

PÁNOVICS ATTILA*

A nemzetközi környezetvédelmi jog jövője

The Future of International Environmental Law, szerk.: David Leary és Balakrishna Pisupati, 2010, Tokió, United Nations University

A világon jelenleg – becslések szerint – több mint 900 multilaterális, továbbá 1500-nál is több bilaterális és egyéb nemzetközi szerződés foglalkozik környezetvédelmi kérdésekkel. Bizakodásra adhat okot, hogy ezek között egyre nő a kötelező erővel rendelkező dokumentumok száma, a nemzetközi jog közismert hiányosságai és a fokozódó globális (gazdasági-szociális-környezeti) problémák azonban szinte megoldhatatlan nehézségek elé állítják a nemzetközi közösséget. Az állami kapacitások arra sem elegendőek, hogy a megkötött egyezmények végrehajtására sor kerüljön, így viszont alig marad esély a helyzet orvoslására, a környezetromlás megállítására.

A tokiói *United Nations University* kiadásában, „*The Future of International Environmental Law*” címmel, 2010-ben megjelent kötet már a bevezetőjében hangsúlyozza a szélesebb értelemben vett végrehajtás, valamint az azt elősegítő, különféle eszközök nélkülözhetetlen szerepét. A könyvben 11 tanulmány kapott helyet, amelyek mindegyike egy-egy, a nemzetközi környezetvédelmi szabályozás továbbfejlődése szempontjából kulcsfontosságúnak tekinthető témát érint. A *David Leary* és *Balakrishna Pisupati* szerkesztésében született írások szerzői valódi nemzetközi szakértői gardát alkotnak, hiszen a világ minden részéből (Milánótól Kaliforniáig, Lappföldtől Ausztráliáig) találunk közöttük az adott témában jártas szakembereket.

A könyv három részre tagolódik, napjaink talán legégetőbb globális környezeti problémáitól (1. Rész) haladva néhány átalakulóban lévő nemzetközi jogi rezsim vizsgálatán keresztül (2. Rész) a nemzetközi környezetvédelmi jog kérdéseinek „harmadik generációjáig”, amelyek a szerzők szerint a biológiai tudományok fejlődése következtében megjelenő kihívásokat jelentik (3. Rész). Az egész mű legfontosabb alap gondolata, hogy a folyamatosan változó (globalizálódó, integrálódó és egyben fragmentálódó, egyre szélesebb és sűrűbb hálózatokból épülő) nemzetközi viszonyok – *Edith Brown Weiss* kifejezésével élve „kaleidoszkópszerű” – rendszerében egy új, nemzetközi jogi és politikai rendszer kialakulásának lehetünk a tanúi, amelyek alap-

* Dr. Pánovics Attila, egyetemi adjunktus, PTE ÁJK Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék, Pécs, panovics@ajk.pte.hu.

jait minél előbb le kéne fektetni a hatékony „nemzetközi környezeti kormányzás” megvalósulásához. A nemzetközi jog (a nemzetközi jogászok?) részéről jelentős késésben van a felismerés az állami szuverenitásra vonatkozó tradicionális elméletek tarthatatlanságát, illetve a nem állami szereplők egyre növekvő hatását, valamint a súlyosbodó problémákra adott válaszokat illetően. Annak ellenére, hogy a globális környezeti kormányzásról folytatott viták szereplői jelentős részben valamiféle központi hatalom (például egy környezetvédelmi világszervezet – *world environmental organization*) szükségessége mellett érvelnek, az elmúlt évtizedek eredményeit tekintve nyilvánvaló, hogy ennek nincs realitása belátható időn belül, ezért olyan sokrétű, a döntéshozatal valamennyi szintjén, holisztikus megközelítésben megvalósuló tevékenységekre van szükség, melyek mérhetően és igazolhatóan képesek javítani a környezet állapotát.

Az éghajlat változása, valamint a tengerek és óceánok szennyezése miatt közvetlen veszély fenyegeti azokat a kis, fejlődő országokat, amelyek népessége szigeteken vagy döntően tengerpartokon él (*SIDS – small island developing states*). A fennhatóságuk alá tartozó környezeti erőforrások jelentősége miatt *Ann Powers* inkább a „nagy óceáni országok” megnevezés használatát javasolja velük kapcsolatban. A tengerszint emelkedése – amelynek önmagában is több oka lehet – csupán egy a klímaváltozás negatív hatásai közül, ami rövid időn belül a legalacsonyabban fekvő szárazföldek (pl. Tuvalu, Kiribati, Maldív- és Seychelle-szigetek) részleges eltűnéséhez vezethet, és már most komoly gazdasági áldozatokat is követel a leginkább érintett országoktól, miközben ők maguk alig járulnak hozzá az üvegházhatású gázok (a továbbiakban ÜHG) kibocsátásához, és ezzel közvetve a klímaváltozáshoz. Kapacitásaik végeessége miatt ezek az országok nem képesek megbirkózni a szárazföldi eredetű tengerszennyezéssel sem, ami tönkreteszi a gazdaságuk alapját jelentő, a megélhetésüket biztosító, érzékeny tengeri ökoszisztémát.

A szennyezés és a klímaváltozás egymást erősítő hatásainak kivédésére (a negatív hatások enyhítésére és az alkalmazkodásra) egyelőre nincsenek valódi megoldások, az eddig létrejött dokumentumok (pl. az Agenda 21), szervezetek (pl. a Kis Szigetországok Szövetsége – AOSIS) és a különféle támogatások nagyon csekély eredményekhez vezettek. A kötet e fejezetében bemutatott példák mind azt bizonyítják, hogy e kettős fenyegetéssel szemben csak globális együttműködéssel, a nemzetközi programok és a szabályozás fejlesztésével, valamint a kormányzás valamennyi szintjén mielőbb megvalósuló erőfeszítésekkel lehet felvenni a küzdelmet.

A biológiai sokféleségről szóló tanulmány különös aktualitását adja, hogy az ENSZ 2010-et a Biodiverzitás Nemzetközi Évének nyilvánította. A vonatkozó nemzetközi egyezmény (*Convention on Biological Diversity – CBD*) céljait egyelőre nem sikerült elérni (így a biodiverzitás csökkenésének jelentős lassítását sem) 2010-re, pedig a helyzet romlásának közvetlen és közvetett okai is jól ismertek. Miközben már 2005-ben megállapították, hogy a fajok kihalásának léptéke az elmúlt évszázadokban az azt megelőző időszak ezerszeresére nőtt, az éghajlat változása szinte minden területen újabb kockázatokat jelent a biológiai sokféleségre (a kihalás akár 20–30%-kal is több fajt érinthet a globális átlaghőmérséklet 1,5–2,5 fokkal emelkedésével).

A népességnövekedés és a természeti erőforrások felhasználásának a biológiai sokféleség csökkenésére gyakorolt hatásait vizsgálva nyilvánvalóvá válik, hogy a

2015-re kitűzött Millenniumi Fejlesztési Célok (MDGs) mindegyikének megvalósítása (meghiúsulása) szoros összefüggésben áll a környezeti rendszerek folyamatos romlásával. *Susan Shearing* megoldási javaslatai között nagy hangsúlyt kapnak a nemzeti és helyi szintű végrehajtás kérdései, valamint a piaci eszközök alkalmazási lehetőségei. A biológiai sokféleség megőrzése a világon mindenhol óriási kihívást jelent, de különösen bonyolulttá válik azon országok számára, amelyek esetében a lakosság szegénységének az enyhítése legalább akkora gondokat jelent.

A tengerek védelmével kapcsolatban önálló fejezet foglalkozik a Földközi-tengerrel, hiszen ez volt az első tengeri régió, amelyre önálló cselekvési terv (*Mediterranean Action Plan – MAP*) született, az 1970-es évek közepén. A regionális tengerekre a nemzetközi szerződések mellett számos regionális vagy szubregionális egyezmény vonatkozhat; a mediterrán térség esetében ilyen regionális szintű rezsim alapját jelenti a Barcelonai Egyezmény, amely a nemzetközi környezetvédelmi jog egyébként ritka sikertörténeteinek egyikeként is felfogható. A Földközi-tenger szennyezés elleni védelméről szóló, 1976-ban aláírt (és 1995-ben módosított) dokumentum tekinthető a UNEP égisze alatt született regionális tengerjogi egyezmények úttörőjének, és ez alapján a későbbi szerződések modelljének. A keretegyezményt időközben hat jegyzőkönyvvel is kiegészítették, melyek közül kettő még nem lépett hatályba.

Tullio Scovazzi tanulmánya bemutatja, hogy az Egyezmény dinamikus fejlődése hogyan járult hozzá az általános (részben szokásjogi) szabályok hatékony érvényesüléséhez, milyen innovatív eszközök jelentek meg az elmúlt évtizedekben, illetve részletesen elemzi az egyes jegyzőkönyveket, tisztázva a viszonyukat más nemzetközi szerződésekkel (pl. a Bázeli Egyezménnyel, a veszélyes hulladékok szállításával kapcsolatban). A Földközi-tenger partjainál fekvő országok történelmi és kulturális hagyományaikon túl jelentős különbségeket mutatnak belső politikai rendszereiket és gazdasági fejlettségüket tekintve is. A környezeti állapotát itt 80%-ban a szárazföldi eredetű szennyezés határozza meg, ezért a 22, közvetlenül érintett állam (közülük 7 uniós tag) együttműködését igyekeznek kiterjeszteni egyéb országokra is. A tengerfenék és az alatta fekvő terület kutatásával, kiaknázásával stb. kapcsolatos tevékenységek előzetes írásbeli jóváhagyáshoz kötöttek, részletes szabályokat fogadtak el a kártérítési felelősségről tengerszennyezés bekövetkezése esetére, illetve – elsősorban az Erika olajszállító hajó 1999-es balesete miatt – a veszélyhelyzetek kezelésére. Külön érdekesség, hogy mivel a kizárólagos gazdasági övezetek egyelőre nem mindegyik állam részéről kerültek kijelölésre, ezért a parti tengeren túli területek egy része nemzetközi jogi szempontból nyílt tengernek minősül. A nyílt tenger státusz a kijelölésekkel meg is szűnne a jövőben, hiszen a földrajzi sajátosságok miatt nem találni olyan pontokat, amelyekről 200 tengeri mérföldnél messzebb esne a legközelebbi tengerpart vagy sziget.

A jelenlegi gyakorlatot bemutató elemzések között szorosan kapcsolódnak egymáshoz a társadalmi részvétellel, illetve a környezet és emberi jogok kapcsolatával foglalkozó fejezetek. Elsőként *Donna Craig* és *Michael Jeffrey* elemzi a „laikusok” szerepét az – ausztrál terminológia szerint preferált – „ökológiai szempontból fenntartható fejlődés” mint alapvető célkitűzés elérésében, amihez elsősorban ún. „jó környezeti kormányzásra” (*good environmental governance*) van szükség. Utóbbinak egyik alapvető és kulcsfontosságú elve a társadalmi szereplők bevonása a környe-

zeti döntések meghozatalába, a hatékonysága pedig a környezeti célok eléréséhez szükséges stratégiák és kezdeményezések megvalósulásán keresztül válik mérhetővé.

A szerzők javaslatot tesznek a „szakértők” és a többi érintett személy közti hagyományos különbségtétel átgondolására, egyben óva intve mindenkit attól, hogy a – kétségtelenül egyre nagyobb jelentőséggel bíró – társadalmi részvételt a környezeti problémák egyedüli és legfontosabb eszközének tekintsék. Számba veszik a társadalom részvételének előnyeit, valamint mindazokat a tényezőket, amelyekkel az állami szervek vagy akár privát szereplők könnyen megakadályozhatják a hatékony részvételt a gyakorlatban. Ezek elhárításához számos példát hoznak fel, például nyilvános adatbázisok létrehozását, a bírák képzését, vagy a hatásvizsgálati eljárások kiterjesztését a monitoringeljárásokra. Konklúzióként leszögezik, hogy a környezetre vonatkozó döntések közpolitikai jellege, továbbá a környezet romlása megköveteli, hogy a társadalom részvétele hangsúlyosabban jelenjen meg a fenntarthatósági stratégiákban, és a jogi eszközök is nagyobb szerepet kapjanak az alapelv érvényesítésében.

Ezt követően az emberi jogok szerepének vizsgálata következik a nemzetközi környezetvédelmi szabályozásban. *Gudmundur Alfredsson* szerint az emberi jogok és a környezet védelme közötti átfedések ellenére a fejlődés ezen a téren érezhetően lelassult, ami nagyrészt annak köszönhető, hogy az államoknak nem feltétlenül áll érdekében a környezeti ártalmakkal szembeni fellépés megkönnyítése az egyének számára. Ennek egyik következménye a környezetvédelmi vonatkozású panaszeljárások meglepően alacsony száma nemzetközi szinten.

A gyakorlatban a két terület összefonódását döntően nem is a kifejezetten környezetvédelmi indokokkal megszületett emberi jogok (ha úgy tetszik: „környezeti jogok”) mutatják, mint például az 1998-ban aláírt Aarhusi Egyezményben megfogalmazott, eljárási jellegű szelvényjogok. Inkább a régebbi, széles körben ismert és alkalmazott emberi jogok (pl. az élethez, a tulajdonhoz való jog, a véleménynyilvánítás szabadsága), valamint az alapvető emberi szükségletek biztosítására hivatott, dinamikus fejlődő jogok (pl. az élelemhez, illetve a vízhez való jog) képesek adott esetben segítséget nyújtani. Az egyenlő elbánás követelménye és a diszkrimináció tilalma pedig különösen az őslakosok jogaival kapcsolatban válnak kiemelkedően fontossá. *Alfredsson* az emberi jogok védelmének biztosítása érdekében létrehozott, nemzetközi jogi mechanizmusok vizsgálatán keresztül arra a következtetésre jut, hogy a környezetvédelmi jogászok emberi jogi ismereteinek bővítése, és az emberi jogi kérdésekkel foglalkozók környezetvédelmi szemléletének erősítése az előfeltétele az emberi jogok térnyerésének a környezetvédelmi jogban.

A jelentősen átalakulóban lévőnek tekintett kérdések sorában ismét szó esik az éghajlatváltozásról, de most kifejezetten a kettős szorításba került fejlődő országok szemszögéből, amelyeknek a növekvő népesség életminőségének biztosítása mellett kell részt venniük a klímaváltozás elleni globális küzdelemben. A nemzetközi klímátárgyalások eddigi csekély eredményei (pl. a 2009-es, kopenhágai COP15 végén elfogadott '*Copenhagen Accord*') jól mutatják, hogy az államok közötti érdekellentétek miatt teljesen irreálissá váltak az egyébként is túlzottan ambiciózus célkitűzések (pl. az ÜHG 80–85%-os csökkentése 2050-ig, a 2000. évi szinthez képest).

A klímátárgyalásokon együttesen fellépő országcsoportok bemutatása során különös hangsúlyt kapnak az ún. „gyorsan fejlődő gazdasággal rendelkező” országok (*rapidly developing economies – RDEs*). Idetartozik az ún. BASIC Csoport, amelynek tagjai Koppenhágában meghatározó szerepet játszottak: Brazília, Dél-Afrika, India és Kína; utóbbi 2006-ban a kibocsátás mennyiségét tekintve egymagában megelőzte az Amerikai Egyesült Államokat. *Michael B. Gerrard* és *D.-T. Avgerinopoulou* ezért egy közös kategória létrehozását javasolja ezekre az országokra, egy új nemzetközi egyezmény keretében.

A becslések szerint a fejlődő országok 2030-ig évi 2,5%-os növekedést fognak elérni, ami egyrészt alapjaiban kérdőjelezi meg a fosszilis tüzelőanyagokról az alacsony ÜHG-kibocsátással járó technológiák alkalmazására történő áttérés lehetőségét, másrészt a világpolitikában a hatalmi központok eltolódásához fog vezetni. Zárásként az elkerülhetetlennek látszó éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodás érdekében az alábbi négy területet jelölik meg, amelyeken a nemzetközi jog kiemelt szerephez jut majd:

- A változó körülmények, különösen a leginkább sérülékeny régiókban;
- A klímakatasztrófák (árvizek, aszályok stb.) és az ezek következtében meginduló „klímamenekültek”;
- Nemzetbiztonsági kérdések (pl. az országok közötti vízkonfliktusok miatt);
- Az emberi jogok védelme.

Timo Koivuora és *Sébastien Duyck* egy kialakulóban lévő óceán, az Arktisz szabályozási problémáit taglalja, amelynek terjeszkedése a sarki jég olvadásával párhuzamosan az éghajlatváltozás egyik legszembetűnőbb példája. A környezeti állapot gyorsuló romlása abszurd módon a közvetlenül érintett államok számára jelentős gazdasági hasznokkal kecsegtet (halászat, közlekedés, mélytengeri bányászat, turizmus stb.). A szerzők az Arktisz Tanács történetén és tevékenységén keresztül mutatják be, hogy a kockázatok ellenére ezek az országok miért ragaszkodnak végéig az Antarktiszhoz hasonló, proaktív szabályozás helyett az eddigi *status quo* (egyre nehezebb) fenntartásához.

A környezet-gazdaságtan egyik legismertebb példáját, az ún. „közlegelők tragédiájának” tételét kapcsolja össze *Rosemary Rayfuse* a (nyílt) tengerek szabadságával, pontosabban annak következményeivel. Mint ismert, több mint 400 évvel ezelőtt, *H. Grotius* „*Mare liberum*” c. művében került eredetileg kimondásra a nemzetközi jog egyik dogmájává vált alapelv, amely szinte a megszületése óta viták keresztüzében áll. A nemzetközi jogi szempontból *res communis omnium usus* jelleggel bíró nyílt tengerek szennyezése, túlhalászása és számos egyéb tevékenység miatt azonban a kérdés napjainkra eldőlt: egyre nő azoknak a nemzetközi jogi korlátozásoknak, konkrét kötelezettségeknek a száma, amelyek alapján látható, hogy le kell számolni a tengerek mint „közlegelők” kimeríthetetlenségének az illúziójával.

A szektorális és földrajzi szempontból is fragmentált, nemzetközi tengerjogi kormányzás jogi és intézményi hátterének megteremtése nélkül azonban az államok továbbra is az egyéni érdekeiket fogják követni. A helyzetet súlyosbítja, hogy számos területen (pl. kábelek és vezetékek fektetése, mélytengeri turizmus) szinte semmilyen nemzetközi szabályozás nem létezik jelenleg. A fejezetben bemutatott hiányosságok miatt szinte „törvénytörő”, hogy valójában egy integrált rendszer kialakítására lenne

szükség, új (globális, átfogó, jogilag kötelező) nemzetközi szerződés sürgős elfogadásával, a sérülékeny tengeri védett területek (*marine protected areas – MPAs*) kijelölése helyett.

A nemzetközi környezetvédelmi jog legfrissebb kérdéseit feszegető 3. Rész nyújtja a legtöbb újdonságot a szabályozás jövője iránt érdeklődők számára. A kötet szerzői például a nanotechnológia fejlődésének következményeit boncolgatják. Számos tudományágot érintenek azok a kutatások, amelyek – nanotechnológia név alatt, aminek egyelőre egységesen elfogadott definíciója sincs – olyan anyagok létrehozásához vezetnek, amelyek a tulajdonságaiknak köszönhetően új alkalmazások kipróbálását teszik lehetővé a mezőgazdaságban, az élelmiszer- és szépségiparban, vagy akár a klímaváltozás elleni küzdelemben (pl. napelemek, járművek, szigetelőanyagok, üzemanyag-adalékok).

A kockázatok elsősorban nem a kémiai összetételből, hanem ezeknek az anyagoknak a méretéből adódnak. Szigorú tudományos vizsgálatokra és kockázatértékelésekre lenne szükség, amit az érintett országok is elismernek; ennek ellenére a szabályozás fejlődését egyelőre a gazdasági vállalatok által, önkéntesen vállalt szabványok fejlődése jellemzi, az ENSZ rendszerén kívül.

Az utolsó előtti témakör a bioenergia növekvő felhasználásának a kockázataival foglalkozik. *Richard L. Ottinger* és *Victor M. Tafur* megkísérik felsorolni mindazokat a problémákat, amelyek kérdésessé teszik a növényekből előállított energia ipari méretű felhasználhatóságát (öntözés, monokultúrák, szállítás, foglalkoztatás stb.). Számba veszik mindazokat a követelményeket is, amelyek a sikeres bioenergetikai fejlesztések alapfeltételeit jelentik (K+F, eszközigeny, korrupciómentesség stb.). Bár számos olyan nemzetközi szerződés létezik, amelyek a bioenergia előállításának és kereskedelmének egyes aspektusait tárgyalják, a szabályozás fejlődése egyelőre itt is szabványokon és különféle szervezetek (*Forest Stewardship Council, Roundtable on Sustainable Biofuels, Institute of Resources Assessment* stb.) tevékenységein keresztül zajlik.

Zárásként a szintetikus biológia és genomika világába kalauzol el bennünket *Michele S. Garfinkel* és *Robert M. Friedman*. A felhasznált anyagok és az alkalmazott technológiák sokfélesége miatt egységes definíciók megfogalmazása egyelőre ezeken a területeken sem lehetséges. A szerzők azonban a tanulmány elején tisztázzák, hogy itt olyan technológiákról van szó, amelyek alapvető sajátossága, hogy nemcsak a tudomány és a társadalom fejlődéséhez tudnak segítséget nyújtani (alternatív üzemanyagok, gyógyszerek, vakcinák, nyersanyagok stb. előállítás), hanem könnyen válhatnak ártalmassá, ami súlyos etikai és filozófiai problémákat is felvet az alkalmazásukkal kapcsolatban. Bár maguk a technológiák nem tekinthetők annyira újnak, az általuk felvetett kérdések jogi szempontból mégis nehezen válaszolhatók meg, hiszen a biotechnológiára vonatkozó általános szabályok mellett számos speciális igény is felmerül, például a szellemi alkotások védelme terén.

Összességében megállapítható, hogy a kötet a nemzetközi környezetvédelmi szabályozás alapos értékelését végzi el, de csupán a jövő szempontjából legfontosabbnak, legaktuálisabbnak tekintett területeken. A környezeti problémáknak az élet gyakorlatilag minden területére kiterjedő, globális és kölcsönösen összefüggő jellege miatt több nem is várható el. Mégis vannak olyan témakörök, amelyek szintén önál-

ló fejezetet érdekeltek volna (például a nukleáris energia jövője vagy a nemzetközi kereskedelem hatásai), így az olvasóban némi hiányérzet maradhat.

Ennek ellenére az említett tanulmányok – a globális környezeti kormányzás és a nemzetközi környezetvédelmi szabályozás közötti szoros kapcsolatrendszer vizsgálatán keresztül – egytől egyig azt bizonyítják, hogy a szuverén egyenlőség elve alapján együttműködő államok által kötött nemzetközi szerződések és egyéb jogi eszközök – látványos számbeli növekedésük ellenére – önmagukban már most sem képesek megoldást találni a környezeti (illetve az azokkal összefüggő gazdasági és társadalmi) problémák halmazára. A „jó környezeti kormányzás” részeként valamilyen érintett szereplőnek igazodnia kell a változások irányához és sebességéhez, több területen valóban „paradigmaváltásra” van szükség, ami óhatatlanul a nemzetközi (környezetvédelmi) jog dinamikus fejlődését kell hogy jelentse a továbbiakban is, hosszú időn keresztül izgalmas kutatási lehetőségeket biztosítva a téma iránt érdeklődőknek.