



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Gombos Katalin
Sziebig Orsolya Johanna

Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai

Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna
Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai

Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna

Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2021

Szakmai lektor
Bándi Gyula

Kiadja a Nemzeti Közszerálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Koltay András rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószekesztő: Bujdosó Hajnalka
Korrekter: Kutas Éva
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin

DOI: https://doi.org/10.36250/00922_00

ISBN 978-963-531-531-4 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-514-7 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-515-4
(ePub)

© A szerzők, 2021
© A kiadó, 2021

Minden jog védve.

Tartalom

<i>Bevezető gondolatok</i>	7
Gondolatok a társadalmi fenntarthatóságról	13
Fenntarthatóság – fenntartható fejlődés	13
A társadalmi fenntarthatóság alapkérdései nemzeti és uniós programokban	21
Az Európai Unió környezetpolitikájának alapvonalai	23
Az Európai Unió környezetpolitikájának kialakulása	23
Fenntartható fejlődés az Európai Unió környezetpolitikájában	29
Gondolatok az uniós környezetpolitika jövőjéről	32
A biodiverzitás védelme az uniós környezetpolitikában	41
A téma felvetésének indokoltsága	41
A biológiai sokféleség jelentése	42
A biodiverzitás-védelem eszközei az uniós környezetpolitikában	46
Az idegenhonos inváziós fajok elleni küzdelem az Európai Unióban	58
A környezet elleni bűncselekmények az Európai Unióban, különös tekintettel a vadvilágot károsító cselekményekre	67
A téma felvetésének indokoltsága	67
A környezet elleni bűncselekmények fogalma	68
A veszélyeztetett, vadon élő fajokkal folytatott illegális kereskedelem mint a biodiverzitás csökkenésének egyik oka	78
A veszélyeztetett, vadon élő fajokkal folytatott kereskedelem európai uniós szabályozásának lényege	81
Az Európai Unió mint a CITES végrehajtásának élharcosa? – Gondolatok a vadvilági fajokkal folytatott kereskedelemről	105
Az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére	109
A téma felvetésének indokoltsága	109
Az Aarhusi Egyezmény helye a környezeti tárgyú egyezmények sorában	111
Az Aarhusi Egyezmény sajátosságai uniós jogi szempontból	113
Az Európai Unió Aarhusi Egyezményből fakadó kötelezettségei	115
A közvetlen demokrácia eszközeinek esetleges hatásai az Európai Unió környezetpolitikájára	145
A téma felvetésének indokoltsága	145
A közvetlen demokrácia eszközei az Európai Unióban	146

Az uniós polgári kezdeményezés – a közvetlen demokrácia egyik eszköze az Európai Unióban	151
A közvetlen demokrácia esetleges hatása az Európai Unió környezetpolitikájára	165
<i>Zárszó</i>	<i>167</i>
<i>Felhasznált irodalom</i>	<i>169</i>

Bevezető gondolatok

Sir Winston Churchill 1946-ban elhangzott zürichi beszédét számtalanszor idézzük mint az európai integráció kezdetének első alapgondolatait:

„létezik orvosság, amely [...] néhány év leforgása alatt Európa egészét [...] szabadbá és boldoggá teszi. Ez nem más, mint az európai népek – vagy legalábbis jórészüik – közösségének újrateremtése és egy olyan otthon létrehozása számukra, amelynek oltalmában békében, biztonságban és szabadságban élhetnek. Egyfajta Európai Egyesült Államokat kell létrehoznunk.”¹

Bár az elképzelt Európai Egyesült Államok – se egyetlen föderatív jellegű elképzelés – nem valósult meg napjainkig, az európai integráció nem várt sikereket tudhat maga mögött, és az együttműködés igen magas szintjét érte el. A Churchill által meghatározott értékek: béke, biztonság és szabadság, visszaköszönnék az Ursula von der Leyen vezette Európai Bizottság programjában is. Ennek az elképzelésnek fontos részét képezi egy, a környezetminőséget magas szinten szavatoló, a környezeti erőforrásainak megőrzésére figyelmes és polgárainak egészséges életkörülményeket biztosító Európai Unió. Azonban az unió környezetpolitikájának számos új és régi kihívással kell szembenéznie a 21. században.

A társadalmi fenntarthatóság és általában véve a fenntartható fejlődés megvalósítása számos nehézség elé állította nemcsak az integrációs szervezetet, hanem a tagállamokat is. Ilyennek tekinthetők például a Natura 2000 területekkel kapcsolatos problémák, az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének megvalósítása, a környezeti kérdésekhez kötődő uniós polgári kezdeményezések sikere vagy az elharapódzó környezeti bűncselekmények köre. E problémák gyors megoldást igényelnek, ami végső soron elvezethet az uniós környezetpolitika teljes reformjához.

Ahogy később a fenntartható fejlődés és a társadalmi fenntarthatóság célkitűzéseiből láthatjuk majd, számos olyan izgalmas és egymással szoros kapcsolatban álló újszerű vagy újragondolt jogterület van, ahol a fenntarthatósági célkitűzések megvalósítása komplex gondolkodásmódot igényel mind a jogalkotóktól, mind a jogalkalmazóktól, mind pedig az európai polgároktól. Ahogy napjainkban, az új Covid-19-vírusfertőzés kezelése során is megtapasztal-

¹ Sir Winston Churchill zürichi beszéde, 1946. szeptember 19.

talhattuk, vannak olyan krízisek, holisztikus katasztrófafhelyzetek, amelyek globális léptékben való gondolkodás nélkül nem kezelhetők. Nagy fokú egymásrautaltságunk miatt ugyanis bizonyos kérdésekben enélkül előrelépés – vagy éppen veszélyhelyzetekkel szembeni adekvát védekezés – nem képzelhető el, ami az Európai Uniót is új kihívások elé állítja, számos területen, például a környezeti politikában új gondolkodásmód elfogadására készíti.

Számba vehetjük, hogy melyek azok a különösen nagy kihívások a környezetjog területén, amelyek csak komplex módon kezelhetők. Az egészséges élet feltételeinek biztosítása a környezeti elemek vonatkozásában magában foglalja általában a szennyezés, és különösen a veszélyes vegyi anyagok, a levegő-, víz- és talajszennyezés és -fertőzés csökkentésének igényét. Az e területen való előrelépés ugyanis közvetlen kihatással jár az emberi egészség védelmére, és a környezetterhelés miatt bekövetkező elhalálozások és betegségek számának jelentős mértékű csökkentése is elérhető. Külön ki lehet emelni, hogy a vízhez, különösen a biztonságos ivóvízhez való hozzáférés csak a víz minőségének javítása és a szennyezés – különösen a mikroszemcsés anyagok terhelésének – csökkentése (amiben a nanotechnológiai kutatásoknak nagy jelentősége lehet), a veszélyes vegyi és egyéb anyagok lerakásának megszüntetése és kibocsátásainak csökkentése révén érhető el. A kezeletlen szennyvíz részarányát is szükséges csökkenteni, és az újrahasznosítás jelentős mértékű, globális szintű növelésével érhető el az egészségesebb vízkészlet. A vízhez való hozzájutást a klímakörülmények jelentős megváltozása folytán a vízhasználat hatékonyságának minden ágazatban való növelésével, a fenntartható vízkivétellel, integrált vízkészlet-gazdálkodással, az e területen való, országhatáron átvéelő együttműködéssel lehet megvalósítani. A víz nem csupán az emberi felhasználás oldaláról védendő, hanem a hozzá kapcsolódó ökoszisztémák is fontosak, így a természetes és mesterséges vizes élőhelyek fenntartása és védelme figyelmet igényel.

Sürgős lépéseket kell tenni a klímaváltozás és hatásainak leküzdésére, hiszen az ehhez kapcsolódó veszélyekkel és a természeti katasztrófákkal szembeni ellenálló és alkalmazkodóképesség megerősítése országoként nem hatékony. Az éghajlatváltozás mérséklését, az óceánok, a tengerek és a tengeri erőforrások megőrzését és fenntartható használatát főként nemzetközi szinten, nemzetközi egyezményekkel és az irányadó nemzetközi jog végrehajtásával, ennek keretében együttműködéssel lehet megvalósítani, ami kiterjed mind az alkalmazkodóképesség javítására, mind a hatások csökkentésére és a korai előrejelzésére, továbbá a tengereket érő szennyezés minden formájának jelentős csökkentésére. A tengeri és tengerparti ökoszisztémák fenntartható kezelése és védelme, az óceánok

elsavasodása által okozott hatások minimálisra csökkentése és kezelése többek között a tudományos együttműködés fokozásával érhető el.

Ugyanígy fontos lépéseket tenni a szárazföldi, valamint az édesvízi ökoszisztémák védelme és a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása érdekében, továbbá sürgős és jelentős beavatkozást igényel a természetes élőhelyek romlásának mérséklése, a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása, valamint a veszélyeztetett fajok védelme és kipusztulásuk megakadályozása, a flóra és fauna védett fajait érintő orvvadászat és csempészés megállítása, a vadvilágból származó illegális termékek iránti kereslet és kínálat kezelése.

A koronavírus okozta pandémia újra felszínre hozta az illegális és legális vadvilági egyedeket, termékeket forgalmazó piacok iránti ellenszenvet. Azonban az úgynevezett *wet marketeket*, amelyek elsősorban az ázsiai térségben terjedtek el, nem szabad összekeverni az élő és élettelen példányokat áruuló úgynevezett *wildlife markettel*. Utóbbiakat tartják felelősnek számos zoonózis elterjedéséért és a 2020-as esztendő tömeges megbetegedéseit okozó Covid-fertőzésért. Az olyan fajok – főként illegális – nemzetközi kereskedelme, mint a tobzoska és más, a tradicionális medicina által használt fajok valóban jelentős veszélyt hordoznak magukban. A vadvilági egyedekkel folytatott kereskedelem és az ezzel kapcsolatos bűncselekmények ráirányítják a figyelmet arra, hogy napjaink környezeti és természeti problémái társadalmi-gazdasági szempontból összetett jelenségek, így komplex megoldást igényelnek.

Külön figyelmet kell fordítani a szárazföldi és vízi ökoszisztémákban idegenhonos özőnfajok betelepítésének megelőzésére, valamint hatásaik jelentős csökkentésére, és a kiemelt jelentőségű ilyen fajok visszaszorítására vagy kiirtására. Ez a kérdés is részben a megfelelő szegénységcsökkentési stratégiákkal, a pénzügyi források mobilizálásával és jelentős mértékű növelésével kezelhető.

A modern élethez mind a háztartások, mind pedig az ipari felhasználás szempontjából nagy jelentőségű az energiafelhasználás mikéntje. A környezetterhelés csökkentése területén ezért támogatandó a modern, megújuló energiák részarányának jelentős növelése globális mértékben. E téren az energiahatékonyság javítása és a tiszta energiaforrások kutatásához és technológiáihoz való hozzáférés elősegítése jelölhető meg fontos célkitűzésként. A tiszta energiatechnológiák fejlesztése és a mesterséges intelligencia adta lehetőségek kihasználása, valamint e területen a technikai feltételeken kívül a jogi és morális alapok pontos meghatározása is fontos. Ez egyben az infrastruktúrák korszerűsítését és az ipari ágazatok megújítását is igényli, az átalakult gondolkodásmód mellett az erőforrás-felhasználási hatékonyság javításával, valamint a tiszta és környezetbarát

technológiák és ipari eljárások nagyobb mértékű alkalmazásával. E kérdések a tudományos kutatás fokozását, a környezetbarát technológiák és az innováció ösztönzését igénylik nem csupán a természet- és gazdaságtudományban, hanem a jogi területeken is. Továbbgörgetve ezt a gondolatot könnyen belátható, hogy még az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés jelentős növelése is ennek a célkitűzésnek a szolgálatába állítható.

A jog eszközeivel szükséges fellépni a világ kulturális és természeti örökségének védelme érdekében. A városiasodás tendenciájának növekedésével ez jelenti a biztonságos, befogadó, könnyen megközelíthető zöld- és közterületekhez való jogosultság megteremtését és a kedvezőtlen környezeti hatások csökkentésére tett intézkedéseket egyaránt, ezen belül kiemelt figyelmet szentelve a levegő minőségének, valamint a települési és egyéb hulladékok kezelése kérdésének. A természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás igényli az egy főre jutó globális élelmiszer-hulladék csökkentését, továbbá minden hulladék környezetvédelmi szempontból megfelelő kezelését, valamint a levegőbe, vízbe és talajba történő kibocsátásuk jelentős csökkentését az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt káros hatásuk minimalizálása érdekében.

A jog szemszögéből különösen nagy jelentőségű az egyenlő lehetőségek biztosításának követelménye, ami elsősorban a szakpolitikák területén érvényesülő követelmény. A jogi szabályozásnak kiemelkedően nagy jelentősége van egyfajta – főként az oktatás javításával elérhető – tudatos gondolkodás, a környezettudatos életmód, a hatékonyabb, hitelesebb, felelősebb emberkép megteremtésében. A jogi szabályozás sokat tehet a legitímabb intézményi háló megteremtése, a hatékony, elszámoltatható és átlátható intézmények kialakítása, a minden szinten a részvételen és képviseleten alapuló döntéshozatal biztosítása érdekében, ezért a jogállamiság támogatása nemzeti és uniós szinten is kiemelkedő jelentőségű a környezetjog szempontjából is. A jog eszköztára hatékony lehet a szegénység felszámolására tett gazdasági-szociális-egészségügyi intézkedéseket kiegészítve, hiszen általában a joghoz és különösen a környezeti alapjogokhoz való diszkriminációmentes, egyenlő hozzáférés biztosításának főszerep jut. A környezeti alapjogok területén különösen fontos az információkkal való megfelelő rendelkezés és tájékozottság a fenntartható fejlődésről, amelyet a bemutatott jogi eszközök, különösen az európai polgárság kiteljesedni látszó részjogosítványai teremthetnek meg. E területen, különösen az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférés megfelelő biztosítása területén szükségessé válhat az uniós jogrendszer épségét nem sértő, mégis a jogérvényesítést megfelelően lehetővé tevő jogalkalmazási és jogértelmezési tevékenység, azaz a jelenlegi

konzervatív gyakorlat uniós szintű finomítása, ami az eljárás megindítását akadályozó doktrínák és perelőfeltételek bírósági gyakorlatban való újragondolását is igényelheti.

Jelen kötet egyfajta kaleidoszkópként emel ki olyan környezeti-természeti kérdéseket, amelyeknek mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok szempontjából nagy jelentősége van. A környezetvédelmi jog fejlődése bár viszonylag későn, a 20. század elején indult útjára, azóta a jogi szabályozás egy jelentős részét meghódította, és az Európai Unió jogrendjében is kiemelkedő szerephez jutott. A tagállamok abban a speciális helyzetben vannak, hogy egyszerre kell eleget tenniük a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségeiknek és az uniós jog követelményeinek. Kötetünk több helyen rámutat arra, hogy ez a két szint össze is mosódhat, jelentős átfedések alakultak ki, tovább nehezítve a végrehajtási szint hatékony megvalósítását. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az európai térség a környezeti problémák egyik *hotspotja*, ennek eredményeképpen a létrejött környezetvédelmi jogi szabályozás is összetett, gazdag egységet alkot.

Vákát oldal

Gondolatok a társadalmi fenntarthatóságról

Fenntarthatóság – fenntartható fejlődés

A fenntarthatóság és fenntartható fejlődés *fancy* kifejezéssé vált. Sok tudományterületen alkalmazzák, a környezettől kezdve a gazdaságig és a politikáig. Minden olyan megoldási javaslatra is használják ezt a kifejezést, amely megszabadítja a világot az ember gazdasági tevékenységei által kiváltott környezeti katasztrófák veszélyeitől. Az elmélet² elismeri és a fenntarthatóság céljának tekinti az egymást követő nemzedékek megfelelő életminőséghez való egyenlő jogának biztosítását, és az ezzel összefüggésben álló köteleességek teljesítését. A fenntarthatóságnak fontos összetevője a méltányosság, amely értelmezhető generációkon belül és az egyes generációk között is.³ A fogalomhasználatban azonban jelentős bizonytalanságok vannak, úgy is fogalmazhatunk, hogy a tudományos életben többen többféle értelemben használják, azaz igen széles skálán mozog, hogy mi mindent érthetünk alatta.⁴

A fenntarthatóság fogalmi kérdései

A fenntarthatóság, fenntartható fejlődés napjaink egyik legmeghatározóbb környezeti vonatkozású kifejezése, fogalma. Az intenzív környezetpusztításnak köszönhetően számos területen megkérdőjeleződik a jelenlegi társadalmi-gazdasági rendszer jövője, ugyanakkor „felelősségünk, hogy egészséges és minden faj számára lakható bolygót hagyjunk a jövő generációkra”.⁵ A fenntarthatóság

² Lásd: Wilfred Beckerman: [Sustainable development. Is it a useful concept?](#) *Environmental Values*, 3. (1994), 3. 191–209.; Bándi Gyula: [A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai](#) [MTA doktori értekezés]. 2013.

³ Bővebben: Bándi Gyula: A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana*, 1. (2013), 1. 67–92.; Aaron Golub – Maren Mahoney – John Harlow: [Sustainability and intergenerational equity. Do past injustices matter?](#) *Sustainability Science*, 8. (2011), 2. 269–277.

⁴ Bándi (2013a) i. m.

⁵ David Attenborough: Planet Earth II. [Filmsorozat]. UK, BBC, 2016, A World of Wonder [Epizód].

alatt különböző tudományterületek különféle szempontrendszer alapján más-más szegmens fontosságát hangsúlyozzák,⁶ így mások a vizsgálódás tárgykörei és a fogalom kereteiről tett megállapítások is alapvető különbségeket mutatnak. Csak néhány példát felsorakoztatva: a természettudósok, főként biológusok elsősorban a környezet- és klímavédelem, a biodiverzitás jelentőségét hangsúlyozzák, a közgazdaságtanban önálló kutatási területként kiemelkedő szerep jut a fenntartható gazdaság elméletének. A 21. századi technológiák oldaláról, vagy éppen a hulladékgazdálkodás szemszögéből közelítve a kérdést akár a nanotechnológiák jelentőségéről beszélhetünk, de összefüggésbe hozható e fogalom általában is az IT-technológiákkal. A társadalom képes lenne kontrollt és egyensúlyt fenntartani a bioszféra védelme és a gazdasági érdekek között,⁷ ezért rendszerszinten vizsgálva a kérdést, annak közgazdaságtani, társadalomelméleti és politikai vonatkozásai és kölcsönhatásai is vizsgálhatók. Oktatáspolitikusok a legalább alapfokú oktatáshoz való hozzájutást, vagy a napjainkban különös jelentőséget kapott virológiai kutatások a világjárványok elleni küzdelmet emelik ki. A regionális politikák a rurális fenntarthatóságról beszélnek, és teljes (nem csak az agráriumban használatos) rezilienciakutatások⁸ is beleérthetők a fogalom kereteibe. A fenntarthatóság – legáltalánosabb megközelítésben, nem specifikálva a fogalmat egy területre – a társadalmi haladás elérése és megtartása oldaláról közelítve definiálható.⁹ Jelentéstartalmába tartoznak a méltányos életkörülmé-

⁶ Lásd: Bulla Miklós: A fenntarthatóság fogalmának értelmezése – reziliens alkalmazkodás. In Guy Turchany (szerk.): *A fenntartható fejlődés holisztikus megközelítése*. Budapest, Magyar Professzorok Nemzetközi Szövetsége, 2012. 71–91.; Darvay Sarolta – Nemcsók János – Ferenczy Áron: *Fenntartható fejlődés. Polgári Szemle*, 12. (2016), 4–6.

⁷ Hajnal Klára: *A földrajz és a fenntarthatóság*. In Pirisi Gábor – Trócsányi András: *Általános társadalom- és gazdaságföldrajz* [E-könyv].

⁸ Tág értelemben, beleértve az intelligens alkalmazkodóképesség erősítését több területen is.

⁹ A fogalomról lásd részletesebben: Bándi Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 3. (2013b), 1. 11–30.; Sziebig Orsolya Johanna: *A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények nemzetközi jogi keretei* [PhD-értekezés]. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2019. 22.; Fleischer Tamás: A fenntarthatóság fogalmáról. In Knoll Imre – Lakatos Péter (szerk.): *Köszölgélat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Köszölgélati Egyetem, 2014. 9–23.; Bulla Miklós: A fenntartható fejlődés fogalmi világa. In Pálvölgyi Tamás – Nemes Csaba – Tamás Zsuzsanna (szerk.): *Vissza vagy hova. Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon*. Budapest, Tertia, 2002. 105–110.; T. Waas – A. Verbruggen – T. Wright: *University research for sustainable development. Definition and characteristics explored*. *Journal of Cleaner Production*, 18. (2010), 7. 629–636.

nyek és a szociális jólét érdekében a gazdasági fejlődés biztosítására és a környezeti feltételek megőrzésére tett, jövő nemzedékekre is vonatkozó erőfeszítések.

A fenntartható fejlődés egyszerű és mégis összetett fogalom, amelynek történeti és filozófiai gyökerei sokkal messzebbre nyúlnak vissza a történelemben, mint annak jogi elvként való létezése.¹⁰ Természetesen, a fenntartható fejlődés mai fogalma a 19. században kezdődött környezeti mozgalomnak a talaján alakult ki. Ez a diskurzus olyan, máig meghatározó jelentőségű művekkel járult hozzá a környezeti tudatosság fejlődéséhez, mint Rachel Carson 1962-ben megjelent, *Silent spring* című könyve.¹¹ Carson könyvében elsősorban a mezőgazdasági kemikáliákkal foglalkozott, azonban a környezetvédelmi gondolat és a szerző téma iránti érzékenysége ennél sokkal nagyobb hatást gyakorolt, először az Amerikai Egyesült Államok politikájában, majd világszinten is: „az élővilág szépsége, amelyet próbáltam megmenteni, mindig is első gondolatom volt – ez és a düh az érzéketlen, brutális dolgok miatt, amelyeket műveltek”.¹² Bár a fenntarthatóság kifejezés 1981-ben megjelent Lester R. Brown *Building a Sustainable Society (A fenntartható társadalom építése)*¹³ című könyvében, a fenntartható fejlődés definíciószerű meghatározását az úgynevezett Brundtland-bizottság 1987-ben közreadott jelentéséhez kötjük. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a fenntarthatóság előzménye egészen a 17. századi Európába nyúlik vissza, amikor Hans Carl von Carlowitz erdőgazdálkodással foglalkozó könyvében meghatározta a fenntarthatóság három alappillért (környezeti, gazdasági és társadalmi), amelyeket mind a mai napig alkalmazunk.¹⁴

Az ENSZ keretében elfogadott programok és környezeti intézkedések már korábban is hordozták a fenntarthatóság jegyeit, azonban annak pontos megfogalmazása az 1980-as évek végéig váratott magára. Az ENSZ Környezeti

¹⁰ Klaus Bosselmann: *The principle of sustainability. Transforming law and governance*. 2. kiadás. New York, Routledge, 2017. 8–54.

¹¹ Rachel Carson: *Silent spring*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1962. Magyar fordítása: *Néma tavasz* címen: Budapest, Katalizátor, 2007.

¹² Idézet Carson leveléből Lois Crislernek a *Néma tavasz* megjelenése előtt: „The beauty of the living world I was trying to save has always been uppermost in my mind – that, and anger at the senseless, brutish things that were being done”. In Patricia Lantier-Sampon: *Rachel Carson: Fighting pesticides and other chemical pollutants*. New York, Crabtree, 2009. 37.

¹³ Lester R. Brown: *Building a sustainable society*. Worldwatch Institute Book. New York, Norton, 1981.

¹⁴ Lásd: Bosselmann (2017) i. m. 17–20. Eredeti könyv: Hans Carl von Carlowitz: *Sylvicultura oeconomica, oder haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht*. Leipzig, Braun, 1713.

Programja¹⁵ 1983-ban fogadta el az *Environmental perspective to the year 2000 and beyond* akcióterv előkészítéséről szóló döntését.¹⁶ A program 1987-ben került elfogadásra az ENSZ Közgyűlése által, és tágan meghatározott keretet jelentett a nemzeti szintű akciók előkészítésére és a nemzetközi együttműködésnek.¹⁷ A Környezet és Fejlődés Világbizottságot 1983-ban hozták létre, független testületként, annak tagjai nem a kormányok érdekeit képviselték. A bizottság elnökének Gro Harlem Brundtland norvég miniszterelnököt, korábbi környezeti minisztert választották meg, rá emlékezve szokták Brundtland-bizottságként emlegetni a fenntartható fejlődés fogalmát meghatározó testületet.¹⁸ Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottságának *Közös jövőnk* című jelentése elsőként határozta meg a fenntarthatóság pontos fogalmát: „kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket”.¹⁹ A fenntarthatóság azonban nem értelmezhető kizárólag környezeti vonatkozású követelményként. A fenntarthatóságon alapuló megközelítésnek egyszerre kell figyelemmel lennie a gazdasági, a környezeti és a társadalmi kérdésekre, ahogyan ez már a fogalmat meghatározó jelentésben is tükröződik.²⁰ Az 1987-ben elfogadott *Environmental perspective to the year 2000 and beyond* akcióterv előremutatónak tekinthető abban az értelemben, hogy nem kifejezetten a környezeti, hanem mind a három, fenntartható fejlődéshez kötődő aspektust megjeleníti. Továbbá a fejlődéshez olyan egységes megközelítést dolgozott ki, ahol a hangsúly a politikai tervezésen és az együttműködésen van.²¹ Az ENSZ keretei között 1987-ben készült Brundtland-jelentés már adott egyfajta meghatározást is,²² és a 2000-ben Tokióban, a Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozatában megfogalmazottak szerint „a fenntarthatóság

¹⁵ UNEP (United Nations Environment Programme): az ENSZ Környezeti Programja.

¹⁶ Decision 11/3 of the Governing Council of the United Nations Environment Programme, 1983.

¹⁷ Environmental perspective to the year 2000 and beyond. Az ENSZ Közgyűlésének 42/186. határozata, 1987.

¹⁸ Process of preparation of the environmental perspective to the year 2000 and beyond. Az ENSZ Közgyűlésének 38/161. sz. határozata, 1983. A Bizottság magyar tagja Láng István (1931–2016) volt.

¹⁹ *Report of the world commission on environment and development. Our common future.* 1987. 41.

²⁰ A fenntarthatóságról és annak hatáiról bővebben Gyulai Iván: [Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés. Statisztikai Szemle](#), 91. (2013), 8–9. 797–822.

²¹ Uttam Dabholkar: Environmental perspective to the year 2000 and beyond. *Environmental Conservation*, 16. (1989), 1. 49–53.

²² Lásd erről részletesebben a II. fejezet 2. címében írtakat.

az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezet és természeti erőforrások jövő generációk számára történő megőrzésével egyidejűleg”.²³

Az elmúlt évtizedekben a fenntartható fejlődés megvalósítása az ENSZ egyik kiemelt célkitűzésévé formálódott, a nemzetközi szervezet pedig az elv gyakorlati alkalmazásának zászlóvivője lett. Az ezredforduló időszakában határozták meg a millenniumi fejlesztési célok körét, az ENSZ Millenniumi Deklarációjában²⁴ megfogalmazott nyolc célkitűzés tizenöt éven keresztül szabott keretet a nemzetközi közösség és az államok fellépésének. Utóbbiak közül egy, a hetedik cél foglalkozott a környezeti fenntarthatóság kérdésével, többek között az erdőirtással és a biológiai sokféleség csökkenésével. Bár az MDGs-ek fontos lépést jelentettek a fenntartható fejlődés megvalósításában, több tekintetben fejlesztésre szorultak.

The millennium development goals report, 2015

A főbb sikerek között könyvelhetők el a következők: Szegénységhez kapcsolódóan: a mélyszegénységben élő emberek száma több mint felével, 1990 és 2015 között 1,9 milliárdról 836 millióra csökkent. A nemek közötti egyenlőség különösen az oktatás tekintetében fejlődött: sikerült elérni az alapfokú oktatásban, az országok többségében. A gyermekhalandóság korábbi mutatószámai pozitív irányba mozdultak el, hiszen az 5 éves kor alatti gyermekhalandóság aránya több mint felével csökkent 1990 és 2015 között. Az anyai egészségügy fejlesztése az egyik legsikeresebb lépés volt, a gyermekágyi halandóság aránya világszerte 45 százalékkal csökkent. A fertőző betegségek elleni harc napjaink egyik legfontosabb problémája. Kevesen tudják, hogy éves szinten a malária több millió ember halálának oka: 2000 és 2015 között több mint 6,2 millió maláriával kapcsolatos halálesetet sikerült megelőzni, míg a tuberkulózis megelőzése, diagnosztizálása és kezelése körülbelül 37 millió ember életét mentette meg 2000 és 2013 között. A környezeti célkitűzések között nemcsak a biodiverzitás védelme, hanem a vízzel és csatornázottsággal való ellátás is helyet kapott. A közegészségügy fejlesztése is sikeres volt, világszerte 2,1 milliárd ember jutott hozzá fejlett közegészségügyhöz, és a sanitáció is jelentősen javult. A globális partnerség részeként a fejlett országok által nyújtott hivatalos fejlesztési segélyek 66 százalékos emelkedést mutattak 2000 és 2014 között, elérve a 135,2 milliárd USD-t.²⁵

²³ Idézi Bándi (2013b) i. m. 13.

²⁴ [United Nations Millennium Declaration](#), 2000 szeptembere.

²⁵ [The millennium development goals report](#), 2015.

A 2015-ös esztendő fordulópont volt a fenntarthatóságot támogató programok kapcsán, hiszen a másfél évtizedes munka eredményét értékelve és annak tapasztalataira támaszkodva kellett megfogalmazni az SDGs-eket, amelyek napjainkban is segítséget nyújtanak a legfontosabb társadalmi, gazdasági és környezeti fejlesztési programok kialakításához.²⁶ Az összetett célkitűzések meghatározása nem idegen az ENSZ-től, hiszen korábban már az 1987-es *Environmental perspective to the year 2000 and beyond* program kapcsán is részletes akciótervet fogadtak el, és a *Közös jövőnk* jelentés első mellékleteként egy 22 pontból álló, a környezetvédelemért javasolt jogi elvek címet viselő cselekvési tervet fogadtak el.²⁷ Ban Ki-moon, az ENSZ egykori főtitkárának szavaival élve:

„A fenntartható fejlődés az út ahhoz a jövőhöz, amit mindenki számára akarunk. Keretet biztosít a gazdasági fejlődéshez, a társadalmi igazságosság eléréséhez, a környezeti sáfárkodás gyakorlásához és a kormányzat megerősítéséhez.”²⁸

Ugyanakkor a fenntartható fejlődés elvét számos kritikával is illetik, elsősorban a kutatók és olyan szervezetek részéről, mint az UNECE (az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága). Az észrevételek között megtalálható az is, hogy a fenntartható fejlődés nem definiálja a jövő generációk időhorizontját, tehát azt bizonytalan tényezőnek tekinthetjük, és az emberi szükségletek meghatározhatatlan koncepciójából indul ki.²⁹ Az időhorizontra vonatkozó érvet nem lehet ugyanakkor teljes egészében elfogadni, hiszen a fenntartható fejlődést a gyakorlatban megvalósító programok, így az MDGs-ek, SDGs-ek már nap-

²⁶ SDGs (Sustainable Development Goal[s]): Fenntartható Fejlődési Cél(ok). A korábbi 8 helyett 17 új fő célkitűzést és 167 feladatot fogadtak el. Az ENSZ Közgyűlésének 70/1. sz. határozata: Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development.

²⁷ Our common future, Annexe 1: Summary of proposed legal principles for environmental protection and sustainable development adopted by the WCED experts group on environmental law. A javasolt jogi elvek körét hat csoportba sorolták, és olyan előremutató követelményeket is meghatároztak, mint a generációk közötti méltányosság, az egészséget és a jólétet biztosító környezethez való jog mint emberi jog, a környezeti hatásvizsgálatok, értékelések és a viták békés rendezése. In *Our common future*. 286–289.

²⁸ Ban Ki-moon, az ENSZ egykori (2007–2016) főtitkárának szavai. A teljes beszéd elérhető: UN: [Secretary-General's remarks at a G20 working dinner on "Sustainable Development for All"](#). *Un.org*, 2013. szeptember 5.

²⁹ Allam Ahmed: [Understanding sustainable development and our future challenges](#). In Allam Ahmed (szerk.): *World sustainable development outlook 2005. Global competitiveness a common goal in a digital society*. Brighton, Emerald, 2005. 375–389.

jainkra vonatkozóan elérendő javulást írnak elő. Továbbá a jövő generációkat nem egy később, a jövőben megvalósuló elvont fogalomként kezelik, hanem napjainkból kiindulva, már a következő évtizedekre programokat határoznak meg. Ugyanakkor igaz, hogy a jövő generációk fogalom időhorizontja bizonytalan, és nem definiálták konkrétan.

A fenntartható fejlődés általában véve olyan fejlődésre utal, amely időben fenntartható, azonban több száz specifikus fogalma alakult ki, amelyek több ezer variánsa használatos a gyakorlatban. A fogalommeghatározás alapvető fontosságú, hiszen a politikák, szabályozások és mechanizmusok elfogadásához biztosítanak keretet.³⁰ Egyes dokumentumokban negyedik pillérként megjelenik az ember is, hiszen a fenntartható fejlődés értelmezhetetlen az emberi dimenzió nélkül. Egyes magyar fordításokban a *sustainable* kifejezést nem fenntartható, hanem harmonikus fejlődésnek fordították: „a harmonikus fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen igényeinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségeitől”. Nem hagyható ki a *Növekedés határai* címet viselő mű³¹ mára ikonikussá vált megfogalmazása:

„[A]z a társadalom fenntartható, amely képes nemzedékeken át fennmaradni, amely elég előrelátó, elég rugalmas és elég erős ahhoz, hogy ne ássa alá saját fizikai vagy társadalmi éltető rendszerét. [...] Rendszerelméleti szemlélettel úgy is fogalmazhatnánk, hogy fenntartható az a társadalom, amelynek vannak információs, szociális és intézményi mechanizmusai, melyek folyamatosan ellenőrzik azokat a pozitív visszacsatolási hurkokat, amelyek a népesség és a tőke exponenciális növekedését okozzák.”³²

Néhány aktuális példát említve az UNESCO a következőképpen határozza meg a fenntartható fejlődés legfontosabb összetevőit:

„[A] fenntartható társadalom legfontosabb ismérvei, együttesen szükséges alapvető követelményei: szociális igazságosság, amelynek az alapja a lehetőségekhez való hozzáférés esélyegyenlőségének biztosítása, és a társadalmi terhekből való közös részesedés; az életminőség folytonos javítására való törekvés; a természeti erőforrások fenntartó használata,

³⁰ Jennifer A. Elliott: *An introduction to sustainable development*. 4. kiadás. London, Routledge, 2013. 8–57.

³¹ Donella H. Meadows et alii: *The limits of growth*. Potomac Associates Book. New York, Universe Books, 1972. 205.

³² Szlávik János: *Fenntartható gazdálkodás*. Budapest, Complex, 2013. 17–22.

amelynek megvalósításához a társadalom környezet-tudatos és környezet-etikus magatartása szükséges; a környezetminőség megőrzése.”³³

A Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata szerint: „a fenntarthatóság az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezet és a természeti erőforrások jövő generációk számára történő megőrzésével egyidejűleg”.³⁴

A társadalmi fenntarthatóság

Ha a fenntarthatóságot társadalmi aspektusból vizsgáljuk, eljuthatunk a társadalmi fenntarthatóság kérdéséig. A fenntartható társadalom legfontosabb ismérvei a környezettudatos és környezetetikus, a környezetminőség megőrzésére törekvő magatartás; a természeti erőforrások fenntartó használata; az életminőség javítására való tudatos törekvés, ami az anyagi jólét és szociális igazságosság mellett a lehetőségek biztosításával az esélyegyenlőség megteremtését célozza mind az egészséges környezeti feltételek, mind a demokratikus jogok területén. A társadalmi fenntarthatóság³⁵ sokszínű elméleti³⁶ megközelítéseiben közös, hogy a társadalmi fenntarthatóság leginkább elfogadott céljainak tekinthetjük a szociális igazságosság elérését (beleértve ebbe a legszélesebb értelemben vett szegénység elleni küzdelmet, az éhezés, a kirekesztés és a diszkrimináció felszámolására tett lépéseket). Ugyancsak fontos elemei a fogalomnak a legtágabb értelemben vett lehetőségekhez – beleértve ebbe a joghoz – való egyenlő hozzáférés biztosítása, az életminőség javítására tett intézkedések, a természeti erőforrások

³³ A fenntartható fejlődés meghatározását lásd: María del Pilar Riofrío: [UNESCO's concept of culture as a driver of sustainable development](#) [Working paper].

³⁴ Átmenet a fenntarthatóság felé. Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata, Tokió, 2000. Lásd: Transition to sustainability in the twenty-first century: The contribution of science and technology. Report of the World Conference of Scientific Academies held in Tokyo, Japan, 2000. május 15–18. Például: Mohamed Hassan: “[Transition to sustainability in the twenty-first century: the contribution of science and technology – Report of the World Conference of Scientific Academies held in Tokyo, Japan, 15–18 May 2000](#)”. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 2. (2001), 1. 70–78.

³⁵ Stephen McKenzie: *Social sustainability. Towards some definitions*. Hawke Research Institute Working Paper Series, No. 27. Magill, Hawke Research Institute, University of South Australia, 2004. 1–31.

³⁶ Karl de Fine Licht – Anna Folland: [Defining „social sustainability”](#). *Towards a sustainable solution to the conceptual confusion*. *Etikk i praksis – Nordic Journal of Applied Ethics*, 13. (2019), 2. 21–39.

fenntartható használatára és a környezetminőség megőrzése egyenlő jogának biztosítására tett intézkedések,³⁷ és az ezzel összefüggésben álló köteleességek. Ez többek között a megfelelő környezeti feltételek biztosítását és megőrzését is jelenti, ami visszacsatolásként egyben záloga is annak, hogy mindez a társadalom minden szegmensében jól működhessen.

A fenti fogalomhasználat tovább szűkíthető a társadalmi fenntarthatóság jogi, azon belül pedig akár uniós jogi aspektusaira, amelynek részletesebb körüljárására vállalkozunk, a környezetvédelmi szabályozás és joggyakorlat egyes kérdéseinek elemzésével. A jog szemszögéből döntő jelentősége van a joghoz jutás megfelelő biztosításának, amelyhez több esetben a környezeti tárgyú egyezményeken és nemzetközi együttműködésekben, szervezeteken keresztül juthatunk el. Ezért fontos részét képezi vizsgálódásainknak az a jogi normabázis és annak bírói gyakorlata is, amely klasszikus nemzetközi jogforrásokon keresztül ismerhető meg.

A társadalmi fenntarthatóság alapkérdései nemzetközi és uniós programokban

Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) 2000-ben fogadta el millenniumi fejlesztési céljait (*Millennium Development Goals MDGs*),³⁸ majd a 2012-ben megrendezett Rio+20 ENSZ konferencia nyomán fogadták el a 2015 utáni Fenntartható Fejlődési Keretrendszert, amelynek három pillérét a kiegyensúlyozott társadalmi fejlődés, a tartós gazdasági növekedés és a környezetvédelem képezi. A 2015-ben megszületett és a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó új, fenntartható fejlesztési menetrend (*Agenda for Sustainable Development*)³⁹ egyetemes, átfogó cselekvési programot (*Sustainable Development in the 21st century [SD21] project*) és jogalkotási ajánlásokat (*Summary for policymakers*)⁴⁰ határoz meg. A cselekvési program 17 fenntartható fejlesztési célt (SDGs) és ehhez kapcsolódóan 169 konkrét célkitűzést tartalmaz. A célkitűzések kapcsán minden állam meghatározza az elérendő konkrét eredményeket és az ezek eléréséhez szükséges

³⁷ Nicola Dempsey: *The social dimension of sustainable development. Defining urban social sustainability. Sustainable Development*, 19. (2011), 5. 289–300.

³⁸ *Millennium Development Goals*.

³⁹ *Agenda for Sustainable Development*

⁴⁰ *Back to our common future. Summary for policymakers.*

terveket. Így Magyarország is meghatározta a legfontosabb cselekvési területeket és elérendő célokat.⁴¹ Az Európai Unió elkötelezett abban, hogy előmozdítsa e menetrend megvalósítását, ezért a 2019-ben megalakult új Európai Bizottság 2020. évi munkaprogramjában⁴² *Ambiciózusabb Unió* megfogalmazással az előttünk álló időszak két, egyidejűleg kezelendő kiemelt feladatát jelölte meg. A megfogalmazás szerint:

„[A] következő évben és évtizedben az Uniónak egyedülálló lehetősége van arra, hogy vezető szerepet játsszon a méltányos, klímasemleges, digitális Európára⁴³ való átállásban... Az Európai Unió csak akkor tudja teljes mértékben megragadni a kettős átállásban rejlő lehetőségeket, ha minden erősségünket és sokszínűségünket kihasználjuk. Folyamatosan küzdenünk kell az egyenlőségért, meg kell őriznünk értékeinket, és meg kell óvnunk a jogállamiságot.”

A Bizottság 2020. február 19-én publikált 5 évre szóló stratégiai célkitűzései⁴⁴ között is jelentős szerep jut a nyitott, demokratikus és fenntartható társadalom megvalósításának. Ugyanígy deklarált cél a környezeti fenntarthatóság mint a 2015 utáni fejlesztési menetrend egyik pillére, különös tekintettel a világ előtt álló súlyos környezeti kihívásokra, például az éghajlatváltozásra, az élelmiszer- és vízbiztonságra, valamint a természeti katasztrófákra.

⁴¹ Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary: [Voluntary national review of Hungary on the sustainable development goals of the 2030 Agenda](#). Transformation towards sustainable and resilient societies. 2018.

⁴² A Bizottság 2020. évi munkaprogramja.

⁴³ Ez a megállapítás arra enged következtetni, hogy a digitalizáció kihívásainak és a társadalmi fenntarthatóság egyik alappilléreként a méltányos életkörülmények biztosításának érdemes az összefüggéseit is vizsgálni. Lásd: Lorenz Hilty – Bernard Aebischer: [ICT for sustainability: an emerging research field](#). In Lorenz Hilty – Bernard Aebischer (szerk): *ICT innovations for sustainability*. Cham, Springer, 2015. 3–36.

⁴⁴ European Commission: [Shaping Europe's digital future](#). Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2020.

Az Európai Unió környezetpolitikájának alapvonalai

Az Európai Unió környezetpolitikájának kialakulása

Környezetpolitikáról akkor beszélhetünk, ha nem egyes területeken megmutató, elszigetelt és eseti lépésekről beszélünk, hanem a környezet egészére és annak alkotóelemeire, valamint az emberi cselekvésekre vonatkozó széles körű szabályozási területről van szó.⁴⁵ Az Európai Unió környezetpolitikája kiterjedt jogi alapokon nyugszik, amelyeket számos egyéb stratégia és kiterjedt *soft law* jellegű szabályozás egészít ki. Ezen túl különös hangsúly esik a szektorális környezeti szabályozásra, amely gyakorlatilag átfogja a környezeti elemek és az emberi cselekvés szűkebb és tágabb körét. A környezetpolitika kialakítása iránti igény az 1960-as években kezdődött el, amikor a nemzetközi közösség is felismerte a környezeti problémák fenyegető hatásait a fejlődésre és az emberi életre. A nemzetközi szinten történő párbeszéd és az egyes instrumentumok – nemzetközi szerződések, de elsősorban *soft law* jellegű dokumentumok – elfogadása az ENSZ létrehozását követően, így valójában a II. világháború után kezdődött el. Az európai integráció szervezetei és a mindenkori tagállamok élen jártak a környezettudatos szabályozás megvalósításában, de ez annak is köszönhető, hogy az európai szintér különösen érintett volt az ipari forradalom okozta környezetrombolás által. Ahogyan ez megmutatkozik E. J. Hobsbawm leírásából is a 19. századi városok állapotának jellemzéséről:

„És micsoda városok!... a füst hatalmas felettük és a kosz beléjük ivódott, az alapvető közszolgáltatások – vízellátás, csatornázás, utcatisztítás, nyitott terek és mások – nem tudták tartani az ütemet a városokba irányuló tömeges bevándorlással, így termelve különösen az 1830-as évek után, a kolera, hastífusz járványokat és a XIX. századi városi gyilkosainak két szörnyű, állandó csoportját – a levegő- és vízszennyezést vagy a légzőszervi és a bélrendszeri betegségeket.”⁴⁶

⁴⁵ Bándi Gyula: Környezetvédelmi politika. In Kende Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. 4. kiadás, Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 669.

⁴⁶ Eric J. Hobsbawm: *Industry and empire. From 1750 to the present day*. London, Penguin Books, 1969.

1972 fordulópontot jelentett mind a nemzetközi, mind a regionális szintű környezetvédelemben, így az akkori európai integráció számára is. Az úgynevezett intézményesítés időszaka az 1972 júniusában, Stockholmban tartott *ENSZ Konferencia az Emberi Környezetről*⁴⁷ megtartásával ért véget. Ebben az időszakban olyan nemzetközi szervezetek és programok sorát hozták létre, amelyek környezetvédelmi jelentőséggel bírnak. Kifejezetten a környezetvédelmi tevékenység támogatására, az 1972-es konferenciát követően jött létre az UNEP (United Nations Environment Programme, „UN Environment”), vagyis az ENSZ Környezetvédelmi Programja.⁴⁸ Példaként említhető a szakmai tevékenységet ellátó IUCN,⁴⁹ a szakosított intézmények köréből az UNESCO MAB⁵⁰ programja vagy a FAO⁵¹ tevékenysége a mezőgazdasági kemikáliákkal kapcsolatban. Az 1949-ben létrehozott Európa Tanács is jelentős szerepet játszott, elsősorban a természetvédelem és vízügy terén, széles körű nemzetközi szerződésalkotási tevékenységével hozzájárulva a környezetvédelmi szabályozás fejlődéséhez. Különböző jogi normákat dolgoztak ki regionális és univerzális szinten is, például a szennyezőforrásokkal: az olajszenyezéssel, nukleáris teszteléssel, illetve tájvédelemmel, lápokkal, tengeri élővilággal, édesvizek minőségével kapcsolatosan.⁵²

A Közösség akkori tagállamainak állam- és kormányfői 1972 októberében találkoztak Párizsban, ahol megalapozták a Közösség új dimenzióját az együttműködésben, kiterjesztve azt olyan területekre, amelyek az eredeti szerződéses célkitűzések között nem szerepeltek. Együttal felhívták az intézményeket, hogy 1973 júliusa előtt készítsék el a környezeti együttműködés kereteit biztosító programot. A deklarációban védendő értéknek tekintettek a környezetre, és első alkalommal merült fel a környezeti kérdésekben való szorosabb kooperáció

⁴⁷ *The United Nations conference on the human environment*. Stockholm, 1972. június 5–16.

⁴⁸ Stanley Johnson: *UNEP. The first 40 years* [E-könyv]. Nairobi, United Nations Environment Programme, 2012.

⁴⁹ IUCN (The International Union for Conservation of Nature): Természetvédelmi Világszövetség.

⁵⁰ MAB (Man and Biosphere Programme): az ENSZ Nevelésügyi Tudományos és Kulturális Szervezetének Ember és Bioszféra című programja.

⁵¹ FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations): az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete.

⁵² Az Európa Tanács környezeti tevékenységéről bővebben: Council of Europe: [Environment. Coe.int](#).

lehetősége.⁵³ Az 1972-es találkozó alapozta meg a környezeti akcióprogramok elfogadásának sorát, amelyek közül az elsőt – még nyilatkozat formájában – 1973 novemberében hagyta jóvá a Tanács. A többi akcióprogramot, a 2020-as esztendőig további hatot, már határozat formájában fogadták el. Az első akcióprogram két fő részre bontható. Az elsőben meghatározták a fő elveket és célkitűzéseket, míg a másodikban az egyes ágazati szektorokban végrehajtandó feladatokat jelölték ki, konkrét határidőket is megállapítva.⁵⁴ A környezeti akcióprogramok fontos pozitív változásokat hoztak a Közösségben és később az Európai Unióban, ahogyan azt a hatodik akcióprogram felülvizsgálata során az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is megerősítette. Az Akcióprogramokat nem kötelező jogforrási formában fogadták el, de irányt mutatnak az uniós (korábbi közösségi) környezetvédelemnek, kijelölve a legfontosabb célkitűzéseket, prioritásokat, elérendő eredményeket. Azonban a környezetpusztítás tovább folytatódott az európai térségben, így a következő évtizedekben nélkülözhetetlen a szigorú fellépés és a környezetvédelmi intézkedések maradéktalan végrehajtása a tagállamokban.⁵⁵

A kiterjedt környezetpolitika kialakítása szerződéses felhatalmazás nélkül történt a Közösségben, jelentős változásokat a későbbi szerződések és az Egységes Európai Okmány hatálybalépése hozott. A Római Szerződésben a 100. (jogharmonizáció) és 235. cikk (Közösség céljai) jelenik meg alapként, az Egységes Európai Okmány elfogadását követően a 100a. cikk, amely később a 95. cikk

⁵³ [Statement from the Paris Summit](#) (19 to 21 October 1972). Különösen: 2. 3. pont, 5. „As befits the genius of Europe, particular attention will be given to intangible values and to protecting the environment, so that progress may really be put at the service of mankind.”

⁵⁴ A környezeti akcióprogramok sorrendje: Első környezeti akcióprogram (1973–1976); Második környezeti akcióprogram: az EK Környezeti Politikájának és az I. Akcióprogramnak a folytatásáról és végrehajtásáról (1977–1981); Harmadik környezeti akcióprogram (1982–1986); Negyedik környezeti akcióprogram (1987–1992); Ötödik környezeti akcióprogram: a Fenntarthatóság Felé (1993–1997); Hatodik környezeti akcióprogram: Környezet 2010: a jövő a kezünkben van (2001–2012); Hetedik környezeti akcióprogram: Jólét bolygónk felélése nélkül (2012–2020). In Farkas Csamangó Erika: *Környezetjogi szabályozások* [Egyetemi jegyzet]. Szeged, SZTE AJTK Üzleti Jogi Intézet, 2017. 26–31.

⁵⁵ Economic and Social Committee: [Opinion of the Economic and Social Committee on the Communication from the Commission – Europe’s Environment](#). NAT/061 (2000. május 24.): „[T]he programme has produced a number of positive results, [...] very much worried about the continuing deterioration of the quality of Europe’s environment, which it considers the single most important criterion for assessing the effectiveness of the successive European Environmental Action Programmes and European environmental policy at large.”

lett, a 94. cikk az eredeti 100. cikk folytatása, bár a környezetvédelem számára 1986 után már nem bír relevanciával. A 235. cikk átalakult, és ezt a környezetvédelmi cím váltotta fel az akkori 130r–s–t. cikkekkkel, aminek következtében a régebbi 235. cikk ismét jelentőségét veszítette. Az előbbi cikk az integráció céljaira utal, amelyek között így emelkedett fel a környezetvédelem mint új terület. Az önálló környezetről szóló címet az Egységes Európai Okmány illesztette a szerződéses rendelkezések közé, így alapot biztosított a jogalkotásra is.⁵⁶ Az akkori VII. fejezet folytonosan bővült, így a Maastrichti Szerződés újabb, főként célkitűzésekre vonatkozó elemeket adott a szerződéses rendelkezésekhez. Legfőbb jelentősége, hogy a közösségi politikák közé emelte a környezeti politikát. Továbbá meghatározta a környezetvédelem integrálásának szükségességét.⁵⁷ Érdemes megemlíteni, hogy az integráció elvét a már említett Egységes Európai Okmány 130r. cikk (2) bekezdése bár nem említi, de érdemben tartalmazza. Napjainkban az EUMSZ XX. címe és annak 191193. cikkei rendelkeznek a környezeti politika alapjairól, míg a másik jogalap a 114. cikk (jogharmonizáció, védelmi záradék).⁵⁸ Az általános célkitűzések meghatározása után előírja a környezet védelmének magas szintjét, valamint a környezetpolitika kialakításának elveit.⁵⁹ Ezek a princípiumok jobbra megegyeznek a nemzetközi környezetvédelmi jog általánosan elismert elveivel, beleértve a szennyező fizet elvét.⁶⁰ A 192. cikk szól a célok elérésére alkalmazott eljárásokról és döntéshozatalról, míg a 193. cikk a tagállamok tekintetében állapítja meg az úgynevezett legkisebb szigor klauzulát. A tagállamok – a Bizottság értesítése mellett – elfogadhatnak az uniós előírásoknál szigorúbb környezetpolitikai intézkedéseket, ha azok a Szerződések céljaival összeegyeztethetőek.⁶¹

Az Európai Unió Alapjogi Chartáját 2000-ben, Nizzában fogadták el, és a Lisszaboni Szerződés az EUSZ 6. cikkével szerződéses rangra emelte. Azonban a Chartában rögzített alapjogok alkalmazhatósága még bizonytalan,

⁵⁶ Egységes Európai Okmány 1986. február 28., 1987. július 1.

⁵⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 11. cikk.

⁵⁸ Korábbi EKSZ XIX. cím, 174–176. cikke.

⁵⁹ A környezeti jogalkotás elsődleges jogforrási felhatalmazottságáról részletes áttekintést ad: Bárdi Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014, 155–170.

⁶⁰ 191. cikk (2) bekezdés: „az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a »szennyező fizet«-elven alapul.”

⁶¹ Farkas Csamangó (2017) i. m. 24–25.

hiszen a jogok felsorolásán túl nem szól a jogok pontos tartalmáról és korlátozhatóságáról.⁶² Az Alapjogi Charta IV. címének 37. cikke foglalkozik a környezetvédelemmel, amely ugyancsak előírja a környezetvédelem magas szintjét:

„A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

Az uniós jogban a jogi aktus formájának megválasztása utal az elérendő célra is, hiszen a másodlagos jogforrások közül a rendelet akkor alkalmazandó, ha ténylegesen közös szabályozásra van szükség, és a cél a jogegységesítés. Az irányelvek elsősorban a jogharmonizáció eszközei, amikor a keretek meghatározása mellett az elérendő célhoz vezető út megválasztásában a tagállamok az uniós jog által határolt, szabad választási lehetőséggel rendelkeznek.⁶³ A környezetpolitika megvalósítása során elsősorban irányelveket fogadtak el, hiszen a jogegységesítés – a regionális különbségek és a tagállamok közötti nagy eltérések miatt – nehezen kivitelezhető. A jogalkotás alapját adó eredeti 100. cikk és az abból kifejlődött mai 114. cikk is jogharmonizációra és nem jogegységesítésre ad felhatalmazást. Ennek eredményeként rendeleti szabályozást akkor alkalmaznak, ha ténylegesen szükség van a teljes egészében összehangolt cselekvésre.⁶⁴ Az Európai Unió környezeti szabályozási területe két nagyobb részre bontható: a horizontális, vagyis átfogó, általános rendelkezésekre (például a hatásvizsgálat szabályai, a felelősségi kérdések), valamint az úgynevezett szektorális szabályozásra (1. területfejlesztés, területrendezés; 2. az épített környezet alakítása és védelme, településrendezés; 3. földvédelem; 4. természetvédelem; 5. vízvédelem; 6. levegőtisztaság-védelem; 7. hulladékgazdálkodás; 8. veszélyes anyagok; 9. ipari baleseti kockázat; 10. zajártalom és rezgések elleni védelem).

⁶² Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. 2. kiadás, Budapest, HVG-Orac, 2013. 523–524.

⁶³ Tóth Andrea Katalin: *Jogegységesítés és jogközelítés*. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Jogösszehasonlítás rovat, rovat szerkesztő: Fekete Balázs. 2018. 38–39.

⁶⁴ Bándi (2019) i. m. 667.

Az Európai Unió hosszú távú jövőképe 2050-ig gondolkozik, azonban a jelenleg érvényes 7. Környezetvédelmi Akcióprogramot (Cselekvési program)⁶⁵ (Environmental Action Programme, EAP) 2014-től kezdődően 2020-ig határozták meg, vagyis ebben az évben mindenképpen újabb lépéseket kell tenni a környezetvédelmi célkitűzések meghatározása érdekében. A cselekvési program a következő három kiemelt célkitűzést határozta meg:

„a) az uniós természeti tőke védelme, megőrzése és fejlesztése; b) erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes uniós gazdaság kialakítása; c) az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól”.⁶⁶

A kiemelt célkitűzések segítői:

„a környezetre vonatkozó uniós szabályozás előnyeinek maximalizálása a végrehajtás javításával; az uniós környezetpolitika ismeret- és tudományos alapjának javítása; a környezet- és éghajlat-politikával összefüggő beruházások feltételeinek biztosítása és a környezeti externáliák kezelése; a környezetvédelem integrációjának és a szakpolitikák koherenciájának növelése”.⁶⁷

Végül, de nem utolsósorban meghatároztak két további horizontális prioritást: „az uniós városok fenntarthatóságának javítása; és a nemzetközi környezettel és éghajlattal kapcsolatos kihívások hatékonyabb uniós kezelése”.⁶⁸

Ugyanakkor a cselekvési program kilenc kiemelt tematikus célkitűzést is tartalmaz:

1. az uniós természeti tőkéjének védelme, megőrzése és fejlesztése;
2. erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes uniós gazdaság kialakítása;
3. az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól;
4. a környezetre vonatkozó uniós szabályozás előnyeinek maximalizálása a végrehajtás javításával;

⁶⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. november 20-i 1386/2013/EU határozata a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról. (HL L 354., 2013. 12. 28., 171–200.)

⁶⁶ 7. EAP 2. cikk.

⁶⁷ 7. EAP 2. cikk.

⁶⁸ 7. EAP 2. cikk.

5. az uniós környezetpolitika ismeret- és tudományos alapjának javítása;
6. a környezet- és éghajlat-politikával összefüggő beruházások feltételeinek biztosítása és a környezeti externáliák kezelése;
7. a környezetvédelem integrációjának és a szakpolitikák koherenciájának növelése;
8. az uniós városok fenntarthatóságának javítása;
9. a nemzetközi környezettel és éghajlattal kapcsolatos kihívások hatékonyabb uniós kezelése.⁶⁹

Fenntartható fejlődés az Európai Unió környezetpolitikájában

Napjaink környezetjogi alapelvei közül kiemelkedő jelentőséggel bír a fenntartható fejlődés elve. A nemzetközi környezetvédelmi jog alapelveinek katalógusa nem zárt, de azok köre szakirodalmi szinten meghatározott. A legfontosabb elvek a következők: az államok szuverenitással rendelkeznek erőforrásaik felett, de ez kiegészül a másnak (más államoknak) való károkozás tilalmával; a megelőzés és az elővigyázatosság; az együttműködés, a szennyező fizet elve, a közös, de megkülönböztetett felelősség, valamint a fenntartható fejlődés elvei.⁷⁰ Ezek az elvek természetesen az uniós környezetpolitikai szabályozásban is megjelennek, azonban jelen keretek között egy elvvel, a fenntartható fejlődéssel foglalkozunk részletesen. A fenntartható fejlődés megvalósítására külön stratégiacsomagot fogadtak el, és annak folyamatos felülvizsgálatával törekszik az Európai Unió a nemzetközi szinten vállalt kötelezettségeit és a fenntartható fejlődési célkitűzéseket megvalósítani.

A fenntartható fejlődés már viszonylag korán beépült a szerződéses szabályozásba. A Maastrichti Szerződés több helyen említi a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődést, a más államokkal való fejlesztési együttműködés terén is és az uniós célkitűzések közé illesztette a fenntartható fejlődést.⁷¹

⁶⁹ 7. EAP, Melléklet, Tematikus prioritások, 1–9. sz., 17–106. pontok.

⁷⁰ A nemzetközi környezetvédelmi jogi alapelvekről bővebben: Philippe Sands: *Principles of International Environmental Law*. 3. kiadás. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. 187–237.; Magyar nyelven: Sziebig Orsolya Johanna: *Nemzetközi környezetvédelmi jog* [Tananyag]. 2015. 17–21.

⁷¹ Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés, 1992. február 7., 1993. november 1. Title II. Art. G. Part B: „to promote throughout the Community a harmonious and balanced development of economic activities, sustainable and non-inflationary growth respecting the environment” és Title

Az Amszterdami Szerződés tovább erősítette a környezetvédelmi elemeket, azonban az önálló környezeti címet nem bővítette tovább.⁷² Az EUMSZ-ben a következő meghatározás található: „a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába”.⁷³ Az Európai Unióról szóló szerződés I. cím 3. cikke is megemlíkezi a fenntartható fejlődésről és a környezetvédelemről:

„[A]z Unió egy belső piacot hoz létre. Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességen, teljes foglalkoztatottságon és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást.”

A szerződéses rendelkezések általános megállapításain túl elhatározták egy kifejezetten a fenntartható fejlődést a központba helyező program elfogadását is. A tervezési szakasz már 1998-ban, a cardiffi Európai Tanács során elkezdődött.⁷⁴ A Bizottság közleményét – *A strategy for Integrating Environment into EU Policies (Stratégia a Környezet Integrálásáért az EU politikáiba)* – kedvezően fogadták, és a szektorális környezeti politikák fejlesztésében fordulóponthoz jelentett a cardiffi mandátum.⁷⁵ A dokumentum elnevezése egyébként híven tükrözi a nemzetközi környezetjog 1992 után kezdődött utolsó szakaszának jellemzőjét, az integrációt. A napjainkba is átnyúló időszak fő prioritása, hogyan tudnak érvényesülni a környezeti megfontolások más politikákban, vagyis a környezetvédelmi standardok miként építhetők be, érvényesíthetők például gazdasági programok kialakítása során.⁷⁶ Az uniós célkitűzések között

XVII. „Community policy in the sphere of development cooperation, which shall be complementary to the policies pursued by the Member States, shall foster: the sustainable economic and social development of the developing countries, and more particularly the most disadvantaged among them.”

⁷² Amszterdami Szerződés, 1997. október 2., 1999. május 1. Art. 1. 5. „The Union shall set itself the following objectives: to promote economic and social progress and a high level of employment and to achieve balanced and sustainable development...”

⁷³ 2. Cím 11. cikk

⁷⁴ European Parliament: [Presidency Conclusion. Cardiff European Council](#). 1998. június 15–16. 5–7. bekezdés.

⁷⁵ [Communication from the Commission to the European Council](#). COM(1998) 333 final (1998. május 27.).

⁷⁶ A nemzetközi környezetjog fejlődéséről bővebben: Sands (2012) i. m. 22–49.

elsősorban három szektor, az energia, a szállítmányozás és az agrár szerepelt, de ez 2004-re már kilencre növekedett, többek között ideértve a belső piacot, valamint a gazdasági és pénzügyeket. 2003-ra a legtöbb akkori uniós tagállam elfogadta saját nemzeti fenntartható fejlődés stratégiáját.⁷⁷ A specifikus terv elfogadásának első lépései 1999-ben történtek, amikor a helsinki Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy „készítsen javaslatot egy olyan hosszú távú stratégiára, amely összekapcsolja a gazdaságilag, társadalmilag és ökológiailag fenntartható fejlődés politikáit, s amelyet 2001 júniusában kell az Európai Tanács elé terjeszteni”.⁷⁸ Az uniós stratégia elfogadása nemzetközi kötelezettségvállaláson alapult, mivel az 1992-es Riói Nyilatkozat aláírásával és az ENSZ Közgűlésének 1997-ben tartott 19. rendkívüli ülészakán az Európai Unió vállalta egy átfogó terv kidolgozását 2002-ig, vagyis a Fenntartható Fejlődés Világkonferencia idejére. Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiáját 2001-ben, a göteborgi európa tanácsi ülésen fogadták el, *Fenntartható Európa egy Jobb Világért: az Európai Unió Fenntartható Fejlődés Stratégiája* címmel.⁷⁹ A stratégia utal az Európai Unió hosszú távú, pozitív jövőképre, amelynek támasza a fenntartható fejlődésen alapuló, megfontolt politikák kidolgozása. Ezen túl azonosították a legfontosabb problémákat, amelyek súlyos és visszafordíthatatlan módon veszélyeztetik az európai társadalom jólétét. Idesorolták a klímaváltozást, az élelmiszer-biztonságot, a sokrétűen használt vegyszerek hosszú távú hatásait, az új, antibiotikum-rezisztens baktériumtörzsek által támasztott fenyegetést, a szegénységet és a népesség előregedését, az olyan környezetvédelmi problémákat, mint a biodiverzitás csökkenése, a hulladékkezelés és a talajpusztulás, valamint regionális egyenlőtlenségeket.⁸⁰ Ezen túl több célkitűzést és azokhoz kapcsolódó akciókat is megállapítottak, amelyeknek mind uniós szinten, mind pedig tagállami szinten érvényesülniük kell.⁸¹ A Stratégia harma-

⁷⁷ Commission Working Document. Integrating environmental considerations into other policy areas- a stocktaking of the Cardiff process. COM(2004) 394 final (2004. június 1.).

⁷⁸ Presidency Conclusion, Helsinki Európai Tanács, 1999. december 10–11. 46–47. bekezdés.

⁷⁹ Lásd: Communication from the Commission. A Sustainable Europe for a better world: A European Union strategy for sustainable development. COM(2001) 264 final (2001. május 15.), a továbbiakban: Fenntartható Fejlődés Stratégia.

⁸⁰ Fenntartható Fejlődés Stratégia, 4–5.

⁸¹ A célkitűzések között a következőket határozták meg: koherensebb politikai fellépés; megfelelő árképzés kialakítása; tudományos és technikai befektetések eszközzése; a kommunikációs csatornák fejlesztése és a polgárok, valamint vállalkozások mobilizálása; a bővítés és a globális dimenzió figyelembevétele. Fenntartható Fejlődés Stratégia, 5–9.

dik része a hosszú távú célkitűzésekkel és cselekvési prioritásokkal foglalkozik. Ebben a tekintetben a stratégia legnagyobb erőssége, hogy kifejezett hangsúlyt helyez az átfogó, ágazatokon átívelő megközelítésre, így a fenntartható fejlődés beépítésére az uniós politikák széles körébe. Különös tekintettel kiemelik a klímaváltozást és a tiszta energiaforrások használatát, a közegészségügy fejlesztését, a természeti erőforrások felelősségteljes kezelését, a közlekedési szektor fejlesztését, valamint a területgazdálkodást.⁸² A stratégia utolsó fejezete annak megvalósításával és felülvizsgálatával foglalkozik – Göteborg utáni lépések címmel.⁸³ 2002-ben Barcelonában az Európai Tanács kiegészítette a stratégiát a külső dimenzióval, különös hangsúlyt helyezve az Európai Unió nemzetközi szinten betöltött szerepére és a globális partnerségre.⁸⁴ A stratégia intenzív ellenőrzésnek és monitoringnak volt alávetve, 2005-ben újították meg először,⁸⁵ majd 2009-ben is felülvizsgálták.⁸⁶ Természetesen, az SDGs-ek az Európai Unió számára is fontos kiindulópontot jelentenek, a minél ambiciózusabb program elfogadása érdekében a Bizottság szorosan együttműködött a tagállamokkal a célok elfogadását megelőző időszakban.⁸⁷

Gondolatok az uniós környezetpolitika jövőjéről

Ahogy arra már korábban történt utalás, az eredeti szerződéses célkitűzések között még nem szerepelt a környezetvédelem. Azonban ez a hiányosság nem meglepő – és éppen ezért nem is tekinthető konkrétan hiányosságnak –, mivel a nemzetközi szintű környezetvédelem is még csak gyermekcipőben járt az európai integráció kezdetén. Azóta a politikai együttműködés részeként létrejövő Európa Tanács élen jár a környezeti tárgyú nemzetközi szerződések elfogadá-

⁸² Fenntartható Fejlődés Stratégia, 9–13.

⁸³ Fenntartható Fejlődés Stratégia, 13–15.

⁸⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards a global partnership for sustainable development COM(2002) 82 final (2002. február 13.)

⁸⁵ Európai Bizottság: Monitoring and reporting the SDGs in an EU context. *Ec.europa.eu*.

⁸⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development. COM(2009) 400 final (2009. július 24.).

⁸⁷ The 2030 Agenda for Sustainable Development and the SDGs.

sában és a tágan értelmezett európai szintér egyik környezeti kulcsszereplője. Az Európai Unióban pedig egyre nagyobb teret nyert a környezetpolitikai szabályozás. Ahogyan erre Bándi Gyula is utal, pontos adatok nem állnak rendelkezésre, de becslések alapján a teljes uniós joganyag mintegy 12–14 százalékát teszi ki a környezetvédelmi szabályozás.⁸⁸ A tagállami környezetvédelem hátterét is jelentős részben, csaknem 80 százalékban biztosítja az uniós jog. Erre enged következtetni a Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárások magas aránya is, az összes ügy csaknem egyötöde környezeti tárgyú volt.⁸⁹ A kötelezettségszegési eljárás az Európai Bizottság egyetlen eszköze a környezetpolitikai területen renitens tagállamok ellen annak érdekében, hogy rábírják őket az uniós környezetjog végrehajtására. A kötelezettségszegések minden formájára található gyakorlati példa a környezetjogi területen is: az uniós jog átültetésének elmulasztása, nem megfelelő átültetése vagy nem megfelelő alkalmazása is előfordul. A megindított eljárások nagy száma utal a környezetjog uniós jelentőségére. 1976 és 2007 között csaknem 600 környezeti tárgyú eljárás került az uniós bíróságok elé.⁹⁰ A környezeti területen elkövetett kötelezettségszegések száma az utóbbi időszak mutatószámai alapján sem csökkent, és azok az összes tagállamot egyaránt érintik.⁹¹

A környezeti kérdések az uniós polgárokat is élénken foglalkoztatják. Az *Eurobarometer* 2017-es felmérése szerint a megkérdezett uniós polgárok 94 százaléka számára fontos a környezetvédelem, és legfenyegetőbbnek a klímaváltozást tartják, amelyet a légszennyezés követ. Ötből négy uniós polgár pedig egyetért a megállapítással, hogy a környezeti kérdések közvetlen hatással vannak a mindennapi életükre.⁹² Annak ellenére, hogy az európai integráció környezetpolitikai szabályozása már több évtizedes múltra tekint vissza, számos területen további lépésekre van szükség. Az egyik ilyen kérdéskör az erőforrások használata, mivel az Európai Unió területén több természeti erőforrást használnak fel, mint amennyi keletkezik vagy rendelkezésre áll – köszönhetően az iparosodottnak és a magas népességszámnak. Így a fenntartható fejlődés és erőforrás-gazdálkodás, valamint a hatékony környezeti demokrácia elengedhetetlen

⁸⁸ Bándi Gyula: A környezeti szabályozás útja az európai integrációban, példákkal illusztrálva. *Iustum Aequum Salutare*, 14. (2018), 2. 121–148.

⁸⁹ Bándi (2018) i. m.

⁹⁰ Ludwig Krämer: *Environmental judgments by the Court of Justice and their duration*. *Research Papers in Law Cahiers juridiques, European Legal Studies*. (2008) 4. 2–17.

⁹¹ European Commission: *Statistics on environmental infringements*. *Ec.europa.eu*.

⁹² *Eurobarometer surveys on public attitudes to the environment*. 2017. november 4–8.

az unió számára. Ugyanakkor kimutathatóan több pozitív változásról is beszámolhatunk, köszönhetően a környezeti akcióprogramokban meghatározott célok elérésének: például az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentése, a vizes élőhelyek megőrzése és a fenntartható erdő- és hulladékgazdálkodás mind ilyen lépésnek tekinthetők.⁹³

A környezetpolitikai szabályozás nehézségei

A környezetjognak és a környezetpolitikai szabályozásnak azonban megvannak a maga korlátai – ahogyan erre Pánovics Attila, a hazai környezetjogászok egyik kiváló képviselője is rámutat. *Gondolatok a környezetjogi szabályozás korlátairól* című művében a következőket sorolja fel: a jogi szabályozással kapcsolatos általános problémák; a jogrendszerek eltérő jellege; a környezetjog sajátos jellege mint „keresztülfekvő” jogterület; a hosszú távú és holisztikus szemléletek ütközése; a nemzetközi együttműködés hiányosságai; a fogalmak tisztázatlansága; a jövő nemzedékek védelme; a károk visszafordíthatatlansága és a bizonyítás nehézsége; a jogalkalmazás gyengeségei, valamint a kapacitás- és forráshiány.⁹⁴ Az előbbi – a szerző álláspontjában sem kimerítő – felsorolással egyet lehet érteni, és az Európai Unió tekintetében néhány különösen jellemző. Tekintve, hogy 2020-ban 27 különböző tagállam alkotja az Európai Uniót, 27 különböző jogrendszernek kell a nemzeti jogba beilleszteni, illetve végrehajtani a környezetjogi szabályozást. Így a jogrendszerek különbözősége egyértelmű akadályt gördíthet az uniós jog egységes végrehajtása elé. A nemzetközi együttműködést tekintve pedig az európai integráció bár régóta részt vállal nemzetközi tanácskozásokon és a nemzetközi szerződések elfogadásában, annak nemzetközi szintén betöltött szerepe csak a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után teljesedett ki, az önálló szerződéskötési képesség elnyerésével. A környezetpolitika egyfajta érzékeny egyensúlyt kíván létrehozni a környezet és az ember között egy olyan szabályozás megteremtésével, amely mind a két fél részére előnyös lehet.

⁹³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program felidős értékeléséről. COM(2007) 225 végleges (2007. április 30.).

⁹⁴ Pánovics Attila: *Gondolatok a környezetjogi szabályozás korlátairól*. In Csicsék Gábor – Kiss Ibolya (szerk.): *XI. Kárpát-medencei Környezettudományi Konferencia* [Tanulmánykötet]. Szentágothai János Szakkollégium, 2015. 133–145.

Azonban a szektorális környezeti szabályozás tekintetében már az 1970-es években felismerték, hogy az eredményességhez szükséges a széles körű látásmód és a társadalmi tényezők figyelembevétele.⁹⁵

A környezeti etika az ember és a természetes környezet közötti morális kapcsolatként fogalmazható meg. A környezetjogi szabályozás a mögötte meghúzódó komplex morálrendszer közül mindig is az emberközpontú, úgynevezett antropocentrikus megközelítést követte. Egyes álláspontok szerint a napjainkban meghúzódó súlyos környezeti válsághelyzetekért is ez a megközelítés hibáztatható. Egy példával szemléltetve: mivel az emberközpontú megközelítés az egész természeti környezetet és annak minden elemét az ember fennmaradása érdekében kezel, az egyes természeti elemek önálló értéke elveszik, azokat nem veszik figyelembe, elvezetve olyan súlyos környezeti problémákhoz, mint a klímaváltozás, a biológiai sokféleség csökkenése és a levegőszennyezés.⁹⁶ Ezzel szemben az ököcentrikus megközelítések „az ökoszisztémát mint egészet is morális státusszal rendelkezőnek tekintik, és ezt tartják a legfőbb védendő értéknek”.⁹⁷ Alapvetően az uniós környezetpolitika is az embert helyezi központba, azonban egyre inkább megtalálhatóak az ököcentrikus felfogásra jellemző ismérvek is. Ebben a tekintetben gondolhatunk az átfogó és hosszú távú programokra és a környezeti szabályozási területeket átívelő stratégiák elfogadására. Jelentős kritikai észrevételeket fogalmaztak meg a környezetpolitika hatékonyságát illetően is, ahol közgazdasági módszerekkel, innovatívan, a holtteher-veszteség számítási módszertanát felhasználva mutatták ki a tagállamok közötti jelentős egyenlőtlenségeket. Különös tekintettel esnek latba az erőforrások elosztására vonatkozó kritikai észrevételek és a pénzügyi háttér rendezetlensége.⁹⁸ A környezeti fenntarthatóság és a társadalmi-gazdasági fejlődés között szoros összefüggés van.⁹⁹ Napjainkban a környezet megkerülhetetlen eleme a politikák elfogadásának

⁹⁵ Andrew Jordan: Environmental policy. Protection and regulation. In Neil J. Smelser – Paul B. Baltes (szerk.): *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*. Oxford, Pergamon, 2001. 4644–4651.

⁹⁶ *Environmental Ethics: Between Anthropocentrism and Ecocentrism*.

⁹⁷ A környezetetiki kérdésekről bővebben: Kovács József: Környezeti etika. *Világosság*, 49. (2008), 9–10. 75–108.

⁹⁸ Bazyli Czyzewski et alii: *Deadweight loss in environmental policy. The case of the European Union member states*. *Journal of Cleaner Production*, 260. (2020), 1–34.

⁹⁹ Bővebben Steven Sorrell: Energy, economic growth and environmental sustainability. Five propositions. *Sustainability*, 6. (2010), 2. 1784–1809.; Paul Ekins: *Economic growth and environmental sustainability. The prospects for green growth*. London – New York, Routledge, 2000. 388.

és a döntéshozatalnak. Annak ellenére, hogy az 1970-es évek vége óta a környezetvédelem és a zöld politikák elfogadása központi részét adja – egyre növekvő mértékben – a Közösség, majd az Európai Unió döntéshozatalának, az eredmények vegyes képet mutatnak. A tagállamok rendkívül különbözők mind társadalmi, mind pedig gazdasági szempontból. Továbbá a környezeti célkitűzések nem érhetőek el a külső piacokkal való kapcsolatrendszer bevonása és hatékony működtetése nélkül, így a nemzetközi dimenziót is figyelembe kell venni.¹⁰⁰ Előbbiekre tekintettel a hatékony környezetpolitika létrehozása elképzelhetetlen az úgynevezett *policy diffusion* figyelembevétele nélkül, amely ezt jelenti, hogy egy adott területen elfogadott szabályozás mikénti kialakítására hatással vannak más egységek (országok, régiók, döntéshozók) politikái.¹⁰¹

Az uniós környezetpolitika jövője

Ha arra a kérdésre keressük a választ, *vajon merre tart az uniós környezetpolitika*, akkor remélhetően azt a választ kapjuk, hogy a fenntarthatóság felé. Ahogyan azt már korábban megállapítottuk, csaknem öt évtized alatt a környezetpolitika elfoglalta az uniós szabályozás jelentős részét, és így jelentős kihívásokat ró a tagállamokra. A következő fejezetekben több olyan kérdés is göröcső alá kerül, ahol az uniós környezetpolitika nem tudja a célját teljes egészében betölteni, főként a végrehajtás hiányosságai miatt. A 2020-as év újabb fordulópont lesz, hiszen remélhetően sor kerül majd az új környezeti akcióprogram elfogadására, és már öt esztendeje zajlik az ENSZ Fenntartható fejlődési célkitűzések megvalósítása. 2019-ben az Ursula von der Leyen vezette Bizottság meghirdette a *European Green Deal* programot annak érdekében, hogy 2050-re az Európai Unió karbonsemleges területté válhasson.¹⁰² Maradéktalanul tökéletes környezetpolitika nincs, de ha az uniós célkitűzések és a tagállami akarat találkoznak, az Európai Unió valóban a nemzetközi közösség környezetvédelmi élharcosává válhat a következő évtizedekben.

¹⁰⁰ Roberta Arbolino et alii: [The policy diffusion of environmental performance in the European countries](#). *Ecological Indicators*, 89. (2018), 4. 130–138.

¹⁰¹ Fabrizio Gilardi – Fabio Wasserfallen: [The politics of policy diffusion](#). *European Journal of Political Research*, 58. (2019), 4. 1245–1256.

¹⁰² A European Green Deal programról bővebben lásd: European Commission: [Actions being taken by the EU](#). *Ec.europa.eu*.

A Bizottság célkitűzései között erőteljes hangsúlyt kap a *méltányos, klímasemleges, digitális Európára való átállás*. Ennek következetes megvalósítása azt jelenti, hogy a 2030–2050-ig tartó időszakra a környezetpolitika nem más politikáktól függetlenedő szabályozással valósítható meg, hanem a rendszerszintű gondolkodással; a 21. század modern technológiáira vonatkozó digitalizáció és a szociális jólét célkitűzéseivel együtt, az egymásra való tekintettel szabályozás módszerével érhet el jelentősebb eredményeket.

Nem szükséges külön magyarázni, hogy a *digitalizáció* általában, és különösen a *mesterséges intelligencia*, a *robotika* azzal együtt, hogy az európai vállalkozások versenyképességét növeli, számos elemében társadalmi és környezeti előnnyel is jár, a *zöld átállás* hatására ugyanis változnak a termékek felhasználási és előállítási módjai, a *fogyasztási szokások* is. A célkitűzések hatékonyan akkor valósulhatnak meg, ha az átállás mindenki számára méltányos és igazságos. Ezért általában a demokratikus jogok kiteljesedése, a joghoz jutás feltételeinek növelése, a hátrányosabb helyzetű személyek vagy régiók felzárkóztatása, a fogyasztói jogok erősítése, az idősödő európai lakosságra tekintettel az egészségügyi ellátó rendszer fejlesztése a hosszú távú jövőképre fókuszál, ahol méltányosan oszlanak meg a lehetőségek. A kevesebb papír felhasználásával zajló modern, elektronizált közigazgatásra, a számos területen megvalósítható gyors és bürokrácia mentes automatizált döntéshozatalra, a kevesebb káros anyagot kibocsátó autók előállítására való törekvés mind-mind annak az új, komplex szemléletű gondolkodásmódnak az elemei, amely a Bizottság által megfogalmazott jövőál-lásági platform létrejöttéhez vezethet, amely a minőségi jogalkotási program változatlan célkitűzéseivel együtt a jogszabályoknak a jövő elvárásaihoz való hatékonyabb és jobb igazodását eredményezi.¹⁰³

A Bizottság programjában hat célkitűzést fogalmazott meg, amelyek közül az első az elképzelései szerint az alkalmazkodást előtérbe helyező európai zöld megállapodás mint az Európai Unió új növekedési stratégiája. Ennek legfőbb célja, hogy Európa 2050-re klímasemleges legyen, az ehhez szükséges erőfeszítéseket az európai éghajlati paktum fogja össze. A megállapodás a biológiai sokféleség, a természeti örökség és az óceánok védelmének megőrzéséhez is hozzá kíván járulni. Mindezekhez egy innovatívabb, körforgásos gazdaság és ipar szükséges, amelyek lehetővé teszik az erőforrások hatékonyabb felhasználását. Az európai zöld megállapodás hozzá kíván járulni a munkahelyteremtéshez

¹⁰³ A Bizottság munkaprogramjának 3–4. pontja. Lásd: [A Bizottság 2020. évi munkaprogramja. Ambíciózusabb Európa](#). COM(2020) 37 final (2020. január 29.).

és Európa globális versenyképességének növeléséhez is. A Bizottság által tervezett legfontosabb intézkedés az első európai éghajlat-politikai jogszabály, amely kötelező célként határozza meg a 2050-re elérendő klímasemlegességet. Az európai zöld megállapodás fontos eleme az intelligens ágazati integrációra és az épületkorszerűsítési hullámra vonatkozó stratégia kidolgozása. A fenntartható kék gazdaság a tengeri megújuló energia terén kíván intézkedéseket megvalósítani. A közlekedési ágazat környezetbarátabbá tétele érdekében is várható a fenntartható és intelligens mobilitásra vonatkozó átfogó stratégia kidolgozása. Az európai zöld megállapodásnak fontos célja a biológiai sokféleség fenntartása és a reziliens ökoszisztéma és gazdaság fenntartása. Célként fogalmazta meg a Bizottság a biológiai sokféleségre vonatkozó, 2030-ig szóló új uniós stratégia, továbbá a teljes élelmiszerláncra vonatkozó, *a termelőtől a fogyasztóig* elnevezésű stratégia kidolgozását.¹⁰⁴

Az uniós környezetpolitika egyes újabb kihívásai

Az olvasó kezében tartott kötet eddig fogalmi magyarázatot biztosított a fenntartható fejlődés és a társadalmi fenntarthatóság megértéséhez. Továbbá betekintést engedett az Európai Unió környezetvédelmi szabályozásának történetébe, és megalapoztuk a nemzetközi joghoz való kapcsolódást. A továbbiakban kitekintünk az uniós környezetvédelem egyes újabb kihívásaira. Természetesen ez a priorizálás nem fontossági sorrendet jelent, így nem tekinthető a biodiverzitás védelme fontosabb kérdésnek, mint a klímapolitika. Arra vállalkozunk, hogy a jelenlegi, megújítás előtt álló Biodiverzitás Stratégia és a szintén hatályának utolsó évét élő cselekvési program jogi szempontból is érdekes, az uniós jog sokszor tágabb kérdéseit (például keresetindítási jog) feszegető aspektusaival foglalkozzunk.

A kötet első, aktuális környezeti kihívásokkal foglalkozó fejezete a *biodiverzitás* védelmével kapcsolatos. Napjainkban vezető hírnek számít az extinkció, amely az európai térségben is rendkívül fontos környezetvédelmi kérdés. Az uniós biodiverzitás-védelemnek a jelenleg 2020-ig alkalmazandó Biodiverzitás Stratégia szabott keretet. A 2030-ig érvényes stratégiát és a kapcsolódó Akciótervet 2020 májusában fogadták el. Ebben a tekintetben releváns, hogy

¹⁰⁴ A Bizottság munkaprogramjának 2.1. pontja.

a fejezet részletesen foglalkozik a Natura 2000 hálózattal – kritikai felfogásban – és az idegenhonos inváziós fajokkal.

A második kiemelt terület – a veszélyeztetett fajok kereskedelme, a környezeti bűncselekmények és a CITES-egyezmény uniós megvalósítása – is kapcsolódik a biológiai sokféleség védelméhez. A téma kifejezetten uniós jogi aspektusai kaptak helyet a kötetben, bemutatva a nemzetközi és uniós jog közötti összefüggéseket, kiemelve a különbségeket; továbbá a környezettel kapcsolatos bűncselekmények fogalmát.

A következő választott témakör az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga környezeti ügyekben és a vonatkozó Aarhusi Egyezmény vizsgálata. Az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének uniós jogban való megvalósítása és az angol terminológiában *access to environmental justice* kifejezéssel illetett igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga számos kérdést vet fel napjainkban. Az egyezménynek való megfelelés vagy inkább meg nem felelés már évek óta az egyik legnagyobb kritika az Európai Unióval szemben, amely általános, az EUB előtt való keresetindítással összefüggő eljárási kérdéseket is felvet.

Végül, de nem utolsósorban a közvetlen demokrácia uniós eszköztáráról értekezünk, amely egyre nagyobb térre tesz szert az Európai Unióban. Az európai identitás megerősítésére és az uniós polgárok jogainak kiszélesítésére vonatkozó bizottsági törekvések különös relevanciát adnak a fejezetnek. Részletesen foglalkozunk az uniós polgári kezdeményezésekkel, a közvetlen demokrácia egyik eszközével az Európai Unióban. Az uniós polgári kezdeményezés jogi hátterét a 2020-as évre újították meg, így érdemes figyelni, milyen hatással lesznek az új rendelkezések a polgári kezdeményezés gyakorlatára.

Vákát oldal

A biodiverzitás védelme az uniós környezetpolitikában

A téma felvetésének indokltsága

A biológiai sokféleség védelme a nemzetközi közösség kiemelt célja, hiszen az extinkciós ráta (vagy más kifejezéssel fajkihalás) az elmúlt évtizedek egyik legnagyobb környezetvédelmi problémája lett. Az Európai Unió, felismerve a biodiverzitás védelmének fontosságát, már a korai környezetvédelmi célkitűzések között is foglalkozott a kérdéssel. Továbbá az Európai Unió aktívan bekapcsolódott a nemzetközi szintű szabályozás kidolgozásába és annak megvalósításába, számos egyezményben részes fél. A 2020-as év mindenképpen fordulópont az Európai Unió biológiai sokféleség megőrzéséért elfogadott tervei szempontjából, hiszen a 2020-ig érvényes biológiai sokféleség stratégia felülvizsgálata időszerű. A felidős értékelések szerint számos területen még nem sikerült elérni a kitűzött prominens célokat, és több intézkedés végrehajtása még várat magára. A fejezet keretében meghatározzuk a biológiai sokféleség fogalmát, és bemutatjuk az Európai Unió biodiverzitás-védelem keretében elfogadott szabályozásának és programjainak történetét. Külön kiemeljük a 2020-ig érvényes biodiverzitás-stratégia célkitűzéseit, amelyekből két területtel foglalkozunk részletesen: először is a klasszikus természetvédelem körébe eső Natura 2000 hálózattal, majd a környezetpolitikai intézkedések egyik legújabb irányával, az idegenhonos invazív fajokkal. Az elemzett kérdések Magyarország szempontjából is relevánsak, hiszen hazánk a tagállami terület arányát nézve jelentős Natura 2000 hálózatnak ad otthont, ugyanakkor számos végrehajtási probléma merült fel a területekhez kötődően. A biológiai sokféleséget érinti az idegenhonos fajok elterjedése. A MÉTA (Magyarország Élőhelyeinek Térkép Adatbázisa) adatai szerint a magyarországi élőhelyek több mint 13 százalékát már idegenhonos fajok foglalták el, így az uniós környezetpolitika ezen iránya is kiemelkedő hazánk szempontjából. A biológiai sokféleség immáron megállíthatatlannak tűnő csökkenése a nemzetközi környezetpolitikai célkitűzések központi elemévé tette a fajok védelmét.¹⁰⁵ A biodiverzitás védelme elképzelhetetlen olyan programok

¹⁰⁵ Az európai térségben a fajok és ökoszisztémák tárháza található, így az uniós tagállamok területe is változatos képet mutat. Ugyanakkor a biológiai sokféleség csökkenése az Európai Uniót sem

nélkül, amelyek egyszerre alapulnak a természet- és környezetvédelem, a gazdasági aspektusok és a társadalmi hatások együttes figyelembevételén, alátámasztva a legújabb tudományos bizonyítékokkal. Azonban mivel mindezt a jog nyelvére kell interpretálni, és hatékony környezetpolitikai célkitűzések formálásán keresztül megvalósítani, az egyik legösszetettebb környezeti szabályozási területet tisztelhetjük a biológiai sokféleség védelmében. A biológiai sokféleséget érinti a későbbi fejezetben tárgyalt vadvilággal kapcsolatos bűncselekmények köre is. A biológiai sokféleség kiemelkedő jelentőségét tökéletesen összefoglalja az alábbi Andrea Wulf-idézet: „Ha a természetet egyetlen, összefüggő szötesként fogjuk fel, rögtön nyilvánvalóvá válik a sebezhetősége is. Minden kapcsolatban áll egymással. Ha egy szálat kihúzunk, az egész kárpit felbomolhat.”¹⁰⁶

Nem szabad elfelejteni, hogy teremtett világunk egyetlen összefüggő egységet alkot, és ha az egyik alkotóelemet elveszünk vagy megkárosítjuk, nem tudjuk, milyen következményekkel kell majd szembenéznünk. Ezért különösen fontos eszköz a jog, a mértékadó szabályozás létrehozása és elfogadása a nemzetközi közösség egyetértésével, de nem hunyhatunk szemet a társadalmi tudatosság és az egyéni szintű cselekvés kimagasló jelentősége fölött sem.

A biológiai sokféleség jelentése

A biológiai sokféleség fogalma első pillantásra egyszerűen értelmezhető, hiszen a laikus számára is egyértelmű, hogy egy adott területen (ennek mérete esetenként eltérő lehet) minél több faj van jelen, annál nagyobb a biodiverzitás mértéke. Azonban a biológiai sokféleség nem csupán a fajok számát jelenti, hanem mintegy öt jelentése van. Így jellemezhető:

„a) a félésegek (például fajok, populációk vagy gének) számával; b) az egyenletességgel, azaz a félésegek relatív gyakoriságával; c) a félésegek különbözőségének fokával; d) a megfigyelhető térbeli és e) időbeli mintázatokkal”¹⁰⁷

kíméli. Felmérések szerint az elmúlt évtizedben a szárazföldi állat- és növényfajok mintegy felének trendszerűen csökkent a populációja. A világot 1997 és 2011 között évente 3,5–18,5 billió eurónyi veszteség érte az ökoszisztéma-szolgáltatások terén, és 5,5–10,5 billió eurónyi a talajromlás miatt.

¹⁰⁶ Andrea Wulf: *The invention of nature. The adventures of Alexander von Humboldt, the lost hero of science*. John Murray Publishers, 2015. Prologue, 6.

¹⁰⁷ Bajomi Bálint: A biológiai sokféleség és jelentősége. *Kovács*, 8. (2004), 1–4. 7–14.

A globálisan folytatott vizsgálatok az első típussal foglalkoznak, így a nemzetközi környezetvédelmi szabályozás szempontjából is ennek van a legnagyobb jelentősége. Az elmúlt száz esztendőben a nemzetközi közösség felismerte a környezetvédelem gondos jogi szabályozásának szükségességét. A jogi szabályozás tárgya és módszere is változáson ment keresztül, hiszen elmozdulás történt az átfogó és kiterjedt egyezmények elfogadása felé. Azonban a nemzetközi környezetjogi irodalom is hangsúlyozza, hogy fel kell ismerni az átfogó jogi rendszer szükségességét mint az úgynevezett ökoszisztéma-felfogás fontos elemét. A környezetjogban elterjedő új megközelítés szerint olyan szabályozási rendszer megalkotására van szükség, amely a jogi határok helyett az ökológiai határokat veszi figyelembe azzal a célkitűzéssel, hogy az emberi szükségletek kielégítése az ökoszisztéma integritásának és működésének fenntartása mellett történjen. Ez a kettős felfogás számos nemzetközi dokumentumban megjelenik, így az 1998-ban elfogadott Malawi alapelvekben is,¹⁰⁸ amelyeket a Biológiai Sokféleség Egyezmény részes államainak ötödik konferenciáján fektettek le. Azonban az ökoszisztéma-felfogás érvényesítése előtt számos akadály áll, például: a környezetjog töredezettsége, a mérlegelésen alapuló vagy *soft law* jellegű normák alkalmazásának kérdésessége, valamint a nemzetközi környezetjog alapelveinek érvényesítése is inkább az érintett jogalkalmazó szervek gyakorlatán múlik.¹⁰⁹ A biológiai sokféleség csökkenésének megakadályozása érdekében hozott nemzetközi egyezmények közül nyilvánvalóan azok minősülnek a leghatékonyabbnak, amelyek egy egész területet helyeznek védelem alá, de még inkább azok, amelyek általános szabályokat fogalmaznak meg a biológiai sokféleség védelme érdekében. Ha egy adott területen csupán egy-egy fajt védünk, az önmagában lehet, hogy annak kiemelt helyzetet biztosít, de attól a környezetpusztítás a védett faj fennmaradását ugyanúgy veszélyeztetni fogja. Így, mivel az ökoszisztéma komplex rendszer, a védelmére alkotott szabályoknak is komplexnek kell lenniük. A nemzetközi környezetjogban új tendenciaként megjelenő ökoszisztéma-felfogás is e gondolat mentén alakult ki, azonban a hatékony érvényesüléséhez szükséges szemléletváltás várhatóan még hosszabb időt vesz igénybe a kormányok és a társadalom részéről is.¹¹⁰

¹⁰⁸ [Malawi Principles for the Ecosystem Approach](#). Malawi, 1998. január 26–28. *Fao.org*.

¹⁰⁹ Christina Voigt: *Rule of law for nature, new dimension and ideas in environmental law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013. 158–175.

¹¹⁰ Az ökoszisztéma-megközelítésről bővebben lásd: CBD: [The ecosystem approach](#). Montreal, The Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004.

Amennyiben a természetet és ehhez kapcsolódva mai értelemben a biológiai sokféleséget a környezetjog szabályozásának tárgyaként kezeljük, négy módon képzelhetjük el.

1. Az első – a nemzetközi szintű környezetvédelemben elsőként megvalósuló szabályozási forma – *egy-egy fajt vagy bizonyos fajokat* részesített védelemben. Ez a szabályozási forma már a 20. század elején megvalósult mind regionális, mind univerzális szinten. Néhány fontosabb példa egy-egy vagy néhány faj tekintetében: az 1973. évi egyezmény a jegesmedvék védelméről,¹¹¹ és idesorolhatók a nemzetközi környezetvédelmi jog első korszakában alkotott egyezmények is.
2. A második lehetőség, hogyha a szabályozás a *kiemelt jelentőségű terület megőrzését célozza, természetesen az ott élő fajok védelmével* együtt. A második szabályozásra is számos példát hozhatunk: a Ramsari Egyezményt a nemzetközi jelentőségű vadvizekről 1971-ben fogadták el,¹¹² a Bonni Egyezményt a vándorló, vadon élő állatfajok védelméről 1979-ben,¹¹³ 1975-ben az Amazonas területének védelméről alkottak egyezményt,¹¹⁴ 1992-ben Közép-Amerika területének védelméről,¹¹⁵ 2003-ban pedig a Kijevi Egyezményt fogadták el a Kárpátok fenntartható fejlődéséről.¹¹⁶ Mind a két szabályozásnak megvannak a maga előnyei és hátrányai; azonban mindenképpen megállapítható, hogy a későbbi, átfogó szabályozási forma igényli az elfogadó államok kompromisszum-készségét a komplex rendelkezések elfogadásáért.

¹¹¹ *Agreement on the conservation of Polar Bears*. 1973. (1976.), Oslo, UNTS, Vol. 2898. (Magyarország nem részes fél.)

¹¹² *Convention on wetlands of international importance especially as waterfowl habitat (Ramsar Convention)*. A nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízimadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott egyezmény és a kiegészítő jegyzőkönyvek: 1982., 1987., 1971. (1975.) Kihirdette: 1979. évi 28. tvr. A jegyzőkönyvekkel egységes szerkezetben: 1993. évi XLII. törvény.

¹¹³ *The convention on migratory species of wild animals. (Bonn convention)* A vándorló vadon élő állatfajok védelméről szóló egyezmény. 1979. (1983.) Bonn. Kihirdette: 1986. évi 6. tvr.

¹¹⁴ *Agreement for the conservation of the flora and fauna of the Amazonian territories*. 1975. (1976.) Lima, UNTS, Vol. 1056. (Magyarország nem részes fél.)

¹¹⁵ *Convention for the conservation of the biodiversity and the protection of priority wilderness areas in Central America* 1992. (1994.) Managua. (Magyarország nem részes fél.)

¹¹⁶ *The Carpathian convention*. A Kárpátok védelméről és fenntartható fejlődéséről szóló keret-egyezmény. 2003. (2006.) Kijev. Kihirdette: 306/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet.

3. Mindemellett harmadikként el kell határolni azokat a nemzetközi egyezményeket, amelyek a *biodiverzitást* teszik a szabályozás tárgyává. Ilyen egyezmény az 1992-ben elfogadott Biológiai Sokféleség Egyezmény.
4. Végezetül, el kell különítenünk azokat a nemzetközi egyezményeket, amelyek nem kifejezetten a biodiverzitást védik, azonban olyan *szektorális* szabályokat tartalmaznak, amelyek *közvetve* szolgálják a biológiai sokféleség megőrzését. Rendszertani szempontból – a Szerzők álláspontjában – a CITES is az utóbbi kategóriába sorolható. Megfontolandó az Aarhusi Egyezmény negyedik csoportba sorolása is, hiszen az nem klasszikus környezeti egyezmény, de annak erőteljes környezeti vonatkozásai jelentős hatással lehetnek olyan programok elfogadására, amelyek egy-egy terület biodiverzitását jelentősen befolyásolják.¹¹⁷

A biológiai sokféleség csökkenése napjaink egyik legfontosabb környezetvédelmi kérdése. A biodiverzitás megőrzésének egyik eszköze a veszélyeztetett fajok védelme. A veszélyeztetett fajok számáról megbízható információként szolgál az IUCN vörös listája, amely szerint mintegy 26 500 fajt fenyeget a kihalás.¹¹⁸ A fajok fennmaradását két jelenség veszélyezteti különösen: a természetes élőhelyek pusztítása, beleértve a globális felmelegedés következtében kialakuló negatív hatásokat, és a fajok gazdasági célú kizsákmányolása, amely a fokozott *extinkció* egyik vezető oka. A fajok pusztulása alapvetően természetes jelenség az élővilágban, de az utóbbi évszázadok, különösen a 20. század emberi tevékenysége azt eredményezte, hogy a természetes kihalás rátájánál sokkal nagyobb számú, évente mintegy 5–20 ezer közötti faj tűnik el. Amennyiben ez a tendencia folytatódik, az összes faj mintegy 10 százalékát fenyegeti a teljes kihalás.¹¹⁹ Napjainkra a környezettel szimbiózisban élő közösségek helyét nagyobb részben átvették az urbanizált társadalmak. Az urbanizációnak önmagában is negatív hatása van a környezetre, többek között meg lehet említeni a koncentrált levegőszennyezést

¹¹⁷ *Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora*. Egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről. 1973. (1975.) Kihirdette: 2003. évi XXXII. törvény (Magyarország vonatkozásában 1985. augusztus hó 27. napján lépett hatályba).

¹¹⁸ IUCN Red List: Background & history. Iucnredlist.org.

¹¹⁹ Báldi András: *Természetvédelmi biológia: a biodiverzitás megőrzésének tudománya*. Magyar Tudomány, 167. (2006), 6. 650.

és hulladéktermelést, a természeti közeg megváltoztatását az iparosodás és városi fejlesztések érdekében – az urbanizáció területigénye miatt is.¹²⁰

A biodiverzitás-védelem eszközei az uniós környezetpolitikában

Az európai integráció keretében a klasszikus természetvédelem és a biológiai sokféleség védelme egészen az 1970-es évek elejéig visszavezethető. 1971-ben írták alá a Ramsari Egyezményt, és 1973-ban fogadták el az Európai Községek első környezeti akcióprogramját. Már ebben a dokumentumban is célként határozták meg a természeti erőforrások racionális felhasználását és az ökológiai egyensúly megőrzését.¹²¹ A második környezeti akcióprogram kifejezett fejezetet tartalmaz a flóra és fauna védelme érdekében.¹²² Ebben az időszakban fogadták el a Natura 2000 hálózat egyik alapkövének számító a madárvédelmi irányelvet (1979). A természetes erőforrások racionális felhasználásának és az élőhelyek védelmének célkitűzései végigvonulnak az egymást követő környezeti akcióprogramokban.¹²³ Az 1993 és 2000 közötti időszakra vonatkozó ötödik program már kifejezetten használta a biodiverzitás védelmét mint kifejezést, és konkrét tervek fogalmaztak meg az erőforrások és a fajok, területek védelmére.¹²⁴ Az Európai Unió elkötelezett a biológiai sokféleség csökkenésének megállításában és a klímaváltozás elleni küzdelemben. A globális együttműködésben való részvétel az Európai Unió egyik legkorábbi környezetpolitikai célkitűzése. Ennek eredménye, hogy az Európai Unió több, a környezet- és természetvédelemhez kapcsolódó univerzális és regionális nemzetközi egyezmény munkájában részt vesz, több egyezményben részes fél:

1. a vizes élőhelyek megőrzéséről szóló Ramsari Egyezmény;¹²⁵
2. a CITES-egyezmény;¹²⁶

¹²⁰ NG: [Urban threats](#). *NationalGeographic.com*.

¹²¹ Első Környezeti Akcióprogram. 1972. (1973–1976.) HL C 112. 1973. 12. 20.

¹²² Második Környezeti Akcióprogram. 1977. (1977–1981.) HL C 139. 1977. 06. 13. Különösen: 2. fejezet.

¹²³ Harmadik Környezeti Akcióprogram (1982–1986.) HL C 46. 1983. 02. 17.; Negyedik Környezeti Akcióprogram (1987–1992.) HL C 328. 1987. 12. 07.

¹²⁴ Ötödik Környezeti Akcióprogram, 1993. (1993–2000.) HL C 138. 1993. 05. 17. Különösen: 5.3. Fejezet.

¹²⁵ 1998-ra az összes akkori tagállam részes félle vált a Ramsari Egyezményben. Lásd: www.ramsar.org/country-profiles

¹²⁶ Az Európai Unió hivatalosan 2015 óta részes fél a CITES-egyezményben.

3. a vándorló, vadon élő állatfajok védelméről szóló Bonni Egyezmény;¹²⁷
4. az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló Berni Egyezmény;¹²⁸
5. a Rio de Janeiro-i Biológiai Sokféleség Egyezmény;¹²⁹
6. a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről, valamint a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról szóló Nagojai Jegyzőkönyv;¹³⁰
7. a Balti-tenger térsége tengeri környezetének védelméről szóló Helsinkii Egyezmény;¹³¹
8. a földközi-tengeri térségről szóló Barcelonai Egyezmény;¹³²
9. az Alpok védelméről szóló egyezmény.¹³³

¹²⁷ Az Európai Gazdasági Közösség 1983-ban írta alá a Bonni Egyezményt, amely még ugyanabban az évben hatályba is lépett.

¹²⁸ *Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats*. Az európai, vadon élő élővilág és a természetes élőhelyek védelméről szóló egyezmény. 1979. (1982.) Bern, UNTS, Vol. 1284. Az Európai Gazdasági Közösség 1979-ben írta alá az 1982-ben hatályba lépő egyezményt. Az egyezmény kiegészítését 1996-ban fogadták el.

¹²⁹ *Convention on Biological Diversity*. A Biológiai Sokféleség Egyezmény. 1992. (1993.) Rio de Janeiro, UNTS, Vol. 1760. Kihirdette: 1995. évi LXXXI. törvény. Az Európai Unió az egyezmény 1992-es aláírását követően, 1993 óta részes fél az egyezményben.

¹³⁰ *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity*. Nagojai Jegyzőkönyv a Biológiai Sokféleség Egyezményhez kapcsolódó, a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről, valamint a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról. 2010. (2014.) Nagoja. Kihirdette: 2014. évi VIII. törvény. Az Európai Unió és annak tagállamai 2011-ben írták alá a Jegyzőkönyvet, amely a 90. ratifikációt követően, 2014-ben lépett hatályba.

¹³¹ *Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area*. A Balti-tenger térsége tengeri környezetének védelméről szóló egyezmény. 1974. (1980.) Helsinki és az annak a helyébe lépő új egyezmény: *The Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area* az úgynevezett „HELCOM” egyezmény. 1992. (2000.) Az Európai Közösség 1992-ben aláírta az új egyezményt, amely 2000-ben lépett hatályba. Magyarország nem részes fél.

¹³² *The Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against pollution*. A földközi-tengeri térségről szóló Barcelonai Egyezmény. 1976. (1978.) és annak kiegészítése 1995-ben. *Amendments to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution*. Az Európai Közösség nevében már 1976-ban aláírásra került az eredeti egyezmény is, majd az újabb formában elfogadott instrumentum az Európai Unió által 1999-ben, amely 2004-ben lépett életbe. Magyarország nem részes fél.

¹³³ *Convention on the Protection of the Alps*. Az Alpok védelméről szóló egyezmény. 1991. (1995.) Salzburg. Az Alpok Egyezményt a régióban található nyolc állam és az Európai Unió írta alá. 1995-ban lépett hatályba, Magyarország nem részes fél.

Nem kifejezetten természetvédelmi területre esik, de jelen kötet szempontjából kiemelésre szorul az Aarhusi Egyezmény is.¹³⁴

Az első, kifejezetten a biodiverzitás megőrzésére elfogadott stratégia 1998-ra tehető.¹³⁵ Az Európai Bizottság 2006 májusában, közlemény formájában fogadta el *A biológiai sokféleség csökkenésének megállítása 2010-ig – és azon túl: az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartása az emberi jólét érdekében* elnevezésű dokumentumot, amely egyben cselekvési tervnek is minősült.¹³⁶ A közlemény négy fő politikaterületet és tíz kiemelt célkitűzést határozott meg: 1. biológiai sokféleség az Európai Unióban; 2. az Európai Unió és a világ biológiai sokfélesége; 3. a biológiai sokféleség és az éghajlatváltozás; 4. a tudásalap. A célok megvalósítását segítő intézkedések magukba foglalták a megfelelő finanszírozás biztosítását, az Európai Unió döntéshozatalának megerősítését, a partnerség kiépítését és a nyilvánosság bevonását. Ez utóbbi megvalósítása és a tudatosság fejlesztése céljából a közlemény utal az Aarhusi Egyezményben foglaltakra és a vonatkozó irányelvek teljes megvalósítására.¹³⁷ Természetesen, a terveket hosszabb időszakra tekintettel fogalmazták meg, és a célkitűzéseket nem sikerült teljes egészében megvalósítani. 2011 nyarán elfogadták a Biodiverzitás Stratégiát, 2020-ig keretet szabva a biodiverzitás védelmének: *Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia* elnevezéssel.¹³⁸ A Tanács 2011 decemberében hagyta jóvá a hat fő célkitűzést meghatározó stratégiai tervet.

¹³⁴ *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Aarhus, 1998. (2001.) UNTS, Vol. 2161. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény. Magyarországon kihirdette: 2001. évi LXXXI. törvény.

¹³⁵ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a European Community biodiversity strategy*. COM(98) 42 final (1998. február 4.).

¹³⁶ *A Bizottság Közleménye – A Biológiai sokféleség csökkenésének megállítása 2010-ig – és azon túl – Az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartása az emberi jólét érdekében*. COM(2006) 216 végleges (2006. május 22.).

¹³⁷ „Ez a cél a cselekvési terv támogatására szolgáló kommunikációs stratégia kialakítását és végrehajtását feltételezi, a »Countdown 2010« elnevezésű kezdeményezéssel szoros együttműködésben, valamint kiterjed az Aarhusi Egyezmény és a kapcsolódó irányelvek végrehajtására.”

¹³⁸ *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia*. COM(2011) 244 végleges (2011. május 3.), a továbbiakban: Biológiai Sokféleség Stratégia.

A biológiai sokféleségre vonatkozó új uniós környezetpolitika elfogadása kettős jogi alapon nyugodott. Először is a 2010-től kezdődően, uniós szinten meghatározott célkitűzéseken, kiegészítve azokat a bizottsági közleményekben javasolt hosszú távú tervekkel.¹³⁹ Továbbá az Európai Unió részes fél a CBD-egyezményben és a Nagojai Jegyzőkönyvben. Az Európai Unió egyszerre tekint *életbiztosításként* és *természeti tőkeként* a biológiai sokféleségre, amely a klímaváltozás mellett a legkritikusabb környezeti fenyegetés, és közöttük szoros kapcsolat állapítható meg.¹⁴⁰ A stratégia szervesen illeszkedik az Európa 2020 stratégia¹⁴¹ és az Erőforrás-hatékony Európa kiemelt kezdeményezés¹⁴² által meghatározott keretekbe. A 2050-ig tartó hosszú távú elképzelések között szerepel az ökoszisztéma-szolgáltatások és a biológiai sokféleség védelme és a károk helyreállításának befejezése. A 2020-ig tartó időszakra azokat a rövid távú, stratégiai célkitűzéseket határozták meg, amelyek alapot teremtenek a következő évtizedek programjaihoz. A Nagojai Jegyzőkönyv a CBD-egyezmény harmadik célkitűzését valósítja meg a hozzáféréstől és az előnyök megosztásáról:

„Minden Szerződő Fél megtesz minden gyakorlatilag lehetséges intézkedést a többi Szerződő Fél, különösen a fejlődő országok számára – igazságos és méltányos alapon – az utóbbi Szerződő Felek által biztosított genetikai erőforrásokon alapuló biotechnológiákból származó eredményekhez és hasznokhoz való hozzáférhetőség prioritásának támogatására és elősegítésére. Ez a hozzáférés kölcsönösen elfogadott feltételek szerint történik.”¹⁴³

¹³⁹ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A biológiai sokféleséggel kapcsolatos lehetséges uniós koncepciók és célkitűzések a 2010 utáni időszakra. COM(2010) 4 végleges.

¹⁴⁰ Biológiai Sokféleség Stratégia, I. Bevezetés, 1. „A biológiai sokféleség, azaz a bennünk körülvevő ökoszisztémák, fajok és gének rendkívüli változatossága, az életbiztosításunk: ételminőség, édesvíz, tiszta levegő, menedék és gyógyszer biztosít számunkra, mérsékli a természeti katasztrófákat, a járványokat és a betegségeket, és hozzájárul az éghajlat szabályozásához. A biológiai sokféleség egyben természeti tőkének is, amely gazdaságunkat támogató ökoszisztéma-szolgáltatásokat nyújt. A biológiai sokféleség romlása és csökkenése veszélyezteti e szolgáltatásokat: fajok és élőhelyek tűnnek el, elveszítjük a természetnek köszönhető gazdagságot és foglalkoztatást, és veszélyeztetjük saját jólétünket.”

¹⁴¹ A Bizottság közleménye EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020 végleges (2010. március 3.).

¹⁴² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Erőforrás-hatékony Európa – Az Európa 2020 stratégia keretében illeszkedő kiemelt kezdeményezés. COM(2011) 21 végleges (2011. november 21.).

¹⁴³ A biológiai sokféleségről szóló egyezmény, 19. cikkely (2) bekezdés.

Az Európai Unióban a Nagojai Jegyzőkönyvből eredő kötelezettségeket az Európai Parlament és a Tanács 2014/511/EU rendelete hajtja végre (a genetikai erőforrásokhoz való hozzáféréssel és a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásával kapcsolatban a felhasználókra vonatkozó, a Nagojai Jegyzőkönyv szerinti, az unióban alkalmazandó megfelelési szabályokról).¹⁴⁴

A *Biológiai Sokféleség Stratégia* összesen hat fő célkitűzést és ezeken belül húsz intézkedést határoz meg. A fő célkitűzések a következők:

1. A madárvédelmi irányelv és az élőhelyvédelmi irányelv teljes körű végrehajtása.
2. Az ökoszisztémák és szolgáltatásaik fenntartása és helyreállítása.
3. A biológiai sokféleség fokozásában a mezőgazdaság és az erdészet által játszott szerep növelése.
4. A halászati erőforrások fenntartható kiaknázásának biztosítása.
5. Az invazív idegen fajok elleni küzdelem.
6. Hozzájárulás a biológiai sokféleség globális csökkenésének megelőzéséhez.

A biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó stratégia célkitűzéseinek megvalósítására nyitva álló időszak 2020-ban lezárul. Ahogyan arra az Európai Unió biodiverzitás-megőrzéssel kapcsolatos tervei is utalnak, a legtöbb célkitűzés csupán hosszú távon, akár több évtized alatt lesz megvalósítható. A stratégia célkitűzései azonban több ponton is problémás környezetpolitikai területeket takarnak, amelyek hatékony megvalósítása és tagállami végrehajtása gyakran évek óta húzódik. Alábbiakban két kérdéskörrel, a Natura 2000 hálózat problémáival és az idegen invazív fajok kihívásaival foglalkozunk. A biológiai sokféleség megőrzése szempontjából mind a két kérdés kiemelten fontos nemcsak az Európai Unió, hanem a tagállamok szempontjából is. A biológiai sokféleség védelméhez kötődik a vadvilágot és a környezetet károsító egyes cselekmények elleni küzdelem, amelyeket külön fejezetben tárgyalunk.

A *2030-ig érvényes új Biológiai Sokféleség Stratégiát* 2020 májusában fogadták el. Elsődleges célkitűzésként szerepelnek a szárazföldi és tengeri védett területek koherens létrehozása, valamint az uniós természet-helyreállítási terv. Utóbbin belül 14 kötelezettségvállalást határoztak meg (továbbra is fontos elem az idegenhonos inváziós fajok elleni fellépés). A változások előmozdítása érde-

¹⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 16-i 2014/511/EU rendelete (HL L 150., 2014. 5. 20., 59–71.).

kében új irányítási keretet és megerősített finanszírozási hátteret biztosítanak a célok eléréséhez. Az összetett fellépés biztosítása érdekében a stratégia külön kitér a külpolitikai eszközök igénybevételére és a nemzetközi együttműködésre.¹⁴⁵

A Natura 2000 hálózat kihívásai

Az európai szintér az egyik legintenzívebben kutatott térség, ha a biótát¹⁴⁶ tekintjük. Az európai állat- és növényvilág változatosságán túl, a fajok egy jelentős része őshonosnak tekinthető a régióban. Mindazonáltal az európai tájkép szinte példa nélkül volt kiszolgáltatva az ember módosító tevékenységének és zavarásának, valamint az ipari forradalomnak.¹⁴⁷ Az európai térség éppen ezért kedvezett a környezet- és természetvédelmi szabályozás fejlődésének, mivel az egyik legérzékenyebb terület, ha az ipari forradalom okozta negatív hatásokat tekintjük. A környezeti károk és a társadalmi-politikai háttér együttesen vezettek el az európai integrációban napjainkra létrejött fejlett és sokrétű természet- és környezetvédelmi szabályozáshoz. Az Európai Unió környezetpolitikájának integráns és fontos eleme a ma már Natura 2000 hálózatként ismert területek összessége, amelyek kijelölése két irányelvre épül.¹⁴⁸ Időrendi sorrendben elsőként a madárvédelemmel kapcsolatos jogforrást fogadták el, még a közösségi környezetpolitika kialakulásának első időszakában. A madárvédelmi irányelv azóta nem csupán jelentős módosításokon ment keresztül, hanem azt 2009-ben egy teljesen új irányelvvel helyettesítették. Az élőhelyvédelmi irányelvet időben később, a környezetpolitika kialakításának második korszakában fogadták el, amikor a környezetpolitika területén politikai és intézményi dinamizmus volt

¹⁴⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia – Hozzuk vissza a természetet az életünkbe! COM(2020) 380 végleges (2020. május 20.).

¹⁴⁶ Bióta: egy meghatározott területen, adott időpontban előforduló élőlényfajok összessége.

¹⁴⁷ David Sánchez-Fernández et alii: *Matches and mismatches between conservation investments and biodiversity values in the European Union*. *Conservation Biology*, 32. (2017), 1. 109–115.

¹⁴⁸ A Tanács 1979. április 2-i 1979/409/EGK irányelve a vadon élő madarak védelméről (HL L 103., 1979. 04. 25., 1.), amelyet felváltott az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 30-i 2009/147/EK irányelve a vadon élő madarak védelméről (HL L 20., 2010. 01. 26., 7.) és a Tanács 1992. május 21-i 1992/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (HL L 206., 1992. 07. 22., 7.).

jellemző.¹⁴⁹ A Natura 2000 hálózat létrehozása önmagában véve is egyedüli teljesítmény az európai integráció részéről, hiszen a világ legnagyobb kiterjedésű védett területének számít. Már a madárvédelmi irányelv által kialakított koherens rendszer is újszerű volt:

„[A] tagállamok a mennyiségük és méretük szerint legalkalmasabb területeket e fajok védelme érdekében különleges madárvédelmi területekké minősítik, figyelembe véve a fajok védelmi szükségleteit azokon a földrajzilag meghatározott tengeri és szárazföldi területeken, ahol ezt az irányelvet alkalmazni kell.”¹⁵⁰

A Natura 2000 területek összessége egy olyan – európai jelentőségűnek mondott – ökológiai hálózatot alkot, amely egyszerre védi a kiemelt jelentőségű élőhelyeket és a vadon élő állat- és növényfajokat. A két irányelv alapján lehetőség van különleges madárvédelmi területek és különleges természetmegőrzési területek kijelölésére. A kialakított szabályozás az uniós klasszikus természetvédelem alapköveit adja.¹⁵¹ Eddig összesen több mint 26 ezer területet vettek fel a rendszerbe, az Európai Unió szárazföldi területének 18 százalékát, és a környező tengeri területek számottevő részét is.¹⁵² Már a 2010-ig érvényes célkitűzések között is megjelent a Natura 2000 területek jelentőségének kiemelése és a fellelhető problémák megoldása: a tengeri területek kijelölésének elmaradása, a fejlesztési tevékenységek romboló hatása a védett területekre, a korlátozott pénzügyi erőforrások.¹⁵³ A biológiai sokféleség megőrzése érdekében elfogadott tervek továbbra is nagyban építenek a hálózatra, így elmondható, hogy a biodiverzitás megőrzésének egyik fontos összetevőjeként tekinthetünk a Natura 2000 területekre. Ez a felfogás tükröződik a 2020-ig érvényes stratégiában is,

¹⁴⁹ Andrew L. R. Jackson: *Towards an EU birds directive, conserving Europe's wildlife. Law and policy of the Natura 2000 network of protected areas.* New York, Routledge, 2018. 29.

¹⁵⁰ 1979/409/EGK irányelv 4. cikk (1) bekezdés.

¹⁵¹ Schmotzer András et alii: Natura 2000 hálózat bemutatása. In Szmorad Ferenc – Frank Tamás – Korda Márton (szerk.): *Erdőgazdálkodás és erdőkezelés Natura 2000 területeken. Natura 2000 kézikönyv erdőgazdálkodóknak.* Budapest, Duna–Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság, 2018. 13–21.

¹⁵² A Natura 2000 hálózatok részletes térképes formában megtekinthetők: [Natura 2000 Network Viewer](#).

¹⁵³ A Bizottság Közleménye. A biológiai sokféleség csökkenésének megállítása 2010-ig – és azon túl. Az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartása az emberi jólét érdekében. COM(2006) 216 végleges (2006. május 22.), 4. pont, 7. oldal.

hiszen annak első célja a madárvédelmi irányelv és az élőhelyvédelmi irányelv teljes körű végrehajtása:

„Az uniós természetvédelmi jogszabályok hatálya alá tartozó valamennyi faj és élőhely helyzete romlásának megállítása, valamint helyzetük számottevő és mérhető javítása annak érdekében, hogy 2020-ra az aktuális értékelésekhez viszonyítva (i) az élőhelyvédelmi irányelv értelmében végzett, 100%-kal több élőhely-értékelés és 50%-kal több fajértékelés jobb védeltségi helyzetet; és (ii) a madárvédelmi irányelv értelmében végzett, 50%-kal több fajértékelés stabil és jobb helyzetet tükrözzön.”¹⁵⁴

A Natura 2000 hálózat kritikai szempontú vizsgálata két irányból is elvégezhető. Elsősorban magának a szabályozásnak az értékelése is fontos, hiszen mind a madárvédelmi, mind az élőhelyvédelmi irányelvek a környezetjogi szabályozás korai időszakába tartoznak, amikor számos fogalmat még nem használtak. Másodszorban, a tagállamok tekintetében ugyancsak megfogalmazhatók kritikai észrevételek a jogi szabályozás végrehajtása és annak hatékonysága szempontjából.

A madár- és élőhelyvédelmi irányelvek kritikája

A természetvédelmi egyezményekre és egyéb jogforrásokra jellemző a védett fajok körét felsoroló melléklet, és ez ugyanígy kiegészítő eleme a madár- és élőhelyvédelmi irányelveknek is. Több felmérés készült a fajlisták aktualitásáról és azok tudományos helyességéről. Két típusú specifikus probléma mindenképpen megállapítható a fajjegyzékekről. A rendszertani besorolás elavultnak tekinthető, hiszen jelentős idő telt el a jogforrások elfogadása óta, és számos változás történt a taxonómiában. Továbbá a mellékletekben felsorolt fajok jelentős része globálisan nem veszélyeztetett és az Európai Unió területén sem, ugyanakkor számos új faj nem került fel a listákra – különösen az élőhelyvédelmi irányelv esetében. Ezt a hiányosságot megállapították a gerincesek, a rovarok, a lepkék és a szitakötők vonatkozásában.¹⁵⁵ A fajlisták felülvizsgálatának szükségességét az Európai Unió is felismerte, ezért kezdeményezték 2014-ben a *Fitness Check of EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directive)* programot,

¹⁵⁴ Biológiai Sokféleség Stratégia, 1. cél.

¹⁵⁵ L. Mariano et alii: *On how much biodiversity is covered in Europe by national protected areas and by the Natura 2000 network. Insights from terrestrial vertebrates. Conservation Biology*, 29. (2015), 4. 986–995.

az eredményesség, hatékonyság, koherencia, relevancia jelszavakkal. Más kérdés, hogy a végső következtetés szerint a természetvédelmi intézkedések alapvetően célszerűnek tekinthetők, és megfelelőnek minősülnek.¹⁵⁶ Az eredmények alapján 2017-ben egy új akcióprogram kidolgozására került sor *Cselekvési terv a természetért, az emberekért és a gazdaságért* címmel. A program kiemeli, hogy a védelem mértéke a madárfajok körülbelül fele, illetve a többi védett faj és élőhely esetében ennél kisebb arányban tekinthető jónak az unióban, és mivel a Natura 2000 területeknek csak fele rendelkezik megőrzési célkitűzéseket és intézkedéseket tartalmazó gazdálkodási tervvel, további intézkedésekre van szükség.¹⁵⁷

Több országban is készültek esettanulmányok a Natura 2000 hálózat eredményességét és hasznosságát illetően, igen vegyes eredményekkel. A megállapítások közös pontja, hogy bár alapvetően kiemelik a hálózat pozitív hozzájárulását a nemzeti szabályozás alapján védett területekhez, számos más hátrányos következményre felhívják a figyelmet. Ezen megállapítások közös pontja, hogy a töredezett, emberi jelenléttől dominált európai tájképen túlságosan nagy kiterjedésű területek kerültek védelem alá, például Olaszország csaknem ötöde.¹⁵⁸

A védett területek nem csupán a biológiai sokféleség megőrzésére hivatottak, hanem más feladatokat is betöltenek, például a zöld infrastruktúra és ökoszisztéma-szolgáltatások forrásai. Ennek eredményeképpen helyi, nemzeti és globális szinten is hozzájárulnak az emberi jóléthez és egészséghez. A társadalmi támogatottság és a helyi résztvevők jóváhagyása nélkülözhetetlen a védett területek menedzsmentjének hosszú távú sikeréhez. Felmérések alapján a Natura 2000 területek pozitív hatással voltak a biodiverzitással kapcsolatos tudás növekedésére Európában, az NGO-szektor részvételére, a hálózatok megfelelő kialakítására és a természetvédelmi szabályozás fejlesztésére. Ugyanakkor a politikai és társadalmi szektorokban gyengén szerepelt a hálózat, köszönhetően a helyi és nemzeti szintű implementációval kapcsolatos vonakodásnak és a helyiek negatív attitűdjének. Végül, de nem utolsósorban a hálózat menedzsmentjé-

¹⁵⁶ Commission staff working document, fitness check of EU nature legislation (Birds and habitats directive). SWD(2016) 472 final (2016. december 16.).

¹⁵⁷ Cselekvési terv a természetért, az emberekért és a gazdaságért. Az Európai Parlament 2017. november 15-i állásfoglalása a természetre, az emberekre és a gazdaságra vonatkozó cselekvési tervről 2017/2819(RSP).

¹⁵⁸ Luigi Maiorano et alii: *Contribution of the Natura 2000 network to biodiversity conservation in Italy. Conservation Biology*, 21. (2007), 6. 1433–1444. Továbbá: Darren McCauley: *Sustainable development and the 'governance challenge'. The French experience with Natura 2000. European Environment*, 18. (2008), 3. 152–167.

hez hiányzik a megfelelő szaktudással rendelkező munkaerőbázis.¹⁵⁹ A Natura 2000 területek kijelölése teljes egészében tudományos kritériumokon alapul, ami azt eredményezte, hogy a társadalmi-gazdasági hatásokat és tényezőket figyelmen kívül hagyják a hálózat kialakítása során. A Bíróság több ügyben is megerősítette ezt az elvet, vagyis a tagállamok nem vehetik figyelembe a gazdasági tényezőket, illetve, ha a területek elfogadható módon kijelölhetők az irányelvek szabályai alapján, akkor nem lehet egyéb társadalmi, gazdasági, kulturális követelményeket, regionális vagy helyi sajátosságokat tekintetbe venni.¹⁶⁰

A klímaváltozás és a biológiai sokféleség csökkenése, valamint a fajkihálás között szoros összefüggés állapítható meg. A madár- és élőhelyvédelmi irányelveket még akkor fogadták el, amikor a klímaváltozás nem szerepelt a köztudatban vagy a környezetjogi szabályozásban. Azóta világossá vált, hogy a klímaváltozással kapcsolatos megfontolásokat be kell illeszteni a nemzeti biodiverzitás-megőrzésre vonatkozó stratégiákba. A Biológiai Sokféleség Egyezmény 2010-ben tartott részes felek konferenciáján is felhívták a figyelmet, hogy a klímaváltozás nagyobb figyelmet kell kapjon a védett területek esetében. Továbbá utalnak az ökoszisztéma-felfogás alkalmazására a védett területek megőrzésében.¹⁶¹ Ezeket a lépéseket elsősorban nem globális, hanem regionális és helyi szinten kell kivitelezni. Az Európai Bizottság által folytatott kutatás rámutatott, hogy Európa legnagyobb részén az egyes védett területek túl kicsik ahhoz, hogy változtatásokat lehessen kivitelezni, és a környezetük túlságosan módosított és intenzív használat alatt van.¹⁶² A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás megköveteli majd a madár- és élőhelyvédelmi irányelvek továbbfejlesztését és megfelelő tagállami végrehajtásukat.¹⁶³

¹⁵⁹ Vassiliki Kati et alii: [The challenge of implementing the European network of protected areas Natura 2000](#). *Conservation Biology*, 29. (2014), 1. 260–270.

¹⁶⁰ A Bíróság C-44/95. sz., Regina v Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds ügyben, 1996. július 11-én hozott döntése. ECLI:EU:C:1996:297. és A Bíróság C-371/98. sz., The Queen kontra Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd. ügyben, 2000. november 7-én hozott döntése. ECLI:EU:C:2000:600.

¹⁶¹ COP Decision X/31 on Protected Areas (2010. október 29.) 2. rész, 14. pont.

¹⁶² Impacts of climate change on EU biodiversity policy, and recommendations for policies and measures to maintain and restore biodiversity in the EU in the face of climate change. 2009.

¹⁶³ Arie Trouwborst: [Conserving European biodiversity in a changing climate. The Bern Convention, the European Union birds and habitats directives and the adaptation of nature to climate change](#). *Review of European Community and International Law*, 10. (2011), 1. 62–77.

A tagállamokkal szemben megfogalmazott kritikai észrevételek

Ha a másik oldalt vizsgáljuk, vagyis a szabályozás tagállamokban történő átültetését és területek kijelölését, szintén számos kritikai észrevételt lehet megfogalmazni. A Natura 2000 területek kijelölése és a szabályozás tagállami végrehajtása nem volt zökkenőmentes folyamat, és nem véletlen, hogy a stratégia több intézkedést is megfogalmaz a területek létesítésének, finanszírozásának és a végrehajtás javításának érdekében. Ahogyan korábban már említettük, az elmúlt évtizedben több felmérés készült a védett területek értékeléséről. A Bizottság 2015-ben elfogadott jelentése szerint 2007 és 2012 között valódi változás nem következett be a védett területeket illetően, és az esetek mintegy harmadában inkább további romlásról számoltak be, a fajok helyzete pedig inkább stagnál, vagy szintén negatív tendenciákat mutat.¹⁶⁴ A Bizottság jelentésében utalt arra, „ha nem lesz jelentős fellendülés a trendekben, a 2020-ra kitűzött 1. számú cél nem teljesülhet”. A Natura 2000 területek védelme érdekében elengedhetetlen a kapcsolódó ágazatokkal való együttműködés, különösen az agrár- és erdőgazdálkodásban.

A hálózattal kapcsolatos főbb nehézségek tetten érhetők a tagállamokkal szemben indított kötelezettségszegési eljárások hosszú során, és az Európai Unió Bírósága több releváns döntést hozott a témakörben. Megfelelő megközelítést biztosít, ha a tagállamokkal szemben megindított kötelezettségszegési eljárásokon keresztül szemléltetjük a Natura 2000 hálózatot érintő kiemelkedő problémákat. A Natura 2000 területekkel kapcsolatosan számos kötelezettségszegési eljárás kezdeményezésére került sor. Világos összefüggés mutatható ki a tagállamokban kijelölt Natura 2000 hálózathoz tartozó területek nagysága és a tagállamokkal szemben megindított kötelezettségszegési eljárások között. Ez a reláció magyarázható azzal, hogy ha a tagállamokat a hálózathoz eredően több adminisztrációs és egyéb kötelezettség terheli, akkor nagyobb eséllyel mulasztanak azok teljesítésében. A megindított kötelezettségszegési eljárások alapját öt alapvető kategóriába lehet sorolni. Először általában véve felmerül az irányelvek átültetésének hiányossága és a tagállamok irányelvekkel ellentétes gyakorlata. Továbbá a tagállamok mulasztanak a különleges természetvédelmi területek védelméhez szükséges intézkedések végrehajtása, valamint a megfe-

¹⁶⁴ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A természet állapota az Európai Unióban: Jelentés az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelvben említett élőhelyek és fajok helyzetéről és trendjeiről az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikkének, valamint a madárvédelmi irányelv 12. cikkének megfelelően. COM(2015) 219 végleges (2015. május 20.), 3.5. fejezet, 10. oldal.

elő vizsgálatok kivitelezése során, illetve a vizsgált esetek egy része a hálózat hiányosságaira vezethető vissza.¹⁶⁵

Magyarországon kiemelkedő területarányban (kb. mintegy 21 százalékos arányban) található meg a Natura 2000 hálózat. Hazánk 2004-es csatlakozását követően az Európai Unió addigi hat biogeográfiai régiója kiegészült a szinte teljes egészében Magyarországon elterülő Pannon régióval. Így Magyarország különös felelősséggel tartozik az úgynevezett *pannonikumok* védelmében, amely alatt csak az ebben a régióban megtalálható védett területeket és fajokat értjük. Idesorolhatók többek között a pannon lejtősztyepppek és sziklafüves lejtők, a pannon löszgyepek és homoki gyepek, a fás élőhelyek közül a pannon gyertyános tölgyesek és pannon homoki borókás-nyárasok.¹⁶⁶ A Natura 2000 területekkel kapcsolatosan hazánk eddig 12 esetben kapott felszólító levelet és 4 esetben indokolással ellátott véleményt, de az Európai Unió Bírósága elé még nem nyújtott be keresetet a Bizottság.¹⁶⁷ Magyarország vonatkozásában a legemlékezetesebb ügy az erdészeti törvény¹⁶⁸ módosításáig elvezető sajládi erdő esete volt. Időben követte a Grinicsi Nagy-erdő és a Csaholc-Garbolci erdő kérdése, de a Natura 2000 területek tekintetében elfogadott új jogszabályoknak köszönhetően az Európai Bizottság felfüggesztette, illetve megszüntette az eljárásokat.

Természetesen, jelen keretek között nincsen lehetőség az egyes kritikai észrevételek kifejtésére. Összefoglalásként annyi mindenképpen megállapítható, hogy mind a Natura 2000 hálózat alapját jelentő jogforrásokban, mind a tagállami végrehajtás és implementáció kapcsán számos hiányosság megfigyelhető. A Natura 2000 hálózat – ahogyan arra már történt utalás – az Európai Unió biológiai sokféleség megőrzését célzó stratégiájának fontos eleme. Sajnos több felmérés rámutatott, hogy nem sikerült elérni a 2020-ig meghatározott célokat. Így nem lenne meglepetés, ha az újonnan elfogadott akciótervnek és stratégiának továbbra is központi elemét adná a madár- és élőhelyvédelmi irányelv hatékony megvalósítására irányuló célkitűzés.¹⁶⁹

¹⁶⁵ A Natura 2000 területekkel kapcsolatos kötelezettségszegési eljárásokról bővebben: Frolyó Karolina – Sziebig Orsolya Johanna: A Natura 2000 hálózat kritikája a kötelezettségszegési eljárások „horizontján” keresztül. *Jog–Allam–Politika*, 12. (2020), 4. 105–125.

¹⁶⁶ Natura 2000 – Általános tudnivalók, az Európai Unió ökológiai hálózata. *Termeszetvedelem.hu*.
¹⁶⁷ Adatok forrása: az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárással kapcsolatos határozatok adatbázisa.

¹⁶⁸ 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról.

¹⁶⁹ Mint ahogyan a 2030-ig érvényes újonnan elfogadott Biológiai Sokféleség Stratégiában is szerepel a Natura 2000 hálózat, mind a védett élőhelyek kialakításával kapcsolatos célkitűzésekben,

Az idegenhonos inváziós fajok elleni küzdelem az Európai Unióban

Az idegenhonos özőnfajok kifejezés csak nemrégén vonult be a környezetjogi köztudatba. Idegen invazív fajok lehetnek állatok, növények, patogének (kórokozók) és más organizmusok is, amelyek nem honosak az adott ökoszisztémában, és ökológiai vagy gazdasági károkat, illetve az emberi egészség kedvezőtlen változását idézhetik elő. Bár az invazív fajok már a 17. század óta jelentős negatív hatással vannak az ökoszisztémára, és az állatfajok mintegy 40 százalékanak kihalásáért felelősek, ez a rendkívül káros jelenség csupán az utóbbi évtizedben keltette fel a nemzetközi közösség és az Európai Unió figyelmét. Az invazív fajok különösen hátrányos hatással vannak az ökoszisztémára és a biodiverzitásra, mivel hozzájárulhatnak az őshonos fajok kiszorulásához azok természetes élőhelyéről, illetve kihalásukhoz, akár kórokozók terjesztése útján. Kiemelten nehéz helyzetbe kerülhetnek a fejlődő államok, mivel az invazív fajok hatással vannak a mezőgazdaságra, az erdőszetre, a halászati tevékenységre és a természetes rendszerekre, így negatív társadalmi-gazdasági változásokhoz vezetve.¹⁷⁰ Az özőnfajok elterjedése egyértelműen a globalizációval és az emberi tevékenységgel van összefüggésben. Az invazív fajok mindig emberi hatás eredményeképpen jelennek meg – szándékosan vagy akaratlanul – olyan élőhelyeken, ahol nem részei a természetes ökoszisztémának. A véletlen terjesztés gyakran a világméretű gazdaság és kereskedelem útján valósul meg, például egy kártevőkkel fertőzött faszállítmány eljuthat akár egy másik kontinensre is, magában hordozva az ott egyébként nem ismert patogéneket. Az invazív fajok gyors elterjedésének egyik oka, hogy az adott természetes közegben nincsen ellenségük, ennek eredményeképpen akadály nélkül, gyorsan képesek szaporodni, eltolva az ökológiai egyensúlyt. A 2010-es évek elejére Európa területén az összes faj mintegy 15 százaléka idegenhonos özőnfajnak minősült. Csak az Európai Unió területén évi 12 millió euróra becsülik az invazív fajok által okozott kárt a mező-

mind pedig a megfelelő finanszírozási keretek meghatározása tekintetében. Bővebben: [COM\(2020\) 380 végleges](#), 2.1. A védett területek koherens hálózata; 3.2. pont: Az uniós környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásának és érvényesítésének fokozása; 3.3.2. pont: „Ami a madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelveket illeti, a végrehajtás elsődleges területei a Natura 2000 hálózat kiteljesítése, a helyszínek hatékony kezelésének biztosítása, a fajvédelmi rendelkezések érvényesítése, valamint a romló tendenciát mutató fajok és élőhelyek lesznek.”

¹⁷⁰ CBD: [What are invasive alien species?](#) *Cbd.int*, 2009. március 20.

gazdaságban, emberi egészségben és infrastruktúrában.¹⁷¹ Az invazív fajok elleni fellépés haladéktalanul szükségszerű, mivel azok száma dinamikusan növekedett az elmúlt ötven évben: egyes felmérések szerint csupán 1970 és 2007 között mintegy 76 százalékkal.¹⁷²

Nemzetközi szinten a biológiai sokféleség egyezmény részes feleinek találkozóján, 2002-ben, döntést és vezérlőelveket fogadtak el az invazív fajokra vonatkozóan. Három fő lépcsőt állapítottak meg hierarchikus rendben az idegenhonos fajok megfékezéséhez. Hangsúlyozva a megelőzés fontosságát, felhívták arra a figyelmet, hogy az erőforrások szempontjából sokkal hatékonyabb meggátolni az invazív fajok betelepülését, mint kezelni a problémát. Ha ezt nem sikerült megakadályozni, akkor még a jelentős elterjedés előtt, minél hamarabb ki kell irtani az invazív fajt. Végső esetben pedig hosszú távú programokat kell kidolgozni a helyzet kezelésére és az ökoszisztéma rehabilitálására.¹⁷³ Az európai szintén a Berni Egyezményhez kötődik az invazív fajok elleni küzdelem kezdete.

1992-ben létrehoztak egy szakértői csoportot, és 2003-ban elfogadták az invazív fajokra vonatkozó stratégiát.¹⁷⁴ Az Európai Unió tagállamaiban 2008-at megelőzően semmilyen harmonizáció nem volt az invazív fajok elleni küzdelem területén, és egységes uniós politikáról sem beszélhettünk. Egyes környezeti területen elfogadott jogforrások és politikák – növény- és állategészségügy, kereskedelmi szabályok – részmegoldást jelentettek csupán.¹⁷⁵

¹⁷¹ European Commission Press Release: [Environment. New EU action to protect biodiversity against problematic invasive species](#). 2013. szeptember 9.

¹⁷² Stuart H. M. Butchart et alii: [Global biodiversity. Indicators of recent declines](#). *Science*, 328. (2010), 5982. 1164–1168.

¹⁷³ Three-stage hierarchical approach. I: Decision VI/23 on Alien species that threaten ecosystems, habitats and species (COPVI, The Hague, April 2002), amelyhez függelékként kapcsolódik: *The guiding principles for the prevention, introduction and mitigation of impacts of alien species that threaten ecosystems, habitats or species*.

¹⁷⁴ Piero Genovesi – Clare Shine: [European strategy on invasive alien species](#). *Nature and Environment*, No. 137. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2004. 1–63.

¹⁷⁵ Ilyen érintőleges védelmet biztosítottak: a növényegészségügyi irányelv (2000/29/EK), az állatbetegségekre vonatkozó uniós jogszabályok, vadon élő állatok és növények kereskedelméről szóló rendelet (1997/338/EK tanácsi rendelet), az idegen és nem honos fajoknak az akvakultúrában történő alkalmazásáról szóló 2007/708/EK tanácsi rendelet, a természetvédelmi irányelvek (1979/409/EKG és 1992/43/EKG), a vízügyi keretirányelv (2000/60/EK), a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv (2008/56/EK), a LIFE program invazív fajokhoz kötődő programfinanszírozása, a hatodik kutatási keretprogram két kutatása: az ALARM és a DAISIE és egyes fejlesztési alapról támogatott projektek.

Továbbá a hatodik környezeti akcióprogram már prioritásként határozta meg az inváziós idegen fajok megfékezését és egy átfogó uniós stratégia kidolgozását.¹⁷⁶ Az új környezetpolitikai terület kialakítása érdekében az Európai Unió 2008-ban és 2012-ben két konzultációt tartott az idegenhonos invazív fajokra vonatkozóan. Az első konzultációt követően, 2008-ban az Európai Bizottság egy sor javaslattal élt, miként lehetne uniós szinten kezelni az egyre fenyegetőbb invazív fajok kérdését.¹⁷⁷ A négy típusú megoldási lehetőség közül a változatlan ügymenetet azonnal elvetették, hiszen nyilvánvaló volt, hogy gyors fellépés hiányában beláthatatlan ökológiai károkhoz vezet az idegenhonos fajok további előretörése Európában. A második tervezet az akkori, rész megoldást jelentő jogforrások kiegészítése és önkéntes intézkedések meghatározása volt, elsősorban a tagállamok és magánfelek önkéntes fellépésére alapozva. Utóbbi megoldáshoz nagyon hasonlított a harmadik fellépési lehetőség: a növény- és állategészségügyi jogszabályok módosítása és összehangolása. Végül, de nem utolsósorban a Bizottság javasolta egy teljesen új, átfogó jogforrás elfogadását, amely a leghatékonyabb eszköz.¹⁷⁸ A javaslat elnyerte a tagállamok támogatását, és 2014-ben elfogadták a rendeletet.¹⁷⁹

Az invazív fajokra nézve több adatbázis is készült a 2000-es évek elején. Az európai térséget érintő programok közül a DAISIE (Delivering Alien Invasive Species Inventories in Europe) a legismertebb, amely négy fő területre fókuszált: a szakértői regisztrációra, az adatbázis létrehozására és az információs rendszerre, valamint a térképanalízis létrehozására. A DAISIE a gyakorlatban több mint 11 ezer fajt követett, és voltaképpen az invazív fajokat rögzítő, folyamatosan frissített, térképes adatbázis volt, amelyet 2017-ben szüntettek meg az adatok elavultságára tekintettel.¹⁸⁰ Azonban az adatok összegyűjtése és elemzése szá-

¹⁷⁶ A biológiai sokféleség csökkenésének megállítása 2010-ig és azon túl. Az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartása az emberi jólét érdekében. COM(2006) 216 végleges (2006. május 22.). Különösen: 5. politikaterület.

¹⁷⁷ European Commission Press Release: Commission presents policy options for EU strategy on invasive species. 2008. december 5.

¹⁷⁸ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az invazív fajokra vonatkozó európai uniós stratégia felé. COM(2008) 789 végleges (2008. december 3.) 9–10.

¹⁷⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/1143/EU rendelete (2014. október 22.) az idegenhonos inváziós fajok betelepítésének vagy behurcolásának és terjedésének megelőzéséről és kezeléséről. (HL 317. 2014. 11. 04. 35–55.). A továbbiakban: Rendelet az idegenhonos fajokról.

¹⁸⁰ European Environment Agency: *Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe (DAISIE)*. Eea.europa.eu.

mos, az invazív fajok elterjedésével kapcsolatos tényre derített fényt. Többek között arra, hogy az invazív fajok száma dinamikusan növekszik évről évre Európában, és elsőként biztosított megbízható adatokat a páneurópai térségben az idegenhonos fajokról.¹⁸¹ Ma is működik a több alkalommal frissített és a Természetvédelmi Világszövetség szárnyai alatt létrehozott GISD, amelyet 1998 és 2000 között állítottak össze.¹⁸² Az uniós kezdeményezések körében kiemelkedő az idegenhonos fajokkal foglalkozó európai információs hálózat (European Alien Species Information Network, EASIN), ahol több mint 14 ezer fajt tartanak nyilván.¹⁸³

A 2020-ig érvényes biodiverzitás stratégia 5. célkitűzése határozza meg az invazív fajok elleni küzdelmet:

„2020-ig meg kell határozni és rangsorolni kell az invazív idegen fajokat és útvonalait, ellenőrzés alá kell vonni vagy meg kell semmisíteni a kiemelt fajokat, és szabályozni kell az útvonalakat az újabb invazív idegen fajok betelepülésének és meghonosodásának megakadályozása érdekében.”

Az 5. célkitűzés megvalósulását két intézkedés segíti: elsősorban az uniós növény- és állategészségügyi programok megerősítése és az invazív idegen fajokra vonatkozó intézkedés kialakítása, egy új jogforrás elfogadása.¹⁸⁴ A stratégia félidős értékelése szerint jelentős előrelépések történtek az Európai Unióban az idegenhonos fajokat illetően. Elkészült az uniós szintű adatbázis, az EASIN-rendszer, és 2013-ban, valamint 2014-ben a Bizottság benyújtotta a növény- és állategészségügyi szabályok módosítására vonatkozó javaslatait.¹⁸⁵ 2014-ben ugyancsak elfogadták az invazív idegen fajokról szóló rende-

¹⁸¹ Philip E. Hulme et alii: *A pan-European inventory of alien species. Rationale, implementation and implications for managing biological invasions*. In *Handbook of European alien species*. Dordrecht, Springer, 2008. 1–14.

¹⁸² GISD (Global Invasive Species Database).

¹⁸³ European Commission: EASIN – European Alien Species Information Network. Lásd: <https://easin.jrc.ec.europa.eu/easin>

¹⁸⁴ Biológiai Sokféleség Stratégia, 15. cél, 15–16. intézkedések.

¹⁸⁵ Az állategészségügyre vonatkozóan a módosításokat A fertőző állatbetegségekről és egyes állategészségügyi jogi aktusok módosításáról és hatályon kívül helyezéséről („Állategészségügyi rendelet”) 2016/429 (2016. március 9.) rendelet tartalmazta (HL L 84. 2016. 03. 31. 1–212.). A korábbi jogforrásokat az új, 2016/2031 (2016. október 26.) rendelettel helyettesítették (HL L 317. 2016. 11. 23. 1–104.) a növénykárosítókkal szembeni védekező intézkedésekről. A 2016-ban

tet és az 2015-ben hatályba is lépett.¹⁸⁶ A rendelet indokolásában megjelennek a nemzetközi környezetjog alapelvei, mint a megelőzés,¹⁸⁷ az elővigyázatosság¹⁸⁸ és a szennyező fizet elve.¹⁸⁹ Elkülönítik benne az idegenhonos és idegenhonos inváziós faj fogalmakat, és a rendelet megkülönbözteti az uniós és tagállami szinten veszélyt jelentő fajokat. Az invazív faj olyan, a természetes előfordulási területükről behurcolt, vagyis idegenhonos faj, „amelyről megállapítást nyert, hogy betelepítése vagy behurcolása, illetve terjedése veszélyezteteti vagy káros hatást gyakorol a biológiai sokféleségre és a kapcsolódó ökoszisztéma-szolgáltatásokra”.¹⁹⁰ Az unió számára veszélyt jelentő idegenhonos inváziós fajok jegyzékét a Bizottság végrehajtási jogi aktus útján fogadja el. A jegyzékét a Bizottság legalább hatévente felülvizsgálja. Amennyiben a faj tekintetében már nem állapíthatók meg a meghatározott kritériumok, azt törlik, és lehetőség van a jegyzék új fajokkal való bővítésére is.¹⁹¹ A jegyzék elfogadása kifejezetten tudományos mérlegelésen alapszik, a lefolytatott vizsgálóbizottsági eljárásnak megfelelően.¹⁹² A rendelet meghatározott kritériumok alapján teszi lehetővé egyes fajok jegyzékbe való felvételét: ha az bizonyítottan idegenhonos az Európai Unió területén és egy vagy több állam biogeográfiai régiójában vagy tengeri alrégiójában; ha jelentős káros hatást gyakorol a biológiai sokféleségre, ökoszisztéma-szolgáltatásokra vagy egészségre, gazdaságra; a kockázatelemzés alapján összehangolt fellépésre van szükség, és a jegyzékbe való felvétel ténylegesen megelőzi, minimalizálja vagy mérsékli káros hatását.¹⁹³ Továbbá megfelelő kockázatelemzést követően a tagállamok is javasolhatják egyes fajok jegyzékbe való felvételét, ha a meghatározott kritériumok egyébként teljesülnek. A rendelet elfogadását követően jelentős kritikák érték az első jegyzékjavaslatot, azonban az érintett uniós intézmények megfogadták a tudományos megközelítéseken

elfogadott új jogforrások lettek az Állategészségügyi és Növényegészségügyi Szabályok az Európai Unióban.

¹⁸⁶ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia féléves értékelése. COM(2015) 478 végleges (2015. október 2.), 2.5.

¹⁸⁷ Rendelet az idegenhonos fajokról (15).

¹⁸⁸ Rendelet az idegenhonos fajokról (20).

¹⁸⁹ Rendelet az idegenhonos fajokról (26) és (33).

¹⁹⁰ Rendelet az idegenhonos fajokról, 3. cikk, Fogalommeghatározások.

¹⁹¹ Rendelet az idegenhonos fajokról, 4. cikk, (1) és (2) bekezdés.

¹⁹² Rendelet az idegenhonos fajokról, 27–28. cikkek.

¹⁹³ Rendelet az idegenhonos fajokról, 1. cikk (3) bekezdés a)–e) pontok.

alapuló észrevételeket, és a fajlistát jelentősen módosították.¹⁹⁴ A 37 fajt tömörítő első jegyzék 2016. augusztus 3-án lépett hatályba.¹⁹⁵ Azóta két alkalommal is felülvizsgálták a jegyzéket, először 2017-ben, majd 2019-ben.¹⁹⁶ 2017-ben újabb 12, 2019-ben pedig 17 fajjal bővítették a jegyzéket.¹⁹⁷

Különösen nagy kihívást jelent a tengeri invazív fajok köre, azonban az ENSZ ballasztvízről szóló egyezményének ratifikációja hosszabb időt vett igénybe a tagállamok részéről, késleltetve a hatékony intézkedések elfogadását.¹⁹⁸ A tengeri invazív fajok veszélyeztetik a tengeri ökoszisztémák fennmaradását, hiszen megbontják azok érzékeny egyensúlyát. Az elmúlt néhány évtizedben a probléma egyre súlyosabbá vált, mivel az új fejlesztéseknek köszönhetően a hajók vizet is tudnak ballasztként használni. Ennek eredménye, hogy évente 10 milliárd tonna ballasztvizet szállítanak el a hajókban. Amennyiben a ballasztvizet egy, a forráshelytől eltérő tengeri területen engedik ki a hajóból, a vízzel együtt az élőlények, kórokozók és mikroorganizmusok eljutnak olyan ökoszisztémákba, ahol nem honosak, nem ismertek. Ennek a felismerésnek a hatására fogadták el 2004-ben az ENSZ ballasztvízről szóló egyezményét, amely 2017-ben lépett hatályba. Érdemes megjegyezni, hogy a világkereskedelem mintegy 80 százaléka még mindig tengeri szállítás útján zajlik, így az egyezmény jelentősége vitathatatlan.¹⁹⁹ Az Európai Unió tekintetében fontos lépés a tengeri invazív fajok elleni küzdelem részeként, hogy minél több tagállam ratifikálja a nemzetközi szerződést. Jelenleg 16 uniós tagállam részes fél az egyezményben. Eddig összesen 81 állam részes fél a nemzetközi egyezményben, akik egyben képviselik

¹⁹⁴ A jegyzékről írt tudományos kritikákról bővebben Joscha Beninde et alii: *Ambitious advances of the European Union in the legislation of invasive alien species*. *Conservation Letters*, 8. (2015), 3. 199–205.

¹⁹⁵ A Bizottság 2016. július 13-i 2016/1141/EU végrehajtási rendelete az Unió számára veszélyt jelentő idegenhonos inváziós fajok 2014/1143/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti jegyzékének elfogadásáról. (HL L 189. 2016. 07. 14. 4–8.)

¹⁹⁶ A Bizottság 2017. július 12-ig 2017/1263/EU végrehajtási rendelete és a Bizottság 2019. július 25-i 2019/1262/EU végrehajtási rendelete.

¹⁹⁷ A 2019-ben elfogadott állapot szerinti listát magyar nyelven lásd: *Idegenhonos inváziós fajok*. *Termeszettvedelem.hu*.

¹⁹⁸ *International convention for the control and management of ships' ballast water and sediments*. 2004 (2017). *Imo.org*.

¹⁹⁹ Az egyezmény elfogadásának háttéréről részletesen lehet olvasni az *Imo.org* oldalon: <https://bit.ly/3eEtS2t> és <https://bit.ly/3w5YiQW>

a kereskedelmi flották több mint 81 százalékát.²⁰⁰ Továbbá az Egyesült Nemzetek Szervezetének Nemzetközi Tengerészeti Szervezete nemzetközi előírásokat fogadott el a ballasztvíz kezelésével kapcsolatban, amelyek 2019 októberében léptek hatályba.²⁰¹

Az uniós intézkedések hatékonyságának megítélése érdekében először meg kell határozni az idegenhonos fajok elleni küzdelem prioritásait. Elsőként a megfelelő jogi szabályozás elfogadása mind uniós, mind pedig nemzetközi szinten. Az idegenhonos fajok jelentős kockázatot hordoznak a biológiai biztonságra, azonban ez sok esetben nem tudatosul kormányzati és egyéni szinten sem. A tudatosítás és a figyelemfelhívás kiemelt célkitűzések. Sokaig nem álltak rendelkezésre megfelelő adatok az idegenhonos özőnfajokról, így az új és megfelelő technológiák és mérési módszerek kidolgozása a hatékony intézkedések elfogadásának elengedhetetlen feltételei. Már korábban történt utalás az idegenhonos fajok által okozott jelentős gazdasági károokra, amelyek felmérésére kockázatelemzési módszerek szükségesek. Az ilyen innovatív kutatások pedig feltételezik a tudományos és gazdasági szakemberek együttműködését. Az özőnfajok kezelésére kidolgozott politikáknak négy fő pillére van: a biológiai biztonság, a kockázatfelmérs, a környezetpolitikai irányvonalak és a gazdasági összetevők.²⁰²

Az elmúlt tíz évben jelentős előrelépés történt az Európai Unió idegenhonos fajok kezelésére vonatkozó környezetpolitikai területén. Elfogadták az önálló uniós jogforrást, amelynek rendszeresen felülvizsgált fajlistái lehetőséget biztosítanak a naprakész fellépésnek. Azonban már az első fajlistát is kritikai észrevételek érték, hiszen számos, az európai térségben veszélyt jelentő faj nem került felvételre. A kilátások vizsgálata elengedhetetlen feltétele a hatékony környezetpolitikai intézkedések elfogadásának és az új fajlisták elkészítésének. Napjainkban a nyilvántartott körülbelül 14 ezer idegenhonos faj fele ered az Európai Unió területén kívülről, a fennmaradók az Európai Unió egyes területeiről indultak hódító útjukra. Az idegenhonos fajok terjedését elősegítik a klímaváltozás negatív hatásai, így a jövőben várható a hátrányos következ-

²⁰⁰ IMO: [Status of IMO Treaties](https://www.imo.org). *Imo.org*, 2020. december 1. 522–523. Az uniós tagállamok közül az egyezményt ratifikálta: Belgium, Bulgária, Ciprus, Dánia, Észtország Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Hollandia, Lettország, Litvánia, Málta, Portugália, Spanyolország és Svédország. Az európai térség államai közül részes fél továbbá Albánia, Montenegró, Norvégia, Svájc és Szerbia.

²⁰¹ Code for approval of ballast water management systems (BWMS Code), 2019. október.

²⁰² Joe M. Caffery et alii: [Tackling invasive alien species in Europe. The top 20 issues](#). *Management of Biological Invasions*, 5. (2014), 1. 1–20.

mények kumulálódása. A legveszélyeztetettebb geoföldrajzi régiók az atlanti, a mediterrán, a kontinentális és a makaronéziai. Az Európai Unióban kevés kockázatbecslés készült az invazív fajok hatásaira, különösen az ökoszisztéma-szolgáltatások tekintetében, és hiányos információk állnak rendelkezésre a tengeri és szárazföldi gerinces fajokról.²⁰³ Jelentős előrelépés történt a ballasztvízről szóló nemzetközi egyezmény ratifikációját illetően, hiszen a tengeri szállítmányozás szempontjából releváns tagállamok azt megerősítették. A tudományos álláspontok azonban még mindig rámutatnak a tengeri fajokkal kapcsolatos információk hiányosságára.²⁰⁴ A négy pillért vizsgálva az uniós szabályozás alapvetően megfelel a követelményeknek. Az idegenhonos fajok kezelésének uniós politikája a környezeti intézkedések újabb fejleményei közé tartozik, így annak hatékonysága és eredményessége csak hosszabb idő alatt lesz megítélhető. A jegyzék-összeállítás során az Európai Unió figyelemmel volt a felmerült tudományos alapokon nyugvó kritikai észrevételekre, így várható, hogy a jövőben is bizonyítékalapú, megfontolt célkitűzések kidolgozására törekcszenek majd. Az idegenhonos és invazív fajok problémája mindenképpen meghatározó természetvédelmi feladat lesz a következő évtizedekben.

Ezt erősítette meg a 2020 májusában elfogadott és már több alkalommal említett új *Biodiverzitás Stratégia* is. Az uniós természet-helyreállítási terv 10. pontjaként továbbra is szerepel az idegenhonos fajok elleni fellépés. Elsőként, célként szerepel az idegenhonos inváziós fajokról szóló uniós rendelet, valamint más vonatkozó jogszabályok és nemzetközi megállapodások végrehajtása. Az Európai Unió célkitűzése az idegenhonos fajok az EU területére történő behozatalának minél nagyobb mértékben való mérséklése vagy megszüntetése, továbbá a környezetben való megtelepedésük megakadályozása. A már megtelepedett idegenhonos inváziós fajokat pedig úgy kell kezelni, hogy az általuk fenyegetett vörös listás fajok száma 50 százalékkal csökkenjen 2030-ig.²⁰⁵

²⁰³ Helen E. Roy et alii: [Developing a list of invasive alien species likely to threaten biodiversity and ecosystems in the European Union](#). *Global Change Biology*, 25. (2019), 3. 1032–1048.

²⁰⁴ Roy et alii (2019) i. m.

²⁰⁵ COM(2020) 380 végleges. 2.2.10. Az idegenhonos inváziós fajok elleni fellépés.

Vákát oldal

A környezet elleni bűncselekmények az Európai Unióban, különös tekintettel a vadvilágot károsító cselekményekre

A téma felvetésének indokoltsága

A biodiverzitás csökkenésének egyik legfontosabb kiváltó oka a veszélyeztetett fajokkal folytatott jogellenes kereskedelem, amely rendszertani szempontból a környezet elleni bűncselekményekhez sorolható. A vadvilággal folytatott illegális kereskedelem vagy más kifejezéssel a vadon élő fajokkal folytatott kereskedelem a természetmegőrzési kísérletek sikerességének egyik legnagyobb gátja, hatással van a gazdaságilag kevésbé erős államok fejlesztési lehetőségeire, és összefüggéseket mutat a határon átnyúló szervezett bűnözéssel.²⁰⁶ A nemzetközi szakirodalomban ma már széles körben ismert *wildlife crime* jelenség a magyar jogtudományban kevésbé kutatott, pedig az Európai Unió egyik kiemelt célkitűzése a környezetet, természetet károsító jogellenes magatartások visszaszorítása és büntetése.

A nemzetközi közösség az 1960-as évektől kezdődően tárgyalt arról – a civil szektor támogatásával –, milyen formában lehetne a vadvilágból származó termék/egyedek kereskedelmét szabályozni. Ennek a diskurzusnak az eredményeképpen kötötték meg a *veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Washingtoni Egyezményt*, amelynek öt betűből álló rövidítése – CITES – világszerte ismertté vált 1973-as aláírása óta.²⁰⁷ Az Európai Unió volt az első olyan *regionális gazdasági integrációs* szervezet, amely csatlakozott az egyezményhez, és a Közösségben már az 1980-as évektől kezdve szigorú szabályozást fogadtak el a vadvilágból származó állat- és növényfajok

²⁰⁶ A szervezett bűnözéssel kapcsolatos kérdésekről lásd: Zsigmond Csaba: *A védett fajok nemzetközi csempészete és a szervezett bűnözés*. In Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport. XXI. kötet. 2019. 287–292. Továbbá: Zsigmond Csaba: A környezeti bűncselekmények és a szervezett bűnözés. In Frigyer László (szerk.): *Nemzetközi jellegű szervezett bűnözés nyomozásának kutatása információáramlási szempontból. Tanulmánykötet I.* Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2018. 169–188.

²⁰⁷ *Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora*. (1973) i. m., a továbbiakban: egyezmény, CITES.

kereskedelmére. A téma vizsgálata során a kutató több kihívással szembesül. Ezek közül az első, hogy jelenleg a magyar szakirodalomban nincsen elfogadott megfelelője az olyan angol terminológiának, mint a *wildlife crime*, *illegal wildlife trade*, *wildlife products*.²⁰⁸ A vadvilággal kapcsolatos kereskedelmi tevékenység alatt – jelen kötet fókuszában – a határon átlépő, vadon élő állat- és növény-fajokkal folytatott kereskedelmet kell érteni. Utóbbi akkor tartozik a CITES alkalmazási körébe, ha a kereskedelem veszélyeztetett fajokkal történik. Mivel a veszélyeztetett fajokkal folytatott jogellenes kereskedelmi tevékenység elleni küzdelem az Európai Unió kiemelt környezetpolitikai célkitűzése és a biológiai sokféleség megőrzésének egyik fő akadály, mindenképpen helyet kell kapnia az új környezetpolitikai irányok, kihívások között.

A környezet elleni bűncselekmények fogalma

Az angol terminológiában *environmental crime* elnevezésű gyűjtőfogalomnak nincsen egységesen elfogadott definíciója. Általában véve elmondható, hogy a környezeti bűncselekmény gyűjtőfogalom, amely alatt minden, a környezeti erőforrások kiaknázásából, károsításából, kereskedelméből vagy ellopásából eredő, egyéni vagy csoport számára, haszonszerzés érdekében történő, környezetet károsító és egyben jogellenes tevékenységet érteni kell. Az egyes környezeti bűncselekményekkel foglalkozó nemzetközi szervezetek interpretációjában is azokat az elkövetési formákat és a cselekmények következtében létrejövő eredményeket határozzák meg, amelyek általában jellemzik a környezet elleni bűncselekményeket. Specifikus fogalmakat határoztak meg többek között: az ENSZ Közgyűlése és az ENSZ Biztonsági Tanácsa, a UNEP, illetve a UNODC,²⁰⁹ vala-

²⁰⁸ A szerző (Sziebig Orsolya Johanna megjegyzése): a fejezetben tárgyalt témakör vonatkozó, angol elnevezésű fogalmainak a magyar nemzetközi jogi szakirodalomban eddig nem volt általánosan elfogadott fordítása. A „wildlife crime” terminológiai és fogalmi összefüggéseiről részletesen ír a szerző doktori értekezése, amelyben a vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények és a vadvilági kereskedelem terminológiát használja. Jelen publikáció keretében a magyar környezetjogi szakirodalomban elterjedt „vadvilággal folytatott illegális kereskedelem” kifejezést és annak változatait alkalmazzuk. A terminológiai kérdésekről lásd bővebben: Sziebig (2019) i. m.

²⁰⁹ UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime): Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala.

mint az NGO-szektor, különös tekintettel a TRAFFIC-re.²¹⁰ Így például az Európai Rendőrségi Hivatal a környezeti bűncselekmények közé sorol minden olyan tevékenységet, amelyek a környezetjogi szabályozásba ütköznek, és jelentős kárt okoznak vagy kockázatot hordoznak a környezetre és/vagy az emberi egészségre. Utóbbi tevékenységek közé sorolható a védett, vadon élő állat- és növényfajok elpusztítása, károsítása, birtoklása vagy kereskedelme, ha az a jogszabályok megsértésével történik.²¹¹ A környezeti bűncselekmények fogalma nem új keletű, azonban jelentős bizonytalanságot hordoz magában, hiszen általában véve olyan cselekményekhez kötődik, amelyek egyébként jogszerűek és engedélyezettek, ha a jogszabályoknak megfelelően kivitelezik őket. Ráadásul, a környezetterhelés – engedélyezett keretek között – jogszerűnek tekinthető, gondolva egy, az előírásoknak megfelelő szénerőmű működésére. Azonban nem szabad elfelejteni, hogy az engedélyezett környezetterhelés is lehet olyan, amely jelentős hatással van a környezetre, akár elérve a kártétel szintjét. A környezeti bűncselekmények esetében a jogellenesség általában a súlyos károkozás eredménye. Utóbbiakra tekintettel kezd elterjedni a *zöld kriminológia* irányzata, amely a környezeti bűncselekmények hátterét összetett módon és környezeti szemléletben vizsgálja.²¹² A környezeti terhelésre, sőt a károkozásra, a társadalom mindig is egyfajta elfogadó szemléletben tekintett. Hiszen az emberi, főként a mai értelemben vett élhető környezet kialakításával járó legalapvetőbb tevékenységek mind együtt járnak legalábbis a természetes környezet megváltoztatásával. Nem véletlen, hogy a környezet fogalmába és védelmébe beleértendő minden, az ember által alkotott elem, mint például a műemlékek védelme. A kérdés az, hol húzódik az a morális határ, amely már meg kell jelenjen a jogi szabályozás szintjén, magával vonva a büntetni rendelt. A környezeti bűncselekmények fogalmában megmutatkozik, hogy egyes, az államok által a nemzeti büntetőjog keretében szabályozott tényállások között vannak hasonlóságok, legalábbis a védett jogi tárgy tekintetében. Azonban azok a kísérletek, amelyek a környezet büntetőjogi védelmének előírására vonatkoznak, nem váltották még be a hozzájuk fűzött reményeket és várakozásokat.

²¹⁰ TRAFFIC (the Wildlife Trade Monitoring Network): a vadvilággal kapcsolatos kereskedelmi tevékenység megfigyelésével foglalkozó hálózat.

²¹¹ Europol: [Environmental crime](http://Environmental.crime.Europol.europa.eu). Europol.europa.eu.

²¹² Rob White – Diana Heckenberg: *Green criminology. An introduction to the study of environmental harm*. London, Routledge, 2014. 9–24.

A környezeti bűncselekmény kategóriája összetett és ellentmondásokkal tarkított fogalom. Gyakran gyűjtőfogalomként alkalmazzák a biodiverzitást a vadvilágot, az állatokat, a természeti erőforrásokat, a veszélyes hulladékot, a tiltott anyagokat és a környezetminőséget érintő bűncselekmények tekintetében. Több esetben a környezeti bűncselekmények sajátos osztályozását alkalmazzák, így *barna* (például szennyezés, levegőminőség), *zöld* (például vadvilág kérdése és természetvédelmi erőfeszítések) és *fehér* (tudományos tevékenységek és új technológiák, genetikailag módosított élőlények) cselekményeket különböztetnek meg. Az olyan szervezetek, amelyek környezeti területen is tevékenységet fejtenek ki, saját rendszert alakítanak ki arra, hogy mit értenek a környezet elleni bűncselekmények alatt. Az EUROPOL interpretációjára már volt utalás korábban, míg az INTERPOL Környezeti Bűncselekmény Programja három fő területre fókuszál: a biológiai sokféleségre, a természeti erőforrásokra és a környezetminőségre.²¹³

Amennyiben a környezet elleni bűncselekmények gyűjtőfogalmának körét akarjuk meghatározni, akkor kiindulópontot jelenthet a nemzetközi közjogi szakirodalom,²¹⁴ amely általában az alábbi tényállásokat sorolja a definíció alá – lábjegyzetben felsorolva a vonatkozó nemzetközi egyezményeket, forrásokat:

1. Jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat: Global Ocean Commission: [Drivers of Decline](#).

2. Jogellenes bányászat és ásványokkal folytatott kereskedelem, beleértve a gémántot: Sasha Darlington: [Illegal mining, 'worse than at any other time,' threatens Amazon, study finds](#). *The New York Times*, 2018. december 10.

3. Illegális fakivágás és erdőirtás: *International Tropical Timber Agreement*. (Nemzetközi trópusifa megállapodás.) 1994. (1997.) UNTS, Vol. 1955., majd a 2006. évi ugyanazon tárgyban elfogadott megállapodás. Utóbbit Magyarországon kihirdette: 4/2012. (II. 16.) Korm. rendelet.

4. Illegális kereskedelem vadvilági termékekkel és orvvadászat: *Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora*. (1973) i. m.

²¹³ Carole Gibbs – Rachel Boratto: [Environmental crime](#). Oxford Research Encyclopedias, Criminology and Criminal Justice. 2.

²¹⁴ Christian Nellemann (szerk.): *The rise of environmental crime. A growing threat to natural resources peace, development and security*. A UNEP INTERPOL Rapid Response Assessment. UNEP. 31., a továbbiakban: The rise of environmental crime.

5. Veszélyes és toxikus anyagok illegális elhelyezése és azokkal való kereskedelem: Tengerszennyezés kapcsán: *United Nations Convention on the law of the sea*. ENSZ tengerjogi egyezménye. 1982. (1994.) *UNTS*, Vol. 1833. (Magyarországon nincs kihirdetve); *Protocol of 1978 relating to the International Convention for the prevention of pollution from ships*. A hajókról történő szennyezés megelőzéséről szóló 1973. évi egyezmény és az ahhoz csatolt 1978. évi Jegyzőkönyv (MARPOL 1973/1978.). 1973. 1978. (1983.) *UNTS*, Vol. 1340, 134. Magyarországon kihirdette: 2001. évi X. törvény; *Convention on the prevention of marine pollution by dumping wastes and other matter*. A hulladékkal és egyéb anyagokkal való tengerszennyezés megelőzéséről szóló egyezmény. 1972. (1975.) *UNTS*, Vol. 1046. Magyarországon kihirdette: 1976. évi 20. tvr. *London Protocol* 1996. (2006.); *International Convention on civil liability for oil pollution damage*. *UNTS*, Vol. 973. 1969. (1975.) *Protocol*: 1992. (1996.) *Amendment*: 2000. (2003.) Az olajszennyezéssel okozott károk megtérítésére szolgáló nemzetközi alap létrehozásáról szóló 1992. évi egyezmény, az ahhoz elfogadott 2003. évi jegyzőkönyv és az olajszennyezéssel okozott károkkal kapcsolatos polgári jogi felelősségről szóló 1992. évi egyezmény. Magyarországon kihirdette: 2007. évi IX. törvény; *International Convention on civil liability for bunker oil pollution damage*. A bunkero-laj-szennyezéssel okozott károkkal kapcsolatos polgári jogi felelősségről szóló egyezmény. 2001. (2008.) Magyarországon kihirdette: 2007. évi CLXV. törvény. A veszélyes anyagok szállítása kapcsán: *Basel convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal*. Bázeli Egyezmény a hulladékok határokon túlra történő szállításának és ártalmatlanításának ellenőrzéséről. 1989. (1992.) *UNTS*, Vol. 1673. Magyarországon kihirdette: 101/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet. Vegyi anyagok és azt felhasználó létesítmények: *Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents*. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Európai Gazdasági Bizottsága keretében létrejött, az Ipari Balesetek Országhatáron Túli Hatásairól szóló, Helsinkiben, 1992. március 17-én kelt egyezmény. 1992. (2000.) *UNTS*, Vol. 2105. Magyarországon kihirdette: 128/2001. (VII. 13.) Korm. rendelet. *Protocol on Civil Liability for Damage and Compensation for Damage Caused by Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters*. 2003. (Nincs hatályban.)

6. Ózonkárosító anyagokkal folytatott jogellenes kereskedelem: *Vienna Convention for the protection of ozone layer*. Egyezmény az ózonréteg védelméről. 1985. (1988.) *UNTS*, Vol. 1513. Magyarországon kihirdette: 31/1990. (II. 16.) MT rendelet. *The Montreal protocol on substances that deplete the ozone layer*. Az ózonréteget lebontó anyagokról szóló, Montréalban 1987. szeptember 16-án aláírt jegyzőkönyv. 1987. (1989.) *UNTS*, Vol. 1522. Magyarországon kihirdette: 35/1990. (II. 28.) MT rendelet.

Természetesen, a regionális szinttől sem tekinthetünk el, amely Európát tekintve két irányban is értelmezhető. Egyrészt az Európa Tanács keretében elfogadott, sajnos azonban hatályba még nem lépett egyezményt és az Európai Unió által hozott jogforrásokat is meg kell vizsgálni. Az Európa Tanács keretében 1998 novemberében fogadták el a környezet büntetőjogi védelméről szóló egyezményt, amely azonban mind a mai napig nincsen hatályban, és a tizennégy aláíró állam közül mindösszesen egy ratifikálta. Magyarország nem írta alá, és nem is ratifikálta, így az nem vált a magyar jog részévé. Az Európai Unió jogalkotása szempontjából azonban az egyezmény jelentősége vitathatatlan, hiszen annak alapját képezte, és az Európai Unió Tanácsának vonatkozó kerethatározatában utalás is történt rá. Az EU-ban hosszas vita alakult ki a környezet büntetőjogi védelmének szintjéről, amely leginkább arra irányult, hogy az érintett területet kerethatározatban vagy irányelvben szabályozzák-e. A probléma végül eljutott az Európai Unió Bírósága elé is, amely az uniós jog szempontjából kiemelkedő döntést hozott.²¹⁵ Az előzmények hatására elfogadták az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelvét (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről, amely a mai napig hatályos.²¹⁶ Az irányelv előírja, hogy az államok „büntetőjogi szankciókat írnak elő nemzeti jogszabályaikban a közösségi környezetvédelmi jog rendelkezéseinek súlyos megsértése esetére”, és meghatározza azoknak a cselekményeknek a körét, amelyeket bűncselekménynek kell minősíteni.²¹⁷ A környezetet károsan befolyásoló cselekmények szankcionálásában helye van a különböző jellegű jogkövetkezményeknek, legyenek azok polgári jogiak, közigazgatási jogiak vagy büntetőjogiak. Nyilvánvalóan a legsúlyosabb szankciók csak végső esetben, a büntetőjogi minősítés esetében lesznek alkalmazhatók. Az sem kizárt, hogy a különböző jogágak következményeit egymás mellett alkalmazzák, például egy különösen súlyos szennyezés maga után vonhatja a közigazgatási és a büntető igazságszolgáltatási rendszer párhuzamos eljárásait is. Görgényi alapján a környezet elleni bűncselekmények megközelítésében helye van a büntetőjogi, a civil jogi és a közigazgatási jogi megközelítésnek is, azok külön-külön nem elégségesek, és mindenképpen szük-

²¹⁵ Európai Közösségek Bizottsága v Európai Közösségek Tanácsa C-176/03. sz. ügy, 2005. szeptember 13. Megsemmisítés iránti kereset. ECLI:EU:C:2005:542.

²¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről. (HL L 328., 2008. 12. 06.) 28–37.

²¹⁷ 2008/99/EK irányelv, Preambulum (10).

ség van a *last resort*, vagyis a büntetőjog eszközrendszerére is.²¹⁸ A Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus is foglalkozott a környezet elleni bűncselekményekkel:

„a mértékletesség elve alapján a büntető szankciók alkalmazására akkor kerüljön sor, amikor a polgári jogi és a közigazgatási jogi szankciók nem megfelelőek vagy hatástalanok bizonyos környezet elleni bűncselekményekkel szemben”.²¹⁹

Így egyértelmű a következtetés, hogy a büntetőjogi jogkövetkezmények csak a legsúlyosabb esetekben alkalmazhatóak.

Visszatérve az uniós jogra és a 2008/99/EK irányelvre, az összesen az alábbiakban felsorolt kilenc tényállást tartalmazza:

1. *anyagok vagy ionizáló sugárzás levegőbe, talajba vagy vízbe történő kibocsátása vagy bejuttatása* olyan mennyiségben, amely bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, vagy a levegő, a talaj vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja;
2. *hulladék gyűjtése, szállítása, hasznosítása vagy ártalmatlanítása*, beleértve az ilyen műveletek felügyeletét és a hulladéklerakók utógondozását, valamint a kereskedők és közvetítők által ellátott tevékenységeket is (hulladékgazdálkodás), amely bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, illetve a levegő, a talaj, vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja;
3. a nem elhanyagolható mennyiségben végzett *hulladékszállítás*, amennyiben ez a tevékenység a hulladékszállításról szóló, 2006. június 14-i 1013/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet (6) a 2. cikke 35. pontjának hatálya alá esik, függetlenül attól, hogy egyszeri vagy – egymással összefüggőnek látszó – többszöri szállítás keretében történik;
4. olyan *üzem* működtetése, amelyben *veszélyes* tevékenységet végeznek, illetve veszélyes anyagokat vagy készítményeket tárolnak vagy használnak, és amely az üzemen kívül bármely személy halálát vagy súlyos sérü-

²¹⁸ Görgényi Ilona: *Környezetvédelmi büntetőjog az európai elvárásokra figyelemmel. Agrár- és Környezetjog*, 8. (2018) 25. 46–80.

²¹⁹ Recommendation of Section I on Crimes against the environment. Application of the general part. XV.th International Congress of Penal Law, Rio de Janeiro, 4–10 September 1994. *International Review of Penal Law*, 66. (1995) 1–2. 50.

- lését, vagy a levegő, a talaj, vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy a növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja;
5. *nukleáris* anyagok vagy más veszélyes radioaktív anyagok gyártását, feldolgozását, kezelését, használatát, tartását, tárolását, szállítását, behozatalát, kivitelét vagy ártalmatlanítását, amely bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, vagy a levegő, a talaj, vagy a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja;
 6. *védett, vadon élő állat- vagy növényfajok* megőlése, elpusztítása, birtoklása vagy begyűjtése, kivéve azokat az eseteket, amikor a cselekmény az érintett fajok példányainak elhanyagolható mennyiségét érinti, és elhanyagolható hatással jár a faj védettségi helyzetére nézve;
 7. *védett, vadon élő állat- vagy növényfajok* példányaival, azok részeivel vagy származékaival való kereskedelem, kivéve azokat az eseteket, amikor a cselekmény az ilyen példányok elhanyagolható mennyiségét érinti, és elhanyagolható hatással jár a faj védettségi helyzetére nézve;
 8. bármely magatartás, amely valamely védett területen található *élőhely* jelentős állagromlását okozza;
 9. *őzonkárosító* anyagok gyártása, behozatala, kivitele, forgalomba hozatala vagy felhasználása.²²⁰

Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy az irányelv rendelkezései szerint a felsorolt cselekményeket csak akkor kell bűncselekménynek minősítenie a tagállamoknak, ha az jogellenes, és szándékosan vagy legalább súlyos gondatlanságból követik el.²²¹ Kiemelést érdemel, hogy a nemzetközi szintén jelentkező problémákra is reflektál az uniós jog, és számos jogforrást fogadtak el azokkal a tényállásokkal kapcsolatosan. A következőkben – a nemzetközi szintén tényállásainak részletes ismertetésétől eltekintve – röviden kitekintünk a vonatkozó uniós jogszabályokra. Természetesen, jelen keretek nem teszik lehetővé az összes kapcsolódási pont feltárását, így az újabb szabályozási témákból teszünk kiemeléseket.

A nyílt tengerektől kezdődően a nemzeti joghatóság alá eső területekig előfordul jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat²²² az egyik

²²⁰ 2008/99/EK irányelv, 3. cikk.

²²¹ 2008/99/EK irányelv, 3. cikk.

²²² IUU fishing (illegal, unreported and unregulated fishing): jogellenes, be nem jelentett és szabályozatlan halászat.

legnagyobb veszélyt rejti a tengeri ökoszisztéma fennmaradására. A világ minden tengeri ökoszisztémájában megfigyelhető a halállomány csökkenése, amely magyarázható azzal, hogy a teljes tengeri fogás mintegy 35 százaléka jogellenes, nem bejelentett vagy szabályozatlan módon történik, éves szinten 23,5 milliárd USD veszteséget jelentve az érintett államoknak.²²³ Az Európai Unió a tisztességtelen gyakorlatot folytató piaci szereplők haszonszerzését lehetővé tevő kiskapuk megszüntetésére törekszik. Ezért külön rendeletet fogadtak el, és csak azon tengeri halászati termékek hozhatók be az Európai Unió területére, illetve exportálhatók, amelyeket a lobogó szerinti vagy az exportáló állam jogszerűnek minősít.²²⁴

A bányászat mint tevékenység általában véve nem tilalmazott, hiszen a termelés a gazdaság egyik alapjának tekinthető. Azonban jelentős környezetformáló és szennyező hatásai miatt, szigorúan szabályozott és állami szinten működtetett, vagy az által engedélyezett formában történik. Az európai térségben elsősorban az Európai Unió területére behozott *konfliktusok által érintett és nagy kockázatot jelentő térségekből származó ércek és ásványok kereskedelme* jelent problémát. A hatékony fellépés érdekében fogadták el a 2017/821/EU Rendeletet. Az uniós szabályozás csak meghatározott ásványkincsekre vonatkozik, így annak tárgyi hatálya kiterjed a következőkre: ón, tantál, volfrám, ezek ércei és az arany.²²⁵

A jogellenesen folytatott fakitermelési tevékenység pontos mértékét nehéz megbecsülni, azonban egy 2004-ben készült átfogó jelentés szerint a világon forgalomban lévő fatermékek alapanyagának mintegy 10 százalékát ilyen módon szerzik meg.²²⁶ Becslések alapján megállapítható, hogy évente 100 millió négyzetméternyi fát vágunk ki illegálisan, elsősorban a trópusi területeken, ahol értékes és ritka fafajokat irtanak (például Brazília és az Amazonas vidéke, Ghána,

²²³ Global Ocean Commission: [Drivers of Decline](#)

²²⁴ Európai Unió szabályozás alapja: A Tanács 2008. szeptember 29-i 2008/1005/EK rendelete a jogellenes, nem bejelentett és szabályozatlan halászat megelőzésére, megakadályozására és felszámolására irányuló közösségi rendszer létrehozásáról (HL L 286., 2008. 10. 29., 1–32.); valamint a Bizottság 2009. október 22-i 2009/1010/EK rendelete az 1005/2008/EK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 280, 27. 10. 2009, 5.).

²²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2017. május 17-i 2017/821/EU rendelete a konfliktusok által érintett és nagy kockázatot jelentő térségekből származó ón, tantál, volfrám, ezek ércei és arany uniós importőrei körében a kellő gondosság elvének megfelelő ellátási láncra vonatkozó kötelezettségek megállapításáról (HL L 130, 19. 5. 2017, 1–20.).

²²⁶ *“Illegal” logging and global wood markets. The competitive impacts on the U.S. wood products industry.* Poolsville, Seneca Creek Associates, 2004.

Indonézia).²²⁷ 1994-ben fogadták el a trópusi faanyagokról szóló nemzetközi megállapodást (majd ugyanazon tárgyban 2006-ban), amely azonban nem ír elő büntetőjogi következményeket.²²⁸ A vadvilágból származó fajok kereskedelméhez kötődően meg kell jegyezni a CITES-hez a valódi kapcsolódási pontot, mivel a függelékekben egyes – főként trópusi – fafajokat felsoroltak, amelyek az egyezmény által meghatározott védelemben is részesülnek. Az Európai Unió 2003-ban külön akciótervet fogadott el a FLEGT (*Forest Law Enforcement Governance and Trade*) program keretében.²²⁹ Az akciótervhez kötődően fogadták el a FLEGT rendeletet az Európai Közösségbe irányuló faanyag-behozatal FLEGT engedélyezési rendszerének létrehozásáról.²³⁰ A rendeletet 2008-ban egészítették ki részletes végrehajtási rendelkezésekkel.²³¹ Természetesen az engedélyezési rendszer használatáról a forrásországokkal is meg kell állapodni. A FLEGT önkéntes megállapodások alapján a jelölési és engedélyezési rendszert 2016 novemberében Indonézia kezdte először alkalmazni. További tárgyalások folynak Elefántcsontparttal, a Kongói Demokratikus Köztársasággal, Gabonnal, Laosszal, Malajziával és Thaifölddel.²³² Az uniós politika másik eredménye a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról szóló rendelet elfogadása.²³³ A szabályozás alapján az Európai Unió területén nem lehet kereskedelmi forgalom tárgya illegálisan kitermelt faáru vagy abból készült termék. Továbbá előírja a due diligence követelményét a forgalmazók

²²⁷ Forest Governance and Legality. Lásd: <https://forestgovernance.chathamhouse.org/>

²²⁸ *International tropical timber agreement*. (Nemzetközi trópusifa megállapodás.) 1994. (1997.) UNTS, Vol. 1955., majd a 2006. évi ugyanazon tárgyban elfogadott megállapodás. Utóbbit Magyarországon kihirdette: 4/2012. (II. 16.) Korm. rendelet.

²²⁹ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) – Proposal for an EU Action Plan*. COM(2003) 251 final (2003. május 21.).

²³⁰ A Tanács 2005. december 20-i 2005/2173/EK rendelete az Európai Közösségbe irányuló faanyag-behozatal FLEGT engedélyezési rendszerének létrehozásáról (HL L 347., 2005. 12. 30., 1–6.).

²³¹ A Bizottság 2008. október 17-i 2008/1024/EK rendelete az Európai Közösségbe irányuló faanyag-behozatal FLEGT engedélyezési rendszerének létrehozásáról szóló 2005/2173/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes rendelkezések megállapításáról (HL L 277, 18. 10. 2008., 23–29.).

²³² European Commission: *FLEGT Voluntary Partnership Agreements (VAPs)*. *Ec.europa.eu*.

²³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2010. október 20-i 2010/995/EU rendelete a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról (HL L 295, 12. 11. 2010., 23–34.).

számára, vagyis kellő gondossággal kell eljárniuk, és nyilvántartást kell tartani a beszállítókról és a vevőkről. A rendelet tárgyi hatálya a mellékletben felsorolt fajokra terjed ki.²³⁴ A 2018-tól 2022-ig tartó időszakra elfogadtak egy munkatervet az uniós, illegális fakivágás és erdőirtás elleni küzdelem programjának minél hatékonyabb végrehajtása érdekében.²³⁵

A környezetet veszélyeztető tényezők – a hulladék, a zaj és különböző rezgések, a sugárzások, a veszélyes anyagok és technológiák – az uniós környezetjog önálló szabályozási területei, amelyek így a tagállamok számára is fontos előírásokat, kötelezettségeket határoznak meg.²³⁶

A környezeti bűncselekmények *közös jellemzője*, hogy azok az államok belső jogi szabályozása alapján büntetendők, azonban a hangsúly egyre inkább azok nemzetközi jelentőségére helyeződik. Így azonosítható a határon átnyúló szervezett bűnözéssel, korrupcióval, pénzmosással és csalással való kapcsolat, amely természetesen a vonatkozó nemzetközi egyezmények minél szélesebb körű elfogadását és alkalmazását követeli. A környezeti bűncselekmények elleni hatékony fellépésnek sokszor gátat szab, hogy ártalmatlan vagy áldozat nélküli cselekményként tekintenek rájuk. Hiszen sokszor a tevékenység eleve rejtetten marad, és a rendvédelmi, később az igazságszolgáltatók szervek figyelmét is elkerülik a jogellenes, környezetromboló cselekmények.²³⁷ A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények több nemzetközi egyezmény alkalmazását felvetik: az ENSZ keretében elfogadott szervezett bűnözés²³⁸ és korrupció elleni egyezmények,²³⁹ valamint a CITES-egyezmény hatékony végrehajtása utat mutathat a bűnelkövetés visszaszorításához. A szervezett bűnözés egyéb formáit tekintve, mint a drog- és fegyverkereskedelem, az emberkereskedelem és csempészet, találunk nemzetközi szabályozási eszközöket. Azonban nincsen egységes megállapodás a vadvilághoz kötődő bűncselekmények fogalmában, így univerzálisan

²³⁴ European Commission: [Timber Regulation](https://ec.europa.eu/taxation-customs/timber-regulation/). *Ec.europa.eu*.

²³⁵ [Work plan 2018–2022 for the implementation of the forest law enforcement, governance and trade action plan](https://ec.europa.eu/forests/forests-action-plan/). *Ec.europa.eu*.

²³⁶ Részletesen a környezetet veszélyeztető tényezőkről: Farkas Csamangó (2017) i. m. 195–251.

²³⁷ United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute: [Evironmental crimes](https://www.unicri.org/en/publications/environmental-crimes). *Unicri.it*.

²³⁸ *United Nations Convention against transnational organized crime*. 2006. évi CI. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény kihirdetéséről 2000. (2003.).

²³⁹ *United Nations Convention against corruption*. Az Egyesült Nemzetek korrupció elleni egyezménye. 2003. (2005.) Magyarországon kihirdette: 2005. évi CXXXIV. törvény.

elfogadott definíciót nem adhatunk. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a vadvilág ne lenne nemzetközi szinten is védelem alá helyezve, azonban más forrásokhoz kell folyamodni. Az egységes meghatározás kialakítását nehezíti, hogy minden egyes állam nemzeti szabályozása keretében helyezi védelem alá az országon belül honos állat- és növényvilágot.²⁴⁰

A veszélyeztetett, vadon élő fajokkal folytatott illegális kereskedelem mint a biodiverzitás csökkenésének egyik oka

A biológiai sokféleség csökkenése napjaink egyik legfontosabb környezetvédelmi kérdése. A biodiverzitás megőrzésének egyik eszköze a *veszélyeztetett fajok védelme*. A veszélyeztetett fajok számáról megbízható információként szolgál az IUCN vörös listája, amely szerint mintegy 26 500 fajt fenyeget a kihalás.²⁴¹ Az IUCN által vezetett lista jelentősége továbbá, hogy információt és segítséget biztosít a multilaterális környezeti egyezmények felülvizsgálatához, így a CITES függelékeibe való sorolás során is használatos.²⁴² A fajok fennmaradását nagyban veszélyeztetik az olyan tevékenységek, mint a természetes élőhelyek pusztítása és a globális felmelegedés következtében kialakuló negatív hatások. Azonban a fokozott *extinkció* egyik vezető oka a fajok gazdasági célzatú kizsákmányolása. A fajok pusztulása alapvetően természetes jelenség az élővilágban, de az utóbbi évszázadok, különösen a 20. század emberi tevékenysége azt eredményezte, hogy a természetes kihalás rátájánál sokkal nagyobb számú, évente mintegy 5-20 ezer közötti faj tűnik el. Amennyiben ez a tendencia folytatódik, az összes faj mintegy 10 százalékat fenyegeti a teljes kihalás.²⁴³ Veszélyeztetettnek hívjuk azokat a fajokat, amelyeket a kihalás veszélye fenyeget, tehát fennmaradásuk nem biztos. Utóbbi általában két tényező eredménye. Egyrészről az úgynevezett élőhelypusztítás, másrészről pedig a vadvilág nem fenntartható kizsákmányolása, kiaknázása. Nem vitás, hogy a vadvilággal kapcsolatos és erdészeti bűncselekmények egyes szervezett bűnözői csoportok fő bevételi forrásává váltak. A vadvilági termékekkel történő kereskedelem ugyanannak az éremnek a másik oldala. A vadvilági termékekkel folytatott illegális kereskedelem

²⁴⁰ Defining transnational organized wildlife crime. Unodc.org, 1.

²⁴¹ IUCN Red List: Background & history. Iucnredlist.org.

²⁴² IUCN Red List: How the Red List is used? Iucnredlist.org.

²⁴³ Báldi (2006) i. m. 650.

növekedése Ázsiában és Európában, valamint az Amerikai Egyesült Államokban jellemző, amely főként az elefántcsont, orrszarvúszarvra és tigristermékekre való keresleti igénnyel magyarázható. A vadvilági termékekkel folytatott illegális kereskedelem jelenleg az ötödik – egyes források szerint már harmadik – legjövedelmezőbb tiltott kereskedelmi tevékenységnek minősül, éves szinten mintegy 10 milliárd USD forgalommal. Sikere abban rejlik, hogy „kis kockázat, nagy haszon” tevékenységnek tekinthető, hiszen az illegális kereskedelmet folytató csoportok kihasználják a rendszer repedéseit.²⁴⁴ A vadvilággal kapcsolatos bűncselekmények biodiverzitásra vonatkozó negatív hatására számos esetet lehetne hozni mind a növény-, mind pedig az állatvilágból. A vadvilági egyedekkel folytatott kereskedelem jellemzője, hogy bár számos faj áldozattá válik, az érdeklődés is gyakran a kihalás szélére sodort egyes fajokat.²⁴⁵ Napjainkban a világpiacon az orrszarvúszarvnak magasabb az értéke, mint az aranynak: a szarvakat kilogrammonként 25–40 ezer USD áron hozzák forgalomba a fekete-piacon. Az ok elsősorban az, hogy az ázsiai országokban továbbra is hisznek az egyes, állatokból készült termékek gyógyító hatásában. A közelmúltban újra terjednek a tradicionális medicina rákgyógyító hatásáról szóló hírek, amelyre egy vietnámi politikus saját gyógyulásáról tett beszámolója csak ráerősített. Természetesen a vadvilági termékek mindig vonzóak voltak bizonyos társadalmi réteg számára, és a rang kifejezésének tekintik egy-egy elefántcsontból faragott szobor vagy elefántláb asztalka beszerzését.²⁴⁶

A fajok gazdasági célú kiaknázása mindig is fontos része volt egyes közösségek fennmaradásának, hiszen sok esetben ez az egyetlen kereseti lehetőségük. Különösen igaz ez egyes fejlődő államok kisebb közösségeire, akik a természeti környezet integráns részeként élnek, amely egyben biztosítja mindennapi létfeltételeiket is. Mindazonáltal az ilyen közösségek mai fogalmaink szerint a fenntarthatóság keretein belül használták és használják ki a természeti erőforrásokat. Az elmúlt néhány évtizedben a fejlett államokban jelentkező kereslet miatt a felelőtlen és túlzott vadászat, halászat, befogás és erdőirtás felgyorsította a fajok kihalását, a regenerációra nem maradt lehetőség. A vadvilág jogellenes kizsákmányolásának súlyos gazdasági, társadalmi és környezeti hatásai vannak,

²⁴⁴ WWF: [Stop wildlife crime](http://www.worldwildlife.org). *Worldwildlife.org*.

²⁴⁵ A kereskedelemmel leginkább érintett veszélyeztetett fajokhoz sorolható: a tobozka, a tigris, a medvék, az elefánt, a kalapácsfejű szarvasesőrrű, az orrszarvú, a szérók, a leopárdok, a gaurok és a teknősök.

²⁴⁶ WWF: [Az orrszarvú szarva az élet kulcsa?](http://www.worldwildlife.org) *Worldwildlife.org*.

aláássák a fenntartható fejlődés koncepcióját. Az ökoszisztéma különösen fontos szerepet játszik a fejlődő gazdaságokban, az állami bevételek támogatásán és a jövőbeli fejlesztési lehetőségek biztosításán keresztül. Az ökoszisztéma támogatja a turizmust a nemzeti gazdaságok körülbelül 5-10 százalékában, és más alapvető szerepet is nyújt: mint például az extrém időjárási jelenségek – beleértve az áradásokat, szárazságokat, tiszta ivóvíz biztosítását – hatásainak kiküszöbölését. Az egészséges ökoszisztéma alapja az állam gazdasági fejlődésének és a jövőbeli biztos élelmiszer-ellátásnak. Mindeközben az ökoszisztémában rejlő fejlődési lehetőséget veszélyezteti az egyre inkább teret nyerő határon átnyúló szervezett bűnözés, aláásva a fenntartható fejlesztési célok és a *good governance* megvalósulását. A vonatkozó nemzetközi szervezetek becslései szerint a határon átnyúló szervezett környezeti bűnözés értéke évente 70 és 213 milliárd USD között mozog.²⁴⁷ A jogellenes kereskedelem szociáletikai és gazdasági következményekkel jár; például a helyi közösségek alapvető erőforrásaira való hatásokkal, és állami szinten a természeti tőke eltulajdonítását eredményezi. Így az illegális kereskedelem akadályt állít a fenntartható fejlődés elé. Számos negatív tényező állapítható meg, amelyekbe beletartoznak a gyenge környezeti kormányzás, a szabályozatlan kereskedelem, a szervezett bűnözést elősegítő jogi szabályozási hiányosságok és a pénzmosási gyakorlat. A növény- és állatvilágot érintő illegális kereskedelem aláássa a kormányzati rendszereket és a jogszerű üzleteket. A szervezett bűnözés mértéke, szofisztikált módja és globalizált volta sok állam felkészültségét és erőforrásait meghaladja. Emiatt a küzdelem differenciált fellépést és összefogást igényel az államok, bűnüldöző szervek és nemzetközi szervezetek részéről. Azonban a megerősített végrehajtási erőfeszítéseknek ki kell egészülniük a társadalom felé irányuló figyelemfelhívással, valamint a társadalmi tudatosság fejlesztésével.²⁴⁸ A fajmegőrzési kísérleteket és terveket sok esetben aláássák a globalizáció és az új piaci lehetőségek eredményeként létrejövő változások. A technológiai fejlesztések hatására a kereskedelmi kapcsolatok is átalakultak, a piac struktúrája jelentősen megváltozott. Ennek eredményeként a jognak és így a nemzetközi környezetvédelemnek, folyamatosan új kihívásokkal kell szembenéznie és azokhoz adaptálódni. Az *online kereskedelmi platformok* az egyik legfontosabb olyan terület, ahol a 21. század elejétől fogva jelentős, addig nem ismert kockázat jelent meg.

²⁴⁷ UNEP/EA.1/INF/19 (2014. május 21.). *Illegal trade in wildlife: the environmental, social and economic consequences for sustainable development* 1. 1–2. pontok.

²⁴⁸ UNEP/EA.1/INF/19 7–8. 36. bekezdés (a)–(g) pontok.

A veszélyeztetett, vadon élő fajokkal folytatott kereskedelem európai uniós szabályozásának lényege

„A vadon élő fajok illegális kereskedelme bűncselekmény, összetett kiváltó okokkal és nagy kiterjedéssel, amely fenyegeti ökoszisztémánkat és a jó kormányzást.”²⁴⁹ A világ fejlettebb térségeiben élők azt gondolják, hogy a vadvilági fajok kereskedelme nem érinti őket. De a valóságban a problémának részesei és részei vagyunk, amiről az uniós polgárokat is meg kell győzni, ahogyan azt Mark Jones, a Szabadnak Született Alapítvány (Born Free Fund) igazgatója is kifejtette. Enrico Brivio az Európai Bizottság környezeti és tengeri ügyi szóvivője úgy fogalmazott, hogy Európa mindig az illegális kereskedelem elleni harc frontvonalában volt, és az új intézkedéseken keresztül ott is marad.²⁵⁰ A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények köre és a jogellenes kereskedelem a legkisebb társadalmi figyelmet kapott jelenségek közé tartozik az Európai Unióban, annak ellenre, hogy egyes tagállamoknak súlyos problémákkal kell szembenéznie. A környezeti bűncselekmények és a határon átnyúló szervezett bűnözés összefonódása már az Európai Unió részéről is elismerést nyert, az uniós intézmények több döntésben foglalkoztak a problémával.

Az Európai Unió vadvilági fajokkal folytatott kereskedelemre vonatkozó szabályozásának elemző értékelését több tényező indokolja. Elsősorban az Európai Unió volt az első (és napjainkig az egyetlen) – a CITES fogalmai alapján – „gazdasági integrációs szervezet”, amely csatlakozott az egyezményhez. Az európai államok egy része a kezdetektől részt vesz a veszélyeztetett fajok kereskedelmének nemzetközi szabályozásában. Alig néhány évvel ezelőtt az Európai Unió részes félle vált a CITES-ben, így szignifikáns kérdéssé vált, hogy az Európai Unióban miként fog megvalósulni a kereskedelem egységes szabályozása. Másrészről, az Európai Unió már a CITES-hez való csatlakozást megelőzően széles körű, és az egyezmény rendelkezéseinél több tekintetben szigorúbb szabályozási rendszert alakított ki a veszélyeztetett fajok kereskedelmét illetően, már az 1980-as évek közepén. Továbbá a vadvilággal kapcsolatos

²⁴⁹ Emma McClarkin, European Conservatives and Reformists Group, Egyesült Királyság, rapporteur. Idézet forrása: [Using EU trade tools to combat wildlife trafficking](#). Press release. *Europarl.europa.eu*, 2017. március 2. „Illegal trade in wildlife is a crime with complex roots and wide dimensions that threatens our ecosystems, and good governance. We must do all we can to tackle this illegal activity and to ensure that future generations will not be deprived of the beauty and diversity of our environment.”

²⁵⁰ Irene Banos Ruiz: [Europe, a silent hub of illegal wildlife trade](#). *Dw.com*, 2017. január 20.

büntetendő cselekmények terén az unió az egyik legfontosabb tranzit- és célállomás, amely a téma tárgyalása során szükségszerűen felveti, vajon az Európai Unió és tagállamai milyen lépéseket tettek az érintett cselekmények felszámolása és terjedésének megakadályozása érdekében. A természetet károsító bűncselekmények kapcsán gyakran az a téves elképzelés él, hogy az csak a fejlődő vagy kevésbé fejlett államokat érinti. Az igazság ezzel szemben az, hogy az Európai Unió és tagállamai az egyik legnagyobb jelentőséggel bíró térség, ha a vadvilággal kapcsolatos, jogellenes tevékenységeket tekintjük. Az egyes tagállamok azonban nem egyenlő mértékben vannak kitéve a következményeknek, hiszen azok, amelyek a kereskedelem szempontjából behozatali vagy kilépő pontok, még nagyobb figyelmet kell, hogy fordítsanak a CITES és az uniós jogi normák végrehajtására. További indokként hozható fel, hogy az uniós tagállamoknak mind a nemzetközi, mind az uniós normáknak megfelelő belső szabályozási rendszert kellett kiépíteniük, több tekintetben kiegészítve és megváltoztatva a már érvényes állami jogot. Az Európai Unió esetében további kihívást jelentenek az újonnan csatlakozó államok, hiszen a belső piac bővülése és a külső határok áthelyeződése jelentős változásokat von maga után. A 10 új állam európai integrációhoz való csatlakozását 2004-ben széles körű elemzés előzte meg, amely kiterjedt a bővítés kereskedelmi szabályozásra gyakorolt hatásaira is. A fő célkitűzés az volt, hogy a csatlakozó államok ne gyengítsék meg az egyébként hatékonyan működő kereskedelmi szabályozási rendszert. A felmérések ugyanakkor azt mutatták, hogy egyes államokban már a csatlakozást megelőzően is szigorúbb normák éltek a CITES végrehajtása érdekében, mint amit az uniós jogból fakadó kötelezettségek meghatároztak. Így a fejlesztéseknek leginkább az összehangolt végrehajtás, információs technológiai fejlesztés és szakképzés irányába kellett mutatniuk.

Bár a CITES szempontjából az Európai Unió nemzetközi jogi szempontból nem különbözik az állam részes felektől, az Európai Unió vadvilági fajokkal folytatott kereskedelemre vonatkozó szabályozási rendszere önmagában modellszerű, egységes rendszert alkot. Mivel az Európai Unióval egyetemben az összes tagállama is részes fél az egyezményben, ki kellett alakítani azon kereteket, amelyek lehetővé teszik az egységes, uniós álláspont képviselését anélkül, hogy megfosztaná az egyes államokat saját véleményüktől, érdekeik érvényesítésétől. Az Európai Unió számos politikai kötelezettséget vállalt a vadvilág megőrzése érdekében. Ezek közé tartozik az Európai Unió Fenntartható Fejlődés Stratégiája, amely széles körű keretet biztosít a természeti erőforrások felelősségteljes hasznosításának, és megköveteli, hogy a környezeti fenntarthatóság

az Európai Unió külső politikájának része legyen.²⁵¹ A Környezeti és Természeti Erőforrások Tematikus Programja²⁵² az Európai Unió külső politikai cselekvési körének volt része, és elsődleges céljaként a fejlődő államok és térségek támogatását határozta meg. Ezen túl az Európai Unió biodiverzitással kapcsolatos stratégiája²⁵³ és akcióterve²⁵⁴ jelentősen hozzájárul az európai térség sokféleségének megőrzéséhez és fenntartható használatához. A stratégiában szerepel az együttműködés és a szinergiák javítása, valamint a biológiai sokféleséggel kapcsolatos egyezmények közös prioritásainak meghatározása. Az egyezmények között szerepel a CITES, azonban a veszélyeztetett fajok megőrzésére vonatkozó uniós cselekvés az egyezményhez való csatlakozással teljesedett ki.²⁵⁵

A vadvilági fajok kereskedelmének jelentősége az Európai Unióban

Az Európai Unió az egyik legnagyobb és legváltozatosabb piac a világon az élő egyedek, a vadvilági termékek és származékok tekintetében. Az európai integrációhoz csatlakozó tagállamok száma dinamikusán növekedett az elmúlt évtizedekben, ezzel párhuzamosan a vadvilági termékek piaca is változott az Európai Unióban. A 27 tagállam több vadvilági árucikk esetében a legnagyobb globális importőrnek számít, beleértve a hüllőbőröket, az élő hüllőket, a kaviárt, az élő papagájokat és a trópusi fákat. 2005-ben a vadvilágból származó fajokkal folytatott kereskedelem értéke 93 milliárd euró volt az Európai Unió piacán. Az európai államok mind a CITES-listán szereplő, mind pedig az egyezmény által nem védett fajok tekintetében elsődleges kereskedelmi célpontnak tekinthetők.²⁵⁶

²⁵¹ [Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development \(Commission's proposal to the Gothenburg European Council\)](#). COM(2001) 264 final (2001. május 15.).

²⁵² ENRTP: *Environment and Natural Resources Thematic Programme* 2007 és 2013 között.

²⁵³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia. COM(2011) 244 végleges (2011. május 3.). A továbbiakban: A biológiai sokféleséggel kapcsolatos uniós stratégia.

²⁵⁴ A Bizottság közleménye. A Biológiai sokféleség csökkenésének megállítása 2010-ig – és azon túl – Az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartása az emberi jólét érdekében. COM(2006) 216 végleges (2006. május 22.).

²⁵⁵ A biológiai sokféleséggel kapcsolatos uniós stratégia, 4.1. 9.

²⁵⁶ Maylynn Engler – Rob Parry-Jones: *Opportunity or threat? The role of the European Union in global wildlife trade*. Brussels, Traffic Europe Report, 2007.

Kiemelendő, hogy az Európai Unióban is élesen el kell különíteni egymástól az illegális és jogszerűen folytatott kereskedelmet. A szabályozás a korlátok közé szorított, ellenőrzött, de engedélyezett kereskedelem felé mutat a legveszélyeztetettebb fajok kiemelt védelmével.

Az egységes uniós szabályozás ellenére számos olyan terület merül fel, amely megnehezíti az illegális kereskedelem elleni küzdelmet. Az első ilyen probléma, hogy a közvélemény csak igen kis százaléka tud és foglalkozik a vadvilági fajok kereskedelmével, pedig egy-egy távoli országban töltött nyaralás során vásárolt szuvenír kapcsán számos uniós polgár kerülhet kellemetlen helyzetbe a reptéri vizsgálaton. Azonban hozzátehetjük, hogy éppen utóbbi esetek maradnak rejtve legtöbbször a hatóságok elől. Ráadásul az évi néhány ezer feltárt eset, mikor illegális kereskedelmi tevékenységet sikerül leleplezni, csak a jéghegy csúcsa, az összes eset mintegy 10–15 százaléka. Az Európai Unió területén egyes őshonos fajok képezik az illegális kereskedelem tárgyát, így a különösen veszélyeztetett európai angolna, amelyet Kínába, Japánba és más ázsiai országba csempésznek.

A vadvilágból származó fajokkal folytatott illegális kereskedelem mértékéről az európai szintén is betekintést biztosít a vámhatóságok és egyéb rendészeti szervek által elkobzott szállítmányok értéke és száma. Az olyan belépési pontok, mint tagsága ideje alatt az Egyesült Királyság kikötői és repterei, valamint az ott elkobzott szállítmányok ugyancsak információt biztosítanak a vadvilági kereskedelmi útvonalokról.²⁵⁷ Az Egyesült Királyság egyik frekvenciált belépési pontja a Heathrow reptér, amelyet a Manchester és a Gatwick repterek követnek. 1996 és 2000 között összesen 2211 elkobzás történt az Egyesült Királyság kikötőiben, amikor CITES-listán vagy a WTR-mellékletben²⁵⁸ szereplő fajok illegális szállítása valósult meg. 1999 és 2000 között ezen elkobzott szállítmányok 17 százaléka volt élő egyed, amelynek csaknem fele hulló volt. Az összes szállítmány csaknem 75 százaléka a tradicionális ázsiai gyógyászatához szükséges termékek voltak. Mindazonáltal érdekes a beérkező elefántcsont alacsony aránya, mindösszesen 36 kisebb szállítmányt derítettek fel, amelyből a nyers elefántcsont afrikai országokból, a megmunkált elefántcsont pedig Indonéziából, az Amerikai

²⁵⁷ Bár 2020-ban az Egyesült Királyság kilépett az Európai Unióból, példaként jól illusztrálja a belső piacra érkező illegális vadvilágból származó egyedek és termékek mértékét.

²⁵⁸ WTR (Wildlife Trade Regulations): az Európai Unió veszélyeztetett vadvilági fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozása, rendeletei.

Egyesült Államokból és egyéb országokból származott.²⁵⁹ Véleményem szerint az elefántcsont alacsony aránya magyarázható azzal, hogy a 2000-es évek elejére némileg csökkent az illegális kereskedelem, azonban alig néhány évvel később az Afrikában új erőre kapott orvvadászat hatott az elefántcsont behozatalára.

A szállítmányok átvizsgálására és mérésére a vámhatóságok által csak olyan esetekben kerülhet sor, ahol van határellenőrzés. A határok átjárhatósága az Európai Unióban azt eredményezi, hogy ha egyszer az illegális kereskedelem tárgya bejutott a belső piac területére, akkor akadályok nélkül áramlik a tagállamok között. Mivel a belső piac a termékek, személyek, szolgáltatások és tőke szabad áramlásán alapszik, a határellenőrzésre vonatkozó közös alapelvek kialakítása nélkülözhetetlen volt. Az elkobzásra vonatkozó legújabb adatok alapján a nemzetközi elkobzás²⁶⁰ mintegy 97 százalékát Ausztria, az Egyesült Királyság, Németország, Spanyolország és Dánia jelentette be 2015-ben. A mintegy két évtizeddel korábbi adatokhoz képest jelentősen előrelépett az elkobzott elefántcsont aránya. A szállítmányok között az első helyet továbbra is a gyógyászati célra használt termékek foglalják el (csaknem 900 ezer növény származékot tartalmazó tétel és megközelítően 25 ezer állati származék, együttesen 1500 kg súlyban), amelyet több mint fél tonna elefántcsont követ. Ugyancsak magas számban szerepelnek az emlősök, madarak és hüllők (élő egyedek, tetemek, részek és származékok), a korallak, a kaviár és az élő növények. A származási országokat tekintve az Amerikai Egyesült Államokból elsősorban a medicina termékei érkeznek.²⁶¹

Azonban az Európai Unió nemcsak cél, hanem *tranzitállomás* is a kereskedelem útvonalain. Ez azt jelenti, hogy földrajzi elhelyezkedésénél fogva az Afrikából és az USA-ból Európába érkező tételeket nem itt vásárolják meg, hanem azokat továbbküldik Ázsia felé. A harmadik államokkal az Európai Unióból folytatott export és re-export célállomásai között élen szerepel Kína, amelyet Hongkong és Thaiföld követ. Utóbbi országokba az elsősorban afrikai elefántcsontot szállítják, de a rinocéroszszarv ugyancsak kedvelt terméknek számít. Az elefántcsont-kereskedelem további célállomása Vietnám, ahova a nyers és megmunkált afrikai elefántcsont érkezik. Többek között Franciaországban

²⁵⁹ WWF: *Switching channels. Wildlife trade routes into Europe and the UK*. WWF/TRAFFIC Report. 2002. december. 12–13. A továbbiakban: *Switching channels* (2002).

²⁶⁰ A határoknál történő vizsgálat során felfedezett illegális szállítmányok elkobzása. Például harmadik államokból érkező szállítmányok, amelyet az EU külső határainál ellenőriznek.

²⁶¹ TRAFFIC: *Overview of important international seizures in the European Union. January to December 2015*. 2016. április, frissítve: 2017. március. 1–3. A továbbiakban: *Seizures* (2015).

már az unióhoz való csatlakozást megelőzően is. Továbbá több országban találunk CITES-listára vett és a vadvilági fajok kereskedelme szempontjából jelentős őshonos fajokat, mint a barnamedve, ragadozómadár-fajokat és a hagyományos medicinában felhasznált növényeket, mint a ciklámen. Mindazonáltal a korábban, vagyis 2004 előtt is tag 15 államhoz képest az újonnan csatlakozó országok kevésbé jelentősek a CITES-fajok importját tekintve.²⁶⁷ Utóbbi oka, hogy az érintett közép- és kelet-európai államok – földrajzi elhelyezkedésüknél fogva – kiváló tranzitállomások, azonban a kereslet kisebb a veszélyeztetett fajokra. Bár az őshonos fajok egy részét tekintve fontos piacot jelentenek a védett és ritka állat- és növényfajokat nézve.

A csatlakozást megelőzően már 2002-ben is készült egy jelentés,²⁶⁸ amely az új tagállamok csatlakozásának hatását vizsgálta az Európai Unió vadvilágából származó, veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozását illetően. A 2002-es jelentés is felhívta a figyelmet arra, hogy a keleti kibővítéssel a *belső piac határai jelentősen kitolódnak*, ahol szigorú határellenőrzésre és megfelelő szaktudást, valamint erőforrásokat felvonultató vizsgálószervekre van szükség. Megállapítható, hogy 2004-re, mikor a 10 új tagállam csatlakozott az integrációhoz, már megvalósították azokat a változtatásokat, elsősorban jogszabályalkotással, amelyek lehetővé tették az Európai Unió kereskedelemre vonatkozó rendeleteinek végrehajtását. Ugyanakkor egyes államokban, mint Litvániában, fontos szabályozási elemek végrehajtása csúszott, a jogszabályalkotás ütemére való tekintettel. Továbbá néhol az uniósnál szigorúbb szabályozás volt életben – már a csatlakozást megelőzően is – a CITES végrehajtása érdekében. Példaként felhozható Magyarország is, ahol többek között a CITES-listán szereplő fajok regisztrációja kapcsán szigorúbb előírások voltak, mint amilyet a rendeletek megköveteltek. Így voltaképpen több esetben is a szabályozás módosítása a védelmi szint csökkentését jelentette volna. A legnagyobb kihívás az információáramlás biztosítása volt, amely érdekében az újonnan csatlakozó államoknak ki kellett építeni a szükséges rendszereket, hogy az adatbázisokhoz való hozzáférhetőség, valamint a gyors és egyszerű információlekérés megvalósulhasson. További lépéseket kellett tenni a kifejezetten a környezettel kapcsolatos bűncselekmények felderítése érdekében, így sok esetben külön egységeket

²⁶⁷ Kecse-Nagy Katalin et alii: *Wildlife trade in Central and Eastern Europe. A review of CITES implementation in 15 countries*. TRAFFIC Europe report. Budapest, TRAFFIC, 2006. 8.

²⁶⁸ Karin Berkhoudt: *Focus on EU enlargement and wildlife trade. Review of CITES implementation in candidate countries*. Brussels, TRAFFIC Europe, 2002.

hoztak létre a rendőrségen belül (például 2005-ben Magyarországon jött létre a környezeti bűncselekményekkel foglalkozó egység).²⁶⁹ Azonban a legnagyobb kihívás a jogellenes cselekmények leleplezése. Hiszen, ha a határokon nem derítik fel az Európai Unióba jogellenesen érkező szállítmányokat, hiába a büntetőjogi szabályozás, ha maga a tett rejtve marad. Ennek érdekében több állam figyelmét is felhívták a megfelelő szakértelemmel rendelkező vámtisztek kiképzésére, akik képesek felismerni a vadvilági termékeket, egyedeket és az illegális tevékenységre utaló jeleket. Újra hangsúlyozni kell, ha egy termék vagy egyed bejut a belső piacra, 27 állam között szabadon mozog, és a lelepleződés esélye igen csekélyé válik. Ezért feltétlenül szükséges, hogy az utolsó védelmi vonalat biztosító tagállamok megfelelő figyelmet fordítsanak az egyre fenyegetőbb, vadvilágot károsító bűncselekményekre.

Összegezve elmondható, hogy a vadvilágból származó fajokkal folytatott kereskedelem jelentős szektort jelent az Európai Unióban és a tagállamok gazdasági tevékenységében. Azonban a nagyarányú jogszerű tevékenység mellett egyre inkább teret nyert az illegális kereskedelmi tevékenység és a vadvilággal kapcsolatos bűncselekmények. A jelenség elharapódzása több tényező eredménye, kezdve az Európai Unió belső piacának bővülésével, az újonnan csatlakozó tagállamok miatt, de oka a volt szovjet térségben tevékenykedő szervezett bűnözői csoportok terjeszkedése is. Az Európai Unió 2004-es kibővülése jelentős változásokat hozott a belső piacon és az Európai Unió külső határellenőrzésében is. Azonban az Európai Unió széles körű normaalkotással és a nemzetközi szerződéshez való csatlakozással igyekszik felvenni a versenyt a határon átnyúló szervezett bűnözés ellen, és gátat szabni a veszélyeztetett fajok kihalásának, a biodiverzitás csökkenésének. Mivel számos, az európai kontinensen honos faj is ki van téve az illegális begyűjtésnek, vadászatnak, a téma különös jelentőséggel bír a biológiai sokféleség megőrzése érdekében is.

Az Európai Unió vadvilági fajokkal folytatott kereskedelemre vonatkozó normáinak fejlődése – úton a CITES-hez való csatlakozásig

Bár hivatalosan csak 2015-ben lett részes fél az Európai Unió, a veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozás szigorúsága tekintetében az Európai Unió, illetve korábban a Közösség már 1984-re megvalósította és néhány tekin-

²⁶⁹ Kecse-Nagy et alii (2006) i. m. 100–102.

tetben túl is szárnyalta a CITES által felállított követelményeket. Így voltaképpen már a *gaborone-i* módosítás elfogadását követő évben megvalósultak az egyezmény szabályai. Az 1982/3626/EGK rendelet vonatkozott a veszélyeztetett állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény Közösségben való végrehajtásáról. A rendelet kiemeli, hogy a Közösség tagállamai már 1977-ben²⁷⁰ állást foglaltak a vadon élő állat- és növényfajok védelmének szükségessége mellett, amely mind a mai napig egyik alapja az Európai Unió környezetpolitikájának. Mindamellett kiemelik, hogy a CITES főként *kereskedelempolitikai eszközöket* alkalmaz, így az engedélyek és a szigorú nemzetközi kereskedelmi kontroll módszereit. Már ebben a rendeletben lefektették azt az alapelvet, hogy az egyezmény szabályainak végrehajtása semmiképpen sem akadályozhatja a tagállamok közötti közös piacon történő kereskedelmet, de mindenképpen alkalmazza őket a harmadik államokkal folytatott ügyletekben.²⁷¹

A CITES Közösségen belüli végrehajtásának másik eleme az 1983/3418/EGK bizottsági rendelet²⁷² volt, amely a CITES Közösségen belüli végrehajtásához szükséges dokumentációról és a terminológiáról szólt. 1982-ben az akkori 10 tagállamból csupán öt volt részes fél az egyezményben. A két rendelet 1984. január 1-jén lépett hatályba, és minden tagállamban alkalmazni kellett akkor is, ha azok még nem csatlakoztak a CITES-hez.

1991 decemberében a Bizottság javasolta a Tanácsnak, hogy az 1982-es rendeletet helyettesítsék egy átfogóbb szabályozással, 1993. január 1-jével, vagyis a belső piac létrejöttének dátumától. A módosítást indokolta, hogy a belső határ-ellenőrzés szinte teljes eltűnése, valamint a termékek, szolgáltatások, munkaerő és tőke szabad áramlása szükségessé tette a korábbi rendelet felülvizsgálatát. Továbbá az 1982-es rendeletet a tagállamok eltérően hajtották végre, ami a részes felek konferenciájának ajánlásaival együtt zűrzavarhoz és a harmonizáció hiányához vezetett. Végül az 1980-as évek elején elfogadott szabályozást a vadvilági

²⁷⁰ Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 17 May 1977 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment. 1977. május 17-i Tanácsi találkozó (HL C 139., 1977. 6. 13., 1–46.).

²⁷¹ A Tanács 1982. december 3-i 1982/3626/EGK rendelete a CITES Közösségen belüli végrehajtásáról (HL L 384., 1982. 12. 31., 1–61.). Érvényesség vége: 1996. december 31.

²⁷² A Bizottság 1983. november 28-i 1983/3418/EGK rendelete a CITES Közösségen belüli végrehajtásához szükséges dokumentumok kérdéséről (HL L 344., 1983.12.7., 1–27.). Érvényesség vége: 1997. május 31.

kereskedelmkontroll technikáinak és politikájának fejlődése miatt is felül kellett vizsgálni.

A Tanácsnak végül az eredeti terveknel jóval tovább tartott az új rendelet elfogadása. 1996. december 9-én fogadták el az 1997/338/EK tanácsi rendeletet a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről, majd a Bizottság elfogadta az 1997/939/EK rendeletet²⁷³ a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. Az utóbbi rendeletet a Bizottság már két alkalommal is helyettesítette²⁷⁴ a részes felek konferenciáin elfogadott új szabályoknak való megfelelés érdekében.²⁷⁵

Majd a 2012/791/EU bizottsági rendeletet alkották meg a 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 865/2006/EK rendeletnek a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmére vonatkozó bizonyos rendelkezések tekintetében történő módosításáról.²⁷⁶ Ezután a 2015/870/EU bizottsági rendeletet fogadták el, ugyanebben a tárgykörben.²⁷⁷ Végül a Bizottság 2012/792/EU végrehajtási rendelete került elfogadásra a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendeletben előírt engedélyek, bizonyítványok és más okmányok mintáira vonatkozó szabályok megállapítá-

²⁷³ A Bizottság 1997. május 26-i 1997/939/EK rendelete a veszélyeztetett állat- és növényfajok védelméről szóló 338/97 tanácsi rendelet részletes végrehajtásáról (HL L 140., 1997. 5. 30., 9–50.). Érvényesség vége: 2001. szeptember 21.

²⁷⁴ Először a Bizottság 2001. augusztus 30-i 2001/1808/EK rendeletével a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 250., 2001. 9. 19., 1–43.). Érvényesség vége: 2006. augusztus 8., majd a jelenleg is hatályos, módosított 865/2006/EK rendelettel.

²⁷⁵ [European Union Wildlife Trade Regulations. Reference Guide](#). TRAFFIC 2017. június, 144–145.

²⁷⁶ A Bizottság 2012. augusztus 23-i 2012/791/EU rendelete a 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 865/2006/EK rendeletnek a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmére vonatkozó bizonyos rendelkezések tekintetében történő módosításáról (HL L 242., 2012. 9. 7., 13–45.).

²⁷⁷ A Bizottság 2015. június 5-i 2015/870/EU rendelete a 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 865/2006/EK rendeletnek a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelme tekintetében történő módosításáról (HL L 142., 2015. 6. 6., 3–20.).

sáról és a 865/2006/EK bizottsági rendelet módosításáról.²⁷⁸ Utóbbi elsősorban az engedélyekre és dokumentumokra vonatkozó rendelkezéseket törölte és helyettesítette.

A legutóbbi, jelenleg hatályos jogforrás, a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 865/2006/EK rendelet módosításáról 2019. február 6-án került megalkotásra.²⁷⁹ Egyrészt az élő orrszarvúakra és élő elefántokra vonatkozó engedélyek és bizonyítványok konkrét tartalmának, másrészt az engedélyekben és bizonyítványokban az érintett példányok leírásai-ban alkalmazandó kódok és mértékegység-jelölések megváltoztatása történt. Természetesen az 1982-ben elfogadott rendelet számos módosításon esett át, és mára az Európai Unió veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozásának kiterjedt jogszabályi háttere van, amely így jelentős hatást gyakorol a tagállamokra. A CITES szabályait voltaképpen rendeletek és egyéb jogi normák során keresztül hajtják végre az Európai Unióban. Az unióban nélkülözhetetlen a kereskedelemre vonatkozó egységes szabályozás, hiszen a tagállamok közötti szisztematikus és állandó határellenőrzés hiánya miatt az áruk, így a belső piac területére behozott vadvilági termékek is szabadon mozoghatnak. Az előbbiekre tekintettel különösen fontos, hogy az egyes tagállamokban az egyezmény szabályait egységesen hajtják végre és valósítsák meg.²⁸⁰ Mivel az Európai Unióban a jogegységesítés elsődlegesen rendeleti szabályozáson keresztül valósul meg, a vizsgált területen is ez a jellemző.

²⁷⁸ A Bizottság 2012. augusztus 23-i 1202/791/EU végrehajtási rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendeletben előírt engedélyek, bizonyítványok és más okmányok mintáira vonatkozó szabályok megállapításáról és a 865/2006/EK bizottsági rendelet módosításáról (HL L 242., 2012. 9. 7., 13–45.).

²⁷⁹ A Bizottság 2019. február 6-i 2019/220/EU rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2006/865/EK rendelet módosításáról (HL L 35., 2019. 2. 7., 3–27.).

²⁸⁰ European Commission: [The European Union and trade in wild fauna and flora. Introduction.](https://ec.europa.eu/eu-foreign-affairs/en/press-releases/2019/02/06-2019-220) *Ec.europa.eu*.

*A veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó jogi normák az Európai Unióban.*²⁸¹

1. a Tanács 1997/338/EK rendelete (1996. december 9.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről (Alap Rendelet),²⁸²
2. a Bizottság 2006/865/EK rendelete (2006. május 4.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (Végrehajtási Rendelet),²⁸³ [az előző fejezetben ismertetett módosításokkal];
3. a Bizottság 2012/792/EU végrehajtási rendelete (2012. augusztus 23.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendeletben előírt engedélyek, bizonyítványok és más okmányok mintáira vonatkozó szabályok megállapításáról és a 865/2006/EK bizottsági rendelet módosításáról (Engedélyezési Rendelet);²⁸⁴ [amely nagyban módosította a Végrehajtási Rendeletet];
4. tilalmi rendeletek, amelyek közül a legutóbbi a Bizottság 2017/1915/EU végrehajtási rendelete (2017. október 19.)²⁸⁵ egyes vadon élő állat- és növényfajok példányainak az unióba történő behozatalának tilalmáról.

²⁸¹ Az egyes jogforrásokhoz kapcsolódó magyar nyelvű elnevezések az angol nyelvű, az Európai Unió által is széles körben használt megfelelőjükből erednek. Így ennek megfelelően: *Basic Regulation*, vagyis Alap Rendelet; *Implementing Regulation*, amely leginkább Végrehajtási Rendeletnek fordítható; *Permit Regulation*, amely az Engedélyezési Rendelet; és a *Suspension Regulation* vagyis Tilalmi Rendelet. Az értekezés további hivatkozásaiban a meghatározott előbbi elnevezéseket alkalmazzuk.

²⁸² HL L 61., 1997. 3. 3., 1–69. Az Alap Rendeletet számos alkalommal módosították már, lásd: [Eurlex.europa.eu](http://eurlex.europa.eu). A 2017. évi részes felek konferenciájára tekintettel az alapdokumentumot módosította a Bizottság 2017. január 20-i 2017/128/EU rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 21., 2017. 1. 26., 1–98.). Érvényesség vége: 2017. január 26. Azonban a 2017/128-as rendeletet később megsemmisítették. Helyesbítés a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2017. január 20-i 2017/18/EU bizottsági rendelethez (HL L 23., 2017. 1. 28., 123.). Az utolsó, jelenleg is hatályos módosítás: A Bizottság 2017. január 20-i 2017/160/EU rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 27., 2017. 2. 1., 1–98.). (A jelentéstételi kötelezettségre vonatkozó módosítások 2020. január 1-jén léptek hatályba.)

²⁸³ HL L 166., 2006. 6. 19., 1–69.

²⁸⁴ HL L 242., 2012. 9. 7., 13–45.

²⁸⁵ HL L 271., 2017. 10. 20., 7–24.

Az Európai Unió veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozása több rétegre tagolható. Az alapvető célkitűzéseket tartalmazza az Unió *vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmére vonatkozó politikája*, amely az elfogadott cselekvési tervekben mutatkozik meg. A cselekvési terv – a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme ellen – a Bizottság 2016. évi egyik közleményében található meg.²⁸⁶ Ezt követi a *tételes jogi szabályozás*, amely elsősorban rendeleti, így kötelező és közvetlen hatályú jogforrási szinten állapították meg. A három fő rendelet, az Alap Rendelet, a Végrehajtási Rendelet és az Engedélyezési Rendelet alapvető szabályozást fektet le. Ezt a rendszert egészítik ki a tilalmi rendeletek, amelyek egyes vadon élő állat- és növényfajok példányainak az unióba történő behozatali tilalmáról, vagyis a belső piacon történő megjelenésnek a megakadályozásáról szólnak. Amennyiben módosítás történik az Alap Rendelethez csatolt mellékletekben, így új faj kerül a listára, bizottsági módosító rendeletet fogadnak el. A három fő rendelet szabályozását egészítik ki a nem kötelező jogi normaként megjelenő *bizottsági ajánlások*, amelyek az Európai Unió kereskedelmi szabályozásának végrehajtására vonatkozó iránymutatásokat részletezik. Utóbbiak elsősorban a tagállamok számára jelennek segítséget a normák hatékony megvalósítása érdekében. Bár az Európai Unió vadvilági kereskedelemre vonatkozó rendeletei közvetlenül hatályosak és alkalmazandók, a végrehajtási intézkedések meghozatala nagymértékben a tagállami szabályozáson nyugszik. Így a tagállami szintű jogalkotásnak is fontos szerepe van.

A vadvilági kereskedelemre vonatkozó rendeleteken túl nagy jelentősége van az Európai Unió legfontosabb célkitűzéseit tartalmazó és már említett *cselekvési tervének*. Az Európai Parlament 2014-ben fogadott el egy állásfoglalást, amely a cselekvési terv megalkotását szorgalmazta.²⁸⁷ A Parlament „sürgeti a Bizottságot, hogy haladéktalanul dolgozzon ki uniós cselekvési tervet a vadon élő növényekkel és állatokkal kapcsolatos bűncselekmények és kereskedelem ellen, egyértelműen meghatározva az elérendő eredményeket és az időkereteket is”.²⁸⁸ Az Európai Bizottság 2014 februárjában indította el a vadon élő állatok

²⁸⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési terv. COM(2016) 87 final (2016. február 26.). A továbbiakban: Cselekvési terv.

²⁸⁷ Az Európai Parlament 2014. január 15-i állásfoglalása a vadon élő növényekkel és állatokkal kapcsolatos bűncselekményekről, 2013/2747(RSP). A továbbiakban: Állásfoglalás, 2013/2747(RSP).

²⁸⁸ Állásfoglalás, 2013/2747(RSP), Fellépés az EU-n belül, 9. pont.

és növények jogellenes kereskedelmének uniós megközelítéséről tartott konzultációt, amelynek keretében számos uniós tagállam, nemzetközi szervezet, nem kormányzati szervezet és érintett vállalkozás fejezte ki támogatását.²⁸⁹ A cselekvési terv elsőként arra hívja fel a figyelmet, hogy a vadon élő állat- és növényfajokkal való jogellenes kereskedelem a szervezett bűnözés egyik legjövőbiztosabb formája lett, mintegy 8 és 20 milliárd euró közti éves nyereséggel. A világszerte elharapódzó probléma egyik fő eleme az afrikai illegális elefántcsont-kereskedelem. A cselekvési terv utal a fő problémákra, így a jogellenes kereskedelem negatív hatására a jogállamiságra, a bűnözésre és az érintett térségek biztonságára nézve. A cselekvési terv ezen túl reflektál a jelenséget övező nagy nemzetközi figyelemre, és állást foglal az unió szerepvállalása tekintetében.²⁹⁰ Az uniós cselekvési terv olyan intézkedések sorozata, amelyeket az Európai Unió intézményeinek és/vagy tagállamainak kell megalkotniuk. Azonban az előbbiek támogatásához elengedhetetlen a megfelelő pénzügyi és emberi erőforrás rendelkezésre bocsátása. Emiatt a tervek mindig rendelkeznek a már meglévő erőforrások jobb kihasználhatóságáról és elosztásáról.²⁹¹ A cselekvési terv rendelkezései *három prioritáson* alapulnak.²⁹² Az egyes prioritásokhoz azonban pontos célkitűzések és intézkedések kapcsolódnak, meghatározva az azért felelős uniós intézményt és/vagy tagállamokat.²⁹³

2016 júniusában az Európai Unió Tanácsa véleményt fogadott el a cselekvési tervhez kapcsolódóan, amelyben felhívást intézett az időben történő megvalósítás érdekében.²⁹⁴ Az előbbi dokumentumban a Tanács is megemlékezett az illegális kereskedelem és a szervezett bűnözés kapcsolatáról, és felszólította az Európai Rendőrségi Hivatalt, hogy vegye megfontolás alá a vadvilági bűnözés kérdését

²⁸⁹ Cselekvési terv, 5.

²⁹⁰ Cselekvési terv, 3–5.

²⁹¹ Cselekvési terv, 5.

²⁹² A vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelmének megakadályozása és a kiváltó okok kezelése; a meglévő szabályok eredményesebb végrehajtása és betartatása, valamint a vadon élő állatokkal és növényekkel kapcsolatos szervezett bűnözés elleni hatékonyabb küzdelem; és a származási, cél- és tranzitországok közötti, a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni globális partnerség megerősítése. Lásd: Cselekvési terv, 6.

²⁹³ Cselekvési terv, 9–23.

²⁹⁴ Tervezet. A Tanács következtetései a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési tervről – A következtetések elfogadása. Council Conclusions 10512/16, 2016. június 21. Brüsszel. A továbbiakban: Conclusion, 10512/16.

a soron következő SOCTA²⁹⁵ elkészítése során. A környezeti bűncselekményekre és az energiacsallásra pedig az Európai Unió belső biztonságát fenyegető veszélyként tekint.²⁹⁶ Ugyancsak megjelenik a vadvilági online kereskedelem kérdése, beleértve a *darkweben* terjedő illegális tranzakciók mértékét.²⁹⁷

Az Európai Parlament is reflektált²⁹⁸ a cselekvési terv elfogadására, különösen hangsúlyozva az Európai Unió jelentőségét mint célpiac, származási és tranzit-pont. A tagállamok számára elővigyázatos megközelítést javasol a védett fajok vadászati trófeáinak behozatala tekintetében, hiszen a CITES I. és II. Függelékébe sorolt fajok pusztulásához nagymértékben hozzájárult a trófeáért folytatott vadászati tevékenység.²⁹⁹ A dokumentum érdekessége, hogy külön kiemeli a létező kereskedelmi együttműködések környezeti vonatkozásait, és szorgalmazza a CITES és a WTO közötti kooperáció megerősítését, különös tekintettel a fejlődő országok tisztviselői számára a kereskedelmi és környezetvédelmi területen nyújtott technikai segítség és kapacitásépítés tekintetében.³⁰⁰ 2017-ben az Európai Parlament *állásfoglalást* hozott az Európai Unió és Afrika közötti stratégiáról. Az állásfoglalásban utalás történik a környezeti területen való ellenálló képesség fejlesztésére, és hangsúlyozza az afrikai kontinensen a biológiai sokféleség védelmét, és megállapítja, hogy az EU–Afrika stratégia a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési terv prioritásaival összhangban kell, hogy működjön, és védelmeznie kell a természeti örökséget, különösen a természetvédelmi területeket és nemzeti parkokat.³⁰¹

Az Európai Unió csatlakozása a CITES-egyezményhez többlépcsős folyamat eredménye volt. Az európai integráció tekintetében az Európai Unió

²⁹⁵ SOCTA (Serious and Organised Crime Threat Assessment): súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelése.

²⁹⁶ Conclusion, 10512/16 6. 18.

²⁹⁷ Conclusion, 10512/16 6. 20.

²⁹⁸ Az Európai Parlament 2016. november 24-i állásfoglalása a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni uniós cselekvési tervről 2016/2076(INI) (HL C 224., 2018. 6. 27., 117–126.). A továbbiakban: Állásfoglalás, 2016/2076(INI).

²⁹⁹ Állásfoglalás, 2016/2076(INI), 56. pont.

³⁰⁰ Állásfoglalás, 2016/2076(INI), 50. pont.

³⁰¹ Az Európai Parlament 2017. november 16-i állásfoglalása az EU–Afrika stratégiáról: a fejlődés fellendítése 2017/2083(INI) (HL C 356., 2018.10.4., 66–76.), 27. pont.

létrehozása³⁰² és a Lisszaboni Szerződés³⁰³ által nyert jogi személyiség volt az a két fordulópont, amely nagyban hozzájárult az egyezményben való részes félé váláshoz. Az Európai Unió a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével jogi személyiséget szerzett, ezáltal a nemzetközi jog alanyává vált. A jogalanyiség pedig lehetővé teszi, hogy saját nevében tárgyalhasson és köthessen nemzetközi megállapodásokat, azaz ezen a téren a szerződések által ráruházott hatáskörökkel rendelkezik.³⁰⁴ Azonban a veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó nemzetközi szerződés tekintetében is változásoknak kellett történniük ahhoz, hogy az Európai Unió formálisan is csatlakozhasson a CITES-hez, amelyre végül 2015. július 8-án került sor.

Az egyezményhez való csatlakozás lehetőségét még a CITES *gaborone*-i módosítása alapozta meg. A *gaborone*-i módosítás, amelyet a részes felek konferenciája 1983-ban fogadott el Botswanában, úgy módosította az egyezmény XXI. cikkét, hogy az egyezményhez való csatlakozás – amely addig csak államok számára volt lehetséges – nyitva álljon az olyan, szuverén államok által alkotott *regionális gazdasági integrációs szervezetek* számára is, amelyek a tagállamaik által a hatáskörükbe utalt és az egyezmény által szabályozott ügyekben jogosultak nemzetközi megállapodások tárgyalására, megkötésére és végrehajtására.³⁰⁵ Azonban a szükséges ratifikációk számára tekintettel a módosítás csak 2013. november 29-én lépett hatályba. Ezután az Európai Unió minden, az egyezményhez való csatlakozáshoz szükséges jogi lépést a lehető leghamarabb végrehajtott. Az Európai Parlament 2014 decemberében adta beleegyezését a csatlakozáshoz, amelyet a Tanács³⁰⁶ 2015. március 6-án hagyott jóvá.³⁰⁷ Az Európai Unió tagállamain végigtekintve, azok már a CITES részes feleivé váltak, majd az Európai Unió is csatlakozott az egyezményhez. Az EU-tagállamok abban a speciális helyzetben vannak, hogy egyrésztől teljesíteniük

³⁰² Az Európai Uniót a Maastrichti Szerződés hozta létre. Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés (1992. február 7.; 1993. november 1.), (HL C 191, 29. 7. 1992, 1–112.).

³⁰³ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá (2007. december 13.; 2009. december 1.) (HL C 306, 17. 12. 2007, 1–271.).

³⁰⁴ *Nemzetközi megállapodások és az EU külügyi hatáskörei.*

³⁰⁵ A Tanács 2015/451/EU határozata (2015. március 6.) az Európai Uniónak a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezményhez (CITES) való csatlakozásáról (HL L 75., 2015. 3. 19., 1–3.). A továbbiakban: Tanács 2015/451/EU határozata.

³⁰⁶ Tanács 2015/451/EU határozata, (2) bekezdés.

³⁰⁷ European Commission: [EU accession to CITES](https://ec.europa.eu/eu-accession-to-cites). *Ec.europa.eu*.

kell a CITES-hez való csatlakozás által vállalt nemzetközi kötelezettségeiket, másrészt végre kell hajtaniuk az uniós tagságból fakadó, a fajok kereskedelmére vonatkozó jogi szabályozást. Ehhez még hozzájárul a tagállamok belső, vadvilági kereskedelemre és illegális tevékenységekre vonatkozó szabályozása, amelynek összhangban kell lennie mind a nemzetközi, mind az uniós joggal. Így elmondhatjuk, hogy az EU-tagállamok, így Magyarország tekintetében is a veszélyeztetett fajok kereskedelmére vonatkozó szabályozásnak három rétege van, amelyek egymásra épülnek és kiegészítik egymást. Ma már minden uniós tagállam részes fél az egyezményben.

„Az EU büszke arra, hogy világszinten élen jár a vadon élő állat- és növényfajok jogellenes kereskedelme ellen vívott küzdelemben. Véleményünk szerint a konferencia³⁰⁸ lehetőséget kínál arra, hogy még keményebben lépünk fel a vadon élő állat- és növényfajok tiltott kereskedelme és az ehhez táptalajként szolgáló korrupció ellen. A CITES keretében partnereinkkel közösen azon fogunk dolgozni, hogy maradéktalanul végrehajtsuk a vadvilág védelmét szolgáló új uniós cselekvési tervet. Globális szövetséget építünk abból a célból, hogy az élőhelyükön megóvjuk az állatokat és növényeket, az átkelőhelyeken elzárjuk a csempészek útját, és teljesen felszámoljuk a tiltott kereskedelem iránti keresletet.”³⁰⁹

Az Európai Unió 2016 szeptemberében, Johannesburgban vett részt először teljes jogú részes félként a CITES részes feleinek konferenciáján. Az Európai Unió elhivatottan szorgalmazta szigorúbb nemzetközi intézkedések meghozatalát a vadon élő állat- és növényfajok jogellenes kereskedelme ellen, kifejezetten összhangban a témában kidolgozott uniós cselekvési tervvel. A részes felek konferenciáján képviselt álláspontot a tagállamok és az Európai Unió együtt alakítja ki. Az unió képviseletében Karmenu Vella, a környezetpolitikáért, a tengerügyekért és a halászati politikáért felelős biztos vett részt a 2016-os konferencián.³¹⁰ A Bizottság felügyeli, hogy a CITES-konferenciákon az Európai Unió tagállamai közös álláspontot képviseljenek, azonban a 18. CoP-re vonatkozóan a végleges vélemény kialakítására a tanácsi munkacsoportokban és a részes felek konferenciájának ülésén került sor. A határozat indokolása szerint nem álltak a Bizottság

³⁰⁸ Johannesburg, 2016.

³⁰⁹ Karmenu Vella, uniós biztos. [Az EU a globális csúcstalálkozón a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmére vonatkozó szabályok további szigorítását szorgalmazza](#). Sajtóközlemény, Brüsszel, 2016. szeptember 23.

³¹⁰ Vella (2016) i. m.

rendelkezésére megfelelő időben azon dokumentumok és információk, amelyek lehetővé tették volna az álláspont kialakítását.

„A Bizottság rendszeres kapcsolatban áll azokkal az érdekelt felekkel, akik érintettek az egyezmény hatálya alá tartozó kérdésekben. [...] A CITES CoP18-hoz több munkadokumentum szintén nem állt elég korán a Bizottság rendelkezésére ahhoz, hogy jelen pillanatban javaslatot tudjon tenni az uniós álláspontra. A Bizottság ezért azt javasolja, hogy az e kérdésekkel kapcsolatos álláspontot a tanácsi munkacsoportban folytatott viták során, vagy a csak később elérhetővé váló dokumentumok esetében a felek konferenciájának ülésén alakítsák ki.”³¹¹

Ugyanaz az indokolás szerepelt az előző, 17. konferenciával elfogadott uniós álláspont kapcsán is.

„A CITES CoP 17 számos dokumentuma (különösen a munkadokumentumok; lásd e dokumentum II. mellékletének 1. pontját) nem állt kellő időben a Bizottság rendelkezésére ahhoz, hogy jelen pillanatban javaslatot tudjon tenni az uniós álláspontra vonatkozóan. A Bizottság így azt javasolja, hogy az e kérdésekkel kapcsolatos álláspontok kialakítására a tanácsi munkacsoport megbeszélésein, a Bizottság értékelése alapján kerüljön sor.”³¹²

1. táblázat: Az uniós tagállamok csatlakozása a CITES-hez

Állam	Csatlakozás az európai integrációs szervezetekhez	Csatlakozás a CITES-egyezményhez	
		Csatlakozás dátuma	Hatálybalépés dátuma
Ausztria	1995. 01. 01.	1982. 01. 27.	1982. 04. 27.
Belgium	1958. 01. 01.	1983. 10. 03.	1984. 01. 01.
Bulgária	2007. 01. 01.	1991. 01. 16.	1991. 04. 16.
Ciprus	2004. 05. 01.	1974. 10. 18.	1975. 07. 01.
Csehország	2004. 05. 01.	1993. 01. 01.	1993. 04. 14.
Dánia	1973. 01. 01.	1977. 07. 26.	1977. 10. 24.

³¹¹ Javaslat a Tanács határozata a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény részes felei konferenciájának 18. ülésén az Unió nevében képviselendő álláspontról. COM(2019) 146 final (2019. március 21.).

³¹² Javaslat a Tanács határozata a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény (CITES) részes felei konferenciájának a dél-afrikai Johannesburgban 2016. szeptember 24. és október 5. között megrendezendő 17. ülésére benyújtott bizonyos javaslatok tekintetében az Európai Unió által képviselendő álláspont meghatározásáról. COM(2016) 437 final (2016. július 1.), 5. pont.

Egyesült Királyság	1973. 01. 01.	1976. 08. 02.	1976. 10. 31.
Észtország	2004. 05. 01.	1992. 07. 22.	1992. 10. 20.
Finnország	1995. 01. 01.	1976. 05. 10.	1976. 08. 08.
Franciaország	1958. 01. 01.	1978. 05. 11.	1978. 08. 09.
Görögország	1981. 01. 01.	1992. 10. 08.	1993. 01. 06.
Hollandia	1958. 01. 01.	1984. 04. 19.	1984. 07. 18.
Horvátország	2013. 07. 01.	2000. 03. 14.	2000. 06. 12.
Írország	1973. 01. 01.	2002. 01. 08.	2002. 03. 08.
Lengyelország	2004. 05. 01.	1989. 12. 12.	1990. 03. 12.
Lettország	2004. 05. 01.	1997. 02. 11.	1997. 05. 12.
Litvánia	2004. 05. 01.	2001. 12. 10.	2002. 03. 09.
Luxemburg	1958. 01. 01.	1983. 12. 13.	1984. 03. 12.
Magyarország	2004. 05. 01.	1985. 05. 29.	1985. 08. 22.
Málta	2004. 05. 01.	1989. 04. 17.	1989. 07. 16.
Németország	1958. 01. 01.	1976. 03. 22.	1976. 06. 20.
Olaszország	1958. 01. 01.	1979. 10. 02.	1979. 12. 31.
Portugália	1986. 01. 01.	1980. 12. 11.	1981. 03. 11.
Románia	2007. 01. 01.	1994. 08. 18.	1994. 11. 16.
Spanyolország	1986. 01. 01.	1986. 05. 30.	1986. 08. 28.
Svédország	1995. 01. 01.	1974. 08. 20.	1975. 07. 01.
Szlovákia	2004. 05. 01.	1993. 01. 01.	1993. 03. 02.
Szlovénia	2004. 05. 01.	2000. 01. 24.	2000. 04. 23.

Forrás: a szerző, Sziebig Orsolya Johanna szerkesztése a [List of contracting parties](#) alapján

Főbb különbségek a CITES és az EU vadvilági kereskedelemre vonatkozó szabályozása között

Bár legtöbb esetben az Európai Unió és az egyezmény normái átfedik egymást, már az 1982-es uniós rendelet is néhány tekintetben szigorúbb szabályokat határozott meg, mint a nemzetközi egyezmény. A különbségek tekintetében ez a tendencia folytatódott, és az unióban szigorúbb követelményekkel találkozunk, mint nemzetközi szinten. Ezt kiegészítve azzal, hogy több tagállamban is a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmének egyes területein szigorúbb szabályozás van, mint ami az uniós jogból fakadna.

A legfontosabb differencia a CITES-hez kapcsolódó három függelék és az 1997/338/EK rendelet négy melléklete között van. Az Európai Unió vadon

élő fajok kereskedelmét szabályozó rendeletének négy melléklete van (A, B, C és D). Az A, B és C melléklet körülbelül megfelel a CITES I., II. és III. Függelékeinek. A legmagasabb szintű védelmet és így a legszigorúbb szabályokat követelő *I. Függelék* tekintetében a kereskedelmet a fajok további fennmaradása veszélyeztetésének megakadályozása érdekében különösen szigorúan kell szabályozni. A kereskedelmet csak *rendkívüli körülmények között* szabad engedélyezni.³¹³ A *II. Függelékbe* sorolt fajok esetében a kereskedelmi kontroll célja, hogy elkerüljék a fennmaradásukkal összeegyeztethetetlen hasznosítást, és a fajok példányai kereskedelmének hatékony ellenőrzése.³¹⁴ Bármelyik részes fél bármikor jegyzéket juttathat el a Titkársághoz azon fajokról, amelyeket a saját joghatósága területén a *III. Függelékbe* tartozónak tekint. A III. Függelék biztosítja a legcsekélyebb védelmet, és olyan fajokat listáz, amelyek fennmaradását – egyes államok álláspontja szerint – a kereskedelem érinti vagy érintheti.³¹⁵ Azonban a mellékletek tartalmazzák a CITES által fel nem sorolt fajokat is, amelyeket csak az Európai Unió belső szabályai védenek. Ezen túl a D melléklet, amelynek tehát nincs megfelelője a CITES-ben, olyan fajokat sorol fel, amelyeket lehet, hogy valamely másik mellékletbe kell majd felvenni, és amelyeknek ezért az EU-ba történő behozatalát megfigyelés alatt tartják, így erre gyakran *megfigyelési listaként* hivatkoznak.

Összevetve tehát a mellékleteket és a CITES Függelékeit, a következő megállapítások tehetők:

- a) Ide sorolható be minden, a CITES I. Függelékében felsorolt faj, kivéve, ha az EU-tagállamok fenntartást nyújtottak be. Néhány a CITES II. és III. Függelékében felsorolt faj, amelyekre az Európai Unió szigorúbb belső intézkedéseket fogadott el, valamint egyéb, a CITES által fel nem sorolt fajok.
- b) Minden olyan, egyébként a CITES I. Függelékében felsorolt faj, amelyekre vonatkozóan az EU-tagállamok fenntartást nyújtottak be. Minden más a CITES II. Függelékében felsorolt faj, kivéve, ha az EU-tagállamok fenntartással éltek. Valamint egyéb, a CITES III. Függelékében található fajok és más, a CITES által fel nem sorolt fajok.

³¹³ CITES II. cikk (1) bekezdés.

³¹⁴ CITES IV. cikk (1) bekezdés.

³¹⁵ CITES V. cikk (1) bekezdés.

- c) Minden a CITES II. Függelékében felsorolt faj, ha az EU-tagállamok fenntartást nyújtottak be. Ezen túl más a CITES III. Függelékében felsorolt fajok, kivéve, ha az EU-tagállamok fenntartást nyújtottak be.
- d) Olyan fajok, amelyek a CITES III. Függelékében vannak, de az EU-tagállamok fenntartással éltek. Egyéb fajok, amelyek a CITES Függelékekben nem szerepelnek, de az Európai Unió területén megfigyelési listára kerültek.³¹⁶

Azonban a CITES és az EU szabályozása között több más érdemi különbség is megállapítható. Így másodsorban az *import követelmények eltéréseit* kell kiemelni. Importengedély szükséges az A mellékletben felsorolt fajok esetében. Azonban az uniós szabályozás szigorúbb importfeltételeket állapít meg, mint a CITES által megköveteltek. Így az importengedély nemcsak az A mellékletben felsorolt fajok esetében előírás, hanem a B mellékletben szereplőknél is. A CITES csupán az I. Függelékbe sorolt fajok esetében követeli meg az importengedélyt. Ezen túl úgynevezett importbejelentések szükségesek a C és a D mellékletben felsorolt fajok behozatala esetén is. Az importnyilatkozat egy bejelentés az importőr által, amelyet a megfelelő tagállami vámügyi hivatalhoz kell benyújtani, a szükséges CITES III. Függelékéhez kapcsolódó dokumentációval egyetemben. Az importbejelentés szabályait részletesen tartalmazza az Engedélyezési Rendelet. A legszigorúbb standardokat megkövetelő A és a B mellékletben felsorolt fajok élő példányait kizárólag akkor lehet az uniós területére behozni, ha a címzett bizonyíthatóan megfelelő feltételekkel rendelkezik a példányok tartásához és gondozásához. A CITES csak az I. Függelékben megadott fajok élő példányainak importjánál írja ezt elő. Mivel az uniós szabályozás egyes, a II. Függelékben szereplő fajokat az A mellékletbe sorol, a nemzetközi szabályoktól eltérően, ezekkel nem lehet kereskedni, vagy ezeket kereskedelmi célra használni.

A kereskedelem *területét* illetően az uniós szabályozása az EU-tagállamokon belüli és a tagállamok közötti kereskedelmet, vagyis a belső kereskedelmet, valamint a nem EU-tagállamokkal történő kereskedelmet egyaránt szabályozza, míg a CITES csak a nemzetközi kereskedelmet. Tekintettel a belső piacra és az áruk, termékek szabad mozgására, az Európai Unióban speciális szabályokat kellett elfogadni az egyes tagállamokon belüli és a tagállamok közötti kereskedelemre,

³¹⁶ The differences between EU and CITES provisions in a nutshell. *Ec.europa.eu*, 1. A továbbiakban: Különbségek.

így, különösen a legszigorúbb védelmet élvező A listás fajok tekintetében, külön szabályokat határoztak meg. A szabályozás indoka, hogy a rendelet hatálya alá tartozó fajoknak a lehető legszélesebb körű védelmet kívánják biztosítani, és ennek érdekében szabályokat kellett meghatározni a fajok Közösségen belüli kereskedelmének és szállításának ellenőrzésével, valamint a példányok tartására vonatkozó feltételekkel kapcsolatosan. Ezt segíti elő, hogy az Alap Rendelet alapján kiállított, e tevékenységek ellenőrzését elősegítő tanúsítványok megadására, érvényességére és használatára közös szabályok kerültek kialakításra.³¹⁷ Az Alap Rendelet felhatalmazza a tagállamokat, hogy felfüggeszék az importot bizonyos fajok és országok tekintetében még akkor is, ha a kereskedelem a CITES alapján engedélyezett. Utóbbihoz szükséges a Tudományos Felülvizsgálati Csoport negatív véleménye. A döntés az EU-import-felfüggesztések formájában jelenik meg. Az Alap Rendelet felhatalmazza a Bizottságot, hogy meghatározott fajok importját adott államokból akkor is felfüggeszse, ha egyébként a kereskedelem a CITES alapján engedélyezett lenne.³¹⁸

Az Alap Rendelet lehetőséget biztosít arra, hogy az Európai Unió területére történő behozatal tekintetében *korlátozásokat* fogantossanak.³¹⁹ Így az Európai Bizottságnak joga van ahhoz, hogy egyes fajoknak az EU-ba történő „behozatalát általánosságban vagy bizonyos származási országok vonatkozásában korlátozza”.³²⁰ Az Európai Unió területére történő behozatal vonatkozásában az Alap Rendelet szigorú feltételeket állapít meg arra nézve, milyen esetekben adhatják meg a tagállamok hatóságai a behozatali engedélyt. Természetesen, a legszigorúbb követelmények az A mellékletben listázott fajok tekintetében vannak. Az import felfüggesztéséhez elsődlegesen a Tudományos Felülvizsgálati Csoport negatív véleményalkotása szükséges, és az illetékes származási állammal vagy államokkal is konzultálni kell. Negatív véleményt akkor formálhatnak, ha az importról úgy ítélik meg, hogy káros hatása van a faj fennmaradására. Ha egyszer negatív véleményt bocsátottak ki, akkor importengedélyek nem adhatók ki az adott államból származó fajokra. A negatív vélemény azonban időszakos jellegű, és amint új információ érhető el a faj kereskedelméről vagy természet-

³¹⁷ Alap Rendelet (10) bekezdés.

³¹⁸ Európai Bizottság: *A vadon élő fajok kereskedelmének szabályozása az Európai Unióban. Bevezetés a Washingtoni Egyezménybe és végrehajtásába az Európa Unióban*. Luxembourg, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007. A továbbiakban: Bevezetés a Washingtoni Egyezménybe (2007).

³¹⁹ Alap Rendelet 4. cikk: *A Közösség területére történő behozatal*.

³²⁰ Alap Rendelet 4. cikk (6) bekezdés.

védelmi státuszáról az érintett országban, valamint a felmerült aggodalmakat eloszlatták, az visszavonható.

A Bizottság részéről lehetőség adódik a *hosszú távú importfelfüggesztésre* is, mikor a hivatalos lapban közzétett felfüggesztő rendelet elfogadására kerül sor. A hosszú távú importfelfüggesztést a negatív véleményhez hasonlóan akkor alkalmazzák, ha az importról úgy ítélik meg, hogy káros hatással van a fajok természetvédelmi helyzetére, és ha a kérdéses ország nem szolgáltatott azt cáfoló információt. Ezen túl az Alap Rendelet tételesen meghatározza, hogy mikor kerülhet sor felfüggesztő rendelet elfogadására.³²¹

Az *A mellékletben* meghatározott fajok esetében két eshetőség áll fent. Egyrészt az illetékes tudományos testület a Tudományos Felülvizsgálati Csoport véleményének figyelembevétele alapján úgy ítéli meg, hogy a Közösség területére történő behozatal hátrányosan befolyásolja a fajok természetvédelmi helyzetét.³²² Másrészt az igazgatási hatóság az illetékes tudományos testülettel lefolytatott konzultáció alapján megbizonyosodott arról, hogy a behozatali engedély megadását megghiúsító, a fajok védelmét befolyásoló egyéb ok áll fenn.³²³ A *B mellékletben* felsorolt fajokkal kapcsolatosan vagy az egyéb védelmet befolyásoló ok áll fent, vagy megállapításra kerül, hogy a kereskedelem jelenlegi és várható mértékét figyelembe véve a fajok természetvédelmi helyzetét vagy az érintett fajok populációja által elfoglalt területet a behozatal hátrányosan befolyásolja.³²⁴ Az élő egyedek tekintetében további megszorítások vannak, ha azokat a B mellékletben listázták, és rosszul tűrik a szállítást vagy a fogságot,³²⁵ illetve ha bevitelük ökológiai fenyegetést jelent az unió területén őshonos vadon élő állat- és növényfajokra.³²⁶

³²¹ Bevezetés a Washingtoni Egyezménybe (2007) i. m. 14.

³²² Alap Rendelet 4. cikk (1) bekezdés *a)* i. alpont.

³²³ Alap Rendelet 4. cikk (1) bekezdés *e)* pont.

³²⁴ Alap Rendelet 4. cikk (2) bekezdés *a)* pont.

³²⁵ „A B. mellékletben felsorolt olyan fajok élő egyedei vonatkozásában, amelyek magas halálozási arányt mutatnak a szállítás során, vagy azok vonatkozásában, amelyekről megállapításra került, hogy fogságban természetes élettartamuknak megfelelő időtartamot valószínűleg nem élnek meg.” Alap Rendelet 4. cikk (6) *c)*.

³²⁶ „Az olyan fajok élő egyedeire, amelyekről megállapították, hogy a Közösség természeti viszonyai közé történő bevitelük ökológiai fenyegetést jelent a Közösség őshonos vadon élő állat- és növényfajaira.” Alap Rendelet 4. cikk (6) bekezdés *d)* pont.

A Bizottság az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában negyedévente közzéteszi a hosszú távú importkorlátozások listáját.³²⁷ A legutóbbi elfogadott rendelet az egyes vadon élő állat- és növényfajok példányai unióba történő behozatalának tilalmáról szóló 2017/1915/EU bizottsági végrehajtási rendelet, amelyet 2017 októberében fogadtak el. Elődje a 2015/736/EU bizottsági végrehajtási rendelet,³²⁸ korábban a 2014 augusztusában elfogadott 2014/888/EU bizottsági végrehajtási rendelet³²⁹ tartalmazta a tilalmi rendelkezéseket. A tilalmi rendelet melléklete sorolja fel azokat a fajokat és származási országokat, ahonnan tilos az Európai Unió területére való behozatal. Fő rendelkezései pedig a korábbi rendelet módosítására vonatkoznak. A rendelet néhány elemét kiemelve, tilos behozni az Alap Rendelet A mellékletében szereplő fajok közül az Európai Unió területére: Üzbegisztánból vadon élő *Capra falconeri* (pödröttszarvú kecske) trófeáját; Oroszországból vadon élő *Ursus thibetanus* (örvös medve) trófeáját; vadon élő *Ursus actors* (barnamedve) trófeáját Kanadából és Kolumbiából; vadon élő *Canis lupus* (szürke farkas) trófeáját Fehéroroszországból, Mongóliából, Tádzsikisztánból és Törökországból; Kamerunból pedig vadon élő *Loxodonta africana* (afrikai elefánt) trófeáját. Jelenleg több száz faj tekintetében van hatályban állandó importkorlátozás, elsősorban a B melléklet tekintetében.³³⁰

A CITES Állandó Tanácsának üléseit követően a UNEP-WCMC³³¹ biztosít összehasonlítást a CITES a II. Függelékbe sorolt fajok jelentős kereskedelmének felülvizsgálatára vonatkozó döntések és az EU-döntések megfelelőségét illetően. Alapvetően az EU-tagállamokban érvényben lévő kereskedelmi felfüggesztések alapulhatnak a CITES-értésítéseken is, ahol az állam dönt a saját hatáskörben való felfüggesztésről, és arról értesíti a Titkárságot.³³² Az Európai Unióban

³²⁷ Alap Rendelet 4. cikk (6) bekezdés.

³²⁸ A Bizottság 2015/736/EU végrehajtási rendelete (2015. május 7.) egyes vadon élő állat- és növényfajok példányai Unióba történő behozatalának tilalmáról (HL L 271., 2017. 10. 20., 7–24.). Érvényesség vége: 2017. november 8.

³²⁹ A Bizottság 2014/888/EU végrehajtási rendelete (2014. augusztus 14.) egyes vadon élő állat- és növényfajok példányai Unióba történő behozatalának tilalmáról (HL L 243., 2014. 8. 15., 21–38.). Érvényesség vége: 2015. május 28.

³³⁰ Az előző tilalmi rendelethez képest például feloldották a Guyanából a *Palaeosuchus trigonatus* (Schneider-törpekaajmán) vadon élő bármilyen példányára vagy származékára vonatkozó tilalmat, az *Orchis pallens* (sápadt kosbor) vadon élő példányaira, vagy azok bármely megjelenési formájára vonatkozó tilalmat, Oroszországot illetően.

³³¹ WCMC (World Conservation Monitoring Centre).

³³² UNEP-WCMC technical report. Comparison of EU decisions and CITES suspensions – identification of any outstanding potential discrepancies. Cambridge, UNEP-WCMC, 2016. 1.

és a tagállamokban alkalmazott kereskedelmi felfüggesztések és a CITES-értesítések összehasonlítására azért van szükség, hogy a CITES-egyezmény rendszere és az európai integráció által alkalmazott korlátozások összhangban legyenek egymással. Mivel a vadvilági kereskedelemben az Európai Unió jelentős piacnak minősül, kiemelt jelentőséggel bír, hogy a nemzetközi szinten alkalmazott korlátozásokat végrehajtsák. Ugyanakkor mivel a CITES is lehetőséget biztosít, hogy a részes felek az előírtnál szigorúbb rendelkezéseket hozzanak a vadvilág védelme keretében, az Európai Unió a vadvilági kereskedelemre vonatkozó rendeletek alapján is hozhat meghatározott országokra és fajokra vonatkozó tilalmakat. Utóbbiak jelennek meg az Európai Bizottság tilalmi rendeleteiben. Az Európai Unió és a CITES szabályozása nagy részben megfeleltethető egymásnak, azonban egyes kérdésekben az uniós jog szigorúbb kötelezettségeket támaszt. Azonban ez a különbség nem az Európai Unió CITES-egyezményben való részes fellé válásával függ össze, hiszen már az 1982-es rendelet is ebbe az irányba mutatott. A mindennapi jogalkalmazás egyik legfontosabb követelménye, hogy a kereskedelmi korlátozásokat megfelelően alkalmazzák az Európai Unióban.

Az Európai Unió mint a CITES végrehajtásának élharcosa? – Gondolatok a vadvilági fajokkal folytatott kereskedelemről

A vadvilággal kapcsolatos bűncselekmények következtében egyes fajok a kihalás szélére sodródtak. Ezeknek a fajoknak a nemzetközi közösség különleges védelmet kíván biztosítani, így a CITES is különösen szigorú szabályokat állapít meg a példányokkal való kereskedelem tekintetében. Az Európai Unió területéhez kapcsolódó kereskedelmi tevékenységhez szükséges, sokszor bonyolult dokumentációs követelmények miatt külön ajánlásokat és útmutatókat dolgoztak ki. A Bizottság közlemény formájában fogadott el útmutató dokumentumot, 2016-ban az orrszaruvszarvak kivitele, újrakivitele, behozatala és unión belüli kereskedelme tekintetében.³³³ A Bizottság iránymutatást fogadott el az elefántcsont unión belüli kereskedelme és reexportja témakörben.³³⁴ Valamint, 2017-ben

³³³ A Bizottság közleménye (2016/C 15/02).

³³⁴ A Bizottság közleménye (2017/C 154/06) Iránymutatásokat tartalmazó dokumentum: Az elefántcsont Európai Unión belüli kereskedelmét és újrakivitelét szabályozó uniós rendszer (HL C 154., 2017. 5. 17., 4–14.).

megalkották az iránymutatást a megmunkált példányokhoz a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmét szabályozó uniós rendeletek alapján.³³⁵ Az egyes kereskedelmi tevékenységek pontos fogalmát is a rendeletek határozzák meg. Az Európai Unión belüli kereskedelem magában foglalja az egy tagállamon belül történő és az egyes uniós tagállamok közötti kereskedelmi tevékenységet. A belső piac miatt a tagállamok között – főszabály szerint – nincsen határellenőrzés, így a vadvilági termékeket szabadon lehet szállítani és azokkal kereskedni az Európai Unió határain belül.³³⁶ Mivel azonban az egyes fajoknak magas szintű védelmet kívánnak biztosítani, korlátozásokat volt szükséges bevezetni, főként az A mellékletben szereplő fajok tekintetében. A rendeletek szabályozzák a behozatalt, a kivitelt és az úgynevezett újrakivitelt is (reexport). A dokumentációs és engedélyezési feltételek által támasztott sokrétű és bonyolult adminisztrációs követelményrendszer nagy terhet ró a tagállami hatóságokra.

Az Európai Unió kiterjedt vadvilági fajokkal való kereskedelmének szabályozása nem csupán eléri, hanem túl is szárnyalja az egyezmény által részes feleivel szemben támasztott követelményeket. Ezen túlmenően a belső piac és a tagállamok közötti kereskedelem szükségessé teszi, hogy ne csak az unióba történő behozatal vagy onnan történő kivitel, hanem a tagállamok közötti, belső kereskedelmi tevékenységet is szabályozzák. Az elsősorban rendeleti alapon nyugvó szabályozást egészíti ki a Cselekvési Terv, amely irányt mutatott az Európai Unió által a 17. és 18. részes felek találkozóján képviselt álláspont meghatározásánál is. Mára minden uniós tagállam részes fél a CITES-ben is, több esetben már az Európai Uniót megelőzően csatlakoztak az egyezményhez, mint Magyarország is. Bár a kereskedelem elsősorban uniós szintű szabályozás alá esik, a részletek meghatározása és a végrehajtás nagy részben a tagállamokon múlik. Ezért minden tagállamnak különös figyelmet kell fordítania a megfelelő hatóságok létrehozására és fenntartására, valamint belső szabályozásának összehangolására a nemzetközi jogból fakadó és az uniós kötelezettségekkel. Véleményem szerint nem tehetünk különbséget aszerint, hogy az uniós szabályozás jobb vagy megfelelőbb, mint a nemzetközi szintű. Mindenképpen a hatékonyság szemszögéből kell megközelíteni a kérdést. A CITES egy környezeti

³³⁵ A Bizottság közleménye (2017/C 154/07) Iránymutatás a megmunkált példányokhoz a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmét szabályozó uniós rendeletek alapján (HL C 154., 2017. 5. 17., 15–26.).

³³⁶ A kereskedelem szabályairól bővebben: [European Union wildlife trade regulations. Reference guide](#). TRAFFIC, 2017.

tárgyú, univerzálisnak tekinthető nemzetközi egyezmény, azzal a célkitűzéssel, hogy elsősorban a gazdaság-kereskedelem szemszögéből védi a veszélyeztetett fajokat. A fő keretek kialakítása megtörtént az egyezmény elfogadásával, de a végrehajtási eszközök pontosítása az államok, a részes felek kezében van. Utóbbi kapcsán mutatkozik meg az egyes országok közötti nagy erőforrás-különbségek szerepe a környezet- és természetvédelemben. Az Európai Unió ebből a szempontból előnyös helyzetben van, hiszen a tagállamok a fejlett államok közé sorolhatók. Az Európai Unió egységesen igyekszik a CITES szabályait meghatározni a tagállamok számára, és széles körű normaalkotással védeni a gazdaságilag jelentős veszélyeztetett fajokat. A törekvések az Európai Unió CITES-hez való csatlakozásával teljessétek ki. Azonban igaz a megállapítás, hogy amennyiben a tagállamok nem biztosítanak megfelelő humán- és gazdasági erőforrásokat, a végrehajtás elmaradása miatt a szabályozás – legyen is az bármennyire szigorú – értelmét veszti.

A CITES implementálása és a kiterjedt uniós szabályozás miatt első pillantásra az Európai Unió a veszélyeztetett fajok jogellenes kereskedelme elleni küzdelem egyik élharcosának tekinthető. Azonban az uniós tagállamok egyben a vadvilágból származó termékek és egyedek fő piacai közé tartoznak. Továbbá a tagállamok egyben a származási országok és a végső felvásárlók közötti tranzit-állomásként is funkcionálnak. Így amennyiben az európai szinten elmulasztják a hatékony intézkedések végrehajtását, úgy a CITES sokat veszít erejéből és esetleges hatásaiból. Problémát jelent az uniós polgárok viszonylagos érdektelensége és tájékozatlansága a témában annak ellenére, hogy magatartásukkal könnyen büntetőjogilag szankcionált cselekményeket is megvalósíthatnak. Például, ha harmadik államban töltött nyaralásuk során egy, a Rendelet A mellékletében szereplő fajból készült dísz tárgyat akarnak behozni az Európai Unió területére a megfelelő engedélyek nélkül. Az Európai Unióban hosszas vita alakult ki a környezet büntetőjogi védelmének szintjéről, amely leginkább arra irányult, hogy az érintett területet kerethatározatban vagy irányelvben szabályozzák-e. A probléma végül eljutott az Európai Unió Bírósága elé is, amely az uniós jog szempontjából kiemelkedő döntést hozott.³³⁷ Végül elfogadták az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelvét (2008. november 19.) a környezet

³³⁷ Európai Közösségek Bizottsága v Európai Közösségek Tanácsa C-176/03. sz. ügy, 2005. szeptember 13. ECLI:EU:C:2005:542.

büntetőjog általi védelméről, amely a mai napig hatályos.³³⁸ Az irányelv előírja, hogy az államok „büntetőjogi szankciókat írjanak elő nemzeti jogszabályaikban a közösségi környezetvédelmi jog rendelkezéseinek súlyos megsértése esetére”, és meghatározza azoknak a cselekményeknek a körét, amelyeket bűncselekménynek kell minősíteni.³³⁹ A védett, vadon élő állat- és növényfajokkal kapcsolatos egyes cselekmények büntetőjogi védelmét is felsorolják az irányelvben.³⁴⁰ Az Európai Unió a környezet védelmének magas szintjét valósítja meg, harmadik államokban ritkán található ilyen szigorú szabályozás, talán az Amerikai Egyesült Államok kivételével. Az Európai Unió Bíróságának a környezetvédelmi büntetőjoggal foglalkozó fent említett, 2005-ben hozott ítéletében megállapított gyakorlata rögzült a Lisszaboni Szerződésben is. A jövőben lehet számítani az európai környezetvédelmi büntetőjog további egységesítésére és bővülésére.³⁴¹ A nemzeti büntetőjog szerepe tehát vitathatatlan a vadvilággal kapcsolatos bűncselekmények terén, hiszen az állami szinten büntetendővé nyilvánítás nélkül nem beszélhetünk bűncselekményről.

A bonyolult adminisztrációs és egyéb követelmények kihívás elé állítják a tagállami hatóságokat, különösen a vámszerveket. Ebben a tekintetben mindenképpen szükséges a megfelelő szakértői gárda kiképzése és annak erőforrás-hatékony alkalmazása. Ha egy termék vagy egyed bekerül a belső piacra, akkor sokkal nehezebben akadnak nyomára, mint ha már a belépéskor felderítették volna. Így különösen fontos a behozatal szigorú ellenőrzése, az elkobzás alkalmazása. Az Európai Unió eddig példát mutatott a veszélyeztetett fajok kereskedelmének szabályozása és ellenőrzése terén, de további lépésekre van szükség a biodiverzitás megőrzése érdekében.

³³⁸ 2008/99/EK irányelv. Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/99/EK irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről (HL L 328., 2008. 12. 6., 28–37.).

³³⁹ 2008/99/EK irányelv, Preambulum (10) bekezdés.

³⁴⁰ 2008/99/EK irányelv, 3. cikk, Bűncselekmények f)–g) pontok: „védett, vadon élő állat- vagy növényfajok megölése, elpusztítása, birtoklása vagy begyűjtése, kivéve azokat az eseteket, amikor a cselekmény az érintett fajok példányainak elhanyagolható mennyiségét érinti, és elhanyagolható hatással jár a faj védettségi helyzetére nézve; védett, vadon élő állat- vagy növényfajok példányával, azok részeivel vagy származékaival való kereskedelem, kivéve azokat az eseteket, amikor a cselekmény az ilyen példányok elhanyagolható mennyiségét érinti, és elhanyagolható hatással jár a faj védettségi helyzetére nézve”.

³⁴¹ Görgényi Ilona: [A környezetvédelmi büntetőjog megújulása az új évezredben](#). *Miskolci Jogi Szemle*, 6. (2011), különszám. 94–105.

Az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga környezeti ügyekben – Fekete lyuk az Európai Unió szabályozásában?

A téma felvetésének indokoltsága

Az igazságszolgáltatáshoz való jog vitathatatlanul az Európai Unió egyik legfontosabb alapértéke, amely megtalálható az Alapjogi Chartában is. A 2001-ben hatályba lépett Aarhusi Egyezmény napjaink egyik innovatív, az európai szintérre vonatkozó környezeti tárgyú nemzetközi szerződésének tekinthető.³⁴² Az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére biztosítja az igazságszolgáltatáshoz való jogot, kifejezetten környezeti tárgyú ügyekben. Azonban az Európai Unió – és annak tagállamai is – elmulasztották teljes egészében megvalósítani az egyezmény 9. cikkét. Erre mutatott rá a megfelelést vizsgáló bizottság is 2017 márciusában. Az Aarhusi Egyezményre két helyen is utal a 7. Környezeti Akcióprogram:

„Negyedszer az uniós polgárok számára ténylegesen elérhetővé válik a környezetvédelmi ügyekkel kapcsolatos igazságszolgáltatás és a hatékony jogi védelem, összhangban az Aarhusi Egyezménnyel, valamint a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének és az Európai Unió Bíróságának közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatának köszönhető fejleményekkel. Ezenkívül a peres vitarendezés alternatívájaként ösztönzésben részesül a peren kívüli vitarendezés.”³⁴³

„A környezetre vonatkozó uniós szabályozás előnyeinek a végrehajtás javítása révén való maximalizálása érdekében a hetedik környezetvédelmi cselekvési program biztosítja, hogy 2020-ig: egyértelmű információk álljanak a nyilvánosság rendelkezésére az uniós környezetjog Aarhusi Egyezménnyel összhangban történő alkalmazásának módjáról.”³⁴⁴

³⁴² Az Aarhusi Egyezmény részletes elemzése és az Európai Unióval való kapcsolatának feltérképezése valósult meg. In Pánovics Attila: *Az Aarhusi Egyezmény és alkalmazása az Európai Unió jogában* [PhD-értekezés]. Pécsi Tudományegyetem. Monográfiaként megjelent: *Az Aarhusi egyezmény és az Európai Unió*. Publikon, Pécs, 2015. Továbbá: Sziebig Orsolya Johanna: The implementation of the Aarhus Convention's third pillar in the European Union. A rocky road towards compliance. In Naděžda Šiškov (szerk.): *European studies. The review of European law, economics and politics*. Olomouc, Wolters Kluwer, 2020. 6. kötet, 203–217.

³⁴³ 7. Környezeti Akcióprogram, 64. pont.

³⁴⁴ 7. Környezeti Akcióprogram, 65. pont a).

Az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága 2008-ban kezdett el vizsgálni az Európai Unió harmadik pillérnek való megfelelésére vonatkozóan, amikor a *Client Earth* elnevezésű nem kormányzati szervezet az ACCC³⁴⁵ elé terjesztette az ügyet. Mivel az Európai Unió Bíróságának jelentősen korlátozó gyakorlatát régóta kritizálta a zöld NGO-k köre, nem meglepő, hogy számos szervezet is felsorakozott az eljárást kezdeményező mögé. Hosszú évek levelezése után 2017 márciusában érkezett meg az ACCC véleménye és ajánlásai az Európai Unióhoz, amelyben ténylegesen megállapította a meg nem felelés tényét, különösen a harmadik pillére vonatkozóan.³⁴⁶ Véleményében megállapította, hogy az Európai Unió valóban nem felel meg az egyezmény 9. cikk (3) és (4) bekezdésének, továbbá az Európai Unió Bíróságának gyakorlata sincsen összhangban a rendelkezések által támasztott követelményekkel. Az egyezményt az EU jogrendszerébe átvezető jogforrások – különösen az Aarhusi Rendelet – és a joggyakorlat együttesen jelentősen korlátozzák a magánszemélyek és NGO-k igazságszolgáltatáshoz való jogát környezeti ügyekben.³⁴⁷ Mindenképpen érdemes tehát megvizsgálni, milyen körülmények vezettek az Európai Uniót ért kritikák megfogalmazásához, és milyen módon igyekszik az Európai Unió azokra választ találni. Előzetes feltevésként azonban megfogalmazható, a legnagyobb problémát az NGO-szektor keresetindítási lehetősége és a jogállásukat övező bizonytalanság jelenti, amelyre az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is felhívta a figyelmet, az ACCC meg nem felelést kimondó véleményére adott reakciójában: „a bizonytalanság jelenleg késedelmeket, többletköltségeket eredményez, és akadályozza a fenntartható fejlődést”.³⁴⁸ A fejezet arra a kérdésre keresi a választ, vajon az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének való meg nem felelésre tekinthetünk-e az Európai Unió jogában létező fekete lyukként, vagy csupán az ütköző álláspontok vezetnek ellentmondásokhoz?

³⁴⁵ ACCC (Aarhus Convention Compliance Committee): Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága.

³⁴⁶ ACCC/C/2008/32 (EU), Finding and Recommendations of the Compliance Committee with regards to the Communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union.

³⁴⁷ Pánovics Attila (2017): [Case ACCC/C/2008/32 and non-compliance of the EU with the Aarhus Convention](#). *Pécs Journal of International and European Law*, 4. (2017), 2. 15–16.

³⁴⁸ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az Európai Bizottság 2017. április 28-i közleménye – A Bizottság közleménye a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról. COM(2017) 2616 final.

Az Aarhusi Egyezmény helye a környezeti tárgyú egyezmények sorában

A környezeti tárgyú egyezmények hosszú sorában az Aarhusi Egyezmény³⁴⁹ különleges helyet foglal el. Nemcsak sajátos, három részre osztott struktúrája miatt, hanem azért is, mivel az Európai Unió (aláíráskor: Európai Közösség) is részes fél az egyezményben. Az Aarhusi Egyezményt 1998-ban írták alá, és 2001-ben lépett hatályba. Jelenleg 47 részes féllel rendelkezik, amelyből egy az Európai Unió. Az Európai Unió 1998-ban írta alá az Aarhusi Egyezményt, és a ratifikációs eljárás után, 2005-ben született meg a csatlakozásról szóló döntés. Természetesen, vannak átfedések az Európai Unió tagállamai és az Aarhusi Egyezményben részes fél államok között.³⁵⁰ Az Aarhusi Egyezményt az első cikkben meghatározott célkitűzéssel fogadták el:

„[A] jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, ezen Egyezményben Részes valamennyi Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben a jelen Egyezmény rendelkezései szerint.”³⁵¹

Az egyezmény sajátossága a három pillérből álló szerkezet: elsősorban a környezeti információkhoz való hozzáférés joga, másodsorban a nyilvánosság részvétele egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatalban, harmadsorban pedig az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga környezeti kérdésekben kerül szabályozásra a szerződéses rendelkezésekben. Az Aarhusi Egyezménnyel kapcsolatosan feltehetjük azt a kérdést, vajon az a környezetvédelmi jog eszköze, vagy emberi jogi egyezményként is aposztrofálhatjuk? A nemzetközi szerződést az UNECE³⁵² keretében fogadták el, és egyike a Rió Deklaráció 10. elvét a gyakorlatba ültető nemzetközi instrumentumoknak. A Riói Nyilatkozat 10. elve

³⁴⁹ *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*. Aarhus, 1998. (2001.) UNTS, Vol. 2161. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény. Magyarországon kihirdette: 2001. évi LXXXI. törvény.

³⁵⁰ UNECE: [Map of parties](https://unece.org). *Unece.org*. (A részes felek száma a 2020. februári helyzetet tükrözi.)

³⁵¹ Aarhusi Egyezmény, I. Cikk, Az Egyezmény célja.

³⁵² UNECE (United Nations Economic Commission for Europe): ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága.

a következőképpen határozza meg az állampolgárok részvételére vonatkozó követelményeket:

„A környezeti ügyeket – a megfelelő szinten – a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével lehet megoldani. Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, amelyekkel a közhivatalok és a hatóságok rendelkeznek, beleértve az egyes közösségeket érintő veszélyes anyagokra és tevékenységekre vonatkozó információt, továbbá lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt. Az Államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és igazgatási eljárásokhoz, beleértve a jótételt és a helyreállítást.”³⁵³

A Riói Nyilatkozat 10. elvén alapul az Aarhusi Egyezményhez kapcsolódó úgynevezett PTRT Protokoll a szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartásról.³⁵⁴ Az UNECE kommunikációjában az Aarhusi Egyezmény a környezeti megállapodások egy új típusának tekinthető, amely kapcsolatot teremt a környezeti jogok és az emberi jogok között, tekintettel a jövő generációk jogaira és a fenntartható fejlődésre.³⁵⁵ Mivel az egyezmény célja nem a környezet közvetlen védelme, az nem tekinthető egyszerűen a nemzetközi vagy európai környezetvédelem eszközének. Inkább beszélhetünk az ököcentrikus felfogás és a környezeti etika új irányának megvalósulásáról, amikor az emberi jogok új dimenziókkal gazdagodnak és a nemzetközi szerződés rendelkezései arra ösztönzik a kormányokat és más szereplőket, hogy új standardoknak megfelelő szabályozást fogadjanak el. Az emberi jogok és a környezet között mindenképpen szoros kapcsolat állapítható meg, és a nemzetközi környezetvédelmi jog hozzájárul az emberi jogok védelméhez is.³⁵⁶

³⁵³ Rio Declaration. Riói Nyilatkozat 1992.

³⁵⁴ *Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers*. Kijev, 2003. (2009.) UNTS, Vol. 2629. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezményhez kapcsolódó szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartásról szóló Jegyzőkönyv. Magyarországon kihirdette: 2009. évi LIII. törvény.

³⁵⁵ UNECE: *Sustainable Development Goals. Introduction*. *Unece.org*.

³⁵⁶ A környezethez való jog védelméről bővebben: Juraj Jankuv: *Protection of right to environment in international public law*. *International and Comparative Law Review*, 19. (2019), 1. 146–171.

Az Aarhusi Egyezmény sajátosságai uniós jogi szempontból

Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése alapján az Európai Unió által megkötött megállapodások kötelezőek az uniós intézményeire és tagállamaira egyaránt. Sajátossága azonban az Aarhusi Egyezménynek, hogy az Európai Unió jogrendszere szempontjából a *vegyes egyezmények*³⁵⁷ közé sorolható, azon belül is, bizonyos szémszögből, az Aarhusi Egyezmény az elsődleges és másodlagos jog közé ékelődött vegyes egyezmény.³⁵⁸ A vegyes megállapodásokat megosztott hatáskört, versengő hatáskört vagy tagállami hatáskört magukba foglaló területen fogadják el.³⁵⁹ Az egyezmény vegyes jellege elsősorban abból adódik, hogy a környezetvédelem területén³⁶⁰ a tagállamoknak és az Európai Uniónak osztottak a hatáskörei, azaz egyikük sem kizárólagos jogalkotóként jár el, amikor szabályt alkot. Tipikusan ilyen fordul elő, amikor az egyezménnyel szabályozott életviszonyok nagyon összetettek, ilyen esetben a tagállami és uniós részleges kompetenciák kiegészítik egymást. Ha vannak az egyezménnyel rendezett kérdéseknek az uniós hatáskörön túlterjeszkedő elemei is, nem is képzelhető el az e kérdéseket érintő nemzetközi szerződések megkötése, csak a tagállamokkal együtt vegyes megállapodás keretében (paralelizmus elve). Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján az Európai Unió (Európai Közösség), a tagállamok, továbbá a harmadik országok által megkötött vegyes megállapodások jogi természetüket illetően az uniós (közösségi) jogrendben ugyanolyan státusszal rendelkeznek, mint a tisztán uniós (közösségi) megállapodások, amennyiben a vegyes

³⁵⁷ Klasszikus nemzetközi egyezményeknek a részes államok által kötött egyezmények tekinthetők. Másként megfogalmazva, a nemzetközi egyezmények legtipikusabb formái az államok mint autoritások által megalkotottak. Ehhez képest sajátosak azok az egyezmények, amelyek államokon kívül lehetővé teszik más entitások – ilyen lehet például egy nemzetközi szervezet – számára az egyezmény megkötését, vagy az ahhoz való csatlakozást. Az uniós jogon belül azok az egyezmények tartoznak ebbe az utóbbi körbe, amelyeket az Európai Unió vagy jogelődje, az Európai Közösség kötött. Vannak azonban olyan egyezmények, amelyeknek egyaránt aláíró felei a tagállamok és az Európai Unió maga is. Rendszertanilag ezek az egyezmények speciálisan kettős természetűek, mert a tagállamok egyedi jogalkotó entitásként és az uniós a tagállamok által ráruházott külső hatáskörében is aláíró fél. Ezeket nevezzük vegyes szerződéseknek.

³⁵⁸ Szegedi László: *Eltérő jogvédelmi mércék az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában: avagy az Aarhusi Egyezmény többszintű európai átültetésének kompromisszumai.* *Európai Jog*, 14. (2014c), 5. 1. 1–12.

³⁵⁹ Lásd: Rafael Leal-Arcas: *The European community and mixed agreements.* *European Foreign Affairs Review*, 6. (2001), 4. 483–513.

³⁶⁰ EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés e) pont.

megállapodás rendelkezései uniós (közösségi) hatáskörbe tartoznak.³⁶¹ Ebből következik, hogy az uniós mérce ezeknél a megállapodásoknál is azonos a nem egyezményeken alapuló kötelezettségekkel, miután az egyezmény rendelkezései az uniós jogrend³⁶² szerves részét képezik.³⁶³ Ebből következik, hogy az Aarhusi Egyezmény előzetes döntéshozatal keretében történő értelmezése az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik.³⁶⁴

A bonyodalmat ebben a helyzetben az okozza, hogy a tagállamok részére kettős végrehajtási kényszer keletkezik. A tagállamnak mint az egyezményt közvetlenül aláíró félnek az egyezmény végrehajtása érdekében meg kell tennie az egyedi intézkedéseket, és miután mind az Európai Unió által kötött nemzetközi szerződések, mind pedig az Európai Unió és a tagállamok által együttesen kötött, vegyes nemzetközi szerződések is szükségessé tehetnek nemzeti szintű jogalkotást, így ebből is eredhet végrehajtási kötelezettség. Azt számos, a tagállamokkal szemben indított kötelezettségszegési eljárás³⁶⁵ bizonyítja, hogy ilyen helyzetben az Európai Unió Bíróságának megítélése szerint a tagállamok akkor teljesítik megfelelően az uniós jogból fakadó kötelezettségeiket (lojalitási klauzula), ha az uniós (közösségi) intézmények által kötött megállapodásokból származó kötelezettségvállalásokat is tiszteletben tartva járnak el. Az Európai Unió Bírósága megállapította ugyanis, hogy

„a tagállamok a közösségi (uniós) rendszerben a megállapodás megfelelő teljesítéséért felelősséget vállaló Közösség (Unió) felé fennálló kötelezettségeiket teljesítik a közösségi intézmények által kötött megállapodásból származó kötelezettségvállalások tiszteletben tartásával”.³⁶⁶

³⁶¹ 12/86. sz. Meryem Demirel kontra Stadt Schwäbisch Gmünd ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:1987:400 9. pont, továbbá a C-13/00. sz., Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2002:184 14. pont.

³⁶² C-243/15. sz. Lesoochránárske zoskupenie VLK kontra Obvodný úrad Trenčín ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2016:838 45. pont.

³⁶³ C-344/04. sz., International Air Transport Association és European Low Fares Airline Association ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2006:10 36. pont.

³⁶⁴ C-240/09. sz. Lesoochránárske zoskupenie VLK kontra Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2011:125 30. pont; 181/73. sz. Haegeman-ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:1974:41 4–6. pont.

³⁶⁵ C-13/00. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Írország ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2002:184, 15. pont; C-239/03. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2004:598 26. pont; C-459/03. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Írország ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2006:345 85. pont.

³⁶⁶ C-239/03. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2004:598 26. pont.

E sajátosságnak megfelelően a tagállamok és az uniós intézmények kötelesek szorosan együttműködni a vegyes megállapodások megkötésére vonatkozó megosztott hatáskör értelmében tett kötelezettségvállalások végrehajtásában.³⁶⁷ Ez a sajátosság egyben azt is jelenti, hogy a tagállamoknak többretegű normáknak kell egy időben eleget tenniük, ugyanakkor az uniós jogalkotónak is eleget kell tennie az egyezményből fakadó elvárásoknak. A kettős átültetési kötelezettség miatt a nem megfelelés az egyes tagállamokkal, valamint az Európai Unióval szemben is felmerülhet.³⁶⁸

Az Európai Unió Aarhusi Egyezményből fakadó kötelezettségei

Az Európai Unió már az Aarhusi Egyezmény tárgyalásában is aktív szerepet vállalt, és 2005 óta részes fél. Természetesen, ha egy állam, vagy ha azt a nemzetközi szerződés megengedi, valamilyen regionális szerveződés részes fél, akkor meg kell valósítani az abból fakadó kötelezettségeit. Az unió – elsősorban új irányelvek elfogadásán és a korábbi jogi szabályozás módosításán keresztül – átültette az Aarhusi Egyezmény első és második pillérében foglalt követelményeket. Előbbieknek számos, az Aarhusi Egyezménytől független előzménye is volt az európai integrációban, különösen a környezeti információhoz való hozzáférés tekintetében. Az Európai Unió az Aarhusi Egyezményhez való csatlakozást a környezeti területen való társadalmi tudatosság további támogatása és ösztönzése szempontjából fontos lépésének tartja, és egyúttal támogatja a környezeti szabályozás jobb átültetését az európai régióban, természetesen a fenntartható fejlődéssel összhangban.³⁶⁹ Az elfogadott vagy módosított jogi normákban különösen fontos volt tisztázni az Aarhusi Egyezmény néha elég általánosnak tűnő megfogalmazásait, mint például a környezeti információ vagy a környezethez kapcsolódó tervek és programok definícióját.

³⁶⁷ C-300/98. és C-392/98. sz., Parfums Christian Dior SA kontra TUK Consultancy BV és Ascco Gerüste GmbH és Rob van Dijk kontra Wilhelm Layher GmbH & Co. KG és Layher BV. ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2000:688 36. pont.

³⁶⁸ Szegedi László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt? Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. Budapest, HVG-Orac, 2019. 86–88.

³⁶⁹ United Nations: [Aarhus Convention, Declarations and Reservations](https://treaties.un.org). *Treaties.un.org*.

A környezeti információhoz való hozzáféréshez kapcsolódó fontosabb uniós jogforrások:

1. Az Európai Parlament és a Tanács 2003. január 28-i 2003/4/EK irányelve a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályaon kívül helyezéséről (HL L 41., 2003. 2. 14., 26–32.);
2. Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-i 2001/1049/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről (HL L 145., 2001. 5. 31., 43–48.);
3. A Tanács 2005. február 17-i 2005/370/EK határozata a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről (HL L 124., 2005. 5. 17., 1–3.);
4. Az Európai Parlament és a Tanács 2006. szeptember 6-i 2006/1367/EK rendelete a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról (HL L 264., 2006. 9. 25., 13–19.);
5. Az Európai Parlament és a Tanács 2007. március 4-i 2007/2/EK irányelve az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról (HL L 108., 2007. 4. 25., 1–14.).

A második pillérhez, a nyilvánosság részvételéhez egyes döntések meghozatalában szintén számos uniós jogforrás került elfogadásra. Fontos kiemelni, hogy a döntésben való részvétel lehetőségét az egyezmény I. mellékletében felsorolt tevékenységek esetében kell biztosítani, nem minden esetben. A mellékletben felsorolt tevékenységek főként ipari jellegűek, amelyek súlyosabb vagy nagyobb mértékű környezeti hatással járhatnak.³⁷⁰

A döntéshozatalban való részvétel jogát biztosító fontosabb uniós jogforrások köre különösen:

1. Az Európai Parlament és a Tanács 2003. május 26-i 2003/35/EK irányelve a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál

³⁷⁰ A melléklet összesen 19 kategóriát különböztet meg, például energiaipar, jelentősebb talajvízkivételi, illetve mesterséges talajvízdúsítási programok, hulladékkezelés, ásványanyagipar. Részletes lista: Aarhusi Egyezmény I. melléklet, 1–22. pontok.

a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról (HL L 156., 2003. 6. 25., 17–25.);

2. A Tanács 2006. december 18-i 2006/957/EK határozata a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény módosításának az Európai Közösség részéről történő megkötéséről (HL L 386., 2006. 12. 29., 46–49.);
3. Az Európai Parlament és a Tanács 2001. március 12-i 2001/18/EK irányelve a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 106., 2001. 4. 17., 1–39.);
4. Az Európai Parlament és a Tanács 2003. szeptember 22-i 2003/1829/EK rendelete a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról (HL L 268., 2003. 10. 18., 1–23.).

Azonban számos más uniós jogforrás is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek biztosítják a nyilvánosság részvételét a döntéshozatali folyamatban. A harmadik pillér megvalósítása, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga környezeti ügyekben kifejezett kihívásnak bizonyult az Európai Unió számára.³⁷¹ Nincs szükség különösebb magyarázatra, napjainkban mennyire fontossá vált egyes környezeti tárgyú döntések megmérettetése valamely bírói vagy adminisztratív jellegű fórum előtt. A harmadik pillér végrehajtását az Európai Unióban és a felmerülő problémás kérdéseket a következő fejezetben elemezzük. Azt azonban már előre lehet bocsátani, hogy az Aarhusi Egyezmény három pillére, az információhoz való hozzáférés, a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés között értelemszerű kapcsolódási pontok állnak fenn, hiszen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében leglényegesebb kérdés, a keresetindítási jog a legtöbb esetben hatékonyan csak akkor biztosítható, ha a potenciális igényérvényesítő felek a perindításhoz megfelelő információval rendelkeznek, és biztosított számukra a részvétel lehetősége az adott hatósági eljárásban. Ezért a harmadik pillérrel kapcsolatos problémák rendezése visszahat a másik két pillér jogainak terjedelmére is.

³⁷¹ Az angol terminológiában: access to justice in environmental matters, access to environmental justice.

*Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga általában
és a környezeti ügyekben*

Legáltalánosabb értelemben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga azt jelenti, hogy minden állampolgárnak joga van jogvédelmet és hatékony jogorvoslatot keresni. Természetesen specifikus szabályok vonatkoznak a jog polgári és büntető területen való érvényesülésére. Theodore Roosevelt szavaival élve: „az igazság nem a jó és rossz közötti semlegességben áll, hanem az igazság kiderítésében és az amellet való kiállásban a rosszáll szemben, bárhol is találjuk meg”. Az igazságszolgáltatáshoz való jog az Európai Unió egyik alapértéke, amely megjelenik az Alapjogi Chartában is.³⁷² Az Alapjogi Charta 47. cikke rendelkezik a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogról:

„Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.”

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést úgy definiálhatjuk, mint a jogalanyok azon képességét, hogy formális vagy informális igazságszolgáltatási intézményeken keresztül sérelmeikre jogorvoslatot kapjanak. Az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférés biztosítása régi célkitűzés az Európai Unióban. Az Amszterdami Szerződés által megfogalmazott szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térségén belül a jog érvényesülése egyik legfőbb kontextusában leginkább az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést öleli fel,³⁷³ ami az alapja lehet az Európai Unióban az egységes igazságügyi térség létrejöttének, ami garantálja a joghoz és igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférést. E térség kialakításában nagy szerepe volt már a tamperei, majd a hágai programnak, de döntő jelentőségűvé az Európai Tanács által a 2009 decemberében elfogadott stockholmi programmal vált, amely a 2010 és 2014 közötti időre szólna fogalmazza meg az EU-nak a jogérvényesülésre és biztonsági szakpolitikáira

³⁷² Az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 202., 2016. 6. 7., 389–405.).

³⁷³ Lásd részletesebben: Gombos Katalin: *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer, 2014.

vonatkozó átfogó tervét. Ez a program összesen 170 kezdeményezést tartalmazott, közöttük az igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférést biztosító több intézkedést is. A Bizottság több olyan kulcsfontosságú intézkedést választott ki, amelynek a megvalósítását tervezte, és az általa meghatározott négy nagy prioritás között is központi helyet kapott az, hogy hogyan lehetne hatékonyabbá és a polgárok számára kézzelfoghatóbbá tenni a bel- és igazságügyi együttműködés pozitív hozadékait. Így prioritás volt a fokozott jogi védelem az uniós polgárok számára, ami alatt azt értjük, hogy az Európai Unió célként az alapvető jogok védelmének egységes térsége kialakítását tűzte ki. Emellett a polgárok életének megkönnyítése mint prioritás olyan mechanizmusok beindítását jelentette, amelyek könnyebbé teszik az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. A jogok Európája a célkitűzések szerint olyan térséget alkot, amelyben jogi eszközökkel örködnek a tisztességes eljáráshoz és a processzuális jogok garanciális védelméhez fűződő alapértékek felett. A jogok Európája az uniós polgárság fogalmi kereteinek minél szélesebbre húzásával előmozdítja a polgárok részvételét az átlátható döntéshozatalban, többek között a dokumentumokhoz való hozzáféréseken és a megfelelő közigazgatáson keresztül.³⁷⁴

Az Európai Tanács 2014 júniusában elfogadta a poszt-Stockholm program³⁷⁵ iránymutatásait. Ez a program lassított az eddigi lendületen, úgy is fogalmazhatunk, hogy a kevesebb néha több elve alapján főként nem új területek szabályozás alá vonása, hanem a meglévő együttműködés mélyítése lett a fő szempont. Stratégiai iránymutatásként fogalmazták meg, hogy következetesen és eredményesen végre kell hajtani az elfogadott intézkedéseket, szorosabbá kell tenni az együttműködést, növelni kell az uniós ügynökségek szerepét, és fel kell térképezni az új technológiákban rejlő lehetőségeket. A jog érvényesülésének térsége területén az európai polgárok megfelelő tájékoztatása, információkhoz való hozzáférése, illetve tudatosságuk növelése volt a fő cél. Az európai igazságügyi jogalkotást is a növekedés szolgálatába kellett állítani (*justice for growth*). Az Európai Unió a 2013/1382/EU rendelettel³⁷⁶ a *JUSTICE* program, míg a 2013/1381/EU

³⁷⁴ Gombos (2014) i. m. 27–34.

³⁷⁵ Council of the European Union: [Press release. 3319th Council meeting. Justice and home affairs. 10578/14.](#)

³⁷⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 2013/1382/EU rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogérvényesülés program létrehozásáról EGT-vonatkozású szöveg.

rendelettel³⁷⁷ a *Rights, Equality and Citizenship* program létrehozásáról döntött. Mindkét program azt szolgálta, hogy előmozdítsa az Európai Unió egységes jogérvényesítésen alapuló térségének létrejöttét. A JUSTICE program egyik fő célkitűzése az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jobb biztosítása érdekébeni előrelépések tétele volt. A Rights, Equality and Citizenship 2014–2020 program³⁷⁸ az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel összefüggésben elsősorban a diszkriminációmentesség biztosítása, az esélyegyenlőség és az emberi jogok érvényesítése terén kívánt előrelépni.

Az Európai Tanács 2019 júniusában elfogadta a 2019–2024-es időszakra szóló stratégiai menetrendet a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozóan.³⁷⁹ Ennek négy építőeleme az értékek és a jogállamiság tiszteletben tartása, a kölcsönös bizalom és a közös európai térségünk védelme, továbbá az új technológiák és a mesterséges intelligencia használatának elsajátítása. Célkitűzés a nagyobb összhang megteremtése az unió belső és külső politikái között, különösen a globális dimenzióval rendelkező területeken (ilyennek tekinthető a környezetvédelmi jog területe is). Folyamatos tendencia a minőségi uniós jogalkotásra törekvés, ennek megnyilvánulásaként célkitűzés az uniós jogszabályok következetességének és közérthetőségének előmozdítása. A gyakorlati tapasztalatok és hatásvizsgálatok eredményeként kimondható, hogy a megfelelő joghoz jutás érdekében fontos az igazságszolgáltatás igénybevételének egyszerűsítése is.³⁸⁰ A Bizottság 2019–2024 közötti hat prioritásában is szerepel a klímasemleges, zöld, méltányos és szociális Európa megvalósítása, amit az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáféréssel összefüggésben több szempont alapján még fejleszthető területnek tekinthetünk.

Az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférés alapját képezi a joghoz való megfelelő hozzáfutás (*access to justice*), de jelentéstartalmának fő eleme több ennél, mert elsősorban a bíróság előtti megfelelő eljárásban a hatékony jogorvoslathoz való jogot értjük alatta, különösen olyan esetekben, amikor az egyén jogait megsértették. Az *access to justice* fogalomkör a bírói út igénybevételét

³⁷⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 2013/1381/EU rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó Jogok, egyenlőség és polgárság program létrehozásáról EGT-vonatkozású szöveg.

³⁷⁸ European Commission: *Rights, Equality and Citizenship 2014–2020*. *Ec.europa.eu*.

³⁷⁹ Európai Tanács: *A 2019–2024-es időszakra szóló új stratégiai menetrend*. *Consilium.europa.eu*.

³⁸⁰ Gombos Katalin: Bevezetés. A társadalmi fenntarthatóság és az uniós polgári eljárásjog kapcsolatáról általában. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020a, 2037–2067.

és a bírósághoz jutás előfeltételeinek – szükség esetén költségkedvezmények és ingyenes jogi képviselő biztosításával történő – garantálását foglalja magában. A hatékony jogorvoslathoz való jog³⁸¹ azt biztosítja, hogy a jog által szavatolt jogok megsértése esetén az egyének bíróság vagy más független testület előtt (az állami szabályok függvényében) oly módon érvényesíthessék jogaikat, hogy ez hatékonyan segítse jogsérrelmeik orvoslását. Ez a jog környezetjogi ügyekben elsősorban a hatósági döntésekkel szembeni bírói út igénybevételének lehetőségét jelenti. A megfelelő eljárás ebben az összefüggésben a fair eljárás elsősorban eljárásjogi garanciáit jelenti.

Az igazságszolgáltatáshoz való jog így a joghoz jutásra alapítottan két fő részből tevődik össze. Elsősorban magában foglalja a tisztességes eljáráshoz való, másodsorban pedig a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Az Alapjogi Charta mind a kettőt biztosítja, illetve az 51. cikkben meghatározza az alkalmazás körét is.³⁸² Az elsődleges forrás az EUSz 19. cikke: „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”.

Az uniós jog által garantált igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférés jogának a környezetjogi ügyekben több szempontból is jelentősége lehet. Azt az Alapjogi Chartához fűzött Magyarázat már megfogalmazta, hogy nem célja e rendelkezésnek a Szerződések által meghatározott bírósági felülvizsgálat rendjének, különösen a közvetlen keresetek Európai Unió Bírósága előtti elfogadhatóságára vonatkozó szabályoknak a megváltoztatása.³⁸³ Ugyanakkor az Európai Unió bírósági felülvizsgálati rendszerét részben mégis átalakította a 47. cikk értelmező gyakorlata, ami nagyrészt azzal áll összefüggésben, hogy a Lisszaboni Szerződés finom pontosításokat végzett az EUMSz 263. cikkének negyedik bekezdésében az igazságszolgáltatáshoz való hozzájutás feltételei tekintetében. A másik fontos megállapítás e körben, hogy az uniós jogban a bírósághoz fordulás joga nem korlátozódik a polgári jogi jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos jogvitákra. Az igazságszolgáltatáshoz való jog ugyanis a jogállamiság alapelve, és az Európai Unió jogállamiságon alapuló közösség, amit az Európai

³⁸¹ Lásd részletesebben: Gombos Katalin: *Az európai jog hatásai a jogorvoslathoz való jogra*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020b.

³⁸² *Kézikönyv az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó európai jogról*. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2016. 20–21.

³⁸³ Az Alapjogi Charta 47. cikkéhez fűzött magyarázat.

Unió Bírósága már a 294/83. sz. *Les Verts* kontra Európai Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítéletében³⁸⁴ megfogalmazott.

Az igazságszolgáltatáshoz való jog témánk szempontjából speciális jelentőséggel bír, hiszen eszközt biztosít meghatározott feltételeknek megfelelő egyéneknek és szervezeteknek, hogy egyes döntéseket megkérdőjelezzenek vagy a környezeti érdekeket érvényesítsék. Az igazságszolgáltatáshoz való jog így utat nyit a környezeti jogszabályokhoz, a téves közigazgatási határozatok javításához, a hatáskörrel rendelkező hatóságok döntéseihez és mulasztásaihoz, hogy rábírja őket a feladataik ellátására.³⁸⁵ Az Aarhusi Egyezmény három pillére közül az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogának biztosítását a legnehezebb megvalósítani.³⁸⁶ Az igazságszolgáltatáshoz való jog a modern demokráciák egyik alapértéke, és minden jogrendszer sajátos szabályozáson keresztül biztosítja ezt az alapjogot. Azonban a nemzetközi közjog és az emberi jogok védelmét biztosító egyezmények köre sem nélkülözi a kérdéses jogot.³⁸⁷ Az Aarhusi Egyezményben meghatározott harmadik pillér annyiban tekinthető speciálisnak, hogy kifejezetten környezeti vonatkozásban biztosítja – több aspektusban is – az igazságszolgáltatáshoz való jogot a 9. cikkelyében. Azonban annak átültetése³⁸⁸ mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok számára jelentős tehernek bizonyult.

³⁸⁴ 294/83. sz. *Les Verts* kontra Európai Parlament ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:1986:166 23. pont.

³⁸⁵ Jonas Ebbesson: Access to justice at the national level. Impact of the Aarhus Convention and European Union law. In Marc Pallemmaerts (szerk.): *Aarhus Convention at ten, interactions and tensions between conventional international law and EU environmental law*. Groningen, Europa Law Publishing, 2011. 247.

³⁸⁶ Miriam Dross: Access to justice in environmental matters. *Tilburg Foreign Law Review*, 11. (2004), 4. 721.

³⁸⁷ Bővebben az alábbi nemzetközi egyezményekben:

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (1948.) 8. Cikke: „Minden személynek joga van az alkotmányban vagy a törvényben részére biztosított alapvető jogokat sértő eljárások ellen a hazai bíróságokhoz tényleges jogorvoslatért folyamodni.”

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének (1950.) 6. Cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően...”

Az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének (1969.) 25. Cikke: „Everyone has the right to simple and prompt recourse, or any other effective recourse, to a competent court or tribunal for protection against acts...”

³⁸⁸ Az Aarhusi Egyezmény régiós átültetésével kapcsolatos összehasonlítást lásd: Szegedi László: The eastern way of europeanisation in the light of environmental policymaking? Implementation

Az egyezmény szabályai szerint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést pártatlan, fair eljárásban kell biztosítani, ha a „kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben”, vagy „jogaik sérülését állítják”.³⁸⁹ Továbbá az eljárásnak méltányosnak kell lennie, belátható időn belül le kell zajlania, és nem lehet túlságosan drága.³⁹⁰ Amennyiben a részes fél állam a „bírószág általi felülvizsgálatot biztosít, biztosítania kell egyúttal a hatóság általi felülvizsgálat vagy a bíróságtól eltérő egyéb független és pártatlan testület általi felülvizsgálat lehetőségét e személy számára a törvény által létesített soron kívüli eljárás lehetőségével együtt, amely díjmentes vagy csekély költséggel jár”.³⁹¹ Az Aarhusi Egyezmény kapcsolatot teremt az igazságszolgáltatáshoz és az információhoz való hozzáférés joga között. Előbbit akkor biztosítja, ha valamely személy információigényét figyelmen kívül hagyták, teljes mértékben vagy részben helytelen módon elutasították, nem adtak kielégítő választ, vagy bármely más módon azzal kapcsolatosan úgy jártak el, hogy az nem volt összhangban a vonatkozó cikk előírásaival.³⁹²

Az igazságszolgáltatáshoz való jog kapcsán, ha környezeti kérdésekről van szó – tehát az Aarhusi Egyezmény alkalmazási körébe esik –, az Európai Unió teljes mértékben a nemzeti igazságszolgáltatási szervezetrendszerekre hagyatkozik. Ahogyan azt később még összegezzük, az elmúlt tizenöt évben az Európai Unió semmilyen specifikus és kötelező jogforrást sem fogadott el ebben a kérdéskörben. Ennek eredményeképpen a tagállamokra és azok adminisztratív szerveire, bíróságaira még nagyobb teher nehezedik. Több esetben is az Európai Unió a nemzeti bíróságokra bízta az uniós szabályok alkalmazásának és végrehajtásának felügyeletét.³⁹³ Ugyanakkor az Európai Unió speciális szabályai sokszor „nem illenek be kényelmesen” a nemzeti jog- vagy bírósági rendszerbe, kevésbé adekvát alkalmazást eredményezve.³⁹⁴ A tagállamok jelenlegi, környezeti ügyekben való igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítására vonatkozó jogszabályai jelentős eltéréseket mutatnak, és nem beszélhetünk harmonizációról.

concerns of the Aarhus Convention-related EU law in Central and Eastern Europe. *ELTE Law Journal*, 2. (2014b), 1. 117–134.

³⁸⁹ Aarhusi Egyezmény, 9. (2).

³⁹⁰ Aarhusi Egyezmény, 9. (1)–(5).

³⁹¹ Aarhusi Egyezmény, 9. (1) második fordulat.

³⁹² Aarhusi Egyezmény, 9. (1) első fordulat.

³⁹³ Szegedi László: *Szubjektív jogvédelmi tradíciók uniós revízió alatt a környezetvédelmi ágazatban. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2014a), 1. 97–117.

³⁹⁴ Aine Ryall: *Effective judicial protection and the environmental impact assessment directive in Ireland*. *Modern Studies in European Law*, vol. 18. Oxford–Portland, Hart Publishing, 2009. 257.

Minimumszabályok csak azon tagállamok esetében vannak, amelyek sikeresen harmonizálták környezeti jogszabályaikat a másodlagos uniós joggal, például a környezeti hatásvizsgálatokról szóló uniós irányelv átültetése eredményeként. Az Európai Unió álláspontja szerint a nemzeti bíróságoknak követniük kell az Európai Unió Bíróságának kialakult joggyakorlatát, és figyelniük az elfogadott ajánlásokat. Az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének végrehajtása érdekében az Európai Unió néhány tekintetben módosította az uniós jogot – például az élőhelyvédelmi irányelvet –, de a harmonizáció és a specifikus szabályozás elfogadásának hiánya eddig kihívás elé állította a tagállamok igazságszolgáltatási szervezetrendszerét.³⁹⁵

Az Európai Unió lépései a harmadik pillérnek való megfeleléshez

A harmadik pillérhez kapcsolódó uniós jogalkotásnak hosszú időre visszatekintő, azonban annál kevésbé sikeres története van. Ahogyan arra már korábban történt utalás, bár az Európai Unió hivatalosan 2005-ben vált részes félle az egyezményben, az „Aarhusi Egyezmény által inspirált” jogalkotás már két évvel korábban megkezdődött. Az egyik legfontosabb forrásnak a 2006-ban elfogadott rendelet tekinthető, amely az egyezmény közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szól.³⁹⁶ A jogharmonizáció érdekében kifejezetten az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozóan is megkezdődtek a tárgyalások egy specifikus irányelv elfogadásáról.³⁹⁷ Az Európai Bizottság tervezetet fogadott el az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének átültetéséről, amelynek az uniós környezetjogban való hiányosságok orvoslása is indoka volt. A legfontosabb célkitűzések a jogalkotási eljárás igazolása és a jövőben elfogadásra kerülő irányelv jogalapjának megteremtése voltak.³⁹⁸ 2004-ben az Európai Parlament, illetve

³⁹⁵ Communication on access to justice at national level related to measures implementing EU environmental law. 2016. július 21. 1–5.

³⁹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. szeptember 6-i 2006/1367/EK rendelete (HL L 264, 25. 9. 2006, 13–19.)

³⁹⁷ Lásd: Anne Wetzel: The influence of international institutions on access to justice in environmental matters in the EU and its member states. In Oriol Costa – Knud Erik Jørgensen (szerk.): *The influence of international institutions on the EU*. London, Palgrave Macmillan, 2012. 87–89.

³⁹⁸ [Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on access to justice in environmental matters](#). COM(2003) 624 final, 2003/0246 (COD) (2003. október 24.). A továbbiakban: Tervezet.

a Gazdasági és Szociális Bizottság részletes véleményyt bocsátott ki a javaslatról, számos megfontolásra váró módosítást fűzve a tervezethez.³⁹⁹ Az Európai Bizottság 2005-ben tartotta az utolsó megbeszélését a javaslatról. 2006 és 2012 között, vagyis hat éven át nem történt előrelépés a tervezettel kapcsolatban.

A harmadik pillér végrehajtásának második fázisa 2012-ben kezdődött, és 2014-ben ért véget. 2012-ben a Bizottság egy közleményt adott ki, kifejezetten az igazságszolgáltatáshoz való jog környezeti tárgyú ügyekben való hatékonyabb érvényesülése érdekében.⁴⁰⁰ Végül 2014-ben a tervezetet hivatalosan is visszavonták. Mindeközben összehasonlító elemzések készültek az igazságszolgáltatáshoz való jogról környezeti ügyekben, és újabb közleményeket fogadtak el a jogalkotás gyorsítását sürgetve. Ahogyan a közlemény is fogalmaz, csupán néhány területen lehet találni az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést garantáló szabályokat, és utalás történik a 2003-as bizottsági tervezetre is.

„A szélesebb körű jogérvényesítést célul kitűző 2003. évi bizottsági javaslat nem hozott előrelépést, ugyanakkor időközben történtek nagyobb léptékű változások: a Bíróság tudniillik nemrégiben megerősítette, hogy a tagállami bíróságok kötelesek az igazságszolgáltatáshoz való jogot érintő szabályokat az Aarhusi Egyezményben foglaltakkal összhangban értelmezni. A tagállamok bíróságai, valamint a gazdasági és környezetvédelmi érdekcsoportok számára nehézséget okoz e kitétel értelmezése.”⁴⁰¹

Amikor elkezdődött a hatodik Környezeti Akcióprogram felülvizsgálata, az Európai Parlament ugyancsak megemlékezett az Aarhusi Egyezménynek való teljes megfelelés biztosításáról:

³⁹⁹ Az Európai Parlament véleménye: European Parliament legislative resolution on the proposal for a European Parliament and Council regulation on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to EC institutions and bodies. COM(2003) 622, C5-0505/2003, 2003/0242(COD).

A Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye: Opinion of the European Economic and Social Committee on the ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to EC institutions and bodies’. 2004/C 117/13.

⁴⁰⁰ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak Az uniós környezetvédelmi intézkedések hozadékainak láthatóvá tétele – bizalomépítés az ismeretek gyarapítása és a reakcióképesség javítása révén. COM(2012) 95 final (2012. március 7.).

⁴⁰¹ COM(2012) 95 final (2012. március 7.).

„kiemeli, hogy a 7. környezetvédelmi cselekvési programnak biztosítania kell az Aarhusi Egyezmény teljes körű végrehajtását, különösen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében; hangsúlyozza ezzel összefüggésben, hogy sürgősen el kell fogadni az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréstől szóló irányelvet; felszólítja a Tanácsot, hogy tartsa tiszteletben az Aarhusi Egyezményből fakadó kötelezettségeit, és 2012 végéig fogadjon el közös álláspontot a kapcsolódó bizottsági javaslatról”.⁴⁰²

Újabb évtized kezdődött a korábbi tervezet visszavonása óta, és az Európai Unió továbbra is újabb utak és lehetőségek felkutatására törekszik az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének való teljes megfelelés érdekében – ahogyan erre a Bizottság által közreadott időskála is utal.⁴⁰³ Természetesen az Európai Unió nehézségei az egyezménynek való megfelelést vizsgáló bizottság figyelmét sem kerülték el, és 2008-ban részletes véleményt fogalmaztak meg számára. Az ACCC 2017-ben újabb felhívással élt az Európai Unió felé, javasolva, hogy az Európai Unió Bírósága módosítsa a joggyakorlatát, vagy fogadjanak el új jogforrást, illetve egészítsék ki az Aarhusi Egyezmény kapcsán elfogadott rendeletet.⁴⁰⁴ A 2017-ben tartott részes felek konferenciáján nem tudtak megegyezésre jutni az Európai Unió ügyében, így azt elhalasztották a következő, 2021-es tárgyalási időszakra. 2018-ban a Bizottság közreadott egy menetrendet a harmadik pillérhez kötődően, és konzultációt kezdeményezett az igazságszolgáltatáshoz való jogról környezeti ügyekben.⁴⁰⁵ Ugyanennek a folyamatnak a részeként a Tanács elfogadott egy határozatot, amelynek két fő eleme van. Egyrészről felkérlik a Bizottságot egy tanulmány elkészítésére (2019. szeptember 30-ig terjedő határidővel), hogy miként és milyen eszközökkel lesz képes az unió úgy megfelelni az Aarhusi Egyezménynek, hogy az összeegyeztethető legyen az uniós jogrend alapvető elveivel és bírósági felülvizsgálati rendszerével. Továbbá felkérlik a Bizottságot, hogy 2020. szeptember 30-ig nyújtson be a 2006/1367/EK rendelet módosítására javaslatot – és arra vonatkozó hatásvizsgálatot, vagy pedig tájékoztassa a Tanácsot

⁴⁰² Az Európai Parlament 2012. április 20-i állásfoglalása a 6. környezetvédelmi cselekvési program felülvizsgálatáról és a 7. környezetvédelmi cselekvési program prioritásainak meghatározásáról – egészségesebb környezet egy jobb életért. 2011/2194(INI) 2013/C 258 E/16 68. bekezdés.

⁴⁰³ EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters. DG ENV.E4 – Compliance and Better Regulation Unit. Q2 2019.

⁴⁰⁴ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union! Adopted by the Compliance Committee on 17 March 2017.

⁴⁰⁵ Lásd: [Legislative train schedule. A European green deal.](#)

a tanulmány nyomon követéséhez szükséges egyéb intézkedésekről.⁴⁰⁶ A Tanács által kért riport 2019 szeptemberére elkészült, és a *Milieu-jelentés* néven vált ismertté.⁴⁰⁷ A köztes időszakban, 2017-ben, az Európai Bizottság elfogadott egy közleményt a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról.⁴⁰⁸ A közlemény célja, hogy útmutatóként szolgáljon az egyének és nem kormányzati szervezetek számára, miként tudják az Aarhusi Egyezmény harmadik pilléréből eredő jogaikat gyakorolni. Értékelve tehát az Európai Unió harmadik pilléréhez kötődő tevékenységet, elég vegyes eredményekre jutunk. Bár a tárgyalásokat időben megkezdték egy, az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesülését harmonizáló irányelv elfogadására, több mint egy évtized alatt sem sikerült azt végigvinni. Bár elfogadtak kötelező erővel nem bíró aktusokat, azok semmiképpen sem tudták hatékonyan megoldani a felmerült problémákat. Bár 2019 végére elkészült a csaknem négyszáz oldal terjedelmű jelentés az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére kapcsán, az ACCC 2008-as bírálatát követő uniós kommunikáció nem feltétlenül volt a legelőnyösebb. Az Európai Unió kifogásolta az ACCC vizsgálódását, és egy sor negatív megjegyzésnek, értéktételnek tette ki magát az elégedetlen NGO-szektor részéről. A tanácsi határozatot látva az Európai Unió a megoldás kulcsának elsősorban még mindig a 2006/1367/EK rendelet módosítását és a bírósági gyakorlat fejlesztését látja, és nem törekszik egy új, kifejezetten a harmadik pillérhez kötődő irányelv elfogadására. A továbbiakban megvizsgáljuk, milyen főbb problémák adódnak a harmadik pillér végrehajtásával.

*A harmadik pillérnek való meg nem felelést eredményező
főbb problémák az Európai Unióban*

Az Európai Bizottság 2019. októberi közleményében részletes összehasonlítást lehet találni az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottságának kritikái

⁴⁰⁶ A Tanács 2018. június 18-i 2018/881/EU határozata a Bizottságnak az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága által az ACCC/C/2008/32. számú ügyben tett megállapítások kezelésével kapcsolatos uniós opciókra vonatkozó tanulmány, valamint az 1367/2006/EK rendeletet módosító európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat benyújtására való felkéréséről.

⁴⁰⁷ Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters Final report September 2019 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4. 384.

⁴⁰⁸ A Bizottság közleménye a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról (2017/C 275/01).

észrevételei és az Európai Unió azokra adott válaszai között.⁴⁰⁹ Itt is megmutatkozik az Európai Unió álláspontja, amely inkább elutasító a felhozott kritikai észrevételekkel szemben, és az Európai Unió sajátos jogi berendezkedésére hivatkozva igyekszik kitérni a bírálatok elől.

A kritikai észrevételek elsőként az *adminisztratív jellegű* felülvizsgálati mechanizmusokkal kapcsolatosak. Az ACCC véleménye szerint azoknak sokkal elérhetőbbnek kellene lenniük a nem kormányzati szervezetek és a magánszemélyek számára is. Az Európai Unió válaszában utalt arra, voltaképpen az észrevétel arra irányul, hogy *ki* élhet a harmadik pillérben biztosított joggal.⁴¹⁰ A jogosult kérelmezők körének megállapítása – különös tekintettel a semmisségi perekre – jelentős kihívásnak bizonyult az Európai Unió Bírósága számára. Habár ugyanis az Aarhusi Egyezményrel az uniós jogalkotó formailag elkötelezte magát, hogy a meglévő uniós szabályozást összhangba hozza az egyezmény elvárásaival, amely formailag az Aarhus-rendelettel⁴¹¹ megtörtént, és a rendelet szerint adott feltételeknek megfelelő nem kormányzati szervezetek semmisségi eljárást, valamint az uniós szervek jogellenes hallgatása esetén mulasztási eljárást indíthatnak, ami mindenképpen előrelépést jelent,⁴¹² azonban a keresetindítási jog feltételrendszerében nem mondható rugalmasnak az Európai Unió Bíróságának jogértelmező gyakorlata.

A semmisségi perekben általában is elmondható, hogy bonyolult, több jogértelmezési kérdést felvető perelőfeltételek irányadók a nem privilegizált keresetindítási jogosultsággal bíró jogalanyokra, és ez a környezetjogi ügyekben igényt érvényesíteni kívánókra fokozottan igaz.⁴¹³ Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének szerkezetéből következik, hogy csak a *neki címzett* jogi aktus megfogalmazást lehet eléggé pontos és egyértelmű megfogalmazásnak tekinteni,

⁴⁰⁹ Commission, Report on European Union implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environment matters. Brussels, 2019. október 10. SWD (2019) 378 final. A továbbiakban: Közlemény (2019).

⁴¹⁰ Közlemény (2019), 24.

⁴¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete.

⁴¹² Szegedi László: *Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: a szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása* [PhD-értekezés]. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016. 155–156.

⁴¹³ Váradi Ágnes: *Az Aarhusi Egyezmény értelmezésének egyes kérdései az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. Állam- és Jogtudomány*, 59. (2018), 2. 97–114.

olyannak, amely különös értelmezést nem igényel.⁴¹⁴ A perelőfeltételek közül a *közvetlen érintettség* fogalma már csak interpretációval tisztázható, annak tartalma az ítélkezési gyakorlatban formálódik, így megvalósulásához két kritérium együttes fennállása szükséges. Egyrészt szükséges, hogy a kifogásolt uniós intézkedés közvetlen hatást gyakoroljon a jogalany jogi helyzetére, másrészt feltétel, hogy ne hagyjon mérlegelési lehetőséget az intézkedés végrehajtásával megbízott címzettek számára.⁴¹⁵ Közvetlen érintettségről akkor lehet beszélni, ha a vitatott jogi aktus a fél helyzetét további érdemi aktus (tipikusan tagállami intézkedés) nélkül képes közvetlenül befolyásolni.⁴¹⁶ E két kritériumnak a környezetjogi ügyekben igényt érvényesíteni szándékozó, nem privilegizált keresetindítási joggal rendelkező felperesek szempontjából kisebb jelentősége van. A további perelőfeltételek ugyanakkor kifejezetten sok értelmezési kérdést vetettek fel.

A *személyes érintettség* tekintetében megkívánt feltétel, hogy a felpereseket úgy érinti, mintha azt nekik címezték volna, azaz az ilyen jogi aktus (tipikusan határozat) sajátos tulajdonságai vagy olyan ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, amely minden más személytől megkülönbözteti,⁴¹⁷ és ezáltal a címzethez hasonló módon egyéníti őket.⁴¹⁸ Az Európai Unió Bírósága a személyes érintettség vizsgálatánál szigorúan jár el, a címzettekhez hasonló zárt személyi kör

⁴¹⁴ Az ilyen jogforrások jogszerűségének felülvizsgálatát értelemszerűen jogosultak kérni azok a természetes és jogi személyek, akiknek a jogi aktust címezték. Lásd: C-175/73. Union syndicale – Service public européen és társai kontra Az Európai Unió Tanácsa ítélet, ECLI:EU:C:1974:95, 17–20. pont.

⁴¹⁵ Lásd különösen: C-404/96. Glencore Grain Ltd., korábban: Richco Commodities Ltd. kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:1998:196, 41. pont.; C-486/01. Front national kontra Európai Parlament ítélet, ECLI:EU:C:2004:394, 34. pont és C-417/04. Regione Siciliana kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:2006:282, 28. pont.

⁴¹⁶ C-222/83. Commune de Differdange és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:1984:266.

⁴¹⁷ C-456/13 T & L Sugars Ltd. és Sidul Açúcares, Unipessoal Lda kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2015:284, 63. pont.

⁴¹⁸ C-25/62. Plaumann & Co. kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:1963:17.; C-106/98 Comité d'entreprise de la Société française de production, Syndicat national de radiodiffusion et de télévision CGT (SNRT-CGT), Syndicat unifié de radio et de télévision CFDT (SURT-CFDT), Syndicat national Force ouvrière de radiodiffusion et de télévision és Syndicat national de l'encadrement audiovisuel CFE-CGC (SNEA-CFE-CGC) kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:2000:277, 39. pont.; T-435/93. Association of Sorbitol Producers within the EC (ASPEC), Cerestar Holding BV, Roquette Frères SA és Merck oHG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:T:1995:79, 62. pont.

meghatározásánál megszorító értelmezést használ.⁴¹⁹ A klasszikusnak nevezhető *Plaumann-ügyben*, ahol egy importra vonatkozó bizottsági határozat megtámadásáról volt szó, azt fejtette ki az Európai Unió Bírósága, hogy a kérelmező személyes érintettségét önmagában nem alapozza meg az, hogy a ténylegesen importálást végzők köréhez tartozik. A kereset elfogadhatóságához szükséges valamely többlettényező beállása is, amely például lezárja az utat a jövőbeni eshetőlegesen importőrök elől a határozat hatálya alá kerülés tekintetében. Ennek hiányában ugyanis zárt, címzettekhez hasonló személyi körrel nem lehet beszélni (*Plaumann-teszt*).⁴²⁰ Másutt arra mutatott rá az Európai Unió Bírósága, hogy ha a jogalanyok valamely csoportja közös érdekeinek előmozdítására egyesületet hozott létre, önmagában ez okból ezt nem lehet egy olyan jogi aktus által közvetlenül és személyében érintettnek tekinteni, amely e csoport általános érdekeit érinti. Ha azonban valamely olyan objektív tényező fennállása bizonyítható, amely a kérelmezőt megkülönbözteti a kérdéses határozat vonatkozásában más lehetséges jogalanyoktól, úgy megállapítható az a zárt személyi kör, amelybe tartozó személy jogosult a semmissé nyilvánítási kereset előterjesztésére.⁴²¹

Az 1990-es évek közepe óta az Európai Unió Bírósága számos esetben megtagadta az igazságszolgáltatáshoz való jogot környezeti tárgyú ügyekben, kifejezetten a nem kormányzati szervezetek kárára. A *Plaumann-teszt*hez hasonló szigorral követelt meg olyan előfeltételeket, amelyek nem teljesülése esetén nem látott lehetőséget az igényérvényesítésre.

A Lisszaboni Szerződés az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése harmadik fordulatóval teremtette meg a rendeleti jellegű jogi aktus kategóriáját. Ezzel rugalmasabbá tette a keresetek elfogadhatósági feltételeit, mert e jogforrásoknál anélkül biztosítja a benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatóságát, hogy a *személyes érintettség* feltételét igazolni kellene.⁴²²

⁴¹⁹ Ezt a szigorot sokan kifogásolták a jogirodalomban, és az elv kritikai meghaladását megfogalmazták főtanácsnoki indítványokban is. A Lisszaboni Szerződés módosításai ezt enyhítették, a rendeleti jellegű jogi aktusok tekintetében a perelőfeltételek közül a személyes érintettség kikerült.

⁴²⁰ C-25/62. *Plaumann & Co. kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága* ítélet, ECLI:EU:C:1963:17.

⁴²¹ C-358/89. *Extramet Industrie SA kontra az Európai Közösségek Tanácsa* ítélet, ECLI:EU:C:1992:257.; C-152/88. *Sofrimport SARL kontra az Európai Közösségek Bizottsága* ítélet, ECLI:EU:C:1990:259.

⁴²² C-583/11. *Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa* ítélet, ECLI:EU:C:2013:625, 57. pont.; C-622/16. *P. Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság* ítélet, ECLI:EU:C:2018:873, 22. pont.

A *rendeleti jellegű jogi aktus* fogalmának definiálása azonban bírói interpretációt igényelt, különös tekintettel arra, hogy legális definíció erről sincs, sőt a jogforrási rendbe, szó szerinti értelemben, a rendeleti jellegű jogi aktus be sem illeszthető. A Törvényszék előtti T-16/04. Arcelor SA kontra az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítéletből⁴²³ annyi tisztázódott, hogy a Törvényszék elviekben nem zárta ki a rendeleti jellegű jogi aktus fogalmi megvalósulását az általa megsemmisítési eljárásban vizsgált konkrét irányelvvel (2003/87/EK irányelv) kapcsolatban. Ebből arra lehet következtetni, hogy a rendeleti jellegű jogi aktus definiálásakor nem a rendeleti formát kell irányadónak tekinteni, hanem azokat a jogi aktusokat kell számításba venni, amelyek a rendeletekhez hasonló normatív erővel rendeznek egy kérdést. A legújabb ítélkezési gyakorlat értelmében⁴²⁴ a rendeleti jellegű jogi aktusnak az EUMSZ 263. cikk negyedik albekezdése szerinti fogalmát akként kell értelmezni, hogy az *valamennyi általános hatályú aktusra vonatkozik a jogalkotási aktusok kivételével*.⁴²⁵ Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése harmadik fordulatának értelmében vett rendeleti jellegű jogi aktus fogalma tehát kiterjed minden általános hatályú nem jogalkotási aktusra. Egy jogi aktus akkor *általános hatályú*, ha objektíven meghatározott helyzetekre alkalmazandó, valamint általánosan és absztrakt módon meghatározható személycsoporttal szemben fejt ki joghatást.⁴²⁶ E megfogalmazás szerint általános hatállyal bírnak például a Bizottság azon határozatai, amelyeknek tárgya valamely nemzeti szabályozás engedélyezése vagy megtiltása.⁴²⁷

⁴²³ T-16/04. Arcelor SA kontra az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ítélet, ECLI:EU:T:2010:54. A Törvényszék ebben az ítéletében arra mutatott rá, hogy az ügy elbírálása alatt hatályba lépett új szabályozás sem érintené lényegesen a konkrét ügyben a kérelem elfogadhatóságához szükséges perelőfeltételeket a rendeleti jellegű jogi aktus megfogalmazást illetően.

⁴²⁴ T-262/10. Microban International Ltd., Microban (Europe) Ltd. kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:T:2011:623, 21. pont.

⁴²⁵ T-18/10. Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ítélet, ECLI:EU:T:2011:419, 56. pont; C-583/11. Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa ítélet, ECLI:EU:C:2013:625, 61. pont.

⁴²⁶ C-622/16. Scuola Elementare Maria Montessori kontra Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:873, 29. pont; C-6/68. Zuckerfabrik Watenstedt GmbH kontra az Európai Közösségek Tanácsa, ECLI:EU:C:1968:43.; C-171/00. Alain Libéros kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:2002:17, 28. pont; C-221/09. AJD Tuna Ltd kontra Direttur tal-Agrikultura u s-Sajd és Avukat Generali ítélet, ECLI:EU:C:2011:153, 51. pont.

⁴²⁷ C-487/06. British Aggregates Association kontra az Európai Közösségek Bizottsága és Egyesült Királyság ítélet, ECLI:EU:C:2008:757, 31. pont; C-519/07. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Koninklijke FrieslandCampina NV ítélet, ECLI:EU:C:2009:556, 53. pont; C-219/16. Lowell

További perelőfeltétel, hogy csak az olyan rendeleti jellegű jogi aktusok támadhatók, amelyek *nem tesznek szükségessé további végrehajtási intézkedéseket*.⁴²⁸ A végrehajtás uniós szintjén végrehajtási intézkedés alatt jogi értelemben mindig végrehajtást elrendelő uniós jogi aktust kell érteni. A végrehajtás tagállami szintjén végrehajtási intézkedés alatt egyaránt értendő a tagállami jogi aktus (jogszabály), és akár az ezen alapuló, akár nemzeti jogszabály alkotása nélkül hozott, az uniós rendeleti jellegű jogi aktust végrehajtó egyedi közigazgatási aktus (tipikusan közigazgatási határozat, de ideértendő a határozati formát nem öltő egyéb intézkedés is).

Ahogy a fentebbiekből látszik, a keresetindítási jog a semmisségi eljárások esetén az uniós jogban általában is sok értelmezési kérdést vet fel, de a környezeti ügyekben ez a kérdés még bonyolultabb. Az Aarhusi Egyezmény végrehajtása – az egyezmény vegyes jellegéből adódóan – két normaszinten történik, így az igényérvényesítés jogi kérdései is külön vizsgálhatók a tagállami és az uniós bíróságok szintjén. Nemcsak az igényérvényesítési szintekben van eltérés, hanem a rendelkezésre álló eljárási lehetőségekben is. Amíg ugyanis a tagállami jogrendszerekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés – különösen az uniós jogot végrehajtó normák esetén – akkor biztosítható megfelelően, ha az uniós jogból közvetlenül adódó igényérvényesítési lehetőségek előtt is megnyitjuk az utat, addig az uniós bíróságok előtt tekintettel kell lenni az eljárások egymáshoz való viszonyából adódó sajátosságokra, és az igényérvényesítési tárház szélesítésében az uniós jogrendszer koherenciájának megőrzése is szempont.

Mindezek előrebocsátását követően általánosságban elmondható az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatáról, hogy a keresetindítási jog kiszélesítésére törekszik, különösen a tagállami közigazgatási rendszerek tekintetében a jogérvényesítési deficit⁴²⁹ ledolgozásának szükségességére figyelemmel. Az egyes közvetlen hatályú uniós normák alapján az Európai Unió Bírósága által kialakított doktrínának megfelelően a magánfeleknek a saját tagállami bíróságaik előtt is lehetőségük nyílik közvetlenül az uniós jogon alapuló igények érvényesítésére.⁴³⁰ A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az Alapjogi Charta

Financial Services GmbH, anciennement GFKL Financial Services GmbH, anciennement GFKL Financial Services AG kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:508, 42. pont.

⁴²⁸ EUMSZ 263. cikk negyedik albekezdés utolsó fordulat.

⁴²⁹ Koen Lenaerts: The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union. *Common Market Law Review*, 44. (2007), 6. 1625–1659.

⁴³⁰ A jogorvoslatok kérdéséről átfogóan lásd: Michael Dougan: *National remedies before the Court of Justice. Issues of harmonisation and differentiation*. Oxford, Hart Publishing, 2004.

az EUSz 6. cikk (1) bekezdésének első albekezdése szerint ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. Az Alapjogi Charta 47. cikke expressis verbis is megfogalmazza a hatékony bírói jogvédelem elvét. A hatékony bírói jogvédelem és jogorvoslatok elvének érvényesülése miatt az anyagi jogi szabályok közvetlenül levezethetők az uniós jogból, ugyanakkor uniós eljárási szabályok tipikusan nem társulnak az igényérvényesítés lehetőségéhez. Mindebből az következik, hogy ha a magánfél az uniós jogon alapuló igényeit nemzeti bíróság előtt kívánja érvényesíteni, úgy a nemzeti jogi eljárási szabályokhoz kell alkalmazkodnia,⁴³¹ és csupán az igény anyagi jogi alapjaként jelölheti meg az uniós jogi szabályokat.⁴³² Ez az elv az uniós jogon alapuló igények érvényesítéséhez társuló tagállami eljárási autonómia szabálya.⁴³³ Ez tartalmilag azt jelenti, hogy az uniós jog vonatkozó szabályozásának hiányában az eljárás szabályai a nemzeti jogra tartoznak.⁴³⁴ Az Európai Unió Bírósága a tagállami eljárási autonómia hatókörét némileg korlátozó doktrínákat fektetett le, amikor kimondta, hogy a tagállami igényérvényesítést előíró szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló belső jellegű esetekre vonatkozókhöz képest (az egyenértékűség elve),⁴³⁵ és nem tehetik a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).⁴³⁶

Ezért az igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférés biztosításában az Európai Unió Bírósága meglehetősen aktív szerepet játszik a magánfelek

⁴³¹ Blutman László: A közösségi jogon alapuló igények érvényesítése a belső jogban. *Európai Jog*, 4. (2004), 3. 12–18. 12.

⁴³² Gombos Katalin: *Európai jog. Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 183.

⁴³³ Gombos Katalin: [Harmonization of procedural law vs procedural autonomy of the member state](#). *Studia Iuridica Cassoviensia*, 6. (2018), 1. 24–32.

⁴³⁴ C-439/08. Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewerkeren (VEBIC) VZW ítélet, ECLI:EU:C:2010:739. 63–64. pont.

⁴³⁵ Muzsalyi Róbert: Az egyenértékűség elve az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. *Európai Jog*, 18. (2018), 4. 1–9.

⁴³⁶ C-378/07. Kiriaki Angelidaki és társai kontra Organismos Nomarchiakis Autodioikis Rethymnis (C-378/07), Charikleia Giannoudi kontra Dimos Geropotamou (C-379/07) és Georgios Karabousanos és Sofoklis Michopoulos kontra Dimos Geropotamou (C-380/07) ítélet, ECLI:EU:C:2009:250, 159. pont.; C-212/04. Konstantinos Adeneler és társai kontra Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG) ítélet, ECLI:EU:C:2006:443, 95. pont; C-53/04. Cristiano Marrosu és Gianluca Sardino kontra Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate ítélet, ECLI:EU:C:2006:517, 37. pont; C-364/07. Spyridon Vassilakis és társai kontra Dimos Kerkyraion ítélet, ECLI:EU:C:2008:346, 126. pont.

uniós jogból fakadó jogosultságainak tagállami szintű érvényesítése kikényszerítésében. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a különböző jogterületeken egyre bővülő magánjogi jogérvényesítés feltételeinek megteremtésében, a magánfelek perlési jogosultságának minél szélesebb körben történő meghúzásában írható le a jogértelmezési tendencia. Ez a szemlélet igaz a tagállami szintű környezeti jogi tárgyú igényérvényesítések esetén is, amikor ha azt tapasztaljuk, hogy egymásnak feszül a tagállami eljárási autonómia és a hatékony jogvédelem elve, az utóbbi elv győzedelmeskedik, és az objektív, közérdekű jogvédelmi funkciót ellátó civil szervezetek keresetindítási jogosultságát az Aarhusi Egyezmény és a hozzá kapcsolódó uniós követelményekre hivatkozva az Európai Unió Bírósága elég szélesen értelmezi és határozza meg.

Az Európai Unió Bírósága újabb ítélkezési gyakorlatában több alkalommal klasszikus tagállami eljárásjogi tradíciókat is meghaladottnak nyilvánított. Példaként hozható fel a C-263/08. számú ügy,⁴³⁷ amelyben arról a svéd közigazgatási jogi előírásról nyilvánított véleményt az Európai Unió Bírósága, amely a legalább 2000 tagot számláló egyesületek számára biztosította csupán a környezetvédelmi ügyekben a keresetindítási jogát. Az Európai Unió Bírósága elismerte azt a tagállami jogosultságot, hogy a környezetvédelmi egyesületek minimális taglétszámára vonatkozó feltételt határozzon meg annak érdekében, hogy meg lehessen győződni arról, hogy az egyesület ténylegesen létezik és működik, azonban álláspontja az volt, hogy a nemzeti törvény nem határozhat meg olyan magas minimális taglétszámot, amely ellentétes az 1985/337 irányelv céljaival, különösen a hatálya alá tartozó műveletek bírósági felülvizsgálatának megkönnyítésével.⁴³⁸ Miután összesen két olyan környezetvédelmi egyesület volt Svédországban, amely a 2000-es minimális létszámot teljesítette, az Európai Unió Bírósága az irányelv célkitűzésével ellentétesnek ítélte a jogorvoslati eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából a konkrét tagállami minimum-előírására vonatkozó szabályt.

A C-115/09. számú ügyben⁴³⁹ az Európai Unió Bírósága annak a német szabálynak az irányelvi célkitűzésekkel való összeegyeztethetlenségét mondta ki,

⁴³⁷ C-263/08. sz. Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening kontra Stockholms kommun genom dess marknämnd ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2009:631.

⁴³⁸ C-263/08. sz. Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening kontra Stockholms kommun genom dess marknämnd ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2009:631 47. pont.

⁴³⁹ C-115/09. sz. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV kontra Bezirksregierung Arnsberg ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2011:289.

amellyel a tagállam kizárta a nem kormányzati szervezetek keresetindítási jogát olyan esetben, ha jogsérelemük olyan normával összefüggésben merült fel, amely kifejezetten csak a közösség és nem az egyén érdekeit védte.

Az Európai Unió Bírósága rámutatott arra, hogy a tagállamok azt meghatározhatják, mit ismernek el jogsérelemnek, ugyanakkor ennek meghatározásakor figyelemmel kell lenniük arra a célkitűzésre, hogy biztosítsák az érintett nyilvánosságnak a bírósághoz fordulás széles körű jogát.

2008-ban a Janecek-ügyben az Európai Unió Bírósága ugyancsak a közvetlen érintettséggel foglalkozott, egy előzetes döntéshozatali eljárásban. Itt is a tagállami jog kapcsán merült fel a fogalom:

„közvetlenül érintett személyek számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy az illetékes nemzeti hatóságoknál elérjék a cselekvési terv kidolgozását, még akkor is, ha e személyek a nemzeti jogszabályok értelmében egyéb cselekvési eszközökkel is rendelkeznek annak érdekében, hogy e hatóságoknál elérjék a légszennyezés elleni küzdelmet szolgáló intézkedések meghozatalát”.⁴⁴⁰

A szlovák barnamedveügyben⁴⁴¹ az Európai Unió Bírósága egyenesen azt juttatta kifejezésre, hogy a tagállami eljárásjogi szabályozásban meglévő korlátok sem csorbíthatják az Aarhusi Egyezmény tagállami kikényszerítését, függetlenül attól, hogy ezen elvárások közvetlen átültetése megtörtént-e az uniós jogban vagy sem.⁴⁴² Ebben az ügyben az Európai Unió Bíróságának döntése szerint az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének harmadik bekezdését⁴⁴³ nem lehet „önvégrehajtó” normának tekinteni a tagállami jogban, ezért az Aarhusi Egyezmény vonatkozó cikke nem bír közvetlen hatállyal az uniós jog alapján. Az előzetes döntéshozatali ügy alapeljárásában a kérelmező egy szlovák nem kormányzati szervezet volt (VLK „LZ”), amely egy közigazgatási eljárásban kívánt részt venni. A közigazgatási eljárás az élőhelyvédelmi irányelv által védett területeket

⁴⁴⁰ C-237/07. sz. Dieter Janecek kontra Freistaat Bayern ítélet ECLI:EU:C:2008:447.

⁴⁴¹ C-240/09. sz. Lesoochránarske zoskupenie VLK kontra Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ítélet ECLI:EU:C:2011:125.

⁴⁴² Szegedi (2014c) i. m. 3–4.

⁴⁴³ Aarhusi Egyezmény, 9(3): „A fenti 1. és 2. bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbítása nélkül valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.”

és védett fajokat – pontosabban a barnamedvéket – érintette. Az Európai Unió Bírósága arra mutatott rá, hogy a releváns jogszabályokat a lehető legszélesebb értelemben kell alkalmazni, annak érdekében, hogy egy környezetvédő szervezet bírósági eljárásban kétségbe vonhasson olyan közigazgatási döntéseket, amelyek ellentétesek az uniós joggal.⁴⁴⁴ 2011-ben az ügy számos kérdést felvetetett a vegyes megállapodások kapcsán, mivel amíg az Európai Unió nem alkot új uniós jogot az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének megvalósítása érdekében, a tagállamok fognak felelősséggel tartozni annak végrehajtásáért. Ezt az elvet világosan kimondták, amikor az Európai Unió részes féléllé vált az egyezményben, és később is megerősítésre került.⁴⁴⁵

A keresetindítási jog tagállami bíróságok előtti igen széles körű értelmezéséből sokan arra a következtetésre jutottak, hogy ez a tendencia az Európai Unió Bírósága előtti közvetlen keresetek megindításánál is érvényesülő elv lehet, ami a nem kormányzati szervek keresetindítási jogának kiszélesítését eredményezi. Mindezek mellett tűnik jelentős kontrasztnak az, hogy az Európai Unió Bírósága a saját közvetlen eljárásaiban a felperesek keresetindítási jogosultságát meghatározó feltételrendszert igen szigorúan értelmezi, azaz e területen az Európai Unió Bírósága meglehetősen konzervatív álláspontot képvisel. Ezért hangos a szakirodalom attól, hogy a keresetindítási jog vonatkozásában az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosításának aarhusi követelményrendszerében felemás mérce érvényesül. A joggyakorlatban is történtek kísérletek a meglehetősen szigorú feltételeket szabó Plaumann-elv félretételére vagy meghaladására. Az Elsőfokú Bíróság (ma: Törvényszék) a T-177/01. számú határozatában ezt az utat választotta, azonban a fellebbezés folytán eljáró Európai Unió Bírósága a C-263/02. P. számú⁴⁴⁶ ítéletében a keresetindítási jog hiánya folytán elfogadhatatlannak minősítette a keresetet, így kitartott a szigorúan vizsgált előfeltételek fenntartása mellett. Ennek indokai abban foglalhatók össze, hogy az uniós jog

⁴⁴⁴ Szegedi László: *Bővülő állatkert? Az Európai Unió Bíróságának ítéletei a szlovák civil szervezetek környezeti engedélyezési eljárásokba való bevonásáról. Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 8. (2018), 3. 118–131.

⁴⁴⁵ Council decision of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Declaration by the European Community in accordance with Article 19 of Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. 2005/370/EC.

⁴⁴⁶ C-263/02 P sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Jégo-Quéré & Cie SA. ügyben hozott ítélet ECLI:EU:C:2004:210.

sajátos jogorvoslati rendszerében az Európai Unió Bírósága az előzetes döntéshozatali eljárás útján biztosítja az általános hatályú uniós rendelkezések közvetett bírói vizsgálatát.

A perelőfeltételre azért van szükség, mert amennyiben valamely rendeleti jellegű jogi aktus végrehajtási intézkedéseket tartalmaz, az uniós jogrend tiszteletben tartásának bírósági felülvizsgálata biztosított, függetlenül attól, hogy a szóban forgó intézkedések az uniótól vagy a tagállamoktól származnak-e. Amennyiben az ilyen aktus végrehajtása az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok feladata, a természetes vagy jogi személyek az EUMSZ 263. cikk negyedik albekezdésében meghatározott feltételek mellett közvetlen keresetet nyújthatnak be az uniós bírósághoz a végrehajtási aktusok ellen, e kereset alátámasztása érdekében pedig az EUMSZ 277. cikk alapján hivatkozhatnak a szóban forgó intézkedés alapjául szolgáló aktus jogellenességére. Amennyiben e végrehajtás a tagállamok feladata, e személyek a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak az alapul szolgáló jogi aktus érvénytelenségére, és a nemzeti bíróságoknál indítványozhatják, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekkel forduljanak a Bírósághoz.⁴⁴⁷

Azt, hogy a rendeleti jellegű jogi aktus von-e maga után végrehajtási intézkedéseket, egyedileg, a jogorvoslati jogára hivatkozó személy helyzetére figyelemmel kell meghatározni. Irreleváns, hogy a szóban forgó jogi aktus a többi jogalannyal szemben von-e maga után végrehajtási intézkedéseket.⁴⁴⁸ Ha a felperes csupán az aktus részleges megsemmisítését kéri, csak azon végrehajtási intézkedéseket kell figyelembe venni, amelyeket a jogi aktus e része esetleg maga után von.⁴⁴⁹ Annak a kérdésnek sincs jelentősége, hogy az említett végrehajtási intézkedések mechanikus jellegűek-e vagy sem.⁴⁵⁰

⁴⁴⁷ C-145/17. *Internacional de Productos Metálicos, SA* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:839, 51. pont; C-456/13. *T & L Sugars Ltd.* és *Sidul Açúcares, Unipessoal Lda* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2015:284, 31. pont; C-244/16. *Industrias Químicas del Vallés, SA* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:177, 44. pont.

⁴⁴⁸ C-456/13. *T & L Sugars Ltd.* és *Sidul Açúcares, Unipessoal Lda* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2015:284, 32. pont; C-244/16. *Industrias Químicas del Vallés, SA* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:177, 45. pont.

⁴⁴⁹ C-553/14. *Kyocera Mita Europe BV* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2015:805, 45. pont; C-244/16. *Industrias Químicas del Vallés, SA* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:177, 46. pont.

⁴⁵⁰ C-145/17. *Internacional de Productos Metálicos, SA* kontra Európai Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2018:839, 54. pont.

Az érem egyik oldalán összegezve az érveket: ennek a feltételnek azért van a jogérvényesítés lehetőségeire lényeges kihatása, mert amennyiben az érintett jogi aktus érvényesüléséhez végrehajtási jogi aktus meghozatalára van szükség, úgy a magánfélnek a végrehajtási jogi aktus támadására nyílik joga, ezért indokolt a kétszeres igényérvényesítés lehetőségének kizárása az EUMSZ 263. cikkében. A másik oldal érveit tekintve: a környezetjog jelentős szaktekintélyei⁴⁵¹ az igényérvényesítési feltételek részbeni pontosítása mellett sem értenek egyet azzal a konzervatív megközelítéssel, hogy a privilegiált és nem privilegiált keresetindítási joggal rendelkezők közötti különbségtétel környezetjogi ügyekben a jelenlegi szigorú keresetindítási feltételek megkövetelése mellett fennmaradjon.

A keresetindításra vonatkozó megszorító értelmezésű generális szabályokhoz képest tarkítja a képet az is, hogy az Aarhusi Egyezmény uniós végrehajtásának tekinthető 2006/1367/EK rendelet további előfeltételeket támaszt az igényérvényesítéshez. A rendelet lehetővé teszi a nem kormányzati szervek semmisségi, valamint a mulasztási eljárás kezdeményezési jogosultságát, de ezt csak a rendeletben megszabott, szigorú feltételek fennállása esetén. A rendelet a bírói felülvizsgálathoz egy megelőző eljárás lefolytatásának kötelezettségét írja elő,⁴⁵² és egyben meghatározza a belső felülvizsgálatban megtámadható igazgatási aktus definícióját is akként, hogy az valamely uniós intézmény vagy szerv által hozott egyedi hatállyal, valamint környezetvédelmi jogon alapuló, jogilag kötelező és külső hatással bíró intézkedés.⁴⁵³ További feltétel a perindításhoz, hogy az Európai Unió Bírósága előtti fellépésre csak olyan szervezetek számára van lehetőség, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek. Ezzel a *Plaumann-feltételekhez hasonló* eljárásmegindítási gátat iktattak be, ami nehezíti az igényérvényesítést.

Az NGO-szektor jogállása és az Európai Unió Bírósága által támasztott követelmények túlzó kijelentésektől sem mentes kommunikációt eredményeztek az egymásnak feszülő két oldal között. Az első kör a híres *Greenpeace-ügy* volt 1998-ban, amikor a nemzetközi szinten működő nem kormányzati szervezet egyes európai bizottsági döntéseket akart megkérdőjelezni. 1991 és 1993 között

⁴⁵¹ Marc Pallemmaerts (szerk.): *The Aarhus Convention at ten. Interactions and tensions between conventional international law and EU environmental law*. Groningen, European Law Publishing, 2011.

⁴⁵² 10. cikk (1) bekezdés.

⁴⁵³ 2. cikk (1) bekezdés g) pont.

az Európai Bizottság az Európai Regionális Fejlesztési Alapból származó pénzeszközök Spanyolországnak való kiutalásáról döntött több esetben is, a Kanári-szigeteken épülő két erőmű költségeinek finanszírozása végett.⁴⁵⁴ Az Európai Unió Bíróságának döntése értelmében a semmisségi perben a nem kormányzati szervezetnek minősülő Greenpeace nem tudta azt bizonyítani, hogy az Európai Bizottság döntései őt közvetlenül érintik, így a Plaumann-teszt által támasztott követelményeket (azon alanyok, akik nem címzettjei egy határozatnak, csak akkor állíthatják, hogy személyükben érintettek, ha ez a határozat sajátos jellemzőik vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, és ezáltal a címzetthez hasonló módon egyeníti őket)⁴⁵⁵ nem lehetett megállapítani. 2017-ben az Európai Unió Bírósága a Greenpeace-t érintő újabb döntést hozott, megint csak egy semmisségi perben. Az NGO ezúttal a *Hinkley Point C*. nukleáris erőmű állami támogatást előíró döntését akarta megtámadni, de a Plaumann-teszt újra megakadályozta az eljárás lefolytatását.⁴⁵⁶

A környezeti területen működő nem kormányzati szervezetek álláspontja szerint az Európai Unió Bírósága jelentősen korlátozza az igazságszolgáltatáshoz való jogot, hiszen a releváns NGO-k közül egyik sem tudja teljesíteni a követelményeket. Ez azt eredményezi, hogy gyakorlatilag ki vannak zárva a környezeti döntések bíróság előtti felhívása elől. A Plaumann-teszt alkalmazási köre igen szűk, hiszen a semmisségi eljárások azon esetében jelent mércét, ahol úgynevezett nem privilegizált felperesek akarják megindítani az eljárást.⁴⁵⁷ A nem kormányzati szervezetek kiemelkedő szerepet töltenek be a környezetpolitikában, egyfajta *házórzó* szerepet látnak el, és valamilyen formában rendelkezniük kell a lehetőséggel, hogy egyes környezeti vonatkozású döntéseket megtámadhassanak. Érdekes módon az Európai Unióban általános értelemben is eléggé visszafogott szerepet kap az NGO-szektor, mivel hiányzik a döntéshozatali eljárásban való formalizált részvétel lehetősége.⁴⁵⁸ Így elmondható, hogy az Aarhusi Egyezmény harmadik pillérének hiányos végrehajtása voltaképpen csak hozzátesz

⁴⁵⁴ C-321/95 P Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and Others kontra az Európai Községek Bizottsága ítélet ECLI:EU:C:1998:153.

⁴⁵⁵ C-25/62. sz. Plaumann & Co. kontra az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága ítélet, ECLI:EU:C:1963:17.

⁴⁵⁶ C-640/16. P. sz. Greenpeace Energy eG kontra Európai Bizottság ítélet ECLI:EU:C:2017:752.

⁴⁵⁷ Gombos (2019) i. m. 91–95.

⁴⁵⁸ Mariolina Eliantonio: [The role of NGOs in environmental implementation conflicts. ‘Stuck in the middle’ between infringement proceedings and preliminary rulings?](#) *Journal of European Integration*, 40. (2018), 6. 753–767.

egy uniós szinten egyébként is jelen lévő problémához. A személyes érintettség bizonyításának gondját orvosolhatná az értelmezés módosítása, ahogyan arra már 2002-ben Jacobs főtanácsnok is rámutatott a *Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács* ügyhöz adott indítványában.⁴⁵⁹ A főtanácsnok szerint megállapíthatónak kell tekinteni a személyes érintettséget, ha a közösségi rendelkezés az adott személy egyéni körülményeire lényeges hatással van, vagy ilyen hatással lehet az érdekeire.⁴⁶⁰ Az értelmezés megváltoztatására vonatkozó javaslatait több érveléssel is alátámasztotta. Például számos esetben szinte csak ilyen módon lehet kizárni a bírói jogvédelem teljes hiányát, valamint világosabb bírósági jogalkalmazást jelentene az ügyek tekintetében.⁴⁶¹

Másodsorban, az ACCC kifogásolta, hogy a felülbírálat lehetőségének nem csupán egyedi jellegű aktusokra kellene vonatkoznia, hanem *általános hatállyal bírói jogi* normákra is. Ebben a vonatkozásban az Európai Unió Bírósága hangsúlyozta, hogy az Európai Unió jogforrások egyedi katalógusával rendelkezik. Az uniós intézmények és egyéb szervek sokféle aktus elfogadására jogosultak, amelyek többféle joghatás kiváltására alkalmasak. Továbbá az ACCC és az Európai Unió teljesen eltérő szemszögből vizsgálja a kérdést, hiszen a bizottság álláspontjában bármilyen, akár közigazgatási jellegű aktus felülvizsgálható lenne, amennyiben a legkisebb környezeti vonatkozással is rendelkezik. Az Európai Unió számára a *felülvizsgálható* aktusok köre a környezetjog részeként elfogadott aktusokra korlátozódik.⁴⁶²

Végül, az ACCC megállapításai értelmében nem csupán a kötelező jogerővel rendelkező, hanem más aktusok is tárgyát képezhetik azok felülvizsgálatára vonatkozó eljárásoknak. Mindeközben az Európai Unió csak a külső joghatást kiváltó, kötelező aktusokra vonatkoztatva értelmezi a harmadik pillérben megfogalmazott jogot. A magyarázat pedig az unió egyik működési elvében van, mégpedig a hatáskörök elválasztásában.⁴⁶³

⁴⁵⁹ Jacobs főtanácsnok indítványa, az ismertetés napja: 2002. március 21. *Unión de Pequeños Agricultores kontra az Európai Unió Tanácsa*. C-50/00. P. sz. ügy ECLI:EU:C:2002:197.

⁴⁶⁰ 60. „In my opinion, it should therefore be accepted that a person is to be regarded as individually concerned by a Community measure where, by reason of his particular circumstances, the measure has, or is liable to have, a substantial adverse effect on his interests.”

⁴⁶¹ A Jacobs főtanácsnok által felhozott érvek részletesen kifejtésre kerülnek az indítvány 59–68. pontjaiban.

⁴⁶² Közlemény, 2019. 22–23.

⁴⁶³ Közlemény, 2019. 24.

Megfelelés vagy a megfelelés látszata?

„Az igazságszolgáltatás mindenki számára nyitva áll – akárcsak a Ritz Hotel.”⁴⁶⁴ Ezt a rendkívül találó idézetet leggyakrabban annak érzékeltetésére használják, mennyire drága lehet a pereskedés és a bírósági eljárás, éppen azokat kiszorítva az igazságszolgáltatási szervezetrendszerből, akik közvetlenül és leginkább érintettek a kormányzati és közigazgatási döntések által. Az Európai Unióban az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére nem töltötte be a hozzá fűzött várakozásokat, és a nem kormányzati szervezetek álláspontja szerint gyakorlatilag ki vannak zárva az Európai Unió Bírósága előtti eljárásokból, különösen a semmisségi perekből. Ahogyan többször is szó volt arról, a Plaumann-teszt alkalmazási köre valóban korlátozott, azonban az Európai Unió Bírósága elmulasztott konkrét tájékoztatást biztosítani arról, hogy az NGO-szektorhoz tartozó szervezetek miként felelhetnek meg a velük szemben támasztott követelményeknek. Az elmúlt két évtizedben az Európai Unió igyekezett adaptálódni az Aarhusi Egyezményből származó követelményekhez. Az Európai Unió számos alkalommal módosította az érvényes joganyagot, és újabb jogforrásokat fogadott el a megfelelés érdekében. Ennek ellenére, bár a környezetpolitikai intézkedések körében is kiemelték, az Európai Unió nem volt képes teljes mértékben megvalósítani a harmadik pillért. A harmadik pillérhez kötődő problémák több szempontra oszthatóak fel:

1. Bár az Európai Bizottság még a részes félle választ megelőzően tervezte egy önálló, jogharmonizációs célokat megvalósító irányelv elfogadását, a *jogalkotási folyamat* gyakorlatilag elbukott. Az elmúlt időszakban – tekintettel a Tanács 2018-ban elfogadott határozatára – újra felmerült egy ilyen jogalkotási folyamat elindítása, bár a fókusz még mindig leginkább a bírósági gyakorlat követésén, a tagállamok szerepén és a 2006/1367/EK rendelet esetleges módosításán van. Így reálisan nem várható, hogy a következő években elfogadjanak egy specifikusan a harmadik pillérhez kötődő, új jogforrást.
2. A jogalkotási folyamat megakadása miatt az Európai Unió a *tagállamokra* és azok közigazgatási, igazságszolgáltatási szervezetrendszerére helyezte a harmadik pillér terhet. A tagállamokból induló előzetes döntéshozatali eljárások azonban rámutatnak, hogy a tagállami jogalkalmazóknak

⁴⁶⁴ Peter Salmon: Access to environmental justice. *New Zealand Journal of Environmental Law*, 2. (1998), 2. 11.

nehézséget okoz az igazságszolgáltatáshoz való jog értelmezése a környezeti vonatkozású ügyekben. Ráadásul, az egyes tagállamokban nagyon különböző szabályozások vonatkoznak az említett jogra, így egyáltalán nem beszélhetünk harmonizációról, a másodlagos jogforrások sikeres átültetésének kivételével.

3. Az *uniós jog különös vonásait* mint egyfajta pajzsot tartja maga elé az Európai Unió az ACCC megállapításainak kivédésére. Bár úgy tűnik, reális alapon nyugszik az Európai Unió érvrendszere a korábbi, 2008-as jelentés magyarázatára, mégis elmondható, az uniós jog sajátos jogforrási rendszerével és egyéb egyedi vonásaival felvértezve igyekszik kivédeni minden kritikai észrevételt. Miközben az intézmények által kiadott közleményekből egyértelműen kitűnik, hogy köztudomású a harmadik pillér hiányos megvalósítása.
4. Az NGO-szektorhoz tartozó szervezetek jogállása (*locus standi*) ugyan-csak újabb kérdéseket vet fel. Alapvetően a jogállás általános értelemben a bíróság előtti eljárás megindításának lehetőségét, vagy a bíróság előtti megjelenéshez való jogot vagy képességet jelenti. A Bizottság 2017-ben kibocsátott közleménye az utolsó releváns forrás, amely megvilágíthatja az NGO-k helyzetét. A közlemény szerint jogi rendelkezés hiányában a jogállásra vonatkozó követelmények az Európai Unió Bírósága által meghatározott követelmények fényében értelmezendők.⁴⁶⁵ Néhány környezetjogi területen elfogadott irányelv tartalmaz specifikusan a jogállásra vonatkozó szabályokat, de az igazságszolgáltatáshoz való jog a legtöbb másodlagos jogforrás számára ismeretlen fogalom.⁴⁶⁶

*Az Európai Unió célja: jobb eredmények, jobb alkalmazáson keresztül.*⁴⁶⁷ Azonban ez a felfogás újra a tagállamok közigazgatási és igazságszolgáltatási szerveire helyezi a hangsúlyt. A fő kérdés az, hogy a 2017-ben kiadott útmutató mennyiben segítette elő a jobb végrehajtást, vagy az Európai Uniónak végre időszerű lenne elfogadnia egy új irányelvet a harmadik pillérre vonatkozóan.

⁴⁶⁵ Európai Bizottság: A Bizottság közleménye a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról (2017/C 275/01). 59. pont.

⁴⁶⁶ Európai Bizottság: A Bizottság közleménye a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról (2017/C 275/01). 59. pont.

⁴⁶⁷ Európai Bizottság: A Bizottság közleménye. Uniós jog, jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén. (2017/C 18/02).

Bár látszólag az Európai Unió teljesítette az Aarhusi Egyezményből fakadó kötelezettségeket, mint részes fél hiányosan hajtotta végre a harmadik pillért. Az NGO-szektor és az Európai Unió teljesen más álláspontot képvisel az igazságszolgáltatáshoz való jog kapcsán. Bár az Európai Unió ragaszkodása érthető az Európai Unió Bírósága által hosszú évtizedek alatt kimunkált gyakorlathoz, egy új és világosabb követelményeket támaztató feltételrendszer kidolgozása mindenképpen időszerűnek tekinthető. Az Európai Uniónak a harmadik pillérhez kötődő elmaradásai azért is érthetőek nehezen, mert a kezdetektől aktívan részt vettek az Aarhusi Egyezmény tárgyalásában.

Az NGO-szektor egyértelműen egy új, minimum közös szabályokat meghatározó irányelv elfogadásában látja a megoldást.⁴⁶⁸ A gordiuszi csomót átvágó harmonizáció valóban megoldást hozna, azonban mintegy két évtizednyi küzdelem után nem valószínű, hogy a tagállamok képesek lesznek – legalábbis a közeljövőben – tető alá hozni egy új irányelvet. A 2020-as esztendő mindenképpen valamilyen előrelépést hoz majd a harmadik pillér tekintetében, hiszen az év végéig az Európai Bizottságnak valamilyen irányba lépnie kell. Csak remélhető, hogy több évtizednyi bizonytalanság után végre pont kerül majd a harmadik pillérrel kapcsolatos felvetések végére, és a nem kormányzati szervezetekre oly jellemző igényérvényesítés eléri célját.

⁴⁶⁸ European Network of Environmental Law Organizations: [Report on access to justice in environmental matters](#). 21.

Vákát oldal

A közvetlen demokrácia eszközeinek esetleges hatásai az Európai Unió környezetpolitikájára

A téma felvetésének indokltsága

2020. január 1-jén lépett hatályba az európai polgári kezdeményezés szabályozására elfogadott új rendelet. Bár eddig a kezdeményezések csak kis eséllyel vezettek sikerre az Európai Unióban, ez nem tántorította el az uniós polgárokat, hogy – elsősorban a környezet- és állatvédelem kapcsán – a közvetlen demokrácia eszközével éljenek. A közvetlen demokrácia eszköztára inkább idegen az Európai Uniótól, bár az évtizedek óta emlegetett demokratikus deficit ellensúlyozására történtek előrelépések ezen a téren is. Napjainkban arra a kérdésre, hogy az uniós polgárok mit tehetnek egy, a környezetvédelemért elkötelezett uniós érdekében, azt a választ kell adni, hogy elsősorban olyan tagállami vezetők és európai parlamenti képviselők megválasztásával ösztönözhetik ezen értékek megjelenítését, akik elkötelezettek a fenntartható jövő iránt. Mivel feltűnően nagy arányban indítottak környezeti tárgyú polgári kezdeményezéseket, és a petíciók között is számos vonatkozó található, nem túlzás kijelenteni, hogy az uniós polgárok a szigorúbb környezetvédelmi szabályozás érdekében élnek a közvetlen demokrácia eszközeivel. Az új, 2019-ben alakult Bizottság fontos célként kezeli a környezeti kérdéseket, az uniós polgári eszmeiség és az európai integráció megerősítését:

„azt szeretném, hogy Uniónk jövőjét az európai polgárok alakítsák. Meghatározó és tevékeny szerepet kell játszaniuk prioritásaink és ambíciósztűnk meghatározásában. Azt szeretném, hogy a polgárok kinyilváníthassák véleményüket egy olyan konferencián, amely Európa jövőjéről folyik majd 2020-tól két éven át.”⁴⁶⁹

A fejezet keretében összehasonlítjuk az uniós polgári kezdeményezés régi és új jogszabályait, és megemlékezünk a környezet- és állatvédelmi tárgyú kezdeményezésekről. Kitekintünk a közvetlen demokrácia fogalmára és uniós jogi instrumentumaira, valamint az Európai Unióval szemben oly gyakran emlegetett

⁴⁶⁹ Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke 2019–2024. Ambíciózusabb Unió Program Európa számára. 2019. július 16.

demokratikus deficit jelenségére. A környezeti kérdésekben egyre inkább érdekelt és aktív uniós polgárok vajon mennyiben lehetnek hatással az uniós környezetpolitika mikénti alakulására? A kérdés megválaszolásához fel kell térképezni azokat az eszközöket, amelyek rendelkezésre állnak a kezdeményezésre és a javaslatlattételre. Barack Obama szavaival élve:

„mi vagyunk az első generáció, amelyik a klímaváltozás hatásait már érzi, és mi vagyunk az utolsó generáció, amelyik tehet még ellene”.

Ezért különösen fontos, hogy a környezettudatosságra ébredő uniós polgárság számára hatékony és egyszerűen hozzáférhető eszközök álljanak rendelkezésre a környezeti szakpolitika területére eső döntéshozatal befolyásolására és javaslatlattételre.

A közvetlen demokrácia eszközei az Európai Unióban

A közvetlen demokrácia intézménye jelentősen visszaszorult a 19–20. században, mivel a népi döntéshozatal helyébe a parlamentek léptek. A jelenlegi politológiai elképzelések szerint a közvetlen demokrácia instabilitáshoz vezethet, így a közvetlen demokrácia eszközrendszerét és a mai napig is fennmaradó népszavazás intézményét a politikai döntéshozatal alacsonyabb rendű formájának tartják, és inkább kiegészítő, korrekciós mechanizmusként jellemzik. Így kérdésként merül fel, hogy egyáltalán az unióban szükséges lehet-e a közvetlen demokrácia eszközrendszerének alkalmazása? Végül arra a végkövetkeztetésre lehet jutni, hogy az unióban mindenképpen lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az európai polgárok valamilyen módon beleszólhassanak a döntéshozatalba, vagy legalább olyan pozícióba juthassanak, hogy hangjuk hallható legyen az uniós szintű döntéshozók számára. Hiszen sok európai polgár érzi úgy, hogy egy, a fejük felett elhelyezkedő szupranacionális szervezet döntéseivel jelentős hatást gyakorol a tagállamokra és közvetve az állampolgárok életére anélkül, hogy érdemben befolyásolhatnák az intézkedések meghozatalát. Ennek eredményeképpen, az unióban a közvetlen demokrácia instrumentumai szükséges, egyfajta demokratikus korrekciós eszközként viselkednek. Az uniónak vannak olyan területei, ahol ez az eszköz kifejezetten hasznosnak bizonyulhat, így példaként lehet említeni az Európa nemzeti régióihoz kötődő kezdeményezést, amelynek demokratikus közjogi átalakulásának kereteit támaszthatja alá a köz-

vetlen demokrácia eszközrendszere.⁴⁷⁰ Más irodalmi álláspontok szerint az unió kereteiben, annak sajátos intézményrendszere és ebből eredő egyedi működése miatt helye van mind a közvetlen, mind a közvetett demokrácia eszközeinek.⁴⁷¹ Az elmúlt évtizedben újra kezd erőre kapni a közvetlen demokrácia, és világszinten egyre nagyobb elterjedtséget mutat. Egyes felmérések szerint az európai szintén egyre nagyobb támogatásra lel a közvetlen demokrácia, csökkentve a döntéshozatal felé irányuló bizalmatlanságot és a demokratikus deficitet.⁴⁷² Önmagában az uniós polgárság létrehozása is a „demokratikus deficit csökkentése érdekében tett erőfeszítés eredménye”. Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok az Európai Unió Alapjogi Chartájában is megtalálhatók, azok beemelése azt a célt szolgálta, hogy az unió polgárait már megillető jogokat kodifikálják. Az uniós polgárság mint jogállás mára megtelt tartalommal, és az uniós jog egyik központi elemét szolgáltatja, az Európai Unió Bíróságának kiterjedt gyakorlatával együtt.⁴⁷³

Az Európai Unió és az európai integráció korábbi formáival szemben is gyakran felmerül az úgynevezett „demokratikus deficit” kritikája. 1972-ben Richard Corbett, egy fiatal brit politikus használta először a demokratikus deficit kifejezést az Európai Parlament gyenge jogalkotási hatásköreinek jellemzésére.⁴⁷⁴ A ma már széles körben elterjedt fogalmat David Marquand társadalomkutató alkalmazta az Európai Közösség intézményei gyenge demokratikus legitimációjának leírására 1979-ben.⁴⁷⁵ A demokratikus deficit mindenképpen negatív, kritikai tartalmú kifejezés, de elfogadottsága nem egységes a szakirodalomban. A többségi álláspont szerint létező jelenségről van szó, amely kétféleképpen értelmezhető: elsősorban az uniós intézményi struktúra demokratikus volta kérdőjeleződik meg; társadalmi-pszichológiai szemszögből vizsgálva pedig

⁴⁷⁰ Lásd: www.nemzetiregiok.eu

⁴⁷¹ Tuka Ágnes: *Az Európai Uniónk színe és fonákja*. Pécs, Publikon, 2009. 63.

⁴⁷² Richard Youngs: *Getting Europe's direct democracy right*. Centre for European Policy Studies. *Carnegie Europe*, 2018. november 14.

⁴⁷³ Schiffner Imola: Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok mint alapjogok az Európai Unióban. In Antal Tamás – Papp Tekla (szerk.): *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai*. A Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogi Szakbizottságának Gazdasági Jogi Munkacsoportja és a Europe-Direct Szeged tudományos előadóülése. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013. 41–55.

⁴⁷⁴ Richard Corbett: *The first use of the term “democratic deficit”*. *Federalunion.org.uk*, 1977. október 10.

⁴⁷⁵ David Marquand: *Parliament for Europe*. London, J. Cape, 1979. 147.

az Európai Unió nem is tudja megjeleníteni a hagyományos demokrácia értékeit, mivel a szükséges szerkezeti, társadalmi előfeltételek hiányoznak.⁴⁷⁶ A közvetlen demokrácia eszköztára csak hosszú folyamat eredményeképpen és korlátozott mértékben épült be az Európai Unió intézményi és döntéshozatali rendszerébe. Azonban az európai integrációt szemlélve – annak céljait, fejlődését, történetét – ez nem meglepő. Mégis, az utóbbi évtizedekben, az Európai Parlament szerepének erősítésével, a választási rendszer reformjával és egyéb megoldásokon keresztül fejlődött a polgárok részvételének lehetősége és annak hatása a döntéshozatalra.⁴⁷⁷ Jelenleg öt részvételi formát azonosíthatunk, amikor az uniós polgárok lehetőséget kapnak, hogy véleményt nyilvánítsanak, vagy valamilyen módon befolyásolják az uniós döntéshozatalt.

1. A *petíciós jog* a Maastrichti Szerződéssel került bevezetésre, és azt a lehetőséget biztosítja, hogy bármely uniós polgár az Európai Parlamenthez fordulhasson az Európai Unió hatáskörébe tartozó kérdések kapcsán.⁴⁷⁸
2. Az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek elleni panaszok kivizsgálása érdekében 1995-ben hozták létre az *európai ombudsman hivatalát*, akihez az uniós tagállamok állampolgárai és lakosai, illetve az Európai Unió területén székhellyel rendelkező vállalkozások és szervezetek fordulhatnak panaszaikkal.⁴⁷⁹
3. A már létező politikák és elfogadott jog, és az új prioritások véleményezésére alkalmas *konzultációk* széles körét hirdeti meg az Európai Bizottság.⁴⁸⁰
4. Az Európai Unió értékelésére és annak előnyei felmérésére a Bizottság rendszeres *civil párbeszédet* folytat az uniós polgárokkal. A párbeszéd előnye, hogy a meghirdetett eseményeken személyesen lehet vitába szállni a szakpolitikai döntéshozókkal.⁴⁸¹

⁴⁷⁶ Kübra Dilek Azman: *The problem of “democratic deficit” in the European Union*. *International Journal of Humanities and Social Science*, 1. (2011), 5. 242–250.

⁴⁷⁷ A közvetlen demokrácia, demokratikus deficit és az Európai Unió kapcsolatáról bővebben In Unger Anna Róza: *Demokrácia a képviselőten túl A közvetlen demokrácia intézményrendszere és szerepe az Európai Unió demokratizációjában a demokrácia részvételi elmélete alapján* [PhD-értekezés]. Eötvös Loránd Tudományegyetem Politikatudományi Doktori Iskola, 2018.

⁴⁷⁸ Jogalap: Az EUMSz 20., 24. és 227. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 44. cikke.

⁴⁷⁹ *Európai Ombudsman*. *Ombudsman.europa.eu*.

⁴⁸⁰ European Commission: *Consultations*. *Ec.europa.eu*.

⁴⁸¹ Európai Bizottság: *Civil párbeszéd*. *Ec.europa.eu*.

5. Időrendi sorrendben utoljára az *uniós polgári kezdeményezés* lehetőségét alkották meg, amelynek a közelmúltban hatályba lépett reformja éppen azt a célt szolgálja, hogy egyszerűbb és hatékonyabb módon alkalmazhassák azt.

A felsorolt instrumentumok közül az uniós polgári kezdeményezés elemzésére kerül sor, hiszen annak rendkívüli aktualitást szolgáltat a 2020. január 1-jén hatályba lépett reformja. Az uniós polgári kezdeményezés még a „megbukott” alkotmányos szerződés kontextusában jött létre, a civil társadalom sürgető támogatására. Bár önmagában az Alkotmányos Szerződést nem sikerült hatályba léptetni, a polgári kezdeményezés utat talált a Lisszaboni Szerződésbe, így az a közvetlen demokrácia legújabb uniós instrumentumának tekinthető.⁴⁸²

Nem kérdéses, hogy az európai integrációs folyamatok és az Európai Unió létrehozása számos változást hozott a kontinensen élő emberek életében. Napjainkban mintegy 500 millió európai polgár élvezheti mindazon előnyöket és jogszolgáltatásokat, amelyeket az uniós biztosít számára. Azonban az elmúlt néhány évben beigazolódott, hogy sajnálatos módon az uniós polgárok nagy része nincs tudatában annak, milyen széles körű lehetőségeket biztosít számára ez a státusz. Erre mutatott rá az Európai Bizottság 2010-ben készült uniós polgárságról szóló jelentése is, amely kimondja, hogy az európai polgárok többségükben azért nem gyakorolják jogait, mivel tudomásuk sincsen arról, hogy azok megilletik őket.⁴⁸³ A jelentés kitér arra is, hogy az uniós polgári státusz hatékonyabb gyakorlati megvalósulásának elősegítése már több alkalommal megfogalmazódott uniós szinten. Többek között az Európai Parlament is foglalkozott a kérdéskörrel egy 2009-ben kiadott dokumentumában.⁴⁸⁴ José Manuel Barroso⁴⁸⁵ 2009 szeptemberében, a Bizottságnak adott politikai irányvonalak részeként fogalmazta meg, hogy az európai polgárságot az uniós és a polgárok közötti kapcsolat újraalkotásával és frissítésével kell megerősíteni azért, hogy az a gyakorlatban is hatékonyan tudjon érvényesülni.⁴⁸⁶ Ezen túl a Bizottság megfogalmazott 25

⁴⁸² Steven Blockmans – Sophia Russack (szerk.): *Direct democracy in the EU, the myth of a citizen's union*. London, Rowman & Littlefield International, 2018. 9–13.

⁴⁸³ A Bizottság jelentése az uniós polgárságról: [Az uniós polgárok jogainak érvényesítése előtt álló akadályok lebontása](#). COM(2010) 603 végleges (2010. október 27.). A továbbiakban: Jelentés (2010).

⁴⁸⁴ Az Európai Parlament 2009. április 2-i állásfoglalása az európai polgársággal kapcsolatos problémákról és lehetőségekről 2008/2234(INI) 2009. április 2.

⁴⁸⁵ Európai Bizottság elnöke 2004 és 2014 között.

⁴⁸⁶ [Political guidelines for the next Commission](#).

olyan akadályt, amelyek a mindennapi életben nehezítik a polgárokat jogaik gyakorlásában, többek között, hogy az uniós polgárok mintegy 48 százaléka nem tudja definiálni, hogy mit jelent az uniós polgárság fogalma.⁴⁸⁷ Az előbbiekből is látszik, milyen nagy szükség lenne arra, hogy az uniós polgárok jogaik gyakorlása érdekében tisztában legyenek azzal, pontosan milyen jogokat és milyen eljárások keretében gyakorolhatnak.

Az uniós polgárokat 2012 óta illeti meg az úgynevezett uniós polgári kezdeményezés joga, amely kiváló lehetőség, hogy a társadalom szélesebb rétegét érintő és érdeklő témák tekintetében a polgárok hallassák a hangjukat, és így befolyásolják a későbbiekben rájuk vonatkozó szabályok megalkotását. Miért van erre szükség? Nyilvánvaló, hogy elmúlt az az időszak, amikor több száz millió ember életét és mindennapi tevékenységét felülről alkotott szabályokkal behatárolhatják, hogy azok azokat néma tömegként kövessék és megvalósítsák. Ezt fogalmazta meg José Manuel Barroso is az unió helyzetéről szóló 2012. évi beszédében, a következőképpen:

„[E]lmúltak már azok az idők, amikor az európai integráció a polgárai hallgatóságos beleegyezésével zajlott. Európa nem válhat a technokraták, a bürokraták vagy akár a diplomáták terepévé. Európának egyre demokratikusabbá kell válnia. Az Európai Parlament szerepe igen lényeges. Ezért annyira sorsdöntőek a 2014-es európai parlamenti választások.”

A tudatosságot és a jogok megismerését volt hivatott előmozdítani az is, hogy az Európai Unióban 2013 a polgárok éve volt, amely keretében az Európai Bizottságot felszólította az Európai Parlament, hogy „lendítse fel az uniós polgárságról folytatott vitát, és tájékoztassa az uniós polgárokat jogaikról”.

Az Ursula von der Leyen által vezetett új Európai Bizottság 2019 és 2024 közötti időszakra meghatározott munkaprogramjában kiemelt célkitűzésként kapott szerepet az európai demokrácia megerősítése.⁴⁸⁸ Ennek keretében meg akarják erősíteni az uniós polgárok döntéshozatalban és az uniós prioritások kialakításában betöltött szerepét. Első lépésként útjára bocsátották a *Conference on the Future of Europe* elnevezésű programot, amely kifejezetten a *bottom-up* kezdeményezések elveit követve, a civil szervezetek és az uniós polgárok számára

⁴⁸⁷ Jelentés (2010) i. m. 20.

⁴⁸⁸ European Commission: [A new push for European democracy. Nurturing, protecting and strengthening our democracy. Ec.europa.eu.](#)

új, interaktív fórumként szolgál majd a prioritások és kihívások meghatározására, megvitatására.⁴⁸⁹

Az uniós polgári kezdeményezés – a közvetlen demokrácia egyik eszköze az Európai Unióban

A Lisszaboni Szerződés egyik újtásaként került az uniós polgárok jogai közé a polgári kezdeményezés. Ezt a jogosultságot azért tekintjük a közvetlen demokrácia egyik megnyilvánulásának, mert ezzel közvetlen kapocs teremtdött a jogalkotás kezdeményezésére jogosult Európai Bizottság és az uniós polgárok között.

Az uniós polgári kezdeményezés 2011-ben elfogadott, korábbi szabályozása

Az európai polgári kezdeményezés korábbi, ma már nem hatályos jogi hátterét az Európai Parlament és a Tanács 2011. február 16-i 2011/211/EU rendelete⁴⁹⁰ biztosította az európai polgári kezdeményezésről. Az EUSz 11. cikke szerint a polgároknak és a civil szférának lehetőséget kell arra biztosítani, hogy párbeszédet folytathassanak az intézményekkel, és véleményt nyilváníthassanak az őket érintő kérdésekről, aminek letéteményese pedig a Bizottság, amely „annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat”.⁴⁹¹ Ennek eszköze pedig az európai polgári kezdeményezés, amely feltételeit és eljárását az EUMSz 24. cikkének⁴⁹² felhatalmazása alapján megalkotott rendelet biztosította. Az uniós polgári kezdeményezés lehetőség minden európai polgár kezében, hogy „részt vegyen az Unió demokratikus életében”, így közvetlenül

⁴⁸⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az Európa Jövőjéről szóló konferencia megszervezése. COM(2020) 27 végleges (2020. január 22.).

⁴⁹⁰ 2011/211/EU rendelet. A továbbiakban: 2011-es rendelet.

⁴⁹¹ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 11. cikk (1)–(4). bekezdések.

⁴⁹² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 24. cikk: „Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben megállapítja az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikke szerinti polgári kezdeményezésekre alkalmazandó eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket, ideértve azt is, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia.”

fordulhatnak a Bizottsághoz olyan kéressel, amelyben „a Szerződések céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat beterjesztésére hívják fel a Bizottságot”.⁴⁹³ Így voltaképpen a polgári kezdeményezésen keresztül az európai polgárok arra kérik a Bizottságot, hogy terjesszen be jogalkotási javaslatot olyan ügyekben, amikor a kérelmezett aktus meghozatala az unió hatáskörébe tartozik.⁴⁹⁴ Azt az Európai Unió Bírósága már kimondta az európai polgári kezdeményezés jog természetéről, hogy az EUSz 11. cikk (4) bekezdése által elismert jog csak bizonyos körülmények között teszi lehetővé annak kezdeményezését, hogy a Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő jogalkotási javaslatot. Ennek előfeltétele, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására legyen szükség.⁴⁹⁵

Mivel a közvetlen demokrácia eszközeként minden olyan személy számára is alkalmazhatónak kell lennie, akinek nincsen speciális jogi tudása, a 2011-es rendelet szerint az eljárásoknak „világosnak, egyértelműnek, felhasználóbarátnak és a polgári kezdeményezés jellegével arányosnak kell lenniük”.⁴⁹⁶ A rendelet I–VII. mellékletei a benyújtáshoz szükséges űrlapokat és minden számarányt tartalmazó iránymutatást tartalmaztak, így ezek a feltételek egységesen elérhetőek voltak minden tagállam és minden polgár számára. A polgárok számára a legsarkalatosabb kérdés mindenképpen az, hogy az általuk fontosnak tartott témában egyáltalán benyújthatnak-e polgári kezdeményezést, hiszen ez a *tartalmi jellegű elfogadhatóság* alapja. Alapvetően két tényezőben összegezhető, hogy az érintett kérdésekben lehetett-e polgári kezdeményezést tenni: elsősorban azt vizsgálták, hogy a kérdés az unió hatáskörébe tartozó szakpolitikai területhez kapcsolódott-e; másrészt, hogy az adott szakpolitika tekintetében a Bizottság hatáskörébe tartozott-e a jogalkotási javaslatok előterjesztése. A szóba jöhető szakpolitikák közé tartozott, a teljesség igénye nélkül: az adózás, a belső piac és az áruk szabad áramlása, az energiaügy, a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem és éghajlat-politika, a közlekedés, a kultúra, a szabad mozgás és a versenyjog területe. Annak érdekében, hogy könnyen eldönthető legyen, egy adott kérdés tekintetében lehetőség van-e kezdeményezésre, a polgárok számára könnyen elérhető, elektronikus tájékoztatást nyújtottak, amely minden tagállam hivatalos nyelvén hozzáférhető volt. Azonban nyilvánvaló, hogy a sikeres polgári kezdemé-

⁴⁹³ 2011-es rendelet (1) bekezdés.

⁴⁹⁴ Európai Unió: [Európai polgári kezdeményezés](http://eur.europa.eu). *Europa.eu*.

⁴⁹⁵ C-589/15 P sz. Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, ECLI: EU:C:2017:663, 23. pont.

⁴⁹⁶ 2011-es rendelet (2) bekezdés.

nyezés érdekében szükséges volt bizonyos minimumstandardokat meghatározni. A 2011-es rendelet szóhasználatában úgynevezett „szervezett struktúrának” kellett létrejönnie, vagyis egy legalább hét tagállamból származó, természetes személyekből (szervezők) álló polgári bizottságnak kellett megalakulnia. Ezekben a bizottságokban olyan személyeknek kellett részt vállalniuk, akik képesek és alkalmasak voltak az uniós intézményekkel való folyamatos és zökkenőmentes kommunikációra és kapcsolattartásra, többek között az átláthatóság és követhetőség érdekében.⁴⁹⁷ Az azonban nem volt feltétel, hogy hét különböző tagállam állampolgárságával rendelkezzenek, de az igen, hogy hét különböző tagállamban rendelkezzenek lakóhellyel.

A minimumstandardok mellett meghatároztak bizonyos legalacsonyabb mérőszámokat is, így annak mérésére, hogy a kérdés uniós érdekeket képviseljen, a polgároknak legkevesebb a tagállamok egynegyedéből kellett származniuk. Ez a 28 tagú unióban 7 tagállamot jelentett. Ennél több tagállam meghatározását azért vetették el, hogy a polgári kezdeményezés könnyen használható eszköz maradjon.⁴⁹⁸ Ezen túl ugyanezen célból meghatározták az egyes tagállamokból származó aláírók legalacsonyabb számát is. E mérőszámok degreszszíven alacsonyak, így „a tagállamonkénti aláírók legalacsonyabb számának meg kell felelnie a Parlament képviselői tagállamonként megválasztott száma 750-szeresének”. Ezeket a számokat is tartalmazta a 2011-es rendelet, annak első mellékletében, amelyet változások – például új tagállamok csatlakozása, így a Parlament összetételének változása – esetén a Bizottság jogosult volt módosítani.⁴⁹⁹ Az utolsó ilyen korlátozás a legalacsonyabb korhatár meghatározása volt a támogatók tekintetében, amely megfelel az európai parlamenti választásokon való részvétel korhatárának.⁵⁰⁰ A szervezőknek ki kellett jelölniük a kapcsolattartókat, vagyis egy képviselőt és egy helyettest, akik jogosultak képviselni a Bizottságot, és felszólalhatnak a nevében. Fontos korlát, ha a szervezők európai parlamenti képviselők, akkor ők nem számítottak be a polgári bizottság megalakulásához szükséges legalacsonyabb számba.⁵⁰¹

Amennyiben megalakult a polgári bizottság, elkezdődött a támogatók gyűjtése. Azonban mielőtt erre sor kerülhetett volna, a szervezőknek be kellett

⁴⁹⁷ 2011-es rendelet (8) bekezdés.

⁴⁹⁸ 2011-es rendelet (5) bekezdés.

⁴⁹⁹ 2011-es rendelet (6) bekezdés.

⁵⁰⁰ 2011-es rendelet (7) bekezdés.

⁵⁰¹ 2011-es rendelet, 3. cikk.

tartaniuk az adminisztratív feltételeket, és az egész eljárás során a rájuk vonatkozó szigorú határidőket. Így előzetesen nyilvántartásba kellett venniük a polgári kezdeményezést, valamint a kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásairól a szervezőknek naprakész információkat kellett biztosítaniuk.⁵⁰² A nyilvántartásba vételhez négy feltételt kellett teljesíteni: megalakult a polgári bizottság, és kijelölték a kapcsolattartó személyeket; a javasolt kezdeményezés tárgya nem esett nyilvánvalóan a Bizottság hatáskörén kívül, aminek értelmében a Szerződések végrehajtásához uniós jogszabályra irányuló javaslatot nyújthat be; a javasolt kezdeményezés nem számított nyilvánvalóan visszaélészerűnek, komolytalannak vagy zaklató jellegűnek; és a javasolt kezdeményezés nem volt nyilvánvalóan ellentétes az uniónak az EUSz 2. cikkében foglalt értékeivel.⁵⁰³ Amennyiben a fentiek megtörténtek, valóban elkezdődhetett a támogatók gyűjtése. Az aláíróktól származó nyilatkozatok gyűjtéséért a szervezők feleltek. Az aláírók egy adott polgári kezdeményezést csak egyszer támogathattak. Természetesen a támogató aláírások tekintetében is szerepelt időkorlát, hiszen a támogató nyilatkozatokat a javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételétől számított legfeljebb 12 hónapon keresztül lehetett gyűjteni.⁵⁰⁴ Ha a szervezők összegyűjtötték a megfelelő mennyiségű támogató nyilatkozatot, következhetett azok ellenőrzése és összegyűjtése. Először is tisztázandó, pontosan mennyi támogatást kellett összegyűjtenie a szervezőknek: a szabályozás hatálya alatt 28 uniós tagország közül legalább 7-ből származó, legkevesebb 1 millió uniós polgárnak kellett támogatnia a kezdeményezést. Ezen túl természetesen a korábbiaknak megfelelően, a 7 tagállam mindegyikében össze kellett gyűjteni a minimálisan szükséges számú aláírást is. A nyilatkozatok ellenőrzését – mind a papír, mind az online formátumúakat – az illetékes tagállami hatóságok végezték, megkeresésre, legkésőbb három hónapon belül.⁵⁰⁵ A szervezőknek a szükséges igazolást csak egyetlen alkalommal kellett megkérniük, de külön minden egyes tagországtól, ahol támogató nyilatkozatokat gyűjtöttek.⁵⁰⁶ Végül, ha a szervezők kézhez kapták az igazolásokat legalább hét tagállam hatóságaitól, benyújthat-

⁵⁰² 2011-es rendelet, 4. cikk.

⁵⁰³ 2011-es rendelet, 4. cikk (2) bekezdés.

⁵⁰⁴ 2011-es rendelet, 5. cikk.

⁵⁰⁵ 2011-es rendelet, 8. cikk.

⁵⁰⁶ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés. [Hatterinformációk. Europa.eu](http://Hatterinformaciok.europa.eu).

ták a kezdeményezést a Bizottságnak, amelyhez csatolni kellett a támogatásról és finanszírozásról szóló megfelelő információkat is.⁵⁰⁷

Annak, hogy egy európai polgári kezdeményezést nyilvántartásba vettek-e, jogkövetkezményei voltak, ezért fontos küszöb a nyilvántartásba vétel elérése, és ennek elutasítása esetén bírói jogorvoslati út megnyitása a kezdeményezők számára. Amennyiben ugyanis a nyilvántartásba vételre sor került, úgy az a Bizottság számára számos különös kötelezettséget keletkeztetett. A Bizottság mindenekelőtt köteles volt a kezdeményezést haladéktalanul közzétenni az e célból létrehozott nyilvántartásban, és a Bizottságnak megfelelő szinten fogadnia kellett a legalább egymillió aláíró támogatását összegyűjtő európai polgári kezdeményezés szervezőit, hogy lehetővé tegye számukra a felvetett kérdések részletes ismertetését. Végül a Bizottságnak közleményben kellett összefoglalnia a polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit, az esetlegesen megtenni kívánt lépéseit, és ezek okait, illetve, ha nem kíván lépéseket tenni, ennek okait.⁵⁰⁸

A Bizottság a rendeletben írtaknak megfelelően először a benyújtott kezdeményezést haladéktalanul közzétette a nyilvántartásban, majd megfelelő szinten fogadta a szervezőket, és lehetővé tette a polgári kezdeményezéssel felvetett kérdések részletes ismertetését.⁵⁰⁹ A Bizottság három hónapon belül közleményt készített, amelyben összefoglalta a kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit, valamint ha szükségesnek látta, lépéseket javasolhatott, és ha további lépéseket nem látott indokoltnak, annak okát.⁵¹⁰ E három hónapos időintervallumon belül lehetőséget kellett adni a szervezőknek a polgári kezdeményezés közmeghallgatáson való ismertetésére.⁵¹¹ Fontos hangsúlyozni, hogy a Bizottság nem volt köteles a kezdeményezés nyomán jogalkotási javaslatot előterjeszteni. A polgári kezdeményezés joga tehát csak azt tette lehetővé, hogy az európai polgárok közvetlenül forduljanak a Bizottsághoz, és a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktusra irányuló javaslat előterjesztésére kérjék fel ezt az intézményt,⁵¹² ugyanakkor ez nem keletkeztet jogalkotási kötelezettséget. Ha a Bizottság úgy döntött, hogy a polgári kezdeményezésre válaszul

⁵⁰⁷ 2011-es rendelet, 9. cikk.

⁵⁰⁸ C-418/18. P. sz. Patrick Grégor Puppinc és társai kontra Európai Bizottság ítélet ECLI:EU:C:2019:1113 67. pont.

⁵⁰⁹ 2011-es rendelet, 10. cikk (1) bekezdés, *a)* és *b)* pontok.

⁵¹⁰ 2011-es rendelet, 10. cikk (1) bekezdés, *c)* pont.

⁵¹¹ 2011-es rendelet, 11. cikk.

⁵¹² C-589/15 P sz. Anagnostakis kontra Bizottság ítélet, ECLI: EU:C:2017:663, 24. pont

jogalkotási javaslatot terjeszt elő, ez a javaslat a jogalkotó elé került, és elfogadása esetén jogszabály vált volna belőle.⁵¹³ Ez tehát azt is jelenti, hogy az uniós aktusra irányuló javaslatnak a Bizottság által valamely európai polgári kezdeményezés nyomán történő előterjesztése csak fakultatív jellegű.⁵¹⁴ A Bizottság jogalkotás-kezdeményezési hatásköre ugyanis az intézményi egyensúly elvének egyik kifejeződése, amely az Európai Unió intézményi struktúrájának jellemzője, és amely azt feltételezi, hogy az egyes intézmények a hatásköreiket a többi intézmény hatásköreit tiszteletben tartva gyakorolják.⁵¹⁵ A 2011/211/EU rendelet (1) preambulumbekzdéséből az következik, hogy az európai polgári kezdeményezés ahhoz hasonló jogot kíván biztosítani az uniós polgárok számára, mint amellyel az EUMSz 225. cikk értelmében a Parlament, valamint az EUMSz 241. cikk értelmében a Tanács rendelkezik arra, hogy a Szerződések végrehajtása céljából megfelelő javaslat előterjesztésére kérjék fel a Bizottságot. Márpedig e két cikkből az következik, hogy a Parlament és a Tanács számára ekként elismert jog nem sérti a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési hatáskörét, amely intézmény továbbra is szabadon dönthet úgy, hogy nem terjeszt elő javaslatot, feltéve, hogy annak okait közli az érintett intézménnyel. Következésképpen az EUSz 11. cikk (4) bekezdése és a 2011/211 rendelet alapján benyújtott európai polgári kezdeményezés ugyancsak nem érintheti e jogkört.⁵¹⁶

Ez előbbieken írtak alapján belátható, hogy egy polgári kezdeményezés számos akadályon elbukhatott. Egyrészt sok múlt a szervezőkön, hisz ők viselték vállukon a kezdeményezés minden szakaszában a felelősséget. Valamint a minimális támogatási követelmények teljesítése sem volt könnyű, hisz több mérőszámnak meg kell felelni egy időben. Másrészt a nyilvántartási és adminisztratív kötelezettségek teljesítésén túl a tartalmi megfelelést is szem előtt kellett tartani. Még ha sikerült is mindent betartani és elegendő támogatót az ügy mellé állítani, végül a Bizottság elzárkózhatott a kérdés továbbvitelétől, így gyakorlatilag „haszontalanná téve” a szervezők munkáját, amelyet a polgári kezdeményezés sikerre vitele érdekében tettek.

⁵¹³ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés. [Hatterinformációk. Europa.eu](http://Hatterinformaciok.europa.eu).

⁵¹⁴ C-418/18. P. sz. Patrick Grégor Puppinc és társai kontra Európai Bizottság ítélet ECLI:EU:C:2019:1113 57. pont.

⁵¹⁵ C-409/13. sz. Tanács kontra Bizottság ítélet, ECLI:EU:C:2015:217, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁵¹⁶ C-418/18. P. sz. Patrick Grégor Puppinc és társai kontra Európai Bizottság ítélet ECLI:EU:C:2019:1113 60–61. pont

Az Európai Bizottság két alkalommal, 2015-ben és 2018-ban is jelentést fogadott el az európai polgári kezdeményezésről. A jogi szabályozás felülvizsgálata 2015-ben indult el, és a Bizottság 2017-ben terjesztette elő rendeletjavaslatát. A 2019-ben elfogadott új rendelet 2020. január 1-től alkalmazandó.⁵¹⁷ Az európai polgári kezdeményezés kapcsán több problémát azonosítottak: a jogilag elfogadható kezdeményezések javaslatának lehetőségét, hiszen a nyilvántartásba vételi kérelmek mintegy harmadát elutasították; a támogató nyilatkozatok nehézkes beszerzését, például az eltérő tagállami adatszolgáltatási követelmények miatt és a polgári kezdeményezések által kiváltott, viszonylag korlátozott hatást és vitát.⁵¹⁸

Az uniós polgári kezdeményezés 2020-ban hatályba lépett új szabályozása

Az uniós polgári kezdeményezés új szabályozásának célja, hogy „a kezdeményezést szervezők és a támogatók számára hozzáférhetőbbé, kevésbé terhesé és könnyebben használhatóvá tegye, megerősítse annak nyomon követését”.⁵¹⁹ A polgári kezdeményezés megindítása előtt a legfontosabb mérlegelni, vajon az elérendő célkitűzés jogalkotás útján érhető-e el a leghatékonyabban. A korábbi szabályok nem változtak a szervezőbizottságot illetően, amelynek legalább 7 tagja van, és e 7 személy mindegyike más-más uniós tagállamban él. A szervezőcsoport lehet valamely tagállam nemzeti joga alapján létrehozott jogi személy is.⁵²⁰ A kezdeményezés megszövegezését és a szervezőbizottság létrehozatalát követően egy szervezői fiókot kell létrehozni ahhoz, hogy a Bizottság azt nyilvántartásba tudja venni. Támogatói nyilatkozatot csak a nyilvántartásba vételt követően lehet gyűjteni. Természetesen a Bizottság nem köteles nyilvántartásba venni minden kezdeményezést, és a vizsgált kritériumok továbbra is megegyeznek a korábbi rendelet szabályaival. A teljes nyilvántartásba vétel – amennyiben a Bizottság módosításokat is javasol – akár négy hónapig is eltarthat, de főszabály szerint a Bizottság két hónapon belül nyilatkozik a kezdeményezés nyilvántartásba vételéről, sőt lehetőség van részleges nyilvántartásba

⁵¹⁷ Európai Unió: Európai polgári kezdeményezés. [Előzmények](#). *Europa.eu*.

⁵¹⁸ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Jelentés a polgári kezdeményezésről szóló 2011/211/EU rendelet alkalmazásáról. COM(2018) 157 végleges (2018. március 28.), 2.

⁵¹⁹ Rendelet a polgári kezdeményezésről, (5) bekezdés.

⁵²⁰ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 5. cikk.

vételre is.⁵²¹ A szervezők továbbra is bármikor visszavonhatják a már nyilvántartásba vett kezdeményezést.⁵²² A nyilvántartásba vételtől számított legfeljebb fél évvel később meg kell indítani az aláírásgyűjtést, de ezen időszak a szervezők rendelkezésére áll a kampány megszervezésére. A támogatások gyűjtésére egy év alatt kerülhet sor, legalább hét tagállamból származó 1 millió, az európai parlamenti választásokon szavazati joggal rendelkező uniós polgár aláírását kell megszerezni online vagy nyomtatott formában. Továbbá az egyes tagállamok tekintetében meghatározott számú küszöbszámokat is teljesíteni kell, amelyek a Rendelet mellékleteként kerültek meghatározásra.⁵²³ Az aláírásgyűjtés és a kampány lezárását követően három hónapon belül benyújtott támogató nyilatkozatokat ellenőrzik, az illetékes nemzeti hatóságok. Az aláírásgyűjtés történhet a Bizottság központi rendszerén keresztül is, ebben az esetben egyszerűbb azok benyújtása. A nemzeti hatóságok visszajelzését követően újabb három hónapon belül kell benyújtani a kezdeményezést a Bizottsághoz.⁵²⁴ Amennyiben érvényes a kezdeményezés, arról a Bizottság értesíti az Európai Parlamentet, a Tanácsot, a Gazdasági és Szociális Bizottságot, a Régiók Bizottságát és a nemzeti parlamenteket. Továbbra is lehetséges az Európai Parlament előtti nyilvános meghallgatás, amely lehetőséget ad a kezdeményezés ismertetésére.⁵²⁵ A Bizottság továbbra sem köteles a kezdeményezésre intézkedéseket tenni, ideértve az uniós jogi aktusra irányuló egy vagy több javaslat elfogadását. A szükséges intézkedésekről a Bizottság hat hónapon belül dönt.⁵²⁶

A két rendelet szabályait összevetve a polgári kezdeményezések sikerességére vonatkozó követelmények a fő szabályokat tekintve nem sokban változtak. Az új rendelet egyes intézkedései inkább segítik a megismerhetőséget, az online rendszerek használatának támogatását és a közérthetőséget. A főbb különbségeket a régi és az új rendelet között a következőkben összegezzük. A tagállamonként kialakított támogató rendszerek segítik megtalálni a polgári kezdeményezések megindításában érdekelt uniós polgárokat. Új szabály és könnyítés egyben a kezdeményezés kiegészítésének lehetősége a Bizottság jelzése alapján. Ez lehetővé

⁵²¹ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 6. cikk.

⁵²² Rendelet a polgári kezdeményezésről, 7. cikk.

⁵²³ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 8–12. cikk.

⁵²⁴ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 13. cikk.

⁵²⁵ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 13–14. cikk.

⁵²⁶ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 15–16. cikk.

teszi, hogy a Bizottság hatásköreihez alakíthassák a javaslatokat. Az aláírások összegyűjtésére szabadon választhatóan használt és a Bizottság által működtetett online szerver segíti az aláírások összegyűjtését. Természetesen az új rendelet már adatvédelmi és adathasználati tekintetben is az aktuális standardoknak való megfelelés szellemében fogadták el, így kevesebb személyes adat rendelkezésre bocsátásával lehet támogatni a kezdeményezéseket.⁵²⁷ Végül, de nem utolsósorban a Bizottságnak már nem három, hanem hat hónap áll rendelkezésére, hogy megfogalmazza álláspontját, javaslatait, és mérlegelje a sikeres kezdeményezéseket. Ezen túl átmeneti intézkedéseket is megfogalmaztak, hiszen átmeneti szabályokat kellett alkotni az új rendelet szabályaira tekintettel: „a 2011/211/EU Rendelet 5–9. cikkét 2020. január 1-jét követően továbbra is alkalmazni kell azokra az európai polgári kezdeményezésekre, amelyeket 2020. január 1. előtt nyilvántartásba vettek”.⁵²⁸ Az újonnan elfogadott rendelet nem minden tekintetben teljesítette a kitűzött elképzeléseket:

„az uniós polgároknak mostantól egy könnyen hozzáférhető és felhasználóbarát eszköz áll majd rendelkezésére, hogy őket érintő és érdeklő kérésekben közvetlenül az EU intézményeit kérdezhessék. Végül nem volt lehetőség a részvételi kort 18-ról 16-ra csökkenteni a teljes EU-ban, és ezt sajnálom. Habár, minden államnak megvan a lehetősége, hogy ezt megtegye a saját állampolgáraiért, így bátorítom őket, hogy engedjék a fiatalabb generációkat is hallatni a hangjukat”.⁵²⁹

Mérlegen az uniós polgári kezdeményezések – kitekintéssel a környezeti tárgyú javaslatokra

Mióta lehetőség van európai polgári kezdeményezés benyújtására, összesen 96 esetben kezdeményeztek nyilvántartásba vételt, ebből 71 esetben adtak helyt a kérelemnek, és mindössze öt bizonyult sikeres kezdeményezésnek.⁵³⁰ Összesen négy olyan kezdeményezés volt, amelyre a Bizottság érdemben válaszolt, amely egyelőre azt jelenti, hogy a polgári kezdeményezéseket alig 4 százalékos eséllyel

⁵²⁷ Rendelet a polgári kezdeményezésről, 19. cikk.

⁵²⁸ Értesítés az európai polgári kezdeményezésről szóló, 2020. január 1-jétől alkalmazandó új rendeletre vonatkozó átmeneti rendelkezésekről.

⁵²⁹ Frans Timmermans, European Citizens' Initiative: Political agreement reached on the Commission's proposal. Sajtóközlemény, 2018. december 12.

⁵³⁰ [Európai polgári kezdeményezés.](#)

választották meg érdemben. Az *Egy közülünk* magzati élet védelméről szóló polgári kezdeményezésre a Bizottság 2014-ben adott választ, közlemény keretében. A kezdeményezés mintegy 1,7 millió polgár támogatását nyerte el, és 18 tagállamban elérte a szükséges minimumküszöböt. Magyarországon is több mint 45 ezren támogatták. Azonban a Bizottság 22 oldalas közleményében, miután összegezte a kezdeményezés által tett javaslatokat, arra a következtetésre jutott, hogy jelenleg szükségtelen további lépéseket tennie.⁵³¹ A magzati élet védelméről szóló kezdeményezésre adott elutasító jellegű válaszban keresendő az európai kezdeményezés népszerűtlenségének oka is. Hiszen hiába támogat a társadalom széles köre egy kezdeményezést, ha az unió intézményeinek továbbra sincsen tényleges kötelezettsége a jogalkotásra vagy érdemi felülvizsgálatra.

A második olyan kezdeményezés, amelyre a Bizottság érdemben, közleményben válaszolt, az *A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!* elnevezésű kezdeményezés volt, 2013 végén. Időrendi sorrendben ez volt az első olyan kezdeményezés, amely elérte a szükséges támogatottságot, és amely mellé több mint 1,6 millió polgár sorakozott fel. Ekkor a Bizottság tényleges lépéseket is meghatározott, amelyekről kifejezetten a kezdeményezés hatására döntöttek, és felszólították a tagállamokat, hogy mozdítsák elő, és

„hatáskörükön belül eljárva vegyék figyelembe a polgárok által e kezdeményezés keretében felvetett aggályokat, és bátorítja őket arra, hogy szintén fokozzák a biztonságos, tiszta és megfizethető ivóvízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való egyetemes hozzáférés garantálására irányuló erőfeszítéseiket”.⁵³²

A *Right2Water* kezdeményezés kifejezetten környezeti jellegűnek tekinthető, hiszen alapvető célja is a vízhez és a csatornázottsághoz való jog a teljes lakosság számára való biztosítása volt. Ez azt jelenti, hogy az előbb említett jogok olyan szintű elismerését kezdeményezték, mint ahogyan azt az Egyesült Nemzetek elismeri és támogatja.⁵³³ Az Egyesült Nemzetek keretében a Millenniumi Fej-

⁵³¹ A Bizottság közleménye az „Egy közülünk” polgári kezdeményezésről. COM(2014) 355 végleges (2015. április 28.).

⁵³² Right2Water kezdeményezés. A Bizottság közleménye a „Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez! A víz közös, nem árucikk!” európai polgári kezdeményezésről, COM(2014) 177 végleges (2014. március 19.).

⁵³³ Idézet a kezdeményezésből: az Európai Bizottság „terjeszsen elő jogalkotási javaslatot a vízhez és a szennyvízhálózathoz való, az ENSZ által emberi jogként elismert jog végrehajtása, valamint

lesztési Célok helyébe lépő SDGs⁵³⁴ körében is külön, a hatodik célkitűzésként szerepel a vízhez és a csatornázottsághoz való hozzáférés biztosítása és ezek fenntartható kezelése.⁵³⁵ Sokan nem is feltételeznék, hogy milyen súlyos hátrányokat okoz, hogy ma a közepes és alacsony jövedelmű országokban, a WHO⁵³⁶ 54 országban készült felmérése alapján, az emberek harmada nem fér hozzá egészséges ivóvízforráshoz, és a kézmosáshoz még szappan sem áll rendelkezésükre, és minden öt emberből egy pedig a csatornázottság hiányától szenved.⁵³⁷ A nők itt is fokozottan hátrányos helyzetben vannak, hiszen sokan azért nem járnak iskolába, mivel nincsenek számukra megfelelő higiénés körülmények, és a nők mintegy fele kénytelen olyan iskolába járni világszerte, ahol a minimum higiénés viszonyok sem biztosítottak számukra. Ezen hiányosságokból adódóan ki vannak téve a szexuális zaklatásnak és inzultusnak.⁵³⁸ Ezért belátható, miért kiemelten fontos Európa számára is a meglévő kapacitások megőrzése és fenntartható hasznosítása.

A legsikeresebb kezdeményezés, amelyet a Bizottság is ténylegesen megvalósított, a *Stop Vivisection* nevet viselte, és az állatvédelemmel kapcsolatos. A legfontosabb és egyetlen célkitűzés az volt, hogy olyan jogi szabályozást alkossanak meg, amely fokozatosan megszünteti az állatkísérletek alkalmazását Európában. Sorrendben ez volt a harmadik olyan kezdeményezés, amely elérte a szükséges számarányokat ahhoz, hogy a kérdés a Bizottsághoz kerüljön, hiszen több mint 1,1 millió uniós polgár írta alá, Magyarországon csaknem 27 ezren támogatták. A kezdeményezők alapjaiban nem értettek egyet a tudományos célokra felhasznált állatok védelmére vonatkozó 2010/63/EU irányelv⁵³⁹ szabályozásával, és etikai és tudományos alapon kérték a Bizottságot, hogy nyújtson be javaslatot egy elfogadható és megfelelő jogi háttér megalkotása érdekében.⁵⁴⁰

a vízellátás és a szennyvízelvezetés mindenki számára elérhető közszolgáltatássá tétele érdekében.” Right2Water kezdeményezés, i. m. 2.

⁵³⁴ Sustainable Development Goals (Fenntartható Fejlesztési Célok). A továbbiakban: SDGs.

⁵³⁵ UNDESA: [2015 UN-Water Annual International Zaragoza Conference. Water and Sustainable Development: From Vision to Action](#). 2015. január 15–17. *Un.org*.

⁵³⁶ WHO (World Health Organization): Egészségügyi Világszervezet.

⁵³⁷ WHO: [Water, sanitation and hygiene in health care facilities Status in low- and middle-income countries and way forward](#). 2015.

⁵³⁸ [A women's crisis](#). *Water.org*.

⁵³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/63/EU irányelve (2010. szeptember 22.) a tudományos célokra felhasznált állatok védelméről (HL L 276, 20. 10. 2010, 33–79.).

⁵⁴⁰ [Stop vivisection](#).

A 2010/63/EU irányelv nem számolja fel az állatkísérleteket Európában, és a kezdeményezők megítélésében számos kiskaput hagy a tagállamok számára, hogy ilyen jellegű tevékenységeket engedélyezzenek, például az emberszabású majmok felhasználása tekintetében.⁵⁴¹ A kezdeményezők 2015 májusában kaptak meghallgatási lehetőséget a Bizottságtól, és még aznap közmeghallgatást tartottak a javaslataikról. A Bizottság a kezdeményezésre válaszként kiadott közleményében teljesen egyetértett a szervezőkkel, hogy a végső cél az unió számára is mindenképpen az állatkísérletek végleges betiltása. Továbbá az állatok jólétének figyelembevétele és védelme az uniós szakpolitikák kialakításában az unió több jogi dokumentumában szerepel, például az EUMSz-ben. Végül, feltérképezve a jelenlegi lehetőségeket, a következő célkitűzéseket fogalmazták meg: egyrészt a *three Rs*-szel⁵⁴² kapcsolatos tudásfejlesztés ismeretterjesztésen keresztül, az alternatív megoldások kutatása és implementálása, az irányelvnek való megfelelés szoros ellenőrzése, és a dialógus kialakulásának segítése a tudományos életben. Jelenleg azonban a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az állatkísérletek teljes kiiktatása még nem lehetséges az emberi élet és környezet védelme érdekében. Azonban mindenképpen elérendő cél a *three Rs* megvalósítása, vagyis hogy az állatkísérletek helyett más megoldásokat dolgozzanak ki és alkalmazzanak. Éppen ezért, bár a Bizottság üdvözli és támogatja az alternatív megoldások kutatását, és erre a tagállamokat is fokozottan felhívja, ugyanakkor nem kíván a jelenlegi jogi kereteken ténylegesen változtatni.⁵⁴³

A 2017 decemberében, negyedikként érdemben megválaszolt polgári kezdeményezés is környezeti jelentőséggel bír, és a „Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!” elnevezést viseli.⁵⁴⁴ A 22 tagállamból több mint 1 millió 70 ezer támogató aláírást összegyűjtő kezdeményezés fő céljai a következők voltak: tiltsák be a glifozáttartalmú gyomirtó szereket. A szerekkel való érintkezést már összefüggésbe hozták a rák kialakulásával az emberi szervezetben, és kimutatták, hogy a vegyi anyagoknak való kitettség az ökoszisztémák pusztulásához vezet; továbbá biztosítsák, hogy

⁵⁴¹ A tudományos célokra felhasznált állatok védelme. *Eur-lex.europa.eu*.

⁵⁴² Three Rs (replacement, reduction, refinement): az állatok felhasználásának helyettesítése, csökkentése és tökéletesítése.

⁵⁴³ A Bizottság közleménye a „Stop Vivisection” polgári kezdeményezéséről. C(2015) 3773 végleges (2015. május 3.).

⁵⁴⁴ A Bizottság közleménye a „Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!” európai polgári kezdeményezéséről. C(2017) 8414 végleges (2017. december 12.).

a növényvédő szerek uniós hatósági jóváhagyás céljából történő tudományos értékelése kizárólag olyan publikált tanulmányokon alapuljon, amelyek illetékes közigazgatási szervek és nem a növényvédőszer-ágazat megbízásából készültek. Végül, egy növényvédőszer-mentes jövő megvalósítása érdekében határozzanak meg az egész Európai Unióra kiterjedő, kötelező érvényű csökkentési célértékeket a növényvédő szerek használata tekintetében.⁵⁴⁵ A Bizottság részletes válaszában kitért a növényvédő szerek uniós engedélyezési folyamatára, és pontról pontra reagált a három javaslatra is. Összefoglalva a főbb következtetéseket, a Bizottság álláspontjában nem volt lehetősége arra, hogy a társjogalkotóknak javaslatot nyújtson be a glifozát betiltásáról, és sem tudományos, sem jogi alapja nincs a glifozát betiltásának. Bár a glifozát megítélése az Európai Unióban sem egységesen pozitív, és az Európai Parlamentben is tiltakozás övezte a használat engedélyezésének meghosszabbítását, 2018-ban újabb 5 évig zöld utat kapott a vegyszer. A tiltakozás eredményeképpen azonban nem 15, hanem csupán 5 évvel hosszabbították meg az engedélyt, és 2022-re törekszenek annak betiltására.⁵⁴⁶ Ugyanakkor egyre nagyobb ellenállás mutatkozik a tagállamokban, 2019-ben Ausztria betiltotta a glifozát használatát. 2016-ban részletes felmérés is készült a növényvédő szer hatásairól – többek között az emberi egészségre –, amelyre a Bizottság a kezdeményezésre adott válaszában is többször hivatkozott.⁵⁴⁷ Érdekesség, hogy az új Biodiverzitási Stratégia (amely 2030-ig érvényes) viszont kiemelten foglalkozik a növényvédő szerek kockázatainak csökkentésével és a beporzók védelmével.⁵⁴⁸

A tárgyaltalan és a szervezők által visszavont kezdeményezések között több környezet- és állatvédelmi kezdeményezést találhatunk. Az alábbiakban néhány vonatkozó kezdeményezést emelünk ki. A *NEW DEAL 4 EUROPE – Különleges európai terv létrehozatala a fenntartható fejlődés és a foglalkoztatás érdekében*, amelyet 2015 januárjában vontak vissza, egy közcélú befektetési program megteremtését tűzte ki célul annak érdekében, hogy Európa a tudásalapú társadalom fejlesztése, valamint különösképpen a fiatalok számára létrehozandó új munkahelyek által kikerüljön a válságból. Olyan közjavak fejlesztésére és finanszírozására gondoltak, mint a megújuló energia, a kutatás és innováció, az infrastrukturális

⁵⁴⁵ C(2017) 8414 végleges.

⁵⁴⁶ Európai Parlament: *Az EP 2022 végére kivonná a forgalomból a glifozátot*. Sajtóközlemény. *Europaparl.europa.eu*, 2017. október 24.

⁵⁴⁷ European Parliament: *EU's pesticide risk assessment system. The case of glyphosate*. 2016.

⁵⁴⁸ COM(2020) 380 végleges, 2.2.2. Vissza kell hozni a természetet a mezőgazdaságba.

hálózatok, az ökológiai mezőgazdaság, a környezetvédelem, valamint a kulturális örökség védelme. Illetve a NEW DEAL 4 EUROPE egy Európai Szolidaritási Alap létrehozását is kezdeményezte, amely kifejezetten a fiatalok munkalehetőségeinek javítása érdekében működött volna.⁵⁴⁹ A TURN ME OFF kezdeményezésben azt szorgalmazták, hogy tiltsák meg az üzletek és irodák azon gyakorlatát, hogy akkor is égve hagyják a lámpákat és hirdetőket, mikor hétvégén vagy zárvatartási időben nem tartózkodnak a helyiségekben, vagy azok nem foglaltak. Ezzel kívánták csökkenteni az úgynevezett fényszennyezés⁵⁵⁰ jelenségét és a kárba vesztett energia mennyiségét. A *Tiltsuk be az ökokódiomot Európában: polgári kezdeményezés a Föld jogokhoz juttatásáért* elnevezésű kezdeményezés célja az volt, hogy az ökokódiomot nyilvánítsák bűncselekménnyé Európában, ezzel lehetővé téve az elkövető természetes és jogi személyek felelőssége vonását olyan cselekményekért, amelyek európai joghatóság alá tartoznak, vagy amelyet Európában bejegyzett jogi személy vagy uniós tagállami állampolgár természetes személyek követtek el. A kezdeményezést 2013 januárjában vonták vissza.⁵⁵¹ Végül az *EU Directive on Dairy Cow Welfare* kezdeményezés a tejelő tehenek tartása minimumkövetelményeinek irányelvben való előírásáért szállt síkra, a sertésekre és tyúkokra vonatkozó előírások mintájára, azok megfelelő és jó tartásáért, etetéséért és a velük való helyes bánásmód érdekében. A kezdeményezést még 2015 májusában visszavonták.⁵⁵² A kellő támogatottság hiánya miatt bukott el végül *Az EU klímacsomag felfüggesztése* című polgári kezdeményezés 2012-ben. A fő célkitűzés az volt, hogy ameddig a legnagyobb szén-dioxid-kibocsátók nem írják alá a Kiotói Jegyzőkönyvet, felfüggesztenék a 2009-es klímacsomagot, az energiahatékonysági záradék kivételével. Emellett javasolták a tagállamok saját energiakészleteinek kihasználását, az energiaszegénység csökkentését és *carbon leakage* jelenség megakadályozását, vagyis azt, hogy „munkahelyeket és cégeket exportáljanak fejlődő országokba, ahol nincsen

⁵⁴⁹ Európai Unió: *New Deal 4 Europe. Különleges európai terv létrehozatala a fenntartható fejlődés és foglalkoztatás érdekében*. ECI(2014)000002 (2014. március 7).

⁵⁵⁰ Fényszennyezés: Az a mesterséges fény, ami nem kizárólag a megvilágítandó felületre, irányba és nem a megfelelő időszakban jut, ezzel káprázást, birtokháborítást, az égbolt mesterséges fénylését, vagy bármilyen más nemkívánatos környezeti hatást okoz. Zavaró fényt jelent az előírt/szükséges szintnél lényegesen nagyobb megvilágítás is (különösen az erős kék komponens tartalmazó világítás, a melatonin termelés elnyomása miatt). Forrás: <http://fenyszennyezés.hu/>

⁵⁵¹ *Tiltsuk be az ökokódiomot Európában. Polgári kezdeményezés a Föld jogokhoz juttatásáért*. ECI(2013)000002 (2013. január 21.).

⁵⁵² *EU directive on dairy cow welfare*. ECI(2012)000004 (2012. május 10.).

klímapolitika”.⁵⁵³ A 2020 márciusában folyamatban lévő gyűjtések között is több környezeti vonatkozásút találhatunk, amelyek közül eddig a *Mentsük meg a méheket és a mezőgazdasági termelőket! Méhbarát mezőgazdaságot az egészséges környezetért* nyerte el a legmagasabb szintű támogatottságot.⁵⁵⁴

A közvetlen demokrácia esetleges hatása az Európai Unió környezetpolitikájára

A közvetlen demokrácia eszközei közül jelen fejezet az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozott részletesen. Azonban nem szabad teljesen figyelmen kívül hagyni, hogy a petíciós jog ugyancsak lehetőséget biztosít egyes környezeti kérdések uniós intézmények előtt való felhívására. A petíciós jog számos állam nemzeti jogában is létezik, egyszerűen megfogalmazva állami vagy helyi, önkormányzati szervekhez való fordulást, panaszos beadványt jelent.⁵⁵⁵ Az uniós petíciós jog célja, hogy az uniós polgárok az Európai Parlamenthez fordulhassanak a jogszabályok végrehajtására vonatkozó kérdéseikkel, valamint aggályaik tisztázása érdekében. Az Európai Parlament célja, hogy minden felvetést érdemben megválaszoljanak, ezért létrehozták a Petíciós Bizottságot.⁵⁵⁶ Természetesen a petíciós jog arra lehet alkalmas, hogy egy, az uniós polgárokat érdeklő kérdésre felhívja az uniós intézmények figyelmét. A benyújtott petíciókat böngészve számos környezeti tárgyú található köztük.⁵⁵⁷

Az Európai Unió kiterjedt környezet- és természetvédelmi szakpolitikája számos tekintetben haladó szelleműnek tekinthető, azonban ahogyan az a jelen kötetből is kitűnik, a jövőben változásra lesz szükség a célok hatékony megvalósítása érdekében. Az uniós polgárok a közvetlen demokrácia eszközein keresztül igyekeznek a környezeti érdekeket érvényesíteni. Az uniós polgári kezdeményezés esetében különösen megjelent, hogy a közvetlen demokrácia eszközeit az uniós polgárok leginkább környezeti tárgyú ügyek érdekében alkalmazták.

⁵⁵³ European Union: [Suspension of the EU Climate and Energy Package](#). ECI(2012)000010 (2012. augusztus 8.).

⁵⁵⁴ A 2020 márciusában folyamatban lévő kezdeményezésekből (összesen 14) 4 tekinthető környezeti vagy állatvédelmi jelentőségűnek.

⁵⁵⁵ Bódi Stefánia: [Petíciós jog](#). In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András. 2018.

⁵⁵⁶ Európai Parlament: [Petíciók](#). [Europarl.europa.eu](#).

⁵⁵⁷ Európai Parlament: [Petíciók](#). [Europarl.europa.eu](#).

Az öt sikeres kezdeményezés közül négy és a megválaszolt kezdeményezések közül három környezeti és állatjóléti kérdésekkel foglalkozott. Ezek a kezdeményezések mind a jelenlegi uniós szabályozás szigorítását szerették volna elérni, azonban az Európai Bizottság minden esetben elzárkózott a konkrét lépések kivitelezésétől. Az uniós polgári kezdeményezés reformja 2020 első napján lépett hatályba azzal a célkitűzéssel, hogy megkönnyítse az uniós polgárok számára a kezdeményezések indítását és a sikeres támogatásgyűjtést. Természetesen, minél több javaslat jut el az Európai Bizottsághoz, annál nagyobb eséllyel kerülnek olyan kezdeményezések a palettára, amelyek előmozdítják majd az uniós döntéshozatalt. Azonban a Bizottság hallgatólagos elutasítása jelentős visszatartó erő lehet az uniós polgárok számára. A már nyilvántartásba vett kezdeményezések között is jelentős arányban találhatók környezeti tárgyúak, így a jövőben megmutatkozhat azok sikere és az uniós polgárok érdemi befolyása a környezeti szakpolitikára. Jelenleg inkább tudják befolyásolni a környezetpolitika fejlődését olyan tagállami vezetők és parlamenti képviselők megválasztásával, akik elkötelezettek a környezetvédelem mellett, mintsem a közvetlen demokrácia uniós jog adta lehetőségeivel. Ezért az uniós polgári kezdeményezés és a petíciós jog inkább „esetleges” hatással van a környezetvédelmi, valamint állatvédelmi kérdésekre az Európai Unióban, hiszen az Európai Bizottság kevésbé mutat hajlandóságot a javaslatokat követő érdemi lépések megtételére.

Zárszó

„A jövő nem fogja jóvátenni,
amit te a jelenben elmulasztasz.”

Albert Schweitzer

Nem túlzás kijelenteni, hogy a környezetvédelem, a környezeti problémák elleni küzdelem és a fenntarthatóság a 21. század kulcsszavai lesznek. A nemzetközi közösség célként tűzte ki a fenntartható jövő megvalósítását, amelyhez a közös, de megkülönböztetett felelősség jegyében azoknak az államoknak kell elsősorban hozzájárulniuk, amelyek felelősek a napjainkra kialakult rombolásért – így az európai térségnek is. Ennek jegyében fogadták el a jelentős előrelépésnek tekinthető, de kisebb sikereket felmutató MDGs és a jelenleg aktuális SDGs célkitűzéseket, valamint a nemzetközi egyezményi rendszert. Azonban az államok végrehajtása és figyelme nélkül a szabályozás pusztá keret marad, tartalom nélkül. Továbbá a társadalmi tudatosság, az egyéni cselekvési szint kiemelkedő szerepe nem szorul külön magyarázatra. Ha a klasszikus Justicia-ábrázolásra tekintünk, jó példát találunk, hogyan kellene a környezetvédelem jogi normáit megalkotni és a gyakorlatban megvalósítani. A megfelelő szankcionálás mellett, okos belátással, bölcsen kell gazdálkodni természeti erőforrásainkkal. Olyan döntéseket kell hozni, amelyek elsősorban nem a profitszerzés és más egyéni érdekek által motiváltak, hanem a gondos megfontoláson alapulnak. Csak remélni lehet, hogy néhány évtized múlva elmondhatjuk majd, hogy jelentős előrelépést tettünk a fenntartható jövő felé.

Zárszóként a 2015-ben megfogalmazott új globális Fenntartható Fejlődési Célok⁵⁵⁸ Jövőképünk címszó alatt megfogalmazott célkitűzései szolgáljanak:

„7. [...] Olyan világot képzelünk el, amely mentes a szegénységtől, az éhezéstől, a betegségekől és nélkülözéstől, ahol mindenki boldogulhat. Olyan világot képzelünk el, amely mentes a félelemtől és az erőszaktól. Olyan világot, ahol az írás- és olvasástudás általános. Olyan világot, amelyben a minőségi oktatás minden szintje méltányosan és egyetemesen mindenki számára hozzáférhető, akárcsak az egészségügyi ellátás és a szociális védelem, ahol biztosított a fizikai, mentális és szociális jóllét. Olyan világot, ahol megerősítjük kötelezettségvállalásunkat a biztonságos ivóvízhez és a szanitációhoz való emberi jogra vonatkozóan, és ahol jobb a higiénia, továbbá ahol elegendő, biztonságos, megfizethető

⁵⁵⁸ ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok, New York, 2015. szeptember 25–27.

és tápláló élelmiszer áll rendelkezésre. Olyan világot, ahol az emberi élőhelyek biztonságosak, ellenállóak és fenntarthatóak, és ahol a megfizethető, megbízható és fenntartható energiához való hozzáférés mindenki számára biztosított.

8. Olyan világot képzelünk el, ahol az emberi jogokat és az emberi méltóságot egyetemesen tiszteletben tartják, amelyet jogállamiság, igazságosság, egyenlőség és diszkriminációmentesség jellemez; ahol tiszteletben tartják a faji, etnikai és kulturális sokszínűséget; és ahol az esélyegyenlőség lehetővé teszi mindenki számára képességeinek kiteljesedését és a közös jóléthez való hozzájárulást. Olyan világot, amely investál a gyermekeibe, ahol minden gyermek erőszak- és kizsákmányolásmentes környezetben nő fel. Olyan világot, ahol minden nő és lány a nemek közötti teljes egyenlőséget élvezzi, ahol a nők és lányok társadalmi szerepvállalásának gátat szabó minden jogi, társadalmi és gazdasági akadály el lett távolítva. Olyan igazságos, méltányos, toleráns, nyitott és társadalmilag befogadó világot, amelyben a legsérülékenyebbek szükségletei teljesülnek.

9. Olyan világot képzelünk el, ahol minden ország tartós, befogadó és fenntartható gazdasági növekedést élvez, valamint a méltányos munka mindenki számára biztosított. Olyan világot, ahol a fogyasztási és termelési módok és valamennyi természeti erőforrás használata – a levegőtől a földig, a folyóktól, tavaktól és a víztározóktól az óceánokig és tengerekig – fenntartható. Egy olyan világot, ahol a demokrácia, a jó kormányzás és jogállamiság, valamint a nemzeti és nemzetközi szinten támogató környezet nélkülözhetetlen a fenntartható fejlődéshez, beleértve a tartós és befogadó gazdasági növekedést, a társadalmi fejlődést, a környezetvédelmet és a szegénység, illetve éhezés felszámolását. Egy olyan világot, ahol a fejlődés és a technológia alkalmazása klímaérzékeny, tiszteletben tartja a biológiai sokféleséget és ellenálló. Olyat, ahol az emberiség harmóniában él a természettel, és amelyben a vadvilág és az élővilág más fajai védeltséget élveznek.”

Felhasznált irodalom

- Ahmed, Allam: Understanding sustainable development and our future challenges. In Allam Ahmed (szerk.): *World sustainable development outlook 2005. Global competitiveness a common goal in a digital society*. Brighton, Emerald, 2005. 375–387. Online: <https://doi.org/10.13140/2.1.2998.0487>
- Arbolino, Roberta – Fabio Carlucci – Luisa De Simone – Guiseppe Ioppolo – Tan Yigitcanlar: The policy diffusion of environmental performance in the European countries. *Ecological Indicators*, 89. (2018), 4. 130–138. Online: <https://bit.ly/3pEnOuL>
- Azman, Kübra Dilek: The problem of “democratic deficit” in the European Union. *International Journal of Humanities and Social Science*, 1. (2011), 5. 242–250. Online: <https://bit.ly/3w2K2Je>
- Bajomi Bálint: A biológiai sokféleség és jelentősége. Kovász, 8. (2004), 1–4. 7–14.
- Báldi András: Természetvédelmi biológia: a biodiverzitás megőrzésének tudománya. *Magyar Tudomány*, 167. (2006), 6. 650–656. Online: <https://bit.ly/3x6YvEk>
- Bándi Gyula: A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai. Budapest, MTA doktori értekezés, 2013a. Online: <https://bit.ly/2TFkNIh>
- Bándi Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 3. (2013b), 1. 11–30.
- Bándi Gyula: A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana*, 1. (2013c), 1. 67–92.
- Bándi Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014.
- Bándi Gyula: A környezeti szabályozás útja az európai integrációban, példákkal illusztrálva. *Iustum Aequum Salutare*, 14. (2018), 2. 121–148.
- Bándi Gyula: Környezetvédelmi politika. In Kende Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. 4. kiadás, Budapest, Wolters Kluwer, 2019.
- Banos Ruiz, Irene: Europe, a silent hub of illegal wildlife trade. *Dw.com*, 2017. január 20. Online: <https://bit.ly/3pBSiNV>
- Beckerman, Wilfred: Sustainable development. Is it a useful concept? *Environmental Values*, 3. (1994), 3. 191–209. Online: <https://doi.org/10.3197/096327194776679700>
- Beninde, Joscha – Marietta L. Fischer – Axel Hochkirch – Andreas Zink: Ambitious Advances of the European Union in the Legislation of Invasive Alien Species. *Conservation Letters*, 8. (2015), 3. 199–205. Online: <https://doi.org/10.1111/conl.12150>
- Berkhoudt, Karin: *Focus on EU enlargement and wildlife trade. Review of CITES implementation in candidate countries*. TRAFFIC Europe, 2002. Online: <https://bit.ly/3ggBHek>
- Blockmans, Steven – Sophia Russack (szerk.): *Direct democracy in the EU, the myth of a citizen's union*. London, Rowman & Littlefield International, 2018.

- Blutman László: A közösségi jogon alapuló igények érvényesítése a belső jogban. *Európai Jog*, 4. (2004), 3. 12–18.
- Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. 2. kiadás, Budapest, HVG-Orac, 2013.
- Bódi Stefánia: Petíciós jog. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András). 2018. Online: <https://fjoten.hu/szocikk/peticios-jog>
- Bosselmann, Klaus: *The principle of sustainability. Transforming law and governance*. 2. kiadás. New York, Routledge, 2017.
- Brown, Lester R.: *Building a sustainable society*. Worldwatch Institute Book. New York, Norton, 1981.
- Bulla Miklós: A fenntartható fejlődés fogalmi világa. In Pálvölgyi Tamás – Nemes Csaba – Tamás Zsuzsanna (szerk.): *Vissza vagy hova. Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon*. Budapest, Tertit, 2002. 105–110.
- Bulla Miklós: A fenntarthatóság fogalmának értelmezése – reziliens alkalmazkodás. In Guy (szerk.): *A fenntartható fejlődés holisztikus megközelítése*. Budapest, Magyar Professzorok Nemzetközi Szövetsége, 2012. 71–91.
- Butchart, Stuart H. M. – Matt Walpole – Ben Collen – Arco von Strien – Jörn P. W. Scharlemann – Rosamunde E. A. Almond: Global biodiversity. Indicators of recent declines. *Science*, 328. (2010), 5982. 1164–1168. Online: <https://doi.org/10.1126/science.1187512>
- Caffery, Joe M. – Jan-Robert Baars – Jenny H. Barbour – Pieter Boets at alii: Tackling invasive alien species in Europe. The top 20 issues. *Management of Biological Invasions*, 5. (2014), 1. 1–20. Online: <http://dx.doi.org/10.3391/mbi.2014.5.1.01>
- Carlowitz, Hans Carl von: *Sylvicultura oeconomica, oder haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht*. Leipzig, Braun, 1713. Online: <https://bit.ly/3x7qGD2>
- Carson, Rachel: *Silent spring*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1962. (Magyar fordítása: *Néma tavasz*. Budapest, Katalizátor, 2007.)
- Sir Winston Churchill zürichi beszéde, 1946. szeptember 19. Eredeti angol nyelven online: <https://bit.ly/2Rzd4kR>
- Corbett, Richard: The first use of the term “democratic deficit”. *Federalunion.org.uk*, 1977. október 10. Online: <https://bit.ly/2TR4Jd5>
- Czyzewski, Bazyli – Anna Matuszczak – Jan Polcyn – Katarzyna Smędzik-Ambrozy – Jakub Staniszewski: Deadweight loss in environmental policy. The case of the European Union member states. *Journal of Cleaner Production*, 260. (2020). 1–34. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.121064>
- Dabholkar, Uttam: Environmental perspective to the year 2000 and beyond. *Environmental Conservation*, 16. (1989), 1. 49–53.
- Darlington, Sasha: Illegal mining, ‘worse than at any other time,’ threatens Amazon, study finds. *The New York Times*, 2018. december 10. Online: <https://nyti.ms/3pwX27y>

- Darvay Sarolta – Nemcsók János – Ferenczy Áron: Fenntartható fejlődés. *Polgári Szemle*, 12. (2016), 4–6. Online: <https://bit.ly/3ghyivP>
- De Fine Licht, Karl – Anna Folland: Defining “social sustainability”. Towards a sustainable solution to the conceptual confusion. *Etikk i praksis – Nordic Journal of Applied Ethics*, 13. (2019), 2. 21–39. Online: <https://doi.org/10.5324/eip.v13i2.2913>
- Dempsey, Nicola – Glen Bramley – Sinead Power – Caroline Brown: The social dimension of sustainable development. Defining urban social sustainability. *Sustainable Development*, 19. (2011), 5. 289–300. Online: <https://doi.org/10.1002/sd.417>
- Dougan, Michael: *National remedies before the Court of Justice. Issues of harmonisation and differentiation*. Oxford, Hart Publishing, 2004.
- Dross, Miriam: Access to justice in environmental matters. *Tilburg Foreign Law Review*, 11. (2004), 4. 720–734. Online: <http://dx.doi.org/10.1163/221125904X00077>
- Ebbesson, Jonas: Access to justice at the national level. Impact of the Aarhus Convention and European Union law. In Marc Pallemmaerts (szerk.): *Aarhus Convention at ten, interactions and tensions between conventional international law and EU environmental law*. Groningen, Europa Law Publishing, 2011.
- Ekins, Paul: *Economic growth and environmental sustainability. The prospects for green growth*. London – New York, Routledge, 2000.
- Eliantonio, Mariolina: The role of NGOs in environmental implementation conflicts: ‘stuck in the middle’ between infringement proceedings and preliminary rulings? *Journal of European Integration*, 40. (2018), 6. 753–767. Online: <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1500566>
- Elliott, Jennifer A.: *An introduction to sustainable development*. 4. kiadás. London, Routledge, 2013.
- Engler, Maylynn – Rob Parry-Jones: *Opportunity or threat? The role of the European Union in global wildlife trade*. Brussels, Traffic Europe Report, 2007.
- Farkas Csamangó Erika: *Környezetjogi szabályozások* [Egyetemi jegyzet]. Szeged, SZTE ÁJTK Üzleti Jogi Intézet, 2017.
- Fleischer Tamás: A fenntarthatóság fogalmáról. In Knoll Imre – Lakatos Péter (szerk.): *Közszolgálat és fenntarthatóság*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.
- Frolyó Karolina – Sziebig Orsolya Johanna: A Natura 2000 hálózat kritikája a kötelezettségszegési eljárások „horizontján” keresztül. *Jog–Állam–Politika*, 12. (2020), 4. 105–125.
- Genovesi, Piero – Clare Shine: European strategy on invasive alien species. *Nature and environment*, No. 137. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2004. 1–63. Online: <https://bit.ly/3vcnGjn>
- Gibbs, Carole – Rachel Boratto: *Environmental crime*. Oxford Research Encyclopedias, Criminology and Criminal Justice. 2017. Online: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.269>
- Gilardi, Fabrizio – Fabio Wasserfallen: The politics of policy diffusion. *European Journal of Political Research*, 58. (2019), 4. 1245–1256. Online: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12326>
- Gombos Katalin: *A jog érvényesülésének térsége az Európai Unióban*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer, 2014.

- Gombos Katalin: *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017.
- Gombos Katalin: Harmonization of procedural law vs procedural autonomy of the member state. *Studia Iuridica Cassoviensia*, 6. (2018), 1. 24–32. Online: <https://bit.ly/3gnZ5XA>
- Gombos Katalin: *Európai jog. Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019.
- Gombos Katalin: Bevezetés. A társadalmi fenntarthatóság és az uniós polgári eljárásjog kapcsolatáról általában. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020a, 2037–2067. Online: <https://bit.ly/34XMKnk>
- Gombos Katalin: *Az európai jog hatásai a jogorvoslathoz való jogra*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020b. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/110504>
- Golub, Aaron – Maren Mahoney – John Harlow: Sustainability and intergenerational equity. Do past injustices matter? *Sustainability Science*, 8. (2011), 2. 269–277. Online: <https://doi.org/10.1007/s11625-013-0201-0>
- Görgényi Ilona: A környezetvédelmi büntetőjog megújulása az új évezredben. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. (2011), különszám. 94–105. Online: <https://bit.ly/3ipBZ5i>
- Görgényi Ilona: Környezetvédelmi büntetőjog az európai elvárásokra figyelemmel. *Agrár- és Környezetjog*, 8. (2018) 25. 46–80. Online: <https://doi.org/10.21029/JAEL.2018.25.46>.
- Gyulai Iván: Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés. *Statisztikai Szemle*, 91. (2013), 8–9. 797–822. Online: <https://bit.ly/3v7qkL8>
- Hajnal Klára: A földrajz és a fenntarthatóság. In Pirisi Gábor – Trócsányi András: *Általános társadalom- és gazdaságföldrajz* [E-könyv]. Online: <https://bit.ly/357X7oE>
- Hassan, Mohamed: “Transition to sustainability in the twenty-first century: the contribution of science and technology – Report of the World Conference of Scientific Academies held in Tokyo, Japan, 15–18 May 2000”. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 2. (2001) 1. 70–78. Online: <https://doi.org/10.1108/1467630110380523>
- Hilty, Lorenz – Bernard Aebischer: ICT for sustainability. An emerging research field. In Lorenz Hilty – Bernard Aebischer (szerk.): *ICT innovations for sustainability*. Cham, Springer, 2015. 3–36. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-09228-7_1
- Hobsbawm, Eric J.: *Industry and empire. From 1750 to the present day*. London, Penguin Books, 1969.
- Hulme, E. Philip – David Roy – Teresa Cunha – Tor-Björn Larsson: A pan-European inventory of alien species. Rationale, implementation and implications for managing biological invasions. In *Handbook of European alien species*. Dordrecht, Springer, 2008. Online: https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8280-1_1
- Jackson, Andrew L. R.: *Towards an EU birds directive, conserving Europe's wildlife. Law and policy of the Natura 2000 network of protected areas*. New York, Routledge, 2018.
- Jankuv, Juraj: Protection of right to environment in international public law. *International and Comparative Law Review*, 19. (2019), 1. 146–171. Online: <https://doi.org/10.2478/iclr-2019-0005>

- Johnson, Stanley: *UNEP. The first 40 years* [E-könyv]. Nairobi, United Nations Environment Programme, 2012. Online: <https://bit.ly/3ofAEid>
- Jordan, Andrew: Environmental policy. Protection and regulation. In Neil J. Smelser – Paul B. Baltes (szerk.): *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*. Oxford, Pergamon, 2001. 4644–4651.
- Kati, Vassiliki – Tasos Hovardas – Martin Dietrich – Pierre L. Ibisch – Barbara Mihok: The challenge of implementing the European network of protected areas Natura 2000. *Conservation Biology*, 29. (2014), 1. 260–270. Online: <https://doi.org/10.1111/cobi.12366>
- Kecse-Nagy Katalin – Papp Dorottya – Amelie Knapp – Stephanie Von Meibom: *Wildlife trade in Central and Eastern Europe. A review of CITES implementation in 15 countries*. Budapest, TRAFFIC Europe report, 2006. Online: <https://bit.ly/3fZGP7E>
- Kézikönyv az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó európai jogról (2016). *Kiadja az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége*.
- Kovács József: Környezeti etika. *Világosság*, 49. (2008), 9–10. 75–108.
- Krämer, Ludwig: Environmental judgments by the Court of Justice and their duration. *Research Papers in Law Cahiers Juridiques, European Legal Studies*, (2008) 4. 2–17. Online: <https://bit.ly/2TFjAHh>
- Lantier-Sampon, Patricia: *Rachel Carson. Fighting pesticides and other chemical pollutants*. New York, Crabtree, 2009.
- Leal-Arcas, Rafael: The European Community and mixed agreements. *European Foreign Affairs Review*, 6. (2001), 4. 483–513. Online: <https://doi.org/10.1023/A:1014268611117>
- Lenaerts, Koen: The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union. *Common Market Law Review*, 44. (2007), 6. 1625–1659.
- Maiorano, Luigi – Alessandra Falcucci – Edward O. Garton – Luigi Boitani: Contribution of the Natura 2000 network to biodiversity conservation in Italy. *Conservation Biology*, 21. (2007), 6. 1433–1444. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2007.00831.x>
- Mariano, L. – G. Amori – A. Montemaggiore – C. Rondinini – L. Santini – S. Saura – L. Boitani: On how much biodiversity is covered in Europe by national protected areas and by the Natura 2000 network. Insights from terrestrial vertebrates. *Conservation Biology*, 29. (2015), 4. 986–995. Online: <https://doi.org/10.1111/cobi.12535>
- Marquand, David: *Parliament for Europe*. London, J. Cape, 1979.
- McCauley, Darren: Sustainable development and the ‘governance challenge’. The French experience with Natura 2000. *European Environment*, 18. (2008), 3. 152–167. Online: <https://doi.org/10.1002/eet.478>
- McKenzie, Stephen: *Social sustainability*. Towards some definitions. Hawke Research Institute Working Paper Series, No. 27. Magill, Hawke Research Institute, University of South Australia, 2004. Online: <https://bit.ly/3pytqa3>

- Meadows, Donella H. – Dennis L. Meadows – Jørgen Randers – William W. Behrens III.: The limits of growth. Potomac Associates Book. New York, Universe Books, 1972. Online: www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf
- Muzsalyi Róbert: Az egyenértékűség elve az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. *Európai Jog*, 18. (2018), 4. 1–9.
- Nellemann, Christian (szerk.): *The rise of environmental crime. A growing threat to natural resources peace, development and security*. A UNEP INTERPOL Rapid Response Assessment. UNEP, 2016.
- Pallemmaerts, Marc (szerk.): *The Aarhus convention at ten. Interactions and tensions between conventional international law and EU environmental law*. Groningen, European Law Publishing, 2011.
- Pánovics Attila: *Az Aarhusi egyezmény és az Európai Unió*. Pécs, Publikon, 2010.
- Pánovics Attila: Gondolatok a környezetjogi szabályozás korlátairól. In Csicsék Gábor – Kiss Ibolya (szerk.): *XI. Kárpát-medencei Környezettudományi Konferencia*. Tanulmánykötet. Szentágothai János Szakkollégium, 2015. 133–145.
- Pánovics Attila: Case ACCC/C/2008/32 and non-compliance of the EU with the Aarhus Convention. *Pécs Journal of International and European Law*, 4. (2017), 2. 6–18. Online: <https://bit.ly/2TbYujr>
- Roy, Helen E.: Developing a list of invasive alien species likely to threaten biodiversity and ecosystems in the European Union. *Global Change Biology*, 25. (2019), 3. 1032–1048. Online: <https://doi.org/10.1111/gcb.14527>
- Ryall, Aine: *Effective judicial protection and the environmental impact assessment directive in Ireland*. Modern Studies in European Law, vol. 18. Oxford–Portland, Hart Publishing, 2009.
- Salmon, Peter: Access to environmental justice. *New Zealand Journal of Environmental Law*, 2. (1998), 2.
- Sánchez-Fernández, David – Pedro Abellán – Pedro Aragón – Sara Varela – Mar Cabeza: Matches and mismatches between conservation investments and biodiversity values in the European Union. *Conservation Biology*, 32. (2017), 1. 109–115. Online: <https://doi.org/10.1111/cobi.12977>
- Sands, Philippe: *Principles of international environmental law*. 3. kiadás. Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- Schiffner Imola: Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultságok mint alapjogok az Európai Unióban. In Antal Tamás – Papp Tekla (szerk.): *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai*. A Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogi Szakbizottságának Gazdasági Jogi Munkacsoportja és a Europe-Direct Szeged tudományos előadói ülése. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013. 41–55.
- Schmotzer András et alii: Natura 2000 hálózat bemutatása. In Szmorad Ferenc – Frank Tamás – Korda Márton (szerk.): *Erdőgazdálkodás és erdőkezelés Natura 2000 területeken. Natura 2000 kézikönyv erdőgazdálkodóknak*. Budapest, Duna–Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság, 2018.

- Sorrell, Steven: Energy, economic growth and environmental sustainability. Five propositions. *Sustainability*, 6. (2010), 2. 1784–1809.
- Szegedi László: Szubjektív jogvédelmi tradíciók uniós revízió alatt a környezetvédelmi ágazatban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2014a) 1. 97–117. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/92560>
- Szegedi László: The eastern way of europeanisation in the light of environmental policymaking? Implementation concerns of the Aarhus Convention-related EU law in Central and Eastern Europe. *ELTE Law Journal*, 2. (2014b), 1. 117–134.
- Szegedi László: Eltérő jogvédelmi mércék az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában: avagy az Aarhusi Egyezmény többszintű európai átültetésének kompromisszumai. *Európai Jog*, 14. (2014c), 5. 1. 1–12.
- Szegedi László: Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: a szubjektív jog-sérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása [PhD-értekezés]. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016. Online: <https://doi.org/10.15476/elte.2016.057>
- Szegedi László: Bővülő állatkert? Az Európai Unió Bíróságának ítéletei a szlovák civil szervezetek környezeti engedélyezési eljárásokba való bevonásáról. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 8. (2018), 3. 118–131. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2018/3/2905>
- Szegedi László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt? Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. Budapest, HVG-Orac, 2019.
- Sziebig Orsolya Johanna – Frolyó Karolina: *A Natura 2000 hálózat kritikája a kötelezettségsszegési eljárások „horizontján” keresztül* [Megjelenés alatt]. 2020.
- Sziebig Orsolya Johanna: A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények nemzetközi jogi keretei [PhD-értekezés]. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2019. Online: <https://doi.org/10.14232/phd.10247>
- Sziebig Orsolya Johanna: The implementation of the Aarhus Convention’s third pillar in the European Union. A rocky road towards compliance. In Naděžda Šiškov (szerk.): *European studies. The review of European law, economics and politics*. Olomouc, Wolters Kluwer, 2020. 6. kötet, 203–217.
- Sziebig Orsolya Johanna: Nemzetközi környezetvédelmi jog [Tananyag]. 2015. 17–21. Online: <https://bit.ly/3gg4bVH>
- Szlávik János: *Fenntartható gazdálkodás*. Budapest, Complex, 2013.
- Tóth Andrea Katalin: Jogegységesítés és jogközelítés. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Jogösszehasonlítás rovat, rovat szerkesztő: Fekete Balázs. 2018. Online: <http://jotlen.hu/szocikk/jogegysegesites-es-jogkozelites>
- Trouwborst, Arie: Conserving European biodiversity in a changing climate. The Bern Convention, the European Union birds and habitats directives and the adaptation of nature to climate change. *Review of European Community and International Law*, 20. (2011), 1. 62–77. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2011.00700.x>

- Tuka Ágnes: *Az Európai Uniónk színe és fonákja*. Pécs, Publikon, 2009.
- Unger Anna Róza: Demokrácia a képviseleten túl. A közvetlen demokrácia intézményrendszere és szerepe az Európai Unió demokratizációjában a demokrácia részvételi elmélete alapján [PhD-értkezés]. Eötvös Loránd Tudományegyetem Politikatudományi Doktori Iskola, 2018. Online: <https://bit.ly/3xbF5OF>
- Váradi Ágnes: Az Aarhusi Egyezmény értelmezésének egyes kérdései az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. *Állam- és Jogtudomány*, 59. (2018), 2. 97–114. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/88267>
- Vella, Karmenu: Az EU a globális csúcstalálkozón a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmére vonatkozó szabályok további szigorítását szorgalmazza. Sajtóközlemény, Brüsszel, 2016. szeptember 23. Online: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3144_hu.htm
- Voight, Christina: *Rule of law for nature, new dimension and ideas in environmental law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Waas, T. – A. Verbruggen – T. Wright: University research for sustainable development. Definition and characteristics explored. *Journal of Cleaner Production*, 18. (2010), 7. 629–636. Online: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2009.09.017>
- Wetzel, Anne: The influence of international institutions on access to justice in environmental matters in the EU and its member states. In Oriol Costa – Knud Erik Jørgensen (szerk.): *The influence of international institutions on the EU*. London, Palgrave Macmillan, 2012. 87–89.
- White, Rob – Diane Heckenberg: *Green criminology. An introduction to the study of environmental harm*. London, Routledge, 2014.
- Wulf, Andrea: *The invention of nature. The adventures of Alexander von Humboldt, the lost hero of science*. London, John Murray, 2015.
- Youngs, Richard: Getting Europe's direct democracy right. *Centre for European Policy Studies*, 2018. november 14. Online: <https://bit.ly/3zdQezY>
- Zsigmond Csaba: A környezeti bűncselekmények és a szervezett bűnözés. In Frigyer László (szerk.): *Nemzetközi jellegű szervezett bűnözés nyomozásának kutatása információáramlási szempontból. Tanulmánykötet I.* Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2018. 169–188. Online: <https://bit.ly/34Yqjyv>
- Zsigmond Csaba: Védett fajok nemzetközi csempészete és a szervezett bűnözés. In *Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport*, XXI. kötet. 2019. 287–292. Online: <https://bit.ly/3xmRf7t>



Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozásának korpusza nem csupán megnövekedett az elmúlt évtizedekben, hanem a globális-regionális kihívásokra reagálva új területekre is kiterjedt. Az uniós környezetvédelmi szabályozást a folytonos megújulás jellemzi, egyre inkább középpontba állítva a társadalmi fenntarthatóság aspektusait. Jelen kötet szerzői arra vállalkoztak, hogy kaleidoszkópjellegűen rávilágítsanak az uniós környezetjog egy-egy fontos kihívást jelentő, új aspektusára. Ahol az elemzés megkövetelte, kitérnek a történeti vonatkozásokra, többek között a környezeti akcióprogramok és a jogalkotási hatáskör kapcsán. A társadalmi fenntarthatóság fogalmától indulva megismerhetjük az uniós környezetvédelem alapvonalaait, majd olyan speciális területek elemzése következik, mint a biodiverzitás-védelem, a vadvilágot károsító cselekmények köre és az uniós jog jelentős, környezetvédelmet is érintő szabályozási kérdései.

ISBN 978-963-531-531-4



9 789635 315314