

A VESZÉLYEZTETETT FAJOK KERESKEDELMI SZABÁLYOZÁSÁNAK SZINTJEI AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN

Sziebig Orsolya Johanna
PhD hallgató, tanársegéd

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

*“It’s a moral question about whether
we have the right to exterminate species.”*
David Attenborough

I. Bevezető gondolatok

A XXI. századra a környezetvédelem a nemzetközi közösség prioritása lett, cselekvési tervek, ’soft law’ jellegű normák és nemzetközi egyezmények széles köre került kidolgozásra. Ezen túl az egyes államok is megalkották sajátos környezetvédelmi szabályozásukat, összhangban a nemzetközi szintéren vállalt kötelezettségeikkel. Azonban, ha a környezetvédelem szabályozási szintjeit tekintjük, az Európai Unió (EU) 28 tagállamában még bonyolultabb képet látunk, hiszen az Unió kiterjedt környezetjogi szabályozással rendelkezik.¹

Jelen írásban ennek a jogterületnek egy specializált kérdését, a veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozását vizsgálom, ahol a nemzetközi (elsősorban szerződéses), uniós és tagállami szintek egyaránt megtalálhatóak. A természetes mértéket meghaladó fajpusztulás kihívás elé állítja a nemzetközi közösséget, amelynek két fő oka a természetes élőhelyek pusztítása és a fajok genetikai sokféleségének csökkenése. Utóbbi a biodiverzitás csökkenésének egyik formája. Az emberiség mindennapi élete során használja és kiaknázza a Föld erőforrásait, jelen társadalmunk működése elképzelhetetlen a termelés, előállítás, fogyasztás körforgása nélkül. A már létrejött környezetrombolás is összetett tevékenység eredménye, amelyhez hozzájárul az ipar, a mezőgazdaság, az idegenforgalom, az infrastruktúrafejlesztés, valamint a víz- és erdőgazdálkodási tevékenység, a természeti erőforrások használata. A kereskedelemmel érintett fajok kihalásának legfontosabb oka az ún. ’wildlife crime’ jelenség, amelyet magyar nyelven vadvilági bűnözésnek fordítanak.

Tanulmányomban a veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozásának szintjeit mutatom be.

¹ A dolgozatban a környezetjogi és környezetvédelmi jog terminusokat szinonimaként használom.

II. Veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozása – nemzetközi szint

A környezetvédelem, a környezetromboló tevékenységek elleni küzdelem és azok szabályozása egészen a XX. század elejéig kevésbé foglalkoztatta az államokat, az első egyezmények is az 1900-as évek elején kerültek elfogadásra. Az elmúlt évtizedekben a nemzetközi közösség felismerte, hogy a kereskedelmi tevékenység jelentős mértékben hozzájárul egyes fajok veszélyeztetetté válásához, és sokakat a kihalás szélére sodort. A ritka vadvilági termékek kereskedelme – mint az elefántcsont, a fekete orrszarvú szarv és a tigriscsont – kiegészül az élő egyedek iránti kereslettel. Az elefántcsont kereskedelemnek köszönhetően, 1981. és 1989. között az afrikai elefánt populáció mintegy felére csökkent. A vadvilági termékekkel való illegális kereskedelem igen népszerű a magas fokú profitabilitás miatt, amely a felelősségre vonás – akár büntetőjogi tekintetben – alacsony rátájával kiegészülve rendkívüli lehetőséget biztosít a szervezett bűnözői csoportoknak. Az illegális kereskedelmi tevékenységek közül csupán a drog és fegyverkereskedelem előzi meg jövedelmezőségben a vadvilági termékekkel folytatott kereskedelmet, éves szinten 10 milliárd dolláros forgalommal. A piaci erők súlyosbítják a jogellenes kereskedelmet, mivel minél ritkább egy faj, annál nagyobb piaci értékkel bír, amely további ösztönzést ad az orrvadászatnak.²

A nemzetközi közösség államai felismerve a vadvilági termékekkel folytatott kereskedelem veszélyeit és a növekvő fajkihalást, 1973-ban Washingtonban aláírták a CITES-t (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*)³, amely napjainkra az egyik legmeghatározóbb vadvilággal kapcsolatos egyezménnyé vált. Az egyezmény elfogadásakor elsődleges célkitűzésként a növekvő kereskedelem által érintett olyan legismertebb fajokra koncentráltak, mint a krokodilok, a cibetmacska és a csimpánzok. Mára a körülmények megváltoztak, hiszen a biológiai megőrzés és az ökológia tudományának köszönhetően lehetővé vált az ökoszisztéma működésének mélyebb megértése. Utóbbi tette lehetővé annak felismerését, hogy az illegális és nem szabályozott kereskedelem sokkal nagyobb kockázatot rejt magában, mint ahogy azt az egyezmény elfogadásakor, 1973-ban gondolták.⁴ A CITES egyezményi kereteinek fejlesztése a részes felek konferenciáján⁵ történik, amelyet minden második vagy harmadik évben tartanak meg. A konferencia lehetőséget biztosít a feleknek, hogy felülvizsgálják az egyezmény függelékeinek fajlistáját, javaslatot teygenek új fajok felvételére az első vagy második függelékebe, tárgyalásra javasoljanak a felek vagy munkacsoportok által benyújtott dokumentumokat, az egyezmény hatékonyságát növelő intézkedéseket foganasítsanak és javaslatokat teygenek a Titkárság működésére. A legutóbbi konferenciát 2016 őszén tartották Johannesburgban.⁶

A CITES működési körét a Függelékek (I–II–III.) határozzák meg, amelyek a kereskedelemmel érintett fajok különböző szintű védelmét biztosítják. Az I. Függelék tartalmazza

² HUNTER, David – SALZMAN, James – ZAELEKE, Durwwood: *International Environmental Law and Policy*. Foundation Press, New York, 2007. 1095.

³ A veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Egyezmény, amelyet Magyarországon a 2003. évi XXII. törvény hirdetett ki.

⁴ HEMELY, Ginette: *International Wildlife Trade: A Cites Sourcebook*. Island Press, Washington, 1994. 9–10.

⁵ Conference of Parties (CoP): részes felek konferenciája.

⁶ Conference of the Parties. <https://cites.org/eng/disc/cop.php> (2017. 04. 03.)

„azon kipusztulással fenyegetett valamennyi fajt, amelyeket a kereskedelem érint vagy érinthet. E fajok példányának kereskedelmét további fennmaradásuk veszélyeztetésének megakadályozása érdekében különösen szigorúan kell szabályozni. E kereskedelmet csak rendkívüli körülményei között szabad engedélyezni.” A II. Függelék tartalmazza: „a) valamennyi olyan fajt, amelyeket bár jelenleg nem feltétlenül fenyeget a kipusztulás, de ez bekövetkezhet, ha az ilyen fajok példányainak a kereskedelmét nem vetik alá szigorú szabályozásnak annak érdekében, hogy elkerüljék a fennmaradásukkal összeegyeztethetetlen hasznosítást; és b) más olyan fajokat, amelyeket szabályozásnak kell alávetni annak érdekében, hogy az e bekezdés a) pontjában hivatkozott bizonyos fajok példányainak kereskedelmét hatékony ellenőrzés alá lehessen vonni.” A III. Függelék tartalmaz „minden olyan fajt, amelyekről a Részes Felek bármelyike megállapította, hogy a szabályozás tárgyát képezi a joghatósága alá tartozó területen a kiaknázás megelőzése vagy megtiltása miatt, és a többi Részes Fél együttműködését igényli a kereskedelem ellenőrzésében.”⁷ Az I. Függelékben a köztudatban is ritka vagy kihalással fenyegetett fajként számon tartottak, így például az elefántok, csimpánzok, gorillák, tigrisek, jácint arapapagáj és más papagáj-fajok, tengeri teknősök, egyes kaktuszok, orchideák találhatóak, a II. Függelékben kapott helyet többek között a takin, az afgán gímszarvas, a sivatagi róka, a III. Függelékbe sorolt fajok a vízibivaly, a dorkász gazella vagy az aranysakál.⁸

A küzdelem jelentőségét felismerve egyre több nemzetközi szervezet foglalkozik a veszélyeztetett fajok kereskedelmével, sőt ennek elősegítésére külön nemzetközi szintű összefogás is létrejött. Az ICCWC (*The International Consortium on Combating Wildlife Crime*) 2010-ben jött létre öt kormányközi szervezet összefogásának eredményeképpen: ezek a CITES Titkárság, az *International Criminal Police Organization* (INTERPOL), az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala (UNDOC, *United Nations Office on Drugs and Crime*), a Világbank és a Vámügyi Világszervezet (ICCWC).⁹ Ezen túl minden részt vevő szervezet saját munkacsoporttal, egységgel rendelkezik a vadvilági bűnözéssel kapcsolatos kérdések tekintetében. Így az INTERPOL keretében felállításra került a „*Wildlife Crime Working Group*” (Vadvilági Bűnözés Munkacsoport). Az összefogás fő célja, hogy regionális, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt megerősítse az igazságszolgáltatási szervezetrendszer, és összehangolt támogatást nyújtson a vadvilági bűnözés elleni harc érdekében. Az ENSZ Közgyűlés 2015 júliusában¹⁰ foglalkozott a vadvilági termékekkel való illegális kereskedelemmel és az orvvadászattal.

III. Veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozása – uniós és tagállami szint

Az Európai Unió 2015. június 8-án lett részes fél a CITES-ben, azonban valójában az egyezményben garantált védelmi szintet az EU már 1984-re megvalósította. Az egyezményhez való csatlakozást a CITES Gaborone-i módosítása (1983) tette lehetővé, amely megengedte regionális gazdasági integrációs szervezetek csatlakozását, azonban az csak

⁷ 2003. évi XXXII. törvény II. Cikk Alapelvek.

⁸ 2003. évi XXXII. törvény I–II–III. Függelékek.

⁹ ICCWC. <https://www.cites.org/eng/prog/iccwc.php> (2017. 04. 04.)

¹⁰ Official Records 30 July 2015 General Assembly A/69/PV.100

2013 novemberében lépett hatályba.¹¹ Az uniós belső piacnak és a tagállamok közötti határok szervezett ellenőrzésének hiánya miatt, a CITES rendelkezéseit minden tagállamnak egyformán kell végrehajtani nemzeti szabályozásában. A CITES rendelkezései az Európai Unió szintjén az Unió Vadvilági Kereskedelmi Rendeletei által kerülnek megvalósításra, amelyek a következőket foglalják magukba: A Tanács 338/97/EK Rendelete (1996. december 9.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemlről (Alap Rendelet; továbbiakban: Rendelet); A Bizottság 865/2006/EK rendelete (2006. május 4.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemlről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (Végrehajtási Rendelet); A Bizottság 792/2012/EU végrehajtási rendelete (2012. augusztus 23.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemlről szóló 338/97/EK tanácsi rendeletben előírt engedélyek, bizonyítványok és más okmányok mintáira vonatkozó szabályok megállapításáról és a 865/2006/EK bizottsági rendelet módosításáról (Engedélyezési Rendelet). A kötelező szabályok megállapítása mellett a Bizottság ajánlásokkal segíti a rendeletek végrehajtását és kikényszerítését a tagállamokban. Bár a vadvilági rendeletek közvetlenül alkalmazandók az EU tagállamaiban – köszönhetően a rendeletek jogerejének – a megfelelő kikényszerítésre vonatkozó szabályokat nemzeti szabályozásnak¹² kell rendeznie. A tagállamoknak biztosítani kell, hogy a jogsértések a nemzeti szinten is megfelelően szankcionáltak, büntetni rendelték.¹³

Érdekes kérdés, vajon hogyan oszlanak meg a CITES kötelezettségek a nemzeti és az EU releváns hivatalai között. uniós szinten a Rendelet 18. cikke alapján egy bizottság kerül felállításra, amely a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmével foglalkozik: „a Bizottságot segíti egy olyan bizottság, amelynek tagjai a tagállamok képviselői és elnöke a Bizottság képviselője. A Bizottság képviselője tervezetet nyújt be a bizottság számára a meghozandó intézkedésekről. A bizottság, az elnöke által az ügy sürgősségére tekintettel megállapított határidőn belül véleményt nyilvánít a tervezetről. A Bizottság a tervezett intézkedéseket elfogadja, ha azok összhangban vannak a bizottság véleményével. Ha a tervezett intézkedések nincsenek összhangban a bizottság véleményével, vagy a bizottság nem nyilvánított véleményt, a Bizottság a meghozandó intézkedésekről haladéktalanul javaslatot terjeszt a Tanács elé. A Tanács minősített többséggel határoz.”¹⁴

Minden tagállamban meg kell határozni egy ügyviteli hatóságot, amely a Rendeletből eredő komplex szabályok hatékony végrehajtását biztosítja. Egyértelműen nem csupán a CITES engedélyek és igazolások kiállítását végzi, hanem a megfelelő humán erőforrás elérhetővé tételét is. Az egyes dokumentumok elektronikus kibocsátására, az éves jelentések benyújtására és a hatóságok közötti kommunikáció megkönnyítésére egy közös fejlesztésű rendszer kidolgozása elsődleges feladatként került meghatározásra. A tagállamok ügyviteli hatóságai felelősek a Rendelet végrehajtásáért és a Bizottsággal való kommunikációért. A hatóság küldötte képviseli a tagállamot a bizottságban (*Committee on Trade in Wild Fauna*

¹¹ EU Accession to CITES. http://ec.europa.eu/environment/cites/gaborone_en.htm (2017. 04. 05.)

¹² Az egyes tagállami szabályozások tekintetében. http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/national_legislation.pdf (2017. 04. 04.)

¹³ http://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm#chapter3 (2017. 04. 02.)

¹⁴ Alap Rendelet, 18. cikk.

and Flora), amely évente 3–4 alkalommal találkozik. Minden tagállamnak ki kell alakítania legalább egy tudományos hatóságot, amely feladatait el kell különíteni az ügyviteli hatóság feladataitól, és megfelelő minősítésekkel kell rendelkeznie. A tagállamoknak lehetnek egyéb tudományos hatóságai is, vagy – mint több tagállam esetében – külön tudományos hatóság kerülhet felállításra az állatok és növények tekintetében. A tudományos hatóság küldötte képviseli a tagállamot a *Scientific Review Group* ülésén. A fentiekén túl végrehajtási hatóságok kerülhetnek kiállításra, amelyek a Rendelet szabályainak végrehajtását felügyelik tagállami szinten. A tagállamokban általában több ilyen hatóság létezik, amelyek lehetnek rendőri, vám vagy környezeti vizsgáló szolgálatok.¹⁵ A vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni átfogó uniós cselekvési tervet¹⁶ 2016-ban fogadták el. A cselekvési terv kiemeli, hogy a vadon élő állat- és növényfajok jogellenes kereskedelme a szervezett bűnözés egyik legjövödelmezőbb tevékenysége lett, és megállapítja, hogy a jelenség gyakran összefonódik a pénzmosással, valamint a szervezett bűnözés egyéb formáival mint a kábítószer-kereskedelemmel. Az Európai Unió már eddig is élen járt a vadvilági termékekkel folytatott illegális kereskedelem elleni harcban, azonban hozzájárulva a 2030-ig megvalósításra kerülő fenntartható fejlesztési célok eléréséhez, így különösen a téma szempontjából relevanciával bíró, biológiai sokféleségre vonatkozó 15. célhoz, továbbá konkrét lépések megtételére vállalkozik. A cselekvési terv kidolgozását 2014-ben az Európai Parlament szorgalmazta: „az uniós cselekvési terv olyan intézkedések sorozatából áll, amelyeket az uniós intézményeknek és /vagy a tagállamoknak kell meghozniuk.” A cselekvési terv mellékletében pontosan meghatározza, hogy az egyes feladatokat az EU mely szervének/intézményének, illetve tagállamnak/tagállami szervnek kell megvalósítania. A feladatok véghezvitelét megfelelő pénzügyi és humán erőforrások biztosításával kell támogatni. A cselekvési terv pontos prioritásokat, azon belül célkitűzéseket és intézkedéseket határoz meg időbeli ütemezéssel, és a várt eredmények előre vetítésével. A meghatározott prioritások a következők: 1. a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelmének szabályozása és a kiváltó okok kezelése; 2. a meglévő szabályok eredményesebb végrehajtása és betartása, valamint a vadon élő állatokkal és növényekkel kapcsolatos szervezett bűnözés elleni hatékonyabb küzdelem; 3. a származási, cél- és tranzit országok közötti, a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni globális partnerség megerősítése; 4. nyomon követés és értékelés; 5. kapcsolódási pontok más uniós kezdeményezésekkel és szakpolitikai intézkedésekkel.¹⁷

Az Európai Unió és a CITES vadvilágra vonatkozó kereskedelmi szabályozása között számos különbség található. Elsősorban a fajok felsorolása tekintetében: míg a 338/97-es Rendelet négy mellékletet határoz meg „Annex”, addig a CITES Egyezményhez négy függelék „Appendix” csatoltak. A mellékletek olyan fajokat is felsorolnak, amelyeket a CITES nem, illetve nem teljes az átfedés a függelékek és a mellékletek között a védelem fokát illetően. Az „A” és „B” mellékletek tekintetében az import feltételeinek szabályozása

¹⁵ *Reference Guide, European Union Wildlife Trade Regulations*, July 2015. 132–136. http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/referenceguide_en.pdf (2017. április 02.)

¹⁶ *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni cselekvési tervről*. Brüsszel, 2016.2.26. COM (2016) 87 final.

¹⁷ COM (2016) 87 final 1–8.

szigorúbb, mint a CITES tekintetében. Kiemelendő, hogy a Rendelet speciális rendelkezéseket határoz meg az EU egyes tagállamai közötti kereskedelem tekintetében. Mindazonáltal a részletek ismertetése nélkül leszögezhető, hogy az Unió több tekintetben szigorúbb szabályokat, számos esetben tilalmakat határoz meg a vadvilági termékek kereskedelmére, még az egyes tagállamok közötti kereskedelem viszonylatában is.¹⁸

IV. Konklúzió

A veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozásával és a CITES megalkotásával, a nemzetközi közösség nagy lépést tett az illegális kereskedelem felszámolására. Azonban, ha rápillantunk a legújabb felmérésekre, látható, hogy soha nem látott mértékű fajkihalás fenyegeti környezetünket. Így bár a harc már mintegy negyven éve megkezdődött, azzal nem lehet felhagyni.

Mivel jelenleg a CITES-nek már 183 részes fele van,¹⁹ széles körű nemzetközi támogatottság áll az Egyezmény mögött. Azonban egészen az Egyezmény 2013-ban hatályba lépett módosításáig, nem csatlakozhattak regionális szervezetek az Egyezményhez. A Gaboron-i módosítás hatályba lépése után az EU azonnal megtette a szükséges lépéseket, és részes féllé vált. Bár az Unió már 1984-ben megvalósította az Egyezmény védelmi szintjét, és mára több tekintetben meg is haladta azt, a csatlakozás vitathatatlanul szükséges volt. Az EU fő célkitűzése a hatékony információcsere, az egyezményi és uniós szabályok minél hatékonyabb végrehajtása és betartatása.

Amennyiben végig tekintjük az Unió tagállamainak helyzetét, azok sokszor már az EU csatlakozást megelőzően részes felekké váltak az egyezményben, így nagy részben megvalósították az előírásokat. Azonban, ha az egyezményhez való csatlakozást követően vált egy ország az EU tagállamává, akkor a későbbiekben az EU – sok tekintetben szigorúbb – szabályait is végre kellett hajtania. Így a tagállamok helyzete nem tekinthető könnyűnek a veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozását illetően. Mindenesetre a vizsgált területen kitűnően szemléltethető, hogyan egészíti ki egymást az EU és/vagy a tagállamok által vállalt nemzetközi kötelezettségek rendszere. A veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozása tekintetében, mivel azok rendeleti szinten meghatározottak, nem hagynak sok teret a tagállamok számára az önálló döntéseken alapuló jogalkotásra.

Elmondható, hogy a veszélyeztetett fajok kereskedelme egy olyan területe a környezet-jognak, amely egyre inkább előtérbe került az elmúlt években. A témáról szükséges és kell is beszélni, hiszen az Európai Unió a vadvilági termékek egyik legnagyobb felvevőpiaca. Bár az első lépések megtörténtek a hatékony szabályozási rendszer kidolgozása érdekében, további intézkedések szükségesek a vadvilág hatékony védelméért.

¹⁸ The Differences between EU and CITES Provisions in a Nutshell. http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/differences_b_eu_and_cites.pdf (2017. 04. 02.)

¹⁹ List of Contracting Parties. <https://cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php> (2017. 04. 05.)