

PRÓBÁLKOZÁSOK EGY EGYSÉGES ÉS ÁTFOGÓ UNIÓS TALAJVÉDELMI POLITIKA MEGTEREMTÉSÉRE

TÓTH Zsolt

tudományos munkatárs (ÁTE, Biológiai Intézet)

1. Bevezetés

A talajra, mint a földfelszín termékeny felső rétegére sokáig csak mint az élelmiszer-termeléshez elengedhetetlenül szükséges környezeti közegre tekintettek. Figyelmen kívül hagyva, hogy egy olyan feltételeken megújuló természeti erőforrásról van szó, ami a Föld biodiverzitásának mintegy negyedének biztosít életteret és emellett megannyi – napjainkat alapjaiban meghatározó – funkciót is betölt.¹ Várallyai a következő talajfunkciókat különítette el:²

- (1) A többi természeti erőforrás (sugárzó napenergia, légkör, felszíni és felszín alatti vízkészletek, biológiai erőforrások) hatásának integrátora, transzformátora, reaktora. Ily módon biztosít életteret a talajbani élettevékenységnek, termőhelyet a természetes növényzetnek és természetett kultúráknak.
- (2) A primer biomassza-termelés alapvető közege, a bioszféra primer tápanyagforrása.
- (3) Hő, víz és növényi tápanyagok (és kényszerből hulladékok) természetes raktározója.

¹ Alberto ORGIAZZI – Richard D. BARDGETT – Edmundo BARRIOS – Valerie BEHAN-PELLETIER – Maria J.I. BRIONES – Jean-Luc CHOTTE – Gerlinde B. DE DEYN – Paul EGGLETON – Noah FIERER – Tony FRASER – Katarína HEDLUND – Simon JEFFERY – Nancy Collins JOHNSON – Arwyn JONES – Ellen KANDELER – Nobuhiro KANEKO – Patrick LAVELLE – Philippe LEMANCEAU – Ladislav MIKO – Luca MONTANARELLA – Fatima Maria de Souza MOREIRA – Kelly S. RAMIREZ – Stefan SCHEU – Brajesh K. SINGH – Johan SIX – Wim H. VAN DER PUTTEN – Diana H. WALL (szerk.): *Global Soil Biodiversity Atlas*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016. (A továbbiakban: ORGIAZZI et al.)

² VÁRALLYAI György: Soil, as a multifunctional natural resource. *Columella – Journal of Agricultural and Environmental Sciences*, 2015/2. 9–19.

- (4) A talajt (és teresztris ökoszisztémákat) érő, természetes vagy emberi tevékenység hatására bekövetkező stresszhatások puffér közege.
- (5) A természet hatalmas szűrő- és detoxikáló rendszere.
- (6) A bioszféra jelentős gén-rezervoárja, a biodiverzitás nélkülözhetetlen eleme. Végül, de nem utolsó sorban a
- (7) földtörténeti és történelmi örökségek hordozója, valamint
- (8) építkezések és emberi tevékenységek alapvető helyszíne.

Jól látható tehát, hogy a talajnak óriási szerepe van a globális környezeti minőség alakításában és ezáltal egy élhető bolygó megteremtésében.³ Következésképpen a napjainkban egyre fokozódó talajdegradáció nemcsak egy környezeti probléma a sok közül, annak komoly társadalmi és gazdasági következményei vannak, nem beszélve a jövő nemzedékek érdekeiről.

Az egyre súlyosabbá és gyakoribbá váló talajdegradáció ellenére, speciális talajvédelmi szabályozás a mai napig csak néhány EU tagállamban létezik (pl. Hollandia, Németország, Ausztria). Emellett a tagállamoknak kevesebb mint fele rendelkezik olyan jogszabályokkal, melyek, még ha más szabályozási területre (pl. hulladékgazdálkodás, szennyezés kibocsátás) is fókuszálnak, közvetett módon azért bírnak talajvédelmi relevanciával. Ugyanakkor egyes tagállamok (pl. Egyesült Királyság, Franciaország) élen járnak a talajvédelemben és saját talajvédelmi stratégiát is megfogalmaztak. A határon átvélő problémákra azonban ez sem jelent teljes értékű megoldást. Továbbá vannak olyan, az elsivatagosodásban érintett országok (pl. Spanyolország, Görögország, de Magyarország is), melyek az idevonatkozó ENSZ egyezménynek (UNCCD – *United Nations Convention to Combat Desertification*) eleget téve fogadtak el regionális és nemzeti akcióprogramokat. Mindazonáltal a legtöbb tagállam a környezetvédelmi és mezőgazdasági szabályozás részeként kezeli a talajvédelmet, ami egy fragmentált, nem minden talajveszélyeztető tényezőre kiterjedő jogi környezetet eredményez. Egy Európa szerte közös probléma tehát közös megoldást igényel, ami azonban nem jelenthet univerzális megközelítést.⁴

2. Az Európai Unió talajvédelmi politikáját meghatározó legjelentősebb nemzetközi jogforrások

Az Európai Unió ezirányú kodifikációs tevékenységének bemutatása előtt mindenképpen szükséges röviden – a teljesség igénye nélkül – áttekinteni az európai talajvédelmet leginkább befolyásoló nemzetközi kezdeményezéseket, egyezményeket (döntően *soft law* dokumentumokat), melyek komoly hatást gyakoroltak az uniós jogalkotásra.

Az egyik legkorábbi talajvédelmi politikai szándéknyilatkozat Európához köthető, ugyanis az Európa Tanács a folyamatos talajpusztulás elleni próbálkozások részeként

³ James T. GLANZ: *Saving Our Soil: Solutions for Sustaining Earth's Vital Resource*. Boulder, CO, USA, Johnson Books, 1995.

⁴ VÁRALLYAI György: Talajvédelmi Stratégia az Európai Unióban és Magyarországon. *Agrokémia és talajtan*, 2005/54. 203–216.

1972. május 30-án – az Európai Víz Charta (1968) mintájára – elfogadta az Európai Talaj Chartát (*European Soil Charter*).⁵ Ez volt világszerte az első jogi fellépés a talajok védelme érdekében. A 12 alapelv deklarációjával a tagállamok célul tűzték ki a természetes és antropogén eredetű talajpusztulás elleni küzdelmet és a degradálódott területek helyreállítását. A talaj közvéleményben betöltött szerepének erősítése mellett a kiterjedt talajtérképezés, -monitorozás és intenzív talajtani kutatások megvalósítását is szorgalmazta. Ez a jogi kötőerővel nem bíró politikai szándéknyilatkozat ösztönözte a regionális talajvédelmi jogszabályok alkotását és alapul szolgált a későbbi európai talajvédelmi kezdeményezéseknek is. A Chartát 1992-ben az Európa Tanács ajánlásában⁶ megerősítette, amit a dokumentum 2003. évi felülvizsgálata követett, s melynek eredményeképpen megszületett annak átdolgozott változata.⁷

Mobutu Sese Seko, zairei elnök javaslatára 1975-ben elindult egy nemzetközi kezdeményezés egy útmutató kidolgozására, melyben elsősorban a természetes élőhelyek védelmének és a környezeti javakkal való észszerű gazdálkodásnak a meghatározó alapelveit fektették le. A Világ Természetvédelmi Chartájaként (*United Nations World Charter for Nature*) elhíresült dokumentum 34 – jórészt afrikai – fejlődő ország támogatásával 1982. október 29-én került elfogadásra az ENSZ Közgyűlésén.⁸ A dokumentumban már megjelenik a talajjal, mint kiemelt jelentőségű természeti erőforrással való fenntartható gazdálkodásának követelménye és a hagyományos talajművelési módok támogatásának gondolata is.

Ebben az időszakban született meg az ENSZ Élelmészügyi és Mezőgazdasági Szervezetének (FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations*) kezdeményezésére a Világ Talaj Chartája (*World Soil Charter*)⁹ is, ami a racionális föld- és talajhasználat fontosságára hívta fel a figyelmet. A nemzetközi szándéknyilatkozat ezzel kapcsolatban több alapelvet és iránymutatást is deklarált, úgymint: a talajtermékenység hosszú távú fenntartása és megőrzése, megfelelő mennyiségű és minőségű élelmiszer termelése, a megfelelő földhasználat jogi kereteinek megteremtése (földhasználati programok, kormányzati és gazdálkodói felelősség stb.). Különböző gazdaságpolitikai eszközök (adók, kedvezmények, támogatások stb.) bevonását is megfogalmazta, ami által a gazdasági szereplők tudatos befolyásolásának lehetősége teremthető meg. Továbbá felismerte a talajvédelem más szakpolitikákba való integrálásának szükségét is, sürgetve annak mihamarabbi megvalósulását. A részes államok kormányzati szerepvállalása mellett fontosnak tartotta, hogy minden gazdálkodó, gazdasági szereplő, nemzetközi szervezet, akinek bármi módon befolyása van a talajok állapotára, tegyen meg minden tőle telhetőt a kitűzött célok megvalósulása érdekében.

⁵ Európa Tanács: Európai Talaj Charta, (72) 19. számú határozat (1972. május 30.).

⁶ Európa Tanács: Ajánlás a talajvédelemről, No. R (92) 8 számú ajánlás (1992. május 18.).

⁷ Európa Tanács: A talaj védelmére és fenntartható kezelésére vonatkozó felülvizsgált európai charta (elfogadva az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 840. ülésén, 2003. május 28-án).

⁸ Harold W. Jr. Wood: The United Nations World Charter for Nature: The Developing Nations' Initiative to Establish Protections for the Environment. *Ecology Law Quarterly*, 1985/12. 977–996.

⁹ ENSZ Élelmészügyi és Mezőgazdasági Szervezete (FAO): Világ Talaj Charta, 8/81. számú határozat (1981).

A Charta gondolata az 1974. évi római Élelmezési Világkonferencián fogalmazódott meg, ami később többek között az ENSZ Elsivatagosodás elleni Világkonferencia 1977. évi akcióprogramjában is megerősítést nyert. Ezt követően 1981 novemberében a FAO 21. kongresszusa által Rómában elfogadásra került, ezzel megteremtve a nemzetközi talajvédelem alapjait. A dokumentum fontosságát mutatja az a tény is, hogy 2015-ben, a Talajok nemzetközi évében a FAO 39. kongresszusa megújította a Chartát. A FAO által 2012-ben életre hívott Globális Talajügyi Partnerség vagy Világ Talaj Partnerség (*GSP-Global Soil Partnership*)¹⁰ tagjai szerint ma is időtállóak a Chartában megfogalmazott alapelvek (13), azonban az elmúlt 30 év tudományos eredményei és az újabb környezeti kihívások miatt szükség volt a dokumentum felülvizsgálatára. Jelentős változások mentek végbe 1981 óta: újabb kulcsfontosságú fogalmak, koncepciók (ökoszisztéma-szolgáltatások) jelentek meg; azóta több ENSZ Környezet és Fejlődés konferencia zajlott le; továbbá számos iránymutatás és intézkedés született, ami ugyancsak a dokumentum modernizálásának fontosságát indokolta. Az új verzió elkészítésével az ITPS-t (*Intergovernmental Technical Panel on Soil*) bízták meg, ami a nemzetközi talajtani közösségekkel folytatott széleskörű konzultáció eredményeként 2014 nyarára el is készült. Az új Charta¹¹ azonban csak 2015 júniusában került elfogadásra Rómában, ami továbbra is a fenntartható talajhasználat megvalósítását tűzi ki célul, mint azt elődje tette.

Nem lehet a Világ Talaj Chartától élesen elkülöníteni az 1982-ben az UNEP által kidolgozott Világ Talajvédelmi Politikája (*World Soils Policy*) elnevezésű nemzetközi kezdeményezést, aminek jelentősége többek között abban áll, hogy a világ országainak ad támpontot és irányelveket saját talajvédelmi politikájuk kidolgozásához. Mindezt döntően technikai jellegű iránymutatások formájában teszi, mint amilyen például az 'Irányelvek nemzeti talajvédelmi politika készítéséhez' című dokumentum¹² is. Ezek hatása több állam talajvédelmi politikájának formálásában is jól nyomon követhető, úgymint Ausztrália, Izland, Szíria, Uganda, Jamaica és Indonézia.¹³ Hasonló kezdeményezésnek tekinthető az 1980-ban megjelent Világ Természetvédelmi Stratégiája (*World Conservation Strategy*) is, ami tovább ösztönözte a környezetpusztulás elleni nemzeti fellépés jogi kereteinek kialakítását világszerte. Ezt erősíti az a tény is, hogy számos ország talajvédelmi stratégiájának létrehozásához szolgált alapul.¹⁴

¹⁰ Egy interaktív, önkéntes együttműködés, mely a kormányzati és a civilszféra (intézetek, kutatóközpontok, egyetemek, egyesületek stb.) szereplőinek részvételére épül. Feladatai többek között:

- 1) fenntartható talajhasználat irányelvek kidolgozása,
- 2) talajok állapotának figyelemmel kísérése,
- 3) kutatási eredmények, jó gyakorlatok megosztása.

¹¹ ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete (FAO): Felülvizsgált Világ Talaj Charta, (elfogadva a FAO 39. ülészakán, 2015 június 6–13.).

¹² Reuben J. OLEMO (szerk.): *Environmental Guidelines for the Formulation of National Soil Policies*. Nairobi, UNEP, 1983.

¹³ Ian HANNAM – Ben BOER: *Legal and Institutional Frameworks for Sustainable Soils: A Preliminary Report*. Gland–Cambridge, IUCN, 2002.

¹⁴ Ian HANNAM: A global view of law and policy to manage land degradation. In: Edwin M. BRIDGES – Ian HANNAM – L. Roel OLDEMAN – Fredericus Wilhelmus Theodorus PENNING DE VRIES – Sara J.

A Biológiai Sokféleség Egyezmény Részes Feleinek hatodik, nairobi találkozáján 2002-ben egy, a talaj biodiverzitásának védelmével és fenntartható használatával kapcsolatos nemzetközi kezdeményezés (*The FAO Soil Biodiversity Initiative*) felállításáról döntöttek, melynek koordinálásával a FAO-t bízták meg. Két fő célt fogalmaztak meg: egyrészt a figyelemfelkeltést, a különböző művelési módok, kezelések talaj élővilágra gyakorolt hatásának kutatását és ezek agroökológiai, illetve szocioökonómiai szempontú vizsgálatát, hogy átfogóbb, használhatóbb tudás álljon az emberiség rendelkezésére. Másrészt, ami talán még fontosabb, hogy elősegítsék olyan tulajdonviszonyok megteremtését és gazdálkodási gyakorlatok meghonosítását, melyeknek integráns részét képezi a talajok biológiai erőforrásainak megőrzése és fenntartása. A kezdeményezés formálisan 2006 márciusában jött létre és azóta más szervezetekkel¹⁵ együtt számos kutatási projekt elindítását támogatta. A talajlények csaknem teljes spektrumát lefedve folytattak vizsgálatokat elsősorban trópusi területeken, fókuszálva különösképp a földgiliszta, természet, hangya és nitrogénfixáló baktérium közösségekre, melyeknek óriási jelentősége van a talajállapot alakításában és ezáltal a mezőgazdálkodásra.

A riói csúcs egyfajta utókövetésének is mondható, ám sok szempontból kudarcnak ítélt 2012-ben tartott RIO+20 konferencián elfogadott záródokumentumban ('A jövő, amit szeretnénk' címmel) azonban már külön is említésre került a talajvédelem.¹⁶ A hat nagyobb szerkezeti részből álló dokumentum 'A fenntartható fejlődés intézményi keretei' című IV. részben szól néhány bekezdésben a talajokkal kapcsolatos prioritásokról.¹⁷ Eszerint az elsivatagosodás, az aszályok és a talajdegradáció globális problémák, amiket nem lehet figyelmen kívül hagyni, ezért a résztvevők egy 'talajromlás-mentes' világ megteremtését tűzték ki célul. Felismerték a megfelelő földhasználat és talajgazdálkodás gazdasági-társadalmi jelentőségét, különös tekintettel szerepükre a gazdasági növekedésben, a biodiverzításban, fenntartható mezőgazdálkodásban, az élelmiszerbiztonságban, a mélyszegénység felszámolásában, a nők egyenjogúságában, a klímaváltozás elleni küzdelemben, a vízminőség javításában. Ennek ellenére nem könnyelhetjük sikeresnek a konferenciát, ugyanis a kormányok szerepvállalása az elmúlt húsz évben drasztikusan csökkent, ami miatt nem sikerült államközi szinten kötelező erejű normákat elfogadni. Így az előbb említett *soft law* jellegű dokumentum, annak ellenére, hogy nem sokkal a konferencia után ENSZ Közgyűlési határozatba foglalták, *de iure* jogi kötőerővel nem bír.¹⁸

Ugyanakkor a RIO+20 hatására elindult egy kormányközi folyamat, melynek célja egy ambiciózus fenntartható fejlődési keretrendszer kidolgozása volt. Ez a 2000-

SCHERR – Samran SOMBATPANIT (szerk.): *Response to land degradation*. Enfield, Science Publishers, 2001. 385–394.

¹⁵ Ilyen szervezetek például a Tropical Soil Biology and Fertility of the International Centre of Tropical agriculture (TSBF-CIAT), a Global Taxonomy Initiative, az Institut pour la Recherche et la Développement (IRD) vagy a CAB International.

¹⁶ ENSZ: A jövő, amit szeretnénk, 66/288. számú közgyűlési határozat (2012. július 27.).

¹⁷ Uo. 205–209. bekezdések.

¹⁸ KECSKÉS Gábor: Húsz évvel az ENSZ környezetvédelmi és fejlesztési konferenciája után – „A jövő, amit szeretnénk”? *Jogi Iránytű*, 2012/3. 43–44.

ben létrehozott úgynevezett Millenniumi Fejlesztési Célok (MDGs – *Millennium Development Goals*) koncepcióját volt hivatott átvezetni a 2015 utáni időszakra, megújítva az akkori célkitűzéseket. 2015. augusztus 2-án az ENSZ 193 tagállama megállapodott a Fenntartható Fejlődési Célokban (SDGs – *Sustainable Development Goals*), amiket az ENSZ Közgyűlése külön csúcstalálkozón szeptember végén fogadott el. Ezeknek tehát nagy jelentősége lehet a talajvédelem területén is, ugyanis a 17 megfogalmazott célkitűzés közül több esetben is központi szerepet tölt be a talaj.

Összességében tehát elmondható, hogy a talajvédelem kérdése egyre nagyobb nemzetközi jogi relevanciával bír, amit jól jelez többek között az is, hogy a FAO 2015-öt a talajok nemzetközi évének (*International Year of Soils*), december 5-ét pedig a talajok világnapjának (*World Soil Day*) nyilvánította. Ezt, a FAO akkori vezetője, José Graziano da Silva a fenntartható fejlődés felé vezető út egyik fontos állomásaként értékelte, ami többek között jól nyomonkövethető az Unió ezzel kapcsolatos jogalkotási törekvésein is.

3. Talajvédelemről szóló tematikus stratégia

A Bonni memorandum (*Bonn Memorandum on Soil Protection Policies in Europe*, 1998)¹⁹ elfogadását követően az Európai Bizottság és néhány tagállam kezdeményezésére 1999-ben létrejött az Európai Talajforum (ESF – *European Soil Forum*). Alapvető célja, hogy meginduljon a tudomány és a döntéshozók között egy aktív párbeszéd a talajvédelemről. Ezzel a talaj védelmének kérdése bekerült az uniós politika látókörébe, melynek eredményeként 2002-ben megszületett az ‘Egy tematikus talajvédelmi stratégia felé’ című bizottsági közlemény,²⁰ ami megteremtette az Unió talajvédelmi politikájának alapjait. A közlemény ugyanis a talajvédelem politikai elkötelezettségének továbbfejlesztését tűzte ki célul és az elkövetkező években egy átfogóbb, és szisztematikusabb talajvédelmet kívánt lehetővé tenni. Az Európai Parlament és a Tanács is támogatta a kezdeményezést és szorgalmazta, hogy 2004-ig kerüljön sor egy végleges talajvédelmi stratégia előterjesztésére.²¹ A dokumentum a legjelentősebb talajdegradációs folyamatok mellett tartalmazza a talaj definícióját, funkcióit és a szakpolitikai szempontból fontos tulajdonságait is. Emellett felhatalmazta a Bizottságot az Unió tematikus talajvédelmi stratégiájának kidolgozására, melynek szakmai megalapozására felállt egy tanácsadó testület és öt technikai munkacsoport a következő témákban: 1) talajerózió, 2) talaj szerves anyag és biodiverzitás, 3) talajszennyezés, 4) kutatás és 5) talajmonitoring. Ezek 2004 júniusában fejezték be működésüket és javaslataikat zárójelentés formájában nyújtották be a Bizottságnak. Ezt egészítette ki a társadalom széles körének bevonásával zajló nyolc héten át tartó internetes konzultá-

¹⁹ Ez egy – elsősorban döntéshozók részvételével megtartott konferencia eredményeképpen született – dokumentum, mely az Európai Talajforum létrehozásával megteremtette az EU talajvédelmi politikájának kialakításához vezető út alapjait.

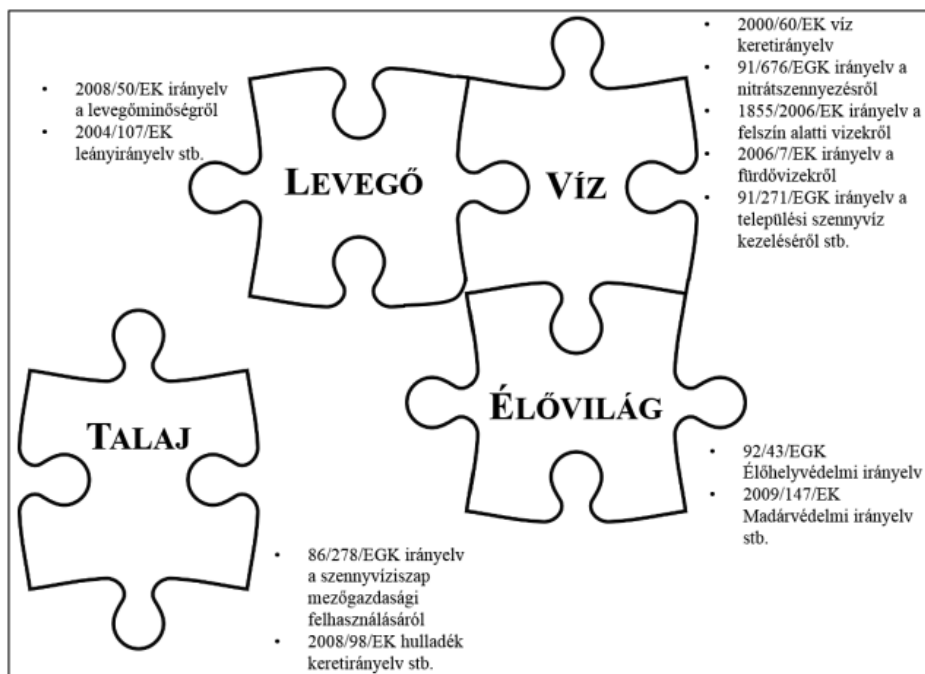
²⁰ Az EU Bizottság közleménye „Egy tematikus talajvédelmi stratégia felé” címmel, COM (2002) 179 (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé).

²¹ Franz-Joseph PEINE: Útban egy európai talajvédelem felé: a 2006 végi állapot. *Agrár- és Környezetjog*, 2007/3. 48–66.

ció, melyben 25 ország 1206 állampolgára, 377 talajtani szakértője és 287 szervezete vett részt.²² Mind az európai intézmények, mind a civil szféra részéről a talajromlás megelőzését, illetve csökkentését támogató vélemények érkeztek, felismerve a talaj kiemelkedő szerepét az uniós hosszú távú fenntarthatóság megvalósításában. Emellett egyhangú volt az egyetértés azzal kapcsolatban is, hogy a talajt más környezeti elemek védelmével azonos szintű védelem illeti meg, mivel az emberiség és az ökoszisztémák fennmaradásában a talaj nélkülözhetetlen szerepet tölt be.

Mára az uniós környezetpolitika részeként – a talaj kivételével – minden természeti erőforrás védelmének alapját egy közösségi jogi keret adja, amit speciális – döntően irányelvi – szabályozás tölt ki. Az Unió – eltekintve a talajt marginálisan, közvetett módon érintő közösségi jogforrásoktól – nem rendelkezik speciális talajvédelmi politikával (1. ábra).

1. ábra: A talajvédelem különállása az EU környezetpolitikájában a többi környezeti elemhez képest (saját szerkesztés)



Az EU Bizottság ezt a helyzetet a 2006. évi ‘A talajvédelemről szóló tematikus stratégia’ (*EU Soil Thematic Strategy*)²³ elfogadásával kívánta orvosolni, ami által meg-

²² Hatásvizsgálat a talajvédelmi tematikus stratégiáról, COM (2006) 231 végleges, SEC (2006) 620.

²³ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A talajvédelemről szóló tematikus stratégia, SEC (2006) 620,

teremtődtek a talajvédelem uniós jogi keretei. Történt ez többek között a 6. Környezetvédelmi Akcióprogram²⁴ elvárásainak való megfelelés miatt, aminek 6. cikkében külön kiemelésre került egy talajról szóló tematikus stratégia megteremtésének szükségessége többek között azért, hogy ezzel azonos szintre kerüljön a víz, illetve levegő védelmével. Ezen átfogó stratégia részeként célul tűzték ki a további talajpusztulás megakadályozását és a degradálódott területek helyreállítását. A Stratégia emellett figyelembe veszi a talaj minden funkcióját, lefedve annak teljes változatosságát, komplexitását és számol az összes talajdegradációt eredményező folyamattal Európa szerte. Ennek megvalósítását a következő négy pillérre alapozva képzelel el: (1) a nyilvánosság figyelmének felhívása a talajvédelem szükségességére; (2) kutatás: a talajvédelmi ismeretek egyes területein a jelenlegi hiányosságok megszüntetése a Közösség által támogatott kutatások és nemzeti kutatási programok révén; (3) integráció: a talajvédelem beépítése a tagállami és közösségi szakpolitikák alkotásába és végrehajtásába; és (4) jogi szabályozás: keretjogalkotás a talaj védelmének és fenntartható használatának elsődleges céljával. Ez utóbbi részeként került megfogalmazásra egy keretirányelv javaslat, ami a későbbiekben részletesen is bemutatásra kerül. A Bizottság több indokot is felhozott a talajvédelem közösségi szabályozása mellett.²⁵ A bizottsági álláspont szerint a talajdegradáció más környezeti elemek állapotát is befolyásolja, ugyanis bonyolult interakciók révén azok oda-visszahatnak egymásra. A talajok állapotromlása magával vonhatja a vizek és a levegő minőségének romlását, továbbá alááshatja a biodiverzitás védelmi és klímaváltozás elleni uniós célkitűzéseket is. Az egységes szabályozás hiánya emellett a belső piac működésének torzulásához vezet, jelentős versenyelőnyhöz juttatva azokat a gazdasági szereplőket, melyek a kevésbé szigorú jogi környezet miatt jelentős költségeket takarítanak meg. További indokként fogalmazódott meg a Bizottság részéről a talajpusztulás lehetséges határokra átnyúló hatása. Ugyan a talajok nem tekinthetők mobilis közegnek, bizonyos esetben azonban lehetnek határon túli következményei egy-egy talajdegradációs folyamatnak. Például egy tagállam talajainak szervesanyag-tartalom csökkenése az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának növekedését okozhatja, ami veszélyezteti a kiotói célkitűzéseket. A tagállamok határárn történő talajszennyezés jelentős hatást gyakorolhat a szomszédos ország felszín alatti vizeire is. Ezenkívül az élelmiszerbiztonsági vonzata sem elhanyagolható a problémának: a talajba kerülő szennyezőanyagokat felvehetik a növények, ami jelentős élelmiszerbiztonsági kockázatot jelent. A termékek szabad áramlása teszi ezt közösségi jelentőségű problémává, amit már a szennyezés forrásánál fontos lenne kezelni, megelőzve a talajszennyezést vagy csökkentve annak szintjét. Ez kiegészítené a jelenleg létező közösségi élelmiszerbiztonsági szabályozást, ami korlátozott számú szennyező anyagot ölel át és limitált módon járul hozzá az egészséges élelmiszerek előállításához. A talajok védelmének fontossága továbbá egyre nagyobb figyelmet kap a nemzetközi egyezményekben. Egy koherens, talajdegradációt megfelelően kezelő ke-

SEC (2006) 1165, COM/2006/231 végleges (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé).

²⁴ 1600/2002/EK határozat: Az Európai Parlament és a Tanács határozata a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról, HL L 242, 2002.09.10., 1–15.

²⁵ Hatásvizsgálat i. m.

retrendszerrel az Unió vezető szerepet játszhatna a nemzetközi szinten, ami globális szinten segítené a fenntarthatósági, biodiverzitás védelmi és klímaváltozás elleni célok megvalósítását is. A közösségi joganyag ugyanis nem biztosítja megfelelően a talajok védelmét. Habár több uniós politika is érint talajvédelmi kérdéseket, ez a fragmentált jogi környezet nem volt képes megállítani vagy mérsékelni a talajpusztulást.²⁶

Az Unió szintű cselekvés tehát hozzájárulhatna az uniós polgárok egészségének megőrzéséhez is, ugyanis a talajdegradáció közvetett és közvetlen módon is veszélyeztetheti azt. A Bizottság szerint ez az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSz) 191. cikkének való megfelelést is segítené, ami kellő jogalapot szolgál a Stratégia megvalósításához.

4. A Talaj Keretirányelv (*Soil Framework Directive*) javaslat²⁷ bemutatása

Az Unió talajvédelmi célkitűzéseinek megvalósítására számos szabályozási lehetőség mutatkozik: egészen a jogi kötőerővel nem rendelkező iránymutatásoktól a tagállamoknak szűk teret hagyó, szigorú, közösségi jogalkotásig. A Bizottság a keretirányelv formájában történő szabályozást javasolta, mint olyan eszközt, ami az általános elvek, fő célok megfogalmazásával átfogó módon kezeli a talaj védelmét, figyelembe véve a szubszidiaritás és arányosság elvét. Eszerint a tagállamok a célok megvalósítása tekintetében nagy szabadságot kapnának. Tehát ezzel egy rugalmas keret biztosítaná a talajokat fenyegető veszélyek megelőzését, illetve kezelését, és segítené a nemzeti és uniós politikák közötti koordinációt is. Egy szigorúbb eszköz, mint például egy rendelet, nem biztosítana lehetőséget a talajok sokféleségének figyelembevételére és a helyi feltételek tükröződéséhez szükséges flexibilitásra. Másfelől egy nem kötelező erejű eszköz pedig nem biztosítaná a közös természeti erőforrások fenntartható használatát Európa szerte, és nem akadályozná meg az egymástól nagyon különböző nemzeti rendszerek által okozott versenytorzító hatást sem. Az alábbiakban bemutatásra kerülő irányelvre vonatkozó tervezet végleges változatát a Bizottság 2006. szeptember 22-én hozta nyilvánosságra.

A javasolt irányelv preambuluma elismeri, hogy a talaj az ökoszisztémák fennmaradása szempontjából létszükségletű szolgáltatásokkal bír. Emellett kihangsúlyozza, hogy olyan közös érdekű természeti erőforrás, amelyet saját jogán kell megvédeni a degradációtól. A keretirányelv javaslat 26 cikke a következő öt fejezetből áll:

- I. Általános rendelkezések (1–5. cikk)
- II. Kockázatmegelőzés, károk mérsékelése és helyreállítás (6–8. cikk)
 1. szakasz: A veszélyeztetett területek azonosítása
 2. szakasz: A célok és az intézkedési programok meghatározása

²⁶ Részletekért lásd Tóth Zsolt: Soil protection in the EU: the most important soil-related EU policies and legal sources = Talajvédelem az Európai Unióban: a talajt érintő legfontosabb uniós politikák és jogforrások, *Agrár- és Környezetjog*, 2017/12. 202–246.

²⁷ Irányelv javaslat a talajvédelem kereteinek meghatározásáról, valamint a 2004/35/EK irányelv módosításáról, COM (2006) 232, 2006/0086 (COD).

- III. Talajszennyezés (9–14. cikk)
 - 1. szakasz: Megelőzés és a jegyzék elkészítése
 - 2. szakasz: Helyreállítás
- IV. A nyilvánosság figyelmének felhívása, jelentések és információcsere (15–17. cikk)
- V. Záró rendelkezések (18–26. cikk)

Az irányelv 1. cikke felsorolja a talaj legfontosabb funkcióit, majd meghatározza a direktíva célját, ami nem más, mint egy, a talajfunkciók megőrzésén, a talajromlás megelőzésén és hatásainak csökkentésén, a degradálódott talajok helyreállításán, valamint más ágazati politikákba integrálásán alapuló közös keretrendszer kialakítása a talajok védelmének biztosítása érdekében. Emellett meghatározza a jogszabály tárgyi hatályát, ami szerint az a földkéreg legfelső rétegét alkotó, a felszín és az alapkőzet között található talajra alkalmazandó, kivéve a felszín alatti vizeket.²⁸ Eszerint tehát az irányelv védendő tárgyát a talaj és annak funkciói képezik, figyelembe véve minden talajt veszélyeztető tényezőt. Ezzel szélesebb körű védelmet garantál, mint a modern talajvédelmi szabályozással bíró európai országok (Németország, Hollandia, Ausztria, Spanyolország, Dánia, Lengyelország, Finnország).²⁹ A tervezet szűkre szabott fogalmi előírást tartalmaz,³⁰ amiben két, az irányelv alkalmazása szempontjából fontosnak tartott, fogalmat definiál: a lezáródást (közismertebb nevén talajfedést) és a veszélyes anyagot.³¹ Előbbi alatt a talaj felületének egy áthatolhatatlan anyaggal való végleges lefedését érti. Az ipari és városi terjeszkedés által támasztott növekvő területigény következtében egyre nagyobb mértékű a talajfedés, aminek korlátozása érdekében a tagállamok kötelesek megfelelő lépéseket tenni, illetve biztosítaniuk kell az olyan építési és vízelvezetési technikák használatát, melyek lehetővé teszik a talaj lehető legtöbb funkciójának megőrzését.³² A direktíva 3. cikke kiemeli az integráció szükségességét is, aminek keretében a tagállamoknak azonosítania és értékelnie kell az ágazati politikák (különösen a regionális és városi területrendezés, közlekedés, energia, mezőgazdaság, vidékfejlesztés, erdőgazdálkodás, nyersanyag-kitermelés, kereskedelem, ipar, termékpolitika, turizmus, éghajlatváltozás, környezet-, természet- és tájvédelem) talajvédelmi célok megvalósítására gyakorolt hatását, ugyanis a talajvédelmi szempontok más szakpolitikák általi negligálása jelentős mértékben súlyosbíthatja a talajromlási folyamatokat. Más környezeti elemekkel (pl. levegő, víz) ellentétben a talaj főleg magántulajdonban van, ami tovább nehezíti a sikeres talajvédelem megvalósítását. A javaslat, figyelemmel arra, hogy a talaj olyan közös érdekű természeti erőforrás, amelyet meg kell őrizni a jövő generációk számára, óvintézkedések kilátásba helyezéséről

²⁸ Uo. 1. cikk (2) bekezdés.

²⁹ PEINE i. m.

³⁰ Érdemes megjegyezni, hogy a javaslat első változata ezzel ellentétben még 17 fogalmat tartalmazott.

³¹ Irányelv javaslat, 2. cikk.

³² Uo. 5. cikk.

is rendelkezik a talajt használókkal szemben, ha azok tevékenysége várhatóan jelentős mértékben veszélyezteti, illetve károsítja a talaj funkcióit.³³

A javasolt keretirányelv továbbá előírja a tagállamok számára az erózióval, szerves anyag csökkenéssel, szikesedéssel, talajtömörödéssel és földcsuszamlással veszélyeztetett területek azonosítását és a kockázatok felmérését.³⁴ A tervezet ezen bekezdésének szövege azonban vélhetően tagállami visszaélések eszközéül szolgálhat, ugyanis a veszélyeztetett területek azonosításának előfeltételéül azt szabja, hogy „döntő bizonyíték álljon rendelkezésre arra vonatkozóan, illetve jogosan merüljön fel annak gyanúja”. A tagállamok tehát könnyen érvelhetnek azzal, hogy azért nem azonosítanak veszélyeztetett területeket bizonyos helyeken, mert nincs elfogadható bizonyíték arra, hogy a talajminőség romlana.³⁵ Ehhez valamennyi talajromlási folyamat tekintetében kötelesek az I. mellékletben felsorolt közös kritériumrendszer alkalmazni, ami által lehetővé válik egy koherens, közösségi szinten összehasonlítható adatbázis megteremtése is. A tagállamok számára ehhez például jó alapot nyújthatnak a már meglévő nemzeti és/vagy közösségi (CORINE Land Cover, LUCAS,³⁶ BIOSOIL³⁷ stb.) monitoring rendszerek. A 6. cikk 2. bekezdése szerint a veszélyeztetett területek jegyzékét nyilvánosságra kell hozni és legalább tízévenként felül kell vizsgálni. Az azonosított veszélyeztetett területeken intézkedéseket kell végrehajtani a további talajromlás elkerülése érdekében azáltal, hogy csökkentik annak kockázatát és helyreállítják a degradálódott talajok állapotát. Az intézkedési csomagoknak a kockázatcsökkentési célok mellett tartalmazniuk kell az ezek eléréséhez szükséges intézkedéseket, azok végrehajtásának menetrendjével és finanszírozásának költségelőirányzatával.³⁸ Ezek épülhetnek a közösségi jogszabályok vagy nemzetközi megállapodások alapján már létrejött kötelezettségekre, tervekre és programokra is, elősegítve azok céljainak megvalósulását. Továbbá fontos elvárás a tagállamokkal szemben, hogy figyelembe vegyék a tervezett intézkedések gazdasági és társadalmi hatásait is, melynek érdekében megvalósíthatósági és költség-hatékonysági elemzéseket is tartalmazó hatásvizsgálatokat kell végezniük.³⁹ Az intézkedési programokat az átültetés időpontját követő hét éven belül kell elkészíteni és legkésőbb nyolc éven belül kell megkezdeni azok végrehajtását, mindezt a nyilvánosság bevonásával és legalább öt évenkénti felülvizsgálatával.⁴⁰

Az emberi egészséget és környezetet fenyegető talajszennyezés jelentőségét mutatja az a tény, hogy az irányelv javaslat ezt külön fejezetben szabályozza. Kiemeli a talajszennyezés megelőzésének fontosságát, aminek érdekében a tagállamok kötelesek megfelelő és arányos intézkedéseket hozni a veszélyes anyagok talajba jutásának korlá-

³³ Uo. 4. cikk.

³⁴ Uo. 6. cikk (1) bekezdés.

³⁵ PEINE i. m.

³⁶ Land Use/Cover Area frame Statistical Survey: Egy a felszínborításra, földhasználatra és agrár-környezetvédelmi mutatókra vonatkozó Eurostat felmérés, ld. <http://esdac.jrc.ec.europa.eu/projects/lucas>

³⁷ The BioSoil project. https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/jrc_20101018_forest_biosoil.pdf.

³⁸ Irányelv javaslat, 8. cikk (1) bekezdés.

³⁹ Uo. 8. cikk (2) bekezdés.

⁴⁰ Uo. 8. cikk (4) bekezdés.

tozására.⁴¹ Továbbá azonosítaniuk kell a szennyezett, illetve szennyezés által fenyegetett területeket, és össze kell állítaniuk azok nemzeti jegyzékét. Hasonlóan a veszélyeztetett területek jegyzékéhez, a szennyezett területek jegyzékét is nyilvánosságra kell hozni, azonban ebben az esetben nem tíz, hanem legalább öt évenkénti felülvizsgálatot ír elő a javasolt keretirányelv.⁴² Az azonosítási eljárás részletszabályait a 11. cikk adja: a tagállamok kötelesek kijelölni a szennyezett területek azonosításáért felelős hatóságokat, melyek az átültetés időpontját követő öt éven belül azonosítják legalább azokat a területeket, ahol a II. mellékletben meghatározott potenciálisan talajszennyező tevékenységek zajlanak vagy zajlottak.⁴³ Ez támpontot nyújthat a tagállamok számára a szennyezett területek jegyzékének összeállításakor. A szennyezett területek azonosítási folyamatainak menetrendjét a 11. cikk (3) bekezdése határozza meg, mely szerint az illetékes hatóságok megméri az azonosított területeken a veszélyes anyagok szintjét, továbbá ha ez alapján emberi egészséget és környezetet jelentősen veszélyeztető állapotra lehet következtetni, helyszíni kockázatfelmérést végeznek az átültetés időpontját követő öt éven belül a területek legalább 10%-án, 15 éven belül a területek legalább 60%-án, valamint a fennmaradó területek esetében az átültetés időpontját követően 25 éven belül. Ezt egészíti ki a földtulajdonos vagy leendő vevő azon kötelezettsége, miszerint a terület adásvételekor ún. talaj állapotáról szóló jelentést kell az illetékes hatóság és az ügyben részt vevő másik fél rendelkezésére bocsátani, ha az értékesítésre szánt területen potenciálisan talajszennyező tevékenység zajlik, illetve a nemzeti nyilvántartási hivatalok szerint ilyen tevékenység zajlott.⁴⁴ Ennek a javaslat szerint a következő információkat kell tartalmaznia: a) a területre vonatkozó, hivatalos nyilvántartás alapján rendelkezésre álló háttérinformációt; b) a talajban található veszélyes anyagok koncentrációját meghatározó vegyi elemzést, azokra az anyagokra korlátozva, amelyek a területen zajló potenciálisan szennyező tevékenységhez kapcsolódnak; c) azt a koncentrációsintet, amelynek esetében feltételezni lehet, hogy a szóban forgó veszélyes anyagok jelentős mértékben veszélyeztetik az emberi egészséget vagy a környezetet.⁴⁵ A jelentés tehát többek között elősegítené a szennyezett területek gyorsabb azonosítását és emellett a leendő vevőt ismeretekhez juttatja a talaj állapotáról, ezzel is segítve a megalapozottabb döntés meghozatalát. Az azonosítást követően a tagállamokat olyan intézkedések meghozatalára kötelezi, melynek célja a jegyzékbe felvett szennyezett területek helyreállítása, értve ez alatt a szennyeződések eltávolítását, kezelését, elszigetelését vagy csökkentését.⁴⁶ A 'szennyező fizet' elv alapulvételével a tagállamok megfelelő lépéseket tesznek a területek rehabilitálása érdekében. Azokra az esetekre, amikor a szennyező ismeretlen, a tagállamok megfelelő mechanizmusokat alakítanak ki a szükséges anyagi források előteremtése érdekében.⁴⁷ A szennyezett

⁴¹ Uo. 9. cikk.

⁴² Uo. 10. cikk.

⁴³ Uo. 11. cikk (1) és (2) bekezdés.

⁴⁴ Uo. 12. cikk (1) bekezdés.

⁴⁵ Uo. 12. cikk (2) bekezdés.

⁴⁶ Uo. 13. cikk (1) és (2) bekezdés.

⁴⁷ Uo. 13. cikk (3) bekezdés.

területek jegyzéke alapján a helyreállítási célok megállapítása és a rehabilitálandó területek fontossági sorrendjének felállítása érdekében a tagállamoknak ún. nemzeti rehabilitációs stratégiát kell létrehozniuk, amiben megállapítják a végrehajtás ütemtervét és a finanszírozáshoz szükséges pénzeszközöket is. Ennek legkésőbb az átültetés időpontját követő hét éven belül el kell készülnie, és nyolc éven belül alkalmazni is kell a nyilvánosság tájékoztatása és a stratégia legalább ötévenkénti felülvizsgálata mellett.⁴⁸

Az irányelv külön fejezetben foglalkozik a nyilvánosság figyelmének felhívásáról és széleskörű tájékoztatás fontosságáról. A társadalmi részvétel elve testesül meg ezekben, mely alapvető követelményként a környezetvédelmi jog XX. századi fejlődése során jelent meg és azóta az Unió jogrendszerében is egyre nagyobb szerepet tölt be. Ezzel párhuzamosan az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is különös hangsúlyt fektet arra, hogy a tagállamokat a társadalmi részvételre vonatkozó szabályok betartására kötelezze, valamint, hogy minél pontosabban definiálja a tagállamok számára az elv tényleges érvényesülését jelentő jogalkotói szándékot.⁴⁹ Tehát ennek érdekében a tagállamoknak olyan intézkedéseket kell hozniuk, melyek révén felhívják a közvélemény figyelmét a talajok fontosságára, elősegítve ezzel a talajok fenntartható használatával kapcsolatos ismeretek és tapasztalatok cseréjét.⁵⁰ Emellett jelentéstételi kötelezettséget is megfogalmaz a javaslat a tagállamokkal szemben, amit az irányelv átültetési időpontját követő nyolc éven belül és ezt követően ötévente kell teljesíteniük. A Bizottságnak benyújtott jelentésnek tartalmaznia kell: 1) a talajfedéssel kapcsolatos tagállami kezdeményezések összegzését; 2) a veszélyeztetett területek jegyzékét; 3) a kockázatfelmérés során alkalmazott módszereket; 4) a talajfunkciók megőrzése érdekében elfogadott intézkedési programokat és azok hatékonyságának értékelését; 5) a szennyezett területek listáját; 6) a nemzeti rehabilitációs stratégiát; valamint 7) a nyilvánosság figyelmének felhívása érdekében tett kezdeményezések összegzését.⁵¹ A tagállamok és az érintett felek közötti információcsere ösztönzése céljából a javaslat a Bizottságot egy platform felállítására kötelezi, ami elsősorban a veszélyeztetett és szennyezett területek kockázatértékelése során használt módszerek tökéletesítését és egységesítését hivatott szolgálni.⁵²

A záró rendelkezések a megszokott technikai jellegű (hatálybalépés, átültetés stb.) részletek mellett fontos szabályokat tartalmaznak a Bizottság jelentéstételi kötelezettségét, az irányelv felülvizsgálatát és a szankciókat illetően. Ez utóbbi szerint a tagállamoknak az irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciórendszert kell alkalmazniuk, biztosítva az irányelvben foglaltak végrehajtását.

A javasolt irányelv kapcsán közvetlenül felmerülő költségek, amelyek főleg a veszélyeztetett, illetve szennyezett területek azonosításának és jegyzékének összeállításá-

⁴⁸ Uo. 14. cikk.

⁴⁹ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 58.

⁵⁰ Irányelv javaslat, 15. cikk (1) bekezdés.

⁵¹ Uo. 16. cikk (1) bekezdés

⁵² Uo. 17. cikk.

sának kötelezettségéből erednek, a becslések⁵³ szerint az első öt évben elérik az évi 50-290 M €-t és az azt követő 20 évben az évi 240 M €-t. Ezután a költségek évi kb. 2 M €-ra csökkennek, amit – a tagállamok által hozott nemzeti jogszabályoktól függően – a földhasználóknak, a szennyezőknek és a közigazgatásnak kell viselnie. Az irányelv azonban lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a célok megvalósítása érdekében a megítélésük szerint legalkalmasabb és leginkább költséghatékony megoldásokat válasszák. A költség/haszon alakulását továbbá nagyban befolyásolja az is, hogy az adott tagállam milyen mértékben használja ki a már meglévő jogszabályok által nyújtott lehetőségeket, amik hozzájárulnak a talajok védelméhez. Annyi azonban biztos, hogy a keretirányelv elfogadása esetén várható hasznok egyértelműen meghaladják az ebből eredő költségeket, még úgyis, hogy számos talajhoz köthető ökoszisztéma-szolgáltatás megszerkesztése nem történt meg. Ha alapul vesszük az ezzel foglalkozó hatástanulmányt,⁵⁴ miszerint a talajromlás évente 38 Mrd € terhet ró az EU-ra, amellelt eltörpül a fenti becslések eredményeként fennálló 6,25 Mrd €, és az azt követő évi 2 M €.

5. A javaslat legfőbb hiányosságai és az elutasításához vezető okok

A tervezet több előremutató rendelkezést tartalmaz, ami nagyban segítené az eddigi jogi űr betöltését és döntően előmozdítaná a tagállami szinten nem megfelelő talajvédelmet. Azonban egyik nagy hibája, hogy azáltal, hogy a veszélyeztetett területekből indul ki, elhanyagolja a talajvédelmet a nem veszélyeztetett területeken. Emellett nagyfokú centralizálódáshoz és bürokratizálódáshoz vezethet a talajvédelemben, ami jelentős költségekkel járna. Továbbá több esetben is tapasztalható, hogy az irányelv rendelkezései nem elég egyértelműek, ami egy esetleges elfogadás után számos, az Unió és a tagállamok között zajló – az irányelv nem megfelelő átültetéséből adódó – vitát eredményezhet. Nem kielégítő a tervezetnek a fenntarthatóság elvével való kapcsolata sem, ami a talaj jövő generációk számára történő megőrzését szolgálja, ugyanis ehhez a javaslatban megfogalmazottaknál hatékonyabb eszközök és egységes feltételek kellenének.⁵⁵ A fenntartható talajvédelemhez innovatív, tartalmas koncepciókra van szükség, ami hatékony jogi eszközök és eljárások kidolgozásával lenne megvalósítható. Emellett gyenge pontnak tekinthető a tagállamok veszélyeztetett területek azonosításával kapcsolatos bejelentési kötelezettsége is, ami döntően az ezekre a területekre irányuló intézkedésekkel kapcsolatos pontatlan előírásoknak köszönhető.⁵⁶ Az irányelv továbbá nem foglalkozik közvetlenül a talaj biológiai sokféleségével, annak ellenére, hogy a talajvédelmi tematikus stratégia az egyik legjelentősebb talajdegradációs folyamatként említi a biodiverzitás csökkenését. Jelentősen erősítené a tervezetet a talaj károsanyag-tartalmára vonatkozó standardok keretirányelvbe vonása is, ami egységes alapot teremtene minden káros anyagot érintő intézkedés számára.

⁵³ Fontos megjegyezni, hogy az említett becslések a 25 tagállamú EU-ra vonatkoznak.

⁵⁴ Hatásvizsgálat i. m.

⁵⁵ PEINE i. m.

⁵⁶ Uo.

A Bizottság által 2006-ban megfogalmazott keretirányelv javaslatot az Európai Parlament 2007-ben kétharmados többséggel elfogadta, azonban a Környezetvédelmi Tanácsban végül öt tagállam (Ausztria, Németország, Franciaország, Hollandia, Egyesült Királyság) elutasította azt. Elsősorban a szubszidiaritásra, a magas költségekre és az adminisztratív terhekre hivatkozva akadályozták meg a további előrelépést. Az Unió egyes tagállamainak ellenállása mellett a lobbierdekek sem a keretirányelv elfogadását segítették. Az Európai Unió Mezőgazdasági Szövetkezeteinek Általános Szövetsége és a Német Parasztszövetség számára például ugyancsak elfogadhatatlan volt a keretirányelv, ugyanis szerintük az eltérő időjárási-, talajviszonyok és termelési módok miatt elegendő a nemzeti szinten történő szabályozás. Az agrárlobbi mellett az ipari egyesületek és szövetségek is harcoltak a tervezet elfogadása ellen: a Német Ipar- és Kereskedelmi Kamara álláspontja szerint az európai vállalkozások számára is hátrányos lenne a szabályozás. A szigorú környezeti szempontok olyan terhet rónának a gazdaságra, ami veszélyeztetné az Unió azon célkitűzését, hogy a világ legversenyképesebb régiója legyen. A lobbik ellenérvei, miszerint Európa hatalmas regionális különbségeinek köszönhetően elegendő a talajra vonatkozó nemzeti szabályozás, nem helytálló, mert néhány állam kivételével a nemzeti talajvédelmi jog nem kielégítő, és Európa csak egy éghajlattal és egy veszélyeztetett ökoszisztémával rendelkezik.⁵⁷

6. További lépések

A Bizottság ezt követően az uniós cselekvés előkészítése érdekében számos, a talajdegradáció veszélyére figyelmeztető kezdeményezés, valamint ezzel összefüggő kutatási és monitoring program (pl. LUCAS) támogatásán fáradozott. Továbbá folytatta arra irányuló erőfeszítéseit, hogy a talajvédelem más uniós szakpolitikák, mint például az agrár- és vidékfejlesztési, vagy a kohéziós politika szerves részévé váljon. Emellett több irányelv (pl. környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó irányelv) felülvizsgálata során is próbálkozásokat tett a talajvédelmi szempontok hatékonyabb érvényesülése érdekében.⁵⁸ A Bizottság – 2012. évi jelentése⁵⁹ szerint – a Stratégiával összhangban számos területen folytatta, illetve folytatja tevékenységét. Több kezdeményezést is tett a nyilvánosság figyelmének felhívására az elmúlt években, úgymint fiatal kutatók képzése, talajjal és talajvédelemmel kapcsolatos szempontok uniós finanszírozású tájékoztató és képzési eseményekbe integrálása. Az Unió több hivatalos nyelvén szórólapok készültek, valamint több, talajokkal kapcsolatos nyilvános rendezvény is megrendezésre került. A Bizottság emellett számos talajatlaszt is megjelentetett, úgymint Európa talajtani atlaszát vagy a Talaj biológiai sokféleségének európai atlaszát. A hatékonyabb figyelemfelhívás érdekében létrejött a talajjal kapcsolatos tudatosság növelésére irányuló európai hálózat, az ún. ENSA (*The European Network on Soil Awareness*). Emel-

⁵⁷ Uo.

⁵⁸ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A talajvédelemről szóló tematikus stratégia végrehajtása és a folyamatban lévő tevékenységek, COM/2012/046 (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé).

⁵⁹ Uo.

lett az Európai Talajtani Hivatalon (ESBN – *European Soil Bureau Network*) belül is létrejött egy figyelemfelkeltéssel és oktatással foglalkozó munkacsoport. A Stratégia elfogadása óta megközelítőleg 25 olyan kutatási projekt (RAMSOIL,⁶⁰ ENVASSO,⁶¹ SOILSERVICE⁶² stb.) kapott finanszírozást, amely kifejezetten a talajjal kapcsolatos témákkal (földcsuszamlások, talajfedés, a talajfunkciók és azok biodiverzitással való kapcsolata, a talaj szén- és nitrogénciklusai, talajtermékenység) foglalkozik. Emellett tovább bővültek a talajra vonatkozó, európai szintű adatokat tartalmazó európai talajügyi adatközpont tevékenységei is. Törekszik a fokozottabb és összehangoltabb talajellenőrzés megvalósítására, például új, távérzékelési technikák bevezetésével. A GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*) monitoring rendszer révén további információk várhatók a talajokkal kapcsolatban, különösen a talajfedésre vonatkozóan. További lépéseket tesz a talajvédelem különböző szakpolitikákba integrálása érdekében. Felhívja a figyelmet a talaj biológiai sokféleségére, a 2020-ig teljesítendő uniós biodiverzitás stratégiával összefüggésben és bővíti az ezzel kapcsolatos ismereteket. A tagállamokkal együtt aktív szerepet vállal az erőforrás-hatékonysági ütemterv,⁶³ valamint a KAP (Közös Agrárpolitika) és regionális politika keretében megvalósítandó talajvédelmi intézkedések végrehajtásában. A talajvédelmi szempontok jobb érvényesítése érdekében több jogszabály felülvizsgálatát indítványozza. Ilyen többek között a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatáról szóló irányelv is. Mérlegeli a lehetőségeket a földhasználatra, illetve annak megváltoztatására ösztönző megoldásokat a széndioxid-kibocsátás csökkentése és a talaj szervesanyag tartalmának megőrzés érdekében. Ösztönzi a nemzetközi szintű uniós szerepvállalást többek között egy Globális Talajügyi Partnerség keretében létrejövő kormányközi talajügyi testület felállítása, vagy az ún. talajromlás által érintett gazdaságokra irányuló kezdeményezés támogatása révén.

A keretirányelv javaslat elutasítása után a Bizottság nyolc évre függőben hagyta a javaslatot, mely idő alatt nem történt semmi hatékony előrelépés, majd 2014. május 21-én visszavonta azt.⁶⁴ Ebben kihangsúlyozta azonban, hogy „a Bizottság továbbra is elkötelezett a talajvédelem célkitűzése mellett, és meg fogja vizsgálni az e célkitűzés legjobb megvalósítására vonatkozó lehetőségeket. E tekintetben azonban minden további kezdeményezést a következő biztosi testületnek kell majd megfontolnia.” Ugyanakkor ezzel kapcsolatban a mai napig nem történt előrelépés.

Mindazonáltal meg kell említeni, hogy az Európai Bizottság 2016 szeptemberében regisztrált egy európai polgári kezdeményezést, aminek célja a megfeneklett uniós jogalkotás előremozdítása. A jórészt európai civil szervezetekből, kutatóintézetekből, gazdálkodó és környezetvédelmi egyesületekből szerveződött People4Soil⁶⁵ nevű hálózat indítványozta a kezdeményezést annak érdekében, hogy jogalkotási javaslat elő-

⁶⁰ Risk Assessment Methodologies for Soil Threats, ld. <http://eusoiils.jrc.ec.europa.eu/projects/Ramsoil/>

⁶¹ ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OF SOIL FOR MONITORING, ld. <http://esdac.jrc.ec.europa.eu/projects/envasso>

⁶² SOILSERVICE, ld. <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/find-connect/projects/soil-service>

⁶³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve, COM/2011/0571.

⁶⁴ Elavult Bizottsági javaslatok visszavonása (2014/C 153/03), HL C 153, 2014.05.21., 3–7.

⁶⁵ People4Soil, ld. <http://www.people4soil.eu/index-en.php>

terjesztésére kérje az Európai Bizottságot a talajvédelem területén. Ehhez a polgári kezdeményezésről szóló EU rendelet⁶⁶ alapján a 28 uniós tagország közül legalább hétből származó, legkevesebb 1 millió uniós polgár aláírása szükséges. További feltétele a sikeres kezdeményezésnek, hogy a hét tagállam mindegyikében össze kell gyűjteni a minimálisan szükséges számú aláírást, amit az említett uniós rendelet I. melléklete határoz meg. Ezt azonban nem sikerült elérni, kellő támogatottság hiányában ez a próbálkozás is elhalt.⁶⁷

Emellett azonban bizakodásra adhat okot, hogy az Európai Akadémiák Tudományos Tanácsadó Testületének (EASAC – *European Academies Science Advisory Council*) tagállamok által delegált szakértői bizottsága 2016 novemberében Amszterdamban ülésezett egy talajvédelemmel kapcsolatos szakmai ajánlás előkészítése céljából. A ‘Soils at risk’ elnevezésű kezdeményezés⁶⁸ keretében a fenntartható talajgazdálkodás elősegítését tűzték ki célul, melyet többek között a talaj szervesanyag-tartalmának és biodiverzitásának növelésén, a talaj szerkezetének, víz- és tápanyagháztartásának javításán keresztül kívánnak elérni, ezzel erősítve a talajok környezeti stresszel szembeni rezisztenciáját, valamint rezilienciáját.

7. Záró gondolatok

Hatékony uniós fellépés híján a talajromlás tovább folytatódik, ugyanis a talajvédelemről szóló tematikus stratégia elfogadása után tíz évvel sem valósult meg a talajminőség szisztematikus európai ellenőrzése és védelme. A talaj állapotára és minőségére vonatkozó ismereteink töredékesek és a talajvédelmet nem hajtják végre minden tagállamban hatékony és következetes módon. További nagy hiányossága a jelenleg uralkodó talajvédelmi szemléletnek a talaj biodiverzitásának csaknem teljes negligálása, amit a Talajvédelmi Keretirányelv javaslat esetén is megfigyelhettünk. Annak ellenére ugyanis, hogy a világ biológiai sokféleségének csaknem negyede talajlélelény, az IUCN vörös listájának csak 1%-át teszik ki talajállatok, míg a CITES⁶⁹ védelme alatt csak 8 talajhoz köthető faj áll.⁷⁰ Erről árulkodik továbbá az a tény is, hogy jelenleg alig néhány európai ország talajmonitorozó rendszere veszi figyelembe a talajok biológiai aspektusát.⁷¹ Fontos feladat tehát olyan tájhasználati és talajminőségi indikátorok kidolgozása, amik lehetővé teszik standardizált monitoring rendszerek felállítását, glo-

⁶⁶ 211/2011/EU rendelet a polgári kezdeményezésről, HL L 65, 2011.03.11., 1–22.

⁶⁷ A szükséges 1 millió helyett mindösszesen 212 252 darab aláírást sikerült összegyűjteni.

⁶⁸ European Academies Science Advisory Council: Call for expert nominations for EASAC Project „Soils at risk”, ld. https://www.ria.ie/sites/default/files/soils_at_risk_proposal_for_easac_06jul16-1_0.pdf

⁶⁹ CITES: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, ld. <https://www.cites.org>

⁷⁰ Thibaud DECAENS – Juan J. JIMENEZ – Christophe GIOIA – G. John MEASEY – Patrick LAVELLE: The values of soil animals for conservation biology. *European Journal of Soil Biology*, 2006/42. 23–38.

⁷¹ Nicolas P. A. SABY – Patricia H. BELLAMY – Xavier MORVAN – Dominique ARROUAYS – Robert J. A. JONES – Frank G. A. VERHEIJEN – Mark G. KIBBLEWHITE – Ann VERDOODT – Judit BERÉNYI-Üveges – Alexandra FREUDENSCHUSS – Catalin SIMOTA: Will European soil-monitoring networks be able to detect changes in topsoil organic carbon content? *Global Change Biology*, 2008/14. 2432–2442.

bálisan is összehasonlítható adatokat biztosítva a döntéshozatali folyamatok számára. Számos jelentős próbálkozás is volt már erre több-kevesebb sikerrel (pl. BIOASSESS⁷² és ENVASSO projektek). Ebben a mai napig jelentős tudományos kihívásban segíthet például az IPBES (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*) értékelő munkája, ami többek között a világ talajainak állapotáról, illetve tájdegradációs folyamatairól és a helyreállítás lehetséges módjaival kapcsolatban is nyújthat támpontot. De ilyen globális indikátorok kidolgozását végzi az ENSZ Elsivatagosodás elleni egyezmény titkársága (UNCCD) is, amik más riói egyezményben (CBD – *Convention on Biological Diversity*, UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*) is jelentős szerepet kaphatnak.

A talajnak és élővilágának egyre nagyobb szerepet kell kapnia a tömegtájékoztatásban, ezzel is elősegítve a környezettudatosság növelését. Sok ember számára nem evidens, hogy van élet a lábunk alatt, így a figyelemfelhívás és az ezzel kapcsolatos információk széles körű terjesztése nagymértékben hozzájárulna a tudatosabb, fenntarthatóbb gazdálkodási módok meghonosításához. A gazdálkodók döntéseit ugyanis még mindig a gazdasági érdekek mozzgatják, amik csaknem teljes mértékben nélkülözik a környezetvédelmi szemléletet. Ennek megalapozásához azonban további kutatások és vizsgálatok szükségesek, ugyanis jelenlegi ismereteink még mindig hiányosak: a talaj élővilágának jelentős része még felfedezésre vár. A talaj biodiverzitási szempontok hatékonyabb érvényesülése érdekében szükség lenne a meglévő uniós jogszabályok felülvizsgálatára is, ideértve elsősorban a talajokat leginkább érintő joganyagokat. Erre irányuló törekvések természetesen megfigyelhetők a döntéshozók részéről, azonban ezek önmagukban még nem voltak képesek megállítani a talajromlási folyamatokat. Mint ahogy az a 2009-ben tartott athéni biodiverzitás védelmi konferencián is elhangzott, egy hatékonyabb, koherensebb politikai keretrendszerre van szükség, ami révén biztosított a biodiverzitás más politikákba és döntéshozatali folyamatokba integrálása.

A fenntarthatóság elvének érvényesítése érdekében tehát elengedhetetlen egy hatékony talajvédelem, amely a talajjal, mint természeti erőforrással való fenntartható gazdálkodás alapjait megteremti, tekintettel a talajok folyamatos romlására. Így minden olyan szakszerű, átfogó európai (és nemzetközi) jogalkotási intézkedést üdvözölni kell, ami talajaink hatékonyabb védelmét szolgálja. Azonban ezek is csak akkor lesznek képesek elérni a kitűzött célokat, ha a helyi és regionális önkormányzatok, valamint a földhasználók, illetve tulajdonosok számára határozott támogatást biztosítanak, továbbá ösztönzik a helyszíni fellépést elősegítő legjobb gyakorlatok cseréjét.

⁷² Biodiversity Assessment tools, ld. <http://www.isa.utl.pt/ceabn/projecto/2/14/bioassess-biodiversity-assessment-tools>