

ZÖLD HELYREÁLLÍTÁS?

Hogyan hagyta cserben a Helyreállítási Alap a természetet, és mi az, ami még menthető



CEE Bankwatch
Network

euRONATUR

 Magyar
Természetvédők
Szövetsége
Föld Barátai Magyarország

Kutatás és szöveg

Thomas Freisinger

EuroNatur Alapítvány

Daniel Thomson

CEE Bankwatch Network

Ujj Zsuzsanna

Magyar Természetvédők Szövetsége –
Föld Barátai Magyarország

Köszönetnyilvánítás

Szerkesztés

Pippa Gallop

Emily Gray

Gosia Zubowicz-Thull

Fordítás

Szilágyi Rita

Lektorálás

Tompa Zsófia

Design

Peter Slingiert

Aleksandar Saša Škorić (címlap)

A magyar kiadást a Magyar Természetvédők Szövetsége készítette. www.mtvsh.hu

Ez a kiadvány a 'Behind the 'green recovery' – How the EU recovery fund is failing to protect nature and what can still be saved' című jelentés részleges kivonata. A teljes angol nyelvű kiadvány itt érhető el:

<https://bankwatch.org/behind-the-green-recovery>



A kiadványt a
MAVA Alapítvány
finanszírozta

Ezt a kiadványt az Európai Unió finanszírozta. A kifejtett nézetek és vélemények azonban kizárólag a szerzőké, és nem feltétlenül tükrözik az Európai Unió vagy a CINEA véleményét. Sem az Európai Unió, sem a támogatást nyújtó hatóság nem tehető felelőssé értük.

Tartalomjegyzék

Összefoglalás	4
Bevezetés	7
A főbb megállapítások összegzése	9
Következtetések és ajánlások: mi az, ami még menthető?	13
Magyarország: Homokhátság – az elsivatagosodás „megoldása”	15



2021 februárjában, válaszként a COVID-19 világjárvány okozta pénzügyi válságra, egy egyedülálló finanszírozási eszköz lépett hatályba: a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (HEE, angolul: Recovery and Resilience Facility, RRF)¹.

Az Európai Bizottság szándékai szerint az HEE lesz Európa környezetbarát gazdaságélénkítésének fő mozgatórugója. A Helyreállítási Alap teljes összegének – ami 672,5 milliárd euró² – 37%-át a környezettudatos gazdasági átállásra kell fordítani, beleértve a biológiai sokféleség védelmét is.³

A biodiverzitás a gazdaság szempontjából ugyanúgy kulcsfontosságú, mint az emberi élet fennmaradása szempontjából. Létezésünk az egészséges ökoszisztémáktól függ: ezekből nyerjük az élelmiszert, a levegőt, a vizet, és ezek szabályozzák az éghajlatot. A biodiverzitás válsága ezért ugyanolyan fontos, mint az éghajlati válság – a kettő összekapcsolódik, és együtt kell kezelni őket.

Az Unió biodiverzitás iránti elkötelezettsége – amit a 2030-ig teljesítendő stratégiájában fogalmazott meg – nem tükröződik a tagállamok költségterveiben. A biológiai sokféleség megőrzésére és élőhelyek helyreállítására szánt kiadások a becslések szerint nem érik el a Helyreállítási Alap 1%-át.⁴

A CEE Bankwatch Network és az EuroNatur 2021 májusában felhívta a figyelmet arra, hogy elmaradtak a biodiverzitást célzó kiadások; az akcióhoz a bolgár, horvát, cseh, észt, magyar, lett, lengyel, román, szlovák és szlovén partnerszervezetek is csatlakoztak.⁵ Jelentésünk azt is megállapította, hogy a nemzeti tervek egy része olyan intézkedéseket is tartalmaz, amelyek kifejezetten károsak a biodiverzitásra, és hogy a tervezés folyamata számos országban zárt ajtók mögött zajlott.

Egy évvel később a legtöbb – jöllehet még nem az összes – gazdaságélénkítő tervet jóváhagyták. Bár történt előrelépés a biológiai sokféleséggel kapcsolatos intézkedések bevezetése és néhány káros intézkedés megszüntetése terén, számos terv változatlan maradt. A jelentés célja ezért az, hogy rávilágítson kilenc közép- és kelet-európai ország gazdaságélénkítő terveinek ellentmondásos intézkedéseire, beszámoljon a terveket megelőző konzultációs folyamat hiányosságairól, és javaslatokat tegyen arra, hogy miért és hogyan kell a finanszírozást úgy kialakítani, hogy a biodiverzitás védelmét garantálni lehessen.

Bulgária és Lettország a példa arra, hogy az éghajlat-politika és a biodiverzitás megőrzése hogyan kerülhet konfliktusba egymással. Ez pedig arra világít rá, hogy megfelelő természetvédelmi biztosítékokat kell találni. A lett kormányegyszerűsíti az erdőterületeken található szélerőműparkokra vonatkozó engedélyezési eljárásokat: e projektek támogatását a nyilvános konzultációt követően építette be a helyreállítási tervébe, azután, hogy a „jelentős károkozás elkerülése” értékelést már elvégezték. Noha a megújuló energiaforrásokra vonatkozó engedélyezési eljárások egyszerűsítése üdvözlendő, ez nem vezethet kulcsfontosságú természetvédelmi jogszabályok lazításához.

Még inkább aggályos az, hogy egyes Helyreállítási Eszközhöz kapcsolódó intézkedések sem az éghajlatnak, sem a biodiverzitásnak nem kedveznek. A szlovén, észt, cseh és román esetek nyilvánvalóvá teszik, hogy az első látásra pozitívnak tűnő erdészeti projektek várhatólag nem érik el kitűzött céljaikat, ehelyett nagy eséllyel

1 Council of the European Union, [Council of the European Union approves Recovery and Resilience Facility](https://counciloftheeuropeanunion.eu/en/council-of-the-european-union/2021/02/12/council-of-the-european-union-approves-recovery-and-resilience-facility), 2021Portugal.eu, február 12.

2 2018-as árákon. A legfrissebb információkat lásd: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

3 European Parliament and the Council of the European Union, [Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/513/oj), Article 18 §4e, EUR-Lex, február 12.

4 VividEconomics, [Fund Nature, Fund the Future: EU Recovery Plans miss the triple win opportunity for nature, climate and the economy](https://www.vivid-economics.com/en/publications/fund-nature-fund-the-future-eu-recovery-plans-miss-the-triple-win-opportunity-for-nature-climate-and-the-economy), VividEconomics, 2021. június.

5 CEE Bankwatch Network and EuroNatur, [Building Back Biodiversity: How EU Member States fail to spend the recovery fund for nature](https://www.biodiversity-europe.eu/en/building-back-biodiversity-how-eu-member-states-fail-to-spend-the-recovery-fund-for-nature), EuroNatur, 2021. május.

még intenzívebb erdőirtásra ösztönöznek. A fent említett példák első pillantásra pozitívnak tűnnek, de mint mindig, az ördög a részletekben rejlik. Vannak olyan intézkedések, amelyek módosításokkal javíthatók, különösen a cseh és a szlovén projektek, de a többi is alapvető felülvizsgálatra szorul.

A jelentésben kiemelt káros intézkedések másik fő típusát a vízgazdálkodással kapcsolatos projektek jelentik. Magyarországon, Horvátországban, Lettországon és Lengyelországban a gazdaságélénkítésre szánt alapot a tervek szerint víztározók, szivattyúállomások, gátak, töltések és csatornák építésére, folyók szabályozására vagy a már szabályozott szakaszok felújítására használják majd fel, gyakran rendkívül érzékeny területeken, többek között Natura 2000 területeken is. Ezek a beruházások azt a veszélyt rejtik, hogy a folyók és patakok élettelen csatornákká vagy mesterséges tavakká válnak, ami a vízminőség romlásával is jár. Civil szervezetek esetenként hónapokig dolgoztak azon, hogy megtudják e projektek pontos helyszíneit, más esetekben pedig még mindig nem sikerült egy listát sem szerezniük beavatkozásokról. Mivel ezek a projektek sok kisebb komponensből állnak, nem látszik egyértelműen, hogy mindegyik esetében elvégzik-e a környezeti hatásvizsgálatokat és az élőhelyvédelmi irányelv alapján megkövetelt értékeléseket.

A fenti aggályokat erősíti az a tény is, hogy nem minden helyreállítási tervet vetettek alá stratégiai környezeti vizsgálatnak (SKV), pedig ezt – az SKV-irányelv szerint – minden olyan terv vagy program esetében el kell végezni, amely valószínűleg jelentős hatást gyakorol a környezetre. Ahol megtörtént a stratégiai környezeti vizsgálat, az gyenge minőségű volt, független szervezet nem vett benne részt, vagy csak egy késői szakaszban, amikor már nem lehetett ténylegesen befolyásolni a tervet. Így az egész folyamat megkérdőjelezhető.

Mindeközben egy új értékelési módszer is bevezetésre került, amelynek célja biztosítani, hogy az egyes intézkedések megfeleljenek a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek. Bár a cél dicséretes, ez az értékelés annyira leegyszerűsített, hogy tulajdonképpen nincs is értelme.

„Ne okoz jelentős kárt” értékelések olyan tervekről készültek, amelyek leírása annyira elnagyolt, hogy hatásuk nem értékelhető, mivel sem a helyszínt, sem a projekt méretét nem teszik nyilvánvalóvá. Az értékelés „igen/nem” kérdésekből áll, és gyakran ugyanaz a hatóság végezte el őket, amely a projektet is írta. Ez azt jelenti, hogy az értékelésből hiányzik mind az objektivitás, mind az integritás. Mindezekon túl ezek az értékelések nyomkövető intézkedéseket sem tartalmaznak.⁶ Jóllehet a „ne okoz jelentős kárt” értékelés bevezetésének szándéka nem feltétlenül a környezeti hatásvizsgálatok vagy a stratégiai környezeti vizsgálatok mellőzése volt, mégis azáltal, hogy kikapukat biztosít, és mellőzi a biztosítékokat, a fenntarthatóság hamis érzetét alakítja ki és lehetővé teszi a káros projektek megvalósítását.

A gazdaságélénkítő tervek kidolgozása és jóváhagyása során végig hiányzott az átláthatóság, valamint jellemző volt a konzultáció és az információkhoz való hozzáférés hiánya. A projektekre vonatkozó pontos információk hiánya a civil szervezeteket is akadályozza a költségek nyomon követésében. A kormányok nem vették figyelembe az intézkedésekkel kapcsolatban aggodalmukat kifejező szervezetek észrevételeinek többségét, sem a lehetséges változtatásokra és beruházásokra vonatkozó javaslatokat.

A tagállamok többségében nem hoztak létre monitoring bizottságokat a helyreállítási projektek ellenőrzésére, amire pedig az uniós kohéziós alapok esetében szükség lenne – ez az átláthatóság és a nyilvános ellenőrzés hiányának egyik példája. A monitoring bizottságok – ha megvan a megfelelő megalapozottságuk és egyértelmű a hatáskörük – hatékony eszközként szolgálhatnak a pénzeszközök megfelelő felhasználásának biztosításához, a kormányzati elszámoltathatósághoz és átláthatósághoz, valamint információ- és eszmecserére adhatnak lehetőséget.

Abban a néhány tagállamban, ahol létrehoztak ilyen bizottságokat, a természetvédelmi civil szervezetek általában nem tagjai ezeknek. Ezért a bizottságok nem végeznek el olyan fontos feladatokat, mint például annak nyomon követése, hogy a projektek a végrehajtás során valóban megfelelnek-e a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek.

Az alábbiakban bemutatott környezetre káros beavatkozások mindegyike esetében leírtunk olyan alternatív megoldásokat vagy projektmodosításokat, amelyek megakadályozhatták volna – és néhány esetben még most is meg tudnák akadályozni – a természetkárosítást. Szélesebb körű javaslataink azonban a jövőbeli uniós finanszírozásokhoz kapcsolódnak. Az Európai Bizottságnak a következőket kell tennie:

- Ösztönözze aktívabban a tagállamokat arra, hogy természetvédelmi, valamint a természetes környezetet helyreállító beruházásokat valósítsanak meg, egyértelmű követelményeket állítva a pénzügyi juttatások mellé.
- Helyezze előtérbe a gazdaságélénkítő kiadások kiválasztása és nyomon követése során a jelentős károkozás elkerülését célzó módszereket és ezek alkalmazását. Ne hagyjon jóvá olyan projekteket, amelyek túl elnagyoltak, és hiányoznak belőlük konkrét információk, például a helyszínnek megjelölése. Zárja le azon projektek kifizetését, amelyek nem felelnek meg a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek.
- Tegye egyértelművé a stratégiai környezeti vizsgálatokra vonatkozó követelményeket és eljárásokat; nem hagyhatók jóvá azok a tervek, amelyek esetében a vizsgálat folyamata nem fejeződött be.
- Követelje meg, hogy a végrehajtás során jobb nyomonkövetési és vizsgálati mechanizmusok álljanak rendelkezésre – többek között monitoring bizottságok és panasztételi mechanizmusok.
- Jogi eszközökkel követelje meg az átláthatóságot és a társadalmi részvételt a tervek kidolgozásában a legkorábbi szakasztól kezdődően.
- Végezze el a gazdaságélénkítő tervek félidős felülvizsgálatát.



Az Európai Unió 2021 februárjában jóváhagyta a COVID-19-világjárvány okozta pénzügyi válságra reagáló Helyreállítási és Ellenállóképeségi Eszközt (HEE).^{7, 8}

Ez lehetőséget adott volna a biológiai sokféleségre fordított kiadások növelésére. Miután az Európai Bizottság a 2030-ig szóló biodiverzitás stratégiájában több ambiciózus célkitűzést⁹ fogalmazott meg¹⁰, 2021 döntő év lehetett volna ezek elérésére a rendelkezésre álló pénzügyi források révén.

Az uniós gazdaságok digitalizálására szánt 20% mellett a 672,5 milliárd euró 37%-át¹¹ a zöld gazdasági átalakításra kell fordítani, ezen belül a biológiai sokféleség védelmére is.¹²

Az Európai Bizottság a HEE-t történelmi jelentőségűnek tartja, ami Európa környezetbarát gazdasági átalakulásának fő mozgatórugója. Az emberiség fennmaradásának kulcsa a természet épségének, konkrétan a biológiai sokféleségnek a megőrzése. Az egészséges ökoszisztémák biztosítják számunkra az élelmet, a belélegzett tiszta levegőt és az ivóvizet, emellett gondoskodnak az éghajlat szabályozásáról. A biológiai sokféleség csökkenése közvetlen hatással van a gazdaságra is. Egyszerűen fogalmazva, a létünk forog veszélyben, ha nem védjük meg és nem állítjuk helyre a természetet.

Ezért egy valóban zöld átalakulás nem valósítható meg anélkül, hogy óvjuk a természetet. A biodiverzitás válsága ugyanolyan fontos, mint az éghajlatváltozás – a kettő összekapcsolódik, és együtt kell kezelni őket.

A Helyreállítási Alap nemcsak a pénzösszeg rendkívüli nagysága miatt egyedülálló, hanem azért is, mert rövid idő alatt jött létre. Az Európai Bizottság már 2021 augusztusában el tudta indítani az előfinanszírozást és rendelkezésre tudta bocsátani az első részletet azon tagállamok számára,¹³ amelyek nemzeti helyreállítási és ellenállóképeségi terveit hivatalosan jóváhagyta. Ez növelte az átláthatatlanság kockázatát és a nem megfelelően előkészített projektek esélyét, mindez pedig szigorú társadalmi ellenőrzéseket követelő felszólításokat eredményezett.

A CEE Bankwatch Network és az EuroNatur 2021 májusában bolgár, horvát, cseh, észt, magyar, lett, lengyel, román, szlovák és szlovén partnerintézményeivel kiadott egy jelentést *A biológiai sokféleség helyreállítása – Miként mellőzték az uniós tagállamok a természetvédelmet a helyreállítási tervekben* címmel.¹⁴ Ez a jelentés képet ad a biológiai sokféleség rossz állapotáról ezekben az országokban, és felvázolja, hogy a Helyreállítási Alapot hogyan lehet és kell felhasználni ennek megoldására.

A jelentés megállapította, hogy a természet jelentőségét ebben az úgynevezett „zöld” helyreállításban a tagállamok teljes mértékben elhanyagolták. A kormányok és az Európai Bizottság alig fordítottak figyelmet arra a sürgető feladatra, hogy természetvédelmi és élőhely-helyreállítási projektek valósuljanak meg – annak ellenére, hogy a természetes környezet állapota rohamosan romlik. A természetes élőhelyek megőrzésére és/vagy helyreállítására irányuló intézkedések hiányoznak a tagállamok által benyújtott tervekben, holott ezek biztosíthatnák egyedül az élet fenntartását a Földön.

7 European Commission, [Recovery and Resilience Facility](#).

8 European Commission, [Commission welcomes European Parliament's approval of Recovery and Resilience Facility](#), *European Commission*, február 10.

9 Az EU 2030-ig szóló Biodiverzitás Stratégiája ambiciózus célkitűzései közé tartozik az európai földterületek 30%-ának, valamint az európai tengerek 30%-ának természetvédelmi helyreállítása. Mindezeket kívül 2030-ra 25 000 kilométernyi folyószakaszt kell helyreállítani, és 3 milliárd fát kell ültetni. Ráadásul az EU 2030-ig évi 20 milliárd eurót kíván biztosítani a biológiai sokféleség védelmére (köz- és magánfinanszírozás formájában).

10 European Commission, [Factsheet: EU 2030 Biodiversity Strategy](#), *European Commission*, utolsó módosítás: 2021. május 20.

11 2018-as árakon. A legfrissebb információt lásd: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

12 EUR-Lex, [Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility](#), Article 18 §4e.

13 European Commission, [NextGenerationEU: European Commission disburses €2.2 billion in pre-financing to Portugal](#), *European Commission*, 2021. augusztus 3.

14 CEE Bankwatch Network and EuroNatur, [Building Back Biodiversity: How EU Member States fail to spend the recovery fund for nature](#).

Becslések szerint a 672,5 milliárd euró összegű Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköznek kevesebb mint 1%-át teszik ki a biológiai sokféleség fenntartására szánt kiadások.¹⁵ Bár ez részben azzal magyarázható, hogy nincs konkrét kötelezettség természetvédelmi projektek finanszírozására, mégis tágabb értelemben azt tükrözi, hogy a kormányok nem ismerik fel a természet jelentőségét, nem tudják, hogy mi forog kockán, ha nem cselekszünk.

Az uniós források jelentősége Közép- és Kelet-Európában kulcsfontosságú, mivel ezek teszik ki az összes közberuházás 41%-át.¹⁶ Ezért az uniós alapok jelentős mértékben meghatározzák, hogy milyen területeken történnek magánberuházások. A biológiai sokféleség helyreállítására és megőrzésére elkülönített források ilyen mértékű hiánya formálni fogja az elkövetkező évtizedek minden állami és magánberuházását.

Emellett a folyamatot nyomon követő civil szervezeteknek komoly aggályaik voltak a következők miatt:

- jóváhagyták az egyes nemzeti terveket annak ellenére, hogy a biológiai sokféleséget súlyosan veszélyeztető intézkedéseket tartalmaznak;
- nem hozták nyilvánosságra a terveket és az intézkedések tartalmát;
- nem történik párbeszéd a hatóságok és a civil társadalom között;
- valamint eredménytelen a környezeti károkat okozó intézkedések megakadályozására bevezetett módszer.¹⁷

Mindez azt jelenti, hogy az elfogadott tervek valószínűleg nem különösebben járulnak hozzá a biodiverzitás csökkenésének kezeléséhez, sőt valószínűleg kárt okoznak az ökoszisztémáknak, különösen az erdők és a vízkészletek tekintetében. Ezen kívül, becslések szerint, az intézkedések 90%-a esetében a projektek pontos tartalma még mindig nem ismert, ami lehetetlenné teszi hatásuk megfelelő értékelését.

Az Európai Bizottság azóta jóváhagyta a helyreállítási tervek többségét, és a kormányok megkezdték ezek végrehajtását. Bár az elmúlt időszakban történt pozitív előrelépés – beemelték a biológiai sokféleséggel kapcsolatos projekteket és kivettek néhány káros projektet –, számos terv ugyanakkor változatlan maradt, továbbra is mellőzve a biológiai sokféleség védelmével, helyreállításával vagy az uniós biodiverzitás stratégia célkitűzéseivel kapcsolatos intézkedéseket.

Mi a célja ennek a jelentésnek, és hogyan célszerű használni?

Egy évvel az előző tanulmányunk után ez a második jelentés, ami helyi természetvédő szervezetek megfigyelései alapján képet ad a helyreállítási tervek állapotáról kilenc közép- és kelet-európai tagállamban. A jelentés céljai a következők:

Tájékoztatást adni a közép- és kelet-európai helyreállítási tervek ellentmondásos intézkedéseiről. Országonként egy káros intézkedést mutatunk be: elemezzük a tervezés folyamatát, megvizsgáljuk, hogy mit lehetett volna másképp csinálni, és felvázoljuk, hogy milyen pozitív alternatív projekteket lehetett volna ehelyett finanszírozni.

Rávilágítani azokra a hiányosságokra és gyenge pontokra, amelyek a finanszírozott intézkedések jóváhagyásának folyamatát kísérték. Ezek közé tartozik többek között az, hogy nem hozzáférhetők az információk, hogy elmaradtak a konzultációk, hogy nem valósult meg az átláthatóság, és nem alkalmazták a jelentős károkozás elkerülését célzó elvet.

Dokumentálni, hogy miért szükséges a pénzügyi támogatások biodiverzitás-biztosítása. Bár partnereink találtak pozitív példákat is, a jelentés mellett érvel, hogy a biodiverzitás-biztosítás módszerének alkalmazása és a biodiverzitás szempontjainak érvényesítése a programok tervezésekor, mind az éghajlat, mind a természetvédelem szempontjából előnyös.

¹⁵ VividEconomics, [Fund Nature, Fund the Future: EU Recovery Plans miss the triple win opportunity for nature, climate and the economy](#), VividEconomics, June 2021.

¹⁶ CEE Bankwatch Network, [Financing the EU Green Deal Guidebook](#), CEE Bankwatch Network, 2020.

¹⁷ A jelentős károkozás elkerülését célzó elv (Do no significant harm principle, DNSH)

Közép- és Kelet-Európában a helyreállítási tervek végrehajtásának első szakaszaiban a biodiverzitás szempontjait mindvégig elhanyagolták.

A Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (HEE) úgynevezett „zöld átállás” pillére az Eszközt alkotó hat pillér egyike: az összes kiadás 37%-át teszi ki. Célja az, hogy hozzájáruljon az európai zöld megállapodás célkitűzéseire, aminek része a biológiai sokféleség támogatása is.¹⁸ Annak ellenére, hogy a pillérben megnevezett prioritások egyike a biodiverzitás, az intézkedések többsége, amelyek ebbe a 37%-ba tartoznak, a CO₂-kibocsátás csökkentését és az éghajlati problémák kezelését célozzák. Kevesebb mint egy százalékot rendelnek a biológiai sokféleség megőrzésének vagy helyreállításának céljaira annak ellenére, hogy az Európai Bizottság évente legalább 20 milliárd eurót szán erre.¹⁹

A 37%-os számadat meghatározására használt módszert azonban bírálják: egyesek azt állítják, hogy az éghajlatra ténylegesen elköltött összeget túlbecsülték. A Wuppertal Intézet által a Bizottságtól eltérő módszert alkalmazó Green Recovery Tracker²⁰ segítségével végzett elemzés lényegesen alacsonyabb számadatokat adott a zöld kiadások becslésekor. A Cseh Köztársaság gazdaságélénkítési terve például ezzel a módszerrel kalkulálva a zöld átállásra fordított kiadásokra csupán 25%-ot szán a szükséges 37% helyett.²¹

A szén-dioxid-kibocsátás csökkentését célzó intézkedések – például a megújuló energiához kötődő projektek – alapvető fontosságúak az éghajlattal és az energiával kapcsolatos célok eléréséhez. Ugyanakkor az ilyen intézkedéseknek ökoszisztémákra és biodiverzitásra gyakorolt hatását is teljeskörűen fel kell mérni, ez a jóváhagyás egyik meghatározó tényezője kellene legyen.

Miközben a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésének egyik módjaként valóban ösztönözni kell a megújuló energiatermelést, ez nem mehet a természet és a biodiverzitás rovására. A biodiverzitásban gazdag erdők kivágása vagy a gyepterületek elfoglalása nagy léptékű szél- vagy napenergia-projektek céljából nemcsak a biodiverzitás szempontjából káros (lásd a bolgár és lett eseteket), hanem egyben aláássa a széndioxid-kibocsátás csökkentését is, mivel az erdők elvesztésével nem lehetséges a szén megkötése sem.

Az Európai Bizottság elismeri, hogy a legjobb esetben is a zöld pillérnek csak három százalékát fordítják „a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelmére és helyreállítására”²², azaz 7 milliárd eurót a 27 tagállamban, ha az összes támogatást és kölcsönt a jelenlegi tervek szerint költik el.²³ A tagállamok azonban olyan intézkedéseket is végre fognak hajtani, amelyek nagy valószínűséggel jelentős károkat okoznak az ökoszisztémákban, amint azt az e jelentésben szereplő esetek is bizonyítják.

18 European Parliament and the Council of Europe, [Regulation \(EU\) of the European Parliament and of the Council establishing the Recovery and Resilience Facility \(11\)](#), EUR-Lex, 2021. február 12.

19 Ez a szám magában foglalja mind a köz-, mind a magánfinanszírozást. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, [EU Biodiversity Strategy for 2030: Bringing nature back into our lives](#), EUR-Lex, 2021. május 20.

20 Wuppertal Institute, E3G, [Green Recovery Tracker website](#).

21 Helena Mölter, Johanna Lehne, Timon Wehnert and Jacqueline Klingens, [Green recovery tracker: tracking the contribution of national covid-19 recovery efforts towards a climate neutral EU](#), E3G and Wuppertal Institute, 2022.

22 Ha a HEE-alapot képző 672,5 milliárd eurót teljes mértékben felhasználják, a zöld pillér 248,8 milliárd eurót tesz ki ebből. Amint azt az Európai Bizottság megállapítja, a zöld pillér 3%-a 7,5 milliárd eurót jelent. Ez azt jelenti, hogy minden tagállam átlagosan 260 millió eurót fog költeni olyan projektekre, amelyek az éghajlat és a környezet javát szolgálják.

23 European Commission, [Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resilience Facility](#), European Commission, 2022. március 1.

Egy példa erre a szlovéniai Száva folyón található Mokrice vízerőmű. A beruházás azért kaphatja meg a finanszírozást, mert hozzájárulhat majd az árvíz kockázatának csökkentéséhez. Ezt a fejlesztést azért lehet a zöld pillér részének tekinteni, mert az erőmű alacsony szén-dioxid-kibocsátású energiatermelőnek számít. Ugyanakkor a besorolás teljesen figyelmen kívül hagyja azt, hogy a megvalósítás milyen súlyos károkat okozna a folyó létfontosságú ökoszisztémáiban, nem veszi figyelembe a folyó jelentőségét a Száva-völgyben többek között az ivóvíz és a mezőgazdaság szempontjából.

Ezt a helyzetet valószínűleg tovább súlyosbítja az orosz gázimport megszüntetésére irányuló törekvés, tekintettel a 2021/2022-es téli gázválságra és Ukrajna lerohanására 2022 februárjában.

Ugyanebbe a problémakörbe tartozik az is, hogy a lett kormány egyszerűsíti az erdős területeken található szélerőműparkok engedélyezési eljárásait. A lett kormány a nyilvános konzultációt követően csempészett be ehhez hasonló projekteket a helyreállítási tervébe azután, hogy a jelentős károkozás elkerülésére irányuló értékelést már elvégezték.

Elvileg üdvözlendő az engedélyezési eljárások egyszerűsítése a valóban megújuló energiaforrások növelésének eszközeként, de ez nem vezethet azoknak az alapvető fontosságú természetvédelmi jogszabályoknak és biztosítékoknak a háttérbe szorításához, amelyek a projektek természetre és biológiai sokféleségre gyakorolt lehetséges hatásainak értékeléséhez szükségesek.

A helyreállítási alap számos intézkedése nem kedvező sem az éghajlat, sem a biológiai sokféleség szempontjából.

A Szlovéniából, Észtországból, Csehországból és Romániából származó esetek szerint a pozitívnak tűnő erdészeti projektek várhatóan nem érik el a céljukat, hanem még intenzívebb erdőirtásra fognak ösztönözni. Mindezek az intézkedések első pillantásra jónak tűnhetnek, a helyreállítási tervek bővelkednek olyan kifejezésekben, mint „reziliencia” vagy „újraerdősítés”, de az ördög itt is a részletekben rejlik. Vannak olyan intézkedések, amelyek módosításokkal javíthatók, különösen a cseh és a szlovén példa esetében, de a többi alapvető felülvizsgálatra szorul.

A jelentésben kiemelt káros intézkedések másik fő csoportját a vízgazdálkodással kapcsolatos projektek adják. Magyarországon, Horvátországban, Lettországon, Lengyelországban és másutt a gazdaságélénkítésre szánt alap felhasználásának gyakori eleme víztározók, szivattyúállomások, gátak, töltések és csatornák tervezett építése, folyók szabályozása vagy már szabályozott folyószakaszok felújítása – gyakran rendkívül érzékeny területeken, többek között Natura 2000 területeken is. Ezek a beruházások azt a veszélyt rejtik, hogy a folyókat és patakokat élettelen csatornákká vagy mesterséges tavakká alakítják át, ami ellentmond a vizek védelméről és a vízgazdálkodásról szóló Víz Keretirányelvnek.

Civil társadalmi csoportok esetenként hónapokig dolgoztak azon, hogy kiderítsék, milyen helyszíneken tervezik a projektek végrehajtását, más esetekben pedig még mindig nem sikerült megszerezni a projektek listáját. Mivel ezek a projektek több helyszínen valósulnak meg, nem látszik egyértelműen, hogy mindegyik esetében elvégzik-e a környezeti hatásvizsgálatokat és az élőhelyvédelmi irányelv alapján megkövetelt megfelelő értékeléseket.

Ezeket a kérdéseket súlyosbítja az a tény, hogy számos tervről nem készült stratégiai környezeti vizsgálat (SKV), amint azt az SKV-irányelv előírja a valószínűleg jelentős környezeti hatással járó tervek esetében.²⁴ A helyreállítási tervek várható hatásaitól függ, hogy ilyen értékelésnek alá kell-e vetni azokat, és egyes esetekben, például Horvátországban, a különleges intézkedések már külön ágazati tervek vagy stratégiák keretében az SKV-k hatálya alá tartoztak. Amennyiben nem ez történik meg, az esettanulmányainkban bemutatott eljárások tanúsága szerint több országban károkozás várható.

Néhány tagállamban (pl. Bulgáriában) az Európai Bizottság aláírását követően egy későbbi szakaszban hajtották végre a helyreállítási terv stratégiai környezeti vizsgálatát, amikor az már nem befolyásolhatta a terv elfogadását. Ez kiüresíti a folyamatot. Ezenkívül abban a nagyon kevés esetben, amikor a tagállamok lefolytatták ezeket a vizsgálatokat, nevezetesen Lettországon és Bulgáriában, a folyamat valódi szakértők bevonása nélkül zajlott. Lettországon például az SKV nagy részét a Pénzügyminisztérium egy munkatársa írta anélkül, hogy konzultált volna környezetvédelmi és természetvédelmi szakértőkkel.

Nem váltotta be a reményeket az Európai Bizottság által választott módszer, amelynek célja annak felmérése lett volna, hogy a projektek okoznak-e kárt.

Az Európai Bizottság 2021. február 12-én tette közzé azt a technikai útmutatót, amely a HEE szabályzatába foglalt jelentős károkozás elkerülését célzó elvet volt hivatott érvényesíteni.²⁵ Ezzel elérhető lett volna, hogy a gazdaságélénkítő tervek vizsgálata biztosítsa, hogy a terv minden egyes intézkedése – azaz minden reform és minden egyes beruházás – megfeleljen a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek.

Miközben e jelentés szerzői teljes mértékben támogatják az Európai Bizottságnak azt a törekvését, hogy az uniós pénzeszközöket ne lehessen a természetet károsító módon felhasználni, aggodalmunkat kell kifejeznünk amiatt, hogy az elv alkalmazása a megvalósuló tervekben jelentősen elmarad a kitűzött céltól. Ennek további részletes kifejtését lásd a Green 10 és az EuroNatur nyilatkozatában.²⁶

Ezt az új elvet, amelynek célja az lett volna, hogy a kormányokat a helyreállítási tervek kidolgozásakor egy kármegelőző hozzáállásra ösztönözze, most más uniós alapokra is kiterjesztették – figyelmen kívül hagyva a kritikákat, valamint azt, hogy a HEE esetében ez az elv nyilvánvaló kudarcot vallott.²⁷ A problémák, melyekre már a nemzeti tervek tervezési szakaszában felhívtuk a figyelmet, idővel csak erősödtek. Ezeket a következőkben látjuk:

- A jelentős károkozás elkerülését célzó elv teljesülésének vizsgálata:
 - ◆ „igen/nem” kérdésekből áll, amelyek lehetővé teszik az értékelő – a koordináló minisztérium – számára, hogy bizonyíték mellékelése nélkül válaszoljon;
 - ◆ előzetes, azaz akkor végzik el, amikor olyan kulcsfontosságú részletek, mint a helyszín, a projekt volumene vagy az időkeretek, nem ismertek. Mindez értelmetlen eredményekhez és félrevezető értékelésekhez vezet;
 - ◆ olyan kritériumokra támaszkodik, amelyek ritkán haladják meg a meglévő uniós környezetvédelmi jogszabályok által megkövetelt mértéket.
- Azok végezték el az értékelést, akik a javasolt reformok/beruházások felelősei – emiatt az értékelések nem tárgyilagosság, és hiányzik a szükséges szakértelem is.
- Végül az értékelés elvégzését és a tervek elfogadását követően nem vezettek be ellenőrző lépéseket az intézkedések végrehajtásának nyomon követésére.

Jóllehet ez az elv nem a környezeti hatásvizsgálatok vagy a stratégiai környezeti vizsgálatok helyettesítésére szolgál, nem fogja tudni megakadályozni azt, hogy a HEE által finanszírozott intézkedések – vagy további uniós alapok felhasználása – környezeti károkat okozzanak, mivel vannak kihasználható joghézagok, és nincs törekvés egy védelmi mechanizmus beépítésére (lásd az esetek leírását). Konkrét példaként említhető, hogy az Európai Bizottság iránymutatása²⁸ szerint az árvíz kockázatot csökkentő intézkedések 100%-ban megfelelnek „az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás” besorolásnak, ami azt jelenti, hogy ezek értékelésekor nem kell őket alávetni a jelentős károkozás elkerülését célzó elv szerinti vizsgálatnak. Amint azt esettanulmányaink is kifejtik, az ilyen típusú intézkedések bizonyítottan a legkárosabbak közé tartoznak a biológiai sokféleség szempontjából.

Egy évvel azt követően, hogy lejárt az Európai Bizottság által szabott indikatív határidő a tagállamok számára a helyreállítási tervek benyújtására (2021. április 30.), a civil társadalom és a nyilvánosság sok esetben még mindig nem fér hozzá az Európai Bizottság által jóváhagyott intézkedésekkel kapcsolatos legfontosabb információkhoz. Az átláthatóság és a nyilvánosságra hozatal hiánya megakadályozza, hogy harmadik felek szakértői – köztük a civil társadalmi szervezetek – megvizsgálják az intézkedéseket, fellépjenek a károk megelőzése érdekében, vagy monitoringtevékenységet kezdjenek.

Ha az új környezetvédelmi eszköz hiányosságait nem orvosoljuk most azonnal, az veszélyes precedenst teremt a jövőben más szakpolitikai területeken is. Az Európai Bizottság a 2021–2027 közötti kohéziós alapokra és az állami támogatásokra is alkalmazni fogja a jelentős károkozás elkerülését célzó elvet. Az elv alkalmazási módja miatt a HEE keretében pozitívan értékelt intézkedésekhez hasonlóakat automatikusan jóvá fogják hagyni a kohéziós alapok esetében is.

²⁵ European Commission, [Technical guidance on the application of “do no significant harm” under the Recovery and Resilience Facility Regulation](#), European Commission, 2021. február 12.

²⁶ Green 10 and EuroNatur, [EU funds should never harm nature, climate or the environment - Statement of the Green 10 on the ‘do no significant harm’ principle](#).

²⁷ Green 10 and EuroNatur, [EU funds should never harm nature, climate or the environment - Statement of the Green 10 on the ‘do no significant harm’ principle](#).

²⁸ European Commission, [Technical guidance on the application of ‘do no significant harm’ under the Recovery and Resilience Facility Regulation](#).

A civil társadalmat és a szakértőket kihagyták a nyomon követés és végrehajtás folyamataiból

A helyreállítási tervek kidolgozása és kezdeti szakaszainak végrehajtása során az átláthatóság, a konzultáció és az információkhoz való hozzáférés hiánya mindvégig jellemző volt, ez nem javult a kezdeti tervezési szakaszok és az első kifizetések óta sem. A finanszírozott intézkedések tartalmára vagy a kedvezményezettekkel vonatkozó információkat a legtöbb esetben nem hozták nyilvánosságra, beleértve a projektek leírását és helyszíneit (lásd az esettanulmányokat). Ez megakadályozza a civil szervezeteket abban, hogy nyomon követhessék az alapok elköltését.

2021. június 10-én az Európai Parlament a helyreállítási tervek vizsgálatáról szóló állásfoglalásában²⁹ aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy számos tagállam vagy egyáltalán nem, vagy nem megfelelően vonta be a regionális és helyi hatóságokat a nemzeti helyreállítási tervek kidolgozásába annak ellenére, hogy ezek fontos szerepet játszanak a tervek végrehajtásában. Azt is megjegyezték, hogy az információk nagyobb nyilvános hozzáférhetősége elősegítené az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot, megerősítve ezáltal a végrehajtás közösségi felelősségvállalását.

A közkiadásokban az átláthatóság kulcsszerepet játszik olyan nyilvánvaló okokból, mint az elszámoltathatóság (és ezáltal a döntéshozókba vetett bizalom), az integritás és az inkluzivitás; ezek az Európai Unió által hivatalosan is elismert alapértékek. Ez még inkább igaz, ha figyelembe vesszük, mennyire sürgősek ennek az egyedülálló pénzügyi eszköznek a tervezési és kifizetési szakaszai.

Most már nyilvánvalónak tűnik, hogy az Európai Bizottság és az Európai Tanács kompromisszumokat kötött a döntéshozatali és konzultációs szakaszok minőségével kapcsolatban annak érdekében, hogy gyors segítséget tegyen lehetővé, míg a világjárvány fennállt. Ezek a kompromisszumok kárt okoznak a természetnek és a környezetnek, és különösen azért, mert a pénzügyi alap ilyen nagyságrendű, nincs mentség arra, hogy a nyilvánosságot kizárják a döntéshozatalból. Magát az Európai Parlamentet még megfigyelői szerepben sem engedték be az Európai Bizottság és a nemzeti kormányok közötti tárgyalásokra, holott az Európai Parlament szerepe az, hogy ellensúlyt biztosítson az európai végrehajtó hatalommal szemben.

Néhány kivételtől (például Bulgária esete) eltekintve nem vették figyelembe az észrevételek többségét, amelyek aggodalmat fejeztek ki a javasolt intézkedésekkel kapcsolatban, ugyanígy nem vették figyelembe az alternatív reformokra és beruházásokra vonatkozó ajánlásokat sem, amelyeket finanszírozni kellett volna.

A tagállamok többségében, melyek már részesültek kifizetésben, nem hoztak létre monitoring bizottságokat a HEE-projektek ellenőrzésére, melyekre az uniós kohéziós alapok által támogatott projektek esetében szükség lenne – ez az átláthatóság és a nyilvános ellenőrzés hiányának egyik példája. Ha ezek megfelelő módon jönnek létre, és egyértelmű hatáskörük van, hatékony eszközként szolgálhatnak annak biztosítására, hogy a forrásokat megfelelően költse el, lehetőséget teremtsenek a kormányzati elszámoltathatóságra és átláthatóságra, valamint az információk és ötletek cseréjére, amely a különböző érdekelt felek, köztük a környezetvédelmi csoportok szakértelmét is kiaknázza.

Azon kevés tagállamban (Bulgária, Horvátország, Cseh Köztársaság, Észtország és Magyarország), ahol létrehoztak a helyreállítási tervekhez monitoring bizottságokat, nem vonták be ezekben a természetvédelmi szervezeteket. Így nem valósulhattak meg olyan kulcsfontosságú folyamatok, mint annak nyomon követése, hogy a projektek megfelelnek-e a környezetvédelmi feltételeknek és a jelentős károkozás elkerülését célzó elv mutatóinak.

A jelentésünkben körvonalazott környezetre káros beavatkozások mellett leírtunk olyan alternatív megoldásokat vagy projektkiigazításokat, amelyek megakadályozhatták volna – és néhány esetben még most is meg is tudnák akadályozni – a környezet károsítását. Ezek könnyen helyettesíthették volna azokat a projekteket, amelyeket már jóváhagytak, és ugyanazokat az előnyöket nyújtották volna anélkül, hogy károsak lettek volna a természetre. A lényeg az, hogy a jövőbeli finanszírozási források esetében harmadik féltől, például környezetvédelmi szervezetektől és más szakértőktől származó tudás és szakértelem előnyt jelent, nem pedig terhet. A civil társadalmat nem akadályoznak, hanem kulcsfontosságú szereplőnek kell tekinteni abban, hogy a finanszírozást a megfelelő területekre irányítsák – a tervezéstől a konkrét elemek kiválasztásán át a végrehajtási szakaszig.

Az EU globális vezető szerepet szeretne betölteni a biodiverzitás csökkenésének kezelésében, ez azonban nem tükröződik abban, ahogy a helyreállítási alapokat felhasználják, különösképpen a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz szabályozása terén. Hatalmas elszalasztott lehetőség az, hogy nem határoztak meg konkrétan semekkora összeget, amit a biodiverzitást támogató intézkedésekbe kell fektetni, és ennek kulcsfontosságú szerepe van abban, hogy a tervekben szinte meg sem jelennek ilyen elemek.

A biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2030-ig teljesítendő uniós stratégia célkitűzései fontos konkrét keretet biztosítanak annak meghatározásához, hogy az uniós pénzeszközöket és beruházásokat hova kellene irányítani, azonban gyakorlatilag hiányoznak a tervekből azok az intézkedések, amelyekkel ez megvalósítható lenne. A HEE megvalósításának folyamata egyértelművé tette, hogy ezeket a célkitűzéseket – és tágabb értelemben a biológiai sokféleség csökkenésének kezelését – sem fontosnak, sem sürgősnek nem tekintik.

Mi több, a HEE egyes intézkedései nagy valószínűséggel károsnak bizonyulnak majd a biológiai sokféleségre nézve annak ellenére, hogy bevezették az új jelentős károkozás elkerülését célzó elvet, amelynek ezt meg kellett volna akadályoznia. Konkrét példákat találtunk arra vízgazdálkodási, erdészeti és megújulóenergia-projektekben, mikor a biodiverzitást veszélyeztetheti a megvalósítás. Jóllehet e projektek némelyikére valóban szükség lehet, és megvalósulhatnak megfelelő biztosítékok mellett, más projektek elfogadhatatlan károkat okozhatnak a biodiverzitásban, vagy mivel nem hatékonyak céljaik elérésében, jobb lenne, ha megghiúsulnának.

A problémát tovább súlyosbította az átláthatóság hiánya és a nyilvánosság kizárása a tervek elkészítése folyamán. A Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközzel szóló rendelet csak minimális, gyenge és bizonytalanul körvonalazott rendelkezéseket tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a tagállamoknak együtt kell működniük és konzultálniuk kell a civil társadalommal, különösen a környezetvédelmi szervezetekkel.

Ennek egyértelmű példája az, hogy nincsenek rendelkezések monitoring bizottságok létrehozására annak ellenére, hogy ezek jogilag szükségesek a kohéziós alapok ellenőrzéséhez. A folyamat így nem átlátható, elmaradt az érdekelt felek bevonása, miközben elindították a kifizetéseket. Jelenleg úgy tűnik, hogy a projekteket egyszerűen jóváhagyják a tervek értékelése során anélkül, hogy megfelelő ellenőrzési mechanizmusok lennének annak biztosítására, hogy a jelentős károkozás elkerülését célzó elv megvalósulhasson. Néhány országban működnek monitoring bizottságok, de sok országban nem. Ha vannak is ilyen bizottságok, a környezetvédelmi szervezetek gyakran nem tagjai ezeknek. A kohéziós alapok monitoring bizottságaiban nem ez a helyzet. Ez azt az aggályt veti fel, hogy elszalasztjuk a további környezeti károk elkerülésének az esélyét.

További aggodalomra ad okot az, hogy a tervek többségéhez nem készült stratégiai környezeti vizsgálat. Ezeknek az értékeléseknek az a célja, hogy alapot adjanak annak meghatározásához, hogy jóváhagyhatók-e a javasolt intézkedések. Elvesztik azonban az értelmüket, ha az értékelést csak formálisan végzik el, képzett környezetvédelmi és biodiverzitáshoz értő szakértők kellő időben történő és megfelelő bevonása nélkül, vagy ha el sem készülnek ilyen értékelések, illetve ha az értékelési szempontokat nem veszik figyelembe a helyreállítási tervek jóváhagyása előtt.

Az HEE egy egyszeri finanszírozási eszköz Európa gazdasági fellendülésének elősegítésére. Ezért valószínűtlen, hogy egy ehhez hasonló jövőbeli pénzügyi alapra vonatkozó konkrét ajánlások hasznosnak bizonyulnak majd. Ennek ellenére számos kulcsfontosságú megállapítást és tanulságot lehet levonni abból is, ha szélesebb perspektívából követjük nyomon az alap felhasználását. Ezek több olyan kérdésre is rávilágítanak, amelyek közvetlenül kapcsolódnak valamennyi uniós finanszírozási forráshoz, és amelyekkel sürgősen foglalkozni kell az ilyen problémák megismétlődésének megelőzése érdekében. Ajánlásaink tehát a következők:

- 1. Az Európai Bizottságnak aktívabban kell arra ösztönöznie a tagállamokat, hogy természetvédelmi és helyreállítási projektekbe fektessenek be,** kihasználva a régióban az uniós közpénzekben rejlő lehetőségeket. A jövőbeli uniós finanszírozási források tekintetében az EU-nak egyértelmű követelményeket kell állítania a pénzügyi keretek természetvédelmi allokációira, amelyekkel elérhető, hogy az intézkedések a 2030-as biológiai sokféleséggel kapcsolatos stratégia célkitűzéseihez igazodnak.
- 2. A jelentős károkozás elkerülését célzó elv további megerősítése, még mielőtt azt más alapokra és befektetésekre is alkalmaznák.** Az elővigyázatosság elvét kell alkalmazni az intézkedések értékelése során, és meg kell akadályozni, hogy a túl homályosan meghatározott és konkrét információk – például helyszínek – nélkül beadott beruházási tervek jóváhagyást kapjanak. Az ilyen projekteket halmozott hatásuk figyelembevételével kell értékelni, szem előtt tartva a tágabb tényezőket és következményeket ahelyett, hogy egyszerű „igen” vagy „nem” válaszokat elfogadjunk.
- 3. A hatásvizsgálatokra vonatkozó követelmények és eljárások tisztázása.** Az Európai Bizottságnak szigorúbb és egyértelműbb szabályozási követelményeket és iránymutatásokat kell adnia a tagállamoknak a stratégiai környezeti vizsgálatok lefolytatásához.
- 4. Avégrehajtásoránhatékonyabbmechanizmusokat kell bevezetni és működtetni a nyomon követés és az ellenőrzés céljából.** Az Európai Bizottságnak biztosítania kell monitoring bizottságok felállítását, amelyek a projektek felügyeletéért felelős hatóságokkal folytatott párbeszéd eszközei lehetnek, és szükség esetén aggályokat vetnek fel. Az Európai Bizottságnak olyan mechanizmust is be kellene vezetnie, amely lehetővé tenné a civil társadalom és a polgárok számára, hogy észrevételeiket fejezhessék ki olyan projektekkel kapcsolatban, amelyek véleményük szerint nincsenek összhangban a jelentős károkozás elkerülését célzó elvvel és/vagy a környezetvédelmi jogszabályokkal.
- 5. Az átláthatóságot és a nyilvánosság részvételét az Európai Bizottság tegye jogi követelménnyé.** A civil társadalom bevonása lehetővé tenné a szakpolitikák jobb összehangolását a legsürgetőbb szükségletekkel, és végső soron jobb végrehajtáshoz és kézzelfogható eredményekhez vezetne.



■ Helytelen vízgazdálkodás miatt bekövetkező elsivatagosodás | Dongér-Kelőér Vize Egyesület

A magyar helyreállítási tervet még nem hagyták jóvá

Az Európai Bizottság Magyarország nemzeti helyreállítási tervét 2021. május 12-i benyújtása óta még mindig nem hagyta jóvá. A Bizottság több tisztviselője megerősítette, hogy azért jutottak az Európai Bizottság és Magyarország közötti tárgyalások holtpontra, mert Magyarország nem hajtotta végre a 2019. évi konvergenciaprogram 4. tanácsi ajánlását, és nem erősítette meg a korrupcióellenes keretet.³⁰ Tavaly év végén a magyar kormány úgy döntött, hogy a terv egyes elemeit és projektjeit saját nemzeti pénzügyi forrásaiból valósítja meg, és pályázati felhívásokat kezdett közzétenni az alap hivatalos honlapján. Ezeket a költségeket várhatóan a Helyreállítási Alapból tervezi visszatéríteni.

2022 elején világossá vált, hogy a Magyarország számára elkülönített összeg 16%-kal csökken (az eredeti 7 milliárd euróhoz képest), mivel 2021-ben a vártnál nagyobb volt a gazdasági növekedés.

30 Council of the European Union, [Council Recommendations on the 2019 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2019 Convergence Programme of Hungary](#), EUR-Lex, 2019. július 9. A 4. számú ajánlás: „Erősítse meg a korrupcióellenes keretet többek között az ügyészi hatáskör növelése és a nyilvános információkhoz való hozzáférés javítása, valamint az igazságszolgáltatás függetlenségének megerősítése révén. Javítsa a döntéshozatali folyamat minőségét és átláthatóságát hatékony társadalmi párbeszéd, a többi érdekelt féllel folytatott együttműködés, valamint rendszeres és megfelelő hatásvizsgálatok révén. Folytassa az adórendszer egyszerűsítését, erősítse meg az agresszív adótervezés kockázatával szemben. Javítsa a verseny és a jogi szabályozás kiszámíthatóságát a szolgáltatási ágazatban.”

98 Name of the project in the recovery plan: 3.2.1. A Duna-Tisza-közi Homokhátság vízhiányos ökológiai állapotának javítása, helyreállítása – I. ütem

A tervezett intézkedés

A magyar helyreállítási tervnek kilenc különálló komponense van, melyeknek témái: demográfia és közoktatás, a felsőoktatás megújítása, településfejlesztés, vízgazdálkodás, fenntartható zöld közlekedés, energia, körkörös gazdaság, digitális technológiák és egészségügy. A vízgazdálkodás komponens egyik projektje egy aszály sújtotta terület elsivatagosodását kívánja kezelni.³¹ A Homokhátság a Duna és a Tisza között elterülő térség, amely mintegy 10 000 négyzetkilométert tesz ki. Benépesülése előtt a terület eredeti növényzete erdős sztyepp volt (mérsékelt övi élőhely, amely erdőkkel tarkított gyepterületekből áll). A térség egészen a közelmúltig sok vizes élőhelyet is magába foglalt. Mára antropogén hatások miatt, melyekhez az éghajlatváltozás is hozzájárult, félsivataggá vált. A súlyos vízhiány miatt csökken a biológiai sokféleség, és mezőgazdasági károk keletkeznek. Nyolcszázezer ember él ebben a régióban, akiket ez az exponenciálisan romló természeti környezet közelről érint.

Az elsivatagosodást a rosszul átgondolt vízgazdálkodási infrastruktúra és földhasználat, az éghajlatváltozás és a felszín alatti vizek illegális használata okozza. Az éghajlatváltozás szélsőséges időjárási eseményeket, csökkenő csapadékmennyiséget és aszályt eredményez. A közigazgatási intézkedések és a piaci trendek miatt a mezőgazdasági termelők alapjaiban hibás földhasználatra kényszerülnek. Magas vízigényű növényeket termesztnek: búzát, kukoricát és faanyagot (ültetvényeken).



A térkép forrása: Wikipedia.

A Homokhátság a sötétzölddel jelölt terület.

Néhány elavult szabály tovább súlyosbítja a problémát, például a vízügyi hatóságoktól megkövetelhető a vízzel elárasztott földterületek lecsapolása. A kétségbeesett gazdák illegális kutakat használnak a vízigényes növények öntözésére. Ez az összetett probléma 136 millió köbméternyi (m^3) éves vízhiányt eredményez, amelyből a természetes élőhelyek 38 millió m^3 , a mezőgazdaság pedig 98 millió m^3 vízhiányt kénytelenek elszenvedni.

Egy ilyen összetett kérdés fenntartható kezeléséhez a kormányzati igazgatás különböző ágainak és szervezeti egységeinek összehangolt munkájára és kivételes együttműködésére, valamint a vonatkozó nemzeti és uniós szintű jogszabályok módosítására lenne szükség, amelyek a földhasználat átalakítására és a víz visszatartására kellene összpontosuljanak.

Egy ilyen sok részből álló, ugyanakkor viszonylag alacsony költségű beavatkozás helyett azonban a helyreállítási tervben külön projekt szerepel, amely a régió összetett problémáját úgy „oldaná meg”, hogy a Dunából vezetne vizet a területre. A helyreállítási terv 44,35 milliárd forintot különít el a vízgazdálkodási komponens egészére (amely más projekteket is magában foglal, nemcsak a Homokhátságot), és ennek 94,5%-át fordítja vízellátó rendszerek fejlesztésére. A döntéshozók szándéka egyértelműen kiderül nem csak a különböző projektekre szánt források felosztásából, de a komponens fő célkitűzéséből is, ami a vízszállító rendszerek kapacitásának növelése.

Hatások – eléri-e mindez a kívánt eredményeket?

E kérdés megválaszolásához Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz mögé kell tekintenünk.

A terv nyilvános konzultációs folyamata során a természetvédelmi szakértők többször hangsúlyozták,³² hogy a régió vízellátásának növelését csak azután érdemes megfontolni, mikor a földhasználat radikális megváltoztatása és a vízmegtartó képesség maximalizálása már megtörtént. Miért? Mert a mezőgazdasági termelők vízellátásának növelése fenntartja a jelenlegi gyakorlatot, és akadályozza a változásra irányuló kezdeményezéseket.

A vízvisszatartás egyik legjelentősebb akadálya az, hogy a mezőgazdasági termelők nem motiváltak arra, hogy vízvisszatartási célokra használjanak fel földterületeket. A múltban a döntéshozók kevés vagy semmilyen erőfeszítést nem tettek sem a földhasználat gyakorlatának megváltoztatására, sem a föld vízmegtartó képességének növelésére. A Közös Agrárpolitika hazai stratégiai tervéről még folynak a tárgyalások. Személyes beszélgetésben az érintettek elismerik, hogy a jövőben megnövekedett vízigényekre számítanak. A mezőgazdaság és a természetvédelem valószínűleg versenyezni fog a vízkészletekért.

Mindezen okok miatt a tervezett intézkedés valószínűleg a legdrágább, egyben legkevésbé hatékony módja az elsivatagosodással kapcsolatos problémák kezelésének – általa csupán a tünetek enyhítése valósulna meg, az okok kezelése nélkül.

31 A projekt elnevezése a helyreállítási tervben: 3.2.1. A Duna–Tisza-közi Homokhátság vízhiányos ökológiai állapotának javítása, helyreállítása – I. ütem.

32 PALYAZAT.gov.hu, [Recovery plan website](#), letöltés dátuma: 2022. május 4.

A jelentős károkozás elkerülését célzó elv teljesülésének vizsgálata

A magyar nemzeti tervet a Miniszterelnökség dolgozta ki. A projektleírás tartalmaz egy jelentős károkozás elkerülését célzó elvről szóló fejezetet, amely a teljes komponensre vonatkozik. Nincs arra utaló jel, hogy a Miniszterelnökség megrendelt volna bármilyen független értékelést.

A terv megalapozatlan állításokat tartalmaz, mint például: „a vízpótláshoz felhasznált víz fenntartható módon rendelkezésre áll”. Ezt háttérvizsgálatokkal vagy számításokkal nem bizonyítja. A dokumentum nem veszi figyelembe azt a nagyon valószínű lehetőséget, hogy Magyarország fő folyói a jövőben lényegesen kevesebb vizet fognak szállítani. Az éghajlatváltozás miatt a Duna vízgyűjtőjének déli és keleti részén a vízkészletek valószínűleg csökkenni fognak, és egyetértés van abban, hogy a szélsőséges hidrológiai események gyakorisága és intenzitása növekedni fog.³³ Amit ez a projekt kínál, az nem elégséges, nem fenntartható, és nem a rendelkezésre álló legjobb megoldás, ezért a jelentős károkozás elkerülését célzó elv szempontjából történt vizsgálat során az egyszerűsített vizsgálat helyett az érdemit kellett volna alkalmazni.

Mit lehetett volna másképp csinálni?

A vízvisszatartás kiemelt közérdek, és akként is kell kezelni. A jogszabályi és igazgatási környezetet úgy kell kialakítani, hogy elősegítse a vízvisszatartást és a földhasználat megváltoztatását. Ha nem teszünk semmit, vagy ha nem megfelelőek az intézkedések, akkor később merülnek fel a mostani összegeket, időt és erőforrásokat nagyságrendekkel meghaladó kiadások.

Egy valódi megoldás több területen is beavatkozást igényelne:

- A vízgazdálkodási szervezeteknek jogot kell biztosítani arra, hogy figyelembe vehessék a vízvisszatartással kapcsolatos közérdeket, és elutasíthassák a vízzel elárasztott területek levezetésére irányuló kérelmeket. A mezőgazdasági termelőket kompenzálni kell, ha földjeiken vízvisszatartó szolgáltatásokat nyújtanak. Ehhez jelentős KAP-reformokra van szükség: a rendszeresen vízzel elárasztott földterületekre – bizonyos feltételek mellett – területalapú kifizetés kellene járjon.
- Átfogó strukturális változásra van szükség: át kell térni a vízigényes, nagy biomasszát termelő kultúráról az extenzív földhasználatra, például a gyepterületek hasznosítására és a legeltetésre.
- A helyi önkormányzatoknak elővásárlási joggal kell rendelkezniük a vízvisszatartásra és egyéb ökológiai célokra szolgáló területek megszerzése céljából.
- Natura 2000 területeken korlátozni kell az öntözést.

Mit kellett volna / kellene finanszírozni? Már létezik több olyan kisléptékű projekt, amely helyi szinten próbálja kezelni a vízhiányt. Helyi gazdák közösen elzártak vízelvezető csatornákat, hogy a vizet helyben tartsák.³⁴ Kisvárosokban újra használatba vettek régi csapadékgyűjtő agyagödröket, amelyek kicsi vizes élőhelyként szolgálnak.³⁵ Mezőgazdasági termelők felajánlják alacsonyan fekvő földjeiket vízvisszatartás céljaira, ezzel mezőgazdasági támogatásokról mondanak le.³⁶ Már vannak alulról szerveződő, ökoszisztéma-alapú megoldások, de források kellenek ahhoz, hogy ezeket regionális szintre lehessen emelni.

33 International Commission for the Protection of the Danube River, [ICPDR Climate Change Adaptation Strategy](#), International Commission for the Protection of the Danube River, 2018.

34 Toldi Csaba, [Hivatalos: félsivatag az ország tizedét kitevő Homokhátság – de így még meg lehetne menteni](#), Valaszonline, 2021. február 11.

35 [LIFE-MICCAC project](#), letöltés dátuma: 2022. április 6.

36 444.hu, [Nem akarnak ők lenni a klímaváltozás első hazai áldozatai](#), YouTube, 2020 október 25.

37 CEE Bankwatch Network and EuroNatur, [Building Back Biodiversity: How EU Member States fail to spend the recovery fund for nature](#).

38 PALYAZAT.gov.hu, [Social consultation of calls RRF 2021-2027](#), letöltés dátuma: 2022. április 6.

Átláthatóság és társadalmasítás

A kormány határozta meg a terv fő struktúráját és a finanszírozási prioritásokat. Jóllehet néhány civil szervezet javaslatát figyelembe vették, nem került sor konzultációra arról, hogy mi legyen e rendkívül nagy pénzügyi keret elsődleges fókusza. Ez az oka annak, hogy a teljes összegnek csak töredéke (kevesebb mint 0,1%-a) szolgálja a biológiai sokféleség védelmét, míg az alap nagyobb részével kapcsolatban azt tervezik, hogy szürke infrastruktúrára költik.

A magyar kormány mindeddig minimális információt közölt a tervről, és nem tette lehetővé a civil társadalom számára, hogy a különböző tervváltozatokat véleményezze, mióta azt az Európai Bizottsághoz benyújtotta.³⁷ A tervet még nem hagyták jóvá, a magyar kormány és az Európai Bizottság közötti tárgyalások folyamatban vannak – ám ezek egyelőre eredménytelenek.

A terv hivatalos honlapját³⁸ rendszeresen frissítik, és lehetőség van a pályázati felhívásokkal kapcsolatos észrevételek megtételére. (Azért tettek közzé pályázati felhívásokat, mert a projektek egy részének végrehajtását megkezdték hazai forrásokból.)

A kormány azonban váratlanul felhagyott azzal a régóta fennálló gyakorlattal is, hogy a Környezet- és Természetvédő Civil Szervezetek Együttműködése³⁹ küldöttjeit a HEE monitoring bizottságába meghívja. Így nincs senki, aki átfogóan nyomon követhetné a végrehajtás természetvédelmi vonatkozásait.



³⁷ CEE Bankwatch Network and EuroNatur, [Building Back Biodiversity: How EU Member States fail to spend the recovery fund for nature](#).

³⁸ PALYAZAT.gov.hu, [Social consultation of calls RRF 2021-2027](#), letöltés dátuma: 2022. április 6.

³⁹ <https://zoldcivil.hu>



euRONATUR

