

JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

Vitaindító

a 2021. november 17-én 09:30-13:00 óra között

„Első lépések az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésének jogrendszerbe való beépítéséhez”

címmel tartandó műhelybeszélgetéshez

Ügyszám: AJB-5401/2021.

1. Bevezetés

Magyarország európai összehasonlításban is kiemelkedő jelentőségű természeti értékekkel rendelkezik, változatos ökológiai adottságaink a biológiai sokféleség szempontjából kedvezőek. Gyakran tapasztalható azonban, hogy a rövid távú gazdasági érdekek dominálnak a közép- és hosszú távú környezeti-, társadalmi- és gazdasági érdekek felett. Holott a **biológiai sokféleség** megőrzése alapvető fontosságú, hiszen egyéb funkciói mellett **az emberi élethez, jól-léthez elengedhetetlen ún. ökoszisztéma-szolgáltatásokat is nyújt**: többek között biztosítja az egészséges élelmiszer, a tiszta édesvíz és a tiszta levegő ökológiai alapjait, élőhelyet és gyógyszer-alapanyagot biztosít számunkra, szerepet játszik a katasztrófák, a járványok és betegségek elkerülésében, hatásainak enyhítésében, valamint az éghajlat szabályozásában stb.

Az **Alaptörvény P) cikke** alapján a nemzet közös öröksége érték, így különösen – de nem kizárólagosan – a termőföld, az erdők, a vízkészlet, a **biológiai sokféleség**, valamint a kulturális értékek, amelyeknek **védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége**. A nemzeti vagyonról szóló 38. cikk emellett úgy rendelkezik, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének egyik célja a **jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele**.

A fenti alaptörvényi rendelkezések érdekében biztosítani kell, hogy a nemzet közös örökségét érintő állami, üzleti és egyéni döntések mellett a **természeti tőke állaga, mennyisége, minősége, működőképessége és alapvető folyamatai fennmaradjanak a jövő nemzedékek számára**. **Mindehhez szükséges a természeti tőke értékelésének beépülése a hatályos normarendszerbe**, különös tekintettel a hosszabb távú tervek, programok, koncepciók kidolgozására és végrehajtására, illetve a környezeti elemekre, természeti erőforrásokra jelentős hatást gyakorló beruházások engedélyezési eljárására. A természeti tőke értékelése azért szükséges, mert a gazdasági döntéshozatal mozgatója a megtérülés.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (AJBH) és a BME Környezetgazdaságtan Tanszéke 2021. március 12-én tartott közös szakmai rendezvényén a szakértők több tudományág és környezeti elem kapcsán – talaj, erdők, vízkészletek, biodiverzitás – vitatták meg a természeti tőke elemei értékelésnek szükségességét és a már használt, illetve lehetséges értékelési módszerek sajátosságait.

1055 Budapest, Falk Miksa u. 9-11. Levélcím: 1387 Budapest, Pf. 40. Tel.: 06 1 475-7100; Fax: 06 1 269-1615;

E-mail: panasz@ajbh.hu

Webcím: www.ajbh.hu; www.ajbh.hu/dr.-bandi-gyula

Tekintettel arra, hogy az ökológiai szolgáltatások egészének áttekintése egy alkalommal aligha lehetséges, ezért következő lépésként a természeti tőke elemek közül elsőként a biodiverzitással foglalkoznánk, építve egyben a Nemzeti ökoszisztéma-szolgáltatások térképezése és értékelése projekt (NÖSZTÉP) meglévő eredményeire. Az AJBH, a Magyar Tudományos Akadémia Fenntartható Fejlődés Elnöki Bizottság (MTA FFEB) Biodiverzitás Munkacsoportja, továbbá a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BME) közös rendezésében 2021. november 17-én megrendezendő kerekasztal megbeszélés fő célja, hogy feltárja, hogy **az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésének vizsgálatát hogyan lehet beépíteni a hatályos jogrendszerbe, miként lehetne a gyakorlati alkalmazás jogszabályi, jogalkalmazási, módszertani, koncepcionális kereteit megteremteni.** Ennek oka kiváltképpen az, hogy a jogban való leképeződés nélkül e szempontok érvényesülése megnehezül.

2. Az ökoszisztéma szolgáltatások értékelésére vonatkozó Alaptörvényi követelmények

Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása szerint vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit. Már a Nemzeti Hitvallás is rámutat tehát arra, hogy a jelen kormányzatok által hozott döntések kihatással vannak a későbbi nemzedékekre is, ezért a jelen kormányzati, illetőleg jogalkotói döntéseknek az eljövendő nemzedékek érdekeire is tekintettel kell lenniük.

Amint azt már jeleztük fentebb, az **Alaptörvény P) cikke** úgy rendelkezik, **hogy az állam és mindenki kötelezettsége a nemzet közös örökségét képező értékek, így különösen a termőföld, az erdők, a vízkészlet, a biológiai sokféleség, valamint a kulturális értékek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése.** Az Alaptörvény XXI. cikke emellett deklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. Az Alaptörvényben új elemként megjeleníti a **fenntarthatóság követelményét**, ami az állam és a gazdaság részére egyben irányt is szab **a környezeti értékekkel való felelős bánásmódhoz.** Külön kiemeli ezzel összefüggésben a sajátos magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek megóvását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében.¹

Mindezek egyben azt is jelentik, hogy az Alaptörvény általános jelleggel követeli meg a jövő generációk érdekeinek figyelembevételét is, a jelen szükségleteinek értékelésével egyidejűleg, azzal azonos súllyal, hiszen közvetlenül az *Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit, így különösen a termőföldet és hozzá kapcsolódóan a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életesélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa.*²

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott természeti értékeinkkel, egyebek mellett **a biológiai sokféleség kapcsán külön megerősítette, hogy az állam köteles a biodiverzitás megőrzésére és fenntartására.**

Az alkotmánybíróság már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában kifejtette, hogy *„A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan. (...) A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől*

¹ Magyarország Alaptörvénye indokolása (2011. április 25.) Indokolás a P cikkhez

² 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28].

függő olyan minőségi és mennyiségi hullámozást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók.” (visszalépés tilalma)³

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy alaptörvényellenes helyzetet idéz elő, ha a biológiai sokféleség csökken, még akkor is, ha az irányadó jogszabályi környezetben nem történik alaptörvényellenes visszalépés. **A természeti erőforrások minőségét tehát meg kell őrizni és fenn kell tartani.** Az Alkotmánybíróság szerint a nemzet közös örökségének fenntartására való kötelezettséget kiüresítené, ha azt az állam „a jövő nemzedékek örökségének állapotára való tekintet nélkül – akár a természeti erőforrások leromlott állapotban való „átadásával” is – teljesíthetné.”⁴

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése tehát külön is nevesíti a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmének kötelezettségét. Ezáltal ez a kötelezettség olyan alkotmányos értékévé vált a magyar jogrendben, melyre a jogalkotónak az egyes ágazati politikák körébe tartozó szabályozás megalkotása során is tekintettel kell lennie. Ahogyan az Alkotmánybíróság megerősítette, „A fajok sokszínűsége megőrzésének kötelezettsége nem csupán azért fontos, mert azok az emberi tevékenység használatába állítható, kiaknázzható erőforrásokként értelmezhetőek, hanem önmagukban is értékesek és védelemre méltóak.”⁵

Az Alaptörvény nemzeti vagyonról szóló 38. cikke kimondja, hogy **a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének egyik célja a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.** Az Alaptörvény a magyar állam és az önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként határozza meg, és ezzel összhangban állapítja meg az azzal való gazdálkodás célját. Ennek megfelelően a nemzeti vagyont a közösség javára kell használni, annak kezelése nem szolgálhat magánérdekeket, Ebben kiemelt figyelmet kell fordítani a végességükre tekintettel védelemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy **a nemzeti vagyon a jövő generációk számára is szükségleteik kielégítéséhez megfelelő mértékben rendelkezésre álljon.**⁶

A P) cikk a **nemzedékek közötti méltányosság elvét is megjeleníti,** amely alapján a jelen generáció fő kötelezettsége a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. Az Alkotmánybíróság szerint „a választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.”⁷

A P) cikk így egy sajátos örökségkonceptiót hoz létre, amely „objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben”.⁸ Bár az állam szuverén módon rendelkezhet erőforrásai felett, e „rendelkezési joga nem korlátlan”.⁹ Az Alkotmánybíróság az erdőtörvénnyel kapcsolatos határozatában kimondta, hogy az állam P) cikkből eredő kötelezettsége folytán **a jövő nemzedékek bizalmi vagyonkezelőjeként jár el,** és e minőségében köteles a jövő generációk érdekeit megfelelő módon érvényesíteni a jogszabályokban. Ennek értelmében az állam a **jelen generációk számára csak**

³ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁴ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [32].

⁵ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [35].

⁶ Magyarország Alaptörvénye indokolása (2011. április 25.) Indokolás a 38. cikkhez

⁷ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33].

⁸ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [32].

⁹ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [43].

addig a mértékig teheti lehetővé a természeti kincsek hasznosítását, ameddig az a természeti értékek hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti.¹⁰

Az államot fokozott gondossági kötelezettség terheli a természeti örökség védelme tekintetében, így a szakpolitikák kialakításakor is gondosan köteles eljárni. Az Alkotmánybíróság rendelkezésének megfelelően „*törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogyan azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk.*”¹¹

3. Stratégiai szintű elvárások

Az ökoszisztéma-szolgáltatások fogalma a közpolitikában, és kiemelten a biodiverzitás-védelmi politikában is egyre nagyobb szerepet játszik. A koncepció szélesebb körű elterjedése már az ENSZ égisze alatt is zajlik. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa által 2017-ben elfogadott, az emberi jogok és a környezetvédelem kapcsolatát vizsgáló különmegbízott által készített jelentés¹² külön is nevesíti az élethez, egészséghez, élelemhez, ivóvízhez és kultúrához való jogokat, mint amelyek hatékony biztosítása a biológiai sokféleség és ezáltal az ökoszisztéma-szolgáltatások megóvása nélkül lehetetlen. Az ökoszisztémák szerepet játszanak egyebek között a víz tisztításában, a levegő minőségének javításában (szálló por megkötése, páratartalom növelése), az élelmezés-biztonság javításában, a beporzásban, illetőleg a növényi alapanyagú gyógyszerek és gyógyhatású készítmények előállításában is. Tekintettel arra, hogy az emberi tevékenység közvetlenül és közvetve is jelentős mértékben képes a környezet és természet állapotát, és ezen belül a biológiai sokféleséget is befolyásolni, elengedhetetlen, hogy mind a nemzetközi, mind pedig a nemzeti jogban létezzenek olyan jogi szabályok, melyek betartásuk, illetőleg betartatásuk esetén képesek kordában tartani a potenciálisan károsító tevékenységeket.¹³

A biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettséget az ENSZ 1992. évi Rio de Janeiro-i Környezet és Fejlődés Konferenciája keretében elfogadott **Biológiai Sokféleség Egyezmény (Convention on Biological Diversity, CBD)**¹⁴ alapozza meg. A Biológiai Sokféleség Egyezmény 2011-2020-as időszakra szóló Biodiverzitás Stratégiai Tervében már számos helyen szerepelt az ökoszisztéma szolgáltatások fogalma.

A biodiverzitás megőrzésének fontossága az Európai Unió szabályozási szintjén is értelmezhető. **Az Európai Unió 2011-ben elfogadott, 2020-ig tartó Biodiverzitás Stratégiájának (BDS2020) szintén meghatározó eleme volt az ökoszisztéma szolgáltatás koncepciója.** Ebben több helyen is hangsúlyozták az ökoszisztéma szolgáltatások társadalmi jóléthez és gazdasági jóléthez való hozzájárulását. Kiemelték, hogy az ökoszisztéma szolgáltatások gazdasági értéket is képviselnek, de ez még csak ritkán válik láthatóvá a piacokon, mivel az ökoszisztéma szolgáltatások jelentős része közjószág. A 2050-re megfogalmazott vízióban az ökoszisztéma szolgáltatások értékelése és megőrzése, a 2020-ra megadott legfőbb célkitűzésben a szolgáltatások állapotromlásának megállítása szerepelt. A stratégia hat célja közül a másodikban előirányozták az ökoszisztémák és szolgáltatásaik fenntartását, valamint javítását 2020-ig. Az e célhoz tartozó 5. intézkedésben a tagállamoknak előírták, **hogy 2014-ig térképezzék fel és értékeljék a területükön található ökoszisztémák és szolgáltatásaik állapotát,**

¹⁰ 14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [22].

¹¹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [72].

¹² <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/009/97/PDF/G1700997.pdf?OpenElement>

¹³ Szabó Marcel: A biológiai sokféleség jogi védelmének jelentősége gondolatok a 28/2017. (X. 25.) AB határozat nyomán (PPKE JÁK) *Iustum Aequum Salutare* XV. 2019. 2. • 91. oldal

¹⁴ <http://www.biodiv.hu/convention/F1117799202>; Kihirdette: 1995. évi LXXXI. törvény.

határozzák meg a szolgáltatások gazdasági értékét, és törekedjenek arra, hogy 2020-ig ezek az értékek beépüljenek az uniós és nemzeti szintű számviteli és jelentéstételi rendszerekbe.¹⁵

Az Európai Parlament 2020 januárjában a biológiai sokféleség csökkenését előidéző fő okok kezelésére és jogilag kötelező érvényű célok kitűzésére szólított fel.¹⁶ Ezzel összhangban, 2021 májusában az Európai Bizottság kiadta a „*Természetvédelmi eszköztár – A biodiverzitás csökkenése, természetvédelem és az EU cselekvési terve a természetért*” című kiadványát, amely közérthetően foglalja össze a biodiverzitás védelmének fontosságát és az Európai Bizottság által a biodiverzitás csökkentésének megállítása érdekében tenni kívánt lépéseket.¹⁷ Az Európai Bizottság szerint a biológiai sokféleség csökkenése és az ökoszisztéma összeomlása az egyik legnagyobb fenyegetés, amellyel az emberiségnek a következő évtizedekben szembe kell néznie. A biológiai sokféleség csökkenése és az ökoszisztéma összeomlása gazdaságunk alapjait is veszélyezteti.

Az Európai Parlament a 2021. júniusi plenáris ülésén állásfoglalást adott ki „*A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia: Hozzuk vissza a természetet az életünkbe!*” címmel¹⁸ (EU Biodiverzitás Stratégia, BDS2030), melynek fő célja, hogy 2050-re a világ ökoszisztémái helyreálljanak, ellenállóak és megfelelően védettek legyenek. Az állásfoglalásban kijelentik, hogy új megközelítést szeretnének alkalmazni a 2030-ra szóló biológiai sokféleséggel kapcsolatos stratégia kapcsán, mely szerint szakítanának az önkéntességgel és **jogilag kötelező erejű célokat fogalmaznának meg.**¹⁹ A BDS2030 hangsúlyozza, hogy **a biológiai sokféleség nagyarányú csökkenésének következményei súlyosan veszélyeztetik az emberi jogokat,** emlékeztetnek arra, hogy egészséges környezet hiányában veszélybe kerülnek az élethez, az egészséghez, az élelmiszerhez és a biztonságos ivóvízhez fűződő alapvető jogok.

A BDS2030 alapján az EU vezető szerepet vállalva **biztosítaná, hogy 2030-ig az EU területének 30%-a természeti területekből álljon, és minden uniós politikában figyelembe venné a biológiai sokféleséget.** Azt a távlati célt kell szem előtt tartani, hogy 2050-re a világ valamennyi ökoszisztémáját helyre kell állítani, ellenállóvá és védetté kell tenni. El kell fogadnunk a nettó haszon elvét, mely szerint a természetnek többet kell visszaadnunk, mint amennyit elveszünk tőle. Ennek keretében a világnak el kell köteleződnie amellet, hogy emberi tevékenység miatt nem halhatnak ki fajok (amennyiben ez elkerülhető).

Az ökoszisztéma-szolgáltatások megőrzésének, értékelésének és lehetőség szerint helyreállításának szükségessége egyre inkább előtérbe kerül hazánkban is. A korábban idézett nemzetközi és uniós jogi dokumentumok Magyarország számára is egyértelmű kötelezettségeket határoznak meg. Magyarországon is elkészült a 2014-től 2020-ig tartó **Nemzeti Biodiverzitás Stratégia (NBS2020)**²⁰, **amelyben az uniós stratégiához hasonlóan kiemelkedő szerepet kapott az ökoszisztéma szolgáltatások témaköre.** A helyzetértékelésben bevezették e fogalmat, és rávilágítottak az ökoszisztémák állapota és a szolgáltatások közötti kapcsolatra. Az NBS2020 jövőképében az uniós biodiverzitás stratégiához igazodva 2020-ig a biológiai sokféleség csökkenésének és az ökoszisztéma szolgáltatások hanyatlásának megállítását, illetve állapotuk lehetőség szerinti javítását tűzte ki célul. Ezt több tényező miatt nem sikerült elérni. A 7. és 8. célkitűzés, valamint a hozzájuk tartozó alcélok, intézkedések és indikátorok kiemelten foglalkoztak az ökoszisztéma szolgáltatásokkal. A fő célkitűzések az ökoszisztémák és szolgáltatásaik értékének meghatározását, továbbá azok erőforrásokkal foglalkozó

¹⁵ Kelemen E. és Pataki Gy. (szerk.) 2014. Ökoszisztéma szolgáltatások: A természet- és társadalomtudományok metszéspontjában, Kovács Eszter: Az ökoszisztéma szolgáltatások megjelenése a biodiverzitás politikában 140. oldal, Szent István Egyetem, Környezet és Tájgazdálkodási Intézet – Gödöllő

¹⁶ <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20200109STO69929/a-biológiai-sokfeleség-csökkenése-mi-az-oka-es-miert-aggalys>

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/biodiversity_advocacy_toolkit_web_hu_v1.0.pdf

¹⁸ https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_hu

¹⁹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF

²⁰ 28/2015. (VI. 17.) OGY határozat; http://www.biodiv.hu/convention/cbd_national/nemzeti-biodiverzitas-strategia

stratégiákba, területhasználati és területfejlesztést érintő döntéshozatalba való integrálását hangsúlyozták. Az intézkedések között szerepelt ökoszisztéma szolgáltatásokat leíró adatbázis elkészítése, illetve a szolgáltatások indikátorok és pénzügyi mutatók segítségével történő értékelése. Az értékelések (kiemelten is a közgazdasági értékelések) eredményét a hatásvizsgálati eljárásokba, a költség-haszon elemzésekbe, az infrastrukturális fejlesztési folyamatokba és a támogatási rendszerekbe tervezték beépíteni, a már korábban említett területek mellett.²¹

A Nemzeti Biodiverzitás Stratégia 2030-ig szóló hazai tervezete (NBS2030) – amely jelenleg még elfogadás alatt áll – részletesen kiemeli az ökoszisztéma szolgáltatások megőrzésével, helyreállításával kapcsolatos feladatokat. Az NBS2030 talán legfontosabb célkitűzése, hogy a védelemben részesülő területek kiterjedése 30 %-ra növekedjen. Ezen túlmenően szükséges a védelemben részesülő területek összeköttetésének fejlesztése, a védelemben részesülő területeken az élőhelyek és természeti értékek állapotának hatékony fenntartása, fejlesztése. Nagyon fontos cél a leromlott ökoszisztémák helyreállítása, természeti értékek és szolgáltatás-nyújtó képességük megőrzése és helyreállítása.

Jelen műhelybeszélgetés szempontjából a célkitűzések közül kiemelendő a 16. pontban részletezett célrendszer, amely szerint meg kell valósítani **az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelését, valamint a megőrzésüket és helyreállításukat szolgáló szempontok integrálását az érintett ágazati szakpolitikák döntési folyamataiba az ökoszisztémák szolgáltatásnyújtó-képességének hatékonyabb megőrzése és helyreállítása érdekében.**

A Nemzeti Környezetvédelmi Program részét képező, jelenleg ugyancsak elfogadás alatt álló **Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (NTA2026)**²² részletesen értékeli az ökoszisztémák által nyújtott szolgáltatásokat, bemutatja az eddig elért eredményeket, és a megőrzésük érdekében szükséges további intézkedéseket is előírja.

Az NTA 2021–2026 időszakra vonatkozó tervezete szerint az élővilág azon javainak és szolgáltatásainak állapota, amelyeket az ember élete során közvetlenül vagy közvetve felhasznál, létfontosságú az emberi egészség és jólét szempontjából. Ezt felismerve a 1143/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 3. cikk 6. pontja **ökoszisztéma-szolgáltatásokként nevesíti** azokat a javakat (termékeket és szolgáltatásokat), amelyeket az ökológiai rendszer természetes vagy átalakított formájában nyújt, növelve a társadalom és a tagjainak jólétét.²³ Megőrzésük, értékelésük és lehetőség szerinti helyreállításuk szükségessége egyre inkább előtérbe kerül mind nemzetközi, mind hazai szinten, így az ökoszisztéma-szolgáltatások fogalma 2017-ben a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény alapfogalmai közé is bekerült.

Az NTA2026 kifejti, hogy az ökoszisztémák megléte és állapota alapozza meg szolgáltatásnyújtó képességüket. **Csak a megfelelő állapotban lévő ökoszisztémák képesek arra, hogy a megfelelő mennyiségű és minőségű szolgáltatást biztosítsák az emberiség számára.** Az ökoszisztémák szolgáltatásaira is épülő jólétünket nem szűkíthetjük le csak az anyagi javakra, hiszen életminőségünket további kritikus tényezők, így az egészség, a szociális kapcsolatok, a döntési és cselekvési szabadság, valamint a biztonság is meghatározzák. Az emberi élet minősége sokféle módon függ a természettől, az ökoszisztémák számos módon járulnak hozzá, hogy a környezetünkkel harmóniában minél teljesebb életet élhessünk.

Az NTA2026 megvalósítása során elérendő kiemelt stratégiai jellegű, átfogó cél, hogy az EU 2030-ig szóló biológiai sokféleség stratégiájában szereplő célkitűzéseket szem előtt tartva a biológiai sokféleség csökkenésének és az ökoszisztéma-szolgáltatások további hanyatlásának megállítása 2030-ig elérhető legyen, valamint állapotuk lehetőség szerinti javítása, helyreállítása megtörténjen. Az NTA2026 fő cselekvési irányai között szerepel többek között az is, hogy az ökoszisztéma-szolgáltatások megőrzése

²¹ Kelemen E. és Pataki Gy. (szerk.) 2014. Ökoszisztéma szolgáltatások: A természet- és társadalomtudományok metszéspontjában, Kovács Eszter: Az ökoszisztéma szolgáltatások meg jelenése a biodiverzitás politikában 141. oldal, Szent István Egyetem, Környezet és Tájgazdálkodási Intézet – Gödöllő

²² <https://termeszetvedelem.hu/nemzeti-termeszetvedelmi-alapterv/>

²³ http://www.herمانottointezet.hu/sites/default/files/nta_v_0429_tervezet-1.pdf

és helyreállítása érdekében szükséges az ökoszisztéma-alapú gazdálkodási megközelítés támogatása, továbbá gyakorlat-orientált eszközrendszer kidolgozása, melynek révén az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelése beépülhet a természeti javak felhasználására és kezelésére épülő ágazatok tervezési és döntéshozatali folyamataiba.

Mind a nemzetközi, mind az uniós, mind a hazai stratégiai cél láthatóan az, hogy **az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésének eredményei beépüljenek a nemzeti és egyéb szintű elszámolási rendszerekbe, a stratégiai és területi tervezésbe, a hatásvizsgálatokba és a támogatási rendszerekbe.**

4. A Nemzeti Ökoszisztéma-Szolgáltatások Térképezése és Értékelése Projekt (NÖSZTÉP) eredményei

A BDS2020 második célkitűzéséhez („Az ökoszisztémák és az általuk biztosított szolgáltatások fenntartása és helyreállítása”) kapcsolódó 5. intézkedés előírta az Európai Unió tagállamai számára, hogy térképezzék és értékeljék a területükön található ökoszisztémákat és szolgáltatásaikat.

Az Agrárminisztérium, mint konzorciumi vezető koordinálta a „közösségi jelentőségű természeti értékek hosszú távú megőrzését és fejlesztését, valamint az EU biológiai sokféleség stratégia 2020 célkitűzéseinek hazai megvalósítását megalapozó stratégiai vizsgálatok” tárgyú KEHOP projektet, amelynek finanszírozásában végezték el a Nemzeti Ökoszisztéma-szolgáltatások térképezése és értékelése (NÖSZTÉP) projektelemet. A NÖSZTÉP projekt 2016-2020 közti időszakban zajlott és mostanra eljutott odáig, hogy elkészült az ökoszisztéma-szolgáltatás alaptérkép, amely 2019 óta nyilvános felületen is hozzáférhető. Az elmúlt 4 évben lefektették az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésének koncepcionális keretrendszerét, a módszertani megközelítéseket, a vizsgált ökoszisztéma-szolgáltatások kiválasztásának (priorizálás) menetét, az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésének módszertani megalapozását, tisztázták a fogalmi kérdéseket és az elméleti hátteret.

A NÖSZTÉP célja a Magyarország szempontjából leginkább fontosnak és relevánsnak tartott ökoszisztéma-szolgáltatások értékelése és térképezése. Az egyes ökoszisztéma-szolgáltatások elemzése és értékelése mellett kutatták azt a kérdést is, hogy ezek a vizsgált szolgáltatások együtt, a térben meghatározott helyen hogyan érvényesülhetnek egymás mellett. A projekt egyebek mellett az alábbiak megvalósulását tette lehetővé:

- az európai szintű rendszerekhez illeszkedve **2019-ben elkészült Magyarország ökoszisztéma-alaptérképe, amely teljes térbeli lefedettséget adva, országos szinten mutatja meg ökoszisztémáink elhelyezkedését, kiterjedését, gyakoriságát. Ez alapot biztosít az ökoszisztéma-állapot és az ökoszisztéma-szolgáltatások országos léptékű értékeléséhez és térképezéséhez, a zöldinfrastruktúra jelenlegi állapotának, szerkezetének felméréséhez, valamint a fejlesztések tervezéséhez.** Az alaptérkép szabadon elérhető és letölthető a <http://alapterkep.termeszetem.hu> weboldalon.
- számos mutató kidolgozásával **elkészült a hazai ökoszisztémák állapotértékelésének módszertana**, valamint a rendelkezésre álló adatok felhasználásával **megtörtént az állapotértékelés és térképezés.**
- **elkészült 12 kiválasztott ökoszisztéma-szolgáltatás (pl. beporzás, klíma-szabályozás, mikroklíma-szabályozás, árvíz-kockázat-csökkentés, rekreáció) értékelésének és térképezésének módszertana**, amelynek megfelelően egy négyszintű kaszkádrendszer mentén (ökoszisztémák állapota, potenciális szolgáltatás-nyújtó képesség, tényleges szolgáltatások és jóllét) értékelték a kutatók az ökoszisztémákat és szolgáltatásaikat természeti, társadalmi, valamint bizonyos esetekben gazdasági mutatók, indexek és térképezésük segítségével.

- jövőkép-elemzések segítségével bemutatásra került természeti környezetünk néhány, különböző irányú lehetséges változása és az ökoszisztéma-szolgáltatások potenciálja.

A NÖSZTÉP projekt során a kutatók feltárták, hogy milyen szinergiák és csereviszonyok (trade-off) hatnak, hol vannak olyan területek, ahol jelentős az ökoszisztéma-szolgáltatások száma és értéke (magas a terület multifunkcionalitása), hol alacsony ez az érték és ezek a mutatók milyen mintázatot adnak országosan. A többféle módszer (cluster analízis, hot spot elemzések stb.) használata számos új választ ad a feltett kérdésekre. A párhuzamosan végzett értékelések eredményeinek szintézise lehetővé teszi, hogy tájhasználati alternatívákat mérlegeljenek, valamint annak fényében, hogy adott ponton mely ökoszisztéma-szolgáltatások mennyire hangsúlyosak, akár kezelési/gazdálkodás/tájhasználati döntéseket is megalapozhatók. A projekt során elvégzett ökoszisztéma alapú értékelések és elemzések tudományos alapot, fontos szakmai háttérrel adnak a döntéshozás folyamatához, az eredmények közigazgatásban történő felhasználásához.

A projekt során napvilágot látott számos módszertani újítás, elemzés, térkép és szintézis alapján a stratégiai keretek meghatározása, az eredmények ágazatokba történő integrálása, a jogszabályi előírások körének megállapítása, jogszabály-alkalmazási útmutatók kidolgozása kezdődhet meg.

5. Jogszabályi alapok

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban Tvt.) 4. § r) pontja határozza meg az ökoszisztéma-szolgáltatás fogalmát.²⁴ A Tvt.-be 2017. 01. 01-től beépült az ökoszisztéma-szolgáltatás fogalma, összhangban az 1143/2014/EU rendelettel, a tudományos, szakmai szervezetek által használt kifejezéssel, illetve az EU biodiverzitás stratégiájával, továbbá a magyar Nemzeti Biológiai Sokféleség Stratégiával. A Tvt. indokolása szerint „*az ökoszisztéma-szolgáltatások (ecosystem services) alatt azokat a javakat (termékeket és szolgáltatásokat) értjük, amelyeket az ökológiai rendszer természetes vagy ember által átalakított formájában nyújt az emberek számára, így növelve az emberi társadalom és tagjainak jóllétét.*” Az ökoszisztéma-szolgáltatások minősége és mértéke az adott ökoszisztéma, életközösség állapotától is függ. Ez a megközelítés újszerű a nemzetközi és a közösségi jogban az egészséges környezet, az emberi jóllét biztosítása és a természeti erőforrások megóvása érdekében.

A Tvt. 79. § (1) bekezdése alapján, **ha a jogszabályban meghatározott tevékenység megkezdése környezeti hatásvizsgálat elvégzéséhez kötött, annak részeként természeti állapotfelmérést kell készíteni.** A Tvt. 79. § (2) bekezdése d) pontja értelmében az **állapotfelmérés magában foglalja többek között az ökoszisztéma-szolgáltatás felmérésének eredményét.**

A Tvt. 79/A. §-a szerint a biológiai sokféleség megőrzése érdekében szükséges az ökoszisztémák és ökoszisztéma-szolgáltatások állapotfelmérésének, térképezésének és értékelésének eredményét az egyes szakpolitikai stratégiai tervdokumentumok előkészítése, valamint megvalósítása során **figyelembe kell venni.** A fenti törvényi előírás alapján az ökoszisztémák és az ember számára nélkülözhetetlen materiális és immateriális szolgáltatásaik értékének meghatározása, továbbá azok integrálása meg kellene, hogy történjen a természeti erőforrásokkal való gazdálkodásért felelős átfogó és tematikus stratégiákban, a helyi és országos szintű területhasználatot és területfejlesztést érintő döntéshozatalban.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (továbbiakban Kvt.) 43. § (4) bekezdése értelmében a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott **tervekre, illetve programokra környezeti értékelést magában foglaló környezeti**

²⁴ Tvt. 4. § r) ökoszisztéma-szolgáltatás: az 1143/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 3. cikk 6. pontja szerint azok a javak (termékek és szolgáltatások), amelyeket az ökológiai rendszer természetes vagy átalakított formájában nyújt, növelve a társadalom és a tagjainak jóllétét.

vizsgálatot (SKV) kell lefolytatni. A környezeti értékelés a terv, illetve program megvalósításának várható jelentős környezeti hatásait azonosítja, írja le és értékeli.

Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 2/2005. Kr.) alapján kell eldönteni a terv, illetve program megvalósítása során várható környezeti hatások jelentőségét, ehhez a 2/2005. Kr. tartalmazza a környezeti értékelés általános tartalmi követelményeit is.

A Kvt. 68. § (1) bekezdése szerint a környezetre jelentős, illetve várhatóan jelentős mértékben hatást gyakorló tevékenység megkezdése előtt **környezeti hatásvizsgálatot kell végezni.** A környezeti hatásvizsgálat eredményeit a kérelmezőnek környezeti hatástanulmányban kell bemutatnia.

A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló **314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KHV Kr.)** értelmében a környezeti hatásvizsgálati eljárás kiterjed a környezeti hatásvizsgálat-köteles tevékenységnek az élővilágra, a biológiai sokféleségre, a tájra, a földre, a levegőre, a vízre, az éghajlatra, az épített környezetre és a kulturális örökség elemeire, a környezeti elemek rendszereire, folyamataira, szerkezetére gyakorolt hatásainak az ügyek egyedi sajátosságainak figyelembevételével történő meghatározására, valamint a tevékenység ennek alapján történő engedélyezhetőségére.

A fentieknek megfelelően tehát arra vonatkozóan már van általános, törvényi szintű rendelkezés **(Tvt. 79. §-a),** hogy a **környezeti hatásvizsgálat részeként természeti állapotfelmérést kell végezni, amely magában foglalja az ökoszisztéma-szolgáltatás felmérésének eredményét is.** A törvényi felhatalmazás alapján azonban tovább kellene lépni és meg kellene alkotni az SKV kötelezettség alá tartozó tervek és programok környezeti vizsgálata, illetve a KHV kötelezettség alá tartozó beruházások engedélyezése során vizsgálandó ökoszisztéma-értékelés szempontjainak részletes kormányrendeleti szintű előírásait. A részletszabályok megalkotásán túl szükség lenne megfelelő módszertani útmutatók kidolgozására is, hogy a jogszabályi rendelkezések gyakorlati megvalósítása biztosított legyen.

6. Jogalkotási, jogalkalmazási javaslat lehetősége

Jelenleg két jogszabályban (2/2005. Kr. és a KHV Kr.) látunk lehetőséget arra, hogy az ökoszisztéma szolgáltatásokkal kapcsolatos követelmények megfelelő szinten legyenek kodifikálva – ennek további finomhangolása várható még a műhelybeszélgetésen történő szakértői egyeztetések során.

A Tvt-ben rögzített jogszabályi felhatalmazás alapján, szószólói jogalkotási javaslat keretében a 2/2005. Kr. normaszövegében, illetve mellékleteiben található szempontok közé javasolnánk beépíteni az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésére vonatkozó követelményeket. Tennénk ezt annak érdekében, hogy már a tervek, programok elfogadása során tisztázásra kerüljön, hogy milyen erőforrások érintettek, az azok által nyújtott szolgáltatásokra milyen hatást gyakorol a terv, program elfogadása. Ennek révén a természeti tőke által nyújtott szolgáltatások erodálása már a tervezés szintjén minimalizálható lenne. A megvalósítás érdekében szükséges volna úgy módosítani a 2/2005. Korm. rendeletet, hogy az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelése a környezeti értékelés rendszerében kapjon helyet.

A szószólói jogalkotási javaslatban szerepeltetnénk azt is, hogy a **környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményei, valamint a környezeti hatásvizsgálati eljárás szabályai között kelljen megjeleníteni az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésére vonatkozó követelményeket is,** annak érdekében, hogy a biológiai sokféleségre és a kapcsolódó ökoszisztéma-szolgáltatásokra gyakorolt hatás már a beruházások engedélyezése során feltárásra kerüljön. **A KHV Kr. módosításának javaslata arra irányulna, hogy az egyes beruházásokhoz kapcsolódó ökoszisztéma-szolgáltatásokra gyakorolt káros hatások megelőzése, minimálisra csökkentése és mérséklése, illetve az általuk okozott társadalmi és gazdasági hatások enyhítése megvalósulhasson.**

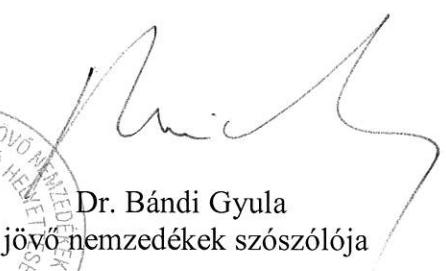
Összefoglalva, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes és titkársága az NBS2030 és az NTA2026 célkitűzéseikhez igazodva, az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésével kapcsolatos eredmények alapján, az ökoszisztéma-szolgáltatások hosszú távú megőrzése és helyreállítása céljából szükséges jogi szabályozók felülvizsgálata tárgyában kíván lépéseket tenni. A biológiai sokféleség megőrzése érdekében szeretnénk segítséget nyújtani abban, hogy ezeket a célkitűzéseket a jogalkotási, jogalkalmazási folyamatok során érvényesíteni lehessen.

A szakmai műhelybeszélgetésen megtárgyalandó kérdések tervezete:

- Hogyan lehet az országos szintű ökoszisztéma-szolgáltatások térképet térségi és projekt szinten megjeleníteni?
- A jelenleg rendelkezésre álló országos ökoszisztéma-szolgáltatás térképezés során gyűjtött adatok felhasználhatók-e térségi, illetve projekt szinten?
- A NÖSZTÉP projekt során kidolgozott ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésére vonatkozó módszerek alkalmazhatóak-e térségi és projekt szinten?
- Milyen ökoszisztéma-szolgáltatás típusokat tudna/kellene nevesíteni a jogszabályokban?
- Milyen természeti elem/folyamat esetében állnak már rendelkezésre olyan módszerek, amiket már most elő lehetne írni a beruházó számára, hogy az alapján készítse el a hatásvizsgálati dokumentációt?
- Hogy lehetne a földrajzilag lehatárolható területeket érintő tervek, programok elfogadása, illetve a beruházások engedélyezése előtt az érintett ökoszisztéma-szolgáltatásokat feltérképezni?
- Milyen módszerrel lehetne az érintett ökoszisztéma-szolgáltatásokat értékelni?
- Miként lehetne a terv, program elfogadása előtt a környezeti értékelésbe, illetve a beruházások engedélyezése előtt a környezeti hatásvizsgálatba az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelését beépíteni?
- Hogyan lehetne a jogszabályba olyan feltételeket beépíteni, hogy az ökoszisztéma által nyújtott szolgáltatások csökkenése már a tervezés szintjén minimalizálható legyen?
- Milyen módon lehetne a beruházások engedélyezése során figyelembe venni az ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésének eredményét?
- Hogy lehet a jogi folyamatokba mérőszámokat, értékeket beépíteni?
- Alkalmazhatóak-e trendek a statikus állapotfelmérés helyett?

Budapest, 2021. október 25.




Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója