

MAGYARORSZÁG EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁSI FELKÉSZÜLTSEGE ÉS ENNEK KÖRNYEZETVÉDELMI KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI

SZIKORA VERONIKA*

„Egyesült Európát akarunk, nem pedig egyszerűen kiterjesztett szabadkereskedelmi övezetet. Igaz, népeink rendkívül különbözőek, ez Európa erejének titka. Kontinensünk minden színére szükségünk van. Sokféleséget akarunk, nem uniformizáltságot”¹

Az írásomban való tájékozódás megkönnyítésére:

Az írás egy gondolatívet követ, amelynek néhány pontját kiemelem és nagyító alá helyezem. Ezek a következők szerint rendeződnek:

Egy általános, rövid áttekintéssel indítok hazánk Európai Unió csatlakozásáról;

Majd vázoló a felvétel alapkövetelményeit;

Elemzem az Európai Bizottság által készített Véleményt;

Részletesen ismertetem az Európai Unió környezetvédelmi kérdőívekre adott válaszokat;

Pontokat emelek ki a Nemzeti Környezetvédelmi Programból;

Ehhez kapcsolódva boncolgatom a részterületek problémáit.

A környezetvédelmi politika eszközein belül a pénzügyi háttérre szentelek több időt, különösen a Phare programra vetítve a figyelmet.

* SZIKORA VERONIKA

doktorjelölt

Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Helmuth Kohl volt német kancellár

1. Egy általános, rövid áttekintés az Európai Unióhoz való csatlakozásunkról

Csaknem egy évtizednek kellett elteltie a rendszerváltozás óta ahhoz, hogy az Európai Unió a gyakorlatban is bizonyítsa készségét a kelet-európai régió országainak befogadására. Az elmúlt év áprilisának elején elkezdődtek a csatlakozási tárgyalások a térség öt országával – Magyarországon kívül Lengyelországgal, Csehországgal, Szlovéniával és Észtországgal, valamint a már korábban tagságért folyamodott dél-európai szigetországgal, Ciprussal. Novemberben megkezdődtek az érdemi tárgyalások. Az időnként napvilágot látó kételyek, elbizonytalanodás és pesszimizmus ellenére van esély arra, hogy hazánkkal a lehető legrövidebb időn belül, az ezredfordulóra sikeresen befejeződjenek a tárgyalások, s esetleg már 2002-ben tagja lehetünk az Európai Uniónak.²

Martonyi János külügyminiszter a korábbi³ felvétel mellett érvelt.⁴ Felhívta a tagországok figyelmét arra, hogy rendkívül nagy csalódást okozna bármiféle késlekedés. Sürgette az EU tagjait a bővítéshez szükséges elkerülhetetlen belső reformok megvalósítására. A jelenlegi tárgyalási szakasznak a végkifejletéhez kell vezetnie és Magyarország nem hajlandó tudomásul venni elutasításra vagy késlekedésre vonatkozó üzeneteket. Óriási hiba lenne 2005-re vagy 2006-ra halasztani a bővítést, hiszen 2002-ig minden fennmaradó kérdés megoldható.

A „korai” csatlakozással maga az EU is számol: a Bizottság nyilvánosságra hozott közös költségvetési tervezete például 2002-től az új tagállamok részesedéséről már számszerűsített előirányzatokat tartalmaz a strukturális alapokból, valamint arra vonatkozóan is, hogy a kibővítés hatására mennyivel emelkednek a költségvetés más kiadási és bevételi tételei. Az EU keleti kibővítésének folyamata immár visszafordíthatatlannak látszik. Az irányzatot legfeljebb előre nem látható, rendkívüli fejlemények zavarhatják meg.

A '98 januárjában megtartott magyar-osztrák szemináriumon is a mielőbbi felvétel esélyeit latolgatták.⁵ Wolfgang Wolte⁶ megnyugtatta a hallgatóságot, hogy hazája csatlakozása idején is igencsak visszafogottan reagált az EU a belépési szándékokra.

Habsburg Ottó is kifejezte reményét a 2002 és 2004 közötti csatlakozásra.⁷

2. Uniós felvételi alapkövetelmények

Az EU állam- és kormányfői 1993 júniusában Koppenhágában döntöttek arról, hogy megnyitják a közösség kapuit a kelet-európai térség azon országai előtt, amelyekkel társulási viszonyt létesítettek, és hivatalosan is kifejezik szándékukat a csatlakozásra.

² Commission Opinion on Hungary's Application for membership of the EU 1997. jún.

³ Ez a munkahipotézis szerinti időpontot jelenti

⁴ Martonyi János előadása Londonban a Királyi Külügyi Intézetben (1998. szeptember)

⁵ Bécsben az EU- csatlakozásról (Népszabadság 1998. jan. 12.)

⁶ Wolfgang Wolte osztrák nagykövet, nyugalmazott diplomata

⁷ A NATO-kudarc esetleg rontaná uniós esélyeinket (Népszabadság 1997. nov. 11.)

„Azon közép-kelet-európai társult országok, amelyek úgy akarják, az Európai Unió tagjaivá válnak. A csatlakozásra akkor kerül sor, amint egy ország képessé válik a tagsági kötelezettségekből adódó gazdasági és politikai feltételek teljesítésére.

A tagság követelményei:

- a tagjelölt ország stabilan működteti a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a kisebbségek védelmét biztosító intézményrendszert,
- működőképes piacgazdaság megléte és képesség az Unión belüli versenykihívásnak való megfelelésre,
- a tagsággal járó kötelezettségek vállalásának képessége, így a politikai, gazdasági és pénzügyi unió célkitűzéseivel való azonosulás.

Az Unió képessége új tagok felvételére, az európai integráció fejlődési ütemének fenntartása mellett, szintén lényeges szempont, amely mind az Unió, mind a tagjelölt országok érdekeit szolgálja.”⁸

A koppenhágai nyilatkozat megfogalmazta a közép- és kelet-európai társult országok csatlakozási kérelmeinek elbírálásánál alkalmazandó politikai és gazdasági kritériumokat.

Magyarország 1994 márciusának végén⁹, a régió országai közül elsőként nyújtotta be csatlakozási folyamódványát, amelyet kilenc ország hasonló kérelme követett. A koppenhágai csúcs egyben meghatározta azokat az általános politikai és gazdasági feltételeket is, amelyeket a majdani tagság elérése érdekében a csatlakozni szándékozó országoknak teljesíteniük kell.

Magyarország a koppenhágai kritériumok közül a politikai feltételek tulajdonképpen teljesítette. Az elmúlt években kiépültek, és nagyobb zavarok nélkül működnek azok a fontosabb intézmények, amelyek biztosítják a demokrácia, a törvényesség, az emberi és a kisebbségi jogok érvényesülését az országban, amint azt a bizottsági Országvélemény is megállapítja. Ez persze nem azt jelenti, hogy ne lennének további tennivalók ezen a területen. A csatlakozási partnerség tárgyában a Bizottság által készített dokumentum is felsorolja azokat az ajánlásokat, amelyeket a politikai kritérium maradéktalan teljesítése érdekében mindenképpen meg kell szívlelnie a magyar hatóságoknak.

Magyarországot már 1997 közepén az EU is a működőképes piacgazdaságok közé sorolta, és olyan országgént értékelte, amely középtávon képes lesz állni az Unión belüli piaci erők és a verseny nyomását, feltéve hogy fennmaradnak azok a makrogazdasági feltételek, amelyek biztosítják a beruházások számottevő növekedését. A magyar vállalatok versenyképességének javítása tehát kulcsfontosságú ahhoz, hogy hazánk megfeleljen az EU által szabott gazdasági kritériumoknak. Ez annak ellenére a legfontosabb feladatok egyike, hogy a magyar kivitel döntő hányada már ma is az EU

⁸ Az Európai Tanács 1993. júniusában, Koppenhágában tartott ülésén megalkotott szövege

⁹ Magyarország 1994. márc. 31-én nyújtotta be csatlakozási kérelmét az Európai Unióhoz, a Tanács 1995. április 18-án döntött a Szerződés O. cikkében lefektetett, a Bizottsággal való konzultációt elrendelő eljárás lefolytatásáról

piacán talál vevőkre, tehát megfelel az ottani versenyfeltételeknek. Ugyanakkor a Bizottság a csatlakozási partnerség keretében is számos további ajánlást fogalmaz meg a gazdasági kritériumok maradéktalan teljesítése céljából. Ezek közül a fontosabbak: Magyarországnak tovább kell erősítenie a fenntartható növekedés és a költségvetés egyensúlyi helyzetének feltételeit; folytatnia kell az eddigi elővigyázatos makrogazdasági politikákat és a strukturális reformokat; a társulási megállapodás intézményi keretei között folyamatosan közösen értékelni kell a gazdaságpolitikai prioritásokat, figyelembe véve az EMU által támasztott követelményeket is; a makrogazdasági stabilitás alátámasztása céljából is ki kell teljesíteni a társadalombiztosítási rendszer reformját; további lépések szükségesek a gazdasági szabályozórendszer tökéletesítésére; a munkaerőpiac működési hiányosságait fel kell számolni stb.

Az Európai Tanács 1995. decemberében Madridban tartott ülése utalt annak szükségességére, hogy a csatlakozást előkészítő stratégia keretein belül „kell megteremteni a tagjelölt országok fokozatos, összehangolt integrációjának feltételeit, nevezetesen:

- a piacgazdaság fejlődését,
- az államigazgatás átalakítását,
- szilárd gazdasági és pénzügyi környezet megteremtését”.¹⁰

3. Az Európai Bizottság helyzetértékelése a csatlakozási felkészültségről

A Bizottság az egyes Vélemények mellett, az "Agenda 2000" című közleménye keretén belül, a Tanács elé terjeszti a tagsági kérelmek általános értékelését, valamint az Unió sikeres kibővítését szolgáló stratégiára vonatkozó ajánlásait. Ezzel egyidejűleg bemutatja a kibővítésnek az uniós politikákra gyakorolt hatásának értékelését.

A Bizottság a Véleményben a magyar kérelmet érdeme szerint vizsgálja, de ugyanazon kritériumok alapján, amelyeket más kérelmekről ezzel egyidőben alkotott Vélemények során alkalmaz. Ez az eljárás megfelel az Európai Tanács madridi ülése során megfogalmazott követelménynek, mely szerint a jelentkező országokat egyenlő bánásmódban kell részesíteni.

A Bizottság 1997 közepére elkészítette¹¹ országvéleményét a tíz országról, tagságra való felkészültségük állapotáról. A csatlakozni szándékozók közötti differenciálás tulajdonképpen ezzel a bizottsági aktussal kezdődött. A véleményezések alapján öt ország, köztük Magyarország teljesítményét találták megfelelőnek arra, hogy az EU megkezdhesse velük a csatlakozási tárgyalásokat.

Az Agenda 2000-ben a Bizottság rögzítette, hogy az Európai Tanács számára rendszeres jelentést készít valamennyi közép- és kelet-európai tagjelölt ország tagságra

való felkészülésének előrehaladásáról, s az első ilyen jelentését 1998 végén nyújtja be.¹²

A luxembourgi Európai Tanács határozata szerint:

"1998 végétől a Bizottság rendszeres jelentést készít a Tanács számára, melyben a koppenhágai kritériumok fényében – különös tekintettel az uniós vívmányok átvételének ütemére – áttekinti valamennyi közép- és kelet-európai tagjelölt előrehaladását a csatlakozás felé, s egyben amennyiben szükséges, kétoldalú kormányközi konferenciák megnyitására vonatkozó javaslatokat is megfogalmaz. A jelentéseket megelőzően az Európai Megállapodás által létrehozott intézmények keretében sor kerül a Csatlakozási Partnerség végrehajtása valamint a vívmányok átvétele terén elért előrehaladás felülvizsgálatára a tagjelölt országokkal. A Bizottság jelentései alapul szolgálnak a Tanács számára a csatlakozási tárgyalások folytatásához vagy azok további jelöltekre való kiterjesztéséről szóló döntés meghozatalához. Ezzel összefüggésben a Bizottság továbbra is az Agenda 2000-ben alkalmazott módszert fogja követni, hogy értékelje a tagjelölt országok képességét a gazdasági kritériumok és a csatlakozásból származó kötelezettségek teljesítését illetően.

A Bizottság által a Tanács számára átnyújtandó éves jelentésben fenn kell tartani a dinamikus megközelítést a tagjelölt országok előrehaladásának értékelése során."

A cardiffi Európai Tanács megerősítette ezeket a következtetéseket, kijelentve, hogy „Az Unió prioritása a luxembourgi Európai Tanács következtetései által érintett országokra vonatkozóan a bővítési folyamat fenntartása, amely keretében aktívan törekedhetnek a tagságra és előreléphetnek a tagságból származó kötelezettségek vállalásában, beleértve a koppenhágai kritériumokat is. Valamennyi tagjelölt ország azonos kritériumok alapján kerül megítélésre és a saját ütemében halad a tagság felé, saját felkészültségi fokától függően. Sok függ a tagjelölt országok e kritériumok teljesítésére irányuló saját erőfeszítéseitől. Az EU-val fenntartott kapcsolatok erősödése – beleértve a politikai párbeszédet és a csatlakozásra való felkészültségüket elősegítő testre szabott stratégiát – valamennyiük számára előnyös lesz."

A feltételek nem ország-specifikusak, minden tagságra pályázóra egyformán érvényesek. Ilyen értelemben tehát az Unió nem tett különbséget a régió országai között, mindegyik egyforma elbánásra számíthat az EU részéről. Emellett a feltételeket sem azok megfogalmazásakor, sem később nem pontosították. Nem lehetett tudni például, hogy mit kell érteni a működőképes piacgazdaság fogalmán, hogy a magánszektorban milyen súlyt kell képviselnie. Sokan joggal feltételezték: a feltételek nem véletlenül fogalmazódtak meg ilyen általánosságban. Így mód van arra, hogy az EU belátása és mindenkor érdekei szerint értékelhesse azok teljesítését, halogathassa a tényleges bebocsátás időpontját.

A tagsággal járó kötelezettségek körét sem határozták egyértelműen körül. Ezek egy részét csak később, 1995-ben fűzte csokorba az ugyancsak valamennyi

¹⁰ Az Európai Tanács által 1995. decemberében megállapított szöveg

¹¹ Idén már a következő is megszületett, „Jelentés” néven bővebb kifejtése található az írásban

¹² Országvélemény (1998) A Bevezetés a) Előszó

tagjelöltnek átadott bizottsági Fehér Könyv¹³. A dokumentum azokat a közösségi jogszabályokat tartalmazta, amelyeket a tagságra pályázóknak nemzeti jogrendjeikbe át kell ültetniük és érvényesítésükhöz a megfelelő intézményrendszert kiépíteniük ahhoz, hogy alkalmassá váljanak az egységes belső piaci tagságra. Az egységes belső piac, a gazdasági és pénzügyi unió (EMU)¹⁴, valamint a közös pénz 1999. január 1-jére előirányzott és megvalósított bevezetése ugyanis a gazdasági integráció betetőzését, az európai nemzetgazdaságok egységes közös gazdasággá történő összeolvadásának utolsó szakaszát jelenti.

A Fehér Könyvben foglalt kiterjedt körű kötelezettségek átvétele tehát különös fontosságú Magyarország, de az EU szempontjából is. Ha Magyarország csak részben képes eleget tenni ezeknek a kötelezettségeknek, ha sok és a belső piac működése szempontjából meghatározó területeken kér halasztást, derogációkat a szabályok átvételére és alkalmazására, úgy az EU alkalmatlannak ítélné a tagságra, vagy messze kitolhatja a tagság időpontját. Az Unió ugyanis nem hajlandó olyan országokat tagjai közé fogadni, amelyek bármilyen formában korlátokat jelentenek a szabad tényezőáramlás útjában, zökkenőket, zavarokat okoznak a belső piac működésében.

Magyarország szempontjából az első két követelmény teljesítése szükségszerű velejárója a gazdasági-politikai átalakulási folyamatnak, tehát tulajdonképpen független az EU- tagságtól. A harmadik követelmény azonban kimondottan EU-specifikus még akkor is, ha az abban foglaltak egy része, így a belső piaci szabályozások nagyrészt nemzetközileg elfogadott elvekhez és szerződéses kötelezettségekhez – pl. WTO- megállapodásokhoz – igazodnak.

A Bizottság Fehér Könyve része volt az EU ún. csatlakozás előtti, a csatlakozásra felkészítő stratégiájának. E stratégia első elemeit az 1994 decemberi esseni csúcs alakította ki, s az elmúlt években mind konkrétabb formát öltött.

A csatlakozásra történő felkészülés szempontjából igen nagy jelentőségű az 1991 decemberében kötött Társulási Megállapodás, amely az integráció egyik alapkövetelményét, a vám- és mennyiségi korlátozások nélküli kereskedelem fokozatos és aszimmetrikus megteremtését rögzíti, emellett számos olyan kötelezettséget írt elő Magyarország számára, amelynek teljesítése ugyancsak alapfeltétele a teljes jogú tagságnak is. Említést kell tenni a felkészítési stratégia keretében kialakított „strukturált párbeszéd” rendszeréről is, amely a kormány tagjai és az adminisztráció tisztségviselői számára nyújt lehetőséget az EU hasonló szintű intézményeivel a rendszeres konzultációra és egyeztetésre, ezen intézmények működési mechanizmusának jobb megismerésére.

¹³ White Paper-Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union. Commission of the European Communities, Brussels, 03.05. COM (95) 163 final

Magyarul lásd: Közép- és Kelet- Európa társult országainak felkészülése az Európai Unió egységes belső piacába történő integrációra. Fehér Könyv Budapest, 1995. Kiadta az Európai Bizottság Magyarországi Képviselete

¹⁴ Európai Monetáris Unió (EMU)

A Bizottság 1997 júniusában, az Agenda 2000 című dokumentumában tett javaslatot a felkészítési stratégia megerősítésére, amelynek főbb pontjaival az 1997 decemberi EU- csúcs is egyetértett. A megerősítést az indokolta, hogy 1998 tavaszától új szakaszba lépett az EU keleti kibővítésének és a régió országai tagságra való felkészülésének a folyamata.

4. A Vélemény tartalma

A Vélemény felépítése figyelembe veszi az Európai Tanács koppenhágai ülése során tett megállapításokat. A Vélemény:

- áttekinti Magyarország és az Unió kapcsolatait napjainkig, különös tekintettel a Társulási Megállapodás keretében,
- elemzi az Európai Tanács által említett politikai feltételek (demokrácia, jogállamiság, emberi jogok, kisebbségek védelme) teljesítésével kapcsolatos helyzetet,
- felméri Magyarország jelenlegi helyzetét és kilátásait az Európai Tanács által említett gazdasági feltételek (piacgazdaság, versenyképesség) szempontjából.
- foglalkozik Magyarország képességével a tagsággal járó kötelezettségek - azaz a Szerződésben megfogalmazott *acquis*, a másodlagos joganyag, és az Uniók politikák vállalásának vonatkozásában,
- végül általános értékelést nyújt Magyarország jelenlegi helyzetéről és perspektíváiról az Unióhoz történő csatlakozás feltételeinek teljesítése tekintetében, és ajánlást fogalmaz meg a csatlakozási tárgyalásokra vonatkozóan.

A Jelentés¹⁵ szerkezete is ezt a felépítést követi azzal a különbséggel, hogy az előzőekben kifejtett pontok közül az utolsó már nem szerepel az előző évihez képest.

A gazdasági feltételek, valamint az *acquis* elfogadására való képesség tekintetében a Bizottság Magyarország elemzését egy előre tekintő értékeléssel egészítette ki: megkísérelte felmérni Magyarország reálisan várható fejlődését a csatlakozást megelőző, elkövetkező években, figyelembe véve azt a tényt, hogy ebben az időszakban maga az *acquis* is tovább fejlődik. Ennek érdekében, - és anélkül, hogy előre döntene a csatlakozás tényleges időpontjáról - a Vélemény középtávú, megközelítőleg ötéves időszakkal számol.

A Jelentés¹⁶ a Vélemény óta bekövetkezett fejleményeket veszi figyelembe. Megvizsgálja, hogy a Véleményben megjelenő tervezett reformokat végrehajtották-e és tanulmányozza az új kezdeményezéseket, beleértve azokat, amelyek közvetlenül

¹⁵ Lásd bővebben kifejtve az előzőekben

¹⁶ Az Európai Bizottság jelentése gyakorlatilag az azt időben megelőző Vélemény tartalmi struktúráját követve ad elemzést az eltelt időszak eseményeiről. A „Jelentés” szó kezdőbetűjét a Véleményhez hasonlóan a szerző nagy betűvel írja, annak érzékeltetésére is, hogy ez egy önálló és teljes dokumentum. A más helyen előforduló „jelentés” kifejezés egyrészt mint bizottsági állásfoglalást vagy egyéb jelentést takar.

kapcsolódnak a Csatlakozási Partnerség prioritásaihoz. A jelentés egy különálló része megvizsgálja, hogy Magyarország milyen mértékben teljesítette a Csatlakozási Partnerségben rögzített rövidtávú prioritásokat.

Míg a politikai és az acquis-ra vonatkozó követelményeknek való megfelelés értékelése a Vélemény óta megvalósított előrehaladásra koncentrál, a gazdasági értékelés Magyarország hosszabb távú gazdasági teljesítményének értékelésén alapul. Az acquis átvétele terén elért előrehaladás felvázolása az elfogadott jogszabályokon alapszik, s kevésbé a különböző szakaszban lévő – előkészítés alatt álló vagy a parlamenti elfogadás előtt lévő – jogalkotáson. Csak ily módon volt lehetséges a csatlakozásra való konkrét felkészülés objektív felmérése és összehasonlítása.

A Vélemény előkészítése során a Bizottság a magyar hatóságoktól bőséges információt kapott az ország helyzetéről, valamint több más információ-forrást is igénybe vett, köztük a tagállamoktól és számos nemzetközi szervezettől származó ismereteket.

A Jelentés számos forráson alapszik. A tagjelölt országok felkérést kaptak, hogy adjanak tájékoztatást a tagságra való felkészülésükben a Vélemény közzététele óta megtett előrehaladásról. Az Európai Megállapodás keretében tartott találkozókön nyújtott tájékoztatás, az Acquis Átvételének Nemzeti Programja, valamint a közösségi jog átvilágításából származó információk további információ források voltak. A jelentés elkészítése során a Bizottság figyelembe vette továbbá a Tanács vitáit a Véleményről, az Európai Parlament jelentéseit és határozatait a Bizottság Véleményeiről, és különösen a von Habsburg által a Magyarország EU csatlakozási kérelméről készített jelentést. A Bizottság az éves jelentések elkészítéséhez ezen túlmenően felhasználta a tagországok értékeléseit – különös tekintettel a tagság politikai követelményeire vonatkozóan – valamint a különböző nemzetközi szervezetek – elsősorban az Európa Tanács, az EBESZ, a nemzetközi pénzügyi intézmények, valamint a nem kormányzati szervezetek munkáit is.

5. Az Európai Unió környezetvédelmi kérdőívek és az arra adott válaszok

A környezetvédelmi kérdéseket tartalmazó kérdőív a fontosabb területekkel kapcsolatban érdeklődik. Átfogó és részletezést váró kérdéseket fogalmaz meg.

Tematikájának gerince:

- A. Általános kérdések
- B. Szektorpolitikák
- C. Globális kérdések

A Magyarországról készült Országvéleményt nagyobb fejezetenként egybefüggő, tematikus részenként át kell vizsgálni. Ennek egy szelete a környezetvédelmi terület.

Az egyik legizgalmasabb kérdés, hogy hogyan értékeljük Brüsszelnek a magyar környezetvédelem elmúlt állapotáról, a környezetvédelmi igazgatásról, a

szervezetrendszeréről mondott véleményét, és próbáljuk azzal a céllal elemezni, hogy kihüvelyezzük, hogy a jövőre nézve milyen lehetőségeink vannak.

Baja Ferenc volt környezetvédelmi miniszter¹⁷ a vezetése alatt megszületett összegzésről kifejtette, hogy a kielemezett országvélemény néhány pontatlanságot leszámítva korrekt és minden tekintetben helyesen tükrözi Magyarország környezeti állapotát és célrendszerét.

Az Országvélemény tehát reális. Fontos azonban megjegyezni, hogy a régióban a környezetvédelemhez kötődően kevesebb probléma van Magyarországon, mint a többi országban nem mondható, hogy nincsenek környezetvédelmi gondok és problémák, de sikerként könyvelhető el, hogy a régióban - az Országvélemény szerint is - Magyarország kiemelten jól teljesítette az EU környezetvédelmi állásfoglalásait.

Nehéz csak a környezetvédelmet kiragadva értelmezni az Országvéleményt, ugyanis az EU teljesen egyértelműen egy komplex környezetvédelmi politikát valósít meg, ezért nem elegendő Magyarországon sem csupán a Környezetvédelmi Minisztérium¹⁸ véleményére hagyakozni.

Azóta több, mint egy év eltelt. Bár a politika átrajzolta a magyarországi erővonalakat, a csatlakozási elképzelések főbb irányvonalai most is érvényesek. Az idő múlásával egyre közelebb kerülünk a csatlakozás időpontjához, a részletekre kitérő tárgyalások megkezdődtek. A jelenlegi környezetvédelmi vezetést¹⁹ és a tárcát több oldalról támadják, szakmai rátermettségüket is megkérdőjelezve. Ezek a hangok a nemzetközi életben is hallatnak magukról.

A uniós kérdésekre adott hazai stratégia maga a Nemzeti Környezetvédelmi Program²⁰, amely négy tartózkodással elfogadást nyert a Parlamentben, és ez rendkívüli fontosságú, mert ez azt jelképezi, hogy a Program mögött nemzeti konszenzus áll. Ugyanakkor egy reális, végrehajtható, feladat - és ütemtervét adja annak a válasznak, amellyel Magyarország reagál a kérdőívekre és az azokra adandó válaszokra. A Program lényegében tartalmazza azokat a válaszokat és hiányosságokat, amelyeket a kérdőív megfogalmaz.

6. A Nemzeti Környezetvédelmi Programról²¹

A Nemzeti Környezetvédelmi Program felsorolja a környezetvédelmi dokumentumokat;

Környezetpolitikai dokumentumok

- Rövid és Középtávú Környezetvédelmi Intézkedési Terv²²
- Nemzeti Környezet- és Természetpolitikai Konceptió²³

¹⁷ A Horn - Kormány működése alatt (1994-1998)

¹⁸ A továbbiakban rövidítve: KÖM

¹⁹ Pepó Pál (FKGP) miniszteri irányítása alatt (1998-tól, jelenleg -1999 nyarán- is)

²⁰ Az Országgyűlés 83/1997. /IX.26./ OGY határozata; a továbbiakban rövidítve: NKP

²¹ Magyar Közlöny 1997/82. szám 5816.old.

²² 1991-ben a Kormány határozatával elfogadott

²³ 1994-ben a Kormány határozatával elfogadott. Ez a Konceptió az integrált, a különböző szektorok együttműködését igénylő feladatok megvalósítását kiemelten kezeli.

- szakterületi programok - a környezetvédelem egyes sajátos feladataira, ill. más ágazatok környezetvédelmet is érintő területeire készült

Nemzetközi környezetpolitikai tervek és programok²⁴

- Közép- és Kelet-Európai Környezeti Intézkedési Terv²⁵
- Európai Unió Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogramja
- Az Egyesült Nemzetek Szervezetének keretében elfogadott " Feladatok a XXI. századra "

A fenti dokumentumokat döntően meghatározzák a fejlett országok integrációs szervezeteihez történő csatlakozásból származó kötelezettségeket.

Nemzeti összefogás

A Program megvalósítása a védendő ügy sajátossága miatt csak nemzeti összefogással jöhet létre. A környezetvédelmi feladatok megoldása megkívánja a célok integrációját az ágazati és szakterületi politikába.

A Nemzeti Környezetvédelmi Program a következő szektorokat nevesíti:

- energetika
- ipar
- mezőgazdaság, erdő- és vadgazdálkodás
- közlekedés, szállítás
- szolgáltatások
- környezetvédelem

A társadalmi összefogás elengedhetetlen, a különböző szereplők bevonásával kell történnie. A kormányzat, az önkormányzatok, az üzleti élet szereplői és a fogyasztók közös részvételére van szükség.

A Program a kijelölt célok alapján megfogalmazza a legfontosabb feladatokat, a cselekvési irányokat, a megvalósítás eszközeit és a szükséges intézkedéseket az elkövetkezendő időszakra.²⁶

Ez az időszak meghatározó az integráció szempontjából is. A Program az Európai Unióhoz való csatlakozást előkészítő időszakban készült. Mindenképpen áthatja ennek szellemisége, amely nemcsak a főbb elvek magyarországi

²⁴ a legfontosabbakat kiemelve

²⁵ 1993. Luzern

²⁶ Már megszületett a Kormány 2126/1999. (V.31) Korm. Határozata a Nemzeti Környezetvédelmi Program 1991. évi Intézkedési Tervéről (amely a 2000. évi teendőkről is rendelkezik)

érvényesíthetőségében fejeződik ki. Néhány esetben lemásolható a "nagyok" példája, azonban az esetek döntő többségében a konkrét eset speciális megoldást kíván. Kulcsfontosságú a Program szempontjából, hogy Magyarország környezetvédelmi szempontból feleljen meg a csatlakozási feltételeknek.

A Program ezt általában is megfogalmazza, és a részletek megoldási technikájára is kitér. Kiemelt cél, hogy a jogszabály adta 6 éven belül a csatlakozás megkívánta alapvető tartalmi és formai feladatokat meg kell oldani és a jövőbeni tartalmi feladatok megoldását el kell kezdeni.

A „Nemzetközi együttműködés” címszó alatt kimondottan a csatlakozásra koncentrál:

„A csatlakozáshoz kapcsolódó feladatok elsősorban különböző szabályozások, szabványok, normák bevezetését és érvényesítését és azt az integrációs törekvést jelentik, amelyet a stratégia a fenntartható fejlődéssel²⁷ kapcsolatban már megfogalmazott. A szabályozás bevezetésénél figyelembe kell venni, hogy más a bevezethetőség és más az érvényre juttathatóság idő- és ráfordítás igénye.”²⁸

Az Európai Bizottság a közép- és kelet-európai társult országok csatlakozásának környezetvédelmi vonatkozásait vizsgálva hangsúlyozza, hogy a Közösség környezetvédelmi politikája a fenntartható fejlődést²⁹ célozza meg, amely a környezetvédelemnek az EU ágazati politikába való integrálása, a megelőzés elvén, a szennyező fizet elvén, a környezeti kárnak a károkozás eredeténél történő orvoslásán, valamint az osztott felelősségen alapul.³⁰

Ennek a politikának a folytatására van szükség a bővítés után is. Ugyanakkor számot kell vetni azzal, hogy a közösségi környezetvédelmi politika megvalósításának jelenlegi szakaszában a tagországokban még meglévő problémáknál sokkal súlyosabbak a csatlakozó országok környezetvédelmi gondjai. Az alapvető környezetpolitikai elvek – a fenntartható fejlődés követelménye, az elővigyázatosság elve, a megelőzés elve stb. – irányadók voltak a Nemzeti Környezetvédelmi Program³¹ és a kapcsolódó szakprogramok előkészítésénél is.

Az NKP végrehajtásában - bár természetesen a környezetvédelmi tárca a felelős - nagyon nagy szükség van egy összkormányzati szemléletre, és nagyon nagy szükség

²⁷ Lásd részletes kifejtését- Szikora Veronika: A jogharmonizáció kérdései a környezetvédelmi alapelvek tükrében Publicationes Universitatis Miskolcienis Sectio Juridica et Politica Tomus XV. 259-271. oldal

Miskolci Egyetemi Kiadó 1998

²⁸ Nemzeti Környezetvédelmi Program (4.7. Nemzetközi együttműködés) Magyar Közlöny 1997/82. 5844.o.

²⁹ A Maastrichti Szerződés kiterjesztette a környezetvédelmi politika hatáskörét, és új célokkal egészítette ki azt. Ebben a tekintetben a Szerződés legfontosabb rendelkezése az volt, hogy alapelveként a környezeti szempontok figyelembevételén alapuló fenntartható növekedés koncepcióját. Az Amszterdami Szerződés megerősíti, s magasabb szintre helyezi ezt az alapelvet, miután a Szerződés preambuluma is beilleszti.

³⁰ lásd : Az Európai Bizottság véleménye a csatlakozó országokról <http://www.meh.hu/defbu.htm>

³¹ Az Országgyűlés 83/1997. /IX.26./ OGY határozata a Nemzeti Környezetvédelmi Programról Magyar Közlöny 1997/82. szám

van arra, hogy a Parlamentben mindazok a bizottságok, amelyek ún. ágazati integrációs programokban érdekeltek, segítsék az ilyen típusú munkát, jelezve ezzel azt, hogy egy érdekhierarchiában az EU- hoz való csatlakozás prominens érdek, és az ehhez kötődő integrációnak alá kell rendeződnie az ágazati programokban.

Magyarország kapcsolata az EU- val a környezetvédelmi területen nagyon aktív.

A válaszok értékelése megjelent, és az ország válasza adott, azóta létrejött intézkedési tervet monitoringolják, kiemelt érdeklődés övezi a környezetvédelmi csatlakozás feltételrendszerét az EU- ban. A tárgyalások során bebizonyosodni látszik, hogy az NKP nemzetközi értelemben is sikeres és megfelelő válasz.

Azonban jelentős problémák vannak. Például a szennyvízkezelés, hulladékgazdálkodás stb. terén.

Újra a komplexitás jön a képbe.

A környezetvédelemhez kötődően a magyar energiaszektor privatizációja és a privatizáció utáni fejlesztés egyértelműen meghatározzák azt, hogy Magyarország hogyan tud megfelelni. A szabályozórendszeren keresztül már kialakult az a finanszírozási háttér, amely megteremt ennek feltételeit.

A hulladékgazdálkodás területén azonban egy nagyon szimulált környezeti piac van ma Magyarországon, amely piacon továbbra is szerepet kapnak az állami és önkormányzati források. Elsősorban azért, mert a lakosság ezen a téren kevésbé terhelhető és csak folyamatosan alakítható. Budapesten például két vezették be a hulladék-ártalmatlanítási díjat, és ezzel a díjtételek messze alacsonyabbak annál, mint ami egy nyugat - európai hulladékhasznosító rendszer finanszírozásához megfelelő forrásfedezet lenne.

Fontos, hogy a környezetvédelem magyarországi elfogadottsága szempontjából az NKP reálisan tükrözze minden szereplő anyagi oldalát.

Le kell szögezni, hogy mind az ipar, mind a kormányzat és az állampolgárok számára, növekvő pénzügyi terheket fognak jelenteni. A kérdés ezen pénzügyi terhek allokációja és végrehajtása.

Az NKP a kormány és a Pénzügyminisztérium egyetértésével került elfogadásra. Ezért kiemelendő az, hogy az NKP alappilléreben a kormány modernizációs programja az első számú alappillér, amely világossá teszi, hogy ez nem egy irreális elképzelés, hanem finanszírozható, és ennek keretében a felzárkózás biztosított.

Nagyon komoly felelősség van annak tekintetében, hogy a hulladék-gazdálkodásban egyrészt egy önkormányzatbarát hulladékgazdálkodás alakuljon ki, ugyanakkor a regionalitást és a szakmaiságot erősíteni kell. Elképzelhetetlen ugyanis, hogy három ezer önkormányzatnak három ezer hulladéklerakója legyen. Ez finanszírozhatatlan, nem megvalósítható. Ugyanakkor Magyarországon a közszféra és az önkormányzatok anyagi támogatási rendszere alanyi joghoz kötött, ebből kilépni nem tudunk.

Ami a jogi területet illeti, nagyjából befejezhető a munka, ami azt jelenti, hogy az írásban átadott anyag szerint nemcsak a kormányprogramban rögzített jogi

kérdésekben, hanem a Fehér Könyv³² egészében áll feladatunkban a jogi harmonizáció. Igazán komoly probléma a hulladékkezelés és a közműháló helyzetében mutatkozik. Ott sem jogi és szervezeti kérdéssről van szó, hanem finanszírozási kérdéssről.

A Minisztérium megítélése az, hogy az Európai Uniónak is az az érdeke, hogy Magyarország e tekintetben megszakítások nélkül csatlakozzon az Unióhoz.

Bár látszólag a környezetvédelem nem tartozik a magyar gazdaság legfontosabb kérdéseihez, mégis megkülönböztetett figyelemmel kell felé fordulni. Ennek oka összetett, egyik része például az, hogy ez az a terület, ahol a legtöbb derogációt és a legóvatosabb, legjobban megfogalmazott, az ország érdekeit legpontosabban kiszámító magatartásra van szükség, különös tekintettel a magyar ipar védelmében.

Tehát közös érdek, hogy Magyarország egy folyamatos pályán csatlakozzon az EU- hoz. Ezért hazánkban egy olyan környezetvédelmi filozófiát kell a bevezetés során megvalósítani, amelyben az ország mindent megtesz, ezzel pozícióját is javítva a "várakozók listáján".

7. A környezetvédelem részterületeinek elemzése

A XXII. munkabizottság elkészítette a jelentését, amelyet átadott a Külügyminisztérium részére³³. Hatásvizsgálatok készülnek. Ezek nem minden területen hiánytalanok és befolyásolják a becsült költségeket, amelyek a csatlakozáskor a tárgyalók számára rendelkezésre fognak állni. Az egyes direktívák bevezetésével kapcsolatosan is időtartamok vannak megjelölve. Konkrétan megemlítve egy-egy területet:

A levegőtisztaság-védelem egy részét újra kell szabályozni. Ezt az országjelentésből is lehetett látni, hogy a szennyvíz mellett ezzel kapcsolatban is megfogalmaztak elvárásokat.

A zaj - és rezgésvédelemnél általában a gépjárművek, repülőgépek tekintetében viszonylag jó a szabályozás, gyakorlatilag átvettnek minősíthető, míg a háztartási gépek területén egyáltalán nincs szabályozás a zaj- és rezgésvédelemnél.

A vízminőség-védelem áll talán a leggyengébben a harmonizáció területén. Valószínűleg egy új vízvédelmi törvény megalkotására lesz majd szükség,³⁴ és ezzel kivédhető ez a probléma. A környezetvédelmi törvény és a vízgazdálkodásról szóló törvény nem fedi le teljes mértékben az Európai Unió szabályozását.

A veszélyes anyagokkal kapcsolatban is jelentős elmaradásunk van. Az már akkor is jelentkezett, amikor az OECD - országokhoz való csatlakozás során a

³² White Paper-Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union. Commission of the European Communities, Brussels, 03.05. COM (95) 163 final

Magyarul: Közép- és Kelet- Európa társult országainak felkészülése az Európai Unió egységes belső piacába történő integrációra. Fehér Könyv Budapest, 1995. Kiadta az Európai Bizottság Magyarországi Képvisellete

³³ 1997. szept. 25-én.

³⁴ Kovács Árpád helyettes államtitkár véleménye alapján.

vizsgakérdéseket feltették. Akkor figyelmeztettek, hogy a kémiai, vegyi anyagokkal kapcsolatban minél előbb készítse el a szabályozást Magyarország. Előreláthatólag 1999 végére meglesz, és akkor a harmonizáció ezen a téren megfelelő lehet.

A hulladékgazdálkodásról szóló koncepció elkészült, társadalmi vitája megtörtént, 1999 harmadik negyedére - előreláthatólag - felveszi végső formáját. A veszélyes hulladékokról szóló jogszabály pedig harmonizál, a baseli egyezmény kihirdetése megtörtént.

8. A környezetvédelmi politika eszközei

a.) Az akcióprogramok³⁵

A környezetvédelmi politika középpontjában az akcióprogramok³⁶ állnak. Ezek határozzák meg adott időszakban megvalósítandó célokat és feladatokat, és mintegy keretként fogják össze a közösségi környezetvédelmi intézkedéseket a jogalkotástól a közös projektek végrehajtásáig.

b.) A jogalkotás

Az EU környezetvédelemre vonatkozó jogszabályainak átvételében jelentős előrehaladás történt. E joganyag döntő részét Magyarország már adaptálta, ill. a készülő ágazati jogszabályok ezeket az előírásokat tartalmazni fogják. A még nem átvett jogi eszközöket illetően részletes jogalkotási tervvel rendelkezik Magyarország.

Célunk a teljes környezetvédelmi jogharmonizáció elérése a csatlakozás időpontjára. Azokon a területeken, ahol a jogszabályok betartása jelentős beruházási, anyagi terhekkal jár, szükség lehet bizonyos mértékű átmeneti, "türelmi időszak"³⁷ meghatározására és egyeztetésére. Az előzetes tárgyalási pozíció kialakítása során e szempontokat figyelembe vették.

Az Európai Bizottság megállapítása szerint³⁸ a kibővítés kapcsán a környezetvédelem az egyik legnagyobb kihívást jelentő csatlakozási terület. Az Unió egységes belső piacának destabilizációjához elkerülése érdekében - amit a jelenlegi és az új államok környezetvédelmi helyzete közötti különbség tartós megmaradása

³⁵ Lásd részletesen - Szikora Veronika: A környezetvédelmi jogharmonizáció kérdései Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Államtudományi Szekciókiváltása 134-140. oldal Doktoranduszok Fóruma Miskolci Egyetemi Kiadó 1997

³⁶ Az 1972 októberében tartott párizsi csúcstalálkozón határozták el az állam és kormányfők a közösségi környezetvédelmi politika létrehozását. Ennek eredményeként kezdődött meg közös környezetvédelmi szabályok kidolgozása, valamint közös környezetvédelmi akcióprogramok beindítása. Az első akcióprogramot 1973-ban, a következőt 1977-ben „állították pályára”. Ezek hatása és kiterjedése még mérsékelt volt. Igazából az 1983-ban meghirdetett harmadik kibontakozásánál kezdtek csak körvonalazódni a közösségi környezetvédelmi politika céljai és alapelvei.

³⁷ Az Országvélemény értékeléséről (Parlamenti tájékoztató)

³⁸ Az Európai Bizottság véleménye a csatlakozó országokról <http://www.meh.hu/defhu.htm>

okozna - kulcsfontosságú a közösségi környezetvédelmi előírásoknak és szabványoknak a csatlakozó országok általi átvétele. Rövid távon nem látják megvalósíthatónak, hogy a jelölt országok teljes mértékben eleget tegyenek a környezetvédelmi acquis-nak. A csatlakozni kívánó országok nagyon jelentős erőfeszítései mellett az EU számottevő technikai és pénzügyi segítsége is nélkülözhetetlen lesz a környezetvédelmi acquis-hoz való igazolás meggyorsításához, különösen a víz- és energiaügyi területeken. Ezért az acquis³⁹ átvételének elősegítését célzó befektetések a megerősített előcsatlakozási stratégia prioritásai közé tartoznak és az új irányultságú Phare alapját képezik.

Az előbb már említettem, hogy a rövid táv nem elegendő az EU - s igények teljesítéséhez, ezért a tagjelölt országoknak hosszú távú stratégiát kell kidolgozniuk. Ezek megvalósításához még a csatlakozás előtt hozzá kell kezdeni. Az Unió részben segítséget nyújt a gyakorlati kivitelezéshez, de felhívja a figyelmet, hogy törekedjenek az országok az Unión kívüli és a hazai magántőke bevonására. Mellesleg megjegyzem, hogy a környezetgazdaság kimondottan jó üzlet lehet, ezért egyes osztrák cégek (is) élénk érdeklődést tanúsítanak Magyarországra iránt.⁴⁰

Bízható az a bizottsági állásfoglalás is, hogy az eddigi jogharmonizáció eredményeként az EU környezetvédelmi joganyagának való formális megfelelés előrehaladottnak mondható.

Az ország környezetvédelmi csatlakozási stratégiájának tartalmaznia kell a jogharmonizációs menetrendet az EU környezetvédelmi acquisnak való megfelelés érdekében.

Nagyon fontos az a bizottsági észrevétel, hogy számos jogszabály esetén a lényegi megfeleléshez tartósan nagy köz- és magánberuházásokra, valamint jelentős adminisztratív erőfeszítésekre van szükség.

Az EU környezetvédelmi joga másodlagos közösségi jogforrásokra - ezek közül elsősorban irányelvekre - épül. 1972 óta több mint 200 környezetvédelmi irányelv született⁴¹ amelyek nagy része környezeti határértékek és termékszabványok meghatározására vonatkozik.

A Maastrichti Szerződés egyébként lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a közösséginél szigorúbb környezetvédelmi jogszabályokat alkalmazzanak.

Az Európai Bizottság által kialakított Országvélemény szerint a jogharmonizáció keretében végzett jogalkotási munka folyamatos és középtávon az EU környezetvédelmi joganyagának átvétele teljesíthető. Helyes a Vélemény azon megállapítása, amely szerint a „formális” megfelelésen túlmenően a „lényegi” megfelelést - az előírt követelmények, normák alkalmazását, betartását - kell elérni. Az EU szigorúan fogja ellenőrizni a tényleges jogkövetés eredményeit.

Az Európai Unió környezetvédelemmel foglalkozó joganyaga több mint 200 jogszabályt foglal magában. Ezeknek a jogszabályoknak kb. 10%-a Magyarországot nem érinti közvetlenül. Ezekkel kapcsolatban nincs jogharmonizációs feladatunk.

³⁹ Az „acquis communautaire” az EU alapszerződéseiben, rendeleteiben, szabályozásában foglaltak összessége

⁴⁰ lásd: Magyar Gazdaság 1997. jún. 18.

⁴¹ 1997-es adat szerint

A többi joganyagot tekintve, annak 25 %- a teljes mértékben összhangban van, még 25 %- a pedig részben harmonizál a vonatkozó hazai jogszabályokkal.

A magyarországi munkamegosztás miatt több EU jogszabály adaptálása más tárca kompetenciájába tartozik, ami a jogharmonizációs munkát közvetlenül befolyásolja. A jogharmonizációs munka ütemének meghatározása eddig a Kormány határozata⁴² szerint történt. Az ebben meghatározott EU jogszabályokkal összefüggésben adottak a jogalkotási felelősök és a határidők.

Az EU részéről egyre inkább jelentkezik az igény, hogy a jogharmonizáció már ne csak a Fehér Könyv által megadott útvonalon haladjon, hanem az egész környezetvédelmi joganyagot vegye alapul. A kormányhatározat hatálybalépése óta eltelt idő alatt sok jogszabály esetében pontosítani lehetett az ütemezést, valamint a munkamegosztás kérdését.

C.) Pénzügyi eszközök

A közösségi környezetvédelmi politika keretében megvalósuló célok, programok finanszírozását közösségi anyagi forrásokból is támogatják. A strukturális alapok, a kutatás-fejlesztési keretprogram, az Európai Beruházási Bank hitelei, valamint 1993-tól a Kohéziós Alap forrásai is felhasználhatók környezetvédelmi fejlesztésekre, beruházásokra.

Az EU-szabályozást tanulmányozva nem találunk útmutatást az intézményrendszer kialakításának mikéntjére. Csak ajánlásokat adnak, hogy merrefelé induljunk el. A gazdasági alapoknál nagyon fontos az, hogy a Központi Környezetvédelmi Alappal kapcsolatosan jelentős fejlesztést kell végrehajtani. Ez a környezetterhelési- és a termékdíjjal lesz lehetséges. A válaszokat és az Országvéleményt követően több tárgyalás is volt az EU képviselőivel. Minden informális találkozó arra utalt, hogy a környezetvédelem területén a derogáció kérdését óvatosan kell kezelni.

Alkupozicióba kell kerülni, azokban az ügyekben, ahol fizikai beruházások tömegét veti fel az EU - például a szennyvízkezelés területén - így ott igényünket jelezni kell⁴³ más minőségű, más tömegű Phare-forrásokra⁴⁴. Brüsszel azt is jelzi, hogy a bizottságon belül is igen kemény tárgyalások folynak. Nehezen megoldható kérdés, hogy milyen ügyekre kell a pénzt elkölteni. Tehát az ottani ágazatok képviselői között is vannak nézetkülönbségek. A befizetések szintjének növelésére nem mutatnak megadó hajlandóságot. El kell gondolkodni azon, hogy - bár jogilag tudjuk teljesíteni az elvárásokat - a gyakorlati megvalósításhoz pénzügyi segítségre van szükségünk.

Az Unió kohéziós alapjának elsőrendű feladata, hogy egyrészt a közlekedést, másrészt a környezetvédelem fejlesztését szolgálja. Kétkedők felvetik, hogy az újonnan csatlakozó országok esetén hozzájárulnak-e a kohéziós alaphoz.⁴⁵ Ebben a

⁴² a 2282/1996 (X.25.)

⁴³ Faragó Tibor kabinetfőnök nyilatkozata alapján (1997)

⁴⁴ Részletesebben lásd a Phare programok című részben

⁴⁵ Például Dr. Mustó István (SZDSZ) képviselő is felvetette

tekintetben nagy a bizonytalanság, hogy egyáltalán megmaradhat-e a kohéziós alap, másrészt, hogy vonatkozik ez ránk vagy sem.

Az EU igen jelentős pénzügyi támogatást nyújtott a kevésbé fejlett tagállamainak, hogy megkönnyítse az alkalmazkodást. Például az egységes belső piac, a gazdasági és pénzügyi unió követelményeinek való igazodás előmozdítása érdekében az elmúlt tíz év során a gazdasági tömörülés két alkalommal is megkésztette a Strukturális Alapok támogatásainak összegét, és új pénzügyi támogatási eszközként létrehozta a Kohéziós Alapot. Ez utóbbi kimondottan a négy legszegényebb tagország gazdasági felzárkózását, közeledését volt hivatott segíteni. 1993-1999 között az EU közel 200 milliárd ECU-t fordít a fejlődésben elmaradott vagy nehézségekkel küszködő országai és térségei támogatására. A kelet-európai térség és Magyarország viszont igen csekély pénzügyi támogatást kap az átalakulás és az alkalmazkodás megkönnyítésére.

9. Phare programok

A Phare⁴⁶ program eredetileg a közép-európai országok szerkezetátalakítási kihívására adott gyors reakciónak készült, mára pedig már a csatlakozást előkészítő stratégia egyik kulcsfontosságú elemévé vált.⁴⁷

Az EU kezdeményezésére, pénzügyi segítyeket biztosít a partnerországok gazdasági átalakulási folyamatainak támogatására és a demokráciának erősítésére.

Az EU a csatlakozási stratégiába illesztette a Phare segélyprogramot is, amely a rendszerváltáskor Magyarország és Lengyelország átalakulásának támogatására EU-koordinációval jött létre, s amelybe fokozatosan bevonták a térség többi rendszerváltó országát is. A program kb. évi 1,5 milliárd ECU támogatásban részesíti a tíz csatlakozásra váró kelet-európai országot, ami országonként meglehetősen csekély pénzügyi segítség. 1990-97 között Magyarország 761,7 millió ECU támogatásban részesült. Az 1990-1996 közötti időszakban 672,8 M ECU, 1996-ban 90 MECU irányult Magyarországra.

A csatlakozási partnerség keretében az EU pénzügyi támogatást nyújt a programban foglaltak teljesítéséhez. Erre még két éven keresztül csupán a Phare-források állnak rendelkezésre. Magyarország a támogatás kb. 30 százalékát az EU-konform intézményrendszer további kiépítésére, illetve megerősítésére, 70 százalékát pedig beruházásokra fordíthatja. Ez utóbbiakkal elsősorban a magyar infrastruktúra színvonalát kell közelíteni a közösségihez. 2000-től megkésztetik a tíz országnak szánt támogatás összegét, a térség évi 3 milliárd ECU-re számíthat. A Magyarországnak jutó összeg nagyságáról még nem született döntés.

⁴⁶ Poland and Hungary - Assistance for the Reconstruction (Restructuring) of the Economy elnevezésből alkotott PHARE betűszó

⁴⁷ Az Európai Uniónak a csatlakozást előkészítő stratégiája a közép-európai társult országok számára. Kiadja az Európai Bizottság Külkapcsolatok Főigazgatósága: Európa és az új független Államok, Közös Kül- és Biztonságpolitika és Kiküldetések / IA Főigazgatóság (DG IA)/

A főbb érintett területek: a gazdasági szerkezet átalakítása, a mezőgazdaság, a környezetvédelem és a nukleáris biztonság, az infrastruktúra, az emberi erőforrás fejlesztés, a közigazgatás reformja, a szociális fejlesztés, a munkaügy és az egészségügy.

Az 1998 évi Phare program a Csatlakozási Partnerség prioritásait alapul véve 77 millió ECU nemzeti allokációt tartalmaz, elsősorban a bel- és igazságügy, a mezőgazdaság, a környezetvédelem és a regionális politika, valamint a közösségi programokban való részvétel és a Tempus támogatására. A határon átnyúló együttműködési programokra további 10 M ECU került megítélésre.

Magyarország továbbá részt vesz és részesül olyan Phare finanszírozású több országra kiterjedő és átfogó jellegű programokból, melyek a vámműveket, a környezetvédelmet, a kis- és közepes vállalkozásokat, a statisztikát, a közigazgatás reformját és a TAIEX-et érintik.⁴⁸

Az alacsony abszorpciós és management kapacitás miatt a Bizottság véleménye továbbra is kritikus a Phare program végrehajtására vonatkozó magyar teljesítményt illetően.

Magyarország kedvezményezettje volt az Ausztriával (18 MECU), illetve Romániával (5 MECU) közös határmenti együttműködési programoknak, elsősorban a gazdasági, környezetvédelmi és infrastrukturális együttműködés terén.

Egyes területeken lassú végrehajtás, a várt hatás elmaradása tapasztalható, ami a programok szétszórtságával és felaprózottságával, az igazgatási kapacitás és az abszorpciós képesség korlátozottságával, valamint nehézkes adminisztratív eljárásokkal magyarázható.

A harmonizációt elősegítő Phare programok

- A HU 9402-01 Harmonizációs Projekten belül az 1.7 M ECU finanszírozású HU 9402-01-02 *Jogharmonizációs Projekt*

- | | | |
|----|------------------|---|
| 1. | HU 9402-01-02/L1 | A környezetvédelmi jogalkotás fejlesztéséről |
| 2. | HU 9402-01-02/L2 | A fejlődő EU környezetvédelmi jogalkotás és joggyakorlat követése és közelítése |
| 3. | HU 9402-01-02/L3 | EU információs rendszer létrehozásáról |
| 4. | HU 9402-01-02/L4 | A környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról és érvényesítéséről, ill. ezek struktúráinak és mechanizmusainak fejlesztéséről |

⁴⁸ Országvélemény (1998) A. Bevezetés b) Kapcsolatok az Európai Unió és Magyarország között

A Phare-támogatások állandóan „terítéken vannak”. Az ez év tavaszán⁴⁹ a Közép- Kelet- Európai Környezetfejlesztési Intézet által megrendezett konferencia is a Phare - támogatások felhasználásáról szólt.⁵⁰

Boross Imre⁵¹ kiemelte, hogy 460 millió euró (mintegy 116 milliárd Ft) halmozódott fel kihasználatlanul. Bejelentette, hogy 2000-től előcsatlakozási programokat indítanak 150 millió euró beruházással, az összeg a későbbiek során fokozatosan növekedni fog. Az EU- csatlakozáshoz a Phare - támogatások kulcsot jelentenek: segítségükkel fejleszteni kívánják a környezetvédelmet, ami 2500 milliárd Ft beruházást igényel. Ekkora összeget a költségvetésből lehetetlen előteremteni.

Kupa Mihály⁵² hangsúlyozta, hogy a pályázónak 30-60 %- os önerővel kell rendelkeznie. Fontos az olyan szakemberek képzése, akik ismerik az uniós gondolkodási rendszert és elengedhetetlen a pénzügyi háttér megszervezése.

⁴⁹ 1999 áprilisában

⁵⁰ Vasárnapi Hírek 1999. április 11.

⁵¹ Boross Imre - Phare - programokért felelős tárca nélküli miniszter

⁵² Kupa Mihály országgyűlési képviselő