

A KUTATÁSTÓL A PARAGRAFUSIG A TÁJKARAKTER SZEMPONTJÁBÓL RELEVÁNS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET

CSÓSZI MÓNIKA^{1*}, KINCSES KRISZTINA¹, KONKOLY-GYURÓ ÉVA², TÓTH PÉTER³, PÁDÁRNÉ
TÖRÖK ÉVA¹, VASZÓCSIK VILJA⁴

¹ Földművelésügyi Minisztérium

² Soproni Egyetem EMK EVGI Tájtudományi és Vidékfejlesztési Intézeti tanszék, Tájműhely Kft.

³ Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület

⁴ Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű
Társaság

* e-mail: monika.csoszi@fm.gov.hu

Absztrakt

Egy kutatási téma „élettörténete” szerencsés esetben nem ér véget a kutatási eredmények megszületésével, hanem beépül az adott szakterület gyakorlati alkalmazási területeinek eszközrendszerébe, esetleg oktatási anyagokba. Kérdés, hogy meddig tarthat egy kutatási téma egyedfejlődése a tájökológia területén?

Megkönnyíti a választ, ha már a kutatási igény megfogalmazása is a gyakorlati alkalmazás területén jelentkezik, ahogy az a *tájkarakter-felmérés* esetében történt. A tájkarakter alapú tájtipizálás igénye ugyanis a tudományos környezet mellett az államigazgatás körében is felmerült. Emiatt viszont elengedhetetlen, hogy már a kutatási folyamattal párhuzamosan, de az eredmények megszületése után feltétlenül visszacsatolás érkezzon a döntéshozatal gyakorlati területeihez. A gyakorlati terület pedig a tájkarakter-kutatás esetében a jogszabályokkal regulázott tervezési, hatósági és gazdasági rendszer. Fontos tehát felmérni a tájkarakter-kutatáshoz kapcsolódó hazai és nemzetközi szabályozási környezetet azzal a céllal, hogy megtalálja a kutatási eredmények leghatékonyabb beépülésének lehetőségeit a döntéshozatali folyamatokba.

Bevezetés

A Földművelésügyi Minisztérium átfogó stratégiai kutatási programot indított annak érdekében, hogy az Európai Unió törekvéseivel összhangban Magyarország is komplex intézkedési rendszerrel tudja támogatni a biológiai sokféleség védelmét. A 2016-ban indult kutatás címe:



A közösségi jelentőségű természeti értékek hosszú távú megőrzését és fejlesztését, valamint az EU biológiai sokféleség stratégia 2020 célkitűzéseinek hazai szintű megvalósítását megalapozó stratégiai vizsgálatok.

A kutatás fő célja az EU biológiai sokféleség stratégia magyarországi megvalósítását meghatározó, a biológiai sokféleség megőrzésének 2015–2020 közötti időszakra szóló nemzeti stratégiájában foglalt feladatok végrehajtásának elősegítése, módszertani megalapozása, és adatbázisokkal történő támogatása. A kutatási részterületek több szempontból összekapcsolódnak, és egymásra épülnek. A négy kutatási elem tématerületei:

- A közösségi jelentőségű fajok és élőhelyek megőrzését szolgáló tudásbázis fejlesztése;
- Nemzeti ökoszisztémaszolgáltatás-térképezés és -értékelés;
- Természeti és táji értékek táji léptékű megőrzésének stratégiai megalapozása;
- A hazai zöldinfrastruktúra megőrzését és fejlesztését megalapozó stratégiai keretek meghatározása.

A Természeti és táji értékek táji léptékű megőrzésének stratégiai megalapozása című projekt mellett, hogy a biológiai sokféleség megőrzésének nemzeti stratégiája 5. célkitűzésének végrehajtása keretében *a táji sokféleség és az ökológiai tájpotenciál megőrzését, a táji sokféleség állapotfelmérésére alkalmas tájtipizálási rendszer módszertani megalapozását, a főbb tájtipusok meghatározását* szolgálja, fontos mérföldköve lehet az Európa Tanács Európai Táj Egyezményének végrehajtása érdekében hazánktól elvárt alábbi feladatok végrehajtásának:

- vegye számba a tájakat, azaz készítsen tájkatasztert (tájleltárt);
- elemezze a tájakat jellemző vonásaik (karakterük) alapján,
- mérje fel azokat a hatásokat, amelyek a tájváltozásokat előidézik;
- vezessen nyilvántartást a tájak változásáról;
- értékelje a számba vett tájakat;
- határozzon meg minőségi célkitűzéseket a számba vett és értékelt tájak számára.

A tájkarakter alapú tájtipizálás azonban számos egyéb ponton kapcsolódik a hazai tervezési és közigazgatási rendszerhez. A kutatás előkészítési fázisának egyik célja, hogy feltárja azokat a jogszabályi, tervezési és intézményi kereteket, feladatokat és lehetőségeket, amelyek számára hiánypótló, vagy szakmai támogató eszközt jelenthet az ország tájkarakter alapú térképezése, tipizálása.

Előjáróban szükséges leszögeznünk, hogy szem előtt tartjuk a nagy-britanniai gyakorlatban megjelenő szemléletet. „A tájkarakter-elemzés nem a tájat érintő változásokkal szembeni ellenállás eszköze. Sokkal inkább egy döntéstámogató eszköz, amely segít megérteni, hogy milyen a táj ma, miért lett ilyen és hogyan változhat a jövőben. Az a szerepe, hogy segítse a helyes fejlesztési döntéseket, amelyek révén az értékelt jellegzetességek, különlegességek nem tűnnek el a tájból, amelyek a karakter érvényesülését, erőteljesebbé tételét segítik. Igen hathatós eszköze lehet a fejlesztési, a rendezési és a kezelési tervezésnek.” (Swanwick 2002).



Módszerek

A kutatási folyamat jelenleg az előkészítő fázisban tart, amelynek során a tájkarakter alapú tájtipizálási rendszerek szempontjából releváns jogi, tervezési és intézményi környezet vizsgálata, valamint az Európai Táj Egyezmény feladatrendszeréhez való kapcsolódási pontok feltárása történik. Ennek keretében megvizsgáltuk a tájkarakterhez kapcsolódó fogalmi kereteket, a tájkarakter alapú tájtipizálási rendszer szempontjából releváns stratégiákat, programokat, jogszabályokat, különös tekintettel a kapcsolódó hatósági eljárásokra és tervezési folyamatokra.

Az előkészítés keretében sor került továbbá a tájkarakter-elemzés hazai és nemzetközi példáinak feldolgozására is. A nemzetközi jó gyakorlat feldolgozása lehetőséget adott arra is, hogy az egyes tájkarakter-elemzések tervezési, hatósági alkalmazásának nemzetközi gyakorlatát is feltárjuk.

Mindezek mellett fontos feladata volt az előkészítésnek, hogy feltérképezze az érintett csoportok körét, és összegyűjtse a tájkarakter-rendszer potenciális alkalmazóinak szakmai igényeit. Ebben a körben megszólítottunk közigazgatási, tervező, kutató szereplőket is, ezzel bevonva őket egyebek mellett a releváns jogszabályi és döntéshozatali folyamatok feltérképezésébe is.

Eredmények

Az Európai Táj Egyezmény hazai kihirdetésének következtében több hazai stratégia és program is intézkedési rendszerébe foglalta a tájak osztályozásának feladatát. Ezek között említendő elsősorban a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció (2014) (a továbbiakban OFTK), A biológiai sokféleség megőrzésének 2015-2020 közötti időszakra szóló stratégiája (2015), a 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2015-2020) keretében kihirdetett Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (2015), valamint az idén elfogadott, 2017–2026 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Tájstratégia. A tájkarakter alapú tájosztályozás rendszerének kidolgozása tulajdonképpen a fenti dokumentumok végrehajtását szolgálja, de fontos azt is felmérni, hogy maga a végrehajtás milyen következményekkel járhat a későbbi stratégiai és egyéb tervezési és döntéshozatali folyamatokban.

A tájkarakter-elemzésnek többféle döntéshozatali, jogi folyamatban szerepe lehet. Az egyik fontos konkrét döntéshozatali terület a *hatósági eljárások* rendszere. A táj vizsgálatát, elemzését hatósági szinten kezelő eljárások alapvetően a természetvédelmi és a környezetvédelmi hatósági eljárások. Bizonyos szempontból azonban ide sorolható a termőföld, az erdő, vagy a víz védelmét szolgáló, valamint az építési hatósági eljárások köre is.

Természetvédelmi hatósági és szakhatósági eljárások

A természetvédelmi hatósági eljárások körében a tájkarakter szempontjából elsősorban a természetvédelmi oltalom alatt álló területek esetén kötelező eljárások, közvetve pedig az idegenhonos, inváziós fajokra vonatkozó eljárások relevánsak. A területhez kötött *eljárások körét* a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban Tvt.), valamint az



európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet határozza meg, a hatósági és szakhatósági hatáskörben történő döntéshozatal *szempontrendszerét* pedig részben a Tvt., részben a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban Kr.) 32. §-a.

A hatósági és szakhatósági szempontrendszerben egyebek mellett megjelenik a *tájkép és tájjelleg védelme*. A természetvédelmi szabványsorozatban megjelent MSZ 20370:2003 jelzetű, „Természetvédelem. Általános tájvédelem. Fogalom-meghatározások” című szabvány (a továbbiakban Szabvány) értelmében a „tájkarakter” és a „tájjelleg” fogalmak szinonimák. A nemzetközi szakmai nomenklatúra inkább a „tájkarakter” kifejezést alkalmazza, a magyar jogrendszerben – bár mindkettő használatos, – a „tájjelleg” kifejezés gyakoribb, tehát ennek előfordulását a „tájkarakter” kifejezéssel egyenértékűnek tekinthetjük. Ez azt jelenti, hogy a tájjelleg védelme által a természetvédelmi hatósági és szakhatósági eljárás keretében elvárt a tájkarakter védelme is, a tájkarakter-elemzés és értékelés rendszere tehát integrálódni tud a táj- és természetvédelem jelenlegi hatósági és szakhatósági rendszerébe.

Szükségszerű azonban, hogy a kutatás eredményei ne csak a természet- és környezetvédelmi szakterület, hanem a vízügy, az erdő- és mezőgazdálkodás, a közlekedés, bányászat, stb. jövőképében és döntéshozatali folyamataiban is helyet kapjon. A Kr. értelmében a természetvédelmi hatóság saját hatósági eljárásain kívüli szakhatósági közreműködés esetén biztosítja a természetvédelmi szempontok érvényesítését. A természetvédelmi hatóság kormányhivatalhoz történt integrálásával azonban egy hatósági szervezatként működnek számos egyéb szakterületi hatósággal, így csak néhány eljárásban maradt meg a szakhatósági közreműködés lehetősége.

Környezetvédelmi eljárások

A *környezetvédelmi* hatósági eljárásokon belül a táj szerkezetét, működését és vizuális megjelenését befolyásoló tevékenységek engedélyezése, a környezetvédelmi engedélyezési eljárás hasznosíthatja a tájkarakter-elemzés, a minőségi célkitűzések eredményeit. A környezetvédelmi engedélyezési eljárás a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény végrehajtási rendeletében, a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendeletben (a továbbiakban Khvr.) szabályozott, alapvetően az Európai Unió szabályozási alapjaira épülő rendszer. Mivel a környezeti hatások vizsgálata során elvárás a hatások együttesének komplex kezelése is, ezt általában tekinthetjük a hatások táj szintű elemzésének. A Khvr. alapját képező 2011/92/EU parlamenti és tanácsi irányelvnek tárgya a tájra kifejtett hatások vizsgálata is, így a táj, és ezzel összefüggésben a tájkarakter változásának vizsgálata beépülhet a tevékenységek, létesítmények és azok módosításának, változtatásának hatásait vizsgáló folyamatokba. A kutatási eredmények beépülése a szempontrendszer mellett kihat a hatástanulmány készítésében jogosult szakértői csoport körére is.



A tájkarakter-rendszer tervezési jellegű alkalmazási területei

Az Országgyűlés 1/2014. (I. 3.) számú határozatával elfogadott, fent említett OFTK felülvizsgálata 2017-ben megkezdődik, ezért fontos a szakmai, közigazgatási és társadalmi egyeztetések során biztosítani a tájkarakter-védelemhez kapcsolódó tartalmi elemek beépítését, fenntartását a következő tervezési ciklusban is. A tájkarakter-térképezés és a hozzá kapcsolódó minőségi célkitűzések rendszerének figyelembe vétele elengedhetetlen az országos, a térségi és a megyei szintű fejlesztési területek kijelölésénél.

Az OFTK-hoz hasonlóan 2017-ben zajlik a területrendezési tervek felülvizsgálata is. A *rendezési tervek* rendszerében a tájvédelmi szempontok és célok megalapozásához, a tájvédelem vizuális elemeken túlmutató továbbfejlesztéséhez ad szakmai alapot a kidolgozásra kerülő rendszer. Ezzel elérhető, hogy a tájképvédelem helyett a tájkarakter-védelem kiemelt területei is helyet kapjanak a tervezési rendszerben. A fejlesztés és a rendezés közös vizsgálati alapját képezhetik a tájkarakter-elemzések, melynek eredménye lehet egyebek mellett a fejlesztési és rendezési szempontból együtt tervezendő térségek lehatárolása, vagy a tájkarakter-védelmi területek kijelölése.

Külön említésre érdemes, hogy a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény végrehajtásaként 2017. október elejéig minden település megalkotja településképi rendeletét és ennek szakmai megalapozása érdekében településképi arculati kézikönyvet (TAK) készít. A TAK keretében helyi szinten a település teljes közigazgatási területén le kell határolni „a településképi szempontból meghatározó, eltérő karakterű területeket, a településkép, arculati jellemzők és településkarakter bemutatásával”. A tájjelleg védelme ugyanakkor továbbra is része a településrendezési eszközöket megalapozó vizsgálatoknak, melyek keretében a kutatási eredmények alkalmazásával az adott tájkarakter-típus kulcsjellemzőinek, az adott tájkarakter-terület minőségi célkitűzéseinek figyelembe vételével határozhatók meg a fejlesztési irányok, területfelhasználási és építési szabályok.

A tájkarakter területek meghatározása a stratégiai, fejlesztési és rendezési tervek mellett a sajátos védelmi célt szolgáló területek kezelési tervezését is támogatni tudják. A kulcs tényezők, a tájkarakter-típusok és -területek elhelyezkedésének és jelentőségének ismerete jelentős mértékben hozzájárulhatnak a védett természeti területek, a Natura 2000 területek, az örökségvédelmi területek, natúrparkok, geoparkok és a csillagoségbolt-parkok *kezelési, fenntartási terveinek* készítéséhez, de akár a vízbázisvédelmi célok és korlátozások területi lehatárolásához is.

Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet értelmében a környezeti hatások terv és program szintű vizsgálatának eszköze a stratégiai környezeti vizsgálat során készülő *környezeti értékelés*, a hatások komplex, táj szintű vizsgálatának eszköze. A tájkarakter-vizsgálat és –értékelés módszertani alapjai és adatbázisai konkrét tartalommal tölthetik fel a környezeti értékelések táj szintű vizsgálatát.

A nemzetközi jó gyakorlat feldolgozása során (Konkoly-Gyuró et al 2017) a tájkarakter-elemzések célkitűzései, vagy azok konkrét alkalmazása körében számos tervezési, hatósági alkalmazási lehetőségre láttunk példát. Az elemzések alapján az alkalmazási lehetőségek főbb területei:



- környezetvédelmi hatósági feladatok, elsősorban a környezeti hatásvizsgálati eljárás (pl. a LANMAP2 kutatás célkitűzése egész Európára készült tájkarakter térkép által);
- természetvédelmi tervezés megalapozása (pl. Dánia - nemzeti park létesítésének megalapozó tanulmánya, Szlovénia - a védelemre érdemes tájak azonosítása, Új-Zéland - a természetvédelmi kezelési stratégia megalapozása, Nagy-Britannia, Ausztria);
- területi és települési tervezés alapadatbázisának, vagy tervezési alapegységeinek megteremtése (pl. Portugália, Svájc, Írország, Franciaország, Nagy-Britannia, Katalónia);
- területfejlesztési irányok tájkarakter alapú meghatározása (pl. Nagy-Britannia, Szlovénia, Franciaország, Írország, Norvégia, Katalónia);
- agrár-támogatási rendszerek (pl. Nagy-Britannia, Írország);
- tájváltozás monitoring (pl. Nagy-Britannia, Ausztria, EU, Új-Zéland, Katalónia).

A tájkarakter-elemzés ugyanakkor nem csak módszertani alapokat és adatbázist nyújt a jelenlegi hatósági és tervezési feladatokhoz, de meghatároz egy új feladatrendszert is a közigazgatási, tervezői kör számára. Ez a feladatrendszer magába foglalja magát a tájkarakter alapú tipizálást, és az ahhoz kapcsolódó, az Európai Táj Egyezményben meghatározott további feladatokat:

- a helyi (település, illetve ez alatti területi szint) tájkarakter-területek azonosítása,
- a helyi tájkarakter-területek jellemzése, értékelése,
- a tájváltozást előidéző hatásfolyamatok további elemzése,
- minőségi célkitűzéseket a számba vett és értékelt helyi tájkarakter-területek számára.

A helyi tájkarakter területekre vonatkozó minőségi célkitűzések ideális esetben nem csak a helyi döntések alapját képezik, hanem visszacsatolással bekerül az Országos Tájkarakter Tudástárba. Ez a feladatrendszer minden bizonnyal elvárja a feladatokat ellátó intézményrendszer bizonyos mértékű átalakítását is.

Összegzés

A feldolgozott európai gyakorlat igen sokszínű képet mutat. A célkitűzések között a természetvédelemtől a tágabb fejlesztési döntésekhez való információ adás széles skálája jelenik meg. Alapvetően hangsúlyozzák a megvalósult esettanulmányok, hogy itt a tervezési és a hatósági döntések széles társadalmi konszenzuson alapuló meghozatalára törekcsenek, azaz a tájban élők, a tájat használók bevonása is megtörténik.

A tájkarakter típusokat és területeket magában foglaló új tájkataszter akkor tölti be maximálisan a hozzá fűzött reményeket, ha integrálódik a területi és települési tervezésbe, a támogatási rendszerek alapidokumentumává válik. Fontos továbbá, hogy a kataszter egy olyan dinamikus nyilvántartás része lesz, amelyben az Európai Táj Egyezmény által elvárt szakmai feladatok (tájminőségi célkitűzések) és annak megalapozása (leírások, elemzések, fotótár, történeti térképek) egy rendszert alkot és ezzel létrejön egy „Országos Tájkarakter Tudástár”.



A hatósági eljárásokban a tájkarakter-kutatás eredményeként várható adatbázis és módszertani segédlet a *táj, mint környezeti rendszer* értelmezéséhez hiánypótló információkat nyújthat, alkalmazható a természetvédelmi, a környezetvédelmi, valamint a természet- és tájvédelmi szakkérdés vizsgálatát előíró egyéb hatósági folyamatok részeként. Tekintettel arra, hogy a környezet- és természetvédelmi eljárásokon kívül a hatósági rendszerben a tájjelleg (tájkarakter) vizsgálata sem az eljáró hatóság, sem a területi hatály nem kiszámítható, a projekt során olyan adatbázist és módszertani alapokat szükséges teremteni, és az adatbázisok elérhetőségét és értelmezését olyan módon kell kidolgozni, amelyek lehetővé teszik, hogy minden érintett hatóság alkalmazni tudja azokat az eljárás során.

Célunk, hogy a tájkarakter-kutatás eredményei hatékonyan beépüljenek a döntéshozatali folyamatokba, csökkentve ezzel a tájhasználati konfliktusok előfordulását, erősítve a tájjal kapcsolatos komplex gondolkodást és érzékenységet.

Köszönetnyilvánítás

A kutatás során történt szakértői bevonás keretében kérdőívvel és a műhelybeszélgetés során számtalan szakértő, szervezet véleményét, javaslatát sikerült megismernünk. A résztvevő személyek és szervezetek közreműködését ez úton is köszönjük. A kutatás során szeretnénk a tájkarakterrel kapcsolatos szakmai hálózatot tovább építeni és fenntartani, illetve a kutatási eredményekről e szakmai kört rendszeresen tájékoztatni.

Irodalomjegyzék

- MSZ 20370:2003 Természetvédelem. Általános tájvédelem. Fogalom-meghatározások
Konkoly-Gyuró É., Kollányi L., Csorba, P, Tirászi, Á., Balázs P., Máté K. (2017). Tájkarakter alapú tájtipizálás - A tájkarakter alapú tájtipizálási rendszerek felhasználásával kapcsolatos hazai és nemzetközi módszertanok elemzése, Tájműhely Kft., Ormos Imre Alapítvány. Projekt Megalapozó Tanulmány. Budapest.
- Vaszócsik V. (témafelelős), Csősz M., Faragóné Huszár Sz., Göncz A., Dr. Grónás V. - Hamar J. - Kincses K. - Pádárné dr. Török É. - Dr. Podmaniczky L. - Sain M. - Sárdi A. - Tóth P. (2017) A hazai tájkarakter alapú tájtipizálás célrendszerének és a gyakorlati alkalmazás lehetséges területeinek előzetes meghatározása. Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Kft. Budapest
- Swanwick, C. (2002). Landscape Character Assessment Guidance for England and Scotland.

