

A környezetvédelmi szabályozás mostohagyermek:

talajvédelem az Európai Unióban

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	3
2. A talaj	5
2.1. A Nemzetközi Talaj-év.....	5
2.2. A talaj fontosságáról.....	7
3. A talajvesztés leg súlyosabb oka: a talajlezárás.....	10
3.1. A talajlezárásról.....	11
3.2. A talajlezárás jelenlegi helyzete	12
3.3. A talajlezárást kiváltó okok	13
3.4. A talajlezárás hatásai	17
4. Talajvédelem az Európai Unióban	20
4.1. A talajvédelemről szóló tematikus stratégia.....	21
4.2. A talajvédelmi keretirányelv tervezet.....	25
4.2.1. A szabályozás indokai	25
4.2.2. Integráció és óvintézkedések	27
4.2.3. Lezáródás	27
4.2.4. A talajszennyezés megelőzése.....	27
4.2.5. A talaj állapotáról szóló jelentés	28
4.2.6. Helyreállítás	28
4.2.7. A nyilvánosság figyelmének felhívása és a nyilvánosság részvétele.....	29
4.2.8. Szankciók	29
4.3. Kritikák a keretirányelv tervezettel kapcsolatban	29
4.3.1. A szubszidiaritás érvényesülésének hiánya.....	30
4.3.2. Versenyhátrányok.....	30
4.3.3. További kritikák	31
4.3.4. Gyenge erejű szabályozás	31
4.4. Tovább a talajvédelem útján	32
4.4.1. A nyilvánosság figyelmének felhívása.....	32
4.4.2. Kutatás.....	33
4.4.3. Integráció.....	33
4.4.4. Jogi szabályozás	34
5. Összegzés	35
Bibliográfia	36

1. Bevezetés

A talaj az általános meghatározás szerint a földkéreg legfelső rétege, amely ásványi anyagokat, szerves anyagot, vizet, levegőt és élő szervezeteket tartalmaz. Ez a föld, a levegő és a víz közötti határfelület, és itt található a bioszféra legnagyobb része.

A talajképződés rendkívül lassú folyamat, ezért a talajt alapvetően úgy kell tekinteni, mint nem megújuló erőforrás. A talaj lát el bennünket élelemmel, biomasszával és nyersanyagokkal. Az emberi tevékenység tereként és tájként, továbbá a természeti örökségek kincses tárházaként szolgál, ugyanakkor élőhelyként és génállományként is központi szerepet játszik. Számos anyagot tárol, szűr és átalakít, mint például a vizet, a tápanyagokat és a szenet. Tulajdonképpen a világ legnagyobb széntárolója. Éppen ezért ezeket a funkciókat mind társadalmi-gazdasági, mind környezeti jelentőségük miatt védeni kell.

A talaj rendkívül összetett és változékony közeg. Európában több mint 320 fontosabb talajtípust azonosítottak, és mindegyiken belül a fizikai, kémiai és biológiai tulajdonságok nagyszámú változata fordul elő. A talaj szerkezete fontos szerepet játszik abban, hogy a talaj mennyire képes ellátni funkcióit. A talajszerkezet károsodása más környezeti elemekre is negatív hatást gyakorol, valamint a biodiverzitás csökkenését is magában hordozza.

A talaj ki van téve egy sor talajromlási folyamatnak vagy ezek veszélyének. Ezek közé tartozik az erózió, a szerves anyagok csökkenése, a helyi és a diffúz szennyeződés, a lezáródás, a tömörödés, a biológiai sokféleség csökkenése, a szikesedés, az árvíz és a földcsuszamlás. Több ilyen veszély kombinációja végső soron a száraz vagy ahhoz közeli éghajlatú területek elsivatagosodásához vezethet. Továbbá nem lehet elégszer hangsúlyozni azt a tényt, hogy az egészséges és termékeny talaj a fenntartható élelmiszerbiztonság legszükségsebb alapját képezi, így lényegében határozza meg az emberiség jövőbeli fennmaradását.¹

A talajromlás komoly probléma Európában. A talaj – bár főként magánkézen van – uniós szinten közös érdekű erőforrás. Védelmének elmaradása aláássa a fenntarthatóságot és a hosszú távú európai versenyképességet. Az uniós szintű fellépés azért is fontos, mert hozzájárulhat az európai polgárok egészségének megőrzéséhez.

Dolgozatomban arra kívánom felhívni a figyelmet, hogy az Európai Unióban még nem létezik elfogadott konkrét talajvédelmi szakpolitika. Néhány talajvédelmi szempont ugyan megtalálható más uniós szakpolitikában, mint például a víz, a hulladék, a vegyszerek, az ipari szennyezés megelőzése, a természetvédelem és a rovarirtó szerek területén hatályos

¹ COM (2006) 231. 2. o.

környezetvédelmi jogszabályokban. A meglévő rendelkezések azonban – még akkor is, ha teljes egészében betartják őket – különböző célkitűzéseik és alkalmazási körük miatt, valamint amiatt, hogy elsősorban más környezeti elem védelmét célozzák, elaprózott és nem teljes körű talajvédelmet eredményeznek, mivel nem terjednek ki valamennyi talajfajtára és a talajt fenyegető ismert veszélyekre. Ezáltal a talajromlás tovább folytatódik. Éppen ezért dolgozatommal hangsúlyozni kívánom, hogy elengedhetetlenül szükséges egy uniós szintű jogszabály megléte, amely átfogó módon képes rendezni a talajvédelem kérdését.

A talajvédelem kérdéskörének aktualitását adja, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetének Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete (FAO)² kezdeményezésére a 2015. esztendő a talaj nemzetközi éve lesz. Ez kiváló lehetőséget teremt majd, hogy felhívja a figyelmet a talajvédelemmel kapcsolatban a tudatosság növelésére és a fenntartható talajművelés fontosságára. A FAO által meghirdetett tematikus év talán az Európai Unió számára is ösztönző hatású lesz annak érdekében, hogy a talajvédelem, amelyet jelenleg joggal tekinthetünk a környezetvédelem mostohagyermekének, önálló szabályozást kapjon.

² Az ENSZ szakosított szervezete, amelynek küldetése az élelmezésbiztonság megvalósítása, az éhezés visszaszorítása. 1946. október 16-án alapították Rómában. Latin jelmondata: Fiat panis, vagyis Legyen kenyér.

2. A talaj

A talaj a földkéreg legkülső szilárd burkolata, amely a növények termőhelyéül szolgál. A talaj a Föld ökoszisztémájának integrált része, amely a földfelszín és az alapkőzet között helyezkedik el. Egymást követő horizontális rétegekre osztható, amelyek speciális fizikai és kémiai tulajdonságokkal rendelkeznek. Alapvető tulajdonsága, hogy kellő időben és a szükséges mennyiségben képes a növényeket vízzel és tápanyagokkal ellátni, így lehetővé teszi az elsődleges biomassza termelését.

A talajnak számos tulajdonsága van, amelyek megkülönböztetik a többi természeti erőforrástól:

- alapvető jelentőségű eleme a földi ökoszisztémának,
- az élelmiszertermelést alapvetően szolgálja,
- mennyisége korlátozott, területének növelésére nincs lehetőség,
- a minőséget veszélyeztető környezeti károk miatt fokozott védelemre szorul.³

A talaj, a föld védelme komplex, a fizikai, a kémiai és a biológiai tulajdonságok védelmére, a talajok termékenységének megőrzésére, lehetőség szerint annak növelésére irányul világviszonylatban és európai körülmények között egyaránt. A talajdegradáció különböző megnyilvánulási formáinak részben természeti, más oldalról társadalmi, ökonómiai okai vannak. Különösen ez utóbbiak megelőzése, megszüntetése, kivédése is óriási feladatokat ró az emberiségre.

2.1.A Nemzetközi Talaj-év

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) 2013. április 22-26. között Rómában megrendezésre került 146. ülésén a Thaiföldi Királyság kormányának képviselője a Globális Talaj-együttműködés (Global Soil Partnership - GSP) keretében javaslatot tett a Nemzetközi Talaj-év (International Year of Soils - IYS) megünneplésére:

- „Nem más, mint a talaj képezi az ökoszisztéma, a mezőgazdasági fejlődés, az élelmiszerbiztonság alapját, illetve kulcsa a földi élet fenntarthatóságának.

³ Szabó, 2006. 13. o.

- Felismerve, hogy a növekvő népességet az egészséges és termékeny talajtól függő mezőgazdaság fenntartható fejlődése képes csak ellátni.
- Megerősítve, hogy a talaj egyértelműen kulcsfontosságú a növekvő népesség okozta nyomás kezelésében, a fenntartható talajművelés az egyetlen út a nemzetközi közösség előtt, amely garantálja az egészséges és termékeny talajt a világméretű élelmiszerbiztonság megőrzéséhez.
- Felismerve, hogy a talaj olyan törékeny alap, amely a talajvesztés útján hosszú távú globális veszélyekkel fenyeget, ezért összehangolt akciókra van szükség a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás, illetve az éhínség, az alultápláltság és a szegénység csökkentése érdekében.
- Emlékeztetve, hogy sürgősen szükség van a tudatosság növelésére, illetve azon fellépések megkönnyítésére és támogatására, amelyek hozzájárulnak a fenntartható talajműveléshez, valamint a Rió+20 Konferencia célkitűzéseivel összhangban az éhínség és a talajdegradáció felszámolásához.
- Bízva abban, hogy egy ilyen ünnep közös platformot hoz létre, amely ösztönzi és előmozdítja a fenntartható talajműveléshez vezető intézkedéseket.
- Megerősítve, hogy sürgősen szükség van a közvélemény figyelmét ráirányítani arra, hogy mennyire fontos a talajnak az élelmiszerbiztonságban és az ökoszisztémában játszott szerepe.
- Ezért kéri a FAO főigazgatóját, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást az ENSZ főtitkára számára annak érdekében, hogy az ENSZ Közgyűlése nyilvánítsa a talaj nemzetközi évének a 2015. évet.”⁴

„Egészséges talajok az egészséges életért” – így kívánták fokozni annak tudatosságát, mennyire fontos a fenntartható talajművelés, mint az élelmiszerellátás alapja, mint alapvető ökoszisztéma, és mint alkalmazkodás az éghajlatváltozáshoz a jelen és a jövő generációi számára egyaránt. A talaj véges természeti erőforrás, vagyis emberi időskálán mérve nem tekinthető megújíthatónak. A talaj forrása az élelmiszereknek, az állati takarmányoknak, a természetes rostoknak, a tápanyagkörforgásnak. A világot beborító termékeny talajok területe korlátozott és egyre nagyobb mértékben csökken a nem megfelelő gazdálkodás és az urbanizáció következtében. A talaj létfenntartó funkcióinak védelme érdekében kiemelt figyelmet kell fordítani ezen tendencia visszaszorítására, ezáltal lehetővé téve azt, hogy az emberiség növekvő népességének élelmiszerellátása biztosítva legyen a jövőben is.

⁴ www.fao.org/soils-2015/en/ (letöltés: 2014.11.20.)

Hosszas előkészítő munka után az ENSZ Közgyűlés 68. ülészakán úgy határoztak, hogy 2015 a talaj nemzetközi éve lesz. Ez kiváló lehetőséget teremt majd, hogy felhívja a figyelmet a tudatosság növelésére és a fenntartható talajművelés fontosságára. A Nemzetközi Talaj-évvvel kapcsolatban az alábbi célok kerültek megfogalmazásra:

- „A civil társadalom és a döntéshozók megismertetése a talajnak az emberiség életében játszott alapvető feladatával.
- Teljes mértékben elismertetni a talaj szerepét és hozzájárulását az élelmiszerbiztonsághoz, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodáshoz, a létfontosságú ökoszisztémák működéséhez, a szegénység csökkentéséhez és a fenntartható fejlődéshez.
- A hatékony politikai döntések meghozatalának elősegítése olyan kérdésekben, mint a fenntartható talajművelés és a talajvédelem.
- A döntéshozók érzékenyvé tétele a tekintetben, hogy a fenntartható talajművelés érdekében szükség van olyan meghatározó beruházásokra, amelyek célja, hogy biztosítsák az egészséges talajt a különböző földhasználók és a népesség részére.
- Katalizálja a fenntartható fejlesztési célokkal (Sustainable Development Goals – SDG)⁵ és a Post-2015 Agenda-val⁶ összefüggésben létrejövő kezdeményezéseket.
- Támogassa a talaj képességeiről és rendszereiről való gyors információgyűjtést és folyamatos megfigyelést, ellenőrzést mind globális, regionális és nemzeti szinten.”⁷

Az ENSZ, illetve a FAO által meghirdetett Nemzetközi talaj-év kapcsán méltán bízhatunk abban, hogy a talajvédelem fontossága kiemelt figyelmet fog kapni, mind világviszonylatban, mind csupán csak az Európai Uniót tekintve. Remélni tudjuk, hogy mindez előrelépést fog jelenteni a környezetvédelem területén, és a talaj végre kiérdemli az önálló szabályozást.

2.2.A talaj fontosságáról

A talaj rendeltetése, összetett. Kiemelten fontos az ökonómiai funkció (élelmiszerek és nyersanyagok előállítása a termőföldön), az ökológiai funkció (élőhely, zöldfelület, szűrő) és a közjóléti funkció (rekreáció, különösen erdő esetén).⁸ Sajátossága, hogy bolygónk felszínének

⁵ Az ENSZ 2012. június 20-22. között megrendezett Rio+20 konferenciáján fenntartható fejlődés érdekében megfogalmazott célkitűzések.

⁶ Az ENSZ által meghatározott jövőbeni globális fejlesztési kereteket foglalja össze.

⁷ <http://www.fao.org/globalsoilpartnership/iys-2015/en/> (letöltés: 2014.11.20.)

⁸ Ángyán, 2005. 35-37. o.

mindössze 23%-a termékeny, és ebből csak 9% alkalmas mezőgazdasági művelésre. A talaj nem pótolható, sem erőforrásként, sem környezeti elemként. Mennyiségét és minőségét veszélyeztetik: az intenzív mezőgazdasági földhasználat (túlzott vagy szakszerűtlen kemizáció), a természetes degradációk (sivatagosodás, erózió), a pazarló földhasználat (zöldmezős beruházások jó minőségű termőföldeken).⁹

Az 1 főre jutó művelhető földterület nagysága a Világban az 1960-as években kimutatott 0,41 hektárról 2000 utánra 0,21 hektárra, azaz felére csökkent a 2011-es adatok szerint.¹⁰ Ennek fő okát a népesség növekedésében és a városok terjeszkedésében, valamint a közlekedés miatt kieső termőföld-vesztésben, vagyis a talajlezárásban jelölhetjük meg. A talaj, illetve a termőföld napjainkra egyre gyorsabban fogyó kincs. Éppen ezért fontos, hogy a meglévő földterületek termékenységet megőrizzük, illetve tudásunkat a leghatékonyabb módon hasznosítva akár fokozzuk is.

Előzetes vizsgálatok 200-1000 év közé teszik azt az időszakot, ami szükséges ahhoz, hogy egy 2,5 cm vastagságú termékeny talajréteg képződjön. Ezzel szemben nagyságrendileg nagyobb talajrétegeket képes az ember egy mozdulattal, egy rossz döntéssel, vagy egy technológiai művelettel megszüntetni, működését jelentősen korlátozni, vagy akadályozni. Mindezek mellett tudni kell azt is, hogy a talajlények sorozata, egy teljes „földalatti” táplálékhálózat, vagyis a legkülönbözőbb élőlények szövetsége szükséges ahhoz, hogy a talaj a legfontosabb funkcióját, a termékenységet betölthesse. Az élet alapvető körforgása, az élettelenből az élővé válás, azaz a felépítő folyamatok, majd az ismételt mineralizáció, az ásványosodás, a teljes lebomlás is leginkább a talajban zajlik. Ahogy az ismert mondás is jelzi ezt, mi szerint „porból lettél, porrá leszel”, azaz a talaj lényegi elemévé, alkotójává válik, válhat minden korábban élt és a talajba került holt szerves anyag.¹¹

Az iparosodás megközelítőleg 200 éves időszaka alatt Európában több mint félmillió szennyezett helyszín vált ismertté. Mindemellett a megmaradt és művelésre alkalmas földterület 12%-át (115 millió hektárt) a víz, 6%-át (42 millió hektárt) pedig a szél romboló hatása pusztítja. A természeti folyamatok útján bekövetkező talajpusztulás is igen jelentős, és ehhez járulnak még hozzá negatív módon a különféle emberi tényezők.

„A termőtalaj tehát egy olyan élő anyag, élő rendszer, aminek a fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni. A talaj attól talaj, hogy élet van benne, és a felszínén a további élőlényeknek a talaj-növény-állat-ember táplálékláncban életet képes adni, szolgáltatni. Ennek

⁹ Fodor, 2014. 194. o.

¹⁰ Bíró, 2014.

¹¹ Bíró, 2014.

a gondolatnak a jegyében talán nem véletlenül van Európai Földtudományi Társaság, illetve ettől különállóan Nemzetközi Talajtani Társaság is, ami nem a fizikai-kémiai minőségre, hanem a talajbiológiai, élettani törvényszerűségekre is kiemelt figyelmet fordít.”¹²

¹² Bíró, 2014.

3. A talajvesztés leg súlyosabb oka: a talajlezárás

A talajlezárás a szó szoros értelmében a talaj „elfogyasztását” jelenti, amely bizony komoly aggodalomra ad okot, hiszen a talajképződés nagyon lassú folyamat, amelynek során egy centiméter talaj kialakulása akár évszázadokig is eltarthat.

Az Európai Bizottság talajvédelmi tematikus stratégiája (COM (2006) 231), valamint az Európai Környezetvédelmi Ügynökségnek az európai környezetről szóló 2010-es jelentése a talajlezárást az egyik legfőbb talajromlási folyamatként határozza meg. A Bizottság számára pedig külön szolgálati munkadokumentum készült – Iránymutatás a talajlezárás korlátozásának, csökkentésének és kompenzálásának bevált módjairól címmel –, amely kiváló összefoglalást tartalmaz a kérdéskört illetően (SWD (2012) 101).

Éppen ezért dolgozatomban kiemelt fontossággal mutatom be a talajvesztésnek ezt a formáját, ezzel is hangsúlyozva, hogy mekkora szükség van egy átfogó jogszabály megalkotására a környezetvédelem talajt érintő területén.

A földterületek és a talaj kulcsfontosságú elemei az Európai Unió természeti erőforrásainak, és mégis minden évben több mint 1.000 km² nagyságú terület kerül lakhatási, ipari, útépitési vagy szabadidős célú felhasználásra.¹³ A talaj számos térségben visszafordíthatatlanul erodálódott, vagy a szervesanyag-tartalma nagyon alacsony. A talajszennyezés szintén súlyos problémát jelent.¹⁴ Az Európai Bizottságnak a Környezetbarát infrastruktúra – Európa természeti tőkéjének növelése címet viselő közleménye is kiemeli, hogy a zöld infrastruktúra rendszeres figyelembevétele a tervezési és döntéshozatali folyamatokban hozzájárul a jövőbeli földfelhasználásból eredő ökoszisztéma-szolgáltatások elvesztésének mérsékléséhez, valamint a talajfunkciók javításához és visszaállításához.¹⁵

A talajlezárás mértéke és növekvő elterjedése jelentős. Kétségtelen hatással van a létfontosságú ökoszisztéma-szolgáltatásokra, mint az élelmiszer-termelésre, a vízfelszívásra és a talaj szennyezésszűrő képességére, valamint a biológiai sokféleségre. A jelenleg zajló elvárosiasodás és tájaink átalakítása joggal tekinthető az egyik legnagyobb előttünk álló kihívásnak. A talaj tönkretétele vagy súlyos leromlása azt is jelentheti, hogy a jövő generációi már nem érhetik meg a talaj helyreállítását.

¹³ Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2010-ben készült, környezeti állapotokról szóló jelentése (State of the Environment Report). www.eea.europa.eu/soer (letöltés: 2014.11.20.)

¹⁴ COM (2012) 46. 11. o.

¹⁵ COM (2013) 249. 6. o.

3.1.A talajlezárásról

A talajlezárás azt jelenti, hogy egy adott földterületet és annak talaját mesterséges vízzáró anyaggal, például aszfalttal vagy betonnal befedik, hogy arra lakásokat, ipari és kereskedelmi épületeket, közlekedési infrastruktúrát építsenek. A talajlezárásnak ugyan vannak jótékony hatásai is, például az utakról és a szennyezett területekről származó szennyezett vízfolyás ellenőrzött kezelésével elkerülhető a felszín alatti vizek és a talaj, valamint az alsóbb talajrétegek szennyeződése, ugyanakkor a legtöbb esetben érdemes kritikusan vizsgálni a környezeti hatásokat, mivel a talaj „alátámasztó funkciója” csupán egy a sok funkció közül. A talajok számos különböző létfontosságú ökoszisztéma-funkciót látnak el, kulcsszerepet játszanak az élelmiszer-termelésben és a megújuló anyagok előállításában. Élőhelyként szolgálnak a biológiai sokféleséget képviselő talajlakó és talajfelszínen élő élőlényeknek, szűrik és szabályozzák a víztartó rétegek felé irányuló vízmozgásokat, eltávolítják a szennyező anyagokat, továbbá csökkentik az árvíz, valamint az aszályok gyakoriságát és kockázatát, elősegítik a sűrűn beépített városi környezetek mikroklímájának szabályozását különösen ott, ahol növényzettel vannak fedve, illetve nem mellékesen a tájformálás révén esztétikai szerepet is játszhatnak.¹⁶

A talajlezárás nevéből is következik, hogy jelentős hatást gyakorol a talajokra, és korlátozza azok számos előnyös tulajdonságának érvényesülését. Az építési műveletek megkezdésének egyik első munkafolyamata, hogy a termőtalajnak a talajhoz kapcsolódó legtöbb ökoszisztéma-szolgáltatást biztosító legfelső rétegét eltávolítják, az alsóbb talajrétegekben, illetve az ezek alatti kőzetekben pedig alapozást készítenek az épület vagy az infrastruktúra számára. Ezzel gyakorlatilag elvágják a talajt a légkörtől, megakadályozva az esővíz beszivárgását, valamint a talaj és a levegő közötti gázcserét. A talajszerkezettől, illetve a talaj tömörödésének és szerkezetvesztésének mértékétől függően a víz és a gázok oldalirányú és lefelé tartó mozgása szintén jelentős akadályokba ütközhet vagy akár teljesen le is állhat.¹⁷

A talajlezárás közvetlen és közvetett hatásokkal egyaránt jár. Egy útépítés esetében a talaj biológiai sokféleségére gyakorolt hatás közvetlen, ugyanakkor az élőhelyek ebből adódó széttagozódása és a járulékos beruházások megjelenése közvetett hatás. A városok körüli mezőgazdasági területeken végrehajtott talajlezárás egyrészt csökkenti a talaj vízbeszívási

¹⁶ SWD (2012) 101. 47. o.

¹⁷ SWD (2012) 101. 47. o.

képességét, amely közvetlen hatásként jelentkezik, másrészt az élelmiszer-termelést tekintve a fennmaradó vidéki területek terheinek növekedését eredményezi, amely közvetett hatás.¹⁸

„Európa rendkívül sokszínű, ezért a területelvonás és az azt követő talajlezárás okai és motiváló tényezői is különbözőek. Előfordulhat, hogy egyes problémák és azok megoldása csupán egy adott régióra jellemzőek, az üzenet azonban általánosan érvényes egész Európában: az európai természeti kincsekkel – a talajjal, a földterületekkel és a tájjal – bölcs és fenntartható módon kell bánni.”¹⁹ Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve arra tesz javaslatot, hogy 2020-ra az uniós szakpolitikák kialakítása vegye figyelembe az általuk az unióban és globális szinten a földhasználatra gyakorolt közvetlen és közvetett hatásokat, és a területelvonás mértéke úgy alakuljon, hogy 2050-re összességében már ne nőjön az elvont területek nagysága. Az is ismeretes, hogy a területelvonás, azaz a városok és az infrastruktúra terjeszkedése a mezőgazdasági, az erdészeti vagy a természeti területek rovására általában összekapcsolódik a talajlezárással.

A fent említett ütemterv is megfogalmaz számos tennivalót a talajlezárás visszaszorítása érdekében:

- az új infrastruktúrák/energetikai megoldások talajra gyakorolt hatásainak csökkentése,
- a talajvesztés visszafordítása,
- a talaj szervesanyag-tartalmának helyreállítása,
- a városok termékeny területekre történő terjeszkedésének elkerülése,
- a talajfelszín burkolattal való lezárásának minimalizálása,
- a közlekedési infrastruktúra által a földterületek lezárására gyakorolt hatások minimalizálása,
- iránymutatás a talajfelszín burkolattal való lezárásának korlátozására, csökkentésére vagy kompenzálására vonatkozó bevált módszerekről.²⁰

3.2.A talajlezárás jelenlegi helyzete

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2010-es adatai alapján az európai népességnek megközelítőleg 75%-a él városokban, és a becslések szerint ez az arány 2020-ra 80%-ra fog emelkedni, sőt egyes tagállamokban ez az érték meghaladhatja a 90%-ot is. Az 1950-es évek

¹⁸ SWD (2012) 101. 47. o.

¹⁹ SWD (2012) 101. 8. o.

²⁰ COM (2011) 571. 29-30. o.

közepe óta az Unióban az összes városi terület 78%-kal nőtt, a népességszám ugyanakkor csupán 33%-kal emelkedett. Jelenleg a „városi peremterületként” besorolt európai területek ugyanannyi beépített földterületet foglalnak magukban, mint a városi területek, ezeken azonban csupán feleakkora a népsűrűség.²¹

A területelvonás – a mezőgazdasági területek művelés alóli kivonása és a természeti területek elfoglalása beépítés céljából – mértéke az Európai Bizottság számára készített munkadokumentum becslései alapján 1990 és 2000 között az Európai Unióban elérte az évenkénti mintegy 1.000 km²-es nagyságot – vagyis Berlin területénél nagyobb terület –, illetve a napi 275 hektárt, a lakott területek pedig összességében közel 6%-kal nőttek. 2000 és 2006 között a területelvonás kismértékben, évi 920 km²-re, tehát napi 252 hektárra esett vissza, az összes települési terület ugyanakkor összességében további 3%-os növekedést mutatott. Ez az 1990 és 2006 közötti időszakban mintegy 9%-os növekedésnek (176.200 km²-ről 191.200 km²-re) felel meg. 2006-ban a talajlezárással érintett teljes talajfelszín kiterjedését körülbelül 100.000 km²-re, azaz az Unió területének 2,3%-ára becsülték, ami egy lakosra vetítve átlagosan 200 m²-nek felel meg.²² Olyan tagállamokban, mint Málta, Hollandia, Belgium, Németország és Luxemburg a talajlezárási aránya magasnak tekinthető, vagyis meghaladja az adott ország területének 5%-át. A talajlezárási mértéke az Unióban sok más területen is magas, így az összes nagyobb városi agglomerációban és a Földközi-tenger partvidékének legnagyobb részén is, ahol csak az 1990-es évek során legalább 10%-kal nőtt a talajlezárási aránya. Túl azon, hogy a napi 250 hektáros terület-elvonási arány már önmagában is nagynak tűnik, azt is figyelembe kell venni, hogy mindez az Unió már jelenleg is kiterjedt települési területeihez adódik hozzá. Ha ez a tendencia változatlan ütemben folytatódik, akkor történelmi léptékben tekintve igen rövid időn, csupán 100 éven belül éppen Magyarország területével megegyező nagyságú földterületet fogunk átalakítani.²³ Alighanem sokkoló adatok.

3.3.A talajlezárást kiváltó okok

Európa a világ talán legurbanizáltabb kontinense. A városok azon túl, hogy a gazdaság hajtóerői, csaknem minden tekintetben – környezeti, kulturális és társadalmi szempontból

²¹ Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2010-ben készült, környezeti állapotokról szóló jelentése (State of the Environment Report). www.eea.europa.eu/soer (letöltés: 2014.11.20.)

²² SWD (2012) 101. 8. o.

²³ SWD (2012) 101. 9. o.

egyaránt – páratlan módon biztosítják a minőségi élethez szükséges alapvető feltételeket. A városok számára azonban jelentős kihívást jelent mindezen szempontok egymással való harmonikus összeegyeztetése, valamint a városi életvitelnek a környezeti korlátokkal és lehetőségekkel való összehangolása. A fenntartható területfejlesztésre váró egyik legnagyobb kihívás, hogy szembenézzon a városok terjeszkedésével és az alacsony népsűrűségű települések elterjedésével. Hiszen így a közszolgáltatások költségesebbek és nehezebben biztosíthatók, a természeti erőforrások igénybevétele túlzott mértékű, a tömegközlekedési hálózatok elégtelenek, a városokban és környékükön pedig jelentős a személygépkocsi-használat és a közlekedési infrastruktúra zsúfoltsága, továbbá a városok terjeszkedése és a talajlezárás ugyanakkor veszélyt jelent a biodiverzitásra, valamint növeli az árvíz és a vízhiány előfordulásának kockázatát.²⁴

Az Unió új területi kihívásoknak néz elébe, ideértve főként a városok terjeszkedése által a természeti erőforrásokban okozott károkat és pazarlást az ökológiai és a biológiai sokféleség csökkenését, illetve a távoli területek elnéptelenedését és a demográfiai változásokat, különösen az elöregedést.²⁵

A területelvonás és a talajlezárás kiváltó okai az egyes tagállamok között és azokon belül is különböznek. Annak okán, hogy számos társadalmi, gazdasági és pénzügyi tevékenység függ a városok, különösen pedig hozzájuk kapcsolódó közlekedési infrastruktúra építésétől, fenntartásától és meglététől, megfigyelhető az a tendencia, hogy úgy születnek döntések a területelvonás és a talajlezárás mellett, hogy közben sok esetben nem történik meg a hosszú távú közvetlen és közvetett hatások alapos mérlegelése. Kétségtelen, hogy a talajlezárás egyik fő oka, hogy a népesség és vele együtt a kedvezőbb életminőségből és életszínvonalból fakadó igények növekedésével új lakóházakra, ipari létesítményekre, üzleti telephelyekre, sport és kulturális centrumokra, továbbá közlekedési infrastruktúrára irányul a kereslet. A városok folyamatos terjeszkedését magyarázza az is, hogy a peremterületek jobb lakhatási feltételeket biztosítanak azáltal, hogy egy személyre nagyobb lakóterület jut, illetve zöldebb, vonzóbb, biztonságosabb, egészségesebb környezetet kínálnak. Amint azt az Európai Unió területfejlesztési menetrendjének 2011-es változata²⁶ megállapítja, a földhasználat, az urbanizáció és a tömegturizmus veszélyezteti az európai tájakat; a természetes élőhelyek és az ökológiai folyosók széttözódásához vezet.²⁷ Ennek a széttözódásnak az okai között

²⁴ SWD (2012) 101. 9. o.

²⁵ SWD (2012) 101. 9. o.

²⁶ Territorial Agenda of the European Union 2011.

²⁷ SWD (2012) 101. 10. o.

említhető, hogy a városok gyakran alacsony népsűrűségű települési formákban terjeszkednek, amelyet a tömegközlekedés lassabb ütemű fejlesztése miatt a nagymértékű személygépkocsi-használat jellemez. Ennek eredményeként hosszabb utat kell megtenni a lakóhely, a munkahely, az iskola vagy más helyszínek között, amelyek gyakran szétszórtan helyezkednek el, ezáltal nagyobb az energiafogyasztás, nagyobb a szennyezés mértéke, és ami még lényegesebb, nagyobb a földfelhasználás is.²⁸

Az Európai Unió 2011-es területfejlesztési menetrendje kifejti, hogy egyes régiók nem ösztönzik eléggé a rozsdaovezetek újrahasznosítását, egyre nagyobb terhet róva ezzel a zöldmezős, beépítetlen területekre. A településeken kívüli szabad területek látszólagos bősége azt a téves képet erősítheti bennük, hogy még mindig rengeteg földterület áll rendelkezésre, vagyis felesleges aggódni a talajlezárás miatt. De gondoljunk csak bele, a városok határain belüli magas telekárak hatására az új lakóövezetek kialakítására inkább az olcsóbb, városkörnyéki földterületeken kerül sor, ennek folyományaként pedig új közlekedési infrastruktúrára van szükség – erre erősít rá az a bevett gyakorlat, hogy a munkahelyüktől messze élő ingázókat utazási támogatással segíti munkáltatójuk. Vidéken pedig jól megfigyelhető a nagyobb térigényű építkezési szokások térhódítása, amikor is ikerházak vagy társasházak helyett különálló családi házak kialakítására kerül sor. Éppen ezért vidéken az egy főre jutó területelvonás, illetve talajlezárás mértéke meghaladja a városi területek értékeit. Ezek következtében mind a városokban, mind azok környékén, de vidéken is egyre nagyobb szükség mutatkozik földterületre.

Egyes európai régiókban a talajlezárást az is ösztönzi, hogy a helyi önkormányzatok költségvetése jelentős mértékben támaszkodik az urbanizációs díjakból és adókból származó bevételekre, tovább fokozza helyzet súlyosságát, hogy sok esetben nem szokás értéként, illetve megújuló forrásként tekinteni sem a talajra, sem a tájra. Az urbanizációs díjak és adók, valamint a helyi bevételek növeléséért folytatott harc miatt a települések olcsó fejlesztési területek felajánlásával ösztönzik az új lakóépületek építését, kereskedelmi és ipari területek létesítését. A városok körül található termékeny mezőgazdasági földterületek árát rendszerint alacsonyan állapítják meg, és általában kevesebb jogszabályi védelem vonatkozik rájuk, mint az erdőkre vagy a természeti területekre. A talaj értékének elismerését illetően, sajnos azt a szomorú megállapítást kell tenni, hogy urbanizált társadalmunkban az embereknek több közvetlen kapcsolata van a levegővel és a vízzel, mint a talpuk alatt lévő talajjal.²⁹

²⁸ SWD (2012) 101. 10. o.

²⁹ SWD (2012) 101. 11. o.

Az Európai Unió – annak ellenére, hogy csak korlátozott hatásköre van a területfejlesztés közvetlen szabályozásában – olyan szakpolitikákat dolgozott ki, illetve olyan jogi aktusokat fogadott el, amelyek közvetlen vagy közvetett formában hatást gyakorolnak a területelvonásra és ezáltal a talajlezárásra.

Az Európai Unió területfejlesztési menetrendje szorgalmazza a területi kohéziót, és jelentős kihívásként jelöli meg az ökológiai és kulturális erőforrások túlzott igénybevételét, illetve a biológiai sokféleség elvesztését, amelyek főként a növekvő fejlesztési terjeszkedés eredményei, miközben a távoli területek elnéptelenednek. A kohéziós politika célja, hogy a régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentése révén megszilárdítsa az unión belüli gazdasági és társadalmi kohéziót. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) többek között a kifejezetten a kutatáshoz és az innovációhoz, a távközléshez, a környezetvédelemhez, az energiaügyhöz és a közlekedéshez kapcsolódó infrastruktúrák finanszírozásában vesz részt. Ez néhány tagállamban bizonyos mértékig hozzájárulhatott a talajlezárás növekedéséhez. Ugyanakkor az ERFA támogatja a fenntartható városfejlesztést, ideértve a rozsdaovezetek és a városközpontok rehabilitációját is, ami csökkentheti a zöldmezős területek igénybevételét és visszafoghatja a városi peremterületeken található települési területek folyamatos terjeszkedését.³⁰

A közös agrárpolitika talán a földhasználatot érintő legfontosabb uniós politika. Egyik eredeti célkitűzése az volt, hogy biztosítsa az Unió önellátását, és a mezőgazdasági termelők bevételeinek növelésével megakadályozza, hogy a gazdák felhagyjanak a földműveléssel. A közös agrárpolitikai olyan intézkedéseket is tartalmaz, amelyek kifejezetten bizonyos földhasználat-változások elkerülésére irányulnak (elsősorban az állandó legelők védelme, a legelőterületek nagyarányú csökkenésének megakadályozása), ugyanakkor a mezőgazdasági termelésre szánt földterület nagyságát illetően nagymértékben a piaci erőkre és a földárakra hagyatkozik.³¹

Az Európai Bizottság olyan követelményeket fogalmazott meg Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve című dokumentumában, hogy 2020-ra az uniós politikák kialakítása minden esetben vegye figyelembe annak a földhasználatra gyakorolt közvetlen és közvetett hatásait. Továbbá a talajjal, mint erőforrással való fenntartható és hatékony gazdálkodás szükségessége révén sikerüljön elérni, hogy 2050-re összességében ne nőjön a területelvonással érintett területek nagysága.³²

³⁰ SWD (2012) 101. 45. o.

³¹ SWD (2012) 101. 45. o.

³² COM (2011) 571. 18. o.

3.4.A talajlezárás hatásai

A talajlezárás jelentős terhet ró a vízkészletekre és változásokat okoz a vízgyűjtő területek környezeti állapotában, ami hatással lehet az ökológiai rendszerekre. A talajlezárás következtében csökken az az esőmennyiség, amelyet a talaj képes elnyelni, bizonyos esetekben pedig akár meg is akadályozhatja a víz felszívódását. A talajba jutó víz nagy része a növények számára is hozzáférhető, ezáltal mérsékeltebbek az aszályok, tehát a mezőgazdaságban elkerülhető az öntözés, és csökken a szikesedés problémája.³³ A víz nagyobb mértékű beszivárgása révén kevésbé van arra szükség, hogy a csapadékfelesleget mesterséges tárolókban gyűjtsék össze. Ezzel szemben, azokon a településeken, ahol jelentős a talajlezárás, előfordulhat, hogy a csatornarendszer nem tudja elvezetni a nagy mennyiségű csapadékvizet, és a víz elárasztja a felszínt.³⁴

A talajlezárás a felszíni és a föld alatti élővilág sokféleségére egyaránt hatással van. Tudományos becslések szerint a Földön élő fajok legalább egynegyede talajlakó. A talaj mikroorganizmusai döntő szerepet játszanak a talajban lévő szerves anyagok lebontásában és a tápanyagok újrahasznosításában, végső soron pedig az elemi szén megkötésében és tárolásában. Továbbá a nagyobb élő szervezetekkel együtt pedig javítják a talaj szerkezetét, átjárhatóbbá teszik azt a víz és a gázok számára. A talaj azon túl, hogy élőhelyet biztosít a föld alatti sokszínű élővilág számára, a legtöbb, felszínen élő faj túléléséhez is elengedhetetlenül szükséges. Számos olyan állat létezik, amelyeknek – legalábbis egyes életszakaszukban: bizonyos fejlődési szakaszaikhoz, a szaporodásukhoz, a fészekrakáshoz vagy a táplálkozásukhoz – szükségük van a talajra. A vonalas talajlezárás, vagyis az utak és az autópályák építése további komoly akadályt jelenthet a vadon élő állatok számára, mivel keresztülszelik vándorlási útvonalait és hatással vannak élőhelyeikre.³⁵

Annak következtében, hogy a városok történelmileg elsősorban a legtermékenyebb területek mellett alakultak ki, a területelvonás és a talajlezárás gyakran a legtermékenyebb talajokat érinti, ami az élelmezésbiztonságra is kihatással van. Az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontja által elvégzett vizsgálatok olyan megdöbbentő számadatra hívják fel a figyelmet, amely szerint az 1990 és 2006 közötti időszakban összesen 6,1 millió tonna búzának

³³ SWD (2012) 101. 11-12. o

³⁴ SWD (2012) 101. 12. o.

³⁵ SWD (2012) 101. 12. o.

megfelelő lehetséges mezőgazdasági termelési kapacitás veszett el, amely nagyjából Franciaország – Európa legnagyobb búzatermelője – éves termésének egy hatoda.³⁶

A talaj a globális szénkörforgás kulcsfontosságú része. Csupán az európai talajok mintegy 70–75 milliárd tonna szén raktároznak szerves vegyületek formájában. Az építési tevékenységek során az ásványi talajok szerves széntartalmának általában körülbelül felét tartalmazó termőtalaj legnagyobb részét rendszerint kiemelik, ennek okán pedig az eltávolított talaj a fokozott ásványosodás és az újrafelhasználás miatt szerves széntartalmának nagy részét elveszíti. A helyzet azonban még súlyosabb is lehet, ha a termőtalajt nem használják fel újra, hanem hagyják elbomlani. Ilyenkor a természet évszázados munkája, hogy fizikai és biológiai folyamatai révén termőtalajt hozzon létre, viszonylag rövid idő alatt visszafordíthatatlanul az enyészeté lesz.³⁷

Az evapotranspirációnak³⁸ a talajlezárásból fakadó növényzetvesztés miatti csökkenése a városi területeken, a sötét aszfalt- és betonfelületek, a tetők és a körfelületek miatti fokozott napenergia-elnyelés, a légkondicionálás és a légűtés, valamint a közlekedés következtében keletkező hő fontos szerepet játszik a „városi hősziget” jelenség kialakulásában. Rendkívül magas hőmérsékletek esetén a „városi hősziget” jelensége különösen súlyos hatással lehet a veszélyeztetett csoportok, úgymint a krónikus betegek és az idősek egészségére. A városi területek tervezésének optimalizálása – parkok és zöld területek beillesztésével, valamint a városközpontok szellőzését elősegítő, lezáratlan nyitott sávok, úgynevezett „friss levegős folyosók” megtartásával – a jövőben valószínűleg egyre fontosabbá válik majd.³⁹

A talajlezáráscsökkenti a városi zöldfelületek nagyságát, a jelenség így komoly hatást gyakorolhat a levegő minőségére is. A növényzet, különösen a nagyméretű fák ugyanis fontos szerepet játszhatnak a szálló por megkötésében és a szennyező gázok elnyelésében. A fák és a cserjék közvetett hatása pedig, hogy befolyásolhatják a szél sebességét és a légörvényeket, ezáltal a szennyező anyagok helyi koncentrációját is.

A talajlezáráscsökkenti a kapcsolatot a szárazföldi élő szervezetek kémiai és biológiai ciklusai között, ezáltal a talajba záródnak, valamint megakadályozza, hogy a talaj különféle élő szervezetei újrahasznosítsák az elhalt szerves anyagokat, illetve azok alkotórészeit és elemeit.⁴⁰

³⁶ SWD (2012) 101. 12. o.

³⁷ SWD (2012) 101. 12. o.

³⁸ A víznek a talajból történő párolgása az evaporáció, a növények légrésein keresztül történő párolgotatása a transpiráció. A két jelenséget együttesen evapotranspirációnak nevezik.

³⁹ SWD (2012) 101. 13. o.

⁴⁰ SWD (2012) 101. 13. o.

A városokban található zöld területek és sávok minősége és mennyisége hozzájárul a víz és a hőmérséklet szabályozásához, valamint kedvező hatással van a páratartalomra. A túlzott mértékű talajlezárás anélkül, hogy a megfelelő minőségű nyitott területek biztosítva lennének, jelentősen ronthatja az életminőséget. A talajlezárás és a települések terjeszkedése a tájat is rombolhatja, amelynek így komoly negatív gazdasági hatása lehet, ha csak az idegenforgalomra gondolunk.⁴¹

A talajlezárásról szóló részben jól körvonalazódott, hogy a talajt érintő negatív tényezők közül a nevezett jelenség csupán csak az egyik, mégis a legsúlyosabb hatású. Az általa okozott talajvesztés is már önmagában elegendő ahhoz, hogy változatlan körülmények mellett kétségessé tegye talajnak, mint természeti erőforrásnak a fenntarthatóságát. Látható, hogy a talajlezárás határokon átnyúló probléma, tulajdonképpen érinti az Unió valamennyi tagállamát. Éppen ezért, továbbra is fontos, hogy a környezetvédelemnek ezen méltatlanul elhanyagolt, mostoha területe végre kiemelt figyelmet kapjon, továbbá, hogy a sok esetben már meglévő nemzeti szabályozásokon túlmenően uniós szinten is kerüljön a talaj kérdése újra napirendre és hatékony rendezésre.

⁴¹ SWD (2012) 101. 13. o.

4. Talajvédelem az Európai Unióban

A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés az Európai Unió céljai között rögzíti a környezet magas szintű védelmét és minőségének javítását, a fenntartható fejlődést, a természeti erőforrások ésszerű hasznosítását, az emberi egészséghez való hozzájárulást és a környezetvédelem nemzetközi szinten történő előmozdítását.⁴²

Az Európai Bizottság uniós szintű környezetpolitikájának általános célja, hogy a legjobb életfeltételeket nyújtó környezet megteremtésével elősegítse az embert szolgáló gazdasági növekedést, valamint, hogy a növekedést összeegyeztesse a természeti környezet megőrzésével. Mindez csak kompromisszumok árán valósítható meg. 1987-ig az uniós környezetpolitika alkotmányos jogi alapok nélkül tevékenykedett. Az Egységes Európai Okmány (1987) a Római Szerződés (1957) módosításával az Unió céljai közé emelte a környezetvédelmet, jogalapot teremtve a közös környezetpolitikai intézkedések számára, majd a Maastrichti Szerződés (1992) további környezetvédelmi alapelveket fogalmazott meg.⁴³ A környezeti szempontok uniós politikákba való integrálásáról pedig az Amszterdami Szerződés (1997) rendelkezett. Az Európai Unió környezetpolitikája a kezdetektől fogva nagyobb szabású, mint a tagországok környezetvédelmi tevékenységének összehangolása.

Az Európai Unió szintjén érvényes szakpolitikai szabályozások, mint például a vizekre, hulladékokra, vegyi anyagokra, ipari szennyezés megelőzésére, természetvédelemre, peszticidekre és a mezőgazdaságra vonatkozó rendeletek, irányelvek, hozzájárulnak valamelyest a talaj védelméhez, de nem tartalmazzak a talajra vonatkozó olyan konkrét intézkedéseket, hogy megfelelően biztosítsák a talaj védelmét átfogó módon.⁴⁴ Dolgozatom címében is éppen ezért nevezem az uniós környezetvédelmi szabályozás mostohagyermekének a talajvédelem kérdését. Látjuk, hogy a talaj, mint környezeti elem, mint természeti erőforrás rendkívüli fontossággal bír mind a fenntartható fejlődés, mind a biodiverzitás megőrzése szempontjából, illetve számos más tekintetben is.

Az Európai Unió környezetjogi szabályozásának olyan önálló területei vannak, mint a vízvédelem, a levegővédelem, a klímaváltozás, a hulladékgazdálkodás. A talaj mégis hiányzik ebből a körből, igaz számos részletszabályozás vonatkozik rá más-más környezetvédelmi területről, de ezek csak marginális módon érintik. A következőket lehet a talajt érintő szabályozás tárgykörében megnevezni: a környezeti felelősség, az integrált szennyezés-

⁴² Krämer, 2012. 27. o.

⁴³ Jogi háttér talaj, 2009. 2. o.

⁴⁴ Vaszita, 2012. 2. o.

megelőzés és ellenőrzés (IPPC), a környezeti hatásvizsgálat, a természetes élőhelyek valamint a vadon élő állatok és növények védelme, a vízügy és vízvédelem (a felszín alatti víz, a mezőgazdasági eredetű nitrátok, a növényvédő szerek, a szennyvíz és a szennyvíziszapok kezelése), a kölcsönös megfeleltetés (cross compliance az agrárpolitikában), a területpihentetés, az erdősítés, a biogazdálkodás és a hulladékok kezelése.⁴⁵ Azonban a különféle módszereket érvényesítő szabályozási megoldások elégtelennek bizonyultak a talaj védelmét illetően.

Szikrányi reménysugár kezdett látszani, amikor 2006-ban elfogadásra került egy a talajvédelemről szóló tematikus stratégia, majd amikor ezt követően a Bizottság kidolgozta a talajvédelemről szóló irányelvet. Azóta viszont nem történt előrelépés a kérdésben, az irányelvtervezet a Tanács előtt maradt. Talán a talajról szóló 2015-ös tematikus év meghozza a várt fordulatot.

Az alábbi fejezetben kívánom bemutatni a talajvédelemről szóló tematikus stratégia, illetve a talajvédelemről szóló irányelvtervezet legfontosabb pontjait. Továbbá áttekinteni, hogy pillanatnyilag hol tart az Európai Unióban a talaj védelmét szolgáló környezetjogi szabályozás.

4.1.A talajvédelemről szóló tematikus stratégia

Az Európai Tanács 2006 szeptemberében elfogadta a Bizottság talajvédelemről szóló tematikus stratégiáját (COM (2006) 231). A stratégia célja a talaj védelmének és fenntartható használatának biztosítása a további talajromlás megelőzése, a talaj funkciójának megőrzése és a megromlott állapotú talaj helyreállítása révén.

A Bizottság által készített stratégia átfogó képet nyújt az európai talajok állapotáról. Kiemeli, hogy a talajromlás rendkívül komoly probléma Európában. A talajromlás egyik oka vagy súlyosbító tényezője az emberi tevékenység, mint például a helytelen mezőgazdasági és erdőgazdálkodási módszerek alkalmazása, az ipari tevékenység, a turizmus, a városi és ipari terjeszkedés és az építkezés. Ezeknek a tevékenységeknek negatív hatásuk van: akadályozzák, hogy a talaj ellássa széles körű funkcióit és feladatait az ember és az ökológiai rendszerek szolgáltatában. Ennek következménye a talaj termékenységének, széntartalmának és biológiai sokféleségének a csökkenése, a kisebb vízmegtartó kapacitás, a gáz- és tápanyagkörforgás megszakadása és a szennyező anyagok lassúbb lebomlása.⁴⁶

⁴⁵ Fodor, 2014. 195. o.

⁴⁶ COM (2006) 231. 3. o.

A talajromlásnak közvetlen hatása van a víz és a levegő minőségére, a biológiai sokféleségre és az éghajlatváltozásra. A talajromlás ezenkívül károsíthatja az európai polgárok egészségét és veszélyeztetheti az élelmiszer- és takarmánybiztonságot. Annak ellenére, hogy a talajromlási folyamatok tagállamonként jelentősen eltérőek, így különböző súlyosságú és különböző jellegű veszélyeket jelentenek, a talajromlás európai szintű probléma.

Becslések szerint 115 millió hektár, azaz Európa teljes földterületének 12%-a van kitéve a vízerózióknak, és 42 millió hektárt érint a szélrózió. Az európai talajok 45%-ában kevés a szerves anyag, főleg Dél-Európában, de Franciaország, az Egyesült Királyság és Németország egyes területein is.⁴⁷

Az ember által okozott terhelések növekvő tendenciát mutatnak. Az éghajlatváltozás, ami emelkedő hőmérsékletek és rendkívüli időjárási események formájában jelentkezik, súlyosbítja egyrészt az üvegházhatást okozó gázoknak a talajból történő kibocsátását, másrészt olyan veszélyekkel jár, mint például az erózió, a földcsuszamlás, a szikesedés és a szerves anyagok csökkenése. Mindez azt vetíti előre, hogy a talajromlás Európában folytatódni fog, valószínűleg az eddiginél gyorsabb ütemben.⁴⁸

A stratégia is kiemeli, hogy különféle uniós szakpolitikák járulnak hozzá a talajvédelemhez, különösen a környezetpolitika (pl. levegő- és vízvédelem), és az agrárpolitika (agrár-környezetvédelmi és kölcsönös megfelelési intézkedések). Megállapítja, hogy a talaj védelme szempontjából kedvező rendelkezések különböző területekről származnak, céljuk gyakran más környezeti elem védelme, vagy egyéb szempontok előtérbe helyezése, ezért nem képeznek koherens talajvédelmi szakpolitikát. Ez azt jelenti, hogy a jelenlegi szakpolitikák messze nem terjednek ki az összes talajfajtára és az azokat fenyegető összes azonosított veszélyre, még akkor sem, ha teljes mértékben ki lennének használva. Következésképpen, a talajromlás folytatódik.⁴⁹

A Bizottság különös figyelmet fordít arra, hogy a környezetvédelmi politika újonnan elfogadott kezdeményezései, például a hulladékkal, a vízzel, a levegővel, az éghajlatváltozással, a vegyszerekkel, az árvizekkel, a biodiverzitással és a környezeti felelősséggel foglalkozó programok szintén hozzájáruljanak a talajvédelemhez. Különösen a környezeti felelősségről szóló irányelv⁵⁰ foglalkozik a környezeti felelősségre vonatkozó, az

⁴⁷ COM (2006) 231. 3. o.

⁴⁸ COM (2006) 231. 3. o.

⁴⁹ COM (2006) 231. 4. o.

⁵⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről.

Unió egészében alkalmazható keretrendszer létrehozásával arra az esetre, ha a talajszennyezés az emberi egészség károsodásának jelentős veszélyével jár. Az irányelv azonban nem vonatkozik a régebbi eredetű szennyezésekre vagy a hatálybalépése előtti időszakban keletkezett károkra. A tagállamokban számos különféle szemlélet létezik a talajvédelemmel kapcsolatban. Kilenc tagállamban vannak konkrét talajvédelmi jogszabályok. Ezek a törvények azonban gyakran csak egyetlen konkrét veszéllyel foglalkoznak, mint például a talajszennyezéssel, és nem mindig alkotnak koherens védelmi rendszert.⁵¹

Az összes tagállam, valamint maga az Európai Unió is részes fele az 1995-ben Párizsban elfogadott elsivatagosodás elleni küzdelemről szóló ENSZ egyezménynek (UNCCD). Néhány mediterrán tagállam és a legtöbb új tagállam érintett ebben a kérdésben, ezért ezekben az országokban folyamatban van az elsivatagosodás elleni küzdelmet segítő regionális és nemzeti cselekvési programok elfogadása.

Az Alpesi Egyezmény talajvédelemről szóló jegyzőkönyvének szándéka a talaj ökológiai funkcióinak megőrzése, a talajromlás megelőzése és a talaj racionális használatának biztosítása ebben a régióban.

Az 1997. évi Kiotói Jegyzőkönyv kiemeli azt, hogy a talaj hatalmas szénkészletet tárol, amelyet védeni és lehetőség szerint növelni kell. Vannak olyan földgazdálkodási módszerek, amelyekkel a szén megköthető a mezőgazdasági talajokban, és ez hozzájárulhat az éghajlatváltozás fékezéséhez.

Az 1995-ben Rio de Janeiróban elfogadott biológiai sokféleségről szóló egyezmény (CBD) a biológiai sokféleséget olyan területként határozta meg, amely különleges figyelmet érdemel. Nemzetközi kezdeményezés jött létre a talaj biológiai sokféleségének megóvására és fenntartható használatára.

Több ország – például az USA, Japán, Kanada, Ausztrália, Brazília és néhány fejlődő ország – dolgozott már ki talajvédelmi szakpolitikát, amely jogszabályokból, útmutatókból, mérő és ellenőrző rendszerekből áll, magában foglalja a veszélyeztetett területek beazonosítását, jegyzékek készítését, rehabilitációs programokat, továbbá létrehoz finanszírozási mechanizmusokat azon szennyezett területek kezelésére, amelyeknél nem lehet megállapítani, hogy állapotukért ki a felelős. Ezek a szakpolitikák az uniós stratégiához hasonló szinten közelítik meg a talajvédelmet.⁵²

⁵¹ COM (2006) 231. 4. o.

⁵² COM (2006) 231. 4-5. o.

A fenti előzményeket figyelembe véve a Bizottság úgy véli, hogy szükség van egy átfogó uniós talajvédelmi stratégiára. Ennek a stratégiának figyelembe kell vennie a talaj által ellátott összes különböző funkciót, a talajok sokféleségét és összetettségét, valamint azoknak a különböző talajromlási folyamatoknak a körét, amelyeknek a talajok ki lehetnek téve, ugyanakkor szem előtt kell tartania a társadalmi-gazdasági szempontokat is.

Az általános cél a talaj védelme és fenntartható használata. Ennek érdekében szükség van olyan intézkedések meghozatalára, amelyek a további talajromlás megelőzése és a talaj funkcióinak megőrzése végett rendelkeznek a talajhasználat és gazdálkodás módjairól. Valamint szükséges a megromlott állapotú talaj helyreállítása legalább az aktuális és tervezett használattal konzisztens működőképesség szintjére, a költségvonzatokat is figyelembe véve.⁵³

A Bizottság által javasolt stratégia négy pillérre épül:

- keretjogalkotás a talaj védelmének és fenntartható használatának elsődleges céljával,
- a talajvédelem beépítése a tagállami és az uniós szakpolitikák alkotásába és végrehajtásába,
- a talajvédelmi ismeretek egyes területein a jelenlegi hiányosságok megszüntetése az Unió által támogatott kutatások és nemzeti kutatási programok révén,
- a nyilvánosság figyelmének felhívása a talajvédelem szükségességére.⁵⁴

A stratégiáról készült egy hatástanulmány, és széleskörű konzultáció folyt az érintettekkel. Ennek a munkának részeként különféle lehetőségeket és kapcsolódó intézkedéseket elemeztek, így a nem kötelező intézkedések bevezetését, egy rugalmas, nem előíró jellegű uniós jogi keret létrehozását, és a talajt fenyegető különböző veszélyekről szóló jogi normák alkotását, uniós szintű célok és eszközök meghatározásával.⁵⁵

Az érintettektől érkezett ajánlások, a talajvédelem jelenlegi helyzete az Európai Unióban, valamint a talajromlás társadalmi szinten jelentkező költségei arról győzték meg a Bizottságot, hogy a talajvédelem kezelésének legmegfelelőbb módja egy rugalmas keretirányelv lenne.

Az irányelv lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy saját ambícióiknak megfelelően tűzzék ki a célokat és válasszák meg a programok és rehabilitációs stratégiák alapján azon intézkedéseket, amelyet a legalkalmasabbnak és a leginkább költséghatékonyak vélnék. Ezért a költség/haszon alakulása ennek az ambíciónak a szintjétől függ, és attól függően is változik,

⁵³ COM (2006) 231. 5. o.

⁵⁴ COM (2006) 231. 7. o.

⁵⁵ COM (2006) 231. 11. o.

hogyan a tagállam milyen mértékben használja ki a már meglévő jogszabályok által nyújtott lehetőségeket ahhoz, hogy hozzájáruljon a talaj védelméhez.⁵⁶

Az irányelv egyúttal a talajvédelem első uniós szintű szakpolitikai megközelítése, amelynek célja, hogy védje a talajt, mint az Európai Unió fontos és alapvetően nem megújuló erőforrását.

4.2.A talajvédelmi keretirányelv tervezet

2006 során az Európai Bizottság benyújtotta egy új, a talajvédelem kereteit meghatározó irányelv tervezetét az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. 2007 őszén a Parlament számos módosítással elfogadta azt, a Tanácsban azonban nem sikerült a megfelelő politikai egyetértést megszerezni, ugyanis öt tagállam – Németország, Ausztria, az Egyesült Királyság, Hollandia és Franciaország – fenntartásokkal élt. A portugál elnökség ezért nem bocsátotta szavazásra a tervezetet. A háttérben álló érdekek összetettek, amit jól mutat, hogy az irányelv elleni érdemi kifogás, valamint a tagállami elutasítás lehetősége még az elutasító tagállamok szakmai köreiben sem merült fel előzetesen.⁵⁷

A Bizottság a tervezetet nem szándékozik visszavonni, tehát a kérdést a Tanács keretein belül kell megoldani. Ugyanakkor az azóta eltelt hét év egyelőre pesszimista módon láttatja azt a képet, hogy sikerül kialakítani egy olyan szövegváltozatot, amelyik a tagállamok minősített többsége számára elfogadható lesz.

4.2.1. A szabályozás indokai

A talaj alapvetően egy nem megújuló energiaforrás és egy nagyon dinamikus rendszer, amely több funkciót tölt be, és az emberi tevékenységek, valamint az ökoszisztémák fennmaradása szempontjából létszükségletű feladatokat lát el. A rendelkezésre álló információk arra engednek következtetni, hogy a talajromlás folyamata jelentősen megnövekedett az elmúlt évtizedek során, és bizonyítékok vannak arra vonatkozóan, hogy ellenlépések hiányában ez a folyamat tovább fog folytatódni.⁵⁸

⁵⁶ COM (2006) 231. 11. o.

⁵⁷ Fodor, 2008. 2. o.

⁵⁸ COM (2006) 232. 2. o.

A talajvédelemre vonatkozóan nincs specifikus uniós jogszabály, bár talajvédelmi rendelkezések találhatók az uniós vívmányokban. A javaslat ezt az űrt kívánja betölteni, célja a talajvédelem és a talaj fenntartható használata közös stratégiájának létrehozása, amelynek alapjait a talajt érintő problémák más szakpolitikákba való integrálása, a talaj funkcióinak a fenntartható használat általi megőrzése, a talajt fenyegető veszélyek elkerülése és e veszélyek hatásainak csökkentése, valamint a megromlott állapotú talajnak legalább az aktuális és jóváhagyott jövőbeli használattal konzisztens működőképesség szintjére való helyreállítása jelentik.⁵⁹

A tervezetet a Bizottság az EK-Szerződés környezeti címéhez tartozó 175. cikkelyének (1) bekezdésére alapozta, amely nem ad az Uniónak kizárólagos hatáskört. A szubszidiaritás követelményének való megfelelést ezért külön alá kellett támasztania. Ennek megfelelően az indokok között kiemelte még, hogy a talajromlásnak határokon áterjedő hatásai is vannak, a tagállamok eltérő jogi megoldásai a verseny torzulását eredményezik a belső piacon, illetve a szabályozás egyben az élelmiszerbiztonság és azon keresztül az egészségvédelem javítását is szolgálja.⁶⁰

Az uniós szintű fellépés hatékonyabban valósítja meg a javaslat célkitűzéseit a következő okok miatt:

- A talajromlás kihat más környezeti területekre is, amelyek védelmére már létezik uniós jogszabály.
- A talajvédelem területén az uniós fellépés megszünteti a hiányosságokat, valamint biztosítja a környezet minőségének következetes és hatékony megőrzését valamennyi közegben.
- A talajvédelem hosszú távon biztosítja az élelmiszerbiztonságot és a mezőgazdasági termelékenységet, ami megerősíti az Európai Unió által finanszírozott közös agrárpolitikát.
- Az olyan közös elvek megléte, amelyek meghatározzák a talaj fenntartható használatát, lehetővé teszik a kutatási menetrendek nemzeti és uniós szintű kialakítását, és ezáltal a kutatási és fejlesztési források hatékonyabb kihasználását az ismeretbeli hiányosságok kiküszöbölése érdekében.⁶¹

A következő pontokban a keretirányelv tervezet legfontosabb, illetve az elfogadás szempontjából legérzékenyebb cikkeit igyekszem bemutatni.

⁵⁹ COM (2006) 232. 2. o.

⁶⁰ Fodor, 2008. 4. o.

⁶¹ COM (2006) 232. 7. o.

4.2.2. Integráció és óvintézkedések

A tervezet főbb rendelkezései közül az első, amely érdemi követelményeket tartalmaz, az I. fejezet 3. cikk, az Integráció, amely a talajvédelem szempontjainak a különböző szakpolitikák intézkedései során történő érvényesítésére utal. Az irányelv meg is nevezi az érintett szakterületeket: a regionális és városi területrendezés, a közlekedés, az energia, a mezőgazdaság, a vidékfejlesztés, az erdőgazdálkodás, a nyersanyag-kitermelés, a kereskedelem és az ipar, a termékpolitika, a turizmus, az éghajlatváltozás, a környezet, a természet és a táj szakpolitikái.⁶²

Tekintve, hogy a föld az Unió területén döntően magántulajdonosok kezén van, a keretirányelv a tagállamokat arra kötelezné, hogy az ő felelősségüket érvényesítve, óvintézkedéseket írjanak elő a károk megelőzése vagy minimalizálása érdekében.⁶³

4.2.3. Lezáródás

A lezáródás korlátozása érdekében a tagállamok kötelesek megfelelő építési technológiai és termékszabályokat érvényesíteni, amelyek a talajfunkció minél szélesebb körű megóvását jelentik.⁶⁴ Ily módon talán sikerül enyhíteni a fentebb már vázolt talajlezáródás okozta talajdegradáció mértékét.

A követelmények tekintetében az irányelv rendelkezése nem több mint az integráció egyik területének a kiemelése. Az integráció viszont csak abban az esetben érvényesülne ténylegesen, ha a területhasználat korlátozása is megjelenne a szabályok közt. Egy ilyenfajta szabályozás alkalmazása uniós szinten azonban csak nehezen képzelhető el.⁶⁵

4.2.4. A talajszennyezés megelőzése

Ennek értelmében a nem mezőgazdasági eredetű szennyezésekre külön szabályok vonatkoznak. A tagállamok kötelesek megfelelő és arányos intézkedéseket hozni a veszélyes

⁶² COM (2006) 232. I. fejezet 3. cikk

⁶³ COM (2006) 232. I. fejezet 4. cikk

⁶⁴ COM (2006) 232. I. fejezet 5. cikk

⁶⁵ Fodor, 2008. 6. o.

anyagok szándékos vagy nem szándékos talajba jutásának korlátozása érdekében. Ez persze nem vonatkozik a levegővel közvetített, illetve a kivételes és elkerülhetetlen természeti jelenség következtében történő szennyezésre.⁶⁶ A megelőzés kétségtelenül a fenntartható használat feltétele, de az irányelv tervezete nem fejti ki annak mikéntjét.⁶⁷

4.2.5. A talaj állapotáról szóló jelentés

Abban az esetben, amikor olyan területet kívánnak értékesíteni, ahol talajszennyező tevékenység zajlik, a talaj állapotára vonatkozó jelentést kell készíteni, és a hatóság, illetve a másik fél rendelkezésére bocsátani.⁶⁸ A tervezet indokolása szerint ez a tagállami nyilvántartások feltöltését gyorsító követelményként szolgálna. Egy ilyen rendelkezésnek azonban nyilvánvaló módon kihatása lesz a földpiacra is, hiszen a szennyezett területek nyilvános adataiból akár más tagállamok polgárai is hitelesen tájékozódhatnak az adott terület múltbeli hasznosításáról, esetleges szennyezettségéről. Ez a vevő számára bizonyos fokú biztonságot jelent az ingatlan értéke és a vételár közötti értékarány, illetve az ő esetleges későbbi felelősségének mértéke tekintetében.⁶⁹

4.2.6. Helyreállítás

A tagállamok biztosítják, hogy a jegyzékeikben felvett szennyezett területeket helyreállítják. A helyreállítás magában foglalja a szennyeződések eltávolítását, kezelését, elszigetelését vagy csökkentését célzó tevékenységeket. Továbbá a tagállamok megfelelő mechanizmusokat alakítanak ki a szennyezett területek helyreállításának finanszírozására.⁷⁰ Ez elvileg a károkozó felelőssége a szennyező fizet elvnek megfelelően, de a felelősség megállapítása hiányában a tagállamoknak kellene finanszírozniuk, illetve adott esetben elvégezniük – amely előírás a környezeti felelősségről szóló, 2004/35/EK irányelv módosításaként is megjelenik, az V. fejezet 23. cikkében.⁷¹

⁶⁶ COM (2006) 232. III. fejezet 9. cikk

⁶⁷ Fodor, 2008. 6. o.

⁶⁸ COM (2006) 232. III. fejezet 12. cikk

⁶⁹ Fodor, 2008. 7. o.

⁷⁰ COM (2006) 232. III. fejezet 13. cikk

⁷¹ Fodor, 2008. 7. o.

4.2.7. A nyilvánosság figyelmének felhívása és a nyilvánosság részvétele

A tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy felhívják a közvélemény figyelmét a talaj fontosságára az emberiség és az ökoszisztéma fennmaradása szempontjából, illetve elősegítsék a talajjal kapcsolatos ismeretek, tapasztalatok cseréjét.⁷² Ez a tagállamok felelőssége. Tulajdonképpen közvetett módon ezek a rendelkezések is a fenntarthatóságot szolgálják, hiszen felhívják a helyi közösség figyelmét a talaj, a föld funkcióira, és a helyi döntések során lehetővé teszik a helyi értékek védelmét a szubszidiaritás jegyében. A föld esetében ez különösen fontos, hiszen helyhez kötött erőforrásról van szó, amelynek a védelme is csak helyhez kötötten lehetséges.⁷³

4.2.8. Szankciók

A tagállamok megállapítják az irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciórendszert, és megtesznek minden szükséges intézkedést a szankciók végrehajtására. A szankcióknak hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.⁷⁴ A keretirányelv tervezet azonban semmilyen módon nem tartalmaz utalást a szankciók mibenlétére.

4.3. Kritikák a keretirányelv tervezettel kapcsolatban

A fent tárgyalt pontok jelentik a keretét a Bizottság által a tematikus stratégiában körvonalazott célkitűzések megvalósításának. Ezek mellett, illetve ezekkel szemben természetesen megfogalmazódott számos érv és ellenérv. A Parlamentben a jobb minőségű talajok fokozottabb védelme, a szennyezés megelőzésének elsőbbsége, a szakmailag helyes talajhasználat kritériumainak bevezetése, vagy az állapotjelentés elhagyása, a megfelelő szabályokkal rendelkező tagállamoknak az implementációs kötelezettség alóli mentesítése vonatkozásában érkeztek javaslatok.⁷⁵

⁷² COM (2006) 232. IV. fejezet 15. cikk

⁷³ Fodor, 2008. 8. o.

⁷⁴ COM (2006) 232. V. fejezet 22. cikk

⁷⁵ Fodor, 2008. 8. o.

4.3.1. A szubszidiaritás érvényesülésének hiánya

Az Európai Parlament Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsága álláspontja szerint az uniós szintű szabályozás nem eredményezhet egységes talajvédelmet, a megfelelő intézkedések kiválasztásához ugyanis figyelembe kell venni a különböző talajtípusokat és az eltérő földrajzi adottságokat. A talaj tulajdonságai folytán eltér a másik két meghatározó környezeti elemtől, nevezetesen a levegőtől és a víztől. A talaj ugyanis nem mozog, számtalan típusa létezik, illetve szorosan kötődik a tulajdonhoz. Ezen körülmények alapján a szubszidiaritás követelményének megfelelően a szabályozás kívánatos szintje a tagállamoké és a nemzetközi együttműködésé, nem pedig az Unióé.⁷⁶

4.3.2. Versenyhátrányok

A tervezett szabályozás jelenlegi formájában nem biztosít egységes talajvédelmet, éppen ezért nem orvosolná a versenytorzulásokat sem. Ugyanis a tagállami mozgástér igen széles maradna továbbra is: eltérőek lehetnek a szankciók, különbözőek a tagállami talajértékelési rendszerek, a veszélyeztetett területek beazonosítására nem ad pontos szempontokat az irányelv, az esetenként tartományi szintű implementáció csak növelné a szabályozás töredezettségét, és ezzel versenytorzulásokhoz vezetne.⁷⁷

Az európai gazdák érdekképviselői szervezetének álláspontja szerint az új szabályozással növekedhetnek a gazdák adminisztratív terhei, ami ronthatja az európai mezőgazdaság világpiaci versenyképességét. Továbbá az Európai Parlament Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Bizottsága szerint látni kell azt is, hogy a talajvédelemre vonatkozó keretjogszabály létrehozása nagymértékben párhuzamos jogszabályokat eredményezne, különösen a kockázat-megelőzés, a károk mérsékelése és a helyreállítás tekintetében, figyelmen kívül hagyva a talajvédelem más szakpolitikák területén már megvalósított integrációját, illetve a tagállamok korábbi eredményeit.⁷⁸

⁷⁶ Fodor, 2008. 9. o.

⁷⁷ Fodor, 2008. 9. o.

⁷⁸ Fodor, 2008. 9. o.

4.3.3. További kritikák

A szabályozás gazdasági hatásvizsgálatát is kritikák érték. A Bizottságot olyan vádak illették, amelyek szerint nem számolt a jelentősnek tekinthető helyi költségekkel az implementáció, a talajminősítés, vagy a nyilvántartás tekintetében.

A szükségesség, illetve az arányosság érvényesülését követelők véleménye szerint jobb eszköz lenne a tagállamok támogatással történő ösztönzése, illetve a fennálló uniós jogszabályok megfelelő módosítása. Ha mindez eredménytelen, csak akkor bizonyított az uniós szintű fellépés szükségessége.⁷⁹

4.3.4. Gyenge erejű szabályozás

A környezetvédők a fentiekkel ellentétben pedig éppen azt kifogásolják, hogy a tervezet nem elég erős. Nincsenek benne célértékek, mennyiségi korlátok a szennyező anyagokra, igénybe vett területekre, illetve ezek bevezetésének tagállami kötelezettsége sem előírás. Az irányelvtervezet eszköztárából számos elem hiányzik.

Ugyanakkor az sem kizárt, hogy a szabályozás bevezetése a jelenlegi formájában negatív hatásokat vált ki. Ilyen lehet a bürokrácia növelése, a centralizáció, a közigazgatás adminisztratív terheinek és költségeinek növelése, amelyek révén kevesebb figyelem jutna a veszélyeztetettnek vagy szennyezettnek nem minősített területekre, illetve az érdemi hatósági munkára.⁸⁰

A Bizottság a szabályozás eszközének a keretirányelvet választotta. Ezt azzal indokolta, hogy egyéb eszközök nem lennének megfelelőek. Egy szigorúbb eszköz, mint például a rendelet, nem biztosítana lehetőséget a talaj sokféleségének figyelembevételére, és a helyi feltételek tükröződéséhez szükséges rugalmasságra. Másfelől viszont – érvelt a Bizottság – egy nem kötelező erejű eszköz nem biztosítaná a közös természeti erőforrások fenntartható használatát Európa szerte, és nem akadályozná meg az egymástól nagyon különböző nemzeti rendszerek által versenyben okozott torzulást.⁸¹ A talajt érintő környezetvédelmi problémák figyelembevételével azonban érdemes lenne megfontolás tárgyává tenni, hogy az irányelv

⁷⁹ Fodor, 2008. 10. o.

⁸⁰ Fodor, 2008. 10. o.

⁸¹ COM (2006) 232. 8. o.

helyett mégis inkább a szigorúbb, minden elemében kötelező, közvetlenül alkalmazandó rendelet megalkotása lenne kívánatosabb.

A fent bemutatott érvek véleményem szerint nem elégségesek ahhoz, hogy akadályt állítsanak egy uniós szintű a talajvédelemről szóló környezetjogi szabályozás elé. A talaj fontossága, a fenntartható fejlődésben, az élelmiszerbiztonságban játszott szerepe megköveteli, hogy végre megkapja az őt megillető figyelmet. A talajvédelmi keretirányelv elfogadása szükséges ahhoz, hogy az Európai Unió elérhesse a biológiai sokféleséggel kapcsolatos kitűzött célokat, továbbá csökkenteni tudja saját ökológiai lábnyomát.⁸²

4.4.Tovább a talajvédelem útján

2012. február 13-án a Bizottság jelentést nyújtott be 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 kapcsán (COM (2012) 46). A jelentés hangsúlyozza, hogy a talajvédelmi stratégia elfogadása után, még mindig nem valósult meg a talajminőség szisztematikus európai ellenőrzése és védelme, bár a tematikus stratégia felhívta a figyelmet a talajromlásra. Ez azt jelenti, hogy a talaj állapotára és minőségére vonatkozó ismereteink még mindig töredékesek, és nincs hatékony és következetes talajvédelem minden tagállamban. A jelentésben a Bizottság összefoglalja az eddigi tevékenységeit különös tekintettel a stratégia négy alappillérét illetően.⁸³

4.4.1. A nyilvánosság figyelmének felhívása

A talajfunkciók alapvető szerepet töltenek be az ökoszisztémában és a gazdaságban, ennek ellenére meglétüket természetesnek vesszük, és úgy gondoljuk, hogy a talaj kifogyhatatlan mennyiségben rendelkezésre áll, holott a levegő és a víz esetében nem ebből indulunk ki. A talajromlás általában nem kap kitüntetett figyelmet, mivel olyan lassú folyamat, amelynek ritkán jelentkeznek az azonnali drámai hatásai. Ezért különös kihívást jelent a nyilvánosság figyelmét a talaj fontosságára irányítani.⁸⁴

⁸² COM (2011) 244. 8. o.

⁸³ Vaszita, 2012. 2. o.

⁸⁴ COM (2012) 46. 2. o.

A Bizottság több nyilvános rendezvényt szervezett a talaj témakörében – köztük jelentős konferenciákat a talajt, az éghajlatváltozást és a biodiverzitást érintően. Mindemellett az Európai Unió több hivatalos nyelvén szórólapok és broszúrák készültek. A Bizottság számos talajatlaszt is megjelentetett, köztük Európa talajtani atlaszát⁸⁵ és a talaj biológiai sokféleségének európai atlaszát⁸⁶. A Bizottság emellett az Európai Talajtani Hivatal (ESBN) berkein belül figyelemfelhívással és oktatással foglalkozó munkacsoportot hozott létre.⁸⁷

4.4.2. Kutatás

A stratégia elfogadása óta megközelítőleg 25 olyan kutatási projekt kapott finanszírozást, amely kifejezetten a talajjal kapcsolatos témákkal foglalkozik, és hozzájárul a fellépések alapját képező tudás bővítéséhez. A RAMSOIL⁸⁸ például a különböző módszerek összehasonlíthatóságát is bemutatva számos kockázatértékelési módszert dolgozott ki a talajromlási folyamatokra. Az ENVASSO⁸⁹ javaslatokat tett a talajvizsgálatok és a talajra vonatkozó, szakpolitikailag releváns mutatók fokozatos harmonizációjának minimális követelményeiről. A SOILSERVICE⁹⁰ kidolgozta a földhasználat változásának hosszú távú forgatókönyveit, és arra a következtetésre jutott, hogy 2050 után – hacsak nem kerül sor korrekciós intézkedésre – gazdaságilag nem lesz kifizetődő az olyan intenzív mezőgazdasági termelés, amely nem szentel kellő figyelmet a talaj biológiai sokféleségének és a talajfunkcióknak.⁹¹

4.4.3. Integráció

A talaj fenntartható használatára vonatkozó célkitűzés megvalósítására irányuló munkában különböző uniós szakpolitikák kapnak kulcsszerepet. A stratégia elfogadása óta a Bizottság

⁸⁵ http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/projects/Soil_Atlas/Index.html (letöltés: 2014.11.20.)

⁸⁶ http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/library/maps/biodiversity_atlas/index.html (letöltés: 2014.11.20.)

⁸⁷ COM (2012) 46. 2. o.

⁸⁸ Risk Assessment Methodologies for Soil threats. <http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/projects/Ramsoil/> (letöltés: 2014.11.20.)

⁸⁹ Environmental Assessment of Soil for Monitoring. <http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/projects/envasso/> (letöltés: 2014.11.20.)

⁹⁰ <http://www.biology.lu.se/research/research-groups/soil-ecology/research-projects/eu-project-soilservice-ended-2012> (letöltés: 2014.11.20.)

⁹¹ COM (2012) 46. 3. o.

tovább dolgozott a talajra vonatkozó szempontok különböző szakpolitikákba való beépítésén, különösen a következő területeket illetően: közös agrárpolitika, ipari létesítmények, kohéziós politika, a szennyezett talaj helyreállításának állami támogatása.⁹²

4.4.4. Jogi szabályozás

Figyelembe véve, hogy kezelni kell a talaj termőképességének problémáját, az emberi egészségre és a környezetre jelentett kockázatokat, valamint hogy meg kell teremteni az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése és az azokhoz való alkalmazkodás lehetőségét, továbbá ösztönözni kell a talaj-helyreállítással kapcsolatos üzleti lehetőségeket, a Bizottság 2006-ban javaslatot terjesztett elő egy olyan talajvédelmi keretirányelvre, amely a talajromlás országhatárokon átnyúló természetét is figyelembe veszi. Az Európai Parlament a javaslat első olvasatát 2007 novemberében elfogadta. A 2010. márciusi Környezetvédelmi Tanácson a tagállamok egy kisebbségben lévő csoportja a szubszidiaritásra, a túlzott költségekre és az adminisztratív terhekre hivatkozva azonban megakadályozta a további előrelépést. Azóta a Tanács nem tett lépéseket ezen a téren. A javaslat így a Tanácsnál maradt. A talajromlás pedig folytatódik.⁹³

⁹² COM (2012) 46. 3-5. o.

⁹³ COM (2012) 46. 6-7. o.

5. Összegzés

A felvázolt kihívások és az európai talajromlás folytatódása miatt, illetve a szabályozás hiányában fontos, hogy az Unió javítsa a talajjal kapcsolatos problémák kezelésének módját. Folyamatosan hangsúlyozni kell, hogy a talaj milyen fontos szerepet játszik a fenntartható fejlődésben, az élelmiszerbiztonságban és a biodiverzitás megőrzésében. A talajvédelemről szóló tematikus stratégia felhívta ugyan a figyelmet és azonosította a meglévő problémákat. Elfogadása óta már hosszú évek teltek el, de még mindig nem valósult meg a talajminőség szisztematikus európai ellenőrzése és védelme. Ez azt jelenti, hogy a talaj állapotára és minőségére vonatkozó ismereteink még mindig töredékesek, továbbá nem valósul meg a talajvédelem minden tagállamban hatékony és következetes módon. A környezetvédelem pedig olyan terület, amelyben egyre kevesebb tere lehet a tagállami cselekvésnek, ugyanis az eredményes fellépés megköveteli, hogy az Európai Unió szintjén történjenek a szükséges intézkedések.⁹⁴

Remélni tudjuk, hogy a FAO által a 2015-ös esztendőre meghirdetett Nemzetközi Talaj-év az elvárások szerint még sikeresebben rávilágít majd a meglévő problémákra. Még ösztönzőbbé, még sürgetőbbé teszi a talajjal kapcsolatos gondok kezelését. Ez uniós viszonylatban is optimizmusra adhat okot, hiszen várhatóan az Európai Unió intézményei és szervei is aktívan részt vesznek majd az ENSZ szakosított szervezetének programjában.

Az Unió és a tagállamok döntéshozóinak is végre be kell látniuk, hogy a talaj romlásának megállítása, de legalábbis csökkentése érdekében most már komoly erőfeszítéseket kell tenni. Olyan átfogó talajvédelmi jogszabály elfogadására van szükség, amely uniós szinten szabályozza a kérdést, és nem csupán hangzatos ígéreteket, vállalásokat fogalmaz meg a jövőre vonatkozóan, hanem valódi cselekvéseket ír elő kötelező és ellenőrizhető módon. Erre mindenképpen szükség van, hiszen csak így érhető el, hogy a környezetvédelmi szabályozás mostohagyermeké végre olyan önálló területté válhasson, amely megkapja a teljes odafigyelést, törődést és talán még a szeretetet is.

⁹⁴ Bándi, 2011. 180. o.

Bibliográfia

Monográfiák, tanulmányok:

- Ángyán, 2005. Ángyán József és szerzőtársai: A földhasználat alakulás, in: Stefanovits Pál – Michéli Erika (szerk.): A talajok jelentősége a 21. században. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2005.
- Bándi, 2011. Bándi Gyula: Környezetjog. Szent István Társulat, Budapest, 2011.
- Bíró, 2014. Bíró Borbála: Rekviem Kishantosért. Gondolatok a talajról, a talajéletéről és az emberről. 2004. (letöltés: 2014.11.20.)
http://greenr.blog.hu/2014/10/06/rekviem_kishantosert_gondolatok_a_talajrol_a_talajeletről_es_az_emberrol
- Fodor, 2008. Fodor László: Fenntartható földhasználat? – Gondolatok egy talajvédelmi keretirányelv tervezete és az új hazai termőföldvédelmi szabályok kapcsán. 2008. (letöltés:2014.11.20.)
http://emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Fodor_Laszlo.pdf
- Fodor, 2014. Fodor László: Környezetjog. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014.
- Jogi háttér talaj, 2009. Jogi szabályozás a talajvédelem területén. MTA Talajtani és Agrokémiai Kutatóintézet, Budapest, 2009. (letöltés:2014.11.20.)
<http://enfo.agt.bme.hu/drupal/sites/default/files/Jogi%20h%C3%A1tt%C3%A9r%20talaj.pdf>
- Krämer, 2012. Ludwig Krämer: Az Európai Unió környezeti joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2012.
- Szabó, 2006. Szabó Lajos (szerk.): A termőföld védelem. Agroinform Kiadó, Budapest, 2006.
- Vaszita, 2012. Vaszita Emese: Az európai jogi háttér. Az EU Talajvédelmi Tematikus Stratégia jelenlegi helyzete (2012. április 2.). Összefoglalás. 2012. (letöltés: 2014.11.20.)
<http://enfo.agt.bme.hu/drupal/sites/default/files/Talajv%C3%A9delmi%20strat%C3%A9gia%20A1r%C3%B3l%202012.pdf>

Az Európai Unió dokumentumai:

- COM (2006) 231. A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A talajvédelemről szóló tematikus stratégia. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0231:FIN:HU:PDF>
- COM (2006) 232. Javaslat. Az európai Parlament és a Tanács irányelve. A talajvédelem kereteinek meghatározásáról, valamint a 2004/35/EK irányelv módosításáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006PC0232&rid=1>
- COM (2011) 244. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&rid=1>
- COM (2011) 571. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571&rid=1>
- COM (2012) 46. 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. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0046&rid=1>
- COM (2013) 249. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Környezetbarát infrastruktúra – Európa természeti tőkéjének növelése. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0249&rid=1>
- SWD (2012) 101. Bizottsági szolgálati munkadokumentum. Iránymutatás a talajlezárás korlátozásának, csökkentésének és kompenzálásának bevált módjairól. <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/HU%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>