

# A Natura 2000 területeket érintő uniós környezetjogi szabályozás hatása a hazai erdőgazdálkodásra, 1. rész

Lapos Tamás – okl. erdőmérnök, jogi szakokleveles környezetvédelmi szakértő

## A Natura 2000 erdőkre vonatkozó uniós környezetjogi szabályozás

A hazai erdőgazdálkodási tevékenység szabályozása, így különösen a körzeti erdőtervezés, és a hatósági felügyeleti rendszer ellenőrzése alatt folyó erdészeti munka általánosságban véve megfelelő garanciát jelent arra, hogy az erdőgazdálkodás során a tartamosság követelménye érvényesüljön. Ez a szabályozás évszázadok óta meghatározza erdőgazdálkodásunkat.

Ezen túl azonban már a Riói Földcsúcson felmerült annak az igénye, hogy az erdőgazdálkodással kapcsolatban ennél szélesebb körű, környezetvédelmi indíttatású, a fenntarthatóság fogalomkörébe tartozó elvárásokat érvényesítsenek.

Globális szinten, ENSZ fórumokon azonban mind a mai napig nem sikerült kötelező joggal bíró egyezményt tenni alá hozni az erdők védelmére, az erdőgazdálkodásra vonatkozóan.

Az erdőgazdálkodási ágazat az EU alapszerződésben is „sikeresen” kivédte azt, hogy közös európai politika vonatkozzon rá, azonban a környezetvédelem irányából mégis megjelentek a nemzetközi és uniós szinten is egységes szabályozások az erdőkre vonatkozóan.

Napjainkra pedig nyilvánvalóvá vált, hogy ezeket a környezetvédelmi szabályokat az erdőgazdálkodás területén is betartatják, sőt az erdő rendkívüli biodiverzitására figyelemmel egyre fokozottabban kéri számon. A tagállamok és ezen belül értelemszerűen az erdőgazdálkodók részéről ugyanakkor megjelent az az igény, hogy a „többletteherként” jelentkező környezetvédelmi elvárásokat csak a szükséges legalacsonyabb szinten kérjék rajtuk számon.

Az Európai Bizottság feladata ugyanakkor az uniós környezetjogi elvárások magas szintű teljesítésének betartatása, így a környezetvédelmi szabályozás részeként mindenképp az uniós elvárások teljesülését nyomon követő vizsgálatok (hatásvizsgálat, környezeti vizsgálat stb.) bevezetését várja el.

A környezetjogi szabályok között az erdők vonatkozásában elsősorban a **természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, a Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) – továbbiakban: élőhelyirányelv** – határoz meg kiemelten fontos követelményeket. Ezek közül is két fontos szabályozási területtel érdemes részletesen foglalkozni. Egyrészt a Natura 2000 területek kijelölésével, másrészt az élőhelyirányelv 6. cikk (3) bekezdés szerinti hatásvizsgálati kötelezettségre vonatkozó rendelkezések átültetésével és alkalmazásával a körzeti erdőtervezés folyamatában.

Értelemszerűen a Natura 2000 területek kijelölése határozta meg a különböző szintű korlátozások hatásterületét, így elsősorban ez érintette a legérzékenyebben a tagállamokat és közvetlenül az erdőgazdálkodókat.

A kijelölések után közvetlenül az a legfontosabb kérdés, hogy milyen szempontok alapján, milyen korlátozásokat kell teljesíteni az irányelvben foglalt elvárások teljesítése érdekében. Ezeknek a korlátozásoknak a meghatározását, illetve az így kialakult erdőgazdálkodást szabályzó előírásrendszer Natura 2000 elvárásoknak való megfelelését a körzeti erdőtervezés során úgynevezett Natura 2000 hatásvizsgálattal kell biztosítani. Ezzel a hatásvizsgálati folyamattal a következő lapszámban megismerjük az írás foglalkozik.

A Natura 2000 területek kijelölésének indokoltságával, mértékével, az ott alkalmazott előírásokkal kapcsolatban felmerülő kérdéseinkre, kétségeinkre mindenképp az Európai Bíróság legfrissebb vonatkozó ítélezési gyakorlatának vizsgálatával kaphatunk választ. Ez az uniós szerv jogosult arra, hogy vitás esetekben értelmezze az uniós joganyag, így az élőhelyvédelmi irányelv rendelkezéseit, vizsgálja azok tagállami szintű teljesítését. A bírósági döntésekből egyértelműen látszik, hogy Európa „boldogabbik” felén is ugyanolyan szigorral érvényesítik az irányelv elvárásait, mint nálunk. Ebből fakadóan véleményem szerint, amíg az EU tagjai vagyunk, okosan tesszük, ha tanulmányozva ezeket a bírósági döntéseket, és a hazai viszonyokat a legmesszebb menőkig szem előtt tartva, ám az uniós jognak megfelelő erdőgazdálkodási gyakorlatot alakítunk ki. Elsősorban azért, hogy a Natura 2000 területekkel kapcsolatban az erdészeti ágazat ne a kötelezettségszegési eljárásokkal hívja fel magára az EU intézmények és az ország vezetőinek, vagy éppen a lakosság figyelmét.

## A Natura 2000 területek kijelölése

A Natura 2000 területkijelölések esetében több tagországban volt rá példa, hogy a kijelölések bizottsági határozattal történt jóváhagyását az érintett ingatlan tulajdonosok, esetleg önkormányzatok, vagy a gazdasági tevékenységük szerint érintett gazdasági társaságok megtámadták.

**Jellemző, hogy az egységes bírósági ítélezési gyakorlat ebben a kérdésben az elutasítás volt.**<sup>1</sup>

Nagyon fontos kiemelni, hogy a Bíróság egy döntésében<sup>2</sup> megállapította: **nem vehetőek figyelembe a kijelölés ügyében a gazdasági kérdések még akkor sem, ha feltételezhető, hogy komoly gazdasági hátrány, így a felperesek földterülete értékének csökkenése lesz a kijelölésről szóló határozat közvetlen következménye.**

Ezt követően az érintett személyek jeleztek, hogy amennyiben nem áll módjukban a kijelölések ellen a Bíróság előtt keresetet indítani, akkor lényegében meg-

<sup>1</sup> T-136/04. sz. ügyben – Rasso Freiherr von Cramer-Klett és Rechtlerverband Pfronten kontra az Európai Közösségek Bizottsága, az alpesi biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeinek kijelölése – a Bíróság végzése, 2006. június 22.,

T-150/05. sz. ügyben – Markku Sahlstedt és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága, a boreális biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó jegyzék elfogadásáról szóló bizottsági határozat megsemmisítése – a Bíróság végzése, 2006. június 22.,

T-137/04. sz. ügyben – Kurt Martin Mayer és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága, az alpesi biogeográfiai régióra vonatkozó közösségi jelentőségű területek jegyzékének elfogadása – a Bíróság végzése, 2006. június 22.

<sup>2</sup> T-122/05. sz. ügyben hozott végzés 48. pont

foszják őket az igazságszolgáltatáshoz való jogtól.

**A Bíróság** erre a kérdésre nagyon érzékenyen reagált, mivel ítéletében<sup>3</sup> **részletesen kifejtette, hogy a tagországok bíróságainak kell a kijelölésekkel kapcsolatban hatékony jogorvoslati lehetőséget biztosítani.**

**A Bíróság szerint tehát az élőhely-irányelv végrehajtásával kapcsolatban a konkrét területkijelölések és azokra alapozottan a szükséges intézkedések meghozatala a szubszidiaritás elve alapján a tagországokra tartozik, egyúttal azonban a területkijelölésekkel kapcsolatban hatékony jogorvoslatot is ők tudják biztosítani.**

**Hazánkban azonban mindeddig nem született meg az a jogszabályi környezet, amely egyértelműen biztosítaná a Natura 2000 kijelölésekkel kapcsolatban az érintettek jogorvoslati lehetőségét a nemzeti bíróságok előtt.**

Több esetben vita tárgya volt, hogy amennyiben egy Natura 2000 területen valamely okból megszűnt, vagy nem is létezett a kijelölést megalapozó közösségi jelentőségű növény- vagy állatfaj állománya, akkor azt miért kell a Natura 2000 hálózat részeként kezelni a továbbiakban.

**A Bíróság több ítéletében is megállapította, hogy az olyan területeken, ahol a védett állat-, vagy növényfaj állománya csökken, nem a kijelölés visszavonása a megoldás, hanem az aktív védelmi beavatkozás<sup>4</sup>, azaz a Natura 2000 célállapotot kell helyreállítani.**

#### **A kijelölés hazai szabályozása, illetve a végrehajtás fontosabb állomásai**

**Hazánk európai uniós csatlakozásának előfeltétele volt az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelv átültetése a hazai jogrendbe**, amelynek megvalósítása érdekében a Natura 2000 hálózatot is ki kellett jelölni. A kötelezettséget elsősorban az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Kormányrendelet (továbbiakban: Natura Korm.rendelet) elfogadásával teljesítette az ország, amely jogszabály mellékletei tartalmazták a Bizottság számára elfogadásra javasolt területek jegyzékét.

Az EU Bizottsága 2007. november 13-án a 2008/26/EK számú határozatával a

hazánkat is magába foglaló pannon biogeográfiai régió közösségi jelentőségű természeti területeit tartalmazó jegyzéket elfogadta. E jegyzéket azóta három alkalommal, legutóbb 2011. november 18-án, a 2012/10/EU határozatával módosította a Bizottság.

Tekintettel arra, hogy az irányelvi és hazai jogszabályi követelmények betartása közhatalmi eszközökkel a közigazgatási szervezetrendszer útján történik, és az érintett igazgatási szervek illetékességi területüket csak a közhiteles ingatlan-nyilvántartás alapján tudják megállapítani, az érintett Natura 2000 területek ingatlan-nyilvántartási lehatárolása is szükséges volt. Ennek eredményét az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészeletről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM-rendeletben hirdette ki a jogalkotó.

A kijelölési eljárás a legtöbb tagországban még folyamatban van, azaz az eddig kijelölésre javasoltakon felül további területek kijelölését követeli a Bizottság. Egy tagország kijelölésre vonatkozó javaslatait csak akkor fogadják el teljes körűnek, ha a Bizottság vezérlő elve szerint a közösségi jelentőségű fajok és élőhelyek fennmaradását biztosító területek a fajok és élőhelyek európai helyzetét megfelelően reprezentálják és az európai szinten meghatározott célkitűzéseket megfelelően szolgálva jelölték ki azokat. A Bizottságnak megvannak azok a tudományos tanácsadó testületei, szakértői, akiknek a véleményére alapozva hozza meg döntéseit.

Eddig a 27 tagországból mindössze 3 tagország esetében fogadta el a Bizottság a Natura 2000 területek kijelölését, legutóbb éppen hazánk esetében. Erről egyelőre az egyetlen hivatalos forrás az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságának 2011. október 18-án megtartott üléséről készült jegyzőkönyv<sup>5</sup>, amelyben dr. Fazekas Sándor miniszter így számolt be a hazai kijelölések Bizottság által történt elfogadásáról:

„Az érdeklődés homlokterében lévő terület a Natura 2000 hálózat, az ezzel kapcsolatos szabályozás, és az együttélés a Natura 2000 előírásaival. Mi az új tagországok közül elsőként zártuk le a hálózat-kijelölési folyamatot. Az Európai Unió Bizottsága megvizsgálta a magyarországi Natura 2000 hálózat állapotát, a kijelölés elégséges voltát, a kijelölés alaposságát, és megállapították azt, hogy Magyarországon a lefedettség minden jelölőfaj és élőhely tekintetében megfelelő. Új Natura 2000-es terület kijelölését nem írták elő.

Az új tagországok közül elsőként zártuk le így a Natura 2000 kijelölési folyama-

tot, tehát ez egy nagyon jelentős dolog, és az összes tagállam közül harmadikként tudtuk teljes mértékben akkreditáltatni a Natura 2000-et.”

A vizsgált bírósági esetek anyagaiból azonban az derül ki, hogy a Natura 2000 területek kijelölésével, a Natura 2000 területeken folytatható gazdálkodással kapcsolatban nagyon sok tagországban elégtelen tájékoztatást adtak az illetékes hatóságok, nem vonták be kellő mértékben az érintett lakosságot. Véltetően az egyszerűség kedvéért, a tagállamok részéről eljáró közigazgatási szervek szigorúan ahhoz tartották magukat, hogy a kijelölések során csak és kizárólag tudományos ismeretekre alapozva végezték el a kijelöléseket, egyéb szempontokat nem vettek figyelembe. Ez az irányelv betűjéhez szigorúan ragaszkodva akár megfelelő is lehetett volna, azonban hazánkban legalább két fontos dologban mégis hibáztak. Egyrészt a kijelölést végző szervek nem minden esetben rendelkeztek megfelelő minőségű, az irányelvben is megkövetelt tudományos igényű információval, másfelől pedig a legmesszebbmenőkig mellőzték a nyilvánosság bevonását, amely már eleve ellenérzést szült azokban, akiket a kijelölések, illetve az abból fakadó intézkedések korlátoztak valamely tevékenységükben.

#### **Következtetések, javaslatok**

- A Natura 2000 területek kijelölése során gazdasági, társadalmi kérdéseket nem vett figyelembe a Bizottság, kizárólag tudományos adatokra alapozott tagállami javaslatokat.

- A Natura 2000 területek hazai kijelölését a Bizottság elfogadta, a kormány ezt jelentős eredményként közölte, így valószínűleg a jelenlegi Natura 2000 terület-kijelölésének lényeges mértékű módosítására a jövőben nem lehet számítani, azaz meg kell tanulni ezekkel a Natura 2000 területekkel együtt élni.

- Függetlenül attól, hogy az elfogadott Natura 2000 kijelölések nagyságrendileg nem fognak változni, a kijelölésekkel kapcsolatos jogorvoslatot egyedi esetekben biztosítani kell. Ehhez meg kell teremteni a hazai bíróságok előtti jogorvoslati lehetőséget biztosító jogszabályi környezetet. Erre alapozva a nemzeti bíróságok már eredménnyel kereshetik meg az Európai Bíróságot az egyes, vitatott kijelölések ügyében, és állásfoglalást kérhetnek tőle.

- A Natura 2000 területek kijelölése ügyében az egyes hatósági nyilvántartások (ingatlan-nyilvántartás, MePAR, erdészeti hatósági nyilvántartás) harmonizációját a Natura Korm.rendeletben foglaltak szerint mielőbb el kell végezni.

<sup>3</sup> C-362/06. P. számú ügy

<sup>4</sup> C-418/04. számú ügy

<sup>5</sup> www.parlament.hu