JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA

Ügyszám: J-3737/2008.
Vizsgálatvezető: Bogdányiné dr. Mészáros Ágnes, dr. Fülöp Sándor
Közreműködő ügyintézők:
dr. Babai-Belánszky Tamás, Ambrusné dr. Tóth Éva, Biczó Imre, Feiler József és Kajner Péter

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalása a BHD Kft. által a Tokaj történelmi Borvidék Kultúrtáj pufferzónájában, a Szerencs Keleti Ipari Parkban létesítendő szalmatüzelésű erőmű okozta örökségvédelmi problémákkal kapcsolatosan

I.
A panasz

1. A Tokaji Borvidék Kultúrtáj területén működő egyes társadalmi szervezetek azzal a kérelemmel fordultak a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodájához (a továbbiakban: Iroda), hogy:

- tegyen ajánlást, „szólítsa fel" a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy a folyamatban lévő, a UNESCO Világörökség Központ által kezdeményezett eljárás végéig a „szerencsi szalmatüzelésű hőerőmű" beruházás megvalósítása ne kezdődjön el és hazánk teljesítse nemzetközi kötelezettségvállalásait.[1]
- tegyen ajánlást, „szólítsa fel" a BHD Hőerőmű Zrt. vezetőségét arra, hogy a folyamatban lévő, az UNESCO Világörökségi Központja által kezdeményezett eljárás végeztéig a beruházás érdemi építését ne kezdje meg.
- tegyen ajánlást a Kormánynak, hogy a világörökségi törvény előkészítésének folyamatát gyorsítsa fel, amellett a Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj Világörökségi Terület nemzeti szintű védelméről gondoskodjék, továbbá valósítsa meg a védelem érdekében szükséges infrastrukturális beruházásokat, amit az Országos Területrendezési Terv (OtrT) is rögzít (új Tisza-híd, elkerülő út).

2. A benyújtott panasz szerint a Tokaji Borvidék Kultúrtájon megvalósítandó erőmű ellentétes a Magyar Köztársaság Tokaji Borvidék Kultúrtáj Világörökségi Kezelési Tervével. Az erőmű hatásterülete részben világörökségi terület, s az erőmű működése során a tüzelőanyag-beszállítás az egyébként is jelentős közlekedési forgalom további növekedését eredményezi majd. Ennek oka, hogy a szerencsi erőmű túlméretezett, a világ legnagyobb ilyen típusú erőműve, aminek tüzelőanyaggal történő ellátását csak nagyobb távolságokról lehet

[1] A világ Kultúrális és természeti örökségének védelméről szóló, az Egyesület Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kultúrális Szervezete Általános Konferenciájának ülésszakán Párizsban, 1972. november 16-án elfogadott egyezményt a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa megerősítő okiratának letétbehelyezése 1985. július 15. napján megtörtént, kihirdetve az 1985. évi 21. törvényerejű rendelettel.

biztosítani. Ezért a beruházás nem tekinthető „megújuló energiaforrásokat hasznosító környezetvédelmi beruházásnak”.[2]

3. A vizsgálat során adatokat kértünk, iratokat szereztünk be a környezetvédelmi engedélyezési eljárást lebonyolító Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségtől, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségtől, a Magyar Energia Hivataltól, a Kulturális Örökségvédelmi Hivataltól, a Világörökség-védelmi Magyar Nemzeti Bizottság Titkárságától, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumtól, az Észak-Magyarországi Területi Tervtanácstól, a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Főügyészségtől, a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Önkormányzattól, a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Miskolci Mérésügyi és Műszaki Biztonsági hatóságától, Tokaj, Mád, Bekecs, Legyesbénye, Monok, Rátka, Mezőzombor, Szerencs önkormányzatoktól, a Környezetvédelmi, és Vízügyi Minisztériumtól, valamint tájékozódtunk a Pénzügyminisztériumnál és az MVM Zrt-nél. A biztos vagy hivatalának képviselője részt vett önkormányzat által szervezett fórumon, találkozott Szerencs, Tokaj, Hercegkút és Legyesbénye polgármesterével, Sárospatak alpolgármesterével, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzat elnökével, és a Tokaj Történelmi Borvidék Világörökségi Egyesület képviselőjével, valamint a beruházó, – ma már – BHD Zrt. képviselőjével. Az állásfoglalás véglegesítése során figyelembe vettük az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, a Magyar Energia Hivatal, Szerencs Város Önkormányzata, valamint a BHD Zrt. észrevételeit is.

II.
Tényállás

A.)
A Tokaji Borvidék Kultúrtáj világörökségi védelme

A védelem létrejötte

4. A Tokaji Borvidék Kultúrtájat 2000-ben terjesztették fel a Világörökségi Listára, amit 2002-ben az UNESCO Világörökségi Bizottsága a 26 COM 23.13. sz. határozatával elfogadott. A világörökségi listán a kulturális örökségvédelmi értékek között tartják nyilván. A felterjesztési dokumentáció része volt a 2000-ben készült Kezelési terv, amit a Magyar Állam később kiegészített 2001-ben egy „Management Plan 3” elnevezésű anyaggal. Ezt kisebb módosításokkal 2003-ban fogadták el, mint a „Tokaji Borvidék Kultúrtáj Világörökségi Kezelési Tervét”.[3]

5. A felterjesztési dokumentációhoz[4] tartozó együttműködési szándéknyilatkozatot a magterületen található önkormányzatok írták alá.[5] Vállalták, hogy a Borsod-Ababúj-Zemplén Megyei Területfejlesztési Tanács elnökének koordinációja mellett együttműködnek a

[2] Jövő nemzedékek országgyűlési biztosához érkezett J3737/2008. számú panasz.
[3] Kultúrális Örökségvédelmi Hivatal Világörökségi Nemzeti Bizottság Titkársága 201/22/5/2008. sz. levele mellékleteivel a Jövő nemzedékek országgyűlési biztosának.
[4] 2003. évi Kezelési Terv 3, 10-11. old. (2001), nem hivatalos fordítás, elérhető: http://whc.unesco.org/en/list/1063/documents/.
[5] Együttműködési szándéknyilatkozat Miskolc, 2001. november 15. Aláírók: BAZ Megyei Önkormányzat, Észak-Magyarországi Területi Főépítész Iroda, Bodrogkeresztúr, Bodrogkisfalud, hercegkút, Mád, Mezőzombor, Rátka, Szegi,. Tokaj, Tállya, Tarcal, Sátoraljaújhely, Tolcsva, Sárospatak polgármesterei, Tokaj-Hegyalja Borvidék Hegyközségi Tanácsa.

magterületek egyetemes és egyedi értékeinek védelme érdekében; egyeztetik az ezzel kapcsolatos feladatokat; tájékoztatják egymást a menetközben felmerülő és ismertté vált adatokról; összehangolják a magasabb szintű fórumoknak benyújtandó dokumentumokat; tájékoztatják egymást a kidolgozás alatt álló tervekről; létrehoznak egy fórumot a Világörökség Listára jelölt terület kezelése és fejlesztése érdekében, amely a készülőben lévő Kezelési tervet évente felülvizsgálja és egységesíti.

6. A világörökségi helyszín összesen 132.555 négyzetkilométernyi magterülete és 748.797 négyzetkilométeres védőzónát alkotó - 27 településhez tartozó közigazgatási - területe pontosan megegyezik a bortörvényben meghatározott Tokaj-hegyaljai borvidékkel. A magterület határán belül eső, és a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvénynek megfelelő kitermelési engedéllyel rendelkező bányatelkek ki vannak véve a felterjesztett világörökségi területből.[6]

7. A felterjesztési dokumentáció kezelőszervként az örökségvédelmi hatóságok területileg illetékes szerveit jelöli meg, illetve a Tokaj Hegyaljai Polgármesterek fóruma által alakítandó szervezetet is kezelő szervként említi.[7] A 2003. évi Kezelési Terv már a „Tokaji Világörökség Egyesületet nevesíti.[8] A Tokaj Történelmi Borvidék Világörökségi Egyesület 31 alapító taggal 2003. február 11-én alakult meg. Az egyesület bejegyzése előtt az érintett települések már hozzákezdtek a világörökségi védelemmel kapcsolatos feladatok előkészítéséhez: a Tokaj Mikrorégióért Alapítvány keretében az „Összefogással Tokaj Világörökségéért" projekt az ún. Európai Unió Pályázat Előkészítő Alapjából 2140,5 millió Ft támogatást kapott különböző célok megvalósítására. Ebből a pályázati pénzből 16 település részesült. (Szerencsen Világörökségi kapuzat és turisztikai fogadóépület épült, de egyebek között pályázati támogatást kapott Sátoraljaújhelyen a Magyar Nyelv Múzeuma, Legyesbényén a Borház is.). A Tokaji Történelmi Borvidék Világörökségi Egyesület 5/2003. (XII. 18). számú határozatával[9] fogadta el – alapszabályának megfelelően a jelenlévő tagok többségének szavazatával – a világörökségi terület Kezelési Tervét, melyet a VÁTI Kht. készített el.

8. A Tokaji Borvidék Kultúrtáj UNESCO-hoz továbbított Világörökségi Kezelési Tervében megfogalmazták, hogy a világörökségi cím elnyerése „olyan új, önként vállalt kötelezettségeket jelent, amelyeknek állandóan és folyamatosan meg kell felelni."[10] Továbbá rögzítik: „A magyar jogrendben a „világörökség" fogalom, illetve a világörökségi elismertségből következő jog és kötelezettség csak érintőlegesen szerepel. […] A kezelési terv jelenlegi státuszát tehát nem a magyar jogrend, hanem az UNESCO Világörökségi Bizottságának elvárása határozza meg." „A kezelési terv – megfelelve az UNESCO elvárásainak – olyan tanácsadó, keretjellegű, stratégiai irányító és befolyásoló szereppel bíró dokumentum, melyet az érintettek egyhangú jóváhagyása legitimál".[11]

9. A Világörökségi Listára történő felvétel feltétele volt a terület jogi védelme. A jelölési dokumentum a területnek védelmet biztosító jogi eszközök között sorolja fel az országos, regionális és helyi szintű területrendezési terveket.

[6] 2003. évi Kezelési Terv 6- 7. oldal
[7] Felterjesztési dokumentáció 45. oldal, elérhető: http://whc.unesco.org/p_dynamic/sites/passfile.cfm?filename=1063&filetype=pdf&category=nominations
[8] 2003. évi Kezelési Terv 24. oldal
[9] Egyesület 2003. XII. 18-i közgyűlésének jegyzőkönyve, Tállya.
[10] Kezelési terv 3. o. 1.1. pont.
[11] Kezelési terv 4.o. 1.2. pont.

A világörökséggel járó védelemmel kapcsolatos viták

10. A vizsgálatom során megkeresett önkormányzatoktól származó információkból arra a következtetésre lehet jutni, hogy a terület világörökségi védelemre történő felterjesztésével és a cím elnyerésével kapcsolatosan több helyen túlzott elvárások alakultak ki. Elsősorban a cím alapján megszerezhető támogatásoktól várták több helyen a település gondjainak – a munkanélküliség, az elöregedés, az elnéptelenedés, a szegénység – a megoldását.

11. Ezzel szemben a szerencsi szalmaégetőmű beruházással kapcsolatos sajtó megnyilvánulásokban, és az önkormányzatoktól kapott tájékoztatásban is több településen már azt hangoztatják, hogy a világörökségi címmel csak a kötelezettségeik növekedtek, az elképzelt településfejlesztéseket nem tudják a „korlátozó" jogszabályok miatt megvalósítani. Szembenállásuk a világörökségi terület jogi védelmével most az erőmű beruházás okán pattant ki, valójában a természeti értékek általuk túlzottnak tartott védelmével, a környezetvédelmi jogi előírásokkal nem értenek egyet, többen ebben látják a térség leszakadásának okát. Az érintett polgármesterek elmondása szerint a világörökség címből fakadó előnyök elosztását a települések egy része nem tartja igazságosnak.

12. Az elmúlt évek konfliktusai többnyire a világörökség-védelmi magterület, és a pufferzónában lévő önkormányzatok között keletkeztek. Utóbbiak elsősorban nagyobb létszámot foglalkoztató ipari beruházást akarnak vagy olyan fejlesztéseket, amelyek példáit más területekről veszik (újabb bányákat, papírgyárat, szélerőművet, a geotermikus energia hasznosítását, vízi sportlétesítményeket a Bodrogzugban, hajózást a Bodrogon stb.), mert álláspontjuk szerint a bortermelésből, idegenforgalomból ma nem tudnak megélni[12].

13. A hagyományosan bortermelő területek önkormányzatai viszont nemcsak ragaszkodnak a bortermelés eddigi eredményeihez, hanem perspektívát látnak a bor- és egyéb pl. a vallási-, a vadászturizmusban, a kereskedelem, a vendéglátás fejlesztésében.[13] Általában ez utóbbi önkormányzatok rendeleteikben szabályozták is a helyi értékeik védelmét, több évtizedre megvalósítandó koncepcióval rendelkeznek a településük ilyen irányú fejlesztésére, évek óta rendezvényeket szerveznek, hogy megismertessék a helyi értékeket.

B.)
Az erőmű megjelenése a világörökségi területen

Az erőmű szerencsi helyszíne kiválasztásának előzményei

14. A szerencsi szalmatüzelésű erőmű beruházással kapcsolatos engedélyezési eljárások az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségen indultak 2006. július 25-én. Ennek közvetlen előzménye, hogy a BHD Hőerőmű Kft. által a Miskolc Diósgyőri Ipari Park területén megvalósítani szándékozott ugyanilyen paraméterű erőmű létesítésével kapcsolatosan a felügyelőség 6391-51/2006. számú határozatában az engedély kiadását kizáró okot állapított meg.

15. A kérelmet elutasító határozat indoklása szerint a kizáró okok között szerepelt, hogy az erőmű hatásterületén, 100 méteren belül lakóépületek voltak, illetve a megvalósítani tervezett

[12] Tállya, Golop, Legyesbénye, Bodrogkisfalud.
[13] Tokaj, Sárospatak, Hercegkút, Erdőbénye.

légszennyező pontforrás üzembe helyezésével a terület jellemző levegőszennyezettsége meghaladta volna az éves légszennyezettségi határértéket.

16. Az engedély kiadásának akadályát képezte az is, hogy a tüzelőanyag beszállítása a város lakott területein keresztül történt volna, és így a beszállítási útvonal szűk utcái miatt nem kívánatos mértékűre növekedett volna a közlekedési zaj. Ezért a BHD Hőerőmű Kft, a felügyelőség határozata indoklásában szereplő azon kitétel alapján, mely szerint az előzetes vizsgálati dokumentáció más megfelelő helyszín kiválasztása esetén ismételten benyújtható, a szerencsi helyszínhez igazított változtatásokkal az előzetes vizsgálati eljárást a Szerencsi Keleti Ipari Park területére kezdeményezte.

C.)
A világörökséggel kapcsolatos szabályok megsértése miatti nemzetközi eljárás

17. 2007. júliusában a Világörökség Magyar Nemzeti Bizottsága (VÖMNB) Titkársága a Világörökség egyezmény Irányelveiben foglalt monitoring eljárás keretében tájékoztatta az UNESCO Világörökség Központot a projektről, a tervezett szerencsi szalmatüzelésű erőműről. Ugyanezen év augusztusában civil szervezetek is az UNESCO Világörökség Központhoz fordultak.

18. Az UNESCO Világörökség Központ Magyarország UNESCO nagykövetéhez címzett 2007. október 23-i levelében kérte a magyar felet, hogy nyújtson be részletes jelentést a megőrzési állapotról és a megóvás érdekében hozható nemzeti szintű döntésekről.

19. A Magyar Köztársaság Világörökség Magyar Nemzeti Bizottságán keresztül az UNESCO Világörökségi Központnak 2008. február 1-én megküldött részletes jelentés[14] megállapításai között is szerepel, hogy az Országos Területrendezési Tervvel ellentétes rendelkezéseket tartalmaz a Szerencs város önkormányzata által módosított szabályozási terv és helyi építési szabályzat.

20. „Az OTrT-ben[15] az országos ökológiai hálózat részeként, ökológiai „zöld folyosóként" (nem beépíthető) feltüntetett helyszínen az önkormányzat „Keleti Iparterület" létrehozását fogadta el." „Hatályos megyei szintű rendezési terv hiányában (amelynek elkészítése/elfogadása folyamatban van) közvetlenül az országos szabályozással kellett volna harmonizálnia a helyi szabályozásnak", tartalmazza a jelentés.

21. Szerencs Város Polgármestere a jelentés néhány „kiigazítását" kérte, ezt a VÖMNB képviseletében Dr. Mezős Tamás 2008. június 25-én az UNESCO-nak elküldött levelében megtette az alábbiak szerint:

- „Az Országos Területrendezési Terv és Helyi Területrendezési terv közötti ellentmondás nem olyan éles, mint a jelentésben volt, annak nagy léptéke nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy a tervezett erőmű része-e az ökológiai hálózatnak. Az OTrT értelmezése, mivel nincs regionális terv többféle is lehet, ezért a Szerencs város határozatai nem ellentétesek az OTrT-vel."
- Beépítés magasság korlátját Szerencs 9 méterről 20 méterre emelte, megengedve +5 m-t, ha a technológia ezt szükségessé teszi.

[14] Részletes jelentés az UNESCO/Világörökségi Központ számára a „Tokaji Történelmi Borvidék Kultúrtáj" világörökségi helyszín megőrzési állapotáról 3.o. II./2.
[15] 2003. évi XXVI. törvény az Országos Területrendezési Tervről.

- A Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj Kezelési Terv „jogi státuszával” kapcsolatosan is pontosították az alapjelentést, mely szerint „nem olyan kötelező érvénnyel bíró dokumentum, amely felülírhatná a szabályozási tervek előírásait. A kezelési tervet a Tokaji Borvidék Világörökségi Egyesület (helyi önkormányzatok és civil szervezetek) konszenzussal fogadták el 2003-ban, az időközben módosítottat viszont nem mindegyik önkormányzat, így Szerencs sem fogadta el, ezért „nem vált jogforrássá.” Ezért a kezelési terv jogi státuszát rendezni kell, jogszabályalkotással.
- Hangsúlyozza, hogy a tervezett létesítmény engedélyezése során a magyar szervek és intézmények a hatályos (helyi és országos) jogszabályokkal összhangban jártak el, bár elismeri, hogy megosztottak a helyi önkormányzatok és civil szervezetek is a létesítmény megítélésében.[16]

22. Megjegyzendő, hogy a 2003. évi XXVI. törvény (OTrT) – az önkormányzati rendelet módosítása idején – hatályos szabályai még nem tartalmaztak előírást a világörökségi területek vonatkozásában. Ezért a helyi rendeletmódosítás időpontjában nem volt olyan magasabb szintű jogszabály, amely örökségvédelmi szempontból korlátozta volna az önkormányzat rendeletmódosítását.

23. A Magyar Köztársaság Állandó UNESCO Képviselete útján 2008. február 1-én benyújtott jelentésében vállalta a térségre vonatkozó világörökségi szempontú hatástanulmány elkészíttetését. Erre megbízást az ÖKO Zrt. kapott 2008. november 30-i határidővel. Ezzel egyidejűleg felgyorsult a világörökségi védelem nemzeti szintű jogi szabályozásának előkészítési folyamata is.

24. A Világörökség Bizottság korábbi, 32. ülésén megtárgyalta a fenti 22. pont szerint kijavított jelentést, és az abban foglaltakkal összhangban felhívta Magyarországot, hogy adjon részletes tájékoztatást a Működési Irányelvek 172. bekezdése alapján.

25. Az ÖKO Zrt. örökségvédelmi szempontú hatástanulmánya alapján készült el az ügyben a Magyar Köztársaság újabb jelentése a Világörökségi Központnak. A jelentést a Világörökség Magyar Nemzeti Bizottsága 2009. január 30-i ülésén megtárgyalta. A világörökség-védelmi hatásvizsgálati dokumentációt a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa – annak ellenére, hogy a hatáskörét biztosító jogszabály alapján a jelentéskészítési folyamatban való részvételét jelezte – a VÖMNB ülése előtt nem kapta meg. Közvetlenül a VÖMNB ülése előtti nap délutánján a Bizottság titkársága elküldött egy jelentés tervezetet, aminek tartalma nem egyezik meg teljes egészében a VÖMNB ülésén előterjesztett dokumentummal. A hatástanulmány nyilvánosságával, sőt egyes további állami szervek számára való hozzáférhetőségével kapcsolatban a magyar kulturális igazgatás különböző szintjein eltérő tartalmú nyilatkozatok jelentek meg.

[16] Szerencs Város polgármestere a JNO vizsgálatra tett észrevételében kéri, hogy a VÖMNB megváltozott álláspontja a vizsgálat tényállási részében is hangsúlyosan szerepeljen. Az állásfoglalás tényállási részében nem minősítjük a különböző történéseket, csak felsoroljuk azokat. A 21. pontban foglaltak –véleményünk szerint – eleget tettek a polgármester asszony kérésének.

D.)
Környezetvédelmi engedélyezési eljárások

Előzetes eljárás

26. Az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségre 2006. VII. 25-én benyújtott kérelme alapján a BHD Hőerőmű Kft mezőgazdasági biomassza tüzelésű erőmű létesítésének engedélyezésére irányuló eljárást kezdeményezett Szerencs - Keleti Ipari Park területén. Az engedélyezési eljárás két szakaszban zajlott le.

27. A benyújtott dokumentáció alapján a felügyelőségen előzetes vizsgálatot folytattak le. A környezeti hatástanulmány és az egységes környezethasználati engedély kérelem tartalmi követelményeinek meghatározása érdekében bevonták a hatáskörrel rendelkező szakhatóságokat, és a felügyelőség eleget tett a jogszabályban előírt közzétételi kötelezettségének is a vélelmezett hatásterületen lévő önkormányzatok – Bekecs, Legyesbénye, Taktaszada, Megyaszó, Monok, Golop, Tállya, Rátka, Mád, Mezőzombor, Bodrogkeresztúr, Tarcal, Prügy és Szerencs Város – jegyzőinek értesítésével.

28. A megkeresett jegyzők többsége arról tájékoztatta a felügyelőséget, hogy észrevétel a közhírré tétel ideje alatt nem érkezett, a dokumentációra az önkormányzatok észrevételt nem tettek. Kivételt képez ez alól Mezőzombor és Legyesbénye.[17] Mindkét település önkormányzata azt jelezte, hogy az előzetes vizsgálati dokumentációban nincs megfelelő adat arra vonatkozóan, hogy erőmű beüzemelését követően a levegő minősége hogy fog alakulni a településükön, nem következik-e be esetleg légszennyezés. Legyesbénye önkormányzata ezen túl – az általa szakhatósági állásfoglalásnak nevezett véleményében – felveti a világörökség-védelmi területen történő létesítés problémáját, kijelenti, hogy nem lát garanciát arra, hogy a biomasszán kívül mást nem fog az erőmű égetni, és további egyeztetést kér.

29. A megkeresett szakhatóságok állásfoglalása alapján a felügyelőség 2006. október 2-án kelt 13.672-46/2006-os számú határozatával az előzetes vizsgálati dokumentációt elfogadta. Az eljárás további szakaszában összevont hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési dokumentáció benyújtását írta elő (EKHE), és meghatározta a vizsgálati szempontokat, melyek között azonban az erőmű világörökségi védelem alatt álló területre gyakorolt hatásának vizsgálatát nem írta elő. A BHD Hőerőmű Kft. már 2006. október 6-án benyújtotta a felügyelőségre az erőmű létesítésére vonatkozó összevont környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználat engedélyezési dokumentációt, melyet az ETV-ERŐTERV Energetikai Tervező és Vállalkozó Zrt. készített.[18]

Egységes környezethasználati engedélyezési eljárás

30. A felügyelőség által – a vizsgálatunkhoz - megküldött dokumentáció alapján az állapítható meg, hogy az előzetes eljárásban kötelezően lebonyolítandó egyeztető tárgyaláson nem került sor a Legyesbénye önkormányzata által felvetett problémák megválaszolására, az önkormányzat az egyeztető tárgyalásra meghívást sem kapott. Az eljárás e szakaszát lezáró határozatban sincs utalás az önkormányzat által feltett kérdésekre. Az egységes

[17] Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 13672/2006. ügyirata.
[18] Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 1503-8/2007.számú határozata 18.o.1 bekezdés és 25. oldala.

környezethasználati engedélyezési eljárásban a legyesbényei önkormányzat nem vett részt. Az összevont hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárást a felügyelőség formálisan a jogszabályban[19] előírt eljárási szabályok szerint folytatta le, és 2007. V. 10-én meghozta az 1503-8/2007. számú egységes környezethasználati engedélyt tartalmazó határozatát.

31. Az eljárás befejezése előtt, a felügyelőségen 2007. V. 08-án iktatott beadvánnyal a Tokaj Reneszánsz – Tokaji Nagy Borok Egyesülete, Tokaji Bormívelők Társasága Egyesülete, Tokaj-hegyaljai Borút Egyesület tiltakozó levelet nyújtott be az erőmű megvalósítása miatt, amelyre válaszként a felügyelőség kéri a Tokaj Reneszánsz – Tokaji Nagy Borok Egyesülettől az ügyféli jogállását igazoló okmányokat. Levelében felhívja a figyelmet arra, hogy „csak az ügyféli jogállást biztosító jogerős végzés birtokában élhet fellebbezési jogával."[20]

32. A felügyelőség a határozatát 2007. VI. 06-án jogerősítette, miután az eljárásban résztvevő hatóságok illetve önkormányzatok „fellebbezési jogukról lemondtak", vagy jelezték, hogy a közhírré tétel ideje alatt a határozatra észrevétel nem érkezett. Az egyesület a hiánypótlásnak 2007. VII. 05-én feladott és a felügyelőségen 2007.VII. 07-én érkeztetett beadvánnyal tett eleget. Ezt követően a felügyelőség megküldte az egyesületnek a jogerősített határozatot. Az egyesület nem élt fellebbezéssel a határozattal szemben.

33. Az egységes környezethasználati engedély 2027-ig érvényes, az első felülvizsgálat ideje 2012. április 30-ig esedékes. Az engedély szerint a BHD Hőerőmű Kft a Szerencs Keleti Ipari Parkban 6,5 ha-os telephelyén „50 MWth-ot meghaladó bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezés" megvalósítására kapott engedélyt, a beépített (leadott villamos-) teljesítménye 49,91 MW, bemenő hőteljesítménye 140,8 MWth. Tüzelőanyag igénye 265.000 t/év, 33,1 t/h (120-150 kamion, pótkocsis teherautóforduló naponta). Ennek 80%-a gabonaszalma, 20%-a napraforgószár és rizsszalma. A tüzelőanyag szállítása nappal, négy irányból történik, a 37. sz. főúton, amelyből kettő a kérdéses szakaszokon a 8 termelési régió és az erőmű között lakott területet nem érint.

34. Az erőmű engedélyében tényként hivatkozik a felügyelőség a Magyar Energia Hivatal 222/2006. számú kiserőművi létesítési engedélyére, amely azonban a 3544 Miskolc Kerpely Antal u. telephelyű erőmű létesítésére vonatkozik.

E.)
Az engedély legfontosabb tartalmi elemei

35. Az engedélyben az általános, és az építés idejére vonatkozó előírások egyediesítése csak részben történt meg, azok többnyire nem haladják meg a jogszabályokban foglalt követelmények felsorolását. Jellemző példa erre az engedély levegőtisztaság-védelmi fejezete. Az erőműnek több diffúz légszennyező forrása lesz, – tüzelőanyagok tárolásánál, rostélyhamu és pernye kezelése során – azonban az engedély azokra vonatkozó levegővédelmi előírásai csak a célállapotot rögzítik. Az engedély szerint a nitrogén-oxidok és hidrogén-klorid terjedésének hatásterülete a pontforrásoktól mintegy 1785 m-ig terjed kör alakban.

[19] 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról.
[20] Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 1503-12/2007. ügyirata.

36. Az előzetes környezetvédelmi vizsgálati dokumentáció a fent említettől eltérő, 7600 m sugarú, azonban szintén kör alakú hatásterülettel számolt. A felügyelőséget ezzel kapcsolatban a vizsgálat előzetes megállapításaira alapozva megkerestük. A hatóság erre tett észrevételében jelezte, hogy az előzetes vizsgálat adatai becslésen alapultak. Tekintettel arra, hogy az erőmű még nem üzemel, mérésen alapuló imissziós értékekről valóban nem beszélhetünk sem az előzetes vizsgálati eljárás, sem az egységes környezethasználati engedélykiadása során. Ugyanakkor a más területen engedélyezett, lényegesen kisebb kapacitású szalmatüzelésű erőmű hatásterületének paramétereivel való összevetés miatt vitatható a hatásterület számításának helyessége.[21]

Vízvédelmi munkarészek és hőhasznosítás

37. A vízminőségi követelményeket a környezetvédelmi hatóság határozatában a vonatkozó miniszteri rendelet[22] szerint határozták meg. Az erőmű közepes sótartalmú hulladékvizei részben a salaknedvesítéshez lesznek felhasználva, a fennmaradó mennyiség a szennyvízcsatornába kerül. A szennyvíztisztító kapacitásának kihasználtságát és azt, hogy tudja-e fogadni a technológiai szennyvizet az eljárásban nem vizsgálták. A kérelem kivizsgálása során kapott információk alapján, – feltehetően – a szerencsi szennyvíztisztító kapacitása elégséges lesz a technológiai szennyvíz fogadására. Nincs megnyugtató adat azonban a hatásvizsgálati eljárásban arra vonatkozóan, hogy az erőműből a városi szennyvízcsatornába kibocsátásra kerülő technológiai szennyvíz hőmérséklete milyen lesz, a határozatban csak a vonatkozó 28/2004. (XII.25.) KvVM. rendeletben meghatározott küszöbértéket vették alapul, mint elérendő célt.

38. Az egységes környezethasználati engedélyben irányadó tényállás szerint az erőmű üzemeltetése során hőszolgáltatást nem végez. Ebben az eljárásban nem is vizsgálták az üzemelés során keletkező hő hasznosításának lehetőségét, erre nézve a felügyelőség előírást nem tett.

A világörökségre gyakorolt hatás kérdése

39. A felügyelőség környezethasználati engedélyezési eljárásában nem vizsgálták, hogy a Szerencsen létesítendő erőműnek milyen hatása lesz a Tokaji Borvidék Kultúrtájra.

A tüzelőanyag

40. Az erőművet érő, az Irodánkhoz eljuttatott panaszban, sajtóhíradásokban és egyéb nyilatkozatokban szereplő bírálatok legjelentősebb része arra vonatkozik, hogy a szükséges tüzelőanyagot a tervek szerint mintegy 80 km-es körzetből gyűjtik be, mely a világörökségi táj közútjain többletterhelést fog kiváltani. Egyik tanulmány sem számol vasúti beszállítással annak ellenére, hogy a tervezett erőmű megközelítését biztosító közutak már most is túlterheltek, különösen a Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar megyei területekről érkező fűtőanyag beszállításának leendő útvonalai. A felügyelőség által kiadott engedély nem tartalmazza a tüzelőanyag szállítással és a hulladékok elszállításával kapcsolatos adatokat sem.

[21] Közép-Tisza-Vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 1032-83/ 2006. évi a „My-tech Invest" kft részére kiadott egységes környezethasználati engedély, 2.4. pont, 12. o.
[22] 28/2004. (XII.25.) KvVM rendelet 2. sz. melléklet 4. védettségi kategória.

41. A hatásvizsgálati dokumentáció 265.000 tonna éves tüzelőanyag igényt említ. A biztos által lefolytatott vizsgálat más forrásaiból tudható, hogy a BHD 270.000 tonna tüzelőanyagra kötött szerződést termelőkkel, és e szerződések nemcsak az engedélyben szereplő tüzelőanyag fajták szállítására vonatkoznak, hanem az un. Szarvasi-1 energiafű termeltetésére és beszállítására is. A tüzelő-, a segédanyagok és hulladék anyagok szállítása eszerint napi 98 járművel történik (a ki- és bemenő forgalmat tekintve ez napi 196 járművet jelent az erőmű kapujánál és az egyes útvonalakon). Ennek ellenére – bár a korábbi helyszínen, Miskolcon foglalkoztak a szállítások szűkebb hatásterületen kívüli környezeti hatásaival – a szerencsi erőmű esetében ezt a felügyelőség elmulasztotta.

A tüzelőanyag-választás közvetett hatásai

42. A hatásvizsgálat nem foglalkozott az erőmű üzemeléséhez elengedhetetlenül szükséges ún. kapcsolódó műveletek körében az energiafű termeltetésének várható környezeti hatásaival, holott a BHD Kft. már 2007. március 9-én szerződést kötött Szarvasi-1 energiafű szállítására. A felügyelőség a biztos előzetes vizsgálatára tett észrevételében is hangsúlyozta, hogy az energiafű nem szerepelt a hatástanulmányban, mint lehetséges tüzelőanyag, és álláspontja szerint a megvalósítani tervezett technológia nem is alkalmas a biomassza fogalomkörbe sorolt összes anyag (így pl. az energiafű) tüzelésére.

43. A BHD Hőerőmű Zrt. a KITE, a GITR és az ENTOR cégekkel 2009-2020-ig tartó hatályú szerződésekkel lekötött 575.000 t/év tüzelőanyagot (különböző szalmák, kukoricaszár, energiafű). Ebből 270.000 t/év mennyiség szállítására az integrátor cégek már a gazdákkal is leszerződtek.

44. Pontosan, meghatározott területi egységek szintjén a rendelkezésre álló adatokból nem derül ki, hogy az alapanyagot hol fogják előállítani és ez érint-e természeti szempontból értékes területeket. Az azonban megállapítható, hogy a szerződött termőterületek mely települések közigazgatási határán belül helyezkednek el és itt van-e természetvédelmi szempontból értékes terület. A következő területek ilyenek:
- Hidasnémeti (8700 tonna biomassza-termés, 45 km-re Szerencstől) – Natura 2000 terület
- Zsujta (2000 tonna, 43 km) – Natura 2000 terület
- Kesznyéten (6480 tonna, 29 km) – Kesznyéteni Tájvédelmi Körzet, Natura 2000 terület, Kedvezőtlen Adottságú Terület (KAT)
- Tiszadorogma (3960 tonna, 73 km) – Natura 2000 terület, Érzékeny Természeti Terület (ÉTT)[23], KAT
- Tiszabábolna (9400 tonna, 78 km) – ÉTT[24]; Natura 2000 terület[25], KAT
- Tiszadob (4900 tonna, 26 km) – Tiszadobi Ártér Természetvédelmi Terület[26]

A hatásvizsgálati dokumentációk más területekkel is számolnak. Az említett termelő térségek közül a Bodrogköz és a Borsodi Mezőség jelenleg érzékeny természeti terület (ÉTT), a Taktaköz és a Hortobágy pedig tervezett ÉTT.

45. Kedvezőtlen Adottságú Területeken (KAT) a szántóművelés felhagyása lenne szükséges, ez az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programból egyértelműen kiderül.[27] Olyan fejlesztés

[23] 6.számú melléklet a 150/2004.(X. 12.) FVM rendelethez
[24] 6.számú melléklet a 150/2004.(X. 12.) FVM rendelethez
[25] Várhatóan nem itt fogják termeszteni a biomasszát, ugyanakkor közvetett hatások jelentkezhetnek.
[26] Várhatóan nem itt fogják termeszteni a biomasszát, ugyanakkor közvetett hatások jelentkezhetnek.

megvalósítása, mely az ilyen településekre eső területeken a szántóművelés fenntartására ösztönöz, ellentétes a hazai és EU-s agrárpolitika kinyilvánított céljaival egyaránt. A már szerződött beszállítók közül nem egynek a területe esik Kedvezőtlen Adottságú Területre.

Natura 2000-es területek érintettsége

46. Az erőmű tervezett helyszínét és a beszállítási útvonalakat több Natura 2000 terület zárja körül. A felügyelőség határozatának indoklási része rögzíti, hogy „Természetvédelmi szempontból a tevékenység ipari parknak szánt területen történik. A terület nem áll természetvédelmi oltalom alatt, illetve nem érint NATURA 2000-es területet." A biztos előzetes vizsgálatára tett észrevételében a felügyelőség azt a nyilatkozatot tette, hogy a tervezett beruházásnak a Natura 2000 területekre gyakorolt hatását mind az előzetes, mind az összevont engedélyezési eljárás során vizsgálták. Itt fejtik ki azt is, hogy az erőmű üzemelése nem fog jelentős hatást gyakorolni a környező Natura 2000 területekre, mivel a legnagyobb kiterjedésű hatásterület nem, vagy csak igen kismértékben (0,0005%) fedi a Natura 2000 területeket. Ezeket a megállapításokat ugyanakkor az engedély nem tartalmazza.

Az üvegház hatású gázokra vonatkozó rendelkezések

47. A szén-dioxid (CO_2) üvegházhatású gáz kibocsátással járó tevékenység végzését az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 14/3853-5/2007. számú határozatával engedélyezte az Első Szalmatüzelésű Erőműben, mégpedig határozatlan időre.[28] Az engedély szerint a próbaüzem várható kezdési időpontja 2009.09.01. A határozatban az erőműben felhasznált tüzelőanyagok között szerepel a rizsszalma, napraforgószár, kukoricaszár, – és az EKHE határozattal szemben – energiafű is. A tüzelőanyagok mennyiségét MKEH hiteles elektronikus szalagmérleggel mérik, mérési bizonytalansága +/- 1,0%. Az adatmeghatározás maximális megengedett összbizonytalansága +/- 2,5 %. A tiszta biomassza kibocsátási tényezője 0. Az engedély szerint „az Üzemeltető a CO_2-kibocsátásait nem anyagmérleg alapján számítással határozza meg. A határozat által előírt minimális adatmeghatározási szinteket biztosítani tudja, tehát képes az üvegházhatású gázok kibocsátásait nyomon követni".

[27] Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program (2007. szeptember) 5.3.2.1.1. intézkedése szerint a meghatározott településlistán található Kedvezőtlen Adottságú Területen gazdálkodók a területalapú támogatáson felüli kifizetést vehetnek igénybe. „Az intézkedés fő céljai a termőhelyi adottságoknak megfelelő termelési szerkezet kialakítása, az extenzív kultúrák (gyep- és takarmánynövények) előmozdítása az érzékeny természeti területeken, a környezettudatos gazdálkodás és fenntartható tájhasználat erősítése. Az intézkedés további fő célkitűzései a vidéki foglalkoztatási és jövedelemszerzési lehetőségek bővítése és javítása, új, alternatív, a környezetvédelem követelményeinek megfelelő vidéki gazdasági környezet kialakítása, valamint a kedvezőtlen adottságú területeken a mezőgazdasági tevékenység folytatásának és a mezőgazdasági célú földhasználat fenntartásának biztosítása, továbbá hozzájárulás az életképes vidéki közösségek fenntartásához."

[28] Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 14/3853-5/2007. számú határozatával visszavonta a BHD Hőerőmű Kft részére 2007. 07.23-án kiadott 14/3853-3/2007. számú határozatát, és szén-dioxid üvegházhatású gázkibocsátással járó tevékenység végzését engedélyezte a BHD Hőerőmű Zrt. részére, amelyik átalakulással jött létre, bejegyezve a Cg. 01-10-045707 cégjegyzékszámon 2007.09.25-i bejegyzéssel.

F.)
Az erőmű létesítése miatt megváltozó szerencsi településrendezési döntések

48. A beruházás megvalósításához szükséges engedélyezési eljárások megkezdése előtti szerencsi rendezési terv nem tette lehetővé az erőmű megépítését.[29] Az előzetes vizsgálati eljárást közvetlenül megelőzően Szerencs Város Önkormányzata a 91/2006. (VI. 28.) számú önkormányzati határozatával a településrendezési terv módosítására szerződést kötött a beruházásban érdekelt BHD Kft-vel. E szerződés szerint a Keleti és Déli Ipartelepre vonatkozóan változás következhet be az építménymagasságok, illetve a beépíthetőség mértékében.

49. A települési szerkezeti terv keleti iparterületre vonatkozó előírásainak módosítását az önkormányzat 79/2007. (VI. 15.) számú határozatával hagyta jóvá, és 12/2007. (VI. 15.) számon módosította az önkormányzat az 1/2006. (I. 31.) sz. rendelettel kihirdetett Helyi Építési Szabályzatát is. Az önkormányzat szabályozási tervével kapcsolatosan a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzati Hivatal Főépítésze[30] – miközben a módosításokkal kapcsolatosan kifogást nem emel – megállapítja, hogy „a Településrendezési terv módosítása ipari gazdasági területként jelölt terület-felhasználási egységet érint, melynek szabályozási előírása nem teszi lehetővé a tervezett szalmatüzelésű erőmű megvalósítását". Álláspontja szerint a településmorfológiai szempontból célszerűbb lenne – a 37. főközlekedési út szomszédsága miatt – alacsonyabb építménymagasság és az 1949/4 hrsz.-ú ingatlant javasolja a telepítés céljára. Ezt a szakvéleményt az önkormányzat döntésekor nem vette figyelembe.

50. Az önkormányzati rendeletmódosításokat, és a megállapodást később bejelentés alapján, törvényességi felügyeleti vizsgálat keretében vizsgálta a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség. A főügyészség az Észak-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kirendeltségétől kapott tájékoztatás alapján rögzíti, hogy a Szerencs Város Önkormányzatának Képviselőtestülete 1/2006. (I. 31.) sz. Szerencs város és Ond településrész szabályozási tervének elfogadásáról és annak későbbi módosításáról szóló rendeletére, illetve a helyi építési szabályzat módosítására törvényességi észrevételt senki nem tett. A főügyészségi vizsgálat nem terjedt ki a településrendezési szabályozási eszközök elfogadásának körülményeire, és a hatályos jogszabályoknak való megfelelésére sem.

51. Bár ezzel kapcsolatban, mint láttuk, a magyar álláspont többször változott, a Magyar Köztársaság által az UNESCO Világörökségi Központnak legutóbb, 2008. február 1-én megküldött részletes jelentés[31] megállapításai között is szerepel, hogy az Országos Területrendezési Tervvel ellentétes rendelkezéseket tartalmaz a Szerencs város önkormányzata által módosított helyi szabályozási és építési szabályozási terv. „Az OTrT-ben az országos ökológiai hálózat részeként, ökológiai „zöld folyosóként" (nem beépíthető) feltüntetett helyszínen az önkormányzat „Keleti Iparterület" létrehozását fogadta el." „Hatályos megyei szintű rendezési terv hiányában (amelynek elkészítése/elfogadása folyamatban van) közvetlenül az országos szabályozással kellett volna harmonizálnia a helyi szabályozásnak", tartalmazza a jelentés.

[29] 2007.02.23-án kelt ICOMOS Nyilatkozatban szerepel
[30] Borsod- Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzati Hivatal Főépítésze 6155-2/2006. számú irat.
[31] Részletes jelentés az UNESCO/Világörökségi Központ számára a „Tokaji Történelmi Borvidék Kultúrtáj" világörökségi helyszín megőrzési állapotáról 3.o. II./2.

G.)
Építési engedélyezési eljárás

52. Az összevont hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárás befejezését megelőzően elindult építési engedélyezési eljárást a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Miskolci Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága, mint elsőfokú építési hatóság felfüggesztette a felügyelőség határozatának jogerőre emelkedéséig, azt követően valamennyi érintett szakhatóság hozzájárulásával meghozta 805-25/2007. sz. határozatát, amivel az erőmű építését engedélyezte. A határozat fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség felszólalással élt a határozat ellen, mert azt Mezőzombor érintett lakossága részére nem közölték. A hivatal az ügyészi felszólalást követően pótolta a hirdetményi úton történő kézbesítést. A Magyar Engedélyezési Hivatal, mint másodfokú hatóság a főügyészségi intézkedésre hivatkozva nem látta indokoltnak a felügyeleti eljárás lefolytatását az elsőfokú hatóság jogsértő eljárása miatt.

H.)
Kiserőmű létesítésére vonatkozó első engedélyezési eljárás

53. A Magyar Energia Hivatal részéről 2006.05.02-án 222/2006. számon a BHD Hőerőmű kft részére kiadott kiserőművi[32] összevont létesítési engedély érvényességi időtartama 2006.05.02-tól 2032.12.31-ig terjed. Az engedély kizárólag belföldi származási helyű gabonaszalma és egyéb mezőgazdasági biomassza energiahordozó felhasználására jogosítja fel a kft-t, az attól való eltérést külön engedélyeztetni kell. Az erőmű rendeltetése kondenzációs erőmű hőszolgáltatás nélkül. Beépített teljesítőképessége 49,9 MW, rendelkezésre álló nettó teljesítőképessége 44,6 MW, TITki 40,8 MW, Tüzelőanyaga: földgáz fogadás indításhoz 2000 gNm³/h, biomassza 284 gNm³/h,. Szilárd anyag kibocsátása 50 mg/Nm³, SO_2-kibocsátás szalmatüzelésnél 180 mg/Nm³, CO kibocsátás szalmatüzelésnél 225 mg/Nm³, CO_2-kibocsátás szalmatüzelésnél 371,094 mg/Nm³. A megújuló energiaforrásból előállított villamos energia kötelező átvétel[33] alá eső évenkénti mennyisége 357.280 MWh. A kötelező átvétel időtartama 9 év, 2008.01.01-től 2016.12.31-ig terjedő időszakra. Az engedély alapján megállapítható, hogy a rendszerirányító nem értett egyet az erőmű üzembehelyezésével, ennek ellenére a hatóság „valamennyi szempont" összegző elemzése alapján az engedély megadása mellett döntött. A rendszerirányító személye és kifogása nem állapítható meg a kiadott hatósági engedély alapján.

54. A 222/2006. számon kiadott kiserőművi összevont létesítési engedélyt az egységes környezethasználati engedély megadása előtt adta ki a Magyar Energia Hivatal a Miskolc, Diósgyőri Ipari Park területén megvalósítani szándékozott erőműre. Az engedélyezéskor hatályos 2001. évi CX. tv a villamos energiáról 50.§. (3) b.) bekezdése alapján meg kellett volna tagadni az engedély kiadását 180/2002. (VIII. 23.) Kormányrendelet 35.§ (5) és (9) bekezdésére figyelemmel. A vizsgálat megállapításaira vonatkozóan a Magyar Energia Hivatal észrevételében felhívja a figyelmet arra, hogy a hivatkozott kormányrendelet 35.§ (6)

[32] 2001. évi CX. törvény a villamos energiáról 3.§. 21. szerint *kiserőmű:* az 50 megawatt (a továbbiakban: MW) teljesítmény alatti erőmű;

[33] 2001. évi CX. törvény a villamos energiáról 43. §.(5) A közüzemi nagykereskedőt az átviteli hálózatra csatlakozó erőműben vagy engedélyköteles kiserőműben megújuló energiaforrásból előállított villamos energia vonatkozásában átvételi kötelezettség terheli, az erőmű vagy kiserőmű üzemeltetőjének engedélyében meghatározott mértékig.

bekezdése értelmében a kérelmező (beruházó) köteles nyilatkozni arra vonatkozóan, hogy a vonatkozó kormányrendelet (5) bekezdésben foglalt feltételeknek megfelel, azaz rendelkezik a tevékenység gyakorlásához szükséges más jogszabályban meghatározott nevére szóló hatósági engedéllyel.[34] Tekintettel arra, hogy ilyen nyilatkozatot a kérelmező BHD Kft. benyújtott, ezért a hivatal köteles volt az engedélyt kiadni.

55. 2007.08.21.-i dátummal a Hivatal korábbi engedélye visszavonása nélkül 427/2007. számon újabb összevont létesítési engedélyt adott ki a BHD Hőerőmű kft részére, lényegében az előző engedéllyel azonos tartalommal, néhány műszaki paraméterében előforduló minimális változással a Szerencsi Ipari Park területén lévő ingatlanra. Az utóbb kiadott engedély 2035-ig érvényes, és a megújuló energia átvétele mennyiségének 280 MWh-val való csökkentése mellett, átvételének idejét meghosszabbították 12 évre, 2010. január 1-től, 2021. január 1-ig. Az engedély a VET hatályos rendelkezései értelmében új projekt társaságra át nem ruházható.

56.Az új helyszínre az engedélykérelmet 2007. június 22-én adta be a BHD Hőerőmű kft. és a kötelező átvétel időtartalmának meghosszabbítását kérte 13 évre, amelyet megnövekedett költségekkel indokolt.[35]

I.)
Az erőmű létesítésével, működésével kapcsolatos gazdasági kérdések

57. Az ügyben szükséges volt azt is megvizsgálni, hogy a megújuló energia termeléshez környezetvédelmi szempontból meghatározott támogatások hogyan viszonyulnak egy ilyen beruházás közvetlen gazdasági, pénzügyi hátteréhez, azaz nincsenek-e olyan mechanizmusok, amelyek a kitűzött állami környezetvédelmi célokat veszélyeztethetik. A Magyar Energia Hivatal (MEH) által kiadott 427/2007. számú engedély maga is utal erre az összefüggésre, amikor rámutat, hogy „a kérelmező a beruházás megvalósításához nem vett igénybe sem EU, sem egyéb állami támogatást. [Vhr 41/A. § (2) g)].”. A VET Vhr 41/A § (2) g) szerint a megújuló energiaforrásból vagy hulladékból nyert energiával előállított, kötelezően átveendő villamos energia mennyiségének, valamint a működési engedély időtartamának megállapításakor a Magyar Energia Hivatal figyelembe veszi "*az adott beruházáshoz igénybe vett egyéb támogatás mértéké*t"[36]

58. A Pénzügyminisztérium 2007. augusztus 17-én kiadott, 8616/2007/27. sz. határozata a BHD Hőerőmű Kft. részére fejlesztési adókedvezmény igénybevételét engedélyezte maximálisan 9,5 mrd forint összegben, amely állami támogatásnak minősül[37]. A Kft. 2007 május 3-án nyújtotta be kérelmét a Pénzügyminisztériumnak fejlesztési adókedvezmény igénylésére. Az adókedvezményt odaítélő határozat szerint a beruházás kezdete 2007. június 1., befejezése pedig 2009. december 31. Emellett említi, hogy a beruházás Szerencsen valósul meg, valamint, hogy a projekt MEH engedéllyel rendelkezik (száma itt: 222/2006) mely szerint 357,28 GWh villamos energia kötelező átvétele biztosított 9 éven keresztül. A

[34] Magyar Energia Hivatal VEFO-41/2009. levele
[35] 427/2007 összevont kiserőművi engedély 13. oldal
[36] A 246/2005. (XI. 10.) Korm. rendelet a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény végrehajtásáról szóló 180/2002. (VIII. 23.) Korm. rendelet módosításáról, 34. §
[37] Az Európai Bizottság 2007. V. 10-én kelt, B(2007) 1955 végleges sz. levele N. 651/2006 sz. állami támogatás – Fejlesztési adókedvezmény – Magyarország, 49. pont

fejlesztési adókedvezményről szóló 206/2006. (X. 16.) Korm. rendelet 5. § (9) szerint az adókedvezmény a kérelemben bemutatott, változatlan tartalmú tényállás esetén vehető igénybe.

59. A projekt az EU emisszió-kereskedelmi rendszerében ingyenesen megszerezhető kibocsátási egységekből[38] az új belépőkre vonatkozó szabályok alapján kérheti kibocsátási egységek térítésmentes kiosztását, annak ellenére, hogy az erőmű visszaadási kötelezettséggel nem rendelkezik az emisszió-kereskedelmi rendszerben, mivel a biomassza tüzelés a kibocsátások elszámolásánál 0 kibocsátási faktorral kerül figyelembe vételre. Ez az ingyenesen megszerezhető kibocsátási egység ma Magyarországon jogszabály alapján[39] két ilyen specifikus helyzetben lévő tervezett erőműre vonatkozik: a BHD Kft. Szerencsre tervezett erőművére, valamint a „My-Tech Invest" Bioenergetikai Beruházó és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság Szolnokra tervezett 28 MW teljesítményű erőművére. A szerencsi erőmű a jogszabályok és a tervezett termelési adatok alapján (évi 357,28 GWh villamos energia) évente maximum 132955 kibocsátási egységre jogosult, amely azonban valószínűleg kevesebb lesz, amennyiben az új belépő tartalék méretét meghaladja az igény. A támogatás mértéke a jelenlegi 14,65 euro/kibocsátási egység árfolyammal számolva maximálisan évi fél milliárd forint, ami változhat az euro/forint árfolyam függvényében.[40]

60. Az ingyenes kibocsátási egységek megadása kapcsán a KvVM levélben tájékoztatta a BHD Kft-t, és felhívta a figyelmét a következőket is: „Tájékoztatom továbbá, hogy a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 11. § (5) és (6) bekezdése értelmében az átvételi kötelezettség alá eső villamos energia mennyiségének, valamint a kötelező átvétel időtartamának meghatározásakor csökkentő tényezőként kell figyelembe venni az állami támogatásokat. Ebből a szempontból figyelembe veendő támogatás a megújuló energiaforrások mennyiségének, illetve arányának növelésén keresztül megtakarított azon kibocsátási egységekből eredő haszon, amely kibocsátási egységekhez az érintett az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény rendelkezései alapján térítés nélkül jutott."

J.)
Egyéb szervezetek állásfoglalásai a beruházással kapcsolatban

61. Már az engedélyezési eljárás idején, illetve azt követően is számos állami szerv, hivatal, szakmai érdekvédelmi szervezet foglalkozott a beruházás azon hatásaival, amelyeket a Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtájra várhatóan gyakorolni fog. Tárgyalta a beruházással kapcsolatos helyzetet az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága[41], és az MTA Természetvédelmi és Konzervációbiológiai Bizottsága. 2007. júliusában a Világörökség Magyar Nemzeti Bizottsága Titkársága a Világörökség egyezmény Irányelveiben foglalt monitoring eljárás keretében tájékoztatta az UNESCO Világörökség Központot a Tokaj

[38] 13/2008. (I. 30.) Korm. rendelet a 2008-2012 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Kiosztási Terv kihirdetéséről, valamint a kibocsátási egységek kiosztásának részletes szabályairól
[39] 13/2008. (I. 30.) Korm. rendelet 5. sz. melléklet szerint: A 9. pontban foglaltak alól további kivételt képeznek a biomasszát, biogázt, egyéb megújuló tüzelőanyagot legalább 60%-ban alkalmazó létesítmények, melyek csak a fosszilis tüzelőanyag felhasználás után jogosultak földgáz alapon kibocsátási egység kiosztásra. Biomassza tüzelésű erőmű kizárólag abban az esetben lehet jogosult földgáz alapon kiosztásra az új belépő tartalékból, ha 2007. január 18-ig regisztrálásra került mint együttes végrehajtási projekt – ez azonban már nem került jóváhagyásra.
[40] A KvVM 2008. június 2-ám kelt KFF/329/1/08 levele alapján számolva
[41] Szerencsre kihelyezett ülés 2008. május 28.

Történelmi Borvidék Kultúrtáj védőzónájában előkészítés alatt lévő fejlesztési projektről, a tervezett szerencsi szalmatüzelésű erőműről.

62. Ugyanezen év augusztusában civil szervezetek is az UNESCO Világörökség Központhoz fordultak. Az UNESCO Világörökség Központ 2007. október 23-án kelt levelében kérte a magyar hatóságokat, nyújtsanak be részletes jelentést a Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj „megőrzési állapotáról […] és minden a megóvása érdekében hozható nemzeti szintű döntésről."

63. Jelentős sajtóvisszhangot is kiváltott a beruházás elsősorban a helyi önkormányzati polgármesterek nyilatkozatai alapján, amelyben felvetették azt is, hogy „lemondanak a világörökségi címről", mert az gátolja az iparfejlesztést a területen.[42] Szerencsi helyi szervezetek szimpátiatüntetést tartottak az erőmű megépítését szorgalmazva, mert az erőmű létesítésétől várják, hogy csökkenjen a munkanélküliség a térségben.

K.)
A beruházó által előadottak

64. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodájának képviselői 2009. március 3. napján ismertették a vizsgálat előzetes megállapításait a BHD Hőerőmű Zrt. (korábban Kft.) vezetőivel, Hujber Ottó igazgatóval és igazgatótanácsi elnökkel, Berecz Jánossal a felügyelő bizottság elnökével és Cseresnyés Mária projekt menedzserrel.

65. A cég képviselői előadták, hogy terveik az erőművel kapcsolatos társadalmi viták és hatósági eljárások tükrében több ponton jelentősen változtak. A beruházással kapcsolatos közlekedési terhet úgy kívánnák alakítani, hogy a világörökség magterületein napi 14 kamionnál nem halad több át, sőt, ha a térségben valamilyen rendezvény van, akkor időlegesen teljesen kiiktatnák azokat az útvonalakat. Ez a vállalás azért lett lehetséges, mert egységes, nagy tömörségű bálákat fognak csak szállítani, ami emiatt a hatástanulmányban jelzett kamionforgalom felét fogja csak generálni. Megjegyezték ugyanakkor, hogy vasúton viszont ilyen rövid távon nem tudnak szállítani, mert az kétszeri átrakodást jelentene, a többletköltségen túlmenően a bálák is sérülnének.

66. A cég energiafüvet nem fog átvenni, erre nincs is szüksége, mivel a beszállítási körzetükben a megkívánt szalmamennyiség 3-szorosa is rendelkezésre áll, nem beszélve arról, hogy szükség esetén kínai nádat vagy akár tűzifát is tud égetni. Ezt egy hazai agrárgazdasági kutatóintézet megrendelésükre készített elemzése is megerősítette.

67. Az egyik energiablokkra vonatkozó megrendelést a cég visszamondta a dán beszállítónál, vállalják, hogy csak egy 25 MW-os blokkot telepítenek. Ennek működését az érintett társadalmi szervezetekkel és önkormányzatokkal együtt a velük egyetértésben kidolgozott eljárási rendben rendszeresen ellenőriznék. A levegőtisztaság-védelmi adatok értékelésének megkönnyítése érdekében már létrehoztak Tarcalon a polgármesteri hivatal udvarában egy meteorológiai állomást, amivel mérni tudják a bázisadatokat.

68. A hulladékhő hasznosítására is kidolgoztak időközben egy megoldást. Az erőművel szomszédos telken 4 db, egyenként 3 hektáros üvegház lesz, zöldséghajtatásra, termelésre. Ez

[42] MN4, 5

közvetlenül 200 főnek ad majd munkahelyet. Ezzel 70 %-ra tudják felvinni az erőmű teljes energiafelhasználási hatásfokát. Nyáron is lehetne használni a hőenergia egy részét abszorpciós hűtésre, illetőleg a szellőztetés megoldására. Az önkormányzat a fennmaradó hő hasznosítására gyümölcsaszalót tervez, de ez az utóbbi terv még nincs olyan fázisban, hogy véglegesíteni tudják. Az előzőleg leírt terv viszont teljesen konkrét fázisban van, mivel a cég képviselői tárgyalnak a zöldség-gyümölcs terméktanáccsal, és ennek alapján a 12 ha-nyi termékre már van felvevőpiacuk, sőt szeretnék 25 ha-ra növelni a területet, ezzel pedig szinte teljesen kihasználnák a hulladékhőt, még tovább emelve a hatékonyságot.

69. Bár nem tartozik a BHD hatókörébe, a cég képviselői hangot adtak azon véleményüknek, hogy az erőmű és kapcsolt létesítményei működéséből befolyó helyi adók egy részét a két érintett településnek egy akár az egész világörökségi térségre kiterjedő fejlesztési alapban kellene elhelyeznie, ami sok helyi konfliktusnak elejét venné. A cég esetleg maga is jelentős összeggel tudná támogatni az alapot, ha a világörökség védelmi szabályokra hivatkozva a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal nem várná el, hogy az egész létesítményt 6 méterrel lesüllyesszék, illetőleg átlag 5 m magas, kertépítő mérnökkel megterveztetett dombok vegyék körül. Ez ugyanis mindösszesen több, mint 0,5 md Ft többletköltséget jelent.

III.
Jogi értékelés

A.)
A vizsgálat lebonyolítása

70. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosához érkezett beadvány számos olyan problémát megfogalmazott, amely arra utal, hogy a megépítendő szerencsi szalmatüzelésű erőmű működésével jelentős mértékben veszélyeztetni fogja a világörökségi védelem alatt álló Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj környezeti állapotát. A vizsgálat a Tokaj Borvidék Kultúrtáj területén működő társadalmi szervezet beadványára indult. Nem konkrét hatósági eljárással kapcsolatosan kérték a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vizsgálatát, hanem olyan, a világörökségi védelemmel kapcsolatos visszásságokra hívta fel a figyelmet, amelyek alapján feltételezhető volt, hogy a Magyar Államnak a „Világ Kultúrális és természeti örökségének védelméről” szóló Egyezményben vállalt kötelezettségei teljesülését veszélyezteti az Egyezmény nem megfelelő végrehajtása, a szükséges jogalkotási, szervezési és hatósági intézkedések hiánya.

71. A felvetett problémák miatt az 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (2) bekezdése alapján – az Obtv. 27/B. § (1) és (3) bekezdés g.) pontjára való tekintettel – a vizsgálat egy részét hivatalból folytattuk le. Az eljárásunk során konkrétan azt vizsgáltuk, hogy a több hatóság által lefolytatott engedélyezési eljárások idején hatályos jogszabályok biztosították-e a világörökségi védelem alatt álló Tokaji Borvidék Kultúrtáj fenntarthatóságát, avagy az erőmű létesítésével kapcsolatos eddigi intézkedések olyan visszásságokra hívják fel a figyelmet, amelyek az ezzel kapcsolatos alapvető alkotmányos jog sérelmét jelentik. Vizsgáltuk azt is, hogy a hatályos jogszabályok megfelelő alkalmazása elégséges garanciát jelent-e a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettsége – a világörökségi védelemmel rendelkező terület környezeti, természeti állapotának megőrzése – teljesítéséhez.

72. Egy tevékenység környezetre gyakorolt hatását a beruházás megkezdése előtt a magyar jogban a környezetvédelmi hatóságok vizsgálják, ezért a vizsgálatunkban kitüntetett helyet kapott az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 314/2005 (XII. 25.) Kormányrendelet szerinti környezethasználatot engedélyező eljárása, mivel ez az eljárás lenne hivatott választ adni arra a kérdésre is, hogy a létesítendő erőmű milyen hatást gyakorol a Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtájra.

B.)
Az ügy általános jogi háttere

73. A környezet és természet állapotának fenntarthatóságát az állam biztosítja, részben a környezetpolitikai célok meghatározásával, részben az e célok elérését szolgáló jogi, közgazdasági és műszaki szabályozó rendszer megállapításával, részben a környezetvédelmi követelmények érvényesítésével az állam más irányú feladatai ellátása során.[43] A magyar környezetpolitika céljait és cselekvési irányait az Országgyűlés határozza meg a Nemzeti Környezetvédelmi Programmal. A környezetvédelmi program nemcsak az elérni kívánt célokat fogalmazza meg, hanem a „célok és célállapotok elérése érdekében végrehajtandó feladatokat, azok megvalósításának sorrendjét és határidejét. A Programban foglaltakat az ország társadalmi-gazdasági tervének [Alkotmány 19. § (3) bek. c) pont] meghatározása, a gazdaságpolitikai döntések kialakítása, a terület- és településfejlesztés, a regionális tervezés, továbbá a nemzetgazdaság bármely ágában megvalósuló állami tervezési és végrehajtási tevékenység során érvényre kell juttatni.”[44]

74. A II. Nemzeti Környezetvédelmi Program[45] célként tűzte ki a környezeti szempontok horizontális és vertikális integrációját a döntéshozásba és a szakmapolitikákba. Külön feladatként fogalmazta meg „a fenntarthatóság szempontjainak érvényesítését a területfelhasználásban, valamint a természeti erőforrások hasznosításában a terület- és településfejlesztési és -rendezési tervek, valamint az ágazati és egyéb tervek készítése során [pl. az ökológiai tájgazdálkodás elveire épülő térségi mintaprogramok megvalósítása, fenntartható fejlődési (táj)központok létesítése].”

75. Ez a szemlélet – a környezeti szempontok integrációja – a vizsgált időszakban már megjelent több országos programban, tervben. Ezt példázza többek között az Új Magyarország Fejlesztési Terv[46], az Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program stb. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) többek között a környezet és energetika területén, mint kiemelt területen összehangolt állami és uniós fejlesztést célzott meg[47]. A terv prioritásként fogalmazza meg a környezetbarát energetikai fejlesztéseket, „amelynek tervezett eszközei: az energiahatékonyságra és -takarékosságra, illetve a megújuló energia termelésére és használatára irányuló fejlesztések ösztönzése.”

[43] A környezet védelméről 1995. évi LIII. törvény 38.§. alapján
[44] 1995. LIII. törvény 40.§.
[45] 132/2003.(XII.11.) Országgyűlési Határozata a 2003-2008. közötti időszakra szóló nemzeti környezetvédelmi programról 4.2.
[46] 1103/2006.(X.30.) Kormány határozat: „Vannak azonban olyan fontos céljaink is, amelyek a foglalkoztatásra és növekedésre fókuszáló fejlődési pályánk számára ellensúlyokat teremtenek. A fenntarthatóság és a kohézió követelménye olyan fékek, amelyek mindig figyelmeztetnek bennünket: csak hosszú távon is életképes folyamatokat szabad beindítanunk. A környezeti fenntarthatóság azt jelenti, természeti kincseinket megőrizzük, hogy így adhassuk tovább gyermekeinknek.”
[47] 1103/2006.(X.30.) Kormány határozat: vezetői összefoglaló

76. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv több helyen is megfogalmazza a világörökségi védelem alatt álló területekkel kapcsolatos fejlesztési elképzeléseket, amelyek elsősorban a turizmus illetve ezzel összefüggő más nemzetközileg elismert „attrakciófejlesztés”-t tűz célul többek között éppen az „Észak-Magyarország céljai” című alfejezetében.[48]

77. Megújuló energia vonatkozásában az ÚMFT rámutat a decentralizálás alapelvére a vonatkozó kormányzati stratégiában: „Mivel a megújuló energiahordozók jellemzően alacsony energiasűrűségűek, érdemes őket inkább helyben felhasználni, mint nagyobb távolságokra szállítani. A támogatási döntések során ösztönözni kellene a helyi adottságok kihasználására és a helyi igények kielégítésére épülő megoldásokat.” [49]

78. Mindez azt bizonyítja, hogy az állami jogalkotás, és irányítás szintjén már megvan a környezeti és természeti állapot fenntarthatóságáért, a világörökségi értékek védelméért érzett elkötelezettség, aminek realizálását a jogalkotás egészében, és az egyes önkormányzati döntésekben, a hatósági jogalkalmazás során kell biztosítani. Más szavakkal: a felsorolt hivatalos nemzeti szintű terveket és célkitűzéseket a környezetvédelem és a világörökség védelem területén rendelkezésre álló jogszabályok e terveknek és célkitűzéseknek megfelelő értelmezésével, illetőleg továbbfejlesztésével kell érvényesíteni az egyedi engedélyezési eljárásokban.

79. A környezeti és természeti értékek fenntartható használatát biztosítja, hogy a jogalkotó a környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységek végzését előzetes hatásvizsgálathoz, és azt szakszerűen elbíráló hatósági döntéshez köti. A környezeti értékek körébe bele kell érteni a világörökségi értékeket is, amelyek elsődlegesen a nemzeti vagyon részei, de részei az emberiség közös örökségének is. A 314/2005. (XII.25.) Kormányrendelet részletesen tartalmazza a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárások szabályait. A rendelet 10. § (7) bekezdése közvetlen kapcsolatot teremt az említett tervek és nemzetközi szabályok, illetőleg az egyes egyedi közigazgatási döntéshozatali eljárások között: „A környezetvédelmi engedély megadására irányuló kérelmet el kell utasítani, ha a tervezett tevékenység gyakorlása akadályozná
a) a Nemzeti Környezetvédelmi Programban [Kvt. 40. §] meghatározott környezeti célállapotok elérését;
vagy
b) a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződésben vállalt környezet- vagy természetvédelmi kötelezettségeinek teljesítését.”

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 7.§ (1) szerint az állam biztosítja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 1.§. (2) bekezdése alapján a (környezetvédelméről szóló) törvény a kiszámíthatóság és a méltányos teherviselés elve szerint megfelelő kereteket teremt az egészséges környezethez való alkotmányos jogok érvényesítésére és elősegíti az állam más feladatainak a környezetvédelem követelményeivel való összhangját.

[48] 1103/2006.(X.30.) Kormány határozat 3.2.5.3. pontja
[49] Magyarország megújuló energiaforrás felhasználás növelésének stratégiája. 2007-2020. GKM, 2007.

C.)
A vizsgálat világörökség-védelemre vonatkozó jogi megállapításai

80. A világörökség védelmével kapcsolatos jogi helyzet jelenleg a kelleténél bonyolultabb, mivel a természete szerint összetett kompromisszumok eredményeképpen létrejött és alkalmazott nemzetközi szerződésnek jelenleg még nincs meg a magyar jogban egy egyértelmű értelmezése, és hiányoznak vagy elégtelenek az ennek megfelelő végrehajtási szabályok is. Ezt a kérdéskört fejtjük ki a jelen fejezet első alfejezetében.

81. A jogalkalmazóknak természetesen akkor is törekedniük kell a nemzetközi és a hazai jogalkotó akaratának a lehető legteljesebb érvényesítésére, ha a rendelkezésre álló joganyag hiányos és ellentmondásos. Ehhez kíván segítséget nyújtani a témakör második alfejezete, elsősorban a magyarországi világörökségi területek ex lege védettségének megalapozásával és az ebből fakadó jogértelmezési levezetésekkel.

A Világörökség Egyezmény nem megfelelő végrehajtása

82. A szerencsi erőművet a Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj pufferzónájában kívánják megvalósítani. A beruházás engedélyezésére lefolytatott környezet használat engedélyezési eljárásban egyetlen hatóság sem foglalkozott az erőműnek a világörökségi védelem alatt álló területre gyakorolt hatásával, annak ellenére sem, hogy egy, a környezeti hatásokkal feltételezetten érintett önkormányzat, Legyesbénye, ezt a kérdést felvetette. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vizsgálatára tett észrevételében a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség hangsúlyozza, hogy a világörökség védelmi kérdéseket azért nem vizsgálta, mert ezt - az eljárása szabályait meghatározó - kormányrendelet 4. sz. melléklete nem írja elő, illetve ez a kérdéskör a 12. sz. mellékletben felsorolt szakhatóságok egyikének sem tartozik feladat- és hatáskörébe. E körben a felügyelőség felhívásunkra utólag megállapította, hogy az erőmű – általa vizsgált – hatásterülete világörökségi magterületeket nem érint.

83. Magyarország 1985. július 15-től részese a „Világ Kulturális és természeti örökségének védelméről” szóló egyezménynek. A Világörökség Egyezményt a 1985. évi 21. törvényerejű rendelet hirdette ki 1985. XII. 30-án, hatálybalépéséről a tvr. 3.§-a úgy rendelkezik, hogy szabályait 1985. október 15-től kell alkalmazni. Ettől az időponttól kezdődően az egyezményben vállalt kötelezettségek a magyar jog részeként kötelezik a Magyar Államot. Az egyezmény kihirdetését követően azonban nem került sor a világörökség-védelemre vonatkozó nemzetközi egyezmény megfelelő hazai implementációjára, mert az egyezményben szereplő kulturális és természeti örökség védelmének bizonyos vonatkozásait a magyar jog csak a 2001. évi LXIV. törvénynek a 2005. LXXXIX. törvénnyel módosításával, 2006. január 1-i hatálybalépéssel biztosította.

84. Az Egyezmény 1. cikkében definiálja a kulturális örökség körében a „helyszín” fogalmát: „Helyszínek: emberi alkotások, vagy ember és természet együttes alkotásai, valamint régészeti lelőhelyeket is magukba foglaló olyan területek, amelyek történelmi, esztétikai, etnológiai vagy antropológiai szempontból kiemelkedő egyetemes értékűek.” Ugyanakkor az ebbe a fogalomkörbe tartozó kultúrtájak definícióját az Egyezmény nem, csak annak Végrehajtási Irányelvei (a továbbiakban: Irányelvek) tartalmazzák. Az Irányelvek 47. bekezdése a kultúrtájakat a következőképpen határozza meg: a kulturális örökség részét képező javak, amelyek az Egyezmény 1. cikkében foglalt ember és természet együttes

alkotásait képviselik, az emberi társadalom és letelepedés fejlődését illusztrálják az idő előrehaladtával, a természetes környezet fizikai korlátozó tényezőivel, lehetőségeivel és az egymást követő külső és belső társadalmi, gazdasági és kulturális erőkkel való kölcsönhatásban.

85. Az Irányelvek 3. sz. melléklete[50] tartalmazza a kultúrtájak definíciójának további kibontását. A melléklet alapján a kultúrtájak három típusa közül a Tokaji történelmi borvidék abba a kategóriába tartozik, amely nem szándékos emberi tervezés eredménye, hanem egy fejlődési folyamaté, melyben az emberi tevékenység a táj természetes környezetéhez kapcsolódik vagy arra reagál és így kölcsönösen befolyásolják egymást. Ez a fejlődési folyamat visszatükröződik az ilyen tájak megjelenésében és jellemzőiben. A folyamatos fejlődés eredményeként kialakult kultúrtáj kategórián belül tehát a Tokaji borvidék abba az alkategóriába tartozik, amelyben a táj még mindig aktív társadalmi szerepet játszik a társadalomban, összefüggésben a tradicionális életmóddal, és melynek fejlődési folyamata még nem zárult le.

86. Az Egyezményben és hivatalos értelmező dokumentumaiban szereplő *helyszínek – kultúrtáj – tradícionális életmód* hármas definíciórendszert a magyar jogi szabályozás nem vette át. Mivel ezeket a fogalmakat a hazai jogszabályok nem tartalmazzák, így azokhoz anyagi és eljárási jogi szabályok nem kapcsolódnak, ilyen értelemben normatív tartalmuk nincsen, azokhoz jogok, kötelezettségek nem fűződnek. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy a világörökségi helyszíneknek sajátos, speciálisan világörökségi tartalmú hazai jogi szabályozása nincsen. Kifejezetten az egyezmény hatálya alá tartozó helyszínekre vonatkozó rendelkezést lényegében csak a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: örökségvédelmi törvény vagy Kötv.) 5/A §-a tartalmaz. A világörökségi egyezményt tvr. kihirdette. Elmaradt azonban a nemzeti jogszabályi háttér kialakítása a konkrét végrehajtásra. A világörökségi státusra történő előkészítés (egyeztetés, társadalmi részvétel, kötelezettségvállalások, követelmények ismertetése) szabályozása; a státus elnyerését követően a nemzeti jogszabályban történő kihirdetés egységes gyakorlatának rögzítése; a világörökségi státusból adódó követelmények normatív meghatározása, jogszabályi szintű anyagi jogi szabályok, pl. kezelési terv normatíva kiadása, vagy a követelmények érvényesítésének eljárási rendje, így a helyi szabályozás módosításának követelménye, az anyagi jogi normák érvényesítését biztosító hatósági, szakhatósági jogkörök létesítése; a jogsértések szankcionálásának speciális biztosítása[51]. Szintén része kell legyen a jogszabálynak az alapállapot felmérésével kapcsolatos eljárás, ami fontos pl. a puffer zóna funkcióinak meghatározása szempontjából.

87. A Kötv. 5/A. § (1) bekezdése szerint a Világörökségi Listára felvett magyarországi helyszínek a kulturális és természeti örökség kiemelkedő jelentőségű elemeiként régészeti, műemléki, illetőleg – külön jogszabályban meghatározottak szerint – természeti védelem alatt állnak. A (2) bekezdés kimondja, hogy a Kormány világörökséggel kapcsolatos feladatait a kultúráért felelős miniszter útján, az általa létrehozott, és működtetett Világörökség Magyar Nemzeti Bizottsága (VÖMNB) közreműködésével látja el.

88. A törvény azonban – jóllehet új, a törvényben korábban nem szereplő örökségvédelmi kategóriát határoz meg - adós marad a fogalmak meghatározásával és a védelem pontos tartalmának kifejtésével, továbbá ezt a hiányt más jogszabály sem pótolja.

[50] 3. sz. melléklet: Útmutató a speciális típusú helyszínek felvételéhez a Világörökség Listára

[51] Debreceni Egyetem: Természetvédelmi Jog és Szakigazgatás tárgy egyetemi előadás, 2007/2008. Dr. Csepregi István egyetemi docens (hc)

89. Külön is vizsgálni kell a fenti rendelkezést és az ahhoz kapcsolódó egyéb jogszabályokat abból a szempontból, hogy mennyiben biztosítják szervezeti garanciákkal a végrehajtást. Egyértelmű ugyanis, hogy a jogszabályokban foglaltak érvényesüléséhez megfelelő hatósági szervezetre is szükség van.

90. A Magyar Köztársaság Alkotmánya (Alkotmány) 35.§. (1) bekezdés b.) pontja alapján a törvények végrehajtását a kormánynak kell biztosítania. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket) 19.§ rögzíti, hogy a hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg. Ebben meg kell jelölni az első fokon eljáró, továbbá ha az nem a 107. §-ban és 108. §-ban megjelölt hatóság, a fellebbezést elbíráló hatóságot is. A Világörökség Magyar Nemzeti Bizottságáról szóló 6/1999. (III.31.) NKÖM rendelet a VÖMNB részére hatósági jogkört a Kötv. 5/A.§.-ában foglalt feladatok teljesítésre nem állapít meg. Ebből következően a VÖMNB nem hatóság, ezért se saját eljárása keretében, se más hatóság eljárásában szakhatóságként nem tud a világörökségi védelemmel kapcsolatos kötelező erejű előírást tenni.

91. Meg kell vizsgálni, hogy van-e más magyar hatóság, amelynek hatáskörébe tartozik a világörökségi védelem. Tekintettel arra, hogy a világörökségi védelemmel kapcsolatos kérdéskör ebben az időben elsődlegesen a kulturális örökségvédelemre vonatkozó törvény hatálya alá tartozott, illetve mert a Tokaji Történelmi Borvidék Kultúrtáj az UNESCO Világörökségi Listán a Kultúrális örökség kategóriában szerepel, ezért a kulturáért felelős miniszter irányítása alatt működő hatóságnak, a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalnak (KÖH) lehetett az engedélyezések idején hatósági jogköre, hatásköre e vonatkozásban.

92. A KÖH feladatát a Kötv. 62.§-a határozza meg az alábbiak szerint: a Hivatal feladata a kulturális örökség elemei megőrzésének, fenntartható használatának elősegítése és támogatása. A § a) pontja alapján ennek érdekében országos illetékességgel ellátja a Kötv-ben, valamint a külön jogszabályokban meghatározott hatósági és szakhatósági feladatokat.
A Kötv-nek az eljárás lefolytatásakor hatályos 63. § (4) bekezdése szerint a hivatal szakhatóságként jár el:
a) a régészeti lelőhelyeken, valamint a régészeti védőövezetben a 63. § (2) bekezdésében foglaltak kivételével;
b) a műemléki területeken;
c) a műemléki területeken; a külön jogszabályban meghatározott esetekben.
Megállapítható, hogy a Kötv. a KÖH hatáskörének megállapításával összefüggésében világörökségvédelmi rendelkezéseket egyáltalán nem tartalmaz, így ebben a körben hatósági jogkört sem határoz meg.

93. A fentiekből következően megállapítható, hogy nincsen olyan hatóság, amely kifejezett rendelkezés alapján világörökségvédelmi hatáskörrel rendelkezik. Ez a körülmény idézte elő azt a helyzetet a szerencsi erőmű engedélyezésekor, hogy a speciális világörökségi értékekkel kapcsolatos örökségvédelmi követelményeket egyetlen hatóság sem érvényesítette.

94. A Kötv. 5/A § a törvénybe a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXXIX. törvénnyel került be. Megállapítható tehát, hogy a fenti rendelkezés az utólagos beépítés eredményeként a törvény egységes és már korábban kialakult fogalom- és szabályrendszerébe nem illeszkedik bele, attól élesen eltér, így kérdéses, hogy milyen rendelkezések alkalmazhatók annak végrehajtására. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotó nem a Kötv. rendszerében, annak szabályain keresztül kívánta

biztosítani a világörökségi helyszínek védelmét, vagy ha mégis, arra nem megfelelő szabályozást alkotott. Egyértelmű azonban, hogy a megfelelő szintű jogi védelem hiányzik. Mindez nélkülözhetetlenné teszi a világörökségi területek önálló, sajátos szabályozásának megteremtését.

95. A Magyar Köztársaság a Világörökség Egyezmény aláírásával és kihirdetésével vállalta, hogy megfelelő jogi intézkedéseket tesz az örökség védelme céljából[52]. Ezt a kötelezettséget az Irányelvek 97. és 98. bekezdései fejtik ki részletesebben: „A Világörökség Jegyzéken szereplő javak megőrzésének biztosítása érdekében azokat megfelelő hosszú távú jogi, szabályozási és intézményi és/vagy tradicionális védelemben kell részesíteni, valamint kezelésüket is megfelelően kell kialakítani. […] A Részes Államoknak demonstrálniuk kell a jelölt javak megfelelő védelmét nemzeti, regionális, helyi és/vagy tradicionális szinten is. Törvényi és rendeleti eszközökkel nemzeti és helyi szinten biztosítani kell az adott kulturális örökség fennmaradását és védelmét a fejlesztésekkel és változásokkal szemben, amelyek negatívan érinthetik a kiemelkedő, egyetemes értéket, az örökség integritását és hitelességét. A Részes Államoknak biztosítani kell ezen eszközök teljes és hatékony végrehajtását.”[53] Mivel a magyar állam e kötelezettségének a fentiek alapján nem tett eleget, elmulasztotta az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének teljesítését: “A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

96. Semmi sem bizonyítja jobban az Egyezmény hazai jogszabályi végrehajtásának hiányosságát mint az a tény, hogy konkrétan a jelen ügyben az erőmű környezeti hatásainak vizsgálatát szolgáló engedélyezéskor sem a környezetvédelmi, sem a kulturális örökségvédelmi hatóság nem látta úgy, hogy a világörökségi kérdéskörrel foglalkozni kellene. Ezért jelent tehát a nemzetközi és környezetvédelmi jogi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos alkotmányos visszásságot az, hogy nincs a Magyar Állam nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségéből származó feladatainak a végrehajthatóságát biztosító, megfelelő magyar jogi szabályozás, nincs jogszabály által egyértelműen kijelölt magyar hatóság, amelyik a világörökségi védelemre hatáskörrel rendelkezne. Ugyanakkor a jogalkalmazó kötelessége, hogy amíg az egyértelmű jogi szabályozás meg nem születik, a rendelkezésre álló jogszabályokat úgy értelmezze, hogy ezáltal biztosítsa a hivatkozott nemzetközi jogi és alkotmányos kötelezettségek teljesítését.

A magyar jogi szabályozás értelmezése

97. Mivel egyelőre sajátos, kifejezetten a világörökségi helyszínekre alkalmazandó hazai szabályozás nincsen, ezért meg kell vizsgálni, hogy a meglévő jogszabályok alapján milyen védelem biztosítható ezen értékeknek.

98. Bár az Egyezmény és a Kötv. definíciórendszere nem feleltethető meg egymásnak, a két rendszerben találunk egy-egy elemet, ami nagymértékben hasonlít egymásra. Az nyilvánvaló ugyanis, hogy a Tokaji Kultúrtáj a magyar jogban a kulturális örökség körébe tartozik, definíciói közül pedig leginkább a *műemléki érték – műemléki terület – történeti táj* definíciórendszerben kell keresnünk az Egyezménynek megfelelő meghatározásokat. Az örökségvédelmi törvényben az Egyezmény és az Irányelvek kultúrtáj definíciójának eszerint a 38. §-ban szereplő “történeti táj” fogalom felel meg, a műemléki területek kategórián belül:

[52] Világörökség Egyezmény, 5. cikk d) pont.
[53] Nem hivatalos fordítás

“Történeti tájként kell műemléki védelemben részesíteni az ember és a természet együttes munkájának eredményeként létrejött olyan kulturális (történeti, műemléki, művészeti, tudományos, műszaki stb.) szempontból jelentős, részlegesen beépített területet, amely jellegzetessége, egységessége révén topográfiailag körülhatárolható egységet alkot.” A világörökség védelem nemzetközi jogi szabályai között meghatározott *puffer zóna* kifejezéshez legközelebb álló magyar fogalom a Kötv. 40. §-ában szereplő *műemléki környezet*, ami nem más, mint a műemlékekkel közvetlenül határos vagy rendeletben attól eltérően meghatározott terület.

A KÖH szakhatósági hatáskörét megalapozó jogértelmezés

99. A Kötv. már idézett 63. § (4) bekezdése alapján a hivatal szakhatóságként jár el
a) a régészeti lelőhelyeken, valamint a régészeti védőövezetben a 63. § (2) bekezdésében foglaltak kivételével;
b) a műemléki területeken;
c) a műemléki területeken; a külön jogszabályban meghatározott esetekben.
Ezzel összhangban a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 12. sz. mellékletének 1. pontja és b) alpontja alapján a kulturális örökség (műemlékvédelem, műemléki területek védelme, nyilvántartott régészeti lelőhelyek) védelmére kiterjedően szakhatóságként jár el első fokon a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal illetékes területi szerve. A 314/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet 8.§.(4) bekezdés a.) pontja alapján a környezeti hatásvizsgálati eljárásba szakhatóságként akkor kell bevonni a KÖH-öt, ha a Tokaji Kultúrtáj műemlék, vagy műemléki terület. A következőkben ezt a kérdést kell megvizsgálni.

A műemlék fogalma

100. A Kötv. 5/A. § (1) bekezdése szerint a Világörökségi Listára felvett magyarországi helyszínek a kulturális és természeti örökség kiemelkedő jelentőségű elemeiként régészeti, műemléki, illetőleg – külön jogszabályban meghatározottak szerint – természeti védelem alatt állnak. Amennyiben tehát ki tudjuk zárni a tisztán természetvédelmi típusú védelmet, éspedig ki tudjuk zárni, hiszen ilyen védelmet a terület nem kapott és nem is igényelt, a Tokaji Kultúrtáj a kulturális örökség eleme és a törvény alapján mindenképpen valamilyen szintű és fajtájú műemléki védelem alatt áll.

101. A Kötv. 7. § 5. pont szerint a *kulturális örökség* elemei: a *régészeti örökség*, *műemléki értékek*, valamint *a kulturális javak*. A fentiek közül a tokaji területet, figyelemmel a Világörökségi Listán szereplő besorolására is, egyedül a műemléki értékek körébe lehet beilleszteni. A Kötv. 7. § 10. pont szerint ugyanis *műemléki érték*: minden olyan építmény, kert, temető vagy temetkezési hely, terület (illetve ezek maradványa), valamint azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék, alkotórészeivel, tartozékaival és berendezési tárgyaival együtt. Megállapítható, ennek alapján, hogy a Tokaji Kultúrtáj műemléki érték. A Kötv. 7. § 8. pontja szerint viszont: „*műemlék*: olyan műemléki érték, amelyet e törvény alapján jogszabállyal védetté nyilvánítottak”. E tekintetben alapvetően eldöntendő kérdésként az fogalmazódik meg, hogy a Tokaji Kultúrtáj védettnek minősül-e.

102. Jóllehet itt alapvetően az az értelmezés adódik, hogy mivel külön jogszabály nem nyilvánította védetté, ezért a Tokaji Kultúrtáj nem lehet műemlék. Nem mondja ki ugyanakkor ez a szabály, hogy csak és kizárólag ilyen területek és védett jogtárgyak volnának műemléknek tekinthetők. Ennek alapján megengedhető egy olyan jogértelmezés is, hogy mivel a törvény önmaga védelem alá helyezi, így további jogszabályi védettség szükségtelen, sőt fogalmilag lehetetlen. A törvény alapján pedig a kérdéses terület kétség kívül védett, tehát *ex lege* műemléknek minősül.

103. A fentieket támasztja alá továbbá az, hogy az értelmezés során tekintettel kell lenni a jogszabályi környezetre, hazánk nemzetközi kötelezettségeire, vagyis az Egyezményre. Ez a szigorúbb értelmezés szükségességét erősíti. Vagyis, ha egy hatóságnak – jelesül a KÖH-nek - abban kell állást foglalnia, hogy miként értelmezzen egy jogi fogalmat, akkor köteles ennek során az állami kötelezettségvállalásokat is figyelembe venni, hiszen esetünkben az Egyezmény tekintetében az állami felelősség a KÖH-öt terheli. A KÖH magatartása minősíti az államot. Az állam az egyezményt a KÖH eljárásán keresztül sérti meg, és ez fordítva is igaz: az állam a KÖH eljárásán keresztül köteles megtartani az egyezményt.

104. Az 5/A § nyelvtani értelmezése szerint a „– külön jogszabályban meghatározottak szerint –„ kitétel kizárólag a „ természeti védelem alatt állnak” kategóriát előzi meg. Eszerint a műemléki védelemre szándékosan nem vonatkozik, ott nem utal tovább a törvény a külön jogszabályi feltételek meglétének, vagyis a védetté nyilvánításnak a szükségességére. Emellett a törvény nem úgy fogalmaz, hogy „védelem alá kell helyezni”, hanem hogy”műemléki védelem alatt áll”.

105. Az *ex lege* védettségen alapuló értelmezést gyengítő érvek ugyanakkor éppen a Kötv. világörökséggel foglalkozó 5/A. §-ához fűzött miniszteri indokolásában találhatók: „A nemzetközi elkötelezettséget jelentő világörökségi együttműködés növekvő súlya, a kulturális örökség egészére gyakorolt vezető és példát-teremtő szerepének felerősödése indokolja a világörökségi listára felvett helyszínekkel kapcsolatos rendelkezéseknek elvi, deklaratív jelleggel történő megjelenítését a Kötv-ben. Ennek kapcsán azonban ki kell emelni, hogy a világörökségi listára felvett helyszínek a Javaslatban nem önálló védettségi kategóriaként jelennek meg. A világörökségi listára felvételnek ugyanis feltétele (a hazánk által is ratifikált nemzetközi szerződés szerint) az adott országon belüli – örökségvédelmi vagy természeti – jogi védelem, ekként nem a listára vétel keletkezteti a jogi védelmet.”

106. A Kötv. 32. §-a alapján a műemléki védettség létrejöttéhez az szükséges, hogy a kultúráért felelős miniszter a műemléki értéket rendeletben védetté nyilvánítsa. Az erőmű környezeti hatásvizsgálatára folytatott eljárások idején nem volt olyan rendelet, amely a Tokaji Kultúrtáj műemléki védelmére vonatkozott volna, ellentétben azzal, ahogy azt a Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM. sz. rendelet esetében megtette.

107. Véleményünk szerint ugyanakkor a Kötv. 32. §-a illetve a miniszteri indokolás mégsem áshatja alá az *ex lege* védettségre vonatkozó érvelésünket, az alábbiak miatt. Az *ex lege* védettség ugyanis nem csak és nem elsősorban a kulturális örökség védelmi jogunkban szerepel. Régóta bevett (az 1961. évi 18. tvr óta) gyakorlati problémák nélkül működő területe természetvédelmi jogunknak. Ha tehát a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Ttv.) mára már kiforrott és elfogadott rendszerét nézzük, senkinek eszébe nem jut a törvényi védelem megkérdőjelezése, a következő két bekezdés között ellentét keresése: „Ttv. 23. § (1) Természeti érték és terület kiemelt oltalma a védetté nyilvánítással jön létre. (2) E törvény

erejénél fogva védelem alatt áll valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár. Az e bekezdés alapján védett természeti területek országos jelentőségűnek [24. § (1) bekezdés] minősülnek." Ha ezt összevetjük a Kötv. világörökségre vonatkozó szabályával, azt találjuk, hogy a különbség csak annyi, hogy sajnálatos módon a Kötv. nem úgy fogalmaz, hogy „e törvény erejénél fogva" áll fenn a védelem, hanem általában beszél törvényi védelemről. Mivel azonban más törvény a szerkezeti-történeti jogértelmezés során nem merülhet fel, értelemszerű, hogy a Kötv. kiegészítése ugyanerre a jogszabályra utal. Mindezek alapján megállapítható, hogy megfelelő értelmezéssel a kérdéses terület a műemlék fogalmi köre alá esik, ezért arra a KÖH-nek kiterjed a hatásköre, így szakhatóságként el kellett volna járnia a konkrét engedélyezési eljárásban. Vizsgáljuk meg azt is, hogy a Tokaji Kultúrtáj műemléki területnek minősül-e.

A műemléki terület fogalma

108. A Kötv. 38. § szerint történeti tájként kell műemléki védelemben részesíteni az ember és a természet együttes munkájának eredményeként létrejött olyan kulturális (történeti, műemléki, művészeti, tudományos, műszaki stb.) szempontból jelentős, részlegesen beépített területet, amely jellegzetessége, egységessége révén topográfiailag körülhatárolható egységet alkot. Láttuk, hogy a Kötv. rendszerében a Tokaji Kultúrtáj műemléki területnek minősül. Ilyenként kell tehát védelemben részesíteni (nem pedig védetté nyilvánítani!), pl. a hatósági eljárások során. Ebből ugyancsak az következik, hogy a szóban forgó ügyben a KÖH-nek volt hatásköre, és szakhatóságként el kellett volna járnia.

109. A fentieket összefoglalva kimondható, hogy az erőmű engedélyezési eljárásában a hatályos jogszabályok megfelelő értelmezésével a KÖH szakhatósági eljárása, és a világörökségi területen is érvényesülő hatások részletes vizsgálata lett volna kívánatos. Ennek elmulasztása alkotmányos visszásságot idézett elő az egészséges környezethez való jog érvényesülése kapcsán. Természetesen nem segíti elő az egységes és hatékony jogalkalmazást az, ha minden esetben ilyen bonyolult módon kell eljutni a kulturális örökségvédelmi hatóságok szakhatósági jogköre megállapíthatóságához, ezért az egyértelmű szabályozás mihamarabbi megállapítása lenne szükséges. A Magyar Köztársaság Alkotmánya (Alkotmány) 35.§. (1) bekezdés b.) pontja alapján a törvények végrehajtását a kormánynak kell biztosítania. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket) 19.§ ugyanezt támasztja alá, amikor rögzíti, hogy „A hatóság hatáskörét – a hatósági eljárás körébe tartozó ügyfajta meghatározásával – jogszabály állapítja meg. Ebben meg kell jelölni az első fokon eljáró, továbbá ha az nem a 107. §-ban és 108. §-ban megjelölt hatóság, a fellebbezést elbíráló hatóságot is.

D.)
<u>Az erőmű környezeti hatásokat vizsgáló hatósági eljárásaival kapcsolatos megállapítások</u>

110. Az erőmű létesítésével kapcsolatos engedélyezési eljárásokat részleteiben nem vizsgáltam, kivéve az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség eljárását, tekintettel arra, hogy a kérelem a világörökségi területre vonatkozott és egyedül ez az eljárás adhatott volna lehetőséget az erőműnek a világörökségi védelem alatt álló területre gyakorolt hatásainak megismerésére. Az épített környezet védelmére vonatkozó kérelem ugyanakkor ennek megfelelően szorosan összefüggött a környezeti hatásvizsgálattal. Ennek megfelelően az ugyanebben az eljárásban indított hivatalos vizsgálatom

eredményeképpen megállapítottam, hogy a hatásvizsgálati dokumentáció, a hatósági eljárás és a felügyelőség által kiadott egységes környezethasználati engedély formálisan többnyire eleget tett a 314/2005. (XII. 25.) Kormányrendeletnek, azonban a hatásvizsgálat eredményességét, azaz a létesítmény közvetlen és közvetett környezeti hatásait befolyásoló több lényeges szempontot is figyelmen kívül hagyott.

A hőfelhasználás kérdése

111. A környezet állapotának fenntarthatósága szempontjából az egyik legjelentősebb mulasztás az, hogy nem vizsgálta az erőmű működésének energiahatékonyságát, a kombinált (kapcsolt) hő- és villamosenergia-termelés megvalósíthatóságát. Ez ellentétes a legfontosabb állami célkitűzésekkel és több konkrét jogszabályi rendelkezéssel is. Így sérti a 314/2005. (XII.25.) Kormányrendelet 11. sz. mellékletének 3. d.) pontjában foglaltakat[54] (ami visszautal a Kormányrendelet 17. § rendelkezései szerinti megfelelésre) és a 10/2003. (VII. 11.) KvVM. rendelet 3.§. (1)[55]-ben foglalt rendelkezéseket. E jogszabályhelyek alapján az egységes környezethasználati engedélyben feltételeket kell előírni, amellyel biztosítható a legjobb elérhető technika alkalmazásával a tevékenységhez szükséges anyag és energia hatékony felhasználása. A fentiek alapján az engedély e követelményeknek nem felel meg, ezáltal sérti a hivatkozott jogszabályokat.

112. A felügyelőség sem az engedélyében, sem a vizsgálat megállapításaira tett észrevételében nem indokolja, hogy miért tekintett el a hőtermelés lehetőségének vizsgálatától. Észrevételében annak jelentős költségeire hivatkozik, holott ez egy ekkora volumenű beruházásnál nem értékelhető ilyen körülményként, annál is inkább, mert ezeket a költségeket nyomós gazdasági és környezetvédelmi előnyök egyensúlyozzák ki. A beruházó által a vizsgálatunk során folytatott konzultáció is bizonyítja, hogy a BHD képes és hajlandó a hőhasznosítás kérdésével is foglalkozni[56]. Az engedély több helyen is hangsúlyozza, hogy az engedélyezett létesítmény a legjobb elérhető technika követelményének megfelel. Ennek az állításnak ellentmondanak az erőmű teljesítményére vonatkozó adatok, melyek szerint az erőmű bemenő hőteljesítménye 140,8 MWth, míg a beépített teljesítménye 49,91 MW. Ez alapján megállapítható, hogy az erőmű működése során a bemenő hőteljesítmény 30-32%-a hasznosul csak, és mintegy 100 MW hőenergia kárba vész.

[54] 314/2005. (XII.25.) Kormányrendelet 11.sz. melléklet 3.) „Az engedélyben feltételeket kell előírni amelyek biztosítják a 17. §-ban meghatározott követelmények teljesülését.” 17. § (1) A környezethasználónak a környezetszennyezés megelőzése, illetőleg a környezet terhelésének csökkentése érdekében az elérhető legjobb technika alkalmazásával intézkednie kell ….a tevékenységhez szükséges anyag és energia hatékony felhasználásáról.”

[55] 10/2003. (VII. 11.) KvVM. Rendelet 3. § (1) Az új tüzelőberendezésekre vonatkozó, a környezetvédelmi hatósághoz a környezetvédelmi engedély, illetőleg az egységes környezethasználati engedély tárgyában benyújtott engedély iránti kérelemnek - a külön jogszabályban foglaltakon túlmenően - tartalmaznia kell a létesítendő tüzelőberendezéssel kapcsolatban a kombinált (kapcsolt) hő- és villamosenergia-termelés műszaki és gazdasági megvalósíthatóságának vizsgálatát.

[56] A konzultáción kívül ezt a BHG Zrt. az állásfoglalás tervezetre tett észrevételei során is többször megerősítette. Utalt ezenkívül a hőhasznosítással kapcsolatos előzetes megállapodásokra a Szerencsi Önkormányzat levele is.

Az üvegház hatás értékelése és az energiamérleg

113. A biomassza erőmű megvalósítása melletti egyik legfőbb érv a szén-dioxid semlegesség[57], azaz: a légkörbe csak az elégetett növény által korábban már megkötött üvegházhatású gáz kerül kibocsátásra. Ez a kijelentés nem veszi figyelembe a teljes folyamat működtetésének ún. „ökológiai hátizsákját", azt hogy a tüzelőanyag előállításából, tárolásából, szállításából, az erőmű megvalósításából és működéséből adódó üvegházgáz-kibocsátást, ezeknek a folyamatoknak a tágabb ökoszférába ágyazottan vizsgálva is fenntartható voltát figyelembe kell venni az erőmű energiahatékonysági hatásainak értékelésénél. A mezőgazdasági és rakodógépek működése, a szállítójárművek, az erőmű és a kapcsolódó logisztikai rendszer felépítése, előállítása is számottevő fosszilis energiaigénnyel jár. Csak a szállításból adódó ÜHG-kibocsátás 374 t CO_2-ekvivalens évente.[58]

114. A tervezett beruházás megvalósításának és működtetésének energetikai mérlegére a dokumentációk nem tartalmaznak számításokat. Itt, hasonlóképpen az ÜHG-mérleghez számításba kellene venni az erőmű, a logisztika és a termelés létesítményeinek, berendezéseinek előállításának és az alapanyagok termeltetésének, az erőmű üzemeltetésének összes fosszilis üzemanyag szükségletét. Egyedül a tüzelőanyagot szállító járművek becslés szerint évi 100.000 liter gázolaj üzemanyagot használnának fel.[59] Az erőmű működtetése a nagy szállítási távolságok és a folyamatok nagyfokú gépesítettsége miatt jelentős közvetlen és közvetett fosszilis tüzelőanyagigénnyel jár.

115. A magasfokú olajfüggőség valójában az olaj világpiaci árához is kapcsolja közvetve a beruházás jövedelmezőségét, sőt, működőképességét is. Az olajár és ezzel a szállítási költségek várható drasztikus emelkedése a jövedelmezőséget jelentősen ronthatja. A fosszilis készletek szűkössé válása még a tervezett erőmű élettartama alatt (2035-ig) napi realitássá válik az előrejelzések szerint.[60] Ez nem csak a közvetlenül fosszilis készleteket használó erőművek működését korlátozhatja vagy lehetetlenítheti el, de a közvetett módon nagy fosszilis energiaigényű rendszereket is. A Szerencsre tervezett biomassza erőmű a jelentős szállítási igény és már a tüzelőanyag előállítása során jelentkező magasfokú gépesítettség miatt ilyennek minősül. Hosszú távú klímavédelmi, energiafüggőséget csökkentő hatása ezért korlátozott.[61]

116. Nincs megállapítás az engedélyben az erőmű CO_2-kibocsátásra vonatkozóan, holott a 314/2005. (XII.25.) Kormányrendelet 11.sz. mellékletének 2. e.) pontja alapján, bár kibocsátási határértéket nem kell megállapítani, ha az engedély a 272/2004. (IX. 29.)

[57] Amennyiben az erőmű gázturbinás erőműként épülne azonos elektromos kapacitással, akkor évi 210652 t CO_2 kibocsátással járna, a BHD által tervezett „bioerőmű" pedig 254120 t CO_2 kibocsátással járhat évente. A biomassza eredetű tüzelőanyag esetén, ha fenntartható és teljesen megújuló a biomassza forrás, akkor 0 emissziós faktor használható és így évi 210652 t CO_2 kibocsátása takarítható meg, a globális szén-körforgás szempontjából. A pontosítást a BHD Zrt. véleményére figyelemmel tettük.

[58] JNO számítás

[59] JNO számítás

[60] A gazdasági világválság miatt a világpiaci olajár jelenleg a korábbi csúcs-ár egyharmada, de ez hosszabb távon nyilván növekedni fog. Az ellátás várható zavaraira jellemző példa az orosz-ukrán gázvita következményei.

[61] A tervezett erőműhöz hasonlóan a meglévő fosszilis tüzelőanyagot használó erőműveknél is jelentkezik a tüzelőanyag szállításhoz kapcsolódó jelentős fosszilis energia felhasználás, amennyiben nem helyi forrásból látják el azokat tüzelőanyaggal. A teljes életciklus szemlélet alkalmazása szükséges minden erőmű klímabiztonsági kockázatainak feltárása során. A tervezett erőmű fosszilis energia lenyomata korlátozza annak „bioerőmű"-ként vagy megújuló energiát felhasználó erőműként való kezelését. A pontosítást a BHD Zrt. véleményére figyelemmel tettük.

Kormányrendelet 1. számú mellékletében szereplő tevékenységre vonatkozik, – az engedélyezéskor ez a 213/2006.(X.27.) Kormányrendelet – de csak akkor, ha biztosított, hogy jelentős helyi szennyezés nem következik be. Azonban a jogszabályok értelmezésével arra a következtetésre kell jutni, hogy magát a kibocsátást vizsgálni kell az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban, mert a 213/2006.(X.27.) Kormányrendelet szerint a főfelügyelőség az engedélyét csak a környezethasználat feltételeit megállapító engedélyben foglaltakra tekintettel adja ki. A kormányrendeletben meghatározottak szerint a CO_2 a kibocsátás engedélyezésére az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségnek van hatásköre.

117. A rendelet 1. § (1) bekezdése szerint: „Az 1. mellékletben meghatározott üvegházhatású gázkibocsátással járó tevékenység (ideértve a próbaüzemet is) csak az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: környezetvédelmi hatóság) által kiadott kibocsátási engedély alapján végezhető. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint „A 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet alapján egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenységek esetén a kibocsátási engedély iránti kérelmet az egységes környezethasználati engedély jogerőre emelkedését követően kell benyújtani a környezetvédelmi hatósághoz.” Végül ugyanitt az (5) bekezdés a következőképpen szól: „A környezetvédelmi hatóság a kibocsátási engedélyt a környezethasználat feltételeit megállapító engedélyben foglaltakra tekintettel kiadja, ha megállapítja, hogy az üzemeltető képes az üvegházhatású gázok kibocsátásait a 2. § szerint nyomon követni és arról jelentést tenni. A kibocsátási engedély részletes tartalmi követelményeit a 3. melléklet állapítja meg.”

118. Fentiek alapján megállapítható, hogy az első fokon eljáró hatóság engedélye nem felel meg a vonatkozó jogszabályoknak, mert a jogszabály téves értelmezése alapján nem értékelte a tevékenység környezetre gyakorolt hatásait az üvegházhatású gázok vonatkozásában. A felügyelőség a 21/2001.(II.14.) Kormányrendelet 10.§. (6) bekezdése szerinti elérhető legjobb technikán alapuló műszaki intézkedések előírását is elmulasztotta, és csak célként határozta meg a diffúz légszennyezés kialakulása lehetőségének minimálisra csökkentését.

Az elérhető legjobb technika követelményének való megfelelés

119. Az előbbi adatok ismeretében kétséges, hogy az erőmű a legjobb elérhető technika szintjén fog működni. Az elérhető legjobb technika fogalmát a környezetvédelem általános szabályairól szóló törvény határozza meg az alábbiak szerint: „a korszerű technikai színvonalnak, és a fenntartható fejlődésnek megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és – amennyiben az nem valósítható meg – csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak, és amely a kibocsátások határértékének, illetőleg mértékének megállapítása alapjául szolgál.” Ennek értelmezésében:

- legjobb az, ami a leghatékonyabb a környezet egészének magas szintű védelme érdekében;
- az elérhető technika az, amelynek fejlesztési szintje lehetővé teszi az érintett ipari ágazatokban történő alkalmazását elfogadható műszaki és gazdasági feltételek mellett, figyelembe véve a költségeket és előnyöket, attól függetlenül, hogy a technikát az

országban használják-e vagy előállítják-e és amennyiben az az üzemeltető számára ésszerű módon hozzáférhető.[62]

120. A törvényi definíció alapján egyértelműen megállapítható, hogy a legjobb az a technika, amely a környezetre gyakorolt hatást mérsékli. Korábban, a 111-112. pontban is kitértünk arra, hogy a nemcsak a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos elvek, de a vonatkozó hatályos magyar jogszabályok alapján is a legjobb elérhető technika feltételeinek való megfelelés nemcsak egy adott környezetbarát technológia üzembe helyezését jelenti, hanem a tevékenységhez szükséges anyag és energia hatékony felhasználását is[63]. Abban az esetben, ha a megtermelt hőt nem hasznosítják a lehető legnagyobb %-os arányban – esetünkben csak elektromos áram előállítás folyik – a keletkező hő nagyobb része a környezetbe kibocsátásra kerül. Így nem beszélhetünk hatékony anyag felhasználásról. A megtermelt hő hasznosítására van lehetőség, – tehát elérhető a legjobb technika – igaz, a kapcsolódó beruházásoknak vannak költségei. Mint a beruházóval a vizsgálat során folytatott konzultációnk is igazolja – vállalta a BHD Zrt. a keletkező hő hasznosítását, részben üvegházak fűtésére - az engedélyezési eljárás idején sem lett volna lehetetlen a keletkező hő hasznosítása, amennyiben a felügyelőség ilyen előírást tett volna. Ezt azonban a felügyelőség elmulasztotta.[64] Az elérhető legjobb technika vizsgálatának szempontjait a kormányrendelet 9. sz. melléklete előírja a hatóság számára. Az ott meghatározott 1. és 9. pontban foglaltaknak az engedély a fenti tények alapján nem felel meg.

Az erőmű tervezett mérete, illetőleg a felhasznált tüzelőanyagok összefüggései

121. A túlméretezett erőmű nem kívánt hatásai akadályozzák azoknak a programoknak a teljesülését, amelyeket az Országgyűlés éppen a fenntartható fejlődés érdekében határozott el. Megkérdőjeleződik a Nemzeti Környezetvédelmi Program, de az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program célkitűzéseinek is a teljesülése.(lásd 44. lábjegyzet)

122. Összehasonlítva a referenciaként említett erőművek hasonló adataival, vagy a hazai kiserőművekkel, megállapítható, hogy a Szerencsre engedélyezett erőmű szokatlanul nagy teljesítményű. A megújuló energiaforrásból vagy hulladékból nyert energiával termelt villamos energia, valamint a kapcsoltan termelt villamos energia kötelező átvételéről és átvételi áráról 389/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet értelmében 2008. január 1-től 20 MW-os vagy annál nagyobb beépített teljesítményű biomassza erőmű építése már nem is fogadható el. Épp ezért a tervezett szerencsi erőmű a már engedélyezett 50 MW-os teljesítményével a méretgazdaságossági szempontok miatt versenyelőnyben van a jövőben épülő biomassza erőművekkel szemben.

123. Míg a nagy méret gazdasági szempontból előny, addig a környezet és természet állapotának fenntarthatósága szempontjából inkább hátrány, annak ellenére, hogy a nagyobb beépített teljesítmény nagyobb villamos hatásfokot is jelent. A nagyobb teljesítményű erőmű

[62] 1995. évi LIII. tv. 4.§.28.

[63] A pontosításra az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2649-4/2009. sz. levele, illetőleg a BHG Zrt. levele alapján került sor.

[64] A pontosításra az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2649-4/2009. sz. levele 3. oldal 2. francia bekezdésre tekintettel került sor: „Egyebekben a 314/2005.(XII. 25.) Kormányrendelet 6.§.(1) bekezdés c pontjában foglaltak és a 6.sz. melléklet 4. c. pontjában foglaltak teljesítéséhez a hatályos jogszabályok szempontrendszert nem tartalmaznak, továbbá a felügyelőség nem rendelkezik hatáskörrel ilyen tárgyú esetleges előírások megtételére.”

tüzelőanyag ellátását, nagyobb területről előállított, nagyobb mennyiségű tüzelőanyaggal lehet biztosítani.

124. Az engedélyezési eljárás dokumentációjának, a kiadott határozatoknak, a vizsgálat során beszerzett dokumentumoknak, illetve a felügyelőségnek a vizsgálati megállapításokra tett észrevételéből egyértelműen megállapítható, hogy az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban a beruházó által benyújtott hatásvizsgálati dokumentációban sehol se szerepel az energiafű, mint lehetséges tüzelőanyag, pedig a kft. az engedélyezési eljárás idején már kötött szerződést az energiafű tüzelőanyagként történő szállítására a szerencsi erőműbe, illetőleg a létesítési engedélyében is történik erre utalás. Ezt a körülményt a felügyelőséggel nem tudatta, így az engedélyezési eljárásban a felügyelőség nem is vizsgálhatta az energiafű égetésével kapcsolatos körülményeket.

125. Az ügyféltől elvárt magatartás, a Ket 6.§. (2) szabályai alapján[65] figyelemmel a 314/2005.(XII. 25.) Kormányrendelet 4. sz. melléklete 3.c. pontjára is, hogy a tevékenysége során felhasználni kívánt anyagokat pontosan meghatározza az engedélyezési dokumentációban. Ez a jóhiszeműen gyakorolt ügyféli jogok minimális feltétele, mert a hatóság csak így tudja megfelelő módon elbírálni a tevékenység környezetre gyakorolt hatását.

Társadalmi-gazdasági hatások

126. Az engedélyezési dokumentáció nem tartalmaz adatot az erőmű létesítésének a mezőgazdaságra gyakorolt - közvetett - hatására. Az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban nem vizsgálták az erőmű működéséhez elengedhetetlenül szükséges tüzelőanyag termeltetéssel kapcsolatos kérdéseket, holott ez a 314/2005. (XII.25.) Kormányrendelet 5. sz. melléklete 1. a.) pontja alapján egyértelmű kötelezettsége a hatóságnak, hiszen a beruházás által igénybevett területnél vizsgálni kell a kapcsolódó műveletek terület igényét is, illetőleg a rendelet 6. § (1) bekezdés c) pontja, valamint a 6. sz. melléklet 4. c. pontja alapján a beruházás környezetvédelmi szempontból releváns társadalmi-gazdasági hatásait is, melyek közül az elsőként említett jogszabályhely külön is kiemeli a területhasználat változásait.

Natura 2000-es területek érintettsége

127. Tévesnek tartjuk azt a felügyelőségi döntést, amely az erőmű hatását a szomszédos Natura 2000 területekre csak közvetlenül a beruházás helyszínén értékelte. Álláspontunk szerint a fentebb hivatkozott kapcsolódó műveletek miatt már az előzetes vizsgálati dokumentációban is értékelni kellett volna – különösen a szállítás, és a tüzelőanyag termeltetés vonatkozásában – a kapcsolódó műveletek Natura 2000-es területeket érintő környezeti hatásait. Bár a kapcsolódó műveleteket maga a 314/2005. (XII.25.) Kormányrendelet fő szövege nem definiálja, a 4.sz. melléklet 1. be.) pontjához fűzött magyarázat szerint – ami megegyezik a korábban hatályos hatásvizsgálati eljárást szabályozó

[65] 6. § (1) A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni.
(2) Az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.

jogszabály[66] tételes rendelkezésével – a tevékenység telepítéséhez szükséges műveletnek minősülnek ezek a tevékenységek is. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó nem a tételes jogszabályi rendelkezések között szerepelteti ezt a felsorolást, ezért a hatóságnak lehetősége van annak értelemszerű alkalmazására, ez még nem minősül a hatásköre kiterjesztő értelmezésének.

Eljárási kérdések

128. Véleményünk szerint a felügyelőség – a vizsgálat ismertetését követő észrevételében – megalapozatlanul hivatkozik arra, hogy a Legyesbényei Önkormányzat által felvetett világörökségi védelemmel, illetve a levegő szennyezettségével kapcsolatos észrevételt azért nem kellett vizsgálnia, mert az adott önkormányzat nem minősül a 314/2005. (XII.25.) Kormányrendelet 8.§.(2) bekezdés b.) pontja szerinti feltételezetten érintett településnek. Az önkormányzat feltételezett érintettségét a benyújtott előzetes dokumentációban meghatározott hatásterület alapján kell megállapítani. Ezt a felügyelőség meg is tette, mégpedig helyesen, - ezért sem értünk egyet azzal az utólagos értelmezéssel, miszerint az önkormányzat nem minősül érintett nyilvánosságnak[67] - hiszen a kormányrendelet 3.§. (4) bekezdése értelmében megküldte az előzetes dokumentációt a legyesbényei önkormányzatnak. Az önkormányzat „szakhatósági állásfoglalásnak" nevezett észrevételében tette fel a település területén várható légszennyezettség alakulására, illetve a világörökségi védelemre vonatkozó kérdéseit. Az észrevételeket a felügyelőségnek a Kormányrendelet 5.§.(1) bekezdése alapján érdemben kell megvizsgálnia. Amennyiben ezt a felügyelőség megtette volna, abban az esetben a világörökségi védelemmel kapcsolatos hatásköri kérdés is tisztázódhatott volna. A Legyesbényei Önkormányzat feltételezett érintettsége mindaddig fennáll, ameddig a környezethasználó a hatásvizsgálatot el nem végzi, és abban nem állapítja meg, hogy a tevékenysége környezeti hatása nem érinti az adott települést, és ezt a megállapítást a felügyelőség határozatában nem értékeli. A Legyesbényei Önkormányzat a 314/2005.(XII. 25.) Kormányrendelet 2.§. (1) bekezdés alapján „érintett nyilvánosságnak számít". Ezért álláspontunk szerint a legyesbényei önkormányzat mellőzése a hatásvizsgálati eljárás további részében az érintett nyilvánosság jogszabályban biztosított jogának a figyelmen kívül hagyását jelentette, ami jogsértés.

129. A környezetvédelmi hatóság eljárása során egy további lényeges eljárásjogi probléma merült fel. A jogorvoslati jog gyakorlásának lehetőségét a hatóság az ügyféli jogot megállapító végzésének jogerőre emelkedéséhez kötötte és e tekintetben ennek megfelelően rosszul tájékoztatta az ügyfelet. A Ket 15. § (1) bekezdése alapján ugyanis ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. Az (5) bekezdés szerint „Meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető

[66] A 20/2001.(II.14.) Kormányrendelet 4.§. (2) bekezdése szerint tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó más műveletek különösen a telepítése miatt megnyitott anyagnyerő- vagy lerakóhelyek létesítése és üzemeltetése; telepítéséhez és megvalósításához szükséges szállítás, raktározás, tárolás; megvalósítása során keletkező hulladék és szennyvíz kezelése; energia- és vízellátása, ha az saját energiaellátó rendszerrel vagy vízkivétellel történik. A jelenleg hatályos jogszabály a példálózó felsorolásra utalást elhagyja.

[67] Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2649-4/2009.levele 3-4. oldal

jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul." A jogszabályhely (5) bekezdése értelmében az ügyféli jogállás meglétét, bár a hatóságnak el kell bírálnia, a fellebbezés jogát az erről szóló végzés jogerőre emelkedéséhez kötni álláspontom szerint az ügyféli jog indokolatlan korlátozásához vezethet, aminek következtében a jogorvosláshoz való jog sérülhet.

130. A felügyelőség erre vonatkozó jogértelmezése álláspontom szerint téves, az ügyfeleket feleslegesen korlátozó, aminek következménye lehet, hogy az ügyfélnek az Alkotmány 57.§ (5) bekezdésében biztosított jogorvoslatra vonatkozó alapvető jogát veszélyezteti.

E.)
Az ÖKO Zrt által elkészített örökségvédelmi hatástanulmány jogszabálysértésekre vonatkozó megállapításai és javaslatai

131. Az Öko Zrt. által utólag elkészített örökségvédelmi hatástanulmány (a továbbiakban: Tanulmány) – amely a magyar jogban jelenleg nem szabályozott eljárás szerint folyt le a VÖMNB megrendelésére az Egyezmény szerinti eljárás alátámasztására – a környezetvédelmi engedélyezési eljárásra vonatkozó megállapításai több ponton is megegyeznek a biztos vizsgálata során tett megállapításokkal.

132. A Tanulmány tartalmazza, hogy a Tokaji történelmi borvidéken megvalósítani szándékozott szalmatüzelésű erőmű nemzetközi viszonylatban is szokatlan méretű és kapacitású. Az erőműberuházást elsősorban a működésében közvetlenül érintett önkormányzatok és lakosok támogatják, a bor- és szőlő kultúra fenntartásában érdekelt vállalkozások, társadalmi szervezetek a világörökségi értékek veszélyeztetését látják a beruházásban.

133. Az erőművel kapcsolatos előzetes tervek megfogalmazása során a Tanulmány szerint a jogi szabályozás nem írt elő olyan előzetes egyeztetéseket (elsősorban országos, vagy megyei területrendezési tervekhez való kapcsolódás), melyek a beruházás előkészítésének időszakában felszínre hozhatták és megvitathatóvá tették volna a különböző ellentétes szempontokat. A jelenlegi szabályozás elsősorban energetikai megfontolások alapján szabályozza az 50 MW teljesítményt meghaladó erőművek térbeli elhelyezkedését, melyet az országos területfejlesztési és -rendezési tervek adaptálnak.

134. Aggályosnak tartja a Tanulmány, hogy az erőmű környezeti hatásainak vizsgálata során benyújtott engedélyezési dokumentációban a beruházás telepítési változatai csak felsorolásra kerültek, értékelésre nem. Megállapítja, hogy:

- Nem vizsgálták kellőképpen az erőmű teljesítményének környezeti hatásait sem, mert a hatásterület csak a légszennyező pontforrások alapján került meghatározásra. Megállapítja, hogy a további lehetséges közvetett és közvetlen hatások vizsgálata lehetővé tette volna a világörökségi szempontok megjelenését is.
- A tájra és kultúrtájra, mint a világörökségre vonatkozóan nem történetek vizsgálatok.
- Az energiafű tüzelőanyagként történő felhasználásával kapcsolatosan megállapítja, hogy mivel nincsenek ökológiai vizsgálatok a termeltetésével kapcsolatosan, így az jelentős ökológiai és természetvédelmi kockázatot jelent. „Az elővigyázatosság elve alapján a világörökségi területen fel kell függeszteni a termesztését." NATURA 2000 területen a természetvédelmi hatóság engedélye kell a termeltetéshez.

- A szalmaszállításból eredő hatások vizsgálatával kapcsolatosan megjegyzi, hogy részletesebb logisztikai terv alapján lehetett volna megállapítani a hatásokat. Nem lehet megállapítani az időbeli elosztást, a mértéket, a csúcsértékeket. A 37-es 38-as út jelenlegi túlterheltsége miatt kényszer a közútfejlesztés, de ez a világörökségi területek sérelmével nem járhat.
- A vasúti beszállítást nem vizsgálták, noha az erőmű telepítése helyén vasúti pálya található.
- Társadalmi-gazdasági vizsgálatok se pozitív, se negatív hatást nem tárnak fel a világörökségre vonatkozóan.
- Az örökségvédelmi hatástanulmány nem tartalmazott világörökségi vonatkozásokat, és az illetékes örökségvédelmi hatóság sem tett a világörökségi szempontok figyelmen kívül hagyása miatt kifogást, előírást sem.
- Megemlíti, hogy a Helyi Építési Szabályzat (HÉSZ) az engedélyezési eljárás során kétszer is változott, és hogy a beruházó és az önkormányzat szerződést kötött a településrendezési terv módosítására.
- A világörökségi terület kezelési tervével kapcsolatosan megállapítja, hogy az önkormányzatok nem ültették át saját rendeleteikbe a kezelési terv előírásait, saját fejlesztési céljaik összehangolása a Kezelési tervvel és a többi önkormányzat prioritásaival nem megfelelő.
- Az erőmű tájképvédelmi hatásánál kiemeli, hogy a cukorgyár megszűnésével lehetőség lett volna a korábbi, emberléptékű iparterület kialakítására. Ennek önkormányzati szándékát mutatták a korábbi, 2006-os településrendezési tervek.

135. Összegezve a Tanulmány megállapítja „A szerencsi szalmatüzelésű erőmű megvalósítása jelentős energiatermelési előnyökkel járhat, de kockázatot jelent a Tokaji Kultúrtáj világörökségi értékeire”.

136. A hatástanulmány javaslatai is több szempontból egybeesnek a vizsgálatunk alapján tehető ajánlásokkal, azok közül maradéktalanul vagy főbb irányaiban egyetértünk az alábbiakkal:
- „A helyszín kiválasztását felül kell vizsgálni.” „Az erőmű elhelyezése a világörökségi területen kívül indokolt”. Szerencsi megvalósítás esetén a tényleges erőművi kapacitást az „üzemeléséhez szükséges mennyiségű gabonaszalmának a terület mezőgazdasági adottságaihoz és a szalma környezeti terhelés szempontjából racionális távolságban rendelkezésre álló mennyiségéhez kell igazítani”.
- A szalma szállítása a legkörnyezetkímélőbb módon, vasúton történjen.
- Tájképi megoldást az erőmű tájba illesztéséhez őshonos és koros növényekkel kell megoldani.
- Energiafű égetése kerülendő.
- Erőmű ütemezve valósuljon meg, először az első blokk, aminek hatásait a civil szervezetekkel együtt monitorozzák, azután legyen döntés a második ütem megvalósításáról.

F.)
<u>A szerencsi önkormányzat településrendezési döntései</u>

137. A vizsgálatom során több dokumentumból is megállapítható volt, hogy a beruházás megvalósításához szükséges engedélyezési eljárások megkezdése előtti szerencsi rendezési terv nem tette lehetővé az erőmű megépítését. A korábbi helyi építési szabályzat előírásaival

jobban igazodott a város hagyományaihoz, különösen a beépítésre szánt területek beépítési feltételei vonatkozásában. Az önkormányzat a beruházóval kötött szerződés szerinti tartalommal kétszer is módosította az engedélyezés idején a helyi településrendezési eszközöket.

138. A 2003. évi XXVI. törvény (OTrT) hatályos szabályai még nem tartalmaztak előírást a világörökségi területek vonatkozásában. Ezért a helyi rendeletmódosításnál nem volt olyan magasabb szintű jogszabály, amely örökségvédelmi szempontból korlátozta volna az önkormányzat rendeletmódosítását. Ezt a hiányosságot a jogalkotó csak a 2008. évi L.tv. 30.§- val módosított OTrT. új 22/A. §-ával küszöbölte ki, amely rendelkezés 2008. VII. 19-től hatályos.[68] E jogszabályhely alapján a a világörökség és világörökség-várományos övezetben a területfelhasználás módjának és mértékének összhangban kell lenni a kezelési tervben meghatározott célokkal. A törvénymódosítás több más szempontból is javítja a világörökségi területek védelmét, meghatároz számos - korábban csak a nemzetközi jogban ismert fogalmat, amelyre az egyezményben vállalt kötelezettségek végrehajtása szempontjából szükség van – azonban ezeket a szabályokat az erőmű engedélyezése idején még nem lehetett alkalmazni. A törvénymódosítással megváltozott OTrT összhangját más jogszabályi rendelkezésekkel jelen eljárásunkban nem vizsgáltuk.

139. Az egyes tervek, illetve programok hatásvizsgálatáról szóló 2/2005.(I.11.) Kormányrendelet 1.§.(2) ba.) pontja minden esetben kötelezővé teszi a tervek, programok előtt környezeti vizsgálat (másképpen SKH) elkészítését, ha az energetikai fejlesztés számára készül és keretet ad olyan tevékenység engedélyezésének, amely környezeti hatásvizsgálat köteles lesz.

140. A szerencsi rendezési terv módosítását megelőzően, az önkormányzat által rendelkezésünkre bocsátott dokumentációk alapján az állapítható meg, hogy nem készült ilyen hatásvizsgálat. Amennyiben a vonatkozó jogszabály rendelkezései szerint készült volna ilyen hatásvizsgálat, annak megállapításai között szerepelhetett volna a terület világörökségi védelmével kapcsolatos megállapítás, ami az önkormányzat döntését a rendezési terv módosítással kapcsolatosan befolyásolhatta volna. Ugyanis a rendelet 2. sz. mellékletében – az 1.b. c.) pontja és 3.) pontja kifejezetten az adott módosítás hatásainak vizsgálati szempontjai között szerepelteti, hogy annak milyen hatása van a fenntartható fejlődés elősegítésére, illetve más tervek, programok megvalósítására, valamint a terület érzékenysége alapján a Kultúrális örökségvédelmi szempontok érvényesülésére.

141. Álláspontunk szerint az által, hogy az önkormányzat elmulasztotta a környezeti vizsgálat (stratégiai hatásvizsgálat) elkészíttetését, jogsértést követett el. De saját magának is problémát okozott, mert a hatásvizsgálat eredményétől függően hitelesebb lenne az erőmű létesítése melletti kommunikációja, amennyiben a testületi döntését egy részletes környezetvédelmi elemzés alátámasztotta volna. Jelenleg azonban az önkormányzati döntés helyességével kapcsolatosan inkább a kétségek fogalmazódnak meg, ugyanis az önkormányzat még a rendezési terv elkészülte előtt elkötelezte magát a beruházónak, és a tervmódosítás szakmai vitájában nem a területileg illetékes szakember, a megyei főépítész ajánlásait fogadta el, hanem indok nélkül a beruházóét. A 33/2000. AB határozat alapján a vizsgálati elemzés és a környezeti vizsgálat elmulasztása közjogi érvénytelenséget eredményez. Ezt csak az Alkotmánybíróság állapíthatja meg, viszont a norma keletkezésének idejére visszaható hatállyal.[69]

[68] OTrT 22/A.§.
[69] 48/1997. AB határozat.

142. Aggályosnak tartjuk, azt – az utóbbi időben más településekre is jellemző – önkormányzati gyakorlatot, hogy a helyi településrendezési eszközökre vonatkozó döntések előtt az önkormányzat szerződést köt az adott területen valamilyen beruházást megvalósítani szándékozóval, vagy a képviselőtestület döntésének az előkészítését a beruházóra bízza. Álláspontom szerint így formálissá válhat az önkormányzat döntése, hiszen még a tényleges vizsgálatok elkészülte előtt kötelezettséget vállalt arra, hogy a rendezési tervben bizonyos beruházói érdekeket érvényesíteni fog. Kérdésként fogalmazódik meg, mit tehetne a település lakossága, ha a rendeletmódosítással nem ért egyet. Az épített környezet védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. 9. §-ban lévő jogait csak formálisan gyakorolhatná, mert az őt képviselő testület már eleve a beruházó érdekeihez igazodott. Az ilyen önkormányzati gyakorlat is egyre jobban háttérbe szorítja, formálissá teszi az állampolgári jogokat, – amik alapján a közösséget érintő döntésekbe a polgárok bekapcsolódhatnak – alkalmas arra, hogy az állampolgárok jogállamiságba vetett hite meginogjon.

G.)
Az erőmű beruházás térségen túlmutató hatásai, stratégiai kérdései

143. Az erőmű a jelenlegi realista feltételezés szerint 2010-ben kezdhetné meg a működését és 2035-ig üzemelhetne. Ezzel egy emberöltőn át jelen lehet Szerencs város, illetve a világörökségi terület életében. Alapanyag igényével évtizedekre meghatározhatja a térség mezőgazdaságának egy részét. Amennyiben a borászatra és a térség turizmusára, valamint egyéb tevékenységekre is valóban hatást gyakorol, úgy joggal állíthatjuk, hogy jelentős befolyással lesz a tájhasználatra és a táj arculatára. Az erőmű sorsa tehát a jövő nemzedékek életlehetőségeit e tájon komolyan érinti.

144. A várható légszennyezéssel és a tervezett Erőmű melegítő hatásával kapcsolatos aggodalmakra válaszul a létesítmény megvalósítását támogatók arra hivatkoznak (akárcsak a várható kamionforgalommal kapcsolatos érvek esetében), hogy 2008-ban befejezte működését a Szerencsi Cukorgyár. Nem fognak működni tehát a gyár kazánjai, miáltal jelentős légszennyező és melegítő hatástól szabadult meg a környék. A támogatók ezzel lényegében arra hivatkoznak, hogy e megszűnt hatás illetve szennyezés helyére „beléphet” az Erőmű, a környék összes lég, hő és zajterhelése még mindig alacsonyabb lehet a korábbinál, a borászok aggodalma alaptalan. Felmerül természetesen a kérdés, hogy jogszerű-e vagy akár csak ésszerű-e egy korábbi megszűnt szennyezést újabbal „kiváltani”?

145. Kevésbé vizsgált az Erőmű létesítésének közvetett hatása a környék mezőgazdaságára. A gabonaszalma, kukoricaszár, energiafű, illetve esetlegesen repceszalma felvásárlása az intenzív mezőgazdaság megmaradását, illetve térhódítását segítheti elő a térségben. Ezzel egyidejűleg, értelemszerűen más föld- és tájhasznosítási formákat kizár az érintett termőterületeken.[70] A 25 évig biztos felvásárlóként jelenlévő erőmű piacot jelent az intenzív szántóföldi gabonatermesztés melléktermékei iránt, illetve gazdaságossá teheti az energiafű előállítását. Az intenzív mezőgazdálkodás környezeti kárai közismertek. A biológiai diverzitás csökkenése, a termőtalaj pusztulása, a felszíni és felszín alatti vizek nitrátterhelése, a vizek elvezetéséből, lecsapolásból, meliorációból adódó élőhelypusztulás és szárazodás, a vegyszeres növényvédelemből a természetbe kerülő mérgek, a gyomok terjedése, a jelentős

[70] Közvetett hatások révén ez nem csak a termőterületeket, beszállítókat érintheti, hanem a velük szomszédos gazdaságok területét is. Pl. vegyszer és műtrágyahasználat, szállítási forgalom kapcsán.

energiafelhasználás[71] és más problémák nem csak környezeti, természeti, de gazdaságilag is értelmezhető problémákat, költségeket okoznak.

146. A tájak speciális adottságainak megfelelő, egyedileg kidolgozott, környezet- és természetkímélő, víz- és talajmegőrző, a helyi kultúrában gyökerező tájgazdálkodási mintái helyett az erőmű megvalósítása esetén az uniformizált tájhasználat, nagytáblás szántóművelés megállíthatatlanul terjedne a világörökségi védelem alatt álló tájon. Ezt nem csupán a melléktermék folyamatos felvásárlása, de a támogatási rendszer is hathatósan elősegítené. Nagy a valószínűsége annak, hogy e beszállítási szerződések és a biomassza termeltetés következtében meglévő, értékes élőhelyek degradálódnának. Ennek tükrében különösen aggályos az EKHE leszűkített vizsgálata, mely mindössze az Erőmű közvetlen környezetében vizsgálja az élővilágra gyakorolt hatásokat és kijelenti, hogy „az Első Szalmatüzelésű Erőmű telepítését – az előírások betartásával – természetvédelmi szempontból elfogadhatónak tartjuk."

147. A szarvasi energiafű tervezett termesztése aggodalmakat okoz. Kiváló agronómiai jellemzői közül számos környezeti szempontból inkább hátránynak minősíthető. Mivel a fajtával kapcsolatban terepi vizsgálatok eddig nem történtek, ezért egyelőre csak kérdőjelek fogalmazhatók meg. A hozzáférhető információk szerint kiugróan magas hozam kizsarolja a talajt, óriási tápanyag-utánpótlásra van szükség a termesztés felhagyása után. A mélyre hatoló gyökérzet miatt sokan „kiirthatatlannak" tartják az energiafüvet, vagy úgy vélik, hogy legalábbis igen nehéz utána másra hasznosítani a földet. Nem kizárható jelenlegi ismereteink alapján a rokon fajokkal az átkereszteződés sem, melyek révén e tulajdonságok az utódnövényekben megjelenhetnek. A Hortobágyi, illetve a Kiskunsági Nemzeti Park védett területeitől számított 2 km-es sávban emiatt pl. tilos energiafüvet vetni.[72] E növénnyel kapcsolatban is felmerül a probléma, mint az intenzív gazdálkodás esetében általában: a monokultúrás, illetve nagytáblás termesztés a biológiai sokféleség elszegényedését okozza. Mindenesetre alapos ökológiai hatáselemzést megelőzően elhamarkodott volna ekkora ösztönzést teremteni az energiafű elterjedésének hazánkban.

148. Optimálisnak, a fenntarthatósághoz közelebbinek azt tekinthetnénk, ha a helyi tradíciókra, ökológiai, táji adottságokra alapozó, extenzívebb termelési rend honosodna meg a térségben. A gazdálkodótól több odafigyelést, a táj alaposabb ismeretét igénylő művelés megteremthetné a lehetőségét egy változatosabb, természethez közelibb, mozaikosabb művelésre a térségben, ami nyilván nem csak a borászatra és szőlőművelésre korlátozódna a mezőgazdaságban. A mezőgazdasági termelésre az alaptermékek helyi feldolgozását, kereskedelmét végző tevékenységek épülhetnek. Növelhető és helyben tartható lenne így a térségben keletkező hozzáadott érték. Mindehhez azonban arra lenne szükség, hogy az állam ne egyedi, a térségekbe kívülről érkező, elsősorban a külső tőkebefektetők által kezdeményezett nagyberuházásokhoz nyújtson többmilliárdos kedvezményeket (mint jelen esetben is), hanem ezeket az összegeket a térségek helyi gazdálkodóit segítő, a helyi adottságokhoz és megoldandó problémákhoz illeszkedő komplex programokra fordítsa. Ez a hozzáállás tudná valójában csökkenteni a Világörökség magterületén és pufferzónájában működő, illetve „gazdag" és „szegény" települések közötti feszültséget.

149. Az EKHE elsődleges célja a várható környezeti hatások összegzése, ugyanakkor a gazdasági-társadalmi hatásokról is tartalmaz elemzést.[73] Ennek mélysége és eredményei

[71] Áttekintést ad Ángyán-Menyhért (2004., 33-89. o.) vagy Ohnsorge-Kajner-Ungvári (2004), 203-233. o.
[72] Gyulai (2007)
[73] 163-163. o.

elégtelenek. Egyoldalúan túlhangsúlyozott a munkahelyteremtés, míg a beruházás lehetséges munkahely megszüntető hatásai nem kerülnek összegzésre. A dokumentáció szerint 113 új munkahely jön létre a hőerőműben, további 350 pedig az alapanyag beszállítás miatt a mezőgazdaságban keletkezik, vagy marad meg. További elemzést igényelne, hogy a légszennyezés, a hőterhelés, a közúti terhelés és a bor image-ének romlása, a világörökségi cím lehetséges elvesztése miatt a borászatban, a turizmusban és egyéb kapcsolódó ágazatokban hány munkahely szűnhet meg. A munkahelyek megszűnése vagy az ezek kapcsán bekövetkező ingatlanérték-vesztés becslése csak akkor történhet meg, ha az ezeket kiváltó hatások nagyságát megbecsülték.

150. A munkahelyteremtő hatásnál nem megítélhető, hogy a magas fokon automatizált üzemben dolgozó munkaerő mekkora részét kívánják és tudják a helyi munkaerőpiaci kínálatból kielégíteni. Más hasonló beruházásoknál szerzett tapasztalat, hogy az építkezésen dolgozók nagyrészt a gyártó és szerelő cégek alkalmazottai, nem helyiek lesznek. Általuk a helyi vendéglátóegységek forgalma nőhet leginkább – időszakosan. A kiskereskedelemben már Szerencsen is jelen vannak az árletörő hatású multinacionális láncok, ezért valószínűsíthető, hogy a vendégmunkások által a napi bevásárlásokra költött pénz (és az ebből adódó haszon) nagyobb része is kiáramlik a városból és a térségből.

151. Jóllehet az EKHE nem emeli ki, megállapítható a nemzetközi gyakorlat elemzése alapján, hogy a tervezett szerencsi erőmű, a maga közel 50 MW-os áramtermelő teljesítményével a világ legnagyobb ilyen erőműve. Még a Hatástanulmányban a kibocsátási referenciáknál, az Egyesült Királyságbeli, Cambridgeshire melletti, 38 MW-os Ely-i szalmaerőműnél is 30%-kal nagyobb.[74] Ez alapján fel kell tenni a kérdést: mennyire megalapozott a BHD által gyakorta hangoztatott érv, mely szerint az erőmű tervezett méretének/kapacitásának csökkentése nem lehetséges? A világon a hasonló szalmaerőművek szokásos mérete 4 MW, a 20 MW-os erőművek nagynak számítanak. Igaz ugyan, hogy Magyarországon a zöldáram kötelező átvételi ára a 2008. január 1-től engedélyeztetett 20 MW és afeletti erőművekre nézve csökkent, ami jelentős piaci előnyt jelent a projekt gazdájának.[75] Ugyanakkor ez nem feltétlenül kérdőjelezi meg önmagában egy 20 MW-nál kisebb szalmaerőmű jövedelmezőségét. A kisebb erőmű más hatékonysági paraméterekkel bírhat, más a beszállítási köre, és valószínűleg más egyedi kedvezményekre is számíthat.

152. A közpénzek felhasználásának hatékonyságát az erőmű hatásait elemző anyagok nem vizsgálták. A szerencsi erőmű a következő közvetlen vagy közvetett állami támogatásokkal számol:
- zöldáram kötelező átvétele a 389/2007. Korm. rend. szerint[76] – évi 6.800 üzemórával számolva 3-4 milliárd Ft/év (a kereskedelmi üzemtől számított 12 évig, várhatóan 2022-ig);
9,5 milliárd Ft-ban maximált adókedvezmény 2021-ig (legalább 75 munkahely teremtése 4 évre az előfeltétele);

[74] Az Ely-i erőmű 200.000 t/év tüzelőanyaggal működik, míg a szerencsi 275.000 t/év igényű lenne. Nem elemezzük itt, hogy mindez a referenciaadatok megbízhatóságát megkérdőjelezi-e.
[75] 389/2007. (XII. 23.) Kormányrendelet 1.§.(4) cc. pontja: 389/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet a megújuló energiaforrásból vagy hulladékból nyert energiával termelt villamos energia, valamint a kapcsoltan termelt villamos energia kötelező átvételéről és átvételi áráról:1. § (4) Az (1) bekezdés c) pontja szerinti termelésből származó villamos energia a kötelező átvételi rendszerben akkor értékesíthető, ha…cc) a villamos energiát 20 MW-nál kisebb névleges teljesítőképességű erőműegységben termelték."
[76] 2008. január 1. után engedélyezésre beadott hasonló méretű biomassza erőművek már alacsonyabb kötelező átvételi áron adhatják el a villamos energiát.

- szén-dioxid kvóta eladásából várható bevétel – értéke 2 milliárd Ft-ra becsülhető évente, de érvényesítésével a pénzügyi jövedelmezőség-számítás csak optimista esetben számol, reális esetben nem.

153. További lehetséges közvetett, főként a beszállítóknál jelentkező, de a velük szerződött árban nagyrészt érvényesíthető, nem számszerűsített állami támogatások:
- mezőgazdasági termelők területalapú támogatása (ÚMVP, EU-s társfinanszírozással);
- logisztikához kapcsolódó gépekre, berendezésekre, létesítményekre igényelhető támogatások pályázati alapon (ÚMVP, EU-s társfinanszírozással);
- Kedvezőtlen Adottságú Területeken gazdálkodók számára igénybe vehető támogatások;
- Agrár-környezetgazdálkodási támogatások (ÚMVP, EU-s társfinanszírozással[77]);
- A Magyar Villamos Művek mint meghatározó állami cég esetleges szerep- és kockázatvállallása a beruházásban (tőkeemelés a projekttársaságban 5-5,2 milliárd Ft értékben) – presztizse folytán növelheti a hitelhez jutás esélyét.

154. Az állam tehát számos módon közvetlen és közvetett módon támogatja a beruházást. Ennek oka az érvelés szerint a beruházáshoz kapcsolódó munkahelyteremtés, illetve a vélt környezeti hasznok. A fentiekben kimutattuk, hogy a munkahelyteremtő hatás rendkívül korlátozottan fog érvényesülni, a környezeti hasznok pedig számos mellékhatással járnak, melyek együttesen túlmennek a hasznok mértékén, mindezek alapján a beruházás munkahelyteremtő és környezetvédelmi hatásait legalábbis megkérdőjelezik.

155. Problémát jelent, hogy miközben az agrárpolitika, illetve az energiapolitika jelentős mértékben támogatja a hasonló nagyberuházásokat, addig pl. a komplex vidékfejlesztés és a tájhasználatváltás támogatásának forrásai szűkösek, a pályázati kiírások késnek vagy eleve későbbre ütemezték őket. A tájak adottságaihoz illeszkedő művelés jövedelmezőségét javítani hivatott agrár-környezetgazdálkodási támogatási célprogramokba pl. 2004 óta nem lehetett jelentkezni és várhatóan csak 2009 tavaszán nyitják meg újra. Jelen esetben a biomassza-erőmű leendő beszállító gazdáinak a hosszú távú szerződések megkötése idején az agrárpolitika ezen döntése miatt nem állt módjukban dönteni, hogy a konvencionális szántóművelés helyett pl. kímélőbb tájhasználatra térhessenek át az AKG-támogatás igénybevételével.

156. Kérdéses, hogy ha a beruházás létrejön és valósággá válnak azok az aggodalmak, melyek a borászok tiltakozását kiváltották, akkor ennek kárait ki fizeti meg? Az MVM részvételével működő projekttársaság akár polgári jogi perek sokaságával is szembesülhet a lehetséges egészségügyi károk, ingatlanérték csökkenés, munkahelyvesztés, elmaradt hasznok és más károk kapcsán. Tekintve, hogy az ellenzők egyre szorosabb szövetségre lépnek, e perek akár az erőmű beindítását követő években elkezdődhetnek.

157. Az EU agrár- és vidékfejlesztési támogatási rendszere változásban van. Lezajlott a félidős felülvizsgálat, az ún. Health Check. Az eddigi változtatások azt vetítik előre, hogy az intenzív szántóföldi művelés számára juttatott támogatások felől inkább a vidékfejlesztési támogatások felé kívánják a forrásokat átcsoportosítani. Ez a gazdálkodók ösztönzöttségét csökkentheti a tüzelőanyag előállításában. A 2013 utáni EU-s támogatási rendszer sorsa egyelőre teljesen bizonytalan (az sem elképzelhetetlen, hogy megszűnnek vagy drasztikusan csökkennek az agrártámogatások), pedig az erőmű működésének nagyobb része erre az

[77] Nem kizárható, hogy pl. integrált szántógazdálkodási célprogramba beléptetett földterületről származó szalmát szállítanak az erőműbe vagy éppen ÉTT-s túzokvédelmi célprogramban gazdálkodó szállít repceszalmát az erőműbe.

időszakra esik. A kedvezőtlen adottságú területeken a szántóföldi művelés pedig csak ilyen támogatások mellett elképzelhető.

158. A tüzelőanyag tárolása, a logisztikai rendszer felállítása komoly beruházást igényel a gazdáktól és az integrátoroktól. Elhúzódó pénzügyi és gazdasági válság esetén ezek megvalósítása nagymértékben emelheti a költségeket, vagy csökkentheti a gazdálkodók hajlandóságát, lehetőségét, hogy beszállítóként vegyenek részt az erőmű működésében.
- A mezőgazdaság nem tud egy folyamatos üzemű ipari üzemet olyan biztonsággal ellátni alapanyaggal, mint egy bánya, tehát a tervezett szerencsi erőmű működése nehezen összevethető egy hasonló méretű, fosszilis üzemű erőművel. A termés nagyságának ingadozása időjárásfüggő, a de pl. a szárítás lehetősége is bizonytalanságot visz bele (elhúzódó esős időben nem lehetséges vagy költséges a kellően alacsony nedvességtartalom elérése) stb.
- Az erősödő klímaváltozás fokozza a termelési bizonytalanságot.
- Az intenzív mezőgazdaság feléli az erőforrásait (pl. talaj) – 25 éves időtávon ennek komoly hatása lehet a jövedelmezőségre is. A lepusztuló, rosszabb szerkezetű talaj intenzívebb talajművelést, műtrágyázást igényel, mely egyre költségesebb.

159. Az ideális bioenergia projektnek számos kritériumot kell teljesíteni:
- átfogja a teljes vertikumot a biomassza előállítástól az áram és hő értékesítéséig és a tüzelési maradékok hasznosításáig,
- magas hatásfokú energiaátalakítást valósít meg az erőműben,
- az energiaátalakítás során alkalmazza a „környezetvédelem környezetvédő módon” elvet, vagyis lokálisan is tolerálható környezetterheléssel (füstgáz-emisszió, zaj, víz- és talajszennyezés) jár,
- működése olyan biomasszán alapul, mely más célra nem jól hasznosítható, ill. amelyik felhasználása nem okoz feszültséget az élelmiszertermelés területén, végül
olyan helyre van telepítve és tüzelőanyag-ellátása úgy van megoldva, hogy a biomassza beszállítás a környékről megoldható legyen.

160. Kritikus kérdés a bioerőmű egység teljesítménye. Azt is el kell ismerni, hogy minél kisebb egy mű, annál kisebb körzetből látható el biomasszával, ugyanakkor annál magasabbak a fajlagos beruházási költségei és annál rosszabb a hatásfoka. Pl. 2-5 MW egységteljesítménynél alig lehet 20%-os hatásfokot elérni. 20 MW vagy annál nagyobb teljesítménynél elérhető a 30-31%. Mindemellett, egy erőmű esetében úgy valósulhat meg magas hatékonyság, hogy az égés által keletkezett hő is felhasználásra kerül az elektromos áram generálása mellett. Mivel a helyi hőenergia igény korlátozott, ez tehát a másik oldalról korlátot kell, hogy szabjon az erőművek méretének.

161. Megújuló energia vonatkozásában fontos tekintettel lenni a decentralizálás alapelvére, amelyet a megújuló energiára vonatkozó kormányzati stratégia szögez le: „Mivel a megújuló energiahordozók jellemzően alacsony energiasűrűségűek, érdemes őket inkább helyben felhasználni, mint nagyobb távolságokra szállítani. A támogatási döntések során ösztönözni kellene a helyi adottságok kihasználására és a helyi igények kielégítésére épülő megoldásokat.”[78]

162. Ha figyelembe vesszük, hogy 10 MW kondenzációs kapacitás folyamatos működtetéséhez faapríték esetén 70…90.000 t/év, szalma esetén 60...70.000 t/év

[78] Magyarország megújuló energiaforrás felhasználás növelésének stratégiája. 2007-2020. GKM, 2007.

tüzelőanyag-mennyiségre van szükség, akkor látjuk, hogy a bioerőművek működtetéséhez jelentős mennyiségű anyag szállítására van szükség. A szállítás a gyakorlatban legtöbbször közúton történik. A szállítás – gázolajat igénylő – energiafelhasználása a legkorszerűbb speciális kamionok alkalmazása esetén és csupán 10 km szállítási távolsággal számolva is a szállított anyag energiatartalmának 0,1-0,15%-át (faapríték) ill. 0,15…0,20%-át (szalma) teszi ki. Átlagos viszonyokat figyelembe véve a szállítási fosszilis energiaszükséglet 0,2%...0,3%/10 km körül van. Akkor számíthatunk a bioerőművek kedvező fosszilis arányára, ha a szállítási energiaigényt sikerül 1% alatt tartani. Ehhez 25…50 km-es (faapríték) ill. 15-30 km-es (szalma) beszállítási körzet adódik.

163. BHD erőmű esetén évi 100 ezer liter gázolaj a szállítás 279 ezer kilométernyi útjának az üzemanyag igénye. Ez évi 374 tonna szén-dioxid ekvivalensnek megfelelő üvegházhatású gáz kibocsátást jelent, amely rontja az erőmű megújuló energiaforrás felhasználásának értékét annak életciklus szintű megítélése folyamán.

IV.
Összegzés

A.)
Általános megállapítások

164. Az állásfoglalásban szereplő jogi és stratégiai (környezetpolitikai) elemzés alapján megállapítható, hogy a jelen ügyben vizsgált eljárások a jogszabályok által meghatározott anyagi jogi és eljárási feltételeknek sok esetben csak formálisan feleltek meg, azonban nem biztosították a környezeti-, természeti értékek és a kulturális örökség fenntarthatóságát, és Magyarország nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségei teljesítését.

165. A szerencsi szalmatüzelésű erőmű engedélyezése kapcsán megállapítottak rámutatnak arra, hogy egy ilyen volumenű beruházásnál a létesítmény várható hatásait nem lehet szűken értelmezve csak a közvetlen hatásterületre korlátozni, még akkor sem, ha a hatályos jogszabály – a 314/2005. (XII.25.) Kormányrendelet – a korábbi hatásvizsgálatra vonatkozó rendelethez képest látszólag szűkítette az engedélyező hatóságok jogkörét. Számtalan a tevékenység közvetett környezeti hatásainak értékelését befolyásoló kérdést, szempontot a jogalkotó a rendeletből a mellékletekbe, illetve a magyarázó szövegekbe helyezett át. Álláspontom szerint ez a jogalkotói eljárás és az ebből fakadó joggyakorlat olyan alkotmányos visszásságot eredményezett, ami lehetőséget teremtett a fenntarthatósági követelményekkel ellentétes hatósági engedélyezési eljárások tömeges lefolytatására, ezáltal veszélyezteti az egészséges környezethez való alapjog érvényesülését. Különösen aggályosnak tartom azt a jogalkalmazói gyakorlatot, mely szerint a hatóság csak és kizárólag azokkal a kérdésekkel foglalkozik az engedélyezési eljárásában, amelynek szempontrendszerét a jogalkotó a kormányrendelet mellékletében tételesen meghatározta. A jogalkotó az engedélyezési eljárás egyes szakaszaihoz támpontot nyújtó szempontrendszer összeállításánál nem tud figyelembe venni valamennyi valós tényállási elemet, ezért a hatósági jogalkalmazás során nemcsak lehetséges, de szükséges is a környezetvédelmi törvényben is nevesített alapelvek figyelembevételével lefolytatni a hatósági engedélyezési eljárást.

166. A „Világ Kulturális és természeti örökségének védelméről” szóló nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségek teljesítése nem lehetséges az abból adódó feladatok magyar jogrendszerbe való integrálása nélkül. Bár üdvözlendő, hogy az erőmű-beruházással kapcsolatos viták eredményeképpen felgyorsult a világörökségvédelmi jogok és kötelezettségek belső jogrendszerben történő szabályozása, de a kapkodó jogi szabályozás – több jogszabálymódosítás volt az elmúlt egy évben, mint azt megelőzően évtizedekig – felveti annak lehetőségét, hogy a részszabályok nem lesznek egymással koherensek, illetve, hogy a napi érdekek felülírják a korábbi döntéseket.

167. Mivel az energiapolitikai döntések – mind az általános szintű jogszabályalkotás és a különböző tervek és programok, mind pedig egyedi szinten a különböző támogatási döntések és hatósági engedélyek – a környezeti erőforrások felhasználását, és a környezet terhelését is befolyásolják, a nagy beruházások hatással vannak az épített és természetes környezetre is, – benne a világörökségi védelem alatt álló területekre is – ezért az e területen kialakuló visszásságok Magyarország jelentős népességére kihatnak. Amennyiben a természetes és épített környezet érdekeit nem értékelik megfelelő alapossággal, illetőleg nem érvényesítik következetesen, ezek a döntések hosszútávon akadályozzák a fenntartható fejlődést, az ország legfőbb döntéshozó szerve által meghatározott célállapot elérését.

B.)
Ajánlások, intézkedések

168. A vizsgálat megállapításai és a jogi értékelés alapján az alábbi ajánlásokat és intézkedéseket kezdeményezem, tekintettel arra, hogy a rendelkezésre álló jogi lehetőségek és kötelezettségek ellenére a Magyar Köztársaság a „Világ kulturális és természeti örökségének védelméről” szóló nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségét nem teljesítette maradéktalanul, és ez valamint egyéb jogszabálysértések az Alkotmány 2.§(1), 7. § (1) szerinti, valamint 18.§-a és 70/D §-ba ütköző mulasztásban megnyilvánuló visszásságot eredményeztek.

169. Kezdeményezem az Obtv. 27/B. § (3) e.) pontjában biztosított hatásköröm alapján, a Magyar Köztársaság Kormányánál, hogy a világörökségi védelemre vonatkozó önálló törvényt vagy a kulturális örökség védelméről szóló törvény ilyen tartalmú módosítását lehetőség szerint legkésőbb a 2009. évi őszi ülésszakon terjessze az Országgyűlés elé, egyidejűleg a világörökségi védelemre az elmúlt két évben megalkotott jogszabály módosításokat vizsgálja felül az 1987. évi XI. törvény 18. § (1) bekezdésben foglalt szabályainak megfelelően. A törvény vagy törvénymódosítás a megfelelő végrehajtási rendeletekkel együtt garantálja, hogy:
a./ a Magyar Köztársaság az 1972. évi „Világörökségi Egyezmény” részes államaként teljesíteni tudja a nemzetközi kötelezettségvállalásait, ezért részletesen szabályozni kell:
- a világörökségi státusra történő előkészítés (egyeztetés, társadalmi részvétel, kötelezettségvállalások, követelmények ismertetése) eljárását;
- a státus elnyerését követően a nemzeti jogszabályban történő kihirdetés szabályait;
- a világörökségi státusból adódó követelmények normatív meghatározását, a követelmények érvényesítésének eljárási rendjét;
- a helyi, önkormányzati szabályozás módosításának követelményét;
- az anyagi jogi normák érvényesítését biztosító hatósági, szakhatósági jogkörök létesítése;
- a jogsértések szankcionálásának speciális biztosítása

b./ az állam megfelelő anyagi forrásokat biztosít a világörökségi objektumok és területek értékmegőrzésére és értékalapú fejlesztésére. Ezen belül különösen:

- alakítsa ki, illetőleg hozza az Egyezménnyel összhangba a világörökségre vonatkozó jogszabályi definíciókat;
- gondoskodjon a kezelő szervezetek létrehozásáról és működési kereteiről;
- a kezelési tervek elkészítésének anyagi jogi és eljárási jogi garanciáiról, ideértve a szervezeti és költségvetési garanciákat is;
- tisztázza az új szabályozás a világörökségi védelem jogi feltételeit, a kijelöléssel azonnal együtt járó minimális ex lege védelem kereteit, illetőleg azokat az eseteket, amikor ezen túlmenően külön miniszteri rendelet megalkotására van szükség a védelem speciális feltételeinek biztosítása és a védelemmel kapcsolatos egyes részletkérdések rendezése végett;
- tisztázza továbbá az új szabályozás a magterületek és a védőövezeteknek (pufferzónáknak) fogalmát és egymáshoz való viszonyát abban a szellemben, hogy mind a két fajta területre kiterjedjen a jogi védelem, azonban érvényesítse a két terület célja közötti különbségekből eredő eltérő fejlesztési és kezelési lehetőségeket.
- végül az új szabályozásban arra is ki kell térni, hogy az OTrT szabályainak betartásán túlmenően a megyei és települési szintű településrendezési tervekben milyen részletes tartalmi és eljárási követelményeket kell betartani a világörökséghez tartozó területek vonatkozásában.

170. Kérem a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy az Obtv. 27.§.(3) bekezdése e.) pontja alapján a törvény előterjesztését és végrehajtási jogszabályainak normaszövegét küldje meg a számomra, hogy a feladatkörömbe tartozó világörökségi védelemmel kapcsolatosan a környezet és természet állapotának fenntarthatósága szempontjából véleményezzem.

171. Kezdeményezem az Obtv. 27/B. §. (3). e.) pontjában biztosított hatásköröm alapján a Magyar Köztársaság Kormányánál, annak érdekében, hogy a világörökséggel kapcsolatos engedélyezési eljárásokban a szerencsi erőmű környezetvédelmi engedélyezése során tapasztalt, hatáskör hiányában elmaradt szakhatósági állásfoglalás a jövőben ne következzen be, hogy ennek megfelelően
a/ kezdeményezze a 2001. évi LXIV. törvény hatósági feladatokra vonatkozó III. részének módosítását, illetőleg az ott felsorolt hatósági feladatok kiegészítését a világörökségi védelemmel, valamint
b/ módosítsa a 314/2005.(XII. 25.) Kormányrendelet 12. sz. melléklete 1. b. pontját, és a világörökségi védelemmel kapcsolatos hatáskört nevesítse a Kultúrális Örökségvédelmi Hivatalra vonatkozó rendelkezéseknél.

172. Kezdeményezem Obtv. 21. § (1) bekezdése, valamint 27/B. § (3) c.) pontjában biztosított hatásköröm alapján az oktatási és Kultúrális miniszternél, mint a Világörökség Magyar Nemzeti Bizottsága elnökénél, hogy haladéktalanul kezdődjék el, a 169.pntban megjelölt jogszabályok elfogadását követően haladéktalanul záruljon le a Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj Világörökségi Terület „Kezelési Tervének" felülvizsgálata, és annak eredményeképpen rendeletben, illetőleg annak mellékletében határozza meg a Kezelési Terv szabályait, nevezze meg a kezelő szervezetet, határozza meg annak feladatait és gondoskodjon a feladatok elvégzésének megfelelő feltételeiről.

173. Kezdeményezem Obtv. 21. § (1) bekezdése, valamint 27/B. § (3) c.) pontjában biztosított hatásköröm alapján a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei önkormányzatánál, hogy a megyei rendezési tervet olyan módon határozza meg, ami összhangban van az elfogadott világörökségi „Kezelési Tervvel, illetőleg Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj magterületén és puffer zónáján lévő települések önkormányzatainál, hogy módosítsák a saját „Településrendezési Tervüket", hogy azokat hozzák összhangba a megyei tervvel és az elfogadott világörökségi „Kezelési Tervvel". Ennek keretében különösen hozzanak létre olyan kezelő szervezetet, amely szervezeti formájánál (pl. önkormányzati társulás vagy közalapítvány), felhatalmazásánál és az alapítók által biztosított forrásoknál fogva nagyobb hatékonysággal mozdíthatja elő a világörökség terület megóvását, illetőleg a világörökségi címből fakadó lehetőségek kiaknázását.

174. Ajánlást teszek az Obtv. 20. § (1) bekezdése, valamint 27/F. §-a alapján az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségnél arra, hogy felügyeleti eljárásban semmisítse meg Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 1503-8/2007. sz. egységes környezethasználati engedélyét, azzal, hogy a Ket. 115. §-ban foglalt feltételek fennállnak, mert jogellenesen nem vizsgálta az eljárást lefolytató felügyelőség a kombinált (kapcsolt) hő-és villamosenergia-termelés megvalósíthatóságát, a kapcsolódó műveletek közül az energiafű termeltetéssel esetlegesen felmerülő környezeti hatásokat, különös tekintettel arra, hogy nem beszélhetünk jóhiszemű joggyakorlásról a beruházó részéről az energiafű felhasználásával kapcsolatosan elmaradt tájékoztatás miatt, illetve mert a Kultúrális Örökségvédelmi Hivatal, mint szakhatóság nem gyakorolta a világörökségvédelemmel kapcsolatos hatósági jogkörét.

175. Kezdeményezem az Obtv. 21. § (1) bekezdése, valamint 27/B. § (3) c.) pontja alapján a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségnél, hogy a 314/2005. (XII.25.) Kormányrendelet alapján lefolytatandó hatósági eljárások egységesítése érdekében a vizsgálatnak a felügyelőség eljárásaira vonatkozó tapasztalatait ismertesse a felügyelőségekkel, különösen hívja fel a figyelmet:

- a Kormányrendelet 10.§.(1) bekezdésben foglalt érdemi vizsgálat szükségességére és az arról szóló tájékoztatási kötelezettségre, illetve az előzetes vizsgálati eljárás kapcsán az érintett települések körére és szerepére az eljárásban ;
- amennyiben az a jelen ügyben vizsgált felügyelőségen kívül más környezetvédelmi hatóságoknál is gyakorlat, az ügyféli jogállással kapcsolatos téves hatósági jogértelmezésre;
- a Kormányrendelet a 11. sz. mellékletének 2. e.) pontja alapján, a CO_2-kibocsátással kapcsolatos vizsgálat szükségességére;
- az egyes tevékenységeknek a világörökségi védelem alatt álló területekre gyakorolt hatásával összefüggő hatásvizsgálati kötelezettségre.

176. Kezdeményezem a Obtv. 23. § (1) bekezdésében biztosított hatásköröm alapján a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészségnél, hogy nyújtson be óvást az Észak-Magyarországi-Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség jogerős 1503-8/2007. számú határozata ellen, egyidejűleg annak végrehajtása felfüggesztését is indítványozza annak az előző 174. pontban részletezett törvénysértései miatt:

177. Javasolom, hogy a Tokaj Világörökség Kezelési Tervének kidolgozásával párhuzamosan, az érintettek bevonásával a majdani kezelő szervezet készítsen tanulmányt, mely azt vizsgálja, hogy egy egységes koncepcióba illeszkedően felhasznált, a helyi illetőségű mezőgazdasági, feldolgozó és kereskedelmi vállalkozások, egyéb ágazatokban termelők és

szolgáltatók, az önkormányzatok, civil szervezetek számára juttatott olyan nagyságrendű állami támogatás amely megegyezik a BHD szerencsi beruházásához különböző jogcímeken juttatni tervezett állami támogatás nagyságrendjével, milyen térségi fejlesztő hatást tudna kifejteni. A tanulmányban fontosnak tartom megvizsgálni, hogy amennyiben a konszenzussal elfogadott kezelési tervnek megfelelő, LEADER típusú rendszerben kerülne felhasználásra egy ilyen nagyságrendű összeg, annak milyen helyi munkahelyteremtő, környezeti és társadalmi hatásai lennének várhatók.

178. Kezdeményezem az Obtv. 27/B. §. (3). c.) pontja alapján a BHD Hőerőmű Zrt-nél, mint a szerencsi szalmatüzelésű erőmű beruházás engedélyesének jogutódjánál, hogy fontolja meg az erőműnek a világörökségi védelem alatt álló területre gyakorolt és az engedélyezési eljárás során nem vizsgált hatásai miatt a tervezett beruházás más helyszínen történő megvalósítását.

179. Alternatívan, amennyiben a felügyeleti eljárás és egyéb jelen állásfoglalásban foglalt intézkedések, ideértve a világörökségi terület kezelésével kapcsolatos kérdések rendezését is, lehetővé teszik, kezdeményezem, hogy a Zrt. döntsön

- lényegesen kisebb kapacitású erőmű létesítéséről;
- a jelenleg tervezettnél lényegesen kedvezőbb energiahatékonysággal, elsősorban a keletkező hő minél jobb felhasználásával működő beruházásról;
- a világörökség területre gyakorolt jelentős kedvezőtlen hatások kiküszöböléséről;
- a működés folyamatos monitorozásáról, hogy a tapasztalatok alapján az erőmű működésének ma még előre nem látható, de esetlegesen bekövetkező nem kívánatos hatásait biztosan ki lehessen küszöbölni.
- Javaslom továbbá, hogy a beruházó játsszon aktív szerepet a Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj világörökségi terület önkormányzatai együttműködésének előmozdításában, egyebek közt a beruházással járó anyagi előnyök méltányos elosztásának kezdeményezésével.

180. Ajánlást teszek az Obtv. 20.§.(1) bekezdése és 27/B.§.(3) bekezdés c. pontja alapján a Magyar Energia Hivatalnak, hogy a 222/2006. számon kiadott kiserőművi engedélyezési eljárás vizsgálata során tapasztalt - a környezethasználat engedélyezési eljárás előtti - engedély kiadásának gyakorlatát, ami ellentétes a 2001. évi CX. törvény 50.§.(3) b pontja illetve a 180/2002/VIII.23.) Kormányrendelet 35.§.(5) (9) bekezdésével, vizsgálja felül, és szüntesse meg, engedélyezési eljárásában a kérelmező nyilatkozatát alátámasztó dokumentáció benyújtását is követelje meg.

181. Kérem hogy a kezdeményezés nyomán tett intézkedéseiről tájékoztasson legkésőbb az állásfoglalás kézhezvételét követő 30 napon belül.

182. Tájékoztatom a felhívott szerveket, hogy az Obtv. 26. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a visszásságot előidéző, a Biztos által megkeresett szerv az érdemi állásfoglalás kialakítását, és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az országgyűlési biztos az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, a Biztos – az éves beszámoló keretében – kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre.

183. Az 1993. évi LIX. tv. 27/B. § (3) bekezdés c) pontja alapján kezdeményezem, hogy a jelen állásfoglalást a panaszt benyújtó egyesületek saját szervezetükön belül vitassák meg, majd további konkrét javaslataikkal kiegészítve juttassák el azt a régió közéletének meghatározó tényezőihez (pl. helyi pártszervezetek, nagyobb társadalmi szervezetek, elektronikus és írott sajtó).

Budapest, 2009. április 16.

Dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa