

Vélemény

az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 08.) Korm. rendelet módosításáról szóló tervezet (KvVM/KJKF/449/2008)

Összeállították:

- Tripolszky Sarolta (CEEweb)
- Dr. Gubek Nóra környezetvédelmi szakjogász
- Halmos Gergő (MME)
- Králl Attila (MME)

Összefoglalás

Jelen tanulmány a 2008. májusában nyilvánosságra került, (KvVM/KJKF/449/2008) számú, sorrendben a *harmadik tervezet* (a továbbiakban: tervezet), illetve az előterjesztésben foglalt **módosításokkal kiegészített eredeti kormányrendelet** (a továbbiakban: Kr.) **értékelését** tartalmazza.

Jelen véleményt összeállító civil szervezetek és magánszemélyek örömmel veszik a társadalmi vitára bocsájtott tervezetet. Véleményünk szerint a módosító javaslat fontos és szükséges előrelépést jelent az élőhelyvédelmi irányelv hazai megvalósításának folyamatában. Sok olyan javítás kerülhet be ezzel a módosítással a Kr.-be, amelyeknek a meghatározására, tisztázására már korábban is sor kerülhetett volna, és amelyek adósságai voltak a hazai jognak, ahogy ezt az uniós kötelezettségsszegési eljárás kezdeményezése is mutatta.

Többek között fontos előrelépés a hatásbecslési eljárás szabályainak tisztázása, illetve az élőhelyvédelmi irányelvben és más egyéb jogszabályokban előírt hatásbecslési eljárások egymáshoz való viszonyának a tisztázása. A hatások jelentőségének megítéléséhez kidolgozott szempontrendszer szintén hasznos segítség. Ez a két kiegészítés megfelelő, korrekt választ adhat azon beruházóknak, akik Natura 2000 területen tervezik befektetésüket megvalósítani. Remélhetőleg megszűnnek azok a problémák is, amelyek a hatásvizsgálati dokumentációkban eddig a Natura területek nem megfelelő értelmezésével és elnagyolt értékelésével kapcsolatban felmerültek. Ezzel ellentétben elmaradt az

ún. kiegyenlítő intézkedésekről szóló pontosabb szabályozás, így az nem tervezhető és nem számonkérhető.

Jelentős előrelépés a különböző fenntartási/kezelési tervek beemelése a rendeletbe. Nagy veszélyforrásnak látjuk azonban, hogy a rendelet kitétel nélkül elfogad olyan egyéb terveket is természetvédelmi kezelést biztosító tervnek, amelyek ilyen irányú célkitűzéseket a hatályos jogszabályok szerint nem tartalmaznak, illetve nagy hiányosság, hogy a tervek egymás közötti viszonyát, hierarchiáját a rendelet nem tisztázza.

Szintén nagy jelentőségű a hatósági jogkör kiterjesztése az erdőgazdálkodási üzemterv és az éves erdőgazdálkodási terv jóváhagyására, mely részben hozzájárulhat az uniós irányelvet sértő aktuális erdészeti gyakorlat megváltozásához. Itt javasoljuk a hatáskör kiterjesztését ezeken kívül az éves erdőgazdálkodási terv megváltoztatásának engedélyezésére irányuló erdészeti hatósági eljárásra is.

Véleményünk szerint a módosítás közelíti a hazai jogot az uniós jog szintjéhez, illetve annak gyakorlati megvalósításához is jelentősen hozzá fog járulni. Emellett vannak olyan kérdések, amelyekben a módosító javaslatban foglalt rendelkezések még mindig nem elégségesek, és ahol előreláthatóan további konfliktusokra is számíthatunk. Változatlanul fenntartjuk azokat a kifogásainkat, melyek a közérdekre, az érintettekkel való érdemi kapcsolat hiányára vonatkoztak, valamint felhívjuk a figyelmet azokra a pontatlanságokra, amelyek a joganyagok és a jogalkalmazók hierarchiáját jellemzik – lásd alább a *Részletes elemzésben*.

Részletes elemzés

Jelölések: A tervezet, illetve Kr. eredeti szövege
Új szövegjavaslat
Főrlésre javasolt szöveg
(Indoklás)

Fogalmak

2§ e) *különleges madárvédelmi terület*: az 5. melléklet szerinti, olyan közösségi szempontból jelentős természeti értékekkel rendelkező terület, amelyen az 1. A) számú mellékletben meghatározott közösségi jelentőségű madárfaj, valamint az 1. B) számú mellékletben meghatározott vonuló madárfaj jelentős állománya, illetve élőhelye található, különös tekintettel a nemzetközi jelentőségű és egyéb vizes élőhelyekre;

A Natura 2000 hálózatba tartozó területek fogalmának egységes meghatározása érdekében szükséges az e) pontban meghatározott *különleges madárvédelmi terület* esetében is – hasonlóan az f) és g) pontban definiált természetmegőrzési területekhez – a jogszabályban történő kihirdetés szövegszerű megjelenítése, ellenkező esetben a fogalmak között a madárvédelmi területek kivételként tűnhetnek fel.

Különböző tervek egymás közötti viszonya

4. § (3) A Natura 2000 területen található közösségi jelentőségű és a kiemelt jelentőségű közösségi fajok, illetve élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzését, fenntartását, valamint helyreállítását szolgáló intézkedéseket a következők állapítják meg:

- a) természetvédelmi kezelési terv;
- ~~b) más – külön jogszabály alapján készített – természetvédelmi célú vagy valamely Natura 2000 terület védelmére kihatással lévő terv; illetve~~
- c) fenntartási terv, amennyiben az a Natura 2000 területen található közösségi jelentőségű és kiemelt jelentőségű közösségi fajok, illetve élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása és helyreállítása érdekében szükséges.

Örvendetes, hogy a tervek nevesítésre kerültek a rendeletben. A b) pont alapján azonban minden régebben (vagy újonnan) külön jogszabály alapján készített terv, amely a Natura 2000 terület védelmére kihatással van, a kedvező természetvédelmi helyzetet elősegítő tervnek minősül, akkor is, ha például a terület védelmére negatív hatással van. **A b) pont sajnos olyan terveket is Natura 2000 kezelési tervnek minősít, amelyek egyértelműen nem azok.**

A Kr. Módosítás nem határozza meg a különböző tervek egymás közötti viszonyát. Hogyan viszonyul egymáshoz például egy erdészeti üzemterv és egy fenntartási terv? A természetvédelmi kezelési terv és a fenntartási terv? Melyiknek az előírásait kell integrálni a másikba? Melyik írja felül melyiket? Hogyan oldandó fel, amennyiben ellentétes előírásokat tartalmaznak ugyanarra a területre?

A jogalkotó itt nagyon különböző fajtájú, rendeltetésű terveket emelt azonos szintre, ami megítélésünk szerint hibás. Ezek a tervek nagyon különböző módon tudnak hozzájárulni az élőhelyvédelmi irányelvben szereplő fajok és élőhelyek kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartásához/javításához. A fenntartási/természetvédelmi kezelési tervek komplex, hosszú távú természetvédelmi folyamatokat vesznek figyelembe és részletes, ilyen irányú célkitűzéseket tartalmaznak. Ezzel szemben pl. egy erdészeti üzemterv (mely a megfogalmazás szerint a b) alá tartozik) általában nem tartalmaz hosszú távú, komplex természetvédelmi célkitűzéseket és intézkedéseket, inkább gyakorlati tevékenységek meghatározását szolgálja. A természetvédelmi kezelési tervek sem feltétlenül tartalmaznak a Natura 2000-es fajokra és élőhelyekre vonatkozó előírásokat.

Üdvözljük, hogy a kormányrendelet foglalkozik a különböző tervekkel, de úgy gondoljuk, hogy a megközelítés hibás. A Natura 2000 fajok és élőhelyek kezelését szabályozó tervek jogszabályba foglalását gondosabb szakmai előkészítés kell, hogy megelőzze, hasonlóan ahhoz, ahogyan ez a hatásbecslési eljárásra vonatkozó előírások kidolgozásánál megtörtént.

- el kell tehát végezni a különböző tervekre vonatkozó jogszabályok összehasonlítását, elemzését,
- tisztázni kell a tervek egymáshoz való viszonyát, hierarchiáját, (pl. integrálási kötelezettség)
- ki kell dolgozni egy „minimum Natura 2000 fenntartási terv tartalomjegyzéket” melyben azok a pontok vannak összefoglalva, amelyet egy tervnek minimum tartalmaznia kell, hogy Natura 2000 kezelési

tervnek minősülhessen. Ezt a „minimum tartalomjegyzéket” mellékletben a jelenlegi tervezethez lehetne csatolni.

Javasoljuk ennek a szakértői munkának az elvégzését, illetve további egyeztetés lefolytatását a Kr. elfogadása előtt! A véleményt készítő civil szervezetek ehhez ezúton szeretnék felajánlani a segítségüket. Amennyiben a fenti szakértői munka elvégzése már nem kivitelezhető, akkor a kérdéskör további tisztázódásáig **javasoljuk a 4. § (3) b) pont törlését.**

Erdészeti eljárásokban való részvétel

(3) A Kr. 9. §-a (3) bekezdésének *h)* pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

[A védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területre irányuló hatósági eljárás során a felügyelőség ...szakhatósági hozzájárulása szükséges]

„h) erdőtelepítési-kivitelezési terv jóváhagyására, az engedély nélkül vagy az engedélytől eltérően telepített erdő faállománya fenntartásának engedélyezésére, erdőterület igénybevételének engedélyezésére, az erdőterület tervezett igénybevételére vonatkozó elvi hozzájárulásra irányuló, valamint az erdőgazdálkodási üzemterv és az éves erdőgazdálkodási terv jóváhagyására, illetve az éves erdőgazdálkodási terv megváltoztatásának engedélyezésére irányuló erdészeti hatósági eljárásban;”

A természetvédelmi felügyelőség szakhatósági jogkörének kiterjesztését az erdőgazdálkodási üzemterv és az éves erdőgazdálkodási terv jóváhagyására fontos előrelépésnek tartjuk. Javasoljuk továbbá a hatósági jogkör kiterjesztését az éves erdőgazdálkodási terv megváltoztatásának engedélyezésére is. **A jogkör kiterjesztését ezekre az eljárásokra mindenképpen szükségesnek és elkerülhetetlennek tartjuk az élőhelyvédelmi irányelvnek való megfelelés miatt.** Az irányelv 6. cikke szerint:

„(1) A tagállamok megállapítják a különleges természetvédelmi területek védelméhez szükséges intézkedéseket, megfelelő esetben beleértve a kifejezetten 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.”

(3) (...) 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. (...) 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, (...)”.

Az erdős Natura 2000 területeken élő fajok és élőhelyek kedvező természetvédelmi helyzetének biztosítása, előmozdítása érdekében Magyarország máig nem tette meg a fenti paragrafusban leírt lehetséges intézkedések egyikét sem:

- nem készültek erdős Natura 2000 területekre kezelési tervek,
- a meglévő erdészeti tervekbe nem lett integrálva a fajok és élőhelyek kedvező természetvédelmi helyzetének biztosítása, előmozdítása érdekében meghozandó intézkedések; illetve
- törvényi, közigazgatási, vagy szerződéses aktusok sem jöttek létre.
- Az erdészeti üzemtervek és egyéb erdészeti tervek, mint a Natura 2000 területekre jelentős hatással lévő tervek hatásait nem vizsgálják.

Az erdős Natura 2000 területeken az élőhelyvédelmi irányelv célkitűzéseinek megvalósulása ezért nem biztosított, sőt, a hazai erdészeti gyakorlat több ponton sérti azt. Számtalan példa mutatja, hogy a fajok és élőhelyek ennek következtében károsodnak. Az új erdőtörvény megalkotásának évek óta való elhúzódása a helyzetet tovább rontja.

Úgy gondoljuk, hogy ezt figyelembe véve a természetvédelmi szakhatósági jogkör kiszélesítése a Natura 2000 területek vonatkozásában ezt a hiányt részben pótolni képes. Mindazonáltal ez csak egy szükséges minimumnak tekinthető, melyet a jövőben egyéb, a 6. cikkben leírt különböző egyéb intézkedések bevezetése kell, hogy kövessen az élőhelyvédelmi irányelvnek való megfelelés érdekében.

Hatásbecslés

10. § (6) Ha a terv, illetve a beruházás a hatásbecslés alapján a Natura 2000 terület kijelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére kedvezőtlen hatással lehet, és a terv, illetve a beruházás megvalósítására egyéb ésszerű megoldás nincs, azonban a tervhez, illetve a beruházáshoz a 10/A. § (2)-(3) bekezdés szerinti közérdek fűződik, a terv elfogadható, illetve a beruházás a környezetvédelmi minisztérium hozzájárulásával engedélyezhető. A beruházást úgy kell megvalósítani, hogy az a lehető legkisebb kedvezőtlen hatással járjon.

10. §/A (3) A Natura 2000 területen előforduló kiemelt jelentőségű közösségi élőhelytípusra vagy kiemelt jelentőségű közösségi fajra várhatóan jelentős hatással lévő olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amelyhez - a (2) bekezdésben felsoroltakon kívül - egyéb kiemelt fontosságú közérdek fűződik, ki kell kérni az Európai Bizottság véleményét, és ezt követően a környezetvédelmi minisztérium egyetértő nyilatkozatát. Egyéb kiemelt fontosságú közérdeknek minősülhetnek különösen a 4. § (2) bekezdésében foglalt, az ország társadalmi-gazdasági fejlődését szolgáló célok.

Javasoljuk a hatályos 10/A.§ (3) bekezdését a fent jelzett kiegészítéssel módosítani annak érdekében, hogy az egyéb, kiemelt fontosságú közérdeknek minősülő, különösen a 4. § (2) bekezdésében foglalt, az ország társadalmi-gazdasági fejlődését szolgáló célok megítélése objektíven, a természetvédelmi hatóságokkal egyetértésben történjen.

Kiegészítő intézkedések

10. § (11) A (8) bekezdésben foglalt rendelkezéseket a jelölt Natura 2000 területekre ~~nem kell alkalmazni.~~

A jelölt Natura 2000 területek esetében az élőhelyvédelmi irányelv útmutatásai nem egyértelműek, szerintünk azonban azokra a 6. cikk (2) bekezdése vonatkozik, a 6. cikk (3) (4) bekezdése viszont nem. Ennek megfelelően ezek a területek a jóváhagyott területekkel összehasonlítva erősebb, preventív védelmet élveznek. Amíg az Európai Bizottság jóvá nem hagyja őket, addig a tagállamnak a védett értékek megőrzése az elsődleges feladata, és ennek értelmében nem tanácsolt semmilyen hatásbecslési, engedélyezési vagy egyéb beruházási tervekkel kapcsolatos eljárás indítása.

A Kr. ennél megengedőbb, amikor a jelölt és a jóváhagyott Natura 2000 területekre azonos eljárást ír elő, így a preventív szabályozási kultúra csorbát

szenvet. Amennyiben azonban a Kr. egyformán kívánja kezelni az Unió által jóváhagyott, illetve még jelölés alatt álló területeket, akkor viszont javasoljuk, hogy a 10.§ (11) bekezdését töröljék, és a jelölt területek esetén is legyenek előírva a kiegyenlítő intézkedések (lehetséges, hogy ez csupán a módosítás adminisztratív hibája, mivel a jelenlegi rendeletben ez az intézkedési kötelezettség szerepel a jelölt területekre is, de az utalást tartalmazó bekezdés „elcsúszott”).

10§ (8) A felügyelőség a terv kidolgozója, illetve a beruházás engedélyese részére a Natura 2000 területek egységességének, valamint az élőhelyek és a fajok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, illetve elérése érdekében az érintett vagy más Natura 2000 területen a várható kedvezőtlen hatással arányos, azt ellensúlyozó helyreállítási és fejlesztési feladat (a továbbiakban: kiegyenlítő intézkedés) elvégzését írja elő.

A helyreállítási, fejlesztési munkálatok csupán az érintett vagy más Natura 2000 területekre történő korlátozása szakmailag nem indokolható. Az adott Natura 2000 területen belül vagy annak szomszédságában vagy máshol található, nem Natura 2000 területeken éppúgy indokolt lehet a kiegyenlítő célú beavatkozás. E tekintetben javasoljuk egy sorrendiség megállapítását a következők szerint: 1. az érintett Natura 2000 területtel szomszédos, vagy közeli Natura 2000 területen; 2. egyazon földrajzi egységbe tartozó nem Natura 2000 területen; 3. más földrajzi egységben tartozó nem Natura 2000 területen.

Alapvető szabályozási cél ebben az esetben az lenne, hogy a Natura 2000 területek integritása, egysége ne sérüljön jelentős mértékben, valamint a jelölő fajok és élőhelyek területre vetített zavarása, károsítása kiegyenlítésre kerüljön akár Natura 2000, akár más területeken. Ezen szempont megfogalmazását is a rendeletbe kell illeszteni elősegítve a hatékony védelmet.

„Jelentős hatás” kritériumrendszere

(A Natura 2000 területet érintő hatások jelentősége megállapításának szempontjai)

Üdvözöljük az ebben az irányban tett lépést, amely mindenképpen fontos, és a hatásbecslési eljárás elengedhetetlen kelléke. A kidolgozott szempontrendszer nagyon magas szakmai színvonalú, de úgy érezzük, hogy egy esetleges beruházónak nem ad elég támpontot, világos útmutatást. A szempontok leírása érthető, de az nem, hogy mikortól tekinthető egy szempont megváltozása jelentős hatásnak, illetve a mértékegységek is hiányoznak (pl. százalékos veszteség, regenerálódásnál időbeli igény stb.).