

A TÁJTERVEZÉS ÉS A TÁJVÉDELEM HELYZETE AZ EURÓPAI ORSZÁGOK TERÜLETI TERVEZÉSÉBEN

FILEPNÉ KOVÁCS Krisztina, VALÁSZKI István, SALLAY Ágnes, JOMBACH Sándor

Budapesti Corvinus Egyetem, Tájtervezési és Területfejlesztési Tanszék
1118 Budapest, Villányi út 35-43.
e-mail: krisztina.kovacs@uni-corvinus.hu

Kulcsszavak: tájtervezés, tájvédelem, Európai Táj Egyezmény, területi tervezés

Összefoglalás: Kutatásaink során a tájtervezés, a tájvédelem helyzetével foglalkoztunk, illetve azzal foglalkoztunk hangsúlyozottan, hogy a tájtervezés milyen módon jelenik meg az európai országok a területi tervezési rendszerében. Munkánk alapját az egyes országok területi tervezését meghatározó alapidokumentumok, politikák áttekintésén túl az *Interreg CE* által finanszírozott *Vital Landscapes* projekt szakértői jelentései adták. A kutatásba bevont országok: Ausztria, Cseh Köztársaság, Németország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia, Szlovákia valamint Norvégia.

Bevezetés

Számos kutatás, projekt foglalkozott már az európai országok területi tervezési rendszerével. Az Európai Közösség Regionális Politika Főigazgatóság irányításával például átfogó összehasonlító elemzést végeztek a tagállamok (15 állam) területi politikájáról 1997-ben (Európai Bizottság, 1997). Ritkán találunk azonban a tájtervezés, a tájvédelem helyzetével és hatáskörével foglalkozó, összehasonlító kutatásokat. A különböző tájtervezéssel kapcsolatos konfliktusok nemcsak az európai táji adottságok változatosságának tudhatók be, hanem annak is, hogy a tájtervezés az egyes európai országokban eltérő módon épül be a területi tervezés rendszerébe.

Jelen kutatásunk céljai a következők voltak:

- az európai integráció hatásainak vizsgálata az egyes országok területi tervezésére és tájtervezésére,
- az országok területrendezési rendszerében fellelhető legjelentősebb különbségek kiemelése (rendszer, hangsúlyok),
- a tájjal kapcsolatos témák és a tájtervezés integrálásának és alkalmazásának összevetése a területi tervezés rendszerében.

Anyag és módszer

A kutatás során széleskörű vizsgálatokat végeztünk az egyes európai országok területi tervezési rendszeréhez kapcsolódóan, a tájtervezés integrálására fókuszálva. Az egyes dokumentumok, politikák áttekintésén túl mélyebb összehasonlító elemzéseket végeztünk az *Interreg Central Europe* által finanszírozott *Vital Landscapes* projekt keretein belül. A kutatásba bevont országok a következők voltak: Ausztria, Cseh Köztársaság, Németország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia, Szlovákia valamint Norvégia. A vizsgált országok az utóbbi kivételével az Európai Unió tagjai, viszont Norvégia az Európai Gazdasági Térség tagjaként része az EU közös belső piacának. Érdekes lehet, hogy milyen különbségek jelennek meg Norvégia esetében sajátos helyzetének köszönhetően.

A kutatás során használtuk a tájvédelem témakörében az Európa Tanács számára készült ország-jelentéseket (Európai Táj Egyezményhez kapcsolódó beszámolók) és a területi

tervezésre hatással lévő nemzeti koncepciókat (Területrendezési Irányelvek – Cseh Köztársaság; Területfejlesztési Stratégia és Szlovénia Térbeli Rendszere; Területrendezési törvény Szlovéniában stb.), jogszabályokat (Területrendezési és -fejlesztési törvény – Lengyelország; Természeti Diverzitás törvény – Norvégia). A legtöbb ország ratifikálta az Európai Táj Egyezményt (ETE), és széles körű fórumot nyitott a tájtervezést és tájvédelmet illetően. Többnyire az összes ország készített már átfogó jelentést az ETE alkalmazásáról, valamint több ország indított kezdeményezéseket a tájvédelem terén. A kutatás során a következő kérdésekre kerestük a választ:

- A területi tervezést, mint alapvető keretrendszert illetően milyen különbségek vannak az egyes országokban, ezen belül mely területi szinten alakítják ki a területrendezés szabályozását, valamint a területfejlesztés és a területhasználat szabályozása mennyiben válik el egymástól?
- Az Európai Táj Egyezmény mennyiben volt hatással a vizsgált országok tájtervezésére?
- Hogyan jelenik meg a tájtervezés és a tájvédelem a területi tervezésben, milyen módon integrálódik a táj a helyi szintű tervekbe?
- Van-e valamilyen speciális mechanizmus a tájépítészeti tervek, a tájjal kapcsolatos elvek alkalmazására, végrehajtására? Melyek a leggyakrabban felmerülő konfliktusok ezen a területen?
- Az utóbbi két évtizedben tetten érhető-e valamilyen változás a tájjal kapcsolatos hozzáállásban?
- Van-e valamilyen egyeztető/koordináló fórum azon szektorok között, amelyek befolyásolják a tájváltozásokat?

Eredmények és megvitatásuk

Az Európai Unióban a területi tervezés fogalmát szélesebb értelemben használják. Fontos eszköze a szociális és a gazdasági irányú célok elérésnek, különösképpen a területi különbségek mérséklésének. A legtöbb ország gyakorlatában a területi tervezés magába foglalja a területfejlesztést és a területrendezést egyaránt.

Az európai integráció hatásai

A kutatás során elemeztük az EU és az Európa Tanács szabályozásának hatását az egyes országok területi tervezési és tájtervezési rendszerére. A közép-kelet-európai országok területi tervezése felülvizsgálatra került és jelentősen átalakult az 1990-es években a politikai változásoknak, valamint az uniós jogalkotás átvételének köszönhetően. Több közösségi politika van hatással kisebb nagyobb mértékben a területi tervezésre, mint a regionális politika, a környezetvédelem, a közlekedéspolitika, elsősorban a TEN-T-hez kapcsolódó tervezés, a vidékfejlesztés révén a közös agrárpolitika. A területi tervezés nem tartozik közösségi politikák körébe, így jogharmonizáció nem érintette közvetlenül, ezért az Európai Unió intézményei csak ajánlásokat dolgoztak ki. A területi tervezés harmonizációját illetően az első komoly állomás az Európai Területfejlesztési Perspektíva (ESDP, EUROPEAN SPATIAL DEVELOPMENT PERSPETKTIVE 1999) elfogadása volt. Annak ellenére, hogy az ESDP nem jelentett új kötelezettségeket a tagállamok számára, közös célokat fogalmazott meg a kiegyensúlyozott és fenntartható területfejlesztés érdekében az EU egész területére, valamint iránymutatást adott a tagországok területi tervezéséhez. Hatása napjainkig számottevő. Az ESDP felhívja a figyelmet arra, hogy a természeti és a kulturális örökség gazdasági tényező, erőforrást képvisel, mely egyre jelentősebb szerepet kap a területfejlesztésben. Az ESDP

felhívta a figyelmet az európai tájak egyik általános jellemzőjére: a folyamatos „fejlődés”-re, amely azonban többnyire uniformizálódáshoz és a biodiverzitás csökkenéséhez vezet. Az ESDP számos iránymutatást adott a tájértékek megőrzésére és védelmére, melyek a területfejlesztés máig gyakran kiaknázatlan erőforrásait jelentik. Az ETP felhívta a figyelmet a területi politikában a Natura 2000 területek európai ökológiai hálózatának jelentőségére, mely a természet-megőrzési hagyományokkal szemben a védelem új gyakorlatát: a használat révén megvalósuló tájvédelmet helyezi előtérbe. Az Európai Unió Területi Agendáját (TERRITORIAL AGENDA 2020), 2011-ben fogadták el³ a magyar elnökség koordinációs tevékenysége eredményeképpen. A regionális politikáért felelős miniszterek által elfogadott Agenda az Európát érő területi kihívások között (mint a globalizáció, az éghajlatváltozás, a szociális szegregáció) megemlíti a biodiverzitás csökkenését, a természeti, a táji és a kulturális örökség veszélybe kerülését. Az Agendának, mint egy rövid politikai dokumentumnak célja az európai régiók és városok potenciáljának mozgósítása a gazdasági növekedés érdekében legyőzve a különböző társadalmi, gazdasági és környezeti kihívásokat. Az Agenda a prioritások között említi a régiók ökológiai, táji és kulturális értékeinek védelmét és összekapcsolását.

Az Európa Tanácsnak jelentős szerepe van az európai táji értékek védelmében, feltárásban. Számos nemzetközi jogi eszköz született az elmúlt évtizedekben, amelyek közvetlenül vagy közvetve hatással vannak a tájra. Azonban nem létezett olyan nemzetközi szabályozás, jogszabály mely speciálisan, közvetlenül az európai tájakkal és azok megőrzésével foglalkozott volna. Az Európai Táj Egyezményt e hiány pótlására hozták létre, melynek jelentősége, hogy ajánlásai és intézkedései lefedik az európai országokban fellelhető tájak teljes spektrumát. Az Egyezmény általános célja arra bátorítani a hatóságokat szerte a kontinensen, hogy a tájak védelme, fenntartása és tervezése érdekében átvegyék, beépítsék az ajánlásokat politikájukba, intézkedéseikbe helyi, regionális, országos és nemzetközi szinten egyaránt. Mindezt annak érdekében, hogy megőrizték az európai tájak értékeit, valamint, hogy a közintézmények, helyi és regionális hatóságok felismerjék a táj értékét és fontosságát, és így vegyenek részt az ehhez kapcsolódó közösségi döntéshozásban. Az Európa Tanács által megalkotott Európai Táj Egyezmény (ETE) jelentős hatást gyakorol a tájtervezésre. A kutatás során vizsgált országok többsége aláírta és ratifikálta az egyezményt, néhányuk viszont még nem tette meg ezt (1. táblázat).

Kutatásaink alapján nyilvánvalóvá vált, hogy általában a területi tervezést vagy a tájjal kapcsolatos hozzáállást illetően az alapvető különbségek az egyes országok gyakorlatában nem a tagság (EU) vagy az egyezményekhez való csatlakozás különbségeiből erednek (ETE). A különbségek oka sokkal inkább a kormányzás, az önkormányzatiság hagyományainak, a természet- és a tájvédelem fontosságának megítélése. Így annak ellenére, hogy Németország nem írta alá az Európai Táj Egyezményt, rendkívül erősek a természetvédelem hagyományai az országban és erős jogi eszközökkel rendelkezik a tájtervezés és tájvédelem területén.

Az európai integráció hatása erős a vizsgált országok területi tervezésére, annak ellenére, hogy az Európai Unióban a területi tervezés nem tartozik a közösségi politikák közé. Azonban számos olyan ágazat van, amelyekhez kapcsolódóan komoly szabályozás alakult ki az EU-ban és amelyek jelentősen befolyásolják a területi tervezést és a tájtervezést (mint a környezetvédelem, a regionális politika, a közlekedés politika, a természetvédelem stb.).

³ Az ESDP-hez hasonló szintű, az EU prioritásait megfogalmazó dokumentum elfogadására 2007-ben került sor: Területi Agenda 2007 címmel, amelynek legfőbb „célja, hogy a helyi szint igényeinek határozottabb figyelembevételével elősegítse a régiók és a városok eltérő területi adottságainak eredményes kihasználását, hozzájárulva ezzel a területi kohézió megvalósításához.” <http://regionalispolitika.kormany.hu/teruleti-agenda-2007>

1. táblázat Az Európai Táj Egyezmény ratifikációs folyamata a vizsgált országokban
 Table 1. Ratification process of European Landscape Convention

Ország	Aláírás	Ratifikálás	Hatályba lépés
Ausztria	Nem	Nem	Nem
Cseh Köztársaság	2002.11.28	2004.06.03	2004.10.01
Németország	Nem	Nem	Nem
Norvégia	2000.10.20	2001.10.23	2004.03.01
Magyarország	2005.09.28	2007.10.26	2008.02.01
Lengyelország	2001.12.21	2004.09.27	2005.01.01
Szlovákia	2005.05.30	2005.08.09	2005.12.01
Szlovénia	2001.03.07	2003.09.25	2004.03.01

Forrás: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/default_en.asp

A tájtervezéshez kapcsolódóan az Európa Tanácsnak van jelentős szerepe az Európai Táj Egyezmény kidolgozása révén. A Táj Egyezménynek olyan komoly szakmai jelentősége van, hogy az egyezmény aláírása nélkül is hatással van az európai országok tájépítészetére. Az ETE egyik legfontosabb eredményének tekinthető, hogy nemzetközi egyeztetési, know-how platformot, fórumot nyitott a tájvédelmi, tervezési kérdések megvitatására, a tapasztalatok, a jó gyakorlatok cseréjére, bemutatására. Az egyes országokban leginkább a táj térképezéséhez, elemzéséhez, értékeléséhez kapcsolódóan indultak kezdeményezések. A tájvédelemhez kapcsolódó tudatosság erősítését, szemléletformálást segítő kezdeményezések is elindultak (Lengyelország, Cseh Köztársaság, Magyarország). Az országok általában az ETE tájfogalmát követik, kivéve Lengyelországot, amely továbbra is különbséget tesz a természeti és a kultúrtáj között (MAJCHROWSKA 2011).

A területi tervezés keretrendszerének különbségei

A különböző kormányzati struktúráknak, alkotmányos berendezkedésnek, földrajzi helyzetnek, hagyományoknak köszönhetően az összes vizsgált országban más-más szinteken működik a területi tervezés rendszere. Általánosan a következőképpen kategorizálhatjuk az országokat: föderális (Németország, Ausztria) és regionalizált államok (Lengyelország), valamint unitáris országok (Szlovénia, Norvégia, Magyarország, Szlovákia, Cseh Köztársaság)⁴. A klasszikus unitáris berendezkedési államokban az egyes területi szintek önrendelkezése korlátozott. A szövetségi és a regionalizált országok régiói jelentős szabályozási erővel, önállósággal és pénzügyi függetlenséggel rendelkeznek (ILLES 2011, METIS GmbH 2009). Németországban és Ausztriában a föderatív struktúrának köszönhetően a régiók (a tartományok) felelősek a területfejlesztés jogszabályi környezetének

⁴ A szakirodalomban létezik egy decentralizált unitáris kategória is. A klasszikus unitáris államoktól a föderális államokig terjedő skálán a legfontosabb differenciáló tényező a központi és a helyi szint közötti térségi/területi szint önállóságának a mértéke. A regionalizált országok annyiban sajátosak, hogy egyes régiók jelentősebb önrendelkezési joggal rendelkeznek a többihez viszonyítva (Spanyolország, Nagy-Britannia).

megalkotásáért. Ezzel szemben az unitáris és regionalizált államokban a kormányok feladata a területi tervezés jogszabályi kereteinek felállítása, valamint a területfejlesztési tervek/stratégiák elkészítése.

2. táblázat A magyarországi területi tervek súlypontjai (ILLÉS 2011)
Table 2. Focal points of the Hungarian spatial plans (ILLÉS 2011)

Tervezési terület	Közép-Nyugat-Európa	Magyarország
Területhasználat	<i>Területi tervezés</i>	Területrendezés
Közlekedési infrastruktúra		Területfejlesztés
Településfejlesztés		
Demográfia, foglalkoztatás		
Társadalmi jólét		
Gazdasági struktúra		
Vállalkozások pénzügyi támogatása	<i>Regionális tervezés</i>	

Az egységes területi tervezésű országokban átfogóbb, nagyobb térségekre vonatkozó területi tervek többnyire a fejlesztési stratégiákra és iránymutatásokra koncentrálnak, helyi szinten azonban a tervek leghangsúlyosabb eleme a területhasználat szabályozása. Néhány országban a területi tervezési rendszer két fő ágra oszlik: területfejlesztési tervek és területrendezési tervek (2. táblázat). A Cseh Köztársaságban és Lengyelországban részletesen szabályozzák a különböző területi szintek terveinek tartalmát, a közöttük lévő kapcsolatokat, valamint a két fő tervezési ág tartalmát, hatáskörét (1. ábra). Magyarország esetében a területfejlesztés és a területrendezés közötti koherencia nem tökéletes: az egyes területi szinteken a korábban jellemző gyakorlat szerint különböző intézményi testületek dolgozták ki és fogadták el a kétféle típusú tervet, így nehezítve és akadályozva a hatékony és eredményes végrehajtásukat. A *Kormány 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelete a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról a fejlesztési koncepciók és rendezési tervek a közös megalapozó vizsgálat tartalmi követelményeinek meghatározásával segítheti a két tervtípus egymásra épülését, koherenciáját a jövőben. A területfejlesztésről szóló törvény 2011-es módosítása alapján megyei szinten a fejlesztési és a rendezési tevékenység gazdája egységesen a megyei önkormányzat lett*⁵.

⁵ Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről módosítása a 2011. évi CXCVIII. törvény keretében



1. ábra A területi és a stratégiai tervezés közötti kapcsolatrendszer a Cseh Köztársaságban (KAŠPAROVÁ és PŮČEK 2008, viz. www.uur.cz alapján saját szerkesztés) (A nyilak jogilag kötelező érvényű kapcsolatokat jelölnek)

Figure 1. Relationship between spatial and strategic planning in the Czech Republic

A területi tervezés eltéréseit illetően a legfontosabb tanulság, hogy egyes országokban jelentősek a különbségek az egyes tervezési ágak között. Azokban az országokban, ahol a fejlesztési és a rendezési tervezés koherenciája, egymásra épülése, tartalma részletesen szabályozott, valamint hatékony egyeztető fórumok működnek a tervtípusok elkülönítése nem okoz nehézségeket.

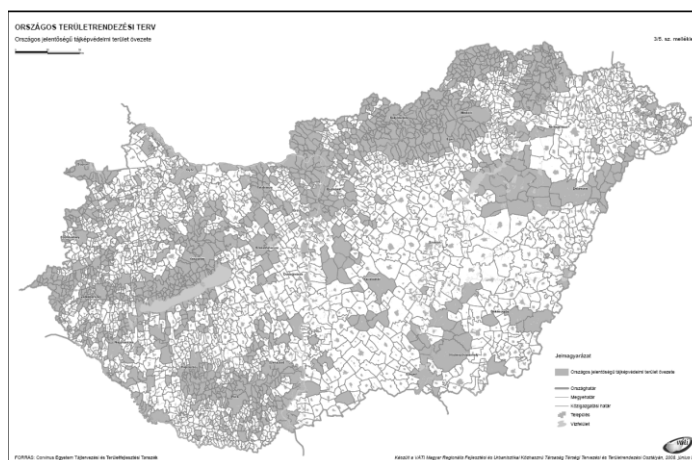
Tájszemlélet megjelenése a területi tervezésben

Összességében minden vizsgált országban a helyi hatóságok feladata a részletes területi és a területrendezési tervek elkészítése. Minden egyes országban egyedi megoldások vannak a tájjal kapcsolatos témák integrálására. A legtöbb országban a biodiverzitással, a természetvédelemmel és a tájvédelemmel kapcsolatos jogi dokumentumok jelentős hatást gyakorolnak a területi tervekre. A tájjal kapcsolatos témák többnyire a tájstruktúra elemzését, tájökölógiai értékelést (Norvégia, Szlovénia, Szlovákia) jelentenek, vagy a területi tervezés egy kezdeti lépéseként jelennek meg (Szlovákia). Ugyanakkor különböző szabályozási zónák alapjaiként is szolgálnak a területi tervekben, mint például az ökológiai hálózat vagy a tájképvédelmi övezetek (2. ábra). Hazánkban a jelenleg érvényben lévő Országos Területfejlesztési Koncepcióban kiemelten jelenik meg a tájszemlélet⁶. Külön területi célkitűzést jelent a természeti és a táji értékekben gazdag térségek fenntartható hasznosítása, valamint olyan térhasználati elveket vezet be, amelyek erősítik a táji értékek védelmét. A jelenleg elfogadás előtt álló Országos Fejlesztési és területfejlesztési Koncepcióban is megjelennek a táji szempontok⁷. Szlovéniában a tájfejlesztés integrált része a területi terveknek, a táji kérdések többnyire a különböző ágazatokhoz kapcsolódó területi védelem keretein belül jelennek meg. Lengyelország esetében a „vajdasági” területrendezési terv

⁶ Az Országgyűlés 97/2005.(XII.25.) OGY határozata az Országos Területfejlesztési Koncepcióról

⁷ Nemzeti fejlesztés 2020, <http://www.nth.gov.hu/oftk/index.html>

(regionális szint) minden esetben speciális tervezési területeket határoz meg (pl. védett ökológiai területek és területhasználati korlátozások).



2. ábra Tájképvédelmi övezet az Országos Területrendezési Tervből, Magyarország

Forrás: <http://www.vati.hu/index.php?page=main&menu=19819&langcode=hu>

Figure 2. Landscape scenary protection zone in the Hungarian Land Use Framework Plan

Source: <http://www.vati.hu/index.php?page=main&menu=19819&langcode=hu>

Több vizsgált országban található tájtervek, pontosabban védett területekre készülő kezelési tervek (Norvégia, Cseh Köztársaság, Magyarország). Norvégiában elsősorban a természetvédelmi területté nyilvánítás részét képezik ezek a kezelési tervek, amelyeknek azonban a táj nem domináns eleme. A tájvédelmi körzetek határain belül általában nincsenek települések (az IUCN kategóriarendszere szerint V. kategória). Törvényi előírások alapján „Kulturális örökségvédelmi területeket” is lehet védetté nyilvánítani, ami azonban még nem gyakori Norvégiában. A természetvédelmi és kulturális örökségvédelmi intézkedések a kezelési tervek előírásai alapján történnek. Tájvédelmi tevékenység Lengyelországban elsősorban nagykiterjedésű tájvédelmi körzetekhez és kulturális örökségvédelmi parkokhoz kapcsolódik. A gyakorlatban ez (a tájvédelem) az önkormányzatok tájterveinek keretein belül valósul meg (MAJCHROWSKA 2011). Cseh szakértők beszámolója rávilágít a tájtervezés hiánya miatt a szigorú tájvédelmi programok megvalósításából származó konfliktusokra. Komoly intézményi háttere van a Cseh Köztársaságban a nagykiterjedésű tájvédelmi körzetek fenntartásának, kezelésének. A védett területekre készült kezelési tervek a tájalakítás céljainak megvalósítását garantáló sajátos eszközök, még akkor is, ha a táj egyes elemeinek védelmére nagyobb hangsúlyt fektetnek, mint a teljes rendszerek védelmére (PLESNÍK 2008). Ilyen típusú kezelési tervek Szlovéniában nem léteznek. Szlovákiában a „tájterv” a területi terveket megalapozó „tájökológiai tervek” központi eleme. Szlovákiában a tájökológiai tervezés megerősödésének több oka van:

- tájökológiai iskola hagyományai Szlovákiában;
- tájökológiai tervezés módszertanának kidolgozása és alkalmazása (LANDEP);
- “a táj ökológiai stabilitásának térségi rendszere⁸” alapelve kidolgozása és jogszabályi alapjainak megteremtése (ÚSES) a természet- és tájvédelemről szóló törvényben No. 287/1994 Z.z. és 543/2002. (HALADA 2005, KOZOVÁ et al. 2007).

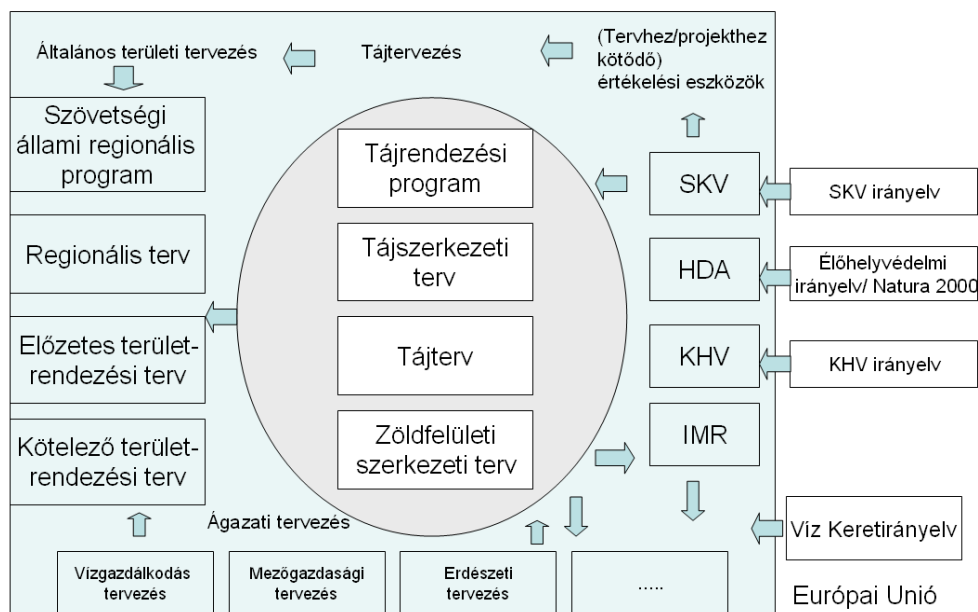
Sajnos a szlovák jogszabályi környezet lehetővé teszi a tájökológiai elemzés kihagyását amennyiben az önkormányzatnak nincs elég pénzügyi forrása. A tájökológiai tervet gyakran

⁸ Territorial system of ecological stability of landscape”

helyettesítik egy korábbi tertvípussal az úgynevezett a „táj ökológiai stabilitásának térségi rendszere” című dokumentummal, amely a tájökológiai tertvhez képest egyszerűsített elemzésnek tekinthető, amely nem foglalkozik a térség komplexitásával, potenciáljaival, karakteres tájelemeivel és a korlátaival csupán a térség ökológiai stabilitásával. (SYNTHESIS REPORT 2011, HALADA 2005).

Norvégiában a települési szintű tertvekben meghatározott elvek alapján tájelemzést ajánlott készíteni, amely komplex megközelítést jelent az Európai Tájegyezmény alapján. Az ajánlott módszer a természeti, a kulturális és a tájesztétikai szempontokat és ezek kölcsönhatásait egyaránt figyelembe veszi.

Egyedi esetnek számít, ha a területi tertvés minden szintjén tájrendezési tertvek vagy programok készülnek. Németországban a tájtertvés a természet- és tájvédelem legfontosabb eszköze regionális szinten. Az 1976-ban elfogadott szövetségi természetvédelmi törvény előírásai szerint a tartományokban tájrendezési programokat dolgoznak ki (*www.bfn.de*). A vizsgált országok közül Németországban egyedülként tájrendezési programok készülnek minden területi szinten (3. ábra).



3. ábra A tájtertvés helyzete a tertvési rendszerben Németországban
Figure 3. Position of landscape planning in the spatial planning system of Germany

SKV- Stratégiai hatásvizsgálat

HDA- Natura 2000 hatásvizsgálat

KHV- Környezeti hatásvizsgálat

IMR- Hatásmérséklő szabályozás

Forrás: http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landschaftsplanung/landscape_planning_basis.pdf

A tájrendezési tertvek és elvek végrehajtását illetően minden országban található konfliktusokat. Magyarországon az országos és a megyei területrendezési tertvek tájrendezési, tájvédelmi irányelveinek, ajánlásainak végrehajtása, és nyomon követése nem megoldott. A területrendezési tertvek kijelölték a tájrehabilitációs övezeteket, amelyekre azonban nem készülnek megvalósíthatósági tertvek és nem biztosítottak a megvalósítás pénzügyi forrásai sem. Így a végrehajtás a terület tulajdonosának hozzáállásától és pénzügyi lehetőségeitől

függ.⁹ A megyei és az országos területrendezési tervek elvei, korlátozásai a településrendezési tervek előírásain és a települések környezetvédelmi programjain keresztül valósulnak meg. Szlovéniában a PLUREL projekt beszámolójában a szakértők felhívták a figyelmet, hogy alapvetően hiányoznak az eszközök az építési tevékenységek helyválasztásának ellenőrzésre és az elfogadott területi tervek megvalósításának nyomon követésére, ami sorozatos konfliktusokhoz vezet, mint az egyenetlen városi fejlődés, terjeszkedés, az autópályák menti szuburbanizációs nyomás, az ellenőrizetlen, diszperz építési tevékenység, a vidéki térségek kedvezőtlen átalakulása, a mezőgazdaság változó szerepe stb. (PLUREL riport).

A tájtervezés, a tájvédelem jelentőségének változása

Az utóbbi két évtizedben több országban is a tájvédelem növekvő jelentősége figyelhető meg, amely számos kezdeményezés formájában nyilvánul meg: tájjal kapcsolatos kérdésekben jó gyakorlatok átvételének ösztönzése a helyi, a regionális kormányzati, a civil és a szakmai körökben egyaránt; fotópályázatok indítása, ökomúzeumok létrehozása (Ekomuzea n.d., Lengyelország), zöldutak kialakításának kezdeményezése, fejlesztése (Program Greenways w Polsce n.d. Lengyelország, Magyarország stb.), natúrparkok és regionális tájstratégiák kidolgozása Lengyelországban, Norvégiában. Számos kezdeményezés indult Magyarországon és Szlovéniában is: Norvégiában 2008-ban felülvizsgálták a tervezési és építési törvényt és új eszközként bevezették "hensynssoner" puffer terület létrehozásának lehetőségét, amely bizonyos tájelemek védelmét szolgálja. Sajnos az általános benyomás ellenére a táj kérdése a gazdasági fejlődés mögé került Szlovéniában és Magyarországon. Szlovén szakértők jelezték, hogy a tájtervezés jelentősége csökkent napjainkra, annak ellenére, hogy a 90-es években számos tevékenység, kezdeményezés folyt mind a tudományos életben, mind a gyakorlatban. A mögöttes okok nagyon sokrétűek, mindazonáltal tény, hogy a táj, mint fejlesztési potenciál háttérbe szorult az elmúlt 10 évben (SYNTHESIS REPORT).

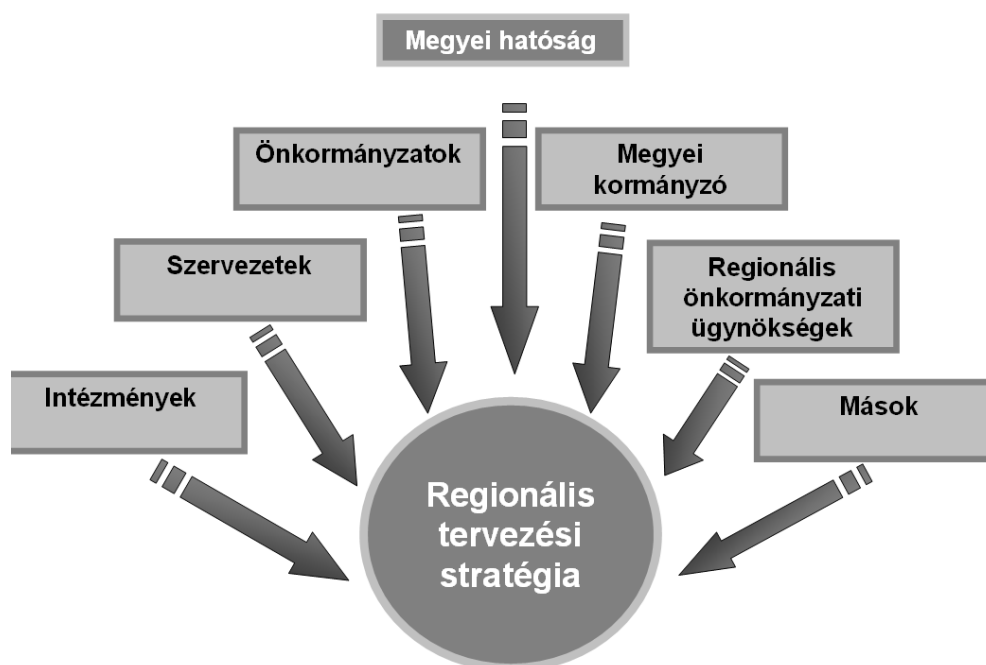
A rendszerváltozással alapjaiban változott meg a területi tervezés rendszere az intézményi hierarchia átalakulása miatt Magyarországon. A területi szint kiüresítése nem kedvez a térségi folyamatok ellenőrzésének. Mivel a köztes területi szintet képviselő megyék hierarchikusan nem állnak a települések fölött (nincs valós hatáskörük a települési folyamatokra) szükség volt az országos területrendezési terv törvényerejű elfogadására (amelyre hasonló példát nemzetközi téren nem igazán találunk, országos szinten általában irányelvek megfogalmazása jellemző). Hazánkban kezelési tervek készülnek a természetvédelmi területekre, de a korábban jellemző regionális tájrendezési tervek (9007/1983. ÉVM. számú Közlemény a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről), amelyek a nemzeti parkokra és a tájvédelmi körzetekre készültek, ma már nem jellemzők. A szlovák és a cseh szakértők szerint jelentősen nem változott a tájvédelem szerepe az elmúlt két évtizedben.

Egyeztetési, koordinációs eszközök

Minden országban több különböző szektor befolyásolja a tájtervezést: a környezetvédelem, a mezőgazdaság, az erdészet, az infrastruktúra-fejlesztés, a területfejlesztés, a várostervezés, a vidékfejlesztés. A vizsgált országok többségében a szakértők jelezték, hogy a különböző igények és szempontok harmonizálása konfliktusokat okoz és az egyeztetési eljárások problémákkal terheltek. *Szlovéniában* a tervezésben minden releváns szektor részt vesz az egyeztetési folyamatban egészen a kezdetektől. Az érdekkülönbségeket folyamatos egyeztetések során csökkenteni kell mindaddig, míg konszenzusra nem jutnak a felek. Sokan

⁹ Az Országos Területrendezési Terv újabb módosításában nem szerepel már a tájrehabilitációs övezet.

ezt egy nagyon bonyolult, kevésbé hatékony és időrabló folyamatnak tartják (SYNTHESIS REPORT 2011, PLUREL 2011). A vertikális és a horizontális partnerség megvalósulására Norvégia kiváló példa (4. ábra). A megyei hatóságok mára „tervezési fórumokat” állítottak fel, amely hatékony koordinációs fóruma a települési terveknek, hiszen itt helyi rendezési terveket egyeztetik a regionális és központi hatóságokkal (<http://www.regjeringen.no>). A szövetségi állami berendezkedésnek köszönhetően Ausztriában a területi tervezés szabályozása regionális szinten történik különböző országos szintű szektorális tervezés nagyon erős befolyásával. Rendkívül fontos volt, hogy hatékony egyeztető fórum jöjjön létre a sokféle szereplő, szektor stb. érdekeinek összehangolására, ami az 1971-ben létrehozott Osztrák Területrendezési Konferencia lett (*Österreichische Raumordnungskonferenz - OEROK*). Több, tájtervezési szempontból jelentős (bár nem kifejezetten tájtémájú) területhez kapcsolódóan vannak egyeztetési fórumok, úgy mint a biodiverzitás védelme (A biológiai sokszínűség védelméről szóló egyezmény végrehajtásához kapcsolódó “Nemzeti Biodiverzitás – Bizottság”); az erdészethez kapcsolódó: “Nemzeti Erdő Dialógus”; az Alpok Egyezmény megvalósításához kötődő: Nemzeti Alpok Bizottság; a “Vidékfejlesztési Testület”; Nemzeti UNESCO Bizottság stb. (ország jelentés ETE).



4. ábra A regionális tervezési stratégia, mint a párbeszéd és az együttműködés eszköze Norvégiában Forrás: <http://www.regjeringen.no> alapján saját szerkesztés
Figure 4. Regional planning strategy as means of dialogue and cooperation

A vizsgált országok többé-kevésbé hasonló problémákkal küzdenek a területi tervezés és tájvédelem kérdését illetően. A konfliktusok mellett számos jó példát, jó gyakorlatot is láthatunk, amelyek követése, alkalmazása más országokban is hasznos lehet. Összehasonlító elemzésünk egy fontos tanulsága, hogy táji kérdések, elvek hatékony végrehajtásának komoly akadályát képezi a szektorok, a hatóságok valamint a területi szintek szétválasztása, megosztása. A horizontális és a vertikális partnerségre, egyeztetési fórumok létrehozására az osztrák és a norvég gyakorlat követésre alkalmas példák a nehézségekkel küzdő országok számára.

Az Európai Unió harmonizációs törekvései és az Európai Táj Egyezmény (Európa Tanács) hatására elindult kezdeményezések fontosak a tájtervezés, tájvédelem helyzetének

erősítését illetően azonban ma még legmeghatározóbbak az egyes országok hagyományai a természetvédelem és az öngazgatás terén (lásd Németország, ahol egyedülként a vizsgált országok között minden területi szinten megtalálhatók tájtervezési programok, annak ellenére, hogy nem csatlakozott a Táj Egyezményhez). Az ETE legfontosabb jelentősége, hogy komoly nemzetközi információ és tapasztalatcserét indított el a tájtervezés és tájvédelem területén Európában.

Irodalom

Általános

- EURÓPA TANÁCS 2000: Európai Táj Egyezmény
http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/default_en.asp.
- EURÓPA TANÁCS 2006: Landscape and sustainable development, Challenges of the European Landscape Convention ISBN-10: 92-871-5989-0, ISBN-13: 978-92-871-5989-2 RIV/62156489:43210/07:00114824.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG 1997: The EU compendium of spatial planning systems and policies, European Communities, ISBN 92-827-9752-X.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG 1999: Európai Területfejlesztési Perspektíva/ European Spatial Development Perspective 1999, a Területi tervezésért felelős miniszterek informális tanácsán elfogadva, Potsdam, 1999
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm.
- EURÓPAI UNIÓ TERÜLETI AGENDÁJA 2020/Territorial Agenda of the European Union (2011) a Területi tervezésért felelős miniszterek informális tanácsán elfogadva, Gödöllő, Hungary
http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Source/Conventions/Landscape/T-FOR_2007_7rev-pdf
<http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf>.
- ILLÉS I. 2011: Regionális gazdaságtan, területfejlesztés, Typotex Kiadó.
- METIS GMBH, 2009: The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and prospects, ISBN : 978-92-895-0461-4 <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/c971da76-082c-4357-9b2c-10a176f1ddd8.pdf>.
- Ország-jelentések az Európai Táj Egyezmény megvalósításáról
 SYNTHESIS REPORT, VITAL LANDSCAPE PROJECT, 2011: Overview of spatial planning systems in PP countries with focus on landscape development and support and public participation.

Ausztria

- AUSTRIA, COUNTRY REPORT ON LANDSCAPE POLICIES 2009
http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/Compendium/FPAutriche_en.pdf
- ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ <http://www.oerok.gv.at/>.

Cseh Köztársaság

- PLESNÍK J. 2008: SPEN – Spatial Planning and Ecological Networks – Czech Report. Agency for Nature Conservation and Landscape Protection of the Czech Republic, Prague.
- KAŠPAROVÁ P. 2008: Strategické versus územní plánování. Urbanismus A Územní Rozvoj – Ročník XII – ČÍSLO 1–2/2009.

Németország

- BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ: LANDSCAPE PLANNING, THE BASIS FOR SUSTAINABLE LANDSCAPE DEVELOPMENT
http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landschaftsplanung/landscape_planning_basis.pdf

Magyarország

- NEMZETI FEJLESZTÉS 2020, Országos fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió, Egyeztetési változat,
<http://www.nth.gov.hu/ofik/index.html>
- AZ ORSZÁGGYŰLÉS 97/2005.(XII.25.) OGY HATÁROZATA az Országos Területfejlesztési Konceptióról
 AZ ORSZÁGOS TERÜLETRENDEZÉSI TERVRŐL SZÓLÓ XXVI. TÖRVÉNY,
<http://www.terport.hu/teruletrendezes/teruletrendezesi-tervek/magyarorszag>

Norvégia

- http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/engelsk-test---planning-in-norway/engelsk-test---8-3.html?id=710321

Lengyelország

- MAJCHROWSKA A. 2011: The Implementation of the European Landscape Convention in Poland. In.: M. Jones, M. Stenseke (eds.), The European Landscape Convention, Landscape Series 13, Springer Science+Business Media B.V.

Szlovénia

COUNTRY REPORT ON SLOVENIA MARITIME SPATIAL PLANNING

http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/slovenia_01_en.pdf

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/compendium/CompendiumSlo_en.pdf

<http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/compendium/SpatialPlanningSlovenia.pdf>

JURKOVIČ N., B. 2007: Presentation of the status of landscape policies in Slovenia
http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/landscape/Compendium/FPSlovenia_en.pdf

MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, SPATIAL PLANNING AND ENERGY: Spatial Planning System, Slovenia, Ljubljana, January 2003

PLUREL 2011: Peri-urban land use relationships – strategies and sustainability assessment tools for urban-rural linkages: Analysis of regional spatial planning and decision-making strategies and their impact on land use in the urban fringe – case study *KOPER, 2011*

SPATIAL PLANNING ACT, Slovenia

Szlovákia

HALADA L. 2005: *Landscape-ecological plan in system of spatial planning in Slovakia*

KOZOVÁ M., HRNČIAROVÁ T., DRDOŠ J., FINKA M., HREŠKO J., IZAKOVIČOVÁ Z., OŤATEL' J., RUŽIČKA M., ŽIGRAI F. 2007: Landscape Ecology in Slovakia, Development, Current State, and Perspectives, Ministry of the Environment of the Slovak Republic, Slovak Association for Landscape Ecology – IALE-SK

http://www.iale.sk/download/BAcity_dev.pdf

INTEGRATION OF LANDSCAPE PLANNING AND PROTECTION IN THE SPATIAL PLANNING PRACTICES OF EUROPEAN COUNTRIES

FILEPNÉ K. KOVÁCS, I. VALÁNSZKI, Á. SALLAY, S. JOMBACH

Corvinus University of Budapest, Department of Landscape Planning and Regional Development
 1118 Budapest, Villányi út 35-43.
 e-mail: krisztina.kovacs@uni-corvinus.hu

Keywords: landscape planning, landscape protection, European Landscape Convention, spatial planning

Researches dealing with the state and scope of landscape planning country by country are quite unique. Conflicts of landscape protection differ mostly because of different landscape conditions in Europe, and the method, that describes how issues of landscape planning are integrated in spatial planning systems of European countries, has diverse solutions.

On the basis of a comparison analysis in Vital Landscape project co-financed by ERDF we carried out an extended research exploring the main differences and similarities in the spatial planning systems and how the landscape issues are integrated into the spatial planning system of Austria, Check Republic, Germany, Poland, Hungary, Slovenia, Slovakia and Norway.

We have analyzed the focus of spatial plans on higher territorial level and we can assume that these mostly concentrate on development strategies, guidelines and on local level the land use regulation is maybe the most important part of them. Each country has a unique solution about how the landscape issues and topics are integrated in the spatial planning system. In our research we analyzed how the legislation of EU and the Council of Europe formed the landscape and the spatial planning systems of the countries.

More or less the observed countries face similar problems and conflicts related to spatial planning. Analyzing the questions we can find challenges but good examples as well. The main problem, why the measures and activities cannot be efficient, may be that landscape issues are mostly divided among different bodies but also between different spatial levels as well. Very often there are no guaranteed ways of co-operation. Austria and Norway are very good examples for cooperation.