

TARTALOM

Somosi Sarolta – Farkas Beáta: A helyreállítási és rezilienciaeszköz félidőben: az Európai Unió sikeres új támogatási eszköze?	3
---	---

TUDOMÁNYOS TÁJÉKOZTATÓ

Éltető Andrea: Iparbiztonsági kockázatok a magyar akkumulátorgyártásban és az ezzel kapcsolatos kommunikáció	31
---	----

VÉLEMÉNY

Herman János: Az Európai Unió döntéseinek minősége és a tagállami szuverenitás	70
---	----

JOGI MELLÉKLET

Antal Orsolya: A Kereskedelmi Világszervezet vitarendezési mechanizmusa és jelenlegi válsága	86
---	----

**A folyóirat példányonként megvásárolható
a szerkesztőségben.**

**A Magyar Közgazdasági Társaság,
valamint a Magyar Közgazdaságtudományi Egyesület tagjai számára
a szerkesztőség előfizetés esetén 33 százalék kedvezményt ad.**

**A szerkesztőség címe: 1024 Budapest, Margit körút 47-49. 5. em. 4.
1518 Budapest, Pf. 71**

Telefon: 06-1-309-2695 • Fax: 06-1-309-2647

E-mail: kulgzadasag@kopint-tarki.hu

Munkatársak elérhetősége:

Főszerkesztő: Losoncz Miklós (e-mail: Losoncz.Miklos@uni-bge.hu)

Szerkesztők: Fáber Ágoston (e-mail: agostonfaber@gmail.com)

Farkas Zoltán (e-mail: zoltan.farkas@kopint-tarki.hu)

Olvasószerkesztő: Zsámboki Péter

Szerkesztőségi titkár: Rózsás Erika (e-mail: erika.rozsas@kopint-tarki.hu)

**A KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány
Külgazdaság honlapja:**

www.kulgzadasag.eu, illetve www.kopintalapitvany.hu

A szerkesztésért felel: Losoncz Miklós. A szerkesztőség címe: 1024 Budapest, Margit körút 47-49. 5. em. 4. Tel.: 06-1-309-2642, 06-1-309-2695. E-mail: kulgzadasag@kopint-tarki.hu. Kiadja a Kopint Konjunktúra Kutatási Alapítvány, 1065 Budapest, Nagymező utca 37–39. A kiadásért felel: Palócz Éva, a Kuratórium elnöke.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Posta Zrt. Postacím: 1900 Budapest. Előfizetésben megrendelhető az ország bármely postáján, a hírlapot kézbesítőknél, www.posta.hu WEBSHOP-ban (<https://eshop.posta.hu/storefront/>), e-mailen a hirlapelofizetes@posta.hu címen, telefonon 06-1-767-8262 számon, levélben a MP Zrt. 1900 Budapest címen.

Külföldre és külföldön előfizethető a Magyar Posta Zrt.-nél: www.posta.hu WEBSHOP-ban (<https://eshop.posta.hu/storefront/>), 1900 Budapest, 06-1-767-8262, hirlapelofizetes@posta.hu

Külföldön terjeszti még a Batthyány Kultur-Press Kft. 1014 Budapest, Szentháromság tér 6. Tel.: 201-8891, e-mail: batthyany@kultur-press.hu. Belföldi előfizetési díjak: 1 évre: 15 600 Ft, fél évre 7800 Ft, összevont számok ára 2600 Ft.

Megjelenik kéthavonta összevont számok formájában. HU ISSN 0324-4202

Tördelés: Király és Társai Kkt.

Cégvezető: Király Ildikó

Készült a Prime Rate Zrt. nyomdájában

A helyreállítási és rezilienciaeszköz félidőben: az Európai Unió sikeres új támogatási eszköze?

SOMOSI SAROLTA – FARKAS BEÁTA*

Az Európai Unió 2020-ban bevezetett NextGenerationEU pénzügyi támogatási programjának középpontjában a válságkezelést célzó helyreállítási és rezilienciaeszköz (Recovery and Resilience Facility – RRF) áll. Az új támogatási forma radikális újdonsága, hogy a forrásokat uniós hitelfelvételből biztosítják és a kifizetéseket a meghatározott teljesítmények eléréséhez kötik. A támogatások célrendszere a zöld- és digitális átállás mellett a kohéziós politikát is magába foglalja, és összekapcsolódik a tagállamok országspecifikus ajánlásaival. A program félidős értékelésének célja, hogy feltárja az RRF hatékonyságát a komplex célok, különösen a zöld- és digitális átalakulás terén.

A tanulmány az RRF bemutatása után az európai uniós bizottsági és szakértői értékelésekre összpontosít, majd elemzi a legtöbb forrást lehívó hat ország teljesítményét. Az eddigiek alapján az állapítható meg, hogy a reformok ösztönzése, különösen a zöldátállás terén vannak biztató eredmények. Azonban éppen az RRF-en túlmutató újítás, a teljesítményalapú finanszírozás tapasztalatai a leginkább kétségesek. Ez azért figyelemreméltó, mert a 2028-ban kezdődő hétéves költségvetési időszakban az RRF tapasztalatai befolyásolni fogják a kohéziós politika finanszírozását.

* Somosi Sarolta Ph.D., a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Nemzetközi Gazdaság- és Gazdálkodástudományi Intézet adjunktusa, E-mail: somosi@eco.u-szeged.hu ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5779-8995>

Farkas Beáta egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Nemzetközi Gazdaság- és Gazdálkodástudományi Intézet, E-mail: bfarkas@eco.u-szeged.hu ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6557-8183>

A kutatás az NKFI-OTKA K 143238 sz. „Új európai ipari stratégia és a közép- és kelet-európai növekedési modell” című projekt támogatásával készült.

A kézirat 2024. szeptember 18-án érkezett a *Külgazdaság* szerkesztőségébe.

<https://doi.org/10.47630/KULG.2024.68.9-10.3>

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: E61, H12, H50.

Kulcsszavak: Next Generation EU, helyreállítási és rezilienciaeszköz, zöld és digitális átállás, közös költségvetés.

Abstract

The Recovery and Resilience Facility at mid-term: a successful new support instrument of the European Union?

SAROLTA SOMOSI – BEÁTA FARKAS

At the heart of the European Union's NextGenerationEU financial support programme, launched in 2020, is the Recovery and Resilience Facility (RRF) for crisis management. A radical innovation in the new funding architecture is that funds are secured through EU borrowing and disbursements are linked to the achievement of specific deliverables. The funding will be targeted at green and digital transition, as well as cohesion policy, and will be linked to Member States' country-specific recommendations. The mid-term evaluation of the programme aims to explore the effectiveness of the RRF in meeting complex objectives, in particular green and digital transformation.

After presenting the RRF, the study focuses on the EU Commission and peer reviews and assessments, and then analyses the performance of the six countries that have absorbed the most resources. The results so far show that there are encouraging trends in stimulating reforms, in particular the green transition. However, it is the experience with performance-based financing, an innovation that goes beyond the RRF, that is most questionable. This is remarkable because the experience of the RRF will influence the financing of cohesion policy in the seven-year budgetary period starting in 2028.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: E61, H12, H50.

Keywords: Next Generation EU, Recovery and Resilience Facility, green and digital transition, common budget.

Bevezetés

Az Európai Unió (EU) a koronavírus-válságra adott válaszként 2020 júliusában nagyszabású pénzügyi támogatási programot fogadott el NextGenerationEU (NGEU) néven. Ennek központi eleme a helyreállítási és rezilienciaeszköz (*Recovery and Resilience Facility* – RRF¹), amely két szempontból is jelentős változás az eddigi

¹ A magyar nyelvű dokumentumokban többnyire az angol rövidítést használják, mi is ezt követjük ennél és más rövidítéseknél is. Az alap magyar elnevezésében az uniós jogszabályokban használt fordítást alkalmazzuk.

támogatási eszközökhöz képest. Egyrészt a fedezetét nem a meglévő költségvetési keretek adják, hanem az EU hitelfelvétele, másrészt a támogatások kifizetését nem költségelszámoláshoz, hanem előre meghatározott teljesítmények eléréséhez kötik. A támogatások célrendszere az uniós programokéhoz hasonlóan komplex. A szokásos kohéziós politikai célok mellett kiemelten jelenik meg a zöld- és digitális átállás finanszírozása. Mindemellett a támogatásokat összekapcsolták a tagállamok által nem túl elkötelezetten megvalósított országspecifikus ajánlások (*country-specific recommendations* – CSR) végrehajtásával. A 2026-ban záruló program elérkezett a féléidejéhez, és az Európai Bizottság elkészítette az értékelését.

Mostanra összegyűlt annyi tapasztalat, amelyet érdemes áttekinteni. Az akadémiai szakirodalom az eddigiekben az RRF előkészítését és jogi szabályozását elemezte. Legjobb tudomásunk szerint jelen tanulmány vállalkozik először arra, hogy elemzésébe az első félidei megvalósítás tapasztalatait is beépítse. Elsősorban azt a kutatási kérdést tesszük fel, hogy az RRF mint új irányítási struktúrával működő támogatási eszköz képes-e egyszerre szolgálni a pandémia okozta válságkezelést, azaz egy rövid távú gazdaságélénkítést és a zöld- és digitális átalakulást, amely mélyreható strukturális átalakulás. Másodsorban azt a kérdést szeretnénk megválaszolni, hogy a teljesítményalapú finanszírozás az első tapasztalatok alapján mennyiben bizonyul hatékonynak. Az eddig elkészült hivatalos értékelések a gazdaságélénkítő hatást ökonometriai modellekkel becsülték meg. A tervezett és a kifizetett támogatások aránya mutatja a teljesítés mértékét. Ez a tanulmány a strukturális átalakulást a tagállamok által benyújtott reformtervek és azok teljesítésének, azon belül a zöld-, illetve a digitális célok megvalósulásának az összevetésével ítéli meg. Egy komplex politika megvalósításának elemzésekor megkerülhetetlenek a végrehajtásban résztvevők és az érintettek körében végzett felmérések és interjúk. Ezek és a reformcélok elemzése adnak támpontot a teljesítményalapú finanszírozás várható hatékonyságáról.

A félidei értékelés természetesen még nem teszi lehetővé a szigorúan vett közgazdasági hatásvizsgálatot. Ebben a tanulmányban az integráció kutatóin túl a szélesebb szakmai közönség számára szeretnénk rendszerezni és elemezni azokat az uniós dokumentumokat és akadémiai szakirodalmat, amelyek az RRF-et mint új támogatási eszközt elhelyezik az integráció fejlődésében. A források felhasználásában eddig legjobban teljesítő országokat a szakirodalom és uniós adatbázis segítségével vesszük górcső alá, mert értelmezhető összefüggéseket ott lehet kiolvasni, ahol a rendelkezésre álló források tetemes részéhez már hozzájutottak. Annak az értékelése, hogy egyes országok kimaradása vagy megkésett bekapcsolódása milyen hatással jár az RRF egészének megítélésére, a program lezárásakor lesz lehetséges.

Az idő múlásával Magyarország számára egyre kisebb az esély, hogy hozzáférjen a 2026-ig felhasználható forrásokhoz, viszont az RRF működésével kapcsolatos tanulságok mégis relevánsak. A bizottsági értékelés kísérő dokumentuma egyértelműen utal rá, hogy a teljesítményalapú finanszírozás tapasztalatai beépülnek a következő költségvetési periódus szabályozásába (European Commission, 2024a). A finanszírozási mód változásán túl az RRF sikere vagy kudarca közelebb vihet vagy eltávolíthat egy kiterjedtebb közös költségvetési politika bevezetésétől.

Tanulmányunk először bemutatja az RRF legfontosabb jellemzőit, majd áttekintjük a jogszabályi rendelkezéseket követő elemzői értékeléseket. Ezután elemezzük a bizottsági és más értékeléseket. A következőkben az első féldőben viszonylagosan legtöbb forrást lehívó 6 ország teljesítményét vizsgáljuk meg tüzetesebben. Végül összefoglaljuk az eddigiek alapján levonható következtetéseket.

Az RRF szabályozása és a tagállamok kiinduló helyzete

Az RRF-et létrehozó (EU)2021/241 rendelet 2021. február 19-én lépett hatályba. Ennek ellenére az EU 2020. februári kezdéssel egészen a jelenlegi többéves pénzügyi keretterv végéig, 2026. december 31-ig biztosítja a koronavírus-járvány utáni gazdasági és társadalmi újjáépítést a (2022. évi áron) 723,8 milliárd euró összegű keret terhére, amely vissza nem térítendő támogatásból (338 milliárd euró) és hitelből (385,8 milliárd euró) áll. Ez utóbbi sokkal kedvezőbb konstrukció, mint a piacon elérhető hitel, mert a kölcsönt a kifogástalan besorolással rendelkező EU veszi fel alacsonyabb kamatlábak mellett, és ugyanazokkal a feltételekkel adja tovább az igénylő tagállamoknak. Igaz, feltételként szabja a pénz átlátható elköltését és azt, hogy a forrásnak a gazdaság zöld- és digitális átmenetét kell szolgálnia.

A támogatást igénylő tagállamoknak megalapozott, a nemzeti sajátosságokat figyelembe vevő és hat pillérhez való hozzájárulást bemutató helyreállítási és rezilienciatervet (*Recovery and Resilience Plan – RRP*) kellett benyújtaniuk a Bizottsághoz, amely később a tervben foglaltak nyomán követésének és végrehajtásának is az alapja.

Az eszköz a nemzeti RRP-ben reformokra és beruházásokra vonatkozóan meghatározott mérföldkövek és célok (előbbi minőségi, utóbbi mennyiségi kritérium) az érintett tagállamokkal szoros együttműködésben történő megvalósításához nyújt pénzügyi támogatást a következő hat európai jelentőségű gazdasági hatással is bíró területen belül (3. cikk):

1. zöldátállás;
2. digitális transzformáció;
3. intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés, beleértve a gazdasági kohéziót, a foglalkoztatást, a termelékenységét, a versenyképességet, a kutatást, a fejlesztést és az innovációt, valamint az erős kis- és középvállalkozásokat magában foglaló, jól működő belső piacot;
4. társadalmi és területi kohézió;
5. egészségügy, valamint gazdasági, társadalmi és intézményi reziliencia, többek között a válsághelyzetekre való felkészültség és a válsághelyzetekre való reagálási képesség növelése céljából;
6. a következő generációra, a gyermekekre és a fiatalokra – így például az oktatásra és a készségekre – vonatkozó szakpolitikák.

Az RRP-nek támogatnia kell mind a reformokat, mind a beruházásokat, egyúttal előmozdítva a klímasemleges, digitalizált és válságoknak ellenálló, stratégiaileg autonóm Európa megteremtése uniós prioritásainak érvényesítését. Ezek alapján egyértelmű, hogy az RRP-knek összhangban kell lenniük a tagállamoknak az európai szemeszter keretében benyújtott nemzeti reformprogramjaival, a mindenkori aktuális nemzeti energia- és éghajlat-politikai terveivel, a méltányos átállásra vonatkozó területi terveivel, az ifjúsági garancia végrehajtási terveivel, valamint az uniós pénzeszközök keretében megkötött partnerségi megállapodásaival és az operatív programjaival is.

A felhasználást illetően a tagállamok RRF-ből finanszírozott beruházási projektjeinek változatlanul meg kell felelniük a korábban elfogadott horizontális pénzügyi szabályoknak uniós és tagállami szinten egyaránt. Ilyenek például a közbeszerzések szabályai vagy az, hogy a rendelkezések szerint milyen visszatéríthető költségek támogathatók. Az addicionalitás továbbra is elvárás, azaz az uniós forrás nem helyettesíthet tagállami kiadásokat. Ennek következtében az RRF keretében juttatott támogatásoknak elvileg többletberuházást kell eredményezniük. Ugyanakkor az RRF kifejezett célja az is, hogy a válságkezelés miatt megcsappanó tagállami források helyett uniós háttérrel kínáljon a fejlesztések továbbviteléhez.

Az RRF számára a gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere biztosítja a tágabb keretet, de a többi uniós kiadási programtól eltérő finanszírozási modellt követ, ugyanis a kifizetéseket teljesítményhez, azaz az elért célokhoz és a mérőföldkövekhez köti. Így a korábban megszokott uniós eszközökkel szemben, amelyek a múltbeli költségeket térítik meg, az RRF a beruházásokat és a reformokat előzetes költségbebecslések alapján támogatja. A teljes támogatási és hitelkeret legfeljebb

13 százalékáig lehet előfinanszírozáshoz jutni. Az RRF másik új eleme, hogy az RRF-támogatásokat a korábbi CSR végrehajtásához kötötték. Az összhang a korábbi eszközök és az RRF között olyan szintre emelhető, hogy akár egységes keretben is beadható a nemzeti reformterv és az RRF (Vanhercke & Verdun, 2021). Minden RRF-nek legalább 37 százaléka éghajlattal, valamint minimum 20 százaléka digitális kiadásokkal kapcsolatos terv és kiadás kell, hogy legyen.

A szabályozás a mérföldkövek és célok kitűzésével szilárd alapot kíván adni az RRF értékeléséhez és megvalósításának ellenőrzéséhez. Az uniós szintű előrehaladás ellenőrzéséhez 14 mutatót használnak, amelyekről jelentést tesznek. Egy-egy indikátort egy, kettő vagy három pillérhez kapcsolnak. A mutatók a szokásos statisztikai kategóriáktól a speciálisig terjednek (például foglalkoztatottak vagy munkát keresők száma; új és korszerűsített közcélú digitális szolgáltatások, termékek és eljárások felhasználói; árvízzel, erdőtűzzel és az éghajlattal kapcsolatos egyéb természeti katasztrófákkal szembeni védintézkedésekkel érintett lakosság).

A támogatások aszimmetrikus elosztása révén az eszköz a gazdasági konvergenciát is hivatott ösztönözni. Az RRF-et létrehozó (EU)2021/241 rendeletben határozták meg a vissza nem térítendő pénzügyi támogatásként rendelkezésre álló maximális pénzügyi hozzájárulás mértékét is. Ennek 70 százalékát az egyes tagállamok népessége, egy főre jutó 2019. évi GDP-jének reciproka és relatív (2015 és 2019 közötti átlagos) munkanélküliségi rátája alapján osztották szét. A fennmaradó 30 százalékot a népesség, az egy főre jutó GDP reciproka, valamint – azonos arányban – a reál-GDP 2020. évi változása és a reál-GDP-nek a 2020–2021-es időszakban bekövetkezett összesített változása alapján számolták ki. Az utóbbi értéket először bizottsági előrejelzés figyelembevételével határozták meg, amelyet később a tényleges adatok alapján korrigáltak. A túlzott forráskoncentráció elkerülésére mind a GDP, mind a munkanélküliségi ráta esetében felső korlátot is szabtak.²

2022 februárjában Oroszország Ukrajnával szembeni agresszióját követően energiaválság következett be árrobbanással és ellátási bizonytalansággal. Az állam- és kormányfők felkérésére a Bizottság az orosz fosszilis tüzelőanyagok behozatalától való uniós függőség fokozatos megszüntetését célzó tervet dolgozott ki REPowerEU elnevezéssel. Az energiaellátás diverzifikálása, a fosszilis tüzelőanyagokról való le-

² „A források túlzott koncentrációjának elkerülése érdekében: – az egy főre jutó GDP reciprokának felső határa: az uniós átlag legfeljebb 150%-a; – az egyes tagállamok munkanélküliségi rátája uniós átlagtól való eltérésének felső határa: az uniós átlag legfeljebb 150%-a; – a tehetősebb (az uniós átlag feletti egy főre jutó GNI-vel rendelkező) tagállamok általában stabilabb munkaerőpiacának figyelembevétele érdekében a munkanélküliségi rátájuk uniós átlagtól való eltérésének felső határa: legfeljebb 75%.” Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete, I. Melléklet.

válás beruházásokat igényel. Az ezt támogató REPowerEU tervet az (EU)2023/435 európai parlamenti és tanácsi rendelettel építették be az eredeti RRF-rendeletbe. Ebben az esetben a 20 milliárd euró vissza nem térítendő támogatás szétosztásakor a népesség és a GDP mellett figyelembe vették a bruttó állóeszköz-felhalmozási árdeflátort és a fosszilis tüzelőanyagok bruttó belföldi energiafogyasztásban elfoglalt arányát is.

A támogatási keretek felosztása, illetve annak a tényleges GDP-adatok alapján történt korrekciója (*1. táblázat*) több nehézségre rámutat. Mivel az RRF-támogatás 70 százaléka a 2019. évi GDP- és munkanélküliségi adatok alapján járt, a válság tényleges hatása csak a 30 százalékban jelentkezett. Így nem meglepő, hogy az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva Görögország, Horvátország, Spanyolország, Olaszország és Ciprus jutott kiemelkedő összegekhez. A pandémia által okozott visszaesés azonban nem ezzel volt arányos, például Ausztria vagy Csehország helyzete nem volt jobb, mint Görögorszáégé, mégis az utóbbi ország sokkal magasabb támogatáshoz jutott (Afman et al., 2021). Következésképpen a válságkezelési eszköznek induló RRF valójában kezdettől fogva inkább konvergenciacélokat szolgált. Ugyanakkor az RRF-keret ilyen mértékben egyenetlen/egyenlőtlen elosztása a tagállamok között azt eredményezi, hogy különbözik a tagállami mozgástér és a motiváció, így a reformok nem lesznek egyformán ambiciózusok (Darvas & Welslau, 2023). Az eredeti és a végleges keretben fennálló, akár 30 százalékos különbség már megindult projektek leállításához vagy módosításához vezethetett.

1. táblázat

RRF-támogatás a 2022. évi korrekció után, a korrekció összege, valamint a REPowerEU támogatása a tagállamokban

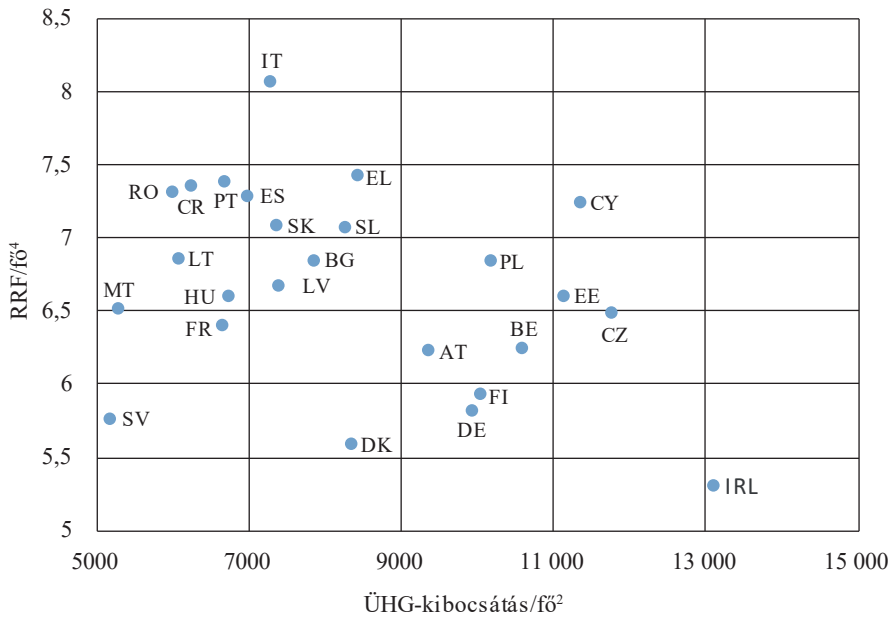
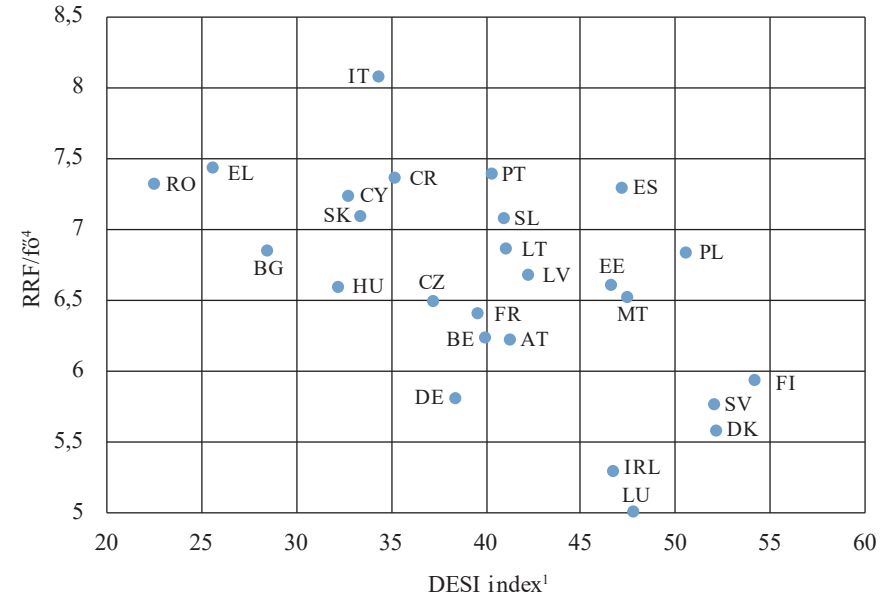
	2022-ben korrigált támogatás	Változás az eredeti felosztáshoz képest	REPowerEU
	ezer euró, folyó áron		
Ausztria	3 751 833	289 664	210 620
Belgium	4 524 565	-1 400 706	282 139
Bulgária	5 690 264	-578 442	480 047
Ciprus	915 998	-90 172	52 487
Csehország	7 675 722	604 046	681 565
Dánia	1 429 523	-122 223	130 911

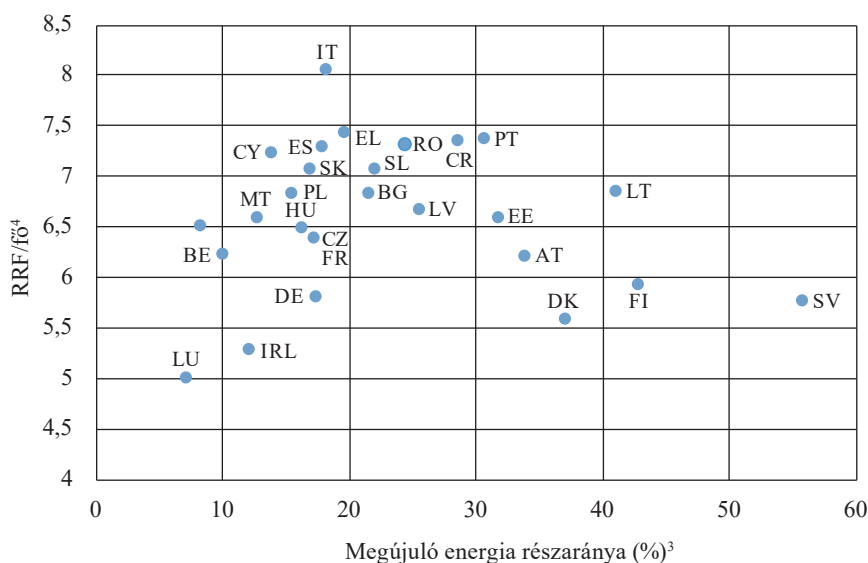
	2022-ben korrigált támogatás	Változás az eredeti felosztáshoz képest	REPowerEU
	ezer euró, folyó áron		
Észtország	863 497	–106 018	83 423
Finnország	1 822 527	–263 278	112 936
Franciaország	37 458 275	–1 918 799	2 320 955
Görögország	17 431 259	–342 636	769 222
Hollandia	4 708 293	–1 254 031	455 042
Horvátország	5 511 755	–785 076	269 441
Írország	914 572	–74 614	89 598
Lengyelország	22 526 873	–1 330 114	2 760 000
Lettország	1 834 980	–128 108	123 983
Litvánia	2 099 684	–125 006	194 020
Luxemburg	82 692	–10 834	30 000
Magyarország	5 812 665	–1 363 173	701 565
Málta	258 343	–58 131	30 000
Németország	28 025 819	2 406 644	2 089 555
Olaszország	69 041 782	145 949	2 760 000
Portugália	15 544 449	1 634 062	704 420
Románia	12 128 831	–2 119 189	1 399 326
Spanyolország	77 234 071	7 706 021	2 586 147
Svédország	3 182 067	–107 181	198 727
Szlovákia	6 007 316	–322 678	366 959
Szlovénia	1 491 346	–285 976	116 910

Forrás: (EU)2021/241 és (EU)2023/435 rendelet, Commission note to the Council and European Parliament, 30 June 2022.

Az RRF-támogatás 2021-ben meghatározott keretei a zöld- és a digitális átalakulás szükségleteivel sem mutatnak korrelációt (*l. ábra*). Azt feltételeztük, hogy ha a digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő DESI-mutató vagy a megújuló energia részaránya alacsony, az üvegházhatású gáz kibocsátás pedig magas, akkor több támogatás indokolt, mivel az ikerátmenet gyorsítása az RRF kiemelt célja.

Az egy főre jutó RRF-támogatás és a zöld- és digitális átmenet indikátorai (DESI, üvegházhatású gázkibocsátás, megújulóenergia-források részaránya) párosításainak pontdiagramjai





Megjegyzések:

¹Az Európai Bizottság Digitális gazdaság és társadalom 2022-es indexe.

²Éves ezer tonna a lakosságszámra vetítve (2019).

³Millió tonna olajjegyértékben mért részaránya a teljes energiafogyasztásból (2019).

⁴A kiugró olasz RRF-támogatás miatt természetes alapú logaritmusát vettük az egy főre jutó RRF-nek.

Forrás: Az Eurostat és a DESI adatai alapján saját szerkesztés.

<https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi-2022/indicators>

Az RRP lehetővé tette, hogy a tagállamok a megadott 37, illetve 20 százalékos kereteken belül a szükségleteiknek megfelelően tervezzék a zöld-, illetve a digitális fejlesztéseket. A tagállamok közötti összehasonlító értékelést az nehezíti, hogy sok átfedés van a támogatási kategóriák között, és vannak célok, amelyeket több pillér alá is be tudnak sorolni a tagállamok (Darvas et al., 2023).

Az RRF mint új irányítási eszköz

Az EU jövője, azon belül a költségvetési politika szerepe a pandémia előtt is folyamatos vita tárgya volt (Benczes, 2020; Kengyel, 2020), de a koronavírus-járvány által okozott válság új megvilágításba helyezte azokat (Halmai, 2024). Az Európai Tanács az RRF felállítását extrém körülményekre adott rendkívüli válasznak nevezte (European Council, 2020), amit heves viták előztek meg. 2020 márciusától francia–német együttműködés révén két hónap alatt jutottak el addig, hogy a fukar

négyek (Hollandia, Ausztria, Dánia, Svédország) beleegyeztek: az uniós segítséget a kormányközi Európai Stabilitási Mechanizmus helyett egy uniós hitelfelvétellel megalapozott új támogatási eszközzel oldják meg (Capati, 2024). Sikerült elfogadtatni, hogy a pandémia olyan külső sokk volt, amellyel kapcsolatban korábbi gazdaságpolitikai hibák nem róhatók fel, szemben a szuverén adósságválsággal, ezért a fiskális megszorításokkal nem összekapcsolt szolidaritás indokolt. Az RRF irányításának szabályozása azonban továbbment az uniós szintű irányítás szigorításában, amely a feltétele volt annak, hogy az ellenző fukar négyek jóváhagyását elnyerjék. A gazdaságpolitikák koordinálásában az egészen laza együttműködéstől (nyitott koordinációs módszer) a szuverén adósságválság után bevezetett európai szemeszter már elmozdulást jelentett a puha jogtól a kemény jog felé, amikor is a tagállamok CSR-t kapnak, amelyeket az EU Tanácsa jóváhagy (Knodt et al., 2020). Ezek tényleges kikényszerítésére azonban a Bizottság nem rendelkezik eszköztárral. Az RRF egyértelműen kemény jogon alapul, egy kötelezően végrehajtandó rendelet állította fel, amelyet az alapszerződés ugyanazon cikkelyéből vezettek le, mint a kohéziós politikát (Fabbrini, 2024).

Az uniós célok és prioritások keretében a tagállamok nyújtják be az RRP-t, amelyet a Bizottság értékeli négy kritérium: relevancia, hatásosság, hatékonyság és koherencia alapján. A tervet a Bizottság javaslatára a Tanács hagyja jóvá. Ez lehetőséget ad arra, hogy a Bizottság ex ante elutasítsa a tervet, ha az nem felel meg a CSR-nek. A terv a Bizottság és a tagállam közötti kapcsolat szerződéses jellegét erősíti, azaz a tagországok nem szándéknyilatkozatot tesznek, hanem kötelezettséget vállalnak (Bokhorst & Corti, 2023). A vállalt reformok és célértékek teljesítését a Bizottság ellenőrzi, és dönt a támogatások és a hitel kifizethetőségéről. Beépítettek egy olyan garanciát is, hogy ha egy vagy több tagállam úgy véli, jelentős eltérések tapasztalhatók egyes mérföldkövek és célok kielégítő teljesítésétől, akkor kérheti az Európai Tanács elnökét, hogy tűzze napirendre azok megtárgyalását.

Az RRF létrehozása nemcsak a politikai nyilatkozatok szintjén és a sajtóban váltott ki nagy visszhangot, hanem az integrációs szakirodalomban is. Az első reakciók áttörést, fordulópontot, paradigmaváltást véltek felfedezni. Például Creel et al. (2021) már azt is látni vélte, hogy az RRF a politikai Európa felé vezető ugrás történelmi lehetőségét is megnyitotta, és megvalósíthatóvá válhat egy valódi európai adórendszer, amely közvetlenül kapcsolódik a politikai szinthez. A megalapozottabb elemzések, amelyek már a tervezés megvalósuló folyamatát tanulmányozták, inkább az innováció és a folyamatosság, illetve az útfüggőség kontextusában értékelik. Az európai szemeszterbe való beépülés lehetővé teszi a meglévő struktúrákhoz való

illeszkedést. Ugyanakkor a Bizottság irányító ereje megnőtt, noha a szabályozás szintjén a tagállami szereplők erősebb szerepet kaptak a nemzeti RRP kialakításában, mint korábban a CSR-ben. A gyakorlatban kétoldalú dialógus zajlott egy nagyon korlátozott időkeretben (a terveket 2021. április 30-ig kellett beadni). Ennek során a Bizottság a megelőző időszakban felhalmozott tudására támaszkodva a reformterveket nagymértékben tudta befolyásolni. Ugyanakkor a beruházások terén a Bizottság nem tudott elmélyedni a részletekben és érdemben belefolylni a projektek kiválasztásába. Bocquillon et al. (2023) konkrétan a klímapolitika kapcsán igazolták, hogy a tervezés során nőtt a kötelezettségek megfogalmazásának precizitása, a kikényszerítés és az ellenőrzés szigora a megelőző korszakhoz képest. Az uniós és a tagállami tervezéssel kapcsolatos dokumentumok szövegelemzése azt jelzi, hogy a zöldátalakulás területén közelítenek az RRP-k a szupranacionális preferenciák felé (Ceron, 2023). Az értékelések egyetértenek abban, hogy a Bizottság erősödő szerepe nem csökkenti annak a súlyát, hogy a nemzeti tervek „gazdái” a tagállamok, amelyeken a végrehajtás múlik (Bokhorst & Corti, 2023; Vanhercke & Verdun, 2021). Az új irányítási struktúrát koordinatív európaizálásnak lehet nevezni (Schramm et al., 2022; Corti & Vesan 2023). Osztrák, görög és szlovák esettanulmány igazolja, hogy mivel a nemzeti RRP a Bizottság és a tagállamok közötti informális majd formális egyeztetés folyamatában született meg, megalapozott koordinatív kondicionalitásról beszélni (Ladi et al., 2024).

Az új rendszer lehetőséget ad a tagállami szintnek arra, hogy pontos reformokat fogalmazzon meg, és elmagyarázza, hogyan illeszkedik ez a legjobban a nemzeti környezetbe. A tagállami parlamentek és a szociális partnerek számára kulcsfontosságú, hogy már az előkészületi, tervezési szakaszban befolyásolni tudják az RRP-ket (Bekker, 2021). A jogi szabályozás azonban uniós és tagállami szinten egyaránt a végrehajtó hatalom szereplőire épül. A szoros időkeret még akkor is nehezen tette lehetővé más szereplők bevonását, ha megvolt rá a szándék. Az RRF-támogatás részét közvetlenül a Bizottság menedzseli, szemben a kohéziós politika osztott menedzsmentjével. A számos kritérium figyelembevételével hozott döntések, valamint az összes tagországra alkalmazható, összehasonlítható mérési indikátorok hiánya miatt fennáll a veszély, hogy a Bizottság tevékenysége a formális jogi megfelelés vizsgálatára szorítkozik, ami az ellenőrzést és az elszámoltathatóságot korlátozza (Sánchez-Barrueco, 2023).

A folytonosság és újítás kettősségében lehet értelmezni az RRF hitelfelvételét is. Nemcsak a 2007 és 2009 közötti nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság után

volt példa hitelfelvételre, hanem az Európai Szén- és Acélközösség megalapítása óta 11 kölcsönzési eszközt hoztak létre (Hodson & Howarth, 2024).

A kockázatok között az időkeretek szorosságát, az adminisztratív kapacitás elégtelenségét lehet azonosítani mind bizottsági, mind tagállami szinten. További kockázat, hogy a tagállamok képesek-e felhasználni a forrásokat, azaz elégséges-e az abszorpciós kapacitásuk. Az is korlátozhatja az RRF eredményességét, hogy a részletes iránymutatás ellenére a beadott tervekben nagy az eltérés az ambíciók és a részletesség terén (Corti & Núñez Ferrer, 2021; Schramm et al., 2022).

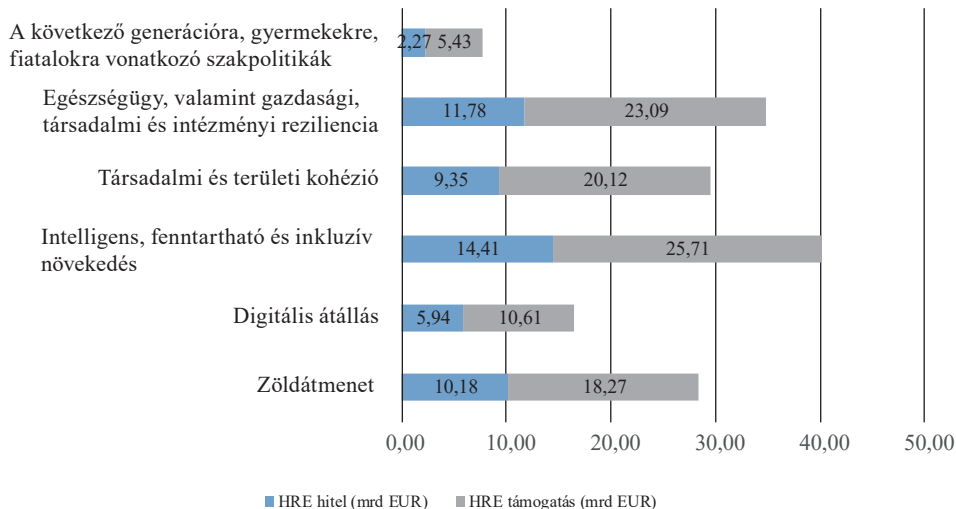
Az RRF első félidei értékelése

Az RRF szabályozása értelemben a Bizottságnak el kellett készítenie egy félidei értékelést, amelynek független szakértői jelentésen kellett alapulnia. Ez utóbbi 2023 decemberében jelent meg (ECORYS et al., 2023), amelyben a felhasznált adatokat többnyire az év július 31-ig zárták le. A Bizottság értékelését és a kiegészítő, részletesebb dokumentumot 2024. február 21-én tették közzé (European Commission, 2024a, 2024b), amely már 2023 egészére nézve dolgozott fel adatokat, helyenként 2024. február 1-ig terjedően. Ettől eltekintve a dokumentumok összhangban vannak, és összességében rendkívül pozitívan értékelik az RRF első félidei teljesítményét. Ezek természetesen még átmeneti, egyes esetekben becsléseken alapuló megállapítások. Tapasztalati alapú, ex post elemzésre az RRF 2026-ban történő lezárása után két évvel kerül majd sor, amely jogi kötelezettség is. A független szakértői és az arra épülő bizottsági jelentés ökonometriai modellezés mellett nagyszámú szakirodalmi forrás elemzésére (ideértve az uniós dokumentumokat és az akadémiai szakirodalmat), valamint kérdőíves felmérésekre, esettanulmányokra és nyilvános konzultációkra támaszkodott.

A Bizottság februári jelentése szerint (European Commission, 2024b) 2024. február 1-ig 21 tagállam közel 225 milliárd euró RRF-forrást (144 milliárd euró támogatást és 80,15 milliárd euró hitelt) hívott le a teljes keretből. A reformok és beruházások végrehajtásának fellendítésére, valamint először a koronavírus-járvány által kiváltott, majd az energiaválság tagállami költségvetésekre gyakorolt rövid távú hatásainak enyhítésére 67 milliárd eurót folyósítottak előfinanszírozásként. A gyors kifizetéseket lehetővé tevő, az államháztartási kiadások támogatását célzó előfinanszírozás javította az RRF hatékonyságát és a tagállamok abszorpciós képességét. 157,2 milliárd eurót a mérföldkövek és célok kielégítő teljesítése alapján fizettek ki (2. ábra).

2. ábra

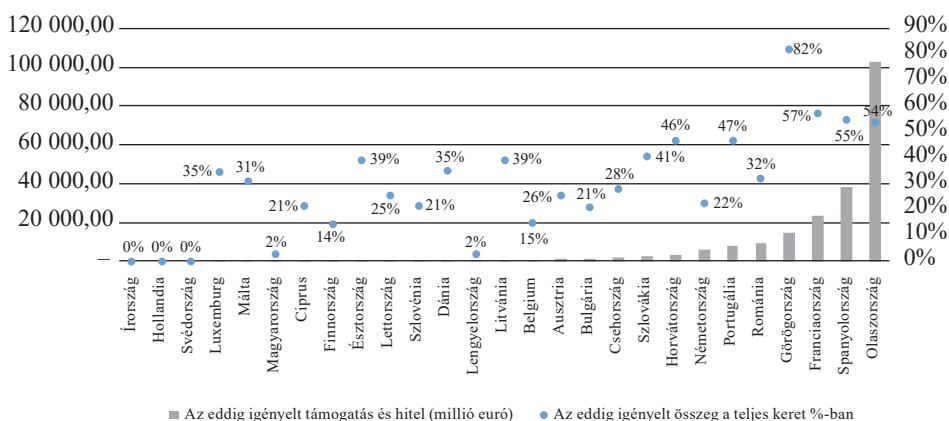
A tagállamoknak 2024. február 1-ig kifizetett támogatás és hitel (milliárd euró) pillérenkénti bontásban



Forrás: az Európai Bizottság adatai alapján saját szerkesztés, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html?lang=en

3. ábra

A 2024. február 1-ig lehívott támogatás és hitel abszolút értékben és a teljes rendelkezésre álló keret százalékában



Forrás: az Európai Bizottság adatai alapján saját szerkesztés, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html?lang=en

Az RRF működésének első két évében (2021–2022) a tervezett és a folyósított finanszírozás lényegében összhangban volt, a tervezett 28 százaléktól mindössze egy százalékkal maradtak el. Az RRF-kben szereplő 6266 mérőföldkőből és célértékből 1153 teljesült 2024 februárjáig, azaz a Bizottság értékelte és elfogadta a 2023-ig tervezettek 75 százalékát (European Commission, 2024a). Ugyanakkor az egyes országok aktivitása között jelentős különbségek vannak, 2024 februárjáig a lehívott összegek 0 és 60 százalék között mozogtak (3. ábra)

Az értékelésekben alkalmazott modellek szerint az RRF-források hatásosan járultak hozzá a GDP növekedéséhez a pandémia okozta recesszió után. A külső szakértők által alkalmazott NiGEM-modell³ alapján a kifizetések már nagyon rövid távon növelték a GDP-t, 2022-ben 0,4 százalékkal az RRF-költés nélküli állapothoz képest, míg a munkanélküliséget 0,2 százalékkal csökkentették, hozzájárulva a pandémia utáni gyors visszapattanáshoz az EU-ban. A konvergenciacélt segíti, hogy a kifizetések erősebb hatást gyakoroltak a déli és a keleti, mint a nyugati és az északi tagállamokra. A munkanélküliség csökkentését leginkább Görögországban, Olaszországban és Spanyolországban, valamint Portugáliában mozdította elő. A kedvező makroökonómiai hatáshoz tartozik, és egyben az uniós hozzáadott érték egy speciális esete, hogy már a francia–német, helyreállítási alapra vonatkozó javaslat meghirdetése csökkentette a kormányzati kötvények felárait azokban a keleti és déli tagállamokban, ahol a kölcsönök ára magas szokott lenni. Emellett a tagállamokban számos reformot bevezettek, például a munkaerőpiac, a szociális védelem és a nyugdíjrendszer, a közigazgatás területén (ECORYS et al., 2023).

Ami a hosszabb távú hatást illeti, a Bizottság által rendszeresen használt QUEST-modell szerint 2026-ig az NGEU-nak köszönhetően 1,4 százalékkal lesz magasabb a GDP szintje, mint anélkül lenne. A növekmény Görögország, Horvátország, Spanyolország és Bulgária esetében a 3,5–4,5 százalék közötti értéket is elérheti. Az előző válság tapasztalataiból okulva el akarták kerülni, hogy a szerényebb költségvetési mozgástérrel rendelkező országokban visszaessenek a közösségi beruházások. A Bizottság becslése szerint az utóbbiak 2019 és 2025 között várható növekedésének körülbelül a fele az uniós költségvetésből, különösen az RRF-ből finanszírozott projektekből származik. 2025-re a GDP-arányos aggregált közösségi beruházási ráta elérheti a 3,5 százalékot (European Commission, 2024b), ami megfelel a 2000 utáni időszak kiegyensúlyozott növekedést mutató éveiben jellemző értéknek.

³ National Institute of Economic and Social Research's Global Econometric Model.

A bizottsági értékelés (European Commission, 2024a) elismeri, hogy az addicionalitás nehezen számszerűsíthető. Corti et al. (2021) mégis megpróbálták előrejelezni, hogy az RRF hozzájárul-e a közösségi beruházások növeléséhez. A Bizottság pandémia előtti beruházási előrejelzését hasonlították össze a 2021. őszivel. Nem találtak szignifikáns kapcsolatot az RRF-támogatások összege (a GDP százalékában) és az állami beruházások növekedése között. Hat országot: Ausztriát, Belgiumot, Németországot, Olaszországot, Spanyolországot és Portugáliát részletesen vizsgálva magyarázatot is találtak rá. Ausztria, Németország és Spanyolország az RRF 60–80 százalékát tervezett projektekre vagy meglévők bővítésére fordította. Az időszüke erre ösztönözhetett, különösen azokban az országokban, ahol a közgazdaság nem centralizált. Azok a tagállamok, amelyekben az RRF-források relatív súlya kisebb, kevésbé voltak érdekeltek új projektek indításában. Az is befolyásolhatta a döntéseket, hogy azok a tagországok, amelyekben a pandémia kitörésekor már magas volt az adósságszint, nagyobb mértékben voltak ráutalva az RRF pluszforrásainak új projektekre történő hasznosítására. Corti et al. (2022) ugyanebben a hat országban kifejezetten a szociális infrastruktúrára fordított RRF-kiadásokat vizsgálták. Németországban az új projektek 14, Ausztriában 31 százalékot tettek ki, míg a többi négy országban 60–65 százalékot ért el az addicionális beruházás aránya. Összességében az RRF megvalósíthatóvá tett olyan projekteket, amelyek nélküle papíron maradtak volna, illetve bővítették a szűk fiskális kapacitásokkal rendelkező országok mozgásterét.

Az RRF-kifizetések az indikatív tervezéshez képest 2023-ban lelassultak, ami azzal függött össze, hogy az RRF-tervet módosították. Egyrészt be kellett építeni a REPowerEU-t, másrészt az ukrajnai orosz invázió utáni energiakrízis, száguldó infláció, megszakadt értékláncok miatt az eredeti tervek felülvizsgálatra szorultak. Az új körülmények között a mérföldkövek és célok teljesítése nehézségekbe ütközött, de belső okokból is változtak a kormányzati prioritások, illetve egyes esetekben az adminisztratív kapacitással kapcsolatosan problémák jelentkeztek. A kifizetések felgyorsítása jelentős erőfeszítéseket követel a második félideben.

A bizottsági értékelés a hat pillér közül a zöldátalakulás támogatását emeli ki, az RRF-források erre fordítandó kötelező 37 százaléka helyett 40 százalék lett a tervek átlaga, amihez még hozzájött a REPowerEU fejezetein keresztül 60 milliárd euró. A „Ne okozz jelentős kárt” elve minden projektnél alkalmazott horizontális kritérium lett. A mérföldkövek és célok 2024. februárig történő teljesítésében az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés (3. pillér) és az egészségügy, valamint gazdasági, társadalmi és intézményi reziliencia (5. pillér) áll az élen 41 és 42 száza-

lékkal. Ezeket követik a zöldátmenet (1. pillér) és a következő generációra, a gyermekekre és a fiatalokra vonatkozó szakpolitikák (6. pillér) 35 százalékkal, a társadalmi és területi kohézió (4. pillér) 34 százalékkal, illetve a digitális átmenet (2. pillér) 31 százalékkal (European Commission, 2024a).

A pozitív bizottsági értékeléssel szemben a CSR-ek végrehajtásában elért eredmények viszont árnyalásra szorulnak. Ha a CSR-ek teljesítésére vonatkozó bizottsági pontozásának nem csak az összesített értékét vesszük figyelembe, akkor az derül ki, hogy érdemi előrelépés a fiskális politika területén történt, amit épp az RRF/támogatás könnyített meg. A nehezebb, strukturális reformokat igénylő területeken (munkapiac, közigazgatás, adózás) nem történt érdemi javulás (Darvas, 2024).

A bizottsági és az azt megalapozó értékelés két területen említ nehézségeket. Az egyik, hogy a kohéziós politikával szinergiának kellene létrejönnie, de a valóságban előfordult, hogy az RRF-támogatás inkább helyettesített kohéziós projekteket, és ezáltal rontva a kohéziós politika hatásosságát, mivel az annak a keretében tervezett projektek nem jöttek létre. A másik terület az adminisztráció, ahol elismerték a rugalmasság és az egyszerűsítés szükségességét. Például nehézséget okozott, hogy míg az RRF teljesítményalapú, addig a párhuzamosan folyó kohéziós projektek elszámolása költségalapon történik.

Az előző két értékelés rendkívül pozitív megállapításai több ponton megkérdőjelezhetők, illetve az elismert problémák súlyosabbnak tűnnek, mint ahogy azok az értékelésekben szerepelnek. Utóbbiak az adminisztrációs nehézségekkel kapcsolatosak. A strukturák összetettsége már az RRF-en belül is arra vezethet, hogy a végrehajtó szervezeteknél a racionális működtetés, a strukturális reformok helyett a szabályozásnak való megfelelés, kockázatkerülés és a feladatok formális „kipipálása” kerül előtérbe a projektek kiválasztásánál és értékelésénél. Ezt a veszélyt még fokozta, hogy a 2014 és 2020 közötti költségvetési időszak utómunkálatai (jelentések készítése, mutatók nyomon követése stb.) egybeestek az RRF első féléidejével, ami ráadásul egy más logika, a költségelszámolás alapján működött (Corti & Núñez Ferrer, 2021).

Az üzleti kamarák európai szervezete, az Eurochambres a tagjai visszajelzése alapján úgy érzékelte, hogy számos tagjuk részt vesz a nemzeti RRP-k megvalósításában. Ugyanakkor különösen a zöld- és a digitális átállást szolgáló projektek esetében tapasztalták, hogy a túlzott jogi szabályozás és a bürokrácia a hatékonyság gátja. A technikai és az információs háttér hiányosságain segítene, ha az adminisztrációs rendszert átalakítanák egyfajta egyablakos ügyintézés (*one-stop-shop*) alapján. Az a kritika is felvetődött, hogy esetenként nem az érdekeik és lehetőségeik alapján

választják ki a projekteket, hanem a kormányzati érdekeknek megfelelően. Azt javasolják többek között, hogy a zöld- és a digitális projekteket közvetlenül kellene finanszírozni a kis- és középvállalatok számára (Eurochambres, 2023).

Az RRF eredményességének meghatározó kérdése, hogy mennyiben sikerül megoldani a tervek értékelését és a végrehajtás ellenőrzését. Az Európai Számvevőszék rendszeres és külön jelentéseiben elemzi az RRF működését. Kiemelik, hogy a Bizottságnak viszonylag rövid idő alatt sikerült kialakítania az értékelést szolgáló kontrollrendszert, amely átfogó előzetes ellenőrzésekből és az azokat kiegészítő helyszíni ellenőrzésekből áll. Ez a kontrollrendszer azonban uniós szinten csak kevés ellenőrzött információval szolgál arról, hogy az RRF által finanszírozott beruházási projektek megfelelnek-e az uniós és nemzeti szabályoknak (Európai Számvevőszék, 2023b). A mérföldkövek és célértékek képesek mérni a végrehajtás előrehaladását, de csak korlátozottan. Néhány terv elemzése során azt állapították meg, hogy egyes mérföldkövek és célértékek nem egyértelműek, emiatt nehéz értékelni a teljesítést. A közös mutatók meghatározása egyértelmű, de azok nem adnak teljes képet az RRF teljesítményéről, ugyanis nem terjednek ki az egyes pillérek valamennyi szakpolitikai területére (Európai Számvevőszék, 2023c).

Az ellenőrzési rendszer legkritikusabb pontja éppen a legnagyobb újítása, azaz a teljesítményalapú finanszírozás. A legfőbb tisztázandó kérdés, hogy mi számít teljesítménynek. Darvas & Welslau (2023) felidézi a Számvevőszék meghatározását, amely különbséget tesz a bemenet (*input*), a kimenet (*output*), az eredmény (*result*) és hatás (*impact*) között. A bemenet a felhasznált eszközöket jelenti, a kimenet egy projekt által létrehozott termék vagy szolgáltatás, például egy megépített út. Az eredmény a projekt közvetlen következménye, például a megközelíthetőség javulása az útépités nyomán. A hatás a projekt hosszú távú hatása, ilyen például a társadalmi-gazdasági haszon az egész lakosság számára. A Bizottság elvileg az eredményalapú megközelítést részesíti előnyben, amely a társadalmi hozzáadott értéket biztosítaná, a bizottsági iránymutatás viszont az input/output alapú megközelítést azonosítja teljesítménnyel. Hat ország terveit ezen számvevői kritériumok szerint elemezve Darvas & Welslau (2023) óriási különbségeket talált a célok számában 54-től (Hollandia) 312-ig (Olaszország), és a legtöbb kimenet típusú volt. Csak az olasz és a román terv volt eredményorientált 59, illetve 39 mutatóval, míg a francia, a holland és a német terv csak 3-5 ilyen típusút tartalmaz.

Ezeknek a megkülönböztetéseknek a jelentőségét jól mutatja a Számvevőszék 2022-es jelentésének egyik példája. 311 elfogadott mérföldkő és cél közül 281-et ellenőriztek, és ebből 15-ben tártak fel szabályszerűségi problémákat. A román terv-

ben egy mérföldkö részeként vállalták, hogy egy újonnan felállított munkacsoport 17 nagy szaktudást igénylő betöltött szerződéses álláshellyel rendelkezik a digitális technológiák és projektmenedzsment területén. A fizetési kérelem idején 4, a kifizetés idején 11 fő dolgozott a munkacsoportban (Európai Számvevőszék, 2023a). Ez a kimeneti indikátor, miközben az ellenőrzést egyszerűvé, kézzelfoghatóvá teszi, nyilvánvalóan nem sokat mond arról, hogy a digitális átalakulási munkacsoport mennyire töltötte be a funkcióját, milyen eredménnyel járt a tevékenysége.

Az élenjáró országok tapasztalatai

A félidei értékelést árnyaltabbá teszi az aggregált vizsgálatok mellett egyes országok gyakorlatának az elemzése. A 3. ábrából kivehető, hogy a vizsgált időszakban az abszolút értékben legnagyobb kifizetésekhez jutó országok köre és a rendelkezésre álló keretből relatíve legnagyobb arányban részesedők megegyeztek. Feltételezhető, hogy ebben a körben gyűlt fel a legtöbb tapasztalat, ezért ezeknek az országoknak a félidős teljesítményét érdemes részletesebben megvizsgálni, azaz Olaszországot, Spanyolországot, Franciaországot, Görögországot, Romániát és Portugáliát. Az EU RRF-honlapján elérhető az a 100 kedvezményezett, amely a legnagyobb támogatáshoz vagy hitelhez jutott.⁴ Ennek az összetétele sokat elárul az RRF-források menedzseléséről, ezért a hat tagállam RRF-felhasználásának jellemzői közé ezeket is bevettük (2. táblázat).

2. táblázat

Az RRF felhasználásában legaktívabb hat tagállam néhány jellemzője

	Franciaország	Görögország	Olaszország	Portugália	Románia	Spanyolország
RRF-támogatás REPowerEU-val, 2022-ben korrigált, millió EUR ¹	39 779	18 200	71 802	16 248	13 528	79 820
Hitel, millió EUR ²	0	17 728	122 602	5 891	14 942	83 160
RRF-források aránya a GDP-hez, % ²	1,4	16,3	9,3	8,4	8,8	11,1

⁴ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/disbursements.html?lang=en

	Franciaország	Görögország	Olaszország	Portugália	Románia	Spanyolország
Előfinanszírozás és kifizetés, millió EUR ²	23 385	11 321	102 452	7 601	9 405	38 420
A 100 legnagyobb kedvezményezett által kapott támogatás és hitel, millió EUR ²	2 6131	1 269	68 172	1 631	13 176	5 112
A 100 legnagyobb kedvezményezett által kapott támogatás és hitel az összes támogatás arányában, % ³	65,7	3,5	35,1	7,4	46,3	3,1
A 100 legnagyobb kedvezményezett által kapott támogatás és hitel a kifizetések arányában, % ³	111,7	11,2	66,5	21,5	140,1	13,3
Mérföldkövek és célok száma a beruházások és reformok megoszlásában	134/47	219/162	434/183	376/87	294/224	398/197
Teljesített mérföldkövek és célok, % ²	73	23	37	21	28	31
Zöldátalakulás az RRP-kiadások %-ában ²	44,2	34,6	36,3	34,8	44,5	43,2
Digitális átalakulás az RRP-kiadások %-ában ²	18,4	20,9	20,6	18,7	20,2	24,2

Megjegyzés: A zöld- és digitális átalakulás részesedésénél az elsődleges ilyen típusú kiadásokat vettük figyelembe. Mivel sokszor van átfedés a célok között, a Bizottság másodlagos kiadásokat is számol. Franciaország és Románia esetében az uniós kifizetéseket meghaladó támogatás a 100 legnagyobb kedvezményezett állami előfinanszírozására utal.

Forrás:

¹ (EU)2023/435 rendelet, Commission note to the Council and European Parliament, 30 June 2022,

² https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en,

³ saját számítás.

A tervek és az eddigi megvalósítás – ahogy erre fentebb már utaltunk – annak ellenére mutat jelentős különbségeket, hogy az RRF-jogszabályon kívül részletes bizottsági iránymutatások és a tervezés során a Bizottsággal folytatott tárgyalások elvileg szorosan megszabták a kereteket. Ez nem feltétlenül hátrány, mert az országok problémái és szükségletei is változatosak. A következőkben azokat a mozzanatokat ragadjuk ki, amelyek az adott ország vonatkozásában sajátosságok.

Franciaország a támogatás mellé nem vett igénybe hitelt, és az RRF-forrás nagyságrendje a legkisebb a hat ország közül. A támogatásokat gyorsan lehívták, amit segített, hogy koncentráltan osztották szét. A költség gyorsaságát a mérföldkövek és célok 73 százalékos teljesítése kísérte, amely szintén kiemelkedik a hat ország közül. A 100 legnagyobb kedvezményezett kapta az egész keret mintegy kétharmadát. Ezek a szervezetek túlnyomórészt a közszektorhoz tartoznak, például egyetemek, kutatóintézetek, ügynökségek, vízművek stb. A célok között kiemelt szerepet kapott a középületek hőszigetelése, a tiszta közlekedés és az ipar dekarbonizációja. A digitalizációban a közszolgáltatások és az egyetemek a főszereplők, de arányaiiban a terv a kötelező minimumot hozza. A fiatalok munkapiaci integrációja és az egészségügy is kiemelt területek. Az RRP egy átfogóbb, 100 milliárd eurós nemzeti terv, a francia helyreállítás (France Relance) része, amelyet a 2021. évi költségvetési törvénnyel fogadtak el (Chatzilaou, 2022).

Görögország számára a támogatás és a hitel a GDP 16,3 százaléka, tehát az RRF rendkívül jelentős forrás. Ennek felhasználása kismértékben koncentrált. A támogatást a 100 kedvezményezett közül jellemzően minisztériumok, önkormányzatok, oktatási intézmények kapják a közigazgatás és az oktatás digitalizációjára és modernizációjára, míg a hitelt magáncégek. Az RRP a zöld- és a digitális átállás kötelező minimumán túl kiugró mértékben összpontosít a 3. pillérre, a gazdaságfejlesztésre. Görögországot úgy érte a koronavírus-járvány sokkja, hogy még a 2008. évi válság és az azt követő, drámai visszaesés terhelt. A GDP reálértéke 2019-ben is csak a 2007. évi 76 százalékát tette ki. Az RRP-t megelőzte egy fejlesztési terv, amelyet a kormány felkérésére a közgazdasági Nobel-emlékdíjas Pissarides vezetésével dolgozott ki egy szakértői bizottság, és amely Pissarides-jelentés néven vált ismertté. Kérdéses, hogy az RRP-ben vállalt reformok eredményeznek-e növekedést, amellyel kompenzálni lehet a reformok kárvallottjait. Ha ez nem történik meg, az RRP megvalósítása leállhat, ami a jövőre nézve is megghiúsíthatja hasonló uniós támogatási eszközök felállítását (Theodoropoulou, 2022).

Olaszország az RRF-program legnagyobb kedvezményezettje abszolút értékben, de GDP-arányosan is közel 10 százalékot ér el a források aránya. A 100 legnagyobb kedvezményezett kapta az összes forrás több mint egyharmadát, amelyek között regionális önkormányzatok, minisztériumok, országos közintézmények és magánvállalatok is találhatók. A program volumenéből adódik, hogy szerteágazóbb, mint a többieké, a kutatás-fejlesztés, a közlekedés, a víz- és elektromos hálózat, a digitális infrastruktúra, a közigazgatás, a köz- és felsőoktatás, a szakképzés fejlesztése egyaránt szerepel a 100 legnagyobb kedvezményezetttnél is. Fabbrini (2022) az

RRP-t az utolsó kísérletnek nevezi az észak és dél közötti fejlettségi szakadék áthidalására. Az RRP eddigi megvalósításáról olasz szakértők szögesen ellentétes véleményeket fogalmaznak meg (Giavazzi & Goretti, 2024). Mind a történelmi tévedést, óriási pénzkidobást látó, mind a jelentős reformok előrehaladását észlelő szakértők nemzetközileg elismert szakemberek, úgyhogy a véleményalkotással egyelőre érdemes várakozó álláspontra helyezkednünk.

Portugália szintén jelentős többletforráshoz jut az RRF-ből, amely a GDP több mint 8 százalékát teszi ki. A források felosztása kevésbé koncentrált, a 100 legnagyobb kedvezményezett között elsősorban közintézmények, egyetemek és önkormányzatok találhatóak. Az egyetemek akkor kapnak támogatást a zöldátalakulást segítő innovációkhoz, ha vállalatokkal alkotnak partnerséget. Pénzintézetek vállalatok feltőkésítéséhez és pénzügyileg rezilienssé tételéhez jutnak forráshoz. A kiadások másodlagos értékelésével az RRP eléri az elvárt zöld- és digitális arányt, sőt a zöldkiadások 57 százalékra nőnek. Szakértők megítélése szerint a portugál RRP – a spanyolhoz hasonlóan – ambiciózus, egyensúlyt mutat a reformok és a beruházások között, továbbá megfelel a CSR-nek (Zeitlin et al., 2023). Ugyanakkor eddig a mérföldkövek és célok teljesítésében Görögország mellett a második legszerényebb eredményt mutatta fel.

Románia közel 9 százalékos GDP-arányos forráshoz jutott az RRF révén. A 100 legnagyobb kedvezményezett a források majdnem felét már megkapta, a ténylegesen lehívott kifizetésekhez tetemes állami előfinanszírozás is járult. A minisztériumok és más közintézmények mellett több mint 40 önkormányzat szerepel ugyan, de a központosítást jelzi, hogy a támogatott tevékenység többségükben szó szerint ugyanaz: szelektív hulladékgyűjtő szigetek építése, lakásépítés az egészségügyben és az oktatásban szakemberek és fiatalok számára, bölcsődeépítés és lakásfelújítási pénzalap létesítése. A másodlagos kiadásokat is figyelembe véve az RRP kiemelkedően zöld, emellett a fejlesztések másodlagos hatása a szociális és területi kohézióban erőteljes. Román szakértők szerint az RRF a hiányzó nemzeti fejlesztési stratégiát pótolja. Az RRF céljaival nehezen összeegyeztethető útépitési szándékoktól a bizottsági tárgyalássorozat végére 500 feletti mérföldkőig és célig jutottak. A nagyon komplex program elfogadásakor elvileg figyelembe vették a román közigazgatás tényleges kapacitását. A végrehajtás első időszaka viszont jelzi a változással szembeni ellenállást és a makacsul fennálló gyöngye közigazgatási teljesítményt. Ugyanakkor mégis elindultak reformok és tanulási folyamatok (Toderas & Costăchescu, 2024). A civil szervezetek uniós szabályok szerinti bevonásával kapcsolatban ugyanilyen kettősséget lehet tapasztalni (Toderas, 2024).

Spanyolország a második legnagyobb támogatást kapja. A hitelfelvétel lehetőségét első körben nem igényelte, de végül a támogatást túllépő nagyságrendben, több mint 80 milliárd euró hitel került az RRP-be, így az RRF-források meghaladják a GDP 10 százalékát. A 100 legnagyobb kedvezményezett az eddigi kifizetések mindössze 13,3 százalékát kapta, közöttük önkormányzatok állami és magán nagyvállalatok (például Renault, SEAT, Mercedes), elsősorban többségben zöld-közlekedés-fejlesztésre. Az RRP-ben a zöld- és digitális elsődleges kiadások már teljesítik a kötelező arányokat, a másodlagos besorolásokat is figyelembe véve azonban a görög tervhez hasonlóan az elsődleges cél a strukturális gyöngeségeket orvosló gazdaságfejlesztés. A zöldátalakulás eszköz egy reziliensebbnek gondolt gazdasági modell felé (Pérez de las Heras, 2023). A mérföldkövek és célok teljesítésében a hat ország közül a harmadik, de a feladatok majd 70 százaléka még hátra van.

Összességében az első félidőben élen járó országok markánsan eltérő gazdasági feltételekkel és merőben különböző közigazgatási struktúrákkal rendelkeztek, ami visszatükröződött mind az RRP-kben, mind a végrehajtásukban. Az eddigiek azt mutatják, hogy a jogi szabályozás megfelelő kereteket adott az országspecifikus különbségek figyelembevételéhez. Emellett az állapítható meg, hogy a mérföldkövek és célok révén az EU érvényt szerzett az RRF-forrásokhoz fűzött kondicionalitásnak. Ez egybeesik azzal a megfigyeléssel, hogy azokban az országokban, ahol az RRF-források felhasználása elindult, a kondicionalitás teljesítése nem függött a kormány politikai beállítottságától (Carmani & Cicchi, 2024).

Összefoglalás, következtetések

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy az RRF a pandémia hatására rövid idő alatt létrehozott pénzügyi eszköz, amely kezdettől fogva három célt szolgált. A gazdaság élénkítését összekapcsolták a zöld- és digitális átalakulással és a kohézió előmozdításával. A finanszírozást az RRP-ben megjelölt reformok teljesítéséhez kötötték, ami egy új pénzügyi konstrukció bevezetését jelenti. A jogi szabályozás elemzése és az első gyakorlati tapasztalatok egyaránt azt mutatják, hogy az új tervezési eljárásban a Bizottság szerepe a feltételeesség kikényszerítésében, a tagállamoké a projektek kiválasztásában erősödött, ezért lehet koordinált kondicionalitásról beszélni. A megvalósítás az uniós szintű összesített adatok szerint elfogadhatóan halad előre, de az országok teljesítménye egyenetlen, és az abszorpció sikeressége a program 2026-os zárásáig még nyitott kérdés, és jelentős erőfeszítéseket követel.

Az RRF első félidei értékelése még csak kezdeti tendenciákat tud megállapítani, de már így is hordoz tanulságokat a következő évekre. Az EU politikáira általában jellemző az összetett célrendszer, amely így szükségképpen ellentmondásokhoz vezet. Ugyanakkor a holisztikus megközelítés rávilágíthat arra, hogy az egyik célkitűzés a másik ellen hat. A komplex célrendszer lehetővé teszi egy olyan heterogén országcsoportban, mint az EU a tagállamok adottságainak megfelelő programok kialakítását. Más elosztást eredményezett volna, ha valamelyik célra: a pandémia utáni válságkezelésre, vagy a zöld- és digitális átállásra, vagy a konvergenciára összpontosították volna a forrásokat.

A megvalósult forráselosztás azt mutatta, hogy a válságkezelést csak 30 százalékban vették figyelembe. Emiatt úgy tűnik, mintha a pandémia alkalom lett volna arra, hogy a 2007 és 2009 közötti nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság óta az egy főre jutó uniós átlagos GDP-hez mérten romló pozíciójú mediterrán országok megszorító intézkedések nélkül jussanak fejlődési lehetőséghez. Ennek a kettős célkitűzésnek viszont hátrányos következménye, hogy a 2026-ig tartó időkeret egy válságkezelési eszközhöz képest hosszú, míg egy hatékony konvergenciaprogramnak rövid. Ebből a szoros időkeretből fakad az egyik sokszor felhozott menedzselési probléma, nevezetesen a rendszer merevsége, ugyanis nagyon nehézkes a terv változó körülményekhez történő módosítása.

A mediterrán országok láthatóan tudatában vannak a rendkívüli lehetőségnek, és a korábbiakkal ellentétben gyors ütemben képesek lehívni a forrásokat, a szintén abszorpciós gondokkal küszködő Romániához hasonlóan. A tervezésben ugyan csak fejlődnek, ami egyes, viszonylag kicsi kerettel rendelkező, így kevésbé motivált északnyugati országhoz (például Hollandiához és Németországhoz) képest szembe-tűnő (Zeitlin et al., 2023). Az RRF tapasztalatai a költségvetési politika jövőjére is ki fognak hatni, amint ez görög és olasz szakértőknél felvetődik (Giavazzi & Goretti, 2024; Theodoropoulou, 2022). Ez magában hordja annak a veszélyét, hogy a reformok és beruházások tárgyilagos értékelését megnehezítik a politikai félelmek, illetve sztereotípiák, ahogy az olasz esetben már kitapintható.

A zöld- és digitális átalakulás terén a Bizottság eredményesen hangoltatta össze a tagállamokban a gazdaságfejlesztési célokat az átállással. Az RRP-kből kitűnik, hogy a tagállamok részéről nagyobb igény és hajlandóság volt a zöldcélok elvárt szintet is meghaladó követésére, mint a digitalizációra. Természetesen a formálisan meghatározott mérföldkövek és célok teljesítése még sehol nem garancia a valóságos és tartós hatásra.

Ezzel értünk el az RRF legkritikusabb pontjához, a teljesítményalapú finanszírozáshoz. Vannak nemzetközi tapasztalatok hasonló szemléletű szabályozásokról, és ezek csalódást keltők voltak, ugyanis a végrehajtás inkább irányult formális jogi és pénzügyi megfelelésre, mint problémamegoldásra. Ha valóban az eredmények alapján értékelnék a teljesítményt, ez olyan komplex monitoringrendszert igényelne, amihez az EU-nak nincs adminisztratív kapacitása. Ezért a Bizottság számára készült jelentésében Zeitlin et al. (2023) azt javasolják, hogy többszintű, többszereplős monitoringbizottságokat kellene felállítani, ha a kohéziós politikában át akarnak térni a teljesítményalapú finanszírozásra. Ez persze azt jelenti, hogy visszajutottunk az eredeti problémához, hiszen ezek a bizottságok is csak akkor működnek jól, ha az adott tagállam hatóságai, szervezetei elkötelezettek a reformok megvalósításában, a projektek hatékony működtetésében. Márpedig az új finanszírozási eszköz keresését épp az utóbbiak hiányosságai indokolták. Mindazonáltal az RRF tapasztalatait is figyelembe véve valószínű, hogy a következő költségvetési időszakban a kohéziós politika finanszírozása megváltozik, ezért az RRF működtetéséből való kimaradás nemcsak anyagi veszteség, hanem a magyar közigazgatás számára egy hiányzó tanulási folyamat is.

Jelen tanulmány rávilágított arra, hogy az RRF megfelelő rugalmasságot biztosított az egyes országoknak eltérő adottságaik figyelembevételére az RRP elkészítésében, de rámutatott a várható kockázatokra is. A teljesítményalapú finanszírozáshoz fűződő várakozásokat optimistábbnak gondoljuk, mint ahogy a gyakorlatban javulni fog a forrásfelhasználás hatékonysága. Azt a megállapításunkat, hogy új finanszírozási technikákkal sem lehet pótolni az egyes országok reformelkötelezettségét, a program lezárása utáni kutatások fogják igazolni vagy cáfolni.

Hivatkozások

- Afman, E., Engels, S., Langedijk, S., Pfeiffer, P., & in 't Veld, J. (2021). An overview of the economics of the Recovery and Resilience Facility. *Quarterly Report on the Euro Area*, 20(2), 7–17. https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-03/ipl167_en_chapter%20I.pdf
- Bekker, S. (2021). The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance? *Politics and Governance*, 9(3), 175–185. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4290>
- Benczes, I. (2020). *Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban. A pénzügyi és gazdasági integráció forгатókönyvei*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Bocquillon, P., Brooks, E., & Maltby, T. (2023). Talkin' Bout a Revolution? Institutional Change in the EU Recovery and Resilience Facility: The Case of Climate Policy. *Journal of Common Market Studies*, 1–21. <https://doi.org/10.1111/jcms.13536>

- Bokhorst, D., & Corti, F. (2023). Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion. *Government and Opposition*, 59(3), 718–734. <https://doi.org/10.1017/gov.2023.14>
- Capati, A. (2024). The COVID-19 pandemic and institutional change in the EU's financial assistance regime: the governance of the Recovery and Resilience Facility (RRF). *Journal of European Integration*, 46(3), 341–363. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2294722>
- Carmani, D., & Cicchi, L. (2024). *The Relief-Reform Divide: An Analysis of National Responses of Covid-19 in Seven EU Member States' Recovery Plans*. REGROUP Research Paper No. 10. <https://doi.org/10.31235/osf.io/guabh>
- Ceron, M. (2023). The National Recovery and Resilience Plans: Towards a Next Generation of Fiscal Coordination? *Politics and Governance*, 11(4), 324–338. <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7359>
- Chatzilou, K. (2022). National Recovery and Resilience Plan: France. *Italian Labour Law e-Journal*, 15(1S). <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/15699>
- Corti, F., Gros, D., Ruiz, T., Liscai, A., Kiss-Galfalvi, T., Gstrein, D., Herold, E., & Dolls, M. (2021). The Recovery and Resilience Facility: A springboard for a renaissance of public investments in Europe? *EconPol*, Policy Brief, 40, ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munich. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/273436/1/1852578084.pdf>
- Corti, F., & Núñez Ferrer, J. (2021). Steering and Monitoring the Recovery and Resilience Plans: Reading between the Lines. *CEPS Recovery and Resilience Reflection Papers*, 2. <https://ssrn.com/abstract=3834480>
- Corti, F., Liscai, A., & Ruiz, T. (2022). The Recovery and Resilience Facility: boosting investment in social infrastructure in Europe? *Italian Labour Law e-Journal*, 15(1S). <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/15706>
- Corti, F., & Vesan, P. (2023). From austerity-conditionality towards a new investment-led growth strategy: Social Europe after the Recovery and Resilience Facility. *Social Policy & Administration*, 57, 513–548. <https://doi.org/10.1111/spol.12906>
- Creel, J., Leron, N., Ragot, X., & Saraceno, F. (2021). Embedding the Recovery and Resilience Facility into the European Semester. Macroeconomic coordination gains and democratic limits. *ETUI Policy Brief*, 14. <https://www.etui.org/publications/embedding-recovery-and-resilience-facility-european-semester>
- Darvas, Zs. (2024). *Countries are still slow to follow European Union policy recommendations*. Bruegel Analysis. <https://www.bruegel.org/analysis/countries-are-still-slow-follow-european-union-policy-recommendations>
- Darvas, Zs., & Welslau, L. (2023). *First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework*. Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies, PE 741.478, March. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/741748/IPOL_IDA\(2023\)741748_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/741748/IPOL_IDA(2023)741748_EN.pdf)
- Darvas, Zs., Domínguez-Jiménez, M., Devins, A., Grzegorzczak, M., Guetta-Jeanrenaud, L., Hendry, S., Hoffmann, M., Lenaerts, K., Schraepen, T., Tzaras, A., Vorsatz, V., Weil, P., & Welslau, L. (2023). *European Union Countries' recovery and resilience plans*, Bruegel Datasets, <https://www.bruegel.org/dataset/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans>
- ECORYS, CEPS, CSIL, NIESR, & Wavestone (2023). *Study supporting the mid-term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility*. Final Report, December. https://commission.europa.eu/document/download/7fff9205-b77a-4a3f-ad85-8a4c88cb6503_en?filename=study-supporting-the-mid-term-evaluation-of-the-recovery-and-resilience-facility.pdf
- Eurochambres (2023). Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility implementation and own resources. *Position*, 30 June, Brussels. <https://www.eurochambres.eu/wp-content/uploads/2023/06/230629-Eurochambres-mid-term-evaluation-of-the-RRF-implementation-and-own-resources.pdf>

- Európai Parlament és Tanács (2021). *(EU)2021/241 rendelet a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241>
- Európai Parlament és Tanács (2023). *(EU)2023/435 rendelet a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz módosításáról*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32023R0435>
- Európai Számvevőszék (2023a). *2022. évi pénzügyi évre vonatkozó éves jelentése*. <https://www.eca.europa.eu/hu/publications/AR-2022>
- Európai Számvevőszék (2023b). A Bizottság Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköze vonatkozó kontrollrendszerének kialakítása. 7. különjelentés. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR-2023-07/SR-2023-07_HU.pdf
- Európai Számvevőszék (2023c). *A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz teljesítménymonitoring-kerete*. 26. különjelentés. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-26/SR-2023-26_HU.pdf
- European Commission (2024a). *Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility. Accompanying the document SWD(2024) 70 final*.
- European Commission (2024b). *Strengthening the EU through ambitious reforms and investments. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions {SWD(2024) 70 final}* Brussels, COM(2024) 82 final.
- European Council (2020). *Special Meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020)*, 21 July, EUCO 10/20.
- Fabbrini, F. (2022). Italy's national recovery and resilience plan: context, content and challenges. *Journal of Modern Italian Studies*, 27(5), 658–676. <https://doi.org/10.1080/1354571X.2022.2124672>
- Fabbrini, F. (2024). The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance. *Journal of European Integration*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2361830>
- Giavazzi, F., & Goretta, C. (2024). *Is Italy's RRF plan working, or is it just another waste of money?* CEPR Policy Insight, 130. <https://cepr.org/publications/policy-insight-130-italys-rrf-plan-working-or-it-just-another-waste-money>
- Halmi, P. (2024). Sokk utáni kilábalás az euróövezetben a posztcovid időszakban: középpontban az egyensúly és a kínálati oldal. *Külgazdaság*, 68(1-2), 62–77. <https://doi.org/10.47630/KULG.2024.68.1-2.62>
- Hodson, D., & Howarth, D. (2024). The EU's Recovery and Resilience Facility: An Exceptional Borrowing Instrument? *Journal of European Integration*, 46(1), 69–87. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2243378>
- Kengyel, Á. (2020). Gondolatok az európai integráció fejlődésének következő időszakát meghatározó prioritásokról. *Közgazdasági Szemle*, 67(4), 415–421. <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2020.4.415>
- Knott, M., Ringel, M., & Müller, R. (2020). “Harder” Soft Governance in the European Energy Union. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(6), 787–800. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1781604>
- Ladi, S., Tsarouhas, D., & Copeland, P. (2024). Negotiating the recovery and resilience facility: the emergence of coordinative conditionality. *Comparative European Politics*, May. <https://doi.org/10.1057/s41295-024-00385-5>
- Pérez de las Heras, B. (2023). The Spanish recovery plan: assessing its contribution to the green transition in the European Union. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33, 6–23. <https://doi.org/10.24965/gapp.11207>
- Sánchez-Barrueco, M-L. (2023). *The recovery and resilience facility: Too complex a governance system for meaningful accountability?* Swedish Institute for European Policy Studies, Report, 3. https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/sieps-2023_3-eng-webb.pdf

- Schramm, L., Krotz, U., & De Witte, B. (2022). Building ‘Next Generation’ after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60, 114–124. <https://doi.org/10.1111/jcms.13375>.
- Theodoropoulou, S. (2022). Recovery, resilience and growth regimes under overlapping EU conditionalities: the case of Greece. *Comparative European Politics*, 20, 201–219. <https://doi.org/10.1057/s41295-022-00280-x>
- Toderaş N. (2024). Shaping Romania’s National Recovery and Resilience Plan: An Analysis of the Involvement of Civil Society Organizations. *Civil Szemle*, 21(2), 121–134. <https://doi.org/10.62560/csz.2024.02.09>
- Toderaş N., & Costăchescu, A. (2024). The Implementation Of „The Virtuous Triangle” through the Recovery and Resilience Facility: Romania’s Experience. *EUROPOLITY*, 18(1), 211–234. <https://ssrn.com/abstract=4880102>
- Vanhercke, B., & Verdun, A. (2022). The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility. *Journal of Common Market Studies*, 60(1), 204–223. <https://doi.org/10.1111/jcms.13267>
- Zeitlin, J., Bokhorst, D., & Eihmanis, E. (2023). *Rethinking the Governance and Delivery of the Cohesion Policy Funds: Is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a Model?* Final Report, Contract No. 2023CE16BAT086, European Commission. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/76078>

TUDOMÁNYOS TÁJÉKOZTATÓ

Iparbiztonsági kockázatok a magyar akkumulátorgyártásban és az ezzel kapcsolatos kommunikáció

ÉLTETŐ ANDREA*

A Külgazdaság 2024/7–8. számában megjelent cikk a magyarországi akkumulátoripar jogi szabályozásának egyes környezeti hatásait mutatta be. Ez a tanulmány az előző folytatásaként a gyárakon belüli és kívüli iparbiztonsági kockázatokat, az ezzel kapcsolatos kormányzati tájékoztatást és a civil szervezetek tevékenységének kezelését tárgyalja. Bizonyított, hogy a dél-koreai cellagyárak és újrahasznosítók az elmúlt évek során rendszeres, ismétlődő szabálytalanságokat követtek el Magyarországon, amelyek a dolgozók veszélyeztetéséhez és balesetekhez vezettek. A hatóságok mindezek hatékony elhárításában tehetetlennek bizonyultak. A gyárak esetében a profitszerzés érdekei sokszor felülírják a biztonság és az egészség szempontjait. Az iparbiztonsági kockázatok a kínai gyárak tömeges betelepülésével normál üzemmódban is tovább nőnek. Minderről a lakosság érdemi tájékoztatás helyett olyan propagandát kap, ami a zöldremosás összes eszközével operál, s eközben az aggódó civil csoportokat a hatóságok igyekeznek többféleképpen korlátozni.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: O25, P28, Q25, Q58

Kulcsszavak: akkumulátorgyártás, iparbiztonság, zöldremosás, autóiipar.

* *Éltető Andrea* tudományos főmunkatárs, HUN-REN KRTK Világgazdasági Intézet. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2793-2281> Email: elteto.andrea@krtk.hun-ren.hu

A cikk a Nemzetközi Visegrádi Alap „Visegrad+” támogatásával készült (no. 22330218: „Shift to electric car production: national strategies in Central and Eastern Europe”).

Köszönet Tímár Edinának, T. Szaszko Andreának, Prof. Darvas Bélának és Bajka Zoltánnak az inspirációkért.

A kézirat 2024. augusztus 9-én érkezett a *Külgazdaság* szerkesztőségébe.

<https://doi.org/10.47630/KULG.2024.68.9-10.31>

Industrial safety, risks, communication – specific characteristics of the Hungarian EV battery industry

ANDREA ÉLTETŐ

The paper published in *Külgazdaság* (No. 7–8, 2024) discussed the legal regulation of the Hungarian battery industry and its environmental impacts. This report focuses on the industrial safety risks inside and outside the factories, their governmental communication and the handling of local citizens' activities. It is proved that South-Korean battery cell and recycling factories in Hungary have committed systematic and recurring irregularities over the past years, leading to worker hazards and accidents. The authorities proved to be powerless to efficiently deal with these practices. Factories seem to prefer profit interests over health and safety concerns. With the massive influx of Chinese factories, industrial safety risks will increase even in case of normal functioning. Instead of being correctly informed about this, the public receives a central propaganda that uses all the tools of greenwashing, while the authorities are trying to restrict concerned civil society groups by various means.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: O25, P28, Q25, Q58

Keywords: EV battery industry, industrial safety, greenwashing, automotive industry.

„A hatalmas technológiai fejlődésünk nem járt együtt az emberi felelősség, értékek és lelkiismeret fejlődésével... kiszolgáltatottan állunk egyre növekvő hatalmunk előtt, és nincs meg a szükséges eszközünk, hogy kontrolláljuk azt. Vannak bizonyos felszínes mechanizmusaink, de nem állíthatjuk, hogy rendelkezünk szilárd etikával, kultúrával és szellemiséggel, amely valóban képes határokat szabni és világos önkorlátozásra tanítani... a technokrata paradigmának megfelelő mentalitás elvakít bennünket, és nem engedi, hogy meglássuk a mai emberiség e rendkívül súlyos problémáját.”

Ferenc pápa: Laudate Deum, 24

Bevezetés

A hazai akkumulátorgyártás és újrahasznosítás kormányzat részéről eldöntött nagymértékű felfuttatása, újabb és újabb gyárak építésének bejelentése és annak lakossági fogadtatása adja ennek az elemzésnek az aktualitását. Több hazai cikk jelent már meg a témában ebben a folyóiratban is (Györffy, 2023; Czirfusz, 2023), a gazdasági modellt, a hozzáadott értéket, illetve az iparágban dolgozók javadalmazását tárgyalva. Ennek az írásnak a középpontjában két, eddig még nem kellően

bemutatott terület: az iparbiztonság és a lakosság tájékoztatása áll. Éltető (2024) rámutatott, hogy a hazai akkumulátoripar kiépítése ugyan támaszkodott egy iparági stratégiai dokumentumra, de – a törvényi kötelezettség ellenére – az illetékesek nem végeztek stratégiai környezeti vizsgálatot ennek hatásairól. Arról sem tudunk, hogy országos szintű kockázatelemzés történt volna, ideértve a nemzetbiztonsági és iparbiztonsági, baleseti kockázatokat. E cikk első része ezekkel kapcsolatban vet fel néhány szempontot, illetve bemutatja, amit az évek óta működő dél-koreai akkumulátorgyárakról tudni lehet. A szakirodalomban általánosan elfogadott definíció szerint az iparbiztonság: „Mindazon veszélyes tevékenység (veszélyes üzem) specifikus jog-, intézmény és feladatrendszer, eljárás és eszközrendszer, illetve módszertan, amely a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel, a veszélyesáru-szállítással, a nukleáris balesetek elhárításával, valamint a létfontosságú rendszerek és létesítmények biztonságával kapcsolatos üzemeltetői, hatósági és önkormányzati feladatok teljesítése útján a lakosság életének, és egészségének, a környezetnek és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javaknak és szolgáltatásoknak a magas szintű védelmét szolgálja” (Kátai-Urbán, 2014:97). A védelmi feladatok két nagy csoportra oszthatók: belső és külső védelemre. A belső elsősorban a munkavállalók életének és egészségének megóvásával (munkavédelem, tűzvédelem, munkaegészségügy), a külső pedig a lakosság és a környezeti elemek (anyagi javak) védelmével foglalkozik. A külső védelem terén léteznek normál üzemi és – rendkívüli eseménynél – vészhelyzeti kibocsátások. A belső és a külső védelem értelemszerűen összefügg, mert a belső munkavédelmi problémák okozhatnak olyan rendkívüli eseményeket, amelyek vészhelyzetet és komoly külső környezeti károsítást vonnak maguk után. Elengedhetetlen tehát a lakosság felelős, korrekt és pontos tájékoztatása a gyártással és haváriaeseményekkel kapcsolatos kockázatokról és vészhelyzeti teendőkről.

A cikk második része ennek fényében az erőltetett akkumulátorosítással kapcsolatos kormányzati informálást, illetve a hatóságok és cégek lakossággal folytatott kommunikációját elemzi, amelybe a helyi tiltakozások kezelése is tartozik. Nincs korrekt tájékoztatás a kockázatokról, helyette az elhallgatás, a terelés, a tagadás, az információk visszatartása és a zöldre mosás kommunikációs ismérvei figyelhetők meg

Az alkalmazott módszertan kvalitatív, elsősorban dokumentumelemzés. A hivatalos dokumentációk, határozatok, elérhető kormányzati és független médiaforrások, nyilatkozatok elemzése miatt az írás részletesen leíró jellegű, ezzel megalapozott képet nyújt a magyar akkumulátoripari helyzetről. A dokumentumok mellett

a cikk háttérét képezi 21 interjú is, amelyek 2023 márciusa és 2024 júniusa között készültek személyesen, telefonon vagy online az akkumulátorgyártásban érintett civil és szakmai szervezetek, szakszervezetek képviselőivel, környezetvédelmi, toxikológiai, akadémiai szakértőkkel.

Iparbiztonsági kockázatok

A belső iparbiztonsági kockázatok egy része a nagy mennyiségű veszélyes vegyi anyag és hulladék kezelésével, szűrésével kapcsolatos, másik része a nem megfelelően működő vagy karbantartott berendezésekkel. A toxikus, esetenként rákkeltő fémeket és vegyi anyagokat leginkább az elektrolit-, a katód-, a cella-, a szeparátorfólia-gyártás során alkalmazzák, ezek közül a lítium-, nikkel-, kobalt- és mangánvegyületek, a grafit, a reprodukciót károsító NMP (N-Metil -2 Pirrolidon), a BYK-LP N 23676 katóddiszpergáló, CNT (carbon-nano tube) vezetőképes paszta, a polivinilidén-difluorid (PVDF), a D-glükóz-pentaacetát (DGPA), az 1,3,2-dioxatiolán-2,2-dioxid (DTD), a dimetil-karbonát, az etil-metil-karbonát, a diklór-metán, a propán-szulon, a lítium-hexafluorofoszfát, a butándiol és az egyéb, az akkumulátorok elektrokémiai tulajdonságait befolyásoló adalékanyagok említhetők (Darvas, 2023; Varga, 2024). Az elektrolit adalékanyagai esetenként titkosak, a vegyi anyagok élettani hatásairól keveset tudunk, ráadásul ismeretlen, új anyagok is keletkeznek (Nemes et al., 2023). A berendezések műszaki papírjai, tanúsítványai pedig időnként hiányosak, a karbantartás vagy a használat nem megfelelő.

Belső iparbiztonsági problémák a működő gyárakban

A magyarországi akkumulátoripar gyártási fázisaiban eddig a dél-koreai gyárak domináltak. Három dél-koreai, akkumulátorgyártásra szakosodott nagyvállalathoz különösen sok iparbiztonsággal kapcsolatos szabálytalanság köthető Magyarországon. Ez a három cég a Samsung SDI és az SK Battery (SK ON) cellagyár és a SungEel újrahásznosító (két telephellyel Szigetszentmiklóson és Bányaterenyén). Néhány főbb esettípust összegez az *I. táblázat*, amiből az is kiderül, hogy több esetben a szabálytalanságok ismétlődnek, a kikerkező ellenőrök hónapok múlva is ugyanolyan problémákat találnak, mint korábban.

A legfőbb problémás területek a következők:

1. a dolgozók veszélyes anyagoknak való kitétsége (gyakorlatilag mérgezés, egészségük veszélyeztetése),

2. munkavédelmi hiányosságok,
3. részben az előzőekből következő balesetek (tűz, haláleset, sérülés).

A *dolgozók veszélyeztetése* azt jelenti, hogy a munkafolyamat során képződő vagy hanyagságból a levegőbe kerülő, belélegezhető különféle veszélyes vegyi anyagok koncentrációja igen magas. Ez vagy már rövid távon kimutatható az emberi szervezetben (laborvizsgálattal), vagy később jelentkezik, halmozódva, akár súlyos betegséget okozva.

A Samsung SDI esetében például egy 2020 júniusában végzett légtérmerési jegyzőkönyv alapján az egyik részlegen „a belélegezhető por, illetve az N-Metil-2-pirrolidon mértéke meghaladta a mért határértéket”.¹ Két dolgozó súlyos veszélyeztetése miatt ekkor a Samsung 675 ezer forint bírságot kapott. 2021 őszén mérgező iszaptócsára bukkantak a padlón az egyik szennyvízkezelő üzemben.² A Samsungnál 2021 és 2023 között legalább egy tucatnyi alkalommal történt nikkel, kobalt, NMP vagy egyéb toxikus anyag határértékének 3-5-szörös túllépésének észrevételezése a munkahelyi levegőben. A PE-06/MV/001271-2/2023 sz. határozatból kiderül, hogy a 2021. május 4-én készült jegyzőkönyv és szakvélemény már megállapította, hogy az elszívó-leválasztó berendezések szűrési minőségei nem alkalmasak az elszívott porállagú szennyező anyagok hatékony megszürésére (maximum 2,4 µm), a finomabb szemcséjű porok leválasztása a szűrőelemek anyaga és kialakítása miatt alacsony hatásfokú, a tényleges szemcseméretű (0,3 µm) porok hatékony leválasztására nem alkalmasak. Ennek ellenére 2022 októberéig érdemi intézkedés ezzel kapcsolatban nem történt, a dolgozók kitettsége másfél éven át tovább folytatódott. Az ellenőrzéskor a rákkeltő anyagok porbetöltésének területén a helyiségek környezetében szemmel látható volt a porlerakódás. A porbetöltő területen egyébként az egyik kabin tetején egy 1 x 1 m-es plexielem hiányzott a helyéről, így a zárt tér megszűnt. (Mint később látni fogjuk, a kormányzati és céges propaganda egyik legfőbb állítása az akkumulátorgyártásról, hogy ez egy zárt rendszer.) A fentebb leírtakért a Samsungra 2023 februárjában (négy hónappal az ellenőrzés után) szabtak ki 10 millió forint munkavédelmi bírságot (az 1993. évi törvény szerinti maximumot, amit egy törvénymódosítás csak 2024 elején emelt a tízszeresére).

A büntetés annyira hatástalan volt, hogy 2023. január és május között az ellenőrzések ismételten rákkeltő anyagok határértékének túllépését dokumentálták, de ezúttal sokkal nagyobb mértékben: a legalacsonyabb túllépés 39-szeres volt, a

¹ https://kimitud.hu/request/19795/response/28358/attach/5/1902%203%202021.hat%20rozat.pdf?%20cookie_passthrough=1

² https://kimitud.hu/request/hatarozatok_es_katasztrofavedelm#incoming-27779

legnagyobb 275-szörös. A porelszívás említett, még 2021 tavaszán megállapított hiányosságait továbbra sem szüntették meg. Több egyéb munkavédelmi problémát is talált a hatóság, a bírság ezúttal is 10 millió forint volt (PE-06/MV/002483-13/2023). A Samsung SDI már 2022 végén több mint ezer fő veszélyeztetésénél tartott (Bodnár, 2022).

Az SK Battery-nél is veszélyeztették a dolgozókat³, és a veszélyes anyagok szabálytalan tárolása is vezethet azok eltávolításához. („Az Üzemeltető biztonsági jelentésében nem került feltüntetésre ezen helyiség, mint veszélyes hulladék tárolására szolgáló terület. A helyiségben az elektrolitra jellemző szag érezhető. A hordókban kézi erővel berakott elektrolittal töltött jelly roll (zselés tekercs) van” (SK, 36100/1325-2/2022). Az SK On iváncsai üzemében a belélegzett NCM- (nikkel, kobalt, mangán) portól lettek rosszul a dolgozók 2023. május végén. A rákkeltő porról írásbeli tájékoztatót nem készített a cég az alvállalkozók számára, figyelmeztető jelzéseket nem tettek ki, nem végeztek légtérmerést, és illetéktelen személyek bejutását sem akadályozták meg. A hatóság előírta, hogy a cég készítsen kockázatértékelést, mentési tervet, biztosítson elegendő kármentesítő szert, monitorozást, és jelentse be a munkavédelmi hatóságnak, hogy rákkeltő anyagokkal dolgoznak. Ezeknek részben eleget tett, részben nem. A munkavédelmi hatóság a 14 dolgozó veszélyeztetéséért 3,78 millió forintos bírságot szabott ki.⁴

A SungEel szigetszentmiklósi üzeme 2024 őszén kérelmezte kapacitásának megkétszerezését. Már addig is sorozatos bírságokat kapott fokozott kitétség (18 fő), ezzel összefüggésben a dolgozók súlyos veszélyeztetése miatt. Az egyik határozat például 24 pontban sorolta fel a tételeket, 8,4 millió forint bírságot kiszabva. Itt olvasható, hogy a levegőben több veszélyes anyag koncentrációja jelentősen meghaladta a határértéket, az elszívó ventilátor nem volt karbantartva, a külső egységeken az összekötő gégecső hiányzott, a munkavállalóknak nem volt előzetes orvosi alkalmassági papírja arról, hogy rákkeltő anyagokkal dolgozhatnak, nem viseltek védőkesztyűt, a rákkeltő port balesetveszélyesen tárolták, szennyezett vízadagolókat, ivópoharakat találtak a vizsgálók (PE-06/MV/005528-14/2022 sz. határozat). Többször elmarasztalták a bányaterenyeyi telephelyet is: 2022 nyarán felrobbant egy

³ „A munkáltató nem tudta biztosítani a munkavégzés teljes folyamatához a szükséges veszélymentes légállapotot. Az érintett munkavállalók védelem hiányában tartózkodtak, illetve végeztek tevékenységet veszélyes légtérben. ... A gépek/berendezések a baleset időpontjában nem rendelkeztek érvényes üzembe helyezési/használatba vételi dokumentummal... A 2022. január 19-én bekövetkezett rendkívüli esemény időpontjában a helyszínen vagy közvetlen közelben foglalkozás-egészségügyi szolgálat nem állt rendelkezésre.” (KEN/01/393-64/2022)

⁴ <https://24.hu/fn/gazdasag/2023/12/02/ivancsai-akkugyarepites-3-halott-1-mergezes-14-serult-1-figyelmeztetes-42-millio-forint-birsag/>

engedély nélküli darálógépek, 2023 májusában pedig 31 millió forint büntetést róttak ki engedély nélkül és szabálytalanul tárolt hulladékért (a márciusi ellenőrzéskor a hivatal emberei is bőrkütésre, torokfájásra panaszkodtak). Júliusban 50 millió forintra emelkedett a büntetés, 2023 augusztusában pedig az üzemet egy időre bezáratták, majd 2024 júniusában újra engedélyezték a működést. Még 2021-ben, a 30 százalékos állami támogatással felépült bátonyterenyi üzemmel kapcsolatos közmeghallgatáson a vállalat képviselője elmondta: „a gyárban teljesen zárt térben, egy csarnokon belül, darálógépekkel, »száraz« folyamattal, vegyi anyagok használata nélkül dolgoznák fel az akkumulátorokat.”⁵

A gyárakat ellenőrző hatósági emberek folyamatosan *munkavédelmi hiányosságokat* találnak. Fontos lenne például az utcai ruhát is megvédeni a szennyező anyagoktól. A szennyező technológiákhoz alkalmazni kellene az ún. fekete-fehér öltözőrendszert. A dolgozó a fehér öltözőben veti le utcai ruháját, s a fekete öltözőben, egy másik szekrényből ölti magára a munkaruhát. A munka befejeztével a szennyes munkaruhát a fekete öltözőben veti le, a fürdőhelyiségen ruhátlanul megy át a fehér öltözőbe, ahol utcai ruháját hagyta. A dél-koreai akkumulátorgyárainkban ezzel probléma volt. Az SK Battery-nél a 2022. szeptember 12-15-én és 25-én végzett munkavédelmi ellenőrzés megállapította, hogy „a gyár területén fekete-fehér öltöző nem készült, ezt a hiányosságot az üzemelés megkezdése óta sem szüntették meg” (KEN/01/2432-35/2022:4). A Samsung SDI-nél 2022 októberében megállapították, hogy a fekete-fehér öltözőt nem rendeltetésszerűen használják a dolgozók, a tiszta területen is szennyezett a padozat (PE-06/MV/001271-2/2023).

A munkavédelmi oktatás általában hiányos volt. Az SK Battery-nél például: „A munkavállalók a munkába állást megelőzően fél-/egyórás előzetes munkavédelmi oktatásban részesültek. Ennek során és az ezt követő gyakorlati oktatás során sem oktatták a munkavállalókat a veszélyes anyagok/keverékek jelentette veszélyről, amelyekkel tevékenységük során kapcsolatba kerülhetnek” (KEN/01/393-64/2022). A munkavállalókat sok esetben nem tájékoztatják arról sem, hogy rákkeltő anyagokkal dolgoznak. A 2019 óta működő SK gyárban még 2022-ben is 18 féle munkavédelmi hiányosságot találtak, amelyek közül többet már korábban is jelzett a hatóság, amelyeket nem oldottak meg.⁶ Ugyancsak az SK-nál, 2022 áprilisában tárgoncával

⁵ <https://3100.hu/batonyterenye-sungeel-hitech-biztonsagi-vizsgalat-kozmeghallgatas/>

⁶ Ide tartozik, hogy az emelőgép kezelőknek nincs szakképesítése/jogosultsága, helytelen anyag-tárolás történik a közlekedési útvonalon, a munkavállalók nem vesznek részt az előírt biológiai monitorozáson, a gépek megfelelőségi tanúsítása hibás, balesetek után nincs kockázatértékelés és kémiai kockázatbecslés, egyéni védőeszköz nem áll rendelkezésre, a gépek karbantartása hiányos, és nincs magyar nyelvű dokumentációjuk.

való anyagmozgatás során két zsák közül az egyik megsérült és összesen 30 kg NCM-por került ki, holott a cég biztonsági jelentése alapján a veszélyes anyagok szállítása az épületek között targoncával tiltott. A targoncavezető nem viselt védőfelszerelést (36100/1159-1/2022).

A Samsung SDI-nél is többször, többféle munkavédelmi problémát találtak az ellenőrök. „A tekerceselő gépegységeknél csak egyes ajtóknál volt biztonsági reteszelés, egyes ajtóknál pedig semmilyen védelem nem volt a veszélyes géprészbe történő benyúlás ellen.” „Az Elektróda területen a gépek vezérlő kapcsolóinál a feliratok angol nyelvűek voltak, holott magyar és ukrán anyanyelvűek dolgoztak itt.” „Az Assembly területen levő gépsorokon a selejt kivételére szolgáló plexiajtók egy részénél nem volt kialakítva semmilyen védelem annak érdekében, hogy a selejt kivételénél a veszélyes géprészekhez ne lehessen hozzáférni” (PE-06/MV/002483-13/2023).

A magyar munkavédelmi törvény (1993/XCI, 54§) szerint a Samsung SDI-nek is legalább háromévente rendelkeznie kell kockázatértékeléssel. Ebben köteles értékelni a munkavállalók egészségét és biztonságát veszélyeztető kockázatokat (munkaeszközök, veszélyes anyagok, a munkavállalókat érő terhelések, a munkahelyek kialakítása), és azonosítani a várható veszélyeket és a veszélyeztetettek körét és mértékét. A Samsung 2019-ben még készített egy ilyen, de ez 2022 márciusában lejárt. A Pest Vármegyei Kormányhivatal 2023 novemberében, azaz több mint másfél évvel később figyelmeztette a céget erről (PE06/MV/005014-6/2023).

A munkavédelmi hiányosságok *balesetet okoznak*. Ha a munkavállalót nem képesik ki megfelelően, vagy nem érti az idegen nyelvű leírásokat, akkor baj történhet. Több sérüléssel baleset mellett (például a négy ember sérülését okozó felrobbant daráló gép a SungEel bátonyterenyi üzemében) hat halálesetről is tudunk, az egyik esetben a próbaidős magyar karbantartó fiú nem volt tisztában azzal a Samsungban, hogy le kellene állítani a gyártósort, ha nincs rajta a védőburkolat. Behajolt, beszorult, és súlyos sérüléseibe egy hét után behalt. A határozat rámutatott az igen hiányos munkavédelmi oktatásra és kockázatértékelésre (amiben a gyártósorok nem is szerepeltek), illetve a magyar nyelvű műszaki dokumentáció hiányára. A bírság 3 millió 75 ezer forint volt (PE-08/MV/0002316/2022).

2022 májusában az SK ON iváncsai gyárában meghalt a koreai kivitelező cég egyik dolgozója, miután rádőlt az általa vezetett hidraulikus emelőgép. A helyszíni ellenőrzés során kiderült, hogy a munkáltató nem nyújtott foglalkozás-egészségügyi alapszolgáltatást, nem szabályozta a munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálatokat, illetve az egyéni védőeszköz-juttatásokat, a légtechnikai szerelés kockázatértékelé-

sébe pedig nem vont be foglalkozás-egészségügyi szakembert. A hatóság a hiányosságok pótlására utasította és figyelmeztetésben részesítette a vállalatot.⁷

2022 januárjában is Iváncsán történtek halálesetek: január 8-án egy szlovák férfit ütöttek el targoncával, január 13-án pedig meghalt egy dél-koreai munkás kábelezés közben. A munkavédelmi hatóság munkaügyi hiányosságokat is feltárt, nem teljesültek a biztonságos munkavégzés feltételei. A kábelező dolgozó egyéni védőeszköz nélkül végzett munkát az álmennyezeten. A gyárnak 442 ezer forint munkavédelmi bírságot kellett fizetnie.

Egy másik esetben két dolgozó halt meg a SungEel szigetszentmiklósi üzemében, mert az eldugult akkumulátordaráló gépen flexszel vágott az egyikük lyukat, és a szikrától berobbant a gép. Nem volt megfelelő munkavédelmi oktatás, és hiányos volt a kockázatértékelés, írja a határozat, amelyben (a maximális) 10 millió forint büntetést szabtak ki a cégre (PE06/MV002056-38/2023). A baleset 2023. március 14-én történt, a céget március 29-én kötelezték súlyos káreseményt elhárító terv elkészítésére. Június 6-án a SungEel benyújtotta az elhárítási tervet, ezt 2023. július 10-én ellenőrizték és megállapították, hogy az 12 területen hibás volt. A szigetszentmiklósi telep engedélyét időlegesen visszavonták (30300/1108-13/2023).

A balesetek elhárítását az is hátráltatja, hogy a munkáltató nem építi ki a védekezési rendszert, vagy nem tart megfelelő berendezéseket. 2021-ben, az akkor már három éve akkumulátorcellákat gyártó Samsung SDI-ben akkumulátorokat töltöttek, amelyek közül 36 kigyulladt. A tűzoltók nem tudták áramtalanítani az épületet, mert a beruházó nem építette ki az ilyenkor használatos főkapcsolót. Mindez jelentősen késleltette a tűzoltást. Az épület tűzvédelmi megfelelőségét és a dolgozók tűzvédelmi felkészítését nem tudták igazolni, a tűzoltó berendezések pedig nem működtek.⁸

A komáromi SK akkumulátorgyárban 2022 januárjában baleset történt, 14 embert szállítottak kórházba. A cég hírzárlatot rendelt el. Több forrás szerint veszélyesanyag-szivárgás történt egy kiégett cella miatt.⁹ Az esettel kapcsolatos határozat leírja, hogy bár a munkáltató területenként havária esetére biztosított egységcsomagot, ilyen azonban a B03 épület egész területén nem volt.¹⁰

⁷ <https://24.hu/fn/gazdasag/2023/12/02/ivancsai-akkugyarepites-3-halott-1-mergezes-14-serult-1figyelmeztetes-42-millio-forint-birsag/>

⁸ https://kimittud.hu/request/hatarozatok_es_katasztrofavedelm#incoming-30078

⁹ <https://24.hu/fn/gazdasag/2022/01/20/komarom-akkumulatorgyar-baleset-uzemzavar-veszelyes-anyag-szivargas-tuz-robbanas/>

¹⁰ „A láng nélküli égéssel égő sérült cella semlegesítésére csak porral oltó állt rendelkezésre, a lítium tartalmú cella égését lefojtó speciális oltókészülék nem. Az ismeretlen összetételű felszabaduló gáz/gőz égéstermék elleni egyéni védőeszköz sem volt meghatározva, amelyet a mentesítő egységcsomagot, ilyen azonban a B03 épület egész területén nem volt.”¹⁰

**Egyes balesetek, szabályszegések a dél-koreai akkumulátorcella-gyárakban
és újrahasznosító üzemekben**

Gyár	Esemény	Helyszín	Időpont, határozat száma
Samsung SDI	tűz, 36 akkumulátormodul kigyullad	Göd	2021.05.08 36300/1887-5/2021
	haláleset, 27 éves magyar karbantartó	Göd	2021.11.3. PE-08/MV/000231-6/2022
	fokozott expozíció, határérték-túllépés, dolgozók tömeges veszélyeztetése	Göd	2021.03.09 2021.06. 2022.01.11 2022.04.11 2022.06. 2022.08. 2022.09.08 2022.10.11 2022.10.26 2023.01.30 2023.03.09 2023.05.04 PE-06/MV/001271-2/2023 PE-06/MV/002483-13/2023
	kockázatértékelés hiánya	Göd	2023.09.26 PE-06/MV/005014-6/2023
	ujjak roncsolt amputációja, 1 fő	Göd	2023.10.17 PE-06/MV00423/2024
	elégtelen elektromos érintés-védelem, kockázatértékelés hiánya	Göd	2023.11.15 PE-06/MV00422/2024
SK Battery	akkumulátormodul füstöl, másnap rosszulétek, 14 fő kórházba kerül	Komárom	2022.01.18-19 KEN/01/393-64/2022
	mérgező NCM-por kiszóródása	Komárom	2022.04.06 36100/1159-1/2022
	tűzeset	Komárom	2022.09.20 KEN/01/2639/2022
	ráindítás, működő gépbe nyúlás	Komárom	2022

magnak tartalmaznia kellene. A gyár területén az üzemi tűzoltóság felállítása nem történt meg, a gyár dolgozói között a havária esemény elhárítására kiképzettek nem voltak” (KEN/01/393-64/2022).

Gyár	Esemény	Helyszín	Időpont, határozat száma
SK ON	haláleset, emelőgép rádól a dolgozóra	Iváncsa	2022.05.
	szlovák dolgozó halála	Iváncsa	2023.01.08
	kábelező dél-koreai munkás meghal	Iváncsa	2023.01.13
	12 dolgozó rosszul lett	Iváncsa	2023.05.30
SungEel	engedély nélküli celladaráló-gép felrobbant, 4 sérült	Bátonyterenye	2022. 07
	veszélyes anyagok hanyag tárolása, szúrós szag, ellenőrök légúti panaszai	Bátonyterenye	2022.12.08 2023.03.30 NO/HGO/1297-1/2023.
	engedély nélküli nagy mennyiségű veszélyes anyag tárolása	Szigetszentmiklós	2019.09.19 36300/3014-3/2019
	többlet veszélyes anyag tárolása	Szigetszentmiklós	2022.06.22 36300/2662-3/2022
	nikkel, kobalt (expozíció)	Szigetszentmiklós	2022.04.28-05.06 2022.08.01 2022.08.09. 2022.10.19 PE-06/MV005528-25/2022
	2 haláleset, darálógép kigyullad	Szigetszentmiklós	2023.03.14 PE-06/MV002056-38/2023

Forrás: Hivatalos határozatok.

Egy szakszervezeti interjúalany rámutatott, hogy a munkavállalók körülményei az adott cég vezetésének hozzáállásától függenek, és még a dél-koreaiak között is van különbség. Az SK-ban van szakszervezet, amely bértárgyalásokat folytat, kommunikál a vezetéssel. A SungEelben és a Samsung SDI-ben viszont nincs (az utóbbiban a dolgozók mintegy háromnegyede külföldi). A vállalat reputációja nem érdekli a koreai vezetést, a fő szempont a profitszerzés. A belső munkaszervezés tükrözi, hogy a koreai vállalati kultúrában a csoporton kívüliekkel, az idegenekkel nem a kollektívizmus, hanem az egoizmus és az individualizmus érvényesül, és velük nehezen kommunikálnak (Cho & Yoon, 2001).

Nincs sok tapasztalat arról, hogy hogyan működnek ezek a dél-koreai vállalatok a saját országukon kívül. Európában ugyanis egyedül Magyarországon van az SK-

nak és a Samsungnak üzeme. A SungEel a sziléziai Złotoryja településen kívánt beruházni 2021 elején, akkumulátorok mechanikus feldolgozására (darálás) és a termelés során keletkezett por Dél-Koreába szállítására. Környezetvédelmi és egészségügyi aggályok miatt a terv jelentős lakossági tiltakozást váltott ki. Az NMP- és az NCM-por által okozott szennyezés mellett a helyiek kifogásolták, hogy a cég nem vette figyelembe a véletlenszerű események (például viharok) és a városon keresztül történő hulladékszállítás kockázatát.¹¹ A SungEel elállt a beruházástól, és 2022-ben Bukowicében építette fel az üzemet. Az itteni munkakörülményekről egy fórumon ezt írták: „A lengyel alkalmazottak fluktuációja akkora, hogy a toborzók nem tudnak lépést tartani vele. A koreai kultúra az, hogy az alkalmazottal rosszul bánunk, mint egy felmosóval a padlón. A dolgozók fele szakképzetlen fizikai munkás Indonéziából és Bangladesből, nem beszélnek semmilyen idegen nyelvet. Itt sem fejlődni, sem pénzt keresni nem fogsz, de megbetegszel. Az ázsiaiaknak Indonéziában sem jobb, két évre jönnek, de az arcukon jól látszik, hogy nem szeretik ezt a munkát”.¹² A SungEel Németországban is tervezi újrahasznosító üzem építését, de a lakossági tiltakozás miatt már a második városban látszik ez megghiúsulni. Rudolstadtban 2023 márciusában a cég visszavonta kérelmét, miután a legnagyobb német környezetvédelmi szervezet, a Naturschutzbund Deutschland és az üzem létesítése ellen tiltakozó helyi civil közösség több száz kifogást nyújtott be a környezetvédelmi hatóságnak.¹³ 2024-ben egy másik tübingiai városban, Gerában csaptak magasra az indulatok, tüntetések után közel 8000 szakértői és lakossági észrevételt dolgoztak fel a német hatóságok, ami fél évvel késleltette a közmeghallgatást.¹⁴

Az Egyesült Államokban a Samsung és a SungEel is tervez gyárakat nyitni, de működő dél-koreai akkumulátorgyár csak egy van, az SK Battery cége Commerceben, Georgia államban, 3000 foglalkoztatottal. Itt a tapasztalatok hasonlóak a magyarhoz: dolgozók veszélyeztetése, veszélyes anyagok hanyag kezelése. Az Amerikai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Hatóság (OSHA) 2024 áprilisában másodszor szabott ki bírságot (70 és 77 ezer dollár) az SK Battery Americára az egészségvédelmi és biztonsági előírások többszöri megsértése miatt. Már a 2023 októberében itt bekövetkezett lítiumakkumulátor-tüzesetnél is felvetődött, hogy a vállalat elmulasztotta vészhelyzeti intézkedési terv kidolgozását, a munkavállalók

¹¹ <https://ejatlas.org/conflict/ev-battery-recycling-factory-zlotoryja-silesia-poland>

¹² https://www.gowork.pl/opinie_czytaj,24075098

¹³ <https://atlatszo.hu/kornyezet/2023/04/21/nemetorszagban-a-helyiek-tiltakozasa-miatt-nem-epit-akkufeldolgozot-a-nalunk-tobb-szor-megbirsagolt-ceg/>

¹⁴ <https://atlatszo.hu/kornyezet/2024/06/25/turingiaban-ezerrel-tiltakoznak-a-sungeel-akku-feldolgozojanak-letesitese-ellen/>

megfelelő képzését. Ráadásul a dolgozók túlzott mértékű réz-, kobalt-, nikkel- és zajveszélynek vannak kitéve.¹⁵ Az amerikai SK a selejtes akkumulátoraitól is illegálisan próbált többször megszabadulni, emiatt kigyulladt egy hulladéktelep.¹⁶ A hulladékkezelő perelt, aminek végén megbüntették a koreai céget (33 ezer dollárra).

Kérdés, hogy mi a helyzet az anyaországban. 2017 és 2019 között Dél-Koreában közel 28 akkumulátortűzzel járó baleset történt. Az ipari minisztérium vizsgálatot indított, és más tanulmány is készült az okok felderítésére. Ebből kiderül, hogy a koreai tüzekhez olyan társadalmi környezeti tényezők járultak hozzá, mint a nem megfelelő szabályozás, a naiv technológiahasználat, a félreérthető kommunikáció, a profithajszolás és a kockázattudatosság hiánya, illetve a hamis biztonságérzet (Dong-Hyeon & Ji-Bum, 2023). Dél-Korea egyébként általában a belső iparbiztonság terén hátul kullogott nemzetközi összehasonlításban, a halálos balesetek száma is magas volt (az 1. ábra 2018-tól mutatja a koreai adatokat, de a kétezres évek elején évente kb. háromszor annyi, 13-15 halálos baleset történt). A sérüléssel járó baleseteket a vállalatok rendszeresen nem jelentették be, hanem rávették az adott munkavállalót, hogy saját társadalombiztosítási számlájára kezeltesse magát, otthoni balesetként beállítva az esetet.¹⁷ 2022 januárjában az EcoPro akkumulátorgyárában (a cégnek Debrecenben katódgyára van) történt robbanás, a tűzoltók a sűrű fekete füst miatt nem tudták megmenteni egy ember életét, többen megsérültek. Az iparbiztonsági problémák miatt 2022 januárjától életbe lépett egy új törvény a komoly balesetek büntetéséről (*Serious Accident Punishment Act – SAPA*) az 50 főnél többet foglalkoztató cégeknél, amely a cégvezetőket, tulajdonosokat is bebörtönözhetővé teszi.¹⁸ Azóta volt is már ilyenre példa, és jóval gyakoribbak a hatósági ellenőrzések. 2024 júniusában mégis 22 fő halálával járó robbanás és tüzeset történt az Aricell nevű lítiumion-akkumulátorgyárban. Az elhunytak többsége kínai és laoszi időlegesen felvett vendégmunkás volt.¹⁹ Bár a vállalat tagadja, a túlélők szerint a menekülőutak blokkolva voltak, és nem volt megfelelő munkavédelmi oktatás.

¹⁵ <https://www.healthandsafetyinternational.com/article/1868171/osha-fines-sk-battery-america-again-healthhazards-georgia-plant>

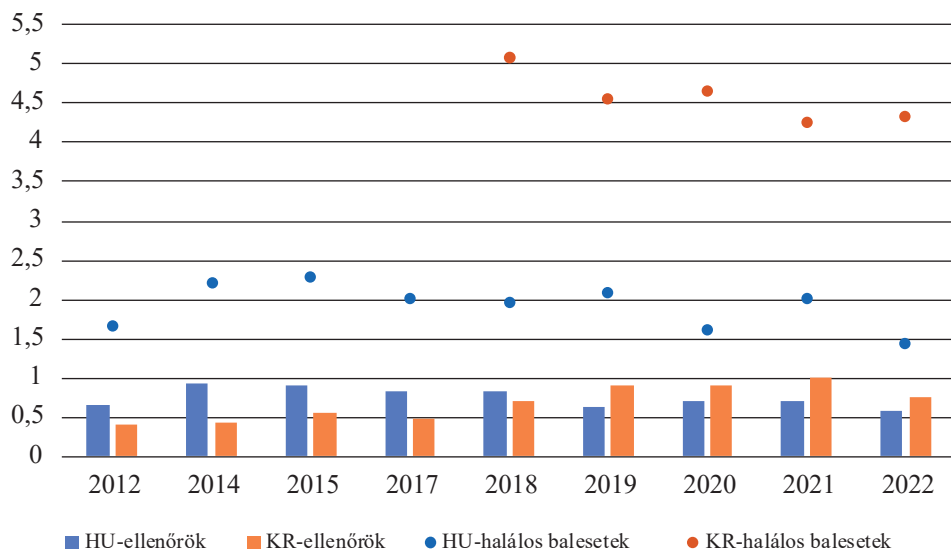
¹⁶ <https://www.fox5atlanta.com/news/recycling-center-owner-blames-sk-battery-fire-destroyed-business>

¹⁷ https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_business/749921.html

¹⁸ <https://www.thekoreanlawblog.com/2023/10/korean-industrial-accident-crimes.html>

¹⁹ <https://sg.news.yahoo.com/search-continues-missing-worker-fire-061857353.html>

10 000 alkalmazottra jutó munkaügyi ellenőrök és 100 000 biztosított főre jutó halálos balesetek száma



Forrás: ILO statisztika: <https://ilostat.ilo.org/topics/safety-and-health-at-work/>

Amíg Dél-Koreában az alkalmazottakra vetített munkaügyi ellenőrök száma 2017 óta nőtt, addig Magyarországon visszaesett (1. ábra). Az ellenőrizendő akkumulátorlánc üzemei számának növekedése ellenére a csökkenés várhatóan tovább folytatódik, mert 2024. október 1-től a katasztrófavédelem tűzvédelmi és iparbiztonsági szakemberei is a kormányhivatalokhoz kerültek, kevesebb jövedelemmel és szabadsággal, ezért felmondási hullám indult el.²⁰

Bár ez a cikk az akkumulátorszektorral foglalkozik, meg kell említeni, hogy munkavédelmi problémák előfordulnak más iparági magyar cégeknél is. Erre példa a Csaba Metál, ahol 66 munkavállaló „egészségét, testi épségét súlyosan veszélyeztették, akik a hegesztési tevékenység során keletkező káros füst, gázok, gőzök expozíciójának voltak kitéve.”²¹ Az akkumulátoripar kontextusában a kérdés az, hogy érdemes-e még jóval több ázsiai céget betelepíteni ilyen magas munkavédelmi, bal-

²⁰ https://hvg.hu/itthon/20240919_Ezer-embert-es-evi-tobb-tizezer-hatosagi-engedelyezesi-ugyet-vennenek-at-a-kormanyhivatalok-a-katasztrofavedelemtol-ebx

²¹ <https://telex.hu/belfold/2023/08/21/csaba-metal-szeghalom-hegesztes-krom-nikkel-mergezes-munkavedelem>

eseti kockázatokkal, várható-e, hogy a balesetek jelentősen csökkennek. A Magyarországon épülő kínai gyárakban még nincsenek belső iparbiztonsági, munkavédelmi tapasztalatok, de néhány külső kockázat a lítiumion-akkumulátorok tulajdonságai miatt is felvethető.

Külső iparbiztonsági kockázatok a települő gyárakban

A fentebb illusztrált, gyártás közbeni belső biztonsági, munkavédelmi problémákon kívül az akkumulátorok tárolásakor ugyancsak történhet gyulladás, ami külső iparbiztonsági kockázatokkal is jár. Ha egy akkumulátor mechanikailag megsérül, elektromos belső zárlat keletkezik, vagy túlmelegszik, hőmegfűtés (termikus hőelszabadulás,) következhet be (Nemes-Pomázi, 2024). Ez egy láncreakció, amikor az akkumulátoron belüli hőmérséklet kémiai reakciót vált ki. Ez a kémiai reakció még több hőt termel, ami tovább növeli a hőmérsékletet, és további kémiai reakciókat idéz elő, amelyek még több hőt termelnek. Az ilyen hőmegfűtés esetén az akkumulátorcellák hőmérséklete hihetetlenül gyorsan (milliszekundumok alatt) emelkedik, hirtelen szabadul fel energia, robbanás következik be. A leégett épületrészekben utólag már nehéz kideríteni a robbanás okát. (Akkumulátorraktár-tűz volt például 2023 elején Normandiában,²² 2024 elején Viviez-ben,²³ illetve a CATL leányvállalatánál 2021-ben Kínában.²⁴ 2024 május végén San Diego közelében 6 napig égett, de még később is begyulladt egy akkumulátoros energiatároló épület, a lakosságot evakuálni kellett. 2024 szeptember 29-én a CATL ningdei gyárának egyik épületében volt tűz tíz órán át.²⁵ Ráadásul szakértők szerint a termikus hőmegfűtés oka nem teljesen tisztázott, mert újonnan gyártott akkumulátorok esetében is előfordul, sérülés nélkül (Varga, 2024). Gyors és biztos oltási lehetőség nem áll rendelkezésre (Pántya, 2023). A tűzben mérgező gázok szabadulnak fel,²⁶ ami még veszélyesebb teszi az amúgy sem igazán eloltható tűz megközelítését, elszigetelését. Az égés nagyon hamar és nagy intenzitású lánggal történik, az akkumulátor napokkal később

²² <https://www.reuters.com/article/bollore-fire/fire-at-bollores-lithium-battery-warehouse-in-france-containedauthorities-idINL8N3421JT/>

²³ <https://www.france24.com/en/france/20240218-major-fire-breaks-out-at-french-plant-housing-lithiumbatteries>

²⁴ <https://www.hazardexonthenet.net/article/182837/Explosion-kills-one--injures-20-at-battery-recycling-plantin-China.aspx>

²⁵ <https://hu.euronews.com/2024/09/30/tuz-utott-ki-a-debreceben-epitkezo-catl-egyik-kinai-akkumulatorgyaraban>

²⁶ <https://eepower.com/news/100-toxic-gases-from-li-ions-its-not-just-about-fires/>

is visszagyulladhat. Takaróponyvával sem lehet eloltani, vízzel hűteni lehet, de az oltóvíz gőzzé alakulásával is mérgező anyagok távoznak.

A Magyarországra települő gyárak biztonsági jelentéseiben megtörténik a havária kockázatának elemzése, modellezése különféle szoftverek segítségével, és kijelölik a hatásterületet is. A Samsung esetében az iparbiztonsági hatóság az elmúlt hat évben nem foglalkozott a törvény szerint kötelező veszélyességi övezet kijelölésével, annak ellenére, hogy a gyár folyamatosan bővült.²⁷

A most épülő és jövőben betelepülő akkumulátorgyárak és kapcsolódó üzemek leginkább kínai tulajdonúak. Köztük a legnagyobb a CATL, de más kínai cellagyártók (EVE Power, Sunwoda) is érkeznek Debrecenbe és Nyíregyházára. A CATL németországi gyárában 2024 áprilisában volt akkumulátortűz, három könnyebb sérüléssel,²⁸ kínai gyárunkban pedig 2024 szeptemberében gyulladt ki egy épületrész. A külső iparbiztonságot tekintve Magyarországon egy konkrét, kínai szennyezési esetet rögzítettek az ellenőrök 2024 január 25-én egy váratlan ellenőrzéskor: a Halms Hungary debreceni telephelyéről a közcsatornába vezették a fémforgáccsal és olajos emulzióval (HAK 16 10 01* veszélyes anyag) szennyezett vizet. A cég alumíniumötvözet alkatrészeket gyárt elektromos autóakkumulátorokhoz és vezérlőszerkezetekhez. Az esetről a májusban kiadott, de csak júniusban nyilvánosságra hozott hatósági határozat leírja, hogy egy hónappal az eset után, február 23-án értesítés nélkül utóellenőrzés történt, és a korábban előírt változtatások nem történtek meg maradéktalanul (például a veszélyes anyagokra utaló táblák nem lettek kihe-lyezve, kijelölt munkahelyi gyűjtőhely nem került kialakításra, stb.), így a kiszabott bírság a 271/2001. (XII. 21.) kormányrendelet alapján (maximális, 24 ezer forint alapbírságszorzókkal) 1 millió 980 ezer forint (HB/17-HGO/00957-6/2024).

Kínában sokat próbáltak javítani a vállalatokon belüli iparbiztonságon és a korábban súlyos környezetszennyezéseken, de az elsődleges szempont az iparfejlesztés maradt (Szunomár et al., 2023). A vállalati munkabiztonság kialakítása, betartása Kínában is erősen függ az adott cég vezetésétől. A kínai vegyipar esetében Chen & Reniers (2020) átfogóan elemezte a biztonsági problémákat, és megállapította, hogy a balesetek fő oka az emberi hiba, a rossz biztonsági kultúra, az alkalmazottak alacsony biztonságtudatossága, az elégtelen biztonsági beruházások és a biztonsági felügyelet hiánya. A vállalatvezetők kevés figyelmet fordítanak a vállalaton belüli

²⁷ <https://atlatso.hu/orszagszerte/2024/09/26/elfelejtettek-veszelyességi-ovezeteket-kijelolni-agodi-samsung-gyar-korul/>

²⁸ <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/mitte-thueringen/arnstadt-ilmkreis/catl-batteriehersteller-brand-feuerwehr-100.html>

biztonsági kultúra kiépítésére, biztonsági oktatásra, kommunikációra. A vegyipari balesetek 62,2 százaléka az üzemeltetési és karbantartási hibákhoz, a nyersanyag be- és kirakodásához, az előírások megsértéséhez köthető. Kínában a vegyipar gyorsabban fejlődött, mint az iparbiztonsági szabályozás. A gazdasági előnyök érdekében a vállalatok megtagadják a termelés leállítását még akkor is, ha a hatóságok a biztonság javítása érdekében ezt javasolják.

Kínában a környezetvédelem a pozitív retorika ellenére elég ellentmondásos. A szállópor (PM_{2,5}) negatív egészségügyi hatása számottevő (Bai et al., 2024), a víz-, a talaj- és egyéb szennyezések miatt néhány éve a kínai kormány is kénytelen volt elismerni a „rákos falvak” létét.²⁹ Az igen súlyos talajszennyezés forrásait radioaktív anyagok, nehézfémek, hulladék, műtrágyák, gyomirtók alkotják, ezek nagyrészt visszafordíthatatlan károkat okoztak, és a környezetvédelmi felügyeleti és irányítási rendszer hiányos (Ye, 2024). Bár az utóbbi években a „zöld” politika nagyobb szerepet kap, Kína továbbra is az államilag irányított, autoriter környezetvédelem modelljét példázza, amely a politikai, gazdasági hatalmat a kommunista párt központosított vezetése alatt összpontosítja. Az állam által irányított környezetvédelem eszköze a kutatás-fejlesztési források központosított és célzott elosztása, az állami tulajdonú vállalatok támogatása, valamint a környezetvédelemmel kapcsolatos irányított médiaprogramok sora. A médiát cenzúrázzák, ha azok az államhatalmat kérdőjelezzik meg. A környezetvédelmi civil szervezeteket és a tudósokat arra kényszerítik, hogy működjenek együtt, ha fenn akarnak maradni. Kína tiszta energiával kapcsolatos forradalma (napelemek, szélenergia, akkumulátorok) miatt többen fejlesztő környezetvédelemnek tekintik ezt, az ázsiai fejlesztő államok (Riczy, 2020) példájára, de Kína környezetvédelmi sikerei leginkább felülről kényszerítő intézkedésekkel valósultak meg, időnként az állampolgári jogok rovására (Li & Shapiro, 2020).

Az akkumulátor-újrahasznosítás és a „második élet” biztonsági kockázatai

Az akkumulátorcella-gyártás elején, amíg a gyártást a pontos követelményeknek megfelelően beállítják, nagyon magas (minimum 50 százalék) a selejtarány. Később ez csökken, de a gyártótól függ, hogy mennyire: az átlag 5-10 százalék, a CATL néhány százalékos, az SK viszont legalább 20 százalékos selejttel dolgozik.³⁰ Több

²⁹ <https://www.scmp.com/news/china/article/1155528/environmental-watchdog-admits-cancer-villagephenomenon>

³⁰ <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20230210/egy-magyar-akkumulatorgyartbol-meghokkentoproblembuktak-felszinre-596206>

ezer olyan anyag és feldolgozási paraméter létezik, amelyet optimalizálni kell ahhoz, hogy a gyártósoron nyereséges hozam- és áteresztőképességi szintet érjen el a cég. Bármelyik ilyen egyedi tényező hibás lehet, ekkor az akkumulátort ki kell dobni. A Samsung SDI hulladékgazdálkodási tervében egy további okot is megneveznek a selejt létrejöttére: amíg a megrendelő autógyár nem hagyja jóvá a terméket, addig minden – akár jó minőségű darabot – kötelező selejtezni (Samsung SDI, 2023). Minden cellagyár egyébként a vele szerződött autógyár egyedi igényei szerint gyárt akkumulátorokat. Ha ezekből felesleg keletkezik, azt más autógyár nem veszi át. Jelenleg tehát az akkumulátor-újrahasznosítás alapjai, vagyis a selejt EV-akkumulátorok, a használtak és elöregedettek csak később jelennek meg tömegesen.

Az autógyárak egyedi igényei miatt nincs standardizálás, viszont a nagyon sokféle akkumulátor miatt, amelyek nem második életre voltak tervezve, a másmilyen felhasználás (például energiatárolás) munkaigényes és kockázatos. A használt akkumulátorok öregedési folyamata, illetve a töltések során bekövetkező belső változások veszélyessé teszik a második felhasználást. Ilyen például a dendritképződés (Láng, 2024). Ha nagy áramerősséggel töltik az alacsony hőmérsékletű akkumulátort, akkor az anódon fémes lítium képződik és rakódik le. Ennek apró tűskéi a szeparátorréteget átszűrve a katódig növe rövidzárlatot okoznak, az akkumulátor kigyulladhat. Elemzők szerint az ilyen kockázatok és költségek miatt Európában marginális lesz az akkumulátorok második felhasználása (Zambon, 2024).

Az újrahasznosítás általános problémáit leírja Györffy (2023). Németországban, Svédországban, Norvégiában és Olaszországban működik néhány energiaigényes pirometallurgiai újrafeldolgozó (égetés), de hidrometallurgiai üzem még alig van. A legnagyobb a finnországi Fortum Harjavaltaiban épült, ami a ledarált fekete port (*black mass*) tovább tudja kezelni, ki tudja nyerni abból a lítiumot, a kobaltot, a nikelt és az egyéb anyagokat, amelyeket a gyártáshoz újra felhasználhatnak. Ez a módszer a savas kioldás elvén működik. Vízes és vegyianyag-igényes, és nagy mennyiségű szennyvizet termel. Itt megemlítendő a németországi Schwarzheide városában a BAFS tavaly júniusban átadott üzeme, amely hidrometallurgiai technológiát is alkalmaz.³¹ Az akkumulátor-újrahasznosítás Ázsiában tömeges, nem véletlen, hogy Európából a legtöbb esetben Dél-Koreába és Kínába szállítják a fekete port. A magyarországi SungEel újrahasznosító is engedélyt kapott összesen 11 400 tonna *black mass* közúti és tengeri útvonalon történő kiszállítására Dél-Koreába 2024 folyamán (PE/KTFO/308-2/2024 és 42-6/2024). Összetétele alapján maga a fekete por is sok-

³¹ <https://www.iwr.de/ticker/standort-schwarzheide-basf-erhaelt-foerderung-fuer-batterierecycling-anlage-in-brandenburg-artikel6802>

féle lehet, amelyek besorolása nem egységes az EU tagországaiban (veszélyes vagy nem veszélyes anyag), így a szállítási és a tárolási feltételek sem azok.³² A *black mass* gyúlékony, kötőanyag-bomlástermékeket, elektrolit- és szeparátorfólia-maradványokat (például PVDF) is tartalmaz. Újrahasznosításkor a mechanikai és hőkezelés során Hu et al. (2022) 46 féle keletkező gázt azonosított, amelyek képződésében az elektrolit párolgása, az elektrolit lebomlása, valamint a szerves szeparátor és kötőanyag pirolízise játszott szerepet. Mivel az EU 2023. évi rendelete szerint az akkumulátorok gyártói felelősek az összes akkumulátorhulladék begyűjtéséért és újrafeldolgozásáért, de Magyarországon még alig van újrahasznosító üzem, a Nemzetgazdasági Minisztérium közleménye szerint ezt az ágazatot is ki kell építeni.³³ A gazdasági miniszter Dél-Korea után Kínában számos ilyen céget győzködött magyarországi befektetésről. A gyártásból fennmaradó sok selejt miatt is szükség van az újrahasznosító üzemekre (különben elhagyott raktárakban illegálisan deponálják ezeket).³⁴ A kormány törvénymódosítása szerint az akkumulátorhulladék-feldolgozó üzemek helyét a miniszter jelöli ki, környezeti vizsgálat csak ezután következik.³⁵ A lakosság ugyanakkor nincs felkészítve arra, hogy mit tegyen, ha robbanás következik be, és mérges gázok terjednek a levegőben. Ezzel elérkeztünk az egész hazai akkumulátorgyártással kapcsolatos kormányzati kommunikáció témájához.

A lakosság tájékoztatása

Mivel az akkumulátorgyártás hazai erőltetett felfuttatása kormányzati prioritás, a központi propaganda e téren is változatos eszközökkel igyekszik a lakosságot befolyásolni. Ehhez maguk a cégek is csatlakoznak bizonyos információk visszatartásával, illetve kizárólag pozitív kép kialakításával.

Az információhiány, a kérdések ignorálása az első jellemző vonás. Közmeghallgatásokon a lakosság akkor sem kapott elég információt, amikor még jelen lehetett. A Dongwha elektrolitgyár mindössze 18 oldalas nyilvános biztonsági jelentéséről 2020 szeptemberében tartottak közmeghallgatást, ahol a lakosok kifogásolták a rész-

³² <https://www.fastmarkets.com/insights/european-battery-regulations-to-restrict-black-mass-exports/>

³³ <https://mti.hu/hirek/2024/09/05/nagy-marton-vilag-vezeto-akkumulator-ujrahasznositoinak-vezetoivel-targyalt>

³⁴ https://vilaggazdasagi.blog.hu/2024/05/17/nem_mindig_lathato_de_rengeteg_veszelyes_hulladekok_az_akkumulatorgyarakban

³⁵ https://nepszava.hu/3253297_alig-10-15-perces-vita-utan-atment-a-gazdasagi-bizottsagban-az-a-torvenymodosito-javaslat-amely-a-hazai-akkumulatorhulladek-feldolgozok-letesiteset-erinti

letes információk titkosítását.³⁶ Az elektrolitgyár 2020. szeptember 24-én megkapta az építési engedélyt.³⁷

Komáromban 2023 januárjában az SK-val kapcsolatos közmeghallgatáson „érdemi válasz egyetlen kérdésre sem hangzott el, ami valóban fontos kérdéseket boncolgatott.”³⁸ A 2023. január 31-i ötórás gödi fórum kérdései-válaszai is jó példák erre (Éltető, 2023). Kérdés: milyen áron, milyen szerződés alapján kapja a gyár az áramot? Válasz: nem lehet kiadni a szerződéseket. Kérdés: hány köbméter vizet használ fel a gyár naponta, illetve az ipari szennyvíz milyen veszélyes anyagokkal érintkezik? Válasz a Samsung egyik képviselőjétől: „Konkrét számokkal a gyártáshoz kötődően nem készültünk.” A Samsung által ígért öt új monitoringkút engedélye alapján csupán fél-egy méter mélyen lehet vizsgálni a talajban lévő anyagokat. Samsung képviselő válasza: „most nincs előttem, de egyértelmű módon addig fogunk ásni, ahol a talajvíz található”. Arra a kérdésre, hogy a zajtérkép hol tekinthető meg, a gyár képviselője azt mondta, ezt a Samsung készíti magának, egyelőre nem gondolják szükségesnek a publikálását.

Debrecenben a 2023. január 9-i, hat órán át tartó közmeghallgatásra még elment a debreceni polgármester, aki másnap azt nyilatkozta, hogy akkor is támogatja a beruházást, ha a debreceniek nem.³⁹ A 2023. január 20-án Debrecenben tartott második (félháborodott hangulatú) közmeghallgatás a CATL-gyár környezethasználati engedélyeztetésének része volt, és tíz órán át tartott. Jelen volt a megyei főispán és a gyár magyar és kínai képviselői is, a debreceni polgármester nem.

Mióta a 2023. áprilisi kormányrendelet lehetővé tette a lakosság fizikai jelenléte nélküli közmeghallgatást, ezek online zajlanak, előre beküldött kérdések egy részének megválaszolásával. Ácson a Bamo Kft. 2023 októberében még tartott egy lakossági tájékoztatófórumot, amin számos kérdésre nem kaptak választ a résztvevők. A Bamo Kft. 2024. március elsején nyújtotta be környezethasználatiengedélykérelmét, de a gyár környezeti hatástanulmányát az ácsi önkormányzat nem tette közzé, a kormányhivatal honlapjáról is csak rövid ideig volt letölthető. A kötelező közmeghallgatás itt is személyes részvétel nélkül történt. A cég május 3-án kapta meg az egységes környezethasználati, május 21-én az építési engedélyt. Nincs hatályosító hatálya annak sem, hogy a Nagy Tavak és Vizes Élőhelyek Szövetsége keres-

³⁶ <https://www.soskut.hu/?module=news&action=show&nid=132861#MIDDLE>

³⁷ <https://www.soskut.hu/?module=news&action=show&nid=133743#MIDDLE>

³⁸ <https://www.facebook.com/people/%C3%891het%C5%91bb-Monostor%C3%A9rt/100063808794621/> 2023.01.27 bejegyzés

³⁹ <https://www.klubradio.hu/adasok/debrecen-fideszes-vezetese-akkor-is-tamogatja-az-akkumulatorgyar-megepiteset-ha-a-lakossag-nem-132019>

tet nyújtott be a Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal ellen a beruházás környezethasználati engedélye kapcsán.⁴⁰ A Samsung és a CATL engedélyeinek perreikhez hasonlóan itt is bevonta a hatóság a Bamo Kft.-t a perbe, amelynek jogászai a felperes perelési jogának megkérdőjelezésével húzzák az időt, miközben épül a gyár.

A közmeghallgatásokon kívül más fórum nincs, ahol a civilek a hatóságnak, a cégeknek vagy kormányzatnak elmondhatnák véleményüket, aggályaikat. A parlamentben a Fenntartható Fejlődés Bizottsága az akkugyárak vízközműhelyzetéről 2023. február 14-én ülést tartott, számos civil szervezet részvételével, amelyre azonban a kormányból senki nem ment el. Ez megismétlődött 2024 áprilisában, akkor a fideszes képviselők rögtön az elején kivonultak.⁴¹

A lakosság vagy az ellenzéki polgármesterek hivatalos úton beterjesztett beadványait a kormányhivatal, illetve más hatóságok sokszor ignorálják, csakúgy, mint újabban az ezzel kapcsolatos közadatigényléseket. A vízművek nem ad ki mérési adatokat a Samsung váci tisztítóba kerülő szennyvizéről, a kormányhivatal tíz évre titkosítani akarta a Samsung monitoringkútjainak adatait. Mint később kiderült, egy kút volt, de az még 2018-ban betemetődött (Éltető, 2023). A Gödön a csatornákból több helyen felbugyogó, Samsungból származó oltóhab összetételét nem adták ki,⁴² a gödi földeken álló vízben talált NMP esetét nem vizsgálták ki.⁴³ 2024 májusában a talajban több helyen fúrásokat végzett az önkormányzat által megbízott NNK Kft.,⁴⁴ amelynek szakemberei közölték, hogy nem találtak NMP-t, de a jegyzőkönyveket nem adták ki.⁴⁵ Így nem tudni, hogy vizsgálták-e például a súlyosan irritáló N-metilszukcinimid jelenlétét, amire az NMP gyorsan lebomlik (Nemes et al., 2023), és milyen kimutatási határra voltak beállítva a műszerek. Többszöri adatigénylés és az érvényes jogszabály ellenére az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer

⁴⁰ <https://forbes.hu/uzlet/akkumulatorgyar-kina-ac-s-beruhazas/>

⁴¹ <https://24.hu/belfold/2024/04/17/akkugyarak-bizottsagi-ules-kormanyparti-kepviselok-kivonultak/>

⁴² A vízművek válasza adatigénylésre: „A habzást okozó anyag származásával, mennyiségével kapcsolatosan a Samsung SDI Magyarország Zrt. belső kivizsgálása eredményeként jelezte Társaságunknak, hogy létesítményükből kis mennyiségű habképző anyag került a szennyvízcsatorna-hálózatba. A DMRV Zrt. központi laboratóriumába közvetlenül a habból vételezett mintákat szállítottak be. Laboratóriumi analízisük valamilyen detergens jelenlétére utalt, de nem vezetett sem kvantitatív, sem kvalitatív értelemben értékelhető eredményre. Emiatt nem állt módunkban jegyzőkönyvet kiállítani.”

⁴³ <https://www.greenpeace.org/hungary/sajtokozlemenye/11078/a-greenpeace-a-godi-kommunalis-szennyvizben-talalt-akkumulatorgyartashoz-hasznalt-magzatkarosito-oldosert/>

⁴⁴ Gödi Körkép, 9.szám, <https://god.hu/élet-a-varosban/kultura/godi-kerkep/>

⁴⁵ <https://infostart.hu/belfold/2024/09/07/szitava-furtak-a-godi-talajt-bejelentettek-hogy-mit-találtak-a-samsung-gyar-kozelebeben>

(OKIR) a felszín alatti vizekre vonatkozóan öt éve nem frissül. Ha valamilyen bal eset történik, a cégeknél hírzárlat van, és a hatóság sem kommunikál.

További propagandaeszköz a *valótlan állítás*. Tudható például, hogy a CATL németországi gyárában a dolgozók fele kínai⁴⁶, a debreceni gyárban minimum a vezetés és a fő operátorok is kínaiak lesznek. Ráadásul a debreceni és a körülötte levő gyárak egymástól szívják el a kevés magyar munkaerőt. Ennek ellenére a 2023. február 2-i kormányinfón Gulyás miniszter elmondta, hogy Debrecenben a munkások 100 százaléka magyar lesz, még azok is, akik Nagyváradról át is mennek oda dolgozni.⁴⁷ Az elmúlt évben a debreceni és a mikepércsi lakosok ugyanakkor már tapasztalták az egyre több kínai és más ázsiai munkaerő jelenlétét... Tartalmában valótlan volt az ácsi polgármester kijelentése is (ide nem jön akkugyár), közvetlenül az akkumulátor-alapanyag katódgyár bejelentése előtt.⁴⁸ Nem valós kijelentések a cégek részéről is elhangzanak. A CATL kínai menedzsere kijelentette, hogy a debreceni cég karbonsemleges lesz, és ezt felkapta a kormány média. Már a CATL első debreceni gyárában is tíz földgáztüzelésű kazán lesz, évente 90 millió m³ földgáz felhasználásával, tehát a gyakorlatban nem tud karbonsemleges lenni. A Samsung SDI képviselője a gödi közmeghallgatásokon tagadta, hogy lesz a gyárnak egy második, majd harmadik fázisa, ezek után mindkettő megépült, illetve épül.

Egy másik propagandaeszköz az *elhallgatás*. A Gödön a talajvízben talált toxikus oldószer esetének említését kerülik. 2023 elején Áder János volt köztársasági elnök egy podcastban beszélgetett Kaderják Péterrel, a Magyar Akkumulátor Szövetség vezetőjével, ahol Áder elmondta (28.05p): „...civil szervezetek három helyen vettek mintát, elvitték a laboratóriumba, találtak is lítiumot a talajvízben”.⁴⁹ Tíz perccel később Kaderják Péter a veszélyes vegyszerekről beszélt, és helyesbítette: „...egyébként Gödön nemcsak lítiumot találtak a vízben, hanem úgynevezett NMP-t.” A podcast Youtube- és Médiaklikk-verziójából (amelyre a podcastot megemlítő hírek hivatkoztak) ezt a mintegy egypercnyi részt kivágták.⁵⁰ A Magyar Akkumulátor Szövetség környezeti munkacsoportja egyébként 2023 őszén készített egy átfogó tanulmányt (Nemes et al., 2023), amely az akkumulátorgyártásban használt vegyi anyagok veszé-

⁴⁶ <https://www.autobild.de/artikel/batteriefabrik-von-catl-elektroautos-reportage-arnstadt-21845289.html>

⁴⁷ <https://telex.hu/belfold/2023/02/09/kormanyinfo-sopron-kormanyules-gulyas-gergely-szentkiralyi-alexandraunios-csucs>

⁴⁸ <https://merce.hu/2023/06/22/a-bejelentes-elott-egy-hettel-meg-kategorikusan-cafolta-a-polgarmester-hogyakkugyar-epul-acson/>

⁴⁹ <https://open.spotify.com/episode/43hBVavhXLWPVh4827YY82>

⁵⁰ https://hvg.hu/itthon/20230310_Ader_raszolt_a_mergezo_akkugyarral_beszelo_vendegre_majd_kivagtak_az_adasbol_a_problemas_reszt

lyeit is bemutatja, javasolja az országos környezeti hatásvizsgálatot és monitoringot, de ez csak egy év múlva, 2024 októberében került fel a honlapjukra.

Papp László, Debrecen polgármestere sem említette interjújában az NMP-t, viszont elmondta: „...a fórumunkon felszólalt a Gödért Egyesület képviselője, aki azt állította, hogy az akkumulátorgyár szennyezi a gödi vizet. A Duna Menti Regionális Vízmű honlapján szereplő vizsgálati jelentés szerint a gödi vízben valóban van lítium. Nem az akkumulátorgyár miatt, hanem mindig is jelen volt.”⁵¹ A lítium senkit nem zavar Gödön, a magzatkárosító NMP viszont annál inkább.

A cikk első felében taglalt iparbiztonsági kockázatokat is elhallgatják kormányzati részről. Egyetlen szó sem esik a nemzetbiztonsági kockázatokról sem (például a magyar ipar és export jelentős részének kínai ellenőrzés alá helyezése, az akkumulátorok katonacélpont-jellege, nagy mennyiségű adat kínai kézbe kerülése). Azt sem említik, hogy a nagyszámú akkumulátorgyártással kapcsolatos üzem miatt hatalmas mennyiségű veszélyes vegyi anyag mozog és tárolódik majd az országban (csak NMP-ből háromszor annyi, mint az egész EU-ban).⁵² A kormányzó párt által támogatott vagy jóváhagyott „civil” szervezetek (például a Future of Debrecen⁵³) a kutyás sétától kezdve a használt olaj gyűjtésén át sokféle környezetbarát dologgal foglalkoznak, de szemérmesen hallgatnak az akkumulátorgyárakról és hatásaikról (esetleg egy pozitív hírt adnak a CATL vezető fenntarthatósági díjáról⁵⁴).

Ez már átvezet egy további propagandaeszközhöz, ami a *terelés*, a kisebb ügyekben a zöldjellel hangoztatása. A debreceni vezetés például hangzatos zöldprogramokkal próbált bizalmat kelteni a lakosságban. Az „Ültessünk 10 000 fát!” program 38 000 kg CO₂-t köt meg, a véderősítési program pedig 134 000 kg-ot az első 10 évben. A két program összesen 172 t/év CO₂-t köt meg tehát, miközben a CATL dokumentáltan tervezett szén-dioxid-kibocsátása helyben évente 338 000 tonna. 2024 elején elfogadtak egy debreceni zöldkódexet, amelyben még 10 000 fát és egyéb zöldítések (lásd később) ígérnek, és instant erdőként emlegetik a dézsába ültetett facsemetéket.⁵⁵ A gyárak hatásait enyhítő ígéreteket nem mindig sikerül betartani. Iváncsán korábban hétméteres zajvédő falat ígért a polgármester a falunak, végül

⁵¹ <https://index.hu/belfold/2023/03/06/debrecen-papp-laszlo-polgarmester-debreceni-akkumulatorgyar-energia-veszelyhelyzet-orosz-ukran-haboru/>

⁵² https://vilaggazdasagi.blog.hu/2024/05/17/nem_mindig_lathato_de_rengeteg_veszelyes_hulladekok_az_akkumulatorgyarakban

⁵³ <https://www.szabadeuropa.hu/a/nem-foglalkozik-az-akkumulatorgyar-uggyel-az-onkormanyzati-tamogatasu-debreceni-zoldszervezet/32242707.html>

⁵⁴ <https://futureofdebrecen.hu/jovomuhely/miert-kaphatott-fenntarthatosagi-dijat-a-catl-vezetoje/>

⁵⁵ <https://greendex.hu/debrecen-zold-kodex/>

ebből egy fák nélküli, nagyjából háromméteres domb lett. Gödön a 25 hektár erdő kivágását kárpótlandó csereerdő Pécelen valósult meg papíron.

Bizalomkeltő céllal 2023 tavaszán, médiafigyelem kíséretében a Debreceni Egyetem és a városvezetés bizottságot hozott létre környezetimonitoring-rendszer kialakítására és működtetésére.⁵⁶ A bejelentés szerint ez a nap 24 órájában működő automatizált adatgyűjtő, elemző és ellenőrző rendszer lesz, az adatokat hitelesítő laboratóriummal. A lakosság tájékoztatása is kiemelt feladat (bár a bizottság tagjainak titoktartási nyilatkozatot kellett aláírniuk). Az első fontos dolog az alapállapot felmérése lett volna (amihez a későbbi környezetszennyezést viszonyítani lehetne), 2022. szeptember 17-én a Debreceni TV Esti Közélet c. műsorában a vármegyei Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Hulladékgazdálkodási Főosztály vezetőnöje elmondta, hogy mennyire fontos még a gyárak betelepülése előtt elvégezni az alapállapot-méréseket.⁵⁷ 2024 nyaráig viszont ez nem történt meg, az említett tv-műsor pedig eltűnt a netről. Időközben, 2024 eleje óta próbaüzemet tart a Semcorp szeparátorfólia-gyár, a Halms Hungary is működik, tehát az eredeti alapállapot már elmúlt.⁵⁸ A környezeti ellenőrző rendszer számára levegő- és vízmérő berendezéseket, mérőkonténereket rendeltek közbeszerzésen összesen 800 millió forintért, ezek felszerelése a város 18 pontjára folyamatban van. Debrecen lesz az első város, ahol komplex környezeti ellenőrző rendszer működik⁵⁹, a város levegőjét, vizeit figyelve, ez mindenképpen pozitív fejlemény. Ugyanakkor a környezeti ellenőrző bizottságnak nincs hatósági jogköre, a mérési eredményeket csak előzetes szűrés után hozzák nyilvánosságra, a műszerek mérési skálája korlátozott az előforduló vegyi anyagok sokféle variációjához képest.⁶⁰ Ha szennyezést mérnek, akkor nem tudják – és nincs is joguk – kinyomozni, hogy az melyik gyárból származik, csak jelezhetik a kormányhivatalnak. Mivel az elmúlt öt év tapasztalatai alapján az akkumulátor-gyárakkal kapcsolatban a kormányhivatalok kifejezetten a gyárak és nem a lakosság érdekeit védik, esetenként még törvénysértéssel is (Éltető, 2024), a debreceni monitoringrendszer is csak a terelés eszköze marad.

⁵⁶ <https://www.dehir.hu/debrecen/megkezde-a-munkajat-a-debreceni-kornyezeti-monitoringbizottsag/2023/04/18/>

⁵⁷ <https://www.facebook.com/100091405532381/videos/k%C3%B6zlem%C3%A9ny2023-%C3%A1prilis-3%C3%A1n-volt-egy-%C3%A9ve-hogy-debrecen-megyei-jog%C3%BA-v%C3%A1ros%C3%B6nkorm%C3%A1n/1946534735780470/?rdid=33AfPlzmUdumDp9c>

⁵⁸ https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid0Ph7MTdQPvtad8ocY8szroSS19XzqHS9BqjCzNQTKgXh uX5XH8sbHQAulmdML9YDol&id=100091405532381

⁵⁹ Gödön az önkormányzat szerződést kötött az NNK Kft.-vel egy egyszerűbb talajvízmonitoring-rendszer kialakítására.

⁶⁰ <https://hirek.unideb.hu/kornyezeti-ellenorzo-rendszerrol-jovomuhelyben..>

A lakosság felé tesznek baráti gesztusokat a cégek is – ez más országban és más cégek esetében is így van, társadalmi felelősségvállalás címszóval. A CATL Türingiában támogatja a helyi kosárlabdacsapatot, Debrecenben karácsonyi csomagokat osztogatott, megállapodást kötött az egyetemmel, szponzorálta a Campus Fesztivált, a virágkarnevált, és többször adományozott a Debreceni Egyetem Gyermekgyógyászati Klinikájának. Az EVE Power a helyi futbalcsapatot és az egyetemet is támogatja. A Samsung SDI játszóteret épített⁶¹, és babaverzum programja keretében ajándécsomagot ad a kisbabáknak. Az SK pénzzel támogatta a komáromi alapítványokat, járványügyi intézkedéseket, az iváncsai gyerekeket és nagycsaládosokat, és Iváncsán térkövezés, járdaépítés is volt.⁶² Ácson játszóteret és bölcsődét ígért a Bamo (Huayou Cobalt), Hevesen pedig a kínai BYN támogatást ígért a helyi óvodáknak és iskoláknak, a sportéletnek, és egy civil alapot is tervezett létrehozni (mielőtt a helyi lakosok megghiúsították a beruházást).

Érdekes kommunikációs eszköz az *újfajta nyelvezet kitalálása* is, kerülendő az akkumulátor szót. A CATL debreceni INPARK nevű akkumulátormodul-összeszerelő csarnoka (amelyet kormányközeli cégtől bérel) elektromobilitást biztosító újratölthető eszköz (ELBUE) modul összeszerelő üzem néven fut, a környezeti hatástanulmány címe is ez. A sósikúti Andrada újrahasznosító önkormányzati tájékoztatójában az akkumulátorhulladék neve: inaktív zöldenergia-tároló volt.

A fentiek alapján már erős a *zöldre mosás (greenwashing)* gyanúja, amely a szakirodalomban vállalatokra vonatkozik. Delmas & Burbano (2011:66) definíciója szerint a zöldre mosás „a fogyasztók félrevezetése egy vállalat környezetvédelmi gyakorlatával vagy termék, vagy szolgáltatás környezeti előnyeivel kapcsolatban”. A vállalatoknak általában nem érdeke, hogy nyilvánosságra hozzák környezetromboló tevékenységüket, hanem inkább egy fenntartható imázst alakítanak ki. A zöldre mosás ellen nehéz felvenni a harcot, mivel, ha sikeres, a haszon jelentősen magasabb, mint a lebukás költsége (Kurpierz & Smith, 2020:1087). Blome et al. (2017) szerint kevesebb a zöldre mosás ott, ahol a vezetők maguk fontosnak tartják az etikus és fenntartható termelést, szemben azokkal a cégekkel, ahol csak a szabályozás gyakorol nyomást a vezetőkre. A mi esetünkben az akkumulátoripari cégeken kívül a magyar kormány és az egyes önkormányzatok kommunikációjában is megtalálhatók a zöldre mosás jellemzői. Az önkormányzatok zöldre mosását, illetve

⁶¹ <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2023/10/jatszoteret-epített-a-samsung-sdi-a-godi-gyermekeknek>

⁶² https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2892036067730015&id=1956638591269772 <https://telex.hu/belfold/2021/05/19/ivancsa-sk-innovation-akkumulatorgyar-epites-fejer-megye-epitkezes-zajmunkahely>

annak megengedését egyébként éppen Kínában vizsgálta Tang et al. (2020) és Zhang et al. (2022). Horiuchi et al. (2009) tíz olyan jegyet ír le, amely a zöldremeső kommunikáció jellemzője, ezeket a magyar esetre alkalmazva tartalmazza a 2. táblázat.

Egy termék lehet attól zöld, hogy az azt előállító cég szennyezi a környezetet, vagy veszélyezteti a dolgozókat. Ahogy a cikk elején látható volt, az akkumulátorgyártásban a már említett, rengeteg veszélyes anyaggal dolgozó cégek többsége ilyen. A szakirodalom szerint a zöldremeső cégek kommunikációjukban sokszor érzékeltetik – akár valósan –, hogy a mezőnyben még mindig ők az élenjárók (az osztály legjobbjai). A CATL esetében a vállalat, a kormány és az önkormányzat is ezt kommunikálja, mert a cégre a világpiac közel 40 százaléka jut az akkumulátorok terén. A Nyíregyházára érkező SUNWODA cellagyár „világelső” a fogyasztói elektronika területén, „legfejlettebb” energia és környezettudatos gyárat épít.⁶³ Az EVE Power Debrecenben az „iparág csúcsát jelentő”, mesterséges intelligenciával támogatott üzemet épít, a hengeres akkumulátorcellák gyártásának legújabb technológiáját hozva.⁶⁴ A honlapja szerint a Samsung SDI „vezető a kreatív energia- és anyagfelhasználás területén”, az SK Innovation pedig „világszinten vezető pozícióban van az új energiák ágazatában „A cégcsoport 21 éves tapasztalatára alapozva a világ legfejlettebb és legmodernebb gyártási technológiáját hozzuk Ácsra” – mondta a Bamo képviselője.⁶⁵

2. táblázat

Zöldremesés az akkumulátorgyártással kapcsolatos kormányzati és vállalati kommunikációban

Zöldremeső technika	példa	alkalmazó
1. homályos jelentésű szavak	„instant erdő”, ELBUE	önkormányzat
2. zöldtermék, szennyező cég	akkumulátorcella-gyár, katódgyár, szeparátorfólia-gyár, akkumulátor-újrahasznosító	kormányzat, cég
3. „zöld” szuggesztív képek	kormányzati hírportálok, önkormányzati tájékoztató honlapok	kormányzat, önkormányzat

⁶³ <https://www.nyiregyhaza.hu/post/high-tech-gyar-zold-megoldasokkal-a-kinai-sunwoda-beruhazasanyiregyhazan-2023-07-28>

⁶⁴ [https://realista.ingatlan.com/business/az-eve-power-elso-europai-uzemet-debrecenben-epiti/](https://realista ingatlan.com/business/az-eve-power-elso-europai-uzemet-debrecenben-epiti/)

⁶⁵ <https://index.hu/gazdasag/2024/03/06/katodgyar-acs-huayou-bamo-technology/>

Zöldremosó technika	példa	alkalmazó
4. irreleváns állítások	kötelező környezethasználati engedély, „szigorító” törvény a levegőszennyezésről, gödi játszótér bekerítése, a CATL 4 kínai karbonsemleges gyára, a Samsung rendőrségi feljelentése	kormányzat, cég, önkormányzat
5. „az osztály legjobbjá”	debreceni, nyíregyházi cellagyárak, ácsi katódgyár	kormányzat, cégek
6. nem hihető	„nem kémiai, csak fizikai folyamat”, „zárt rendszer”, NMP, NCM nem veszélyes anyag, CATL: 2000 tonna NMP felhasználás évente.	cégek
7. zsargon, speciális szavak	ELBUE (akkumulátor), „inaktív zöldenergia-tároló” (akkuhulladék)	önkormányzat
8. „képzelt barátok”	Energiaügyi Minisztérium rendeletei	kormányzat
9. nincs bizonyíték	„németországinnál is szigorúbb szabályok”, „NMP régen került a talajba Gödön”	kormányzat, kormányközeli intézet
10. hazugság	100% magyar dolgozó a CATL-nál, karbonsemleges debreceni CATL, Samsung: nem lesz második/harmadik gyár	kormányzat, cégek

Forrás: saját összeállítás Horiuchi et al. (2009) alapján.

A zöldhangulatot árasztó képek, a mosolygós arcok és a pozitív hírek, amelyek például a debreceniakkugyar.hu portálon találhatóak, szintén zöldremosó eszközöknek minősülnek.

Az irreleváns állítások, tettek is zöldremosási technikák (apró zöldmomentumok hangoztatása, miközben az egész tevékenység nem zöld). Amikor a kormányzati média vagy a Magyar Akkumulátor Szövetség ügyvezetője, illetve a cég azzal büszkélkedik, hogy a CATL-nek négy karbonsemleges gyára van (lám, mennyire környezetbarát), ez a debreceniek számára irreleváns. A négy gyár Kínában, hatalmas folyók vagy a tenger mellett van, vízeróművekkel, míg a debreceni gyár (készülő első üteme), ahogy említettük, importföldgázzal működteti a kazánokat, és rengeteg széndioxidot bocsát ki évente.

Debrecen önkormányzata a zöldkódex 50 pontja szerint zöldtetőprogramot hirdetett (lugasokat alakítanak ki az intézmények és a panelházak tetején), 6500 esővízgyűjtő hordót adományozott a lakosságnak, zöld szigeteket és dézsás fákat helyez el, valamint CO₂-megkötő falfestményeket készített. Madárodúkat, süngarázsokat,

párakapukat helyez ki, korszerűsíti a közvilágítást, környezeti oktatásokat szervez, és harcol a parlagrafű ellen (Debrecen, 2024). Létezik zöld buszprogram is.⁶⁶ Mindez dicséretes és pozitív, de ezzel együtt nem tudni arról, hogy a város köré települő akkumulátoripari gyárak együttes erőforrásigényét, emissziós hatásait az önkormányzat előre megbecsülte vagy kiszámolta volna, a Halmszennyezését pedig hónapokig titkolták. A vízügyi igazgatót, aki óvatosságra intett a debreceni vízkivétel ügyében, leváltották.⁶⁷ A Debrecen köré települt és települő hét (!) akkumulátoripari üzem közül egyetlen gyár (EcoPro katódgyár) részletes környezethasználati vizsgálati anyaga és annak felülvizsgálata is figyelmeztető állításokat tartalmaz a felszín alatti és felszíni vizek, illetve a levegő terhelésére vonatkozóan. (EcoPro, 2022, 2024). Ha lenne korrekt és nyilvános számítás a debreceni ipari parki cégek együttes vízkivételéről és hatásairól, talán jobban megnyugtatná a lakosságot, mint a süngarázs... (Vagy nem, és éppen ezért nincs ilyen számítás?)

Az is irreleváns pótcselekvés, hogy a gödi fideszes támogatottságú polgármester ismeretlen tettes ellen feljelentést tesz a rendőrségen, mert a Samsung SDI 88 tonna NMP-t bocsátott ki a levegőbe 2021-ben, ez pedig három év múlva derült ki, véletlenül.⁶⁸ A kormányhivatalt és a gyárat a nyilvánosság előtt rögtön számon lehetett volna kérni, a rendőrségi nyomozás viszont évekig húzódhat. Gödön az öt éve problémás zajvédelmet egyébként a Samsung úgy „oldotta meg”, hogy bekerítette a gyár melletti játszóteret, ami a közelben lakókat alig védi a zajtól.⁶⁹ Kormányzati szinten az energiaminisztérium „szigorításként” hirdette meg a törvénymódosítást, amely szerint minden akkumulátorgyártáshoz kapcsolódó cégnek kell majd környezethasználati engedély.⁷⁰ Ez egyrészt azért irreleváns, mert eddig is kellett volna ilyen engedély az érvényes magyar jogszabályok szerint, sőt már egy 2011. évi EU-irányelv szerint is,⁷¹ másrészt azért, mert az eddigi tapasztalatok szerint a környezethasználati engedély csak formalitás, és eddig minden esetben megkapták a cégek (akkor is, ha a hulladékkezelést, a szennyvízkezelést, a légszennyezést nem tudták

⁶⁶ <https://www.dehir.hu/debrecen/zold-kodex-es-civaqua-program-az-elmult-ot-ebet-ertekelte-balazs-akos-videoval/2024/10/01/>

⁶⁷ https://www.debreciner.hu/cikk/13105_mi_tortenik_a_vizvel_az_elbocsatott_vizugyi_igazgato

⁶⁸ <https://telex.hu/belfold/2024/02/27/god-polgarmester-kammerer-zoltan-feljelentes>

⁶⁹ <https://magyarnarancs.hu/belpol/zajvedot-epit-a-samsung-godon-elkeritettek-egy-jatszoteret-266074>

⁷⁰ https://hvg.hu/itthon/20240719_akkumulatorgyar-kotelezo-kornyezeti-hatasvizsgalat

⁷¹ „Ez a rendelet az egyes köz-és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2011. december 13-i 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek való megfelelést szolgálja.” Kormányrendelet a környezeti hatásvizsgálatai és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 2005. (XII. 25.) Korm. rendelet módosításáról, 5.§.

szabályosan intézni, lásd Samsung SDI). Ráadásul időközben maga a hatóság, illetve a jogalkotó cselezi ki a környezetvédelmi eljárást az építési engedély megadásával,⁷² így előbb felépül a gyár, aztán vizsgálják a környezethasználatot. Néhány évig még irreleváns a minisztérium másik, légszennyezésre vonatkozó, szigorításnak beállított rendelete is, amely igazából enyhítés, mert a korábban tervezett 2025 helyett 2028. január 1-ig kapnak felkészülési időt a már működő és 2027. január 1-ig a már engedélyezett gyárak.⁷³ Ráadásul egy 2023. évi rendelet semlegesíti az egészet, mert egy környezetvédelmi hatósági szerződés megkötésével nem is szükséges büntetni a szennyezőket.⁷⁴ A minisztériumi rendeletek így a „képzeltbarát” zöldremosási technikának is beleillenek, amikor olyan, mintha egy független fél adna igazolást, engedélyt, zöldpecsétet (de valójában a gyárak kívánsága teljesül).

A zöldremosó kommunikáció nem hihető, vagy nincs rá bizonyíték. Az akkumulátorgyártás technológiáját és gyakorlati tapasztalatait ismerők nem hiszik, hogy mindez csak fizikai folyamat, ahogy a gödi és más közmeghallgatásokon elhangzott; hogy ez zárt rendszer, amelynek a dél-koreai gyárak az ellenkezőjét bizonyították; hogy az NMP nem veszélyes, mert a 2011-es törvény nem sorolja fel; az Ácson használandó NCM nem veszélyes, vagy míg az SK 11 ezer, a Samsung 14 ezer, a CATL hasonló cellagyára pedig csak 2 ezer tonna NMP-t használ fel. (Kevesen tudják, hogy a valós szám 47 ezer tonna.⁷⁵) A kormányzat részéről rendszeresen elhangzik, hogy a magyarországi jogszabályok milyen szigorúak, még a németnél is szigorúbbak, de soha nem közölnek erre bizonyítékot (a gyárakra alkalmazott NMP-határérték például éppen az ellenkezőjét mutatja). A gödi NMP-szennyezésről a kormányközeli MCC Klímapolitikai Intézetének igazgatója mindenfajta vizsgálat nélkül kijelentette, hogy „nagy valószínűséggel korábban került a talajba más ipari tevékenység során.”⁷⁶ Csakhogy a Samsung 2014-ben zárta be képcsőgyárát (más ipari tevékenységét) Gödön, az NMP a talajban pedig maximum 11-12 nap alatt lebomlik .

⁷² <https://drive.google.com/file/d/1uCCNwwZxiFu2pgNm4WpBqq4txX4zGFPq/view>

⁷³ <https://kormany.hu/hirek/jelentosen-szigorodnak-a-gyarakra-vonatkozko-kornyezetvedelmi-eloirasok>

⁷⁴ https://m.hvg.hu/360/20241014_kormany-onkormanyzat-acs-kinai-katodgyar-akkugyar-nagy-marton-ukrajna-kornyezetvedelem

⁷⁵ <https://greenfo.hu/blog/2x245-az-nmp-rejtely/>

⁷⁶ <https://magyarnemzet.hu/velemeney/2023/03/ervek-az-akkumulatorgyar-mellett>

A civil tiltakozások kezelése

Nagy irodalma van a civil szervezetek sorsának, tevékenységének hanyatló demokráciákban, autokráciákban. A szabályozási szűkítő, megőrző (külföldről támogatott szervezetek⁷⁷) recept mellett szokásos a kormányzati dezinformáció terjesztése a civilekről, vagy éppen rendszerhű civil csoportok kormányzati támogatása, akár létrehozása (Sombatpoonsiri, 2023). Ezek a kooptált vagy foglyul ejtett szervezetek nem működnek együtt a többivel (Gerő et al., 2023), és még erősíthetik is az autokrata rendszert.

A hazai akkumulátorgyártás kapcsán a dél-koreai gyárak szabálytalan és szennyező működése miatt az egyre több újabb akkumulátoripari cég betelepülésének híre nem lelkesítette fel a helyi lakosokat. Az ország több településén alakultak civil csoportok, a már meglévők mellé. A legaktívabb tömörülés a Göd-Ért Egyesület, a Mikepércsi Anyák a Környezetért Egyesület (MIAKÖ), a Szívügyünk Szentiván, a Sósikúti Civil Kör. Létrejött még a Bátonyterenyi Civil Fórum, a Kiállunk Ácsért, Sikeres Hevesért Mozgalom és egyéb csoportok. 2023 őszén pedig ezek együtt az AKÁRTEIS nevű ernyőszervezetbe tömörültek (Akkumulátor Károsult Települések Igazáért Szövetség).⁷⁸ Ahol egy helyi beruházás megakadályozása a cél, azt NIMBY (*not in my backyard*) tiltakozásokként szokták emlegetni, de az említett összefogásnak épp a szolidaritás a célja.

A tiltakozó civil csoportokra irányuló nyomásgyakorlás, hiteltelenítés, fenyegetés hamar beindult. A nagy médiavisszhangot kiváltott debreceni közmeghallgatás után a tiltakozókat álcivileknek, áldebrecenieknek minősítették. A MIAKÖ egyik vezető alakját később személyében támadták.⁷⁹ A gödi polgármester az NMP szennyezését megíró Átlátszó ellen is feljelentést tett.⁸⁰ A nagyszámú akkumulátoripari iparbiztonsági problémát és szennyezést bizonyító hírportál és a Göd-Ért Egyesület ellen a Szuverenitásvédelmi Hivatal is fellép.⁸¹

⁷⁷ <https://www.szabadeuropa.hu/a/cimlap-podcast-takaesy-dorka-oroszorszag-szuverenitastorveny/32617200.html>

⁷⁸ <https://atlatszo.hu/kornyezet/2023/11/03/szovetsegebe-tomorultek-az-akkumulator-ipar-altal-karosulttelepulesek/>

⁷⁹ <https://magyarnarancs.hu/belpol/kampany-debrecenben-az-akkugyar-ellen-tiltakozo-civileknek-is-nekiment-afidesz-268090>

⁸⁰ <https://magyarnarancs.hu/belpol/egyszerre-tett-feljelentest-kammerer-zoltan-a-godi-szennyez-es-amegjelent-cikkek-miatt-265978>

⁸¹ https://hvg.hu/itthon/20240805_Ujabb-front-nyilt-a-Szuverenitasvedelmi-Hivatal-es-az-Atlatszo-jogsatajaban

A fideszes polgármesterek általában akadályozzák, vagy nem vesznek tudomást az akkuellenes mozgalmakról (kivétel a mikepércsi polgármester). Három városban (Győr, Bányaterenye, Sós-kút) a választók leváltották őket. Győrszentivánban még 2022-ben erős tiltakozást váltott ki a 350 hektár kiváló mezőgazdasági terület átsorolása jelentős mértékű zavaró hatású ipari területté. A Szívügyünk Szentiván civil csoport 5585 aláírást gyűjtött össze a projekt ellen, demonstrált, adatigényléseket nyújtott be. A győri fideszes polgármester kifejezetten ellenséges volt a civil mozgalmakkal szemben. 2023 márciusában a helyi választási bizottság elutasította a helyi népszavazási kezdeményezést.⁸² 2024-ben már 7029 aláírást gyűjtött össze, majd a polgármester kijelentette, hogy csak egyéb ipari övezet lesz a besorolás.⁸³ A 2024. évi önkormányzati választásokon ellenzéki polgármester lett. Bányaterenyén az a nyugalmazott rendőr alezredes lett a polgármester, aki korábban feljelentést tett a SungEel tevékenysége miatt, és többször aktívan fellépett a gyár szabályszegéseivel szemben. A sós-kúti polgármestert is elsodorta az oda tervezett akkumulátor-újrahasznosító (Andrada) elleni tiltakozás. Az Andradával szemben korábban Alsózsoltán a helyi polgármester is a lakosság mellé állt, fórumot szerveztek, 3100 tiltakozó aláírást gyűjtöttek, környezeti érveket soroltak. Ott a képviselőtestület állásfoglalása ellenezte a beruházást.⁸⁴ Ácson viszont, ahol a kínai Huayou Cobalt tulajdonában levő Bamo épít katódgyárat, a helyi Kiállunk Ácsért csoportnak a helységnevéhasználatát sem engedélyezte az önkormányzati képviselő-testület, de azt megszavazta, hogy az ipari park neve a magyar Ács név helyett „Huayou ipari park” legyen.⁸⁵

A lakossági csoportok demonstrációkat, fórumokat szerveznek.⁸⁶ Itt is érvényes, hogy a magyar tiltakozási szokások a tiltakozók hátterétől, a rendelkezésre álló eszközöktől és a tiltakozók által kitűzött céloktól függenek, így a magyar állampolgárok nem mindig ugyanúgy tiltakoznak minden alkalommal (Mikecz, 2023). 2024 szeptemberében Hevesen, az oda készülő NMP regenerálóüzem kapcsán csikartak ki a lakosok a polgármesterből egy népszavazási ígéretet, majd az üzem elutasítását⁸⁷ (bár erről írásos bizonyítékot nem láttak). Az ellenzéki pártok a legtöbb helyen

⁸² <https://24.hu/belfold/2023/03/17/akkumulatorgyar-gyor-nepszavazasi-kerdes-hatarzat-dontes/>

⁸³ <https://merce.hu/2024/05/16/nagy-csatat-nyertek-a-gyorszentivaniak-de-az-akkugyarveszely-nem-mult-el/> <https://444.hu/2024/06/12/bevittek-par-utest-a-fidesznek-az-akkugyaras-telepuleseken-van-ahol-a-tiltakozokelett-a-hatalom>

⁸⁴ „Alsózsoltca Város Önkormányzata képviselő-testülete nem ért egyet, tiltakozik az ellen, hogy az alsózsoltcai ipari parkban, a 097/31 hrsz.-ú ingatlanon az Andrada Group Kft. veszélyes hulladék feldolgozó és tároló üzemet létesítsen.”

⁸⁵ 192/2023 (XII.11) sz. határozat, Ács város Polgármesteri Hivatal, 2023.12.12.

⁸⁶ <https://erdmost.hu/2024/03/04/az-orkutya-szerepet-kell-folvennunk/>

⁸⁷ <https://24.hu/fn/gazdasag/2024/10/01/hevesen-akkuberuhazas-gyozott-lakossagi-ellenallas/>

a saját előnyeikre próbálták kihasználni a helyi lakosság tiltakozását, ami komoly segítséget sokszor nem hozott, de támadási felületet igen. A Greenpeace szakmai segítséget nyújt, például mintavételekkel, laboratóriumi elemzésekkel, rendezvényekkel. A MIAKÖ saját pénzből telepített hét helyre légszennyezőmérő berendezést, és „zebraszerdákat” tart.⁸⁸ Mindezekon felül a civil szervezetek jogi úton is próbálnak eredményt elérni.

A jogi lehetőségek kihasználásában azok vannak előnyben, ahol jogászok vagy a joghoz értő emberek vannak az aktív civilek között. De a jogi út sem sima, vizsztatásításokkal, fellebbezésekkel, idő és pénzigényes lépésekkel teli. Már pusztán egy adatigénylésnél is húzza az időt a hatóság, vagy valamire hivatkozva nem ad ki adatot. Népszavazás kérelmezésével is próbálkoztak több helyen. Debrecenben több mint 120 kérdést adtak be, mindet elutasították.⁸⁹ Sósikúton a helyi választási bizottság hitelesítette ugyan a helyi képviselők által kezdeményezett népszavazást, azonban egy ismeretlen helyi lakos – a határidő előtt mindössze két órával benyújtott – kérelme nyomán a törvényszék felülbírálta a döntést, és megtagadta a kérdés hitelesítését.⁹⁰ A sósikúti Dongwha és a Samsung esetében is történt perelés, az előbbinél sikerült elérni egy jobb biztonsági jelentést, az utóbbinál így derült ki a monitoringkút 2018-ban történt betemetése. A perek nehézségeit és a hatóságok (akár bíróság) vállalatpárti magatartását jól érzékelteti a következő esettanulmány a debreceni jogi huzavonáról.

A civilek perei a CATL ügyében

A CATL iparbiztonsági jelentésének első változata 2022-ben, november 25-én készült, a CKTrikolor Kft. (egy magyar iparbiztonsági elemző cég) munkája. Ehhez a Hajdú-Bihar Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság hiánypótlást kért.⁹¹ A második, hiánypótlással kiegészített változat 2023. január 3-i keltezésű, amelyet a CATL január 5-én nyújtott be. A CATL biztonsági jelentéséről szóló hatóság közmeghallgatást 2023. január 9-én tartották Debrecenben. A Hajdú-Bihar Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság január 19-én adta meg a CATL-nak a Biztonsági engedélyt.

⁸⁸ https://www.youtube.com/watch?v=2IW_xZWEhA

⁸⁹ <https://hang.hu/belfold/akkugyarugy-ujabb-ket-nepszavazasi-kerdest-utasitottak-el-debrecenben-157231>

⁹⁰ <https://merce.hu/2024/04/12/elkaszaltak-a-sosikuti-akkunepszavazast-hala-egy-ismeretlen-kerelmezonek/>

⁹¹ A katasztrófavédelem kiegészítő tájékoztatást kért például a külső dominóhatásról, figyelembe véve a CATL környezetében lévő veszélyes anyagokkal foglalkozó cégeket, a lítium-nikkel-kobalt-mangán-oxid (NCM) telephelyre és a járművekről a gépekbe történő szállításáról, a raktárak kockázatelemzéséről.

A 2023. január 20-án Debrecenben a CATL környezethasználati dokumentációjáról megtartott második, tízórás közmeghallgatás nagy médiafigyelmet keltett, a felháborodott hangulatot országsszerte közvetítették.

Később a CATL mindkét engedélyét (biztonsági és egységes környezethasználati engedély) a Törvényszéken megtámadták a civilek. Egy debreceni helyi lakos (Horváth Nándor) beperelte a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságot a CATL biztonsági jelentése miatt. 2023. március végén a Védegyelet Egyesület és négy magánszemély perelte be a helyi kormányhivatalt a CATL környezethasználati engedélye miatt, mivel több mint egy tucat területen kifogásolták a kiadott engedélyt. Bár mindkét esetben az engedélyeket kiadó magyar hatóságokat perelték és nem a CATL-t, a Debreceni Törvényszék a katasztrófavédelmi engedéllyel kapcsolatban a megyei katasztrófavédelmi hatóság mint alperes mellett a perbe a CATL-t is bevonta, majd az egységes környezetvédelmi engedéllyel kapcsolatos eljárásba a kormányhivatal mellett szintén lehetőséget adott a CATL számára, hogy érveikkel megtámogassák a pert. A CATL ügyvédei minden iratot megkaptak, és jelen voltak a tárgyalásokon. A CATL bírósági eljárásba történő bevonása a közigazgatási perrendtartási törvény alapján lehetséges. A bíróság mindenkit bevonhat, akinek jogát vagy jogos érdekét az ítélet érinti. A CATL alperesi érdekelt fél az ügyben, és az alperes hatóság mellett a CATL-nek is van lehetősége megvédeni a hatóság által kiadott engedélyt.⁹² A CATL egyébként az eljárás megszüntetését, illetve a kereset elutasítását kérte (mert a gyár szerint Horváth Nándornak mint magánszemélynek nem volt perindítási joga).

A *biztonsági jelentés* esetében a (2023. február 16-án benyújtott) kereset oka az volt, hogy a hatóság nem bocsátotta közmeghallgatásra a jelentés második, javított változatát (813 oldal), amely további lényeges, a lakosság biztonságát érintő információkkal volt kiegészítve. (A panaszos azt állította, hogy sérült a jogszabályban előírt nyilvánosság biztosításának követelménye, mivel a hiányos biztonsági jelentést a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tették, a kiegészített biztonsági jelentést azonban nem). A nyilvánosság a közmeghallgatás idején nem ismerhette a kiegészített biztonsági jelentést (később derült ki, hogy ez a kiegészített jelentés létezik). A Debreceni Törvényszék a polgári fél keresetét elutasította (2023. július 19.), úgy érvelve, hogy ez az eljárási hiba nem olyan súlyos, hogy az megalapozná a kiadott engedély megsemmisítését.⁹³ Horváth Nándor jogszabálysértésre hivatkozva

⁹² <https://hang.hu/magyar-hang-plusz/perbe-allitottak-a-catl-akkugyarat-a-katasztrofavedelmi-hatosag-oldalan154748>

⁹³ https://debreciner.hu/cikk/14422_elsofokon_elutasitotta_a_debreceni_torvenyszek_unikum

felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. Ennek eredményeként a Kúria helyt adott a lakos keresetének, és 2023. november 29-én megsemmisítette a Hajdú-Bihar Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság által a CATL részére kiadott katasztrófavédelmi engedélyt azzal az indokkal, hogy a hatóság a biztonsági jelentés kiegészítésében megsértette a nyilvánosságra vonatkozó szabályokat.⁹⁴ A Kúria ítéletét végrehajtva a Törvényszéknek meg kellett volna ismételnie az engedélyezési eljárást, és újabb nyilvános közmeghallgatást is tartania kellett volna. Ezzel szemben arra hivatkozva, hogy a legutóbbi biztonsági jelentés elfogadása óta több mint egy év telt el, a Katasztrófavédelmi Igazgatóság felszólította a vállalatot, hogy nyilatkozzon arról: fenntartja-e korábbi kérelmét és az eredetileg benyújtott biztonsági jelentést. A CATL jelezte, hogy nem tartja fenn a kérelmét, és kérte a hatóságot az eljárás megszüntetésére. A CATL január 30-án új iparbiztonsági engedély iránti kérelmet nyújtott be. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóság január 31-én jogerős végzéssel megszüntette a katasztrófavédelmi engedélyezési eljárást.⁹⁵ Ezzel a lépéssel a CATL és a hatóság, illetve a polgármester megmenekült az újabb nyilvános közmeghallgatástól. A Generisk Kft. által készített új biztonsági jelentés alapján új engedélyezési eljárás indult. A civilek azért nem perelték be az új biztonsági jelentést, mert nem találtak olyan szakértőt és ügyvédet, aki elvállalta volna a jelentés tartalmának elemzését és képviselését. Az időközben bekövetkezett jogszabályi változások miatt (146/2023 (IV.27.) Korm. rendelet) a közmeghallgatás az érintettek személyes megjelenése nélkül is megtartható. A CATL új katasztrófavédelmi engedélye kapcsán már csak online közmeghallgatásra került sor (2024. március 4-én), ahol a kínai cég képviselőinek nem kellett személyesen megjelenniük. Az engedélyt március 17-én adták meg.⁹⁶

A *környezetvédelmi használatbavételi engedély* esetében a jogi folyamat lassú, és még mindig tart. 2024 augusztusáig négy tárgyalást (meghallgatást) tartottak (negyedévente egyet). Első fokon a Debreceni Törvényszék 2023 novemberében kizárta a Védegylet Egyesületet az eljárásból, mondván, hogy az egy országos szintű szervezet és nem egy helyi, debreceni (a Kúria később, 2024-ben visszahelyezte a Védegyletet az eljárásba⁹⁷). Január 25-én volt egy tárgyalás, ahol különösen a környezetvédelmi engedélynek azt a részét vitatták meg, hogy „a cég első üzemelésekor

⁹⁴ <https://24.hu/belfold/2023/11/29/debrecen-akkugyar-catl-beruhazas-kuria-katasztrofavedelmi-engedely/>

⁹⁵ https://hvg.hu/kkv/20240201_CATL_katasztrofavedelem_engedelyezes_eljaras_megszuntes

⁹⁶ https://debreciner.hu/cikk/16295_masodjara_is_megkapta_a_katasztrofavedelmi_engedelyt

⁹⁷ <https://imp.hu/aktualitasok/ujabb-fordulat-folytatodhat-a-vedegylet-es-az-imp-kuzdelme-a-catl-debreceni-beruhazasa-ellen/>

a szennyvízben kimutatott NMP-koncentráció lesz a CATL által betartandó határérték”. Mivel az NMP veszélyes oldószer, amely a természetben normál körülmények között nem fordul elő, az alapállapot-mérésnél a határértékének nullának kellene lennie, nem pedig annak az értéknek, amelyet a gyár először kibocsát. Még a bíró is abszurdnak találta az idézett részt, a tárgyalást elnapolták.⁹⁸ Március 21-én került sor a következő tárgyalásra, ahol az NMP már nem került szóba, de a CATL ügyvédek többszöri kérésére a bíróság úgy döntött, hogy vizsgálni kell a felperesek keresetjogi jogát, vagyis azt, hogy egyáltalán van-e joguk pert indítani. Emellett szakértői véleményt készítettek a CATL akkumulátorgyár hatásterületének meghatározásához. A szakértői díj előlegét, 2 millió forintot a felpereseknek kellett előteremteniük. Ez azért kulcsfontosságú kérdés, mert ha a gyár csak az üzem területére és szűkebb környezetére hat, akkor Mikepércs község és Debrecen felperes lakói (három fő) elveszítik perlési jogukat. A Védegylet és egy egyértelműen a hatásterületen belül élő személy keresetjogi (perlési) joga azonban a szakértői véleménytől függetlenül egyébként is megmarad a folyamatban, így a CATL ügyvédek valódi célja időnyerés volt, amelyhez a bíróság asszisztál.⁹⁹ Ugyancsak az időnyerést szolgálta az a 2024. augusztusi bírósági döntés, hogy a pert felfüggesztik, mivel a CATL a környezethasználati engedélyének újabb, már a harmadik módosítását kérte a hatóságtól.¹⁰⁰

Időközben megjelent a 119/2024 kormányrendelet (VI. 10.) a környezetvédelmi hatósági eljárásra vonatkozó egyes szabályok módosításáról (hatályos 2024. július 1-jétől). Ennek értelmében a kormány az Energiaügyi Minisztériumon belül új környezetvédelmi hatóságot hozott létre, amely átveszi a másodfokú bírósági felülvizsgálatot, így a környezetvédelmi engedélyekkel kapcsolatos hiányosságokat az államigazgatás keretein belül bírálják el.

⁹⁸ <https://telex.hu/video/2024/02/14/catl-debrecen-mikepercs-akkumulatorgyar-civilek-per-birosag-nmp-kormanyhivatal-katasztrofavedelem>

⁹⁹ <https://24.hu/belfold/2024/03/21/catl-debrecen-jarasbirosag-kornyezethasznalati-engedely-per/>

¹⁰⁰ A magyar perekkel párhuzamosan a németországi CATL áramvezetéke ügyében Amt Wachsenburg önkormányzata nyújtott be keresetet tübingiai államigazgatási hivatal tervezési jóváhagyási határozata ellen 2023-ban. A határozat felsővezetéket biztosít az önkormányzat által megkövetelt föld alatti kábel helyett. A német Államigazgatási Hivatal az eljárás keretében összesen öt felsővezeték- és négy föld alatti kábelváltozatot vizsgált meg, és a hivatal szerint az utóbbiak költségei háromszor magasabbak lennének, továbbá törvény szerint nem volt kötelező föld alatti kábelezést telepíteni. A CATL nem kívánta a többletköltségeket átvállalni, 2024 tavaszán pedig a Tübingiai Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elutasította a kérelmet. <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/sued-thueringen/ilmenuau-ilmkreis/catl-klage-gericht-stromtrassestreit-100.html>

Összefoglalás és következtetések

Kínához hasonlóan Magyarországon sem tudott a szabályozás és a munkavédelmi személyi állomány a vegyipar, azon belül az akkumulátorgyártás fejlődésével lépést tartani. A hatóságok alulfinanszírozottak, nincs elég szakember, számuk ráadásul csökken is, a vonatkozó jogszabályok sokszor régiek, nem összehangoltak és ellentmondásosak. Ráadásul a dél-koreai gyárak sorozatosan nem tartják be őket. Az állami adminisztráció nem készült fel ilyen óriási mennyiségű, jórészt veszélyes anyag kezelésére és az ebből fakadó problémákra.

Iparbiztonsági gondok nem csak az akkumulátoriparban vannak, és nem csak Magyarországon. A dél-koreai üzemek más országokban és otthon is profitérdekektől vezérelve sokszor elhanyagolják a munkavédelmi és környezetvédelmi szabályokat, csökkentik azok költségét. A gépek, berendezések időnként hiányosak, veszélyesek, dokumentációjuk, működésük és karbantartásuk nem megfelelő. Magyarországon a szankcionálás nem olyan jelentős (ha van egyáltalán), hogy hatékony fellépést biztosítson az ismételt szabályszegésekkel szemben. Ennek fő oka, hogy a kormány számára prioritás a jelentős exportárbevételt termelő külföldi multinacionális cégek tevékenységének megkönnyítése. Az ázsiai befektetésekre ez fokozottan érvényes. A remélt pénzügyi haszon mellett a *similis simili gaudet* elve is érvényesül, a kínai autokrata állam beruházói nem fognak fennakadni sem a demokrácia hiányán, sem a korrupción, lehet velük jól üzletelni.¹⁰¹

Az akkumulátoripar – az ország méretéhez és adottságaihoz képest túlzott – felléptatása olyan korábbi döntés, amelyet a kormány a problémák ellenére sem kíván felülrni, akkor sem, ha az növeli az ország kitétségét a külső keresleti ingadozásoknak. Ez is arra utal, hogy elsősorban nem gazdasági, hanem hatalmi érdekből származó politikai döntésekről van szó, amelyek a gyárak körül élő lakosság érdekeit és a természetvédelem követelményeit sem veszik figyelembe. A hatóságok követik a politikai akaratot, akár a hatályos jogszabályokkal szemben is. A tömegtájékoztató ennek megfelelően manipulált, és a kommunikáció a zöldremosás összes jegyét felmutatja. A helyi civil csoportok lehetőségei korlátozottak, és az eddigi események azt mutatják, hogy a foglyul ejtett jogrendszer miatt sem tudják igazán érvényesíteni érdekeiket. Az állami hatóságok ugyanis inkább a tőkeerős cégekkel szövetkeznek velük szemben. (Ennek fényében az olvasó eldöntheti, mennyire igaz a Magyar Akkumulátor Szövetség ügyvezetőjének 2024. októberi nyilatkozata: „az akkuiipari

¹⁰¹ <https://telex.hu/gazdasag/2024/10/18/akkumulatorgyartas-magyarorszagon-aksigyarmeszaros-lorinc-garancsi-tiborcz-mol-ujrahasznositas-infrastruktura-oligarchia>

gyártási folyamatokkal kapcsolatos hagyományos környezeti kockázatokat a beruházók, a hazai vegyipari szakma, a kialakult szabályozási környezet és a helyi civil kezdeményezések együttesen európai módon tudják kezelni¹⁰²

Miként Nemes et al. (2023:30) tanulmánya megjegyzi: „...az iparág hazai elindítását nemcsak a döntéshozói és a szakmai körökben nem előzte meg semmiféle koordinált felvilágosító tevékenység, de a politikusok és a média szereplőinek felkészítése is sajnálatos módon elmaradt”. Ezt az iparágat szűkebb kapacitásokkal, a kockázatokat a lakosság számára hitelesen és őszintén kommunikálva, a gyárakat szigorúan ellenőrizve és büntetve (például hatékony, transzparens külső monitoringrendszer alapján) lehetne csak korrekt módon működtetni. Miként az ebből a tanulmányból és a jogszabályi kereteket vizsgáló előző *Külgazdaság*-cikkből kiderült: erre a jelenlegi kormány eddig nem volt hajlandó és képes.

Hivatkozások

- Bai, Y., Chen, L., Feng, Z., Zhu, J., Gu, Y., Li, K., & Liao, H. (2024). Historical and future health burden attributable to PM_{2.5} exposure in China. *Atmospheric Environment*, 322, 120363. <https://doi.org/10.1016/j.atmosenv.2024.120363>.
- Blome, C., Foerstl, K., & Schleper, M. C. (2017). Antecedents of green supplier championing and greenwashing: an empirical study on leadership and ethical incentives. *Journal of Cleaner Production*, 152, 339–350. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.03.052>
- Bodnár, Zs. (2022). Feketén-fehéren leírta a hatóság, hogy veszélybe került a gödi Samsung gyár több mint 1000 dolgozója. *Átlátszó*, december 23. <https://atlatzso.hu/kozadat/2022/12/13/feketen-feheren-leirta-a-hatosag-hogy-veszelybe-kerult-a-godi-samsung-gyar-tobb-mint-1000-dolgozoja/>
- Chen, C., & Reniers, G. (2020). Chemical industry in China: The current status, safety problems, and pathways for future sustainable development. *Safety Science*, 128. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2020.104741>
- Cho, Y., & Yoon, J. (2001). The Origin and Function of Dynamic Collectivism: An Analysis of Korean Corporate Culture. *Asia Pacific Business Review*, 7(4), 70–88. <https://doi.org/10.1080/713999116>
- Czirfusz, M. (2023). Munkabérek egyenlőtlenségei a globális értékláncokban: a magyarországi akkumulátoripar esete. *Külgazdaság*, 67(11–12), 28–47. <https://doi.org/10.47630/KULG.2023.67.11-12.28>
- Darvas, B. (2023). A lítiumionakkumulátor-gyártás és ipari járulékaiknak környezetegészségügyi veszélyei. *Ökotoxikológia*, 5(3–4), 5–30. <https://www.ecotox.hu/journal/journal/nr/0503/5.034szam.pdf>
- Debrecen (2024). *Debrecen Környezetvédelmi Programjának 50 intézkedése*. Polgármesteri Hivatal. https://www.debrecen.hu/assets/media/file/hu/47438/20240124_debrecen_kornyezetvedelmi_programjanak_50_intezkedese.pdf
- Delmas, M. A., & Burbano, V. C. (2011). The drivers of greenwashing. *California Management Review*, 54(1), 64–87. <https://doi.org/10.1525/cm.2011.54.1.64>

¹⁰² <https://index.hu/gazdasag/2024/10/14/akkumulator-nagy-marton-orban-viktor-elektromos-auto-beruhazas-kormany-strategia-akkumulatorgyar/>

- Dong-Hyeon, I., & Ji-Bum, C. (2023). Social construction of fire accidents in battery energy storage systems in Korea. *Journal of Energy Storage*, 71, 108192. <https://doi.org/10.1016/j.est.2023.108192>
- EcoPro (2022). *EcoPro Global Hungary akkumulátorkatódanyag-gyártó üzem Összevont hatásvizsgálati eljárás és egységes környezethasználati engedély iránti kérelem dokumentációja*. Mott MacDonald, augusztus 19.
- EcoPro (2024). *EcoPro Global Hungary akkumulátorkatódanyag-gyártó üzem Egységes Környezethasználati Engedély részleges környezetvédelmi felülvizsgálata – új pontforrások létesítéséhez*. Mott MacDonald, augusztus.
- Éltető, A. (2023). *Akkumulátorgyártás Magyarországon*. KRTK Világgazdasági Intézet Műhelytanulmány, no. 147. <https://vgi.krtk.hu/publikacio/elteto-a-akkumulatorgyartasmagyarorszon/>
- Éltető, A. (2024). Miért más? A magyar akkumulátorgyártás sajátos jellemzői – Jogi háttér, környezeti hatások. *Külgazdaság*, 68(7–8), 88–120. <https://doi.org/10.47630/KULG.2024.68.7-8.88>
- Gerő, M., Fejős, A., Kerényi, S., & Szikra, D. (2023). From Exclusion to Co-Optation: Political Opportunity Structures and Civil Society Responses in De-democratising Hungary. *Politics and Governance*, 11(1), 16–27. <https://doi.org/10.17645/pag.v11i1.5883>
- Györfy, D. (2023). Az akkumulátorhulladék sorsa: szabályozás és technológia. *Külgazdaság*, 67(11–12), 3–27. <https://doi.org/10.47630/KULG.2023.67.11-12.3>
- Hu, X., Mousa, E., Ánnhagen, L., Musavi, Z., Alemrajabi, M., Hall, B., & Ye, G. (2022.). Complex gas formation during combined mechanical and thermal treatments of spent lithium-ion-battery cells. *Journal of Hazardous Materials*, 431, 128541, <https://doi.org/10.1016/j.jhazmat.2022.128541>
- Kátai-Urbán, L. (2014). Súlyos ipari balesetek megelőzését és a felkészülést célzó jogintézmények egységes rendszerbe foglalása. *Hadmérnök*, 9(4), 94–105. http://hadmernok.hu/171_10_katai.pdf
- Kurpierz, J. R., & Smith, K. (2020). The greenwashing triangle: adapting tools from fraud to improve CSR reporting, Sustainability Accounting. *Management and Policy Journal*, 11(6), 1075–1093. <https://ui.adsabs.harvard.edu/abs/2020SAMP...11.1075K/abstract>
- Láng, Gy. (2024). *Modern akkumulátorok és környezetvédelem*. Előadás: Envirotec, 1–3 október, Hungexpo, C/F3.Li, Y., & Shapiro, J. (2020). *China Goes Green - Coercive Environmentalism for a Troubled Planet*. Polity Press, Cambridge. <https://www.wiley.com/en-hk/hina+Goes+Green%3A+Coercive+Environmentalism+for+a+Troubled+Planet-p-9781509543113>
- Mikecz, D. (2023). *Civil Movements in an Illiberal Regime. Political Activism in Hungary*. CEU Press, Budapest. <https://ceupress.com/book/civil-movements-illiberal-regime>
- Nemes, Cs., & Pomázi, I. (2024). Mennyire kell aggódnunk az akkumulátor tüzesetek miatt? – Egyre több a ketyegő bomba. *Portfolio*, július 27. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20240727/mennyire-kell-aggodnunk-az-akkumulatortuzesetek-miatt-egyre-tobb-a-ketyego-bomba-700503>
- Nemes, Cs., Pomázi I., Varga J., & Láng, Gy. (2023). *Tények és javaslatok a környezeti és társadalmi szempontból fenntartható hazai akkumulátor iparági értéklánc kialakításával kapcsolatban*. Műhelytanulmány. Magyar Akkumulátor Szövetség. https://www.hu-ba.hu/wp-content/uploads/2024/10/Muhelytanulmany_Tenyek-es-javaslatok_EHS-Munkacsoport_2024_rev03.pdf
- Pántya, P. (2023). A LI-ion akkumulátorok tűzoltásával kapcsolatos kutatási tapasztalatok, a tűzoltói beavatkozás lehetőségei. *Védelem Tudomány*, 8(2), 19–29. <https://ojs.mtak.hu/index.php/vedelemtudomany/article/view/13493>
- Ricz, J. (2020). Developmental States in the Twenty-First Century: New Wine into Old Bottles? *Istanbul University Journal of Sociology*, 40(2), 649–676. DOI :10.26650/SJ.2020.40.2.0056
- SAMSUNG SDI (2023). *Magyarország Zrt. gyárára vonatkozó hulladékgazdálkodási terv – 2023–2027. október*.
- Sombatpoonsiri, J. (2024). Civil society and autocratization. In A. Croissant & L. Tomini (Eds.), *The Routledge Handbook of Autocratization*, Routledge, New York, 305–317.

- Szunomár, Á., Peragovics, T., McCaleb, A., & Song, W. (2023). Az állam által hajtott elektromobilitás: az állam szerepe a kínai elektromosautó-ipar fejlesztésében. *Külgazdaság*, 67(7-8), 66–94. <https://doi.org/10.47630/KULG.2023.67.7-8.66>
- Tang, Y., Yang, R., Chen, Y., Du, M., Yang, Y., & Miao, X. (2020). Greenwashing of Local Government: The Human-Caused Risks in the Process of Environmental Information Disclosure in China. *Sustainability*, 12, 6329. <https://dopi.org/10.3390/su12166329> www.mdpi
- Varga, J. (2024). *Vegyipar a Li-ion akkumulátor gyártásban*. Előadás: Environtec, október 1–3., Hungexpo, C/F3.
- Ye, Q. (2024). Soil Pollution Status, Sources and Control Methods in China. *Academic Journal of Science and Technology*, 9(2), 155–161. <https://doi.org/10.54097/nxh0c341>
- Zambon, A. (2024). Battery recycling in Europe. Securing supply chain resilience? *DNV*. <https://www.dnv.com/energy-transition/battery-recycling-in-europe/>
- Zhang, T., Qin, H., & Xu, W. (2022). Environmental Regulation, Greenwashing Behaviour, and Green Governance of High-Pollution Enterprises in China. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19, 12539. <https://doi.org/10.3390/ijerph191912539>

VÉLEMÉNY

Az Európai Unió döntéseinek minősége és a tagállami szuverenitás

HERMAN JÁNOS*

Az európai uniós döntéshozatal nem versenyképes a multipoláris világban. A sokszereplős, heterogén, szektoronként eltérő szabályrendben hozott uniós döntések hosszadalmas és részletező tagállami alkudozás után születnek. Az Unió létét és a döntések tartalmát elvben megalapozó, közös európai érdek megjelenítése az alkufolyamat jellemzőiből adódóan gyenge, sőt, gyakorta el is marad. Ezért a döntések nem adnak sem ösztönzést, sem pedig irányt a (további) közös cselekvéshez. Az EU a közösségi hatáskörben lévő területeken jobban, a teljesen tagállami hatáskörben maradt külpolitikában gyengébben teljesít. A döntéshozatal hatékonysága javításának korlátja, hogy az EU a kormányközi egyeztetés és egyezkedés alapjára épül, és végső soron mindig visszaszorítható erre. Az Unió intézményi-szerkezeti fejlődése félkész állapotban fagyott be anélkül, hogy a politikai integráció megindult volna. A döntéshozatal hiányosságai ebben gyökereznek, ezért az uniós döntéshozatalt nem lehet valóban hatékonyra tenni felszíni korrekciókkal, vagyis a kormányközi megalapozás és dominancia érintetlenül hagyásával. Növelheti a reformambíciót a válságok-próbatételek sorozata, a mai döntési modell csökkenő hozama, illetve az Unió közeledő, újabb bővítése. Szerény, de hasznos első lépés lehet a minősített többségi szavazás általánossá tétele.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: F15, F50.

Kulcsszavak: politikai integráció, kormányközi együttműködés, minősített többségi szavazás, szuverenitás, közösségi (uniós) hatáskör.

* Herman János volt kormányzóvivő, államtitkár, majd az Európai Bizottság főtanácsadója, illetve az EU nagykövete. Jelenleg az Explico Zrt. tanácsadója. E-mail: janosherman18@gmail.com

A kézirat 2024. október 14-én érkezett a *Külgazdaság* szerkesztőségébe.

<https://doi.org/10.47630/KULG.2024.68.9-10.70>

Abstract

The quality of EU decisions and national sovereignty

JÁNOS HERMAN

EU decision-making is not competitive in a multipolar world. EU decisions are made in a heterogeneous, multi-stakeholder, sector-by-sector framework of rules, following lengthy and detailed negotiations between member states. The representation of the common European interest, which in principle underpins the existence of the Union and the content of its decisions, is weak and often absent due to the nature of the bargaining process. The decisions therefore provide neither the impetus nor the direction for (further) joint action. The EU performs better in areas of Community competence and less well in foreign policy, which remains entirely within the competence of the member states. The limit to improving the effectiveness of decision-making is that the EU is built on a basis of intergovernmental consultation and negotiation, and can ultimately always be reduced to this. The institutional-structural development of the Union has been frozen at a half-way stage without political integration having been initiated. This is the root of the deficiencies in decision-making, which is why EU decision-making cannot be made truly effective by superficial corrections, i.e. by leaving intergovernmentalism intact. A series of crises and ordeals, the diminishing returns of the current decision-making model, and the forthcoming further enlargement of the EU could increase the ambition for reform. A modest but useful first step could be extending the scope of qualified majority voting.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: F15, F50.

Keywords: political integration, intergovernmental cooperation, qualified majority voting, sovereignty, Community (EU) competence.

Bevezetés

Sokak szemében élhet az Európai Unió úgy, mint egy kusza és terebélyes, de összefüggő rendszer. Olyan, amelynek minden ága-boga egyetlen törzsből fejlődött ki, és abból táplálkozik. Adódik a várakozás, hogy az Unió képes, vagy képessé tehető a közös akaratképzésre, majd fellépésre. Márpedig az EU csak így lehet hasznos, mint a társadalmaink életét alakító, cselekvő alany. Másképpen szólva, csak így hozhat olyan döntéseket, amelyek hatékonyan és az európaiak egészének érdekében formálják a tagországokban, illetve a szélesebb világban zajló folyamatokat.

Írásom tárgya ezen akaratképzés és a közös döntések minősége, másképpen szólva az Európai Unió intézményi-döntéshozatali rendszere hatékonyságának elemzése.¹ Nyilvánvaló, hogy e rendszer keretét az utóbbi három évtized jól ismert

¹ Az elemzés elsősorban a szerzőnek az EU intézményeiben szerzett tapasztalataira épül. Személyes véleményem vagy – ha úgy tetszik – kérdésekkel tűzdelt érvelés.

európai folyamatai adják meg. Állításom szerint az utóbbi határom évtizedben lelassult, majd megállt az integráció mélyülése. Világossá vált, hogy az európai uniós *integrációt*² szolgáló intézményi rendszer működése hosszabb távon is a *kormányközi*³ politikai egyeztetés alapjára épül, és kormányközi irányítás, vagy legalábbis felügyelet alatt működik. Nézetem szerint ez a legfontosabb egyedi tényező azok közül, amelyek meghatározzák a mai uniós döntéshozatal menetét és teljesítményét.

Sokan gondolják úgy, hogy a közös döntéshozatal hathatósabbá tétele ígéretes, egyben pedig kézenfekvő módja lehetne annak, hogy rövid távon is erősítsük Európa versenyképességét. Annál is inkább, mert olyan lépések is kínálkoznak e téren, amelyek nem követelik meg az alapszerződések módosítását. Érthető tehát, hogy nagy figyelem irányul a döntéshozatal reformjának módozataira, és megannyi dokumentum és tudományos munka foglalkozik ezzel. Így tesz a közelmúltban napvilágot látott, egyébként korszakosnak ígérkező Draghi-jelentés is, habár nem kellő hangsúlyval és nem elegendő mélységben. Mentségül szolgálhat, hogy a terep ingoványos, és mélyebb rétegeiben ott rejlenek a nagypolitikai tabuk.

Ezen írás szerzője – sokaktól eltérően – úgy véli, hogy a döntéshozatal fogyatékoságai az Európai Unió eddigi fejlődésének sajátosságaiból és mai, félkész állapotából következnek. Mi több, azokban már mélyen gyökereznek. Ezért is kizárt, hogy az uniós döntéshozatalt valóban hatékonyá és versenyképessé lehessen tenni felszíni korrekciókkal, vagyis a kormányközi megalapozás és dominancia érintetlenül hagyásával.

² Integráción ebben az írásban a hatalomgyakorlás megosztásán alapuló egyesítést értem. Ezen belül a *politikai integrációt* olyan folyamatként értelmezem, amely a szuverenitásból fakadó politikai hatalom megosztásával vagy átruházásával jár. A *gazdasági integráció* a gazdaságpolitika jogi keretbe foglalt egységesítését jelenti, dedikált intézményekkel. Ennek különböző szakaszai vagy szintjei lehetnek. Az EU a regionális gazdasági társulások utolsó előtti – a Gazdasági és Monetáris Unió – szakaszában van, vagy a monetáris integráción túl, alig néhány lépésre a teljes gazdasági integrációtól. Elvben elképzelhető, hogy országok között tartós és teljes gazdasági integráció létesüljön politikai integráció nélkül. De kérdés marad, hogy ez mennyiben célszerű. Az integráció fogalmát mindvégig a fenti összefüggésben és a kormányközi együttműködés ellenpontjaként használom.

³ Itt a kormányközi jelzőt egy döntéshozatali mód megjelölésére használom, amelyben a kormányok úgy működnek együtt, hogy megőrzik szuverenitásukat, illetve az abból fakadó hatalomgyakorlás szabadságát. A kormányközi együttműködésben jellemző az egyhangú döntéshozatal és a vétó lehetősége. Az EU különös vonása, hogy talán legfontosabb intézménye, a Tanács alapvetően kormányközi, míg a Bizottság, a Parlament és a Bíróság inkább integrációs vagy nemzetek feletti. Ez az Európai Uniót egyedülállóvá teszi a világban, ahol szinte minden nemzetközi szervezet kormányközi.

Szuverenitás és integráció

Vizsgáljuk meg először a kormányközi bázis és az integrációs ambíció együttélését, illetve annak elviselhetetlen könnyűségét. Mondjuk ki: az EU bevallottan, sőt büszkén *sui generis*, és igen heterogén hatalomgyakorlása inkább kényszernek tudható be, semmint valamiféle újító érdemnek. Ez a kényszer abból fakad, hogy az EU (még) nem lehet más, mint a szuverenitásukat⁴ őrző tagállamok⁵ rendszerbe foglalt halmaza. Tehát önmagában – a tagállamok nélkül vagy ellenükre – nem működhet. Ezért elméletben sem hozhat létre egy magasabb, nemzetek feletti kormányzati szintet másképpen, mint ezen államokkal szoros kölcsönhatásban és rájuk telepítve. Az elsődleges uniós jog egyértelműen kimondja, hogy az alapszerződés urai a tagállamok. Kiviláglik belőle, hogy az EU szuverenitása – ha tételezzük, hogy az egyáltalán létezik – a tagállamoktól származik. Azaz közvetett, másodlagos, vagy származtatott szuverenitás. Az alapszerződések azonban nem adnak sem elvi, sem gyakorlati eligazítást arról, hogy e nemzetek feletti szintre átkerülhet-e – és ha igen, hogyan és milyen mértékben – tagállami szuverenitás, megalapozandó az ottani, önálló hatalomgyakorlást. Másképpen szólva: az integráció fejlődése hogyan és mennyiben érinti az egyes tagállamok szuverenitását, illetve érinti-e azt egyáltalán.⁶ Ezért nem túlzás azt állítani, hogy az alapjárat – a *fallback* állapot – az Európai Unió esetében is a tagállami hatalomgyakorlás.

Nem kevésbé fontos az, hogy hatalmuk gyakorlását a tagállamok csak akkor és annyiban osztják meg az integrációs intézményekkel, amikor és amennyiben a saját,

⁴ Az EU szuverenitásának jellege és tartalma ma is szerteágazó jogi és jogászai vita tárgya. Sokak szerint az EU a hibrid – egyszerre kormányközi és integrált – hatalomgyakorlás példája. Fontos fogalom az egyesített szuverenitás, illetve az ezen alapuló kettős, azaz a tagállamok és a közös intézmények szintjein érvényesülő szuverenitás. Különösen jó elemzést ad Gatti, M. (2013). *The European External Action Service and the Implementation of the „Union Method” in European Foreign Policy*. [Dissertation thesis], Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Diritto dell'Unione Europea, 25 Ciclo. <https://doi.org/10.6092/unibo/amsdottorato/5481>

⁵ Véleményem szerint helytelen a nemzetállam szót az EU kontextusában használni. A nemzetállam ugyanis az etnikai, nyelvi és kulturális homogenitás előrehaladottságát sugallja, ideértve azt is, hogy az államnak magának is célja e homogenitás fenntartása. Mindez nem feleltethető meg az EU-tagállamok jelentős részének, főként pedig a többnemzetiségű és/vagy szövetségi berendezkedésű tagállamoknak. (Egyébként pedig ellentétes az államalkotó nemzet ügyében Románia vagy Szlovákia esetében hangoztatott magyar külpolitikai tézisekkel is). Bizonytalan továbbá, hogy a terminus hogyan viszonyul az EU alapját képező szuverenitásgyakorlás megosztásához. Helyesebb az EU vonatkozásában a tagállam szót használni.

⁶ Valaha – jobb időkben – Lavrov orosz külügyminiszter megkérdezte a szerzőt, aki akkor az EU oslói nagykövete volt: mit csinál ott az EU-nagykövet, hiszen Norvégiában ott van mind a 28 tagállam nagykövete is. Ha csak azt mondhatja, amiben mind a 28 egyetért, akkor nem tesz mást: felolvassa a Tanács határozatait. Ha ezen túllép, akkor kit képvisel?

állami szuverenitásukból fakadó hatalmat ők maguk egymással közösen gyakorolják. És itt az aktus kollektív mivoltában van a lényeg. A megosztás mint szabályozott jogi-politikai folyamat lényegi súlypontja nem az EU-intézmények bevonásán van, hanem azon, hogy a tagállamok kölcsönösen bevonják egymást. Vagyis azon, hogy a tagállamok összessége közösen gyakorolja a huszonhét különálló szuverenitásból fakadó hatalmat. Ez a közös (államok közötti) szuverenitásmegosztás az EU elsődleges hatalmi bázisa, és – amint írásom kezdetén már bátorkodtam félénken utalni rá – *éppen ennek elsődlegessége és dominanciája áll a hatékonyabb uniós döntéshozatal útjában*. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy miért. Azért, mert az európai *integráció* hatalmi bázisát és legitimitációját *kormányközi* alapon teremti meg, és így tartja fenn. Mivel a szuverenitás a tagállamok kizárólagos attribútuma marad, az EU helyét és tevékenységi körét az jelöli ki, hogy hatalomgyakorlásukat a tagállamok milyen ügyekben és milyen szabályok vagy feltételek alapján osztják meg. Konceptuálisan csak ott létezik az Unió mint integráció, ahol ez a megosztott hatalomgyakorlás jogi alapot és szervezeti (intézményi) keretet nyer, és a tagállamokat közösen elfogadott, jogi érvényű rendelkezések kötik. Bármi, ami ezen túl van – hívhatják bár Európai Uniónak –, csak kormányközi nemzetközi szervezet. Ott a közös fellépés csak eseti és opcionális, nem jogi kötelezettségen, hanem politikai megállapodásokon alapul.

Persze az élet fája zöld. Az uniós intézmények – mivel a szuverenitás közös gyakorlásában gyökereznek – minden szereplőnél jobban és hitelesebben testesítik meg a közös hatalomgyakorlást magát, annak léptékét és potenciálját. Ezt tovább erősíti, hogy a közös tevékenységhez kizárólagos döntési fórumot, szakmai keretet és dedikált menedzsmentet biztosítanak.

A közvetlen előzmények – néhány évtized

A hatalomgyakorlás megosztásának mai rendszere – a közösségi jogban rejlő kötelezettségek, valamint a hatáskörök elosztása – hosszú évtizedek alatt, lépésről lépésre fejlődött ki. Olyannyira, hogy beépült az egyes tagállamok napi, belső gyakorlatába, és befolyásolja annak alakulását. Az 1950-es évektől, a hidegháború idejétől számítva nemzedékek nőttek fel azzal, hogy Európa a megoldás. Azt tapasztalták, hogy a kibontakozó nyugat-európai integráció sikeres és legitim intézményei alakítják az életüket. Közben az integráció, illetve a közösségi jog hatálya a gazdasági szférából áttért más területekre is. Megformálódott a mai, komplex és

széles jogi tér, amely a tagállamok belső jogával együtt, azzal párhuzamosan és/vagy harmonizáltan érvényesül.

Sokáig az volt az uralkodó gyakorlat, hogy ami erre megérett, az tagállami hatáskörből közösségi hatáskörbe került, vagyis a tagállami jog hatályából átsorolt a közösségi jog hatálya alá. Meghonosodott a máig érvényes felosztás: uniós, tagállami és vegyes hatáskör. Az élet persze nem tiszteli az efféle merev határokat. A már integrált hatáskörbe került ügyek ezer szállal kötődnek a többihez, és így a közösségi jog másodlagos hatása mind messzebbre szivárgott.

Az európai integráció komplex fejlődése a Maastrichttól Lisszabonig tartó időszakban jutott tetőpontra, majd afféle fennsíkra. Ekkor valósultak meg az első, a kormányközi kereteket valóban meghaladó integrációs kezdemények, közöttük az euró. De ekkor vált világossá az is, hogy az ütemes folytatáshoz már nincs elegendő tagállami támogatás. Így az uniós döntéshozatal is éppen a valódi integrációs átmenet kezdetén fagyott be, méghozzá strukturálatlan és nem konzisztens állapotban. Az integráció kezdeményei a domináns közegtől idegen enklávék maradtak. A politikai integráció pedig jószerivel be sem indult.

Napjainkból visszatekintve jól látszik, hogy az európai alkotmány szerződés⁷ elfogadása esélyt adhatott volna az EU-nak arra, hogy tartsa az irányt. Az alkotmány szerződés bukása így máig ható következményekkel jár. Főleg azért, mert a megtorpanás egybeesett és kölcsönhatásba került az EU nagy, keleti bővítésével. Márpedig ez meghozta a politikai megfontolások eluralkodását, háttérbe szorítva a néhai Közösségek dominánsan gazdasági gondolkodását. A kibővült Európai Unió olyan közegben landolt, amely amúgy is politikai vezetés után kiáltott. Pusztán a léténél fogva is, az Unió a kontinens meghatározó súlyú politikai szereplője lett, amelyre nagy hatalmi felelősség hárult. Talán mindennél jobban jellemzi az Unió akaratképzésének fogyatékos voltát, hogy még ma sem tudjuk, mit akarunk e felelősséggel kezdeni – ha egyáltalán valamit.⁸ De ami megtörtént, az megtörtént. Bekövetkezett minden bővítések legnagyobbika, méghozzá a politikai integráció mélyítése, ezen belül pedig a döntéshozatal átfogó reformja nélkül. Európa két, nagyon is különböző fele egy alacsony teljesítőképességű, laza politikai keretben lépett mély gazdasági integrációra egymással.

⁷ Az európai alkotmányt megalkotó szerződést 2004 októberében írták alá a tagállamok vezetői. A fő cél az volt, hogy megerősítsék és elmélyítsék az Uniót a keleti bővítésre való felkészülés jegyében. A szerződés a francia és a holland népszavazáson elbukott, ratifikációja ezután mindenütt leállt.

⁸ A szerző egy egész évtizeden át hallhatta az Európai Bizottságban és a Külügyi Szolgálatnál, hogy az EU nem folytat hatalmi vagy geopolitikát.

A 2009-ben csak azért is elfogadott lisszaboni szerződésben (az Európai Unióról szóló szerződés – EUSZ – és az Európai Unió működéséről szóló szerződés – EUMSZ) az Unió még egy kísérletet tett arra, hogy pótolja politikai hatalomgyakorlási hiányosságait. Noha az integráció mélyítése, vagyis a további szuverenitásmegosztás már csak langyos támogatást kapott, sikerült jelentős mértékben kiszélesíteni a minősített többségi szavazás hatókörét. De nem ez volt a fő eredmény, hanem az, hogy a szerződésben a tagállamok átfogó kísérletet tettek a kormányközi együttműködés és döntéshozatal megújítására. Ismerjük el: elmentek szinte a végsőkéig. Új vezetői posztok, testületek és szabályzatok születtek a kormányközi, strukturált döntéshozatal megerősítésére.⁹ A szerződés minden korábbinál egyértelműbben mondta ki: az Unió hatásköre kizárólag a tagállamok által a szerződésben kijelölt határokig terjed. Mi több, az Unió csak a tagállamok által megjelölt célok elérése érdekében élhet a jogkörével. Ahogyan később a német alkotmánybíróság megfogalmazta: az Uniónak nincs a kezében a *Kompetenz Kompetenz*, azaz a hatáskör arra, hogy hatáskört adjon magának.

A hatalomgyakorlási alapképlet tehát úgy foglalható össze, hogy az Európai Unió elődje kormányközi alapon és szerkezetben jött létre, és erre telepített egy gazdasági integrációs intézményrendszert. Az Unió multiszektoriális kiterjedése, kibővülése, azután pedig a reá testált nagyhatalmi szerep egyaránt megkívánta volna, hogy ez kiegészüljön a politikai integrációval létrehozásával.¹⁰ Ez azonban nem indult be, és az Unió működése, illetve döntéshozatali szerkezete felemás állapotban konzerválódott. A tagállamok az ebből fakadó ellentmondásokon a kormányközi döntéshozó mechanizmusok erősítésével és finomításával igyekeztek felülkerekedni.

Hatáskörök, feladatmegosztás

Vessünk most egy közelebbi pillantást arra, hogy ebben a felemás és megrekedt, de már jól berendezett helyzetben milyen a döntéshatáskör-megosztás. Nos, bőven maradnak területek, ahol a tagállamok nem osztják meg a hatalomgyakorlást sem

⁹ Így az Európai Tanács elnökének, illetve a külügyi főképviselő/bizottsági alelnöknek a posztja és az Európai Külügyi Szolgálat, valamint a diplomáciai hálózat. A döntéshozatallal a szövegben később foglalkozunk.

¹⁰ Sokáig a politikai integráció (és általában az integráció) fő ellenzője az Egyesült Királyság volt. Sokan számítottak arra, hogy kilépése felgyorsítja az integrációs folyamatot. Az EU és a britek kapcsolatának különös történetében egy újabb kuriózum, hogy távozásuk nem változtatott számottevően a belső egyezkedésben az erőviszonyokon.

egymással, sem pedig az EU-val. Itt az EU nem fogadhat el jogszabályt, és nem léphet fel a jogharmonizáció követelésével sem. Ilyen a kül- és biztonságpolitika is, bár reá különleges szabályok irányadók.¹¹

Uniósi kompetencia ott van, ahol a szerződés delegálja a hatalomgyakorlást az uniósi intézményeknek. Itt csak a Bizottság kezdeményezhet jogszabályt vagy átfogó döntést, a tagállamok már nem. Ide tartozik a vámunió, a versenyszabályok, a közös kereskedelempolitika, a halászati kvóta, valamint a monetáris politika az eurózónában.

Végezetül gyakori az is, hogy egy szektorban vegyes kompetencia van, azaz párhuzamosan érvényesül az uniósi és a tagállami jog. Itt a tagállamok is alkothatnak jogszabályt, de csak akkor, ha az adott ügyben az EU még nem fogadott el jogszabályt.

Érthető, hogy léteznek sajátos döntési folyamatok. Ilyen az Unió költségvetésének elfogadása, illetve módosítása, és általában a pénzügyi-költségvetési terület. A Bizottság nyújtja be a költségvetési javaslatot, és azt a Tanács, illetve a Parlament közösen hagyja jóvá. A döntésekhez konszenzusra van szükség. A Tanácsban erős a tagállami kompetencia, míg a végrehajtásban meglehetősen nagy fokú szabadsággal rendelkezik az Európai Bizottság. Ha valami, akkor elsősorban ez teszi a Bizottságot fajsúlyos tárgyalópartnerré az EU-n belül és kívül.

Az Európai Parlament – a jogalkotáson túlmenően – széles, de részben formális jogokat élvez az Unió legfelsőbb vezetői *megválasztásában*. Azonban ezek *kiválasztása* a tagállamok vezetői között zajló, informális alkuk révén, a kulisszák mögött zajlik.

Világos, hogy az uniósnak nevezett hatáskör van legközelebb az intézményi hatalomgyakorláshoz, és a legtávolabb a tagállami döntésektől. De ez sem úgy, és nem annyira, mint azt a kívülállók gondolnák. Jó példa erre a kereskedelempolitika, amely régi keletű, mondhatni klasszikus esete a közösségi kompetenciának.

Nem igényel magyarázatot, hogy amióta a közösség vámuniót képez, közös kereskedelempolitikát kell folytatnia. A lisszaboni EUMSZ-szerződés erre még rá is erősít, amikor kimondja, hogy a közös kereskedelempolitika *az unió kizárólagos kompetenciájába* tartozik, ezért itt a tagállamok csak az EU szintjén léphetnek fel. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az Európai Bizottság kereskedelempolitikai előterjesztéseit a Tanács és a Parlament a szokásos jogalkotási vagy döntési eljárásokban fogadja el. Összhangban az uniósi kompetenciával, a kereskedelem

¹¹ Ezzel később részletesen foglalkozunk.

litikában a Tanács minősített többséggel dönt. Viszont az olyan, kereskedelemmel összefüggő megegyezéseket, amelyek nem tartoznak a kizárólagos kompetenciába (beruházások, intellektuális tulajdon stb.), a Tanács egyhangúsággal hagyja jóvá. Az ilyen döntéseket azután a tagállami parlamenteknek is ratifikálniuk kell (ún. vegyes egyezmények). Bőven lehetne taglalni azt, hogy ez milyen, az EU-n belüli alkukat igényel, és mekkora késéseket okozhat.¹²

Talán nem túlzó az a következtetés, hogy az uniós döntési kompetencia takarója alatt a legtöbb esetben tagállami hatáskört vagy legalább közbelépési jogosultságot (is) találunk. A lényeg – és az előny – itt inkább az, hogy az intézmények kevesebb kötöttséggel tárgyalhatnak, és szabadabb kezet kapnak a végrehajtáshoz.

Szemponunktóól különleges figyelmet érdemel, hogy milyen a hatékonyság azon tevékenységi területeken, ahol az integráció a legmélyebb, és már tartalmaz politikai összetevőket is. Erre a legjobb példa lehet az euróövezet. Itt az Európai Központi Bank (EKB) az egységes valuta (*single currency*) létrehozásának törvényszerű folyamánként vette át a tagállami központi bankok helyét. Van persze kormányközi egyeztetés is, főképpen a pénzügyminiszterekből álló Eurogroup keretében. De valódi, közös hatalomgyakorlás jött létre, integrált intézményre átruházott, hatékony döntéshozatallal. Ezt igencsak megkönnyíti, hogy a központi bankok magukban a tagállamokban is a kormányoktól független intézmények. A 2008–2009. évi nemzetközi pénzügyi és gazdasági válságban az EKB kulcsszerepet játszott a veszélyek elhárításában és a közös fellépés megszervezésében. Majd pedig motorja volt a banki szféra szilárdabb megalapozását célzó bankunió létrehozásának.

Az utóbbi másfél évtized válságai – mindegy, milyen területen keletkeztek – alapjaiban rendítették meg az EU egész építményét. Egyebek mellett azért is, mert fittyet hánytak arra, hogy melyik terület milyen hatáskörben van. Különösen plasztikusan mutatta meg ezt a koronavírus-járvány, amely – noha az egészségügy döntően tagállami terület – súlyos veszélybe sodorta a schengeni rendszert és a belső piac működését. Látjuk azt is, hogy a menekültválság és az illegális bevándorlás – amelyre máig nem sikerült közös, integrált választ adni – hogyan ássa alá nemcsak a schengeni rendszert, hanem a tagállamok közötti szolidaritást és politikai együttműködést is. Az európai uniós tevékenység összefüggő rendszer akkor is, ha

¹² A szabadkereskedelmi, különösen pedig az új típusú, összetett megállapodások megkötése különlegesen nehéz döntési helyzet az Unió számára. Érdekes megnézni az EU-Mercosur szabadkereskedelmi megállapodást, amely negyed évszázadnyi tárgyalások után sincs még érvényben, és talán nem is lesz már. Legalább ilyen tanulságosak az Egyesült Államokkal folytatott TTIP-tárgyalások (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), vagy a Kanadával kötött egyezmény, és mások is. Szinte mindegyik.

igen heterogén. Az egységes belső piac kölcsönviszonyban van szinte mindennel. Így eljutunk oda, hogy az uniós intézmények – eminensen a Bizottság – egyre több feladatot vállalnak ott is, ahol formálisan nincs hatáskörük. Ez nem veszélytelen, és nem mentes az ellentmondásoktól. Ezért művi és hosszabb távon kontraproduktív a döntési illetékességek és folyamatok merev széttagolása. Az EU egységes rendben igazgatott, egységes szervezetként tudná a legjobb teljesítményt nyújtani.

További, a hatáskörökkel összefüggő tanulság az, hogy a döntések minőségét erősen befolyásolja a Tanácsban alkalmazott szavazási rend. Valaha az EGK-ban minden döntés egyhangúsággal született. Ma az ügyek túlnyomó többsége a minősített többségi szavazással (*qualified majority voting* – QMV) dől el.¹³ Ez óriási lépés az integráció felé, mert megengedi, hogy az EU akkor is lépjen, ha nincs konszenzus a tagállamok között. A QMV már maga is tartalmazza a szuverenitásgyakorlás megosztását, hiszen – ha úgy alakul – a tagállamnak meg kell hajolnia a többség akarata előtt. Manapság élénk vita folyik a QMV kiterjesztéséről a még konszenzust megkövetelő területekre. De erről később szólnunk.

Szereplők

Ami az egyes szereplőket illeti, a fentiekből is kiviláglik, hogy a három fő intézmény közül a Parlament és a Bizottság integrációs testület. Elsősorban a másodlagos jogalkotásban van helyük,¹⁴ de a Bizottság a döntések végrehajtásában elsődleges szereplő. A Tanács nagyobb részben kormányközi uniós intézmény, amely az EU tevékenységének minden területén szerephez jut.

A közösen elfogadott uniós jogszabályokon túl az egyes intézmények kiadnak saját határozatokat is. A Tanács az egyetlen a három közül, amely a döntéshozatal teljes spektrumát átfogja: a szakértői előkészítéstől kezdve a – belső és nemzetközi – konzultáción és tárgyaláson keresztül a döntésekig, illetve a jogalkotásig. 150 munkacsoport és három különböző nagyköveti tanács segíti ezt a munkát. Az igazság az, hogy a Tanács esetében – részben éppen a kormányközi összetétel miatt – szinte minden formalizált vélemény uniós politikai döntésnek minősül, és nehéz, elhúzódó egyeztetést követel meg. Ennek menete igen nagy hasonlóságot mutat azzal, amit a nemzetközi szervezetekben, a szuverén részes államok között látunk.

¹³ A ma használatos 55/65-ös szabály 2014 óta van érvényben.

¹⁴ Az elsődleges jogalkotás – az alapszerződés megalkotása és módosítása – a tagállamok kizárólagos jogköre, és egyhangúságot követel.

Különleges fórum az Európai Tanács – az állam- és kormányfők tanácsa –, amely a jog szerint nem szerves része az EU döntéshozó láncának. Egyhangúsággal hoz politikai döntéseket, kötelező jogi érvény nélkül, de annál nagyobb politikai nyomatékmal. Az Európai Tanács üléseinek végeztével kiadott közlemények – a tanácsi következtetések – az Unió legfontosabb irányadó dokumentumai közé tartoznak. Igaz, hogy a konszenzuselv árnyékában zajló egyezkedések és viták gyakorta kiűzik belőlük a világosságot, sőt időnként magát a tartalmat is.

Az Európai Bizottság mint testület széles spektrumon, jogi-szakmai alapon hoz döntéseket. Az elnök vezetésével, de – ha csak lehet – egységesen. Feladata, hogy örökdjék az alapszerződés végrehajtása felett. Így – *horribile dictu* – még az is megtörténhet, hogy a Bizottság fellép egyik-másik vétkes tagállammal szemben. Ennek ironikus abszurditása abban áll, hogy ilyenkor egy uniós intézmény leválik a szuverenitás közös gyakorlásáról, ami pedig az alapszerződés szerint létének az egyetlen bázisa.¹⁵ Mi hívhatjuk ezt akár konstruktív hatáskörzavarnak is. Annál is inkább, mert a szankcionálási jog és képesség a szuverenitás egyik elsődleges ismérve.

Összegezve: három hatáskörrel, jó fél tucat intézménnyel, két (vagy huszonnyolc) jogi térrel, több szavazási renddel és tucatnyi döntési sajátosságokat hordozó uniós politikával van dolgunk. Úgy, hogy sok a mellérendelés meg a tisztázatlanság, és kevés az egyértelmű vagy hierarchikus viszony.

Tudjuk, hogy óriási szerep jut az informális beavatkozásoknak és a háttéralkuknak, leginkább az igazán fontos dossziék esetében. Hasztalan büszke arra az EU, hogy tevékenysége átlátható. Már említettük, hogy az intézmények vezetőinek kiválasztása szűk körű háttéralkuk tárgya. Más esetekben is előfordul, hogy a leginkább befolyásos tagállamok készített tesznek a többiek asztalára. A lobbizás pedig már a szakértői szakaszban is erős, kiváltképpen az Európai Bizottságban, legitim és kevésbé legitim szereplők fellépésével.

A hatáskörök bizonytalanságai közepette kiemelkedő hasznot hozhat, ha a Bizottság – vagy éppen egy hozzáértő biztos – valóban vállalja a vezetést és az ezzel járó felelősséget, sőt kockázatot. Így tett a Bizottság, illetve Margrethe Vestager, amikor kártérítési igénnyel lépett fel a Google vagy az Apple ellen. Hiába a késhegyig menő tagállami és vállalkozói viták, vannak helyzetek, amikor a Bizottságnak magának kell előrelépnie vagy élnie azzal, hogy álláspontja eldönti az ügyet.¹⁶

¹⁵ Ennek komplexitását, fonákságát és súlyát jól tanulmányozhatjuk, ha a magyar kormány és a Bizottság kapcsolatait vizsgáljuk.

¹⁶ Legutóbb a kínai elektromos gépkocsikra kivetendő vám mértékének meghatározásában láttuk ezt és a Bizottság súlyos döntési felelősségét. Más, ha minősített többség kell a Bizottság javaslatának

Döntéshozatal a nemzetek Európájában – a közös kül- és biztonságpolitika

Elérkeztünk a közös kül- és biztonságpolitika esetéhez. Ami különösen tanulságos, hiszen itt teljes vértetben áll előttünk a nemzetek Európája. Nézzük, mire mehetünk vele akkor, amikor az Európai Unió már nem boldogulhat közös külpolitika nélkül. A képlet egyszerű: a világban éles hatalmi harc folyik. Méretes és dinamikus vetélytársakkal kell tartani a lépést. Mind nagyobb súllyal esik a latba az erő és a hatalom, valamint azok érvényre juttatása. Ebben a közegben az Európai Unió vagy nagyhatalom lesz, vagy megszűnik, kiszolgáltatott államok sorát hagyva maga után. A közös fellépés imperatívusza tehát nyilvánvaló.

Ámde van egy nehézség. A kül- és biztonságpolitika a tagállami szuverenitás magját képezi, és így azt a legbelső nemzeti szentélyek mélyéből kellene előkaparni. Nem csoda, hogy minden hullámverés és közöshajó-retorika ellenére is tisztán tagállami hatáskörben maradt. A dilemmát a tagállamok egyeztetőforumok és kormányközi szervezeti konstrukciók révén igyekeznek feloldani – mindhiába ugyan, de legalább kitarthatóan. Pedig régi szabály az, hogy kormányközi egyeztetés útján nem lehet hathatós külpolitikát folytatni.¹⁷

Az igazság az, hogy a közösnek nevezett külpolitika mai formája nem köthető szorosan az integrációs folyamat előrehaladásához. Azt nem az Unió belső fejlődése, hanem a regionális és a világpolitikai környezet rohamos átalakulása kényszerítette ki. Ennek láttán be kellett ismerni, hogy az uniós döntéshozatal már nem felel meg a gyors elhatározásokat igénylő, élesedő hatalmi vetélkedés által támasztott követelményeknek. Következésképpen a tagállamok érdekeit sem tudja már kellően szolgálni. Ez kényszerítette ki a lisszaboni döntéseket. Azok révén az EU szinte példátlan erőfeszítést tett a kormányközi döntéshozatal hatékonnyá tételére. A várakozás az volt, hogy a főképviseelő és a Külügyi Szolgálat, illetve a felügyeletükre létrehozott külön nagykövetségi tanács¹⁸ erősíti a koordinációt, és felgyorsítja a külpolitikai döntéshozatalt. Idővel pedig az új szervezeti formák maguk is generálnak közös külpolitikát.

A szerző szerint a kísérlet legfontosabb tanulsága az, hogy a megújított kormányközi egyeztetés – a várakozásokkal ellentétben – egyáltalán nem csökkentette a tagállami nézetkülönbségeket, viszont látványos fórumot biztosított összecsapá-

elfogadtatásához, vagy pedig blokkoló kisebbség annak megakadályozásához. És megint más, ha fordított esetben, minősített többség kell a Bizottság javaslatának elutasításához.

¹⁷ Valaha egy NATO-s tábornok mondta a szerzőnek, hogy bizottsági alapon nem lehet háborúzni. A helyzet az, hogy bizottsági alapon külpolitikát sem lehet folytatni.

¹⁸ A Politikai és Biztonsági Bizottság – PSC.

saikhoz.¹⁹ Az uniós külpolitikai fellépés eszköztára csak alig bővült, azt ma is a gazdasági-pénzügyi lépések, illetve a puha politikai nyilatkozatok és tárgyalások adják. Ha születik is konszenzus, az leginkább deklaratív nyilatkozatokban ölt testet. Ezeket a tagállamok – ha érdekük úgy kívánja – figyelmen kívül hagyják, sőt, meg is tagadják. A folyamatos egyeztetési kényszer viszont lelassította a tagállami, önálló fellépést is.²⁰ A világban a főképviselet nehezen érhető, eszköztelen tisztségnek tűnik, amely mögött nem áll mozgósítható hatalom. Mivel a közös külpolitika terén a döntések egyhangúsággal születnek, sok az elhúzódozó és végül eredménytelennek bizonyuló egyeztetés. Gyűlnek a tagállami vétók, pontosabban egy tagállam vétói. Ez a fő oka annak, hogy ma oly sokan követelik a minősített többségi szavazás bevezetését a közös külpolitikában.²¹

Ne legyen félreértés: nem a vezetőkkel vagy a diplomáttal van a baj. Ezt bizonyítja teljesítményük a krízishelyzetekben, amikor olyan magasra nő a tét, hogy a tagállamok egy vonalba állnak. Ilyenkor még ezt a kormányközi egyeztetési keretet is mozgásba tudták hozni. Talán a legjobb példa erre az ukrajnai orosz agresszió elleni fellépés, nevezetesen a szankciós rezsim, a fegyverszállítások és a pénzügyi támogatás.

Jelzés, hogy Lisszabon után megnőtt az integráció eszköztárát felvonultató Európai Bizottság súlya a külső fellépésben. Az Európai Bizottság – uniós szóhasználatban – nem a külpolitikáért, hanem a *külkapcsolatokért* felelős. Utóbbi a közös hatáskörök nemzetközi vetületét foglalja magába. Azaz a létező integráció képviselőjét. Kiderült, hogy ez, tehát a Bizottság dossziéi adnak tartalmat és súlyt az új diplomáciai hálózatnak. Az EU-támogatások elosztása vagy a vízummentességi tárgyalások és a halászati kvóták, netán a környezetvédelmi ügyek mind-mind a Bizottság kezében vannak. Mi több, rövidesen lesz védelmi ügyekért felelős biztos is az Európai Bizottságban. Talán mindezzel csak a régi leckét tanuljuk meg újra: a diplomáciai szolgálat akkor jó, ha világos érdeket és célt szolgálhat.

¹⁹ Az utóbbi másfél évtizedben szinte minden jelentős válság megosztotta a tagállamokat. Számtal nézetkülönbségek vannak olyan kérdésekben is, mint Kína vagy az amerikai protekcionista lépések. Egység leginkább a szomszédságpolitikában, a békefenntartó műveletek terén, különösen pedig az orosz agressziókkal szembeni fellépésben volt.

²⁰ Jó példa lehet a Hamász Izrael elleni támadása, majd a most zajló gázai és libanoni háború. Valószínű, hogy a tagállamok szabadon, a maguk feje után több eredményt érhetnének el, mint így együtt, közös megosztottságukban.

²¹ Senki nem segítette ezt oly hatékonyan, mint a magyar kormány, amely sorozatos vétóival így akár történelmi érdemet szerezhet magának.

Néhány következtetés

Talán sikerült bemutatni, hogy az európai uniós döntéshozatal a jog és a politika szövetének keveréke, ráadásul ezek aránya ügyről ügyre változik. Nem biztos, hogy egy tagállam mindent véghez tud vinni, de az nagyon valószínű, hogy sikerrel jár, ha valamit nagyon meg akar akadályozni.²²

A döntéshozatali folyamatok nem egységes, hanem heterogén és csak kevésbé átlátható képet mutatnak. A döntések – helyesen – a részérdekek metszópontján, de változó és változatos szabályok szerint születnek.

A heterogén, szektoronként eltérő szabályrendben hozott döntések szerteágazó és hosszadalmas, a tagállami érdekeket aprólékosan érvényesítő alkudozással és így nagy idővesztéssel járnak. Ennek az a következménye, hogy túl sok és túlságosan részletező jogszabály születik. Éppen ez a fő forrása az olyannyira kárhozottat túl szabályozásnak, és nem annyira az eurokraták hiperaktív mivolta.

Talán még ennél is nagyobb kárt okoz, hogy az Unió létét és a döntések tartalmát elvben megalapozó közös európai érdek megjelenítése az alkufolyamat jellemzőiből adódóan gyenge, sőt gyakorta el is marad. Ezért a döntések nem adnak sem ösztönzést, sem pedig iránymutatást a (további) közös cselekvéshez.

A politikai kompromisszumképzés során könnyen háttérbe szorulhat a szakma. Még az is előfordulhat, hogy a számszerűsített paramétereket tartalmazó és/vagy normatív szabályozásba a tagállamok követeléseinek valamiféle átlaga vagy kompromisszuma kerül. Ez ugyan végül mindenkinek elfogadható, de senkinek sem jó. Már szó is van erre: *szuboptimalis*.

Az egyes tagállamok vezetőit – az Unió valódi urait – a hazai politikai érdek a saját diadalként felmutatható, rövid távú és egyoldalú haszonra sarkallja, de senki sem győzhet állandóan. Értelmét veszti egy megállapodás, ha vannak kormányok, amelyek azt érdekük szerint félreértelmezik, sőt megkerülik, vagy akár teljesen figyelmen kívül hagyják. Újabban az is megesik, hogy tagállami vezetők nyíltan bírálják a korábban általuk elfogadott közös határozatokat. Bizony itt visszaüt, hogy az Uniónak nincs joga szuverén szankciók érvényesítésére.

A kormányközi egyeztetés gyakori velejárója, hogy az eredmény egy steril szöveg, amelyre nem lehet akciót építeni. Ilyenkor a valódi cél nem az egységes fellé-

²² Az EU egész döntéshozatalát minősíti, hogy a Parlamentnek még mindig két székhelye van, noha ez az állapot a túlnyomó többség szerint régóta káros és tarthatatlan.

pés, hanem csak a demonstráció. A folyamat, a procedúra fontosabb, mint maga az ügy.²³

A tagállamok jó része úgy száll harcba a neki kedvező döntésért, mintha egy kormányközi nemzetközi szervezetben lenne. Diplomáciai potenciáljuk jó részét az EU-n belüli viták megnyerésére vetik be. Következésképpen két- és többoldalú politikai alkuk és kölcsönös elszámolások sokasága torzítja a döntési folyamatot. Kívül ugyan gyenge a közös diplomácia, de belül erős a tagállami.

Összegzésként megkockáztatható, hogy az Európai Unió döntési rendszere ma nem közös törekvés által vezérelt, nem egynemű és nem egyöntetűen kooperatív. Olyan multiszimbiotikus, vetélkedő mechanizmusra emlékeztet, amelyben a közös fellépés csak annyiban preferált opció, amennyiben rövid távú többlethasznot hoz az adott kormánynak vagy a kormányok egy csoportjának. Kivételt ez alól csak egyes integrációs intézmények belső viszonyai képeznek (az Európai Bizottság, az Európai Parlament, az Európai Központi Bank és az Európai Unió Bírósága).

Következésképpen az Európai Unió a jelenlegi állapotában kevésbé alkalmas és képes a gyors és hatékony, konzisztens döntésekre. Habár vannak erős és kedvezőtlen külső hatások is, a probléma nyilvánvalóan a belső állapotokban gyökerezik.

Az integrációtól joggal elvárt többletdinamikára vagy hozzáadott értékre csak akkor van esély, ha a tagállamok új politikai – és ennek nyomán anyagi-erkölcsi-szellemi – tökélet ruháznak az összefogásukba. A mindennapi, rövid távú érdeken alapuló politizálást látva erre kicsi az esély. A fejlemények azonban idővel mégis kikényszeríthetnek fordulatot. Éppen a szaporodó válságok bizonyítják a legjobban, hogy még soha nem volt ekkora szükség arra a többletdinamizmusra, amelyet az Unió léptéke kölcsönözhet országainknak – ha az tisztábban érvényesülhet.

A fordulatot ösztönözheti, hogy gyengül az EU és a tagországok pozíciója a világban. Az Unió élesedő versenyhelyzetben találja magát, és Európa – az integráció történetében először – széles fronton szorul stratégiai védekező pozícióba. Ezért az EU-n belül a nemzeti érdek elsőlegessége alapján zajló *win-win* játszmák hozama csökken, sőt megszűnőben van. Az utóbbi két évtized egyik legfontosabb tanulsága, hogy a kisebb ellenkezés irányában tett, apró integrációs lépések és a spontán válságkezelő reakciók már nem növelik számottevően az EU-integrációból adódó hozamot.

A szerző nagyon is egyetért a minősített többségi döntések kiterjesztésével, sőt általánossá tételével. Ez azonnali kedvező változást hozhat, hiszen szűkítené a sza-

²³ 2024 hiába volt tele sűrűtő ügyekkel, azt a belső, szervezeti ügyek töltötték ki, és az új Európai Bizottság talán még az év végére sem lép hivatalba.

kadatlan és értelmetlen vagy zsaroló szándékú vétózás lehetőségét. Ám ha szélesebb horizonton tekintünk előre, akkor jól látjuk, hogy a valódi fordulat esélyét csak az Európai Unió átfogó működési reformja teremtheti meg. A közeljövőben nagyobb kiigazításokra adhat alkalmat a nyugat-balkáni és a kelet-európai bővítés, amely a mostani szervezeti felállásban biztosan nem hajtható végre.

Az utóbbi időben számos, a témába vágó elemzés, javaslat, sőt reformkezdeményezés született. Ezek jól ismertek, alaposabb elemzésükre itt nem vállalkozhatok. Ami témánkat illeti, talán a legfontosabb az, amelyet a tizenkettek csoportja készített francia és német felkérésre.²⁴ Ez egy alapjaiban megújuló EU képét festi fel, és nem kerüli meg a részleteket sem. Legfontosabb gondolata egyáltalán nem új, de ideje lenne most már alaposan fontolóra venni. Ez a koncentrikus körök képét mutató vagy többszintű európai együttműködés. A tizenkettek négy szintet javasolnak. A legszélesebb az Európai Politikai Együttműködés, amely már ma is létezik. Ezután következik az Európai Társulás, vagyis a mai EU és a társult tagok közössége. Harmadik a mai EU, a már létező integrációs kompetenciákkal. És a negyedik a belső kör. Ez lenne az újdonság, habár egyes elemei már most is léteznek (az euró- és a Schengen-övezet, valamint a PESCO)²⁵. Valóban itt van az ideje, hogy mehessenek tovább és előre azok, akik tudnak és akarnak. Ahol és amiben akarnak. A szorosabb integrációhoz pedig nyilvánvalóan több szuverenitásmegosztás és hatékonyabb döntéshozatal társul majd.

Persze mindannyian tisztában vagyunk azzal, hogy mekkora ellenállást kellene leküzdeni egy átfogó uniós reform sikeréhez. De mégis megéri átgondolni, hogy a jövőben belső körben hová és meddig terjedhet ki a valódi integráció, illetve meddig kell terjednie ahhoz, hogy valódi változásról beszélhessünk. A lelkük mélyén még a radikálisabb föderalisták is tudják, hogy ebben a történelmi korszakban nem lesz 27, netán 35 tagú európai konföderáció. A kérdés az, hogy lehet-e hat-, nyolc- vagy tizenöt tagú.

Ezen írás ambícióját az táplálta, ami szükséges, nem pedig az, ami csak lehetséges. Ez kulcsfontosságú megkülönböztetés, amikor az Európai Unióról beszélünk. Deák Ferenc szerint a rosszul gombolt mellényt újra ki kell gombolni. Főleg akkor – természetesen hozzá –, ha az itt-ott már feslik, nem áll jól rajtunk, és van alatta másik.

²⁴ Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report of the Franco-German working group on the EU institutional reform, Paris-Berlin. 18 September 2023. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2023/12/20230919-Group-of-Twelve-REPORT.pdf>

²⁵ *Permanent Structured Cooperation* – állandó strukturált együttműködés.

Jogi melléklet

Külgazdaság, LXVIII. évf., 2024. szeptember–október (86–107. o.)

A Kereskedelmi Világszervezet vitarendezési mechanizmusa és jelenlegi válsága

ANTAL ORSOLYA*

Jelen tanulmány célja, hogy egy széles perspektívából mutassa be a WTO vitarendezési mechanizmusát. Ennek megfelelően azon állomások bemutatására törekszik, amelyek a vitarendezési mechanizmus kialakítása során mérföldkönek számítottak. Tárgyalja a Vitarendezési Testület hatáskörét, az eljárás menetét, a döntések végrehajtására vonatkozó szabályokat, valamint bemutatja az előre meghatározott szabályok alapján működő békés vitarendezés elemeit is, hangsúlyozva, hogy e szabályok alkalmazása mind ez idáig garantálta, hogy az erősebb tagországok ne élhessenek vissza az erőfölényükkel a gyengébb tagállamok kárára. A cikk a döntések végrehajtását megelőző eljárást és a jelenlegi vitarendezési válság főbb momentumait is bemutatja. Ismerteti a többoldalú ideiglenes fellebbezési választottbíróági eljárást (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA), mivel a jelenlegi körülmények között ennek a fórumnak az eljárása vehető igénybe, ha az adott tagállam nem elégedett a vitarendezési panel jelentésével.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F13.

Kulcsszavak: Kereskedelmi Világszervezet (WTO), Vitarendezési Testület (DSB), Vitarendezési Válság, Többoldalú Ideiglenes Fellebbezési Választottbíróági Eljárás (MPIA).

* Antal Orsolya, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, PhD-hallgató. E-mail: dr.antal.orsolya@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5414-3985>

A kézirat 2024. július 14-én érkezett a *Külgazdaság* szerkesztőségébe.

<https://doi.org/10.47630/KULG.2024.68.9-10.86>

Abstract

The World Trade Organisation dispute settlement mechanism and its current crisis

ORSOLYA ANTAL

This paper aims to present the WTO dispute settlement mechanism from a broad perspective. Accordingly, it highlights the milestones that have marked the development of the dispute settlement mechanism. It discusses the competence of the Dispute Settlement Body (DSB), the procedure, the rules for the implementation of its decisions, and the elements of amicable dispute settlement, based on predefined rules, stressing that the application of these rules has so far guaranteed that stronger members do not oppress weaker ones. The paper also aims to present the procedure prior to the implementation of the decisions and the main features of the current dispute settlement crisis, including the Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA), given that in the current situation, this forum can be used if a Member State is not satisfied with the report of the dispute settlement panel.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: F13.

Keywords: World Trade Organisation (WTO), Dispute Settlement Body, Dispute Settlement Crisis, Multy-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA).

Bevezetés

A huszadik század első évtizedének változásai arra ösztönözték a szuverén országokat, hogy egyre erőteljesebb és összetettebb kölcsönhatásba lépjenek egymással. A globális világgazdaságban a nemzetközi kereskedelmi szabályok megalkotása során a protekcionizmus és a szabadkereskedelem egymással konkuráló szempontjait figyelembe véve volt szükséges a világkereskedelmi problémákra megoldást találni (Simay, 2020:365–366). Hosszú út vezetett odáig, amíg intézményes keretek között, a Kereskedelmi Világszervezet (*World Trade Organisation* – WTO) égisze alatt a globális kereskedelem szabályozásának és előmozdításának vívmányai létrejöttek. Az 1995-ben létrehozott szervezet az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT 1947) eredményeire építve jött létre. Célkitűzései közé tartozik a vámok csökkentése, a kereskedelmi akadályok lebontása és a kereskedelmi viták hatékony rendezése (Lamy, 2007). A szervezetnek továbbra is integráns részét képezik a korábbi kereskedelmi megállapodások (GATT-vívmányok, Iglér, 2023). A világgazdasági növekedést – ahogy látni fogjuk – mindkét szervezet jelentős mértékben elősegítette (Krueger, 2018).

A WTO vitarendezési mechanizmusa a globális kereskedelmi szabályok fenntartásának egyik sarokköve, amely évtizedeken keresztül biztosította, hogy a nemzetközi kereskedelemben felvetődő viták békés és strukturált keretek között rendeződjenek. Napjainkban azonban a rendszer mély válságot él át, amely alapvetően megingatja a kereskedelmi szabályozás stabilitását. Az egyre erősödő populizmus és a nemzetállamoknak a saját érdekeiket előtérbe helyező politikája egyaránt hatással van a WTO működésére és a vitarendezési mechanizmus legitimitására (Saunders, 2021).

Jelen tanulmány célja, hogy átfogó képet nyújtson a WTO vitarendezési mechanizmusának történelmi fejlődéséről, működéséről és a jelenlegi válságról, különös tekintettel arra, amely a Fellebbezési Testületet és a Többoldalú Ideiglenes Fellebbezési Választottbírósági Eljárást (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration – MPIA*) veszélyezteti. A tanulmány arra keresi a választ, hogy a WTO vitarendezési mechanizmusa hogyan alakult ki, milyen hatáskörei vannak, hogyan képes az érdekek kiegyensúlyozására a kisebb és a nagyobb gazdaságok között, és milyen reformokra lenne szükség a jelenlegi válság meghaladásához.

Az elemzés egyik központi kérdése az, hogy mi okozta a WTO vitarendezési mechanizmusának jelenlegi válságát, és milyen szerepet játszanak ebben a populista politikai irányzatok (Saunders, 2021; Guohua, 2019). Másik kérdése, hogy milyen reformok szükségesek a WTO Fellebbezési Testület működésének helyreállításához, és hogyan járulhat hozzá ehhez a Többoldalú Ideiglenes Fellebbezési Választottbírósági Eljárás (MPIA) (McDougall, 2018; Lester, 2020). Végül, mennyire hatékonyak a jelenlegi ideiglenes megoldások, és hosszú távon képesek-e biztosítani a vitarendezési rendszer fenntartását (Pauwelyn, 2023; Pelc, 2024).

A WTO vitarendezési mechanizmusának válsága, amelyet a Fellebbezési Testület működésének blokkolása indított el, nemcsak a kereskedelmi jog globális státuszát érinti, hanem a nemzetközi együttműködés alapjait is megingatja (Hoda, 2021). A populista mozgalmak és a nemzeti érdekek előtérbe helyezése hátrányos hatást gyakorolnak a multilaterális kereskedelmi rendszer működésére, amelynek megvédelése elengedhetetlen a globális kereskedelmi egyensúly fenntartása érdekében (Saunders, 2021).

A tanulmány első része a WTO működési céljait és alapelveit elemzi. Második része a WTO nemzetközi jogrendben elfoglalt helyét mutatja be. Harmadik része a WTO vitarendezési mechanizmusát tekinti át. A negyedik rész a vitás kereskedelmi kérdések rendezéséről szól. Az ötödik rész középpontjában a vitarendezési válság áll. A hatodik rész tárgya a többoldalú ideiglenes fellebbezési választottbírósági eljárás. A cikket a következtetéseket tartalmazó fejezet és a hivatkozások jegyzéke zárja.

1. A WTO működési céljai és alapelvei

A WTO az egyetlen olyan nemzetközi gazdasági intézmény, amely a nemzetközi kereskedelem szabályainak kidolgozásával, azok betartatásával és ellenőrzésével foglalkozik, továbbá az esetleges viták rendezéséhez platformot biztosít (Blahó & Prandler, 2014). Vezérlő elve többek között az emberek jólétének javítása világszerte, a nyitott határok melletti kiállítás, tagjai között a megkülönböztetésmentes bánásmód biztosítása, a legnagyobb kedvezmény elve, valamint a fenntartható fejlődés és a transzparencia iránti elköteleződés (WTO, 2024b).

A WTO tagjai – jelenleg 164 állam (WTO, 2024b) – a következő célokat tűzték ki a szervezet számára: 1) az életszínvonal emelése, 2) teljes foglalkoztatottság, a reáljövedelem és a tényleges kereslet nagy és kitartó volumenének biztosítása, 3) az áruk és szolgáltatások előállításának és kereskedelmének növelése, 4) fenntartható fejlődés és környezetvédelem, 5) a fejlődő országok igényeinek figyelembevétele (Európai Közösségek, 1994).

A WTO tevékenységének három fő feladata van. Az első a nemzetközi szabadkereskedelem elősegítése úgy, hogy az áruk és szolgáltatások határokat átszelő áramlása útjában álló akadályokat leépíti, a nemkívánatos mellékhatásokat kiküszöböli. Lényeges eleme, hogy a résztvevők (kormányok, termelők, exportőrök, importőrök) tisztában legyenek a nemzetközi szabályokkal, és azokat be is tartásuk. Második feladata nemzetközi kereskedelmi tárgyalások folytatása. A nemzetközi kereskedelem nem mentes az eltérő szabályértelmezésektől és az esetleges kereskedelmi háborúktól. E helyzetek megelőzése és rendezése is a WTO hatásköre. Végül feladata a nemzetközi viták rendezése. Mivel a kereskedelmi kapcsolatokban eltérő érdekek érvényesülhetnek, a felek eltérő álláspontja miatt a még oly világosan megfogalmazott kereskedelmi egyezmények értelmezésében is lehetnek különbségek és félreértések. A WTO vitarendezési mechanizmusa szilárd nemzetközi jogi elveken alapul, így semleges és szakszerű eljárás keretében van mód a viták rendezésére (Blahó & Prandler, 2014:368).

A WTO-megállapodásokat bizonyos alapelvek hatják át, amelyek a többoldalú kereskedelmi rendszerek alapjait képezik. A megkülönböztetésmentesség értelmében egyetlen ország sem tehet különbséget kereskedelmi partnerei között, azaz tilos a diszkrimináció. A saját és a külföldi termékek, szolgáltatások és állampolgárok között sem lehet különbséget tenni. A kereskedelem liberalizálása azt jelenti, hogy a kereskedelmi akadályok (vámok, adók, importtilalmak, kvóták, amelyek szelektíven korlátozzák a nemzetközi forgalomba kerülő áruk mennyiségét) csökkentésével

ösztönzik a világereskedelmet. A kiszámíthatóság és az átláthatóság kiemelten fontos a külföldi vállalatoknak, befektetőknek és kormányoknak. Bízniuk kell abban, hogy a kereskedelmi akadályokat önkényesen nem fogják megváltoztatni úgy, hogy azzal nehezebbé tegyék a fennálló helyzetet. A stabilitás és kiszámíthatóság beruházásösztönző szempontok is. A tisztességes verseny értelmében az ettől eltérő hozzáállás miatt keletkező károk kompenzálhatók. A kevésbé fejlett országok támogatása kiemelten fontos a WTO számára. Mivel a WTO-tagok több mint háromnegyede fejlődő vagy piacgazdasággá alakuló gazdaság, ezért átmeneti időszakot biztosítanak számukra a rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz. A WTO befogadóbb rendszer kiépítésére törekszik a kereskedelem területén (WTO, 2024b).

E tanulmány célja többek között, hogy rávilágítson: a bemutatott alapelvek hogyan működtek korábban, majd a populista politikák és nemzeti érdekek térnyerésével hogyan tolódtak el a hangsúlyok az elmúlt években (Saunders, 2021). Láthatjuk majd, miként sikerült a WTO-nak hosszú ideig fenntartania ezt az egyensúlyt úgy, hogy közben a vitás kereskedelmi kérdéseket is sikerrel rendezte (Erskine, 2004). Mindezek fontosak lesznek a vitarendezési válság megértéséhez.

2. A WTO jogának helye a nemzetközi jogrendben

A WTO joga a nemzetközi jog rendszerének szerves részét képezi, ugyanakkor több szempont alapján is sajátos a pozíciója. Lamy (2007) szerint a WTO egyedi jogi keretei a nemzetközi jogon belül önálló, funkcionális jogterületet alkotnak, mivel közvetlenül kapcsolódnak a tagállamok gazdaságpolitikájához. Ezért a WTO nem csupán a nemzetközi kereskedelmet szabályozza, hanem annak politikai és gazdasági következményeit is figyelembe veszi.

A WTO olyan nemzetközi szervezet, amely szuverén államok közötti állandó tárgyalási fórum, ennek megfelelően kifinomult vitarendezési mechanizmussal rendelkezik, ami a szervezet számára sajátos státuszt biztosít (Lamy, 2007:970).

A WTO a marrákési megállapodással vált nemzetközi jogalanyisággal rendelkező szervezetté, amelynek hatáskörét a specialitás elve korlátozza. Az alapító okiratban meghatározott tárgyi hatáskör mellett implicit – kiegészítő – hatáskörökkel is rendelkezik. Mindez lehetővé teszi a WTO számára, hogy – az alapító okiratban rögzített korlátokon belül – jogalkotási teljesítményben megmutatkozó, artikulált akarral rendelkezzen, és más nemzetközi szereplőkkel is kapcsolatba lépjen (Lamy, 2007:971.).

A WTO mint nemzetközi szervezet speciális és integrált jogrendet valósít meg. Mindenekelőtt jogi normagyűjteményt alkot, amelynek elemei egységes szabályrendszerre szerveződnek. A WTO szabályai mindenekelőtt a tagokra nézve írnak elő kötelezettségeket, amelyek megsértése vitarendezési tanács elé vihető és ennek eredményeként végső soron szankcionálható (Lamy, 2007:971–972).

Az államok szuverén egyenlősége megköveteli a különböző méretű és hatalmú államok közötti formális egyenlőséget, amelyet a WTO garantál. A WTO-tagok összessége minden testületben törvényszerűen részt vesz. Minden döntés az egy kormány/egy szavazat alapján, konszenzussal születik. Ez lehetővé teszi, hogy minden állam egyenlő feltételekkel vehessen részt a tárgyalásokon. A WTO szabályaiban az egyenlőség elve a megkülönböztetésmentesség elvében, a legnagyobb kedvezményes elbánásról szóló záradékban, a nemzeti elbánás szabályaiban és a kölcsönösség elvében konkrétan is megjelenik. A GATT alapelveitől való eltérés lehetősége¹ a fejlődő országok számára hivatalosan 1964-ben nyílt meg (Lamy, 2007:973–974).

A WTO joganyaga azonban egyes esetekben nehezen integrálható a nemzetközi jogrendbe. Miként Read (2005) kiemeli, a WTO szabályai gyakran ütköznek más nemzetközi jogi normákkal, például a környezetvédelmi vagy az emberi jogi előírásokkal. Ez a probléma különösen akkor válik élessé, amikor egy kereskedelmi jogvitában érvényesíteni kívánt érdek versenyez más nemzetközi kötelezettségekkel. E kihívások kezelése a WTO számára hosszú távú stratégiai feladat, amely átfogó reformokat igényelhet.

Lamy (2007) kritikai elemzése szerint a WTO joga bár globális szintű szabályozást biztosít, annak érvényesülése korlátozott a nemzeti szuverenitás terén. Az egyes államok saját jogrendjének előtérbe helyezése és a nemzetközi kereskedelmi normáktól való önkényes eltérése gyakran akadályozza a WTO szabályainak érvényesülését, ami a jelenlegi válság egyik fő oka is.

¹ A GATT szövegét kiegészítették a IV. rész Kereskedelem és fejlődés című részével. A XXXVI. cikk (8) bekezdése kimondja, hogy a „fejlett szerződő felek nem várják el, hogy a kereskedelmi tárgyalások során a kevésbé fejlett szerződő felek kereskedelme előtt álló tarifák egy egyéb akadályok csökkentésére vagy megszüntetésére tett kötelezettségvállalásuknak eleget tegyenek”. A felhatalmazó záradék egy „általános preferenciarendszer létrehozásáról rendelkezik, ami felhatalmazza a fejlett országokat arra, hogy a legnagyobb kedvezményre vonatkozó záradék alóli kivételként tarifális előnyöket biztosítsanak a fejlődő országoknak. Ezek a pozitív diszkriminációs mechanizmusok a tagok közötti tényleges egyenlőség biztosítását szolgálják.”

3. A WTO vitarendezési mechanizmusa

A kereskedelmi viták a nemzetközi kereskedelem természetes velejárói. Ezek rendezése a WTO egyik fő feladata. A WTO-n belüli viták tárgya jellemzően a megszegett ígérek, amelyek értelmezési eltérésekből, de akár a felek rosszhiszemúsége okán is létrejöhetnek (Blahó & Prandler, 2014). Bármely állam kezdeményezhet vitarendezési eljárást azon állítás alapján, hogy a másik tag nem teljesíti a WTO-jog szerinti kötelezettségét. A tagok kölcsönösen megállapodtak abban, hogy azokban az esetekben, amikor egy WTO-tag úgy ítéli meg, a kereskedelmi szabályok sérültek, azt valamelyik tag megsértette, akkor nem lépnek fel egyoldalúan sérelmük megtorlására, hanem valamennyi érdekelt a viták rendezésére szolgáló multilaterális rendszert használja majd, és a viták békés rendezésére törekszik. A prioritás tehát a viták – lehetőleg konzultáció útján való – rendezése, nem pedig az ítélethozatal (WTO, 2024b).

A békés úton történő vitarendezés kötelezettségének elve az általános nemzetközi jog középpontjában áll, amelyet az Egyesült Nemzetek Alapokmánya is rögzít. A WTO vitarendezési mechanizmusa *lex specialis*, így a Vitarendezési Tanács a WTO-jog kommunikálása révén átléphet az általános nemzetközi jogon. A WTO a nemzetközi felelősség intézményesítése révén megszilárdíthatja jogrendszerét. A WTO vitarendezési rendszere – kihasználva, hogy a szabályait a kötelező joghatóság érvényesülésének eredményeként be kell tartani – tisztességes eljárás követelményeinek megőrzésére törekszik. A WTO ennek megfelelően: 1) döntéshozatalában a törvények érvényesülését szolgálja, 2) a határozathozatali eljárása kvázi automatikus, 3) a határozatokba foglalt döntéseket független személyek hozzák, 4) ezek végrehajtása folyamatos többoldalú ellenőrzés tárgyát képezi a panaszos teljes kielégítéséig – amennyiben jogsértést állapítanak meg, 5) a Fellebbviteli Testület revíziós jogkörrel jár el az elé kerülő ügyekben. A WTO joghatóságát minden WTO-tag kötelezően elismeri. Egyetlen tag sem ellenezheti, hogy egy másik tag vitarendezési eljárást kezdeményezzen (Erskine, 2004; Lamy, 2007:975-976).

A GATT-rendszerben lévő vitarendezési mechanizmusok széttagozottságának meghaladása érdekében a marrákési megállapodások arra is törekedtek, hogy létrehozzák a rendszer egységét. A WTO szabályaival kapcsolatos valamennyi jogvita rendezése egyetlen intézményi szerv, a Vitarendező Testület égisze alá került (Lamy, 2007:976). A WTO-nak a kereskedelmi viták rendezésére szolgáló – vitarendezési egyetértés szerinti (*Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes – Dispute Settlement Understanding or DSU*) – eljárása előre meg-

határozott szabályok alapján működik, ami biztonságosabbá és kiszámíthatóbbá teszi a kereskedelmi rendszert, és a jogállamiság elveit is érvényre juttatja. Az eljárás a méltányosság, gyorsaság, hatékonyság és a kölcsönösen elfogadható megállapodás alapelveire támaszkodik (WTO, 2024b).

A WTO vitarendezési praxisában az alternatív eljárások szervesen épültek be az eljárási keretbe, amely alternatívaként utal a mediáció, konziliáció (összebékéltetés) és jószolgálat lehetőségeire (Vitarendezési Egyetértés 5. cikk), valamint szintén alternatívaként kezeli a választottbírói eljárást (Vitarendezési Egyetértés 25. cikk)². Az egyértelműen megfogalmazott szabályok úgy adnak lehetőséget tagjaik számára panaszaik benyújtására, illetve kártérítés követelésére, hogy az erősebb tagországok erőfölénye ne érvényesülhessen a gyengébb felek fölött (Iglér, 2023). A szabályozási rendszer világos. Amikor nem lehetséges a vitát konzultációk útján feloldani, akkor a döntéseket egy testület hozza meg (*Dispute Settlement Body* – DSB), amelyet a WTO teljes tagsága hagy jóvá vagy utasít el (WTO, 2024b). A WTO vitarendezési rendszere mindent megtesz annak érdekében, hogy a panaszt, ha megalapozott, konkrét következmények kövessék. A WTO azon ritka rendszerek egyike, amely valóban sikeresen ellensúlyozta az erős államok által alkalmazott ellenintézkedéseket azáltal, hogy alkalmazásukat a tagok előzetes kollektív jóváhagyásától tette függővé. A fordított konszenzusmechanizmus automatikusan megköveteli, hogy a DSB határozatot hozzon mindaddig, amíg a panaszos eltökélt az ügy folytatásában (Lamy, 2007). Lehetősége van – jogkérdésekre alapozott – fellebbezésekre is. A tagállamnak a folyamat bármely szakaszában lehetősége van konzultációra és közvetítésre. A határozatok végrehajtása kikényszeríthető, ez kulcsfontosságú a szabályok betartásához, amely így a kereskedelem zavartalan áramlásának záloga is egyben (WTO, 2024b).

A WTO rendelkezik a világ egyik legaktívabb nemzetközi vitarendezési mechanizmusával. 1995 óta 616 ügyet terjesztettek a WTO elé, és több mint 350 határozatot hoztak. Az a tény, hogy egyre több vita kerül a WTO elé, a rendszerbe vetett bizalom növekedését tükrözi (WTO 2024a).

A WTO vitarendezési rendszerének sikere azonban nem csak a jogi alapokon nyugszik. Saunders (2021) arra mutat rá, hogy a politikai háttér, a populista diskurzusok és a nemzeti érdekek is befolyásolják a döntéshozatalt. Ez a kettős – jogi és po-

² Ennek a lehetőségnek jelenleg kifejezett gyakorlati jelentősége van, ugyanis a vitarendezési válság átmeneti kezelése érdekében az EU kezdeményezésére a WTO-tagállamok egy része létrehozott egy megállapodást, amely a fellebbezési eljárás helyett választottbírói fórum igénybevételét teszi lehetővé, ha a tagállam nem elégedett a vitarendezési panel jelentésével.

litikai – dimenzió az, amely a vitarendezési mechanizmust nemcsak a kereskedelem, hanem a nemzetközi politika egyik meghatározó eszközévé is teszi.

E folyamatok elemzése kapcsán fontos látni, hogy a WTO vitarendezési rendszerre a kezdetektől fogva az egyenlő feltételek megteremtésére törekedett a különböző gazdasági erejű tagállamok között. Mára mégis azt látjuk, hogy ez a mechanizmus az elmúlt évtizedekben válságba jutott.

4. A vitás kereskedelmi kérdések rendezése

A vitás kereskedelmi kérdések rendezése a WTO keretein belül két szakaszra bontható: a vizsgálóbizottsági eljárásra és a fellebbviteli eljárásra. A vizsgálóbizottság (panel) a tények vizsgálatával és elsőfokú döntéshozatallal foglalkozik, a fellebbviteli testület feladata a jogi kérdések áttekintése és a fellebbezések elbírálása.

4.1. Vizsgálóbizottsági eljárások

A WTO-egyezmény értelmében a kereskedelmi vitákat békés úton, a WTO vitarendezési mechanizmusán keresztül kell megoldani, vagy legalábbis arra kísérletet tenni. Akkor kerülhet sor vizsgálóbizottság létrehozására, ha a konzultációk nem vezetnek eredményre két vagy több tagország között.

A konzultációk bejelentése a DSB első ülésén történik. Ha a felek konzultációi 60 nap alatt nem vezetnek eredményre, a DSB második ülése létrehozza a vizsgálóbizottságot (Simay, 2020:370).

A Vitarendezési Testület kizárólagos hatáskörrel rendelkezik szakértői panelek³ létrehozására az adott ügy megvizsgálásához és arra, hogy elfogadja vagy elutasítsa a panel megállapításait vagy a fellebbezés eredményét. A WTO összes tagjából álló Általános Tanács (Vitarendező Testület) ellenőrzi továbbá a döntések és ajánlások végrehajtását, ugyanakkor felhatalmazással is rendelkezik arra nézve, hogy megtorlást engedélyezzen abban az esetben, ha egy adott ország nem tesz eleget a döntésnek. Szerepe és feladatai alapján garantálni hivatott, hogy a nemzetközi kereske-

³ A panelek olyan testületi formában működő vitarendező fórumok, mint a törvényszékek. Tagjait azonban jellemzően a vitás országokkal konzultálva választják ki. Csak akkor nevezi ki őket a WTO főigazgatója, ha a két fél nem tud megegyezni. A testület három, maximum öt különböző országból származó szakértőből áll, akik megvizsgálják a bizonyítékokat, és döntenek arról, hogy kinek van igazsága. Jelentésük (*Panel Report*) a DSB elé kerül, amely azt csak konszenzussal veheti el. A jelentés 60 napon belül a DSB döntésévé vagy ajánlásává válik, hacsak konszenzussal nem utasítják el.

delemben lévő szabályok ne csak alapelveként jelenjenek meg, hanem azok mintegy kikényszeríthető nemzetközi jogként szabályozzák az államok közötti kapcsolatokat (WTO, 2024b).

A DSB határozata kötelező érvényű a WTO-tagok számára. A vesztes partnerszágnak jelentést kell beadnia arról, hogy a jelentésben előírtakat miként hajtja végre észszerű határidőn belül. A feleknek a kártérítés nagyságában is meg kell állapodniuk, amelynek a vitára okot adó jogsértés által okozott kárral arányosnak kell lennie. Ha a felek nem tudnak megállapodni a kártérítésben, a DSB felhatalmazást ad büntetőszankciók alkalmazására egészen addig, amíg a határozat végrehajtása meg nem kezdődik. Az alapokmány adta lehetőség értelmében a megtorlás (negatív jogkövetkezmény alkalmazása) történhet abban az ágazatban, ahol a vita folyik, de más szektorban is (Blahó & Prandler, 2014; Simay, 2020).

A vizsgálóbizottsági eljárás során a testület értékeli a felek által előterjesztett bizonyítékokat, és döntést hoz a jogsértés megállapításának tárgyában. Ez az eljárás kulcsfontosságú a WTO rendszerének működésében, mivel a vita kereteit kijelölő alapvető jogi kérdéseket és a vita eldöntése szempontjából releváns tényeket itt értékeli. McDougall (2018) szerint azonban a vizsgálóbizottságok hatékonyságát gyakran korlátozza a tagállamok közötti politikai feszültség, különösen akkor, ha a döntés végrehajtása során jelentkeznek problémák.

4.2. Fellebbezési Testület

Minden jogorvoslati kérelmet a Vitarendezési Testület által konszenzussal megválasztott héttagú Állandó Fellebbezési Testület (*Standing Appellate Body – SAB*) három tagja bírál el. A tagoknak a jog és a nemzetközi kereskedelem területén elismert, kormányokhoz nem kötődő személyeknek kell lenniük, akiknek a megbízatása négy évre szól, ám mandátumuk kitöltése után egy alkalommal újraválaszthatók ugyanerre a tisztségre. A tagokat azért nem egyszerre választják, hogy elkerüljék a teljes testület egyszerre történő lecserélését (Simay, 2020).

A DSB döntése ellen bármelyik fél fellebbezhet. Előfordul, hogy e jogával mindkét fél egyidejűleg él. A fellebbezéseknek jogi kérdéseken kell alapulniuk, ekkor már a meglévő bizonyítékok nem vizsgálhatóak felül újra, illetve új kérdések sem vizsgálhatóak az eljárásban. A fellebbezési testület a jogi megállapításokat és következtetéseket helyben hagyhatja, módosíthatja vagy megfordíthatja (WTO, 2024b).

A fentiek alapján látható, hogy a vitarendezési eljárás jól szabályozott és hatékony is, ugyanakkor az USA bírálta a testület munkáját. Az első problémák 2016 májusában jelentkeztek, amikor az USA megvétózta a Seung Wha Chang második négyéves ciklusára történő újbóli kinevezésre vonatkozó javaslatot. Azután a 2016 novemberében hivatalba lépett új amerikai kormány a fellebbviteli testület tagjainak kinevezése során szembehelyezkedett az addigi elfogadottnak minősíthető konszenzuson alapuló gyakorlattal. 2017-ben újabb két mandátum üresedett meg. Ezt a helyzetet tovább tetézte, hogy egy további tag lemondása folytán még egy mandátum maradt üresen. Az USA mindhárom megüresedett helyre javasolt személyekkel szemben ellenvetést támasztott. A kritika középpontját a Fellebbviteli Testület munkamódszereit rögzítő belső szabályzatnak a 15. cikke képezte.⁴ Az USA vitát indított a kérdésben, mielőtt beleegyezett volna a kiválasztási folyamat folytatásába. Hamarosan kiderült azonban, hogy a Fellebbviteli Testület működésével kapcsolatos amerikai elégedetlenség nem korlátozódik a 15. cikkekre. A kritikák teljes listája a 2018 márciusában közzétett US Trade Policy Agenda című dokumentumban jelent meg, amelyben az USA kifejtette összes aggályát. Így aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy 1) a Fellebbviteli Testület – hatáskörén túlterjeszkedve – felülvizsgálta a Testület általi ténymegállapításokat, 2) ragaszkodott a precedensrendszerhez, 3) figyelmen kívül hagyta a fellebbezések benyújtására vonatkozó kötelező 90 napos határidőt, 4) a vita tárgyán túlterjeszkedő kérdésekben is tanácsadói véleményeket közölt, 5) lopakodó hatáskör-kiterjesztési gyakorlatot folytatott különösen a támogatások, a dömpingellenes vámok, a kiegyenlítő vámok, a szabványok, a kereskedelemtechnikai akadályai és a védintézkedések terén azzal, hogy nem átallott a WTO-megállapodás szövegén túlmutató kötelezettségeket előírni (Hoda, 2021:6–7).

A Fellebbviteli Testület 2019. december 11. napjától működésképtelenné vált, mivel addigra már csak egy tagja volt. Működése azóta is szünetel. A WTO vitarendezési rendszere a panelfázisig azonban továbbra is működik. Abban az esetben, ha a paneljelentést nem fellebbezik meg, azt negatív konszenzussal elfogadják, a vita megoldódik. Ha azonban a vesztes fél fellebbez, akkor az ügy a Fellebbviteli Testület hiányában határozatlan ideig megoldatlan marad. Ekkor nagy a veszélye annak, hogy a végeredményt a szabályok és a méltányossági megfontolások helyett végső soron a nyers erő dönti el. Az 1947-ben alapított GATT hatálya idején gyakran

⁴ „Az a személy, aki megszűnik a Fellebbviteli Testület tagja lenni, a Fellebbviteli Testület engedélyével és a Vitarendezési Testület értesítését követően befejezheti bármely olyan fellebbezés elbírálását, amellyel az adott személyt tagsága idején megbízták, az adott személyt kizárólag ebből a célból továbbra is a Fellebbviteli Testület tagjának kell tekinteni” (Working Procedures for Appellate Review – Rule 15 (DS reports)).

előfordult – a döntéshozatalhoz szükséges pozitív konszenzus hiánya miatt –, hogy a paneljelentést nem fogadták el, így a vita megoldatlan maradt. A DSU-ban a negatív konszenzussal történő döntéshozatalra való áttérés kizárta a hasonló blokkolási lehetőséget, ezáltal jelentősen javította a vitarendezési folyamatot (Hoda, 2021).

A WTO Fellebbviteli Testülete kulcsszerepet játszik a döntések felülvizsgálatában és a jogi normák egységes alkalmazásában. Hoekman (2020) azonban rámutat, hogy a Fellebbviteli Testület működésének leállása miatt a WTO teljes vitarendezési rendszere válságba került. Ez a probléma súlyosan érinti a jogorvoslathoz való hozzáférést, amely nélkülözhetetlen a nemzetközi kereskedelmi viták hatékony rendezéséhez. A tanulmány következő alfejezete részletesen bemutatja a Fellebbezési Testület működésének zavarait és azok következményeit, valamint rávilágít arra, hogy a rendszer felbomlása miként veszélyezteti a WTO jogrendjének fenntarthatóságát (Pahis, 2024).

5. A vitarendezési válság

A WTO nemzetközi súlya – a békés vitarendezés területén betöltött meghatározó szerepe ellenére – csökkenőben van. A legközvetlenebb fenyegetés a vitarendezési mechanizmusát éri (Krueger, 2018). A kialakult helyzet megértéséhez röviden szükséges ismertetni az USA és a Kínai Népköztársaság között meghúzódó érdekellentétet. E két gazdasági nagyhatalom kiemelkedő szerepet tölt be a nemzetközi kereskedelemben (Simay, 2020:371).

1. táblázat

A WTO becslésével összesített összes amerikai és kínai export, import és egyenleg 2018-ban

	Export	Import	Külkereskedelmi egyenleg
Kína	2487 milliárd USD	2135 milliárd USD	352 milliárd USD többlet
USA	1664 milliárd USD	2614 milliárd USD	950 milliárd USD hiány

Forrás: World Trade Statistical Review (WTO, 2019).

Kína a világ legnagyobb, az USA a második legnagyobb exportőre. Ezzel szemben import oldalon a külföldi termékek legnagyobb felvevője az USA. Az USA külkereskedelmimérleg-deficitje 2018-ban 950 milliárd dollárra rúgott, míg Kína többlete 352 milliárd dollár volt (Simay, 2020).

Mivel a dohai fejlesztési menetrend még nem zárult le – amelynek alapját kezdetektől fogva az egységes vállalás elve képezi⁵ –, továbbra is aszimmetrikus szabályozási gyakorlat érvényesül a nemzetközi kereskedelemben. A megrekedt tárgyalásokért az USA a felzárkózó országokat teszi felelőssé, mivel azok nem hajlandók az USA-nak is elfogadható piacnyitásra. Ugyanakkor a fejlődő országok a fejlett országok piacain a kereskedelem előnyeit kiaknázzhatják úgy, hogy csak a kedvezményes feltételeket kell betartaniuk, ennek megfelelően saját piacaikat védhetik a szabadkereskedelemtől (Igler, 2023:3; Simay, 2020).

2018 októberében az USA megakadályozta a fellebbviteli testület új tagjainak kinevezését, így a testületben csak három tag maradt. Hivatali ideje lejártával a fellebbviteli testület működésképtelenné vált, mivel szabályzata értelmében nem volt határozatképes. Az USA továbbra is blokkolja a kinevezéseket, és a fellebbviteli testület a mai napig nem működik. Az USA azt állítja, hogy a fellebbviteli testület igazságtalan, és nem támogatja az USA vagy más WTO-tagok érdekeit (WTO, 2023b).

2019 júliusában Donald Trump az USA elnökeként arra kérte a WTO-t, hogy definiálja a fejlődő országok státuszát, mivel Kína nem volt hajlandó lemondani különleges és megkülönböztetett státuszáról, amelyet fejlődő országgént élvez. Az USA indítványozta, hogy a WTO vonja vissza Kína és más országok nemzetközi kereskedelemben élvezett kiváltságait. A sérelmezett gyakorlat szerint ugyanis az országok saját magukat minősíthetik fejlődő országnak, ezzel élvezve a kedvezményes elbírálást a nemzetközi kereskedelem szabályrendszerében (Simay, 2020).

Az említett külkereskedelmi deficit mellett a kereskedelmi háborút megelőző amerikai diskurzus jól reprezentálja a Kínával szembeni visszatérő kritikákat. A kínai állam egyenlőtlen feltételeket szab a külföldi versenytársak számára, ami hátrányba hozza a külföldi cégeket. Kína vegyesvállalatok létrehozására kényszeríti a piacára belépő külföldi vállalatokat, így azoknak értékes technológiákat kell átadniuk a piacra való belépésért cserébe (Simay, 2020, 373).

A WTO a szabadkereskedelmet lenne hivatott biztosítani, miközben a világ két legnagyobb gazdasága kölcsönösen védővámokat vetett ki egymással szemben, továbbá különböző protekcionista gyakorlatot folytat a saját piacuk védelmére. A kereskedelmi háború tehát elsősorban a protekcionista gazdaságpolitika mellékhatásaként értelmezhető. A kölcsönös korlátozások és vámtarifák nagy valószínűséggel nem állták volna meg a helyüket a Vitarendezési Testület előtt (Simay, 2020:374).

A Vitarendezési Tanács 2020. január 27-ei ülésén az amerikai delegáció a kétoldalú kötelezettségvállalásra hivatkozott mint a vita megoldásának egy lehetséges

⁵ Egységes vállalás elve: „amíg nincs mindenben megállapodás, semmiben sincs megállapodás”.

módszerére. Korábban az USA kereskedelmi képviselője, Robert Lighthizer igen kedvezően nyilatkozott az 1947-es GATT szerinti, nem kötelező érvényű vitarendezési rendszerről. Később egy véleménycikkében azt javasolta, hogy „a WTO vitarendezési rendszerét teljesen újra kell gondolni. A jelenlegi kétlépcsős rendszert egy, a kereskedelmi választottbíráskodáshoz hasonló egylépcsős eljárással kellene felváltani, amelyben ad hoc bíróságokat hoznak létre, és gyorsított módon rendezik a vitákat (Hoda, 2021:9).

Ha e célja elérésében az USA sikerrel jár, akkor az egyes WTO-tagországok visszakapják a vitarendezési folyamat politikai ellenőrzését, amelytől a bírósági eljárás térnyerése nagymértékben elválasztotta a vitarendezést. A folyamat eredményeként a vitarendezésben ismét a gazdasági erő és a diplomáciai befolyás lesz a meghatározó, mint a WTO előtti időszakban (Hoda, 2021).

A WTO vitarendezési rendszerének válsága elsősorban az USA azon döntésével kezdődött, hogy blokkolja a Fellebbezési Testület új tagjainak kinevezését, ami az intézmény működésképtelenségéhez vezetett (Saunders, 2021). Ez a lépés jelentős hatással volt a nemzetközi kereskedelmi jogra, mert a döntéshozatali folyamat megbénult, és a kereskedelmi viták megoldása bizonytalanná vált. Payosova et al. (2018) szerint a WTO válsága nem csupán jogi, hanem politikai természetű is, mivel a tagállamok közötti bizalom megingott, és egyre inkább a nemzeti érdekek kerülnek előtérbe.

A válság ismertetésén túl a tanulmány célja, hogy bemutassa, hogyan jutott a WTO vitás rendezési rendszere ebbe a helyzetbe, és milyen reformokat kellene megvalósítani a működőképesség helyreállítása érdekében.

6. Többoldalú ideiglenes fellebbezési választottbírósi eljárás

A fellebbviteli testület működése jelenleg szünetel, mivel tagjainak mandátuma lejárt, pozíciójuk pedig betöltetlen. Azért hogy a szabályokon alapuló kereskedelmi rendszer hatékonysága megmaradjon, és egy független fellebbezési rendszer továbbra is elérhető legyen a tagok számára, 2020 márciusában az EU kezdeményezésére néhány WTO-tagállam⁶ megállapodást kötött arról, hogy ha egy tagállam nem elégedett a vitarendezési testület jelentésével, akkor a fellebbezési eljárás helyett választottbírósi fórumhoz fordulhat (WTO, 2023a).

⁶ Ausztrália, Brazília, Chile, Costa Rica, Európai Unió, Guatemala, Hongkong (Kína), Izland, Kanada, Kína, Kolumbia, Mexikó, Norvégia, Pakisztán, Svájc, Szingapúr, Új-Zéland, Ukrajna, Uruguay.

A részt vevő tagországok fő célja a WTO vitarendezési eljárása alapvető jellemzőinek: a kötelező jellegnek és a kétszintű bíraskodásnak a megőrzése.

A WTO Fellebbviteli Testületének működése és személyzettel való ellátottsága hiányában a többoldalú ideiglenes fellebbezési választottbíróági eljárás (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* – MPIA) olyan alternatív rendszerként működik jelenleg, amely a WTO jogvitáinak rendezésére szolgál azokban az esetekben, amikor valamely tag fellebbezést nyújt be (WTO, 2023a).

Az MPIA tíz választottbíróból álló, állandó testületet alkot. A tagok személyéről 2020. július 31-én értesítették a WTO-t, így a megállapodás ettől az időponttól kezdve hatályos. A Fellebbezési Testülethez hasonlóan az állandó testület tagjaiból kiválasztott három személy alkotja majd a fellebbezés elbírálására hivatott grémiomot (Hoda, 2021).

A WTO-tagok a WTO vitarendezési megállapodás 25. cikke értelmében a vitarendezés alternatív mechanizmusaként igénybe vehetik az MPIA-t, amely a WTO fellebbviteli felülvizsgálati szabályait alkalmazza a tagok közötti viták elbírálásának fellebbviteli fórumaként. Bármely tagország csatlakozhat az MPIA-hoz a vitarendezési testület értesítésével, ahogy ezt már számos tag meg is tette. Az MPIA ideiglenes megoldásként szolgál – a WTO Fellebbviteli Testülete működésének ellehetetlenülésére – a benne részes tagok közötti viták esetében, amíg a WTO Fellebbviteli Testülete nem működik (WTO, 2023a).

Az MPIA fontos kezdeményezés, mivel létrejöttével jelezte az USA-nak, hogy a WTO-tagok jelentős része eltökélt a WTO-megállapodás kötelező érvényű, kétlépcsős bíraskodásának életben tartására (Hoda, 2021, 10).

6.1. Az MPIA korlátai

Az MPIA jelenleg fontos átmeneti megoldás, de hatékonysága korlátozott, mert nem minden tagállam vesz benne részt. Így csak részleges megoldás lehet a kialakult probléma kezelésére, viszont hosszú távon fenntarthatatlan lesz, hacsak nem tud szert tenni szélesebb körű nemzetközi támogatásra (Lester, 2020). Az MPIA-val szemben megfogalmazódik az a kritika, hogy nem biztosít elegendő legitimitást és autoritást, amely szükséges lenne a globális vitás ügyek hatékony rendezéséhez (McDougall, 2018; Lester, 2020). Ez a töredezettség még inkább alááshatja a nemzetközi kereskedelmi rendszer egységét, ami hosszú távon káros lehet a WTO-ra nézve. Simon Lester érve is elgondolkodtató, amely szerint a tagállamok közötti fragmentációs kockázatot ez a megoldás nem csökkenti, ezért a hangsúlyt nem az

MPIA fenntartására, hanem egy átfogó reformra kell helyezni, amely visszaállítja a Fellebbviteli Testület működését.

A WTO rendszere gyakran figyelmen kívül hagyja a tagállamok belpolitikai realitásait. Például, ahogy Saunders (2021) és Pahis (2024) is rámutat, a populizmus erősödése és a nemzeti szuverenitásra való törekvés megnehezíti a nemzetközi együttműködést. A reformok keretében több figyelmet kell fordítani a tagállamok politikai környezetére, különösen azokban az országokban, ahol a populizmus és a protekcionizmus erősödik. A döntéshozatali folyamatokba jobban be kell vonni a tagállamokat, hogy csökkentsék az ideológiai ellenállást a WTO-val szemben.

Az egyik fő probléma, hogy az USA jelentős szereplőként szabotálja a Fellebbviteli Testület működését, ami globális hatású. A McDougall (2018) és Hoda (2021) által felvetett kérdések alapján úgy vélem, hogy az USA bevonása nélkül a WTO reformjai csak részlegesek lehetnek. A hangsúlyt olyan kompromisszumra kell helyezni, amely az USA-t visszavezeti a rendszerbe. Ilyen lehet például egy korlátozottabb fellebbviteli jogkör vagy az amerikai érdekeltségek nagyobb mértékű figyelembevétele.

7. Következtetések

A szerzők között konszenzus van arról, hogy a Fellebbviteli Testület kötelező joghatóságának megszüntetése egyértelműen visszalépés lenne a korábbi állapothoz képest, mivel a vitarendezés alapjául ismét a tárgyalásokat vezetné be. Ha a vitákban a tárgyalások játszanak szerepet, akkor nagyobb a hatalmi játszma lehetősége, és a kevésbé erős gazdaságok kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek. Az erőfölénnyel történő visszaélés lehetősége előtt szélesre tárulnak a kapuk. Széles körben elismerik ugyanakkor azt is, hogy az USA aggodalmai a Fellebbviteli Testület működésével kapcsolatban jogosak, és szükség van korrekciókra. Jelenleg úgy tűnik, hogy a többi tagnak nincs más választása, mint – az Általános Tanács számára készített határozattervezet alapján – továbbra is sürgetni a Fellebbviteli Testület visszaállítását és működésének reformját. A többi nagy kereskedelmi ország támogatásának megnyerésével nyomást lehetne gyakorolni az USA-ra, hogy a többi taggal együtt csatlakozzon az MPIA-hoz (Hoda, 2021). Ugyanakkor érdemes megfontolni azt is, hogy a nagy kereskedelmi országok érdekeinek ismeretében e forgatókönyv megvalósulásának mekkora az esélye.

A dohai fordulóban kialakult patthelyzet, valamint az a tény, hogy több kereskedelmi partner kétoldalú megállapodásokba kezdett, rávilágít arra, hogy az elmúlt

20 évben drámai módon megváltozott a nemzetközi kereskedelem rendszere. A főként az Európai Unió és az USA által uralt régi rendszert felváltotta egy nyitottabb és sokrétűbb rendszer. Ebben az új struktúrában a felzárkózó és a fejlődő országok játszanak központi szerepet. A nemzetközi kereskedelmi szerkezet liberalizálása számos fejlődő ország javát szolgálta, mivel soha nem látott mértékben voltak képesek fejlődni és tartós gazdasági eredményeket értek el. Ezen új tendenciák alapján az elmúlt évek tárgyalási megközelítései elavulttá váltak. A vámokhoz képest megnövekedett jelentőséggel bíró szabályozási kérdéseket a jövőben innovatív módon kell majd kezelni (Iglér, 2023:4–5).

7.1. Alternatív megoldások a vitarendezési válságra

A WTO Fellebbviteli Testületének válsága sokkal mélyebb strukturális problémákra világít rá a nemzetközi kereskedelmi rendszerben, mint ahogy az első megközelítésben látszik. A populizmus, a nemzeti érdekek előtérbe helyezése és a WTO vitarendezési rendszerének merevsége mind hozzájárult a válság kialakulásához. Az államok válaszai és az alternatív megoldások, mint például az MPIA, fontos lépések, de hosszú távon a fenntartható megoldások érdekében a rendszer átfogó reformjára lesz szükség. A fellebbviteli mechanizmus rugalmasságának növelése és a tagállamok közötti kompromisszumkészség javítása kulcsfontosságú lesz a WTO jövőbeli sikeréhez.

A tanulmány bemutatta többek között a WTO Fellebbviteli Testületének válságát, amely alapvetően a nemzetközi kereskedelmi rendszer legitimitását és hatékonyságát fenyegeti. A válság kezeléséhez és a WTO hosszú távú jövőjének biztosításához az alábbi újító ötleteket és hangsúlyokat javaslom megfontolni.

7.1.1. Regionális szintű vitarendezési rendszerek bevezetése

A regionális kereskedelmi megállapodások keretein belül célszerű külön vitarendezési mechanizmusok kialakítása, akár regionális fellebbviteli testületek létrehozása az Általános Fellebbviteli Testület mellett. Ez segíthetné a tagállamok közötti konfliktusok hatékonyabb kezelését, és elősegíthetné a regionális együttműködést. Az MPIA példája is azt mutatja, hogy a tagállamok közötti együttműködés lehetséges alternatívákat kínál a válság kezelésére (McDougall, 2018). Mivel a viták gyakran eltérő gazdasági fejlettségű és különböző régiókhoz tartozó államok között jelentkeznek, egy régióspecifikus mechanizmus megnövelhetné a rugalmasságot, és

a tagállamok számára közelebb hozná a vitás ügyek rendezését. Ezek a testületek a különböző gazdasági és politikai kontextusokat jobban figyelembe vennék, és segítenének a globális rendszer decentralizálásában. A decentralizált rendszer jobban kezelhetné a regionális különbségeket, és növelhetné az államok részvételét. Hoekman (2020) is hasonló elképzelést javasol, amely szerint a WTO-nak nagyobb rugalmasságot kellene biztosítania a regionális és bilaterális vitás ügyek kezelésében. Ezzel csökkenteni lehetne a Fellebbviteli Testület túlterheltségét, és el lehetne érni, hogy a kevésbé jelentős ügyek a régióban maradjanak.

A decentralizáció mérsékelhetné a globális Fellebbviteli Testület terheit, és lehetővé tenné, hogy a regionális és szektorális különbségek nagyobb figyelmet kapjanak. A regionális megközelítés például Ázsiában, Afrikában és Latin-Amerikában helyi problémákra és specifikus gazdasági érdekekre összpontosíthatna, enyhítve a Fellebbviteli Testülettel szembeni általános elégedetlenséget, amit Saunders (2021) populizmussal kapcsolatos megjegyzései is alátámasztanak. Ez a megoldás egyben a szubszidiaritás elvének érvényesülését is jelentené.

7.1.2. A WTO fellebbviteli funkciójának decentralizálása és szektorspecifikus testületek

Érdekes megközelítés a WTO vitás ügyek rendezési mechanizmusának decentralizálása szektorspecifikus testületekbe. Mivel a viták gyakran specifikus gazdasági szektorokhoz kapcsolódnak, például az agrárkereskedelemhez vagy a technológiai termékekhez, egy szektorspecifikus vitarendezési mechanizmus gyorsabb és szakmaibb döntéseket hozhatna.

Payosova et al. (2018) hasonló irányba mutató reformot javasolnak, amely több területen növelné a hatékonyságot, és a szakmai fókusszal gyorsabb, pontosabb döntéseket tenne lehetővé.

7.1.3. Független harmadik fél által irányított vizsgálati mechanizmus

Egy másik innovatív javaslat, hogy a WTO fellebbviteli rendszere részben egy független, nem kormányzati harmadik fél által vezetett vizsgálati testületet is magába foglaljon, amelynek feladata a tagállamok panaszainak objektív elemzése és javaslatok kidolgozása. Ezzel el lehetne kerülni a politikai nyomás és a populizmus befolyását, amely, ahogyan Saunders (2021) is mutatja, jelentős tényezője a válságnak.

A független vizsgálati testület objektív, adatvezérelt ajánlásokat tenne, amelyeket a Fellebbviteli Testület vagy a regionális vitarendezési szervek figyelembe vehetnének. Ez növelné a tagállamok bizalmát a rendszer iránt, különösen azokat, amelyek szerint a jelenlegi rendszer politikailag elfogult.

7.1.4. Mediációs szakasz beépítése

A fellebbviteli eljárások előtt kötelező mediáció bevezetését javaslom, amely segítene az államoknak közvetlenül, hivatalos eljárás nélkül rendezni a vitáikat. Ez csökkentené a bírósági eljárások számát és költségeit, továbbá segítene megőrizni az államok közötti diplomáciai kapcsolatokat. Lester (2020) is rámutat, hogy az MPIA egyes ügyeket sikeresen kezelt, de a mediációs szakasz még hatékonyabb lehetne, mivel közvetlen párbeszédet kényszerítene ki a felek között.

7.1.5. Rugalmasság és rotáció a Fellebbviteli Testületben

Új ötlet a Fellebbviteli Testület tagjai rotációs rendszerének kialakítása. Ez segítene visszaszorítani az elfogultság és a testület túlzott hatáskörével kapcsolatos aggodalmakat, amelyek miatt a testület kritika tárgyává vált (Guohua, 2019). A rotáció lehetővé tenné, hogy több állam képviselői részt vehessenek a döntéshozatalban, és minimalizálná az egyes országok által érzett kirekesztést.

7.1.6. Átláthatóság növelése és digitális platformok használata

A WTO vitás ügyek rendezési mechanizmusának átláthatósága sokak szerint nem megfelelő, különösen a kisebb és/vagy kevésbé fejlett országok számára. Az átláthatóság növelése érdekében javaslom egy digitális platform létrehozását, amely valós időben követné a vitás ügyek alakulását, nyilvánosságra hozná a meghozott döntéseket, és nyomon követné azok végrehajtását.

Pahis (2024) hangsúlyozza a rendszer átláthatóságának szükségességét. Az átláthatóság megkönnyítené a tagállamok számára a döntések értelmezését, és biztosítaná, hogy azok objektívek legyenek. A digitális platform emellett segíthetne abban is, hogy a döntési folyamatok mindenki számára elérhetőek és követhetőek legyenek, ami fokozná a hitelességet és a felelősségvonnhatóságot.

Az átláthatóság fokozása kulcsfontosságú, mivel növelné a tagállamok és a nemzetközi közvélemény bizalmát a rendszerben. A digitális megoldások és a viták ala-

kulásának kívülálló tagállamok általi valós idejű követése jelentős lépés lenne ezen a területen.

7.1.7. Oktatás és kapacitásépítés

A WTO-nak nagyobb figyelmet kellene fordítania az oktatásra és a kapacitásépítésre, különösen a fejlődő országok számára. A tagállamoknak meg kellene érteniük a vitarendezési mechanizmusokat, hogy hatékonyan tudjanak részt venni a folyamatban. Payosova et al. (2018) is hangsúlyozza, hogy a megfelelő képzés elősegítheti a vitarendezési mechanizmusok hatékonyságát.

7.2. Kritikai észrevételek

Az utóbbi években a populizmus és a globális gazdasági visszarendeződések új kihívások elé állították a WTO szerepét a nemzetközi kereskedelem szabályozásában, és számos kérdést vetettek fel a WTO vitarendezési rendszerének fenntarthatóságáról.

Bár az MPIA és a választottbíróóságok rövid távon alkalmasak lehetnek a szervezeti és jogi vákuum enyhítésére, hosszú távon strukturális reformokra van szükség. Hoekman (2020) szerint a WTO fellebbviteli rendszerének visszaállításához elengedhetetlen átfogó politikai és jogi konszenzus kialakítása a tagállamok között, amely figyelembe veszi a jelenlegi geopolitikai és gazdasági realitásokat. Ehhez nemcsak a tagállamok közötti hatékonyabb párbeszédre lenne szükség, hanem a WTO szabályozási struktúrájának mélyreható reformjára is, amely biztosítja a fellebbviteli rendszer megfelelő működését és legitimitását.

Hivatkozások

- Blahó, A., & Prandler, Á. (szerk.) (2014). *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Erskine, D.H. (2004). Resolving Trade Disputes, the Mechanisms of GATT/WTO Dispute Resolution. *Santa Clara Journal of International Law*, 2(1). <https://digitalcommons.law.scu.edu/scujil/vol2/iss1/2/>
- Európai Közösségek (1994). *A Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó egyezmény*. HL L 336., 1994. 12. 23, 3–10. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:21994A1223\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:21994A1223(01))
- Guohua, Y. (2019). The Causes of the Crisis Confronting the WTO Appellate Body. *Journal of WTO and China*, 9(4).
- Hoda, A. (2021). *WTO Appellate Body in Crisis: The Way Forward*. Working Paper 403, Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER). https://icrier.org/pdf/Working_Paper_403.pdf
- Hoekman, B. (2020). WTO Dispute Settlement and the Appellate Body Crisis. Back to the Future? *Global Economic Dynamics Bertelsmann Stiftung*, Working Paper: 18/03/2020. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/MT_AB_Recommendations_2020_EN.pdf
- Igler, W. (2023). *Az Európai Unió és a Kereskedelmi Világszervezet*. Európai Parlament, Strasbourg. https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/hu/FTU_5.2.2.pdf
- Krueger, A. O. (2018). Visszaszorulóban a WTO szerepe a Trump által indított kereskedelmi háborúban. *Világgazdaság*, 2018. szeptember 27. <https://www.vg.hu/velemenyt/2018/09/visszaszoruloban-a-wto-szerepe-a-trump-által-inditott-kereskedelmi-haboruban>
- Lamy, P. (2007). The Place of the WTO and its Law in the International Legal Order. *The European Journal of International Law*, 17(5), 970. https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl94_e.htm
- Lester, S. (2020). *Can Interim Appeal Arbitration Preserve the WTO Dispute System?* Cato's Herbert A. Stiefel Center for Trade Policy Studies, no. 77. <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2020-08/FTB-77.pdf>
- McDougall, R. (2018). *Crisis in the WTO: Restoring the WTO Dispute Settlement Function*. CIGI Papers, no. 194. <https://www.cigionline.org/static/documents/documents/Paper%20no.194.pdf>
- Pahis, S. (2024). Appeals After the Appellate Body, Forthcoming. *World Trade Review*, Posted: 7 Feb. <https://ssrn.com/abstract=4691863> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4691863>
- Pauwelyn, J. (2023). The WTO's Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA): What's New? *World Trade Review*, 22(5): 693–701. <https://www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/article/wtos-multiparty-interim-appeal-arbitration-arrangement-mpia-whats-new/B279E8A106380A510AAA28F4E1A4130F> doi:10.1017/S1474745623000204
- Payosova, T., Hufbauer, G. C., & Schott, J. J. (2018). *The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures*. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/dispute-settlement-crisis-world-trade-organization-causes-and-cures>
- Pelc, K. (2024). Can International Institutions Bypass Spoiler Members? The Case of the Trade Regime and the MPIA. *SSRN Electronic Journal*. <https://ssrn.com/abstract=4718668> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4718668>
- Read, R. (2005). *Trade Dispute Settlement Mechanisms: the WTO Dispute Settlement Understanding in the Wake of the GATT*. Lancaster University Management School Working Paper 2005/012. <http://www.lums.lancs.ac.uk/>
- Saunders, I. (2021). Populism, Backlash and the Ongoing Use of the World Trade Organization Dispute Settlement System: State Responses to the Appellate Body Crisis. *Maryland Journal*

- of International Law*, 35(1). <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1710&context=mjil>
- Simay, A. E. (2020). Bírói testület nélkül maradt nemzetközi kereskedelmi jog. *Glossa Iuridica*, 8(1-2). 365–366. <https://szakikkkadatbazis.hu/doc/2545498>
- WTO (2019). *World Trade Statistical review 2019*. World Trade Organisation, Geneva. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf
- WTO (2023a). *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)*. World Trade Organisation, Geneva. https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/
- WTO (2023b). *The Non-Functioning WTO Appellate Body*. World Trade Organisation, Geneva. https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/
- WTO (2024a). *Dispute Settlement*. World Trade Organisation, Geneva. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm
- WTO (2024b). *Understanding the WTO*. World Trade Organisation, Geneva. 2024. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/tif_e.htm

Közlemény

A KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány e közleménnyel eleget tesz az 1996. évi CXXVI. törvény 6. § (3) bekezdésében foglalt kötelezettségének. A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti közcélú felhasználásáról szóló törvény vonatkozó rendelkezésének megfelelően közöljük, hogy 2023-ban az alapítvány számlájára érkezett 40 288 forintot teljes egészében a *Kül-gazdaság* nyomdaköltségének fedezésére fordítottuk. Az erről szóló bizonylatok az Alapítvány székhelyén megtekinthetők.

Budapest, 2024. október 31.

A KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány kuratóriuma