

Bartus Gábor

FEJEZETEK EGY KÉNYSZERHÁZASSÁGBÓL

A bős–nagymarosi magyar–szlovák vita állása

Harminc éve, 1977. szeptember 16-án kötött szerződést a Csehszlovák Szocialista Köztársaság és a Magyar Népköztársaság a bős–nagymarosi vízlépcsőrendszer megvalósításáról;¹ tizenöt éve, 1992. október 23-án kezdte meg Csehszlovákia a Duna vízhozama döntő részének bősi üzemvízcsatornába terelését; s tíz éve, 1997. szeptember 25-én hirdette ki ítéletét² az ügyben eljáró hágai Nemzetközi Bíróság. Míg a rendszerváltozás előtt és közvetlenül utána is élénk figyelemmel fordult a közvélemény a Duna magyar–szlovák közös szakasza felé, a tervezett létesítményrendszer terve, majd építése, továbbá a Duna egyoldalú elterelése miatt, addig a monstrum idei őszi hármas évfordulóján az ügyet meglehetősen érdektelenség kíséri. Pedig a Duna eredeti medrébe és az ahhoz kapcsolódó mellékágakba ma is ugyanolyan kevés vízmennyiség jut, mint az elterelést követően, Szlovákia ma is – folytatólagosan – megsérti Magyarország partmenti államokat megillető jogait a Duna mint természeti erőforrás hasznosításában. A két szomszédos állam közötti vita annak ellenére nem rendeződött, hogy a kérdésben a hágai Nemzetközi Bíróság is állást foglalt.

Ebben az írásban megkísérlem feleleveníteni az ügy véget érni nem látszó történetének jelentősebb állomásait, s igyekszem megvilágítani a felek álláspontjainak érdemi elemeit, rávilágítva arra, miért igen nehézkes – ha ugyan nem lehetetlen – az előrehaladás egy, a mindkét országot kielégítő rendezés elérése érdekében.³

Az évszázados terv

A Duna vízerejének kihasználása a 20. század legelejétől kezdődően izgatta mérnökök és politikusok fantáziáját. A gazdasági fejlődéshez szükséges energiatöbblet előállítás-

¹ A továbbiakban: 1977-es Szerződés.

² Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-i ítélete a bős–nagymarosi beruházás ügyében (Magyarország–Szlovákia), a továbbiakban: Ítélet. Az Ítélet szövege angolul: www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf. Az Ítélet szövege magyarul: *A hágai döntés*, Enciklopédia, Budapest, 1997, 9–105. Elérhető még a következő honlapokon: www.bosnagymaros.hu, www.nagyboldizsar.hu. Felhívjuk az olvasó figyelmét, hogy az Ítéletnek nincs „hivatalos” magyar fordítása, illetve a fordítások sok helyen eltérnek egymástól.

³ Fontos megjegyezni, hogy jelen sorok írója nem tekinthető független, külső szemlélőnek az ügyben, hiszen 1998 óta közszolgaként vagy megbízott szakértőként részt vett és részt vesz a magyar tárgyalási pozíció kidolgozásában.

sának igénye időről időre új energiaforrások alkalmazásának szükségességét vetette fel. A vízerőművek pedig teljes természetességgel kerültek napirendre, hiszen Magyarország – az elmúlt száz év során időnként változó politikai határai között is – bőséges vízhozamú folyókkal rendelkezett, bár Trianonnal a teljes vízenergia-potenciál döntő részét is elveszítette. Az 1910-es évektől kezdve rendszeresen találkozunk a Duna vízenergiájának hasznosítása mellett érvelő írásokkal, tanulmányokkal, állásfoglalásokkal.⁴ Ezen elméleti potenciál azonban nehézkesen használható ki folyóink kis esése, s ebből fakadóan a magasabb beruházási költségek miatt. Így aztán ténylegesen csak igen kevés vízerőmű épült meg az eltervezettek közül, annak ellenére is, hogy a szocialista korszak erőltetett iparosítási kampányai jelentős energetikai fejlesztéseket igényeltek. Csakhogy hőerőművet építeni az 50-es években fajlagosan nagyjából feleannyiért lehetett, mint vízerőművet. Csehszlovákia viszont kitartóan kardoskodott a dunai vízerőművek mellett, 1952 és 1955 között több tervet is kidolgozva, így 1958-ban az MSZMP Központi Bizottsága határozatot hozott a Duna vízenergiájának hasznosítására – kiemelve, hogy először a nagymarosi erőművet kell megépíteni –, majd minderről elvi megállapodás is született a két fél között.⁵ Ugyanakkor 19 évnek kellett eltelténie, hogy az elvi egyezés konkrét tartalommal teljen meg, minden műszaki terv elkészüljön, s megszülessen a bős–nagymarosi vízlépcsőrendszer megépítéséről és üzemeltetéséről szóló magyar–csehszlovák egyezmény.⁶

A nagyberuházásról szóló szerződés aláírása, az építkezés melletti elköteleződés a magyar gazdaság jelentős válságával esett egybe; egy hónappal később, 1977 októberében, az MSZMP KB megállapította, hogy „a gazdasági növekedés pótlólagos munkaerőforrásai kimerültek”, továbbá hogy az olajárrobbanás „az elmúlt 30 év legsúlyosabb külgazdasági hatását váltotta ki”.⁷ A gazdasági válságra adott válasz nemcsak a bős–nagymarosi vízlépcsőrendszer felépítését tartalmazta, de ekkor határoztak az eocén- és liászprogramról, valamint a paksi atomerőmű építéséről is.⁸ Nem csoda tehát, hogy a szűkös forrásokat párhuzamosan emésztő beruházások között az építésre fordítható források néha elapadtak. Az 1977-es Szerződés szerint a műnek eredetileg 1991-re kellett volna elkészülnie, de az építkezés menetrendjét többször is módosították, így 1989 tavaszára ugyan a bősi szakasz munkálatai már előrehaladott állapotban voltak, Nagymarosnál azonban – annak ellené-

⁴ A Duna vízenergia-hasznosításának történetéről lásd Vargha János: *Vízerő és politika = A hágai döntés*, 221–287. Részletes kronológia: NAGY Boldizsár: *Bős-breviárium. Áttekintés a jogvita állásáról*, Beszélő 2005/10., 35–51.

⁵ Lásd Vargha: *I. m.*, 282–283 és 285–286.

⁶ Az 1977-es Szerződés – és sok más releváns dokumentum – szövege olvasható a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium bős–nagymarosi honlapján: www.bosnagymaros.hu.

⁷ Idézi ROMSICS Ignác: *Volt egyszer egy rendszerváltás*, Rubicon, Budapest, 2003, 16.

⁸ Lásd *Uo.*, 16–17.

re, hogy a magyar fél 1986-tól osztrák hitel és cégek bevonásával igyekezett az építkezést felgyorsítani – csak a gát felépítését lehetővé tevő körtöltés volt készen.

A szemlélőnek úgy tűnik, mintha Magyarország végig vonakodott volna a beruházástól; a döntések rendkívül lassan születtek meg, ha a kormány kasszájában pénzhány volt, mindig ettől a projektől vonták meg ideiglenesen a forrásokat. Valószínű, hogy erőteljes csehszlovák és KGST- (szovjet) nyomás nélkül⁹ a hazai vízlépcső-programot támogató szakemberek érvelése elégtelen lett volna az építkezés melletti elköteleződéshez. Az 1977-es „boldogító igen” kimondása nem szerelemből, inkább egyfajta beletörődésből születhetett meg. Ezt a kényszerházasságot írta le később a nyugat-európai sajtótudósító úgy, hogy a vízlépcsőrendszer nem más, mint „egy piramis Husáknak, egy piramis Kádárnak”.

A terv zátonyra fut

A síkvidéken, duzzasztással termelő vízerőművek lehetséges káros környezeti hatásainak valószínűségét már akkor felvetették különböző szakértők, amikor az első tervek ismertté váltak. 1952-ben már voltak, akik megállapították, hogy a „duzzasztóművek felépítése igen erőteljes beavatkozást jelent a vízfolyások többé-kevésbé már kialakult egyensúlyi állapotát illetően”.¹⁰ Ahol a folyónak nincs jelentős természetes esése (mint a hegyekben), ott a villamosenergia-termeléshez szükséges vízszintmagasság-különbséget mesterségesen, duzzasztással kell létrehozni. A fel-duzzasztott víztömeg azonban a fizika törvényeinek engedelmeskedve drasztikusan megváltoztatja környezetének vízháztartását. A talajvízszintek egyes helyeken felemelkednek, máshol eltűnnek, ez pedig a természeti környezet átalakulásához, akár például mezőgazdasági veszteségekhez vezet.

1982–83-ban a Magyar Tudományos Akadémia és az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság a kormány megbízásából újraértékelték a vízlépcsőrendszer hatásait, de a környezeti aggályokat hangoztatók véleménye nem kerülhetett be a végső hivatalos jelentésbe.¹¹ Bekerült azonban a „második nyilvánosságba”, s azok után, hogy Vargha János figyelmeztető tanulmánya a Valóság 1981. novemberi számában megjelent, a Rakpart Klub 1984. februári rendezvénye után a Duna-mozgalom egyre ismertebbé, kiterjedtebbé és erősebbé vált.¹² Az ellenzék és a Duna Kör

⁹ A meggyőzés érdekében a beruházáshoz a Szovjetunió kölcsön folyósítását is kilátásba helyezte, amire aztán nem került sor. Lásd HERCZEGH Géza: *Bős-Nagyymaros*, Valóság 2004/2., 1–20.

¹⁰ Idézi Vargha: *I. m.*, 246.

¹¹ Vö. *Uo.*, 243–244.

¹² Vö. ROMSICS: *I. m.*, 31.

1986 elején nyilvános vitát és népszavazást követelt az erőműről, néhány hét alatt több mint ötezer, a kezdeményezést támogató aláírást összegyűjtve.¹³ 1988-ban május 27-én, majd szeptember 12-én már tízezrek tiltakoztak az utcán a „Dunaszaurus” ellen.¹⁴ Az országgyűlés ennek hatására először még megerősíti az építkezés végigvitelét (1988. október 7-én), majd egy évre rá (1989. október 27-én) – nem kis részben az országban történt rohamos politikai változásoknak köszönhetően – Nagymaros elhagyásáról, illetve az eredeti szerződés környezetvédelmi szempontú módosításának szükségességéről dönt. A kor turbulens voltát, és benne a politikusok sodródását mi sem jellemzi jobban, mint hogy a kormány 1989. február 6-án még jegyzőkönyvet ír alá a csehszlovákokkal a munkálatok felgyorsításáról,¹⁵ míg 1989. május 13-án már az építkezések felfüggesztéséről dönt, hogy ki lehessen vizsgálni a környezeti aggályok jogosságát.¹⁶

A felfüggesztés után meddőnek bizonyuló tárgyalások kezdődnek a két fél között (1990–1992). Ugyanakkor a tárgyalók mozgásteré igencsak szűkös. Cseh-Szlovákiát a már majdnem teljesen kész bősi létesítménybe ölt koronamilliók, a magyar felet a környezetvédők részéről a politikusok (például Keresztes K. Sándor miniszter) és közhivatalnokok iránti teljes bizalmatlanság korlátozza. Csehország és Szlovákia 1992 végén válik el egymástól, az államszövetség szétbomlása miatt 1991–1992-ben a bősi területen építkező szlovák kivitelezők már tulajdonképpen a „maguk urai”. Környezetvédelmi aggályok ide, magyar felülvizsgálati szándék oda, gőzerővel dolgoznak azon a műszaki megoldáson, amely később C változat néven válik hírhedtté, s amely lehetővé teszi, hogy magyar terület felhasználása nélkül lehessen a Duna vizét felduzzasztani, majd a bősi vízerőmű turbináira terelni. A C változat munkálatai 1992 őszére elkészülnek, s a (cseh)szlovák fél 1992. október 23-án megkezdi a Duna főmedrének elrekesztését, a határfolyó vizének szlovák területre való egyoldalú elterelését. A magyar fél a C variáns előkészületeit látva 1992. május 29-én megszünteti az 1977-es Szerződést, az elterelésre reagálva pedig a nemzetközi közösséghez fordul. Az Európai Közösség igyekszik közvetíteni, nyomására a két ország megállapodik abban, hogy vitás ügyüket a Hágában székelő, az ENSZ szakosított szerveként működő Nemzetközi Bíróság elé terjesztik.

¹³ *Uo.*, 48.

¹⁴ *Uo.*, 89–90 és 95–97.

¹⁵ Magyar részről a jegyzőkönyvet a kormány akkori elnökhelyettese, Medgyessy Péter szignálja. Lásd HERCZEGH: *I. m.*, 4.

¹⁶ Lásd NAGY: *I. m.*, 36–37.

A hágai jogvita és az Ítélet

A per 1993-tól 1997-ig folyik Hágában, sajátos koreográfia szerint. A perben elfoglalt álláspontok, a három fordulóban beterjesztett periratok ismertetésétől elhelyütt eltekintünk. Talán elég annyit hangsúlyoznunk, hogy a magyar fél elsősorban a projekt korábban meg nem vizsgált, káros környezeti hatásainak nagy valószínűségére alapozta álláspontját, továbbá arra, hogy a tervgazdaság összeomlásával és a piacgazdaság bevezetése után a beruházásnak immár gazdaságilag sincs semmi értelme.

A bíróság 1997 szeptemberében hirdette ki döntését. Arra a népszerű kérdésre: ki is nyerte meg a pert, leginkább úgy válaszolhatunk, hogy a nemzetközi jogászok, akik számára az Ítélet értelmezése és magyarázata számos publikációs lehetőséget biztosított. Az Ítélet megállapította, hogy az 1977-es Szerződés nem szűnt meg Magyarország 1992. májusi nyilatkozatával, s arra kötelezte a két országot, hogy továbbra is fenntartsa szervezett együttműködését a folyó közös szakaszának hasznosításában. Ugyanakkor a bíróság azt is kimondta, hogy nem lehet eltekinteni az 1977 óta bekövetkezett változásoktól, s a ténylegesen kialakult helyzetet kell kiindulópontnak venni. Azaz arra biztatta a feleket, hogy rögzítsék az alsó vízlépcső elhagyását és állapodjanak meg a C variáns megfelelő üzemeltetéséről. De mindenekelőtt építsék be a rendszer üzemeltetési rendjébe az 1977 óta rohamosan fejlődött környezetvédelmi egyezmények és szabályok követelményeit. Ezen belül a felek különös kötelezettsége, hogy újra megvizsgálják a bösi erőmű és az elterelés környezeti hatásait, s a vizsgálatok eredményei alapján a mellékágak és környezetük optimális ökológiai állapotát biztosító vízhozamot vezessenek a Duna eredeti (eltereléssel érintett) medrébe és a mellékágakba.

Ha az 1977-es Szerződésre mint egy duális rendszerre tekintünk, amely egyfelől meghatározott egy *általános intézményes keretet* a Duna közös szakasza hasznosításának biztosítására (például rögzítette, hogy a felek milyen területeken működnek együtt: energiatermelés, hajózás stb., vagy hogy kormány meghatalmazottakat neveznek ki, akik felelősek az együttműködés koordinálásáért), másrészt leírt egy *konkrét beruházási programot*, amely tartalmazott többek között két erőművet, az üzemvíz-csatorna és az eredeti meder közötti vízmegosztást és hajózóút-paramétereket. Az Ítélet az intézményes keretet hagyta eredeti formájában életben, a beruházási programot tulajdonképpen átírta, illetve egyes részeinek felülvizsgálatára utasította a feleket. Az egyik bíró, Bedjaoui különvéleménye ezt szemléletesen a tojás hasonlatával írja körül: azaz a tojás héj (az intézményes együttműködési kötelezettség) maradt, a héjban lévő tartalom (a beruházási program) viszont nem. Az Ítéletből tehát egyértelműen következik, hogy Magyarországnak nincs kötelezettsége a nagymarosi – vagy más „alsó” – vízerőmű felépítésére. (És az Ítéletnek az a része, hogy az 1977-es Szerződés továbbra is

életben van, tekintettel az Ítélet más rendelkezéseire, önmagában nem nyújt jogalapot Szlovákiának az alsó vízlépcső kikényszerítésére.) Joga van viszont arra, hogy egyetértésével alakuljon ki a C variáns, benne a bősi vízlépcső működési rendje, s hogy ismét hozzájusson az őt megillető, különösen a természet hosszútávú fennmaradását, illetve rehabilitációját biztosító vízhozamhoz az eredeti mederben és a mellékágakban. Szlovákiát viszont biztosította az Ítélet arról, hogy továbbra is lehetősége van a bősi erőmű üzemeltetésére, s a C variáns működtetése is jogszerűvé tehető.

Az Ítélet végrehajtása

A hágai eljárások sajátossága, hogy az ítéletek rendszerint inkább elvi jellegűek, tehát a perben álló feleknek az ítélet gyakorlati kivitelezésében egymással meg kell állapodniuk. Például a bíróság ugyan kötelezte a feleket a Csallóköz és a Szigetköz megfelelő vízellátására, de azt az Ítélet nem mondja ki, hogy pontosan mennyi vízhozamot kell ennek érdekében a bősi turbinák helyett a mellékágakba irányítani. Az is nyilvánvaló, hogy az Ítélet után nem tartható a költségek és hasznok megosztásának az az eredeti módja, hogy a felek egyenlő mértékben építenek és ezért a villamosenergiából is egyenlően részesülnek (mivel Magyarország már nem köteles „behozni” Szlovákiát az építési munkák mennyiségében), de az Ítélet nem rendelkezik a költségek és hasznok megosztásának új módjáról. Világos, hogy alsó duzzasztás híján a '77-es elképzelések szerinti hajózóút-méretek sem tarthatóak, de a bírág nem mondták meg, hogy akkor milyen paraméterekkel kerüljön kialakításra.

1997 őszétől tehát Magyarország és Szlovákia kétoldalú megbeszélések sorozatában próbál megegyezni az Ítélet végrehajtási módozatáról, amely erőfeszítés azonban mind a mai napig semmilyen kézzelfogható eredménnyel (a papírkereskedők hasznának gyarapításán túl) nem járt.

Egy különalku kísérlete

Miután Budapest és Pozsony 1993. áprilisában megállapodott arról, hogy a vitát a Nemzetközi Bíróság elé terjesztik, s 1994-re már az első, a per számára íródott beadványok is elkészülnek,¹⁷ Magyarországon 1994-ben kormányváltás történik.

¹⁷ Az első periratot, a keresetet Magyarország 1994. május 3-án nyújtotta be Hágában. Az ellenkezeset határideje 1994. december 5., a harmadik, végső írásbeli anyag, a válasz beadási határideje pedig 1995. június 20. volt.

A Horn-kormány számára a vízlépcsőrendszer korántsem annyira aggályos, mint a környezetvédők vagy a rendszerváltó ellenzék számára. A hágai pertől való visszalépés azonban nyilvánvalóan kivitelezhetetlen, ezért a perbeli eseményekkel párhuzamosan, 1995 szeptemberétől „titkos” tárgyalások kezdődnek a magyar és a szlovák fél között. 1997 januárjáig a kormányfő személyes megbízottja által vezetett szakértői küldöttség nyolc plenáris ülésen, valamint négy munkacsoportban megállapodásra is jut a kérdés rendezését illetően, amit Emlékeztető címen írásba is foglalnak. Az Emlékeztető szerint a szakértői egyeztetések célja „egy peren kívüli megoldás lehetőségének feltárására vonatkozó megállapodás” kimunkálása volt.¹⁸

Az esetleges peren kívüli megegyezésre irányuló kezdeményezésnek jelentős kockázatai voltak. A Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztályának vezetője például a következő veszélyre hívta fel a figyelmet:

Ha nyilvánosságra kerül (és rendszerint így esik), hogy az egyik fél sikertelenül keresett egyezséget a másik féllel, az súlyosan gyengítheti az adott fél álláspontjának hitelességét, különösen, ha nyilvánvaló, hogy az egyezségi ajánlat a Bíróság előtt elfoglalt álláspontjától nagyon különböző feltételeket tartalmazott.¹⁹

Márpedig a feltételek igen különbözőek voltak. Míg a perben a Magyar Köztársaság képviselői a vízlépcsőrendszer környezeti kockázatait és gazdaságtalan voltát hangsúlyozták, addig az Emlékeztetőben felvázolt megoldás kísértetiesen hasonlít az 1977-es eredeti tervekre, csupán annyi engedményt tesz, hogy a nagymarosi gáttat „áttolja” Pilismarótra, s rögzíti, hogy a dunakiliti duzzasztás átkerült Dunacsúnra. A környezeti problémákat két mondattal oldják meg: kijelentik, hogy egy új szerződésben (itt közelebbről nem pontosított és körülírt) ökológiai garanciákat és prioritásokat fognak rögzíteni, valamint hogy mindkét ország betartja saját környezetvédelmi normáit (különösen ez utóbbi látszik „merész” vállalásnak...).²⁰

Bár a peren kívüli megállapodás végül nem jött létre, s a két fél kivárta a Nemzetközi Bíróság ítélethirdetését, a magyar miniszterelnök közvetlen tanácsadói a bizalmas egyeztetéseken körvonalazott megoldás sikeréért szorítottak. Horn Gyula külpolitikai tanácsadója és dunai kormánybiztosa jelen volt a per 1997. március 24–27-i szakaszán, s tapasztalataikról így számolnak be a miniszterelnöknek: „Ha a Bíróság az erre [ti. a csúcscsúsztatás környezeti kockázatára – B. G.] vonatkozó magyar érvelést és környezetvédelmi megfontolásokat magáévá tenné, és ezt ítéle-

¹⁸ Lásd Székely László: *Titkos „játszmák” – avagy ismeretlen dokumentumok Bős–Nagymaros ügyéhez*, Jogállam 2001–2002/1–4., 191–222.

¹⁹ *Uo.*

²⁰ Lásd *Uo.*

tében kimondaná, nehéz lenne azzal egy későbbi megállapodás keretében szembefordulni, amely [...] valamiféle duzzasztó lépcső megépítését irányozná elő.”²¹

A bíróság, ha teljes mértékben nem is, de azért jelentős mértékben magáévá tette a környezeti kockázatokkal kapcsolatos aggodalmakat. Bár az Ítéletet nem nevezhetjük a környezetvédelmi jog diadalának a *pacta sunt servanda* elv fölött, azonban az 1977-es Szerződés környezetvédelmet negligáló tartalmához képest jelentős, érdemi környezeti követelményeket állított a felek elé (a feleknek mindig be kell illeszteniük a rendszer működtetési szabályaiba a folyamatosan fejlődő nemzetközi környezetvédelmi jog friss normáit is, valamint újra kell vizsgálniuk Bős környezeti hatásait, s megfelelő vízhozamot kell biztosítaniuk az eredeti mederbe és a mellékágakba), továbbá szükségtelennek ítélte az alsó vízlépcsőt.

Az Ítélettel tehát Magyarország legalább annyit nyert, hogy a bōsi (és csak a bōsi) vízlépcső, s annak is a környezeti követelményeket kielégítő működését kell elfogadnia.

Tárgyalások az Ítélet végrehajtásáról

Az Ítélet kihirdetése után a feleknek, előzetes megállapodásuk alapján, azonnal tárgyalásokat kellett kezdeniük az Ítélet végrehajtásáról. 1997 őszén azonban a hivatalban lévő magyar kormányzat abba a helyzetbe került, hogy az Ítélet több jogot biztosított számára, mint amennyit például a peren kívüli titkos tárgyalások eredményeként elérni tudott vagy szándékozott. Mivel a bōsi ügy akkori gazdáai annyira meg voltak győződve a titkos tárgyalásokon kialakult szakmai pozíció helyességéről, álláspontjuk nyilvános elfogadtatása érdekében meg kellett győzni a közvéleményt arról, hogy az Ítélet egy fair döntetlen helyett tulajdonképpen a magyar fél vereségével végződött.

A fejleményeket végig nyomon követő Magyar Narancs tudósításaiból a kormány közvélemény-formálási taktikája jól kirajzolódik. Az Ítélet végrehajtásáról 1997 októberétől tárgyaló magyar küldöttség vezetője, Nemcsók János, valamint Horváth Tamás, a miniszterelnök külpolitikai tanácsadója „alig titkolt elégedettséggel” interpretálták úgy az Ítélet következményeit, hogy „immár vége a zöldek politikaformáló károkozásának, józan pragmatizmus és szakmaiság következik”.²² 1997 októberében a hivatalos kommunikációban eluralkodik az a tétel, hogy „a környezetvédelem vereséget szenvedett Hágában”.²³ A dunai kormánybiztos nem is rejti véka alá, hogy

²¹ Uo.

²² KERÉNYI György: *Egymásra ítélve. A hágai döntés után*, Magyar Narancs 1997. október 2., 17.

²³ KERÉNYI György: *Oldalvizeken. Hága után*, Magyar Narancs 1997. október 16., 18–19.

„valamiféle duzzasztás szükségeltetik majd a Duna Bős alatti szakaszán is”.²⁴ A közvélemény kifárasztása érdekében nem is egy, hanem mindjárt két duzzasztógát építése is tervbe kerül, hogy majd a felháborodás hatására visszakozni lehessen az egyhez. A koalíciós partner azonban megelégszik a taktikázással, s az SZDSZ kijelenti, hogy a csúcscsajátítás és az alsó erőmű elfogadhatatlan.²⁵ A kommunikáció és a formálisan az Ítélet végrehajtásáról szóló tárgyalások célja azonban a korábbi titkos tárgyalások eredményének szentesítése. A hozzáértő kortársak figyelmét mindez nem is kerüli el. A Magyar Narancs riportere így summáz: „Duna lényegében eladva, hágai ítélet hatályon kívül helyezve”.²⁶ Megállapítja azt is, hogy a vereséghangulathoz az is kellett, hogy „az ítéletnek ne szülessen egységes értelmezése, hiszen annak alapján a követendő tárgyalási stratégia is kijelölhető. E helyett dezinformálás folyik. [...] Nincs mit tenni, veszítettünk – sugallták, újabban mondják is Hornék.”²⁷

A 1998. február 27-i kétoldalú tárgyalási fordulón megszületik az úgynevezett keretmegállapodás-tervezet, amit a két küldöttségvezető ellát kézjeggyel, s amely tartalmában lényegileg megegyezik a titkos tárgyalásokon született *Emlékeztetővel*, továbbá megszólalásig hasonlít az 1977-es Szerződéshez (sőt egyes elemeiben még kedvezőtlenebb is), de nyomokban sem fedezhetők fel benne az Ítélet lényeges, Magyarország javára eldöntött elvei és rendelkezései. Talán nem véletlen, hogy nem sietnek a szakértői egyezés nyilvánosságra hozásával, annak szövegét a Népszava szerzi meg és közli március 11-én. A felháborodás óriási, amivel az elszurkúlóban lévő zöldeket is sikerül mozgósítani. A rendszerváltozás időszaka óta nem látott jelentős létszámú környezetvédelmi tüntetés az eredmény a Kossuth téren. A koalíciós partner részéről is határozott az elutasítás. A kormány a tervezetről való döntést elhalasztja egy hatásvizsgálati eljárás eredményének megismeréséig, de mielőtt ennek tényleges kivitelezése egyáltalán szóba jöhetne, az 1998-as választások eredményeképpen kormányváltás következik.

Visszatérés az Ítélethez

Az Ítélet végrehajtásáról szóló magyar–szlovák tárgyalások a mindkét országbeli választásokat és kormányváltásokat követően,²⁸ 1998. novemberében kezdődnek újra. A kormányokat most már új személyek képviselik, a magyart Székely László, a szlovákot Dominik Kocinger. Fontosabb, hogy a személyi változás Budapesten új straté-

²⁴ Uo.

²⁵ KERÉNYI György: *Vízlépcsősor. Tárgyalások a Dunáról*, Magyar Narancs 1997. november 27., 22.

²⁶ KERÉNYI György: *Lassú víz. Duna, Hága, műtárgy*, Magyar Narancs 1997. december 18., 24–25.

²⁷ Uo.

²⁸ Szlovákiában 1998. szeptemberében tartottak választásokat, ahol a korábbi kormányfő, Vladimír Mečiar szintén megbukott.

giát is hoz. Az új tárgyalási alapelv az, hogy az Ítéletben körülírt rezsimen kívül nincs más olyan lehetséges alternatíva, amely egyaránt elfogadható lehetne mindkét országban, továbbá egyaránt kielégítené a környezeti, illetve a műszaki (árvízvédelmi, hajózási, energiatermelési) követelményeket és igényeket. A magyar fél szerint az Ítéletnek megfelelő végrehajtási módozat az, amelyik nem tartalmaz alsó vízlépcsőt, fenntartja az energiatermelés lehetőségét a bōsi vízerőműben, hajlandó elfogadni a C változatot mint legális létesítményt, ha a felek biztosítják az eltereléssel érintett Duna-meder és a mellékágak ökológiai rehabilitációját és tartósan fenntartható megfelelő környezeti állapotát, azaz a mainál nagyobb vízhozamot engednek oda.

A szlovák tárgyalási pozíció a Nemcsók–Baco-féle keretmegállapodás-tervezet életbentartására irányul. Az eredeti 1977-es elképzelések megvalósítása érdekében Pozsony igyekszik az Ítéletnek csak a számára kedvező fordulatairól tudomást venni. Példának okáért megkísérlik bizonyítani, hogy tulajdonképpen csak az Ítélet utolsó, 155. szakaszát kell figyelembe venni, hiszen ez a szakasz rögzíti a bíróság válaszait a felek által a per kezdetén megfogalmazott kérdésekre. A 155. (1) D. pont tartalmazza ugyanis, hogy az 1977-es Szerződés továbbra is érvényben van a felek között, míg Nagymaros szükségtelenségét korábbi szakaszok fejtik ki. Szlovákia ugyanakkor ragaszkodott a C variáns folyamatos üzemeltetéséhez annak ellenére, hogy a 155. (1) C. pont megállapította, hogy Dunacsún üzembehelyezése jogellenes volt, míg a C variáns esetleges jogszerűvé tételének lehetősége szintén a 155. pont előtti szakaszokban került papírra.

Hasonlóan „következetes” a szlovák fél a csúcscrájaratással kapcsolatban is. A tárgyalásokon képviselt álláspontjuk szerint az alsó vízlépcsőre azért van szükség, mert ez teszi lehetővé a csúcscrájaratást, ezt pedig az 1977-es – és a bíróság által életben lévőnek talált – Szerződés írja elő alkalmazni. Csakhogy a perben a szlovák álláspont, vélhetően tompítandó a magyar érvelést a környezeti veszélyekről, az volt, hogy „nem volt megállapodás semmilyen csúcsra járatásos üzemeltetési módról”.²⁹ Később az érvelés úgy módosult, hogy az alsó vízlépcső azért szükséges, mert csak így érhetőek el az 1977-es tervekben előírt, nemzetközi egyezményeken alapuló hajózóút-méretek (amit leegyszerűsítve a 35 dm-es hajózóút-mélységgel szoktak reprezentálni). S hogy miért van szükség 35 dm-es mélységű hajózóútra? Azért, mert a releváns nemzetközi ajánlás (az ún. genfi AGN-egyezmény) ezt javasolja duzzasztott folyószakaszokon kialakítani. Tehát a duzzasztás azért kell, hogy kielégíthessük a duzzasztott folyókra érvényes ajánlást.

Ebben a „konstruktív” légkörben végül az a kompromisszum születik, hogy először a magyar fél, majd erre válaszul a szlovák is írásban összefoglalja: milyen konkrét meg-

²⁹ Idézi HERCZEGH: *I. m.*, 9.

oldásokkal képzei el az Ítélet végrehajtását. Budapest fél év alatt elkészül a számos szakértőt foglalkoztató munkával, s 1999 decemberében átadja javaslatát, melyhez először a projekt történetében részletes gazdasági költség-haszon elemzést is mellékel.

A magyar tárgyalási pozíció gazdasági vetületei

A magyar javaslat szerinti ítélet-végrehajtási módozat az eredeti tervekhez képest az energiatermelésben, a hajózóút paramétereiben, továbbá a környezetvédelemben jelent változásokat. Nem érinti az árvízvédelmet, mert az érdemi árvízvédelmi intézkedés, az árhullámok vízhozamának megosztása az üzemvízcsatorna és az eredeti meder között lényegében az eredeti tervek szerint valósult meg.

Az eredeti 1977-es tervek szerinti projekt veszteséget hozó vállalkozás volt, belső megtérülési rátája 3,8%, és – 1999-re átszámolt jelenértéken – 368 milliárd Ft veszteséget mutat. Egy alsó vízlépcső felépítése veszteséges vállalkozás lenne a jelenleg fennálló helyzethez képest. Szlovákiát ráadásul az alsó vízlépcső fel nem építése miatt nem éri lényeges áramvesztés, feltéve, hogy a felek az áramtermelésből való részesedést az építkezésben való részvétel arányához kötik. Szlovákiát amiatt érheti csak áramvesztés, ha az Ítélet 140. pontját teljesítve az eredetileg tervezettnél több vizet fordítanak a felek az eredeti meder és mellékágai természeti értékeinek fenntartására – ettől a kötelezettségtől azonban nem lehet eltekinteni.

Bős esetében a folyó vízjárását követő üzemmód és a csúcsüzemmód nettó hasznai között minimális különbség mutatkozik. Bár az utóbbi üzemmód esetén magasabb átlagáron értékesíthető a megtermelt energia, a csökkenő mennyiség miatt mindössze 1,4%-kal nő a nettó haszon, miközben fokozódnak a környezeti károk. Csúcsüzemmód esetében ráadásul szükségessé válik az alsó vízlépcső megépítése, ami lényegesen csökkentené a Bősnél realizálható hasznokat.

A hajózóút kialakítása hagyományos folyamatszabályozási eszközökkel műszaki értelemben ugyan szerényebb célok elérését valósítja meg, mint az vízlépcsővel való duzzasztás, ugyanakkor közgazdasági-társadalomjóléti szempontból jobb (kevésbé veszteséges) megoldás. Tévedés, hogy jelentősen fejleszteni kellene a Dunát mint víziutat. A folyó elméleti szállítási kapacitásának jelenleg is csak a tizedét hasznosítjuk, problémát nem a kapacitáshiány, hanem az okoz, hogy ez a kapacitás nem áll az időben egyenletesen (az év minden napján) rendelkezésre. Kisvízi időszakokban gázlók, zátonyok, szűkületek akadályozzák a hajózást. Ennek kezelésére a Duna bevízlépcsőzése rendkívül drága, soha meg nem térülő beruházás lenne. A számítások szerint egy esetleges vízlépcső-beruházásnál a hasznok kb. 1:10 arányban oszlanának meg a hajózás és az energiatermelés között.

A magyar javaslat ellenben több környezetvédelmi haszonnal jár. Csökkenti a természeti tőkét ért veszteségeket a Duna elterelésével érintett térségben, továbbá megteremti az ökológiai rehabilitáció feltételeit azon mellékágak esetében, amelyek az alsó vízlépcső megépítése esetén a duzzasztott vízszint alá kerültek volna.³⁰

A Dunánál a helyzet változatlan

A magyar javaslatra 2000 decemberében érkezik szlovák válasz, amely tulajdonképpen a már ismert érvelést tartalmazza az 1977-es elképzelések jóságáról. Ám a dokumentum egy figyelemre méltó részt is tartalmaz, amely egy ésszerű kompromisszum kiindulópontja is lehet:

A CSSZSZK és a Szlovák Köztársaság azonban sem kifejezetten, sem implicit módon nem mondott le az 1977. évi szerződés által kilátásba helyezett nagymarosi vízlépcsőről. A Szlovák Köztársaság azt szeretné, ha ezt a kérdést szakértők vizsgálnák meg. Amennyiben a Magyar Köztársaság *a priori* elveti ezt a gondolatot, a Szlovák Köztársaság tudatában van annak, hogy a Magyar Köztársaságot akkor sem tudja bírósági úton egy ilyen létesítmény felépítésére kötelezni a saját területén, ha a Magyar Köztársaság szerződésben vállalta fel ezt a kötelezettséget.³¹

A szlovák válasz tehát beismeri, hogy bírósági úton az alsó vízlépcső nem kikényszeríthető. Sőt a szlovák válasz máshol még ennél is engedékenyebb:

A Nagymarosi Vízlépcső megépítésével kapcsolatban folytatott vitában a magyar félnek definiálni kellene, milyen feltételek mellett hajlandó megépíteni ezt a vízlépcsőt. Amennyiben ilyen feltételek nem léteznek, ki kell jelentenie, hogy a Duna Bős–Budapest szakaszán az elkövetkezendő 50 évben nem épít semmilyen vízlépcsőt vagy gátat (duzzasztózsilipet) a vízszint duzzasztása céljából, és csak a tanulmányban javasolt módszereket alkalmazza.³²

A szlovák fél ezután megadta, milyen feltételek mellett tudná elképzelni az alsó vízlépcső elhagyását. Ezen feltételek többsége az alsó vízlépcsőt a hajózóút bizto-

³⁰ A költség-haszon elemzést a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából az iid Budapest Kft. készítette, felhasználva a BME, illetve a BKE környezetgazdaság-tani tanszékeinek, valamint a Magyar Környezetgazdaság-tani Központnak a kutatásait.

³¹ 2000. decemberi szlovák válasz, I. rész, 5 (nem hivatalos magyar fordítás).

³² 2000. decemberi szlovák válasz, III. rész, III.2.6. pont (nem hivatalos magyar fordítás).

sítása érdekében felváltó alternatív megoldás költségeinek viselésével volt kapcsolatos.

A magyar fél igyekezett a kínálgató lehetőséget kihasználni, ezért a dokumentumok néhány közös pontját kiaknázva 2001 áprilisában új, az Ítélet végrehatásáról szóló megállapodás tervezetét tette le az asztalra, valamint a soron következő plenáris tárgyalási fordulón Székely kormánybiztos kinyilvánította:

A magyar fél számára ez az álláspont megfelelő tárgyalási alap. Hajlandóak vagyunk elfogadni a szlovák fél ezen igényeit, ezért:

- határozottan kijelentem, hogy a hágai ítéletnek és országunk érdekeinek megfelelően nem tervezzük vízlépcső építését sem Nagymarosnál, sem Pilismarótnál;

- elfogadjuk, hogy ezt a megoldást a szlovák fél nem tartja a számára legjobb megoldásnak, s készek vagyunk az ebből fakadó, az ítélet szerint érvényesíthető károkat számba venni, s azokat összevetni a Duna egyoldalú és jogtalan eltereléséből fakadó magyar károkkal;

- amennyiben az az ítélet végrehajtási módozatába beilleszthető, s összhangban van a rendezés egyéb elemeivel, készek vagyunk tárgyalni arról, hogy a magyar fél vállalja a hagyományos folyószabályozással kapcsolatos beruházási terhek jelentősebb részét vagy egészét.³³

Azonban ami 2000 decemberében még szlovák álláspont volt, az 2001-ben már nem lehetett az. A szlovák küldöttség gyorsan kihárított saját javaslatát mögül, s újult erővel tett hitet az alsó vízlépcső elhagyhatatlansága mellett. Ellehetetlenült a magyar fél megállapodástervezetének érdemi vitája is, mert a szlovák fél ahhoz ragaszkodott, hogy mielőtt jogi természetű vitát folytatna arról, annak részleteit először műszaki, gazdasági, környezetvédelmi szakértők vizsgálják meg.

A teljes patthelyzetet elkerülendő, s abban a reményben, hátha a szakértői munkacsoportokban rugalmasabb tárgyalásokra van lehetőség, a magyar fél elfogadta az alacsonyabb szintű egyeztetésekre vonatkozó szlovák kezdeményezést azzal a kikötéssel, hogy jogi munkacsoport is működni fog a magyar tervezet megvitatása céljából, továbbá hogy a környezeti-műszaki szakértői csoport először a felső, az eltereléssel érintett Duna-szakasz problémáit elemzi, s megkezdí egy közös környezeti hatásvizsgálat előkészítését (amely a magyar fél reményei szerint majd új vízhozam-megosztási rendet eredményez).

³³ Székely László nyitóbeszéde a 2001. június 5-i, pozsonyi tárgyaláson (a hivatalos jegyzőkönyv 3. sz. melléklete).

Bár a munkacsoportok 2001-től – a 2002-es kormányváltás miatti kényszer-szünet kivételével, mely után Erdey György szakállamtitkár vette át a magyar tárgyalóküldöttség vezetését – egészen 2006 tavaszáig dolgoztak, teljes kudarcot vallottak. Az az elképzelés, hogy az egyes szakmák, tudományterületek részkérdéseinek megvitatása segíti kikerülni az Ítélet értelmezésében fennálló ellentéteket, nem vált valóra. A Gazdasági Szakértői Munkacsoport munkáját lezáró jelentésében a magyar és szlovák szakértők egyetértésben így fogalmaznak:

A felsorolt megoldások közös kiértékelése és gazdasági összehasonlítása azonban nem lehetséges annak az alapvető ellentétnek a feloldása nélkül, amely a Nemzetközi Bíróság Ítéletének értelmezése tekintetében áll fenn a felek között.

Ezért a Jogi Szakértői Munkacsoportban vagy a felek plenáris ülésein először megoldást kell találni a Nemzetközi Bíróság Ítéletének értelmezésében fennálló ellentétre, ami megteremtené az alapot ahhoz, hogy a Gazdasági Szakértői Munkacsoport elvégezze a javasolt alternatív megoldások objektív gazdasági kiértékelését.

A plenáris szintre visszakerülő tárgyalásokon végül sikerült elérni, hogy a 2001. áprilisi magyar megállapodástervezetre pozsonyi válasz szülessen, azonban a 2006 decemberében átadott szlovák szövegjavaslat számos lényeges ponton továbbra is száznyolcvan fokos eltérést mutat a magyar elképzelésektől. A 2007-ben lebonyolított tárgyalások a két tervezet közötti lehetséges kompromisszumok feltárása jegyében zajlottak, lényeges eredmények nélkül.

Szlovákia jelenleg kétségkívül élvezi azt a *status quót*, hogy a Duna vízhozamának többségét felhasználva a saját hasznára termelhet áramot a bősi vízlépcsőn. Egy környezeti hatásvizsgálatot – melynek lebonyolításáról a felek jelenleg is tárgyalásokat folytatnak – követően, tekintettel az Ítélet megfelelő mellékági vízhozamot előíró rendelkezésére, ez a vízhozammegosztás nyilvánvalóan nem lesz tartható, Szlovákia érdemesnek tartja tehát ezt a bő vízjárást minél tovább kiaknázni. Annak ellenére, hogy a kétoldalú tárgyalásokon felvetett magyar érvek hatástalanok maradtak, az újbóli hágai eljárásnak (amit az Ítélet kihirdetése utáni hat hónap elteltével bármelyik fél kezdeményezhet) is jelentős időszükséglete lehet, és nem világos a kimenetele. Mindenképpen szükségesnek látszik olyan harmadik fél bevonása, akinek segítségével a „süketek párbeszéde” konstruktív vitává alakulhat.

Mentőövként az Európai Unió, annak is Víz Keretirányelv nevű jogszabálya³⁴ szolgálhat. A Víz Keretirányelv – a vizek jó minőségének biztosítása érdekében – előírja, hogy a vízgyűjtőterületeken vízgazdálkodási terveket kell készíteni. Ameny-

³⁴ 2000/60/EK irányelv.

nyiben a bősi jogvitában nem születik megállapodás a Duna közös szakaszának hasznosításáról, akkor az említett tervet sem lehet határidőre (a nem végleges, nyilvánosság elé bocsátandó terv határideje 2008. december 22.) elkészíteni. Ebben az esetben viszont az ügybe beléphet az Európai Bizottság, melynek a tagállamok felé kényszerítő eszközei is vannak.

Bár a szlovák fél hosszú ideig még azt is vitatta, hogy van-e relevanciája az EU-jognak a bős–nagygyarosi vitában, mára, belátva a korábbi érvelés tarthatatlanságát, Pozsony is egyre inkább a Víz Keretirányelv szerinti eljárásoknak a hágai Ítélet végrehajtásába való bevonásában látja a kompromisszumkeresés irányát.

Csontváz a szekrényben

A bős–nagygyarosi terv amennyire tükrözi a szocialista tervgazdaság kudarcát, az értelmetlen, tökepezarló, környezetet feláldozó nagyberuházásokat, olyan nehéz tőle megszabadulni. A C variáns és a bősi erőmű megmaradó létesítményei még hosszú időre mementóként szolgálnak majd.

Az ügy története ugyanakkor jól példázza – ez talán magyar fátum? – a döntéshozatal következtelenségét, előkészítetlenségét, átgondolatlanságát, a rövid időn belül egymásnak ellentmondó lépések megtételét. Azt, hogy kellő pénzügyi forrás biztosítása nélkül indítunk újtárra beruházásokat. Azt, hogy egyes érdekcsoportok küzdelmének szakmai, gazdasági vagy presztízsszempontjai erősebbek lehetnek az ország, a nemzetgazdaság érdekeinél, s akár egy nemzetközi szinten zajló folyamatban a magyar fél érdeke is veszélyeztethető emiatt. Vajon csak pillanatnyi elmezavar, ha néhány más beruházásban a bős–nagygyarosi projekt szellemét véljük felfedezni?

Van azonban néhány előremutató fejlemény is. Az utóbbi években egyre több konstruktív párbeszéd és együttműködés alakult ki a vízügyi szakma és a környezetvédők között, a korábbi évtizedek gyökeres szembenállása után több kérdésben is sikerült egyetértésre jutni. További érdekes, magyar viszonylatban különleges tény, hogy a Nemcsók-féle keretmegállapodás-tervezet kudarca óta a magyar politikai életben széleskörű egyetértés alakult ki a vízlépcső-mentes Dunáról és az Ítélet maradéktalan végrehajtásáról. A kormányok bősi politikája, a tárgyalási mandátum lényegét tekintve – annak ellenére, hogy három kormány- és egy kormánybiztos-váltás is történt közben – 1998 óta változatlan. És ebben az ügyben már a kis sikereknek is örülni kell.