

A BIOLÓGIAI SOKFÉLESÉG HELYREÁLLÍTÁSA

Miként mellőzték az uniós tagállamok a természetvédelmet a helyreállítási tervekben

A magyar Helyreállítási Terv értékelése
a biológiai sokféleség megőrzése szempontjából

CEE Bankwatch
Network

euONATUR



A magyar nyelvű kiadványt írta:

Francesca Canali

(CEE Bankwatch Network)

Thomas Freisinger

(EuroNatur)

Adrien Lesage

(CEE Bankwatch Network)

Natalia Luchko

(CEE Bankwatch Network)

Daniel Thomson

(CEE Bankwatch Network)

Ujj Zsuzsanna

(Magyar Természetvédők Szövetsége - Föld Barátai Magyarország)

A tíz ország elemzését tartalmazó angol nyelvű kiadvány további munkatársai:

Eva Bozekova (WWF Slovakia), Pia Höfferle (DOPPS-Birdlife Slovenia), Johanna Kuld (Estonian Green Movement-FoE), Hrvoje Radovanović (Zelena akcija / Friends of the Earth Croatia), Katerina Rakovska (Balkani), Rolands Ratfelders (Green Liberty), Rafał Rykowski (Polish Green Network), Jan Skalík (Hnutí DUHA - Friends of the Earth Czech Republic) és Veronica Tulpan (Agent Green)

Az angol nyelvű kiadványt szerkesztette

Emily Gray

A magyar nyelvű kiadványt szerkesztette

Ujj Zsuzsanna

Fordította

Szilágyi Rita, Ujj Zsuzsanna

Design

Aleksandar Saša Škorić

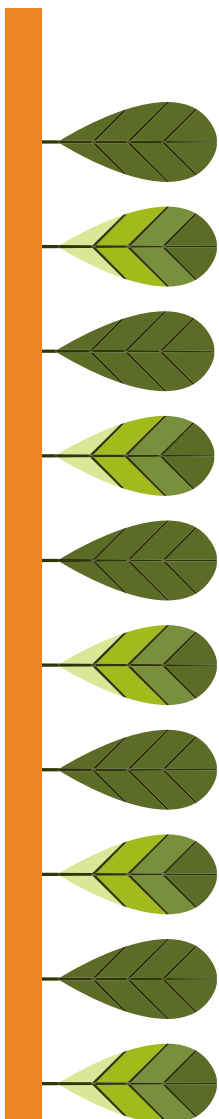


Jelen kiadvány elkészítését a MAVA Alapítvány finanszírozta.



Jelen kiadvány az Európai Unió pénzügyi támogatásával készült. E kiadvány tartalmaért kizárólag a CEE Bankwatch Network és az EuroNatur vállalja a felelősséget, és semmilyen körülmények között nem tekinthető úgy, hogy tükröznék az Európai Unió álláspontját.

4	Regionális kitekintés
6	Előzmények
8	Fő eredmények
12	Kitekintés és tanulságok
15	A magyar helyreállítási terv



A 2021. május 20-án publikált *Building back biodiversity – How EU Member States fail to spend the recovery fund for nature* című tanulmány tíz közép- és kelet európai ország – köztük Magyarország – nemzeti helyreállítási terveit elemzi a 2021 május 10-én rendelkezésre álló dokumentumok alapján.

Jelen kiadvány tartalmazza a fenti dokumentum regionális vonatkozású fejezeteinek fordítását és a magyar Helyreállítási Terv értékelését. Ez utóbbit azonban átdolgoztuk a május 17-én közzétett végleges terv tartalma alapján.

2021. szeptember 17-én e tanulmány következtetéseit aktualizáltuk.

This document has been prepared under the coordination of the CEE Bankwatch Network and Euronatur.

The study *Building back biodiversity – How EU Member States fail to spend the recovery fund for nature*, published on 20 May 2021, analyses the national recovery and resilience plans of ten Central - Eastern European countries, including Hungary, based on documents available on 10 May 2021.

This publication includes the translation of those chapters of the study that discuss regional and horizontal aspects of the plans and assesses the Hungarian National Recovery and Resilience Plan. Please note, that the assessment of the Hungarian Plan has been revised based on the final Plan, which has been published on 17 May.

The conclusion of this report was updated on 17 September 2021.

Regionális kitekintés

BEVEZETŐ



Az emberiséget érintő legsúlyosabb problémák közül a biodiverzitás csökkenése és a természet pusztulása a két legsúlyosabb. A vadon élő fajok populációja globális szinten az elmúlt 40 évben hatvan százalékkal csökkent, és egymillió fajt fenyeget a néhány évtizeden belüli kihalás veszélye. A kivételes összegű rendelkezésre álló pénzforrások ellenére a természetbe történő beruházások nem növekednek. 2020 májusában az EU és a globális vezetők ígéretet tettek ennek visszafordítására, amikor kihirdették a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó új Biodiverzitás Stratégiát, mely ambiciózus és égetően szükséges. Egy év távlatából azonban azt kell látnunk, hogy a finanszírozás hiánya miatt ennek a stratégiának a céljai és célkitűzései komoly veszélybe kerültek. **A természeti és biológiai sokféleséggel kapcsolatos célkitűzések megvalósítására fel lehet, és fel is kell használni az EU példa nélküli COVID-19 gazdasági helyreállítási alapját, mely egyúttal számos társadalmi és gazdasági hasznot is biztosít.**

Az alábbi jelentés összefoglalja tíz, a helyreállítási folyamatban aktívan részt vevő közép- és kelet-európai országot (Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lettország, Lengyelország, Románia, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia) természetvédő szervezeteinek értékelését.

Jelentésünk képet ad a biológiai sokféleség rossz állapotáról ezekben az országokban, és felvázolja, hogy a helyreállítási alapot hogyan lehet és kell felhasználni ennek kezelésére, oly módon, hogy az összhangban legyen az EU 2030-ra szóló biodiverzitás stratégiájában tett kötelezettségvállalásokkal. Vizsgálataink eredményei azt mutatják, hogy a helyreállítási tervekben számos elemi hiányosság van, és bemutatjuk, hogy a helyreállítási eszköz felhasználásával hogyan lehet ezeket könnyedén megoldani, miközben számos egyéb társadalmi és gazdasági haszon is keletkezik.

Sajnos azokat a széles körű beruházási lehetőségeket, amelyek a biológiai sokféleség azonnali gazdagítására rendelkezésre állnak teljesen figyelmen kívül hagyták olyan beruházások javára, amelyek egyes esetekben még súlyosbitják is a helyzetet. Jelentésünk azt a következtetést vonja le, hogy már egy évvel a megjelenése után **veszélybe kerültek a 2030-ra vonatkozó biodiverzitás stratégia legfontosabb célkitűzései, és az EU-s kiadásokban eszközölt jelentős változtatások nélkül a következő évtizedben nem fog visszafordulni a biodiverzitás nagymértékű pusztulásának az a folyamata, amelyet ma is tapasztalhatunk.**



ELŐZMÉNYEK

*Egyedülálló
finanszírozási eszköz
egy még soha nem
tapasztalt válság
kezelésére*

2021. február 19-én az Unió hivatalosan elfogadta a 672,5 milliárd euró keretű Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközzel (HEE, angolul: RRF) szóló rendeletet¹. Ez mind a 27 tagállamnak, melyek már korábban megkezdték a tervezést, nagy lendületet adott ahhoz, hogy kidolgozzák saját nemzeti helyreállítási és ellenállóképességi terveiket (HET, angolul: RRP), és hozzáférhessenek a finanszírozáshoz.

Már 2020 októberében intenzív tárgyalásokat kezdtek a tagállamok az Európai Bizottsággal saját helyreállítási és ellenállóképességi tervezeteikről, hogy a 312,5 milliárd eurónyi támogatási és a 360 milliárd eurónyi hitelkeret elérhetővé váljon számukra. Ezek a tárgyalások a benyújtás vonatkozó indikativ határidő, 2021. április 30. letelte után is tovább folytak. A tervezési folyamat során sajnos hiányosságok és felületes megoldások is keletkeztek a példátlanul rövid határidő miatt, amelyet ezeknek a fontos pénzügyi eszközről folyó tárgyalásoknak meghatároztak.

Az EU kiemelt helyreállítási csomagjának egyik fő jellemzője az, hogy Európa zöld és digitális átállásának megvalósítására kívánja megteremteni a lehetőséget. A tagállamoknak a kiadások legalább 20 százalékát a digitális átállás előmozdítására kell fordítaniuk, **37 százalékát pedig az éghajlati beruházásokra és átalakításokra** (248 milliárd eurót), összhangban az európai szemeszter által felvázolt makrogazdasági ajánlásokkal.

A Bizottság új környezetvédelmi biztosító mechanizmust vezetett be, melynek célja a káros környezeti hatású beruházások megakadályozása, és az európai zöld megállapodás² célkitűzéseivel való összhang biztosítása. Ezért minden javasolt intézkedésnek meg kell felelnie a jelentős károkozás elkerülését célzó elvnek (angolul: DNSH)³. Bár ez egy erős mechanizmusnak tűnik a finanszírozás és az éghajlati és környezeti célkitűzések összehangolására, jelentésünk megállapítja, hogy sok esetben a jelentős károkozás elkerülését vizsgáló értékeléseket nem megfelelően végezték el, meggyengítve az egyetlen alkalmazható biztosítékot.

¹ Európai Bizottság, ['Commission welcomes European Parliament's approval of Recovery and Resilience Facility'](#), 2021. február 10.

² Európai Bizottság, ['A European Green Deal - Actions being taken by the EU'](#), hozzáférés 2021. május 13-án.

³ Európai Bizottság, ['Commission Notice Technical guidance on the application of "do no significant harm" under the Recovery and Resilience Facility Regulation'](#), 2021. február 12.

Azzal a kikötéssel együtt, hogy a környezet helyreállítására fordítandó kiadások legalább 37 százalékát éghajlattal kapcsolatos intézkedésekre kell fordítani, az Európai Bizottság iránymutatásai azt is előírják, hogy a tagállamoknak be kell mutatniuk, hogy a terv egyes elemei hogyan járulnak hozzá a zöld átmenet eléréséhez, beleértve a biodiverzitás megővését is⁴. Azonban mivel nem vált világossá, mik a beruházások és reformok környezeti mutatói, különösen a biodiverzitás tekintetében, a természetbe és a biodiverzitásba történő beruházások elmaradtak. Ez ellentmond az Európai Bizottság korábbi kijelentésének: „a természet helyreállítása központi eleme lesz a COVID-19 járvány utáni uniós helyreállítási tervnek, amely azonnali üzleti és befektetési lehetőségeket biztosít az EU gazdaságának helyreállításához”⁵. 2021 januárjában az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottsága kifejezte igényét egy biológiai sokféleségre vonatkozó, jogilag kötelező erejű irányítási keretrendszer létrehozására, valamint javasolta, hogy az összes uniós kiadásban és programban legyen megkövetelve a biológiai sokféleség megőrzésének biztosítása, melynek alapja a fenntartható tevékenységekre vonatkozó uniós taxonómiai rendelet. **A tagállamok helyreállítási terveiben szereplő 37%-os éghajlati célra megjelölt kiadásnak tartalmaznia kell a biológiai sokféleségre történő beruházásokat is, de mivel a tagállamoknak erre nincs jogi kötelezettségük, szinte semmit nem irányoztak elő erre a célra.**

Ez rendkívül problémás, mivel, **ha nem akadályozzuk meg a biodiverzitás csökkenését és a természet pusztulását, az később jelentősen többet fog kerülni, mint amennyit ma a helyreállításra kell költenünk.** A biológiai sokféleségre és a természetvédelemben történő beruházások következtében alkalmasnak bizonyultak az éghajlatváltozás kezelésére, a természeti környezet helyreállítása a leghatékonyabb intézkedések közé tartozik az éghajlatváltozás hatásainak enyhítése és az alkalmazkodás előmozdítása tekintetében. A jelenlegi helyreállítási tervekben szereplő narratíva szerint az éghajlatváltozást mérséklő és alkalmazkodást kialakító intézkedések fókuszja az energiaszektorban végrehajtott lépésekben rejlik, és sok ország ezeket tekinti a legjövődélmezőbb vagy

legismertebb megoldásoknak. A Bizottság szerint⁶ azonban a biológiai sokféleséggel kapcsolatos komponenseket tartalmazó, éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást célzó beruházások 2050-ig akár 500 000 munkahelyet is létrehozhatnak⁷. Továbbá minden, a Natura 2000 területek fenntartásába fektetett egymilliárd euró közvetlen és közvetett módon 30 000 munkahelyet teremthet^{8,9}. A becslés arány a természet globális védelmének előnyei és a tétlenség következtében kialakuló költségek között legalább 100:1¹⁰. A biodiverzitással kapcsolatos beruházások kulcsfontosságúak lesznek a betegségek terjedésének lassításában, a további járványok megelőzésében, és az emberek általános egészségi állapotának javításában is¹¹. A jelenlegi járvány által okozott gazdasági veszteségek példátlanok, és azok az intézkedések, amelyek az ehhez hasonló helyzetek kialakulásának megelőzését célozzák, előnyt kell élvezzenek.

A közép- és kelet-európai országok a HEE és az EU költségvetésének legnagyobb kedvezményezettjei közé tartoznak. Az összes állami beruházás mintegy 41 százaléka uniós forrásokból származik; egyértelmű, hogy e források jelentősen befolyásolják, mire jut pénz e régióban. A biológiai sokféleség megőrzésére elkülönített források hiányának a következő évtizedben meghatározó következményei lesznek minden további állami és magánberuházás szempontjából. A közép- és kelet-európai tagállamok eddig viszonylag nagyméretű, fajokban gazdag mezőgazdasági, és biológiai sokféleségben gazdag védett területeket tartottak fenn. Annak ellenére, hogy az elmúlt években megnövekedtek a természetvédelmi beruházások, a termőföldeken a biológiai sokféleség csökken, és egyre nagyobb nyomás nehezedik a védett területekre az erdőirtás és a zöldmezős beruházások miatt. Az uniós környezetvédelmi jogszabályok erősnek szánt biztosítékai az elégtelen végrehajtás és a környezetvédelmi fejlesztések támogatásához szükséges források hiánya miatt nem működnek. A természetet sajnos sok kormány akadálynak és nem lehetőségnek tekinti.

⁴ Európai Bizottság, [Staff working document, Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans](#), 2021. január 22.

⁵ Európai Bizottság, [‘European Biodiversity strategy for 2030’](#).

⁶ Európai Bizottság, [COM/2020/380 final - EU Biodiversity Strategy for 2030 - Bringing nature back into our lives](#), EUR-Lex, 2020. május 20.

⁷ Institute for European Environmental Policy, [Natura 2000 and Jobs](#), 2017. április

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Hepburn et al., [Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?](#), Smith School Working Paper 20-02, 2020. május 4.

¹¹ Van Langevelde, F., Rivera Mendoza, H.R. et al. [‘The link between biodiversity loss and the increasing spread of zoonotic diseases’](#), Document for the ENVI committee, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, 2020.



FŐ EREDMÉNYEK

Már egy év elteltével veszélybe került a 2030-ig tartó időszakra szóló biodiverzitás stratégia

Felméréseinkből kiderül, hogy a helyreállítási és ellenállóképességi tervek közül tízben alig szerepelnek biodiverzitással vagy természetvédelemmel kapcsolatos javaslatok. Az adatok azt mutatják¹², hogy minden elköltött 10 euróból még három cent sem jut természetvédelemre. Ez közvetlenül ellentmond a Bizottság azon üzenetének, miszerint a természet központi helyen kell álljon a tagállamok COVID-19 utáni helyreállítása során. A tervjavaslatok kidolgozása során egyes esetekben valójában még csökkentek is az erre a célra szánt keretek, és helyükre a természetre káros intézkedések kerültek. Mindez annak ellenére alakult így, hogy a vizsgált országokban számos különféle intézkedést azonosítottak, amelyek jelentős pozitív hatással lennének a környezetre, az éghajlatra, az egészségre és a gazdaságra. Becslések szerint a Natura 2000 hálózat 104 000 munkahelyet támogat közvetlenül, amelyek révén a védett területek fenntartása és természetvédelmi tevékenységek valósulnak meg, ezért e területek bővítése a gyors gazdasági helyreállítás fontos eszköze kellene legyen.

A Bizottság által már elfogadott, ambiciózus célokat kitűző, 2030-ig tartó időszakra szóló biodiverzitás stratégia még azelőtt meghiúsulhat, hogy az Európai Parlament azt megszavazza. A stratégia kiemeli a természetvédelem kiemelt finanszírozásának szükségességét, valamint sürgeti az előrelépést a fennálló kötelezettségszegési eljárások megoldásában. Célként tűzte ki, hogy 2030-ig évente legalább 20 milliárd euró álljon rendelkezésre a biológiai sokféleség megőrzésére az Európai Unióban. A helyreállítási tervek ismeretében azonban úgy tűnik, hogy az évtized első éveit a legkevésbé sem jelentenek majd előrelépést ezen célok felé.

A közép- és kelet-európai helyreállítási tervek

- nem tervezik a védett szárazföldi és tengeri területek növelését (a cél mind a szárazföldi, mind a tengeri területek 30%-ának védetté nyilvánítása a jelenlegi 8, illetve 10%-hoz képest) 13;
- nem finanszírozzák a folyóvizek helyreállítását (a cél 25 000 kilométernyi folyóvíz-szakasz helyreállítása); és

- a biodiverzitás megőrzésébe a keret kevesebb mint 0,3%-át fekteti be öt év alatt az a tíz közép-kelet-európai helyreállítási terv, amelyeket ebben a jelentésben vizsgáltunk (az Európai Bizottság évente legalább 20 milliárd eurót kíván rendelkezésre bocsátani erre a célra 2030-ig).

Ezen kívül számos közép- és kelet-európai országban nincs nemzeti keret a biológiai sokféleség csökkenésének megoldására, így az Unió biodiverzitás stratégiájának még nagyobb jelentősége van. Bár egyes országokban léteznek a biodiverzitásra vonatkozó Priorizált Intézkedési Terv (PAF), az intézkedések esetenként teljesen figyelmen kívül hagyják az abban felvázolt célokat, amint azt az Észtországban végzett értékelés is tanúsítja. Más országok, például Bulgária és Lengyelország ellen kötelezettségszegési eljárások vannak folyamatban a Natura 2000 területek nem megfelelő fenntartása és védelme miatt, ami azt mutatja, hogy sürgetően szükség van további forrásokra, hogy ki lehessen kényszeríteni az uniós jogszabályok betartását.

¹² Vivid Economics & Finance for Biodiversity Initiative, 'Greenness of Stimulus Index. An assessment of COVID-19 stimulus by G20 countries and other major economies in relation to climate action and biodiversity goals', 2021. február

¹³ Európai Környezetvédelmi Ügynökség, 'State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2013-2018', 2020.

1. táblázat A biológiai sokféleségre fordított kiadások nyolc közép- és kelet-európai ország helyreállítási tervében

	A biológiai sokféleség célját szolgáló összes beruházás (millió EUR)	A biológiai sokféleség célját szolgáló beruházások a teljes helyreállítási terv %-ában	A helyreállítási terv teljes tervezett összege (millió EUR)
Bulgária	16	0,27%	6 000
Horvátország	32,65	0,52%	6 300
Észtország	0	0,00%	900
Magyarország *	6,4	0,09%	7 000
Lettország	0	0,00%	1 820
Lengyelország	0	0,00%	57 000
Szlovákia	159	2,58%	6 155
Szlovénia	0	0,00%	1 600
Összesen*	214,05	0,25%	86 775

Románia és Csehország adatai nem elérhetőek.

A magyar és az összesített adatokat a végleges Helyreállítási Terv alapján módosítottuk.

A környezetvédelmi garanciák hiánya

A Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz egyetlen környezetvédelmi biztosítéka jelenleg a jelentős károkozás elkerülését célzó elv, melynek mind kifejlesztése, mind alkalmazása során számos problémás kérdés merül fel. Már önmagában az is megkérdőjelezi az ilyen értékelés megvalósíthatóságát és komolyságát, hogy a jelentős károkozás elkerülését célzó elv értékelésére vonatkozó útmutatót későn (2021. február 12-én) tették közzé. Februárra már több hónapja tartott a tervezetek egyeztetése a tagállamok és a Bizottság közt, és már csupán három hónap maradt a benyújtás végső határidejéig.

Továbbá az elv alkalmazását vizsgálva a tagállamokban sok esetben kiderül, hogy a jelentős károkozás elkerülését célzó elv kritériumait elégtelenül és nem megfelelően használták az értékeléskor, így ezek nem tartalmazzák a javasolt intézkedések biodiverzitásra és az EU környezetvédelmi jogszabályaira gyakorolt közvetlen vagy közvetett hatásainak pontos vagy alapos értékelését. Alig találtunk olyan esetet, mikor független környezetvédelmi szakértőket vontak be, ehelyett a feladatot adminisztratív eljárásnak tekintették. Ebben a jelentésben 10 tagállam szerepel, ezek közül csak egy esetben bíztak meg külső szervezetet ezzel a feladattal.

A legtöbb javasolt intézkedés esetében a harmadik fél által végzett értékelések gyakran ellentétesek a hivatalosan benyújtottakkal. Ez teljesen aláássa a folyamatot, és súlyosan akadályozza a jelentős károkozás elkerülését célzó elv mindenre kiterjedő alkalmazását.

Ezen kívül számos példa azt mutatja, hogy az elvre hivatkozva érvényben lévő környezetvédelmi jogszabályokat hágnak át ahelyett, hogy az elvet ezek kiegészítéseként használnák. Ilyen jogszabályok például a környezeti hatásvizsgálatok (KHV, angolul: EIA) vagy a stratégiai környezeti vizsgálatok (SKV, angolul: SEA), amelyek általában előfeltételei minden uniós finanszírozási folyamatnak. A bolgár kormány például kiadott egy olyan határozatot, amelyben kijelenteti, hogy helyreállítási tervüket nem vetik alá megfelelő értékelésnek (angolul: AA) — ami ellentétes az EU élőhelyvédelmi irányelvvel. Fennáll az a veszély, hogy az Európai Bizottság által jóváhagyott jelentős károkozás elkerülését vizsgáló értékelések később a nemzeti és az uniós jogszabályoktól való eltérések indoklásává válhatnak.

Ez megnyithatja a kaput a — különösen környezeti szempontból — káros projektek előtt, amelyek így a szükséges környezeti hatásvizsgálatok nélkül is megvalósításra kerülhetnek. Bár a gazdaságélénkítési beruházások felgyorsítása okkal élvez elsőbbséget, az „építsük újra, de jobban” elképzelés azt is jelenti, hogy minőségi projektekbe kell befektetni, és nem szabad kompromisszumokat kötni az ilyen projektek értékelésének minőségével kapcsolatban.

Zöldrefestés

Az intézkedések gyors áttekintése azt a benyomást keltheti, hogy ezek pozitívan járulnak hozzá az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez. Ez azonban csak a látszat: elfedi ezen intézkedések valódi hatását a természetre. Az ipari lobbitevékenység képes elérni azt, hogy számos intézkedés az EU éghajlati célkitűzéseivel összhangban lévőknek tűnik, valójában azonban ezek pusztító hatással lehetnek a biodiverzitásra. Értékeléseink alapján különösen gyakran bizonyulnak problémásnak az öntözési és az erdőgazdálkodási módszerek. Az öntözés elméletileg szükségszerűnek tűnhet a vízgazdálkodás egyik formájaként, de az öntözés infrastruktúrájának — például a gátak, csővezetékek, víztározók és vízelvezető csatornák — fejlesztése és felújítása visszafordíthatatlan negatív hatásokat eredményezhet a tájképen, árthat a biológiai sokféleségnek, károsíthatja a folyókat, vizes élőhelyeket és víz alapú ökoszisztémákat. Az élőhelyek víz alá kerülhetnek vagy az építési tevékenységek károsítják őket, és az árvíz kockázat is fokozódhat.

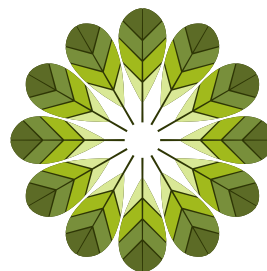
A fák telepítése nem feltétlenül jó egy adott helyzetben, és az ilyen lépések a tervekben nincsenek világosan megfogalmazva. A tervekben szereplő legtöbb intézkedés nem tesz különbséget a fakitermelésre szánt erdők és a nem hasznosításra szánt erdők között. A legtöbb esetben a fák telepítésére irányuló intézkedések célja az erdők gazdasági felhasználása, nem pedig az erdők védelme, vagy erdősisítés a természetes élőhelyek helyreállítása érdekében. A részletek és információk hiánya a tervekben kérdéseket vet fel az ilyen javaslatok valódi természetével kapcsolatban. Ugyanez vonatkozik azokra az erdőgazdálkodási intézkedésekre is, amelyek fák kivágását igénylik, ugyanakkor megpróbálják elhíttetni, hogy ez nagyon is szükséges az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás miatt. Valójában ez nem más, mint az erdészeti lobbizás érvényesülése.

Az erdők nyelik el az éves szén-dioxid-kibocsátás egyharmadát, és az éghajlatváltozást is enyhítik. Ezért meg kell védeni őket az erdőirtástól, fenntartható módon kell velük gazdálkodni, és helyre kell állítani ott, ahol már elpusztultak.

A környezetvédelmi szakértők bevonásának mellőzése

A civil társadalmat és az érdekelt feleket be kell vonni, és konzultálni kell velük a tervezet kidolgozásának minden szakaszában, amint azt az Európai Bizottság iránymutatásai megfogalmazzák. Vizsgálataink azonban azt mutatják, hogy a tervezési folyamat különböző szakaszaiban a környezetvédő civil szervezetek által tett praktikus és könnyen megvalósítható javaslatok nem kerültek be a tervekbe, ezek helyett olyan intézkedéseket szerepeltetnek, amelyek károsak is lehetnek. Több mint negyven olyan — szakértők és a civil társadalom képviselői által írt — javaslatot számoltunk össze, amelyek kifejezetten a biodiverzitás helyreállítására irányulnak, de amelyeket a kormányok nem vettek figyelembe¹⁴.

Olyan esetekben, mikor a konzultáció valódi nyilvánosság előtt folyik, megfigyelhető, hogy a tervek minősége jobb, és értékesebb célok kerülnek megfogalmazásra¹⁵. A javaslatok kidolgozása során a nyilvánosság részvételének és ellenőrzésének hiánya sok tagállamban károsan befolyásolja a környezeti és éghajlati törekvések mértékét, egyben aláássa az egész folyamat hitelességét és legitimitását.



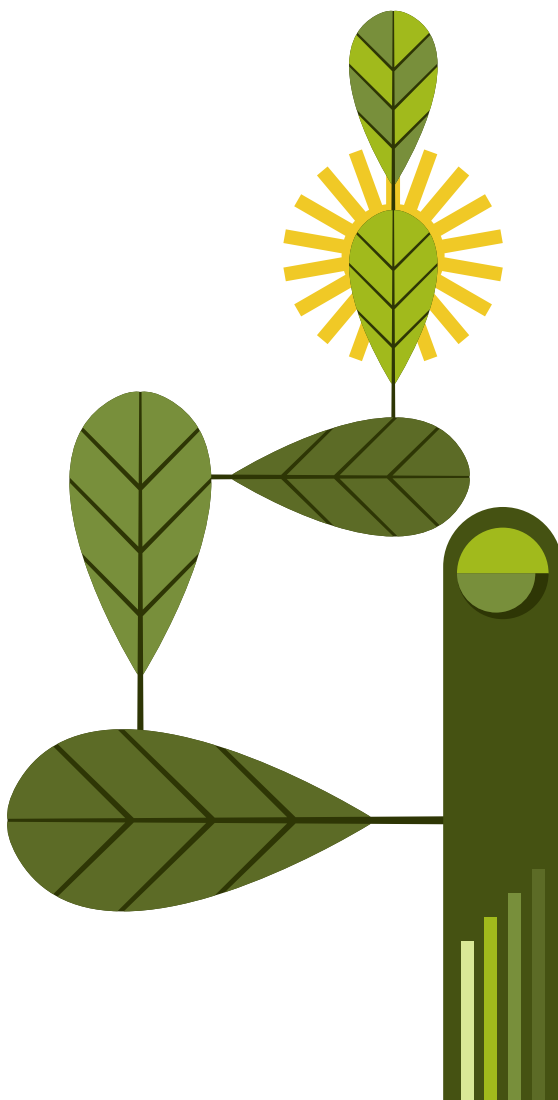
¹⁴ A list of the positive proposals made during the consultation process can be found at CEE Bankwatch Network, [A new budget for a new Europe](#), hozzáférés 2021. május 13-án.

¹⁵ CEE Bankwatch Network, ['Uneven progress towards green recovery as EU members submit spending plans to access EUR 672 billion fund'](#), 2021. április 28.

Elmulasztott esély a kötelezettségszegési eljárások megoldására

A közép- és kelet-európai régió rendkívül értékes biodiverzitás szempontjából; mégsem más, mint védett területek hézagos hálózata — egy régió, ahol a tagállamok nem hajtották végre megfelelően a biológiai sokféleség megőrzéséről szóló uniós irányelveket. Még ott is hiányos a végrehajtás, ahol az irányelvek szigorú rendelkezéseket írnak elő. Az élőhelyek és a madarak védelméről szóló irányelv célravezetőségi vizsgálatának egyes megállapításai szerint a végrehajtás hiánya elsősorban az alulfinanszírozásnak tudható be.

Ezért az EU rendelkezéseinek megszegése visszatérő probléma a közép- és kelet-európai országokban, amit a nemzeti szinten folyamatban levő kötelezettségszegési eljárások riasztóan magas száma is jelez (az élőhelyek és a madarak védelméről szóló irányelvek, a víz keretirányelv és a Környezeti felelősségről szóló irányelv / a természet és az élőhelyek védelméről szóló irányelvek). A Natura 2000 hálózat konkrét példáját szolgáltatja annak, hogyan bukhatnak el a megvalósítási törekvések. A legtöbb terület fenntartása vagy védelme nem megfelelő, elsősorban a kiszámítható finanszírozás állandó hiánya miatt. Gyakran a kötelezettségszegési eljárások annyira elhúzódnak, hogy mire az ügyek megoldódnak, már jelentős, gyakran visszafordíthatatlan károk keletkeztek a fajgazdagságban, az élőhelyekben és az ökoszisztémákban. A Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz létrehozásáról szóló rendelet a pénzeszközök odaitélésének feltételeként nem említi a folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások megoldását. Ez a kitétel részét képezhetné volna azoknak az elérendő céloknak és mérföldköveknek, amelyeknek a tagállamoknak eleget kell tenniük az alapok felszabadításához, de ezek az eljárások nem képezték részét a tárgyalási folyamatnak. Amint azt az Európai Bizottság tisztviselői megerősítették, a köztisztviselők, akik országuk szabálysértési eljárásainak kezeléséért felelősek, ritkán ültek a tárgyalóasztal mellé.



KITEKINTÉS ÉS TANULSÁGOK

Hogyan segíthetnénk elő Európa talpra állását és elindulását egy olyan jövő felé, ami a természet szempontjából is előremutató?

» **A Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz hatékony lehet az EU környezetvédelmi jogszabályainak érvényesítésére**

Egyedi szerkezete, különösen a reformokra fókuszáló nézőpont, kiemelkedő lehetőséget teremt arra, hogy a finanszírozási forrásokat régóta fennálló problémák, különösen a kötelezettségszegési eljárások lezárásának megkönnyítésére lehessen felhasználni. Gyakran a kötelezettségszegési eljárások annyira elhúzódnak, hogy mire az ügyek megoldódnak, már jelentős, gyakran visszafordíthatatlan károk keletkeztek a fajgazdagságban, az élőhelyekben és az ökoszisztémákban. A HEE lehetőséget kínál ennek kezelésére azáltal, hogy az EU-irányelvek végrehajtását azon mérföldkövek és célok kulcsfontosságú elemévé teszi, amelyeket a Bizottság minden tagállam számára meghatároz majd az alapok megszerzése érdekében. Ezen túlmenően, mivel a folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások többségében mindezidáig kevés előrelépés történt, erősítené az uniós környezetvédelmi jogszabályok befolyását az, ha az ezen a téren tett előrelépések az alapok folyósításának feltételévé válnának.

» **A jelentős károkozás elkerülését célzó elv mint valóban hatékony biztosíték**

Jelenlegi formájában a jelentős károkozás elkerülését célzó elv alkalmazása nem akadályozta meg azt, hogy a gazdaság helyreállítását célzó tervekbe a környezetre káros intézkedések kerüljenek. Alapvető fontosságú, hogy az Európai Bizottság csak akkor folyósítsa a forrásokat, ha az uniós jog által megkövetelt valamennyi szükséges hatásvizsgálatot elvégezték. Ráadásul, amint azt már említettük, ez a jelentés olyan eseteket is tartalmaz, amikor egy harmadik félértékelésének megállapításai egyértelműen eltérnek a tagállam által végzett hivatalos értékeléstől a károkozás elkerülését célzó elvnek való megfelelés tekintetében. Az elv alapos végrehajtásához szükséges az, hogy a jelentős károkozás elkerülését vizsgáló értékelés átlátható legyen, és nyilvános konzultációt követően készüljön el; véleményünk szerint ezt az Aarhusi Egyezmény is előírja. Ez még fontosabbnak tűnik, ha tekintetbe vesszük a Bizottságnak a tervek és értékelések felülvizsgálatára kiszabott szűk időkeretét: 27 tervet kell felülvizsgálni körülbelül 40 munkanapon belül, hogy a jóváhagyás határideje tartható maradjon. Mivel a jelentős károkozás elkerülését célzó elvet más uniós alapok esetén és más programokban is figyelembe veszik, tanácsos megvizsgálni az elv HEE-folyamatban megismert korlátait, és felül kell azokat vizsgálni, mielőtt az elvet más jövőbeli uniós alapok esetében is alkalmaznák.

» Cselekvéssel tanulunk

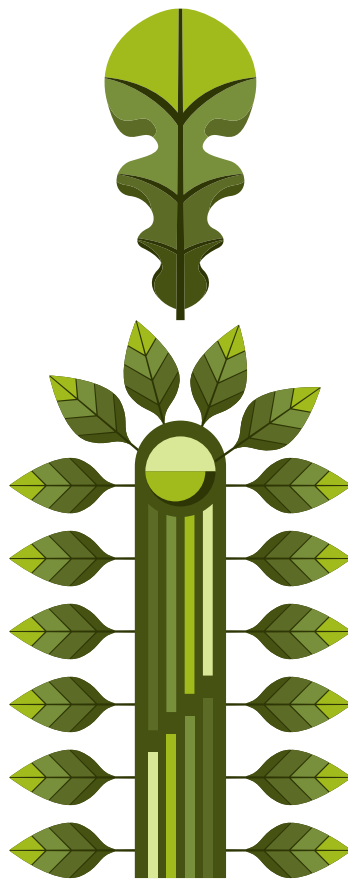
Az Európai Unió jelentős globális gazdasági és politikai szereplő, a biodiverzitás és a természeti környezet megőrzése terén is élen kíván járni. Ugyanakkor a szoros határidőket és a vészhelyzetet, amelyekkel az Uniónak szembesülnie kellett, arra használták fel, hogy a nyilvánosság bevonásának elmulasztását és az átláthatóság hiányát igazolják, és mentségül használják az elsietett tervekre, amelyeknek súlyos hiányosságai vannak. A HEE folyamata erősen megkérdőjelezhető mintát teremtett a jövőre nézve azzal, ahogyan kiiktatta a fékeket és ellensúlyokat az átláthatóság, az uniós jogszabályok alkalmazása, valamint a zöld megállapodás célkitűzéseinek megvalósulásához vezető nagy horderejű beruházások és reformok megtervezése vonatkozásában. A ma döntései precedenst teremtenek az elkövetkező évekre is. Az elkövetkező hónapokban a HEE végrehajtásában átlátható és társadalmi részvételen alapuló nyomon követést kell bevezetni, hogy lehetővé váljon a gyakorlati tapasztalatokból való tanulás, és felgyorsuljanak az „építsük újra, de jobban” célkitűzésre irányuló erőfeszítések.

» Természet és éghajlat: egymást kiegészítik, nem versengenek

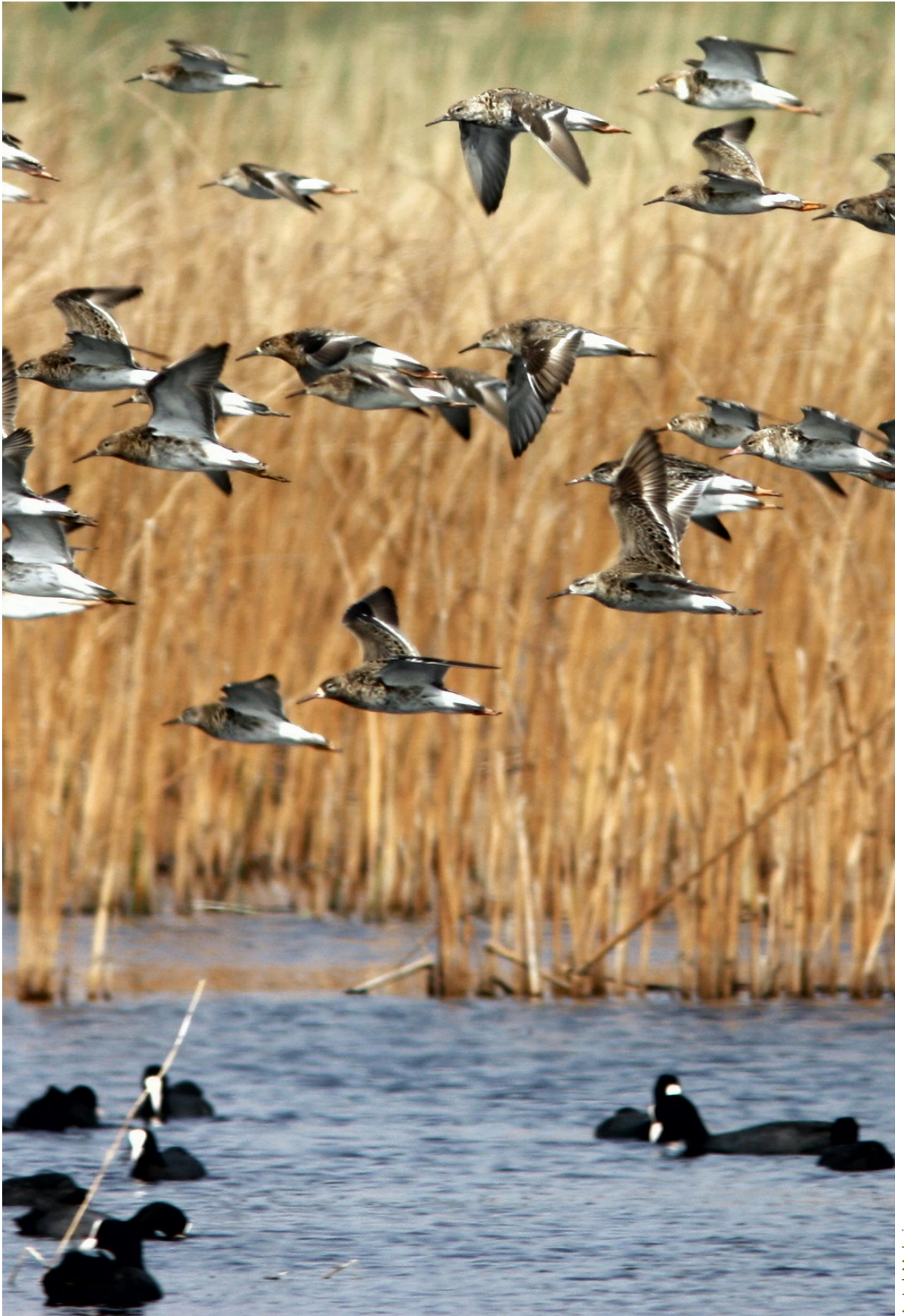
Az egész gazdaság számára szükséges radikális ökológiai átálláshoz finanszírozásra és politikai kezdeményezésre van szükség: meg kell találnunk azokat a mindent átalakító megoldásokat, amelyek képesek kezelni az éghajlatváltozás és a biodiverzitás válságát. A Párizsi Megállapodás és az EU éghajlatváltozás miatti kötelezettségvállalásai hatással voltak az egyes tagállamok éghajlatváltozás mérséklésére irányuló erőfeszítéseire. Az éghajlat és a természet azonban összefügg, és a biológiai sokféleség védelme nagymértékben hozzájárul az éghajlatváltozás mérsékléséhez is. Összességében a helyreállítási tervek arra törekednek, hogy megfeleljenek az éghajlatra vonatkozó 37 százalékos követelményeknek, nem terjednek ki azonban a természet védelmére. Pedig az éghajlatváltozást a természet helyreállításával és a biológiai sokféleség megőrzésével kezelni lehetne – a természet az éghajlatváltozás elleni megoldás egyharmadát szolgáltathatja 2030-ig¹⁶. Az energia és a közlekedés zöld átállásának kihívásaival szembenézve például nem merülhet föl az, hogy választani kelljen az éghajlat és a természet között.

A helyreállítási és ellenállóképeségi tervekre egyértelműen jellemző, hogy számos intézkedés célja az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése, de ezek az intézkedések egyben jelentős károkat okoznak a biodiverzitásban.

Az éghajlati célkitűzések teljes körű teljesítése nem indokolhatja a természet károsítását. Az éghajlattal és a biológiai sokféleséggel kapcsolatos kiadások nyomon követésében fontos előrelépést jelentene egy átlátható, átfogó és teljesítményalapú módszertan kidolgozása, amelyben megjelenik az Európai zöld megállapodásra és a jelentős károkozás elkerülését célzó elvhez való hozzájárulásra történő hivatkozás is.



¹⁶Bronson W. Griscom, Justin Adams, Peter W. Ellis, Richard A. Houghton, et al., [Natural climate solutions](#), Proceedings of the National Academy of Sciences, 114(44), 11645 LP – 11650, 2017.





A MAGYAR HELYREÁLLÍTÁSI TERV

BEVEZETŐ

A kormány először 2020. december 2-án tett közzé rövid összefoglalót a Helyreállítási Tervről, melyet március közepén a komponensek összefoglalói követtek, majd 2021. április 14-én és 16-án jelent meg egy-egy részletes tervezet.

A terv kilenc komponenst tartalmaz: Demográfia és köznevelés, Magasan képzett, versenyképes munkaerő, Felzárkózó települések, Vízgazdálkodás, Fenntartható zöld közlekedés, Energia – zöld átállás, Átállás a körforgásos gazdaságra, Egészségügy és Szakpolitikához nem sorolható országspecifikus ajánlások.

A végleges terv teljes költségvetése 2500 milliárd forint vissza nem térítendő támogatás, hitelek nélkül.

1. Természetvédelmi törekvések a magyar Helyreállítási Tervben

A magyar Helyreállítási Terv tartalmaz környezetvédelmi szempontból előremutató intézkedéseket, azonban a biológiai sokféleség megőrzése minimális mértékben, csupán kiegészítő jelleggel jelenik meg. A tervezett komponensek nagyobb része távoli összefüggésben áll a biológiai sokféleséggel, ilyenek a demográfia, köznevelés, felsőoktatás (Magasan képzett, versenyképes munkaerő), szociálpolitika (Felzárkózó települések), egészségügy. A természetvédelemmel közvetlenebb összefüggésben lévő komponensek a vízgazdálkodás, a közlekedés, az energetika és a körforgásos gazdaság.

A tervek jelentős mértékű infrastrukturális fejlesztéseket tartalmaznak, épületfelújításokat, új épületeket, közlekedés-fejlesztést. Az építőipar természetkárosító hatása jelentős, melyet csak az tudna ellensúlyozni, ha a megvalósuló beruházások képesek lennének strukturális változásokot beindítani (energiahatékonyság fejlődése, csökkenő hulladéktermelés, átállás megújuló energiára, szemléletváltás). Figyelembe véve az ismert és már sok helyen sikerrel alkalmazott természet-alapú megoldásokat (nature-based solutions), megállapítható, hogy a terv híján van az igazán előremutató természetvédelmi célkitűzéseknek.

Rossz arányok

Magyarország az elmúlt években saját forrásból nagyságrendileg évente 200 milliárd forintot költött környezetvédelmi célokra, ebből 21 milliárdot szánt természetvédelemre.¹⁷ A HEE keretében rendelkezésünkre bocsátott finanszírozás nagysága tehát jelentősen meghaladja a nemzeti finanszírozásból általában a környezeti és biodiverzitási célokra elkülönített forrásokat. Magyarország élhetett volna a lehetőséggel, hogy a pénzügyi eszközt kihasználva ambiciózus természetvédelmi célokat épít a beruházásokba, de sajnos nem tette.

A terv legproblémásabb elemére, a vizgádzalkodásra szánt keret (456 millió euró) több mint hétszer magasabb, mint a természetvédelemre évente fordított összeg (kb. 60,8 millió euró).

Egy ilyen grandiózus fejlesztési programnál **a gyenge vagy hiányzó természetvédelmi célkitűzések nem csupán elszalasztott lehetőségek, hanem a megszokott káros gyakorlatok, kivitelezési módszerek folytatása révén tevélegesen hozzájárulnak a biológiai sokféleség folytatólagos károsításához – immár milliárdokkal megtámogatva. Belátható, hogy a természetvédelmi célú projektekre szánt 2,221 milliárd forint – ami a teljes összeg kevesebb mint 1 ezreléke – ezt képtelen lesz ellensúlyozni.**

2. A biológiai sokféleség állapota Magyarországon

Magyarországon a biológia sokféleség évtizedek óta stabilan csökkenő tendenciát mutat. E jelenségnek legfőbb kiváltó okai ugyanazok, melyek globálisan is a biológiai sokféleség csökkenését eredményezik: élőhelyek eltűnése, túlfogyasztás, túlhasználat, inváziós fajok meglepedése, környezetszennyezés és éghajlatváltozás. A politikai akarat és az állampolgárok elkötelezettségének hiánya felerősíti e káros tendenciákat, nincs valódi szándék a probléma megoldására. Bár hazánkban léteznek a természetvédelemhez szükséges jogszabályok, a szakpolitikai végrehajtás kudarcot vall. Számos Natura 2000 terület kapcsán még mindig hiányoznak a döntéshozatal megalapozó adatok és a fenntartási tervek. A rossz természetvédelmi helyzetű élőhelytípusok és fajok aránya magas, különösen a mezőgazdasággal érintett területeken.

A természetvédelmi közigazgatás széttagolt, a hatóságoknak nincs jogi eszköze és kapacitása a természetpusztítás megakadályozására, mint azt az elmúlt időszakban a sajtóban is megjelent megannyi példa mutatja.

3. A Helyreállítási Terv beruházásainak és reformjainak hatása az élővilágra

A Helyreállítási Terv élővilágra gyakorolt hatását a ne okozz jelentős kárt (angolul: DNSH) alapelvnek való megfelelés vizsgálatával lehetne előre jelezni. A terv komponensei ugyan megemlítik a „ne okozz jelentős kárt” elv alkalmazását, ám ezek a mondatok a legtöbbször csupán egyszerű kijelentések érdemi indoklás és bizonyítékok nélkül. A potenciális környezeti kockázatokkal járó fejlesztések mélyreható elemzése hiányos és egyoldalú: csak a javasolt fejlesztések pozitív környezeti hatásait emelik ki, a lehetséges kockázatokat nem. Nincs utalás jobb alternatívák mérlegelésére sem.

A vizes élőhelyek helyreállítását célzó intézkedések a természetvédelemre összpontosítanak. Ezen intézkedések jelentősége azonban elhanyagolható a teljes terv arányában, és egyáltalán nem foglalkoznak olyan strukturális problémákkal, hogy például eredetileg miért degradálódtak a helyreállítani kívánt élőhelyek, vagy milyen tájhasználatváltással lehetne hosszú távon is fenntarthatóvá tenni a gazdálkodást az adott területeken. Szomorú, hogy több természetvédelmi fejlesztésről is lemondott a Kormány a tervezés folyamán.

Egyes beruházások a belvízi szállítás megkönnyítését célozzák, melyek mederátalakítással (kotrással) járnak. Ez számottevő kockázatot jelent a biodiverzitás szempontjából.

Félő, hogy egyes infrastruktúra-fejlesztési intézkedések, például a közlekedésfejlesztés vagy a napenergia-berendezések telepítése értékes mezőgazdasági területeken valósul meg, ami tovább gyorsíthatja a mezőgazdasági biodiverzitás csökkenését.

Bár a terv minimális mértékben tartalmaz természetvédelmi célkitűzéseket, nincs garancia arra, hogy ezek érvényesülnek a kivitelezés során. Hiányoznak az erős, számszerűsíthető természetvédelmi célok és mérföldkövek, nincs előírva a természetvédelmi civil szervezetek bevonása a végrehajtás és a monitoring folyamatába, és alacsony összeg van előírva szemléletformálásra.

¹⁷ Európai Bizottság, [The Environmental Implementation Review](#) 2019, Country Report Hungary, 2019.



Antal Molnár

Apró sikerek

A zöld civilek sikereként értékelhető, hogy a természetvédelmi szempontból legkárosabb projekt, az öntözés kikerült a tervezet végleges verziójából. Az április 16-án megjelent változatban még jelentős öntözéses beruházások szerepeltek, melyek célja öt területen a mezőgazdasági vízigény kielégítése volt. A zöld civilek régóta tiltakoznak az intenzív, öntözéses mezőgazdasági kultúrák fenntartása és fejlesztése ellen, mivel ezek hosszú távon jelentős károkat okoznak az ökoszisztémában. A végleges Terv a vízvisszatartáshoz szükséges infrastruktúra fejlesztését célozza, ami természetvédelmi garanciák beépítése esetén támogatható. A vízvisszatartás elvi lehetőséget teremt természetvédelmi projektek megvalósítására, ökoszisztémák helyreállítására és tájhoz illeszkedő gazdálkodási rendszerek kialakítására.

4. Javaslataink

A tervezési szakasz nagyrészt lezárult, már csak kisebb pontosításokra van lehetőség, ugyanakkor a végrehajtás és a monitoring során még megerősíthetőek a természetvédelmi szempontok. Jelen dokumentumban leírt javaslatunk az EU 2030-ig szóló biodiverzitás stratégiája, a Nemzeti Biodiverzitás Stratégia (2015-2020) és a Natura 2000 Priorizált Intézkedési Terv (PAF) célkitűzései és szempontrendszerei alapján készültek.

» A vízgazdálkodási komponens a célok szintjén jelenleg a vízvisszatartásra fókuszál, kérdéses azonban, hogy mire használjuk majd a vizet, valamint hogy a megvalósítás során mennyire veszik figyelembe a természetvédelmi szempontokat. Megfelelő tervezés és monitoring hiányában a mezőgazdaság és a természetvédelem vízigénye versengeni fog egymással. Ideális esetben a vízvisszatartással érintett területeken kis léptékű fejlesztések jönnek létre, amelyek lehetőséget teremtenek olyan extenzíven művelt, fenntartható, kis- vagy közepes gazdaságok számára, amelyek magas hozzáadott értékű mezőgazdasági termékekre szakosodtak.

Számos sikeres példa van mind a múltból, mind a jelenből az árvízzel érintett területek mezőgazdasági hasznosítására Magyarországon, például gyümölcsösök, extenzív halastavak, legeltetés stb. Ezek a modellek rengeteg ökoszisztéma-szolgáltatást fenntartanak, miközben lényegesen több munkahelyet teremtenek, mint az intenzív gazdaságok.

» A természetes környezetbe simuló vízvisszatartó infrastruktúra fontos része e programoknak. A modellváltást a mezőgazdasági támogatási rendszernek is segítenie kellene. Kérdéses, hogy nemzeti forrásokból később esetlegesen létrejövő kiegészítő öntözésfejlesztések nem fordítják-e negatívvá a természetvédelmi előnyöket.

» Mivel az intenzív öntözés szikesedést és talajeróziót okozhat, továbbá az öntözéses infrastruktúra egyes elemei veszélyesek lehetnek az élővilágra, ezért Natura 2000 területeken meg kell tiltani az öntözést.

» Mezőgazdasági területek ne épüljenek be épületekkel, napelemekkel vagy egyéb infrastruktúrával.

» A biodiverzitás megőrzésére vonatkozó célok és mérföldkövek jelenjenek meg az ingatlanfejlesztési projektek kapcsán. Az épületek felújítása és szigetelése során előnyben kell részesíteni természet alapú megoldásokat. Például: fenntartható esővíz-gazdálkodás, esőkertek, madár- és denevérvédelmi eszközök, odúk, etető, növényzet felhasználása árnyékolásra, zöldtetők, közösségi komposztálás, beporzóbarát növényválasztás.

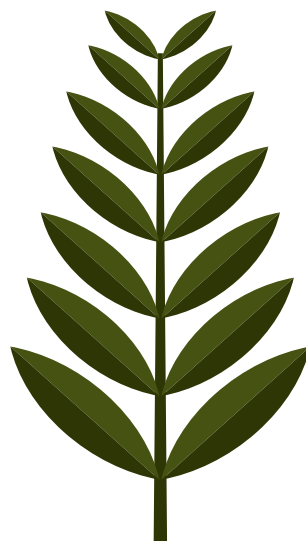
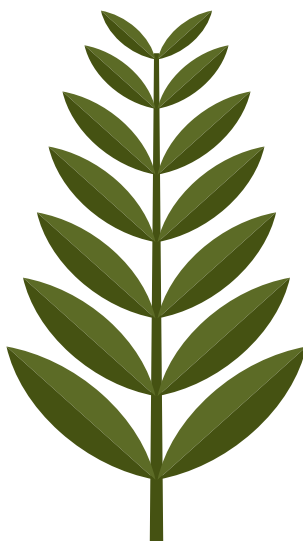
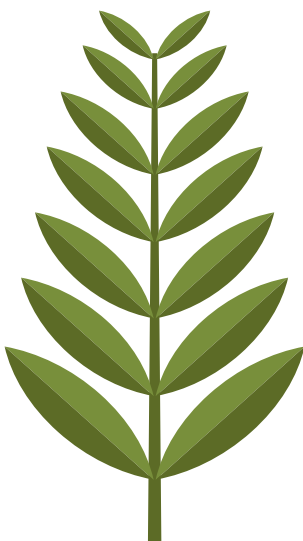
» Az elektromos vezetékeket madárvédelmi eszközökkel (madárbarát villanyoszlopok) kell felszerelni.

» A terv egyik fő hiányossága, hogy csekély összeget szán a szemléletformálásra és a kapacitásépítésre. Ha azt szeretnénk, hogy a Terv eredményeképpen létrejövő megoldásokat (zöld infrastruktúrát, digitális megoldásokat stb.) megfelelően használják az emberek, akkor a szemléletváltás és a természettel való együttműködés támogatása elengedhetetlen.

» A monitoring bizottságok összetételénél különösen fontos, hogy az állami és a civil természetvédelem képviselve legyen, illetve a szakpolitikai résztervek kialakításába is be kell vonni a természetvédelmi szereplőket. Ez garantálhatja a természetvédelmi szempontok érvényesülését.

5. Átláthatóság és társadalmi konzultáció

A Helyreállítási Terv társadalmi konzultációja során a kormány törekedett az érintettek bevonására, de a partnerek érdemi részvételét több tényező nehezítette. A terveket a benyújtási határidőhöz túl közel tették közzé, környezeti elemzések nélkül, ami megnehezítette az értékelés elvégzését. Pozitívum, hogy több környezeti partner egyes javaslatait beépítették a végső dokumentumba. A végrehajtásban való társadalmi részvétel megvalósítása nem tisztázott.







CEE Bankwatch
Network
euRONATUR