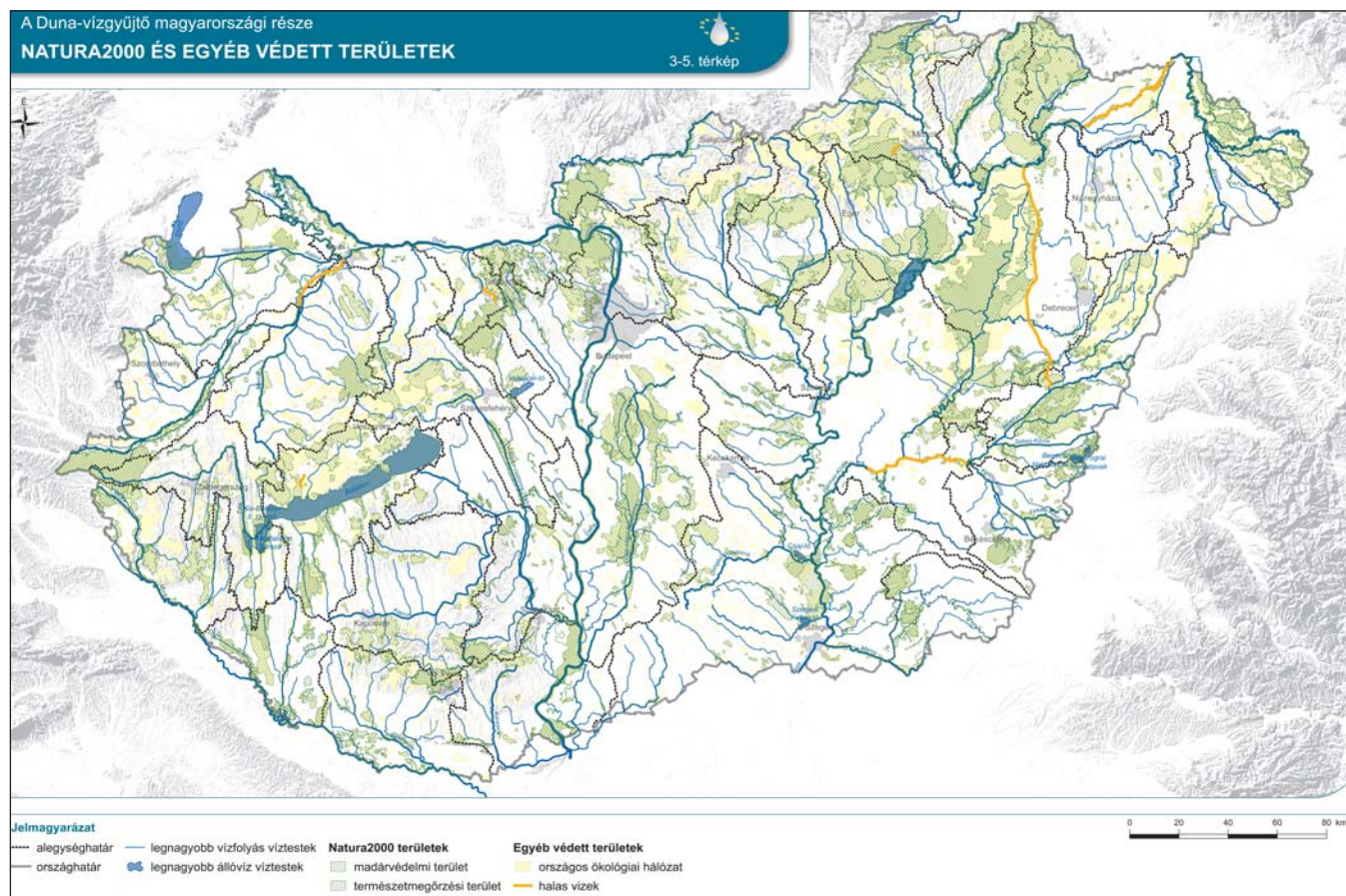


A Natura 2000 területeket érintő uniós környezetjogi szabályozás hatása a hazai erdőgazdálkodásra, 2. rész

Lapos Tamás – okl. erdőmérnök, jogi szakokleveles környezetvédelmi szakértő



A Natura 2000 hatásvizsgálat

A Natura 2000 területeken folytatott gazdálkodás szempontjából döntő jelentőséggel bír az adott tevékenység engedélyezésének feltételeit meghatározó tervek, programok Natura 2000 területekre gyakorolt hatásainak vizsgálata. Ezt az élethelyirányelv legtöbbet vizsgált és vitatott rendelkezése – a 6. cikk (3) bekezdése – szabályozza.

E kiemelten fontos szabályozási részt az EU Bíróság számos döntésében részletesen vizsgálta, így azokból teljes képet nyerünk arról, mit kell érteni a „megfelelő vizsgálat”, a „tervek” és a „programok” fogalmak alatt, illetve ezekkel kapcsolatban milyen tagállami kötelezettségeket azonosított a Bíróság.

A Bíróság ítélezési gyakorlatában az egyes döntések egymásra épülnek, azaz minél többször foglalkozott egy-azon kérdéskörrel, annál részletesebb kifejtését adta az adott szabályozás értelmezésének.

Egyik korai ítéletében¹ a Bíróság megállapította, hogy még az éves engedélyezés alapján, tehát nagy valószínűséggel azonos feltételek, hatások mellett folytatott tevékenységeket is olyan tervként, vagy projektként kell kezelni, amelyeket szükség esetén vizsgálatnak kell alávetni. Az éves erdőgazdálkodási tevékenységet azért nem szükséges ilyen tervként kezelni, mivel annak keretfeltételeit az érintett erdőgazdálkodók működési területére készített hatósági terv, az úgynevezett körzeti erdőterv megfelelő részletességgel szabályozza, így ez kell, hogy legyen a vizsgálat tárgya.

A Bíróság talán legfontosabb megállapítása a jelzett ítéletben, hogy **a hatásvizsgálat lefolytatása során egyértelműen az elővigyázatosság elvét kell alkalmazni**, és ebben a témakörben meghatározó jelentőségű értelmezést ad, amelyre más ítéleteiben is gyakran hivatkozik.

„3) a) [...] a természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket figyelembe véve **megfelelő vizsgálatot kell lefolytatni minden ... terv vagy projekt hatásait illetően**, [...] ha objektív körülmények alapján nem zárható ki annak lebetősége, **hogy a terv vagy projekt – akár önmagában, akár más terv vagy projekt részeként – jelentős hatást gyakorolhat az érintett természeti területre.**”

Az elővigyázatosság elvének az irányelv fő célkitűzésével összekapcsolt értelmezését az ítélet² 44. pontja tartalmazza.

¹ C-127/02. sz. ügy

² C-127/02. sz. ügy

„44. Márpedig, különös tekintettel a környezet minőségének magas szintű védelmét megfogalmazó közösségi környezetpolitika sarkalatos pontját képező elővigyázatosság elvére, [...] amelyekre tekintettel az „élőhely”-irányelvet értelmezni kell, az ilyen kockázatok (az adott terv, vagy projekt jelentős hatásának kockázata – a szerző megjegyzése) már akkor fennáll, ha objektív szempontok alapján nem zárható ki annak lehetősége, hogy a szóban forgó terv vagy projekt az érintett természeti területre jelentős hatást gyakorolhat.”

Ezen értelmezésnek különösen nagy jelentősége van a körzeti erdőtervezés szempontjából, mivel ebben az esetben olyan emberi tevékenység szabályozásáról van szó, amely esetében nem zárható ki egyértelműen a jelentős hatások előfordulásának kockázata. A tervek és projektek megfelelő vizsgálata az egyik legfontosabb szabályozási eszköz az élőhelyirányelv elsődrendű célkitűzése, a biológiai sokféleség védelme érdekében, amely teljesítésére vonatkozóan hazánk mind uniós, mind nemzetközi szinten kötelezettséget vállalt.

Külön ki kell emelni az ítélet³ rendelkező részének 5. pontját, mely az irányelv átültetésére rendelkezésre álló határidő letele után gyakorlatilag az irányelv 6. cikk (3) bekezdés rendelkezéseinek közvetlen hatályát mondja ki, amely esetünkben azt jelenti, hogy a hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettséget akkor is számon kérik hazánkon, ha nem gondoskodunk annak hazai jogszabályokba történő átültetéséről.

Miután egyértelművé vált, hogy a körzeti erdőtervek esetében a megfelelő vizsgálatot le kell folytatni, azt kell tisztázni, hogy azt milyen módon, milyen minőségben kell elvégezni. Ez több tagország számára is problémát okozott, ezért a Natura 2000 hatásvizsgálat egyes konkrét esetekben történő megfelelő alkalmazása érdekében a Bizottság több útmutatót is kidolgozott, illetve közreadott, melyeket a hazai jogalkalmazás során is használnak.⁴

A Bíróság több esetben is kifejtette, hogy a Bizottság által a hatás-

vizsgálatok elvégzésére készített útmutatók jelentős szerepet játszanak, azok alkalmazása gyakorlatilag kötelező, mivel azokat „perdöntő” hivatkozási alapként használta fel az ítéleteiben.

A hivatkozott bizottsági útmutatók az erdészeti hatósági jogalkalmazás, az állami feladatként végrehajtásra kerülő erdőtervezési gyakorlat hazai szabályozása során is kiemelkedő szerepet kapnak.

A körzeti erdőtervezés és a Natura 2000 hatásvizsgálat rendszere

A fenntartható erdőgazdálkodás feltételeinek érvényesülését Magyarország elsősorban az állami feladatként elvégzett körzeti erdőtervezési, majd az erre épülő erdészeti hatósági ellenőrzési és felügyeleti rendszerrel biztosítja.

Az állam az erdőtervezési feladatoknak az ellátása során elsőként a körzeti erdőtervezés kereteit meghatározó jogszabályt alkot (erdőterv rendelet), ezt követően elkészíti a jogszabályban lehatárolt erdőtervezési körzetekre a körzeti erdőterveket, majd ezek alapján az egyes erdőgazdálkodók működési területére erdőterv-határozatokat ad ki.

A 2009. évi erdőtvény szerinti új típusú, 2011-től alkalmazandó körzeti erdőtervezés folyamatán belül a Natura 2000 hatásvizsgálat helye, szerepe és főleg annak tartalma sokáig vitatott volt. Ennek rendezésében fontos szerepet játszottak az egyes Natura 2000 erdőkkel – Sajóladai erdő, Girincsi erdő – kapcsolatban indított, és még jelenleg is folyamatban lévő kötelezettségsgzési eljárások⁵.

Az eljárások során gyakorlatilag egyetlen megoldatlan probléma ma-



Holtfás erdő a Naszályon (MTM)

radt, nevezetesen a körzeti erdőtervek megfelelő vizsgálatának, azaz hatásvizsgálatának a megvalósítása. Végül az erdőterv-rendelet előkészítésének, és a körzeti erdőterv készítésének szabályairól szóló 11/2010 (II. 4.) FVM-rendelet 2011. október 25-től hatályos módosítása során került meghatározásra, hogy a körzeti erdőtervezés folyamatába építetten hogyan kell elvégezni az erdőgazdálkodás Natura 2000 területekre gyakorolt hatásainak vizsgálatát.

A körzeti erdőtervezés folyamatában minden érintett kormányzati és nem kormányzati szerv együttműködése, adatszolgáltatási kötelezettsége, valamint a döntési pontok meghatározásra kerültek. Ez a szabályozott folyamat hivatott biztosítani, hogy az irányelv célkitűzései teljesüljenek.

Ezt követően, a megvalósítás során mindenekelőtt a körzeti erdőtervek és a Natura 2000 hatásvizsgálati dokumentáció megfelelő szakmai tartalmát, színvonalát kell biztosítani.

A Bíróság ítélezési gyakorlatában többször kiemelte annak fontosságát, hogy az egyes tervek hatásainak megfelelő vizsgálatát kellő részletességgel, tudományosan megalapozott adatokkal, ésszerű mérlegeléssel kell lefolytatni. Több kötelezettségsgzési eljárásban a Bíróság egészen a konkrét szakmai érvelések szintjéig ment le, amikor egyes fajok és élőhelyek esetében foglalt állást a szükséges beavatkozásokat és azok értékelését illetően. Ez tehát azt mutatja, hogy a megfelelő jogi szabályozás után nagyon sok múlik az érintett nemzeti hatóságok együttműködésén, a nyilvánosság, valamint a szakértők bevonásán, a tudományos igényű adatgyűjtésen és azok szakszerű felhasználásán.

Az eddigi eljárások során nyilvánvalóvá vált, hogy a természetvédelmi szervezetek adathiánnyal küzdenek, és sokszor önhibájukon kívül nem tudnak felelősen nyilatkozni egyes területek esetében az ott található természetvédelmi értékekről, az azokkal kapcsolatos elvárásokról.

Ha mindezt összevetjük azzal, hogy az uniós természetvédelmi elvárások teljesítése során alaphelyzetben általában az elővigyázatosság elvét kell alkalmazni, érthetővé válik, hogy a legtöbb esetben a természetvédelmi szervezetek ezt az elvet „a túlzó korlátozásból nem lehet baj” megfontolás alapján kívánják érvényesíteni. Ebből viszont egyenesen következik, hogy az erdőgazdálkodók jogosan lesznek ellenérdekeltek az így

³ C-127/02. sz. ügy

⁴ Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC European Commission, 2000; Guidance document on Article 6(4) of the ‘Habitats Directive’ 92/43/EEC Clarification of the concepts of alternative solutions, imperative reasons of overriding public interest, compensatory measures, overall coherence, opinion of the Commission, January 2007.

⁵ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/cm/870/870218/870218hu.pdf, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/cm/824/824566/824566hu.pdf

született előírások betartásában, folyamatosan vitatják azt.

Mostanra elkészültek azok a szakmai anyagok, útmutatók, eljárásrendek, amelyek alapján a Natura 2000 szempontokat szem előtt tartó erdőgazdálkodási előírás javaslatai kialakíthatók, valamint az ezeket értékelő Natura 2000 hatásvizsgálat megfelelő színvonalon elvégezhető.

Ennek megvalósításában **kulcskérdés az, hogy a körzeti erdőtervezésben résztvevő közigazgatási szervek rendelkeznek-e a megfelelő minőségű adatokkal**, és azokat, vagy azok egy részét a tervezés során az érintettekkel megismertetve **el tudják-e érni, hogy az előírások csak a szükséges, de az irányelvi célkitűzések teljesítése érdekében még elégséges mértékig korlátozzák az erdőgazdálkodást**.

Hazánkban a Natura 2000 területek kijelölésekor a természetvédelem nagyon sok esetben azt kommunikálta az érintett erdőgazdálkodók felé, és ez így terjedt el a köztudatban, hogy a korábban már engedélyezett erdőgazdálkodási tevékenységeket a későbbiekben is korlátozás nélkül lehet folytatni. Ennek nyilvánvaló célja volt, hogy rövid távon csökkentse az érintettek elégedetlenségét a kijelölésekkel kapcsolatban. Ez a téves tájékoztatás azonban, amikor a kijelölések befejezése után az egyes erdőt érintő kötelezettségszegési eljárások nyomán országos szinten felül kellett vizsgálni a korábban kiadott erdészeti hatósági engedélyeket, csak fokozta az erdőgazdálkodók elégedetlenségét és ellenállását a Natura 2000 célkitűzések teljesítésével szemben. A valós elvárások és lehetőségek tisztázása érdekében a jogszabályi környezetet az uniós elvárásoknak megfelelően pontosítani kellett, továbbá ennek megfelelően korrekt tájékoztatást kellett adni az erdőgazdálkodóknak, végül pedig meg kellett kezdeni az uniós forrásokra alapozott úgynevezett Natura 2000 erdő kompenzációs rendszer kidolgozását. A hatályos, vidékfejlesztési támogatásokról szóló tanácsi rendelet 46. cikke szerint az élőhelyirányelv „*végrehajtásával összefüggő korlátozások eredményeként az érintett területen felmerülő költségek és jövedelemkiesés ellentételezése céljából*” kompenzáció jellegű kifizetés adható az erdőgazdálkodóknak, azonban ez egyelőre csak a magánerdők esetében érhető el. Remélhetőleg a 2014-től kezdődő új vi-

dekfejlesztési rendelet változást hoz, és a kompenzáció az erdőgazdálkodók szélesebb körének is elérhetővé válik.

Következtetések, javaslatok

- A Bíróság egyértelmű joggyakorlata alapján a tagállamok az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének alkalmazása során nem mentesülhetnek a tervek Natura 2000 területekre gyakorolt hatása vizsgálatá alól, sem egyes, korábban már megfelelően szabályozott ágazati tevékenységek, sem egyéb módon, például a korábban engedélyhez kötött tevékenységek esetében *bejelentési kötelezettség előírásával*.
- A Bíróság döntéseiből kitűnik, hogy a Bizottság által az élőhelyirányelv 6. cikk (3) bekezdésének értelmezésére készített útmutatók használata gyakorlatilag kötelező.
- A körzeti erdőtervek Natura 2000 hatásvizsgálata során egyértelműen az elővigyázatosság elvét kell alkalmazni. Ennek megfelelően csak olyan körzeti erdőterv fogadható el, amely esetében objektív körülmények alapján kizárható, hogy annak nincs

jelentős hatása a Natura 2000 fajokra és élőhelyekre.

- A hatásvizsgálatot csak megbízható, megfelelő vizsgálatokon, felméréseken alapuló, a legújabb tudományos ismereteket is tartalmazó adatokra alapozva lehet eredményesen elvégezni. Ehhez a körzeti erdőterv elkészítésében résztvevő minden szereplőtől a rendelkezésre álló információk teljes körének átadása szükséges, és csak ezekre alapozott érvek, állítások fogadhatóak el a tervezés és a vizsgálat során.
- A körzeti erdőtervek Natura 2000 hatásvizsgálatának központi jelentősége van az élőhelyirányelv végrehajtása szempontjából, annak megvalósítását továbbra is kiemelt figyelemmel fogja követni az EU Bizottság az erdős ügyekben folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárásokban.
- Amennyiben egy tagország hatásvizsgálattal igazoltan az élőhelyirányelv célkitűzéseinek megfelelő erdőgazdálkodást folytat, az erdőgazdálkodók legszélesebb körének biztosítani kell a vidékfejlesztési forrásokból a szabályozásokból adódó többletköltség és jövedelemkiesés ellentételezését. 🌿

Módosult a védett növényfajok köre és természetvédelmi értéke

A vidékfejlesztési miniszter a 100/2012. (IX. 28.) VM-rendeletével módosította a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajok körét, valamint természetvédelmi értékét. A növények esetében a fokozottan védett fajok természetvé-



Feketedő fűz

delmi értéke 250 és 100 ezer Ft, míg a védetteké 50, 10 és 5 ezer Ft. A 2012. október 1-jén életbe lépett jogszabály alapján védelmet élvez 35 gombafaj, 8 zuzmófaj, 77 mohafaj, 37 harasztfaj és 531 zárvatermő faj, fokozott védelemben részesül 7 harasztfaj, 1 nyitvatermő faj és 80 zárvatermő faj. (Az állatok esetében védett 986 faj, fokozottan védett 186 faj.)

A fás szárú növényfajokat vizsgálva a legjelentősebb változás, hogy fokozott védelmet kapott a fekete galagonya, amelynek megmaradt állományai szinte kizárólag a mai Magyarország területére esnek. Továbbra is fokozottan védett státuszt élvez a csikófark és a magyar vadkörte. További lényeges bővülés a lisztes levélfonákú berkenye kistajok és átmeneti alakok területén tapasztalható, ahol az utóbbi évtizedben több új kistaj írtak le a tudomány számára leírók. (Közöttük van ifj. Barabits Elemér erdőmérnök is.) Védelmet kapott az újra felfedezett feketedő fűz is.

Dr. Bartha Dénes