


KOCSIS Bianka Enikő*
Az Aarhusi Egyezmény alappilléreit alkotó jogok érvényesülése a Paks II.
beruházásra vonatkozó környezetvédelmi engedélyezés során**

1. Bevezetés

A paksi bővítés a hazai energia szektort¹ tekintve az egyik legaktuálisabb, és legfontosabb beruházás. A beruházás jelentőségét adja, hogy a Paksi Atomerőmű² Magyarország villamosenergia ellátásában³ rendkívül fontos szerepet játszik, a termelés⁴ mintegy 50%-át végzi. A jelenleg működő blokkok azonban 2032-2037 között leállításra kerülnek, és az így kieső termelőkapacitást feltétlenül pótolni kell (e szükségességet fokozza továbbá az is, hogy számítások szerint a jövőben évente 1%-kal fog nőni

* dr., doktorandusz, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: kocsis.bianka@uni-miskolc.hu
A kézirat lezárásának ideje: 2017. június 25.

 ** AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

¹ Az energia szektorra vonatkozó jogi szabályozás kapcsán lásd különösen: Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A kistelepüléseken létrejövő távhő és termetelési rendszerek energiaügyi problémái, *Magyar Energetika* 2012/6, 22-27.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A megújuló energiaforrások európai uniós jogi szabályozása, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra vonatkozó irányelvekre, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2014/31, 441-450.; Bányai Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, Debrecen, Dela Könyvkiadó Kereskedelmi és Szolgáltató Kft, 2014.; Bányai Orsolya – Fodor László: Some environmental law questions related to the extension of Paks nuclear power plant, *Environmental Engineering and Management Journal*, 2013/13 2757-2763.; Szilágyi Szabolcs: Környezeti hatásvizsgálat a csernelyi biomassza alapú energetikai rendszer vonatkozásában; in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012., 170-179.; Szilágyi Szabolcs: The legal doctrinal basis of energy efficiency, in: Szabó Miklós (szerk.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 2014/14, 269-275.

² Az atomenergia szabályozásával kapcsolatban lásd bővebben: Szilágyi János Ede: Az atomenergia szabályozása, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II.: Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010.

³ Ezzel kapcsolatban lásd bővebben: Olajos István – Gonda Éva: A villamosenergia és földgázszolgáltatás Magyarországon, különös tekintettel a Magyar Telekom szolgáltatásaira, *Miskolci Egyetem Közleményei: Anyagmérnöki Tudományok*, 38. kötet 1. füzet, 2013, 83-93.

⁴ A termelés fenntarthatóságáról, illetve a bővítés szükségességéről lásd bővebben: Csák Csilla: A jogi szabályozás aktualitásai a fenntarthatóság jegyében, *Műszaki Földtudományi Közlemények*, 2013/1, 72-79.; Fodor László: Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán, *Miskolci Jogi Szemle*, 2013/2, 23-42.

a villamosenergia iránti igény hazánkban).⁵ Az MVM Paks II. Atomerőmű Fejlesztő Zrt.⁶ a konkrét építési tevékenységet még nem kezdte meg, hiszen egy ilyen komplex beruházáshoz rendkívül összetett engedélyezési eljárás lefolytatására, és ennek során számos engedély megszerzésére van szükség. A jelenlegi állás szerint a projekt megkapta a telephely engedélyt, és a jelen tanulmány középpontjában álló környezetvédelmi engedélyt is, így a következő fontosabb lépés a létesítési engedély megszerzése lesz.

Jelen tanulmányomban a megszokottól talán némileg eltérő nézőpontból szeretném megvizsgálni a beruházás környezetvédelmi engedélyezésének folyamatát. Kutatásom során abból a hipotézisből indultam ki, hogy az eljárás során alapvetően megfelelően vannak biztosítva a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezményben⁷ foglalt jogok.

Elemzésem során a vonatkozó elméleti alapok és jogszabályi háttér bemutatását követően ismertetem majd a paksi beruházás környezetvédelmi engedélyezése folyamatát is. Azonban annak érdekében, hogy a tanulmány kereteit ne feszítsem túl, csak az említett egyezmény vizsgálata szempontjából releváns elemekre helyezem a hangsúlyt e vizsgálat során.

A tanulmányban általam vizsgált kérdések tehát a következők lesznek: érvényesültek-e az Aarhusi Egyezmény alappilléreit alkotó jogosultságok a Paks II. beruházása során? Ha igen, hogyan támasztható ez alá? Érkezett-e kifogás, észrevétel az eljárás során az egyezmény bizonyos rendelkezései érvényesülése kapcsán? Ha igen, ezeket hogyan kezelték? Volt-e lényegi kihatásuk a döntés meghozatalára?

2. Elméleti alapok és jogszabályi háttér

Mindenek előtt, az összefüggések minél pontosabb megértése érdekében fontos az elméleti, illetve a jogszabályi háttér tisztázása. Így e fejezetben ismertetem egyrészről a környezetvédelmi engedélyezésre vonatkozó fontosabb elméleti tudnivalókat, illetve jogi előírásokat, másrészről pedig röviden kitérek majd az Aarhusi Egyezmény ismertetésére, a témával kapcsolatos jelentőségének bemutatására is.

Ennek megfelelően a környezethasználat fogalmának ismertetésével kezdem az elemzést. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény⁸ meghatározása szerint környezethasználat alatt a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenységet értünk.⁹ Jól látható e meghatározásból, hogy a definíciónak nem eleme a contra legem cselekvési mód, így tehát jogszerű, és jogellenes tevékenység egyaránt minősülhet környezethasználatnak, ha az a környezetnek, illetve valamely elemének

⁵ Aszódi Attila: *A paksi kapacitás-fenntartási projekt aktualitásai* c. előadás, Miskolci Akadémiai Területi Bizottság Klub, 2016. május 25.

⁶ A továbbiakban: beruházó

⁷ A továbbiakban: Aarhusi Egyezmény

⁸ A továbbiakban: Kvt.

⁹ Kvt. 4. § 9. pont

igénybevételével,¹⁰ vagy terhelésével¹¹ jár. A Paks II. beruházás megvalósítása pedig egyértelműen beillik e fogalom alá.¹² Elég csak például az atomerőmű, illetve az új blokkok hűtésére gondolnunk – ez egyfelől a környezet egy elemének, konkrétan a víznek az igénybevételét jelenti, hiszen jelen tervek szerint erre a célra elsődlegesen a Duna vizét szándékozik felhasználni a beruházó. Másfelől ugyanez a tevékenység (tehát az erőmű hűtése) egyben e környezeti elem terhelésével is jár, hiszen a hűtés folyamata jelentős hőterheléssel is jár a Duna vizére nézve, ami ráadásul a Duna élővilágára is kihatással van. Arról nem is beszélve, hogy a beruházás jelentős sugárterheléssel¹³ is járhat a környezetre nézve, ami befolyásolja a biodiverzitás fenntarthatóságát, a fajok és a természetes élőhelyek megőrzését, az ökoszisztémák védelmét.

A hatályos szabályozás szerint a környezethasználat csak a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi engedély jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetőleg folytatható. A környezetvédelmi engedély (amely tehát jelen tanulmány egyik fő témája), nem más mint a környezetvédelmi hatóság által kiadott integrált engedély (amelynek típusai: (a) hatásvizsgálat alapján kiadott környezetvédelmi engedély, (b) egységes környezet-használati engedély, (c) környezetvédelmi működési engedély), szektorális engedély, vagy a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalása alapján más hatóság által kiadott engedély.¹⁴ Amennyiben egy adott tevékenység jelentős környezethasználat révén valósítható meg (ahogyan a Paks II. beruházás is), az általában az integrált engedélyek valamelyike beszerzésének szükségességét feltételezi. Az a gazdálkodó, aki tehát a környezetet jelentős mértékben veszi igénybe, terheli, vagy a jelentős léptéket a tevékenység folytatása során éri el, be kell, hogy szerezze a környezetvédelmi hatásvizsgálaton alapuló környezetvédelmi engedélyt, vagy az egységes környezethasználati engedélyt, meglévő tevékenység esetében pedig a környezetvédelmi működési engedélyt.¹⁵

¹⁰ A Kvt. 4. § 4. pontja a környezet igénybevételének definícióját a következőképpen határozza meg: „a környezetben változás előidézése, a környezetnek vagy elemének természeti erőforráskénti használata.”

¹¹ A Kvt. 4. § 6. pontja a környezetterhelés fogalmát az alábbiak szerint határozza meg: „valamely anyag vagy energia közvetlen vagy közvetett kibocsátása a környezetbe.”

¹² A Paks II. beruházáshoz kapcsolódó környezeti hatástanulmány összeállítását megalapozó vizsgálati anyagokat lásd az MVM Paks II. honlapon, az alábbi hivatkozás alatt: <http://www.mvmpaks2.hu/hu/Kozerdeku/KozerdekuDokumentumok/KornyeztvedelmiEngedelyezes/VizsgalatiAnyagok/Lapok/default.aspx> (2017.06.24.)

¹³ A sugárterhelés vizsgálatának fontosságára (nem csak atomerőmű építése kapcsán) a Nemzetközi Sugárvédelmi Bizottság (ICRP) is felhívta a figyelmet, és ajánlást adott ki ennek elvégzésére, illetve a Nemzetközi Atomenergia Ügynökségnek is vannak hasonló előírásai. – Isotoptech Zrt.: Az élővilág sugárterhelésének jellemzése, MVM Paks II. honlap, in: <http://www.mvmpaks2.hu/hu/Kozerdeku/KozerdekuDokumentumok/KornyeztvedelmiEngedelyezes/VizsgalatiAnyagok/Documents/Az%20elővilág%20sugárterhelésének%20jellemezése.pdf> (2017. 06. 24.), 4.

¹⁴ Horváth Szilvia: Általános rész, in: Miklós László (szerk.): *A Környezetjog alapjai*, Szeged, JATEPress, 2011, 55.

¹⁵ Horváth 2011, 56.

E három integrált engedély típus közül tehát a környezetvédelmi működési engedély olyan szempontból kivételt jelent, hogy ez nem a megelőzés eszköze, hanem egy már meglévő létesítmény, egy korábban már engedélyezett tevékenység folytatása során kell megszerezni. A Kvt. ugyanis előírja, hogy „*az egyes tevékenységek környezetre gyakorolt hatásának feltárására és megismerésére, valamint a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére környezetvédelmi felülvizsgálatot kell végezni.*”¹⁶ A környezetvédelmi felülvizsgálat alapján kiadott környezetvédelmi működési engedélyben önmagában nem feltétlenül kell a külön jogszabályban előírt engedélyek tartalmáról rendelkezni, de éppen a további működés feltétele lehet, hogy ezeket az engedélyeket az érdekelt beszerezze, vagy megújítsa, ha azok lejártak.¹⁷

Ezzel szemben a környezetvédelmi hatásvizsgálat¹⁸ célja, hogy (a) előzetesen megvizsgálja azon beruházások, tevékenységek környezeti sajátosságait, amelyek potenciális veszélyt jelentenek a környezetre, illetve előreláthatóan jelentős hatást gyakorolnak majd arra, továbbá (b) megalapozza az engedélyező hatóság döntését, valamint (c) egyfajta támaszpontot, iránymutatást adjon a beruházónak annak érdekében, hogy terveit hozzá tudja igazítani a környezetvédelmi előírásokhoz.¹⁹ A KHV „*alap dokumentuma*” úgy mond a környezeti hatástanulmány,²⁰ amelyben a KHV eljárás eredményeit a környezetvédelmi engedély kérelmezőjének rögzítenie kell.²¹ A KHV-hoz hasonló eljárás az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás.²² A Kvt. előírásai szerint az egyes – külön jogszabályban megjelölt – tevékenységek környezetet terhelő kibocsátásainak megelőzésére, a környezeti elemeket terhelő kibocsátások, valamint a környezetre ható tényezők csökkentésére, illetőleg megszüntetésére irányuló, az elérhető legjobb technikán alapuló intézkedéseket az EKE során kell megállapítani.²³ Az EKE alapvetően a környezethasználati feltételek, köztük a BAT és erre alapozva a határértékek megállapítására irányul. Ez az eljárás egyaránt lefolytatható új és már működő üzemek esetén.²⁴ Az EKE sajátossága, hogy az e eljárás során kiadott engedélybe bele kell foglalni a felügyelőség hatáskörébe tartozó és külön jogszabályban előírt valamennyi engedélyt, vagyis ilyen esetben a kérelmezőnek nem kell a további engedélyek megszerzése miatt külön kérelmet benyújtania.²⁵

¹⁶ Kvt. 73. § (1) bekezdés

¹⁷ Horváth 2011, 58.

¹⁸ A továbbiakban: KHV

¹⁹ Csák Csilla: *Környezetjog. I. kötet. Előadásvezetők az általános és különös részű környezetjogi gondolkodás köréből*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2008, 57.

²⁰ A továbbiakban: KHT

²¹ Kvt. 69. § (1) bekezdés

²² A továbbiakban: EKE

²³ Kvt. 70. § (1) bekezdés

²⁴ Csák 2008, 65.

²⁵ Horváth 2011, 58.

A KHV és az EKE tehát két hasonló, megelőzést szolgáló eljárás – azt, hogy egy adott tevékenység, vagy létesítmény engedélyezéséhez melyiket kell lefolytatni, a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005 (XII.25.) Korm. rendelet vonatkozó mellékletei határozzák meg. Azt, hogy az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos egyes tevékenységek melyik típusú eljárás alá tartoznak a jogszabály előírásai szerint az alábbi táblázat tartalmazza (lásd: 1. ábra).

| 314/2005. (XII. 25.) Korm. r. | |
|---|---|
| KHV | EKE |
| Nukleáris üzemanyagot előállító vagy dúsító létesítmény | Veszélyes hulladékok ártalmatlanítása vagy hasznosítása |
| Kiégett nukleáris üzemanyagot újrafeldolgozó létesítmény | Veszélyes hulladék tárolása |
| Kiégett nukleáris üzemanyag átmeneti vagy végleges tároló | Uránércbányászat 100 ezer t/év uránérc bányászatától |
| Radioaktív hulladékot feldolgozó telep | |
| Radioaktív hulladéktároló telep átmeneti vagy végleges tárolásra | |
| Atomerőmű, atomreaktor, valamint atomerőmű, atomreaktor üzemidejének meghosszabbítása, továbbá atomerőmű, atomreaktor felhagyása, azaz a nukleáris üzemanyag és a létesítmény egyéb radioaktív és radioaktív anyaggal szennyezett alkotórészeinek végleges eltávolítása | |
| Atomfűtőmű, valamint atomfűtőmű felhagyása, ideértve minden nukleáris üzemanyag és a létesítmény egyéb radioaktív és radioaktívan szennyezett alkotórészeinek végleges eltávolítását | |
| Veszélyes hulladékot étetéssel ártalmatlanító vagy hasznosító létesítmény, lerakással, kémiai vagy biológiai eljárással ártalmatlanító létesítmény | |
| Kutató vagy oktató atomreaktor, valamint ezek felhagyása, ideértve minden nukleáris üzemanyag és a létesítmény egyéb radioaktív és radioaktívan szennyezett alkotórészeinek végleges eltávolítását | |

1. ábra

KHV és EKE köteles tevékenységek az atomenergia alkalmazás köréből²⁶

A fenti ábrából egyértelműen látszik (bal oldali oszlop, 6. sor), hogy a jelenleg zajló Paks II. beruházás KHV köteles tevékenység. Így a másik két engedélyezési eljárással a továbbiakban jelen tanulmány nem foglalkozik részletesebben.

A beruházáshoz kapcsolódó KHV eljárás során az alábbi főbb jogi normákat kellett alkalmazni: (a) Kvt., (b) 314/2005 Korm. r., (c) a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 2014. évi II. törvény (e törvény csak néhány környezetvédelmi relevanciájú rendelkezést tartalmaz, azonban preambulumban felsorolja azon nemzetközi szerződéseket is, amelyeknek Magyarország, illetve Oroszország tagjai, amelyek között jónéhány olyan is található, amelyeknek vannak környezetvédelmi vetületei, céljai).

²⁶ Saját készítésű ábra a 314/2005. Korm. r. 1-2. számú mellékletei alapján.

Az (d) országhatáron áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, 1991. február 25-i espoo-i egyezménynek, valamint (e) az 1998. évi Aarhusi Egyezménynek az Európai Unió tagja, így hazánk is – ezen egyezményeknek szintén vannak releváns előírásai, amelyeket a KHV eljárás során így figyelembe kellett venni. Ezeken felül vannak olyan uniós jogi normák is, amelyek alkalmazása szintén szükségszerű volt a Paks II. beruházás KHV eljárása során: (f) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU irányelv, valamint az ezt módosító (g) 2014/52/EU irányelv,²⁷ valamint (h) a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelv.²⁸

A tanulmány témáját illetően a másik kérdéskör a már többször is említett Aarhusi Egyezmény, amivel kapcsolatosan érdemes néhány fontosabb információt rögzíteni. Az 1998. június 25-én, Aarhusban aláírt egyezmény, ahogyan azt már a címe is sugallja, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szól. Ennek megfelelően a rendelkezéseit is három alappillérbé csoportosíthatjuk, amelyek összhangban állnak az elnevezésével. A pillérek tehát a következők: (a) információhoz való hozzáférés, (b) nyilvánosság döntéshozatalba való részvétele, (c) igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés. Továbbá az egyezménynek van még egy további pillére, a (d) részvételre képesítés, ez azonban nem jogi pillér, az ide kapcsolódó szabályok azt segítik elő, hogy egy adott alanyi kör tisztában legyen a rá vonatkozó jogi szabályozással, illetve jogainak érvényesítési formáival.

Az első pillér tehát az információhoz való hozzáférést hivatott elősegíteni. Az egyezmény saját meghatározása szerint „a 'környezeti információ' jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya: (a) a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közötti kölcsönhatásnak az állapota; (b) tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, terveket és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a) bekezdésben említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések; (c) az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a b) bekezdésben említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.”²⁹

²⁷ Kecskés Gábor szerint ezen módosító irányelv egyik legfontosabb rendelkezése a paksi beruházás szempontjából az, hogy a 14. pontjában előírja, hogy az Európai Bizottságot hatévente tájékoztatni kell a projekttel kapcsolatosan. – Kecskés Gábor: Milyen környezetjogi vetülete van az Európai Bizottság döntésének? c. előadása, *Az Európai Bizottság a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos döntése: mozgáster az EU állami támogatási jogában* c. kerekasztal-beszélgetés, Budapest, MTA TK JTI, 2017.04.20.

²⁸ Kecskés 2017.

²⁹ Aarhusi Egyezmény 2. cikk 3. pont

Ezen pillér által biztosított információs jognak alapvetően két típusa van: (a) aktív információs jog, mely azt hivatott biztosítani, hogy a társadalmat rendszeresen tájékoztassák a környezet állapotáról, valamint (b) a passzív információs jog, melynek értelmében a társadalom tagjai, vagy csoportjai jogosultak különösebb indoklással történő alátámasztás nélkül információhoz jutni, ez irányú kérelmük visszautasítására viszont csak indokolt esetekben kerülhet sor.³⁰

Az egyezmény második pillére által tehát a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételének elősegítésére törekszik. Ahogyan arra Fodor László is rámutat, az Alkotmánybíróság 28/1994. (V.20.) számú határozata értelmében a részvételi és információs jogok nyújtásának kötelezettsége az állam részéről egyfajta szervezeti garanciája a környezethez való jog biztosításának is.³¹ E pillér alapvetően két területet ölel fel: (a) az egyes tevékenységekkel kapcsolatos döntéshozatal,³² (b) a környezettel kapcsolatos tervek, programok és irányelvek eljárásai.³³ E területek közül a paksi beruházás ügye egyértelműen az első alá tartozik. És e körhöz pedig az alábbi jogok sorolhatók: (a/1) általános eljárás-kezdeményszerzési jog, (a/2) általános ügyféli jog, (a/3) közmeghallgatás joga, (a/4) a különös eljárásokban való részvétel lehetősége.³⁴ Ezek közül a legfontosabb talán a harmadiknak, vagyis a közmeghallgatás jogának kiemelése. E jogot egy másik nemzetközi szerződés, az Espoo-i Egyezmény is biztosítja, azáltal, hogy előírja a nemzetközi környezeti hatásvizsgálat lefolytatását, ennek keretében többek között közmeghallgatás tartását is azokban az esetekben, amikor az adott tevékenység környezeti hatásai szomszédos ország(ok) területén is jelentkeznek.³⁵ Azáltal, hogy lefekteti e rendelkezéseket, az egyezmény célja legfőbb képpen a döntések társadalmi megalapozottságának³⁶ biztosítása, és ezáltal annak társadalom általi elfogadottságának, illetve a későbbi végrehajtásnak az elősegítése.

Az első és második pillérekben foglalt jogok biztosításának szükségességére jó példa 'az ófalui nukleáris hulladéktároló ügye'. Az 1970-es évek végén ugyanis felmerült az ötlete annak, hogy e térségben építsenek egy tárolót a Paksi Atomerőműből származó nukleáris hulladék lerakása céljából. A szükséges vizsgálatok lefolytatását követően e célra alkalmasnak vélték a területet, ezért 1983-ban meg is született a döntés a hulladéktároló létrehozásáról illetően. Azonban a lakosságot erről csak négy évvel később tájékoztatták, amikor már a vonatkozó tervek is elkészültek, így az a tervezési folyamatba sem volt bevonható. Ez természetesen heves tiltakozást váltott ki akkor a lakosság részéről (a tiltakozást akkor a tervezés elhallgatása mellett erősítette az a tény is, hogy félték a létesítménnyel együtt járó kockázatoktól, amit tovább fokozott az akkortájt bekövetkezett 1986-os csernobili katasztrófa eseménye is).

³⁰ Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2014, 61.

³¹ Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015, 100.

³² Aarhusi Egyezmény 6. cikk

³³ Aarhusi Egyezmény 7. cikk

³⁴ Bándi 2014, 74.

³⁵ Fodor 2015, 148.

³⁶ Fodor 2015, 100.

E tiltakozás hatására pedig végülis 1988-ban az akkori állampárt megtagadta az építési engedélyt Ófalu térségében.³⁷

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés pillére lényegében a jogorvoslati jogot hivatott biztosítani, vagyis hogy a kapcsolódó jogok sérelme esetén legyen lehetőség felülvizsgálat lefolytatására. A legfontosabb elemei ennek a pillérnek, hogy az említett felülvizsgálatot bíróság, vagy egyéb a törvény által létrehozott független, és pártatlan testület által kell lefolytatni. E lehetőséget az érintett nyilvánosság azon tagjainak kell biztosítani, akik kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben, és/vagy úgy vélik, hogy valamilyen jogsérelem érte őket az ügy kapcsán. Ezáltal pedig elégséges és hatékony jogorvoslatot kell biztosítani, úgy hogy maga az eljárás időszerű, méltányos, és nem kizáró módon költséges legyen.³⁸

3. A Paks II. beruházás környezetvédelmi engedélyezésének folyamata

A Paks II. beruházás, illetve annak előkészítése természetesen már régebb óta zajlik, azonban magának a környezetvédelmi engedélyezés folyamatának kezdete 2012. november 10-re tehető, amikor is a Dél-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi, és Vízügyi Felügyelőség³⁹ az MVM Paks II Atomerőmű Fejlesztő Zrt., mint környezethasználó kérelmet nyújtott be előzetes konzultáció lefolytatása iránt, amelyet a felügyelőség⁴⁰ le is folytatott.

A konkrét hatástanulmány 2014-re készült el, így 2014. december 19-én került sor a környezetvédelmi engedély iránti kérelem benyújtására.⁴¹ Az elkészült KHT olyan környezettel összefüggő kérdéseket elemez, mint például: (a) zajterhelés, (b) porterhelés, (c) Duna hőterhelése, (d) radioaktív hulladékok hatásai, (e) élővilágban várható változások.

A nyilvánosság minél szélesebb körű tájékoztatása érdekében 2015. márciusában és áprilisában a beruházó több lakossági konzultációt is tartott, ahol ismertették a KHT-t, és lehetőséget adtak a nyilvánosságnak arra, hogy észrevételeket tegyenek, illetve kérdéseket intézzenek az ügy kapcsán. Ezt követően 2015. május 7-én került sor a hivatalos közmeghallgatásra Pakson. Ennek megtartásáról a Baranya Megyei Kormányhivatal saját hirdetőtábláján, illetve honlapján is értesítette a lakosságot, valamint közhírré tétel céljából az eljárásban közreműködő jegyzőknek is megküldték a közmeghallgatással kapcsolatos információkat.

³⁷ Nagy Roland – Glied Viktor – Barkóczi Csaba: *Nukleáris energia, társadalom és környezettudatosság az Atomvárosban. Helyi társadalmi hatások az építkezéstől a bővítésig*, Pécs, Publikon Kiadó, 2014, 44-46.

³⁸ Bándi 2014, 78-79.

³⁹ A továbbiakban: felügyelőség

⁴⁰ A későbbiekben a felügyelőség jogutódjaként a Kormányhivatal járt el az engedélyezési eljárásban.

⁴¹ A Baranya Megyei Kormányhivatal 78-140/2016. sz. határozata a környezetvédelmi engedély megadásáról (a továbbiakban: I. fokú engedély), 23.

De természetesen sor került az eljárásban résztvevő szakhatóságok, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a környezethasználó és hatástanulmány készítő, az ügyféli jogállással rendelkező környezetvédelmi szervezetek, a nemzetközi KHV-t lebonyolító, a környezetvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium, valamint a jogsegély keretében bevont egyéb szervezetek értesítésére is.⁴² Aszódi Attila, a beruházásért felelős kormánybiztos kiemelte, hogy tapasztalatai szerint a közmeghallgatáson, illetve a lakossági konzultációkon a lakosság jellemzően nem a tevékenység veszélyessége, az abból eredő kockázatok miatt aggódott. A kérdések leginkább arra irányultak, hogy milyen előnyökkel járhat a beruházás számukra (például munkalehetőség szempontjából – akár konkrétan a beruházáshoz, építkezéshez kapcsolódóan, akár szállás, vendéglátás nyújtása a beruházás megvalósításában résztvevő munkavállalók számára, stb.)⁴³

Mivel egy ilyen mérvű beruházás jelentős hatással lehet nem csak az ország egész területére, de más országokra egyaránt, ezért 2015. április 2-án megindult a nemzetközi környezeti hatásvizsgálati eljárás is (eleget téve ezzel a már említett Espoo-i Egyezményből eredő kötelezettségeknek is).⁴⁴ Ezen eljárás keretében is sor került természetesen nemzetközi közmeghallgatások tartására. Az eljárásban az Európai Unió területéről bármely tagállam részt vehetett, de 30 országot közvetlenül is megkerestek a célból, hogy értesítsék őket az eljárásba történő bekapcsolódás lehetőségéről. E 30 országból összesen 11 jelentkezett be az eljárásba, amiből pedig 7 kérte, hogy a saját területén kerüljön sor nyilvános fórumra, közmeghallgatásra. Ezek az országok a következők voltak: Németország, Ausztria, Szlovénia, Horvátország, Szerbia, Románia, Ukrajna. A projektársaság a kormánybiztos vezetésével az eljárásban aktívan résztvevő országok szakértőivel konzultált, a közmeghallgatáson, a nyilvános fórumokon és a szakértői konzultációkon a feltett kérdéseket megválaszolták. A nemzetközi környezeti hatásvizsgálati eljárás konzultációs szakasza végül 2016. augusztus 26-án zárult.⁴⁵

A hosszadalmas engedélyezési eljárás lefolytatása után végül 2016. szeptember 29-én a Paks II. beruházás megkapta a környezetvédelmi engedélyt a Baranya Megyei Kormányhivataltól. A hivatal a határozatát alapos mérlegelést követően, rendkívül részletes indoklással hozta meg. A téma kapcsán érdemes kiemelni, hogy (ahogyan az a határozat szövegéből is kiderült) a beruházó igyekezett eleget tenni az Aarhusi Egyezményből eredő kötelezettségeinek, és az eljárás lépéseiről, illetve a kapcsolódó, nyilvánosság számára is hozzáférhetővé tehető eljárási, vizsgálati dokumentumokról minél szélesebb körben informálni az érdeklődőket.⁴⁶

⁴² I. fokú engedély, 25.

⁴³ Aszódi 2016.

⁴⁴ I. fokú engedély, 74.

⁴⁵ Aszódi 2016.

⁴⁶ I. fokú engedély, 24-26, 74.

Ennek érdekében például az eljáráshoz kapcsolódó dokumentumokat saját honlapján is közzé tette, illetve abból a célból, hogy a beruházással érintettek közül tényleg mindenki tájékozódhasson, néhány dokumentum még idegen nyelven (pl. angol, orosz, német, stb.) is feltöltésre került.⁴⁷ Úgy vélem tehát, hogy az Aarhusi Egyezmény I. pillérében szereplő jogok biztosítva voltak az eljárás során.

Az eljárásba egyébként számos környezetvédelmi egyesület került bevonásra. Ezek a következők voltak: (a) Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ Egyesület,⁴⁸ (b) Greenpeace Magyarország Egyesület,⁴⁹ (c) Levegő Munkacsoport, (d) REFLEX Környezetvédő Egyesület, (e) Védegylet Egyesület, (f) Pécsi Zöld Kör, (g) Reális Zöldek Klub. Csupán egyetlen olyan civil szervezet volt, amely ugyan kérte ügyféli jogállásának megállapítását, de a Kormányhivatal ezt elutasította, ez pedig az Egészséges Ivóvízért és Környezetért Egyesület volt. Az elutasítást a hivatal azzal indokolta, hogy bár az egyesület tevékenysége valóban a környezethez való jog, mint alapvető jog védelmére irányul, azonban annak működési területe nem érinti az éppen folyamatban lévő KHV eljárás tárgyát képező tevékenység hatásterületét.⁵⁰ A Kormányhivatal a döntéshozatalban való részvételt az ügyféli jogállás jóváhagyása mellett (és az előző bekezdésben is említett értesítések megtétele mellett) azzal is biztosította, hogy a hazai és külföldi szervezetek, és magánszemélyek észrevételeit értékelték, azokat a határozatban is részletesen kiemelték. Az eljárás során észrevétel érkezett például annak kapcsán, hogy a paksi közmeghallgatás lebonyolítása (kései kezdő időpont, hosszas időtartam, meghirdetés) nem megfelelő volt. A Kormányhivatal azonban kiemelte, hogy a meghallgatás kezdő pontja (17.00 óra) úgy lett kijelölve, hogy a munkaidő általánosan elterjedt befejező időpontja után essen, hiszen a céljuk az volt, hogy minél nagyobb nyilvánosság vehessen részt ezen az eseményen. A közmeghallgatás során mindenkinek lehetőséget biztosítottak a felszólalásra, és csak azután zárták be azt, hogy már nem volt több felszólaló. A közmeghallgatás megtartásáról pedig (ahogyan arra már az előző bekezdésben is utaltam) mindenkit megfelelően, és megfelelő időben kiértesítettek.⁵¹ Észrevétel érkezett a hivatalhoz továbbá annak kapcsán is, hogy a közmeghallgatáson egyfelől nem minden hozzászólást értékelték kellőképpen, illetve a hozzászólások csak limitált (3 perc) időkeretben voltak előadhatók. A Kormányhivatallal egyetértve úgy gondolom, hogy ez által azonban nem sérült az Aarhusi Egyezményben rögzített döntéshozatalban való részvételi jog, hiszen csak azoknak a felszólalásoknak az értékelését mellőzték a közmeghallgatáson, amelyek tárgyakat tekintve nem kapcsolódtak a KHV eljáráshoz.

⁴⁷ Környezetvédelmi engedélyezés, MVM Paks II. honlap, in: <http://www.mvmpaks2.hu/hu/Kozerdeku/KozerdekuDokumentumok/KornyeztvedelmiEngedelyezes/Lapok/default.aspx> (2017.06.26.)

⁴⁸ A továbbiakban: Energiaklub

⁴⁹ A továbbiakban: Greenpeace

⁵⁰ I. fokú engedély, 72.

⁵¹ I. fokú engedély, 83-85.

A felszólalások időtartamának limitálása pedig egyrészt szükséges annak érdekében, hogy a nyilvánosság ne korlátozza saját magát a szóban forgó jogosultságának gyakorlásában (hiszen egy indokolatlanul hosszú felszólalás időt vesz el a későbbi felszólalóktól is), másrészt pedig nem jelenti a felszólaló véleménye kifejtésének korlátozását olyan szempontból, hogy a közmeghallgatás során az nem volt megszabva, hogy ki, hányszor szólalhat fel.⁵² Észrevétel érkezett a Kormányhivatalhoz továbbá annak kapcsán is, hogy a nyilvánosság túl későn került bevonásra az ügyben, ami által sérült az Aarhusi Egyezmény 6. cikkének 4. pontja, amely előírja, hogy a nyilvánosság részvételét korai időpontban kell biztosítani, amikor még minden lehetőség nyitva áll a döntés befolyásolására. A Kormányhivatal nem állapította meg e jogsérelmet. Hivatkozott egyrészt arra, hogy az ENSZ égisze alatt működő Aarhusi Megfelelési Bizottság ACC/C/2016/16 (Lithuania) számú döntésében rámutatott arra, hogy a nyilvánosság bevonása az előzetes konzultáció szakaszában megfelelőnek minősül a korai fázisban történő bevonás szabálya szempontjából. Hivatkozott továbbá a KHV irányelv 6. cikk 4. bekezdésére is, melynek értelmében kellő időben történik a bevonás akkor is, ha arra még azelőtt sor kerül, hogy az engedélyezési kérelemről a döntést meghozzák.⁵³ Mindezek alapján úgy vélem tehát, hogy az Aarhusi Egyezmény II. pillérét alkotó jogosultság, vagyis a nyilvánosság döntéshozatalban való részvétele is maradéktalanul érvényesült a KHV eljárás során. Itt szeretném ugyanis kiemelni, hogy az a tény, hogy egy adott szervezet észrevételével, véleményével ellentétes döntés születik, még nem jelenti e jogának csorbulását, hiszen a hatóságoknak rengeteg konkuráló érdeket kell figyelembe venniük egy ilyen nagy, és komplex beruházás során. Az egyezmény harmadik pillére (igazságszolgáltatáshoz való jog) érvényesülése leginkább úgy elemezhető, ha megvizsgáljuk a Baranya Megyei Kormányhivatal 2016. szeptemberi határozatának 'utóéletét'. Nem sokkal később, 2016. október 17-én ugyanis az Energiaklub és a Greenpeace fellebbezést nyújtott be e határozattal szemben a Pest Megyei Kormányhivatalhoz. E szervezetek úgy gondolták, hogy a kiadott engedély alapjául szolgáló környezeti hatástanulmány több ponton hiányos. Ezt az állításukat a következő főbb indokokkal támasztották alá: „(a) a hatóságok által megfogalmazott követelmények sok esetben nem számonkérhetőek, és nem tisztázják egyértelműen a kérelmező – azaz az MVM Paks II Atomerőmű Fejlesztő Zrt. – feladatait, még radioaktív kibocsátás esetében sem. Ez hangsúlyozottan igaz a kiegészítő, több százézer évig sugárzó fűtőelemek kezelésére, begyűjtésére és tárolására is. (b) Az engedély továbbá nem írja elő, milyen konkrét intézkedéseket kell tenni egy esetleges nukleáris baleset megelőzése érdekében. (c) A hatásvizsgálatból hiányzik egy olyan elemzés és intézkedési terv, mellyel megelőzhetőek lennének az emberi hibára és a szándékos károkozásra – például terrorizmusra, szabotázsra, háborús cselekményekre – visszavezethető súlyos balesetek. (d) Téves a hatástanulmányban szereplő Natura 2000 hatásbecslés is. Mivel a Duna teljes magyarországi szakasza Natura 2000 terület, Paks II közvetlenül érinteni fogja ezt az európai jelentőségű, védett folyót. A hatásvizsgálat semmilyen biztosítékot nem ad arra, hogy a kibocsátott hűtővíz nem fogja a megengedett bόμεersékeleti korlát fölé melegíteni a Dunát.

⁵² I. fokú engedély 85-87.

⁵³ I. fokú engedély, 91-92.

A Duna hőterhelése és radioaktív kibocsátásokkal való terhelése emellett sérti a Víz Keretirányelvben és a vízgyűjtő gazdálkodási tervekben előírt kötelezettséget is. (e) A biztonságos, tiszta és versenyképes megújuló energiaforrások fejlesztésével teljesen feleslegessé válna az atomerőmű bővítése, és Magyarország csökkenteni tudná orosz energiafüggőségét.”⁵⁴

Magának a fellebbezésnek a tárgya tehát nem kapcsolódik az Aarhusi Egyezményben rögzített jogokhoz, illetve kötelezettségekhez, azonban maga az a tény, hogy biztosítva volt a fellebbezés lehetősége, és hogy a Pest Megyei Kormányhivatal alapos vizsgálat lefolytatását követően, és számos szakhatóság bevonásával megvizsgálta a 'zöldek' kérelmét, bizonyítja, hogy az egyezmény III. pillérében foglalt igazságszolgáltatáshoz való jog is biztosítva volt, illetve van a tanulmány középpontjában álló KHV eljárás során. A Pest Megyei Kormányhivatal végül helyben hagyta az I. fokú döntést. Azonban e pillér érvényesülésének további igazolása, hogy május 26-án ez a két szervezet jogorvoslati jogukkal élve benyújtotta keresetét a Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra.

4. Összefoglaló

Mindezek alapján úgy gondolom, megállapíthatjuk, hogy a bevezetésben felállított hipotézisem – miszerint a Paks II. beruházás környezetvédelmi engedélyezésének folyamata alatt megfelelően érvényesültek az Aarhusi Egyezmény alappilléreit alkotó jogok – igazolódott.

Ezt leginkább a tanulmány második fejezetében, az I. fokú engedély elemzése során sikerült alátámasztanom. Ennek révén kiderült, hogy a beruházó számos sajtó tájékoztatót, lakossági fórumot, illetve közmeghallgatást is tartott a (hazai, és külföldi, a beruházással érintett) lakosság tájékoztatása érdekében. Továbbá a nyilvánosság tétele kötelezettség alá eső (és egyéb információterjesztő) dokumentumokat saját honlapján, illetve egyéb módokon is közzétette. Ezáltal véleményem szerint eleget tett az egyezmény I pilléréből eredő kötelezettségeinek, vagyis biztosította a nyilvánosság információhoz való hozzáférés jogát.

Az érintettek már az eljárás korai szakaszában bevonásra kerültek (pl. civil szervezetek). Akiknek a véleményét, észrevételeit mindig kellő alaposítással kivizsgálta az eljáró hatóság. Így a második pillér, vagyis a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételének joga is biztosított volt az eljárás során.

Mind az első fokú, mind pedig a másodfokú határozatot megfellebbezték az ún. 'zöld szervezetek'. A bírósági tárgyalásra ugyan még nem került sor, de a másodfokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatal határozatából egyértelműen kitűnik, hogy a fellebbezés érdemben került elbírálásra, és alapos mérlegelést követően született meg a végső döntés. Tehát a harmadik pillér, vagyis az igazságszolgáltatáshoz való jog is érvényesült, érvényesül a vizsgált eljárás során.

⁵⁴ Koritár Zsuzsanna: Paks II környezetvédelmi engedélye jogszabálysértő és megalapozatlan, Energiaklub honlapja, in: <http://energiaklub.hu/hirek/paks-ii-kornyezetvedelmi-engedelye-jogszabalyszero-es-megalapozatlan-4031> (2017.03.30.)

Néhány észrevétel érkezett ugyan az egyezmény bizonyos cikkeinek sérelme kapcsán (pl. a közmeghallgatásról való kései értesítés révén a II. pillér sérelme), azonban a Baranya Megyei Kormányhivatal minden észrevétel kapcsán megvizsgálta az eset körülményeit, értelmezte a vonatkozó szabályanyagot, és végül arra a következtetésre jutott, hogy nem történt ilyen jellegű jogsértés az eljárás során.

Végezetül ismételten szeretnék utalni az egyezmény jelentőségére, hiszen az ebben foglalt jogok megsértése, garanciájának hiánya akár a beruházás megghiúsulásához is vezethet (ahogyan az pl. az `ófalui atomtemető` ügyében is történt). Ugyanis azáltal, hogy a megfelelő tájékoztatást biztosítja a beruházó, illetve az eljáró hatóságok, és a nyilvánosságot bevonják az eljárásba, számos olyan kételyt oszlatnak el, amelyek a nemtudásból erednek, és így növelhető az adott tevékenység társadalmi elfogadottsága is.