerint a különböző uniós célok között nincs hierarchikus viszony. Az EUMSZ. 11. cikke nem követeli meg az EU intézményeitől, hogy elsőbbségben részesítsék a környezeti követelményeket más politikai ágazatok követelményeivel szemben,⁷⁸ hanem arra van szükség, hogy egyensúlyt teremtsenek a környezeti és más politikák között.⁷⁹ Ez a nézet azonos súlyt tulajdonít az Unió környezetvédelmi és más politikái speciális ágazati céljainak. E politikák közötti konfliktus nem oldható fel mindig a környezeti politika javára vagy más, gazdasági politikai célok javára.

Az integráció jogi kötelezettségének megítélésénél felmerül az a kérdés, hogy e kötelezettség kikényszeríthető-e a bíróság előtt, azaz hogy az EU Bírósága megsemmisíthet-e egy jogi aktust, amelynek megalkotásakor a környezeti követelményeket nem vették kellőképpen figyelembe. Ilyen döntés eddig még nem született,⁸⁰ azonban az EU Bírósága már több alkalommal ítélte felülvizsgálhatónak a Tanács és a Bizottság jogi aktusait a Szerződésben foglalt környezeti politikai alapelvek tükrében. A Bíróság a Szerződés környezeti politikáról szóló rendelkezéseit a pusztán nem kötelező, politikai iránymutatásoknál többnek tartotta, kijelentve, hogy azoknak jogi következményeik vannak. Következésképpen a környezeti jogi alapelvek megsértése az uniós jogszabály semmisségére vezethet. A Bíróság, ugyan nem az integráció alkalmazásának elmulasztását értékelve, hanem a környezet védelmét is szolgáló

⁷⁴ Krämer szerint azonban az uniós intézményeknek széles diszkréciójuk van az alapelv alkalmazása terén, így csak különleges esetekben lehetne azzal érvélni, hogy az alapelvet figyelmen kívül hagyták. KRÄMER: i. m., 21.

⁷⁵ KRÄMER: i. m., 21.; DHONDT: i. m., 81–84.

⁷⁶ JANS–VEDDER: i. m. 18.

⁷⁷ DHONDT: i. m., 97

⁷⁸ KRÄMER: i. m., 20.

⁷⁹ DHONDT: i. m., 85.

⁸⁰ KRÄMER: i. m., 22.

más közösségi politikai területen született jogszabály jogalapjának megválasztásával kapcsolatos ügyekben, úgy értelmezte a Szerződés környezeti integrációs rendelkezését, hogy annak alapján minden közösségi intézkedésnek meg kell felelnie a környezetvédelem követelményeinek.⁸¹

Egy környezetvédelmi rendeletnek a Szerződés környezeti céljaival és alapelveivel való összhangja vizsgálatakor a Bíróság kijelentette, hogy a Szerződés környezeti rendelkezései célok, alapelvek és kritériumok sorát határozzák meg, amelyeket a közösségi jogalkotónak tiszteletben kell tartania a környezeti politika végrehajtása során. A Bíróság a jogalkotó diszkrécióját korlátozottnak és a Bíróság által felülvizsgálhatónak tartotta. Kijelentette azonban azt is, hogy e célok és alapelvek közötti megfelelő összhang érdekében a Bíróság általi felülvizsgálatnak szükségszerűen arra a kérdésre kell szorítkoznia, hogy vajon a jogalkotó a rendelet elfogadásával nyilvánvaló értékelési hibát vétett-e a Szerződés környezeti rendelkezései alkalmazása feltételeinek megítélésében.⁸² Elismerve a jogalkotó széles körű diszkrécióját, különösen az elfogadott intézkedések természetét és kiterjedését illetően, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a közösségi igazságszolgáltatásnak eme intézkedések felülvizsgálatánál annak vizsgálatára kell korlátozódnia, hogy e diszkréció gyakorlását nem érvényteleníti-e nyilvánvaló tévedés vagy hatalommal való visszaélés, vagy, hogy a jogalkotó nem lépte-e egyértelműen túl mérlegelési jogának határait.⁸³

Az EU Bírósága joggyakorlatának elemzéséből az a következtetés vonható le, hogy az EUSZ. integrációs követelménye és az EUMSZ. környezeti címében megfogalmazott célok, alapelvek és kritériumok jogi kötelezettséget teremtenek, amelyeket a jogalkotónak figyelembe kell vennie. Mivel azonban az uniós jogalkotónak széles körű diszkrécionális joga van az egyedi intézkedések meghatározásában, a környezeti politika és más politikák alakításában, amelyet az EU Bírósága is elismer, csak nagyon kivételes esetben nyilvánítanak egy közösségi jogszabályt semmisnek, vagy helyeznek hatályon kívül azért, mert bizonyos környezeti célokat vagy alapelveket, köztük a környezeti integráció követelményét, nem vett kellőképpen figyelembe.⁸⁴

Abstract

Integration of environmental requirements into other policies is a priority objective of the new, 7th environmental action programme of the EU. Principle of environmental integration was developed by the international environmental policy; it was inserted into environmental policy principles and into provisions of the Founding Treaty at the establishment of the EC environmental policy. The aim of the environmental integration principle is to decouple economic and other policies and activities from their

⁸¹ 62/88. sz. *Görögország kontra Tanács (Chernobil I.)* ügy: [1990] EBHT I-1527; C-300/89. sz. ügy *Bizottság kontra Tanács (titánium dioxid)*, [1991] EBHT I-2867.

⁸² C-341/95. sz. *Bettati kontra Safety Hi-Tech* ügy: [1998] EBHT I-4304.

⁸³ C-180/96. sz. *UK kontra Bizottság („Mad cow disease”)* ügy: [1998] EBHT I-2265.

⁸⁴ DHONDT: i. m., 181., KRÁMER: i. m., 21., JANS-VEEDER: i. m., 21.

harmful environmental effects, thus to serve sustainable development. Objectives of the EU sustainable development and sustainable growth strategies cannot be realized without integration of environmental requirements: integration of economic, social and environmental aspects of development can ensure the establishment of a resource-efficient, competitive economy, free from environmental degradation, improvement of quality of human life, meeting the needs of present and future generations, and preservation of natural resources which serves as the fundament for development of the other two pillars. Environmental integration is a principle provided for in the Treaty on the Functioning of the European Union, binding the decision-makers and legislators of the EU and the Member States; failure of its application might lead to judicial review and annulment of an act.