

INTRODUCTION OF THE NATIONAL LANDSCAPE STRATEGY OF HUNGARY (2017-2026) A NEMZETI TÁJSTRATÉGIA (2017-2026) ELFOGADÁSA MAGYARORSZÁGON

SZERZŐ / BY: KINCSES KRISZTINA,
PÁDÁRNÉ DR. TÖRÖK ÉVA

ABSTRACT

The Hungarian Government approved Hungary's first National Landscape Strategy in March 2017. The article presents the way to the approval of the National Landscape Strategy, the authorisations of the strategy, the work flow of preparation, the mission, the structure and the content of the strategy, summarizing the results so far, pointing to the national and international significance of the strategy, referring to some actual challenges.

Keyword

European Landscape Convention,
Hungarian landscape strategy,
chief landscape architect

INTRODUCTION

The Hungarian Government approved the National Landscape Strategy for the period 2017-2026¹ in March 2017.² By the Government Decision 1128/2017 (20 March) the Government:

- calls on the Minister of National Development to take the principles of the National Landscape Strategy into account for the planning of

investments in transport infrastructure and tourism;

- calls on the ministers concerned to support volunteers and civil organisations engaged in landscape protection;
- calls on the Minister of Prime Minister's Office to provide for the gradual setting up of the chief landscape architect system;
- calls on the Minister of Agriculture to make report every three years on the implementation of the strategy to the Government (the first report is due 30 June 2020).

AUTHORISATIONS

In Hungary, the European Landscape Convention³ took effect on 1 February 2008 by the Act CXI of 2007 on the promulgation of the European Landscape Convention⁴ that was signed in Florence on 20 October 2000. The primary responsibility for the implementation of the European Landscape Convention lies with the Ministry of Agriculture. The minister responsible for nature conservation shall provide for the implementation⁵ of the European Landscape Convention in agreement with the minister responsible for cultural

- ¹ Nemzeti Tájstratégia (2017-2026) 2017 [http://www.kormany.hu/download/8/ff/foooo/Nemzeti%20T%C3%A1jstrat%C3%Aggia_2017-2026.pdf#!DocumentBrowse\(2017\) http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/kornyezetugyert-agrarfejlesztesert-es-hungarikumokert-felelos-allamtitkarsag\(2017](http://www.kormany.hu/download/8/ff/foooo/Nemzeti%20T%C3%A1jstrat%C3%Aggia_2017-2026.pdf#!DocumentBrowse(2017) http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/kornyezetugyert-agrarfejlesztesert-es-hungarikumokert-felelos-allamtitkarsag(2017)
- ² 1128/2017. (III. 20.) Korm. határozat a 2017-2026 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Tájstratégiáról
- ³ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176>
- ⁴ 2007. évi CXI. törvény a Firenzében, 2000. október 20-án kelt, az Európai Táj Egyezmény kihirdetéséről
- ⁵ <http://www.termeszetvedelem.hu/tajegyzmeny>

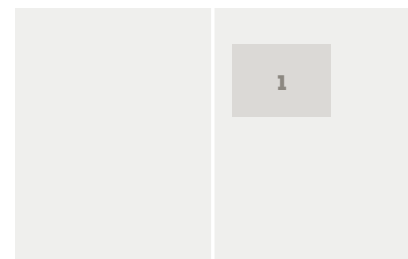
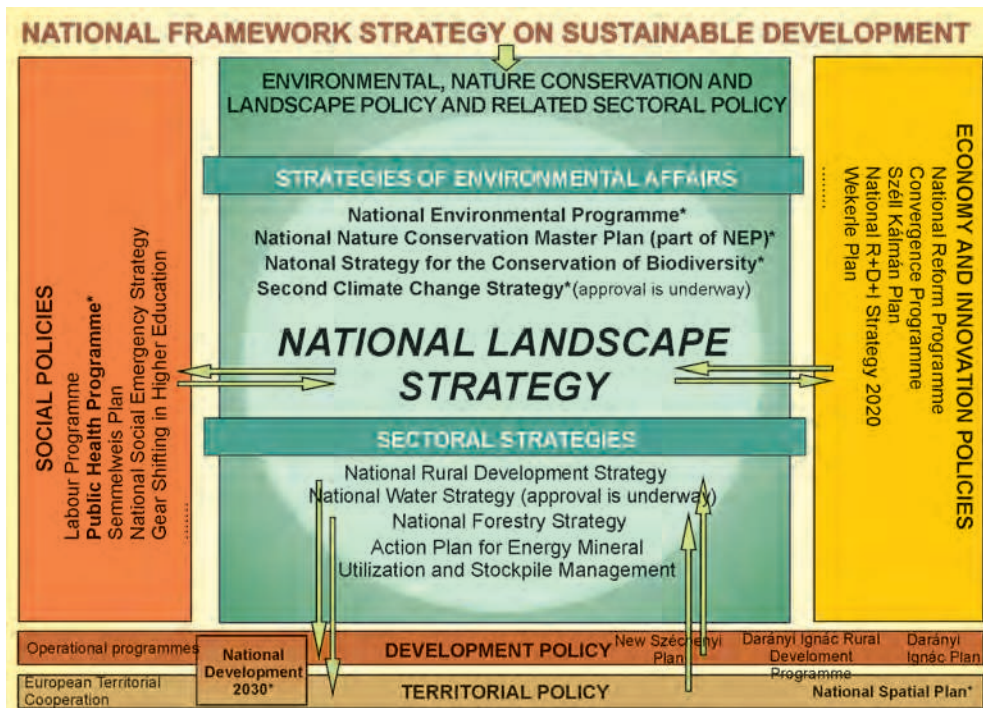


Figure 1: The place and role of the National Landscape Strategy within the Hungarian planning scheme (SOURCE: NATIONAL LANDSCAPE STRATEGY OF HUNGARY (2017-2026))

heritage protection, and in co-operation with the ministers responsible for territorial development and spatial planning.

Under the management of the European Landscape Convention National Co-ordination Working Group,⁶ a *joint work programme applying to all ministries concerned* was drawn up to achieve the goals and fulfil the tasks laid down in the European Landscape Convention. The document entitled *Work Programme for the Implementation of the European Landscape Convention (2013-2017)* set the development of the Hungarian landscape strategy as an “extremely important” task.⁷

In order to implement this task, the Ministry of Agriculture initiated the development of the strategy at the time of the formulation of the National Environmental Programme. In June 2015, the National Assembly approved the 4th National Environmental Programme for the period between 2015 and 2020. The development of the “*National Landscape Policy and Strategy Integrating the Protection, Management and Planning of Landscapes*” is stipulated in Chapter 8.7. *European Landscape Convention of the Nature Conservation Master Plan* annexed to the Programme.

WORK FLOW

As the first step, the European Landscape Convention National Co-ordination Working Group organised an extended meeting in March 2015 and made a SWOT analysis.

On 2 December 2015, a workshop⁸ on the proposed National Landscape Strategy was organised jointly by the Office of the Commissioner for Fundamental Rights and the Ministry of Agriculture. The workshop focused on two topics:

- the analysis and evaluation of the condition of the Hungarian landscape;
- the role and responsibility of public administration in landscape formation.

The event created the opportunity for research institutions, universities and civil organisations to make proposals regarding the National Landscape Strategy to safeguard the nation’s common heritage. The participants could also send their comments in writing.

On 11 December 2015, the Ministry of Agriculture proposed the convocation of an intra-ministerial and an inter-ministerial working group for the constructive implementation of

6 1189/2012. (VI. 11.) Korm. határozat az Európai Táj Egyezmény Nemzeti Koordinációs Munkacsoport létrehozásáról
7 Munkaprogram az Európai Táj Egyezmény végrehajtására a Firenzében, 2000. október 20-án kelt, az Európai Táj Egyezmény kihirdetéséről szóló 2007. évi CXI. törvény alapján 2013-2017, 2013 http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/Taj/ETE_munkaterv_201303012VEGLEGES_web.pdf
8 <http://www.ajbh.hu/esemenynaptar> (2015.12.02.)

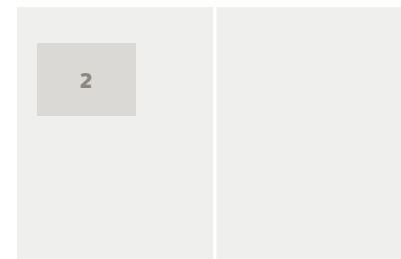
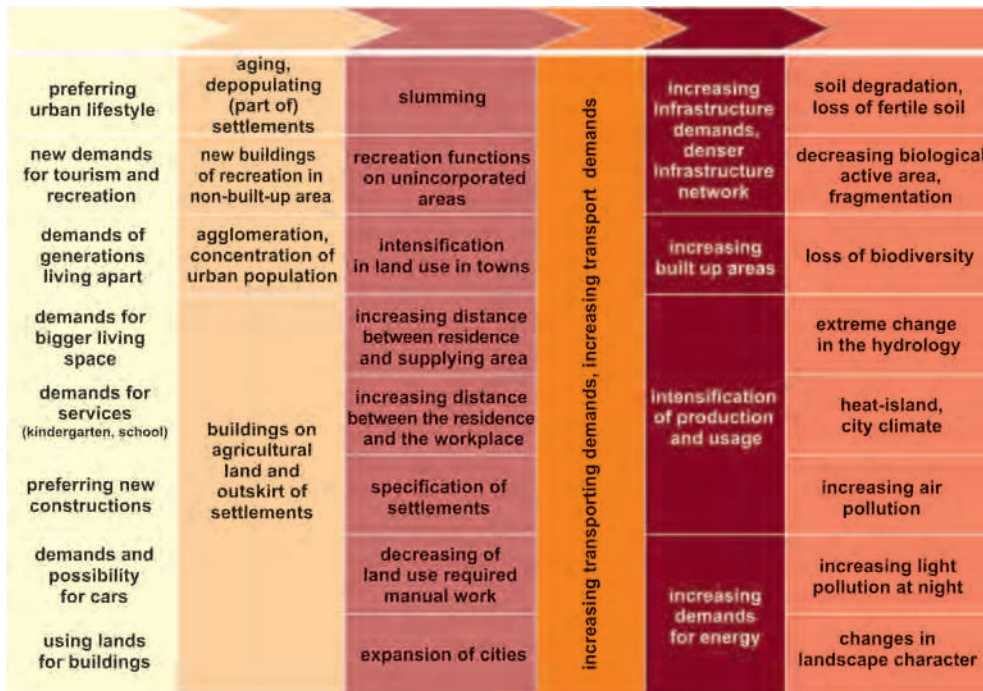


Figure 2: Simplified causal links between changed lifestyles and landscape (SOURCE: NATIONAL LANDSCAPE STRATEGY OF HUNGARY (2017-2026))

this task. The technical preparatory work relied on wide-ranging technical and inter-ministerial co-operation.

THE MISSION OF THE STRATEGY

The landscape is represented in the strategy documents developed and approved in the past 10 years, although it is represented only indirectly and not in the ternary system of protection-management-planning of the European Landscape Convention. For the review of the interfaces of the landscape strategy, we gave priority to those that determine territorial development, sustainability, natural and environmental condition and the development directions of utilisations relying on natural configurations.

Considering the principles and the tasks presented in the Preamble and laid down in the articles of the European Landscape Convention, the mission of the first Hungarian National Landscape Strategy can be summarised as follows:

- Development of a complex holistic landscape approach, and having it acknowledged generally.
- The landscape generally must be made an underlying approach element of sectoral policy areas and functions, not only the areas and functions with outstanding values.
- The condition of the landscape and the triggering effects must be handled together through revealing causal interrelationship and thereby

demonstrating the need for taking responsibility for landscapes.

- The National Landscape Strategy emphasises the change in land use and land cover on both protected and unprotected areas.

STRUCTURE, CONTENT

The National Landscape Strategy is being developed in compliance with the criteria of policy strategies.⁹ However, its fundamental purpose and mission resulting from the European Landscape Convention is to develop a horizontal vision which goes beyond the given policy areas and to devise a medium-term strategy to achieve its vision. Within the meaning of Government Decree 38/2012 (12 March), a policy strategy is a medium-term strategic document for achieving the vision of a given policy area.

The structure of the strategy document (analysis and evaluation of the situation; measurable objectives, required actions and their preconditions; follow-up and evaluation) largely follows the requirements of the applicable government decree.

This strategy reviews how Hungary satisfies international expectations, and presents the most dominant landscape formation processes. It shows the condition of Hungarian landscapes and the drivers that determine their condition.

⁹ 38/2012. (III.12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról

VISION

The vision of the strategy is dual: it outlines the future condition of Hungarian landscapes and the vision of Hungarian landscape policy. The vision drawn up by the strategy is a summary of the two visions: Land use relies on landscape configuration and assets.

POLICY OBJECTIVES

The overall objective:
Responsible land use based on landscape configuration and assets.

Horizontal principles:

- A) General protection of natural resources and cultural heritage
- B) Wise and rational use of areas
- C) The mitigation of the impacts of climate change and adaptation to it

Strategic objectives:

- I. Laying the foundations for land use based on landscape configuration and assets
- II. Liveable landscape – liveable settlement – wise land use
- III. Enhancing landscape identity

STRATEGIC OBJECTIVES AND SUB-OBJECTIVES

I. Laying the foundations for land use based on landscape configuration and assets

- I.1. Establishing the framework for land use based on landscape configuration and assets;
- I.2. Monitoring changes in land use;
- I.3. Integrating land use, based on landscape configuration and assets, into decision-making;
- I.4. Integrating a complex approach to landscape into research activities.

II. Liveable landscape – liveable settlement – wise land use

- II.1. Compact, climate-friendly settlements that preserve values;
- II.2. Infrastructures fitted into the landscape;
- II.3. Production functions based on landscape configuration and assets;
- II.4. Recreational functions based on landscape configuration and assets;
- II.5. Better functioning regulatory and protective functions.

III. Enhancing landscape identity

- III.1. Improving awareness and social responsibility;
- III.2. Improving social participation;
- III.3. Developing education and training related to landscape.

GUARANTEES FOR THE IMPLEMENTATION

The operational programmes for 2014-2020 have been taken into account when defining objectives and intervention areas.

A major part of actions for the fulfilment of the objectives is, or can be, linked to operational programmes financed from EU funds. At the end of the EU budgetary period and the beginning of period of planning the following budgetary period, attention should be paid that the objectives specified in the strategy are involved among the planning criteria. Additionally, ensure that the strategy contains actions that do not require allocated funds in the budget but can be achieved as part of the existing tasks through a change of approach or attitude.

It is important that, according to the order of strategic management by the government, the new strategies and the existing strategies that are reviewed should integrate the requirement for *responsible land use, based on landscape configuration and assets*, and should incorporate the actions (94 measures) specified for the objectives into the sectorial policies.

FOLLOW-UP AND EVALUATION

The strategy determined measurable indicators and the milestones for the follow-up of the implementation. Indicators suitable for the following-up of the achievement of objectives and sub-objectives were selected by taking the accessibility of the relevant data and the need for its production into account. (Note: the monitoring of landscape conditions is different from the following-up the objectives of strategy, even though some indicators may overlap.)

Interim evaluation must be made every three years as a report on the implementation of the strategy to the Government, and the subsequent evaluation¹⁰ must be made within one year of its implementation.

ACHIEVEMENTS SO FAR

Taking the list of objectives of the strategy into account, and the principles laid down in the European Landscape Convention, among others, two inter-ministerial working groups began their operation in 2017 on the following:

- monitoring the changes of landscapes, and
- establishment of a chief landscape architect system in public administration.

A new work programme for the implementation of the European Landscape Convention has been adopted for the period 2018-2022¹¹ based on the objectives of the National Landscape Strategy 2017-2026.

The Ministry of Agriculture has started a national programme of state nature conservation with the title “Strategic Assessments supporting the long-term conservation of natural values of community interest as well as the national implementation of the EU Biodiversity Strategy to 2020”.¹² The main

aim of the project is to continue and improve data collection, monitoring and research related to biodiversity. The four closely related project elements (Natura, Ecosystem Service, Landscape character,^{13,14} Green Infrastructure^{15,16}) will support policy making by development of the decision-making process.

CONCLUSION

Although the landscape is represented in the strategy documents developed and approved in the past 10 years, it is represented only indirectly and not in the ternary system of protection-management-planning of the European Landscape Convention. Landscape-related tasks require a horizontal approach and intervention. From a sustainability point of view, landscape-related tasks exist in one system, and therefore only systemic responses can be given to them. By approved the National Landscape Strategy for the period 2017-2026, by adopting a Government Decree, the Government calls the sector's attention to the need for holistic landscape approach.¹⁷

There is hardly any national level landscape strategy in Europe.¹⁸ The Hungarian National Landscape Strategy has been introduced as a best practice at the Council of Europe National Symposium on the implementation of the European Landscape Convention in Georgia, held in Tbilisi on 9-10 March 2017.¹⁹ The policies developed in Hungary for the implementation of the European Landscape Convention was greatly appreciated and the Council of Europe²⁰ congratulated Hungary for this internationally important document.

As the most actual challenges, an action plan must be adopted taking the date of the interim evaluation of the strategy into account, and the Hungarian Government should express the consent to be bound by the

10 38/2012. (III.12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról

11 Munkaprogram az Európai Táj Egyezmény végrehajtására a Firenzében, 2000. október 20-án kelt, az Európai Táj Egyezmény kihirdetéséről szóló 2007. évi CXI. törvény alapján 2018-2022, 2018. március http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/Taj/ETE/ETE_MUNKAPROGRAM_2018-2022_webre.pdf

12 http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=news_46_2043 (2017. július)

13 Vaszőcsik V. et al (2017): A hazai tájkarakter alapú tájtipizálás célrendszerének és a gyakorlati alkalmazás lehetséges területeinek előzetes meghatározása http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/KEHOP/TK_tanulmany_final_1.pdf

14 Konkoly-Gyuró É. et al (2017): Tájkarakter alapú tájtipizálás - A tájkarakter alapú tájtipizálási rendszerek felhasználásával kapcsolatos hazai és nemzetközi módszertanok elemzése http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/KEHOP/TK_tanulmany_final_2.pdf

15 Kollányi L. et al (2017): Zöldinfrastruktúra-hálózat fejlesztése a zöldinfrastruktúra szempontjából releváns intézményi és jogszabályi környezet áttekintése http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/KEHOP/ZI_tanulmany_I_kotet_FINAL.pdf

16 Kollányi L. et al (2017): Zöldinfrastruktúra-hálózat felmérésével és fejlesztésével kapcsolatos hazai és nemzetközi tapasztalatok/jó gyakorlatok feldolgozása, adatigények meghatározása http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/KEHOP/ZI_tanulmany_II_kotet_FINAL.pdf

17 <http://www.termeszetvedelem.hu/nemzeti-tajstrategia-2017-2026-2#>

18 https://elcl6.coe.int/WebForms/Public_List.aspx (2018. március)

19 <https://www.coe.int/en/web/landscape/national-regional-symposiums> (2018. március)

20 <http://www.coe.int/en/web/portal/home>

- 1
- 2

Pict. 1: The landscape constitutes a resource favourable to economic activity (PHOTO: KINCSES KRISZTINA)

Pict. 2: The landscape is a basic component of the

European natural and cultural heritage (PHOTO: PÁDÁR TÖRÖK ÉVA)

Pict. 3: Developments in agriculture, forestry, industrial and mineral production

techniques can accelerate the transformation of landscapes (PHOTO: PÁDÁR TÖRÖK ÉVA)

Pict. 4: Protection, management and planning of the

landscape entail rights and responsibilities for everyone (PHOTO: PÁDÁR TÖRÖK ÉVA)



protocol amending the European Landscape Convention (Treaty No. 219²¹) by adopting a new law and depositing the instruments of ratification, acceptance or approval with the Secretary General of the Council of Europe.

It is also important that education and research respond to social problems and help solving them. In the implementation of the National Landscape Strategy those scientific bases are extremely important that are able to coordinate complex landscape researches and their researches are able to establish links between natural sciences and territorial development, theory and practice.

Taking the natural resources of our country into account, knowing its natural and cultural heritage, and recognizing differentiation of the landscapes,

landscape architects are able to develop and design according to the requirements of sustainable development and liveability at the level of objects, settlements and regions. Recognizing connections and interactions with other disciplines (engineering sciences, natural sciences, social sciences, economics and arts); and will, if necessary, create new connections, thereby contributing to the implementation of the National Landscape Strategy. ©

²¹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/219>

A NEMZETI TÁJSTRATÉGIA (2017-2026) ELFOGADÁSA MAGYARORSZÁGON

Magyarországon 2008. február 1-jén lépett hatályba az Európa Tanács Európai Táj Egyezménye (továbbiakban: Tájegyezmény). A Tájegyezmény végrehajtásáról a természetvédelemért felelős miniszter gondoskodik a kulturális örökség védeleméért felelős miniszterrel egyetértésben, továbbá a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszterrel együttműködve.

Az Európai Táj Egyezmény Nemzeti Koordinációs Munkacsoport (ETENKM) 2013-ban elfogadott, öt évre szóló munkaterve kiemelt feladatként nevesítette a Tájegyezmény végrehajtásaként a Nemzeti Tájpolitika és -stratégia megalkotását. Az Országgyűlés 2015-ben elfogadta a 2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programot, amelynek mellékletét képező Természetvédelmi Alapterv 8.7. Európai Táj Egyezmény című fejezetében határozta meg feladatként „A táj védelmét, kezelését és tervezését integráló Nemzeti Tájpolitika és -stratégia” megalkotását.

A Tájstratégia elkészítésének első lépéseként az ETENKM SWOT analízist állított össze. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala és az FM közös rendezésében 2015. december 2-án a készülő Nemzeti Tájstratégiáról szóló műhelybeszélgetésre került sor a magyar táj állapotának elemzése, értékelése; illetve az államigazgatás tájalakításban betöltött szerepe és felelőssége témakörökben. Az FM 2015 decemberében tárcán belüli és tárcaközi munkacsoportot

hozott létre, ezáltal a szakmai előkészítés széles körű szakterületi és tárcaközi együttműködésen alapult.

Az utóbbi tíz évben készített és elfogadott stratégiai dokumentumaiban a táj témaköre jellemzően érintőlegesen jelenik meg, és jellemzően nem a Tájegyezmény szellemiségének megfelelően. A Tájstratégia szakpolitikai stratégia, azonban egy adott szakpolitikai területen túlmutatóan, horizontális jelleggel határozza meg a jövőképet és a vonatkozó jövőkép elérésének tíz évet átfogó stratégiai eszközeit. A dokumentum szerkezeti felépítése (helyzetelemzés és értékelés; mérhető célok; szükséges beavatkozások és feltételeik; nyomonkövetés és értékelés) a téma adottságához mérten követi a vonatkozó kormányrendeletben foglaltakat.

Az első Nemzeti Tájstratégia küldetése az alábbi pontokban foglalható össze.

- Komplex holisztikus látásmód kialakítása és elfogadtatása;
- A tájat az ágazati politikák megalapozó elemévé tenni, és nem csak a kiemelt értékvédelmi szempontok alapján lehatárolt területeket és funkciókat kell védeni, megőrizni;
- A táj állapotát és a kiváltó hatásokat együtt kell kezelni, rámutatva a tájhasználatból adódó felelősségvállalás szükségességére.
- A stratégia átfogó célja a táji adottságokon alapuló felelős tájhasználat.

Az átfogó cél eléréséhez a stratégia megvalósítása során az alábbi horizontális elveket kell érvényesíteni:

- A) Természeti erőforrások és kulturális örökség általános védelme
- B) Bölcs és takarékos területhasználat
- C) Éghajlatváltozás hatásának mérséklése, alkalmazkodás

A Tájstratégia az átfogó célkitűzés elérése érdekében három kiemelt célt és ahhoz kapcsolódó alcélokat fogalmaz meg:

- I. Táji adottságokon alapuló tájhasznosítás megalapozása
 - I.1. alcél: Táji adottságokon alapuló tájhasznosítás kereteinek meghatározása
 - I.2. alcél: A tájhasználat változásának nyomon követése
 - I.3. alcél: A táji adottságokon alapuló tájhasznosítás integrálása a döntési mechanizmusokba
 - I.4. alcél: Komplex tájzsemlélet integrálása a kutatásokba
- II. Élhető táj – élhető település – bölcs tájhasznosítás
 - II.1. alcél: Kompakt, klímabarát, értékőrző települések
 - II.2. alcél: Tájba illesztett infrastruktúrák
 - II.3. alcél: Táji adottságokon alapuló termelési funkciók
 - II.4. alcél: Táji adottságokon alapuló rekreációs funkciók
 - II.5. alcél: Jobban működő szabályozási és védelmi funkciók
- III. A tájidentitás növelése
 - III.1. alcél: Fogékonyság, társadalmi felelősségvállalás növelése
 - III.2. alcél: A társadalmi részvétel növelése
 - III.3. alcél: A tájjal kapcsolatos képzés, oktatás fejlesztése

A végrehajtás garanciája, hogy a célok megvalósítását szolgáló intézkedések jelentős része uniós forrásokra épülő operatív programokhoz kapcsolt, illetve kapcsolható. Az Európai Unió költségvetési időszak végén, a következő költségvetési időszak tervezésénél külön figyelmet kell fordítani arra, hogy a stratégiában megfogalmazott célok a tervezési szempontrendszer részét képezzék. A Tájstratégia ezen túlmenően olyan intézkedéseket tartalmaz, amelyek nem igényelnek külön forrásokat a költségvetésben, hanem a meglévő feladatok részeként szemléletváltással megvalósulhatnak.

A végrehajtás eddigi eredményeként két tárcaközi munkacsoport kezdte meg működését: a táj változásának monitorozásáról és a főtájépítési rendszer fokozatos kialakításáról. Az ETENKM elfogadta 2018-2022 közötti időszakra vonatkozó munkaprogramját. Végül, de nem utolsósorban az FM A közösségi jelentőségű természeti értékek hosszú távú megőrzését és fejlesztését, valamint az EU Biológiai Sokféleség Stratégia 2020 célkitűzéseinek hazai szintű megvalósítását megalapozó stratégiai vizsgálatok címmel stratégiai kutatási programot indított, melyben a négy szorosan kapcsolódó projektem (Natura, Ökoszisztéma-szolgáltatás, Tájkarakter, Zöld-infrastuktúra) a döntéshozatali folyamat fejlesztésével támogatja majd a szakpolitikák kialakítását.

Bár a táj megjelenik az elmúlt 10 évben kidolgozott és jóváhagyott stratégiai dokumentumokban, de csak közvetetten és nem az Európai Táj

Egyezmény hármas eszközrendszerét alkalmazva. A tájhoz kapcsolódó feladatok horizontális megközelítést és beavatkozást igényelnek. Fenntarthatósági szempontból a tájhoz kapcsolódó feladatok egy rendszerben léteznek, ezért csak rendszerszintű válaszok adhatók rájuk. A 2017-2026 közötti időszakra szóló Nemzeti Tájstratégia jóváhagyásával a kormány felhívja a szektorok figyelmét a holisztikus táji szintű gondolkodás szükségességére.

Európában alig van néhány nemzeti szintű tájstratégia elfogadva. A magyar Nemzeti Tájstratégia jó gyakorlatként való nemzetközi bemutatására 2018. március 9-10-én Tbilisiben tartott szimpóziumon került sor, ahol nagy érdeklődés fogadta, és az Európa Tanács gratulált Magyarországnak a nemzetközi jelentőségű dokumentum elfogadásához.

A Tájegyezmény végrehajtásának aktuális kihívása, hogy a Tájstratégia időközi értékelésének időpontját figyelembe véve egy cselekvési tervet kell elfogadni, továbbá a Tájegyezmény módosításáról szóló 219. számú jegyzőkönyvet egy új törvény elfogadásával ki kell hirdetni, és a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okiratokat letétbe kell helyezni az Európa Tanács főtitkáránál.

Fontos, hogy az oktatás és kutatás is reagáljon a társadalmi problémákra, segítse azok megoldását. A Tájstratégia végrehajtásában kiemelten fontosak azok a tudományos szakmai bázisok, amelyek komplex táj kutatásokat képesek koordinálni, és kutatásaikkal képesek megteremteni a kapcsolatot a természettudományok

és a területfejlesztés, az elmélet és a gyakorlat között.

A tájépítések, figyelembe véve az ország természeti erőforrásait, ismerve természeti és kulturális örökségeit, valamint felismerve a tájak differenciáltságát, képesek a fenntartható fejlődés és az élhetőség követelményeinek megfelelő fejlesztésekre és tervezésre az objektumok, a települések és a térségek szintjén is. Felismerve a más tudományterületekkel (műszaki tudományok, természettudományok, társadalomtudományok, gazdaságtudományok és művészetek) való kapcsolódásokat, kölcsönhatásokat szükség szerint új kapcsolódásokat alakítanak majd ki, ezáltal is hozzájárulnak a Tájstratégia végrehajtásához. ●