

Észrevételek az uniós forrásokról szóló magyar Partnerségi Megállapodás tervezetéhez környezetvédelmi szempontból

1. Bevezetés

Az alábbi megjegyzések összhangban vannak az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet előírásaival¹ (közös rendelkezésekről szóló rendelet, a továbbiakban: CPR).

2021 augusztusában észrevételeket tettünk a magyar kormány honlapján közzétett, 2021. május 12-én kelt, az uniós forrásokról szóló Partnerségi Megállapodás (a továbbiakban: PM) tervezete alapján. A Partnerségi Megállapodás újabb változata 2021. október 8-án jelent meg a társadalmi egyeztetés honlapján. A módosításokkal a korábbi 52 oldalas tervezet 77 oldalra bővült.² Ehhez a változathoz 2021 decemberében részletes észrevételeket tettünk. Ezt követően az Európai Bizottsághoz benyújtott Partnerségi Megállapodás (a továbbiakban: PM, PM-tervezet) 2021. december 30-i keltezésű, 86 oldalra bővített szövegváltozatát is közzétették a hivatalos honlapon.³ Korábbi észrevételeinket a legújabb változat alapján frissítettük.

2. Általános megjegyzések

A programtervezet leírja a Magyarország előtt álló főbb kihívások többségét, de általában nem ad érdemi választ az ajánlásokban kiemelt országspecifikus kérdésekre. Elsősorban a magyar kormány terveit, a más uniós alapokkal való kapcsolatokat és a támogatási struktúra leírását tartalmazza, amelyek nagyrészt változatlanok maradnak a korábbiakhoz képest. Ugyanakkor a tervezetből hiányzik a konkrét támogathatósági feltételrendszer és a különleges minimumkövetelmények előírása, amelyek átláthatóbbá és hatékonyabbá tehetnék az alapokkal kapcsolatos folyamatokat.

Azt is nagyon lényegesnek tartjuk, hogy a PM által választott célkitűzések és programok túl általánosak, több pontosításra és részletesebb elemzésre lenne szükség. A szöveg túlságosan általános jellege miatt nem lehet megítélni, hogy a CPR követelményei teljesülnek-e a PM-tervezet alapján. Egyetlen olyan eset sincs, ahol egy konkrét számadat mutatná, hogy milyen célokat érnének el egy adott időszak alatt. Általában véve elengedhetetlennek tartjuk, hogy a szakpolitikai célkitűzésekhez konkrét és ambiciózus célokat csatoljanak (lásd jelen dokumentum 4. oldalát).

A PM-tervezetet áthatja az a gazdaságpolitikai gondolkodásmód (lásd például az 56. oldalon), hogy a fejlődést a különféle beruházások mielőbbi erőltetésével és megvalósításával, valamint közpénzekből történő finanszírozásával kell biztosítani. Ezt az elképzelést gyakran bírálják és veszélyesnek tartják civil szervezetek, neves közgazdászok, sőt még a Magyar Nemzeti Bank elnöke

¹ Az (EU) 2021/1060 rendelet, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>.

² Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2021-2027 időszakra vonatkozó kohéziós források felhasználásáról. Tervezet, 2021. július. <https://www.palyazat.gov.hu/partnersegi-megallapodas>

³ Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2021-2027 időszakra vonatkozó kohéziós források felhasználásáról. Tervezet, <https://www.palyazat.gov.hu/partnersegi-megallapodas>

is⁴, mivel elsősorban olyan zöldmezős beruházásokat jelent, amelyek gazdasági, környezeti és társadalmi fenntarthatósága megkérdőjelezhető, és amelyek súlyos természeti károkat okoznak. Ezek ráadásul nyersanyagigényt is kiváltanak, ami további környezetromboláshoz vezet. Az erőltetett beruházások csak rövid távon javítják a gazdasági teljesítményt, de hosszabb távon inkább károsak lesznek. Több kitűzött cél esetében (pl. turizmus, vállalatok foglalkoztatási kapacitásának növelése) úgy véljük, hogy a finanszírozást elsősorban magánforrásokból kellene biztosítani az alapok helyett. Ezt az Európai Bizottság a 2014-2020-as időszakra vonatkozó partnerségi megállapodással kapcsolatos észrevételeiben is megjegyezte (1. pont (5), illetve 2. pont (15))⁵.

A programtervezet célja, hogy az összes forrás 50%-át a négy magyar NUTS2 régióra fordítsa, amelyek az EU legszegényebb 20 régiója közé tartoznak. Ennek a kötelezettségvállalásnak a gyakorlati megvalósítása azonban nem eléggé tisztázott a tervezetben. Fontos lenne annak a jól ismert jelenségnek a kizárása is, hogy a forrásokat ezekben a szegényebb régiókban de facto más régiókban működő végrehajtó vállalatokhoz kötik.

A „Magyarország jövőképe” fejezet már nem szerepel a PM Európai Bizottsághoz benyújtott változatában, ezért a környezet- és klímavédelem már nem szerepel hosszú távú iránymutatásként. Ugyanakkor a tervezetben továbbra is több, egymásnak ellentmondó cél szerepel, például a környezetkárosító közlekedési módok kapcsolatainak bővítése a közlekedési ágazat zöldítésével szemben. Úgy véljük, hogy az éghajlati katasztrófa elkerülése és a természeti erőforrások fenntartható felhasználása érdekében több társadalmi, gazdasági és szemléletbeli strukturális változásra lenne szükség, és ennek egyértelműen tükröződnie kellene a PM-ben.

3. A tervezet hiányosságai – részletesebben

3.1, 1.2. fejezet A szakpolitikai célkitűzések kiválasztásának indoklása

1. táblázat: A táblázat ellentmondásos megállapításokat tartalmaz, mint például a gyorsforgalmi útépités szükségessége vagy a Duna merülési mélységének növelése a természeti területeink romló állapotával szemben. A Balaton térségét kiemelt fejlesztési területté nyilvánították, ami hasonlóan aggasztó. Ez a gyakorlatban már ma is azt jelenti, hogy részben az EU és részben a magyar adófizetők olyan beruházásokat finanszíroznak, amelyek környezeti és gazdasági szempontból fenntarthatatlanok, messze meghaladják a terület tűrőképességét, sokszor óriási természeti pusztítást okoznak. E beruházások rövid távú haszna a magánszereplőkhöz kerül, míg a szükséges közszolgáltatások, a környezeti károk, illetve a hosszabb távon fenntarthatatlannak bizonyuló létesítmények terhei a közösséget terhelik. Ráadásul a térség vízgazdálkodási és közlekedési rendszere, valamint a Balaton ökológiai egyensúlya már nem tudja kiszolgálni az újabb nagyléptékű fejlesztéseket és az intenzívebb turizmust. A Balatont és környékét érintő kérdésekkel foglalkozó szakértők és tudósok régóta hangoztatják, hogy már a folyamatban lévő beruházások is ökológiai katasztrófával fenyegetnek, így a további jelentős beruházások sértik az EU és Magyarország környezet- és természetvédelmi céljait. A már jelenleg is fejlett régió további támogatása helyett a forrásokat a lemaradó területek élhetőbbé tételére, felzárkóztatására kellene fordítani.

Sok helyen célszerű lenne a helyzetkép összeállításához használt statisztikai adatokat is aktualizálni, mivel azok már elavultak, több esetben frissebbek is léteznek (pl. digitalizálás esetén).

Előremutató, hogy az Európai Bizottsághoz benyújtott PM-tervezet már most bemutatja a magyarországi lignitbányák bezárásának szükségességét levegőtisztasági és éghajlatvédelmi okokból. A tervezet is elismeri, hogy az energiaszegénység elleni küzdelem kiemelten fontos, de a legfontosabb beavatkozási tervek még mindig nem tűnnek elég hatékonynak.

⁴ <https://www.budapestherald.hu/national/2021/02/02/according-to-gyorgy-matolcsy-romania-has-been-more-successful-than-hungary-in-the-last-10-years/>

⁵ Észrevételek a Magyarországgal kötendő partnerségi megállapodás vonatkozásában, Ref. Ares(2014)1500169 - 2014.05.12., https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/partnership-agreement-hungary-observations-may2014_hu.pdf

3.2. A PM-tervezet 2.1.1. pontja (1. szakpolitikai célkitűzés: Intelligens Európa) a következőket mondja ki: „*A magyar gazdaság versenyképessége az elektronizáltság és automatizáltság növelésével és a nagyobb hozzáadott értékű termékek felé való elmozdulással javítható*”. Ezt csak részben tartjuk igaznak. A tervezet elismeri és kijelenti, hogy a versenyképesség javításához gazdasági szerkezetátalakításra van szükség, de ha ez továbbra is a nagyipari beruházások erősítésére, a nemzetközi értékláncokba való jobb integrációra és az automatizálásra fog koncentrálni, akkor ez a természeti környezet további romlásához vezethet, és további környezeti terhelést okozhat. A gazdasági szerkezetátalakítás keretében inkább a helyi kisüzemi termelést, a kiváló minőségű, hagyományos kézműves és biotermékek előállítását, valamint a magas hozzáadott értékű szellemi szolgáltatások előmozdítását javasoljuk támogatni.

3.3. A PM-tervezet nem felel meg teljes mértékben a CPR 6. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak, amely a következőket mondja ki:

„A tagállamok az egyes alapok beavatkozási típusain alapuló módszertannal tájékoztatást nyújtanak a környezetvédelmi és éghajlat-politikai célkitűzések támogatásáról. E módszertan keretében súlyozni kell az adott szinten nyújtott támogatásokat olyan szempontból, amely a támogatás által a környezetvédelmi és éghajlat-politikai célkitűzésekhez történő hozzájárulás mértékét jelzi. Az ERFA, az ESZA+ és a Kohéziós Alap esetében az I. mellékletben meghatározott beavatkozástípusok dimenzióihhoz és kódjaihoz kell súlyokat rendelni.”

3.4. A 2. szakpolitikai célkitűzés – Zöldebb, karbonszegény és ellenálló Európa (a cselekvési tervezet 2.1.2. pontja) – leírása hiányos. A tervezet gyakorlatilag minden esetben valamilyen infrastruktúra-fejlesztést céloz meg, ami a nyersanyag- és energiaigénye miatt fokozhatja a környezet állapotának romlását. Emellett az energiáról szóló rész nem fókuszál kellőképpen az energiahatékonyság javítására és az épületek energiatakarékos felújítására. A levegőminőségről szóló részből hiányoznak a lakossági fűtésből származó kibocsátások csökkentésére irányuló lépések, és túlságosan az új infrastrukturális elemekre összpontosít. A levegőszennyezésért elsősorban a „széntüzelésű kályhákat” teszi felelőssé, miközben nem említi, hogy a felhasznált szén a legrosszabb minőségű lignit, amelynek a lakossági fűtésre történő értékesítését már évekkel ezelőtt be lehetett és be kellett volna tiltani. Azt sem említi, hogy az emberi egészségre legveszélyesebb légszennyezés a háztartásokban széles körben elterjedt hulladékégetésből ered⁶, és mindenekelőtt a kormány megfelelő intézkedéseinek hiánya teszi lehetővé ezen illegális tevékenységek folytatását.

Hiányosságnak tartjuk azt is, hogy a tervezetben egyetlen szó sem esik a szélenergia magyarországi lehetőségeiről. Érdemes lenne tisztázni, hogy támogatnánk-e ezt a forrást is, és ha nem, akkor ennek indokolását is ki kellene dolgozni.

Ami a közlekedést illeti, a PM tervezet a közlekedés villamosítására helyezi a hangsúlyt, ami bár szükséges, önmagában nem biztosítja a közlekedés környezetbarátabbá tételét.⁷ Ellenkezőleg, a helyzet tovább romlik: például évente több mint százezer régi használt autót hoznak be Magyarországra, miközben kevesebb mint ezer elektromos autót (BEV) adnak el.

A PM-tervezet kimondja, hogy Magyarország vállalja a „Ne okozz jelentős kárt” elvének betartását, és maximalizálni kívánja az Európai Zöld Megállapodás által kitűzött célok elérését szolgáló tevékenységeket. Ez azonban nem oszlatja el a fenti aggályokat, mivel ezek a kötelezettségek Magyarországra ilyen kifejezett kötelezettségvállalás nélkül is vonatkoznak.

3.5. Ami a 3. szakpolitikai célkitűzést illeti: Jobban összekapcsolt Európa (2.1.3. pont), a „kényelmes közúti létesítmények” további fejlesztésének célja ellentétes a zöld célkitűzésekkel és „a szennyező fizet” elvvel, mivel az egyéni motorizált személyforgalom terjedését ösztönzi. A megfogalmazott

⁶ A légszennyezés sokkal veszélyesebb lehet, mint ahogy az a hivatalos megfigyelési adatokból következik.

<https://www.levego.hu/kampanyok/waste-campaign/>

⁷ Kibocsátáscsökkentési stratégiák a magyarországi közlekedési ágazatban,

https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2018_11_HU_EUKI_report_FINAL_0.pdf

célok között nem szerepel a meglévő úthálózat rekonstrukciója, hanem az autópálya-hálózat fejlesztését hangsúlyozzák, ami közlekedési szempontból teljesen felesleges, viszont a természeti területek feldarabolását és közvetve a levegő- és zajszennyezés növekedését okozza. Hasonlóképpen, a folyókon lévő kikötők fejlesztése a biológiai sokféleség csökkenését okozhatja, és sértheti az uniós környezetvédelmi szabályozás, különösen a vízügyi keretirányelv céljait.

A kikötői infrastruktúra fejlesztése már kikerült a tervezett beavatkozások közül a tervezet legutóbbi változatában, de más kormányzati tervekből és dokumentumokból arra következtetünk, hogy ez az irány továbbra is napirenden maradt. Elképzelhető, hogy ezeket a jövőben nem uniós forrásokból fogják finanszírozni, de a kapcsolódó környezeti és biodiverzitási kockázatok megmaradnak.

3.6 Az 5. szakpolitikai célkitűzéssel kapcsolatban: A polgárokhoz közelebb álló Európa (2.1.5. pont). Ebben a fejezetben a turisztikai fejlesztésekkel kapcsolatban több várható eredmény is szerepel. Véleményünk szerint a hangsúlyt a meglévő kulturális örökségünk megőrzésére és felújítására kellene helyezni, nem pedig új turisztikai látványosságok, létesítmények létrehozására, mivel az épített örökségünk nagy része rendkívül leromlott és gyorsan tovább romló állapotban van országszerte.

3.7, 2.1.6. fejezet. Igazságos átmenet

Az érintett, fejlesztésre szoruló régiókra a rossz lakáskörülmények és a rossz energiahatékonyság jellemző. Emiatt nagy szükség lenne nagyszabású, mélyreható energetikai felújításokra, és ahol ez már nem lehetséges, ott korszerű és energiahatékony szociális bérlakások építésére. Ez egy olyan nagyszabású programot jelentene, amelynek keretében modern, energiahatékony lakásokat építenének, amelyeket szociális alapon, ingyenesen vagy alacsony bérleti díjért használhatnának a kevésbé fejlett régiókban a lakhatási problémákkal küzdők. A fentiek ellenére az energetikai felújítások csak kiegészítésként szerepelnek a PM-tervezetben, a bérlakásprogram pedig egyáltalán nem szerepel benne.

3.9 A tervezet a 73. oldalon a következőket állapítja meg a források elosztásának indoklásaként: „A gazdasági versenyképesség javítása érdekében Magyarország a 2021-2027-es időszakban is az uniós forrásokat elsősorban a gazdasági szféra erősítésére, a vállalkozások és a kapcsolódó K+F, képzési, infrastrukturális, munkaerőpiaci fejlesztésekre kívánja fókuszálni. Ezt a választást a globális gazdasági trendek és a 2014-2020-as időszak tapasztalatai is alátámasztják.” A Világgazdasági Fórum globális versenyképességi jelentése szerint Magyarország 2011 és 2019 között mindössze egy helyet javított a világ versenyképességi rangsorában (a 48. helyről a 47. helyre)⁸. Ebből véleményünk szerint arra lehet következtetni, hogy az előző támogatási időszak forrásainak felhasználása nem volt elég hatékony. Elengedhetetlennek tartanánk egy paradigmaváltást, és a támogatásokat fenntarthatóbb tevékenységekre kellene fordítani, az oktatásra, az egészségügyre és a természeti erőforrások megőrzésére összpontosítva, ahelyett, hogy elsősorban az infrastruktúrába és az anyagfelhasználásba fektetnénk.

3.9. A partnerségi megállapodás hatálya alá tartozó alapok keretében tervezett programok jegyzéke, az egyes alapokból származó előzetes pénzügyi juttatásokkal és a kapcsolódó nemzeti hozzájárulással régiókatételeként

9/A. táblázat.

A PM-tervezet szerint a források nagyon kis része jut a „fejlettebb” régiókba, például Magyarország fővárosába, Budapestre. Maga a tervezet is helyesen ismeri el, hogy a fővárosban egyes közszolgáltatások alulfinanszírozottak és fejletlenek, ezért komoly javításokra lenne szükség. Ennek ellenére a tervezet nagyon kevés uniós támogatást juttatna a fejlettebb régióknak, gyakorlatilag a fővárosnak. Ez az aránytalanság egyes vidéki régiókban kényszeredett, kevésbé fenntartható beruházásokhoz vezethet, míg a fővárosban, ahol az összlakosság egyötöde él, és ahol a lakosság 25-

⁸ https://hu.wikipedia.org/wiki/Orsz%C3%A1gok_rangsora_glob%C3%A1lis_versenyk%C3%A9pes%C3%A9gi_index_%C3%BCk_alapi%C3%A1n

30%-a dolgozik vagy tanul nap mint nap, fontos és hatékony fejlesztések maradnának el a forráshiány miatt. A tervezetből nem derül ki, hogy a fővárosra szánt források azért ilyen alacsonyok, mert az uniós kohéziós szabályok nem engednek többet, vagy ez más döntés eredménye. Ha ez a szabályok miatt van így, és ha lehetséges, akkor javasoljuk, hogy a kormány a magyar településszerkezet történelmi okokból kialakult sajátos arányaira hivatkozva kérelmezzen eltérési lehetőséget ezektől a szabályoktól.

3.10. A közös rendelkezésekről szóló rendelet IV. mellékletében meghatározott tematikus feljogosító feltételekkel kapcsolatban több hiányosság is felmerül. E feltételek be nem tartása a CPR 15. cikkét is sérti.

A legfontosabb az lenne, hogy a következő területeken előrelépést érjünk el a tematikus feljogosító feltételeknek való megfelelés érdekében:

- A közös rendelkezésekről szóló rendelet IV. mellékletének 2.1. pontja előírja a következőt: „Stratégiai politikai keret a lakóépületek és a nem lakáscélú épületek energiahatékonyság céljából történő felújításának támogatására”. Bár a kormány a közelmúltban elfogadta a kormányhatározatot (1343/2021. sz. (VI. 2.) számú határozat)⁹ a nemzeti hosszú távú felújítási stratégia elfogadásáról a nemzeti lakó- és nem lakóépületállomány felújításának támogatására,¹⁰ sem a 2022. évi állami költségvetésről szóló törvény, sem más jogszabály nem tükrözi a stratégiában megfogalmazott célokat. Éppen ellenkezőleg, a magyar kormány hatalmas támogatást nyújt az épületek építéséhez és felújításához anélkül, hogy az energiahatékonyságra vonatkozóan érdemi követelményeket támasztana. (Magyarországra általában jellemző, hogy az Országgyűlés, a kormány és az önkormányzatok kiváló stratégiákat fogadnak el, amelyek soha nem valósulnak meg, sőt, a konkrét intézkedések és beruházások gyakran ellentmondanak ezeknek a stratégiáknak.)
- A CPR IV. mellékletének 2.2. pontja a következőket írja elő: „A nemzeti energia- és klímatervről tájékoztatták a Bizottságot, és az összhangban áll az (EU) 2018/1999 rendelet 3. cikkével, valamint az üvegházhatásúgáz-kibocsátások hosszú távú csökkentésére irányuló, a Párizsi Megállapodás szerinti célkitűzésekkel, és tartalmazza a következőket: 1. Az (EU) 2018/1999 rendelet I. mellékletében meghatározott sablonban előírt összes elem. 2. A karbonszegény energiát előmozdító intézkedésekre vonatkozó tervezett.
A Bizottság értékelése szerint¹¹ Magyarország jelenlegi Nemzeti Energia- és Éghajlatváltozási Terve (NEKT) „nagyon alacsony szintű ambíciót mutat”. Többek között hiányzik „az alacsony szén-dioxid-kibocsátású energiát előmozdító intézkedések tervezett pénzügyi forrásainak és mechanizmusainak” érdemi leírása. Ráadásul az EU új, 55%-os kibocsátáscsökkentési céljának megfelelően jelentősen át kell dolgozni a nemzeti éghajlatváltozási tervet. Véleményünk szerint a megállapodás nem írható alá a felülvizsgált NEKT elfogadása előtt, amely teljes mértékben összhangban kell legyen az új uniós célkitűzéssel, és többek között tartalmaznia kell konkrét éves határidőket és a pénzügyi eszközök részletes leírását.
- A közös rendelkezésekről szóló rendelet IV. mellékletének 2.3. pontja előírja „A megújuló energia használatának eredményes előmozdítása valamennyi ágazatra és az Unió egészére

⁹ 1343/2021. (VI. 2.) Korm. határozat az (EU) 2018/844 számú irányelve alapján a 2021-2027 közötti kohéziós célú támogatások kifizetését lehetővé tevő feljogosító feltételek teljesítése céljából szükséges Hosszú Távú Felújítási Stratégia elfogadásáról. <https://njt.hu/jogszabaly/2021-1343-30-22>

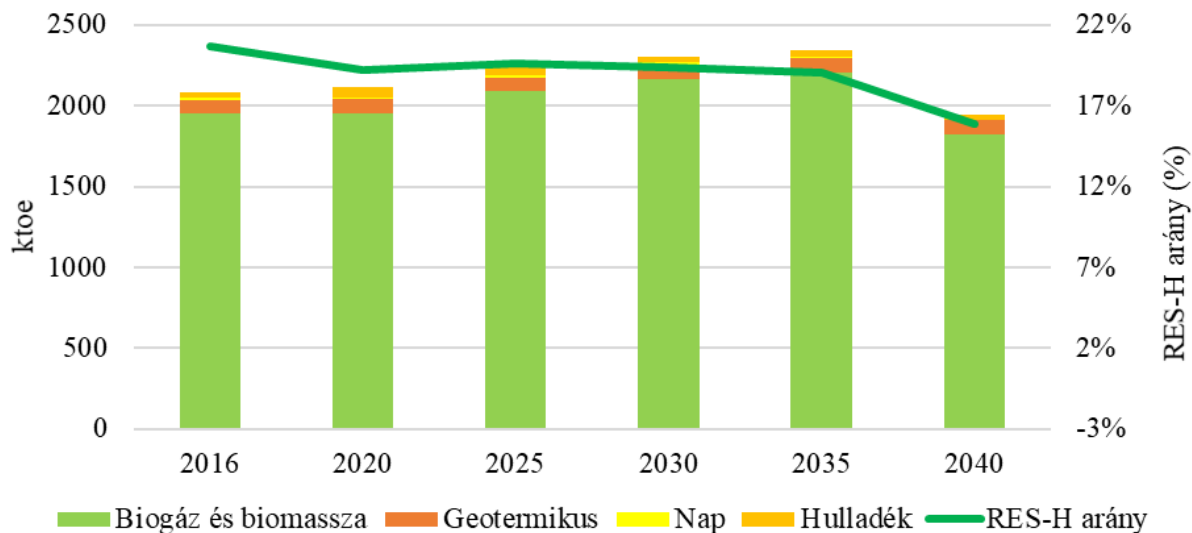
¹⁰ Hosszú Távú Felújítási Stratégia az (EU) 2018/844 számú irányelve alapján a 2021-2027 közötti kohéziós célú támogatások kifizetését lehetővé tevő feljogosító feltételek teljesítése céljából.

https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/hu_2020_ltrs.pdf

¹¹ A Bizottság személyzeti munkadokumentuma. Magyarország végleges nemzeti energia- és éghajlat-változási tervének értékelése. Brüsszel, 2020.10.14. SWD(2020) 916 final,

https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_hungary_en.pdf.

kiterjedően”. Magyarországnak minden bizonnyal komoly nehézségekbe fog ütközni ennek a követelménynek a teljesítése, nevezetesen, hogy 2030-ig évente 1 százalékponttal növelje a megújuló energiaforrások arányát a fűtési és hűtési ágazatban. A jelenlegi tendenciák és előrejelzések szerint (lásd az alábbi ábrát) az arány inkább csökkenni fog. Ezért új intézkedésekre és ütemtervre van szükség ahhoz, hogy a PM aláírása előtt teljesüljön ez a feltétel.



A megújuló energiaforrások aránya a fűtési és hűtési ágazatban

Forrás: Nemzeti energia- és éghajlatvédelmi terv

- A közös rendelkezésekről szóló rendelet IV. mellékletének 2.5. pontja előírja a „naprakész tervezés az ivóvíz- és szennyvízágazatokban szükséges beruházásokról” követelményét. A program nem tartalmaz részletes intézkedéseket a felszíni és felszín alatti vizek minőségének javítására, ehelyett az öntözésfejlesztési projektekre helyezi a hangsúlyt. Véleményünk szerint a PM-nek a természetalapú vízviszartartási intézkedésekre kellene összpontosítania a magyarországi vízviszartartás általános javítása érdekében (ami elengedhetetlen, mivel az országot hosszabb aszályos időszakok, valamint gyakoribb és szélsőségesebb esőzések és árvizek sújtják), és nem az olyan mesterséges és fenntarthatatlan megoldásokra, mint az öntözés. A PM nem foglalkozik továbbá a magyarországi vízgazdálkodás egyik legnagyobb problémájával: a csatornázási rendszerrel, amely vízviszartartás helyett gyorsan elvezeti a többletvizet az országból.
- A közös rendelkezésekről szóló rendelet IV. mellékletének 2.7. pontja előírja „az uniós társfinanszírozással megvalósuló szükséges védelmi intézkedésekre vonatkozó prioritás szerinti cselekvési keretet”. A PM nem tartalmaz ugyanakkor részleteket a védett területek természetvédelmi kezelésével kapcsolatban, illetve arról, hogy a prioritás szerinti cselekvési keretek (PAF) milyen szerepet játszhatnak ebben (eltekintve egy folyamatban lévő integrált LIFE-projekthez való konkrét kapcsolódástól). A PAF-nak fontos szerepe van a kiemelt intézkedések meghatározásában, a természetvédelem finanszírozási igényeinek becslésében és a lehetséges pénzügyi források azonosításában. Aggódunk amiatt is, hogy a támogatási időszakban tervezett fejlesztési irányok aláássák a természetvédelmi célkitűzések teljesülését, és az időszak végére további romlást okoznak.
- A CPR IV. mellékletének 3. pontja előírja: „Fenntartható, az éghajlatváltozás hatásaival szemben reziliens, intelligens és intermodális nemzeti, regionális és helyi mobilitás kialakítása...” Magyarország jelenlegi közlekedési rendszere messze van attól, hogy fenntartható és klímabarát legyen. A közúti közlekedés külső költségei (az Integrált Közlekedési Operatív Program szerint) a GDP 6%-át teszik ki. Amíg ezeket a külső

költségeket nem internalizálják, addig a közlekedés nem válhat fenntarthatóvá és klímabaráttá.¹² A PM új utak építését irányozza elő, beleértve új autópálya-szakaszokat is; ez ellentmond „a szennyező/használó fizet” elvnek, nagyobb közúti forgalom keletkezne, a természeti területek károsodnának, kevesebb forrás jutna a vasútra és a tömegközlekedésre, és a fenntarthatóbb közlekedési módoknak még erősebb versenytorzulással kellene szembenéznük.

- CPR 16. cikke szerint a PM-nek meg kell felelnie a költségvetési rendelet¹³ 33. cikkének (3) bekezdésében meghatározott követelményeknek, amely a következőket mondja ki: „Az (1) és (2) bekezdésben említett célkitűzések meghatározásakor gondoskodni kell arról, hogy azok konkrét, mérhető, teljesíthető, releváns és időhöz kötött célkitűzések legyenek, és adott esetben releváns, elfogadott, hiteles, egyszerű és megbízható mutatók kerüljenek meghatározásra.” Az (1) bekezdés szerint „Az előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfelelően kell felhasználni...”. A fent leírtak alapján úgy véljük, hogy a PM nem felel meg a CPR 16. cikke rendelkezéseinek.

4. Javaslatok a jövőbeli projektek környezeti hatásainak csökkentésére

A következő módosításokat kell végrehajtani a cselekvési tervben annak érdekében, hogy az teljes mértékben megfeleljen a CPR célkitűzéseinek, különösen annak a célkitűzésnek, hogy *„egy zöldebb, alacsony szén-dioxid-kibocsátású átalakulás a nettó nulla szén-dioxid-kibocsátású gazdaság és a reziliens Európa felé a tiszta és tisztességes energetikai átmenet, a zöld és kék beruházás, a körforgásos gazdaság, az éghajlatváltozás enyhítése és az ahhoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés, valamint a fenntartható városi mobilitás előmozdításával”* (5. cikk (1) bekezdésének b) pontja):

4.1. A programnak biztosítani kell, hogy az energiahatékonyság és az üvegházhatású gázok csökkentése fontos szempont legyen minden projekt kiválasztásakor. A PM-nek hatékony intézkedéseket kell előirányoznia egy olyan monitoringrendszer létrehozására, amelynek segítségével nyomon követhetőek az intézkedések.

4.2. Szükséges továbbá „a szennyező fizet” elv alkalmazása és az ennek biztosítására szolgáló lépések előírása. Ezzel az elvvel összhangban biztosítani kell, hogy az 1 millió EUR pénzügyi hozzájárulást meghaladó konkrét projektek finanszírozásáról szóló minden döntés előtt külső költség-elemzést végezzenek.¹⁴

4.3. A PM-nek kifejezetten elő kell írnia a megelőzés és az elővigyázatosság elve alkalmazásának teljes körű alkalmazását, különösen a következő intézkedésekkel^{15,16}:

¹² A közlekedés külső költségeinek internalizálása, ha megfelelően történik, nemcsak a környezet, hanem a gazdaság szempontjából is előnyös lenne, és csökkentené a társadalmi egyenlőtlenségeket:

Javaslat a magyarországi közúti közlekedés külső költségeinek internalizálására,

http://levego.hu/sites/default/files/internalisation_transport_costs_hungary_final_2020-1.pdf.

Rendkívül igazságtalan a magyar autósok helyzete

https://levegomunkacsoport.blog.hu/2021/06/14/rendkivul_igazsagtalana_magyar_autosok_helyzete_adjunk_vissza_in

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32018R1046>

¹⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) 2. bekezdésének 191. cikke

¹⁵ EUMSZ, 2. bekezdés, 191. cikk.

¹⁶ A környezeti károkért való felelősség Kelet-Európában, a Kaukázusban és Közép-Ázsiában (EECCA):

Implementation of good international practices, OECD, 2012, <http://www.oecd.org/env/outreach/50244626.pdf>.

- Hatékony lépések megtétele a környezetvédelmi engedélyezési eljárások szigorúbb hatósági gyakorlata felé.
- A kisebb jelentőségű környezethasználati tevékenységekre vonatkozó engedélykötelezettség visszaállítása.
- A környezeti felelősségi rendszer jogi keretének fejlesztése.

4.4. Javasoljuk, hogy a PM szövege tartalmazzon egy olyan szakaszt, amely szerint az európai strukturális és beruházási alapokból (ESIF) finanszírozott projektek esetében be kell tartani az EU zöld közbeszerzési szabályait.

4.5. A PM-nek tartalmaznia kell egy olyan kifejezett előírást is, amely biztosítja, hogy az EU vonatkozó környezetvédelmi rendelkezéseinek való megfelelés a pénzügyi időszak során folyamatosan fennmaradjon^{17,18} (beleértve a projektkiválasztási kritériumokat, amelyek biztosítják a jelenlegi kötelezettségzegési eljárások megszüntetését és a jövőbeli jogsértések elkerülését). A fentiek a nemzeti jogszabályok általános felülvizsgálatát is szükségessé teszik.

4.6. A PM-nek tartalmaznia kell egy olyan rendelkezést, amely szerint Magyarország jelentősen növeli a környezetvédelmi hatóságok munkájának hatékonyságát, különösen a következő intézkedésekkel¹⁹:

- Az autonóm környezetvédelmi hatóságok helyreállítása.
- A környezetvédelmi hatóságok humán és pénzügyi erőforrásainak jelentős növelése.
- A szükséges képzés biztosítása a környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozó kormányzati és helyi alkalmazottak számára. Hatékony képzési stratégiát kell kidolgozni (online képzés stb.), lehetőség szerint mennyiségi és minőségi mutatókkal. Ezenkívül megfelelő technikai segítséget (pl. iránymutatások, útmutatók, külső szakértők) kell nyújtani a KHV/SKV irányelveket alkalmazó valamennyi hatóságnak.
- Szigorúbb szankciók bevezetése a gyakori vagy súlyos környezetvédelmi szabálysértések esetén. Fel kell mérni a jelenlegi közigazgatási szankciók elrettentő hatását, és meg kell szüntetni a meg nem felelésből származó gazdasági előnyöket.

4.7. A PM-nek tartalmaznia kell a következő feltétel bevezetését: A fenntartható fejlődés elvének való teljes körű megfelelés biztosítása érdekében minden 10 millió eurót meghaladó projektfinanszírozási határozathoz be kell szerezni a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács előzetes véleményét a projekt fenntarthatóságáról²⁰.

4.8. A PM-nek kifejezetten elő kell írnia, hogy az irányító hatóságoknak biztosítaniuk kell a legjobb elérhető technika (BAT) kötelező alkalmazását, valamint a BAT-következtetések betartását minden olyan projekt esetében, amelyet legalább 10 millió euróval finanszíroznak.

4.9. A PM-nek elő kell irányoznia a jogi keret létrehozását annak biztosítására, hogy a kormány az államháztartás (állami költségvetés, adórendszer) jelentős változtatásai előtt előzetes környezeti vizsgálatokat végezzen. Az utólagos hatásvizsgálatokat (a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben meghatározottakhoz hasonlóan) az államháztartás változását követően is megfelelően el kell végezni.

¹⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 37. cikk, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>.

¹⁸ EUMSZ, 11. cikk.

¹⁹ Minőségi és mennyiségi értékelési eszközök vizsgálata a környezetvédelmi felügyelőségek teljesítményének értékelésére az EU-ban, zárójelentés: 2012. március 30., The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL), https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/09/Adopted-Final-Report_Exploring-Assessment-Tools_2012-03-30.pdf.

²⁰ EUMSZ, 11. cikk. Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 37. cikk.

4.10. A CPR 8. cikkének való teljes megfelelés érdekében a programirányító hatóságnak a jelenlegi rendszer javítását kell előirányoznia, és teljes mértékben biztosítania kell, hogy a nyilvánosság (beleértve a nem kormányzati szervezeteket is) korai és hatékony lehetőséget kapjon a programok előkészítésében és módosításában, valamint az ESI-alapokat érintő minden releváns döntéshozatali eljárásban való részvétellel. A fentiek keretében Magyarországnak teljes mértékben biztosítania kell a következőket²¹

- a releváns információk időben történő közzététele és könnyű hozzáférése;
- elegendő idő a partnerek számára az előkészítő dokumentumok és a programtervezetek elemzésére és véleményezésére;
- rendelkezésre álló csatornák, amelyeken keresztül a partnerek kérdéseket tehetnek fel, észrevételeket tehetnek, és tájékoztatást kapnak arról, hogy javaslataikat milyen módon vették figyelembe;
- a konzultáció eredményének terjesztése.

4.11. A PM előírásainak garantálnia kell a monitoringbizottságok átláthatóságának és hatékonyságának jelentős javulását. A fentiek keretében a magyar kormánynak biztosítania kell, hogy minden monitoring bizottságban a kormánytól független tagok kétharmados többséggel rendelkezzenek²². Ellenkező esetben a PM megsérti a CPR 8. cikkét.

4.12. A CPR 8. cikke szerint a programnak biztosítania kell, hogy az érintett érdekelt felek részt vegyenek a program végrehajtásáról szóló jelentések elkészítésében, különösen a partnereknek a program végrehajtásában betöltött szerepének értékelését és a partnerek által a konzultáció során adott vélemények áttekintését illetően, beleértve adott esetben annak leírását, hogy a partnerek véleményét milyen módon vették figyelembe²³. Ezt a rendelkezést be kell építeni a megállapodásba.

4.13. A CPR 8. és 12. cikke szerint a PM szövegének biztosítania kell, hogy a partnerek a monitoring bizottságok és munkacsoportjaik keretében értékelhessék a program végrehajtását, beleértve a teljesítményértékelés következtetéseit, valamint érdemben részt vehessenek a programokról szóló éves végrehajtási jelentések elkészítésében.²⁴

4.14. A PM-nek olyan rendszert kell előirányoznia, amely nyomon követi, hogy a partnerek intézményi és/vagy pénzügyi kapacitásának megerősítéséhez szükséges-e támogatás. Amennyiben ilyen támogatásra van szükség, a magyar kormánynak biztosítania kell a szükséges forrásokat annak érdekében, hogy a partnerek hatékonyan gyakorolhassák részvételi jogait (pl. a technikai segítségnyújtás keretében)²⁵.

4.15. A PM-nek elő kell írnia, hogy Magyarország a lehető leghamarabb lebontja a környezeti információk nyilvánosságra hozatala előtt álló akadályokat, különösen egyes releváns adatok indokolatlan titkosítását és az indokolatlanul magas költségek alkalmazását az adatkérésekkel kapcsolatban²⁶.

²¹ A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósuló partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről (a továbbiakban: magatartási kódex) 5. cikk, az Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról, 2. cikk.

²² Magatartási kódex, 11. cikk

²³ Magatartási kódex, 14. cikk

²⁴ Magatartási kódex, 15. cikk

²⁵ Magatartási kódex, 17. cikk

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: az információhoz való hozzáférésről szóló irányelv), 3. cikk, 4. cikk. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0004>.

4.16. A PM-nek olyan keretrendszer létrehozását kell előirányoznia, amely bővíti az ökoszisztéma-szolgáltatások, az élőhely- és talajterképek kiterjedésére és értékére vonatkozó ismereteket a védett területeken belül és kívül. Ez a rendszer végzi az ágazati adatok (online) megosztását, továbbá javítja az információk hozzáférhetőségét és a nyilvánossággal való kommunikációját²⁷.

4.17. A PM-nek foglalkoznia kell a megnövekedett árvíz kockázattal és a (városi) infrastruktúra, a vízellátási és szennyvízelvezetési rendszerek ebből eredő sebezhetőségével, a tervezés és a vízgazdálkodási gyakorlatok javítása, valamint korai előrejelző rendszerek létrehozása révén.

4.19. A PM-nek elő kell írnia, hogy Magyarország módosítsa a vonatkozó jogszabályokat annak érdekében, hogy az érintett nyilvánosság (beleértve a környezetvédelmi nem kormányzati szervezeteket is) számára hozzáférést biztosítson a bíróság előtti felülvizsgálati eljáráshoz a programok, tervek, stratégiák környezetvédelmi jogszabályokkal való összhangjának jogvitában történő elbírálhatósága érdekében²⁸.

4.20. A PM-nek elő kell írnia, hogy Magyarország ne tegyen olyan jogalkotási vagy más intézkedést, amely a környezetvédelem jelenlegi szintjének csökkenéséhez vezet. Magyarországnak biztosítania kell továbbá, hogy a nemzeti környezetvédelmi politika és jogszabályok ne csökkentsék az uniós környezetvédelmi előírások és szabványok jelenlegi szintjét.²⁹ A vonatkozó magyar szabályozást és minden új jogszabályt abból a szempontból kell majd értékelni, hogy ezek az új jogszabályok járuljanak hozzá a környezet- és egészségvédelemhez, és ne növeljék a környezetterhelést, illetve ne vezessenek a biológiai sokféleség csökkenéséhez. A visszalépés tilalmának fenti elvét az anyagi, az eljárási és a szervezeti szabályokra egyaránt alkalmazni kell.

A CPR Preambulumának (11) bekezdésével összhangban a biológiai sokféleséget más szakpolitikákba is be kell építeni, megfelelő pénzügyi forrásokkal, a biológiai sokféleséggel kapcsolatos uniós szintű célkitűzések elérése érdekében, figyelembe véve az éghajlati és a biológiai sokféleséggel kapcsolatos célok közötti átfedéseket. A jelenlegi PM-tervezet nem kapcsolja össze kifejezetten az éghajlati és a biológiai sokféleséggel kapcsolatos célkitűzéseket és a tervezett tevékenységeket, azon kívül, hogy a KEHOP Plusz (Környezetvédelmi és Energiaügyi Operatív Program Plusz) finanszírozási keretén belül e területek összehangolását tűzi ki célul.

A magyar környezetvédelmi civil szervezetek részletesebb konkrét javaslatokat is tettek a PM elkészítéséhez.³⁰ Véleményünk szerint ezeket a javaslatokat a Partnerségi Megállapodás mellékleteként kellene szerepeltetni.

²⁷ Az információhoz való hozzáféréstől szóló irányelv 7. cikke

²⁸ Aarhusi Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról, 9. cikk, <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

²⁹ Magyarország Alaptörvénye, XXI. cikk. cikk (1) bek. https://njt.hu/translation/TheFundamentalLawofHungary_20201223_FIN.pdf

A magyar Alkotmánybíróság II/2092/2015. számú határozata.

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/867DF34715E66631C1257E7E002E6667?OpenDocument>.

A magyar Alkotmánybíróság 17/2018. számú határozata.

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e8abcc671cb1b7f7c12581fc005e21b5/\\$FILE/17_2018%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e8abcc671cb1b7f7c12581fc005e21b5/$FILE/17_2018%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

³⁰ Javaslatok a 2021-2027-es európai strukturális és beruházási alapokra vonatkozó magyar partnerségi megállapodásra és a Nemzeti helyreállítási és rugalmassági tervre az éghajlat-semleges EU-hoz való hozzájárulás érdekében (a Clean Air Action Group és a CEEweb for Biodiversity által),

<http://levego.hu/sites/default/files/Hungarian%20Partnership%20Agreement%20proposal%20Climate%202021apr21.pdf>

Javaslatok a 2021-2027 közötti európai strukturális és beruházási alapokra vonatkozó magyar partnerségi megállapodás általános felhatalmazó feltételeire és a Nemzeti Fellendülési és Ellenállóképességi Tervre a klímasemleges EU-hoz való hozzájárulás érdekében, http://levego.hu/sites/default/files/PA_NRRP_general_conditions_2021-03-11.pdf

4.21. A PM-nek elő kell irányoznia a szükséges biztosítékokat, és aktívan építenie kell a partnerség elvére a többszintű kormányzati megközelítéssel, a CPR (14) bekezdésével összhangban. Biztosítani kell a regionális, helyi, városi és egyéb hatóságok, a civil társadalom, a gazdasági és szociális partnerek aktív részvételét, a partnerségre vonatkozó európai magatartási kódex előírásai szerint.

Budapest, 2022. február 12.

Ezt a kiadványt a Levegő Munkacsoport (www.levego.hu) és CEEweb a Biológiai Sokféleségért (www.ceeweb.org) „Az uniós források hatékony felhasználása a klímasemleges EU-ért” projekt (<https://www.ceeweb.org/eufunds/>) projekt keretében készítette.

„Az uniós források hatékony felhasználása a klímasemleges EU-ért” című projekt az Európai Éghajlatvédelmi Kezdeményezés (EUKI) részét képezi. Az EUKI a német Szövetségi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Nukleáris Biztonsági Minisztérium (BMU) projektfinanszírozási eszköze. Az EUKI projektötlet-pályázatát a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH hajtja végre. Az EUKI átfogó célja az Európai Unión belüli klímaügyi együttműködés előmozdítása az üvegházhatású gázok kibocsátásának mérséklése érdekében.

Támogató a Német Parlament döntése alapján:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety



European
Climate Initiative
EUKI

Felelősségi nyilatkozat:

Az ebben a dokumentumban kifejtett véleményekért kizárólag a Levegő Munkacsoport és a CEEweb felelős, és nem feltétlenül tükrözik a BMU vagy a többi projektpartner véleményét.