

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Elnökségének

V É L E M É N Y E

a Dunai hajóút fejlesztési program 2. (a magyarországi TEN-T belvízi út fejlesztés előkészítésének kiterjesztése projekt) Stratégiai Környezeti Vizsgálata kapcsán

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT) mint az Országgyűlés tanácsadó szerve a vonatkozó országgyűlési határozatok szerint köteles a fenntartható fejlődést érintő jelentős tervekről véleményt kialakítani, s ezzel segíteni a különböző fejlesztési programok, stratégiák és tervek fenntartható megvalósítását.

Jelen vélemény a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. felhívásának megfelelően készült a 2014-HU-TMC-0606-S jelezetű „Dunai hajóút fejlesztési program” 2. változatához készített stratégiai környezeti vizsgálati jelentés kapcsán.

Az NFFT Elnöksége elismeri, hogy a tervezők törekedtek a projekt kapcsán a környezeti fenntarthatósági szempontok érvényesítésére. Ugyanakkor jelen vélemény központi eleme, hogy a tervezési folyamat néhány kiindulási, nem vizsgált feltétele miatt a projekt számos fenntarthatósági kockázatot tartalmaz, amit a tervezési folyamat során nem tártak fel és nem elemeztek. **A Tanács Elnöksége elutasítja a projekt jelenlegi megvalósítási változatát, és javasolja, hogy a projekt folytatására csak akkor kerüljön sor, ha ezen kiindulási feltételek felülvizsgálatra kerülnek, s az ehhez szükséges tágabb fenntarthatósági elemzések, különösen egy költség-haszon elemzés elkészül.**

1. A projekt indokoltsága

A Duna mind hajóút fejlesztésének igénye **közlekedési szempontból** érthetően merül fel. Ugyan a folyó hajózási szállítási kapacitása a jelen feltételek között is lényegesen magasabb, mint a szállítási kereslet, azonban egyes időszakokban a hazai folyószakasz adottságaiból fakadóan még ezen alacsony szállítási keresletnek megfelelő feltételek sem állnak fenn. A Duna hazai szakaszán a teljes merüléssel hajózható napok száma 240–250 nap. A hajózás időbeni korlátozása összefügg a meder jelentős mélyüléséből adódó vízszintsüllyedéssel és az egyre gyakrabban előforduló, tartósabbá váló alacsony vízállásos időszakokkal. Ennek okai döntően külsőek (exogének): az éghajlatváltozásból adódó hidrológiai változások, a folyó szabályozottsága, a felsőbb szakaszokon épített vízerőművek hordalékviszatarthatása. A belső okok között elsősorban a korábbi évtizedekben végzett nagymértékű mederanyag-kitermelés említhető. Mindezek következményei hidrológiai és közlekedési nehézségeket okoznak, de a probléma ökológiai szempontból is jelentős.

Ugyanakkor a projekt végrehajtásához a közlekedési műszaki paraméterekben látható, egy műszaki optimumnak tartott állapottól való negatív eltérés önmagában nem elegendő! **Alapvető problémának tartjuk, hogy az egész tervezési folyamat alternatíva nélküli célállapotnak állította be a Duna Bizottság ajánlásai szerinti hajóút paramétereit, holott nemzetgazdasági és fenntarthatósági szempontból az alapvető kérdés éppen az, hogy érdemes-e, szabad-e ezt a célállapotot megvalósítani.**

Milyen **tényezők maradtak így ki** a projekt előkészítéséből:

- a hajóút fejlesztése érdekében elvégzendő munkálatok okozta természeti tőke veszteség és a szállítási teljesítmény növekmény közgazdasági értékeinek összehasonlítása (ezzel szemben a projekt tervezése csak költség-hatékonyság elemzést végzett, ahol a célállapot rögzített volt, s azt vizsgálták, hogy e célállapotot melyik műszaki alternatíva teljesíti a legkisebb környezeti áldozattal, e vizsgálat sem monetizált értékeket használt, hanem egy módszertanilag pontatlanabb pontozási rendszert);
- a hajóút fejlesztés hasznai megoszlásának elemzése a hazai és külföldi gazdasági alanyok között;
- a hajóút fejlesztés értékelése más, távolsági áruszállítást támogató nemzeti projekttel összefüggésben (milyen hatása van a Duna hajóút fejlesztésének az adriai kikötőfejlesztés,

valamint a Pireusz-Budapest vasúti folyosó fejlesztésére – csökken-e ezek projektek megtérülése, ha egy további alternatív szállítási útvonalat is fejleszteni kezdünk?; milyen hatása lenne ezen fejlesztésnek a tervezett vasúti fejlesztések megtérülésére?);

- a Covid-19 járvány esetleges hatása az ellátási láncok rövidülésére, s így a szállítási kereslet csökkentésére.

Felül kell vizsgálni, hogy érdeke-e Magyarországnak nem megelégednie a kötelezően alkalmazandó nemzetközi és EU-s előírások betartásával, s e helyett törekednie a Duna-bizottság ajánlásainak teljesítésére, különösen, ha ezen túlteljesítés többelhasználja hosszú távon nem a magyar GDP-t gazdagítja, ellenben a beavatkozás a magyar természeti tőkét, a nemzeti vagyont csökkenti, illetve esetlegesen negatívan befolyásolja más közlekedésfejlesztési projektek megtérülését.

A 240-250 napos akadálymentes hajózhatóság megfelel a vonatkozó nemzetközi szerződésben foglalt elvárásoknak¹ és az uniós kötelezettségeinknek², azonban a hazai jogszabályok³ ennél szigorúbb feltételeket szabnak meg a Duna Bizottság – nem kötelező érvényű – ajánlásaihoz⁴ igazodva.

Ezért megkerülhetetlennek tartjuk egy, a projekt széleskörű hatásait értékelő költség-haszon elemzés elkészítését, s annak felülvizsgálatát, hogy **milyen hajóút paraméterek kialakítása és tartós biztosítása indokolható nemzetgazdasági érdekekkel.**

2. A természeti tőke megőrzésével való konfliktus

A projekt által kitűzött cél – a Duna Bizottság ajánlásai szerinti hajóút kialakítása - csak **a folyó jelentős szabályozásával valósítható meg.** Az újabb műtárgyak (ezen esetben nem gátak, hanem a medret formáló más műszaki megoldásokról van szó) építése és a hajóforgalom növekedése hátrányosan érinti az élővilágot, a csökkenő ökoszisztéma-szolgáltatások pedig veszteséget okoz a Duna mellett élőknek, általában a hazai polgároknak, miközben a projekt közvetlen gazdasági hasznai nem bizonyítottak. A projekt általunk eddig megismert dokumentumai nem igazolják, hogy a műszaki fejlesztéssel elérhető társadalmi hasznok (különösen a magyar nemzetgazdaságban lecsapódó hasznok) nagyobbak lennének, mint a projekt megvalósítása során feláldozott természeti tőke és ökoszisztéma-szolgáltatások által nyújtott társadalmi értékek.

A Duna csaknem teljes hazai szakasza a Natura 2000 hálózat része, továbbá a hajóútfejlesztés számos védett természeti területet is érinteni fog. A tervezett beavatkozások lokális és összegződő hatásain túl a konfliktus legfőbb forrása a növekvő hajóforgalom, amelyet a fejlesztés a kisvízes időszakokra is kiterjesztene, amikor a dunai élővilágra nézve az a legnagyobb károkat okozza. A környezeti problémák nem választhatók el a társadalmi jóléttől.

A környezet állapota szoros kapcsolatban van a gazdasági fenntarthatósággal. Minél jobb a Duna környezeti állapota, annál sokrétűbb hasznosítási lehetőségek kapcsolódnak a folyóhoz, úgymint a parti szűrésű ivóvízbázisok, folyóhoz kapcsolódó természeti erőforrások használatának lehetősége, rekreáció, versenyszerű vízisport, illetve turizmus. Ha a folyó használatát alárendeljük a nemzetközi hajózási lobbik elvárásának, Magyarország sokat veszíthet a Duna egyéb hasznosítási lehetőségeiből.

Az értékes szabadfolyású magyarországi Duna szakasz számtalan ökoszisztéma-szolgáltatást és vízhasználati lehetőséget nyújt a magyar lakosság számára (pl. rekreációs lehetőségek, ivóvízbázisok). A rendkívül diverz vízhasználatok azonban egymással versengenek. **A hajózási célú fejlesztések a Duna más használatának lehetőségeit csökkentik**, ezért a víziút fejlesztési beavatkozásokat úgy kell tervezni, hogy azok a lehető legkisebb mértékben befolyásolják az egyéb folyó- és vízhasználatokat.

A Tanács által a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia céljainak teljesülését mérő kétévente készített előrehaladási jelentések a hazai természeti tőke jelentős mértékű csökkenését regisztrálták, ezért különösen fontos minden fejlesztés esetében a természeti tőkére gyakorolt negatív hatások részletes értékelése.

Az EU minden országában, így Magyarországon is folyik a VKI szerinti új Vízyűjtőgazdálkodási Terv készítése, melynek fő célja a vizek jó ökológiai állapotának elérése. Az

¹ „Európai Megállapodás a nemzetközi jelentőségű vízi utakról” – röviden AGN egyezmény

² a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról és a 661/2010/EU határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 1315/2013/EU rendelet

³ a hajózásra alkalmas, illetőleg hajózásra alkalmassá tehető természetes és mesterséges felszíni vizek víziúttá nyilvánításáról szóló 17/2002. (III. 7.) KöViM rendelet

⁴http://www.danubecommission.org/uploads/doc/publication/Gabaritov_farvatera/77_11%20Regelmasse%202013.pdf

eddig elérhető, társadalmi vitára bocsátott dokumentumok szerint **a Duna állapota nagyon sok szempontból már most is távol van a jó ökológiai állapottól** a VKI szerinti egységes minősítő rendszer alapján, így hazánknak elsődlegesen ezekkel a súlyos problémákkal kellene foglalkoznia. 2027-ig Magyarország kötelessége és hazai érdekünk a Duna jó ökológiai állapotának elérése. A Duna hajóút fejlesztés e projektben javasolt megvalósítási módja ezt több, mint megkérdőjelezi.

A Tanács többször emlékeztetett, hogy Alaptörvényben foglalt kötelességünk a természeti erőforrásaink és egészséges környezetünk védelme, valamint a természetvédelmi irányelvekben⁵ és a Víz Keretirányelvben⁶ foglalt kötelezettségünk a Duna természetes élőhelyeinek megőrzése és a folyó jó környezeti állapotának biztosítása, mely szempontok az uniós jog szerint sem rendelhetők alá az egyes szektorok gazdasági érdekeinek. A Tanács 2019. májusi állásfoglalása⁷ éppen arra hívta fel a magyar társadalom és a gazdasági döntéshozók figyelmét, hogy a hazai gazdaságfejlesztés elmúlt évtizedes pályája jelentős természeti tőke veszteséget eredményezett, s ezért az NFFT fenntarthatósági fordulatot sürgetett.

A projekt dokumentumai elismerik a fejlesztések természeti tőke csökkentő hatásait, ugyanakkor az SKV szerint ezeket kompenzálják a szállítási modalitások közötti átváltásokból fakadó előnyök. Ugyanakkor az SKV-ban az ezen megállapítást megalapozó feltételezések túlságosan optimisták.

3. Nemzetgazdasági, közlekedéspolitikai kérdések

A jelentős beruházási és fenntartási költséggel járó víziút biztosítása Magyarország számára környezeti és gazdasági teherrel jár, miközben a fejlesztésből származó hasznot a forgalmas tengeri kikötőkkel rendelkező országok és azok hajózási vállalatai élveznék. Az Északi- és a Fekete-tengert összekötő Duna–Rajna–Majna víziút mentén a belvízi hajózás a jelentős tengeri kikötőkkel rendelkező országok esetében virágzik⁸, továbbá ott, ahol viszonylag kis távolságban a folyó mentén intenzív beszállítói kapcsolatokkal bíró vállalkozások, termelő üzemek vannak. Ezért **kicsi a valószínűsége** annak, hogy **gazdaságilag fenntartható módon érdemben fejlődjön a magyar hajózási szektor**. Ennek elsődleges hajtóereje az lenne, hogy létrejöjjenek olyan Duna menti vállalati telephelyek, amelyek nagy volumenű beszállítói viszonyban állnak, s tartós szállítási megrendeléseket adnak egymásnak (az ilyen gazdasági kapcsolatok indokolják a Rajna nagy forgalmát). A magyar gazdaságpolitika 2013 óta tartó intenzív bővülési szakaszában sem alakult ki azonban ilyen termelési klaszter, még a kezdeti csírái sem látszanak egy ilyen jellegű fejlődésnek, a magyar vállalkozások és a Magyarországra települő nemzetközi vállalatok más típusú értékteremtési, termelési láncokba kapcsolódnak be. A magyar termelő vállalatok telephelyválasztásai semmilyen koncentrációt nem eredményeztek a Duna mentén. Mindebből kifolyólag várható, hogy **a hazai hajóút elsősorban** a nagy tengeri kikötőkből induló vagy oda tartó tranzitforgalmat bonyolítana, melynek **haszonélvezői külföldi szállítási vállalkozások és a szállítás/árucseré szintén külföldi megrendelői lennének. A víziút biztosításának jelentős költségeit és környezeti terheit ugyanakkor Magyarország viselné.**

Szintén nem vizsgálták érdemben, hogy miként hat ez a terv a magyar külgazdasági politika elmúlt években tett beruházásaira, különösen az adriai kikötőfejlesztésekre, vagy a görög kikötőkhöz kapcsolatot teremtő Budapest-Belgrád vasúti fejlesztésre, s hogy ezeknek a megtérülését egy alternatív szállítási útvonal fejlesztése miként érintené.

A *Dunai hajóútfejlesztési program* 2. fő indoka annak környezetjavító hatása, amit a közúti fuvarozás és forgalom környezeti terhelésével szemben képvisel. Elismeri a hajóforgalom-növekedés okozta jelentős környezeti és természeti károkat, de a hatásvizsgálati dokumentumokban foglaltak szerint a negatív környezeti hatásokat kompenzálja a környezetbarát szállítási módokra való áttérés és áttérődés. Ez a megközelítés azonban vitatható. A belvízi hajózás lehetőségeit a szállított áruk jellegét tekintve nem a közúti fuvarozáshoz, sokkal inkább a – más hazai fejlesztési tervekben is kiemelt fontosságú – vasúti teherszállításhoz érdemes hasonlítani, erről azonban az SKV nem ejt szót.

⁵ a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv, valamint a a vadon élő madarak védelméről szóló 2009/147/EK irányelv

⁶ a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK irányelv

⁷ https://www.nfft.hu/documents/1238941/0/NFFT_cselekv%C3%A9si_terv_javaslat.pdf/5ff06377-0977-823f-1980-e9cf1ca23fa5?t=1614160989433

⁸ A teljes európai belvízi áruszállítási teljesítmény 70%-át holland és német vállalkozások állítják elő, Románia 9,05%-kal részesedik, ezzel szemben Magyarország részaránya mindössze 1,19% (Forrás: Dunai hajóútfejlesztési program 2.)

A szállítás jövőbeli volumenváltozása kapcsán mindenképpen fontos változást hozhat a COVID-járvány, ami az ellátási láncok optimalizálásához, rövidüléséhez vezethet. Ha a gazdasági növekedés és a szállítási igények közötti ilyen szétkapcsolódás megjelenik, felvetődik a kérdés, hogy érdemes-e egymással párhuzamosan jelentős költségigényű vasúti és vízi szállítási kapacitásokat fejleszteni (amik gyakran egymás alternatívái), miközben a vasúti fejlesztések természeti élőhelyekre gyakorolt hatása mérsékeltebb, továbbá, hogy a vasúti fejlesztések nem csak a nagytömegű áruk szállításában, hanem a személyszállításban is jelentős hasznokkal bírnak.

4. Közbenső változatok vizsgálatának hiánya

A tervezők nem a nemzetközi szabályozásokból levezethető minimum-követelményekkel számoltak, hanem a Duna Bizottság ajánlásait kívánták érvényesíteni. A vizsgálatok ezért nem terjedtek ki azon változtatásokra, amik a jelenlegi helyzetet javítják, de nem érik el a Duna Bizottság ajánlásainak paramétereit. Nem kizárható, hogy a nemzetgazdasági és természetvédelmi szempontból található optimum éppen egy ilyen beavatkozáshoz köthető. Így a projekt Stratégiai Környezeti Vizsgálata nem ad teljes képet a beavatkozás nélküli, ún. „nullváltozat” és a hajózható napok számát eltérő mértékben növelő alternatívák közötti különbségről. Nem nyújt információt a hatástanulmány arról, hogy a leggyakoribb átjárási nehézséget jelentő hajózási akadályok – ún. csúcsgázlók – megszüntetése milyen hatással lenne a hajózható napok számára. Mind a „nullváltozat” értékelését, mind a beavatkozások hatásainak rangsorolását és a csúcsgázlók kiválasztását szükséges lenne elvégezni. Ez nyújt lehetőséget a legkisebb környezeti hatással és legnagyobb gazdasági haszonnal járó alternatíva, valamint az SKV-ban jelenleg is szereplő alternatívák összehasonlítására. Továbbá a különböző változatokhoz kapcsolódóan érdemi – a beruházási és fenntartási, a kapcsolódó infrastruktúra kiépítésével és fenntartásával járó kiadásokat, valamint a társadalmi hasznok (ökoszisztéma szolgáltatások) számszerűsítését bemutató – költség-haszon elemzés elkészítése is elengedhetetlen.

5. Társadalmi hatások

A projekt tervezése nem tér ki érdemben a projekt társadalmi hatásainak, lehetséges támogatottságának vagy elutasíthatóságának felmérésére, miközben a Duna különböző célú hasznosítására vonatkozó tervek korábban is heves társadalmi konfliktusokat gerjesztettek (és nem csak a Bős-Nagymarosi vízlépcsőrendszer tervére kell itt utalni, de akár a legutóbbi időben egyes árvízvédelmi beavatkozások körüli jelentős társadalmi vitákra is). A Duna sokrétű hasznosítási lehetőségei tekintetében a nemzetgazdasági szintű költség-haszon viszonyok érdemben függenek a polgárok elvárásaitól, igényeitől, amik lényegesen határozzák meg az egyes hasznosítási alternatívák lehetséges hasznait.

Budapest, 2021. március 2.