

TILKI KATALIN

A természetvédelem magyarországi helyzete és jogi környezete, a Natura 2000 hálózat

A környezetpolitika átfogó keretét a környezetvédelmi stratégiák, programok teremtik meg.

*A biológiai sokféleség megőrzésének nemzeti stratégiáját (2015–2020)*¹ az Országgyűlés 2015. június 9-én fogadta el. A dokumentum elkészítésének egyik indoka, hogy a jelenleg érvényben lévő stratégia 2014-ben lejárt, így felülvizsgálatára és megújítására volt szükség; a másik indok, hogy időközben új nemzetközi és európai uniós kötelezettségvállalások születtek, amelyeket be kell építeni a nemzeti stratégiába. Ezen kívül hazánk meg kell hogy feleljen az Európai Unió 2020-ig szóló biodiverzitás-stratégiájának is.

A stratégia 2020-ra kitűzött jövőképe a biológiai sokféleség csökkenésének és az ökoszisztéma-szolgáltatások további hanyatlásának megállítása és állapotuk lehetőség szerinti javítása. Az anyag hat stratégiai területet különböztet meg, és ezen belül pedig célkitűzéseket fogalmaz meg:

1. természeti területek, értékek megőrzése, természetvédelmi helyzet javítása;
2. tájvédelem, zöld-infrastruktúra, valamint az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartása és helyreállítása;
3. a biológiai sokféleség megőrzésében a mezőgazdaság szerepének növelése;
4. fenntartható erdő-, vad- és halgazdálkodás, valamint a vízi erőforrásaink védelme és fenntartható használata;
5. az inváziós idegenhonos fajok (özönfajok) elleni küzdelem;
6. hazánk szerepvállalásának erősítése a biológiai sokféleség világszintű csökkentésének megállításában, továbbá a nemzetközi megállapodásokból fakadó kötelezettségek hazai végrehajtása.

Magyarország növény- és állatföldrajzi képe nagyon változatos. Természeti értékeinket különböző moha-, növény-, állatfajok, valamint különböző időszakokban létrejött kőzettípusok, továbbá a kőzeteket alkotó ásványok gyarapítják.

¹ 28/2015. (VI. 17.) OGY határozat.

A Nemzeti fenntartható fejlődési keretstratégia (2012–2024)² kidolgozása két elv összehangolásával történt. Egyrészt abból indul ki, hogy az emberi cselekvések általában jelenbeli problémák rövid távú megoldására irányulnak, másrészt viszont a XXI. század egyik fő feladata a döntések hosszú távú, a jövő generációkat érintő hatásainak megfelelő értékelése és kezelése. A fenntartható fejlődéssel kapcsolatban általában a megvalósításához szükséges technológiákat szokták kiemelni, a stratégia szerint viszont az az alapkérdés, hogy miként képes az adott ember folyamatosan alkalmazkodni állandóan változó környezetéhez, illetve miként képes belátni igényei korlátozásának szükségességét. A fenntarthatóságot tehát új viszonyrendszernek tekinti az emberek, a társadalom és a természeti környezet között, ahol az emberi cselekvéseket az érték követés határozza meg. A keretstratégia négydimenziós modellben gondolkodik, nevezetesen az anyagi, szellemi és lelki jólét elősegítéséhez emberi, társadalmi, természeti, valamint gazdasági erőforrások szükségessége, és ezek megfelelő szintű fenntartását, megőrzését, továbbá gyarapítását folyamatosan biztosítani kell. A természeti erőforrások területén fontos cél egyebek között az Európában egyedülálló fajgazdagság fenntartása, a táj és a természeti értékek megőrzése, valamint az ökoszisztéma-szolgáltatások kimerítésének megakadályozása. Mindennek elősegítése érdekében az egyik legfontosabb teendő olyan intézmények működtetése, amelyek segítik, hogy a felsorolt erőforrások fenntartható használatával kapcsolatos információk a döntéshozók tudomására jussanak.

A környezetvédelmi program a „*környezeti szempontok és összefüggések megjelenítésével, a társadalmi és gazdasági lehetőségekkel összehangolt, szükséges intézkedések meghatározásával rendszerbe foglalja a környezet védelmére irányuló célokat és feladatokat. A tennivalóknak a társadalmi-gazdasági munkamegosztáshoz illeszkedő, a területi sajátosságokat és a különböző társadalmi igényeket, szempontokat is figyelembe vevő megfogalmazásával a korábbanál nagyobb súlyt fektet az együttműködésre, a decentralizáció és a szubszidiaritás elvére.*”³ A 4. Nemzeti környezetvédelmi program (2015–2020)⁴ magyarázatot ad arra, hogy miért fejeződik be az előző program egy évvel korábban. E tényezők közé tartozik, hogy *Jólét bolygónk felélése nélkül* címmel megjelent az Európai Unió 2020-ig tartó időszakra szóló 7. Környezetvédelmi

² Az Országgyűlés 18/2013. (III. 28.) OGY határozata a Nemzeti fenntartható fejlődés keretstratégiáról.

³ A 2009–2014 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat bevezetése. <http://www.complex.hu/kzidat/o09h0096.htm/o09h0096.htm>

⁴ A 2015–2020 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat.

cselekvési programja, amely a tagországok számára számos feladatot fogalmaz meg, és igazodási pontként szolgál környezetpolitikai célkitűzéseik meghatározásakor; valamint megújult a stratégiai irányítási rendszer; felvetődött a Nemzeti fenntartható fejlődési keretstratégiának való megfelelés igénye; valamint az egymáshoz szorosan kapcsolódó stratégiai dokumentumok (például Nemzeti éghajlatváltozási stratégia, biodiverzitás-stratégia, vízgazdálkodási stratégia) összehangolt kidolgozása. A program fő célja a környezeti feltételek megteremtése az ország fenntarthatóság felé való átmenetének elősegítéséhez. A dokumentum a környezet jelenlegi állapotának értékeléséből indul ki, amely összességében kedvezően változott: például csökkent az üvegházhatású gázok kibocsátása, a keletkező hulladék mennyisége; javult a Natura 2000 fajok, élőhelyek természetvédelmi helyzete. Ezzel szemben aktuális probléma az élőhelyek szétdarabolódása, a talajdegradációs folyamatok erősödése, valamint a környezettudatosság hiánya. E mellett a stratégia ismerteti az előző program végrehajtását, megfogalmazza a jövőképet és a stratégiai célokat, valamint a célok eléréséhez szükséges cselekvési irányokat és eszközöket.

A *Nemzeti természetvédelmi alapterv* Magyarország természetvédelmi stratégiai dokumentuma, amely a Nemzeti természetvédelmi program önálló, de mégis szerves részeként meghatározza az állam természetvédelmi feladatai kapcsán követendő kiemelt célokat, kijelöli a cselekvési irányokat minden állami szerv számára. A Natura 2000 területek vonatkozásában a 2009 és 2013 közötti időszak legjelentősebb eredménye, hogy a hálózat kijelölése lezárult, ugyanis az Európai Bizottság megállapította, hogy egyetlen élőhelytípus vagy faj esetében sincs szükség további Natura 2000 területek kijelölésére Magyarországon. Az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikke alapján hatévente kell a tagországoknak jelenteniük a közösségi jelentőségű fajok és élőhelyek természetvédelmi helyzetéről; hazánk először 2007-ben, majd 2013-ban adott le országjelentést.

A Natura 2000 hálózat kijelölésének lezárása után a következő időszakban a hálózat fenntartására, illetve a közösségi jelentőségű fajok és élőhelytípusok megőrzésére, természetvédelmi helyzetének javítására helyeződik a hangsúly.

Az Európai Bizottság tagállami szintű *Natura 2000 prioritizált intézkedési tervek (Prioritised Action Framework; PAF)* alkalmazását írja elő 2014-től a Natura 2000-finanszírozás egyik központi elemeként. Ez olyan országos szintű, stratégiai tervezési dokumentum, amely az élőhelyvédelmi irányelv alapján készül, és rögzíti „a Natura 2000 területek megőrzésével, valamint az uniós természetvédelmi irányelvek hatálya alá tartozó fajok és élőhelyek ter-

1. számú táblázat
A Natura 2000 hálózat kiterjedése Magyarországon⁵

megnevezés	Natura 2000 területek		
	száma (db)	területe (1000 ha)	hazánk területének százalékában (%)
különleges madárvédelmi területek	56	1374,57	14,77
különleges természetmegőrzési területek	479	1444,36	15,51
a két területtípus közötti átfedés		823,95	
Natura 2000 területek összesen	525	1994,98	21,39

*mésztvédelmi helyzetének javításával kapcsolatos tagállami prioritásokat és stratégiai célkitűzéseket, meghatározza a szükséges beavatkozásokat, továbbá azonosítja az előírányzott feladatokhoz illeszkedő uniós finanszírozási eszközöket*⁶. Magyarország első intézkedési terve 2013 áprilisában készült el, és a 2014–2020 közötti időszakra szól.

Összességében fontos lenne egyrészt a különböző stratégiák közötti összhang megteremtése, másrészt olyan átfogó eszközrendszer kialakítása, amelynek segítségével a biodiverzitás-védelem szempontjait integrálni lehetne a különféle szakpolitikákba.

Az alaptörvény P) cikke szerint természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

A természetvédelemről szóló 1996. évi LIII. törvény szabályozza a természeti értékek és természeti területek – ezen belül a táj, a vadon élővilágának, az élőhelyeknek –, valamint a földtani természeti értékek általános védelmét. A természeti területek és értékek kiemelt oltalmazása körében szabályozza a védetté nyilvánítási eljárást, előírja a védett természeti területre, a védőövezetekre, továbbá a védett növény- és állatfajok, társulások, valamint a barlangok védelmére vonatkozó szabályokat. Meghatározza a természet védelmének tervezési és szervezeti rendszerét, ezen belül a természetvédelem állami

⁵ A kormány H/4582. számú országgyűlési határozati javaslata a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti környezetvédelmi programról. Budapest, 2015. április. A Nemzeti természetvédelmi alapterv IV. A természetvédelem szakpolitikai stratégiája 2015–2020. 11. o. Forrás: www.parlament.hu/irom40/04582/04582.pdf

⁶ Uo. 53. o.

szervezetét, az ügyész, az önkormányzat továbbá a nyilvánosság szerepét a természetvédelemben. Végül rendelkezik a természet védelmének tulajdoni és gazdasági alapjairól, valamint a természetvédelem eljárásjogi szabályairól és szankcióiról.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény az 1996. évi LIII. törvény „mögöttes joga” azokban a természetvédelemmel összefüggő kérdésekben, amelyekről az utóbbi nem rendelkezik.

A természetvédelmi törvény preambulumban felhívja a figyelmet arra, hogy a természeti értékek és természeti területek a nemzeti vagyon sajátos és pótolhatatlan részei, fenntartásuk, kezelésük, állapotuk javítása, a jelen és jövő nemzedékek számára való megőrzése valamennyi állampolgár feladata. Ezért a törvény 1. §-a célként tűzi ki a természeti értékek és területek, tájak, valamint azok természeti rendszereinek, biológiai sokféleségének általános védelmét, megismerésének és fenntartható használatának elősegítését, továbbá a társadalom egészséges, esztétikus természet iránti igényeinek kielégítését. További célként határozza meg a természetvédelem hagyományainak megővését, eredményeinek továbbfejlesztését, a természeti értékek és területek kiemelt oltalmát, megőrzését, fenntartását, valamint fejlesztését.

A természetvédelmi törvény meghatározása szerint *természeti terület*⁷ valamennyi olyan földterület, amelyet elsősorban természetes vagy természetközeli állapotok jellemeznek. Természetes állapotú az az élőhely, táj, életközösség, amelynek keletkezésében az ember egyáltalán nem vagy – helyreállításuk kivételével – alig meghatározó módon játszott szerepet, ezért a benne végbemenő folyamatokat többségében az önszabályozás jellemzi. Természetközeli állapotú pedig az az élőhely, táj, életközösség, amelynek kialakulására az ember csekély mértékben hatott, de a benne lejátszódó folyamatokat többségükben az önszabályozás jellemzi, és közvetlen emberi beavatkozás nélkül is fennmaradnak.

A természeti területek kiemelt oltalma törvény erejénél fogva, vagy egyedi jogszabállyal történő védetté nyilvánítással jön létre.

Védett természeti terület a természetvédelmi törvény vagy más jogszabály által védetté vagy fokozottan védetté nyilvánított földterület.

Védelemre érdemes földterületet *országos jelentőségű terület* esetén a miniszter, *helyi rendeltetésű területet*⁸ pedig rendeletben a települési, illetve a

7 A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 4. § b), c), d) pont.

8 A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 24. § (1) bek.

fővárosi önkormányzat nyilváníthat védetté. Valamennyi ex lege védett természeti terület országos jelentőségűnek minősül.

A védett természeti terület a védelem kiterjedtségének, céljának, hazai és nemzetközi jelentőségének megfelelően lehet

- a) *nemzeti park*, amely az ország jellegzetes, természeti adottságaiban lényegesen meg nem változtatott, olyan nagyobb kiterjedésű területe, aminek elsődleges rendeltetése a különleges jelentőségű, természetes növény- és állatnani, földtani, víztani, tájképi és kultúrtörténeti értékek védelme, a biológiai sokféleség és természeti rendszerek zavartalan működésének fenntartása, az oktatás, a tudományos kutatás és a felüdülés elősegítése (hazánkban jelenleg tíz nemzeti park működik: az Aggteleki, a Balaton-felvidéki, a Bükk, a Duna–Dráva, a Duna–Ipoly, a Fertő–Hanság, a Hortobágyi, a Kiskunsági, a Körös–Maros és az Őrségi Nemzeti Park);
- b) *tájvédelmi körzet*, amely az ország jellegzetes természeti, tájképi adottságokban gazdag nagyobb, általában összefüggő területe, tájrészlete, ahol az ember és természet kölcsönhatása esztétikai, kulturális és természeti szempontból jól megkülönböztethető jeleket alakított ki, és elsődleges rendeltetése a tájképi és a természeti értékek megőrzése. (hazánkban jelenleg 39 tájvédelmi körzet van. Nemzeti park és tájvédelmi körzet létrehozására kizárólag a miniszter jogosult);
- c) *természetvédelmi terület*, amely az ország jellegzetes és különleges természeti értékekben gazdag, kisebb összefüggő területe, aminek elsődleges rendeltetése egy vagy több természeti érték, illetve ezek összefüggő rendszerének a védelme;
- d) *természeti emlék*, amely valamely különlegesen jelentős egyedi természeti érték, képződmény és annak védelmét szolgáló terület. A törvény erejénél fogva védett láp, szikes tó természetvédelmi területnek, védett forrás, víznyelő, kunhalom, földvár természeti emlékeknek minősül.⁹

Fokozottan védetté kell nyilvánítani a természeti értéket, területet vagy annak egy részét abban az esetben, ha a védett természeti érték, terület védelme csak különleges intézkedésekkel biztosítható. A törvény erejénél fogva fokozottan védett a nemzeti park természeti övezete, a bioszféra-rezervátum magterülete, továbbá az erdőrezervátum magterülete.¹⁰ Ebből következik tehát, hogy a fokozottan védettség járulékos jellegű, ugyanis csak védett terület lehet fokozottan védett.

⁹ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 28. § (1)–(6) bek.

¹⁰ A természetvédelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 23. § (5) és 29. § (4) bek.

A védett területek különleges csoportját alkotják a következőkben felsorolt védettségi kategóriák. Nemzetközi elvek alapján egyes területek – a miniszter által – *bioszféra-rezervátum*má¹¹ minősíthetők, amelyek legértékesebb részei a magterületek. A természetes vagy természetközeli állapotú erdei közösségek megővését, a természetes folyamatok szabad érvényesülését szolgáló erdőterületek *erdőrezervátum*má¹² nyilváníthatók, míg a tudományos kutatás céljaira szolgáló területek *tudományos rezervátumok*¹³ lehetnek. Mindkét védettségi forma csak valamely alapkategóriába (nemzeti park, tájvédelmi körzet, természetvédelmi terület) is besorolt terület esetén alkalmazható. Nemzetközi minősítésű területek¹⁴ a nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyek (*ramsari területek*), az *Európa-diplomás területek*¹⁵, a *Jeoparkok*¹⁶, a *világörökségi területek*¹⁷, valamint a *csillagoségbolt-parkok*.¹⁸ Nemzetközi (közösségi) jelentőségű terület a *Natura 2000 hálózat*. Természeti terület, védett természeti terület, valamint e területek meghatározott része tekintetében a miniszter – ha annak nemzetközi gyakorlatban kialakult és elfogadott feltételei fennállnak – a *natúrpark*¹⁹ elnevezés használatához hozzájárulhat. A natúrpark az ország jellegzetes természeti, tájképi és kultúrtörténeti értékekben gazdag, a természetben történő aktív kikapcsolódás, felüdülés, gyógyulás, fenntartható turizmus és a természetvé-

11 A természetvédelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 29. § (1)–(2) bek.

12 A természetvédelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 29. § (3) bek.

13 A természetvédelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 28. § (8) bek.

14 Védett területek. Forrás: <http://www.termeszator.hu/vedett-teruleteink/>

15 Ezt a címet az Európa Tanács ítéli oda különleges jelentőséggel bíró európai területeknek. Azok a védett területek érdemelhetik ki, amelyek kiemelkedő tudományos, természeti, kulturális vagy esztétikai értékekkel bírnak, és egyben megfelelő oltalom alatt állva kezelésük példaértékű.

Forrás: <http://bnpi.hu/oldal/europa-diplomas-teruletek-88.html>

16 Egy jól kialakított geoparkban számos olyan földtani, felszínalaktani érték található, amelynek tudományos és oktatási jelentősége van, emellett ritkasága, valamint esztétikai értékei miatt is kiemelkedő a szerepe. Az úgynevezett „szelíd”, a környezetet a lehető legnagyobb mértékben megóvó, abba bele nem avatkozó geoturizmus révén egy megfelelően nagy kiterjedésű geopark képes a helyi gazdasági fejlődést szolgálni. A geopark egyik alapvető feladata a földtani örökség jelentőségének tudatosítása nem csupán a látogatók, hanem a helyiek számára is. Megvalósít egy olyan kezelési/működtetési tervet, amely részletesen kifejti, hogy a helyben élők gazdasági érdekei hogyan harmonizálhatnak a különböző természeti és táji értékek megővésével.

Forrás: <http://www.geopark.hu/home/mi-a-geopark>

17 Világörökségi védettséggel azok a területek, amelyeket az UNESCO Világörökségek Nemzetközi Bizottsága felvett a Világörökségi jegyzékbe. Forrás: <https://www.e-epites.hu/527>

18 A Nemzetközi Sötétségbolt-szövetség (International Dark Sky Association; IDA) alapította a „nemzetközi csillagoségbolt-park” (International Dark Sky Park) címet 2006-ban azzal a céllal, hogy a csillagos égbolt látványát a gyermekek és a jövő nemzedék is megismerhesse. Forrás: <http://zselic.csillagpark.hu/>

19 A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 29/A §; 4. § q) pont.

delmi oktatás, nevelés, ismeretterjesztés, továbbá a természetkímélő gazdálkodás megvalósítását szolgáló nagyobb kiterjedésű területe.

A Natura 2000 terület²⁰ európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű terület, külön jogszabályban meghatározott különleges madárvédelmi terület, különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület.

A törvény erejénél fogva védelem alatt áll²¹ valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár.

Egy adott terület védetté nyilvánításának tényét az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni.²² Ennek alapján a területek védettségéről a közhiteles ingatlan-nyilvántartási adatok és bejegyzések iránymutatást adnak.

2. számú táblázat
Védett természeti területek száma és kiterjedése²³

védett természeti területek	száma (db)	területe (1000 ha)	hazánk területének százalékában (%)
nemzeti parkok	10	481,00	5,0
tájvédelmi körzetek	39	337,00	
országos jelentőségű védett természeti területek	217	848,00	9,0
helyi jelentőségű védett természeti területek		46,00	
hazánk védett természeti területei összesen		900,00	9,6
Natura 2000 területek	525	1994,98	21,39

Meg kell jegyezni azonban, hogy jelentős átfedés van az országos jelentőségű védett természeti területek és a Natura 2000 területek között.

Védett természeti területen a természetvédelmi hatóság előzetes engedélye szükséges főként a következő tevékenységekhez²⁴:

- kutatás, gyűjtés, kísérlet végzéséhez, kivéve, ha a kutatást országos jelentőségű védett természeti területen az igazgatóság végzi;
- a gyep feltöréséhez, felújításához, felülvetéséhez, öntözéséhez, legeltetéshez, kaszáláshoz;
- a terület helyreállításához, jellegének, használatának megváltoztatásához;

20 A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 4. § h) pont.

21 A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 23. § (2) bek.

22 A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 26. § (2) bek.

23 Védett természeti területek 3. o. Forrás: <http://www.termeszetor.hu/vedett-teruleteink/>

24 A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38. §.

- termőföldnek nem minősülő földterület rendeltetésének, termőföld művelési ágának a megváltoztatásához;
- az erdőről és az erdő védelméről szóló törvény hatálya alá nem tartozó fa, facsoport, fásor, fás legelőn lévő fa kivágásához, telepítéséhez;
- nád és más vízi növényzet égetéséhez, irtásához, aratásához, gyep- és parlagterület, tarló és szalma égetéséhez, valamint – a kijelölt és kiépített tüzrakó hely kivételével – erdőterületen tűz gyűjtéséhez;
- növényvédő szerek, bioregulátorok és egyéb irtószerek, valamint a talaj termékenységét befolyásoló vegyi anyagok felhasználásához;
- horgászathoz;
- közösségi és tömegsportesemények rendezéséhez, sportversenyhez, technikai jellegű sporttevékenység folytatásához;
- járművel történő közlekedéshez, az arra kijelölt utak, az engedélyezett tevékenységek végzéséhez szükséges munkagépek, valamint a feladatukat ellátó – külön jogszabályokban erre feljogosított – személyek járművei kivételével.

Fokozottan védett természeti terület esetén engedély szükséges a területre történő belépéshez, a jelzett turistautak és tanösvények kivételével. Ezt az engedélyt a természetvédelmi hatóság adja ki.

A felsorolt normákon kívül a tárgykörhöz kapcsolódik a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény, a védett természeti területek és értékek nyilvántartásáról szóló 13/1997. (V. 28.) KTM rendelet, továbbá a magyarországi bioszféra-rezervátumokról szóló 7/2007. (III. 22.) KvVM rendelet is. Utóbbiban az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) által az Ember és bioszféra program keretében bioszféra-rezervátumként elismert néhány magyar területet azzá minősített a miniszter (1. §).

Natura 2000 területek kijelölése, jogi szabályozás²⁵

A Natura 2000 az európai jelentőségű területek (SCI) ökológiai hálózata, amelyet a madárvédelmi irányelv alapján kijelölt különleges madárvédelmi

²⁵ A fejezet kidolgozásához felhasznált források: Az Európai Unió ökológiai hálózata. http://www.termesztervedelem.hu/?pg=menu_2090; Natura 2000 tájékoztatás. http://edktvf.zoldhatosag.hu/tartalom/termved/tv_natura.html; Természetvédelmi jog – jegyzet. <http://emla.hu>; A Natura 2000 hálózat – Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság. <http://www.dimpi.hu>; Natura 2000 területek kijelölése. http://fhnp.nemzetipark.gov.hu/index_v.php?pg=menu_2802 Katonáné Gombás Katalin: Birtokterve

területek (*Special Protection Area; SPA*), és az élőhelyvédelmi irányelv alapján kijelölt különleges természetmegőrzési területek (*Special Areas of Conservation; SAC*) együttesen alkotnak. A hálózat célja a meghatározott természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyei kedvező védeltségi állapotának a fenntartása vagy helyreállítása.

A Natura 2000 hálózatba azokat a területeket jelölték ki, amelyeken az irányelvek mellékleteiben felsorolt fajok vagy élőhelyek jelentős állományban megtalálhatók. A területek védelem alá helyezésének célja az állomány élőhelyének és életfeltételeinek megőrzése és hosszú távú megteremtése a megfelelő kezelés és területhasználat által. Az irányelvek mellékleteiben szereplő listákról hazánkban az élőhelytípusok közül 46, a növényfajok közül 36, a madarak közül 91, az egyéb állatfajok közül 105 fordul elő, ennek alapján tehát területeket kellett kijelölni.

A kijelölés összetett szempontrendszer alapján, kizárólag szakmai kritériumok szerint történt, így például irányadó tényező volt a faj vagy élőhelytípus állománymagysága, állománysűrűsége, hazai elterjedése, hazai és nemzetközi védelmi helyzete, élőhelyigénye.

A területek kijelölését részletes adatgyűjtés és tudományos kutatómunka előzte meg. A terület kijelölésére tett javaslatot természetvédelmi szakemberek dolgozták ki. A javaslat a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériummal közös egyeztetés után vált véglegessé. Az elkészült dokumentációt 2004-ben küldték meg az Európai Bizottságnak.

A különleges madárvédelmi területek kijelölése a tagállamok hatásköre. A bizottság csak abban az esetben tesz észrevételt, ha a kijelölés hiányos. A kijelölésnél figyelembe kellett venni a vonatkozó országos felméréseket (például a BirdLife International által végzett „fontosmadár-élőhelyek” kimutatása), a vonuló madarak élőhelyeit, pihenőhelyeit, legfőképp a ramsari egyezmény alapján kijelölt nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyeket.

A különleges természetmegőrzési területekre tett nemzeti javaslatokat ellenben a bizottság egy hosszabb eljárás keretében, úgynevezett biogeográfiai szemináriumokon vizsgálja, ahol minden egyes faj és élőhely területkijelölését egyenként felülbírálják. Ha az egyes állományok lefedettsége nem megfelelő, akkor a bizottság a tagállamot újabb területek kijelölésére is kötelezheti. Az Európai Bizottság a 2008/26/EK számú határozatával 2007.

zési és rendezési ismeretek 14. A kölcsönös megfeleltetés és a birtokrendezés. http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_BTR114/ch01s07.html

november 13-án elfogadta a pannon biogeográfiai régió²⁶ különleges természetmegőrzési területeinek jegyzékét.

A Natura 2000 hálózat a már meglévő természetvédelmi hálózatra épül, de eddig még nem védett területek is részei. A korábban védett területek több mint kilencven százaléka került be a hálózatba.

A megközelítőleg kétmillió hektárnyi Natura 2000 területek 39 százaléka erdő (a többi rét, legelő, vizes élőhely, szántó és más terület), 39 százaléka pedig egyben országos jelentőségű védett természeti terület.²⁷

Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területek fogalma a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2004. évi LXXVI. törvénnyel épült be a hazai joganyagba. A módosítás a 41/A § (1) bekezdésében felhatalmazást adott a kormánynak az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területek kijelölésére, illetve az e területekre vonatkozó szabályok meghatározására. A törvény a 41/A § (2) bekezdésével lehetővé tette, hogy a kijelölés tényét az ingatlannyilvántartásba be lehessen jegyezni.

A 41/A § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján készült el az európai közösségi jelentőségű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) kormányrendelet, amely szabályozta a magyarországi Natura 2000 területek kijelölési eljárását, a területekre vonatkozó szabályokat, kihirdette a különleges madárvédelmi területeket (5. melléklet), illetve a különleges természetmegőrzési és kiemelt jelentőségű különleges természetmegőrzési területnek (6–7. melléklet) jelölt régiókat.

A rendelet módosítására először 2006-ban²⁸ került sor, ennek indoka elsődlegesen az volt, hogy Magyarország eleget tegyen uniós kötelezettségeinek, azaz történjen meg a madár- és élőhelyvédelmi irányelv rendelkezéseinek teljes körű átültetése. Majd 2010-ben a kormány elfogadta az újabb módosítást²⁹,

26 „A pannon régió képét egy nagy kiterjedésű, sík, folyóközi üledékkel feltöltött medence határozza meg, melyet észak–déli irányban két nagy folyó, a Duna és a Tisza szel át. A medencét, mely hajdan ősi beltenger volt, alacsony fekvő dombok és hegyek ölelik csaknem teljesen körbe: észak és kelet felől a Kárpátok, nyugat felől az Alpok és dél felől a Dinári-hegység. A pannon régióba tartozik Magyarország teljes területe, valamint az EU-tagállamok közül Szlovákia, a Cseh Köztársaság és Románia, illetve az EU-n kívüli államok közül Szerbia, Horvátország és Ukrajna peremterületei.” Natura 2000 a pannon régióban 3. o. Forrás: http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/biogeos/Pannonian/KH7809609HUC_002.pdf

27 Védett területek 5. o. Forrás: <http://www.termeszeter.hu/vedett-teruleteink/>

28 Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 205/2004. (X. 8.) kormányrendelet módosításáról szóló 201/2006. (X. 2.) kormányrendelet.

29 Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 205/2004. (X. 8.) kormányrendelet módosításáról szóló 23/2010. (II. 11.) kormányrendelet.

a Natura 2000 hálózat kialakításának befejezése érdekében. A módosítás egyrészt a madár- és élőhelyvédelmi irányelv kapcsán az EU által indított kötelezettségességi eljárásban felvetődő problémák orvoslása volt, másrészt ezek alapján új Natura 2000 területeket hirdettek ki. Az utóbbi évek módosításai³⁰ az EU különböző irányelveinek való megfelelést szolgálják.

A Natura 2000 területek helyrajzi számait a kormányrendelet alapján miniszteri rendelet szabályozza, ez az európai jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészeletről szóló 45/2006. (XII. 8.) KvVM rendelet, amelyet a jelenleg hatályban lévő 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet helyezett hatályon kívül.

A területek védelmének megvalósításáról a tagállamok döntenek. Ez törvényhatóságos tiltsággal, de emellett hatósági védelem vagy a gazdálkodókkal kötött szerződés is alkalmazható abban az esetben, ha a terület kedvező természetvédelmi helyzete ily módon is megőrizhető. Hatósági védelem esetében a Natura 2000 területeken meghatározott tevékenységek folytatásához a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges. A gazdálkodóval kötött szerződés esetén a tulajdonos vállalja, hogy a területen a gazdálkodást a fenntartási tervben foglaltak szerint végzi.

A Natura 2000 területek elsősorban természetvédelmi rendeltetésűek, rajtuk csak a területek védelmi céljaival összeegyeztethető tevékenység folytatható. A Natura 2000 területek fenntartási céljainak elérését nem veszélyeztető vagy nem sértő tevékenységek a jogerős engedélyeknek megfelelően folytathatók.

A természetvédelmi hatóság jogosult arra, hogy a Natura 2000 területeken folytatott engedélyköteles tevékenységet a meghatározott engedély hiányában, illetőleg az engedélyben foglaltaktól eltérő módon végző személyt e tevékenységének folytatásától eltiltsa, vagy korlátozza és/vagy az eredeti állapot helyreállítására kötelezze. Ha az eredeti állapot helyreállítására nincs mód, helyreállítási és fejlesztési feladat elvégzését írhatja elő kiegyenlítő intézkedésként.

Ha a tevékenység engedélyezése nem a természetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozik, akkor megkeresi az engedélyező hatóságot az említett intézkedések érdekében.

³⁰ Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 205/2004. (X. 8.) kormányrendelet módosításáról szóló 375/2012. (XII. 19.) kormányrendelet, valamint az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 205/2004. (X. 8.) kormányrendelet módosításáról szóló 337/2013. (IX. 25.) kormányrendelet.

Engedélyhez nem kötött (a mező-, illetve erdőgazdálkodás körén kívül eső) tevékenységek esetén is korlátozza, felfüggeszti vagy megtiltja a tevékenységet, ha az a lehatárolás alapjául szolgáló madárfaj, közösségi és kiemelt közösségi jelentőségű faj állománya, illetve közösségi és kiemelt közösségi jelentőségű élőhelytípus súlyos vagy helyrehozhatatlan károsodásának veszélyével jár. Ugyanígy jár el a természetvédelmi hatóság a földhasználati szabályokat sértő, engedélyhez nem kötött mező- és erdőgazdálkodási tevékenységek esetén.

Natura 2000 területen a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges

- a gyep feltöréséhez, felülvetéséhez, faültetvénné alakításához;
- a terület helyreállításához;
- az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló törvény, valamint a fás szárú energetikai ültetvényekről szóló kormányrendelet hatálya alá nem tartozó fa, facsoport, fás legelőn lévő fa telepítéséhez, kivágásához (kivéve a csatorna medrében, az üzemi vízszintnél a nedvesített keresztszelvényben lévő fa, facsoport mederfenntartási céllal való kivágását);
- a talajfelszínen, száznál több fő részvételével zajló közösségi és tömegsportesemény rendezéséhez, valamint a technikai jellegű sporttevékenység folytatásához.

A természetvédelmi előírások megsértése esetén a természetvédelmi hatóság természetvédelmi bírságot, illetve természetvédelmi szabálysértési bírságot szab ki.

Minden Natura 2000 területre ható vagy azon megvalósuló terv, beruházás előtt fel kell mérni annak lehetséges hatásait a területen előforduló közösségi jelentőségű fajokra és élőhelyekre, valamint azok természetvédelmi helyzetére vonatkozóan, s ha jelentős hatás várható, le kell folytatni az úgynevezett hatásbecslési eljárást.

A terv akkor fogadható el, illetve a beruházás akkor engedélyezhető, ha megállapítható, hogy az említett fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére, illetve a Natura 2000 területre kedvezőtlen hatással nem jár, továbbá nem ellentétes a kijelölés céljaival.

Ha a terv vagy a beruházás jelentős hatással lehet a kiemelt jelentőségű közösségi fajra vagy élőhelytípusra, kizárólag kiemelt fontosságú közérdekből fogadható el, illetve engedélyezhető. Kiemelt fontosságú közérdeknek az emberi egészség és élet védelme, a közbiztonság fenntartása, valamint a környezet védelme szempontjából kiemelt jelentőségű kedvező hatás elérése minősül. Meg kell azonban jegyezni, hogy a közlekedési és ipari beruházások

nem mindegyikéhez, a kizárólag magánérdeket szolgáló projektekhez pedig egyáltalán nem fűződik kiemelt fontosságú közérdek.

Ha a kiemelt fontosságú közérdekre tekintettel az engedélyt, illetőleg a hozzájárulást meg kell adni, de az a Natura 2000 terület állagára, illetve a rajta előforduló közösségi jelentőségű fajok vagy élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére káros hatással lehet, a beruházást úgy kell megvalósítani, hogy az a lehető legkisebb kedvezőtlen hatással járjon.

Ha a kiemelt közösségi jelentőségű fajokra, élőhelyekre várhatóan jelentős hatással lévő tervhez vagy beruházáshoz egyéb kiemelt fontosságú közérdek (például gazdasági, szociális érdek) fűződik, akkor az elfogadás, illetve engedélyezés előtt ki kell kérni az Európai Bizottság véleményét.

Felvetődik a kérdés, hogy mi minősül jelentős hatásnak.³¹ Nincs olyan útmutatás, amely minden esetre alkalmazható lenne, viszont iránymutató lehet a 275/2004. (X. 8.) kormányrendelet 15.³², a 314/2005. (XII. 25.) kormányrendelet 1–3. melléklete³³, a 2/2005. (I. 11.) kormányrendelet a várható környezeti hatás jelentőségének eldöntéséről szóló szakaszai (4–5. §) és 2. melléklete³⁴, valamint a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény szerinti igénybevételi, kibocsátási és szennyezettségi határértékek. E mellett szakmai aspektusokat figyelembe vevő mérlegelés segíthet a kérdés eldöntésében.

A hatások jelentőségének vizsgálatánál tekintetbe kell venni azt, hogy a kedvező természetvédelmi helyzetet kell megőrizni, illetve elérni; már a legkisebb hatás is jelentős lehet az országban vagy az adott régióban ritka elterjedésű fajoknál vagy élőhelyeknél; csökkenő állományú fajokról és élőhelyekről van-e szó; mennyire intenzív a hatás.

A Natura 2000 gyepterületek földhasználati szabályait a 269/2007. (X. 18.) kormányrendelet tartalmazza, ebben pontosan meghatározzák e területek hasznosítását, a legeltethető állatok fajtát, a gépi munkavégzés idejét, az engedélyhez kötött tevékenységek típusát, valamint a tápanyag-utánpótlás, a kaszálás és a vegyszerhasználat speciális módját.

31 Gáspár Vera: Natura 2000 érintettség megítélése. Natura 2000 hatásbecslés. 9–10. o. <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=34725>

32 A Natura 2000 területet érintő hatások megállapításának szempontjait tárgyalja a fajok, az élőhelytípusok, valamint a terület koherenciája vonatkozásában.

33 1. számú melléklet a környezeti hatásvizsgálat kötelező tevékenységekről, a 2. számú melléklet az egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenységekről, a 3. számú melléklet a felügyelőség előzetes vizsgálatban hozott döntésétől függően környezeti hatásvizsgálatra kötelezett tevékenységekről.

34 A 2. számú melléklet szempontokat ad a terv, illetve program megvalósítása következtében várható környezeti hatások jelentőségének meghatározásához.

A Natura 2000 hálózat felállításával Magyarország természeti értékei magasabb szintű, európai uniós jogi védelmet kaptak. A hazai védett területek rendszerét kiegészíti, hatékonyabb védelmet nyújt.

A Natura 2000 hálózat jelentősége, hiányosságai

A Natura 2000 hálózatot alkotó védett területek szétszórtnak helyezkednek el, mégis egy koherens európai ökológiai rendszert alkotnak. A fenntartható fejlődés elvét szem előtt tartva a társadalmi, gazdasági, környezetvédelmi érdekek összehangolásával törekszik a természet védelmét megvalósítani.

A Natura 2000 területekkel kapcsolatos problémák két csoportja különböztethető meg:

1. A területek kijelölésének menetével kapcsolatos gondok. Jelenleg ez úgy történik, hogy a Natura 2000 területnek jelölt területek helyrajzi számos listáját a konkrét kijelölést megelőzően közzéteszik a terület fekvése szerint illetékes önkormányzatok hirdetőtábláján, a kijelölt területeket (helyrajzi számmal együtt) jogszabályban kihirdetik. A Natura 2000 jellegét az ingatlan-nyilvántartásba is bejegyzik. A tulajdonost azonban nem értesítik erről, és arról sem, hogy a tulajdonát képező területen mi (azaz milyen jelölő élőhely vagy jelölő faj jelenléte) indokolta a kijelölést. A kijelölésre a konkrét helyszínen sem utal jelzés.
2. A területek kezelése, fenntartása, valamint a természetvédelem és más célú tevékenység összehangolása. A Natura 2000 védelem értelme az, hogy megőrizze az adott terület fennálló természeti állapotát olyan területhasználat mellett, ami ott korábban is jellemző volt. Számos esetben ehhez viszont szükség van az emberi tevékenységre, hiszen egy legelő vagy kaszáló csak akkor maradhat meg annak, ami, ha ott gazdálkodás folyik. Ezekben a területeken viszont csak természetkimélő gazdálkodás alkalmazható.

Megkezdődött a fenntartási tervek készítése, amelyek nem kötelező érvényű előírásokat, tiltásokat és újabb korlátokat vezetnek be, hanem a természetvédelmi célkitűzések és a területeken folyó gazdálkodási és egyéb tevékenységek összehangolását célzó javaslatokat fogalmazznak meg, valamint a jó gyakorlatot rögzítik. Bemutatják³⁵ az adott területeket, feltérképezik a természeti

³⁵ Varga Andor: A természetvédők ismét megpróbálhatják elmagyarázni, mi az a Natura 2000. Zaol.hu, 2013. május 23. <http://zaol.hu/hirek/a-termeszetvedok-ismet-megprobalhatjak-elmagyarazni-mi-az-a-natura-2000-1544453>

értékekre leselkedő veszélyeket, felsorolják a tennivalókat. A tervek megvalósulását, a szabályok betartását ellenőrizni fogják, időközönként pedig felülvizsgálják, és ha szükséges, megújítják majd a gazdálkodók szempontjainak figyelembevételével.

A fenntartási tervek készítésének legfőbb célja³⁶, hogy a természetvédelmi szakemberek a területek érintettjei (gazdálkodók és egyéb területhasználók, földtulajdonosok) számára közérthető módon bemutassák azokat a természetvédelmi szempontokat, amelyek a terület kijelölésekor megfogalmazódtak; az érintettekkel együttműködve olyan gazdálkodási előírások fogalmazódnak meg, amelyek betartásával – mintegy önkéntes feladatvállalásként – a gazdálkodók közreműködnek a természeti értékek megőrzésében, gyarapításában. Mindezzel új esély adódik arra, hogy megvalósuljon az a kommunikáció, amire a területek védelem alá vonása idején nem fordítottak kellő figyelmet, illetve még jobban működjön a gazdálkodókkal folytatott párbeszéd.

Az a fő kérdés³⁷ a más célt szolgáló tevékenységek kapcsán, hogy ezek hogyan működhetnek Natura 2000 területeken a megszabott korlátok között, vagy mennyire lehet ezeket a régiókat más, nem védelem céljához kapcsolódó módon használni.

A Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület természetvédelmi igazgatója szerint³⁸ a Natura 2000 egy olyan mintaprogram lehetne, amelynek keretében a természetvédelmi, gazdálkodási és vidékfejlesztési célok összehangolásával modern modelleket lehetne alkotni. A hálózat bemutatása és elemzése eredményeként megállapította, hogy a Natura 2000 területek kijelölése sikeres volt, ellenben a kommunikáció nem volt megfelelő, ugyanis kevesen szereztek tudomást a hálózatról, illetve a kijelölésre irányuló javaslatról. A Natura 2000 területek védelmében különösen hangsúlyos a fenntartható, hagyományos gazdálkodási módok, valamint a gazdálkodók szerepe. Általánosságban elmondható, hogy a Natura 2000 hálózattal a rezervátumszerű védelem helyett a társadalmi, kulturális, gazdasági és természetvédelmi érdekek összehangolására épülő megóvás került előtérbe.

Az *Összefogással a természeti értékeink megőrzéséért* című konferencián *Haraszthy László*, a Pro Vértes Közalapítvány projektvezetője kifejtette³⁹,

³⁶ Forrás: <http://www.naturaterv.hu/>

³⁷ Bándi Gyula: Natura 2000 jubileum: a hörcsög és az Audi. *Európai Jog*, 2013/3., 13. o.

³⁸ Halmos Gergő: Természetvédelem és biodiverzitás. Az előadás elhangzott a 10 éve az EU-ban a környezetvédő civil szervezetek szemszögéből (lehetőségek és korlátok) címmel megrendezett konferencián, 2014. június 23-án.

³⁹ Polgárné Balogh Eszter: Helyi védett területek nyomában. *Agrárkönyvtári Hírvilág*, 2014/1., 3. o. http://www.omgk.hu/AH2014/1/osszefogással_termeszeti_erteinkert.htm

hogy a Natura 2000 hálózat működését Magyarországon több tényező nehezíti. Egyrészt az ismerethiány és a tévhitek (például ezeken a területeken a korábbi tevékenység nem folytatható, nem lehet legeltetni), másrészt az életszerűtlen szabályozás (például égetni tilos, pedig a tűz a természetvédelmi kezelés egyik eleme, a kaszálást öt nappal a megkezdése előtt be kell jelenteni), továbbá a hatósági gyakorlat (betarthatatlan feltételek előírása, gazdálkodási hagyományok figyelmen kívül hagyása). Mindez azonban megváltoztatható a szabályok gyakorlatiasabbá tételével, a területeken gazdálkodók teljes körű tájékoztatásával, valamint a támogatási rendszerek finomításával és a támogatott területek körének bővítésével (halastavak, gátak).

A civil szervezetek 2014 tavaszán megfogalmazták elvárásaikat a fenntartható fejlődés érdekében a kormánynak. Nyilatkozatukban egyebek között hangsúlyozzák⁴⁰, hogy a védett területek elsődleges funkciójának a természeti értékek megőrzését kell tekinteni. Az állami tulajdonban lévő erdőkben, gyepeken és vizes élőhelyeken fontos, hogy természetvédelmi kezelés folyjon, és ne nyereségérdekelt gazdálkodás. A Natura 2000 területek hosszú távú fenntartása és védelme érdekében természeti értékekre alapozó mezőgazdasági, turisztikai, térségfejlesztési programok kidolgozása és megvalósítása szükséges.

⁴⁰ Fenntarthatóság, átláthatóság, hosszú távú megélhetés! Mit kívánnak a zöldek a következő kormánytól 2014 tavaszán? 10. pont.

Forrás: http://www.mtvsz.hu/dynamic/fenntart/valasztasok_12_pont_pdf.pdf