



# **A természetvédelem nemzetközi és Európai Unió-beli jogi rendszere**

*dr. Kert Ágota*

**WWF FÜZETEK 22.**  
**Budapest, 2002.**



Írta:  
Dr. Kert ágota  
Tel./Fax: (1) 341 4073

Lektorálta:  
Bozsó Brigitta

Kiadta:  
WWF Magyarország  
1124 Budapest  
Németvölgyi út 78/b  
Tel.: (1) 214 55 54  
Fax: (1) 212 9353  
E-mail: [panda@wwf.hu](mailto:panda@wwf.hu)  
[www.wwf.hu](http://www.wwf.hu)

Adószám: 18226814-1-43  
Számlasszám: Erste Bank: 11649001-07903500-49000003  
Budapest, 2002. december

ISSN 1216-2825

# TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS .....	3
1. TERMÉSZETVÉDELEM A NEMZETKÖZI JOGBAN .....	4
1.1 A NEMZETKÖZI TERMÉSZETVÉDELMI JOG FEJLŐDÉSE .....	4
1.2 TERMÉSZETVÉDELEM A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEKBEN .....	5
1.2.1 A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK JELLEMZŐI ÉS FAJTÁI .....	5
1.2.2 REGIONÁLIS NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK .....	6
1.2.3 SEKTORÁLIS EGYEZMÉNYEK .....	8
1.2.4 EGYEZMÉNY A BIOLÓGIAI SOKFÉLESÉGRŐL .....	10
2. TERMÉSZETVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN .....	12
2.1 A TERMÉSZETVÉDELEM RENDSZERE AZ EU-BAN .....	12
2.2 NATURA 2000 .....	12
2.2.1 A MADÁRVÉDELMI IRÁNYELV .....	13
2.2.2 AZ ÉLŐHELYVÉDELMI IRÁNYELV .....	13
2.2.3 MIBEN JELENT ELŐRELÉPÉST AZ ÉLŐHELYVÉDELMI IRÁNYELV A MADÁRVÉDELMI IRÁNYELVHEZ KÉPEST? .....	15
3. A TERMÉSZETVÉDELEM MEGVALÓSULÁSA .....	20
3.1 A TERMÉSZETVÉDELEM MEGVALÓSULÁSÁNAK ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI .....	20
3.2 NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK VÉGREHAJTÁSA .....	21
3.3 VÉGREHAJTÁS AZ EU-BAN .....	22
3.3.1 EU RENDELETEK VÉGREHAJTÁSA .....	22
3.3.2 EU IRÁNYELVEK VÉGREHAJTÁSA .....	23
ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KONKLÚZIÓK .....	25
FELHASZNÁLT IRODALOM .....	26

# BEVEZETÉS

Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozásának közeledtével egyre fontosabbá válik az EU joganyagának ismerete. Ezzel nagyjából párhuzamosan, az utóbbi tíz évben kezdett a környezetvédelem 'divatos' témává válni, és a remélt csatlakozásunk esetén ezen a területen sok tennivalónk van. A környezetvédelemmel és a környezeti joggal egyre többen foglalkoznak, és az élővilág védelme is nagyobb figyelmet kap.

A környezetvédelmet 'barna' és 'zöld' területekre szokás osztani. A 'barna' környezetvédelem a víz- és levegőtisztasággal, a zajterhelésekkel, a hulladékgazdálkodással és az ezekkel kapcsolatos jelenségekkel foglalkozik, a 'zöld' környezetvédelem pedig az élővilág védelmével. A két területet a környezetvédelem illetve természetvédelem elnevezéssel is meg szokás különböztetni, bár sokan úgy vélik, hogy a természetvédelem része a környezetvédelemnek. Akárhogy is határozzuk meg ezeket a kategóriákat, a két terület összefüggései igen fontosak. Ez a dolgozat a természetvédelemmel, annak is jogi vonatkozásával foglalkozik.

Szerencsére Magyarországnak a természetvédelem terén nem sok a szégyellnivalója, sem a természet állapotára, sem a jogi szabályozásra vonatkozóan. Ennek ellenére a természetvédelem jogi vonatkozásairól nagyon hiányos a magyar nyelvű irodalom, ez a terület a környezetvédelmen illetve a környezeti jogon belül 'mostohagyerek'. Ezzel az írással ezt a hiányt szeretnénk valamennyire pótolni.

A természetvédelmi jognak elsősorban a nemzetközi vonatkozásai azok, amelyekről Magyarorszá-

gon szinte semmi elérhető irodalom nincsen, az Európai Unió joga az elmúlt években nagyobb publicitást kapott. Minthogy a természet állapota szempontjából mindkettő lényeges és a jogi szabályozásnak ez a két szintje egymással szorosan összefügg, indokolt együttes tárgyalásuk. Ez egyben egy teljesebb kép kirajzolódását is lehetővé teszi.

Habár a dolgozat címe a természetvédelem nemzetközi és Európai Unión belüli jogi védelmének bemutatását ígéri, a nemzetközi jog bemutatására európai szemmel kerül sor. Az esszé célja annak vizsgálata, hogy az Európai Unió élővilágát hogyan és milyen eszközökkel és mennyire hatékonyan védi a jog e két szinten. Az első két fejezetben a két különböző jogi rendszer kerül bemutatásra, majd kiemelkedő fontossága miatt a jog megvalósulását külön fejezet tárgyalja.

Az Európai Unió jogrendszerét tárgyaló részekben az Európai Unió, az Európai Közösség, az Unió, a Közösség, az EU és az EK kifejezések lényegében egymással felcserélhető módon kerülnek elő a szövegben.<sup>1</sup> Hasonlóképpen egyes esetekben a 'direktíva' szó fordul elő a hivatalos 'irányelv' megnevezés helyett<sup>2</sup>. Magyarázatra szoruló fogalom még az 'európai' jelző, mely minden politikai és egyéb mögöttes értelmezés nélkül, az egyszerűség kedvéért az Európai Uniót tárgyaló részekben többször jelenik meg 'Európai Unió's' jelentésben (ahogy egyébként az Európai Unió-beli irodalom is az esetek nagy részében így használja ezt a megnevezést; bármennyire is kifogásolható földrajzi vagy politikai szempontból).

<sup>1</sup> A jelen dolgozatnak nem célja ezen fogalmak pontos definíciója illetve a közöttük lévő különbségek magyarázata, és általános vélekedés szerint elfogadható az ilyen fajta 'kevert' használatuk a szöveg változatosabbá tételére érdekében.

<sup>2</sup> Az Igazságügyi Minisztérium döntése szerint az Európai Unió angolul 'directive'-ként titulált jogszabályait irányelvnek kell magyarra fordítani.



# 1. TERMÉSZETVÉDELEM A NEMZETKÖZI JOGBAN

## 1.1 A NEMZETKÖZI TERMÉSZETVÉDELMI JOG FEJLŐDÉSE

### *Főbb „soft law” dokumentumok*

Habár a környezetvédelem egy viszonylag új terület a nemzetközi jogon belül, az első természetvédelminek tekinthető nemzetközi egyezmény 1886-ból való<sup>3</sup>, ekkor azonban az ilyen jellegű megegyezések még elszigetelt jelenségnek tekinthetők. Mára a természetvédelmi egyezmények száma jelentősen megnövekedett. Az alapelvek kikristályosodása nyomán körvonalazódott a nemzetközi jogon belül egy új ág, a természetvédelmi jogé, mely „folyamatosan fejlődik abban az irányban, hogy a fajok jogi státuszát elismerje”<sup>4</sup>. A nemzetközi természetvédelmi jog két pilléren nyugszik, melyek a 'soft law' (puha jog) és a nemzetközi szerződések.

A 'soft law', mely nyilatkozatokat, alapelveket és más hasonló dokumentumokat jelent, önmagában jogilag nem bír – formai – kötéserővel, de megteremti az alapjait a 'kézzel foghatóbb' jogi eszközöknek. Ebben a nemzetközi természetvédelmi szervezetek igen fontos szerepet játszanak, hiszen a legtöbb, mai napig is gyakran hivatkozott dokumentum megalkotása az ő munkájuk eredménye.

Az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1972-ben **Stockholmban tartott konferenciája** az emberi környezetről 26 alapelvet fogadott el, ami lényegében a nemzetközi természetvédelmi jog mint jogág kialakulásának elindítója volt. A konferencia hangsúlyozta mind a fajok, mind a fajok élőhelyei védelmének fontosságát.

1980-ban három nemzetközi szervezet, a UNEP, az IUCN és a WWF<sup>5</sup> közösen (a FAO-val és az UNESCO-val együttműködésben<sup>6</sup>) megjelentette a '**Világ természetvédelmének stratégiája**' című kiadványt. Ez az igen befolyásos dokumentum a termé-

szetvédelem fő céljait a következőkben határozza meg:

- az alapvető ökológiai folyamatok fenntartása;
- a genetikai sokféleség megőrzése, valamint;
- a fajok és ökológiai rendszerek fenntartható használata.

Mindezekre a célokra azóta gyakran hivatkoznak különböző nemzetközi szerződések és természetvédelmi jogszabályok.

1982-ben az ENSZ Általános Ülése elfogadta a '**Természet világméretű szabadságlevelé**' című dokumentumot, mely magába foglalja a stockholmi alapelveket és a 'Világ természetvédelmének stratégiájá'-t és a mely „képviseli a fajok [...] valódi belső értéke formai elismerését, mely maga után kell hogy vonja [...] az ennek megfelelő erkölcsi kötelességet azok megőrzésére”<sup>7</sup>.

1992-ben az ENSZ Rió de Janeiro-ban összehívta a **Környezet és Fejlődés világkonferenciát**, ami a környezetvédelmi, és ezen belül a természetvédelmi jog fejlődésének következő nagyon fontos lépése volt. A konferencián három fontos 'soft law' dokumentumot fogadtak el, melyek a következők:

- Az 'Erdőkre vonatkozó alapelvek' a fenntartható erdőgazdálkodásra vonatkozó útmutató;
- a 'Rio-i Nyilatkozat' 21 alapelvet fektet le, meghatározva a nemzetek jogait és kötelezettségeit, különös hangsúlyt helyezve az elővigyázatossági alapelvre;
- Agenda 21 egy akcióterv, mely a biológiai sokféleség megőrzését külön fejezetben tárgyalja. Az elővigyázatossági alapelven kívül a természetvédelemre vonatkozó további általános alapelvek a fenntartható fejlődés, a megelőzés alapelve és a szennyező fizet alapelv.

<sup>3</sup> A Rajna folyó medencéjében történő lazac halászat szabályozásáról szóló nemzetközi egyezmény, 1868

<sup>4</sup> de Klemm C, Shine C, 1993, 2. o.

<sup>5</sup> UNEP: United Nations Environmental Programme [az ENSZ Környezetvédelmi Programja], IUCN: International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources [Nemzetközi Egyesület a Természet és a Természeti Erőforrások Védelmére] – mai neve World Conservation Union, WWF: World Wildlife Fund [Természetvédelmi Világalap] – mai neve World Wide Fund for Nature

<sup>6</sup> FAO: Food and Agricultural Organisation [Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet] (az ENSZ szakosított szerve), UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation [ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete]

<sup>7</sup> de Klemm C, Shine C, 1993, 5. o.

## 1.2 TERMÉSZETVÉDELEM A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEKBEN

### 1.2.1 A nemzetközi szerződések jellemzői és fajtái

A nemzetközi szerződések, melyek a nemzetközi természetvédelmi jog másik alappillért képezik, jogi kötőerővel bírnak, ezért könnyebben kikényszeríthetők. A természet védelmét célzó nemzetközi szerződésekben jól látható az a tendencia, ahogy az elsősorban ember számára közvetlenül hasznosnak tekintett fajok védelmére hozott egyezmények felváltják azokat, melyekben „a hangsúly áthelyeződik a fajoknak azokban az ökológiai rendszerekben betöltött szerepére, amelyekben előfordulnak, valamint a kihalástól való védelmük fontosságára – bármilyen csekély látható haszonnal bírnak”.

Ahogy minden más típusú nemzetközi szerződésnek, ugyanúgy a természetvédelmi egyezményeknek is több csoportját lehet megkülönböztetni. A kétoldalú nemzetközi szerződések a természetvédelem területén gyakorlatilag elhanyagolhatók<sup>8</sup>. A dolog természetéből adódóan a multinacionális egyezmények jelentősek, hiszen a természetvédelem célja csak széleskörű összefogással valósítható meg.

A nemzetközi szerződések az általuk érintett terület alapján lehetnek **regionálisak**, egy-egy földrajzilag meghatározott területre érvényes egyezmények, illetve **generálisak**, melyeknek rendelkezési az egész világra kiterjednek. A **szektorális** szerződések a szabályozás tárgya szerint különülnek el, ezek az egyezmények a természetvédelem területén egy-egy meghatározott faj vagy fajok illetve élőhely(ek) védelmére irányulnak.

### 1.2.2 Regionális nemzetközi szerződések

Regionális szerződés az 1979-es nemzetközi egyezmény az európai élővilág és természetes élőhelyek megőrzésére<sup>9</sup>, vagyis az úgynevezett **berni egyezmény**, mely „kimondja, hogy a természetnek

az emberi érdekektől elkülöníthető, önmagáért való belső értéke van”<sup>10</sup>, és amely a veszélyeztetett és sebezhető fajok védelmét külön hangsúlyozza. A szerződő államoknak az egyezmény értelmében biztosítaniuk kell a növény- és állatpopulációk fennmaradásához szükséges ökológiai és jogi feltételeket.

A berni egyezmény kettős védelmi rendszert tartalmaz: faj- és élőhelyvédelmet. A védendő fajok a mellékletekben három csoportba vannak sorolva: szigorúan védett növények, szigorúan védett állatok és védett állatok. Az élőhelyvédelem, mely elsősorban a mellékletben felsorolt fajok élőhelyeire valamint a veszélyeztetett élőhelyekre vonatkozik, a szerződés leghangsúlyosabb része. Az általános élőhelymegőrzésre vonatkozó rendelkezések mellett nagyon konkrét, szigorú követelményt állít a szerződés 6(b) cikkelye, mely megtiltja a szigorúan védett fajok párzó- és pihenőhelyeinek rongálását vagy tönkretételét. Az egyezmény az állatok elfogásának és elpusztításának bizonyos formáit is megtiltja (IV. melléklet).

A berni egyezmény szigorú előírásaival és működését biztosító szerveivel (Intézőbizottság, titkárság melynek szerepét az Európa Tanács látja el -, valamint a felek jelentési illetve az Intézőbizottság beszámoló kötelezettsége) jelentős jogi eszköz a nemzetközi természetvédelmi jogban. A fajok mellett az élőhelyek védelmét is biztosítva előremutató szemléletet képvisel, és az Európai Unió természetvédelmi szabályozásának alapja lett.

*Az Antarktisz tengeri élő erőforrásainak védelméről szóló egyezmény*<sup>11</sup> a nemzeti jogok hatálya alá nem tartozó élővilág kihasználásának szabályozására tesz kísérletet. Az ökológiai szemléletű szerződés I. cikkelye hatálya alá vonja az Antarktiszon élő összes fajt, de egyéb nemzetközi szerződések<sup>12</sup>, melyeknek hatályát elismeri, korlátok közé szorítják ezt a széles kört. Az egyezmény által kimondott cél az, hogy a halászott fajok populációi mindenkor

<sup>8</sup> Igen kis számban bár, de léteznek ilyenek is – például a vadmadarak védelmére megalkotott egyezmény az USA és Nagy-Britannia között 1916-ból, vagy a hasonló céllal létrehozott egyezmény Japán és a volt Szovjetunió között 1976-ból, Ausztrália és Kína között 1986-ból, stb.

<sup>9</sup> Aláírták Bernben, ezért gyakran 'berni egyezményként' is emlegetik

<sup>10</sup> Lyster S, 1985, 299. o.

<sup>11</sup> Aláírták Canberrában, 1980-ban

<sup>12</sup> Az Antarktiszon élő fókák megőrzéséről szóló egyezmény, 1972 és a bálnavadászatról szóló nemzetközi szerződés, Washington DC, 1948

fenntartható szinten maradjanak. Az egyezmény fő döntéshozó szerve, a Bizottság minden kérdésben konszenzussal hoz döntést, így egyetlen fél elég ahhoz, hogy vétőjával egy határozat meghozatalát megakadályozza. Ennek eredményeként kevés döntés született, ami az egyezmény gyengeségét jelzi. A halászat és a természetvédelem egymásnak feszülő érdekei esetén egy nemzetközi szerződésben az egyhangú szavazás nem sok sikert ígér.

Regionális nemzetközi természetvédelmi egyezményeket kötöttek szinte minden nagyobb földrajzi területre. 1968-ban írták alá a természet megőrzéséről szóló **afrikai egyezményt**<sup>13</sup>, 1940-ben a **Nyugati félteke**<sup>14</sup>, 1985-ben **Dél-Kelet Ázsia**<sup>15</sup>, 1976-ban pedig a déli **Csendes-óceáni**<sup>16</sup> természeti erőforrások védelméről született nemzetközi szerződés. Ezek az egyezmények ugyan Lyster szerint 'alvó szerződések', a széleskörű együttműködés szükségességének a felismerését tükrözik.

### 1.2.3 Szektorális egyezmények

#### *A washingtoni egyezmény*

Meghatározott fajokra koncentrálnak a washingtoni egyezmény a veszélyeztetett vadon élő növény- és állatfajok nemzetközi kereskedelméről (**CITES**)<sup>17</sup>, melynek célja, hogy az állatokkal és növényekkel való kereskedelem ne vezessen azok túlzott kihasználásához. A szerződés nem tiltja meg, hanem kezek közé szorítja az élőlényekkel történő kereskedést, aminek érdekében egy engedélyezési eljárást hoz létre.

Az egyezmény mellékletei két csoportra osztják a növény- és állatfajokat: a 'vörös lista' (I. melléklet) azokat tartalmazza, melyek kihalással fenyegetettek, ezért a velük való kereskedelem tilos, a 'rózsaszín lista' (II. melléklet) pedig azokat, melyekkel szabad kereskedni, de csak meghatározott feltételekkel, különben ezek is veszélyeztetetté válhatnak. Az egyes államok által fenyegetettnek vagy

veszélyeztetettnek nyilvánított fajok a III. mellékletbe kerülnek felvételre.

Minden aláíró állam saját hatóságokat állít fel az egyezmény végrehajtására és az importokat és exportokat szigorúan ellenőrizni kell. Import- illetve exportengedélyt csak akkor szabad kiadni, ha az adott fajt legálisan szerezték, szállításának feltételei biztosítva vannak, nem kereskedelmi célja akarják használni, illetve a faj túlélése ezáltal nem kerül veszélybe. Az illegális kereskedelmet bírsággal kell büntetni, de a szerződés az elkobzást és a visszaküldést is lehetővé teszi.

Az egyezmény kényes pontja, hogy a határoknál szolgálatot teljesítő határőröknek a mellékletekben felsorolt fajokat, sőt azoknak származékait és felismerhető részeit is tudniuk kell azonosítani. Ebben sok segítséget nyújtott a titkárság, mely a szerződés működésének figyelésével van megbízva, különböző tájékoztató füzetek, brosrák kiadásával, képzésekkel, stb., de ez sem tudja teljesen megoldani a problémát.

#### *A bonni egyezmény*

A vándorló állatfajok védelméről szóló úgynevezett bonni egyezmény<sup>18</sup> célja azon fajok védelme, melyek veszélyeztetettek vagy melyek természetvédelmi szempontú helyzete nem kielégítő. Ez az egyezmény is tartalmaz mind faj-, mind pedig élőhelyvédelmi rendelkezéseket. A fajok két csoportja két mellékletben jelenik meg, az I. mellékletben felsoroltakra nézve a szerződés kötelezettségeket tartalmaz, a II. mellékletben szereplő fajokra pedig egyezmények megkötését teszi kötelezővé a fajok vándorlása által érintett államok számára.

A bonni egyezmény alapján írtak alá nemzetközi szerződést például a Balti- és Északi-tengeri kis cetekről<sup>19</sup> és Wadden-tengerben élő fókákról<sup>20</sup>. A szerződés előnye, hogy a mellékletekbe külön is be-

<sup>13</sup> Afrikai egyezmény a természet és a természeti erőforrások megvédéséről, Algir, 1968

<sup>14</sup> Egyezmény a nyugati félteke természetének védelméről és élővilágának megőrzéséről, Washington, 1940

<sup>15</sup> ASEAN-egyezmény a természet és a természetvédelmi erőforrások megőrzéséről, Kuala Lumpur, 1985

<sup>16</sup> Egyezmény a déli Csendes-óceániai természet megőrzéséről, Apia, 1976

<sup>17</sup> Az egyezményt angol nevének (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) rövidítése alapján szokás CITES-ként emlegetni; 1973-ban írták alá

<sup>18</sup> Aláírták 1979-ben

<sup>19</sup> A Balti- és Északi-tengeri kis cetek megőrzéséről szóló egyezmény, 1992

<sup>20</sup> A Wadden-tengerben élő fókák megőrzéséről szóló egyezmény, 1990



kerülhetnek ugyanannak a fajnak az egymástól elkülönülten élő populációi, ezzel lehetőség nyílik a differenciálásra. Ez azért fontos, mert a különböző populációk más-más helyzetben lehetnek, és nem biztos, hogy mindegyikük védelemre szorul, a külön egységként való kezelésükkel mindegyik a megfelelő védelmet tudja megkapni.

#### *A Ramsari egyezmény*

Területi védelmet biztosító nemzetközi szerződés a vizes élőhelyek védelméről szóló Ramsari egyezmény<sup>21</sup>. Jelentősége abban rejlik, hogy ez „az első globális nemzetközi szerződés, mely kizárólag élőhellyel foglalkozik”<sup>22</sup>. „[Az egyezmény] az embert és a környezetet különállónak, de egymástól kölcsönösen függőnek tekinti és a vizes élőhelyek védelmét azzal indokolja, hogy [ezek] nagy gazdasági, kulturális, tudományos és rekreációs értékekkel bíró erőforrások melyeknek elvesztése jövétlen lenne”<sup>23</sup>.

A szerződés célja a hatalmas ökológiai értékkel bíró vizes élőhelyek pusztulásának megakadályozása illetve azok 'bölcshasználatának' (*wise use*) és védelmének elősegítése. A szerződő felek mindegyike köteles legalább egy megfelelő, a joghatósága alatt álló területet kijelölni, mely a nemzetközi érdekességű vizes élőhelyek listájára felkerül<sup>24</sup>. A kijelölt területek védelme, kezelése és bölcshasználata az állam kötelessége.

#### *Az UNESCO Világörökség egyezmény*

Szintén területi védelmet biztosít az UNESCO Világörökség egyezmény<sup>25</sup>, melynek célja az egyetemes jelentőségű természeti és kulturális értékek védelme. A Szerződés a védelemre érdemes értékekre vonatkozóan megőrzési kötelezettséget ír elő. A védelem biztosítása annak az államnak a feladata, amelynek területén az adott létesítmény található, így annak költségeit is elsősorban neki kell viselnie. Indokolt esetekben az államok pénzügyi támo-

gatást kaphatnak a Világörökség Alap-tól, amelynek léte „a világörökség egyezménynek az a tulajdonsága, amely a többi természetvédelmi egyezménytől a leginkább megkülönbözteti”<sup>26</sup>. Az Alapba minden szerződő fél rendszeresen fizet hozzájárulást.

Az UNESCO egyezmény kétféle listát tartalmaz: a világörökség listát, ezen belül a természeti és a kulturális értékek listáját, valamint a veszélyeztetett világörökség listát. Az utóbbira azok a területek illetve létesítmények kerülnek, melyeket meghatározott komoly veszély fenyeget, amit emberi tevékenységgel meg lehet szüntetni. A természeti világörökség listára azok a területek kerülnek fel, melyeknek felvételét a felettük joghatósággal rendelkező államok kérték, és a Világörökség Bizottság a kérvényt pozitívan bírálta el. A listára pályázó területeknek meg kell felelniük bizonyos kritériumoknak, elsősorban annak, hogy univerzális értéket képviselnek.

Mind a Ramsari, mind az UNESCO Világörökség egyezmény sikeresnek mondható. A világörökség egyezmény szigorúbb természetvédelmi követelményeivel és a szélesebb körű pénzügyi támogatási rendszerével előremutatóbb a Ramsari egyezményénél, bár az élőhelyvédelem szempontjából hátránya vele szemben a területek listára való felvételének korlátai.

#### **1.2.4 Egyezmény a biológiai sokféleségről**

A biológiai sokféleségről szóló nemzetközi szerződés „az első globális egyezmény, melyet kifejezetten a biológiai sokféleség kérdésének felvetése céljából hoztak létre”<sup>27</sup>. A nemzetközi természetvédelem legjelentősebbnek tartott jogi eszközét az 1992-es Rio de Janeiro-i világkonferencián írta alá több mint 150 résztvevő ország, és 1993 decemberében hatályba is lépett. Az egyezmény integrált szemléletet képvisel és számos újszerű jellegzetességgel bír.

<sup>21</sup> Nemzetközi egyezmény a nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyekről, különösen mint a vízmadarak élőhelyeiről, Ramsar, 1971

<sup>22</sup> Bell S, 1997, 519. o.

<sup>23</sup> Alder J, Wilkinson D, 1999, 117. o.x

<sup>24</sup> Az államoknak a szerződés szerint lehetősége van arra, hogy kivonjanak a védettség alól már kijelölt területet, de erre eddig még nem került sor.

<sup>25</sup> UNESCO egyezmény a világ kulturális és természeti örökségének védelméről, Párizs, 1972

<sup>26</sup> Lyster S, 1985, 229. o.

<sup>27</sup> Spelleberg I F, 1996, 51. o.

A biológiai sokféleségről szóló egyezmény kimondja prioritását más egyezményekkel szemben: amennyiben konfliktus van e szerződés és egy másik nemzetközi szerződés rendelkezései között, az előbbit illeti elsőbbség. Az egyezmény lényegében egy keretegyezmény, melynek továbbfejlesztése a szerződő feleken múlik.

Az egyezmény Preambuluma kimondja, hogy az élővilág sokfélesége önmagáért való érték. A szerződés célja ennek megőrzése, a természeti erőforrások fenntartható használata és a természetvédelem költségeinek és előnyeinek egyenlő elosztása. Általános kötelezettsége az államoknak olyan intézkedéseket bevezetni, melyek a fajok, élőhelyek és ökológiai rendszerek pusztulásának megállítását célozzák.

Az egyezmény felismeri azt a problémát, hogy bár a biológiai erőforrások nagy része a fejlődő országokban található, ezek az országok eddig nem részesültek ezek a hasznából. A szegényebb országokból származnak az alapanyagok azoknak a termékeknek, melyek felett a fejlett országok ipari szellemi jogdíjat jegyeztek be, így azok felett rendelkezési jogot nyertek. Ezen a helyzeten próbál változtatni az egyezmény. Minden országnak elismeri szuverenitását természeti kincsei fölött, de ugyanakkor az országok felelősségévé teszi, hogy ezekkel az erőforrásokkal fenntartható módon gazdálkodjanak, és öröködjenek a biológiai sokféleség felett.

Az általános kötelezettségeken túl konkrét előírásokat is megfogalmaz a szerződés. A résztvevő államoknak meg kell határozniuk a biológiai sokféleség fontos összetevőit és a prioritást követelő természetvédelmi feladatokat, valamint azonosítaniuk és figyelemmel kísérniük azon folyamatokat és tevékenységeket, amelyek a biológiai sokféleségre negatív hatással lehetnek. Az így begyűjtött információ alapján nemzeti stratégiákat és terveket kell kidolgozniuk a biodiverzitás védelmének a szektorális programokba és tervekbe való integrálására. Eddig már számos politika, stratégia és program kidolgozása, jogszabály megalkotása megtörtént az egyezmény hatására.

A *fenntartható használat* az egyezmény egyik leg hangsúlyosabb fogalma. A 2. cikkely ezt a fogalmat a következőképpen határozza meg: „a biológiai sokféleség összetevőinek olyan módon és ütemben történő használata, mely nem vezet a biológiai sokféleség hanyatlásához, ezáltal megtartva azt a képességét, hogy a jelen és jövő generációinak szükségéit és kívánságait ki tudja elégíteni”. Kutatással, oktatással, képzéssel és egyéb technikákkal, mint például a környezeti hatásvizsgálat, is segíteni kell a biológiai sokféleség megőrzését, ahol ez nem ellentétes a fenntartható használattal, a hagyományos gyakorlat ösztönzésével.

„Egy globális egyezményben először teremtdik meg a jogi kapcsolat a fejlődő országok természetvédelmi kötelezettségei és a fejlett országok pénzügyi kötelezettségei között.”<sup>28</sup> A fejlett államoknak pénzügyi forrásokat kell a fejlődő államok rendelkezésére bocsátaniuk a szerződés céljainak megvalósulása érdekében. A pénzügyi mechanizmusnak a felek Konferenciája a GEF<sup>29</sup>-et jelölte ki. A szegény országok anyagi támogatásának követelményként való előírása igen nagy lépés a nemzetközi természetvédelmi jogban.

<sup>28</sup> Kiss A, Shelton D, 2000, 308. o.

<sup>29</sup> Rövidítés az angol névből: Global Environmental Facility [Globális Környezetvédelmi Segélyalap]

## 2. TERMÉSZETVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN

### 2.1 A TERMÉSZETVÉDELEM RENDSZERE AZ EU-BAN

Az Európai Unió, mint sajátos „állam fölötti állam” önálló, „sui generis” jogrendszerrel rendelkezik, melyen belül a környezetvédelem – és azon belül és a természetvédelem - külön ág. Az EU környezet- és természetvédelmi jogrendszere rendkívül kiterjedt és – habár eleinte ennek nem voltak az alapító Szerződésben „alkotmányos” alapjai - hosszú múltra tekint vissza. A természetvédelem területén született az EU egyik első környezetvédelmi jogszabálya, a vadon élő madarokról szóló<sup>30</sup>, amely ma is a rendszer egyik alapköve.

A természetvédelem szabályozásának alapjai politikai kinyilatkoztatások szintjén a környezetvédelem egyéb területeivel együtt az Unió Akcióprogramjaiban vannak megfogalmazva. A környezetvédelmi Akcióprogramok a jogszabályok kötőerejével nem rendelkező dokumentumok, melyek egy hosszabb (három - tíz éves) időszakra határozzák meg az EU által elérni kívánt - ezen belül a jogszabályalkotásra vonatkozó - célokat. A Közösségnek jelenleg a hatodik ilyen Akcióprogramja van hatályban, „A mi jövőnk, a mi választásunk” című, mely a 2001-2010-es időszakra szól.

Konkrét jogszabályok szintjén a természetvédelem alapvetően két irányelvre épül, az úgynevezett „madár- és élőhelyvédelmi irányelvekre”, melyek az egész Európát felölelő Natura 2000 hálózat rendszerének keretén belül biztosítják az élővilág védelmét. Ezt részletesen tárgyalják a következő alfejezetek, hiszen lényegében ez az, amit Európai Unió természetvédelmi jogként emlegetünk.

Ezen kívül csak kis számú egyéb természetvédelmi vonatkozású jogszabály van hatályban<sup>31</sup>, hiszen a Natura 2000 lényegében lefedi a teljes természetvédelmet. Ezen túlmenően kereskedelmi jellegű jogszabályok (elsősorban rendeletek) biztosítják bizonyos fajok védelmét. Az élővilág védelme szempontjából természetesen fontosak a 'barna'

környezetvédelem körébe tartozó jogszabályok is, hiszen ezek mind kihatással vannak rá.

### 2.2 NATURA 2000

Az EU ötödik környezetvédelmi akcióprogramja célként határozta meg i az európai élőhelyek egy olyan összefüggő hálózatának megteremtését, mely az egész Közösség területét felöleli. Ezt a jog „nyelvére” lényegében az előbb említett két irányelv fordítja le, melyek az Európai Unió természetvédelem gerincét képezik.

#### 2.2.1 A madárvédelmi (79/409/EEC) irányelv

A vadon élő madarokról szóló irányelvet (madárvédelmi irányelv) 1979-ben fogadták el. A 2. cikkely szerint a Tagállamok „kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy fenntartsák a [vadon élő madár-] fajok populációit [...] olyan szinten, ami megfelel [...] az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek”. Kötelesek meghozni „az [...] intézkedéseket, hogy az összes madárfaj számára a megfelelő diverzitású és területű élőhelyet megőrizzék, fenntartsák illetve újrateremtésük” (3. cikkely) védett területek létrehozásával. Az irányelv követelménye biotópok létrehozása és újrateremtése, valamint az élőhelyek fenntartása a védett területeken belül és azokon kívül is.

A fajok védelmét a mellékletek rendszere különböző szinteken biztosítja. Tiltott a madarak szándékos elpusztítása és elfogása, fészkeik és tojásaik megsemmisítése vagy károsítása, valamint szándékos zavarásuk – különösen a párzási és nevelési időszakban -, továbbá azon madarak tartása, melyek vadászata és elfogása tiltva van. A vadászat nem tiltott azon fajokra, melyeket a II. melléklet felsorol, feltéve, hogy ez a Tagállam nemzeti jogszabályának betartásával történik.

A legtöbb faj – melyeket az I. melléklet sorol fel – „az élőhelyükre irányuló speciális természetvé-

<sup>30</sup> 79/419/EGK Tanácsi irányelv a vadon élő madarak megóvásáról (OJ L 103 27.4.79)

<sup>31</sup> A halászatra vonatkozó (EGK/3760/92), valamint az erdők légköri szennyezés (EGK/1613/89) illetve tűz elleni (EGK/2158/92) védelmére vonatkozó tanácsi rendeletek

delmi intézkedések hatálya alá esik, melyek célja, hogy a túlélésük és a szaporodásuk biztosítva legyen elterjedési helyükön”, amely helyeken az erre legmegfelelőbb területeket Különleges Madárvédelmi Területekké (Special Protection Area - SPA) kell nyilvánítani (4(1) cikkely). Hasonló intézkedéseket kell bevezetni a vándormadarakra vonatkozóan is, valamint megkülönböztetett figyelmet kell szentelni a vizes élőhelyekre, azokon belül különösen a nemzetközi jelentőségűekre (4(2) cikkely).

A Tagállamok számára megengedett, hogy az irányelvben meghatározottnál szigorúbb intézkedéseket vezessenek be. Másrészt viszont derogáció (az irányelvben foglaltaktól a megengedőbb irányba való eltérés) csak abban az esetben megengedett, „ahol nincs más kielégítő megoldás”, és csak egy korlátozott számú meghatározott esetben (9(1) cikkely), de az Európai Bizottságnak kötelessége „biztosítani, hogy a derogációk következményei nem vezetnek ezen irányelvvel ellentétes eredményhez” (9(2) cikkely).

### 2.2.2 Az élőhelyvédelmi (92/43/EEC) irányelv

A vadon élő madarokról szóló irányelv képezte modelljét a jóval későbbi, a vadon élő növények és állatok élőhelyeinek megőrzéséről szóló direktívának<sup>32</sup> (’élőhelyvédelmi irányelv’), melyet 1992-ben fogadtak el. Ez a direktíva egyrészt kiterjeszti a fajok védelmét madarakon túl más állat- és növényfajokra, másrészt pedig lefekteti az élőhelyek védelmének rendszerét.

A berni egyezmény végrehajtásának megvalósításaként az ’élőhelyvédelmi irányelv’ megteremti a Natura 2000-et, egy összefüggő európai ökológiai hálózatot, mely a madarokról szóló irányelv alapján kijelölt védett területekből – a Különleges Madárvédelmi Területekből (SPA) és az élőhelyvédelmi irányelv alapján kijelölt védett területekből – Különleges Természetmegőrzési Területekből (Special

Areas of Conservation, SAC) áll. „[Az irányelv] újszerű abban az értelemben, hogy az első olyan nemzetközi próbálkozás, mely teljes körű védelmet biztosít mind a fajok, mind az élőhelyek számára egy régióban, valamint abban, hogy bevezeti a ’közösségi érdekelttségű’<sup>33</sup> élőhelyek és fajok ’kedvező természetvédelmi állapotba’<sup>34</sup> történő helyreállításának illetve azon való fenntartásának a fogalmát.”<sup>35</sup>

A Bizottságnak el kell fogadnia a közösségi érdekelttségű területeket tartalmazó listát, mely az Unió tagállamai által összeállított nemzeti listák alapján készül. A közösségi listán szereplő területeket ez alapján a tagállamoknak Különleges Természetmegőrzési Területekké (SAC) kell nyilvánítaniuk, és meg kell határozniuk a fenntartásukhoz illetve helyreállításukhoz szükséges prioritásokat. A tagállamoknak „meg kell alkotniuk a szükséges természetvédelmi jogszabályokat [...], melyek az I. mellékletben meghatározott élőhely típusok illetve a területen élő, a II. mellékletben meghatározott fajok számára szükséges ökológiai feltételek meglétét biztosítják” (6(1) cikkely).

Ezen túlmenően megfelelő lépéseket kell tenni a természetes élőhelyek megrongálódásának, valamint a fajok zavarásának megakadályozása érdekében (6(2) cikkely), továbbá bármely projektet<sup>36</sup>, melynek az adott területre jelentős kihatása valószínűsíthető, „megfelelő vizsgálatnak” kell alávetni (6(3) cikkely). Amennyiben a projektnek a területre negatív hatása lenne, az kizárólag „más alternatíva hiányában” végezhető el, és csak „a társadalmi és gazdasági érdekeket is magába foglaló kiemelkedő közérdeket szolgáló súlyos okból”. Még ebben az esetben is „kötelesek a tagországok megtenni az összes kötelező intézkedést, amely ahhoz szükséges, hogy a Natura 2000 hálózat általános egysége védve legyen”. Amennyiben a területen kiemelt élőhely típus található és/vagy kiemelt faj él, csak az

<sup>32</sup> 92/43/EGK Tanácsi irányelv a vadon élő növények és állatok élőhelyeinek megőrzéséről (OJ L 206 22.7.92)

<sup>33</sup> A fogalom angolul ‘site of Community interest’, a Közösség szempontjából fontos, a Közösség érdekelttségét bíró. Ezt a fordítást dr. Bándi Gyula írásából kölcsönöztem.

<sup>34</sup> Ez a fogalom angolul ‘favourable conservation status’, melynek értelmezése a direktíva egyik sarkallatos pontja; számos tanulmány született már róla. Ezen dolgozat keretei szűkek ahhoz, hogy ezen a területen részletesebb elemzésre sor kerülhessen.

<sup>35</sup> Birnie P: The European Community and Preservation of Biological Diversity – Bowman M, Regdwell C, 1996, 11. fejezet

<sup>36</sup> A ‘projekt’ kifejezést kiterjesztően kell érteni, az irányelv ezt a szót használja, de ez alatt bármilyen nagyobb építkezést (pl. útépitést is), átépítést, tereprendezést stb. kell érteni.

egészségügyi és biztonsági érvek fogadhatók el a projekt kivitelezésénél (6(4) cikkely).

A tagországok kötelesek az élőhelyeket ellenőrizni a mellékletekben szereplő fajok elfogásának, vételének és elpusztításának nyomon követésére szolgáló módszereket kidolgozni, valamint „betiltani mindazon egyes fajokra specializált módszereket, melyek [a fajok] populációinak helyi kihalásához vagy súlyos megzavarásához vezethetnek” (15 cikkely). Az élőhely irányelv céljainak megvalósulását elősegítő tudományos kutatásokra, oktatásra és információ terjesztésre vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket a jogszabály.

### **2.2.3 Mennyiben jelent előrelépést az élőhelyvédelmi irányelv a madárvédelmi irányelvhez képest?**

#### *A.) A direktívák jogi háttere*

Mivel az Egységes Európai Okmány (1986) hatályba lépése előtt nem volt semmilyen „alkotmányos” jogi alapja a környezetvédelmi, és ezen belül természetvédelmi jogalkotásnak a Közösségben, a madarokról szóló 1979-es direktívát a Szerződés 235. cikkelyére támaszkodva fogadták el, egyhangú szavazással. A 235. cikkely olyan jogi eszközök elfogadására ad felhatalmazást, melyek a Közösség valamely céljának eléréséhez szükségesek, és amelyekre a Szerződés nem tartalmaz rendelkezést.

Az élőhelyvédelmi direktívát 1992-ben már egy teljesen más politikai légkörben fogadták el, amikor „az EK-ra úgy tekintettek, mint olyanra, akinek a környezetvédelem területén erkölcsi jelenléte van”<sup>37</sup>. Az ENSZ Környezet és Fejlődés világkonferenciája, melynek előkészítésében a Közösség jelentős szerepet játszott, valamint az ezen aláírt deklarációk<sup>38</sup> és a biológiai sokféleségről szóló egyezmény nagy hatással voltak az EK politikájára, mely a Maastrichti Szerződésben és az ugyanabban az évben elfogadott ötödik Akcióprogramban tükröződik. Az Európai Unióról szóló szerződés tovább szélesíti a környezetvédelemre vonatkozó tör-

vényhozás jogi lehetőségeit, melyeket 1986-ban az Egységes Európai Okmány Környezetvédelmi fejezete teremtett meg.

Az élőhelyvédelmi irányelv jogi alapja a Szerződés 130S cikkelye, mely a környezetvédelemre vonatkozó jogszabályok magalkotására teremt különös jogi alapot. E cikkely által a Szerződés 130T cikkelye is vonatkozik a direktívára, mely a tagállamok számára lehetővé teszi, hogy a direktívában megfogalmazottnál szigorúbb jogi eszközöket vezessenek be a transzpozíciót megvalósító nemzeti jogszabályukkal, amennyiben ez az alapító Szerződésekkel összhangban van. Ugyan a madárvédelmi irányelv tartalmaz hasonló rendelkezést a 14. cikkelyében („A tagállamok bevezethetnek az irányelvben előírtnál szigorúbb védekező rendelkezéseket”), az Európai Bíróság döntése szerint ez nem vonatkozik azon fajokra, melyek nem fordulnak elő az adott tagállam területén, illetve azokra, melyek nem vándormadarak, vagy nincsenek felsorolva az I. mellékletben<sup>39</sup>.

#### *B.) Az irányelvek tárgyi hatálya*

A madárvédelmi irányelv tárgyi hatályát az 1(1) cikkely<sup>40</sup> határozza meg, mely alapján a tagállamok Európán kívüli területein élő madárfajokra a direktíva nem vonatkozik, továbbá az Európában nem természetesen előforduló – betelepített - fajok szintén kívül esnek az irányelv hatályán. Ezen megkötésekkel a direktíva rendelkezéseit minden madárfajra alkalmazni kell az Európai Közösség területén belül<sup>41</sup>, ugyan egyes különös védelmet előíró rendelkezései csak bizonyos fajokra vonatkoznak, az általános védelem valamennyi madárfajra kiterjed.

Az élőhelyvédelmi irányelv tárgyi hatálya alá bevonja az összes többi fajt is, a védelmet kiterjeszti, a 2(1) cikkelyben megfogalmazottak szerint „a [...]tagországok európai területén található valamennyi természetes élőhely valamint növény- és állatfaj védelmére”. Ezáltal az élőhelyvédelmi direktíva befejezi a madárvédelmi direktívával megkezdett

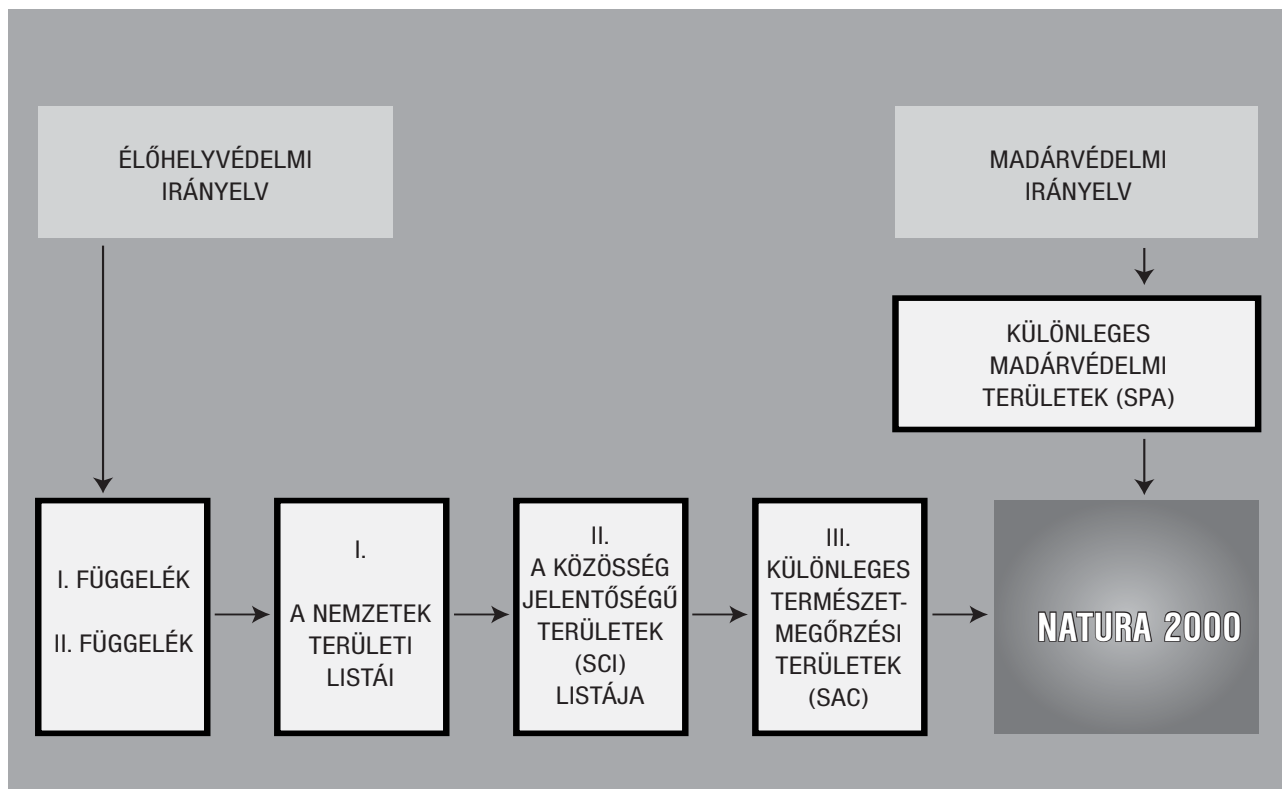
<sup>37</sup> Craig P, de Burca G, 1999, 671. o.

<sup>38</sup> Agenda 21 és Riói Deklaráció

<sup>39</sup> Criminal Proceedings against Gourmetterie van den Burg [büntetőeljárás Gourmetterie van den Burg ellen], C-169/89 sz. ügy

<sup>40</sup> Az 1(1) cikkely szerint: az irányelv hatálya „minden, [...] Tagország európai területén természetesen állapotban lévő természetesen előforduló madárfaj védelmére” kiterjed.

<sup>41</sup> Ennek kapcsán született az Európai Bíróság egyik döntése, melyben elmarasztalta Belgiumot, amiért a madár irányelvet honosító nemzeti jogszabályának hatálya a vadon élő madárfajokra korlátozódik. (C-247/85)



1. számú ábra

folyamatot, és teljessé teszi a berni egyezmény végrehajtásának alapjait.

Mindazonáltal van egy lényeges különbség a két irányelv védelmi rendszerében. Míg a madárvédelmi irányelv rendelkezései minden madárfajra alkalmazandók (a II. és III. mellékletben felsorolt kivételekkel, melyek esetében kevésbé szigorú követelmények lépnek életbe), az élőhelyvédelmi direktíva logikája ennek éppen ellenkezője. Az élőhelyvédelmi irányelv rendelkezései alkalmazásának feltétele, hogy az adott növény- vagy állatfaj a jogszabály mellékleteiben szerepeljen. „Lényegében az élőhelyvédelmi direktíva hatása az, hogy a bizonyítási teher megfordul”<sup>42</sup>, ami miatt az elővigyázatossági alapelvvel kevésbé összeegyeztethetővé válik.

### C). A védett területek kijelölésére vonatkozó rendelkezések

A madárvédelmi irányelv 4. cikkelye<sup>43</sup> szerint a *védett területek kijelölése* az egyes Tagállamok kötelezettsége, melyben a Bizottság nem vesz részt, szerepe pusztán a koordinációra korlátozódik<sup>44</sup>. Wils megállapítása szerint „a Különleges Madárvédelmi Területek kijelölése az egyik legkritikusabb és legvitathatóbb kérdés a madárvédelmi direktíva alkalmazásában”<sup>45</sup>. Az élőhelyvédelmi irányelv által előírt „Különleges Természetmegőrzési Területek kijelölésének folyamata gyökeresen eltér a Különleges Madárvédelmi Területeknek a madárvédelmi direktívában meghatározott kijelölésének folyamatától [...], mivel egy közösségi eljárást léptet életbe”<sup>46</sup>.

Lásd az 1. számú ábrát

<sup>42</sup> Scott J, 1998, 116. o.

<sup>43</sup> A 4. cikkely rendelkezése: „A Tagállamok kötelesek Különös Természetvédelmi Területté nyilvánítani a [I. mellékletben felsorolt] fajok védelmére különösen a számuk és nagyságuk alapján legalkalmasabb területeket, figyelembe véve ezen fajok természetvédelmi szükségleteit”, valamint „hasonlóan kell eljárniuk a rendszeresen előforduló vándormadarak vonatkozásában is”.

<sup>44</sup> A 4(3) cikkely szerint „a Bizottság köteles biztosítani, hogy a [kijelölt] területek [...] összefüggő egészet alkossanak”.

<sup>45</sup> Wils W P J, 1994, 228. o.

<sup>46</sup> Wils W P J, 1994, 230. o.

„Az ezen irányelvben lefektetett eljárás messze nem egyszerű, három jól megkülönböztethető szakaszból áll, melyek közül az első az, melyben a tagállam saját 'hangja' legmarkánsabban van jelen.”<sup>47</sup> Az első szakaszban a tagállam felállítja a saját, leendő védett területeket tartalmazó nemzeti listáját a III. mellékletben meghatározott kritériumok alapján. A nemzeti listák alapján a második lépésben a Bizottság elfogadja a Közösségi Jelentőségű Területek listáját (az egész Közösségre vonatkozóan).

E második fázisban a tagállamok még mindig részt vehetnek: amennyiben a Bizottságnak kifogásai vannak a nemzeti listákkal szemben, a tagállamokkal kétoldalú tárgyalásokat kell folytatnia.<sup>48</sup> A kijelölés harmadik szakaszában a tagállamok már csak kötelezettségüket hajtják végre, melyre többé nincs befolyásuk: amint egy terület felkerül a Közösségi Jelentőségű Területek listájára, a védett területekre vonatkozó intézkedéseket köteles alkalmaznia.

Ez a védett területek kijelölésének a két irányelvben megfogalmazott rendszere között meglévő újabb lényeges eltéréshez vezet. Az élőhelyvédelmi irányelv alapján a tagországra háruló (természetvédelmi) kötelezettségek csak az adott területnek a Közösségi Jelentőségű Területek listájára való felkerülésével keletkeznek, ezzel szemben a madárvédelmi direktíva 4(1) és 4(2) cikkelyeiben található rendelkezései közvetlenül hatályosak. Ez tükröződik az Európai Bíróság '*Marismas de Santona*' ügyében<sup>49</sup> hozott döntésében.

Az ítélet kimondja, hogy Spanyolország megszegte az irányelvet, mert nem nyilvánított védetté egy olyan területet, melyen 20, a direktíva II. mellékletében megtalálható madárfaj és több mint 40 vándorló madárfaj él. A Bíróság érvelése szerint a

tagországok rendelkeznek ugyan némi szabadsággal a Különleges Madárvédelmi Területek kiválasztásában, ám döntésüket az irányelvben meghatározott ornitológiai kritériumok alapján kell meghozniuk. Ezen kritériumok objektívak és meglétük esetén kötelező a területet védetté nyilvánítani.

A fenti döntést megerősítette a Bíróság a '*Lappel Bank*' ügyben is<sup>50</sup>. Az Egyesült Királyság gazdasági megfontolásból nem nyilvánított Különleges Madárvédelmi Területte egy ár-apály hatás alatt álló mocsaras területet, mely természetes részét képezi egy nemzetközi jelentőségű vizes élőhelynek<sup>51</sup>. Az Európai Bíróság kimondta, hogy „Különleges Madárvédelmi Területek kijelölésekor illetve azok határainak meghatározásakor a tagállamok gazdasági tényezőket nem vehetnek figyelembe olyanokként, melyek a direktíva objektív ökológiai céljánál magasabbrendű általános érdeket képviselnek”<sup>52</sup>. Mindez nem változik az élőhelyvédelmi irányelv hatályba lépésével sem, a Natura 2000 hálózat védett területeit a két irányelv megfelelő rendelkezései alapján kell kijelölni.

#### **D). Védelmi intézkedések**

A védelmi intézkedéseket a madárvédelmi irányelvben a 4. cikkely tartalmazza: A Különleges Madárvédelmi Területek vonatkozásában (kijelölésüket követően) „a tagállamoknak meg kell tenniük minden szükséges lépést a szennyezés illetve az élőhelyek megromlására illetve a madarak bármilyen zavarása elkerülése érdekében, amennyiben ezek jelentősnek tekinthetők, figyelemmel ezen irányelv jelen cikkelyének céljára”. A '*Leybucht*' ügyben<sup>53</sup> a Bíróság e cikkely rendelkezéseit értelmezte. Ítéletében kimondta, hogy a szigorú ökológiai követelmények alól gazdasági okokra való hivatkozással nem lehet kivételt tenni.

<sup>47</sup> Scott J, 1998, 113. o.

<sup>48</sup> Az irányelv részletesen szabályozza, hogyan kell a Bizottságnak eljárnia, ha úgy találja, hogy nem került fel a nemzeti listára olyan terület, mely kiemelt fajt vagy élőhely típust tartalmaz, vagy amely az ilyen túléléséhez lenne elengedhetetlen. A kiemelt fajokat vagy élőhely típusokat nem tartalmazó közösségi érdekelttségű területek listájának felállításában egy szakértői bizottság is részt vesz, melyben a Tagállamok képviselői ülnek. Mindkét esetben a Tanács hozza a végső döntést, amennyiben a viták nem oldhatók fel.

<sup>49</sup> Commission v Spain [Bizottság kontra Spanyolország], C-355/90 sz. ügy

<sup>50</sup> R v Secretary of State for the Environment ex p RSPB [R kontra környezetvédelmi miniszter, az RSPB-vel szembeni ügy alpereseként], C-44/95 sz. ügy

<sup>51</sup> A Ramsari egyezmény (1971) alapján kijelölt terület

<sup>52</sup> Freestone D: The Enforcement of the Wild Birds Directive: A Case Study – Somsen, 1996, 229. o.

<sup>53</sup> Commission v Federal Republic of Germany [Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság], C-57/89 sz. ügy

A fentiek alapján Németország megszegte a direktíva előírásait azzal, hogy egy Különleges Madárvédelmi Területen partvédelmi munkálatokat és gátnagyobbitást gazdasági érdekek alapján végzett. Ugyanakkor viszont a part- és árvízvédelem legitím okok arra, hogy ezek alapján az irányelv előírásai alól kivételt tegyenek, és mivel a munkálatoknak ökológiai szempontból kedvező mellékhatásai is voltak, a rendelkezésektől való eltérés megalapozott volt. Mindazonáltal hozzátette a Bíróság azt is, hogy ilyen esetekben is szem előtt kell tartani az elővigyázatosság alapelvét.

E döntés igen jelentős hatással volt az élőhelyvédelmi irányelvre, mely ebben az időben volt előkészítés alatt. Freestone szerint „egyértelmű, hogy az Egyesült Királyság elszánt hadjáratot folytatott annak érdekében, hogy az ítélet hatásait visszajára fordítsa az élőhelyvédelmi direktíva szövegének több helyen való módosításával”<sup>54</sup>. Az élőhelyvédelmi irányelv 7. cikkelye kimondja, hogy a madárvédelmi irányelv 4(1) és 4(2) cikkelyeiben leírt kötelezettségeket az élőhelyvédelmi irányelv 6(2), 6(3) és 6(4) cikkelyeiben megfogalmazottak váltják fel. Az élőhelyvédelmi direktíva 6(4) cikkelye megengedi, hogy a védett területeken a környezetre káros hatással járó munkálatokat ('projektet') végezzenek, ha ezek kimagasló közérdeket szolgálnak, amelybe a társadalmi és gazdasági érdekek is beletartoznak.

A **gazdasági érdekek** kivételt megalapozó bevezetése – most már mindkét irányelvbe – gyengíteni látszik a természetvédelem rendszerét, de fontos látni azt, hogy továbbra is számos jogszabályi feltétel köti a tagállamok kezét, tehát nem nyúlhatnak kedvük szerint ehhez a 'kiúthoz'. A közérdeknek kimagaslónak kell lennie, csak alternatív megoldás hiányában hajthatók végre a munkálatok, az ökológiai érdekeket kompenzáló intézkedéseket kell bevezetni, valamint a Bizottsággal történő konzultáció kötelező kiemelt fajok és élőhely típusok érintettsége esetében – mindezeket a megkötéseket kell a gazdasági érdekekkel szembeállítani.

Az élőhelyvédelmi direktíva által a madárvédelmi direktíván bevezetett ezen változtatás egy másik hatása, hogy annak előírásait szigorúbbá tette. Az

élőhelyvédelmi irányelv 6(2) cikkelye megköveteli a védett területekre vonatkozó megfelelő intézkedések bevezetését annak érdekében, hogy „megakadályozzák a természetes élőhelyek illetve a fajok élőhelyeinek megromlását valamint azon fajok zavarását, melyeknek védelmére a területet védetté nyilvánították, amennyiben ez a zavarás a jelen irányelv céljaira figyelemmel jelentős lenne”.

Ebben a megfogalmazásban a 'jelentős' szó egyértelműen csak a zavarásra vonatkozik, ellentétben a madárvédelmi direktíva 4(4) cikkelyének szövegével, melyben ezen kívül még az élőhelyek szennyezésére és állapotromlására is kiterjed (amit az Európai Bíróság értelmezése is alátámaszt a '*Leybucht*' ügyben hozott ítéletében). Az 'irányelv céljaira figyelemmel jelentős' megkötés tehát az élőhely irányelvben szűkebb körű, így annak általános ökológiai célú védelmi kötelezettsége szigorúbb. Ezen nem változtat az sem, hogy ebben az irányelvben a 'szennyezés' megakadályozása nem szerepel a védelmi intézkedések előírásakor - hiszen a szennyezés az állapotromlás egyik formája.

#### **E). Finanszírozás**

A madárvédelmi irányelv előírásait a tagállamoknak úgy kell követniük, hogy intézkedéseik *pénzügyi fedezetét* teljes mértékben saját forrásaikból kell előteremtíteniük. Ezzel ellentétben az élőhelyvédelmi irányelv bizonyos mértékben vonzóvá teszi a természetvédelmet azáltal, hogy a tagországok válláról leveszi a kötelezettségek végrehajtása anyagi terheitnek egy részét. A közösségi pénzekből történő anyagi támogatások lehetőségét a direktíva 8(3) és 8(4) cikkelyei fogalmazzák meg.

Az élőhelyvédelmi irányelv, a biológiai sokféleségről szóló nemzetközi egyezményrel együtt „az egyetlen közelmúltban alkotott nemzetközi eszköz, mely mindenre kiterjedő természetvédelmi szabályokat az alkalmazásukat elősegítő pénzügyi megoldásokkal kombinálja”<sup>55</sup>, megteremtve a „lehetőséget meghatározott fajok és élőhely típusok megőrzésének együttes finanszírozására”<sup>56</sup> azon az elvi alapon, hogy a 'szennyező fizet' elv a természetvédelemben csak korlátozott mértékben igaz.

<sup>54</sup> Freestone D: The Enforcement of the Wild Birds Directive: A Case Study - Somsen, 1996, 237. o.

<sup>55</sup> de Klemm C, Shine C, 1993, 17. o.

<sup>56</sup> de Klemm C, Shine C, 1993, 281. o.



## 2.3 EGYÉB ESZKÖZÖK

A fentiekén túl még számos jogszabály van hatályban az EU-ban, melyek a természetvédelemre kihatással vannak. A halászatot egy 1992-ben elfogadott rendelet<sup>57</sup> szabályozza, melynek célja az élő tengeri vízi erőforrások védelme és megőrzése észszerű és fenntartható használatuk biztosításával. Az erdőket két jogszabály védi. Egyrészt a légköri szennyezés elleni védelmet szolgáló rendelet<sup>58</sup>, mely elsősorban a károsodások nyilvántartását szabályozza, másrészt az erdők tűz elleni védelméről szóló rendelet<sup>59</sup>, melynek célja az erdőtüzek lehetőségének és azok hatásainak csökkenése.

A környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv<sup>60</sup> a környezetre jelentős hatással lévő projektek<sup>61</sup> vonatkozásában előírja a hatásvizsgálatot, mely a természetnek további biztosítékot jelent az elővigyázatosági alapelvvel összhangban. A direktíva természetvédelmi szempontból játszott potenciális jelentősége ellenére azonban meg kell jegyezni, hogy sajnos több korlátja is van ennek a jogszabálynak. Elsősorban amiatt, hogy a tagállamok hatáskörébe utalja eldönteni azt a kérdést, hogy mi számít „jelentős”-nek, valamint a megengedett kivételek miatt.

Az információhoz való hozzájárulástól szóló irányelv<sup>62</sup> elfogadásával „az EK volt az első nemzetközi szervezet, mely ezen jog megvalósulását előmozdító jogszabályt alkotott”<sup>63</sup>. Ez a jogi eszköz

nagyban hozzájárul a természetvédelmi jogszabályok megvalósulásának illetve végrehajtásának nyomán követéséhez, elsősorban a nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) információhoz való hozzájárulása által.

Az Európai Környezeti Ügynökséget egy 1990-es rendelet<sup>64</sup> hozza létre. Az Ügynökség feladata, hogy gyűjtse, feldolgozza és elemezze a környezetre vonatkozó adatokat, és ezek alapján háromévente jelentést készítsen, valamint hogy előrejelző technikákat fejlesszen ki. Mindezeknek a természetvédelemben igen nagy jelentősége van: megbízható és összehasonlítható környezeti információ segítségével a jogszabályok megvalósulása könnyebben követhető, valamint az esetleges újabb jogszabályok szükségessége is hamar láthatóvá válik<sup>65</sup>. Mindezek mellett fontos leszögezni, hogy az Ügynökség nem felel meg a nemzeti környezetvédelmi felügyelőségeknek vagy természetvédelmi hivataloknak, semmilyen hatósági jogkörrel nem bír.

Az EU szintén rendeletet alkotott a CITES nemzetközi szerződés végrehajtására, ezáltal arra kötelezve a tagállamokat, hogy az egész Közösségben egységes jogszabályt alkalmazva hajtsák végre az egyezményt. Még több, ehhez hasonló kereskedelmi jellegű jogszabály van hatályban, a Közösségben, ilyenek a bálnából származó termékek<sup>66</sup>, a fokakölykök bőrének<sup>67</sup> és az afrikai elefántcsont importjára<sup>68</sup> vonatkozó jogszabályok.

<sup>57</sup> EGK/3760/92 Tanácsi rendelet a halászat szabályozásáról és a tengeri vízi erőforrások védelméről (OJ L 389/1 31.12.92)

<sup>58</sup> EGK/1613/89 Tanácsi rendelet a légköri szennyezés elleni védelemről szóló EGK/3528/86 Tanácsi rendelet módosításáról (OJ L 165 15.06.89)

<sup>59</sup> EGK/2158/92 Tanácsi rendelet az erdők tűz elleni védelméről (OJ L 217 31.7.92)

<sup>60</sup> 85/337/60 EGK Tanácsi irányelv bizonyos köz- és magánprojektek környezeti hatásainak vizsgálatáról (OJ L 175 5.7.85)

<sup>61</sup> A 'projekt' szót, melyet az irányelv használ (mely szintén hosszú elemzéseknek volt már tárgya) ebben az esetben is széleskörűen értelmezni, építési tevékenységre, létesítménye vagy rendszerek létrehozására, valamint természeti környezetbe való beavatkozásokra terjed ki. (Lásd: Bándi Gy, 1999)

<sup>62</sup> 90/3131/EGK Tanácsi irányelv a környezetre vonatkozó információhoz való hozzáférés szabadságáról (OJ L 158 23.6.90)

<sup>63</sup> Birnie P: The European Community and Preservation of Biological Diversity - Bowman M, Regdwell C, 1996, 11. fejezet

<sup>64</sup> EGK/1210/90 Tanácsi rendelet az Európai Környezeti Ügynökség és az Európai Környezeti Információs és Megfigyelő hálózat létrehozásáról (OJ L 120 11.05.90)

<sup>65</sup> Mindazonáltal az Ügynökségnek nincsen megfelelő kompetenciája arra vonatkozóan, hogy a tagállamok által szolgáltatott információ helyességét biztosítsa.

<sup>66</sup> EGK/348/91 Tanácsi rendelet a bálnából és egyéb cetekből származó termékek importjéről (OJ L 39 12.2.81)

<sup>67</sup> 83/129/EGK irányelv bizonyos fokakölykök bőrének importjéről (OJ L 19 19.4.83) (kiterjesztette a 85/444/EGK irányelv)

<sup>68</sup> Bizottsági rendelet az afrikai elefántokból származó nyers és feldolgozott elefántcsont Közösségbe történő importjának tilalmáról (OJ L 240 17.8.89)

Ezen túlmenően még számos jogi eszköz van hatályban, melyek „mellékhatásként” a természetvédelemnek is kedveznek, mint például a szennyezésekről, a zajcsökkentésről, a hulladékokról és a hulladékgazdálkodásról, a területgazdálkodásról, rendelkező különböző jogszabályok, vagy például a

mezőgazdaságra és halászatra vonatkozó politikák. További jogszabályok (többek között a LIFE-ről<sup>69</sup> és a kohéziós alapról<sup>70</sup> szólók) pedig olyan pénzügyi alapokat teremtene, melyek a környezetvédelem mellett (azon belül) a természetvédelem jogi eszközeinek végrehajtásához nyújthatnak segítséget.

<sup>69</sup> EGK61973692 Tanácsi rendelet pénzügyi eszköz létrehozásáról a környezet számára (OJ L 206 22.7.92) – többször módosítva

<sup>70</sup> EGK/792/93 Tanácsi rendelet egy kohéziós pénzügyi eszköz létrehozásáról (OJ L 79/74 1.4.93) – többször módosítva

## 3. A TERMÉSZETVÉDELEM MEGVALÓSULÁSA

### 3.1 A TERMÉSZETVÉDELEM MEGVALÓSULÁSÁNAK ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

A természetvédelmi jog érvényesülése a jog két szintjén – az államok egymáshoz való viszonyából adódóan – igen eltérő. A nemzetközi jog érvényesülése a jogág történelme során bizonyos fejlődésen ment keresztül, de továbbra is az államok együttműködésére van szükség ahhoz, hogy megvalósuljanak a jogban megfogalmazott célok, hiszen az államok egymással mellérendelt felekként lépnek fel. Ezzel szemben az Európai Unióban, amennyiben a Közösség az Alapszerződésekben megfogalmazott jogával élve a Szerződésekben meghatározott tárgyakban jogszabályt hoz, ez minden Tagállamra kötelező és végrehajtása az EK intézményi rendszerében kikényszeríthető. A kikényszerítés módja a különböző jogforrás-típusoknál más és más.

A természetvédelem céljainak megvalósulása szempontjából mindjárt az első lényeges kérdés magának a jognak a keletkezése. A nemzetközi jogban egy-egy jogi eszköz létrejötté az államok egymással megegyező akaratától függ, semmilyen 'hatóság' nem kényszerítheti ezt ki. Ezzel szemben az EK intézményei az alapító Szerződések alapján, az egyes államok esetenkénti beleegyezése nélkül hozhatnak kötelező érvényű szabályokat. Ez különösen kényes kérdés a természetvédelem területén, ahol egy vagy több országnak a szerződéstől való távolmaradása megghiúsíthatja az általa kitűzött cél elérését: pl. a vándorló fajok védelme nem biztosított, ha a vándorlásuk által érintett minden ország nem fog össze ennek érdekében<sup>71</sup>. További probléma, hogy az egyezményekből az államok aláírásuk után is bármikor kiléphetnek, ami ugyanezzel az eredménnyel jár<sup>72</sup>.

A nemzetközi egyezmények érvényességének további feltétele a ratifikálás, mely a szerződésnek az adott állam ilyen hatalommal rendelkező szerve általi elfogadását jelenti. Ezen a ponton nemegyszer

megáll a nemzetközi szerződések érvényesülése, mert előfordul, hogy valamely ország ugyan aláír egy egyezményt, de később azt nem ratifikálja<sup>73</sup>. Ratifikálásig a nemzetközi egyezmény nem kötelezi az államot (bár annak céljával ellenkezően nem járhat el), így az adminisztráció késése a szerződés megvalósulásának időbeli elhúzódtásához vezethet. Az EU-ban nincs ehhez hasonló intézmény.

A nemzetközi szerződések a ratifikálás után egyes, ún. „dualista” rendszert alkalmazó országokban csak egy külön belső jogszabály megalkotása által válnak a belső jog részévé. A nemzetközi szerződések egy csoportja, az ún. 'non-self-executing' (önmagát nem végrehajtó) egyezmények pedig céljaikat úgy próbálják elérni, hogy az aláíró országoktól bizonyos jogszabályok megalkotását követelik meg. Az EU-ban mindkét jelenség némiképp hasonló a rendeletek és az irányelvek érvényesüléséhez, de míg az Unióban felelősségre vonhatók azok a tagállamok, melyek nem, vagy nem megfelelően tettek eleget jogalkotási kötelezettségüknek, a nemzetközi jog szintjén ez nem igaz. Az államok nemzeti jogszabályuk megalkotásának elmulasztásával újabb akadályt gördíthetnek a nemzetközi jog érvényesülésének útjába.

### 3.2 NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK VÉGREHAJTÁSA

A nemzetközi szerződések megvalósulása a jog sajátosságainak köszönhetően kevésbé egyszerű és egyértelmű, mint a jogérvényesülés az államok vagy az EU szintjén. Nincs olyan fórum vagy hatóság, mely az államok felett állva kikényszeríthetné a szerződések végrehajtását, így ez az államok együttműködési akaratán múlik. Viták esetén az egyezmény aláírói elsősorban a diplomácia eszközeihez fordulnak, és tárgyalások útján igyekeznek elérni, hogy a szerződést az addig nem teljesítő fél is végrehajtsa.

<sup>71</sup> Egy konkrét példa: az USA nem írta alá a biológiai sokféleségről szóló egyezményt a Rió de Janeiro-i konferencián (1992), igaz később pótolta ezt.

<sup>72</sup> Egy példa: a bálnavadászat szabályozásáról szóló, 1946-ban Washingtonban kötött nemzetközi egyezményből Kanada és Izland kilépett.

<sup>73</sup> Erre egy példa a közelmúltból, igaz, nem a természetvédelem területéről, hogy az USA ez év elején bejelentette, hogy nem ratifikálja a Kyoto-i jegyzőkönyvet.

Amennyiben a diplomáciai erőfeszítések nem járnak eredménnyel, a felek választott bírósághoz fordulhatnak az ügy eldöntéséért. Ehhez is kell azonban mindkét fél beleegyezése és annak előzetes vállalása, hogy a választott bíróság döntését magukra nézve kötelezőnek fogják tekinteni és annak megfelelően cselekedni, továbbá a feleknek egyet kell érteniük a fórum összetételére vonatkozóan is. Még ezek után is előfordulhat, hogy a választott bíróság által meghozott döntést valamelyik állam nem teljesíti. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos vitákban a Nemzetközi Bírósághoz is lehet fordulni, „miután minden diplomáciai út kimerült”<sup>74</sup>, de ez az intézmény természetvédelmi ügyben még nem hozott döntést.

A nemzetközi szerződések megvalósulásának hatékonyságát egy viszonylag új technikával próbálja a jog javítani: a jelentési kötelezettségnek az egyezményekbe való beépítésével. A szerződő államok vállalják, hogy bizonyos időközönként jelentést írnak arról, hogy milyen eredményeket értek el a végrehajtásban. Az államok egymás tevékenységét is figyelhetik és másik szerződő fél végrehajtására vonatkozóan is írhatnak jelentéseket. A politikai megszegés, mely az államokat a nemzetközi szerződésben való negatív szerepük napvilágra kerülése miatt érheti, erős motiváció arra, hogy az egyszer már aláírt szerződést végrehajtsák, de egyes nagy gazdasági hatalommal rendelkező államok ez alól is kivételt képezhetnek.

A nemzetközi szerződések végrehajtására, és ezáltal a természetvédelmi célok megvalósítására az államokat csupán politikai jó hírnevük megőrzésére való törekvés ösztönzi. Egy relatíve új jelenség a nemzetközi jogban, hogy a nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) megfigyelőként részt vehetnek a szerződéses felek konferenciáin. Az ő tevékenységük is igen jelentős ezen a téren, hiszen rajtuk keresztül az államok tevékenysége nyilvánosságra kerül.

A gazdasági érdekeket és a politikai megszegés lehetőségét következvényeit mérlegelve a két közötti választás eredménye határozza meg,

hogy egy adott állam hogyan viselkedik a nemzetközi egyezmények megvalósításában. A nemzetközi jog nem rendelkezik, és nem is fog rendelkezni olyan eszközzel, mely bármilyen egyezmény végrehajtását kikényszeríthetné, ezért a gazdasági érdekek útjába állhatnak az élővilág védelmét szolgáló intézkedéseknek.

### 3.3 VÉGREHAJTÁS AZ EU-BAN

Az EK **rendeletei** közvetlenül hatályosak, és a maguk teljességében kötelezőek a tagállamokra. Ezt a jogszabályi formát használja általában a Közösség nemzetközi szerződések végrehajtására, de a természetvédelem területén több más fontosnak tartott esetben is élt ezzel az eszközzel. A rendeletek közzétételükkel hatályossá válnak a tagállamokban, és a nemzeti joggal azonos módon érvényesülnek. Végrehajtásuk tehát elméletben problémamentes és közzétételük napjától egységesen zajlik minden tagállamban.<sup>75</sup>

Az **irányelvek** az általuk megfogalmazott eredmény elérésére köteleznek, ezért a tagállamoknak viszonylag nagy szabadságuk van a végrehajtásukra irányuló eszközök és módszerek megválasztásában. Ennek megfelelően a transzpozíciót (jogszabály 'átültetését') megvalósító nemzeti jogszabályok között kisebb-nagyobb eltérések lesznek.

Az Európai Bizottság feladata, hogy ellenőrizze, a tagországok belső jogszabályai megfelelően honosítják-e az EU irányelveit, és hogy azoknak a végrehajtása pontosan történik-e. Ezen túlmenően mind a madárvédelmi, mind az élőhelyvédelmi irányelv kötelezi a Bizottságot arra, hogy rendszeresen jelentést írjon a direktívák végrehajtásának állásáról, valamint arra, hogy a jogszabályoktól való eltérések esetében is biztosítsa azok céljának megvalósulását. Sajnálatos, hogy „[a] Bizottság felülvizsgálati feladatának nagysága és a rendelkezésére álló felülvizsgálati, ellenőrző és kikényszerítő eszközök korlátozottsága miatt ezen kötelezettségeknek való megfelelés nehézsége valószínűsíthető [...]”<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Elworthy S, Holder J, 1997, 124. o.

<sup>75</sup> Mindazonáltal a rendeletek zökkenőmentes megvalósulása alól is van kivétel.

<sup>76</sup> Birnie P: The European Community and Preservation of Biological Diversity – Bowman M, Regdwell C, 1996, 11. fejezet

### *A madárvédelmi irányelv végrehajtása*

A madárvédelmi irányelv végrehajtásával kapcsolatban több esetet is tárgyalt az Európai Bíróság. Legjelentősebbek ezek közül a fentiekben már részletezett 'Leybucht', 'Lappel Bank' és 'Marismas de Santana' esetek, melyek nem csak azért fontosak, mert az érintett tagállamot elmarasztalják és a végrehajtás helyes módjára kötelezik, hanem a többi tagország (és az EU-hoz csatlakozni kívánó országok) számára is útmutatásként szolgálnak. Ahogy az a fentebb részletezettekből kiderül, ezek a bírósági ítéletek a később megjelent élőhelyvédelmi direktíva alakulását is befolyásolták.

### *Az élőhelyvédelmi irányelv végrehajtása*

Az élőhelyvédelmi direktíva megvalósulása sem problémamentes, végrehajtása minden tagországban több szinten akadozik. A különböző végrehajtási szakaszok vonatkozásában a jogszabály által meghatározott határidők eltolódása miatt kizárható, hogy 2004-ben valóban teljes mértékben működőképes lesz-e a Natura 2000 hálózat, ahogy az irányelv megköveteli.

A tagországok nemzeti jogszabályai, melyek az irányelvet hivatottak honosítani, több kívánnivalót hagynak maguk után, mely természetesen veszélyezteti az eredetileg megfogalmazott célok elérését. A transzpozíció határidejét, 1994. június 5-ét csaknem minden tagállam elmulasztotta. Ezen kívül a védelemre javasolt területek nemzeti listáját sem küldték meg időre a Bizottságnak a kormányok (ennek határideje 1995. június 5-e volt).

Ennél még komolyabb aggodalomra az adott okot, hogy a listák sok esetben nem voltak megfelelőek, mivel:

- lemaradtak róluk olyan területek, melyek feltétlenül védelemre érdemesek;
- a felvett területek határai túl szűken voltak meghatározva;
- a területek egymástól elszigeteltek voltak (és ezáltal alkalmatlanok az átfogó ökológiai rendszer létrehozására);

- valamint több esetben a területek összesített nagysága túl kicsi volt a tagállamok területéhez képest.

A nemzeti listák összeállításának késedelme miatt a Közösségi Jelentőségű Területek listáját sem készítette el a Bizottság az irányelvben megjelölt határidőig, 1998. június 5-ig.

A Bizottság több esetben fordult az Európai Bírósághoz az élőhelyvédelmi direktíva végrehajtásában tapasztalt hiányosságok miatt. Több esetben megszűnt az eljárás, mert a kifogásolt kérdésben megtörtént a szükséges intézkedés illetve annak korrekciója. A gazdasági érdekek láthatólag előnyt élveznek a tagállamok kormányainak politikájában a természetvédelemmel szemben, a Natura 2000 várható költségeit túlzott tehernek találják, és nem szívesen kötelezik el magukat az azokhoz való hozzájáruláshoz. Sajnálatos, hogy az EU maga is akadályt állít az élőhelyvédelmi direktíva megvalósulásának útjába egy másik politikájával, mely az intenzív mezőgazdasági termelést anyagilag ösztönzi.<sup>77</sup>

A bírósági esetek kapcsán felmerül egy további kérdés, melynek igen jelentős hatása van természetvédelmi szempontból. A 'Lappel Bank' ügyben vetődött fel először az ideiglenes intézkedés mint jogi eszköz alkalmazása. A brit RSPB<sup>78</sup> madárvédő szövetség, aki az ügyben a 'felperes' szerepét töltötte be<sup>79</sup>, kérte az Európai Bíróságot ideiglenes intézkedés elrendelésére egy, a madárvédelmi irányelvvél szerintük ellentétes módon a védett területeként való kijelölésből kihagyott területre vonatkozóan. Erre a mocsaras terület ökológiai pusztulásának megakadályozása miatt lett volna szükség, hogy az elhúzódo tárgyalás ideje alatt ne romoljon annak állapota.

Az ideiglenes intézkedés meghozatalának az lett volna a feltétele, hogy a kérelmező nagy összegű pénzt helyez letétbe. Ugyan az RSPB a világ egyik leggazdagabb nem-kormányzati szervezete, ezt még ők sem tudták teljesíteni, így a kérelmet a Bíróság elutasította. Az ügyet az RSPB végül megnyerte, de a hosszas tárgyalás ideje alatt a terület ökológiai szempontból teljesen tönkrement.

<sup>77</sup> A hivatkozott politika az EU Közösségi Mezőgazdasági Politikája (Common Agricultural Policy)

<sup>78</sup> Royal Society for the Protection of Birds [madárvédők 'királyi' szervezete], brit nem-kormányzati természetvédelmi szervezet (NGO)

<sup>79</sup> A természetvédelemért felelős minisztert perelte az RSPB a nemzeti bíróságnál, aki az ügyet az Európai Bírósághoz utalta

Habár a konkrét esetben az adott terület ökológiai pusztulása miatt hiábavaló volt az összes igyekezet és munka, ám az ügyben hozott pozitív ítélet hatása ennél az egy esetnél jóval tovább mutat, így jelentősége igen nagy. Mégis komoly kérdéseket vet fel az ügy az ideiglenes intézkedésekre vonatkozó-

an. „Az a terület, melyben a Közösségi jog nem megfelelő végrehajtása a legnagyobb a valószínűséggel vezethet komoly és visszafordíthatatlan károkhoz, egybeesik azzal a területtel, melyben a jog végrehajtásához a gazdag üzleti vállalkozásoknak semmilyen gazdasági érdeke nem fűződik.”<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Scott J, 1998, 165. o.

## 4. ÖSSZEGZÉS ÉS KONKLÚZIÓK

A környezetvédelmi jogon belül a természetvédelmi jog mind a nemzetközi, mind az Európai Unió szintjén komoly erőfeszítéseket tett a természetben lejátszódó negatív folyamatok megállításáért, s bár ez a jogág viszonylag fiatal, létezésének harminc-negyven éve alatt jelentős fejlődésen ment keresztül.

Az Európai Unió a természet védelmére egy igen előremutató, korszerű szabályozási rendszert alakított ki, mely a fajok védelme mellett az élőhelyvédelmet is tartalmazza, és amelybe egy olyan pénzügyi mechanizmust is beépített, mely alapján a tagállamok részére anyagi segítséget biztosít. A szabályozás átfogó ökológiai szemléletű a 2004-re kialakítandó, a védett területek egész Európát behálózó rendszerének, a Natura 2000-nek célként való kitűzése tükrözi. A madár- és az élőhelyvédelmi irányelveken, mint alapjogszabályokon nyugvó természetvédelmi szabályozás az anyagi jog szintjén megfelelő védelmet biztosít az európai élővilág sokféleségének megmaradásához.

A nemzetközi természetvédelmi jog szintén fejlett és az anyagi jog magas szintű védelmet biztosít a biológiai sokféleség megőrzésére. A jogrendszer jellegzetességéből adódóan ez a rendszer az európaihoz képest tagoltabb és kevésbé egységes. Az államok természeti erőforrásaik feletti teljes hatalmának elismerése és a biológiai sokféleség megvédésének szükségessége közötti egyensúly megteremtésére törekedve a nemzetközi szinten alkotott jogi eszközök kompromisszum eredményei, ezért általában kevésbé ambiciózusak. Meg-

kötésük (és fennmaradásuk), hatályba lépésük és megvalósulásuk nagymértékben függ az államok akaratától, hiszen a rendszer az önkéntességen alapul.

A jogi eszközök meglétén túl azok végrehajtása is egyenlő mértékben fontos feltétele a célok elérésének. Az Európai Unió, mint saját joggal rendelkező államok feletti szerveződés hatékonyabb eszközökkel rendelkezik a természetvédelem területén, mint a nemzetközi jog. A Közösségi szinten hozott jogszabályok minden tagállamra kötelezőek és kikényszeríthetők. A végrehajtást az az intézményrendszer biztosítja, melyet az EU alapító szerződés hoztak létre. Közösségi szinten megvan a politikai akarat a természetvédelem biztosítására, de a végrehajtás az EK jogának is gyenge pontja. A végrehajtás kikényszerítésére nincsen elégséges kapacitás, így a tagállamok szintjén megfigyelhető, hogy a természetvédelemnek nem kedvező politikai akarat a közösségi szinten megfogalmazott célok megvalósítását lelassítja.

Sajnálatos, hogy mind a nemzetközi, mind pedig az Európai Közösség szintjén a gazdasági érdekek a természetvédelem céljainak megvalósulását akadályozzák. Az élővilág védelme nem ígér rövidtávú anyagi hasznot, ezért háttérbe kerül. Annak érdekében, hogy a biológiai sokféleség fennmaradjon, és ezáltal a földi élet biztosítva legyen, hosszú távú gondolkodásra van szükség és a jogi eszközökbe olyan ösztönzők beépítésére, melyek által a természeti erőforrások anyagi értéket (is) képviselnének a hagyományos gazdasági érdekekkel szemben.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alder J, Wilkinson D, 1999, Environmental Law & Ethics [Környezeti jog és etika], Macmillan, London
- Bándi Gy, Horváth Zs, Erdey Gy, Pomázi I, 1999, Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása, Gazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Bell S, 1997, Ball and Bell on Environmental Law [Ball és Bell: a környezeti jogról], Blackstone Press Limited, London
- Birnie P: The European Community and Preservation of Biological Diversity [Az Európai Közösség és a biológiai sokféleség megőrzése] a Bowman M, Redgwell C, 1996, International Law and the Conservation of Biological Diversity [Nemzetközi jog és a biológiai sokféleség megőrzése], Kluwer Law International, London kiadványban
- Birnie P W, Boyle A E, 1992, International Law and the Environment [Nemzetközi jog és a környezet], Oxford University Press, Oxford
- Bromley P, 1997, Nature Conservation in Europe - Policy and Practice [Természetvédelem Európában - Politika és gyakorlat], E & FN Spon, London
- Cairns W, 1997, Introduction to European Union Law [Bevezetés az Európai Unió jogába], Cavendish Publishing Limited, London
- Craig P, de Burca G, 1999, The Evolution of EU Law [Az EU jog fejlődése], Oxford University Press, Oxford
- Elworthy S, Holder J, 1997, Environmental Protection: Text and Materials [Környezetvédelem: kézikönyv szemelvényekkel], Butterworths, London
- Freestone D: The Enforcement of the Wild Birds Directive: A Case Study [A vadmadár irányelv végrehajtása: esettanulmány] a Somsen, 1996, Protecting the Environment: Enforcing EC Environmental Law [A környezet védelme: az EK környezetvédelmi jogának végrehajtása], Blackstone, London kiadványban
- Gaston K J, Spicer J I, 1998, Biodiversity - An Introduction [Biodiverzitás - Bevezetés], Blackwell Science Ltd, London
- Kiss A, Shelton D, 2000 (2. kiadás), International Environmental Law [Nemzetközi környezeti jog], Transnational Publishers, Inc., Ardsley, New York
- de Klemm C, Shine C, 1993, Biological Diversity Conservation and the Law [A biológiai sokféleség megőrzése és a jog], IUCN, Gland
- Krämer L, 1993, European Environmental Law - Casebook [Európai környezetjog - Jogesetek], Sweet & Maxwell, London
- Lyster S, 1985, International Wildlife Law [Nemzetközi természetvédelmi jog], Grotius Publications
- MacLean R M (szerk.), 1997, Law of the European Union - Textbook [Az Európai Unió joga - kézikönyv], Old Bailey Press, London
- McGoldrick D, 1997, International Relations Law of the European Union [A nemzetközi kapcsolatok joga az Európai Unióban], Longman, Harlow
- Nollkaemper A, 1996, The Legality of Moral Crusades Disguised in Trade Laws: An Analysis of the EC 'Ban' on Furs from Animals Taken by Leghold Traps [A kereskedelmi jog áruhájába öltöztetett erkölcsi hadjáratok legalitása: az EU-nak a lábcsapdával fogott állatok bundájára vonatkozó 'tilalmának' elemzése], Journal of Environmental Law, 8. évfolyam 2. szám
- Scott J, 1998, EC Environmental Law [EK környezetvédelmi jog], Longman, Harlow
- Somsen H (szerk.), 1996, Protecting the European Environment: Enforcing EC Environmental Law [Európa környezetének védelme: az EK környezeti jogának kikényszerítése], Blackstone, London
- Spelleberg I F (szerk.), 1996, Conservation Biology [Természetvédelmi biológiatudomány], Addison Wesley Longman Limited, Harlow
- Wils W P J, 1994, The Birds Directive 15 Years Later: a Survey of the Case Law and a Comparison with the Habitats Directive [A madár irányelv 15 évvel később: a jogesetek tanulmányozása valamint az élőhely irányelvvel való összehasonlítás], Environmental Law Journal, 6. évfolyam 2. szám



## **EDDIG MEGJELENT WWF FÜZETEK**





A WWF a világ legnagyobb nemzetközi, nem kormányzati természetvédelmi szervezete. Tagsága meghaladja a 4,7 millió főt, nemzeti szervezet és képviselő 96 országban működik.

A WWF küldetése, hogy megállítsa bolygónk élővilágának pusztulását és olyan jövőt építsen fel, amelyben az ember harmóniában él a természettel. Főbb célkitűzései:

- az élővilág sokféleségének megőrzése,
- az erőforrások fenntartható módon történő hasznosítása,
- a környezetszennyezések csökkentése.