

Debreceni Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar

**AZ EURÓPAI UNIÓ TERMÉSZETVÉDELMI SZABÁLYOZÁSA  
NÉHÁNY MAGYAR VONATKOZÁSSAL**

Szakedolgozat

Konzulens: Dr. Fodor László Egyetemi docens  
Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

Készítette: Dr. Bácskai Emese  
Európa jogi szakjogász szakirányú továbbképzési szak  
Levelező tagozat

Debrecen 2009.

**Az Európai Unió természetvédelmi szabályozása, néhány magyar vonatkozással**

**TARTALOM:**

<b>Bevezetés</b>	<b>4</b>
<b>I. Természetvédelem a nemzetközi jogban</b>	<b>7</b>
1. Természetvédelem a nemzetközi „soft law” területén	7
2. A nemzetközi szerződésekben foglalt természetvédelmi szabályozás	10
2.1. Ramsari Egyezmény	11
2.2. Washingtoni Egyezmény	11
2.3. Bonni Egyezmény	12
2.4. Berni Egyezmény	12
2.5. Egyezmény a biológiai sokféleségről	14
<b>II. Természetvédelem az Európai Unióban</b>	<b>16</b>
1. Az Európai Unió természetvédelmi szabályozása általában	16
1.1. A természetvédelem területei	16
1.2. Az elsődleges jogforrás szintjén	17
1.3. Nemzetközi egyezmények részeseként	18
1.4. A másodlagos jogforrásokban	19
1.5. Környezetvédelmi akcióprogramok	20
2. Természetvédelem a másodlagos jogforrások alapján	21
3. Az Európai Unió természetvédelmét megvalósító irányelvek	23
3.1. A madárvédelmi (79/409/EGK) irányelv	23
3.1.1. A tagállamok kötelezettségei az irányelv alapján	23
3.1.2. A madárfajok védelmének szintjei	24
3.2. Az élőhelyvédelmi (92/43/EGK) irányelv	25
3.3. A két irányelv összevetése	28
3.3.1. Jogi háttér	28
3.3.2. Tárgyi hatály	30
3.3.3. Védelmi rendszer	30

3.3.4. A védett területek kijelölésére vonatkozó szabályozás	30
3.3.4.1.SPA kiválasztás a madárvédelmi irányelv értelmében	30
3.3.4.2.SAC kiválasztás az élőhelyvédelmi irányelv értelmében	31
3.3.4.3.A tagállami javaslattevés feltételei	33
3.3.5. Finanszírozás	34
4. Natura 2000 hálózat	35
4.1. A Natura 2000 hálózat európai jelentősége	35
4.2. A NATURA 2000 célja és hatása	36
4.3. A hatásvizsgálatok jelentősége	37
4.3.1. A „terv” vagy „projekt/program” fogalma	38
4.3.2. A Waddensee ügy	39
4.3.3. Kiegyenlítő intézkedések	41
5. Az irányelvek végrehajtásának vizsgálata az Európai Közösségek Bíróságának esetjoga fényében	42
5.1. A felmerülő problémák	42
5.1.1. A kijelölési eljárás során a tagállamok nem, vagy hiányos listát nyújtottak be a Bizottsághoz	43
5.1.2. Bizottság kontra Ausztria	45
5.2. Implementálási hiba, hiányosság	45
5.3. Környezeti hatásvizsgálati eljárás hiánya, hiányossága	47
5.4 Kiemelt fontosságú közérdek	47
<b>III. Magyarország és a NATURA 2000 hálózat</b>	<b>48</b>
1. A csatlakozási időszak évei	49
2. Magyarország jelentősége a Natura 2000 hálózatban	52
3. A kijelölés magyarországi megvalósulása	52
3.1. A különleges madárvédelmi területek kijelölése	54
3.2.A különleges természetmegőrzési területek kijelölése	55
4. Jogi szabályozás Magyarországon	56
5. A hazai jogesetek vizsgálata során körvonalazódott problémák	57

6. Figyelemre méltó hazai jogesetek	59
6.1. A mártélyi szennyvíztisztító esete	60
6.2. A Pásztói-gyepet ért „támadások”	63
<b>V. Zárzó</b>	<b>66</b>
1. sz. melléklet	69
Irodalomjegyzék	70

## **Bevezetés**

Napjainkban egyre súlyosabb problémaként jelenik meg környezetünk részét képező természeti értékeink drasztikus csökkenése, melynek hatására egyre több figyelem irányul a flóra és fauna megóvásának, fenntartásának biztosítására.

Dolgozatom témaválasztásánál a természetvédelem növekvő szerepe, azon belül is a természetes élőhelyek, állat-és növényvilág védelmének jelentősége, illetve e védelem közösségi jogi keretekben történő megvalósítása volt meghatározó.

Az Európai Unió természetvédelmi szabályozásának alapjának az élőhelyek és a fajok védelme, mely a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK (Madárvédelmi irányelv) és a vadon élő állat-, és növényfajok természetes élőhelyeinek védelméről szóló 92/43/EGK (Élőhelyvédelmi irányelv) irányelvekben megfogalmazott rendelkezések tekinthetők, így az Európai Unió természetvédelmi szabályozását dolgozatomban e két irányelv fényében vizsgálom.

Az irányelvben meghatározott élőhelyek és fajok a Közösség természeti örökségét képezik, veszélyeztetettségük gyakran országhatárokon átívelő problémát jelent, ennél fogva a védelmet előmozdító intézkedések elfogadása valamennyi tagállam közös feladata.

Az Európai Unió természetvédelmi politikája és szabályozása szorosan kapcsolódik a nemzetközi joghoz. A nemzetközi egyezmények, szerződések szemlélté és tárgya, a megfogalmazott célkitűzések, prioritások, éppen jelentőségük miatt tükröződnek vissza a Közösségi jogalkotásban.

Egyes nemzetközi egyezmények megszületésében az Európai Unió maga is aktív szerepet játszott.

A két joganyag közötti további kapcsolódási pontként említhető, hogy e nemzetközi jogforrások esetében az Európai Unió több esetben maga is szerződő felként jelenik meg, tagállamai mellett. Példaként említhető többek között az európai vadon élő állatok és természetes élőhelyek védelméről szóló Berni Egyezményt vagy a vadon élő állatok vándorló fajainak megóvásáról szóló Boni Egyezményt.

Ezen ok miatt az Európai Unió is vállalja az egyezményekben megfogalmazott célok megvalósítását, kötelezettségek teljesítését a tagállami kötelezettségvállalás mellett.

Nem egy esetben a Közösség ezen nemzetközi egyezményeket a tagállamokra nézve kötelező erővel és közvetlen hatállyal bíró aktussal beemelte a közösségi joganyagba, biztosítva ezzel az egyezményekben, szerződésekben foglalat rendelkezések végrehatását és érvényesülését a tagállamokban.<sup>1</sup>

Az Európai Unió joga és a nemzetközi jog közötti szoros összefüggés és kapcsolat indokolja, hogy bemutassam dolgozatomban - a teljesség igénye nélkül - azon nemzetközi jogforrásokat, melyek meghatározó jelentőséggel bírnak az Európai Unió természetvédelmi szabályozása, különös tekintettel az élőhelyek, illetve állat- és növényfajok védelme tekintetében.

Dolgozatomban e két irányelv rendelkezéseit, a két irányelv egymáshoz való viszonyát, az általuk megvalósított közösségi szintű ökológiai hálózat megvalósítását, a Natura 2000 hálózat jellegzetességeit vizsgálom.

Dolgozatom célja, feltárni és összefoglalni a több tizedéves múlttal bíró európai unió természetvédelmi szabályozásának egyik legmeghatározóbb területét, melynek megvalósítását és a tagállamok területén történő működtetésének keretét, alapját a már említett két irányelv rendelkezései jelentik

A dolgozatom célja továbbá annak szemléltetése és vizsgálata, hogy az Európai Unió, illetve tagállamai élővilágát hogyan, illetve mennyire hatékonyan képes védelmezni.

Az Európai Bíróság esetjoga alapján pedig az irányelvek, illetve e közösségi jelentőségű ökológiai hálózat megvalósítása során a tagállamok által tapasztalt nehézségekre, illetve az irányelvek hazai végrehajtásának egyes problémáira kívánom felhívni a figyelmet.

---

<sup>1</sup> Példaként említhető a Berni Egyezmény, melyről a 82/72/EGK határozat rendelkezik; a Boni Egyezmény, melyről a 82/461/EGK határozat rendelkezik, az antarktiszi tengeri élővilág védelméről szóló egyezmény, melyet a 81/691/EGK határozat rögzít, illetve szintén említhető e körben az ENSZ biodiverzitás egyezménye is.

A dolgozatomban ismertetett jogesetek vizsgálata során az Európai Bíróság jogeseteit, az Európai Bizottság által kibocsátott útmutató tanulmányokat, bírósági ítéletek és közigazgatási határozatokat, a Nimfea Természetvédelmi Egyesület tapasztalatait, a világhálón olvasható híreket használtam fel.

## **I. Természetvédelem a nemzetközi jogban**

Az emberi környezet, illetve maga a természet védelme nem csupán a közösségi jognak, de a nemzetközi jognak is egyik legfiatalabb intézményének tekinthető.

A mai értelemben vett környezet- természetvédelem kialakulásának gyökerei az 1800-as évekre nyúlnak vissza. Ezt a kort az ipari-technikai fejlődés felgyorsulása és ezzel együtt a természet átalakításának kiszélesedése jellemezte.

A XIX. század közepétől az életforma átalakulásával a népesség egyre nagyobb része került a környezetszennyezés ártalmaitól terhelt városokba, s ez – mintegy a civilizáció ellentétéként – a tiszta, egészséges természetben való felüdülés igényének megjelenését hozta magával a század második felében.

A nemzetközi természetvédelmi jog fejlődése az Európai Unió természetvédelmi szabályozására is igen nagy hatást gyakorolt, így elengedhetetlen azon nemzetközi jogforrások e területen elért fejlődésének eredményeinek bemutatásra, melyek szerepet játszottak és hatással voltak a közösségi szabályozásra is.

Mivel az Európai Unió természetvédelmi szabályozásának egyik leghangsúlyosabb területe az élőhelyek és a fajok védelme, mely a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK (madárvédelmi irányelv) és a vadon élő állat-, és növényfajok természetes élőhelyeinek védelméről szóló 92/43/EGK (élőhelyvédelmi irányelv) irányelvekben kerültek szabályozásra, így a jelen fejezetben azon nemzetközi egyezményeket és szerződéseket kívánom bemutatni, melyek különösen e területeket érintik.

### **1. Természetvédelem a nemzetközi „soft law” területén**

A „soft law” kialakításában a nemzetközi természetvédelmi szervezetek igen fontos szerepet töltenek be, a legtöbb mai napig is gyakran hivatkozott dokumentumok megalkotása az ő munkájuk eredménye.

Napjainkra a természetvédelmi egyezmények száma jelentősen megnőtt és az alapelvek körvonalazódása során, a nemzetközi jogon belül egy új jogág, a természetvédelmi jog ága alakult ki, melyhez nagy mértékben hozzájárult az emberi környezetről szóló **Egyesült Nemzetek Szövetsége 1972. évben Stockholmban tartott konferenciája**. E konferencia eredményeként említhető, hogy 26 alapelv

került megfogalmazásra, mely gyakorlatilag a nemzetközi természetvédelmi jog, mint jogág kialakulásának alapjaként említhető.

Már e konferencia is nagy hangsúlyt fektetett mind a fajok, mind a fajok élőhelyei védelmének fontosságára.

A nemzeti parkokkal kapcsolatban a konferencián leszögezték, hogy azok elsődleges célja az ökológia rendszerek fenntartásának elősegítése. A konferencián közzétett tanulmány az alábbi hat terület köré csoportosítva ismertette a problémákat:

1. Az emberi települések állapota, tervezése és kivitelezése.
2. A természeti erőforrások kihasználása a környezet szempontjából.
3. A káros anyagok kimutatása és ellenőrzése a légkörben és az óceánokban.
4. Az információk hozzáférhetősége és a környezeti nevelés.
5. A fejlődő országok problémája és a környezetvédelem kapcsolata.
6. A nemzetközi együttműködés elősegítése.<sup>2</sup>

Fontos megemlíteni, hogy a megfelelő természeti környezethez való jogot a Stockholmban megtartott első környezetvédelmi világkonferencia az emberi jogok sorába emelte.<sup>3</sup>

A természetvédelmi jog vonatkozásában szintén fontos állomásnak tekinthető a három nemzetközi szervezet, az ENSZ Környezetvédelmi Programja - **UNEP** /United Nations Environment Programme/, a Természetvédelmi Világszövetség - **IUCN** (World Conservation Union vagy International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) és a **WWF** (World Wide Fund for Nature, Természetvédelmi Világalap) által közösen - a FAO-val és az UNESCO-val együttműködésben - **1980. évben megjelentetett a „Világ természetvédelmének stratégiája” című kiadványa.** E nagy jelentőséggel bíró dokumentum a természetvédelem fő céljait az alábbiakban határozta meg:

- az alapvető ökológiai folyamatok fenntartása;

<sup>2</sup><http://209.85.129.132/search?q=cache:Xyv2NFqDtFkJ:lev-lista.hu/archattach%3F1%3Dszte-bio-lev%26m%3D20080908110336491%26a%3D1.7%26d%3D1+Term%3%A9szet+vil%3%A1gm%3%A9ret%3B1+szabads%3%A1glevele&hl=hu&ct=clnk&cd=2>

<sup>3</sup> DR. NAGY KÁROLY: Nemzetközi jog, Püski Kiadó Kft. 1999, 229.o.

- a genetikai sokféleség megőrzése, valamint;
- a fajok és ökológiai rendszerek fenntartható használata.<sup>4</sup>

Az ENSZ közgyűlése 1980. októberében határozatot fogadott el az országok felelősségéről a természet megóvására vonatkozóan a jelenlegi és a jövő nemzedékei számára (természetvédelmi világstratégia). Elhatározták ugyanakkor egy természetvédelmi charta kidolgozását is.

Az **ENSZ Általános Ülése 1982. évben** elfogadta a „**Természet világméretű szabadságlevele**” című dokumentumot, mely kimondja, hogy a természet megőrzése erkölcsi kötelezettség. Ez az ún. „A Természet Világkartája”.

A dokumentum magában foglalja a stockholmi alapelveket és a „Világ természetvédelmének stratégiájá”-t. Alapelvei között szerepel többek között, hogy

- az embernek minden életformában biztosítani kell a populációk életkörülményeit, a vadon élők számára csakúgy, mint a háziaknál, élőhelyeiket oltalmazni kell;

- a Földön minden térségben, szárazföldön, tengeren és levegőben érvényre kell juttatni a megőrzés alapelveit, és különösen védelemben kell részesíteni azokat a területeket, amelyek az ökoszisztéma különböző típusai reprezentatív példányainak biztosítanak életfeltételeket, valamint a ritka és veszélyeztetett fajok élőhelyeit.<sup>5</sup>

A több éves előkészítő munkát követően az **ENSZ 1992-ben Rió de Janeiro-ban** megrendezte a **Környezet és Fejlődés világkonferenciát**, ami a környezetvédelmi, és ezen belül a természetvédelmi jog fejlődésének - egy történelmi jelentőségűnek is tekinthető, fontos - állomása volt.

Említést érdemel, hogy itt és ekkor írja alá 153 ország, köztük az EU-tagországok és hazánk is a *Biológiai Sokféleségről szóló Egyezményt*, amely 1993. december 29-én lépett hatályba, mely azt követően is iránymutató és koordináló szerepet tölt be a

<sup>4</sup> DR. KERT ÁGOTA: A természetvédelem nemzetközi és Európai Unió-beli jogi rendszere, WWF jogi füzetek, 22, Budapest 2002., 5.o.

<sup>5</sup><http://209.85.129.132/search?q=cache:Xyv2NFqDtFkJ:lev-lista.hu/archattach%3F1%3Dszte-bio-lev%26m%3D20080908110336491%26a%3D1.7%26d%3D1+Term%3%A9szet+vil%3%A1gm%3%A9ret%3%B1+szabads%3%A1glevele&hl=hu&ct=clnk&cd=2>

biológiai sokféleség védelmében, ezzel együtt a természet értékeinek megőrzésében.

A konferencián három fontos 'soft law' dokumentumot fogadtak el, melyek a következők:

- Az erdőkre vonatkozó alapelvek a fenntartható erdőgazdálkodásra vonatkozó útmutató;
- A Rio-i Nyilatkozat 21 alapelvet rögzített, meghatározva a nemzetek jogait és kötelezettségeit, különös hangsúlyt helyezve az elővigyázatosság alapelvére;
- az „Agenda 21”, mely akcióterv az elővigyázatossági, a fenntartható fejlődés, a megelőzés és a „szennyező fizet” alapelvekre vonatkozóan. A biológiai sokféleség megőrzését külön fejezetben tárgyalja.<sup>6</sup>

## **2. A nemzetközi szerződésekben foglalt természetvédelmi szabályozás**

A nemzetközi természetvédelmi jog másik alappillérét képezik a már jogi kötőerővel rendelkező nemzetközi szerződések.

A természetvédelem céljai kizárólag széleskörű összefogással valósítható meg, így e területen a multinacionális egyezmények bírnak jelentőséggel. A kétoldalú nemzetközi szerződések – viszonylag kis számuk miatt a természetvédelem területén gyakorlatilag elhanyagolhatók.<sup>7</sup>

A nemzetközi szerződések az általuk érintett terület alapján lehetnek **regionálisak**, melyek egy-egy földrajzilag meghatározott területre érvényes egyezmények (pl. a Berni Egyezmény /1979./, Afrika Egyezmény /1985./, Antarktisz Egyezmény /1980./), **általánosak** - tehát az egész világra kiterjedők - és **szektoriálisak**, melyek csak egyes fajokra, vagy bizonyos élőhelyekre vonatkoznak (CITES /1973/, Bonni Egyezmény /1979./, Ramsari Egyezmény /1971./).

<sup>6</sup> DR. KERT ÁGOTA: A természetvédelem nemzetközi és Európai Unió-beli jogi rendszere, WWF jogi füzetek, 22, Budapest 2002., 5.o.

<sup>7</sup> Példaként említhető azonban az 1916-ban a vadmadarak védelmére megalkotott egyezmény az USA és Nagy-Britannia között, 1976-ban a hasonló céllal létrejött egyezmény Japán és a volt Szovjetunió között.

## **2.1. Ramsari Egyezmény**

A nemzetközi természetvédelmi jog fejlődésében fontos állomásként említhető a területi védelmet biztosító (szektorális) nemzetközi szerződés a vizes élőhelyek védelméről szóló **1971-ben elfogadott Ramsari Egyezmény**.<sup>8</sup>

Jelentősége abban áll, hogy ez „az első globális nemzetközi szerződés, mely kizárólag élőhellyel foglalkozik”<sup>9</sup>

„[Az egyezmény] az embert és a környezetet különállónak, de egymástól kölcsönösen függőnek tekinti és a vizes élőhelyek védelmét azzal indokolja, hogy [ezek] nagy gazdasági, kulturális, tudományos és rekreációs értékekkel bíró erőforrások melyeknek elvesztése jövátéhetetlen lenne”<sup>10</sup>.

A szerződés célja a hatalmas ökológiai értékkel bíró vizes élőhelyek pusztulásának megakadályozása és azok védelmének elősegítése. A szerződő felek mindegyike köteles legalább egy a területükön lévő és a vízimadarak számára jelentős területet kijelölni, mely a nemzetközi érdekeltségű vizes élőhelyek listájára felkerül. A kijelölt területek védelme, kezelése és bölcs használata az állam kötelessége.

Ilyen közös védett vadvíz hazánk és Ausztria között a Fertő Nemzeti Park is.<sup>11</sup>

## **2.2. Washingtoni egyezmény – CITES**

Az élővilág védelme szempontjából az egyik legfontosabb egyezmény az **1973. évben** elfogadott, a kihalással fenyegetett, vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló ún. Washingtoni egyezmény. E nemzetközi megegyezésnek létrejöttét az a felismerés adta, hogy mindaddig hiába helyezik védelem alá a kipusztulás szélén álló fajokat, amíg azok nemzetközi forgalomba kerülhetnek, amíg ezen fajokból előállított termékekre vásárlóképes kereslet van.

Az egyezményt az Európai Unió is aláírta, a benne foglaltak végrehajtása érdekében több közösségi jogforrás is született, az egyezmény végrehajtásáról a 3626/82/EGK rendelet gondoskodik.

<sup>8</sup> Magyarország 1979. áprilisában írta alá az egyezményt, melynek rendelkezését és módosításait az 1993. évi XLII. törvényben tett közzé.

<sup>9</sup> BELL S, Ball and Bell on Environmental Law, Blackstone Press Limited, London 1997, 519. o.

<sup>10</sup> ALDER J, WILKINSON ALDER J, WILKINSON D, Environmental Law & Ethics, Macmillan, London 1999, 117. o.

<sup>11</sup> DR. NAGY KÁROLY: Nemzetközi jog, Püski Kiadó Kft.1999, 229.o.

### **2.3. Bonni Egyezmény**

Az **1979**-ben aláírt a vadon élő vándorló állatfajok védelméről szóló **ún. bonni egyezmény** célja azon fajok védelme, melyek veszélyeztetettek, vagy amelyek természetvédelmi helyzete nem tekinthető kielégítőnek.

„Ez az egyezmény is tartalmaz mind faj-, mind pedig élőhely-védelmi rendelkezéseket. A fajok két csoportja két mellékletben került rögzítésre akként, hogy az I. mellékletben felsoroltakra vonatkozóan maga a szerződés fogalmaz meg kötelezettségeket, míg a II. mellékletben szereplő fajokra nézve a fajok vándorlása által érintett államok számára egyezmények megkötését teszi kötelezővé a fajok vándorlása által érintett államok számára.”<sup>12</sup>

A Bonni Egyezményt aláíró félként természetesen megtalálható az Európai Közösség is. Az egyezmény, amint azt már a bevezetőben említettem, a 82/461/EGK határozattal a közösségi jog részévé vált.<sup>13</sup>

### **2.4. Berni Egyezmény**

**1979-ben** került elfogadásra „Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről” - a regionális nemzetközi egyezménynek minősülő - **ún. Berni Egyezmény**, melyet az Európa Tanács kezdeményezett.

A Berni Egyezmény jelentőségét többek között az a szemlélet adja, mely a fajok mellett az élőhelyek védelmét is biztosítani kívánja, mely az Európai Unió természetvédelmi szabályozásának alapja lett. természetesen az egyezményt az Európai Közösség is aláírta.

Az Európai Unió ebben az évben fogadja el a vadon élő madarokról szóló irányelvet (madárvédelmi irányelv), mely előírja többek között a biotópok létrehozását és újratehermentését, valamint az élőhelyek fenntartását a védett területeken belül és azokon kívül is.

Az egyezményben rögzítésre kerül, hogy „a vadon élő növények és állatok esztétikai, tudományos, kulturális, üdülési, gazdasági és saját önálló értékeket képviselnek, melyet meg kell védeni az utókor számára.”

<sup>12</sup> DR. KERT ÁGOTA: A természetvédelem nemzetközi és Európai Unió-beli jogi rendszere, WWF jogi füzetek, 22, Budapest 2002., 7.o.

<sup>13</sup> Hazánk 1983-ban helyezte letétbe a csatlakozási okiratot, majd 1986. évi 6. tvr-ben tette közvé.

A szerződő államok kiemelik, hogy a flóra és a fauna alapvető szerepet játszik a biológiai egyensúly fenntartásában, és védelmüket az egyes országoknak be kell iktatniuk országos célkitűzéseikbe, programjaikba, jogi szabályozásába.<sup>14</sup>

A Berni Egyezmény kettős védelmi rendszert tartalmaz: faj-, és élőhely-védelmet. A védendő fajok három csoportban kerültek meghatározásra az egyezmény mellékleteiben: szigorúan védett növények, szigorúan védett állatok és védett állatok.

A szerződés leghangsúlyosabb része az élőhely-védelem, mely elsősorban a mellékletben felsorolt fajok élőhelyeire, valamint a veszélyeztetett élőhelyekre vonatkozik.

Az általános élőhely-megőrzésre vonatkozó rendelkezések mellett a szerződés 6(b) cikkelye számos határozott, szigorú követelményt támaszt: megtiltja a szigorúan védett fajok párzó- és pihenőhelyeinek rongálását vagy tönkretételét. Az egyezmény IV. melléklete az állatok elfogásának és elpusztításának bizonyos formáit is megtiltja.

Fontos jogi eszközt biztosít a nemzetközi természetvédelmi jogban a Berni Egyezmény szigorú előírásai, a működését biztosító szervei és jogintézményei által (Intézőbizottság, Titkárság, melynek szerepét az Európa Tanács látja el, a szerződő felek két évente történő jelentési, illetve az Intézőbizottság beszámolási kötelezettsége).<sup>15</sup>

A hálózat funkciója és szerkezete nagyon hasonló az Európai Unió Natura 2000 hálózathoz, így az Európai Unió tagállamaiban a Berni Egyezmény rendelkezéseinek megfelelően kiválasztott különleges természetvédelmi jelentőségű területek (ASCI) egyúttal a Natura 2000 hálózat részei is.

Az Európai Unióhoz nem csatlakozott államokban különösen nagy jelentősége van az egyezménynek, illetve az ebből fakadó kötelezettségnek az ökológiai hálózat kijelölésére.

---

<sup>14</sup><http://209.85.129.132/search?q=cache:Xyv2NFqDtFkJ:lev-lista.hu/archattach%3F1%3Dszte-bio-lev%26m%3D20080908110336491%26a%3D1.7%26d%3D1+Term%3%A9szet+vil%3%A1gm%3%A9ret%3%B1+szabads%3%A1glevele&hl=hu&ct=clnk&cd=2>

<sup>15</sup> DR. KERT ÁGOTA: A természetvédelem nemzetközi és Európai Unió-beli jogi rendszere, WWF jogi füzetek, 22, Budapest 2002., 6.o.

Hazánk szempontjából azért „különleges” e nemzetközi egyezmény, mivel azt követően, hogy a csatlakozási okiratot az Európa Tanács főtitkáránál 1989-ben életbe helyezték, az egyezményt a Magyar Közlöny 1990. évi 64. számában közzétették. Bár az egyezmény 1990-ben életbe lépett Magyarországon, azt követően a mai napig sem lett törvényben kihirdetve, illetve a végrehajtási rendelet sem készült el.<sup>16</sup>

Ugyanakkor az egyezmény hazai feladatainak végrehajtását a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Természetvédelemi Hivatala és a nemzeti park igazgatóságok látják el.

### **3.5. Egyezmény a biológiai sokféleségről**

A biológiai sokféleségről szóló nemzetközi szerződés „az első globális egyezmény, melyet kifejezetten a biológiai sokféleség kérdésének felvetése céljából hoztak létre”

A nemzetközi természetvédelem legjelentősebbnek tartott jogi eszközét az **1992-es** Rio de Janeiro-i világkonferencián írta alá, több mint 150 résztvevő ország, - köztük az Európai Közösség - és 1993 decemberében hatályba is lépett.

Az egyezmény integrált szemléletet képvisel és számos újszerű jellegzetességgel bír.

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

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

---

<sup>16</sup> IVÁNYI ANNA: Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásai a természetvédelemben- Nimfea füzetek 14. sz., Nimfea Természetvédelmi egyesület és Tagszervezeteinek Központi Irodája, Túrkeve 2008., 9.o. és 11.o.

melyek a fajok, élőhelyek és ökológiai rendszerek pusztulásának megállítását célozzák.

Minden országnak elismeri szuverenitását természeti kincsei fölött, de ugyanakkor az országok felelősségévé teszi, hogy ezekkel az erőforrásokkal fenntartható módon gazdálkodjanak, és örködjenek a biológiai sokféleség felett.

Az általános kötelezettségeken túl konkrét előírásokat is megfogalmaz a szerződés. A résztvevő államoknak meg kell határozniuk a biológiai sokféleség fontos összetevőit és a prioritást követelő természetvédelmi feladatokat, valamint azonosítaniuk és figyelemmel kísérniük azon folyamatokat és tevékenységeket, amelyek a biológiai sokféleségre negatív hatással lehetnek.

Az így begyűjtött információ alapján nemzeti stratégiákat és terveket kell kidolgozniuk a biodiverzitás védelmének, a szektorális programokba és tervekbe való integrálására. Eddig az egyezmény hatására már számos stratégia és program kidolgozása, jogszabály alkotása megtörtént.

A fenntartható használat az egyezmény egyik leghangsúlyosabb fogalma. A 2. cikkely ezt a fogalmat a következőképpen határozza meg: „a biológiai sokféleség összetevőinek olyan módon és ütemben történő használata, mely nem vezet a biológiai sokféleség hanyatlásához, ezáltal megtartva azt a képességét, hogy a jelen és jövő generációinak szükségéit és kívánságait ki tudja elégíteni”. Kutatással, oktatással, képzéssel és egyéb technikákkal, mint például a környezeti hatásvizsgálat, is segíteni kell a biológiai sokféleség megőrzését, ahol ez nem ellentétes a fenntartható használattal, a hagyományos gyakorlat ösztönzésével.<sup>17</sup>

A biológiai sokféleség megőrzése kulcsszerepet játszik az Európai Unió természetvédelmi szabályozásában is.

Mind a Madárvédelmi irányelv mind pedig az Élőhelyvédelmi irányelv egyik legfőbb célja, hogy hozzájáruljon az európai biológiai sokféleség (biodiverzitás) biztosításához, fenntartásához, melynek legfontosabb eszközeként jelenik meg a közösségi szabályozásban a Natura 2000 hálózat.

---

<sup>17</sup> DR. KERT ÁGOTA: A természetvédelem nemzetközi és Európai Unió-beli jogi rendszere, WWF jogi füzetek, 22, Budapest 2002., 8-9.o

A biodiverzitás jelentőségét tükrözi, hogy az Európai Tanács 2001-ben Göteborgban tartott ülésén célkitűzésként fogalmazta meg, hogy 2010-re megállítják a biológiai sokszínűség hanyatlását az Európai Unión belül.

## **II. Az Természetvédelem az Európai Unióban**

### **1. Az Európai Unió természetvédelmi szabályozása általában**

#### **1.1. A természetvédelem területei**

Az Európai Unió természetvédelme mára már részletesen kidolgozott joganyagnak tekinthető.

Maga a természetvédelem és ezen belül az Európai Unió szabályozása is széles területet ölel fel. A természetvédelem legfontosabb területeit Jan H. Jans<sup>18</sup> az alábbiak szerint határozza meg<sup>19</sup>:

- jogalkotás az EU-ban;
- környezeti hatásvizsgálat (-i irányelv);
- határon átnyúló hatások vizsgálata;
- Európai Környezetvédelmi Ügynökség;
- vízgazdálkodás: Vízkeret-irányelv; Emberi fogyasztásra alkalmas víz irányelve; Városi szennyvíz-irányelv stb.
- levegővédelem: Üzemi létesítmények levegőszennyezéséről szóló irányelv; Járművek szennyezőanyag-kibocsátásáról szóló irányelv;
- zajvédelem;
- hulladékgazdálkodás: Hulladékkezelés-irányelv; Veszélyes hulladék-irányelv; Fáradtolaj-irányelv;
- *természetes élőhelyek, fajok védelme: CITES-egyezmény<sup>20</sup>; **Élőhelyvédelmi irányelv; Madárvédelmi irányelv.***

<sup>18</sup> JAN H. JANS (szerk.): European Convention and the Future of European Environmental Law. The Avosetta series (1). Europa Law Publishing, 2003, Groningen 313-424. o.

<sup>19</sup> SÁRKÖZI ISTVÁN: Természetvédelem az Európai Unióban: A Natura 2000 hálózat. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata és magyarországi jogesetek 9.o.

<sup>20</sup> Egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről.

Az Európai Unió korábbi szabályozásához képest mára már pontosabb és részletesebb szabályrendszer került kidolgozásra, ezen túlmenően a természetvédelem spektruma is kibővült. Ugyanis már nem csupán az élőhelyek és a fajok védelme a fő cél, hanem a természetvédelemhez kapcsolódó egyéb közösségi célok is, mint például a vidék fenntátható fejlődése (vidékfejlesztés), vagy a vidéki munkaerő foglalkoztatása is., ezen célokhoz megvalósításához járul hozzá közvetve a későbbiekben bemutatott Natura 2000 hálózat is.

A természetvédelmi szabályozás területén is meghatározó szerepet töltenek be a környezetvédelemből már ismert alapelvek – mint például: a megelőzés elve, szennyező fizet illetve az elővigyázatosság elve.

Most azonban tekintsük át az Európai Unió természetvédelemre vonatkozó szabályozását.

## **1.2. Az elsődleges jogforrás szintjén**

A természetvédelmi jog ma már az EU környezetpolitikájának része, az Európai Közösséget létrehozó szerződések azonban eredetileg nem tartalmaztak környezet,- illetve természetvédelemre vonatkozó célkitűzéseket, sem pedig e területtel foglalkozó rendelkezéseket.

Kezdetben mivel nem volt közösségi szintű környezetpolitika, így a tagállamok önállóan, egymástól függetlenül próbáltak megoldást találni az őket érintő környezeti és természeti problémákra.

E területen az egyes problémák közösségi szintű megoldásához fűződő érdek és az 1972-ben az ENSZ égisze alatt Stockholmban „Az ember és a környezet” címmel megrendezésre került konferencia is jelentősen hozzájárult közösségi fellépéshez.

A Közösség által megvalósítandó tevékenységek közé az **Egységes Európai Okmány** (1986) emelte a környezetpolitikát, azaz a környezet megóvását, védelmét és minőségének javítását, beleértve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmét. Az Egységes Európai Okmány egy önálló, környezetvédelmi politikára vonatkozó fejezettel – jelenleg 174.-176. cikk – bővítette a Szerződést. (EK Szerződés XIX. címe)

A **Mastrichti Szerződés** a számos újítása között beiktatta a szubszidiaritás elvét az EK Szerződésbe<sup>21</sup>, mely fokozott jelentőséggel bír a természetvédelem területén. Az irányelvekben megfogalmazott célkitűzések egy része ugyanis hatékonyabban valósítható meg közösségi, mint tagállami szinten.

Az, hogy mely területek, illetve mely okok lehetnek azok, amelyek esetében a közösségi fellépés hatékonyabb lehet, Sevenster tanulmányában<sup>22</sup> az alábbiak szerint sorolja fel:

- határon átnyúló környezeti problémák;
- közigazgatási szempont;
- a Közösség természeti értékeinek megőrzése;
- amikor a közösségi szintű intézkedés az alsóbb szintű szabályozás hatékonyabb érvényesülésével jár.<sup>23</sup>

Újabb lépést az **Amsterdami Szerződés** jelentette a legmagasabb szintű közösségi szabályozás terén, mely révén az EK Szerződés 2. cikkébe új általános közösségi célként többek között a környezet magas szintű védelme és minőségének javítása is megfogalmazásra került.

### 1.3. Nemzetközi egyezmények részeseként

A közösségi természetvédelem megvalósulásának másik szintjét képezik a dolgozatom első fejezetében már bemutatott nemzetközi jog eszközei (nemzetközi szerződések, egyezmények), melyekhez a tagállamok önként csatlakoznak, illetve amelyeknek az Európai Unió, mint Közösség is részes fele.

A nemzetközi egyezményekben, szerződésekben vállalt kötelezettségek azonban valószínűleg sohasem fogják a nemzeti szintű természetvédelmi célok és

<sup>21</sup> EK Szerződés 5. (3/B) cikke: „A Közösség a Szerződésben számára megállapított hatáskörök és célkitűzések határain belül köteles eljárni.

Azokon a területeken, ahol a Közösségnek nincs kizárólagos hatásköre, a Közösség szubszidiaritás elvének összhangban csak akkor és csak olyan mértékben léphet fel, amennyiben az adott fellépéssel elérni kívánt cél a tagállamok fellépésével nem érhető el elegendően, miközben a célzott fellépés – akár mértgazdaságossági okok, akár hatásai miatt – a Közösség révén jobban elérhető.

A Közösség intézkedései nem léphetik túl az e szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket.”

<sup>22</sup> LUDWIG KRÄMER: E.C. Treaty and Environmental Law. Second edition. Sweet&Maxwell, 1995, London 62.o.

<sup>23</sup> SÁRKÖZI ISTVÁN: Természetvédelem az Európai Unióban: A Natura 2000 hálózat. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata és magyarországi jogesetek 11.o

tevékenységek egészét teljesen lefedni, ugyanis az egyes tagországok speciális helyzetét és szükségleteit sohasem lesznek képesek teljesen figyelembe venni.<sup>24</sup>

Ezért van fontos szerepe a közösségi szabályozásnak, mely összehangolja és egyben előírja a hasonló védelmi szint biztosítását a tagállamok részére.

Szükségességnek tartom megemlíteni azt a tényt, mely szerint azzal, hogy az Európai Unió is részesévé vált egy-egy nemzetközi egyezménynek, illetve azzal, hogy annak rendelkezéseit saját közösségi joganyagába beemelte - határozat vagy rendelet útján -, a tagállamok jogalkalmazására vonatkozóan a közösségi jog lesz irányadó, nem pedig a nemzetközi egyezmény, melynek az adott esetben a tagállam is részese.

A fenti nemzeti jogba transzformált közösségi jog és nemzetközi jog együttes értelmezésének problémakörét vizsgálva fogalmazta meg a fenti álláspontot az Európai Bíróság is a Bizottság kontra Franciaország<sup>25</sup> ügyben, a CITES Egyezmény végrehajtásának vonatkozásában. A jogi probléma kiindulási pontja az volt a CITES egyezmény végrehajtásáról szóló közösségi 3626/82/EGK rendelet egyes része eltérő volt az egyezményben foglaltaktól, ezért vetődött fel, hogy Franciaország esetében mely jogforrást kell irányadónak tekinteni, figyelembe véve azt is, hogy az egyezménynek mind az Európai Unió, mind pedig a tagállam részes fele volt.

#### **1.4. A másodlagos jogforrásokban**

A természeti értékek megóvására vonatkozó szabályozással leginkább a Közösség másodlagos jogforrásaiban találkozunk.

Megállapítható, hogy az EK természetvédelemre vonatkozó szabályai leginkább nemzetközi egyezményekhez való csatlakozással azonosíthatók, a Közösségnek ugyanis viszonylag kevés a „saját fejlesztésű” szabálya.

Önálló elemként, két „meghatározó jelentőségű” irányelv, illetve az általuk megvalósult európai jelentőségű ökológiai területek, a Natura 2000 hálózat

---

<sup>24</sup> Natura 2000 –Európai hálózat a természeti értékek megőrzésére, MAGYARORSZÁG ÉS A NATURA 2000 – I., szerk.: Demeter András, ÖKO Rt., Budapest 13.o.

<sup>25</sup> C-182/89 sz. ügy

rendszere emelhető ki. Igaz e két irányelv szintén sok szállal kapcsolódik a nemzetközi egyezmények végrehajtásához, szemléletmódjához.<sup>26</sup>

E két direktíva, melyek gyakorlatilag az Európai Unió természetvédelmi szabályozásának két pillérének is tekinthető: A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK tanácsi irányelv (Élőhelyvédelmi irányelv), illetve a vadon élő madarak védelméről szóló a 79/409/EGK tanácsi irányelv (Madárvédelmi irányelv).

E két irányelv, valamint a Natura 2000 hálózat kialakításának és működtetésének részletes bemutatására - napjainkban is meghatározó jelentőségük miatt – a dolgozatom következő részében kerül sor, ahol az irányelvek tagállami végrehajtásának problémáira is kitérek.

### **1.5. Környezetvédelmi akcióprogramok**

Az elsődleges és másodlagos jogforrások mellett a természetvédelem szabályozásának alapjai - politikai kinyilatkoztatások szintjén - a környezetvédelem egyéb területeivel együtt az ún. környezetvédelmi akcióprogramokban kerülnek megfogalmazásra.<sup>27</sup>

Az EU ötödik környezetvédelmi akcióprogramja célként határozta meg az európai élőhelyek egy olyan összefüggő hálózatának megteremtését, mely az egész Közösség területét felöleli. Ez lényegében az említett két irányelvben valósul meg, melyek az Európai Uniós természetvédelem gerincét képezik.<sup>28</sup>

A 2001-ben jóváhagyott 6. Környezetvédelmi Akcióprogram kiemelt célként jelöli meg a biológiai sokféleség megőrzését és védelmét. Szükséges azonban megemlíteni, hogy az Európai Unió természetvédelmi politikája a természetvédelmi vonatkozású tevékenységeknek csak egy meghatározott szintjét és körét öleli át.

---

<sup>26</sup> DR. BÁNDI GYULA: Natura 2000- avagy hosszú az út a pohártól az ajakig, Európai Jog 2006, 2006. (6. évf.) 3. sz. 3.o.

<sup>27</sup> A Közösségnek jelenleg a hatodik „A mi jövőnk, a mi választásunk” című akcióprogramja van hatályban, mely a 2001-2010-es időszakra szól.

<sup>28</sup> DR. KERT ÁGOTA: A természetvédelem nemzetközi és Európai Unió-beli jogi rendszere, WWF jogi füzetek, 22, Budapest 2002., 10.o.

## 2. Természetvédelem a másodlagos jogforrások alapján

Amint azt már korábban említésre került, az Európai Unió természetvédelmi szabályozásának elsődleges tárgya az élőhelyek és a vadon élő fajok védelme.

Hazánk természetvédelmi szabályozásával összevetve a közösségi szabályozás kevesebbet foglal magában, mivel a magyar szabályozás kiterjed többek között a mikroorganizmusok és a gombák védelmére, vagy a földtani értékek védelmére is.

A közösségi jogalkotás a természetvédelmi intézkedések alapkövetelményeként fogalmazza meg, hogy az ökológiai, tudományos, kulturális, gazdasági és rekreációs szempontok mellett, a regionális és helyi sajátosságokat is figyelembe kell venni az egyes intézkedések során.

E területen eltérés mutatkozik hazánk és a közösségi természetvédelmi jogalkotás között, ugyanis a fent említett szempontokkal egyenrangúként említi a gazdasági érdekek figyelembe vételét is, míg a magyar szabályozás „egész koncepciója” a hangsúlyt az ökológiai szempontokra helyezi.<sup>29</sup>

Dolgozatom jelen részében az Európai Unió természetvédelmi szabályozásának két fő pillérének tekinthető – sőt lényegében az Európai Unió természetvédelmi jogaként emlegetett - irányelv részletes ismertetésére és összevetésére kerül sor, mely a vadon élő madarokról szóló **79/409/EGK irányelv** az ún. **Madárvédelmi Irányelv** és a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló **92/43/EGK irányelv** az ún. **Élőhelyvédelmi Irányelv**.

Az EU természetvédelmi szabályozásának harmadik fontos területének a veszélyeztetett fajok védelme érdekében megalkotott Washingtoni Egyezmény (CITES) európai uniós végrehajtására hozott rendeletek tekinthetőek.<sup>30</sup>

Az Európai Unió természetvédelmi szabályozásának egyik tárgya a már említett élőhelyek, melyek védelmére vonatkozóan *alapvető közösségi*

---

<sup>29</sup> DR. BÁNDI GYULA, DR. ERDEY GYÖRGY, DR. HORVÁTH ZSUZSANNA, DR. POMAZI ISTVÁN: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. 483.o.

<sup>30</sup> Natura 2000 –Európai hálózat a természeti értékek megőrzésére, MAGYARORSZÁG ÉS A NATURA 2000 – I., szerk.: Demeter András, ÖKO Rt., Budapest 7.o

*jogintézményeknek az alábbiak tekinthetők:* a természetvédelmi szempontból jelentős természeti területek kiemelten védetté nyilvánítása, valamint az összefüggő európai ökológiai hálózat, a Natura 2000 hálózat megvalósítása, melynek jelentőségét és céljait a későbbekben mutatom be.

A fentiekén túlmenően az erdők védelmének szabályozása is az élőhelyek védelmére vonatkozó közösségi jogszabály, mely két rendeletben öltött testet (1613/89/EGK Tanácsi rendelet a légköri szennyezés elleni védelemről szóló EGK /3528/86 Tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2158/92/EGK Tanácsi rendelet az erdők tűz elleni védelméről).<sup>31</sup>

A Natura 2000 lényegében lefedi a teljes természetvédelmet, azonban a fentiekén túl egyéb közösségi jogszabály is hatályban van, melyek közvetlen vagy közvetett hatást gyakorolnak a természetvédelemre, a teljesség igénye nélkül ezek közül csupán néhányat említve:

- **3760/92/EGK Tanácsi rendelet** a halászat szabályozásáról és a tengeri vízi erőforrások védelméről, melynek célja az élő tengeri vízi erőforrások védelme és megőrzése észszerű és fenntartható használatuk biztosításával;
- **85/337/60 EGK Tanácsi irányelv** bizonyos köz- és magánprojektek környezeti hatásainak vizsgálatáról;
- **90/3131/EGK Tanácsi irányelv** a környezetre vonatkozó információhoz való hozzáférés szabadságáról;
- **348/91/EGK Tanácsi rendelet** a bálnából és egyéb cetekből származó termékek importjáról;
- **83/129/EGK irányelv** bizonyos fókakölykök bőrének importjáról<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> DR. BÁNDI GYULA, DR. ERDEY GYÖRGY, DR. HORVÁTH ZSUZSANNA, DR. POMAZI ISTVÁN: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004. 484.o.

<sup>32</sup> Ez utóbbi két rendelet a Washingtoni Egyezmény (CITES) végrehajtásaként meghozott rendelet

### 3. Az Európai Unió természetvédelmét megvalósító irányelvek

#### 3.1. A madárvédelmi (79/409/EGK) irányelv

A vadon élő madarokról szóló irányelvet, az Európai Unió első természetvédelmi jogszabályát 1979-ben alkotta meg a Tanács.

Előzményének a nagy méreteket öltő dél-európai és észak-afrikai vándormadarak tömeges vadászatának, csaknem módszeres „kiirtásának” problémája tekinthető, mely az 1970-es években az Európai Parlamentig is eljutott. E több tagállamot is érintő probléma eredményeként született meg a madárvédelmi irányelv.<sup>33</sup>

A direktíva újszerűsége, komplexitása céljában is megmutatkozik, mivel minden vadon élő, a tagállamok európai területén található madárfajt, tojásait, fészkeiket és élőhelyüket védő szabályozási programot teremtett meg.<sup>34</sup>

##### 3.1.1. A tagállamok kötelezettségei az irányelv alapján

Dolgozatom ezen részében az irányelv azon rendelkezéseit kívánom e pontban említeni, melyek kapcsolatban állnak a Natura 2000 hálózat kialakításával is.

A különösen veszélyeztetett madárfajok védelme érdekében a tagállamoknak ún. *különleges madárvédelmi területeket* (Special Protection Areas, a továbbiakban: SPA) kell kijelölni az első mellékletben meghatározott különösen veszélyeztetett madárfajok védelme érdekében. Ezen túlmenően meg kell tiltani minden olyan tevékenységet, amelyek az irányelv céljait veszélyezteti.

Az irányelv 1. sz. melléklete meghatározza azon madárfajokat, melyeket ún. közösségi jelentőségű madárfajoknak, illetve az EK területén rendszeresen előforduló egyéb, vonuló madárfajoknak kell tekinteni.

Az irányelv 2. cikkelye szerint a tagállamok „kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy fenntartsák a [vadon élő madár-] fajok populációit [...] olyan szinten, ami megfelel [...] az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek”.

<sup>33</sup> PETER G.G. DAVIES: European Union Environmental Law. Ashgate Publishing Ltd., 2004, Hants. 120.o.

<sup>34</sup> BÁNDI GYULA: Környezetjog. Átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, 2006. Budapest, 397.o.

A direktíva céljának elérése érdekében a tagállamoknak meg kell őrizniük, fenn kell tartaniuk vagy újra meg kell teremteniük a vadon élő madarak által igényelt diverzitást és élőhelyet, amely magában foglalja a védett területek létrehozását, az elpusztított biotópok újrateremtését és új biotópok létrehozását<sup>35</sup>

Az Európai Bíróság jogesetei alapján, melyek a későbbiekben kerülnek bemutatásra, az egyik legtöbb problémát okozó rendelkezése az irányelvnek az, hogy minden olyan tervet vagy projektet, amely nincs összefüggésben a terület védelmi céljával és az kedvezőtlen hatással lehet az SPA területekre, előzetes vizsgálat alá kell vonni és csak abban az esetben lehet azt jóváhagyni, amennyiben az nem sérti a terület integritását, hacsak nincs olyan jelentős közérdek, amelyik háttérbe szoríthatja a védelmi célokat.

Nem elhanyagolható – különösen hazánkban jogeseteit vizsgálva - azon tagállami kötelezettség, mely szerint a társadalom számára konzultációs lehetőséget kell biztosítani a várhatóan jelentős hatással bíró tervek és projektek elfogadása előtt.

A védelem feloldása esetében a tagállamnak minden szükséges „kompenzációs intézkedést” meg kell tenni a Natura 2000 hálózat egységének biztosítása érdekében. Fontos rögzíteni, hogy kompenzációs intézkedés alatt nem elsődlegesen anyagi természetű kompenzáció, hanem sokkal inkább védelmi jellegű kompenzációt kell érteni.<sup>36</sup>

A tagállamoknak 3 évente jelentéstételi kötelezettséget ír elő az irányelv, melyben a Bizottságot kell tájékoztatniuk a direktíva rendelkezéseinek végrehajtásáról.

Az irányelv különböző ellenőrzési és kutatási feladatokat is meghatároz a tagállamok részére.

### **3.1.2. A madárfajok védelmének szintjei**

A fajok védelmét a mellékletek rendszere különböző szinteken biztosítja.

---

<sup>35</sup> BÁNDI GYULA: Környezetjog. Átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, 2006. Budapest, 397.o.

<sup>36</sup> DR. BÁNDI GYULA: Natura 2000- avagy hosszú az út a pohártól az ajakig, Európai Jog 2006, 2006. (6. évf.) 3. sz. 3.o.

A vadon élő madarokról *általános védelem* gondoskodik. *Egyes fajok esetében (26 faj) az irányelv tiltja* a madarak szándékos elpusztítását és elfogását, fészkeik és tojásaik megsemmisítését vagy károsítását, valamint szándékos zavarásukat – különösen a párzási és nevelési időszakban-, továbbá azon madarak tartását, melyek vadászata és elfogása tiltva van.

*További - az irányelv II. melléklete által felsorolt - 72 faj esetében a vadászat nem tiltott, feltéve, ha:*

- ez a tagállam nemzeti jogszabályának betartásával történik,
- követi a fajok ésszerű hasznosításának és ökológiailag kiegyensúlyozott szabályozásának elvét
- összhangban van a megállapított szintek fenntartásával.<sup>37</sup>

A legtöbb faj – melyeket az I. melléklet sorol fel – „az élőhelyükre irányuló speciális természetvédelmi intézkedések hatálya alá esik, melyek célja, hogy a túlélésük és a szaporodásuk biztosítva legyen elterjedési helyükön”, amely helyeken az erre legmegfelelőbb területeket különleges madárvédelmi területekké (SPA) kell nyilvánítani (4 cikk (1) bek.).

Hasonló intézkedéseket kell bevezetni a vándormadarakra vonatkozóan is, valamint megkülönböztetett figyelmet kell szentelni a vizes élőhelyekre, azokon belül különösen a nemzetközi jelentőségűekre (4 cikk (2) bek.).

### **3.2. Az Élőhelyvédelmi (92/43/EGK) irányelv**

A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló Tanács által 1992. május hó 21. napján elfogadott 92/43/EGK irányelv, az ún. Élőhelyvédelmi irányelv modelljét a 79/409 EK irányelv képezte.

Ez az irányelv olyan nemzetközi eszköznek tekinthető, amely *átfogó szemléletet* képvisel minden élőhely védelmében, mind földrajzi régió, mind a földrajzi típus szempontjából, közös felelősséget teremtve a tagállamok számára az élőhelyek és a fajok megőrzésére tett intézkedéseik irányában.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> BÁNDI GYULA: Környezetjog. Átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, 2006. Budapest, 397.o.

<sup>38</sup> BÁNDI GYULA: Környezetjog. Átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, 2006. Budapest, 387.o.

E közösségi jogforrás több szempontból is jelentőséggel bír, melyek a következők: a direktíva kiterjeszti a fajok védelmét madarakon túl más állat- és növényfajokra, lefekteti az élőhelyek védelmének rendszerét, bevezeti a *közösségi jelentőségű természetes élőhely és faj* fogalmát.

Az irányelv célja, hogy a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állat-, és növényfajok védelmével hozzájáruljon az európai biológiai sokféleség (biodiverzitás) biztosításához, fenntartásához a Szerződésben érintett tagállamok európai területén belül.

Az irányelvnek megfelelően meghozott intézkedések ugyanakkor figyelembe veszik a gazdasági, társadalmi és kulturális igényeket, valamint a regionális és a helyi sajátosságokat is.<sup>39</sup>

A berni egyezmény végrehajtásának megvalósításaként az Élőhelyvédelmi irányelv jelentősége továbbá, hogy a fenti cél eszközeként megteremti a különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát, a Natura 2000-et.

A Natura 2000 hálózat a tagállamok által a 79/409/EGK ún. Madárvédelmi irányelv alapján kijelölt különleges madárvédelmi Területeket (SPA) és az élőhelyvédelmi irányelv alapján kijelölt védett területeket – különleges természetmegőrzési területeket (Special Areas of Conservation, a továbbiakban: SAC) foglalja magában.

A két irányelv alapján kijelölt területek együttesen alkotják az európai jelentőségű területek (SCI)<sup>40</sup> ökológiai hálózatát, amely a Natura 2000 nevet kapta.

A fenti irányelvek meghatározzák a terület kiválasztásának, kijelölésének módját és feltételeit, valamint az ahhoz kapcsolódó tevékenységek kereteit, ugyanakkor a tagállamok maguk döntenek a jogszabály érvényesítésének módjáról és a munka gyakorlati kivitelezésének megszervezéséről.<sup>41</sup>

Az irányelv rendelkezik a SAC kijelöléséről, melyet az I. számú mellékleten szereplő közösségi jelentőségű természetes élőhelytípusok, és a II. számú

---

<sup>39</sup> A Tanács 92/43/EGK irányelve 2. cikk

<sup>40</sup> Európai jelentőségűnek tekintendők azok az élőhelyek és fajok, amelyek az Európai Unió területén ritkák, kipusztulással veszélyeztetettek, ill. jellemzőek Európa természeti képére

<sup>41</sup> TOMCSÁNYI ZSÓFIA: Sikeres és sikertelen tapasztalatok az EU Élőhelyvédelmi Irányelvének megvalósításában: a németországi példa CEEWEB 2003. Budapest 5. o.

mellékleten szereplő közösségi jelentőségű állat- és növényfajok védelmére kell kijelölni.

A **közösségi jelentőségű élőhelytípusok listájára** azok az élőhelytípusok kerültek fel, amelyeket:

- az eltűnés veszélye fenyeget, vagy
- kicsi a természetes elterjedésük, vagy
- egy adott életföldrajzi régió belül jellemző sajátosságokkal bírnak.

**Közösségi jelentőségű fajokat** többek között a veszélyeztetett, a sérülékeny, a ritka vagy a bennszülött fajok adják.<sup>42</sup>

Az irányelvek eredeti mellékleteinek összeállításánál az unió területén előforduló fajokat és élőhelytípusokat vették figyelembe. A csatlakozó tagországok számos javaslatot tettek a mellékletek bővítésére.<sup>43</sup>

Az élőhelyvédelmi irányelv az alábbi elvárásokat támasztja a tagállamokkal szemben<sup>44</sup>:

1.) **a tagállam azonosítsa azon területeket, amelyek a biológiai sokféleség megőrzése érdekében SAC-nak lehet tekinteni.** Az ilyen területek azért minősülnek közösségi jelentőségűnek, mivel jellegzetesek az adott biogeográfiai régiókra, amelyek között az új közép-európai országok csatlakozására tekintettel sikerült hetedik régióként megjeleníteni a Pannon régiót is a már meglévő hat mellett.<sup>45</sup>

A területek, élőhelyek védelméhez szorosan hozzátartozik természetesen a fajok védelme.<sup>46</sup>

2.) **a tagállamnak ki kell jelölnie egy felelős szervet,** amely összeállítja a SAC területek javasolt listáját- az irányelvben meghatározott kritériumrendszer alapján -, megküldi azt a Bizottságnak. A területek - a listák Bizottság általi lefogatását követően válnak Natura 2000 hálózat részévé.

<sup>42</sup> A Tanács 92/43/EGK irányelve 1. cikk g.)

<sup>43</sup> [http://edktvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv\\_natura.html](http://edktvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv_natura.html)

<sup>44</sup> DR. BÁNDI GYULA: Natura 2000- avagy hosszú az út a pohártól az ajakig, Európai Jog 2006, 2006. (6. évf.) 3. sz. 4. o.

<sup>45</sup> Atlanti, Kontinentális, Alpesi, Mediterrán, Hideg-övi (Boreal) és Makronéziai (Nagy-szigeteki) régiók

<sup>46</sup> A hazai végrehajtási rendeletben az alábbi elnevezésű kategóriák kerültek rögzítésre: a.) közösségi jelentőségű állatfajok; b.) kiemelt közösségi jelentőségű állatfajok; c.) közösségi jelentőségű növényfajok; d.) kiemelt közösségi jelentőségű növényfajok;

3.) A „nemzeti listának” elfogadását követően **a tagállamnak** legkésőbb hat éven belül **ki kell jelölnie ezen területek végleges listáját**;

Fontos megemlíteni, hogy sok esetben jelentkezik átfedés az SPA és SAC területek között, amely eljárásjogi szempontból azért is érdekes, mivel az élőhelyvédelmi irányelv alapján kijelölt SAC esetében a Bizottságtól visszajelzés kell, míg a madárvédelmi irányelv SPA esetében nem.

4.) A tagállamoknak **számos további kötelezettsége** van a megfelelő védelem és kezelés érdekében, amennyiben a területek közösségi jelentőségűvé váltak. Ezek közül csupán néhány a teljesség igénye nélkül:

- a terület ökológiai jelentőségének megfelelő szabályozási, igazgatási és szerződéses megoldások kidolgozása;
- megfelelő védelem biztosítása a mellékletekben felsorolt közösségi jelentőségű fajok és élőhelyek megóvása érdekében;
- hasonlóan a madárvédelmi irányelvben foglaltakhoz – olyan tervet vagy programot, amely a SAC területét jelentősen érinthet, és nincs összefüggésben a terület védelmi céljaival, vizsgálat alá kell vetni. Ez alapján biztosítani kell a tagállamnak, hogy ezek a tervek és programok ne befolyásolják kedvezőtlenül a terület integritását hacsak nincs más megoldás, mint a terület zavarása és ez esetben is csak a közérdekű cél megvalósításához szükséges mértékben kerülhet erre sor.
- az adott program és tervek esetében biztosítani kell a társadalommal történő megfelelő konzultációs eljárás lefolytatását.

### 3.3. A két irányelv összevetése<sup>47</sup>

#### 3.3.1. Jogi háttér

Amint az korábban már említésre került, a környezetvédelmi politikát az Egységes Európai Okmány (1986) sorolta a közösségi kompetenciák közé, így annak hatályba lépése előtt a környezetvédelmi, és ezen belül természetvédelmi jogalkotásnak a Közösségben nem volt semmilyen „alkotmányos” jogi alapja, illetve jogi felhatalmazása.

<sup>47</sup> DR. KERT ÁGOTA: A természetvédelem nemzetközi és Európai Unió-beli jogi rendszere, WWF jogi füzetek, 22, Budapest 2002, 12. o.

A Tanács a Madárvédelmi irányelvet 1979-ben a Szerződés 235. cikkre támaszkodva fogadta el, egyhangú szavazással. A 235. cikk olyan jogi eszközök elfogadására ad felhatalmazást, melyek a Közösség valamely céljának eléréséhez szükségesek, és amelyekre a Szerződés nem tartalmaz rendelkezést.

Az Élőhelyvédelmi direktívát 1992-ben már egy teljesen más politikai légkörben fogadták el. Nagy hatással volt az EK politikájára az ENSZ Környezet és Fejlődés világkonferenciája - melynek előkészítésében a Közösség jelentős szerepet játszott - valamint az ezen aláírt deklarációk (Agenda 21 és Riói Deklaráció) és a Biológiai sokféleségről szóló egyezmény is. „Ezen hatások a Maastrichti Szerződésben és az ugyanabban az évben elfogadott ötödik Akcióprogramban is tükröződik.

Az Európai Unióról szóló szerződés tovább szélesíti a környezetvédelemre vonatkozó törvényhozás jogi lehetőségeit, melynek alapját a 1986-ban az Egységes Európai Okmány Környezetvédelmi fejezete teremtett meg.

Az Élőhelyvédelmi irányelv jogi alapja a Szerződés 130S cikkelye, mely a környezetvédelemre vonatkozó jogszabályok magalkotására teremt különös jogi alapot.

E cikk által a Szerződés (jelenlegi számozás szerint 176. cikk) 130T cikke is vonatkozik a direktívára, mely a tagállamok számára lehetővé teszi, hogy az irányelvben megfogalmazottnál szigorúbb jogi eszközöket vezessenek be a transzpozíciót megvalósító nemzeti jogszabályukkal, amennyiben ez természetesen az alapító Szerződéssekkel összhangban van.

Ugyan a Madárvédelmi irányelv tartalmaz hasonló rendelkezést a 14. cikkelyében, mely szerint a tagállamok bevezethetnek az irányelvben előírtnál szigorúbb védekező rendelkezéseket, az Európai Bíróság döntése alapján ez nem vonatkozik azon fajokra, melyek nem fordulnak elő az adott tagállam területén, illetve azokra, melyek nem vándormadarak, vagy nincsenek felsorolva az I. mellékletben<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Criminal Proceedings against Gourmetterie van den Burg [büntetőeljárás Gourmetterie van den Burg ellen], C-169/89 sz. ügy

### 3.3.2. Tárgyi hatály

A madárvédelmi irányelv tárgyi hatályát az 1. cikk (1) bekezdése határozza meg, mely alapján a tagállamok Európán kívüli területein élő madárfajokra a direktíva nem vonatkozik, továbbá az Európában nem természetesen előforduló – betelepített – fajok szintén kívül esnek az irányelv tárgyi hatályán.

Ezen megkötésekkel a jogforrás rendelkezéseit minden madárfajra alkalmazni kell az Európai Közösség területén belül<sup>49</sup>, ugyan egyes különös védelmet előíró rendelkezései csak bizonyos fajokra vonatkoznak, az általános védelem azonban valamennyi madárfajra kiterjed.

### 3.3.3. Védelmi rendszer

Míg a Madárvédelmi irányelv rendelkezései minden madárfajra alkalmazandók (a 2. és 3. mellékletben felsorolt kivételekkel, melyekre kevésbé szigorú követelményeket rögzít az irányelv), az Élőhelyvédelmi direktíva logikája ennek éppen ellenkezője.

Az Élőhelyvédelmi irányelv rendelkezései alkalmazásának feltétele, hogy az adott növény- vagy állatfaj a jogszabály mellékleteiben szerepeljen. Lényegében az Élőhelyvédelmi direktíva hatása az, hogy a bizonyítási teher megfordul<sup>50</sup>, amely miatt kevésbé válik összeegyeztethetővé az elővigyázatossági alapelvvel.

### 3.3.4. A védett területek kijelölésére vonatkozó szabályozás

#### 3.3.4.1. SPA kiválasztás a madárvédelmi irányelv értelmében

*A védett területek kijelölése az egyes tagállamok kötelezettsége,*<sup>51</sup> melyben a Bizottság nem vesz részt, szerepe csupán - annak érdekében, hogy ezen területek összefüggő egészet alkossanak - a koordinációra korlátozódik.

<sup>49</sup> Ennek kapcsán született az Európai Bíróság egyik döntése, melyben az Európai Bíróság elmarasztalta Belgiumot, amiért a madárvédelmi irányelvet a nemzeti joganyagba oly módon implementálta, hogy nemzeti jogszabályának hatálya csupán a vadon élő madárfajokra korlátozódott (C-247/85).

<sup>50</sup> SCOTT J, 1998, EC Environmental Law, Longman, Harlow 116. o

<sup>51</sup> A madárvédelmi irányelv 4. cikk rendelkezése: A Tagállamok kötelesek különös természetvédelmi területté nyilvánítani a [I. mellékletben felsorolt] fajok védelmére különösen a számuk és nagyságuk alapján legalkalmasabb területeket, figyelembe véve ezen fajok természetvédelmi szükségleteit, valamint hasonlóan kell eljárniuk a rendszeresen előforduló vándormadarak vonatkozásában is

Egyesek szerint éppen emiatt a SAP kijelöléshez egyik legkritikusabb és legvitathatóbb kérdés a madárvédelmi direktíva alkalmazásában.<sup>52</sup>

Az Élőhelyvédelmi irányelv által előírt SAC kijelölésének folyamata gyökeresen eltér a madárvédelmi direktívában meghatározott SPA kijelölésének folyamatától, mivel az előbbi egy közösségi eljárást léptet életbe.<sup>53</sup>

Ez a védett területek kijelölésének a két irányelvben megfogalmazott rendszere között meglévő újabb lényeges eltéréshez vezet.

Az Élőhelyvédelmi irányelv alapján a tagországra háruló (természetvédelmi) kötelezettségek csak az adott területnek a közösségi jelentőségű területek listájára való felkerülésével keletkeznek, ezzel szemben a madárvédelmi direktíva 4. cikk (1) és (2) bekezdéseiben található rendelkezései közvetlenül hatályosak. Ez tükröződik az Európai Bíróság *Marismas de Santona* ügyében<sup>54</sup> hozott döntésében.

Természetesen a SPA azonosításának és körülhatárolásának teljes mértékben tudományos kritériumokon kell alapulnia.

#### **3.3.4.2. SAC kiválasztás az Élőhelyvédelmi irányelv értelmében**

A különleges természetmegőrzési területek kijelölése három lépcsőben valósul meg.

Első lépésben az irányelvről szóló értesítést követő 3 éven belül a *tagállamok összeállítják a javasolt különleges természetmegőrzési területek nemzeti listáját.*

A listán szereplő területek, nagy területen elterjedt állatfajok esetében a faj természetes elterjedési területén belül olyan területi egységnek felelnek meg, amelynek fizikai vagy biológiai tényezői nélkülözhetetlenek a faj létezéséhez és szaporodásához.(az irányelv 4. cikke)

A *Bizottság* a hozzá beérkezett nemzeti listák alapján az adott tagállammal konzultálva – a tagállamokkal egyetértésben – *összeállítja a közösségi jelentőségű természeti területek jegyzékének tervezetét.*

<sup>52</sup> WILS W P J: The Birds Directive 15 Years Later: a Survey of the Case Law and a Comparison with the Habitats Directive Environmental Law Journal, 1994. 6. évfolyam 2. szám 228. o.

<sup>53</sup> WILS W P J: The Birds Directive 15 Years Later: a Survey of the Case Law and a Comparison with the Habitats Directive Environmental Law Journal, 1994. 6. évfolyam 2. szám 230. o.

<sup>54</sup> Bizottság kontra Spanyolország, C-355/90 sz. ügy

A Bizottság ezt követően az irányelv 21. cikkében meghatározott eljárásnak megfelelően *kialakítja (határozattal jóváhagyja) a közösségi jelentőségű területek végleges jegyzékét*, amely megállapítja, hogy mely természeti terület foglal magában egy vagy több kiemelt jelentőségű természetes élőhelytípust, vagy mely szolgál veszélyeztetett faj élőhelyeként.

E második fázisban a tagállamok nem vagy csak korlátozott mértékben vehetnek részt az eljárásban: ugyanis *amennyiben a Bizottságnak kifogásai vannak a nemzeti listákkal szemben - mivel kimaradt a nemzeti jegyzékből egy elsődleges közösségi élőhelytípust magában foglaló terület - kétoldalú konzultációs eljárást folytat* a tagállamokkal.

A kijelölés harmadik lépcsőjében, szakaszában a tagállamok már csupán az irányelvben megfogalmazott kötelezettségüket hajtják végre, melyre többé nincs befolyásuk<sup>55</sup>:

*A közösségi listán szereplő területeket az érintett tagállam, amint azt az irányelv is meghatározza, a lehető leghamarabb – de legkésőbb hat éven belül – különleges természetvédelmi területté nyilvánítja.*

A tagállamok további kötelezettsége a területek kedvező természetvédelmi helyzetének biztosítása, valamint a természetvédelmi területek védelméhez szükséges intézkedések megállapítása, beleértve ebbe „az egyes természeti területekre kidolgozott vagy más fejlesztési tervek részét képező intézkedési terveket, továbbá olyan törvényi, közigazgatási, vagy szerződéses aktusokat is, amelyek az adott természeti területen megtalálható, I. mellékletben szereplő természetes élőhelytípusok, illetve II. mellékletben szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelnek.”

Ezen túlmenően a tagállamoknak megfelelő lépéseket kell tenniük a különleges természetvédelmi területeken található természetes élőhelytípusok és fajok élőhelyei megrongálódásának, valamint a fajok zavarásának megakadályozása érdekében (6. cikk 2 bekezdése).

---

<sup>55</sup> DR. KERT ÁGOTA: A természetvédelem nemzetközi és Európai Unió-beli jogi rendszere, WWF jogi füzetek, 22, Budapest 2002., 14.o

Szükséges és fontos annak rögzítése, hogy attól az időponttól számítva, amikor a javasolt közösségi jelentőségű területek listája elkészült, - függetlenül attól, hogy a javasolt terület elfogadásra kerül vagy nem -, a tagállamoknak szavatolniuk kell, hogy a területek természetvédelmi értékeire potenciálisan negatív hatással bíró tevékenységek vagy tervezett projektek csak és kizárólag szigorú feltételek betartása mellett valósulnak meg.

Amint azt az Európai Bíróság esetjoga és a hazai jogesetek is igazolják, a tagállamok részéről ez az egyik legnehezebben teljesíthető kötelezettség.

### **3.3.4.3.A tagállami javaslattétel feltételei**

A fentiek alapján a tagállamoknak látszólag mérlegelési jogkörük van a javaslattétel során.

A kijelölés esetében, amint arra a Bíróság a Bizottság kontra Írország C-67/99 sz. ügyben meghozott ítéletében is rávilágít, ez azonban nem teljes jogkör, ugyanis a tagállamok javaslatának az alábbi feltételek együttes fennállására van szükség:

- csak tudományos okok alapján lehet javaslatot tenni;
- az adott területnek reprezentatív módon kell, hogy képviselje a tagállam természeti értékeit egy koherens és kiegyensúlyozott hálózatot kialakítva, ezért az ökológiai változatosságot is meg kell jeleníteni;
- további feltétel, hogy a listának teljesnek, kimerítőnek kell lennie, az irányelv mellékletei szerinti követelmények megfelelése mellett, tehát nem hagyható ki belőle olyan terület, amely megfelelne a követelményeknek.

A Bizottság megfelelő biztosítékot jelent a Közösség számára az irányelvekben foglalt kötelezettségek betartatása tekintetében. A tagállami „listák” teljessége és kimerítő jellege feletti örökődése is hatékonynak mondható. Ezt igazolja többek között a Bizottság kontra Osztrák Köztársaság ügye<sup>56</sup> is, amelyben az Európai Bíróság elmarasztalta az Osztrák Köztársaságot, mivel elmulasztotta a már különleges védelmi területté minősített Lauteracher Ried nemzeti tájvédelmi területéhez sorolni a Soren és a Gleggen-Köblern nevű területeket, amelyek

---

<sup>56</sup> C-209/04 sz. ügy

tudományos szempontok alapján csakúgy, mint a fenti különleges védelmi terület a Madárvédelmi irányelv 4. cikk (1)(2) bekezdése szerint mennyiségük és méretük szerint a legalkalmasabb területekhez tartoznak.

A feltételrendszerrel kapcsolatos tagállami mulasztásokkal is a dolgozatom egy későbbi részében foglalkozom bővebben.

### **3.3.5. Finanszírozás**

A Madárvédelmi irányelv előírásait a tagállamoknak úgy kellett követniük, hogy intézkedéseik pénzügyi fedezetét még teljes mértékben saját forrásaikból kellett előteremteniük.

Ezzel ellentétben az Élőhelyvédelmi irányelv bizonyos mértékben vonzóvá teszi a természetvédelmet azáltal, hogy a tagországok válláról leveszi a kötelezettségek végrehajtása anyagi terheinek egy részét.

Az Élőhelyvédelmi irányelv 8. cikkelye rendelkezik a Natura 2000 megvalósításához és a folyamatban lévő igazgatásához szükséges intézkedések együttes (társ)-finanszírozásáról, meglévő Közösségi pénzügyi eszközökön keresztül.

A jelenlegi politikai intézkedések, különösen a Vidékfejlesztési Politikának megfelelően létrehozott mezőgazdasági-környezetvédelmi rendszer már jelentős támogatást biztosít a hálózat megvalósítására, a gazdálkodóknak juttatott pénzügyi összegek révén, földjeik környezetbarát módon történő mezőgazdasági művelésére.

Néhány tagállamban, szintén jelentős mértékben felhasználják az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásait, a Natura 2000 élőhely-telepek meghatározott beruházásainak finanszírozására.

Jelenleg az egyetlen kizárólag a Natura 2000 finanszírozására szánt pénzügyi eszköz a Life-Nature Alap, amelyet élőhely és fajok kezelését célzó igazgatás-tervezési, és vezető/bemutató projektek előmozdítására használnak.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA: Bizottsági Munkadokumentum a Natura 2000-ről Brüsszel, 2002 december 27. 14.o.

## **4. NATURA 2000 hálózat**

### **4.1. A Natura 2000 hálózat európai jelentősége**

Az 1992. évet megelőző évtizedekben a vadvilág élőhelyeinek nagyarányú rombolása és elaprózása következett be Európában, mely problémára volt válasz az Európai Közösség egészére kiterjedő természetvédelmi területek hálózatának szükségességének a felismerése.

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség megerősítette, hogy a legutóbbi években sok európai faj hanyatlásnak indult, a természetben 64 őshonos növényfaj kipusztult, a madárfajok 38%-a és a lepkefajok 45%-a fenyegetett, sérülékeny ill. veszélyben lévő populáció. Európa első ízben lehetett tanúja egy olyan faj kihalásának (egy hegyikecskefaj) amely már szerepelt az élőhelyvédelmi irányelv listáján.

Nagy nyomás nehezedik az élőhelyekre és ökológiai rendszerekre. Példaként említhető, hogy Észak- és Nyugat-Európa vizes élőhelyei 60%-al csökkentek az utóbbi évtizedekben. A legutóbbi évtized folyamán fokozódott a városiasodás, az infrastukturális és turisztikai fejlődés, a mezőgazdasági és erdészeti tevékenységek mind intenzívebbé válása, melyek a fenti veszteséget felelős tényezőkként említhetőek.

A Natura 2000 kulcsszerepet játszik az EU biológiai sokszínűségének (biodiverzitásának) megóvásában, illetve abban az Európai Tanács 2001-ben Göteborgban tartott ülésén hozott határozatában foglalt célkitűzés megvalósításában, mely szerint 2010-re megállítják a biológiai sokszínűség hanyatlását az Európai Unión belül.<sup>58</sup>

Az irányelvek (direktívák) által felállított védelmi rendszer szem előtt tartja a fenntartható fejlődést, az Európai Közösség területén és azon túlnyúló környezeti problémák megoldását, valamint a földhasználatot is.

---

<sup>58</sup> AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA: Bizottsági Munkadokumentum a Natura 2000-ről Brüsszel, 2002 december 27. 2.o.

Általánosságban megállapítható, hogy a hálózattal a rezervátumszerű védelem helyett a társadalmi, kulturális, gazdasági és természetvédelmi érdekek összehangolására alapozó megóvás kerülhet előtérbe.<sup>59</sup>

#### **4.2. A NATURA 2000 célja és hatása**

A hálózat legfőbb célja, hogy biztosítsa Európa legértékesebb és legfenyegetettebb fajainak és élőhelyeinek hosszú távú túlélését.

Az Élőhelyvédelmi Irányelv mintegy 200 élőhelytípust és 700 növény- és állatfajt azonosít, melyek a Közösség számára jelentőséggel bírnak. E fajoknak a megőrzése hosszútávon nem érhető el a természet elszigetelt „zsebkendőnyi” területeinek megóvásával, bármilyen nagy legyen is egyedi értékük.

A területek hálózatának létrehozásával ezen élőhelyek és fajok teljes kiterjedésének keresztmetszetén a Natura 2000 dinamikus és élő hálózat megvalósítását célozza, garanciát nyújtva azok megőrzésére.

A természetvédelmi irányelveknek a fajok védelmére vonatkozó egyéb rendelkezései szintén kiegészítik ezeket az élőhely védelmi intézkedéseket.<sup>60</sup>

A hálózat a fenti célokon túlmenően nagymértékben hozzájárul a közösségi célok, különösen a vidék fenntartható fejlődésének céljának megvalósításához is, a vidéki munkaerő foglalkoztatásának növelése, az alternatív jövedelemszerzési lehetőségek teremtése, a vidéki turisztika vonzerejének növelése, biotermékek kereskedelme és az agrár- környezetvédelmi intézkedések révén.<sup>61</sup>

A Natura 2000 hálózat célja, hogy biztosítsa az érintett természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyeinek kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön illetve elterjedési területükön belül.

Az irányelvben meghatározott élőhelyek és fajok a Közösség természeti örökségét képezik, veszélyeztetettségük gyakran országhatárokon átívelő problémát

---

<sup>59</sup> SÁRKÖZI ISTVÁN: Természetvédelem az Európai Unióban: A Natura 2000 hálózat. Az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata és magyarországi jogesetek 13.o.

<sup>60</sup> AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA: Bizottsági Munkadokumentum a Natura 2000-ről Brüsszel, 2002 december 27. 2.o.

<sup>61</sup> [http://edktvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv\\_natura.html](http://edktvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv_natura.html)

jelent, ennél fogva a védelmet előmozdító intézkedések elfogadása valamennyi tagállam közös feladata.

### 4.3. A hatásvizsgálatok jelentősége

Az Európai Bíróság jogesetei alapján megállapítható, hogy komoly problémát jelent a Natura 2000 hálózathoz tartozó flóra és fauna eredeti állapotának megőrzése, mivel számos esetben az emberi beavatkozás (építkezések, gazdálkodás, stb.) hátrányosan érinti azokat

A fentiek kiküszöbölése érdekében az Élőhelyvédelmi irányelv 6. cikk (3) bekezdésének megfelelően bármely olyan „projektre vagy tervre”, aminek jelentős hatása lehet a Natura 2000 területre, hatásvizsgálatot kell végezni.

A hatásvizsgálatnak az adott terület természetvédelmi célkitűzéseire kell összpontosítania, ami elsősorban a területen található I. mellékletben szereplő élőhelytípusokat és a II. mellékletben szereplő fajokat jelenti. Ugyanezen cikkely szerint a nemzeti hatóságok nem járulhatnak hozzá olyan „projekt vagy terv” megvalósításához, amely feltehetően kedvezőtlen hatást gyakorol majd a terület természetvédelmi állapotára.<sup>62</sup>

Ugyanakkor láthatjuk, hogy bár komoly kontroll mellett, mégsem teljesen érinthetetlenek ezek a területek. Figyelemre méltó az irányelv 6. cikk (4) bekezdése, mely szerint *amennyiben a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának kedvezőtlen eredménye ellenére valamely elsődlegesen fontos, társadalmi vagy gazdasági jellegű közösségi érdekre figyelemmel – alternatív megoldás hiányában – mégis végre kell hajtani egy tervet vagy programot, a tagállamnak minden szükséges kiegyenlítő intézkedést meg kell tennie a Natura 2000 általános egységességének megóvása érdekében.*

---

<sup>62</sup> Az irányelv 6. cikk 3. bekezdése: „Figyelembe véve az adott természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként **valószínűleg jelentős hatással lesz** arra. A természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve, továbbá a (4) bekezdés rendelkezéseinek értelmében az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy programot, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, és miután – adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is.”

*A tagállam az elfogadott kiegyenlítő intézkedésekről értesíteni köteles a Bizottságot.*

*Amennyiben az érintett természeti terület kiemelt jelentőségű természetes élőhelytípust foglal magában és/vagy veszélyeztetett faj élőhelyéül szolgál, kizárólag az emberi egészséggel, a közbiztonsággal vagy a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyökkel kapcsolatos, továbbá – a Bizottság véleménye szerint – a közérdek kényszerítő indokain alapuló szempontokat lehet érvényesíteni”.<sup>63</sup>*

A fentiek alapján bizonyos különleges esetekben a tagállam kivitelezheti, vagy engedélyezheti ilyen projektek megvalósulását is, de egyidejűleg „kiegyenlítő intézkedéseket” kell foganatosítania.

Ezen túlmenően a tagállam által hozandó kiegyenlítő intézkedésről a Bizottságot is tájékoztatnia kell.

A fenti cikk alapján álláspontom szerint nélkülözhetetlen az alábbi fogalmak tisztázása: mit ért az irányelv „terv” vagy „projekt/program” alatt, milyen intézkedések minősülnek ún. kiegyenlítő intézkedésnek.

Az Európai Bizottság a 6. cikk magyarázatára egy meglehetősen részletes szakanyagot<sup>64</sup> készített tekintettel arra, hogy e cikk rendelkezései igen fontosnak bizonyultak, ugyanakkor a tagállamok körében sok félreértésre adtak okot.

E fogalmak meghatározásánál elsősorban a Bizottság által kibocsátott említett tanulmány, illetve a Bíróság ítélkezési gyakorlatát vettem figyelembe.

#### **4.3.1. A „terv” vagy „projekt/program”, és a „jelentős hatás” fogalma**

Az Európai Bizottság a 6. cikk magyarázatát tartalmazó dokumentum a „terv”, illetve a „projekt” értelmezésére széles körű definíciót alkalmaz, de az általános jogi megfogalmazást mellőzi.

Példaként említhetőek azonban a következők: építési munkálatok, ásványvagyon kitermelése, a mezőgazdasági tevékenység intenzifikálása, területfejlesztési tervek, infrastruktúrafejlesztés, vízgazdálkodás stb.)

<sup>63</sup> Tanács 92/43/EGK irányelve 6. cikk (4) bek.

<sup>64</sup> megtalálható az Európai Bizottság természetvédelmi honlapján <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/>

E kérdéskört vizsgálta többek között a Bizottság kontra Németország a C-127/02. sz. ügyben (ún. Waddensee ügy) az Európai Bíróság, melynek ismertetését a fenti fogalmi meghatározások miatt, illetve magának az ügy összetettsége és átfogó jellege miatt tartom szükségesnek.

#### **4.3.2.Waddensee ügy**

Maga az Európai Bíróság előtt eljárás a holland természetvédelmi minisztérium szívkaagylók gépi úton történő halászatára adott engedély miatt indult. Az engedély SPA területen, határozott időszakra vonatkozó kaagylóhalászatra szólt. A természetvédelmi egyesületek álláspontja szerint azonban az ilyen halászat állandó károsodást okoz a Waddensee tófenéken, ezzel befolyásolja a terület geomorfológiáját, flóráját és faunáját, csökken a kaagylók állománya, amely közvetve az osztrigafogók (madár) és a dunnalúd állományára is hatással van.

Az előzetes döntéshozatali eljárás során többek között az áábbi kérdések merültek fel:

- Mit is jelent a „terv” és „projekt” fogalma, kiterjed-e olyan műveletekre is, amit évek óta folytatnak, és amit évente egy határozott időre rendszeresen megújítanak?
- Ennek megfelelően szükséges-e az irányelvekben jelzett előzetes vizsgálatot lefolytatni, a jelentős hatások feltárása érdekében?
- Ezzel összefüggésben, mit jelentenek voltaképpen a „megfelelő vizsgálat” és „megfelelő intézkedés” fogalmak?
- Az elővigyázatosság elvére figyelemmel a tevékenység engedélyezésére csak akkor kerülhetne sor, ha kétséget kizáró módon nincs jelentős környezeti hatás?
- Végül az irányelv közvetlen hatályának lehetősége is vizsgálandó, tehát hogy ezen vizsgálatokkal kapcsolatban az egyének, jogalanyok mennyiben hivatkozhatnak magára az irányelvre?

Az első kérdés a projekt fogalmára vonatkozott, amelyet a Bíróság előzetes döntése alapján úgy kell értelmezni, hogy annak révén megelőzhetőek legyenek az

olyan tevékenységek, amelyek káros hatással lehetnek a környezetre. Így a kérdéses tevékenység is ide sorolandó.

Az, hogy a tevékenység évek óta folyik, nem akadályozza annak, hogy az Élőhelyvédelmi irányelv hatálya alá sorolják, ha egyébként is minden évben külön tevékenységként jelenik meg.

Az irányelv alapján adott engedélyezés és gyakorlatilag az egész eljárás célja az, hogy előzetesen vizsgálva a jelentős hatásokat olyankor, amikor a kérdéses projekt vagy terv nincs közvetlen összefüggésben a terület kezelésével, csak abban az esetben adjanak engedélyt, ha károsodás vagy zavarás nem várható.

A hatásvizsgálatot akkor kell lefolytatni, ha van olyan kockázat, ami a területet érő jelentős hatásokhoz kapcsolható. Az elővigyázatosság elvének megfelelően ez a kockázat fennáll, ha a rendelkezésre álló információk alapján nem zárható ki, hogy ilyen hatások lehetségesek. Kétség esetén tehát a vizsgálatot le kell folytatni.

Az engedélyt is csak abban az esetben lehet megadni, ha a lehetséges káros hatások hiányáról a hatóság meggyőződött. Így minden lehetséges szempontot fel kell tárni, a legjobb tudományos ismeretekre alapozva.

Az irányelv alkalmazása tekintetében a tagállamoknak mindent meg kell tenniük azért, hogy a kérdéses eredményt elérjék, és ez az elvárás a tagállam hatóságait és bíróságait egyaránt köti. Ennek a kötelezettségnek a tényleges hatása gyengülne, ha az egyének nem hivatkozhatnának akár az irányelvre is nemzeti bíróságok előtt, ha úgy tűnik, hogy a nemzeti hatóság nem járt el megfelelően.<sup>65</sup>

A fentiek alapján akkor kell lefolytatni a hatásvizsgálatot, ha fennáll annak a kockázata, hogy a terv jelentős hatást gyakorol az érintett természeti területre.

Az Európai Bíróság ítéletében foglaltakra tekintettel **jelentős hatásnak** tekinthető mindaz, amely alkalmas arra, hogy veszélyeztesse az érintett természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket. Ezeket a célkitűzéseket annak alapján határozzák meg, hogy az egyes természeti területek mennyire fontos szerepet töltenek be az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusok, ill. a II.

---

<sup>65</sup> DR. BÁNDI GYULA: Natura 2000- avagy hosszú az út a pohártól az ajakig, Európai Jog 2006, 2006. (6. évf.) 3. sz. 6. o.

mellékletben felsorolt fajok védettségi állapotának fenntartása, ill. helyreállítása, ill. a NATURA 2000 egységessége szempontjából továbbá, hogy milyen mértékben fenyegeti károsodás az egyes területeket.

A jelentős hatás meghatározásánál hangsúlyozni szükséges, hogy nem csupán a Natura 2000 területen belüli tevékenységeket kell figyelembe venni, hanem az azon kívül eső, de lehetséges hatással bíró terveket és tevékenységeket is.

A „*megfelelő vizsgálat*” körében a legújabb tudományos ismeretekre alapozva, meg kell határozni a terv vagy projekt minden olyan részletét, amely önmagában, vagy más tervvel vagy projekttel együtt a direktívában megfogalmazott célkitűzésekre hatással lehet. Ha bizonytalanok is a káros hatások, meg kell tagadni az engedélyt.

#### **4.3.3. Kiegyenlítő intézkedések**

A Bizottság szerint a következő intézkedések minősülnek „kiegyenlítő intézkedésnek”<sup>66</sup>:

- egy élőhely újjáalakítása egy új vagy nagyobb területen, melyet a Natura 2000 hálózatba integrálnak;
- egy terület feljavítása akár egy másik természetvédelmi terület, vagy másik Natura 2000-es terület részeként, a terv vagy beruházás által okozott veszteség mértékével arányosan;
- kivételes esetben javaslat egy új terület kijelölésére az élőhelyvédelmi irányelv alapján.<sup>67</sup>

A Tanács 85/337/EGK számú irányelve alapján végzett környezeti hatásvizsgálathoz képest az Élőhelyvédelmi irányelv 6. cikkének rendelkezései szűkebb körű vizsgálatot írnak elő, mivel ez utóbbi csak a terület természetvédelmi célkitűzéseire vonatkozóan ír elő megkötéseket. Ugyanakkor a többi környezeti elem vizsgálatának is komoly jelentősége lehet ezekre.

<sup>66</sup>[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance\\_art6\\_4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_en.pdf)  
(Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats Directive' 92/43/EEC) o. 10. (2008.08.24.)

<sup>67</sup> SÁRKÖZI ISTVÁN: Természetvédelem az Európai Unióban: A Natura 2000 hálózat. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata és magyarországi jogesetek 14. o.

„A környezeti hatásvizsgálati irányelvben megfogalmazott módszertan irányadó lehet a 6 cikk (3) bekezdésének megfelelő hatásvizsgálatokhoz. Ez biztosítja majd, hogy az állapotfelmérés és vizsgálati folyamat átláthatósága megfelelő legyen”<sup>68</sup>

A Natura 2000 területre kihatással bíró tervek és projektek elbírálásának tematikájának bemutatását dolgozatom 1. számú melléklete segíti.

## **5. Az irányelvek végrehajtásának vizsgálata az Európai Közösségek Bíróságának esetjoga fényében**

A Natura 2000 hálózat megvalósítása, működtetése, valamint az irányelvek végrehajtása terén sok probléma merült fel a tagállamok részéről, melyeket a Bíróság gyakorlata, jogeseteinek vizsgálata során szeretnék bemutatni.

Természetesen a Bíróság ítéleteiben, illetve a még folyamatban lévő ügyekben felmerülő problémák nem teljes körűek, számos olyan kérdés merül fel, mely nem kerül a Bíróság elé, megreked például egy közigazgatási eljárás keretében.

### **5.1. A felmerülő problémák<sup>69</sup>**

A leggyakrabban felmerülő problémák között *említhető az irányelvek hibás, nem megfelelő implementálása*. Ez esetekben a tagállam átültette ugyan a direktíva rendelkezéseit, azonban a gyakorlati megvalósítás nem fedi az irányelv céljait.

Az Európai Bíróság esetjoga vizsgálata alapján visszatérő hiányosságként állapítható meg, hogy a tagállamok nem tudják fenntartani a Natura 2000 hálózat részét képező területek egységességét, nem tudják biztosítani az ott található fauna és flóra védelmi szintjét, illetve a hálózat koherenciáját sem.

Az Európai Bíróság elé került esetek vizsgálata és ismerete a tagállamok számára nem csupán azért fontos, mert az érintett tagállamot esetlegesen elmarasztalja Bíróság és a végrehajtás helyes módjára kötelezi, hanem a többi

---

<sup>68</sup> Natura 2000 –Európai hálózat a természeti értékek megőrzésére, MAGYARORSZÁG ÉS A NATURA 2000 – I., szerk.: Demeter András, ÖKO Rt., Budapest 29.o

<sup>69</sup><http://www.justiceandenvironment.org/wp-content/wp-upload/JE2006Naturapositionpaper.pdf> („Helyzetjelentés”) (2008.10.10.)

tagállam (és az EU-hoz csatlakozni kívánó országok) számára is útmutatásként szolgál.

A magyar szabályozás sokkal inkább a formális jogkövetés, mint a tartalmi értelmezés útját követi vallja Dr. Bándi Gyula, aki szerint a hazai jogalkotáskor a jogalkotó nem fordított kellő figyelmet arra, hogy felmérje milyen várható jogkérdések merülnek majd fel az irányelvek alkalmazásakor, sőt a már meglévő európai bírósági gyakorlat tanulságait sem használták fel a hazai szabályozás során.<sup>70</sup>

*A jogesetek alapján a leggyakrabban felmerülő problémákat az alábbiak szerint lehet csoportosítani:*

- 1.) A kijelölési eljárás során a tagállamok nem, vagy hiányos listát nyújtottak be a Bizottsághoz<sup>71</sup>**
- 2.) Implementálási hiba, hiányosság**
- 3.) Környezeti hatásvizsgálati eljárás hiánya, hiányossága**
- 4.) Az alternatív megoldások hiánya;**
- 5.) Kiemelt fontosságú közérdek hiánya**
- 6.) Kiegyenlítő intézkedések megtételének hiánya.**

A következőkben, a fent meghatározott problémák azon részével kívánok foglalkozni, melyek véleményem szerint a leggyakrabban előforduló, és a legfontosabb kérdéskört vetik fel a tagállamok részéről az irányelvek tekintetében:

### **5.1.1. A kijelölési eljárás során a tagállamok nem, vagy hiányos listát nyújtottak be a Bizottsághoz**

Ez az egyik talán leggyakran előforduló tagállami marasztalások egyike.

Az élőhelyvédelmi direktíva megvalósulása nem problémamentes, végrehajtása minden tagállamban több szinten akadozik.

<sup>70</sup> DR. BÁNDI GYULA: Natura 2000- avagy hosszú az út a pohártól az ajakig, Európai Jog 2006, 2006. (6. évf.) 3. sz. 7. o.

<sup>71</sup> C-67/99 Bizottság kontra Írország; C-200/99 Bizottság kontra Franciaország; C-240/00 Bizottság kontra Finnország; C-209/04 ügy Bizottság kontra Ausztria

Az irányelv szerint eredetileg a Natura 2000 hálózatnak már 2004. évében teljes mértékben működőképesnek kellett volna lennie<sup>72</sup>.

A tagországok nemzeti jogszabályai, melyek az irányelvet hivatottak implementálni, több kívánnivalót hagynak maguk után, mely természetesen veszélyezteti az eredetileg megfogalmazott célok elérését.

A transzpozíció határidejét, 1994. június 5-ét csaknem minden tagállam elmulasztotta. Ezen kívül a védelemre javasolt területek nemzeti listáját sem küldték meg időre a Bizottságnak a kormányok (ennek határideje 1995. június 5-e volt).

Ennél azonban még komolyabb aggodalomra az adott okot, hogy a listák sok esetben nem voltak megfelelőek, ugyanis több esetben is:

- 1.) lemaradtak róluk olyan területek, melyek feltétlenül védelemre érdemesek;<sup>73</sup>

Olaszország az ellene indított eljárásban<sup>74</sup> a fenti mulasztásán túlmenően nem titkolta, hogy gazdasági és rekreációs szempontok is szerepet játszottak a területek kijelölése során.

- 2.) a felvett területek határai túl szűken voltak meghatározva;
- 3.) a területek egymástól elszigeteltek voltak (és ezáltal alkalmatlanok az átfogó ökológiai rendszer létrehozására);
- 4.) valamint több esetben a területek összesített nagysága túl kicsi volt a tagállamok területéhez képest.

A nemzeti listák összeállításának késedelme miatt a közösségi jelentőségű területek listáját sem készítette el a Bizottság az irányelvben megjelölt határidőig (1998. június 5-ig). A Bizottság több esetben fordult az Európai Bírósághoz az élőhelyvédelmi direktíva végrehajtásában tapasztalt hiányosságok miatt. Több

<sup>72</sup> A biogeográfiai régiók szerint kiértékelte és az Európai Bizottság és a tagállam egyetértésével kialakított területi javaslatok határideje 1998 júniusa volt. Ezt követően a tagállamoknak legfeljebb 6 év állt rendelkezésre, hogy a különleges természetmegőrzési területté nyilvánítást elvégezzék (e határidő 2004-ben járt le).

<sup>73</sup> Példaként említhető: C-209/04 ügy Bizottság kontra Ausztria, vagy akár a Bizottság kontra Finnország C-240/00 ügy, melyben a finn kormány kifejezetten kihagyott olyan területet a SPA kijelölésekor, mely a Bizottság számára a vadon élő madarakról jelentést készítő Bird Life Report jelentésében szerepelő, és nemzetközi jelentőségű területek lettek volna;

<sup>74</sup> C-378/01, Bizottság kontra Olaszország

esetben megszűnt az eljárás, mert a kifogásolt kérdésben megtörtént a szükséges intézkedés illetve annak korrekciója.

### **5.1.2. Bizottság kontra Ausztria<sup>75</sup>**

Azt gondolnánk, hogy az idő múlására tekintettel ilyen jellegű tagállami mulasztás már nem fordulhat elő, de amint az alábbi jogeset is bizonyítja, bár az ügy még csak keresetlevél benyújtásának szintjén áll, mégis figyelmet érdemel.

A Bizottság már több esetben is indított eljárást Ausztriával szemben, mivel egyes – az irányelvek alapján – meghatározott területeket nem sorolt fel a nemzeti listájába. E viszonylag „friss” eljárásban a Bizottság 2008. március hó 11. napján azért nyújtott be keresetet Ausztriával szemben az Európai Bírósághoz, mivel az Osztrák Köztársaság még mindig nem közölte a Bizottsággal a javasolt közösségi jelentőségű területek teljes körű jegyzékét, illetve a korábban a Bizottsággal közölt jegyzék még mindig nem tartalmazza teljes körűen az alpesi bioföldrajzi régióban található hat természetes élőhelytípust, illetve fajt, így Ausztria nem teljesítette a 92/43 irányelv 4. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. Az Osztrák Köztársaság vonatkozásában az irányelv átültetésére előírt határidő mostanra vitathatatlanul lejárt.

Az Osztrák Köztársaság állítólagos eljárási hibákra hivatkozik, amelyek a Bizottság eljárását jogszerűtlenné tették.

### **5.2. Implementálási hiba, hiányosság**

Egyes esetekben a nemzeti jogba történő átültetés már a jogalkotáskor hibás volt. Implementálási hibaként említhető az esetek azon csoportja, amikor az adott tagállam az előírt határidőkön belül nem léptette hatályba azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljen a jelen dolgozat tárgyát képező irányelvek követelményeinek, illetve hatályban tartotta azon természetvédelmi jogszabályokat, amelyek összeegyeztethetetlenek az irányelv rendelkezésével – nem teljesítette ezzel az

---

<sup>75</sup> C-110/08 Bizottság kontra Osztrák Köztársaság

irányelvekből eredő kötelezettségeit. Emiatt az Európai Bíróság 2005-ben a Holland Királyságot<sup>76</sup> és hasonló okok miatt marasztalta Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságát is<sup>77</sup>.

E körben szükséges említenem azon eseteket, amelyekben szinte típusibaként jelenik meg, hogy az adott tagállam úgy hivatkozik a kialakult közigazgatási gyakorlatára, mint elégséges megoldásra. Ezt a hivatkozást önmagában az Európai Bíróság azonban soha nem fogadja el, mivel ezzel a tagállam nem teremti meg a szükséges, és megfelelő jogbiztonsági alapokat<sup>78</sup>

Szintén példaként említhető a fenti Bizottság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyság ügye is, ahol a tagállam szintén egy külön szervezetre delegálta az irányelv betartatásának hatáskörét. Az Európai Bíróság ezen ítéletében is megfogalmazott határozott álláspontja a következő volt: „nem adható hely az Egyesült Királyság azon érvének, mely szerint az élőhelyekről szóló irányelv végrehajtásának legmegfelelőbb módja az, hogy különös hatáskört ruház a természetvédelmi szervezetekre, és általános kötelezettségként írja elő számukra, hogy feladataik ellátása során biztosítsák ezen irányelv előírásainak betartását. [...] a nemzeti szabályok megléte csakis abban az esetben teheti feleslegessé az egyedi jogalkotási vagy szabályozási intézkedések által történő átültetést, ha ezen szabályok ténylegesen biztosítják az irányelvnek a nemzeti igazgatás részéről történő maradéktalan alkalmazását. [...]

Az Egyesült Királyság által hivatkozott szabályozás vizsgálatából kiderül, hogy azt olyannyira az általánosság jellemzi, hogy nem tekinthető az élőhelyekről szóló irányelv rendelkezései jogbiztonság követelményének teljes mértékben eleget tevő pontos és egyértelmű végrehajtásának, és nem hoz létre olyan határozott jogi keretet sem az érintett területen, amely teljes egészében biztosíthatná ezen irányelv alkalmazását, valamint lehetővé tehetné az általa előírt szabályok harmonizált és hatékony végrehajtását. [...]

---

<sup>76</sup> C-441/03. sz. Bizottság kontra Holland Királyság ügye

<sup>77</sup> C-6/04. sz. ügy Bizottság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága

<sup>78</sup> C-75/01 Bizottság kontra Luxemburg ügye

Következésképpen az Egyesült Királyság szabályozása által előírt általános kötelezettségek nem tudják biztosítani az élőhelyekről szóló irányelvnek a Bizottság keresetével érintett rendelkezései kielégítő átültetését, ennél fogva nem alkalmasak az ezen irányelv átültetésének biztosítását célzó különös rendelkezések esetleges hiányosságainak kiküszöbölésére.”

### **5.3. Környezeti hatásvizsgálati eljárás hiánya, hiányossága**

A környezeti hatásvizsgálat elmaradása, vagy annak figyelembe vételének mellőzése szintén gyakori tagállami kötelezettségszegésnek tekinthető az Európai Bíróság esetjogában.

A Bizottság kontra Olaszország ügyében ( C-143/02 ügy) azt az alapvető félreértést kellett tisztázni az Európai Bíróságnak, hogy önmagában a környezeti hatásvizsgálati jogszabály megléte sem elegendő garancia arra, hogy a tervek és projektek hatásainak a Natura 2000 hálózatra vonatkoztatott vizsgálatának alapjául szolgáljon. Természetesen minden esetet külön kell vizsgálni. A Bíróság határozott álláspontja szerint azonban mindig szükség a hatások vizsgálata, ha a kérdéses terv vagy projekt jelentős hatást gyakorolhat az adott területre.

### **5.4. Kiemelt fontosságú közérdek**

E kérdéskör kapcsán a már szinte klasszikus jogesetnek tekinthető C-57/89 Bizottság v. Németország (Leybucht-gát ügyét) említem. A Wadden tenger Teybucht elnevezésű öblében gátépítési munkálatokba kezdtek, míg a Rysumer Nacken nevű területén kikotort iszapot helyeztek el, növelve a terület magasságát.

A Bizottság mindkét terv ellen hevesen tiltakozott, mivel ezen tevékenységek ellentétesek a madárvédelmi irányelv vonatkozó rendelkezéseivel, tekintettel arra, hogy a munkálatok, és azok eredménye károsítja a madarak védetté nyilvánított élőhelyét.

Az Európai Bíróság két jogértelmezési kérdésben foglalt állás. Az egyik kérdés az volt, mely szerint a tagállamoknak milyen diszkrecionális joga van a védett területek csökkentésére.

Az Európai Bíróság álláspontja szerint azzal, hogy a tagállamok rendelkeznek a védett területek kijelölésére vonatkozó jogkörrel, még nem jelenti azt, hogy ugyanilyen jogkörük lenne a védett területek csökkentésére is. Ha joga lehetne a területek csökkentéséhez is, úgy egyoldalú intézkedéssel mentesíthetnék magukat az irányelv rendelkezései alól.

A másik kérdéskör, melyet a bíróság vizsgált ezen jogeset kapcsán az, hogy milyen jogi alapon lehet indokolható a védett területek csökkenése. Erre vonatkozóan az Európai Bíróság álláspontja az volt, hogy ezen okok kizárólag valamilyen közérdekhez kapcsolódhatnak, mely magasabb szintű, mint az ökológiai érdek-gazdasági és rekreációs érdek azonban nem sorolható e körbe. Az ügyben a gát megerősítése (partvédelem) merült fel, mint elsődleges fontosságú közérdek.

### **III. Magyarország és a Natura 2000 hálózat**

A tudomány már régen felismerte a Kárpát-medence speciális helyzetét és azt Pannonicum néven önálló flóratartománynak tekinti, amely kisebb vagy nagyobb mértékben átnyúlik minden hazánkat körülvevő szomszédos országba. Számos olyan faj és növénytársulás él nálunk, amely az egész világon csak Magyarországon található meg, de igen gazdag azoknak a listája is, amelyek ugyan más országokban előfordulnak, de az Európai Unióban nem”.<sup>79</sup>

Emiatt Magyarország természetes élőhelyei, állat- és növényfajai egyedülálló értéket képviselnek Európában. Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk során a Közösség természetvédelmi szabályozása is a hazai joganyag részévé vált, melyre tekintettel hazánknak nem csupán a magyar jogszabályokban foglalt rendelkezések szerint kell érvényre juttatnia és megvalósítania a természeti értékek védelmét, hanem a közösségi jogban foglalt védelmi rendszer biztosításáért is felelősséggel tartozik.

Dolgozatom e fejezetben elsőként bemutatom Magyarországon az Európai Unió természetvédelmi szabályozása alapján - különösen a Natura 2000 hálózat

---

<sup>79</sup> [www.def.hu/fletoltes.php?szam=15\\_2.old](http://www.def.hu/fletoltes.php?szam=15_2.old)

vonatkozásában - a csatlakozás időszakában megvalósított intézkedések egy részét, majd az Európai Bíróság esetjogában megfogalmazott, és a korábban már ismertetett problémák fényében a magyar szabályozás esetleges hibáira hívom fel a figyelmet, néhány hazai jogeset ismertetése mellett.

A jogesetek ismertetésével céloom a hazai jogi szabályozásban - eljárás és anyagi jogi szabályokban - rejlő esetleges hiányosságokra történő figyelem felhívása, a megemlített esetekkel nem kívánok általánosítani.

### **1. A csatlakozási időszak évei**

Az EU és hazánk között megkötött Társulási Megállapodás értelmében az integráció előfeltétele volt, hogy a hazai környezeti állapot európai uniós normáknak megfelelő alakítása megtörténjen, az Európai Unió jogszabályait, az „Acquis Communautaire”-t (azaz a Közösségi Víványokat) teljes egészében beépítsük jogrendünkbe - kivéve azokat, amelyek a végrehajtásra és az átmeneti időszakokra vonatkoznak. E közösségi joganyag részét képezte a természetvédelemre vonatkozó közösségi joganyag is, melyre tekintettel Magyarország a csatlakozási felkészülés részeként megkezdte többek között a Madárvédelmi és az Élőhelyvédelmi irányelv végrehajtását. Hazánk a természetvédelem területén nem kért átmeneti időszakot a jogszabályok végrehajtására.

Hazánk célul tűzte ki a Közösségi Víványok Átvételének Nemzeti Programjában, hogy a csatlakozás időpontjáig a különleges madárvédelmi területeket kihirdetésre kerülnek, és az Élőhelyvédelmi irányelv alapján javasolt Natura 2000 területek listája is elkészül.

„A csatlakozási folyamat elősegítése érdekében 1998. év elején az akkori Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium kezdeményezte, hogy az előcsatlakozási célokat szolgáló PHARE program keretében a magyar állami természetvédelem is kapjon anyagi támogatást a felkészülési feladatok teljesítésének megvalósításához<sup>80</sup>. Ezt a célt volt hivatott szolgálni a HU9807-01-02

---

<sup>80</sup> Magyarország környezetvédelmi jogi szabályozásának közelítése az EU környezetvédelmi jogi szabályozásához” c. program részeként

sz. projekt, mely a „Preparation for implementing the Habitats Directive in Hungary” (Felkészülés az élőhelyvédelmi irányelv magyarországi végrehajtására) címet kapta.”<sup>81</sup>

A Phare projekt az eredeti tervek szerint kizárólag külső vállalkozók által biztosított szakmai tanácsadást foglalt volna magában. Azonban az 1998-ban megfogalmazott „új Phare-orientáció” a csatlakozási felkészülés középpontjába az intézményfejlesztést helyezte. Ennek a törekvésnek az egyik legfontosabb új elemeként jelent meg a twinning (testvérkapcsolat) fogalma.

A „twinning program” keretében egy másik tagállam szakemberei nyújtanak segítséget bekapcsolódva a magyar szakigazgatás munkájába. Az ún. „előcsatlakozási tanácsadóknak” (Pre-Accession Advisers) a tapasztalatok átadása mellett természetesen a továbbképzésben is fontos szerepet játszottak.

A Környezetvédelmi Minisztérium mérlegelését követően javasolta, hogy a pályázatot Spanyolország bevonásával Finnországnak ítélje oda az Európai Bizottság. A projektért felelős finn intézmény a Häme Környezetvédelmi Központ (Hämeenlinna), a projektvezető annak vezetője, Erkki Kellomäki volt.

A projektvezetői feladatot spanyol részről - többszöri személyváltás után - a spanyol Környezetvédelmi Minisztérium természetvédelmi főigazgatója, Inés Gonzales asszony látta el.<sup>82</sup>

A „twinning program” hosszas előkészületek után végül 2000. év áprilisában vette kezdetét és 14 hónapig tartott.

A „twinning program”-hoz és annak célkitűzéseikhez kapcsolódva 2000. év októberében a Phare támogatásával még egy 11 hónapos szakmai tanácsadási program indult.

A projekt során az irányelvek végrehajtásához szükséges többek között a következő feladatok elvégzésére került sor:

---

<sup>81</sup> Natura 2000 –Európai hálózat a természeti értékek megőrzésére, MAGYARORSZÁG ÉS A NATURA 2000 – I., szerk.: Demeter András, ÖKO Rt., Budapest 8.o.

<sup>82</sup> A projektet befogadó magyar fél a Környezetvédelmi Minisztérium Természetvédelmi Hivatalának Természet-megőrzési Főosztálya, a projektvezető pedig annak vezetője, Dr. Demeter András volt.

- A Madárvédelmi irányelv követelményei alapján javaslat a Natura 2000 hálózat részét képező különleges madárvédelmi területek kijelölésére, továbbá a megőrzésükhöz szükséges stratégia és akcióterv kidolgozása;
- Ismeretterjesztő és szakmai kiadványok publikálása (a kiadványsorozat kötetei az irányelvekre és a Natura 2000 hálózatra vonatkozó ismereteket, valamint a végrehajtás érdekében végzett előkészítő munkák eredményeit foglalják össze).<sup>83</sup>

Az állami természetvédelem mellett az elmúlt évtizedekben a társadalmi szervezetek is egyre nagyobb mértékben járultak hozzá természeti örökségünk megővéséhez.

Magyarország szinte valamennyi jelentős nemzetközi természetvédelmi egyezménynek is részesévé vált, azok tevékenységében is elismert szerepet vállal.

Az EU természetvédelmi jogszabályai ugyanakkor új feladatokat és kötelezettségeket is rótt az országra, amelyek a természetvédelem állami szervezete, a tudományos műhelyek, a társadalmi szervezetek és az állampolgárok számára is új kihívást jelentettek.<sup>84</sup>

Csatlakozásunk az Európai Unióhoz lehetővé tette, hogy természetvédelmi céljaink megvalósításához a közösségi támogatási forrásokból részesedjünk. Ezen források egyike a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtását segítő LIFE-III program. Magyarország 2000-ben kapcsolódott a LIFE-III programba, mely által megteremtettük a feltételeit annak, hogy már a csatlakozás előtt megismerjük a közösségi források elnyerésének feltételeit, módjait és a pályázati rendszer sajátosságait.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Natura 2000 –Európai hálózat a természeti értékek megőrzésére, MAGYARORSZÁG ÉS A NATURA 2000 – I., szerk.: Demeter András, ÖKO Rt., Budapest 8.o 10.o.

<sup>84</sup> Natura 2000 –Európai hálózat a természeti értékek megőrzésére, MAGYARORSZÁG ÉS A NATURA 2000 – I., szerk.: Demeter András, ÖKO Rt., Budapest 7.o.

<sup>85</sup> Natura 2000 –Európai hálózat a természeti értékek megőrzésére, MAGYARORSZÁG ÉS A NATURA 2000 – I., szerk.: Demeter András, ÖKO Rt., Budapest 7.o

## 2. Magyarország jelentősége a Natura 2000 hálózatban

Amint azt említettem Magyarország természetes élőhelyei, állat- és növényfajai egyedülálló értéket képviselnek Európában. A Tanács 92/43/EGK számú Élőhelyvédelmi irányelvének I. számú mellékletében rögzítésre került élőhelytípusok közül 46, a II. számú mellékletén felsorolt fajok és alfajok közül 40 növény- és 108 állatfaj fordul elő hazánkban.

A Natura 2000 könnyebb kezelhetősége érdekében az EU területén kialakított biogeográfiai régiók közül pannon biogeográfiai régió csaknem teljes egészében Magyarország területére esik, számos csak hazánk területén előforduló élőhelytípust és fajt ún. "pannonikumokat" hordozva.<sup>86</sup>

A hazai flórában és faunában, a Kárpát-medence földrajzi adottságainak köszönhetően, magas a bennszülött (endemikus) fajok aránya, de maradványfajok (reliktumok) is szép számban akadnak<sup>87</sup>. A gerincesek közül hazánk legveszélyeztetettebb alfaját, a rákosi viperát (*Vipera ursinii rakosiensis*) és egy jégkori reliktum alfajt, az északi pockot (*Microtus oeconomus mehelyi*) emelhető ki.<sup>88</sup>

## 3. A kijelölés magyarországi megvalósulása

A Natura 2000 hálózat területeit, vagyis a különleges madárvédelmi területeket és a különleges természetmegőrzési területeket, amint a korábban már említésre került a tagállamok jelölik ki. A területek kijelölésénél kizárólag szakmai szempontokat volt szabad figyelembe venni, gazdasági-társadalmi megfontolások nem játszhattak szerepet.

A területek hazai kijelölésének módját és eredményét társadalmi és szakmai oldalról is számos kritika érte.

Egyre többen fogalmazzák meg, hogy a Natura 2000 hálózat előkészületei és annak kialakítása, végrehajtása hagyhat némi kivetni valót maga után.

<sup>86</sup> Ilyen élőhely többek között a pannon lejtősztyepek és sziklafüves lejtők, a pannon löszgyepek és homoki gyepek, a fás élőhelyek közül a pannon gyertyános tölgyesek és pannon homoki borókás-nyárasok

<sup>87</sup> Példaként említhető: a Kis- és Nagyszénás dolomit-sziklagyepain virágzó pilisi len (*Linum dolomiticum*), a Bükk, Börzsöny, Pilis és Gerecse néhány pontján előforduló magyarföldi husáng (*Ferula sadleriana*) és a Visegrádi-egységben és a Pilisben cseres tölgyesekben honos magyar vadkörte (*Pyrus magyarica*).

<sup>88</sup> [http://edkvtvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv\\_natura.html](http://edkvtvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv_natura.html)

Egyrészt azért, mert a Natura 2000 hálózat területkijelölését - számos tudományos intézet több száz szakemberének bevonásával - részletes adatgyűjtésnek kellett (volna) megelőznie, melynek végrehajtásával kapcsolatosan aggályok merülnek fel.

Másik kritika, hogy a kijelölés folyamata túlságosan gyorsan zárult le, „némi kapkodás volt tapasztalható”, mely további jogi, szakmai és társadalmi problémákat indukált.

Mára már megállapítható, hogy a Natura 2000 hálózatról a kormány, és a szaktárca tájékoztatása nem volt megfelelő. A hálózatról, magáról a kijelölésre történő javaslattételi jogról igen kevesen szereztek tudomást.

A mai napig nem készült el, illetve nem került nyilvánosságra egy olyan tanulmány, mely összegezné, és felülvizsgálná a hálózat kiépítését, annak reális állapotát, eredményeit, tapasztalatait, mind pozitív mind negatív hatásainak bemutatása mellett.

Álláspontom szerint ezzel nem csak a közvéleménynek (az érintetteknek), a szakmának, de saját magának is tartozik az állam, illetve a szakminisztérium.

A bizonytalanság és a kritika egy része, amint már korábban említésre került a kijelölés folyamatát érinti.

A Madárvédelmi irányelv szempontjából a SPA területek kijelölésében egy hazai civilszervezetnek (a BirdLife nemzetközi szervezet hazai képviselője) a véleménye volt meghatározó, míg az Élőhelyvédelmi irányelv alapján kijelölt területek esetében (SAC) a nemzeti park igazgatóságok akkori munkatársainak munkája bírt jelentőséggel.

A szakmai javaslatok alapján a nemzeti park igazgatóságok dolgozták ki a konkrét területekre vonatkozó javaslatokat, a hálózat területi lehatárolását és a jelölő fajok és élőhelyek meghatározását, majd ezt követően a javaslatoknak társadalmi szintű véleményeztetése következett.

Egyes szakmai oldalról megjelenő kritikák szerint a Természetvédelmi Hivatal, mely összefogta a jelöléseket, bizonyos esetekben érthetetlen szakmai indokok alapján mellőzött, hagyott ki területeket a jegyzékből.<sup>89</sup>

A fentiekhez kapcsolódva figyelemre méltó többek között a bihari síkon történő akkumulátor-feldolgozó üzem létesítésének ügye<sup>90</sup>, mely üzem egy olyan területen került volna felépítésre, mely nem része az országosan védett természetvédelmi területnek, és nem is része a Bihari-sík tájvédelmi körzetnek, azonban a fokozottan védett tűzok védelme érdekében kijelölésre került és így szerepel a Natura 2000 hálózat területeinek jegyzékében.

A végső szakmai és közigazgatási egyeztetés felelőse a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium.<sup>91</sup>

### **3.1. A különleges madárvédelmi területek kijelölése**

A különleges madárvédelmi területek (SAP) kijelölésénél hazánk figyelembe vette a Fontos Madárélőhelyek (Important Bird Area - IBA) magyarországi hálózatát, amelynek kialakítását a nemzeti park igazgatóságok és a Magyar Madártani- és Természetvédelmi Egyesület által összegyűjtött adatok alapján végezték. A Fontos Madárélőhelyek alatt azon nemzetközileg is kiemelkedő fontosságú területeket értjük, amelyek kritikusak a vadon élő madárfajok populációinak fennmaradása szempontjából.<sup>92</sup>

A kijelölésben elsősorban a nemzeti park igazgatóságok vettek részt, azonban az érintett földterületek tulajdonosai, magánszemélyek, így a gazdák is önkéntesen jelezhetik igényüket, hogy földterületük felkerüljön a kijelölendő területek listájára. Sajnálatos módon azonban a programról a gazdák és földtulajdonosok megfelelő tájékoztatása elmaradt, így a területek kijelölésének folyamatából nagyon sokan kimaradtak, problémaként jelentkezik, hogy ezen gazdák csupán most a végleges jegyzék kialakítását követően jelzik igényüket erre vonatkozóan - ami már természetes késő, tekintettel arra, hogy a végleges jegyzék

<sup>89</sup> SALLAI R. BENEDEK: Uniós védelem-magyar gyakorlat, esettanulmányok Natura 2000-es területek és fajok védelmével kapcsolatban, Nimfea természetvédelmi Egyesület, 2008.5-6. o.

<sup>90</sup> Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 9. K. 30.207/2006.

<sup>91</sup> [http://edktvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv\\_natura.html](http://edktvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv_natura.html)

<sup>92</sup> [http://edktvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv\\_natura.html](http://edktvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv_natura.html)

kialakításának folyamata lezárult, újabb területek kijelölésére –újabb jegyzék meghatározására - pedig egyelőre nem kerül sor.

Ezen gazdák és földtulajdonosok részére jelenthet némi vigaszt és megoldást területük - a hazai jogi szabályzás keretében megvalósult - Érzékeny Természeti Területté (ÉTT) nyilvánítása.

### **3.2.A különleges természetmegőrzési területek kijelölése**

A kijelölés munkájának érdemi része 2003. évben zajlott le, mely során a területek lehatárolása a természettudományos adatok alapján, topográfiai térképen történt meg.

Tekintettel arra, a magyar jogrendben a területi érintettség a helyrajzi számok listájával jeleníthető meg, így 2004. évben a KvVM TvH megbízásából a Földmérési és Távérzékelési Intézet végezte el a lehatárolt területekre vonatkozóan a helyrajzi számok kigyűjtését.

A kijelölt hálózat minisztériumi szintű egyeztetését követően 275/2004. (X.8.) Kormányrendeletben került rögzítésre és szabályozásra, mely a Natura 2000 hálózatot térképmelléklet és névlista formájában kihirdette.

A kijelöléssel hazánk területének közel 21%-a lett részese a Natura 2000 hálózat területeinek<sup>93</sup>.

A Natura 2000 hálózat jelentősége abban is megmutatkozik a korábban már említett célok, hatások kialakítása mellett, hogy az ország szakmai látókörén túlmutatva közel egy kontinensnyi terület természetvédelmi szempontjait veszi figyelembe a fajok és élőhelyek védelmével kapcsolatosan, melyre tekintettel képes kiszélesíteni az ország hozzávetőlegesen 10 %-át lefedő védettségi hálózatát több mint duplájára. Ezt az országos védettségi szintet is - többé-kevésbé - lefedő hálózatot nem kockáztatja a nemzeti jogalkotás sokszor politika által befolyásolt rendszere, mivel a tagállamoknak csak kivételes esetekben van jogkörük a védett területek kiterjedésének csökkentéséhez, feloldásához.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> E 21%-nak 40%-a gyeplő, 20%-a erdő, 20%-a szántó, a fennmaradó része vizes terület.

<sup>94</sup> SALLAI R. BENEDEK: Uniós védelem- magyar gyakorlat Esettanulmányok Natura 2000-es területek és fajok védelmével kapcsolatban, Nimfea füzetek 16., Nimfea Természeti Védelmi Egyesület, 2008. 6.o.

#### **4. Jogi szabályozás Magyarországon**

Mivel dolgozatom címe is az Európai Unió természetvédelmi szabályozása, melynek két legfőbb pillérét a Madárvédelmi irányelv illetve az Élőhelyvédelmi irányelv alkotja, így a magyar jogi szabályozás területén is e két irányelvben foglalt elvárások és célok figyelembe vételével közelíték hazánk természetvédelmére vonatkozó joganyagához.

Amint már korábban említésre került a magyar szabályozás sokkal inkább formális jogkövetés, mint a tartalmi értelmezés útját követi, melyet az is igazol, hogy a hazai jogalkotáskor már adott Európai Bírósági gyakorlat tanulságait sem használták fel.<sup>95</sup>

A Natura 2000 hálózattal kapcsolatosan hangsúlyozni szükséges, hogy az eddig a hazai jogban ismert védettség és a Natura 2000 hálózat nem azonos, noha fedheti egymást. Hazánk természetvédelme jelentős hagyományokra tekint vissza.

A hazai háromszintű struktúra – nemzeti parkok, természetvédelmi területek, tájvédelmi körzetek – törvényben szabályozott fokozatú védelmet jelent.

A kijelölt Natura 2000 területek 40% százaléka korábban is védett volt, ezek helyzete nem változott. A fennmaradt 60% százalék esetében viszont új védelmi kategória jelent meg a rendszerben, melynek védelmét egy 2006-ban véglegesített kormányrendelet szabályozza.<sup>96</sup>

A Natura 2000 hálózat útján megvalósítandó védelem tehát nem helyettesíti a hazai jogszabályok alapján meghatározott és biztosított védelmet, csupán kiegészíti azt.

Kritikaként fogalmazódik meg – érthető módon –, hogy az új védelmi típusként megjelenő kategória nem illeszkedik a hazai védelem rendszerébe területi lefedettsége, illetve a szabályozás jogforrási hierarchiában elfoglalt helye miatt sem. E kategória mindenesetre a hazai védett kategóriákhoz képest egy újabb védelmi típusként jelent meg.

---

<sup>95</sup> DR. BÁNDI GYULA: Natura 2000- avagy hosszú az út a pohártól az ajakig, Európai Jog 2006, 2006. (6. évf.) 3. sz. 7. o,

<sup>96</sup> ZS.A. „Zöldbűnök” Heti Válasz on-line 2008. 8. évfolyam 7. sz. 2008.02.14. forrás: <http://heti-valasz.hu/cikk/0802/zoldbunok>

Szintén figyelemre méltó a gyakorlatban is alkalmazandó jogszabályok vonatkozásában az ún. kezelési tervek szabályozása, mely jelenleg még csupán a gyepekre vonatkozik, mivel azok sok esetben rugalmatlanok, nem illeszkednek a gyakorlati élethez a gazdálkodási tevékenységek üteméhez (pl.: késői kaszálás, mely azzal a veszéllyel jár, hogy a széna minősége jelentősen megromolhat.)

A NATURA 2000 hálózat kiépítéséhez és fenntartásához kapcsolódó jogszabályok részletezése nem tárgya a dolgozatomnak, így ezen jogforrásokat csupán felsorolás szintjén említem:

- Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló **275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet**

- A nem termelő mezőgazdasági beruházások támogatásáról szóló 33/2008 (III. 27.) FVM rendelet;

- A Natura 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályairól szóló **269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet**

- Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Natura 2000 gyepterületeken történő gazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatás részletes szabályairól **128/2007. (X. 31.) FVM rendelet**

- Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészletekről szóló **45/2006. (XII. 8.) KvVM rendelet.**

## **5. A hazai jogesetek vizsgálata során körvonalazódott problémák**

Az egyik talán legfontosabb és leggyakoribb probléma a *Natura 2000 hálózat részét képező területek zavarása, megkárosítása*. Egyes esetekben a károsítása olyan méreteket ölt, hogy az eredeti állapot helyreállítására már nincs lehetőség, vagy annak bekövetkezése csak rendkívül hosszú idő múlva következhet be. Ezen problémakör jelentőségét fokozza, hogy a hazai joggyakorlat és jogalkalmazás úgy tűnik, nem képes megtenni a szükséges intézkedéseket ezen negatív hatások kiiktatása érdekében.

Szükséges utalnom az Európai Bíróság esetjogára, amely alapján hazánk ezen esetekben komoly kötelezettségszegést valósít meg. Mivel a 92/43/EGK tanácsi rendelet szerint a Bizottsághoz benyújtott nemzeti jegyzékben szereplő

természeti területek esetében alkalmazandó megfelelő védelmi rendszer megtiltja a tagállamok számára, hogy olyan beavatkozást engedélyezzenek, amely komolyan veszélyeztetheti e természeti területek ökológiai jellemzőit.

A tagállamok a nemzeti jogszabályoknak megfelelően kötelesek megtenni valamennyi szükséges intézkedést az olyan beavatkozások megakadályozása érdekében, amelyek komolyan veszélyeztetik a Bizottsághoz benyújtott nemzeti jegyzéken szereplő természeti területek ökológiai jellemzőit.<sup>97</sup>

További probléma, hogy az egyes zavaró hatások, vagy természetkárosítások megszüntetése érdekében indult *hatósági eljárások befejezéséig* olyan hosszú idő telik el, mely alatt az *érintett fauna és flóra állapotának további romlása is bekövetkezik;*

A másik fontos és szembeűnő probléma az, hogy egyrészt *nem készül a Natura 2000 hálózat részét képező területet érintő beruházás során környezeti hatásvizsgálat, illetve a környezeti hatóságok által kiadott engedély ellenére megvalósul a védett fajok vagy élőhelyek veszélyeztetése és/vagy zavarása;*

Komoly problémát jelent az *alternatív megoldások hiánya* is;

Nehézségként jelentkezett a Natura 2000 hálózathoz tartozó területek kijelölésekor, hogy a kijelölt területekre az ingatlan-nyilvántartásban fel kellett tüntetni a kijelölés tényét a kijelölés feloldását követően – a Bizottság nemleges döntése esetén – a feljegyzést törölni kell. E teher bejegyzése az ingatlan-nyilvántartásban egyrészt befolyásolja az ingatlan értékét, másrészt a végleges jegyzék elkészítéséig a terület tényleges védettsége függő jogi helyzetként jelenik meg. E körben figyelmet érdemel a kártalanítás jogintézménye is. Pontosan e problémakört érinti a sajtóból is jól ismert zamárdi Berettyó ügye<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> C-244/05. Bund Naturschutz-ügy

<sup>98</sup> A régebben részben szántóként is szolgáló, lápos Brettyó 1993-ban került kárpótlás útján több mint kétszáz, főként zamárdi lakos birtokába, akik azóta különböző okokból nem rendelkezettek a magántulajdonuk felett. A Több mint kétszáz tulajdonosnak sérült a magántulajdonhoz való joga, amikor a korábban építési telkeként hasznosítani kívánt zamárdi Brettyó nádasát a Natura 2000 hálózat részeként védetté nyilvánították. A tulajdonosközösség peres úton érvényesített igényét, melyet első és másodfokon is elutasított az illetékes bíróság, az ügy a Legfelsőbb Bíróság előtt jelenleg is folyamatban van.

Forrás: [http://www.greenfo.hu/hirek/hirek\\_item.php?hir=18803&PHPSESSID=a81e18ddff68c0a4ba6da8555f10363e](http://www.greenfo.hu/hirek/hirek_item.php?hir=18803&PHPSESSID=a81e18ddff68c0a4ba6da8555f10363e)

A természeti értékeket védeni szándékozókna (leginkább természetvédelmi egyesületeknek) továbbra is az adott közigazgatási vagy bírósági eljárásban még mindig arról kell meggyőzniük az illetékes szerveket, hogy az adott adatok és információk, melyek a területre vonatkoznak közérdekű adatoknak minősülnek, illetve, hogy fogadják el ügyfélként őket az adott eljárásban. Ezen problémák szintén akadályozzák az érdekérvényesítés hatékonyságát.

## **6. Figyelemre méltó hazai jogesetek**

A fenti problémák összegzése után a dolgozatomban ezen részében olyan hazai jogeseteket mutatok be, melyek rávilágítanak bennünket természeti értékeink védelmében megvalósult hazai hiányosságokra, hibákra.

Bár jelenleg még nem született ítélet Magyarországgal szemben az Európai Bíróság előtt a két irányelvben foglalt kötelezettségek megszegése vonatkozásában, sajnos a hazai tapasztalatok szerint nem lehet egyértelműen kizárni, hogy ez hosszú ideig így is marad. A Bizottságnak már most több olyan esetről is tudomása van, amelyben a kijelölt Natura 2000 hálózat részét lépező flórát és faunát valamely káros, zavaró hatás érte.

Sajnálatos módon csekély azon kiadványok, tanulmányok száma, melyek a Natura 2000 hálózat részét képező magyarországi élőhelyek, madár- és állatvilág ellen történt fellépéseket, „támadásokat” összegyűjtene, értékelné. /Mely természetesen nem az esetek kevés száma miatt van így. Szükséges megemlítenem, hogy e csekély számú tanulmány és felmérés sem kormányzati szinten jött létre./

Ezen részben bemutatott jogesetek vizsgálata során az 1994 évtől elismert szakmai szervezetként működő Nimfea Természetvédelmi Egyesület tapasztalatira támaszkodtam, melynek központja pátriámon, Túrkevén található.

E környék jelentősége, hogy itt található az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 5. számú melléklete szerint különleges madárvédelmi területnek minősített Dévaványai-sík<sup>99</sup>, illetve a 7. számú melléklete szerinti kiemelt jelentőségű

<sup>99</sup> Területkódja: 44, térképi azonosító: HUKM10003

természet-megőrzési területeként (SCI-ként) nyilvántartott **Pásztói-legelő**<sup>100</sup> (HNPI); a Dévaványa környéki gyepek<sup>101</sup> (KMNPI); valamint a Hortobágy–Berettyó (KMNPI).

Az egyesület egyik fő célja, hogy ezen Natura 2000 hálózat részét képező területek ökológiai állapotáról gondoskodjon, védelmét elősegítse. Az Egyesületet 1997. évben „Pro Natura” díjjal tüntette ki a környezetvédelmi miniszter. Számos ügyben aktív szerepet töltött be és tölt be ma is akár ügyfélként, peres félként, vagy beavatkozó konzultánsként, így nagyobb rálátással és tapasztalattal rendelkezik a hazai flórának és faunának megőrzése, védelme iránti érdekérvényesítés területén.

Az alábbiakban bemutatott jogeseteket az egyesület által rendelkezésemre bocsátott dokumentumok, iratanyag valamint munkatársuk tájékoztatása alapján vizsgáltam.

A dolgozat elkészítése során megismert számos ügy közül most e fejezetben olyan ügyek kerülnek bemutatásra, melyekben a Nimfea Természetvédelmi Egyesület szintén aktív szerepet töltött be.

### **6.1. A mártélyi szennyvíztisztító esete**

E jogesetben meglehetősen különös – álláspontom szerint is ellentmondásos – ítélet született a Csongrád Megyei Bíróság részéről. Az ügyben Mártély Község Önkormányzata egy szennyvíztisztító üzemot kívánt létesíteni, melyre vonatkozóan megkapta a létesítési- és üzemeltetési engedélyt (vízügyi engedélyt). Az eredeti terv szerint a tisztított szennyvizet a Tiszába vezették volna, majd költséghatékonyság szempontjából a szennyvizet a Tisza helyett, a közelebb fekvő mártélyi Holt-Tiszába kerülne levezetésre.

A mártélyi Holt-Tisza az Alsó-Tiszavölgy része, mely részét képezi a Natura 2000 hálózatnak, e terület ökoturisztikai szempontból is kiemelkedő.

Az eset azért is figyelemre méltó és nagy jelentőséggel bír, mivel egyrészt ezen élőhely országos védettség alatt áll, emellett Natura 2000 hálózat részeként

---

<sup>100</sup> Területkódja: 370, térképi azonosító: HUHN20148

<sup>101</sup> Területkódja: 401, térképi azonosító: HUKM20014

szintén kiemelt védettség illeti meg, ugyanakkor ún. Ramsari terület is, mivel a Ramsari Egyezmény alapján ún. nemzetközi jelentőségű vizes élőhelynek minősül.

Az üzem és maga a csatorna is tehát egy többszörösen védett területen át vezetett. Figyelemre méltó, hogy a szennyvíztisztító üzem környezetre gyakorolt hatását a közigazgatási hatóságok<sup>102</sup> sem az első, sem a másodfokú eljárásban nem vizsgálták.

A Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata közigazgatási, majd peres úton fellebbezte meg a hatóság határozatát.

Keresetében többek között utalt rá, hogy az alperes az engedély kiadásával megsértette az Élőhelyvédelmi irányelvet, mivel nem folytattak le megfelelő hatásvizsgálati eljárást, a beruházás Natura 2000-es területre gyakorolt hatásaira vonatkozóan; minden kétséget kizáróan nem bizonyították, hogy a beruházás nem érinti hátrányosan az érintett terület egységességét; a beruházó nem tudta megfelelően igazolni kiemelt fontosságú közérdek fennállását; illetve nem kérték ki a Bizottság véleményét a beruházással kapcsolatban.

A Nimfea Természetvédelmi Egyesület szakértői vélemény elkészítése révén vált részesévé az eljárásnak, melyre a Hódmezővásárhelyi Megyei Jogú Város kérte fel. Vizsgálata során - mely olyan természetvédelmi szempontból fontosabb taxon vizsgálatára terjedt ki, melyre a bevezetett szennyvíz hatással lehet - megállapítást nyert, hogy nem zárható ki, hogy negatív ökológiai hatást eredményez a szennyvízcsatorna holtágba vezetése, ami a Natura 2000-es fajok állományára káros hatással lehet.

A lehetséges káros hatások vizsgálatát végző másik szervezet megállapítása szerint a mártélyi Holt-Tiszában 25 halfajta és 23 az Élőhelyvédelmi irányelvben meghatározott madárfaj él, melyek többsége érzékeny a vízminőség megváltozására. A holtágba vezetett tisztított szennyvíz olyan terhelést jelentene, mely veszélyeztetné ezen állatfajokat, mivel végül a víz elmocsarasodását vonná maga után.

---

<sup>102</sup> Alsó-Tisza-Vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, Tiszántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség

A Csongrád Megyei Bíróság azonban fenntartotta a Mártélyi Városi Önkormányzat részére kibocsátott vízjogi engedélyt arra hivatkozással, hogy az törvényes és megfelel az Európai Unió környezeti jogának is.

Az ítéletben megállapította a megyei bíróság, hogy a felperes kereseti kérelme a magára a szennyvízcsatornára vonatkozott, melynek léte önmagában nincs káros hatással a terület élővilágára. Az viszont, hogy a létesítmény üzemletetése milyen hatással van a hely flórájára és faunára az egy másik kérdéskör, melynek vizsgálatát a bíróság ezen eljárás során nem tartotta szükségesnek. A bíróság indokolásában javaslatot is tett a felperesnek, hogy maga a működési engedély ellen kezdeményezzen új eljárást, tekintettel arra, hogy az ilyen jellegű beruházás az, ami valóban hatással lehet a környezetre.

Mivel az eljárás során a felperes az elkészített vizsgálatokkal alátámasztotta, a vizsgálati eredmények alapján pedig rögzítésre is került, hogy milyen feltehető veszéllyel jár e beruházás az ott élő állatfajok, és élőhelyük vonatkozásában, a bíróság az elővigyázatosság elvét sem tartotta szem előtt döntésének meghozatalakor.

E hazai esetről szükségesnek tartom felhívni a figyelmet az Európai Bíróságnak a már említett *Waddensee ügyben* a hatásvizsgálat, illetve a hatások jelentőségére vonatkozóan meghozott ítéletében tett kijelentéseire, valamint az elővigyázatosság elvének figyelembe vételét is érintő *Bizottság kontra Portugália (C-239/04) ügyben* meghozott ítéletében foglaltakra. Ez utóbbi alapján megfogalmazásra kerül, hogy az elővigyázatosság elve minden olyan fejlesztésre, beruházásra, programra kiterjed, ahol ismertek a természeti, környezeti, ökológiai kockázatok. A Bíróság véleménye szerint, ha nincs tudományos, ésszerű bizonyosság a kedvezőtlen hatások elmaradásával kapcsolatban, abban az esetben feltételezni kell a kedvezőtlen hatást.

Tekintettel arra, hogy a megyei bíróság hatályában fenntartotta a vízjogi engedélyt, az ügy további folytatására vonatkozóan – a Nimfea Természetvédelmi Egyesület munkatársai, illetve Sárközi Istvánnak az eset vizsgálata során szerzett információi alapján annyi tudható, hogy a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város az alábbi jogi lépéseket fontolgatta: a Legfelsőbb Bírósághoz fordul törvényességi

felülvizsgálat iránt; előzetes döntéshozatali kérelmet terjeszt az Európai Bíróság előtt, az Európai Bizottság előtt panasszal él, illetve az ügybe bevonja a médiát.

A Nimfea Természetvédelmi Egyesület munkatársainak nincs tudomása arra vonatkozóan, hogy a felperes tett-e további jogi lépéseket az ügyben<sup>103</sup>.

A Natura 2000 hálózathoz tartozó területek körüli bizonytalanságot, következetlenséget, sőt anomáliát szemlélteti a három évig húzódó Vekerden létesíteni kívánt **akkumlátor bontó üzem ügye**<sup>104</sup> is, ahol egy vállalkozó akkumlátor bontó gyárat akart felépíteni a részben Natura 2000 hálózathoz tartozó SPA területen.

Az ügy jelentősége többek között abban áll, hogy egyrészt az üzem létesítéséhez szükséges szakhatósági engedélyeket a vállalkozó be tudta szerezni, tehát a szakhatóságok hozzájárultak a beruházáshoz, másrészt az SPA területek kijelölésében döntő szerepet játszó civil természetvédelmi szervezet az egyike volt azon szervezeteknek, akik felhagytak a beruházás megvalósításával szembeni tevékenységükkel és kiálltak a beruházás mellett, azaz nem állt szándékukban megakadályozni a beruházást.

Mind az első, mind a másodfokú bíróságok elutasították a felperes kereseti kérelmét, végül a Legfelsőbb Bíróságnak kellett kimondania – felülbírálván a másodfokon eljáró bíróság döntését is- hogy a közösségi védelem alatt álló élőhelyen elsődleges cél a jelölő fajok védelmének biztosítása.

## **6.2. A Pásztói-gyepet ért „támadások”**

A Natura 2000 hálózat részét képező Pásztói-legelő csaknem 300 ha nagyságú földterület,<sup>105</sup> melynek mintegy 1500 tulajdonosa van- a tulajdonosok egy részének

---

<sup>103</sup> 2008. decemberében írásban kereste meg az egyesület a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzatát tájékoztatást kérve az ügy állásáról, az esetleges jogi helyzetről, azonban arra az Önkormányzat a mai napig nem válaszolt.

<sup>104</sup> Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 9.K.30.207/2006, az EMLA szakértőjeként vett részt a Nimfea Természetvédelmi egyesület, nem közvetlen beavatkozóként

<sup>105</sup> Több helyrajzi számon terül el. A kaszálással hasznosítható területe az összterülethez képest 60%, 25-30%-a zsombék, 10-15%-a feltört terület illetve széntó. Ezen utóbbi területek egy részén rendszeres termelés folyik, másik része parlagon hever, melyek zsombékosodása figyelhető meg maga után vonva a nagy mennyiségű gyomnövények megjelenését.

tudomása sincs arról, hogy tulajdonjoggal rendelkezik a területen. A területek nagy része pusztulásnak indult, a tulajdonosok nem törődtek a legelővel.<sup>106</sup>

A Pásztói-legelő gazdag ökológiai állapota érdekében 1998-ban az Egyesület kezdeményezte Túrkeve Város Önkormányzatánál a terület helyi védetté nyilvánítását, melytől azt remélte, hogy megszűnnek a területen addig is gyakori gyepfeltörések illetve, hogy az önkormányzat szervezeten fogja kötelezni a terület tulajdonosait arra, hogy megfelelő módon – legeltetéssel, kaszálással – állítsák helyre az eredeti állapotot.

Sajnálatos módon ez nem valósult meg, ezért is fogadta örömmel az Egyesület a terület Natura 2000 hálózatba való felvételét - figyelembe véve azt a körülményt is, hogy addig egyetlen nemzeti park igazgatási körébe sem tartozott a terület. 2004-ben az egyesület úgy döntött, hogy megkísérli a legelő eredeti állapotának helyre állítását és célul tűzte ki, hogy ezen területeket ló-, juh-, szarvasmarha legeltetéssel, hagyományos állattartással, természetes módon hasznosítja.

A Natura 2000 hálózat kijelölését követően a gazdák folyamatosan jelzik, hogy gazdag faunával és flórával rendelkező területeik nem kerültek fel a jegyzékbe. A nem megfelelő tájékoztatás hatására ez komoly konfliktus forrása, figyelembe véve a területek alapján igénylehető támogatást is.

A Natura 2000 hálózathoz tartozás önmagában nem szüntette meg a területet ért negatív hatásokat, melyek kedvezőtlenül befolyásolják a terület állat- és növényvilágát.

E káros - napjainkban is gyakori- negatív hatások, „támadások” a következők:

- **Gyújtogatások:** a gazdáknak nincs ideje, felszereltsége és forrása megfelelően /kaszálással, legeltetéssel/ kezelni a területet, ezért könnyebb, gyorsabb gyepet égetni, ezzel természetesen olyan károkat okozva, amelyek esetenként vissza fordíthatatlanok.

---

<sup>106</sup> A területek pusztulásának megállításáért az egyesület a Túrkevei Tájrehabilitációs Térségfejlesztési Programon belül évek óta munkálkodik

- **Mesterséges vízvezetések, árkok:** a természetes csapadék ellátás miatt, megmarad a gyepen a víz, amely elméletileg tápanyagokkal látja el a területet, illetve a zombékokban, még ha időlegesen is vizes élőhelyet biztosít a védett madarak számára.

Mivel azonban a területet körbe vevő szomszédos területeken, akár a gyepen is szántóföldi művelés folyik, ahol nem kívánatos a belvíz, így mesterséges, ráadásul engedély nélküli csatornaásással elvezetik, feltörve a védett területeket, veszélyeztetve és rongálva a védett növényvilágot is.<sup>107</sup>

- **Gyepfeltörés szántófölddé alakítása:** ez rendszeresen előforduló probléma, leginkább a 90-es években volt jellemző. Napjainkban a gazdák rájönnek, hogy az adott terület nem alkalmas más tevékenység végzésére, így a visszagyepesítés is esetenként folyamatban.

- **A mezőgazdasági munkafolyamatok kevésbé környezetkímélő folyamatai** is káros hatással vannak a területre.

---

<sup>107</sup> Sajnálatos módon maga Túrkeve Város Önkormányzata rendelte el a területen az árokásást a „rendkívüli belvízhelyzetre” tekintettel, vízjogi engedély nélkül, illetve nem tudva a Natura 2000-es terület jellegéről sem, és a hozzáfűződő korlátozásokról sem, ég az általa kijelölt helyi védettségű területre vonatkozó hatályos korlátozásokról sem. Természetesen a Közép- Tiszavidéki KÖTEVIFE előtt 1629-6/2008. számon indult eljárásban kötelezte az önkormányzatot az eredeti állapot helyreállítására.

## **V. Zárszó**

Amint láttuk, a nemzetközi és a közösségi jog eljutott a rendszerszemléletű természetvédelem fontosságának felismerésére, mely szerint az eredményes védelemhez szükséges, de nem elegendő a védetté nyilvánított értékek és területek (kiemelt) oltalma. A természeti értékek ugyanis átfogó rendszerek részei, és e rendszerek sérülése, megváltozása esetén az egyes természeti értékek, területek megóvása érdekében tett lokális beavatkozások nem hozhatnak tartós eredményeket.

A környezet- és természetvédelem rendszerszemléleten alapuló korszerű koncepciójában, szabályozásában a természet komplex egészének a védelme - a természetmegőrzés - került a középpontba.

Ezek az elvek tükröződnek az Európai Unió természetvédelemmel kapcsolatos jogi szabályozásában is.

Dolgozatomban az EU természetvédelmi szabályozásának egy részét tekintettem át, a nemzetközi jog eredményeinek és fejlődésének közösségi jogra gyakorolt hatásától kezdve, a közösségi jelentőségű ökológiai hálózatot megvalósító irányelvek bemutatásán át, azok egymással való összevetését követően azok tagállami végrehajtásának problémáit felvillantva jutottam el néhány magyar vonatkozású Natura 2000-es jogesetig.

A természetvédelem, amint azt jól tudjuk szemléletmódot is jelent. Talán már közhelynek is tekinthető azon megállapítás, mely szerint a társadalom minősége természetvédelem területén is tükröződik. Sajnos napjainkban a társadalom egyre inkább degradálódik, így ennek hatása is megmutatkozik természeti értékeink megbecsülésének területén.

A természetre jelentős, sőt talán a legnagyobb befolyással maga a gazdaság bír, így ha egy tagállam gazdaságpolitikája nincs összhangban a természettel, úgy rendkívüli kitartás, illetve a Bizottság örökös figyelve mentheti meg e tagállam természeti értékeit.

Amint az a jogesetektől is kitűnik a természetvédelem igen gyakran a gazdaság ellentétéként jelenik meg, pedig ez nem kellene, hogy törvényszerű

legyen. Az akár világpolitikai, közösségi vagy éppen kisebb társadalmi csoport (akár gazdák, vagy vadásztársaságok) szintjén megvalósuló konfliktus feloldására számos esetben van már lehetőség.

Mind gazdaságpolitikai, mind társadalmi szinten egyrészt szemléletmód változásnak kell bekövetkeznie ahhoz, hogy a Natura 2000 hálózattal valóban megvalósuljon az Európai Unió biológiai sokszínűségének (biodiverzitásának) megóvása, a természeti értékmegőrzés, majd azt követően a természeti értékek növelése, gyarapítása, közösségi és tagállami szinten egyaránt.

Ezen szemléletmód változáshoz nyújt segítséget a Natura 2000 hálózat, melynek egyik sajátossága, hogy külön támogatással ösztönzi mind a tagállamokat, azok pedig a területek érintettjeit a természetes élőhelyek és fajok megóvása érdekében

Természetesen Magyarország helyzetében az igazi megoldást az jelentené, ha a mezőgazdaságból élő gazdák életszínvonala biztosítva lenne, és így nem szorulnának tevékenységük ellátása során támogatásra, de jelenleg még a támogatások korszakát éljük.

A bemutatott esetek felhívják a figyelmet és egyben igazolják is, hogy a tagállamok számára is még nagyobb körültekintést és jogkövető magatartást vár el a Közösség, az irányelvekben foglalt célok megvalósítása, kötelezettségek maradéktalan teljesítése, illetve a Natura 2000 hálózat területeinek védelmének fenntartása terén.

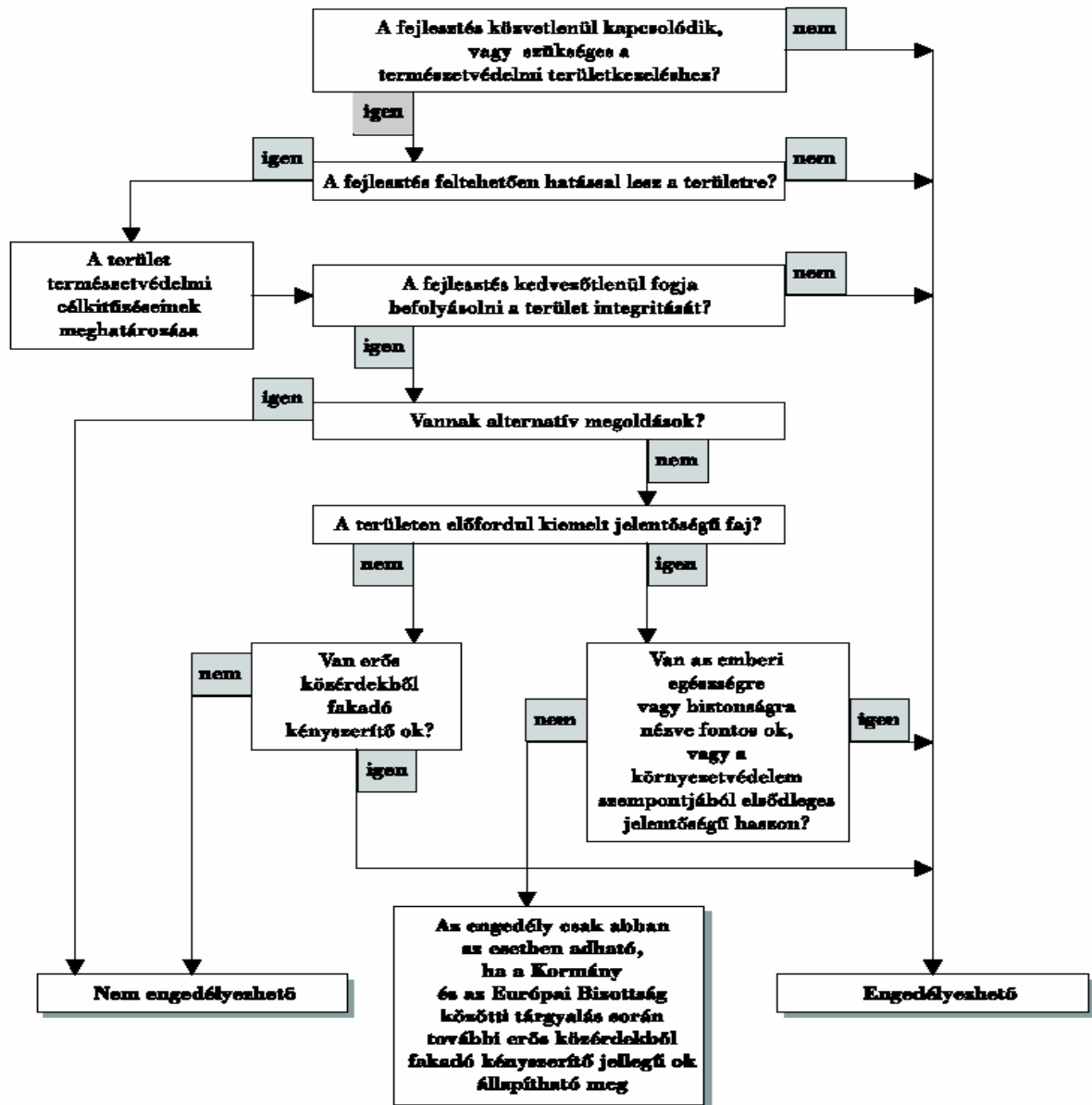
A hazai jogesetek pedig arra hívják fel a figyelmet, hogy hazánkban többek között a természetvédelmi hatóságok átszervezései miatt, a szakemberhiánnyal küszködő természetvédelem már-már szinte képtelen egy ekkora hálózat ellenőrzésére és a „zöldbűnözés” felszámolására. Az ökológiai hálózat kijelölése és működtetése körül kialakult hazai konfliktusok feloldásán segíthetne a természetvédelmi őrök számának radikális növelése, a társadalom szélesebb körű bevonása, tájékoztatása a Natura 2000 hálózathoz tartozó területekről (pl.: ezen területek kitáblázása), a jogsértéstől visszarettentő szankció alkalmazása, illetve talán az egyik legfontosabb: a jogi szabályozásnak az európai unió

joggyakorlatának is megfelelő, gyakorlatiasabb megfogalmazása és annak következetes, hatékony jogalkalmazása lenne.

Az egyes jogesetek feldolgozása során számos olyan kérdés vetődik fel, melynek megválaszolásához csak az idő múlásával juthatunk közelebb a válaszhoz. Ilyen kérdésnek és problémakörnek tekinthető az, hogy vajon hogyan fog alakulni a védett faunák és flórák sorsa az Európai Unióban, a jövőben megvalósuló bővülés milyen hatással lesz a Közösség természetvédelmére, vajon az Európai Unió egyik alapvető célja, mint gazdasági integráció nem fogja-e elnyomni, és háttérbe szorítani a természetes értékeket.

Leszögezhető azonban, hogy az Európai Unió számára a Natura 2000 hálózat révén megvalósuló közösségi szintű ökológiai hálózat komoly előrelépést jelent a természetvédelem, a biodiverzitás biztosítása terén, melynek megőrzése, fenntartása valamennyi tagállam, illetve mindannyiunk közös érdeke.

**1. sz. melléklet.** A különleges madárvédelmi területekre és a javasolt közösségi jelentőségű területekre hatással bíró tervek és projektet engedélyezésének szempontjai<sup>108</sup>



<sup>108</sup> Natura 2000 –Európai hálózat a természeti értékek megőrzésére, MAGYARORSZÁG ÉS A NATURA 2000 – I., szerk.: Demeter András, ÖKO Rt., Budapest 31.o.

Irodalomjegyzék:

ALDER J, WILKINSON ALDER J, WILKINSON D.: Environmental Law & Ethics, Macmillan, London 1999.

BÁNDI GYULA: Környezetjog. Átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó Budapest, 2006.

DR. BÁNDI GYULA, DR. ERDEY GYÖRGY, DR. HORVÁTH ZSUZSANNA, DR. POMAZI ISTVÁN: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2004.

DR. BÁNDI GYULA: Natura 2000- avagy hosszú az út a pohártól az ajakig, Európai Jog 2006, 2006. (6. évf.) 3. sz.

BELL S, BALL AND BELL: On Environmental Law, Blackstone Press Limited, London 1997.

IVÁNYI ANNA: Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásai a természetvédelemben- Nimfea füzetek 14. sz. szerk., Nimfea Természetvédelmi egyesület és Tagszervezeteinek Központi Irodája, Túrkeve 2008.

JAN H. JANS (szerk.): European Convention and the Future of European Environmental Law. The Avosetta series (1). Europa Law Publishing, 2003, Groningen

DR. KERT ÁGOTA: A természetvédelem nemzetközi és Európai Unió-beli jogi rendszere, WWF jogi füzetek, 22, Budapest 2002.

LUDWIG KRÄMER: E.C. Treaty and Environmental Law. Second edition. Sweet&Maxwell, 1995, London

DR. NAGY KÁROLY: Nemzetközi jog, Püski Kiadó Kft.1999.

PETER G.G. DAVIES: European Union Environmental Law. Ashgate Publishing Ltd., 2004, Hants.

SALLAI R. BENEDEK: Uniós védelem- magyar gyakorlat Esettanulmányok Natura 2000-es területek és fajok védelmével kapcsolatban, Nimfea füzetek 16., Nimfea Természetvédelmi Egyesület, 2008.

SÁRKÖZI ISTVÁN: Természetvédelem az Európai Unióban: A Natura 2000 hálózat. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata és magyarországi jogesetek 2008.

SCOTT J, EC Environmental Law, Longman, Harlow 1998.

TOMCSÁNYI ZSÓFIA: Sikeres és sikertelen tapasztalatok az EU Élőhelyvédelmi Irányelvének megvalósításában: a németországi példa CEEWEB 2003. Budapest

WILS W P J: The Birds Directive 15 Years Later: a Survey of the Case Law and a Comparison with the Habitats Directive Environmental Law Journal, 1994. 6. évfolyam 2. szám

Natura 2000 –Európai hálózat a természeti értékek megőrzésére, MAGYARORSZÁG ÉS A NATURA 2000 – I., szerk.: Demeter András, ÖKO Rt., Budapest 2002.

Magyarország és a Natura 2000 – II. Javasolt különleges madárvédelmi területek Magyarországon, Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, szerk.: Lovászi Péter, Budapest, 2002.

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA: Bizottsági Munkadokumentum a Natura 2000-ről Brüsszel, 2002 december 27.

## **Felhasznált jogforrások**

### **Külföldi jogforrások:**

A Tanács 79/409/EGK irányelve (1979. április 2.) a vadon élő madarak védelméről  
 A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint  
 a vadon élő állatok és növények védelméről  
 EK Szerződés

### **Magyar jogforrások**

275/2004. (X.8.) Korm. rend. az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi  
 rendeltetésű területekről  
 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet a Natura 2000 gyepterületek fenntartásának  
 földhasználati szabályairól  
 128/2007. (X. 31.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési  
 Alapból a Natura 2000 gyepterületeken történő gazdálkodáshoz nyújtandó  
 kompenzációs támogatás részletes szabályairól  
 45/2006. (XII. 8.) KvVM rendelet Az európai közösségi jelentőségű  
 természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló

### **Internetes források**

<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/>  
[http://edktvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv\\_natura.html](http://edktvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv_natura.html)  
<http://www.justiceandenvironment.org/wp-content/wp-upload/JE2006Naturapositionpaper.pdf> („Helyzetjelentés”) (2008.10.10.)  
[wwf.def.hu/fletoltes.php?szam=15](http://wwf.def.hu/fletoltes.php?szam=15)  
<http://heti-valasz.hu/cikk/0802/zoldbunok>  
<http://www.eea.eu.int>  
[http://www.greenfo.hu/hirek/hirek\\_item.php?hir=18803&PHPSESSID=a81e18ddff68c0a4ba6da8555f10363e](http://www.greenfo.hu/hirek/hirek_item.php?hir=18803&PHPSESSID=a81e18ddff68c0a4ba6da8555f10363e)  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance\\_art6\\_4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_en.pdf) (Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats Directive' 92/43/EEC) o. 10. (2008.08.24.)

<http://209.85.129.132/search?q=cache:Xyv2NFqDtFkJ:lev-lista.hu/archattach%3F1%3Dszte-bio-lev%26m%3D20080908110336491%26a%3D1.7%26d%3D1+Term%C3%A9szet+vil%C3%A1gm%C3%A9ret%C5%B1+szabads%C3%A1glevele&hl=hu&ct=clnk&cd=2>

### **Az Európai Bíróság ítéletei**

C-182/89 sz. ügy Bizottság kontra Franciaország

C-169/89 sz. ügy Criminal Proceedings against Gourmetterie van den Burg

C-355/90 sz. ügy Bizottság kontra Spanyolország,

C-209/04 sz. ügy Bizottság kontra Osztrák Köztársaság

C-67/99 sz. ügy Bizottság kontra Írország;

C-200/99 sz. ügy Bizottság kontra Franciaország;

C-240/00 sz. ügy Bizottság kontra Finnország;

C-209/04 sz. ügy Bizottság kontra Ausztria

C-378/01 sz. ügy Bizottság kontra Olaszország

C-110/08 sz. ügy Bizottság kontra Osztrák Köztársaság

C-441/03. sz. ügy Bizottság kontra Holland Királyság ügye

C-6/04. sz. ügy Bizottság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága

C-75/01 sz. ügy Bizottság kontra Luxemburg ügye

C-239/04 sz. ügy Bizottság kontra Portugália

C-143/02 sz. ügy Bizottság kontra Olaszország

C-57/89 sz. ügy Bizottság kontra Németország

### **Bírósági ítéletek**

Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 9. K. 30.207/2006.