



Brüsszel, 2022. december 2.
(OR. en)

15473/22

LIMITE

ENV 1229
CODEC 1905
CLIMA 642

Intézményközi referenciaszám:
2022/0195(COD)

FELJEGYZÉS

Küldi:	a Tanács Főtitkársága
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Tárgy:	Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a természet helyreállításáról – Irányadó vita

1. A Bizottság 2022. június 22-én a természet helyreállításáról szóló rendeletre irányuló javaslatot fogadott el¹, amelynek célja a rossz állapotban lévő európai élőhelyek helyreállítása, valamint a természet térfoglalásának elősegítése valamennyi ökoszisztéma esetében, az erdőktől és a mezőgazdasági földterületektől kezdve a tengeri, édesvízi és városi ökoszisztémákig. E javaslat értelmében a természetnek a különböző ökoszisztémákban való helyreállítására vonatkozó, jogilag kötelező erejű célértékek lesznek alkalmazandók, kiegészítve a meglévő jogszabályokat. A cél az, hogy a helyreállítási intézkedések 2030-ra az EU szárazföldi és tengeri területeinek legalább 20%-ára, 2050-re pedig az összes, helyreállításra szoruló ökoszisztémára kiterjedjenek.
2. A Bizottság a környezetvédelmi munkacsoport 2022. július 7-i ülésén terjesztette elő a jogalkotási javaslatot és az azt kísérő hatásvizsgálatot. A környezetvédelmi munkacsoport további kilenc ülésen érdemi megbeszéléseket folytatott a javaslatról. E megbeszélések és a delegációk által benyújtott észrevételek alapján az elnökség elkészítette az 1–10. cikk első kompromisszumos szövegét², és azonosított két olyan kérdést, amelyekkel kapcsolatban a Tanács politikai iránymutatására van szükség.

¹. 10607/22 – COM(2022) 304 final.

². 14884/22.

3. Az elnökség a fent említett jogalkotási javaslatról a Környezetvédelmi Tanács 2022. december 20-i ülésén tartandó vita strukturálása céljából összeállította az e feljegyzés mellékletében szereplő háttéranyagot és két kérdést.
4. Felkérjük az Állandó Képviselők Bizottságát, hogy nyugtázza az elnökségi háttéranyagot és kérdéseket, és a fent említett irányadó vitához továbbítsa azokat a Tanács részére.

Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a természet helyreállításáról**– Elnökségi feljegyzés –**

A természet védelme évtizedek óta alapvető eleme a madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelvnek, amelyek az Európai Unió természetvédelmi politikájának gerincét képezik. Az ezen irányelvek célravezetőségi vizsgálatát lezáró, 2016-ban közzétett értékelésben¹ megállapítást nyert, hogy a biológiai sokféleséggel kapcsolatos szélesebb körű uniós szakpolitika keretében a természetvédelmi irányelvek továbbra is igen hasznosak és megfelelnek a célnak, azonban célkitűzéseik teljes körű megvalósításához jelentősen javulnia kell a végrehajtásuknak.

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség a legutóbbi, a természet állapotára vonatkozó értékelésében² megállapította, hogy bizonyos biztató fejlemények ellenére az uniós jogszabályok által védett élőhelyeknek csupán 15%-a, az uniós jogszabályok által védett fajoknak pedig csupán mintegy 27%-a van jó védettségi állapotban. Az ökoszisztémáknak az Unió egészére kiterjedő értékelése szerint az ökoszisztémák állapota összességében kedvezőtlen az EU-ban. A rendelkezésünkre álló további adatok és jelentések, például az IPBES által készített, a biológiai sokféleségről és az ökoszisztéma-szolgáltatásokról szóló globális értékelő jelentés (2019)³ vagy az IPCC hatodik értékelő jelentése⁴ alapján egyértelmű bizonyítékok támasztják alá azt, hogy **a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása érdekében elért eredmények korlátozottak, és a természet világszerte az emberi történelem során soha nem látott mértékben pusztul, pedig a sokféleség jellemezte, önfenntartó ökoszisztémák olyan sokrétű szolgáltatásokat nyújtanak az emberek számára, amelyek elengedhetetlenek az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodáshoz és az éghajlatváltozás mérsékléséhez.**

¹ *Commission staff working document – Executive summary of the Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)* (Bizottsági szolgálati munkadokumentum – A természetre vonatkozó uniós jogszabályok (az élőhely- és madárvédelmi irányelvek) célravezetőségi vizsgálatának összefoglalója) (SWD(2016) 473 final).

² *State of nature in the EU - Results from reporting under the nature directives 2013-2018* (A természet állapota az Európai Unióban – A természetvédelmi irányelvek szerinti jelentéstétel eredményei a 2013–2018 közötti időszakban), Európai Környezetvédelmi Ügynökség, 2020.

³ IPBES (2019): *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science- Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (A biológiai sokféleséggel és az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal foglalkozó kormányközi tudománypolitikai platform globális értékelő jelentése a biológiai sokféleségről és az ökoszisztéma-szolgáltatásokról).

⁴ IPCC (2022): *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Éghajlatváltozás 2022: Hatások, alkalmazkodás és sebezhetőség) (ipcc.ch).

Alapvetően fontos, hogy kiemelten foglalkozzunk a biológiai sokféleség védelmével, valamint hogy továbbfejlesszük és finomítsuk az e területen elért eredményeket. Mindazonáltal **ha a biológiai sokféleséget valóban a helyreállítás útjára kívánjuk állítani**, a világnak és az Európai Uniónak **határozottabban kell cselekednie és a védett területeken túlmutató intézkedéseket kell hoznia, tágabb értelemben foglalkozva a tájjal.**

Elismerésre került, hogy minden területen sürgős fellépésre van szükség

Tekintettel arra, hogy a helyzet nem kielégítő, **az Európai Bizottság** a zöld megállapodás egyik központi elemeként 2020-ban **elfogadta a 2030-ig tartó időszakra szóló új uniós biodiverzitási stratégiát** (a továbbiakban: a stratégia), és kötelezettséget vállalt arra, hogy a leromlott ökoszisztémák helyreállítása érdekében **jogilag kötelező erejű uniós természethelyreállítási célértékekre tesz javaslatot.**

2020 októberében **a Tanács** – teljes mértékben átlátva azt, hogy a biológiai sokféleség csökkenése és az ökoszisztéma-szolgáltatások hanyatlása közvetlen és egzisztenciális fenyegetést jelent az emberi életre és a jólétre nézve – a következtetéseiben⁵ üdvözölte a stratégiát, és elismerte, hogy a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák megőrzése, helyreállítása és fenntartható használata közvetlen és közvetett gazdasági előnyökkel járhat a gazdaság legtöbb ágazata számára, és hogy valamennyi vállalkozás közvetlenül vagy közvetve függ a természeti tőke eszközeitől és az ökoszisztéma-szolgáltatásoktól. E következtetésekben a Tanács azt is elismerte, hogy bár léteznek uniós és nemzeti szintű jogi keretek, stratégiák és cselekvési tervek a biológiai sokféleség és a természet védelmére, valamint a leromlott élőhelyek és a lecsökkent fajpopulációk helyreállítására, **fokoznunk kell a természet védelmét és helyreállítását.** Az ökoszisztémák helyreállításával kapcsolatban **a Tanács újólal megerősítette, hogy nagyobb ambícióra van szükség a természet helyreállításával kapcsolatban, és ezzel összefüggésben a biológiai sokféleség védett területeken kívüli védelmére és helyreállítására irányuló intézkedéseket is végre kell hajtani.** A következtetésekben a Tanács elismerte továbbá a biológiai sokféleség csökkenése és az éghajlatváltozás, valamint az ezekkel kapcsolatos megoldások közötti fontos kapcsolatot.

⁵ „Következtetések a biológiai sokféleségről – sürgős fellépésre van szükség” – a Tanács következtetései (11829/20), 2020. október 16.

2021. júniusi állásfoglalásában⁶ az Európai Parlament is üdvözölte a 2030-ig tartó időszakra szóló új uniós biodiverzitási stratégiát és annak ambíciószintjét, hangsúlyozva, hogy a stratégiának maradéktalanul meg kell valósítania célkitűzéseit. Ennek elérése érdekében az állásfoglalásban az Európai Parlament **a biológiai sokféleség csökkenésének a védett területeken kívüli kezelését célzó intézkedéseket szorgalmazott**. Emellett határozottan üdvözölte a Bizottság arra vonatkozó kötelezettségvállalását, hogy jogalkotási javaslatot dolgoz ki a természet helyreállítása tárgyában, beleértve kötelező helyreállítási célértékek meghatározását is, valamint **hangsúlyozta, hogy a helyreállítást követően meg kell akadályozni az ökoszisztémák romlását**.

A példamutatói szerep mint kihívás vállalása

A Bizottság 2022. június 22-én elfogadta a természet helyreállításáról szóló rendeletre irányuló javaslatot (a továbbiakban: a javaslat).

A javaslat az átfogó célját a következőképpen határozza meg: **hozzájárulás a biológiai sokféleség és a reziliens természet folyamatos, hosszú távú és tartós helyreállításához az EU szárazföldi és tengeri területein az ökoszisztémák helyreállításával**, valamint hozzájárulás az éghajlatváltozás mérséklésével és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással kapcsolatos uniós célkitűzések eléréséhez, továbbá az EU nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítéséhez.

E célkitűzés elérése érdekében a javaslat **több kötelező erejű helyreállítási célértéket és kötelezettséget határoz meg az ökoszisztémák széles körét illetően**, és megnyitja az utat az uniós ökoszisztémák széles körének 2050-ig történő helyreállítása és fenntartása előtt, miközben 2030-ig és 2040-ig teljesítendő, mérhető eredményeket is előirányoz. A javaslatot egy olyan végrehajtási keret is támogatja, amelynek keretében a célkitűzések nemzeti helyreállítási tervek kidolgozása és végrehajtása útján jelennek meg gyakorlati intézkedések formájában.

A javaslat továbbá lehetővé teszi az EU számára, hogy globális vezető szerepet töltsön be a természetvédelem terén, különös tekintettel a Biológiai Sokféleség Egyezmény részes feleinek 15. konferenciájára, amelyre az EU Tanácsának cseh elnöksége alatt kerül sor Montrealban, és amelynek során az egyezmény 196 részes fele – köztük az EU és tagállamai – várhatóan megállapodnak majd **a biológiai sokféleségre vonatkozó, 2020 utáni globális keretről**.

⁶ Az Európai Parlament 2021. június 9-i állásfoglalása a 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégiáról: Hozzuk vissza a természetet az életünkbe! (2020/2273(INI)).

Az EU a stratégiában meghatározott uniós kötelezettségvállalásokkal összhangban szorgalmazni szándékozik azt, hogy globális célértékek kerüljenek meghatározásra a 2030-ig tartó időszakra vonatkozóan, valamint azt, hogy a végrehajtási, nyomonkövetési és felülvizsgálati folyamat sokkal robusztusabbá váljon. A Tanács a 2022. októberi következtetéseiben⁷ **hangsúlyozta, hogy a biológiai sokféleségre vonatkozó, a 2020 utáni időszakra szóló globális keretbe bele kell foglalni egy, a leromlott állapotú ökoszisztémák hatékony helyreállítására irányuló intézkedések fokozására vonatkozó célértéket.**

Egy egyértelmű közös természethelyreállítási keret szükségességének mérlegelése

A cseh elnökség alatt a **környezetvédelmi munkacsoport** tíz ülésén vitatta meg a javaslatot, ahol valamennyi tagállam általános támogatását fejezte ki a szöveg célkitűzései iránt. A delegációk elismerik, hogy a természet helyreállítása alapvető fontosságú, különösen az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásnak és az éghajlatváltozás mérséklésének sürgető szükségességével összefüggésben.

A cseh elnökség által ösztönzött megbeszélések egyrészt lehetővé tették a szöveg részletes vizsgálatát, másrészt lehetővé tették a tagállamok számára, hogy kifejtsék véleményüket valamennyi cikkel kapcsolatban. Ezen első véleménycserék során több fontos kihívás is felmerült. A tagállamok általánosságban azt kérik, hogy maradjon fenn **a jelenlegi uniós környezetvédelmi jogi kerettel való szoros összhang**, és a javaslat konkrét rendelkezései kifejezettebb módon kapcsolódjanak az említett kerethez. A tagállamok azt is hangsúlyozták, hogy **rugalmasságra lesz szükség annak érdekében, hogy képesek legyenek tükrözni konkrét nemzeti sajátosságait**. Rámutattak arra, hogy a végrehajtáshoz **jelentős emberi és pénzügyi erőforrásokra** lesz szükség, amelyek jelenleg nem állnak rendelkezésre, vagy amelyeket jelentősen ki kellene igazítani. Az is egyértelmű volt, hogy a fogalommeghatározások rendkívül fontosak a tagállamok számára, mivel a szöveg hatékony és harmonizált végrehajtásához **a benne foglalt rendelkezések közös értelmezésére** van szükség. Munkacsoporti szinten mind horizontális, mind technikai kérdéseket megvitattak, amelyek közül néhány megoldódott, ám a javaslat összetettsége miatt jelentős részük esetében további megbeszélésekre van szükség.

⁷ Biológiai Sokféleség Egyezmény: A Biológiai Sokféleség Egyezmény Felelő Konferenciája tizenötödik ülésének (COP 15) előkészítése; A Biológiai Sokféleség Egyezmény Felelőinek a Biológiai Biztonságról szóló Cartagena Jegyzőkönyv Részleges Felelőinek találkozójaul szolgáló Konferenciája tizedik ülésének (COP-MOP 10) előkészítése; A Biológiai Sokféleség Egyezmény Felelőinek a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről, valamint a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról szóló Nagojai Jegyzőkönyv Részleges Felelőinek találkozójaul szolgáló Konferenciája negyedik ülésének (COP-MOP 4) előkészítése (Montreal, Kanada, 2022. december 7–19.) – a Tanács 2022. október 24-i következtetése (13975/22).

A megbeszélések és a delegációk által küldött észrevételek alapján az elnökség **kompromisszumos szöveget** készített **az 1–10. cikkre vonatkozóan**⁸, amelyet a környezetvédelmi munkacsoport a 2022. november 24-i és december 9-i ülésén megvitatott. A módosított szöveg annak számos eleme tekintetében általános elismerést kapott, és a jó irányba mutató lépést jelentett, ugyanakkor számos olyan aggályra is fényt derített, amelyekkel a jövőbeli tárgyalások során lelkiismeretesen foglalkozni kell. Az is egyértelmű volt, hogy egyes kérdések esetében hasznos lenne a politikai iránymutatás. Az elnökség ezért két olyan témát határozott meg, amelyekkel a Környezetvédelmi Tanácsnak 2022. december 20-án foglalkoznia kell annak érdekében, hogy iránymutatást nyújtson a környezetvédelmi munkacsoport jövőbeli munkájához. A megbeszélés kiindulópontjait az alábbiakban ismertetjük.

Együttműködés az ambíciószint teljesítése érdekében

Fontos jelzés, hogy sok delegáció nem kérdőjelezte meg a javaslat általános ambíciószintjét. Ugyanakkor a szakértői megbeszélések során kiderült, hogy a tagállamok álláspontja nem egységes e kérdéssel kapcsolatban. A javaslatban, különösen a 4–10. cikkben meghatározott célértékeket és kötelezettségeket egyes tagállamok túl ambiciózusnak tartják, főként azért, mert a jelenlegi intézményi és pénzügyi keret (beleértve a megfelelő készségekkel és ismeretekkel rendelkező humán erőforrás tekintetében fennálló kapacitást) nem igazodik megfelelően ezekhez. Emellett a javaslat végrehajtása a javasolt időkereten belül nem lenne lehetséges, mivel számos kulcsfontosságú ágazatban (pl. erdészet, vízgazdálkodás, mezőgazdaság, vadgazdálkodás, terület- és városfejlesztés és -rendezés) szoros együttműködésre és koordinált intézkedésekre lenne szükség.

A tagállamok arra is rámutattak, hogy az ökoszisztémák vagy a kapcsolódó mutatók javításához **hosszabb időre** lesz szükség, ami néha a megfelelő tudományos ismeretek megszerzésének szükségességével függ össze. A javasolt célértékek elérése természeti körülmények (nevezetesen az éghajlatváltozás, az idegenhonos inváziós fajok terjedése) vagy más átfogó közérdek miatt is nehéz lehet.

⁸ Elnökségi kompromisszumos szöveg az 1–10. cikkre vonatkozóan – ST 14884/22.

Fontos szem előtt tartani, hogy **a javaslat a stratégia – a Tanács és az Európai Parlament által egyaránt jóváhagyott – célkitűzésein alapul**, és fontos figyelembe venni, hogy sürgősen helyre kell állítani az ökoszisztémákat, javítani kell állapotukat és mérsékelni kell az éghajlatváltozás hatásait. A tagállamok minden erőfeszítése ellenére a biológiai sokféleség tovább csökken. Ez a csökkenés visszafordíthatatlannak bizonyulhat, és az ökoszisztéma összeomlásához vezethet. A javaslat egyik sarokköve az, hogy haladéktalanul, hatékonyan kezelni kell az ökoszisztémák jelenlegi nem kielégítő állapotát. A javaslat ambíciósztíjének csökkentése még nagyobb **bizonytalanságot eredményezhet a biológiai sokféleség további csökkenésének megelőzésére irányuló közös erőfeszítéseink hatékonyságát illetően**, és veszélyeztetheti azokat, mivel az elfogadott intézkedések nem vezetnének szükségszerűen a kívánt eredményhez az ökoszisztéma egészségének és a kapcsolódó ökoszisztéma-szolgáltatásoknak a javulása formájában.

Mivel a javaslatban szereplő néhány eredményalapú kötelezettség teljesítése valóban kihívást jelenthet, a nemzeti helyreállítási terveknek **nemzeti szinten** biztosítaniuk kell a **rugalmassághoz** szükséges mozgásteret. A javasolt célértékek és kötelezettségek általában lehetővé teszik a tagállamokban fennálló sajátos feltételek figyelembevételét (pl. kielégítő szintű mutatók meghatározása, az élőhelytípusok kedvező referenciaterületének vagy az élőhelyek és fajok megfelelő minőségének és mennyiségének meghatározása révén), valamint a természetvédelmi irányelvek alapján végzett védettségállapot-értékelésekre való támaszkodást. E rugalmasság teljes körű kihasználása – tekintettel a cselekvés sürgősségére – előkészítheti a további lépéseket.

Annak biztosítása, hogy a befektetések megtérüljenek

A javaslat kötelezettséget állapít meg a tagállamok számára annak biztosítására, hogy **ne következzen be romlás** azokon a területeken, ahol jó állapotot értek el, és ahol a fajok élőhelyei megfelelő minőségűek, valamint azokon a területeken, ahol az élőhelytípusok előfordulnak. E kötelezettség célja annak biztosítása, hogy **hatékony védelem álljon rendelkezésre a természetvédelmi irányelvek rendszerének alkalmazása esetén – a védettségi állapot javítása vagy fenntartása –**, valamint a helyreállítási intézkedések hosszú távú hatásainak és annak biztosítása, hogy **amennyiben erőforrásokat fektettek be ezen intézkedésekbe, ezek az erőforrások ne értékelődjenek le.**

A javasolt koncepció **komoly követelményeket támaszt a nyomon követés és az értékelés tekintetében, valamint az olyan külterjes gazdálkodási intézkedésekkel kapcsolatban is, amelyeket minden olyan területen alkalmazni kellene, ahol az élőhelytípusok vagy a fajok élőhelyei karbantartást igényelnek annak érdekében, hogy jó állapotban való hosszú távú létezésük biztosított legyen.** A Natura 2000 területeken kívüli állapotromlás megakadályozására vonatkozó szigorú követelmény költsége nehezen értékelhető, de várhatóan jelentős lesz mind a követelmény végrehajtása (a földhasználati jogok kezelése, valamint a szükséges közigazgatási és jogi rendszer megvalósítása), mind a gyakorlatban való teljesítése tekintetében.

Egyértelmű azonban, hogy **a kötelezettség nagy jelentőséggel bír a javaslat hatálya szempontjából, valamint komoly lehetőséget kínál arra, hogy alapvető hozzájárulást lehessen nyújtani a természetvédelmi irányelvek azon céljaihoz, amelyek a fajok szóban forgó élőhelytípusai és élőhelyei kedvező védettségi állapotának országos szintű elérésére vagy fenntartására irányulnak.** E jelenségek helyzetének értékelése a jelenlegi jogi keret alapján nemzeti szinten már megtörtént, így az állapotromlás megakadályozására vonatkozó elv alkalmazásával kapcsolatos erőfeszítések pozitívan tükröződnének ezen a területen. Bizonyítékok tanúsítják, hogy még ha a Natura 2000 hálózat olyan fontos eszköz is, amely hozzájárul a kedvező védettségi állapothoz, messze nem elegendő a stratégiában meghatározott célértékek eléréséhez.

A javaslat azonban rendelkezik az állapotromlás megakadályozására vonatkozó elvtől való **eltérés lehetséges eszközeiről.** Az elnökség a kompromisszumos szövegében **az eredményalapú kötelezettségről az erőfeszítéseken alapuló kötelezettségre való áttérést** is javasolta, az állapotromlás megelőzése érdekében bevezetendő intézkedésekre összpontosítva. A megbeszélések során egy alternatívát is előterjesztettek a „nettó állapotromlás elkerülése” formájában. Mivel számos tagállam a javaslatnak a jelenlegi uniós vívmányokhoz való általános hozzáigazítását kéri, ezt a természetvédelmi irányelvekkel való fontos szinergiát nem szabad kihagyni. Ezért a szakértői szinten folytatott további megbeszélések középpontjában az eltérő megfogalmazás vagy – szükség esetén – az eltérési lehetőségek pontosításának a lehetősége kell, hogy álljon.

A tárgyalások előbbrevitele érdekében felkérjük a minisztereket, hogy folytassanak véleménycserét az alábbi kérdésekről:

1. *Tekintettel arra, hogy elismerten sürgősen kezelni kell a biológiai sokféleség állandósult válságát, és egyúttal segítettő az éghajlatváltozás és az általa a társadalomra és a gazdaságra gyakorolt hatás kezelését, Ön megfelelőnek tekinti-e a javaslat ambíciószintjét és a javasolt időkeretet e kettős kihívás kezeléséhez?*
2. *Szem előtt tartva „az állapotromlás megakadályozására” vonatkozó elvnek a természetvédelmi irányelvekkel való általános szinergiáját, Ön szerint ez megfelelő megoldás-e az egészséges ökoszisztémák hosszú távú környezeti és társadalmi-gazdasági előnyeinek és a befektetett erőforrások fenntarthatóságának a biztosítására?*

Fel szólalási idő: tagállamonként 3 perc.
