

Glossa Iuridica

VII. évfolyam

KÜLÖNSZÁM

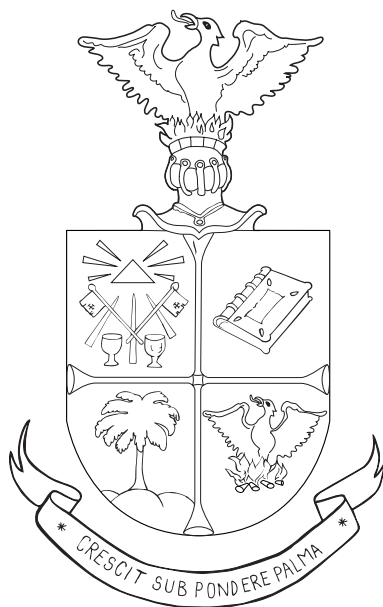
JOG ÉS VÍRUS

Glossa Iuridica

VII. évfolyam

KÜLÖNSZÁM

JOG ÉS VÍRUS



Budapest, 2020

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY (SARS-CoV-2) A TERMÉSZETVÉDELEMI SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN

GYÜRE ANNAMÁRIA CSILLA
egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Egy 2014-es kutatás¹ rámutatott arra, hogy az elmúlt évtizedekben megjelenő járványok jelentős része állatról terjedt át emberre. Egy 2008-as kutatás² pedig megállapította, hogy 1940 és 2004 közötti mintegy 335 új betegség legalább 60%-a állatoktól ered.³

A hazánkban is több hónapja jelenlévő Covid-19 vírus által okozott SARS-CoV-2 járvány jelentősen megváltoztatta hétköznapjainkat. Jeles járványügyi szakértők⁴ szerint is nagyon gyorsan (közel három hónap alatt) szétterjedt a világ országaiban. Jelenleg (2020. június 29-i adatokkal) több mint 10 millió regisztrált fertőzött és 502 ezer halálos áldozatról tudunk a világ 188 országában/régiójában.⁵

A következményekről, hatásokról többet tudunk⁶ (bár még mindig nem eleget), mint az eseményt kiváltó okokról, körülményekről.

-
- 1 SMITH, Katherine F. – GOLDBERG, Michael – ROSENTHAL, Samantha – CARLSON, Lynn – CHEN, Jane – CHEN, Cici – RAMACHANDRAN, Sohini: Global rise in human infectious disease outbreaks. *Journal of The Royal Society Interface*, 2014, 11 (101), 919-941.
 - 2 JONES, Kate E. – PATEL, Nikkita G., – LEVY, Marc A. – STOREYGARD, Adam – BALK, Deborah – GITTLEMAN, John L. – DASZAK, Peter: Global trends in emerging infectious diseases. *Nature*, 2008, 83 (5), 990-993.
 - 3 <https://ng.hu/tudomany/2020/04/01/az-elohelyrombolas-idozitett-bomba-az-uj-fer-tozo-betegsegek-felbukkanasahoz/> (2020. 06. 11.)
 - 4 <https://www.nationalgeographic.com/science/2020/05/anthony-fauci-no-scientific-evidence-the-coronavirus-was-made-in-a-chinese-lab-cvd/> (2020. 06. 11.)
 - 5 <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (2020. 06.29.)
 - 6 Jelentős környezeti, gazdasági és egészségügyi következményekkel jár(t), károsanyagki-bocsátás mérséklődését tapasztalták kutatók, azonban ennek mértéke az éghajlatváltozás szempontjából nem jelentős. Az egészségügyi rendszereket jelentősen megterhelte, a gazdasági következmények kezelésére pedig monetáris és pénzügyi eszközöket vezettek be a kormányok szerte a világon. SARKODIE, Samuel Asumandu – OWUSU, Phebe Asantewaa: Global assessment of environment, health and economic impact of novel coronavirus (COVID-19). *Environ Dev Sustain*, 2020, 6 (8), 1-11.

A kutatás ennek az eseménynek a környezeti vonatkozásait, környezetjogi (természetvédelmi jogi) körülményeit járja körbe.

Korunk kihívásai – mint a klímaváltozás, a biológiai sokféleség beszűkülése, éhezés, aszályok, szélsőséges időjárási események, globális recesszió, betegségek, környezetpusztítás – összefüggenek. Emiatt a SARS-CoV-2 járvány vizsgálata is sokrétű. Egyfelől közegészségügyi, társadalmi, gazdasági, ökológiai, élőhelyvédelmi, klímavédelmi, biztonsági stb. szegmensei vannak.

A környezetjogászok gyakran élnek azzal a fordulattal, hogy a 'környezetben minden mindennel összefügg'. Nincs ez másként akkor sem, amikor a jelenlegi pandémia okait szeretnénk feltárni.

Alapvetően abból a helyzetből kell kiindulnunk, hogy a világon megfigyelhető élőhelypusztítás, amit az erdőirtás eredményez – ez történhet a városi területek terjeszkedése, vagy faanyag kitermelés miatt –, egyenes következménye, hogy a korábban ott élő vadállatok a városok környékére vándorolnak és fertőzést okoznak, ami járványhoz vezethet.⁷

A másik jellemző ok az, amikor a mezőgazdasági területnyerése végett történik erdőirtás, erdőégetés. Ez – amellett, hogy káros anyagok (köztük üvegházhatású gázok) kerülnek a légkörbe – az adott hely biodiverzitásának csökkenését eredményezi. Még nagyobb lehet a kockázat akkor, amikor az elejtett vadállatokat elfogyasztják (bozóthúsként), ami megbetegedéshez, majd járványhoz vezethet. Jelenlegi ismereteink szerint a Sars-CoV-2 járvány kiindulópontja egy ilyen körülményhez kapcsolódik.⁸

A következmény önmagunk és környezetünk veszélyeztetése, biológiai sokféleség szűkülése, éhezés, társadalmi egyenlőtlenségek, globális recesszió és elégedetlenség a társadalmakban.

A 2019 év végén felbukkanó, majd 2020-ban az egész világon elterjedő Sars-Cov-2 járvány egy kínai 10 milliós lakosságszámú városból, Vuhanból és annak húspiacáról indult el. Járványügyi szempontból nagyon rövid idő alatt megjelent más kontinenseken és mára 188 országban, illetve régióban van jelen. Arról olvashattunk, hogy a vírus denevérről közvetítő állat (feltehetően tobzoska) révén került az emberek közé.⁹

7 <https://ng.hu/tudomany/2020/04/01/az-elohelyrombolas-idozitetett-bomba-az-uj-fer-tozo-betegsegek-felbukkanasahoz/> (2020. 06. 11.)

8 <https://ng.hu/tudomany/2020/04/01/az-elohelyrombolas-idozitetett-bomba-az-uj-fer-tozo-betegsegek-felbukkanasahoz/> (2020. 06. 11.)

9 A tobzoska mind a nyolc faja a kihalás szélére kerül, emiatt új intézkedés alapján már nem alkalmazzák a hagyományos kínai orvoslásban sem. <https://ng.hu/fold/2020/06/11/uj-intezkedes-a-tobzoskak-vedelmeben-kinaban/> (2020. 06. 15.)

Arról is több információ látott napvilágot, hogy ez milyen viszonyban van az erdőpusztításokkal és a klímaváltozással.¹⁰ Az Éghajlatváltozás Kormányközi Testület, valamint az Egészségügyi Világszervezet is jelentéseiben hívja fel a figyelmet, hogy a globális éghajlatváltozás egyik következménye az ökoszisztémában bekövetkező változások és a járványok gyakoribb megjelenése.¹¹ Több tanulmány is jelezte az elmúlt években, hogy ilyen típusú világjárványra számítani lehet és fel kell készülnünk rá. Az azonban véleményes, hogy fel tudunk-e készülni rá.

Jelen tanulmányban bemutatom azonban azt, hogy környezetjogi szempontból milyen jogi dokumentumok szabályozzák a témánk szempontjából meghatározó élőhelyvédelem és biológiai sokféleség megőrzésének kérdését. Ehhez áttekintem a kapcsolódó nemzetközi egyezményeket, Európai Unió jogi szabályozását, valamint a hazai szabályozási környezetet.

2. Nemzetközi szabályozás

2.1. Univerzális egyezmények

A nemzetközi szabályozás a természetvédelem körében meghatározó és nagy múltra visszatekintő. Ezen dokumentumok sorából először a vándorló vadon élő állatok védelméről szóló Bonni Egyezményt tárgyalom.

1979-ben fogadták el a vándorló vadon élő állatok védelméről szóló *Bonni Egyezményt* (a továbbiakban: Bonni Egyezmény), amelyhez hazánk 1983-ban csatlakozott¹² és az 1986. évi 6. törvényerejű rendelettel¹³ hirdette ki.

A vándorló fajok, azok „a vadon élő állatok bármely fájának vagy kisebb rendszertani egységének teljes populációját vagy a populáció bármely földrajzilag elkülönülő részét jelenti, amelynek tagjai (egyedei) bizonyos időszakonként és előre jelezhetően egy vagy több államhatáron áthaladnak.”¹⁴

10 <https://ng.hu/fold/2020/04/08/kornyeztrombolas-vadallat-kereskedelem-es-az-emberi-egeszseg-kapcsolata/> (2020. 06. 15.)

11 IPCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland 69. ; Health and Climate Action, WHO, 2019. https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/397791/SDG-13-policy-brief.pdf (2020. 06. 16.)

12 BÁNDI Gyula – FARAGÓ Tibor – LAKOSNÉ HORVÁTH Alojzia: *Nemzetközi környezetvédelmi és természetvédelmi egyezmények*. Budapest, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, 1994, 35.

13 1986. évi 6. törvényerejű rendelet a Bonnban, az 1979. évi június hó 23. napján kelt, a vándorló vadon élő állatfajok védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről.

14 Bonni Egyezmény 1. cikk.

A Bonni Egyezmény alapján a védelem helyzete akkor tekinthető kedvezőnek, ha a populáció-dinamikai adatok azt mutatják, hogy a vándorló faj hosszú távon képes fennmaradni, elterjedési területe¹⁵ (sem pillanatnyilag, sem hosszútávon) nem csökken, lesz elegendő élőhely a vándorló faj hosszútávú fennmaradására, valamint „megközelíti a történelmi viszonyokat”,¹⁶ ami tulajdonképpen a fenn tarthatóságot jelentő gondolat. A védelem helyzete ugyanakkor kedvezőtlen, amennyiben a vándorló faj elterjedési területének egészén vagy nagy részén a kipusztulás veszélye fenyegeti. A veszélyeztetett vándorló fajok felsorolását az Egyezmény I. Függeléke tartalmazza, amely szerint azok a vándorló fajok tartoznak ide, amelyek a tudományos adatok alapján veszélyeztetettek, így például mexikói szelindekdenevér, hegyi gorilla, kék bálna, albatrosz, fattyúteknős.

Az államoknak tenniük kell azért, hogy megőrizzék és helyreállítsák az élőhelyeiket a fajok kipusztulási veszélyének elhárítása érdekében, valamint meg kell előzniük és ki kell küszöbölniük, továbbá minimumra szükséges csökkenteniük azokat a tevékenységeket vagy azok káros hatását, amelyek megakadályozzák vagy gátolják a fajok vándorlását. Az részes államok emellett kötelesek megtiltani az ilyen fajokhoz tartozó állatok kizsákmányolását. Ez alól szűk körben enged kivételt, például tudományos célra, vagy az abból élők szükségleteinek kielégítése céljából.

A *Biológiai Sokféleség Egyezményt* (a továbbiakban: biodiverzitás egyezmény) 1992-ben fogadták el Rió de Janeiroban az ENSZ Környezeti Programja keretében, 1993-ban lépett hatályba, a magyar csatlakozás 1994-ben valósult meg.¹⁷ A biológiai sokféleség a környezeti rendszer sokszínűségét, a fajok és ökoszisztémák sokféleségét jelenti. A biológiai sokféleség a biodiverzitás egyezmény meghatározása szerint: „a bármilyen eredetű élőlények közötti változatosságot jelenti, beleértve többek között a szárazföldi, tengeri és más vízi-ökológiai rendszereket, valamint az e rendszereket magukban foglaló ökológiai komplexumokat; ez magában foglalja a fajokon belüli, a fajok közötti sokféleséget és maguknak az ökológiai rendszereknek a sokféleségét.”¹⁸ Az egyezmény „általában az élővilág – az élőhelyek, mikroorganizmusok, állat- és növényfajok – védelme és azok sokféleségének megőrzése érdekében született.”¹⁹

15 Az elterjedési terület minden olyan szárazföldi területet és vizet felölel, ahol az adott vándorló faj él, ideiglenesen tartózkodik, és amelyen bármikor áthalad vagy átrepül a szokásos vándorlási útvonalat követve.

16 Bonni Egyezmény 1. cikk.

17 Hazánk a biodiverzitás egyezményt a Biológiai Sokféleség Egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi LXXXI. törvénnyel iktatta be a jogrendbe.

18 Biológiai Sokféleség Egyezmény 2. cikkely.

19 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 39.

A biodiverzitás egyezmény megállapítja, hogy a biológiai sokféleség az emberiség közös ügye, egyúttal azt is, hogy az országok szuverén jogokkal rendelkeznek a saját biológiai erőforrásaik felett, ugyanakkor felelősek is azok megtartásáért, megőrzéséért, valamint fenntartható használatukért.²⁰

Az aggodalom kifejeződése mutatkozik meg abban, hogy rögzíti az egyezmény, hogy 'bizonyos' emberi tevékenység miatt csökken jelentős mértékben a biológiai sokféleség és kijelenti, hogy a biodiverzitással kapcsolatos információ és tudás hiányzik, miközben tudományos, technikai és intézményi kapacitás szükséges azon adatok, ismeretek megszerzéséhez, amelynek révén megfelelő intézkedéseket lehet megtervezni és megvalósítani a megóvás érdekében.

A biodiverzitás egyezmény célja mindezek fényében a biológiai sokféleség megőrzése, komponenseinek (elemeinek) fenntartható használata, a genetikai erőforrások hasznosításából származó előnyök igazságos és méltányos elosztása, beleértve a genetikai erőforrásokhoz való megfelelő hozzáférhetőséget, a vonatkozó technológiák átadását, valamint a szükséges pénzeszközök rendelkezésre állását.²¹

Az alapelvek közt említi az egyezmény az államok szuverén jogát a saját területükön megtalálható erőforrások szabad felhasználása során, ugyanakkor hangsúlyozza azt a követelményt is, hogy a (törvénykezési és ellenőrzési) területükön belüli tevékenységeik ne okozzanak kárt más államok környezetében.²²

Ez az egyezmény általánosabb elvárásként előírja a részes államokkal szemben, hogy azoknak nemzeti stratégiákat, tervek, illetve programokat kell kidolgozniuk a biológiai sokféleség megőrzésére és fenntartható hasznosítására, továbbá az integráció elvét érvényesítendő rögzíti, hogy az államoknak bele kell foglalniuk „amennyire csak lehet és megfelelő, a biológiai sokféleség megőrzését és fenntartható hasznosítását az ágazati vagy ágazatközi tervekbe, programokba és szakpolitikai tevékenységekbe”.²³ Különbséget tesz in-situ védelem és az ex-situ védelem között.²⁴ Előbbi esetén az államoknak létre kell

20 Fenntartható használat a biológiai sokféleség komponenseinek olyan módon és ütemben történő használatát jelenti, mely nem vezet a biológiai sokféleség hosszú távú csökkenéséhez, ezzel fenntartva a benne lévő lehetőséget a jelen és jövő generációk igényeinek és törekvéseinek kielégítésére. Biológiai Sokféleség Egyezmény.

21 A Biológiai Sokféleség Egyezmény 1. cikkely.

22 A Biológiai Sokféleség Egyezmény 3. cikkely.

23 A Biológiai Sokféleség Egyezmény 6. cikkely.

24 *Ex-situ védelem* a biológiai sokféleség komponenseinek természetes élőhelyen kívüli megőrzését jelenti. *In-situ védelem* az ökológiai rendszerek és természetes élőhelyek megőrzését és a fajok életképes populációinak helyreállítását és fenntartását jelenti természetes környezetükben, valamint háziasított vagy természetett fajok esetében

hozniuk a védett területek rendszerét, vagy olyan területeket kell kijelölnie, ahol speciális intézkedéseket tesznek, ehhez irányelveket kell kidolgozni, amelyek elősegítik a védett területek kiválasztását, kijelölését, valamint a kezelésükre vonatkozó feltételeket. Elő kell segíteni az ökológiai rendszerek, természetes élőhelyek védelmét és a fajok életképes populációinak fenntartását a természetes környezetükben, rehabilitálni, valamint visszaállítani szükséges a degradálódott rendszereket és elősegíteni a veszélyeztetett fajok megújulását.

Külön említi a genetikailag módosított szervezeteket, és rögzíti, hogy az azok hasznosításából és kibocsátásából eredő kockázatok szabályozására, kezelésére vagy ellenőrzésére eszközöket kell fenntartani, mert azoknak valószínűleg a biológiai sokféleség megőrzését és fenntartható hasznosítását érintő káros környezeti hatásai vannak.²⁵

Az ex-situ védelmet az in-situ védelem kiegészítéseképp nevesíti, e körben többek közt intézkedések meghozatala szükséges a biológiai sokféleség komponenseinek ex-situ védelmére, lehetőleg azok származási országában, a veszélyeztetett fajok rehabilitációja és helyreállítása, valamint megfelelő feltételek megteremtése a visszatelepítéshez a természetes élőhelyükre, a megőrzés célját szolgáló begyűjtés szabályozása és irányítása.²⁶

2010-ben a biodiverzitás egyezményt ratifikáló mintegy 193 állam elfogadta a Biológiai Sokféleség Egyezményhez kapcsolódó, a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről, valamint hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról szóló *Nagójai Jegyzőkönyvet* (a továbbiakban: *Jegyzőkönyv*). A *Jegyzőkönyv* 2014. október 12-én lépett hatályba.²⁷ Hazánk elsőként ratifikálta a *Jegyzőkönyvet* az európai uniós tagállamok sorában.²⁸

A *Jegyzőkönyv* megerősítve a biodiverzitás egyezmény célját és alapelveit, rögzíti, hogy a biológiai sokféleség gazdasági értékének társadalmi szintű ismerete, valamint ennek a gazdasági hasznosságnak az igazságos és méltányos megosztása a környezeti elemek fenntartható használatának „kulcsfontosságú ösztönző faktora”. Felismeri a genetikai erőforrások jelentőségét az élelmezésbiztonság, a közegészségügy, a biológiai sokféleség megőrzése, valamint az éghajlatváltozás hatásainak enyhítése, illetve az ahhoz való alkalmazkodás vonatkozásában.

abban a környezetben, melyben a rájuk jellemző tulajdonságaik kifejlődtek.

25 A Biológiai Sokféleség Egyezmény 8. cikkely g) pont.

26 A Biológiai Sokféleség Egyezmény 9. cikkely.

27 <http://www.biodiv.hu/nagoya-protocol/nagojai-jegyzokonyv-nemzetkozi-honlapja> (2020. 06. 17.)

28 <http://www.biodiv.hu/nagoya-protocol/nagojai-jegyzokonyv-hazankban> (2020. 06. 17.)

A Jegyzőkönyv célja a genetikai erőforrások hasznosításából²⁹ származó hasznok igazságos és méltányos megosztása, magában foglalva a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférés biztosítását, valamint az ehhez kapcsolódó technológiák átadását, annak finanszírozását, hogy ennek révén a biológiai sokféleség megőrzése és elemeinek fenntartható használata megvalósuljon.³⁰

A Jegyzőkönyv 6. cikke a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről rendelkezik. Előírja, hogy a részes államoknak biztosítaniuk kell az őslakos és a helyi közösségek hozzáférését az erőforrásokhoz, ennek érdekében olyan jogi, adminisztratív vagy szakpolitikai intézkedéseket, illetve garanciákat kell létrehozniuk, amelyek biztosítják a jogszabályok, valamint a szabályozási környezet egyértelműségét, átláthatóságát, igazságos és pártatlan szabályok és eljárások kialakítását, a tájékoztatást, valamint azt, hogy engedély, vagy határozat biztosítsa az erőforrások felhasználását stb. Ezen túlmenően kiemeli az információáramlásra vonatkozó, a határokon átnyúló együttműködés jelentőségét.

A nemzetközi jelentőségű vizes területekről, különösen mint a vízimadarak élőhelyéről szóló *Ramsari Egyezményt* (a továbbiakban: Ramsari Egyezmény) 1971-ben fogadták el, 1975-ben lépett hatályba és hazánk 1979-ben lett a részese,³¹ majd a 1993. évi XLII. törvénnyel iktatta be a jogrendbe.³² Az Egyezményt a részes államok a vadvizek természetes csökkenésének és károsításának megakadályozására, a vadvizeknek és a vízimadarakat fenntartató természetes környezet ökológiai funkcióinak megőrzésére, tovább ezen területek növény- és állatvilágának állami eszközökkel való védelmére hozták létre. A természetvédelmi egyezmények közül ez a legrégebbi, globális egyezmény.³³

29 A genetikai erőforrások hasznosítása a genetikai erőforrások genetikai és/vagy biokémiai összetételével kapcsolatos kutatás és fejlesztés, beleértve az Egyezmény 2. cikkében meghatározott biotechnológiai alkalmazásokat. Biotechnológia bármely olyan technológiai alkalmazást jelent, amely biológiai rendszereket, élő szervezeteket vagy ezek származékait használja fel meghatározott felhasználású termékek vagy folyamatok létrehozására vagy módosítására. Nagojai Jegyzőkönyv a Biológiai Sokféleség Egyezményhez csatolt, a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről, valamint a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról 2. cikkely, Biológiai Sokféleség Egyezmény.

30 Nagojai Jegyzőkönyv 1. cikkely.

31 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 31.

32 1993. évi XLII. törvény a nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízimadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott Egyezmény és annak 1982. december 3-án és 1987. május 28.-június 3. között elfogadott módosításai egységes szerkezetben történő kihirdetéséről.

33 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 31.

A Ramsari Egyezmény értelmében vadvíznek minősülnek „azok az akár természetes, akár mesterséges, állandó vagy ideiglenes mocsaras, ingoványos, tőzeglápos vagy vízi területek, amelyeknek vize állandó vagy áramló édesvízű, felsős vagy sós, ideértve azokat a tengervízű területeket is, amelyek mélysége apálykor a hat métert nem haladja meg.”³⁴

Ezek a területek számtalan gazdasági értékkel (is) bíró funkciót látnak el, így például víztárolást, vízellátást, vihar és áradás elleni, valamint partvédelmet, eróziócsökkentést, üledék- és szennyezőanyagviisszatartást, természetes víztisztítást, fakitermelést, halászatot, valamint rekreációt.³⁵ A Ramsari Egyezmény 4. Konferenciája (1993) létrehozta azon területeknek a listáját, amelyeknek az emberi beavatkozás folytán az ökológiai jellege, funkciói veszélyeztetve vannak, vagy megváltozott (Montreauxi Jegyzék vagy Montreauxi Record).³⁶

A Montreauxi Jegyzék a Nemzetközi Jelentőségű Vadvizek Jegyzékébe tartozó vizes területek nyilvántartása.³⁷ A Nemzetközi Jelentőségű Vadvizek Jegyzékébe (a továbbiakban: Jegyzék) tartozó vadvizek meghatározása a részes állam kötelezettsége, ennek eredményeképp a vadvizek határát pontosan meg kell határozni és térképen jelölni és az ehhez kapcsolódódnak a szomszédos part menti és tengerparti területek, szigetek vagy a vadvizek területén lévő, apálykor hat méternél nem mélyebben fekvő tengeri vízterületek is.³⁸

A Ramsari Egyezmény a részes államok hatáskörébe helyezi, hogy eldöntsék, mely területek kerüljenek be a Jegyzékbe, a kiválasztás alapjául szolgáló szempontokat azonban maga az egyezmény rögzíti.³⁹ A Jegyzékbe való kerülés esetén az adott vizes terület nemzetközi, ökológiai, botanikai, zoológiai, limnológiai vagy hidrológiai jellemzői alapján kell mérlegelni.⁴⁰ Hazánkban egy VM rendelet tartalmazza ezeknek a területeknek a listáját, amely közzé bekerült a például a Fertő-tó, a Balaton, a Kis-Balaton, a Gemenci erdő, valamint a Hortobágy is.⁴¹

A Ramsari Egyezmény a Jegyzékbe sorolt vizes területek tekintetében intézkedési és monitorozási feladatokat vár el a részes államoktól annak ér-

34 Ramsari Egyezmény 1. cikk.

35 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 31.

36 Uo. 32.; <https://www Ramsar.org/sites/default/files/documents/library/info2007-06-e.pdf> (2020. 06. 19.)

37 <https://www Ramsar.org/sites/default/files/documents/library/info2007-06-e.pdf> (2020. 06. 19.)

38 Ramsari Egyezmény 2. cikk.

39 BAK Klára: Állatvédelem – nemzetközi egyezmények. *Jogi Tanulmányok*, 2018, 21-31.

40 Ramsari Egyezmény 2. cikk.

41 19/2011. (XII. 15.) VM rendelet a Nemzetközi Jelentőségű Vadvizek Jegyzékébe bejegyzett hazai védett vizek és vadvízterületek kihirdetéséről.

dekében, hogy ezeknek a területnek a romlását megakadályozzák.⁴²

Az utolsóként tárgyalt univerzális természetvédelmi egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Washingtoni Egyezmény⁴³ (vagy más néven CITES, Convention in International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora; a továbbiakban: CITES) talán a legfontosabb vizsgálatunk szempontjából, amelyet az ENSZ Környezeti Programja keretében fogadtak el 1973-ban, 1975-ben lépett hatályba, Magyarország pedig 1985-ben csatlakozott hozzá,⁴⁴ és 2003. évi XXXII. törvénnyel⁴⁵ iktatta be.

A CITES egyszerre természetvédelmi és kereskedelmi jellegű nemzetközi egyezmény, amelynek célja a vadon élő veszélyeztetett állatok és növények nemzetközi kereskedelmének szabályozása abból a célból, hogy ezen az állat- és növényfajok túlzott kiaknázása csökkenthető legyen.⁴⁶

A nemzetközi kereskedelemmel érintett fajok listáját a CITES függelékei tartalmazzák. Az I. Függelék listázza azon fajokat, amelyeket a kipusztulás fenyeget, míg a II. Függelékben tartozó fajok esetén a kipusztulás azokat közvetlenül nem veszélyezteti, de kereskedelmi szabályozás, illetve korlátozás hiánya esetén azokká válhatnak.⁴⁷ Az I. Függelékbe tartozik például a kispanda, az erdeikutya, gepárd, ázsiai oroszlán, jaguár, gepárd, grönlandi bálna, míg a II. Függelékben például a fossza, a sötétfarkú kuskusz, a déli kuskusz,⁴⁸ a hosszúcsőrű hangyászsün vagy a kiang⁴⁹ szerepel. A III. Függelék olyan fajokat jelöl, amelyet a részes állam bármelyike tekint olyannak, mint amit szabályozni szükséges a faj kiaknázásának megelőzése érdekében.⁵⁰ Ide tartoznak például az indiai antilop, a vízibivaly vagy az aranyajak.

A CITES egyezmény legmeghatározóbb eszköze, hogy a függelékekbe tartozó állatok egyedeinek kereskedelme esetén engedély beszerzését írja elő. Míg az I. Függelékbe tartozó fajok nem kereskedelmi célú nemzetközi forgalma

42 Ramsari Egyezmény 3. és 4. cikk.

43 A szerződés szövege megtalálható angolul a <https://cites.org/eng/disc/text.php> (2020. 06. 22.) oldalon.

44 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 43.

45 2003. évi XXXII. törvény a Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény kihirdetéséről.

46 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 43.

47 CITES II. cikk.

48 A kuskuszfélék régebbi nevükön kúszóerszényes-félék.

49 Tibet őshonos lóféléje.

50 CITES II. cikk.

lehetséges, addig a II. és III. Függelékbe tartozóak esetén a kereskedelmi forgalom megengedett, kevésbé szigorúbb engedélyezési feltételek mellett.⁵¹

A CITES rendelkezik arról is, hogy ha kereskedelem az I. és II. Függelékbe tartozó fajra „káros hatást gyakorol”, vagy az egyezmény előírásait nem tartják be. Ebben a helyzetben, ha valamelyik állam tudomást szerez e körülményről, jeleznie kell az egyezmény Titkársága felé, és intézkedéseket kell alkalmaznia, amit ezután a soron következő Részes Felek Konferenciáján vizsgálnak meg, amely „általa helyénvalónak tartott bármilyen ajánlást tehet”⁵².

Az egyezmény ezen rendelkezésének értelmezése felveti, hogy mi tekinthető káros hatás alá tartozónak egy olyan faj esetében, amelynél a kipusztulás potenciális lehetőségként megjelenik. Sajnálatosan azonban az egyezmény szövege ezt nem tisztázza. Jellemzően azonban más jogszabály vagy nemzetközi dokumentum sem határozza meg ezt a fogalmat.

Noha a káros hatás definícióját nem találjuk sem a nemzetközi egyezményekben, sem az uniós vagy hazai jogszabályokban, mégsem mondhatjuk azt, hogy ne lehetne ennek jogi megjelenését valamilyen módon fellelni. Némi kitéréssel ehhez a magyar szabályozásból a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a természetben okozott károsodásról szóló jogi normákat és a Büntető Törvénykönyv vonatkozó rendelkezését tekintem át.

A környezetvédelmi törvény⁵³ (a továbbiakban: Kvt.) a természetkárosítást fogalmát nem, de a környezetkárosítás, valamint környezetkárosodás fogalmát megadja. Eszerint környezetkárosítás „az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be” és környezetkárosodás pedig „a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása”. A két fogalom szorosan összefügg és az ok-okozati viszonyrendszerben jelenik meg, ahol a környezetkárosítás maga a kiváltó ok, aminek eredményeképp bekövetkezik a környezetben a károsodás. A környezetkárosodás fogalma két fordulatot jelöl, egyrészt a környezeti elem változását, ami a környezeti egyensúly felborulását eredményezheti,⁵⁴ a meghatározás másik része pedig a számunkra is azonosítható, az adott környezeti elem által nyújtott valamely ökológiai szolgáltatásban bekövetkező romlást jelent, például a víz ihatatlan lesz, a termőtalajnak csökken a termőképessége, a levegő

51 CITES III., IV. és V. cikk.; BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 44.

52 CITES XIII. cikk.

53 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

54 FODOR László: *Környezetjog*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015, 26-27.

károsanyagtartalma következtében kockázatot jelent az egészségre stb.

A Büntetőtörvénykönyvünk⁵⁵ (a továbbiakban: Btk.) a természetkárosítás tényállását tartalmazza, ami már ad egy képet arról, hogy milyen meghatározást lehetne társítani a CITES egyezményben foglalt káros hatáshoz. A Btk. a 242. §-ában rögzíti, hogy mit tekint természetkárosításnak. Eszerint [a]ki a) fokozottan védett élő szervezet egyedét, b) védett élő szervezet vagy az Európai Unióban természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfaj egyedeit, feltéve, hogy azok külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legalacsonyabb értéket, c) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló EK tanácsi rendelet A és B melléklete hatálya alá tartozó élő szervezet egyedét jogellenesen megszerzi, tartja, forgalomba hozza, az ország területére behozza, onnan kiviszi, azon átszállítja, azzal kereskedik, illetve azt károsítja vagy elpusztítja, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A természetvédelmi törvény⁵⁶ (a továbbiakban: Tvt.) 16. §-a az élőhelyvédelem általános szabályai közt azt írja, hogy a mező-, erdő-, nád-, hal-, vadgazdálkodás során „a talajfelszín, a felszíni és felszín alatti formakincs, a természetes élővilág maradandó károsodása, a védett élő szervezetek, életközösségek tömeges pusztulása, biológiai sokféleségük számottevő csökkenése nélkül kell végezni.”

Végezetül megemlítenéd, hogy a természetben okozott károsodás mértékének meghatározásáról külön jogszabály⁵⁷ rendelkezik, amely elősegítheti annak körülírását, hogy mi tekinthető káros hatásnak a természetvédelemben.

A Kormányrendeletben megtalálható a természetben okozott károsodás meghatározása, eszerint „olyan környezetkárosodás, amely a fajban, élőhelyben, területben az eredeti állapothoz képest jelentős mértékű kedvezőtlen változást eredményez”. A „jelentős mértékű kedvezőtlen változás” megállapításához több szempont és körülmény együttes mérlegelése szükséges, figyelembe veszik ehhez a károsodással érintett egyedek számát, sűrűségét, valamint az érintett terület nagyságát, az egyedek vagy a károsodott terület szerepét a faj védelme tekintetében, az érintett faj ritkaságát, szaporodási képességét,

55 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

56 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről.

57 91/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a természetben okozott károsodás mértékének megállapításáról, valamint a kármentesítés szabályairól (a továbbiakban: Kormányrendelet).

képességét arra, hogy a károsodás után regenerálódni tud-e és milyen mértékben. Az élőhelyek tekintetében vizsgálják, hogy az milyen jellemzőkkel (terület nagysága, elhelyezkedése, a társulásalkotó fajok összetétele stb.) bír, a károsodott területnek milyen szerepe van az élőhely megőrzésében, továbbá az élőhely ritkaságát, valamint a megújulási képességét stb.

Ugyan a CITES nem tartalmazza a káros hatás fogalmának meghatározását, a hazai jogba ültetése révén, mégsem mondhatjuk azt, hogy annak tartalmát ne lehetne meghatározni. Meglátásunk szerint az egyezmény szellemiségének jegyében ez a kifejezés kiterjesztően értelmezendő és minden olyan tevékenységet, magatartást jelent, amely kedvezőtlen az adott populációra, különösképp, ha az a kipusztulástól fenyegetett.

2.2. Regionális egyezmények

A regionális egyezmények sorában az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló Berni Egyezményt (a továbbiakban: Berni Egyezmény) kell említeni. A Berni Egyezményt 1979-ben írták alá az Európa Tanács égisze alatt, majd 1982-ben lépett hatályba. Hazánk 1990 óta részese az egyezménynek.

A Berni Egyezmény az első olyan európai dokumentum, ami a fajok sokszínűségét és élőhelyeinek védelmét célozza. Alapvető célja, hogy a különböző ágazati politikák, különösen a fejlesztési és tervezési politikák kialakításakor nagyobb figyelemmel legyenek a természetvédelmi szempontokra és hogy minimális védelmet biztosítsanak a legtöbb állat- és növényfajnak.⁵⁸

Ennek keretében előírásokat tartalmaz a fajok védelmére, valamint az élőhelyeik megőrzésére. Különös gondtal kívánják óvni a veszélyeztetett és sebezhető fajok, azon belül is a veszélyeztetett és sebezhető vándorló-vonuló fajokat.⁵⁹

A Berni Egyezmény a védelem alá helyezett állatok és növényfajok védelme érdekében jogi és adminisztrációs eszközök alkalmazását várja el. Az egyezmény a meghatározott fajokkal szemben tilalmakat állít fel, így tiltott

- a szándékos befogás és tartás és a szándékos elpusztítás összes formája,
- a szaporodó- és pihenőhelyek szándékos rongálása vagy elpusztítása,
- a vadon élő állatok szándékos megzavarása, különösen a szaporodási-,

58 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 37-38.

59 *Egyezmény az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről*. Budapest, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központja –Printorg Kft, 1990. 3. 1. cikk 2. pont.

ivadéknevelő és téliálmom-időszakokban, amennyiben a megzavarás jelentősnek bizonyul az Egyezmény célkitűzéseinek szempontjából,

- a tojások szándékos elpusztítása vagy kiszedése, illetve birtoklása még kifújtt állapotban is,
- ezen állatoknak akár élő, akár holt állapotban történő birtoklása és belső kereskedelme, beleértve a kitömött állatokat és azok minden egyes hasznosítható részzeit vagy származékait, mindenütt, ahol az egyezményben foglalt rendelkezések hatékonyságához hozzájárulhat.

A Berni Egyezmény különböző intézkedések alkalmazását írja elő az állat- és növényfajok védelme érdekében, többek közt a tilalmi időszakok, valamint más kihasználást szabályozó eljárások kidolgozását, a kihasználás időszakos, valamint helyi tilalmát, a vadon élő állatok (élő vagy holt állapotban történő) kereskedelmének, eladási célú tartásának, szállításának vagy eladására vonatkozó szabályozás kialakítását.

Mindezek mellett bizonyos befogási, vagy elejtést szolgáló eszközök tilalom alá kerülnek, amelyek a „fajok populációinak helyi eltűnését vagy komoly megzavarását okozzák.” Ennek elemeit a IV. mellékletben sorolja fel a dokumentum.

Az Európa Tanács égisze alatt 2000-ben Firenzében fogadták el az *Európai Táj Egyezményt* (a továbbiakban: Európai Táj Egyezmény), amely 2004-ben lépett hatályba és hazánk 2005-ben csatlakozott hozzá,⁶⁰ majd 2007-ben törvény hozott róla.⁶¹ 40 ország csatlakozott az egyezményhez és 38 ország ratifikálta.⁶²

Az Európai Táj Egyezményt azzal a szándékkal fogadták el, hogy a társadalmi igények, gazdasági tevékenységek és a környezeti szempontok harmonikus és kiegyensúlyozott kapcsolatán alapuló fenntartható fejlődést érjenek el. Rögzíti a Preambulum, hogy „a táj elősegíti a helyi kulturális fejlődést és alapvető eleme az európai természeti és kulturális örökségnek”, valamint a mezőgazdaság, az erdészet, az ipari és ásványbányászati technikák, a regionális tervezés, várostervezés, a közlekedés és szállítás, az infrastruktúra, az idegenforgalom olyan változásokat idéznek elő, amely felgyorsítja a táj megváltozását.⁶³

A táj fogalmát úgy határozza meg, hogy az „az ember által érzékelt terület, amelynek jellege természeti tényezők és/vagy emberi tevékenységek hatása

60 http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=sub_705 (2020. 06. 25.)

61 Ezt követően elfogadta a Firenzében, 2000. október 20-án kelt, az Európai Táj Egyezmény kihirdetéséről 2007. évi CXI. törvényt.

62 http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=sub_705 (2020. 06. 25.)

63 Európai Táj Egyezmény Preambulum.

és kölcsönhatása eredményeként alakult ki”. Az egyezmény hatálya kiterjed a részes felek területére, mind a természeti, vidéki, városi és városkörnyéki térségekre, magában foglalva a szárazföldet, az édesvizeket és a tengeri területeket is, függetlenül a táj állapotától.⁶⁴

A táj megőrzésének céljával nemzeti szintű intézkedéseket rögzít, mely alapján törvényi szintű szabályozás szükséges a táj védelme érdekében, tájpolitikát kell kialakítani, valamint az integráció elvét érvényesíti az az elvárás, hogy a környezetvédelmi, regionális és várostervezési, mezőgazdasági, szociális és gazdasági politikába be kell építeni a táj védelmére vonatkozó szempontokat. Ehhez szemléletmódosító tevékenységet, szakértők képzését, továbbá a részes államok területén található tájak számbavételét és területükön történő változás nyomon követését, valamint minőségi célkitűzések meghatározását rögzíti.⁶⁵

3. A kárfelelősség kérdéséről

Az előbb tárgyalt egyezmények közös pontja, egyben legnagyobb gyengéje, hogy „[...] gyakorlatilag nincsenek konkrét nemzetközi szankciók még azokban az esetekben sem, amikor közvetlen környezeti károkozásról van szó. [...] A szennyező vagy károkozó fizet elvének betartására általában csak közvetett rendelkezések ösztönöznek”.⁶⁶

A biológiai sokféleséget szabályozó nemzetközi fellépés „kifejezett kárfelelősségi szerződéssel nem rendelkezik, [...] az egyes állat- és növényfajok, élőhelyek védelmét, a védelmi státuszt helyezi előtérbe, miközben a kárfelelősségi vetületek kevésbé lényegesek”.⁶⁷

Kecskés Gábor megjegyzi, hogy a károkozás tilalmának általános és szokásjogilag rögzült szabályai ugyan irányadóak ezen a területen is, de kétségkívül hatékonyabb lenne nemzetközi kárfelelősségi szabályok kialakítása e körben. Ennek hiánya az egyes államok belső joga szerinti kártérítési és kárfelelősségi normák alkalmazását jelenti nemzetközi magánjogi úton. Ezek az egyezmények alapvetően hallgatnak a kárfelelősség kérdéséről, amelynek indokaként azt jelöli meg, hogy ezeknek a szerződéseknek a célja „kifejezetten nem felelősségi típusú rendezés”, hanem védelmi típusú és a részes államok belső normái hivatottak a kérdést rendezni.⁶⁸

64 Európai Táj Egyezmény 1. cikk.

65 Európai Táj Egyezmény 5. és 6. cikk.

66 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 58.

67 KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*. Doktori értekezés. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2012, 187.

68 Uo. 187.

A Ramsari Egyezmény úgy rendelkezik, hogy a szerződő államok kötelezettségévé teszi, hogy a nemzetközi felelősségükről nyilatkozzanak, a belső jog eszközei szerint. Ez nemzetközi magánjogi mechanizmust jelent, ami alapján egy állam egy másikkal szemben kártérítési igénnyel léphet fel, az egyezményben foglalt mechanizmus alapján. A Berni Egyezmény nem említi felelősséghez kapcsolódó jogintézményt, csak azt írja elő, hogy megfelelő és szükséges jogalkotási és adminisztratív eszközöket kell megalkotni, amely magában foglalja felelősségi kérdések tisztását is.⁶⁹

A Biológiai Sokféleség Egyezmény sem tartalmaz kárfelelősségi mechanizmust, a kérdéskört az államok belső jogalkotási körébe utalja, ugyanakkor a Részes Felek Konferenciája hatáskörébe helyezi a biodiverzásban bekövetkezett károsodással kapcsolatos felelősség és jóvátétel kérdését. Ez a rendelkezés ugyanakkor nem eredményezett eddig egy közös nemzetközi felelősségi rendszer kialakítását, noha ennek a lehetőségét is jelenthetné.⁷⁰

Előremutató lehet a Biológiai Sokféleség Egyezményhez fűzött, a biológiai biztonságról szóló Cartagena Jegyzőkönyv (2000), amely már külön említi a hatálya alá tartozó genetikailag módosított szervezetek határon átnyúló mozgásából eredő károkért való felelősséggel és eljárással kapcsolatos szabályozás bővítését.⁷¹

Az előbb említett egyezmények sorában kiemelendő a CITES, amelynek lényeges hiányossága a szabályozás szempontjából meghatározó fogalmak meghatározásának elmulasztása, ami egyúttal az abban foglalt célok elérését is gyengíti. Nehezen állapítható meg, ugyanakkor egyéni helyzetértékelést eredményez a 'káros hatás' fogalma meghatározásának hiánya, ami például az előzőekben említettekkel egyezően felveti azt a kérdést, hogy egy kipusztulással fenyegetett faj/élőhely esetén mekkora változás eredményezheti a káros hatást, hiszen már egy néhány példányból álló populációban történő egyedpusztulás⁷² is visszafordíthatatlan károkat okoz.

Ugyanígy nem egyértelmű a CITES szövegének vizsgálata során, hogy milyen intézkedésekre gondol, amikor az I. és II. függelékben szereplő a kereskedelem során bekövetkező, valamely fajra hatást gyakorolt káros hatást említi. Ugyanebben a helyzetben a Részes Felek Konferenciáján megfogalmazott ajánlások tartalma és kötelező jellegének hiánya, valamint az abban foglaltak

69 Uo. 191-192.

70 Uo. 191.

71 Uo. 192.

72 Számtalan példát hozhatnánk, azonban kiemelem az északi szélesszájú orrszarvúakat, amelyekből már csak három példány él a Földön. <https://ng.hu/termeszettudomany/2017/11/12/egy-faj-kihalasa-egyetlen-kepben/> (2020. 06. 26.)

be nem tartásának következményeiről való hallgatás ténye sem szolgálja a célok megvalósítását.

Ez egybecseng azzal – az előzőekben felvázolt – megállapítással, hogy itt a belső jogi normák lesznek az irányadók, ami felveti annak lehetőségét, hogy az adott állam a jogsértése során egyedileg, akár saját magára nézve kedvezőbben ítélje meg egy terület, ökoszisztéma károsodását, ezáltal kibújva az esetleges kedvezőtlen jogkövetkezmények alól.

Ugyanakkor ez a szabályozási környezet nem oldja meg azt a problémát sem, amikor nagy területen vagy nagy számú, károsodással érintett állam áll a károsító országgal szemben, ami így megnehezíti (a jellemzően) elhúzódó igényérvényesítés lehetőségét.

Vannak azokban a nemzetközi kárfelelősségi szabályozásból olyan példák, amelyek ebben az esetben is mintául szolgálhatnak, így az atomkárokért fennálló felelősségi normák vagy a 1959-es Antarktisz szerződés hatodik számú mellékletében foglalt felelősségi előírások, amelyek a károsító objektív felelősségét vetítik előre szűk körben meghatározott mentesülési okok mellett.⁷³

4. Az Európai Unió természetvédelmi szabályozása

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) természetvédelmi szabályozásának egyik részét a nemzetközi egyezményekben való részvétel képezi. Részesese az előzőekben tárgyalt egyezmények közül a Ramsari Egyezménynek, a Biológiai Sokféleség Egyezménynek, a Bonni, a Berni Egyezménynek, valamint a CITES-nek.⁷⁴

Az EU természetvédelmének másik részét a természetmegőrzési programjának (ún. Natura 2000 területek) jogi alapját adó élőhelyvédelmi irányelv,⁷⁵ valamint a madárvédelmi irányelv⁷⁶ jelenti. A Natura 2000 területek az EU szárazföldi területének ötödét, valamint megközelítőleg 250 000 km² tengeri területet foglal magában.⁷⁷

A szabályozás célja az európai jelentőséggel bíró fajok és élőhelyeinek előfordulási területükön belüli védelme.⁷⁸ A élőhelyvédelmi irányelv rendelkezik

73 KECSKÉS i. m. 192-194.

74 BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011, 439.

75 A Tanács 92/43/EGK Irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (a továbbiakban: élőhelyvédelmi irányelv)

76 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről (a továbbiakban: madárvédelmi irányelv).

77 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128076> (2020. 06. 26.)

78 A Natura 2000 területek adatbázisa elérhető a következő oldalon: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/natura-11/#BIOREGION> (2020. 06. 26.)

arról, hogy a tagállamok benyújtják a különleges természetmegőrzési helyeknek való elfogadásra vonatkozó jegyzéket, amit megküldenek a Bizottságnak, amely egy eljárás folytán elfogadja a kritériumoknak megfelelő terület-javaslatokat, amit a tagállam hirdet ki jogszabályban.⁷⁹

A területek kijelölésével, valamint a kijelölt területek csökkentésével kapcsolatosan több ügy volt az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) előtt. Ezek közül az egyik legismertebb az ún. Leybucht ügy,⁸⁰ ami egy, a Ramsari Egyezmény alapján védetté nyilvánított területtel, az Északi-tengeren lévő Wadden-tenger területével volt kapcsolatos, a német kormány a meglévő gát bővítéséről döntött 1985-ben, amely ellen a Bizottság tiltakozott. A Bíróság egyik fontos megállapítása volt az, hogy ugyan a tagállamoknak van jogkörük a védett területek kijelölésére, de ez nem jelenti azt, hogy azok csökkentésére is lenne. A Bíróság ugyanakkor megvizsgálta azt a kérdést is, hogy milyen körülmények indokolhatják egy már védetté nyilvánított terület kiterjedésének csökkentését és arra az álláspontja jutott, hogy olyan közérdeknek kell az ökológiai szempontokkal szemben állnia, ami magasabb rendű annál, azonban a gazdasági, vagy rekreációs célok nem tartoznak ehhez, miközben az árvízveszély vagy a partvédelem azonban igen.⁸¹

Megemlítenéd egy olyan ügy is, amikor maga a tagállam (vagy annak hatósága) nem alkalmazza a madárvédelmi irányelv rendelkezéseit. Az egyik legújabb (2020) ügyben⁸² a jogvita alapja az volt, hogy finn tartományi hatóságok engedélyeket adtak ki hím pehelyréce tavaszi vadászatára. Az ügyben arra hivatkozott Finnország tagadva a jogsértést, hogy a tavaszi vadászat a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában⁸³ meghatározott eltérés hatálya alá tartozik. Az ítélet 12. pontja felidézi, hogy „a 2005.

79 Hazánk ezt az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelettel tette meg.

80 C-57/89. számú ügy, 1991. február 28. EK Bizottság kontra Németország.

81 BÁNDI i. m. 440.

82 C217/19. sz. ügy 2020. április 23. Európai Bizottság kontra Finn Köztársaság.

83 a madárvédelmi irányelv 9. cikkének 1) pontja: „tagállamok, ha nincs más megfelelő megoldás, eltérhetnek az 5–8. cikk rendelkezéseitől a következő okok miatt:

a) a közegészség és közbiztonság érdekében, a légi biztonság érdekében, a növényi kultúrák, az állatállomány, az erdők, a halgazdaságok és a vizek súlyos károsodásának megelőzése érdekében, a növény- és állatvilág védelme érdekében;

b) a kutatás és oktatás, az újratelepítés, a visszatelepítés és az esetlegesen ezekhez szükséges tenyésztés céljából;

c) szigorúan szabályozott feltételek mellett és szelektív alapon, egyes madarak kis számú befogásának, tartásának vagy egyéb ésszerűen indokolható hasznosításának engedélyezése érdekében.”

december 15-i Bizottság kontra Finnország ítéletben⁸⁴ a Bíróság megállapította, hogy az Ålandszigeteken 1998 és 2001 között engedélyezett, hím pehelyréce tavaszi vadászata nem egyeztethető össze a 79/409 irányelvvel. Ezen ítéletet követően az Ålandszigetek kormánya nem adott engedélyt a hím pehelyréce tavaszi vadászatára a 2006 és 2010 közötti évekre vonatkozóan.”

A Bíróság a vizsgálata során rögzítette, hogy az irányelvi szóhasználat, miszerint nem létezik „más megfelelő megoldás” bizonyos feltételek mellett megjelölt időszakokban történő, szabadidős célú vadászata, minősülhet „észszerűen indokolható hasznosításnak”. Ugyanakkor a madárvédelmi irányelv szerinti eltérések csak akkor engedélyezhetők, ha biztosított az érintett fajok állományának „megfelelő szinten” tartása. Vizsgálta a kisszámú egyedre vonatkozó feltételt is. E kérdésben korábbi döntésére hivatkozva, miszerint „[...] »kisszámú« [egyed] alatt az érintett populáció [...] 1%-ának megfelelő elejtett egyednek kell érteni a vadászható fajok esetében, ahol a vonuló fajok tekintetében az »érintett populáción« a régiók azon populációját kell érteni, amely az eltéréssel érintett régióban, az eltérés időszakában átvonuló fő madár csapatokat adja”,⁸⁵ úgy foglalt állást, hogy Finnország nem tartotta tiszteletben a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában szereplő, «kisszámú» egyedre vonatkozó feltételt és elmarasztaló ítéletet hozott.

Az EU-nak azonban vannak olyan, a természetvédelmen kívüli, de ahhoz kapcsolódó ágazatai, amelyek érvényesítenek természetvédelmi szempontokat. Ilyen az ökológiai termelésre vonatkozó szabályozás.

Az ökológiai termelésre vonatkozó uniós szabályozás⁸⁶ (a továbbiakban: ökológiai gazdálkodási rendelet) a természetvédelmi szempontoknak megfelelő mezőgazdasági termelésre vonatkozó szabályozás, ami egyfajta visszatérés ahhoz a korszakhoz, amikor még nem volt széleskörben elterjedt az ipari mezőgazdasági termelés és nem alkalmaztak olyan mértékben kemikáliákat az agráriumban, mint napjainkban.

Az ökológiai termelés az ökológiai gazdálkodási rendeletnek megfelelő termelési módszerek használata az előállítás, az elkészítés és a forgalmazás

84 C344/03, EU:C:2005:770.

85 2018. június 21-i Bizottság kontra Málta ítélet, C557/15, EU:C:2018:477, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

86 A jelenleg hatályos az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről és a 2092/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. június 28-i 834/2007/EK rendeletet 2021. január 1-től felváltja az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek jelöléséről, valamint a 834/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2018. május 30-i 2018/848 európai Parlamenti és a tanácsi rendelet.

valamennyi szakaszában, beleértve az átállási időszak⁸⁷ alatti termelést is.⁸⁸ Olyan termelési módszerek jellemzik a gazdálkodást, amely nagyobb arányban igyekszik a mezőgazdasági termelésben figyelembe venni a természetvédelmi szempontokat. A természetes rendszerek és ciklusok tiszteletben tartása, a talaj, a víz és a levegő állapotának megőrzése és javítása, az energia és a természeti erőforrások felelősségteljes használata, kiváló minőségű élelmiszerek előállításának, az ökológiai termelés integritásának biztosítása az élelmiszerek és takarmányok előállításának, feldolgozásának és forgalmazásának valamennyi szakaszában, valamint az ökológiai rendszereken alapuló biológiai folyamatok megfelelő tervezése és irányítása alapelvei mentén történik a mezőgazdasági termelés.⁸⁹

Csak az említett rendelkezések értelmében engedélyezett termékek és anyagok használhatók fel a termelés során, tilos az ionizáló sugárzás használata az ökológiai élelmiszerek vagy takarmányok kezelésére, GMO-k,⁹⁰ és GMO-kból vagy azok felhasználásával előállított termékek nem használhatók fel élelmiszerben és takarmányban, valamint az állattartásra vonatkozóan is szigorú szabályokat állít fel.⁹¹

A természetvédelmi kritériumokat érvényesítő normák sorában meg kell említeni a 2009/28/EK irányelvet,⁹² amely elsőként rögzítette a megújuló energiaforrásból származó energia használatára vonatkozó követelményeket. A szabályozást 2021. július 1-jét követően a 2018/2001/EU irányelv⁹³ fogja felváltani. A 2018/2001/EU irányelv 29. cikke rögzíti a bioüzemanyagokra és a folyékony bioenergiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági, valamint az ún. üvegházhatásúgázkibocsátás-megtakarítási kritériumokat (a továbbiakban: fenntarthatósági kritériumok). A szabályozás jelentősége abban áll, hogy a magas szénkészlettel, valamint a biodiverzitás szempontjából magas értékkel rendelkező területeket védi a kiaknázást ellen, annak érdekében, hogy megújuló energiaforrásként felhasznált biomassa termelőhelye ne szorítsa ki és ne puszt

87 Az átállás azt a folyamatot jelöli, amikor a nem ökológiai termelésről az ökológiai termelésre való átmenet meghatározott időszak alatt, melynek folyamán alkalmazzák a rendeletnek az ökológiai termelésre vonatkozó rendelkezéseit. ökológiai gazdálkodási rendelet 1. cikk 6. pont.

88 Ökológiai gazdálkodási rendelet 1. cikk 1. pont.

89 Ökológiai gazdálkodási rendelet 5. cikk.

90 Genetikailag módosított szervezetek.

91 Ökológiai gazdálkodási rendelet 9., 11. és 14. cikkek.

92 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről.

93 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/2001 irányelve (2018. december 11.) a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról.

títsa el a magas biodiverzitású területeket. Ennek hiányában ugyanis előfordult, hogy őserdőket irtottak ki pálmafa, energiafű telepítése miatt. Ezen területek védelme révén az EU-ban a kidolgozott fenntarthatósági kritériumok egy jogilag szabályozott cselekvési lehetőséget jelentenek földhasználat-változás közvetlen formájával szemben.⁹⁴ A közvetett földhasználat-változásra nem vonatkoznak a fenntarthatósági kritériumok, ennek a joghézagnak a kezelésére született meg a Bizottság 2019/807/EU felhatalmazáson alapuló rendelete,⁹⁵ amely a közvetett földhasználat-változás szempontjából magas kockázatot jelentő alapanyagok meghatározására szolgáló kritériumokat rögzíti.

5. Hazai természetvédelmi és kapcsolódó előírások

A hazai természetvédelmi szabályozás több mint 800 jogszabály rendezi. Ezek egy része a nemzetközi egyezményeket kihirdető jogszabályok, másik részük egyes védetté nyilvánított területek kijelöléséről, védettségének fenntartásáról rendelkezik, és vannak az uniós előírásoknak, köztük a Natura 2000 területekre vonatkozó követelmények⁹⁶ részletezését tartalmazó jogszabályok.

Az Alaptörvény⁹⁷ Alapvetés fejezetének P. cikke megemlékezik a természetvédelemről, és úgy fogalmaz, hogy „[a] természeti erőforrások, különösen a

94 A földhasználat-változásoknak a gyakorlatban két formája ismert: közvetlen földhasználat-változásnak minősül, ha a biomaszra vetésterülete egy másik, korábbi terület-használati forma helyébe lép (nem mezőgazdasági területen). Közvetett formáról pedig akkor beszélhetünk, ha (mezőgazdasági területen) a biomaszra által kiszorított vetésforma másik területre szorul, valamint akkor is, ha magasabb szénmegtartási kapacitással rendelkező felszínhasználatot, így erdő-, valamint vizes területeket szorít ki. GAWEL, Erik – GRIT Ludwig: Nachhaltige Bioenergie – Instrumente zur Vermeidung negativer indirekter Landnutzungseffekte. *NUR*, 2011/33, 329.

95 A Bizottság 2019. március 13-i (EU) 2019/807 felhatalmazáson alapuló rendelete az (EU) 2018/2001 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a közvetett földhasználat-változás szempontjából magas kockázatot jelentő azon alapanyagok meghatározása tekintetében történő kiegészítéséről, amelyek esetében a termőterület számottevő bővülése figyelhető meg a jelentős szénkészletekkel rendelkező földterületek rovására, továbbá az irányelvnek a közvetett földhasználat-változás szempontjából alacsony kockázatot jelentő bioüzemanyagok, folyékony bio-energiahordozók és biomaszából előállított üzemanyagok tanúsítása tekintetében történő kiegészítéséről.

96 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről; 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészelekről; 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet a NATURA 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályairól.

97 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

A Kvt. az élőhely védelme körében rögzíti, hogy az élővilág védelme – az ökológiai rendszer természetes folyamatainak, arányainak megtartása és működőképességének biztosítása figyelembevételével – valamennyi élő szervezetre, azok életközösségeire és élőhelyeire kiterjed. Továbbá előírja, hogy az élővilág igénybevétele csak olyan módon történhet, amely az életközösségek természetes folyamatait és viszonyait, a biológiai sokféleséget nem károsítja, illetőleg funkcióit nem veszélyezteti.

Ennek a rendelkezésnek a konkrét tartalmát a természetvédelmi törvény (Tvt.) bontja ki. A törvény fogalmai közül kiemelendő a vizsgált téma szempontjából meghatározó természetközeli állapot, valamint a védett természeti érték fogalmának meghatározása. Eszerint természetközeli állapot az az élőhely, táj, életközösség, amelynek kialakulására az ember csekély mértékben hatott (természeteshez hasonló körülményeket teremtve), de a benne lejátszódó folyamatokat többségükben az önszabályozás jellemzi, de közvetlen emberi beavatkozás nélkül is fennmaradnak. Míg védett természeti érték (természetvédelmi érték) a Tvt. vagy más jogszabály által védetté, fokozottan védetté nyilvánított – kiemelt természetvédelmi oltalomban részesülő – élő szervezet egyede, fejlődési alakja, szakasza, annak származéka, illetőleg az élő szervezetek életközösségei, továbbá barlang, ásvány, ásványtársulás, ősmaradvány.

E fajok és területek védelmét a jogszabály széles eszköztárral támogatja, például tilalmak,⁹⁸ engedélyezési kötelezettségek⁹⁹ rögzítésével, természeti oltalom alatt álló területek és állat- és növényfajok kijelölésével,¹⁰⁰ valamint a kívánt magatartások előírásával.¹⁰¹

98 Tilos a vadon élő szervezetek gyűjtésének, pusztításának, vadon élő állatok befogásának, életük kioltásának olyan eszközét és módszerét használni, mely válogatás nélküli vagy tömeges pusztulásukkal, sérülésükkel, kínszusukkal jár. Tvt. 9. § (2).

99 292/2008. (XII. 10.) Korm. rendelet a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelmét szabályozó nemzetközi és európai közösségi jogi aktusok végrehajtásának egyes szabályairól.

100 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről, 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról.

101 A mező-, erdő-, nád-, hal-, vadgazdálkodást a talajfelszín, a felszíni és felszín alatti formakincs, a természetes élővilág maradó károsodása, a védett élő szervezetek, élet-

A biológiai sokféleség megőrzése és az élőhelyvédelem szempontjából megemlítendő még az erdőtörvény¹⁰² (a továbbiakban: Evt.), valamint a vadgazdálkodási törvény (a továbbiakban: Vtv.). Alapvetően mindkét norma gazdálkodási szemléletű, azonban érvényesít környezet-, illetve természetvédelmi szempontokat. Az erdőtörvény célja, hogy a gazdaságra, társadalomra és környezetre gyakorolt hatásainak figyelembevételével hozzájáruljon többek közt a klímaváltozás hatásainak csökkentéséhez, a biológiai sokféleség megőrzéséhez, a felszíni és felszín alatti vizek védelméhez, a termőtalaj, a mezőgazdasági területek védelméhez, a fa mint megújuló energia- és nyersanyagforrás biztosításához, valamint az ország környezeti állapotának javulásához. Ennek érdekében több rendelkezése is a fenntartható, természetvédelmi szempontokkal összecsengő, így például az erdőben szennyvíz, hígtrágya vagy talajszennyező anyag, valamint – kivétellel – szennyvíziszap elhelyezése tilos, valamint rögzíti, hogy az erdőből erdei avar vagy a talaj humuszos termőrétegének összegyűjtése és elszállítása tilos, továbbá az a norma is ide tartozik, amely szerint az erdei életközösség védett fajai fennmaradásának és fejlődésének biztosítása érdekében az erdészeti hatóság korlátozhatja vagy megtilthatja erdőben a cserjék kitermelését, az elhalt, fekvő fa és gally, valamint élő és elhalt cserjék hajtásainak gyűjtését. A legutóbb megjelent miniszteri tájékoztató¹⁰³ szerint a 2017-es adatok alapján hazánk erdőterületeinek több mint 60%-a gazdasági rendeltetésű, míg védelmi rendeltetése erdeink 37%-ának, közjóléti funkciója pedig 1%-ának van.

Az Evt. 2017-es módosítása¹⁰⁴ miatt az Alapvető jogok biztosa 2019-ben két alkotmánybírósági indítványt nyújtott be. Az indítvány oka, hogy az ombudsman megállapította, hogy a Evt. módosítása „mind mennyiségi, mind minőségi értelemben csökkenti a védett és NATURA 2000 területen álló erdőkre előírható természetvédelmi célú korlátozásokat”, valamint „háttérbe szorítják a természetvédelmi célokat, [...] megengedik a gazdasági érdek tényleges érvényesítését és csökkentik a helyi védett természeti területek védeltségi szintjét, alapjaiban változtatják meg a védelem eljárási garanciáit.”¹⁰⁵

közösségek tömeges pusztulása, biológiai sokféleségük számottevő csökkenése nélkül kell végezni. Vtv. 16. § (2).

102 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról.

103 Miniszteri tájékoztató Magyarország erdőállományának 2016. évi helyzetéről, állapotról, Budapest, 2017. <https://www.kormany.hu/download/c/c3/41000/Miniszteri%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.pdf#!DocumentBrowse> (2020. 06. 27.)

104 2017. évi LVI. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról.

105 *Beszámoló az Alapvető Jogok Biztosának és Helyetteseinek tevékenységéről*, 2019. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatal, 2020, 91.

A Vtv. a Magyarország területén vadászható fajokkal kapcsolatos előírásokat (vadászati jog tartalma, gyakorlása, alkalmazható és tiltott vadászati eszközök, módok, felelősségi szabályok stb.) rögzíti. Az Országos Vadgazdálkodási Adattár (a továbbiakban: OVA) kiadványa említi az afrikai sertéspesti állományra gyakorolt hatását, melynek következtében lelővések és a diagnosztikai célú lelővések együttes száma csaknem elérte a 160 ezer vaddisznót, amelynek eredményeképp az állomány 95 ezer körülire csökkent.¹⁰⁶

6. Összegzés, következtetések

A biológiai sokféleség megőrzésével kapcsolatos szabályozás – mint ahogy az előzőekben láthattuk – kétarcú. Egyfelől azért, mert noha több nemzetközi egyezmény is született e tárgykörben, de azok szövegezése, szankció- és felelősségi rendszerének hiánya miatt a szerződésekben rögzített célok elérését csak mérsékleten tudják szolgálni. Az EU, valamint a hazai szabályozás konkrétabb szabályozási környezete már inkább szolgálják a fenntartható természetvédelmet.

Ugyanakkor a kétarcúság figyelhető meg amiatt is, amikor nemzetközi kárfelelősségi szabályok hiánya miatt a nemzetközi érdek, illetve igényérvényesítés során a nemzetközi magánjogi normák alkalmazandóak, amelyek kevésbé hatékonyak, mint egy nemzetközi kárfelelősségi normarendszer.

A jelenlegi és a várható kihívásokra tekintettel azonban szükségessé fog válni a nemzetközi szinten is a biodiverzitás-szabályozás erősítése, fejlesztése. Ehhez indokolt lenne a kritikus jelentőségű fogalmak pontos meghatározása és olyan szankciórendszer kilátásba helyezése, amely a biológiai sokféleség megőrzésének célját jobban szolgálja. Egyúttal ez magával hozhatja azt is, hogy egy nemzetközi szintű kárfelelősségi rendszert alakítsanak ki az államok, tekintettel arra potenciális lehetőségre, hogy a jelenlegihez hasonló járványok keletkezhetnek és az az államokat, a társadalmakat közvetlenül fogja érinteni.

Megjegyzendő, hogy környezeti szempontból kedvezőnek tekintették, hogy a járvány és a gazdaság leállásával kapcsolatos káros anyagok (többek közt üvegházhatású gáz) kibocsátása jelentősen csökkent. Ennek mértéke azonban nem elegendő ahhoz, hogy az elmúlt évtizedek emissziója miatt erősödő éghajlatváltozást érdemben befolyásolni tudja.¹⁰⁷

Ugyanakkor megállapítható, hogy a jelenlegi nemzetközi szabályozási környezet nem biztosít hathatós kikényszeríthetőséget, még akkor sem, ha a nemzeti

106 *Vadgazdálkodási Adattár, 2018/2019. vadászati év* 3. http://www.ova.info.hu/vg_stat/VA-2018-2019.pdf (2020. 06. 15.)

107 SARKODIE i. m. 4.

szintű normák – például hazánkban – tartalmaznak felelősségi szabályokat. Közös kárfelelősségi rendszer hiányában pedig maradnak az egyéni utak.¹⁰⁸

108 Néhány héttel ezelőtt jelent meg a hír, miszerint Missouri állam beperelte Kínát a koronavírus-járvány miatt. A Missouri állam főügyésze arra hivatkozott, hogy a COVID 19 járvány helyrehozhatatlan károkat okozott, emberek haltak meg és jelentős gazdasági visszaesést eredményezett számára. Pekingnek abban van felelőssége állítása szerint, hogy nem tett eleget a járvány visszaszorítása érdekében. <https://www.bbc.com/news/business-52364797> (2020. 06. 29.)