

MISKOLCI JOGI SZEMLE

VIII. VÉFOLYAM * 2013 * 2. SZÁM

Tanulmány

Turkócs Péter:

Ény jogász-jesztőművésze élete és munkássága
Nuttány György: *Két világ, két úr – két élet?*

Fodor László:

Hidnyó rendszerrelés – Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán

Kövecz Ildyia Katalin:

A magyar magánjog speciális területe, avagy a nőttársas jogtörténeti aspektusai a polgári korszak Magyarországon

Turkócs István:

Az általános jogelvék megjelenése a hatósági eljárásban

Mélypataki Gábor:

Az indokolásnéküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közszolgálati jogban az európai jog tükrében

Tóth Andrea Nóémi – Heger Tamás:

A terhelt vallomása a büntetőeljárás bírósági szakaszában, egyes eljárási szabálysértések megelőzése

Andor Kó Imre:

A nyelvjárandszer 2010-es átalakításának egyes alkotmányos tulajdonságaitól összefüggő kérdései

Papp Zoltán:

A legter-szuverentis néhány nemzetközi jogi kérdése Ciprus vonatkozásban az Egyesült Királyság bírósági esejoga fényében

Halász Vendel – Kecskés András:

A kezdeti nyilvános részvételkibocsátás előnyei és hátrányai

MISKOLCI JOGI SZEMLE 2013/2



Hiányzó rendszerváltás – Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán*

Fodor László**

Mapjainkban a Föld egyre gyarapodó népessége, a fejlődő országok nyugati mintáit követő növekedése (az emberek hasonló „jóit” iránti vágya), a fosszilis energiahordozók kimerülése vagy épp a fokozódó klímaváltozás mind-mind arra sarkallják a politikai és gazdasági szereplőket, hogy megoldást találjanak a fokozódó energiahiányra. Az állam számára ez kötelezettség (hogy biztosítsa polgárai alapvető szükségletét, megfelelő életkörülményeit, gazdasága működését), a gazdasági szereplők számára pedig üzlet, illetve az általuk nyújtott energiaellátás közszolgáltatás is egyben. A különböző irányú, de bizonyos feltételekkel mégis összekapcsolható igények kielégítéséhez sokak szerint új *energiapolitikai fordulat*ra, „rendszer váltásra” van szükség.² Ennek kulcselemei a megújuló energiahordozók arányának a növelése és az energiafelhasználás (abszolút) csökkentése (pl. energiatakarékossági intézkedésekkel).³

* A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. A publikáció elkészítését a TAMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0041 számú projekt támogatta; a projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. Hasznos észrevételeit köszönettel tartozom Dr. Fülöp Sándornak, az EMLA Egyesület elnökének.

** Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék.

1 A magyar lakosság az utóbbi mintegy 6 évtizedben több energiatrudatot is megélt már, előbb a szén, majd az olaj, aztán a gáz került előfőbe, mindegyik az olcsó energiahordozó jégérével. Az egykor átgondolatlan döntések sokszor máig ható következményeiből tanulnunk kell, de ez éppen nem eredményezheti a változások elmaradását. Vö. Ámon Ada: Több fényt! *Magyar Tudomány* 2001/11, 1368-1370.

2 Némekül az Energiewende szóval jelölik a németországi energiapolitika jelenleg zajló irányváltását, míg ha a Wende kifejezést előtag használják, akkor az 1989/90-es rendszerváltást jelenti az egykori keleti blokk országokban. E tanulmány mindkét összefüggésben, némi szándékot áthallással utal a váltás szükségességére.

3 Az energiatrudat (Energiewende) alatt Németországban megújuló arányának radikális (akár 100%-ra való) növelését és az atomenergia kivételét egyaránt értik. A német energiapolitika aktuálisaira ld. Fodor László: Egy sikertörténet – a megújuló energiák terjedésének története Németországban, *Közjogi Szemle* 2013/2, 68-76. A változást máshol is szükségességnek tartják (pl. az EU 2009-es „klíma-energia csomagja”), de nem feltétlenül kapcsolják össze az atomstoppal, hanem adott esetben az atomenergia környezeti előnyeit hangsúlyozzák. Az energiatrudszerezeti kapcsolatos ökológiai jogi következmények áttekintésére ld. Báányi Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére*

Az atomenergia fejlesztése ebből a szempontból fordulatnak aligha nevezhető, épp ellenkezőleg, sokkal inkább tekinthető a jelenlegi energiakeresket stabilizálásának. A beruházások (erőműépítés illetve bővítés) rendkívül költségesek, időigényes és a technológia merevsége (nukleáris fűtanyaghoz, speciális szakértelmhez való kötöttsége, a termelés volumene) miatt a melettte való elköteleződés egy olyan kis országot, mint Magyarország, akár 40-50 évre is eltérthet az energiapolitika egyre jobban látható főssodrától. Egyes kihívásokra (pl. ellátásbiztonság)⁴ megfelelő válasznak tűnik, míg mások (pl. környezeti fenntarthatóság) tekintetében már sokan megkérdőjelezik. E kérdésben azonban itt nem kívánok állást foglalni,⁵ e téren jogi problémaként első sorban inkább a közhatalmi döntések megfelelő átlátmasztásának igényét vettem fel.

1. Döntés a bővítésről

Az energiával kapcsolatos hazai közbeszédben néhány éve immár meghatározó témakörévé vált a hazai áramellátás 40-45%-át adó Paksi Atomerőmű engedélyezett üzemidejének a meghosszabbítása, illetve új blokkokkal való bővítése (ami néhány év után lehetővé teszi majd a régiók leserelését). Az Országgyűlés által 2008-ban elfogadott *Középtávú energiapolitika* a kormány feladatává tűzte az atomerőművi kapacitások esetleges fejlesztésével kapcsolatos döntés-előkészítő munkát.⁶ Ezzel a fejlesztés szükségességéről még nem született döntés, de a Kormány előterjesztésére az *Országgyűlés 2009-ben már ahhoz adta elvi hozzájárulását*, hogy a Paksi Atomerőmű bővítését előkészítő tevékenység meginduljon.⁷ 2011 őszén – alig fél évvel azután, hogy a fukusimai atomkatasztrófa kezdetét vette – megszűletett a *nemzeti energiastatégia*, amely a *jövő energiatendenzereinek egyik sarokkövéként* nevezte meg az atomenergiát, illetve a Paksi Atomerőmű további üzemelését, s (több szcenárió szerint) a bővítését is egyben.⁸ 2012-ben az

⁴ *és a megújuló energiaterületekre irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság szempontjából*, PhD-értekezés, DE AIK, 2013, 67-68.

⁵ Csorn Gyula: *Energiapolitikai prioritások*, *Magyar Tudomány* 2007/1, 7.

⁶ Elnöveinek és hátrányainak tömör áttekintésére ld. Aszódi Attila: *Atomerőművek a villamos-energia termelésben*, *Magyar Tudomány* 2007/1, 13-14.; Bósz József: *Nukleáris energia. Vele vagy nélküle? Fizikai Szemle* 2010/5, 156-160.; Szilágyi János Ede: *Az atomenergia szabályozása*. In: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetfogyó II. Tanulmányok a környezetfogyó gondolkodás köréből*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 181-184. Amellett, hogy a műszaki szakma képviselői is elkötelezettek túlnak, leplezetlen egyoldalúsággal hangsúlyozza az előnyöket a Magyar Vilamos Művek <http://www.rnmv.hu/hu/nvm-csoport/paksi-atomeromu/Lapok/default.asp>x (valamennyi internetes forrás utolsó meglétektésének időpontja 2013. augusztus 1.).

⁷ *Az Országgyűlés 2009 tavaszán adta elvi hozzájárulását 25/2009. (IV. 2.) sz. határozatával*.

⁸ 77/2011. (X. 14.) sz. OGY határozat a nemzeti energiastatégiairól. Ennek tervezete kapcsán vélté úgy az Energiaklub 2011 nyarán, hogy a kormányzati energiastatégia csupán egyetlen elemében találkozik a valós folyamatokkal, s ez éppen az atomenergia fejlesztése, amit az energiastatégia gyakran minden alapot nélkülöző megállapításokkal propagál. („...akkal lehet feleltetni, hogy a stratégia pusztán ezen munkálalatok átátnaszására szolgál, miközben ezen munkálalatok már meg is haladták a stratégiát...”). – Az Energiaklub Szakpolitikai Intézet véleménye a Nemzeti Energiastatégia 2030 című dokumentumról, Budapest, 2011. június 10., 6-7. http://energiaklub.hu/sites/default/files/ek_2011_energiastategia_valamenny.pdf

Országos Atomenergia Hivatal (OAH) meghosszabbította a paksi 1. sz. blokk üzemidejét, *a Kormány pedig határozott a bővítéssel kapcsolatos számos kérdésben*. Döntött, pl. *a paksi beruházás kiemelt jelentőségéről*, a mescsiki uránbányászati újraindításáról, egy kormánybizottság felállításáról, az előkészületekkel kapcsolatos további feladatokról – Ide értve a *jogszabályi környezet* szükségesnek tartott *korrektívítését*.⁹ Mindezek immár egyértelmű és konkrét lépések az új blokkok építése felé.

A bővítés (az energiahordozók közül való választás körében) első sorban *energiapolitikai döntés kérdése*, amit számos szempont – műszaki lehetőségek (technikai fejlődés), ellátásbiztonság (az energiátüggőség csökkentése), üzembiztonság és nemzetbiztonság (baleseti kockázatok, természeti erőknél és terroristámadásoknak való kitettség), környezetvédelem (az erőforrások rendelkezésre állása, a keletkező hulladékok kezelhetősége), klímavédelem (az üvegház-gázok kibocsátásának csökkentése), gazdaságosság (a beruházás megtérülése, a költségek tervezhetősége), társadalmi elfogadottság, stb. alapján lehet meghozni. A döntés e sok szempontra is tekintettel *valójában egy többlépcsős folyamat*, a stratégiai tervezéstől a *konkrét engedélyek kiadásáig*.

A meglehetősen átpolitizált szakterület közhatalmi döntésének környezetéhez szorosan hozzátartozik az atomenergia társadalmi megítélése, ami nagy szerepet játszik abban, hogy napjainkban egymással mérben ellenértés döntések születnek róla. Egyes országok (mint Franciaország, Finnország, Oroszország, Kína, vagy az USA) továbbra is kiálhnak az atomenergia mellett, míg mások (pl. Ausztria, Svájc, Németország) viszont már korábban kizárták az (újabb) atomerőművek létesítését, vagy épp a közelmúltban döntöttek a létesítmények leállításáról, leszereléséről. Előre kell bocsátani, hogy az országok eltérő adottságaira tekintettel a döntések nem adaptálhatók fenntartások nélkül, ugyanakkor a nemzetközi tapasztalatok feltételül hasznosak. Az alábbiakban ilyen értelemben hivatkozom majd több alkalommal is a német modellre.

A döntésnek természetesen vannak jogi keretei is. E kereteket általában magas szintű jogszabályok adják, pl. egyes országokban maga az alkotmány is rendelkezik a fenntartható energiarendszer igényéről vagy magáról az atomenergiáról, de inkább a törvényi szabályozás a jellemző. Emellett az ágazat sajátosságainak megfelelően hosszú távú stratégiák készülnek, amelyek biztosítani hivatottak a kilátónie közérdeknek érvényesítését, s az aktuális politikai törekvések tompítását. Jellegükneél fogva azonban mindezek csupán laza keretet jelentenek, s különösen a (folytatásról) bővítésről vagy épp leállításról dönteni hivatott) *törvényhozó hatalom számára nagy mozgásteret engednek*.¹⁰ Sokkal *konkrétabb* természetűleg az a szabályozás, amelyk az atomerőművek telepítésére, létesítésének engedélyezésére, működésének felügyeletére – vagyis *a hatóságj döntésekre* vonatkozik.

⁹ Ld. többek között az 1196/2012. (VI. 18.) sz., az 1194/2012. (VI. 18.) sz. és az 1210/2012. (VI. 26.) sz. kormányhatározatokat.

¹⁰ A törvényhozó hatalom szükségesszerű felelősségére ld. Wolfgang Ewer-Alexander BERNHARD: *Das Atom-Moratorium* der Bundesregierung und das geltende Atomrecht. *Neue Juristische Wochenschrift* 2011, 1182-1183, 1185.

A döntési folyamattal kapcsolatban felvetődő jogi kérdések többnyire közjogi jellegűek, de magánjogiak is vannak köztük. Pl., ha az új hazai atomerőmű vagy új paksi blokkok tervezésével kapcsolatban, közszájon forgó (a napi sajtóban, illetve az interneten is elérhető) információkat¹¹ áttekintjük, máris számtalan, meghatározó jogi kérdés felvetésével találkozunk, amelyeknek ma még csak egy részére van válasz. Vajon érvényesülnek-e majd a pályázati eljárásra (a beruházó kiválasztására) a közbeszerzési jog szabályai? Ki és meddig lesz a megépülő új blokkok tulajdonosa (pl., ha azok építését egy külföldi befektető finanszírozza)? Megvannak-e a döntéshozatalhoz szükséges, magas szintű (törvényi, energiapolitikai) felhatalmazások? Vannak-e a 21. század igényeinek is megfelelő, speciális eljárási szabályok a bővítés engedélyezésére? Vannak-e döntési alternatívák? (Hozható-e elutasító döntés egy kormányhatalmazat szerint kiemelt jelentőségű beruházás esetén?) Nyilvánosak-e a beruházás tervezésével kapcsolatos adatok? Kele-e, s ha igen, mikor, a folyamatba a társadalomlat illetve az esetleges hatásokkal érintett, szomszédos államokat bevonni? Változnak-e a bővítéssel, illetve üzemidő-hosszabbítással a felügyeletet ellátó hatóságok feladatai, terhe? Képesek-e azok e feladatokat – a függetlenség követelményének is megfelelően – ellátni?

A sort hosszan folytathatnám, azonban nem célom minden kérdés felvetése és megválaszolása; erre a problémakör komplexitása folytán nem is vállalkozhatnék. Vizsgálatom fókuszát leszűkíttem arra, hogy – tekintettel az atomenergia kétségtelen kiemelt politikai jelentőségére – vajon *érvényesülnek-e a demokrácia játékszabályai, a döntéshozatal törvényességére, átláthatóságára vonatkozó követelmények*. A kérdésfelvetés indokát abban látom, hogy mára a Paksi Atomerőmű bővítésének kérdése (is) a parlamenti pártok közötti, sokszor elvtelen politikai alkuk tárgyává vált. A tisztánlátást a nem mindig egyértelműen kirajzolóddó érdekvonalak és az információszabadság korlátozása is nehezítik.¹² A hétköznapi ember így a – saját, s utóda!i sorsát is nemzedékeken keresztül meghatározó – kérdései gyakran csak torzított formában tájékozódhat, vagyis nehezen tudja megélni a döntések helyességét. Úgy vélem, hogy egy ilyen bonyolult szakkérdésben, amelyeknek műszaki, biztonsági, környezeti, gazdasági, stb. részleteit egy átlagpolgár tartalmi szempontból természetesen nem tudja megélni, az eljárások formális helyessége, szabályossága, átláthatósága kell, hogy legtitimálja a döntéseket.

2. Hipotézis

Hipotézisemet alábbiakban kifejezetten nem jogi szempontok alapján, hanem néhanly, az átlagpolgár számára is könnyen elérhető információ és a korábbi tapasztalatok alapján állítom föl.

¹¹ A teljeség igénye nélkül, néhanly cím: <http://www.origo.hu/ethon/20130618-a-paksi-atomeromu-boviteseinek-eddigi-koltségei.html>; hasonlóan: http://nol.hu/archivum/20130305-atomterender_evarva; http://nol.hu/archivum/a_kormany_holnap_dontet_az_atomeromu-boviteserol (2011. 06. 12.).

¹² Az Energiaklub tapasztalatait összegyűjti a VITRA, Attila: Környezeti demokrácia az informatikában. In: Pánovics Attila, Gicel Viktor (szerk.): ...*Cselekedj lokálisan! Társadalmi részvétel környezet ügyekben*, PTE ADK, DResearch, Puhlikon, Pécs, 2012, 157-160.

1) Többek között arról olvashatunk a napi sajtóban,¹³ hogy kormányzati elképzelések szerint az üvegház-kibocsátást alig eredményező atomenergia választása egyenesen következik az Európai Unió klímapolitikai törekvéseiből. [Ezen állítás finomítására elég az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 192. cikk (2) bekezdés c) pontjára utalni], amelyik egy ilyen intézkedéshez egyhangú döntéshozattal ír elő. Ilyen döntés nem született, tehát a tagállami mozgáster adott.]

2) A német atomstop – gyakran nem minden torzítás nélkül említett – tényei és várható következményei is fontos érvekké váltak a paksi Atomerőművel kapcsolatban vitákban.¹⁴ Megfogalmazódott pl., hogy noha Németország – mintegy túlréagálva a fukusimai katasztrófát¹⁵ – az atomenergiaival való felhagyás útját választotta, de az (csak) egy a másnak szóló, politikai döntés volt (a választások előtt). Túl költséges a megvalósítása, és az atomenergia kiváltása (részben szénertőművekkel) jelentős széndioxid-kibocsátással jár majd – tehát mi nem követhetjük ezt az utat. (Cafólaaként említhető, pl. az a tény, hogy az atomstopról Németország már 2002-ben törvényre hozott. A többi, nem jogi kérdés megítélésére itt nem vállalkozom.¹⁶)

3) A „*hivatatos*” információk, illetve a jelenlegi Kormány, az erőmű vállalat, az NVM és a felügyeletet ellátó hatóság részéről megfogalmazott szakmai érvek mind *jól láthatóan a paksi bővítés mellett szólnak*, miközben ezek az információk és érvek *nem egy esetben szakmai alapon vitatottak*. Megkérdőjelezhető, pl., hogy az üzemidejének a meghosszabbítása miatt érdekes),¹⁷ vagy hogy a radioaktív hulladékok elfogadható kockázatot jelentenek (amennyiben végleges kezelésük megoldott).¹⁸

¹³ Origo internetes hírportál, 2011. 12. 27. „A tiszta és olcsó árammal indokolja a kormányzat a paksi bővítést”
–www.origo.hu/dojarvas/20111220-nem-engedhetl-meg-nagarnak-az-atomstopot-magyarorszag-intertu-a.html

¹⁴ Pl. Cserháti András: A leepítők – osztják, olasz, német, svájci és japán atomenergia. *Nukleon* (a Magyar Nukleáns Társaság tudományos folyóirata), 5 évf. 115.) 2012 szeptember, 3-7, [mnl.kfki.hu/Nukleon/index.php?action=abstract& cikk=202](http://nol.hu/Nukleon/index.php?action=abstract& cikk=202)

¹⁵ A katasztrófa messze ható következményeinek elemzésére ld. Aszódi Attila, Boros Jldiko. Az atomenergia jövője Fukusima után. *Nukleon* 2012/2105, 1-3, 8-9. [mnl.kfki.hu/Nukleon/index.php?action=abstract& cikk=200](http://nol.hu/Nukleon/index.php?action=abstract& cikk=200)

¹⁶ Számos ellenmondásra utal, pl. Csépe Vikornak a *HVC*-ben közölt véleménye, http://hvg.hu/velemeny/20130129_A_paksi_atomeromu_vedelmeben

¹⁷ Rónay József, az OAH akkori elnöke, pl. 2011. augusztus 16-án azt nyilatkozta az MRI Kihívás C. műsorában, hogy nincs összefüggés az életkor és a kockázatok között. <http://www.mri-kossuth.hu/hirek/ethon/soikkentenek-az-atomeromuvek-vedoovezetet.html>. Ellenkezőlre ld., pl. Martin Burci: Das Atomrecht, der Bundesrat und die Vervaltungsorganisation. *Neue Juristische Wochenschrift* 2011, 567; Astrid WALTERBEYSTEIN: Die Verfassungsmäßigkei des jüngsten Atomausstiegs. *Humboldt Forum Recht* 2011/11, 118. www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/publikationen/deckblatt.html&artikelid=253. Egyébként köztudomású tény, hogy az atomerőművek egyes generációi közt jelentős különbség van biztonsági szempontból, ahogyan az is magától értetődő, hogy a hosszabb üzemidő több hulladékkal jár együtt.

¹⁸ A radioaktív hulladékok kérdését gyakran azt zárják rövidre, hogy a kis- és közepes aktivitású hulladékok kérdése megoldott (a nagy aktivitásúakról pedig hallgatnak); vagy hogy, pl. a szénertőművek – környezeti szempontból ugyancsak kevésbé elfogadható – hulladékaik hozták föl összehasonlítási alapként. Így jelenik ez meg például a Paksi Atomerőmű honlapján:

4) A beruházás előkészületei közt különféle tanulmányok készültek, amelyeket az MVM igyekezett elrejtteni a nyilvánosság elől. Ezek jelentős részének a közérdekű adatként történő – nyilvánosságra hozatalához nem egy esetben pert kellett indítani. Bíróságaink egyébként megerosították az MVM *illetve az ahhoz tartozó atomerőmű vállalat tevékenységének a közérdekű jellegét*; figyelembe vették, hogy *közvagyonnal gazdálkodik*, s ebből következőleg helyt adtak a kérelmeknek.¹⁹

5) Az atomenergiát és a paksi bővítést népszerűsítő kampányokra máris milliárdokat költöttek – ez persze a jelenleg legalább 3.000 milliárd forintra valószínűített összköltséghez képest jelentéktelen. A bővítéssel kapcsolatban az MVM, a Paksi Atomerőmű ZRt. és a jelenlegi kormányzati szereplők egyaránt jól felépített, összehangolt, s az *érdemi vitákat gyakran hátró kommunikációs stratégiát* követnek.²⁰ Csak érdekességként emelem ki a kommunikációs stratégiát körvonalazó, még az előző kormányzati ciklusban készült javaslatból, hogy annak készítői még nem számolhattak ilyen egységes fellépéssel, s pl. az akkori – a környezetvédelem mellett közismerten elkötelezett – köztársasági elnök esetleges megnyilvánulását, illetve a miniszterelnök által felvetett népszavazási kezdeményezést is veszélyesnek (!) minősítették. (A javaslat egyéb részleteiben is elképeztő megállapításokat tartalmaz.)

6) Nem vitás ugyanakkor, hogy esetenként az atomenergia ellenzői is hajlamosak a túlzásokra, mivel e téren – a társadalom felélméi miatt – viszonylag könnyű „politikai” sikereket elérni.

Melőzve a további részletezést, ilyen körülmények között általában felmerül a gyanúja annak, hogy az *allam hajlamos teljes mértékben a politikai döntés szolgálatába állítani a jogot*. Tudjuk, nem ritka az olyan *törvényhozás*, amelyik a politika (a végrehajtó hatalom) által kiemeltként kezelt beruházások elől *„elhárítja a törvényi akadályokat*”, pl. az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása ürügyén ügyfél jogokat vagy épp a konkurráló közérdek érvényesülését csorbíthatja.²¹ Sajnos az olyan gyakorlat sem egészen ismeretlen számunkra, hogy a *politikai nyomás a jogszabályi kereteket túlfeszítő döntésre kényszeríti a közigazgatási szerveket*.²²

¹⁹ <http://www.atomeromu.hu/download/1601/> A paksi atomerőmű kis- és közepes aktivitású radioaktív hulladékaiknak elhelyezése.pdf. Számos ellenmondatot világít meg az Energiaklub *Melyik két végébe? Radioaktív hulladékok és környezetünk* c. kiadványa, 2. kiadás, Budapest, 2005, <http://energiaklub.hu/sites/default/files/kiadvanyok/melyikettvegbe.pdf>. A radioaktív hulladékok problémája marad, mutat rá Ormai Péter, Radioaktív hulladékok elhelyezése. *Fizikai Szemle* 2006/1., 333. http://epa.oszk.hu/00300/00342/00197/pdf/FizSzem_EPA00342_2006_10_329-333.pdf

²⁰ <http://energiaaktok.hu/aktak/paks>

²¹ Egy erre vonatkozóan megrendelt javaslat az Energiaklub tevékenységének köszönhetően nyilvános: [http://energiaaktokprogram.hu/sites/energiaaktokprogram.hu/files/4_moguch1_porter_novallj1_jav_aslat.pdf](http://energiaaktok.hu/sites/energiaaktokprogram.hu/files/4_moguch1_porter_novallj1_jav_aslat.pdf)

²² Példaként említhető az autópályák gyorsforgalmi utak közérdekűségére vonatkozó szabályozás 2003-ból, vagy a német újraegyesítés után az infrastruktúrális beruházásokkal kapcsolatos, „gyorsítási törvényalkotás” (Beschleunigungsgesetzgebung). Fodor László: Jog és környezet. Vizsgálódások a környezetvédelemben? *Váltság* 2005/10, 18-35.; Fodor László: A német engedélyezési rendszer egyszerűsítése a környezetvédelmi követelmények tükrében. *Magyar Jog* 2005/9, 557-566.

²³ Példaként a Zengőre tervezett NATO-radarállomás ügyére emlékeztetek (2006), de a közalmút autópárra beruházással is szemléltetik a (közösségi jogi kötelezettséggel is megterhelhető) környezetvédelmi kérdések hátterébe nyomását (amennyiben, pl. Natura 2000 területék érintettségéről

Továbbá (különösen, de nem csak az önkormányzatokról) tapasztalható, hogy a döntéshozók stratégiai terveket (pl. településrendezési eszközöket) utólag az egyedi beruházásokról szóló elképzeléseikhez igazítják, s így módon *kiszolgálják a különféle (helyi) közösségi érdekeket* a beruházói igényeknek.²³ Egy olyan atomerőművének a bővítése (vagy új erőmű építése), álláspontom szerint nagyfokú felelőtlenség az ilyen hozzáállás. Először is azért, mert *lehetetlené teszi az évek és évtizedek objektív mérlegelését*, pedig éppen az ilyen beruházások esetén lenne leginkább szükség a fokozott körültekintésre, elővigyázatosságra. Másodszorban pedig azért, mert dezinformálja a társadalmat, ami egyébként paradox módon a bővítés ellen hat, amennyiben *növeli a bizalmatlanságot*. Az eddig megszületett jogszabályok, kormányhatározatok, állásfoglalások, közlemények, sajtóértesülések és egyéb elérhető dokumentumok mindennek csupán a felszínéről, bizonyos előjelleiről árulkodnak. Éppen ezért, s figyelemmel arra is, hogy jelenleg a beruházás még csak az előzetes tervezés fázisában van, egy ilyen irányú vizsgálathatn legfeljebb csak a töredékét vállalhatom fel, a legutóbbi időkhöz megjelölt jogszabályok és határozatok körében.

3. Néhány gondolat az elővigyázatosság elvéről

Vizsgálatom elméleti közegeként, mércéjeként az elővigyázatosság alapelvét választottam, amely (bár az emberi élet és egészség védelme körében is jelentősége van) különösen a környezetfoglban vált fontossá. Megjelenik, pl. az 1992-es Riói Deklaráció alapelvei között, s egy (az ismeretelméleti alapú, erős morális töltésű, jelentős részben eljárás jellegű nemzetközi jogi alapelvek képest) erőteljesebb tartalommal a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 6. §-ában is.²⁴ A kockázatos emberi tevékenységek (technológiák) társadalmi megítélésének a változását, a kockázatok iránti érzékenységi fokozódását tükrözi. A döntéshozókat arra inti, hogy ismereteink, technológiai lehetőségeink („minderhatóságunk”) megglehetősen korlátozott; *minden döntésről kiderülhet utóbb, hogy elhibázott volt*. Természetesen azt nem kérhetjük számon a mai döntéseken, hogy jövőbeli ismereteiken alapuljanak, azt azonban igen, hogy átgondoltan, a legkorszerűbb tudományos ismeretek, illetve a ma élő érintettek lehető legszelésebb köténnek – és nem csak az igenlő döntés mellett elkötelezetteknek²⁵ – a bevonásával hozzák meg őket. (A társadalom bevonásának

volt szó). Fodor László: A Zengő hegyére tervezett lokátorállomás engedélyezésének környezetjogi vonatkozásai. *Publications Universitäts Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tom. XXI., Miskolc University Press, Miskolc, 2004, 231-266.

²³ *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosainak beszámolója 2008-2009*, OBH, Budapest, 2010, 48-51.

²⁴ Figyelemre méltó, hogy a német szövetségi alkotmánybíróóság az elővigyázatosság elvét épp az atomenergia szabályozásával összefüggésben kifejezetten elismerte. Felix Eckart: Atomausstieg, Eigentumsparanthe, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte. *Natur und Recht* 2012/12, 816. A kérdéskör részletesebb megvilágítására ld. Fodor László: Környezeti szempontok az atomenergia nemzeti szabályozásában, in: *Analízisima Tanulmányok Babják János emlékére* szerk. Balogh Judit, DE ÁJK, Debrecen, 2013, kézirata megjelölés alatt.

²⁵ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosai is rámutatott, hogy bizonyos, az atomenergia

az atomenergia kapcsán természetesen nem a technikai részletek, hanem inkább az energiapolitikai, környezeti, fogyasztóvédelmi és más, az embereket közvetlenül érintő információkra kell kiterjednie). Kétes helyzetekben a kockázatos tevékenységgel szemben (azt korlátozva, annak engedélyt megtagadva) kell dönteni, a megvalósítás során pedig a lehető legkisebb terhelésre és igénybe vételre kell törekedni. Az elővigyázatosság elvénél az érvényesítése a (környezeti) fenntarthatóság nélkülözhetetlen feltétele.²⁶

Az elővigyázatosság részeként a megítélés (szakmai kockázateértékelés és társadalmi elfogadottság) utólagos megváltozásával is számolni kell, ezért elő kell írni (de legalábbis lehetővé kell tenni) a *döntések rendszeres felülvizsgálatát*. Megjegyzendő persze, hogy a felülvizsgálatnak egy atomerőmű (illetve új blokkok) megvalósításáról szóló döntés esetében – különösen az energiaszerkezet nagyfokú tehetlenségére, rugalmatlanságára²⁷ és a beruházási illetve leszerelési költségekre tekintettel – *korlátai vannak, vagyis a döntést fokozott körültekintéssel kell meghozni*, nem szabad elsiehni.²⁸ A felülvizsgálat lehetősége ugyanis inkább csak a működés feltételeire (pl. határértékekre, védőtávolságokra) vonatkozik; ezekre alkalmazható az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (Atv.) 5. §-a is, amely a felülvizsgálatról rendelkezik.

Az atomenergia békés célú felhasználása mindig is tudottan kockázatos tevékenység volt.²⁹ s a társadalmi megítélése nem csak a biztonsággra vonatkozó szakmai érveken, hanem erkölcsi megfontolásokon, kultúrán, az alternatívák ismertetésén, másutt bekövetkezett balesetek figyelemmel kísérésén, és számos egyéb tényezőkön múlik.³⁰ Amikor a politikai döntés születik, ezeket mind figyelembe kell venni. Akkor, amikor – a politikai döntést követően – a konkrét létesítményről szóló döntés születik, erre már nincs mód, hiszen az engedélyező hatóságok mozgásterét, mérlegelési jogköre sokkal korlátozottabb, ha van egyáltalán ilyen (pl. esetünkben a környezethasználati engedélyezés folyamatában helyszíni alternatíva nem merül majd fel, hiszen az Országgyűlés határozata megnevezte a helyszínt,

alkalmazásával kapcsolatos döntések meghozatalába csak az atomenergia mellett elküldött szervezeteket vonják be, de a központos környezeti védelmi szervezeteket vagy épp az Országos Környezetvédelmi Tanácsot nem. *Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosságának 2010. évi tevékenységéről*, ÖH, Budapest, 2011, 238.

²⁶ A fenntartható fejlődés és az elővigyázatosság elvének az összekapcsolásáa ld. Bányai Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról. *Pro Futuro* 2013/1, 28.

²⁷ VADA György: *Energiapolitika*. MTA, Budapest, 2001, 35-37. Az atomerőművek nehézkes megépítését és leszerelését hangsúlyozza EKÁKOR i.m., 815.

²⁸ A sietés mellett érvel „természetesen” az atomerőmű vállalat: „...Nagyon gyorsan kell dönteniük az építési számdéko országoknak, mivel a tervezői és gyártói kapacitás véges. Sorba kell állni az üzemanyaggyártó cégeknel is, időben be kell jelenteni az igényeket. El kell kezdeni a majdani üzemeltető személyzet képzését, fenn kell tartani és modernizálni kell a hatósági rendszereket, folyamatosan konzultálni kell a társadalom különböző rétegeivel...” <http://atomeromu.hu/uj-blokkok/letoles>: 2013. 07. 25.).

²⁹ Gerd WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie in Deutschland: Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2012/2, 213.

³⁰ Erdékes tanulmányokkal szolgál ebből a szempontból (is) az ófali atomtemető tervének az ügye. Szikró Zolt: *Kockázat, társadalom, átmenet. Az ófali atomtemető körüli konfliktusról*. Kalligram, Pozsony, 2010, 25-35, 60-65, 181-183.

illetve a közérdekűnek minősítés is helyhez kötötté teszi a beruházást).³¹

A paksi bővítéssel kapcsolatos, a közvélemény előtt is ismert információk tükrében mindebből legalább két következtetés levonása szükséges: a politikai döntés alátámasztása, főleg utólagos elfogadtatása nem lehetséges azzal, hogy a jogalkalmazás szintjén majd mindig minden törvényes lesz, hiszen a két szinten szükség szerűen eltérnek a szempontok. A kormányzatot, illetve a parlamentet terhelő kockázateértékelést nem helyettesíti a későbbi hatósági jogalkalmazói kockázateértékelés. A másik kiemelendő konzekvencia a társadalom felhőtlenül kezelésének igénye, különösen azzal, hogy a civileket partnernek – és nem potenciális ellenségnek – tekintni az állam, s befolyásmentesen a közvélemény elé tárja az információkat. Ezt egyelőre nem látjuk.

4. A stratégiai keretokről

Az energiaágazat szabályozása hosszú távú tervezési kereteket igényel. Az energiapolitikai stratégiák, koncepciók sokféle célkitűzést tartalmaznak, összekapcsolva egymással, pl. az energiarendszer szerkezetének, a nemzetgazdaság versenyképességének vagy az éghajlatvédelemnek a szempontjait. Közvetlen jogi kötérejük nincs (többnyire nem is jogszabály formájában fogadják el őket), de keretét jelentik a jogalkotásnak és a konkrét szakpolitikai (pl. beruházási) terveknek. Tartalmuk megállapítása meglehetősen nagy kihívás, nem csak a jövő nehéz tervezhetősége miatt (ami különböző szcenáriók felvázolását teszi szükségessé), hanem a politikai rendszer négyéves ciklusához való igazodása miatt is. Könnyen előfordulhat, hogy – bar adott esetben az Európai Unió is elvárásokat fogalmaz meg a tagállami tervek tartalmával szemben – azok mégis tág teret adnak a politikai ötletelésnek, aktuális érdekeknek. Ez a magyar tervek kapcsán is felmerül, különösen, ha figyelembe vesszük a különböző (energiapolitikai, közlekedési, fenntarthatósági, éghajlatvédelmi) szakpolitikai tervek koherenciájának a hiányát.³² vagy esetünkben azt, hogy a már említett 2008-as szakpolitikát egy eltérő szellemiségű döntés követte 2009-ben, majd egy újabb stratégia 2011-ben, jóllehet a korábbi terveket még végre sem hajtották.

4.1. A 40/2008. (IV. 17.) sz. országgyűlési határozathoz. A 2020-ig szóló energiapolitika keretként elfogadott országgyűlési határozat az atomenergiával összefüggésben úgy rendelkezett, hogy a Kormány „kezdi meg az új atomerőművi kapacitásokra vonatkozó döntés-előkészítő munkát. A szakmai, környezetvédelmi és társadalmi megalapozást követően a beruházás szükségességére, feltételeire, az erőmű típusára és telepítésére vonatkozó javaslatot kellő időben terjessze az

³¹ CSERHÁTI András, KATONA Tamás, LENKET István, *A Paksi Atomerőmű bővítése. Befektetés a jövőbe*, 10, http://www.atomeromu.hu/download/4780/Befektetés_a_jövőbe.pdf, letöltés: 2013. 07. 25.

³² Ezekre utal, pl. Antal Attila (szerk.): *Diszfunkciók az állami energetika és energiajog területén*, Energiaklub, Budapest, 39.; Bányai Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság szempontjából*, PhD-értékezés, DE AJK, 2013, 194.; illetve az Energiaklubnak a 2011-es nemzeti energiástratégia tervezetéről készített, már említett véleménye, 2.

Országgyűlés elé.” Elemezve a szöveget, ez a megfogalmazás valójában nem egy, hanem nyilvánvalóan több döntési fázist takar, amennyiben pl. csak a beruházás szükségességéről született állásfoglalást követően lehetséges az esetleges majdani erőmű típusáról és telepítéséről is dönteni. Nyitott egy felteszen új erőmű esetleges tervére, új telephelyen, de új blokkoknak a meglévő, paksi telephelyen történő elhelyezésére is. Mindebből az következik, hogy a Kormányának szólt felhatalmazás *alternatíváknak a felvázolására* szól, amely alternatívák között álláspontom szerint a hazai áramellátásnak az atomenergia nélküli ellátására ugyanúgy gondolni kell (kellett volna) mint egy erőműnek (és csak egynek; meghatározott számú blokkal) meghatározott telephelyen (esetleg helyszíni alternatívák megjelölésével) való elhelyezésének a koncepciójára. Fontos és észszerű üzenete még a határozatnak, hogy *a szakmai, környezetvédelmi és társadalmi megállapozásnak meg kell előznie a szükségességéről való állásfoglalást.* Más szóval, a megállapozásnak magától értetődően nem egy (pl. a Kormány által már elfogadott) döntés utólagos elfogadtatása a rendeltetése.

4.2. A 25/2009. (IV. 4.) sz. országgyűlési határozat megítélése. A Paksi Atomerőmű bővítéséről szóló döntési folyamat egyik kulcseleme az Országgyűlés 2009 tavaszán elfogadott határozata. A parlament döntés jelentőségét első sorban az adja, hogy míg sem az Abv, akkor hatályos szövege, sem pedig az energiapolitikáról szóló, 2008. évi országgyűlési határozat nem jelentett állásfoglalást az újabb blokkok építése mellett, ez a határozat már elvi hozzájárulást ad a bővítéssel kapcsolatban. Ezt a döntést – pontosabban az arra irányuló kormány-előterjesztést – az Energia Klub beadványa nyomán részletesen elemezte a *jövő nemzedéknek országgyűlési biztosa* (a továbbiakban JNO),³³ s a Kormányt terhelő (az érdekmek nem nevezhető indokolásban is tetet őrítő)³⁴ *szakmai és társadalmi előkészítetlenség, a szakpolitikai tervekkel való ütközés, illetve a parlamenti hatáskör kihasználása* okán a környezethez való joggal összefüggő, *alkotmányos visszásságot állapított meg.* Ezzel az értékeléssel többnyire magam is egyet tudok érteni.

Az állásfoglalás elemzésétől, megállapításainak felidézésétől (noha azokkal túlnyomóan magam is egyet érek) terjedelmi okokból eltekintek; néhány elemére azonban támaszkodni kívánok. Az állásfoglalás egyik lényegi gondolata, hogy az atomenergiairól való döntés több szinten születik, *s minden fázisban szükségess az energiapolitikai és a környezeti hatások figyelembe vétele, illetve a nyilvánosság, a társadalmi részvétel követelményeinek az érvényesítése.* A több fázis – általánostól a speciális felé mutathatva – nyilvánvalóan egymásra épül, s ez még akkor is így van, ha hazánkban a stratégiái jellegű döntések jogi kötőereje általában kisebb, mint a konkrétizálás irányában haladva azt követő, további döntéseké.

Az Országgyűlés elvi hozzájárulására szóló felhatalmazást az Abv. 7. §-a adja. A Kormányzat és az ombudsman, illetve az Energia Klub közötti vita jelentős részben

éppen e rendelkezés értelmezése körüli bontakozott ki. A törvény akkor hatályos szövege szerint „Új nukleáris létesítmény és radioaktív hulladékártó létesítményt előkészítő tevékenység megkezdéséhez, illetőleg meglévő atomerőmű további reaktort tartalmazó egységgel való bővítéséhez az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulása szükséges.” Kérdés tárgya volt, hogy vajon az Országgyűlés minhez is adhatja a jóváhagyását, illetve hogy az elvi jóváhagyás egyforma tartalommal bír-e az előkészítő tevékenység és a bővítés esetében.

Az ombudsmani állásfoglalás szerint *a döntés nem formális*, hiszen komoly következményei vannak, s ennek megfelelően *a Parlament csak egy kellően konkrét tartalmú határozatot hozhatott volna* az ügyben, amiből kiderül az építendő blokkok száma, kapacitása egyaránt. A határozatra vonatkozó kormányjavaslat azonban nem felelt meg e törvényi előírásnak, hiszen „új blokk(ok)” létesítéséről szólt. A biztos azt is kifogásolta, hogy az előterjesztés címe és szövege nincs összhangban, amennyiben a cím döntés-előkészítő tevékenységre, de a valós tartalom már megára a (kormány szinten már nyilvánvalóan elhatározott) bővítésre vonatkozik.³⁵ Ez a szövegezés (a bővítés volumenének tisztázatlansága mellett az előkészítés fázisainak az összemossásán keresztül is) lehetővé teszi, hogy a parlament hozzájárulását követően döfjenek el a legfontosabb, még nyitott kérdések. Az országgyűlési biztos állásfoglalásában egyébként a törvény módosítását is kezdeményezte, a konkrétabb tartalom, illetve az országgyűlési hatáskör kiterjesztése érdekében (erre az 5.1. pontban visszatérek még).

4.3. Döntéshozatal a kormányhatározatokról. A paksi bővítéssel összefüggő kormányhatározatokból csupán az eddig vázolt összefüggések szempontjából releváns, néhány momentumra szorítkozom. A 1194/2012. (VI. 18.) sz. atomerőműhatározat a címe szerint a Paksi Atomerőmű telephelyén létesülő új atomerőművi blokkal (blokkokkal) kapcsolatos további feladatokat meghatározásáról szól, kifejezetten a beruházás elősegítésének a szándékával. Ez az, amelyik célul tűzi ki a létesítéshez kapcsolódó jogszabályok (köztük az engedélyezési előírások) felülvizsgálatát a korszerűsítés és a különböző előírások közti összhang megteremtése érdekében. Külön szól, pl. a kiemelt beruházásá minősítés jogszabályi feltételeinek a megteremtéséről, a beruházás és a közbeszerzési rendszer kapcsolatának a tisztázásáról, az engedélyezésben részt vevő hatóságok felkészítéséről, a finanszírozási kérdések tisztázásáról, „potenciálisan” két atomerőművi blokk létesítésére vonatkozó legfontosabb alternatívák felvázolásáról, a megvalósítás során a hazai vállalkozások részvételének az elősegítéséről, illetve az egyetemes kormányzati kommunikációs stratégia kialakításáról.

Témám szempontjából a határozat két pontja érdemel kiemelés. Az első a hatóságok felkészítése, ami egyfelől tudóvözlendő, amennyiben szakmai felkészítést, illetve a szükséges erőforrások biztosítását jelenti,³⁶ de elvi okokból mégis

³³ JNO 128/2010 sz. állásfoglalás a paksi atomerőmű bővítésére irányuló kormányzati előterjesztés tárgyában (2011. IV. 22.).

³⁴ A bővítés mellett szülő érveknek a politikai elítte gyakorolt meggyőző erejét emeli ki ezzel szemben Vajna György a *Magyar Tudomány*nak az atomenergiaival foglalkozó 2007/1. számához írt Bevezetőjében, 3.

³⁵ Az Energia Klub mindenben felüli azt is kifogásolja, hogy a határozat előkészítése során, majd azt követően az MVM-ben folytatott ún. Léval projekt keretében sem követhető nyomom, hogy a szükségesség kérdését vizsgálták volna. Pergor András, *A Léval Projekt Lévkésztésének elemzése a rendezésre álló dokumentumok alapján*, Energia Klub, Budapest, 2012. november 22., http://energiairontroliprogram.hu/sites/energiairontroliprogram.hu/files/leval_elemzes.pdf

³⁶ Új atomerőművi blokkok engedélyezése semmilyen körülmények között nem tekinthető

kifogásolható, amennyiben a szakmai felkészülést kívülről, a hatóság döntésében esetleg érdékelt felek bevonásával oldják meg, ami összeférhetetlenségi helyzeteket idézhet elő és ellentmondásba kerülhet a közigazgatási eljárás néhány olyan alapelveivel, amely a függetlenséget, az officialitást támasztja alá. A másik érdekes elem az, amelyik az egységes kormányzati kommunikációs stratégia kialakítására irányul. Külön kitér a határozat arra, hogy a hatósági eljárások lefolytatása során majd „a lehető legrövidebb körben törekedni kell a hazai és a nemzetközi nyilvánosság közzétételére, tárgyilagossá, teljes körű és folyamatos tájékoztatására, ennek keretében különösen a nukleáris energiatermelés aktuális jellemzőiről, időszertű gazdasági és környezeti összefüggéseiről kell rendszeresen tájékoztatni a közvéleményt.” Ez a törekvés is üdvözlendő, de álláspontom szerint késő az engedélyezési eljárásnál kezdeni.

Az 1195/2012. (VI. 18.) sz. kormányhatározat a nukleáris energia hazai alkalmazásával, annak fejlesztésével kapcsolatos stratégiai kérdéseket vizsgáló Nukleáris Energia Kormánybizottság létrehozásáról, összetételének és feladatainak meghatározásáról szól. A miniszterelnöktől, illetve a nemzeti fejlesztési és a nemzetgazdasági miniszterektől álló testület által vizsgálendő stratégiai kérdések sora (pl. az új blokkok tulajdonosi szerkezete, nagysága, lehetséges finanszírozók, szállítók, az engedélyezés „biztonságos” végrehajtása) mutatja, hogy az eufemisztikus határozatcím ellenére a bizottság kifejezetten a paksi bővítés előkészítésére, felügyeletére jött létre. Érdemes rámutatni, hogy a határozat az engedélyezési folyamat biztonságára alatt nyilvánvalóan az eljárás pozitív kimenetelét, s így közvetve a társadalmi elfogadottságot érti; bízunk benne, hogy ennek eszköze az előző határozatban is említett, objektív tájékoztatás lesz.

A döntési folyamat szempontjából fontos az 1196/2012. (VI. 18.) sz. kormányhatározat, amelyik az ellátásbiztonság – egyetlen említett – szempontjára, illetve a nemzeti energiastратégiájára hivatkozva az új paksi „blokk (blokkok) megvalósítását a nemzetgazdaság szempontjából kiemelt fontosságú és az energielátás biztonsága szempontjából alapvetően szükséges beruházásának nyilvánítja.” A kiemelt jelentőség egyet jelent a hatósági eljárások gyorsításával és egyszerűsítésével, amelynek a kormányrendeleti szintű szabályozására a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi VIII. törvény 12. § (5) bekezdése, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXI. törvény (Ket.) 174/A. § (1) bekezdése ad felhatalmazást. (A kormányrendelet kizárólag lezárásáig nem született meg.)

rulnifeladatnak, mutat rá helyesen Csereháti András, Katona Tamás, Lemke István, i.m. 11. E szerzők az engedélyezésekor fellépő kockázatok csökkentésére többek közt javasolják a szakhatósági jogkörök rendezését: „...Kiszűrve a formális kölcsönös közreműködéseket, valamint figyelembe véve a jogkörökhöz tartozó szakmai kompetenciát is...” Ez a környezetvédelemmel kapcsolatos szakhatósági jogkörök – s a Legfelsőbb Bíróság 4/2010 KIE sz. döntésére figyelemmel az ügyféli jogosítványok – csökkentésének az évek óta zajló folyamatára figyelemmel vitatható.

5. A jogszabályi környezet „korszerűsítése”

Az atomenergiaira vonatkozó jogi szabályozás 2011 óta folyamatos változásban van. Rövid időn belül számos törvény- és rendeletmódosítás látott napvilágot (csak az Atv-t tucatnyi alkalommal módosították 2011-ben illetve 2013 első felében), amelyek lényegét első sorban a változó biztonsági követelmények adják. Ezeket jelentős részben az Európai Unió határozta meg (ld. különösen a nukleáris létesítmények biztonsági kereteiről szóló 2009/71/Euratom irányelvet vagy a radioaktív hulladékok kezeléséről szóló 2011/70/Euratom irányelvet). Emellett a Kormány 2012-ben rögzítette, már említett elképzelései szerint korszerűsíteni kell a szabályozást. Ugy tűnik, ez a jövőbeli beruházások – nem csak új erőművi blokkok, hanem a nagy aktivitású radioaktív hulladékok végleges tárolására alkalmas létesítmény – előkészítését lesz hivatott szolgálni. Tekintve, hogy a kormányhatározat nyomán még nem született jogszabálytervezetek (legalábbis a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium honlapján azokat még nem lehet elérni; illetve a 2013 első felég megjelent jogszabályok előterjesztései mind korábbiak), azt gondolhatnánk, hogy az ez irányú folyamat még nem körvonalazódik. Mint azonban alább látni fogjuk, a határozattól függetlenül máris megfogalmazódtak olyan szabályozási tervek, illetve megszülettek olyan előírások, amelyek a bővítést szolgálják.

5.1. Az országgyűlési hatáskör felülvizsgálata. Az előző pontban említettem, hogy a JNO kezdeményezte az Atv. módosítását annak érdekében, hogy az országgyűlési hatásköre érdemibb legyen. Ehhez képest a 2011. évi LXXXVIII. törvény 5. §-a a Kormány által elfogadott értelmezéshez igazította a törvényszöveget (az új 7. § (2) bekezdés szerint mind az új létesítmények, mind a meglévő blokkok bővítése esetén az előkészítő tevékenység megkezdéséhez kapcsolódik a parlamenti jogkör). A törvényjavaslat indoklása szerint az eredeti szöveg szerint is mindkét esetben (csak) az előkészítő tevékenység megkezdéséhez volt szükséges a parlamenti jóváhagyás – ez az értelmezés felel meg az általánosan elfogadott értelmezésnek és a törvényhozói akaratnak.³⁷ Ugy vélem, nem vitás, hogy az Atv. eredeti megfogalmazása szerencsétlen volt, de ez az értelmezése és az annak megfelelő módosítás több szempontból is vitatható. Egyrészt, az előkészítő tevékenységre szóló felhatalmazás és az annak nyomán kirajzolódó alternatíva elfogadása két különböző fázisa a folyamatnak; másrészt egyáltalán nem mindegy, hogy az új blokkok a működő erőmű telephelyén, vagy egy új erőmű részeként más telephelyen létesülnek. A helyes megoldás tehát az lett volna, ha mindkét esetben mindkét fázishoz elvi jóváhagyást ír elő a törvény.

5.2. Az OAH beolvasztására irányuló elképzelés. A közelmúlt egyik élénk vitát kiváltó kormányzati elképzelése volt az energiáiglyvel foglalkozó hivatalok összevonása, ami ellen szakmai körök első sorban az atomenergiát felügyelő hatóság függetlenségének a védelmében tiltakoztak.³⁸ Nemzetközi és európai uniós

³⁷ Ld. a T/3288 sz. törvényjavaslat részletes indoklását: 40., <http://www.parlament.hu/irom/39/03288/03288.pdf>

³⁸ Aszódi Attila véleménye az Országos Atomenergia Hivatal és a Magyar Energia Hivatal esetleges

elvárás is egyben ugyanis az (amit több hazai törvény, így az atomenergiáról szóló törvény 4/A. §-a is megerősít), hogy *e hivatalnak minden más érdekű (gy, pl. az energiaellátás biztonságától, az energiapiaci verseny szempontjaitól is) függetlenül, a nukleáris biztonság követelményét mindenek előtt szem előtt tartva kell tevékenységét ellátnia.* A leendő paksi beruházás megkönnyítésére egy esetlegesen kevésbé független engedélyező hatóság létrehozása célszerű, de a jogállamiság szempontjából erősen vitatható megoldás lett volna.³⁹ Jó hír ebből a szempontból, hogy a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatáról szóló 2013. évi XXII. törvénnyel végrehajtott *hatósági integráció végül az OAH önállóságát nem érintette.*

5.3. A biztonsági övezet csökkentése – az ügyfélkör szűkítése. A nukleáris létesítmény és a radioaktív hulladék-tároló biztonsági övezetéről szóló 246/2011. (XI. 24.) sz. kormányrendelet 5. § (4) bekezdése általános jelleggel, s annak nyomán az OAH a Paksi Atomerőmű esetén konkrétan is a korábban előírthoz képest jelentős mértékben *csökkentette a biztonsági övezet nagyságát.* A létesítmény külső falától számított legfeljebb 3.000 m-ről (amely távolság a valóságban az erőmű eddigi tényleges biztonsági övezetével megegyezett, vagyis az övezet kiterjedése a jogszabályi maximumnak felelt meg) legalább 500 méterre csökkent az előírandó távolság (tehát most már annak a minimumát rögzíti a rendelet, s így módon az előírt mérték csökkenése mellett a szabályozás módszere is változott). Az OAH ennek nyomán 2012. augusztus 6-án a Paksi Atomerőmű övezetének a kiterjedését a korábbihoz az alig 1/6-ára módosította.⁴⁰

Az övezetnek a rendelet szerint kettős rendeltetése van, hiszen egyfelől a létesítmény biztonságát szolgálja, másfelől viszont *a lakosság védelmét nyújtja a normál üzemmódban jelentkező, radioaktív sugárzásokkal szemben.* A védelmi övezetben különböző (többek közt építési) tilalmak és korlátozások érvényesülnek. A változás három település közigazgatási területét is érinti, s többek közt azzal jár, hogy (a bejegyzett tilalmak törlesztvel) beépíthetővé válnak az övezetből kikérülő ingatlanok. A 4. § szerint egyébként az övezet meghatározására (a rendszeres felülvizsgálatok alkalmával) a létesítmény üzemeltetője (1) tesz javaslatot, a hatóság felhívására.

A biztonsági övezet csökkentését az üzemeltető illetve az OAH azzal indokolta, hogy eredetileg szovjet mintára jelölték ki a 3 km sugarú kört („egészségügyi

védőzónaként”), de az utóbbi években végrehajtott biztonsági intézkedések nyomán ez feleslegessé vált, s akár még egy 500 méteres kisebb sugarú körön belül is biztosíthatók az előírt biztonsági követelmények, illetve az előző 30 év tapasztalatai sem indokolják a nagyobb övezetet.⁴¹

A magam részéről elképzelhetőnek tartom, hogy a 3 km-es biztonsági övezetnek eddig nem volt szerepe, s hogy a normál üzemmóddal járó sugárterhelés az új övezet határain jóval alatta maradt a határértékeknek, de a környezetjogi *elővigyázatosság elvénél ez az indoklás nem felel meg.* Még akkor sem, ha egyébként egy esetleges baleset esetén sajnos a 3 km-es övezet sem elegendő. Megjegyzendő, hogy az övezetnek ez kifejezetten nem is rendeltetése, az övezet sokkal inkább a létesítésre, telepítésre vonatkozó követelmény, amelyik a különböző területhasználatok egymáshoz való viszonyát rendezni. Ezen a ponton rá kell mutatni arra, hogy a biztonsági övezet újraszabályozása nem csak a működő, hanem az esetlegesen létesítendő új blokkokra, erőművekre, hulladékátrolókra is vonatkozik. Ilyen értelemben véve a jogszabály-módosítás (amellyt, hogy a környékbeli ingatlan tulajdonosoknál jó propaganda az erőmű továbbüzemeltetése mellett, s így módon tompítja a helyi konfliktust) megkönnyíti, *olcsóbbá teszi a későbbi beruházást.*

Egy környezetjogász számára magától értetődik, hogy a következő év az ilyen szabályozás ellenében az Alkotmánybíróság által kidolgozott elv: *a környezetvédelemben elért védelmi szintől való visszalépés tilalma.* Ennek a szempontjait először és máig legérzékenyebben a 28/1994. (V. 20.) sz. Ab. határozatában fogalmazta meg a testület. Az elv lényege röviden az, hogy a környezet védelmét szolgáló jogi szabályozás követelményei nem csökkenthetők szabadon, hiszen az ezzel okozott környezeti károk visszafordíthatatlanok, s az élet természeti alapjai esetében ez nem megengedhető kockázat. (Jegyezzük meg, hogy az atomenergiáról szóló törvény kifejezett célja, hogy „az atomenergia alkalmazása által okozott kockázatot ne legyen nagyobb, mint más tevékenységek társadalmilag elfogadott kockázata.”) A követelményszint csökkentésének indoka csak egy másik alkotmányi érték érvényesítése („kényszerítő ok” fennállása) lehet, amennyiben az másképp nem érhető el (ahhoz a visszalépés „elengedhetetlenül szükséges”). A gazdasági érdekek ennek az alátámasztására kifejezetten nem elegendőek.

A biztonsági övezet környezet- (illetve egészség-) védelmi funkcióját már említettem, ennek alapján a tilalom alkalmazhatósága nem kérdéses. Az Ab. számos releváns határozata között egyébként több is van, amelyik a jelenleghez igen hasonló tényálláson alapult. Ilyen, pl. a repülőter és a regionális hulladéklerakó védőtávolságának a csökkentése kapcsán hozott 106/2007. (XII. 20.) sz. határozat, amelyik a területrendezési tervről szóló törvénynek a vonatkozó rendelkezéseit alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette.

³⁹ A tervezett változtatás ilyen értelmezését Lux Iván, a hivatal egyik korábbi vezetője vetette fel Nukleáris csapás c. cikkében: Népszabadság, 2013. 01. 04., [http://www.hirado.hu/Hirek/2013/01/2013/01/A_zoldombudsmen_ellenul_az_atomeenergia_hivatal_es_a_z_energiahivatal.aspx](http://nol.hu/lap/forum/20130104-osszevonasaaroi%20&catid=19:oeah)

⁴⁰ A határozatról szóló OAH-közlemény elérhető itt: [http://www.haea.gov.hu/wcb/v2/portal.nsf/att_files/koznyh/\\$File/Hirdetm%3C3%A9ny-hat%3C3%A1torzat-PAE.pdf?OpenElement](http://www.haea.gov.hu/wcb/v2/portal.nsf/att_files/koznyh/$File/Hirdetm%3C3%A9ny-hat%3C3%A1torzat-PAE.pdf?OpenElement)

⁴¹ A biztonsági övezet kijelölésének szempontjairól készített közérthető összefoglaló elérhető az OAH honlapján, [http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/koznyh/\\$File/kozzertheto.pdf?OpenElement](http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/koznyh/$File/kozzertheto.pdf?OpenElement). Az MTI jelentése nyomán a határozatra a sajtó élénken reagált, így például http://hvg.hu/gazdasag/20120815_paksi_atomeromu

Az övezet csökkentésére „kényszerítő okokról” sehol nem találunk említést, vagyis az Ab. által korábban is tárgyalt ügyek tanulságaként gazdasági érdekeket kell a háttérben feltételezelnünk,⁴² s a biztonsági övezet csökkentésére vezető szabályozást alkotmányellenesnek kell tartanunk.

A bemutatott szabályozással van még egy komoly probléma. A védelmi övezetre vonatkozó rendeleti szabályozás és végrehajtásuk világrólja meg az Atv.-nek a 2011. évi LXXXVIII. törvénnyel végrehajtott módosítását (amit az Országgyűlés egyébként sürgősséggel tárgyalt). Annak nyomán az Atv. 11/A. §-a meghatározza, hogy az „atomenergia-felügyeleti szerv” különféle eljárásokban ki tekinthető ügyfélnek. Ezt a külön szabályozást a Ket. 13. § (2) bekezdésének g) pontja lehetővé teszi, de akkor is diszfunkcionális, ha egy ilyen tisztán eljárási kérdést az ágazati jogszabály rendez. A törvényhely (1) bekezdése alapján a létesítési engedélyezés (illetve az engedély módosításával járó ellenőrzés) eljárásban részt vehetnek a hatásterületi ügyfelek (vagyis a hatásterületen lévő ingatlanok tulajdonosai, és azok, akiknek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték – így szólt egyébként a korábbi előírás is).⁴³ A (2) bekezdés 2011-ben teljesen ártt szabályra szerint ugyanakkor a hatásterületet azonosnak kell tekinteni a biztonsági övezettel. Ezt a szabályt, az övezet kiterjedésének az említett csökkentését, valamint a biztonsági övezetben a tulajdonjog megszerzésére irányuló üzemmeltői kötelezettséget (ld. a következő bekezdést) tekintve nyilvánvaló a potenciális ügyfelek körének a radikális leszűkítésére irányuló törvényhozói akarat.⁴⁴

A rendelkezésnek van még egy érdekes pontja (a 8. §), amely szerint a nukleáris létesítmény engedélyezésének rendelkeznie kell a biztonsági övezetbe eső ingatlanok tulajdonjogával vagy kezelői jogával, kivéve, ha a tulajdonjog megszerzését jogszabály kizárja, vagy ha „az ingatlan tulajdon- vagy vagyunkkezelői jogával más nukleáris létesítmény vagy radióaktív hulladék-tároló engedélyese már rendelkezik.” Ez is az új beruházás előkészítéseként értelmezhető rendelkezés, amely

⁴² Ezt erősíti egy holland szakértő, Jan Haverkamp értékelése is, miszerint az 500 méterre csökkentett távolság rendkívül kicsi, és „...a nukleáris par már nem egyszer megtette, hogy olyan intézkedéseket hozott, amelyek célja nem a biztonság növelése, hanem a költségek csökkentése volt.” az MR1 Kihívás c. műsora a rendelkezésvetéről, 2011. augusztus 16. <http://www.rm1-kossuth.hu/hirek/rtthon/cokkentenek-az-atomeromuvek-vedooverezetet.html>

⁴³ A hatásterület és az ügyfélkör csökkentésére irányuló jogalkotási tendencia egyes általános kérdéseire – a Ket. módosításai kapcsán – ld. Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek jogai és a jelen nemzedékek részvételi jogai. *Rendészeti Szemle* 2009/1. 8-9.; Páncovits Attila, Társadalmi szervezetek környezeti jogai a gyakorlat fényében, *Közjogi Szemle*, 2013/2, 39.

⁴⁴ A Ket. 13. § (2) bekezdésének g) pontja az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos eljárásokat azok közé sorolja, amelyekben az általános eljárási jogszabályokat csak a szakörvény előír rendelkezése hiányában kell alkalmazni. A Ket. 15. § (3) bekezdés alapján az eljárásban részt vehet a hatásterületi ügyfél, amit az Atv. 11/A. § (1) bekezdés a) pontja a létesítmény-engedélyezésre irányuló ügyekben csökkentésével és tulajdonjog megszerzésével de facto csökkenni a szóba jövő (természetes személy) ügyfelek köre. A hatásterületen működő társadalmi szervezetek jogállását mindaz nem érinti, hiszen ők a környezet védelmének általános szabályait rögzítő 1995. évi LIII. tv. 98. § (1) bekezdés alapján – figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság 4/2010. sz. KTE jogegységi határozatára valamint az OAH eljárásában közreműködő szakhatóságokat kijelölő 112/2011. (VII. 4.) sz. kormányrendelet 1. sz. melléklet 1.1. pontjára – továbbra is ügyfélnek minősülnek, ha működési területük a biztonsági zónát érinti.

kifejezetten nyitott egy akár teljesen új szereplő (pl. külföldi beruházó), illetve erőmű-tulajdonos belépésére is, a jelenlegi telephelyen vagy annak közelében.

5.4. Az OAH hatáskörét érintő új szabályok. A teljesség igénye nélkül említek itt meg néhány példát arra, hogy immár a hatósági hatáskörök újraszabályozása is elindult, egyébként ezen a szinten már alapvetően az elővigyázatosság elvének megfelelően.

Az atomenergia-ról szóló törvénynek az OAH hatáskörét megállapító 17. §-át módosította a 2013. évi CL. törvény. A létesítésre, üzemeltetésre, üzemidő-hosszabbításra, stb. vonatkozó nukleáris biztonsági engedélyezési hatáskört kiterjesztette a telephely vizsgálata és értékelése, illetve a telephely jellemzőinek és alkalmasságának a megállapítására – e rendelkezés kétség kívül csak új beruházás esetében releváns, ennnyiben a beruházás jogi előkészítéséhez tartozik.

A törvénysszöveg változását követi egyébként a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági követelményeiről és az ezzel összefüggő hatósági tevékenységről szóló 118/2011. (VII. 11.) sz. kormányrendelet 17. §-ának a 218/2013. (VI. 21.) sz. rendelettel történt módosítása, amelyik (a létesítési engedélyt megelőzően) külön nevesíti az ún. telephely vizsgálati és értékelési engedélyt, illetve a telephelyengedélyt. Amennyiben ez a szabály a telephely vizsgálatát önálló hatáskörre teszi (még ha helyszínvizsgálatok kidolgozását nem is teszi szükségessé, ami az elővigyázatosság elvének a fokozottabb érvényesítését szolgálja), tartalma údvözlendő.

Az atomenergia alkalmazása körében a fizikai védelemről és a kapcsolódó engedélyezési, jelentési és ellenőrzési rendszerről szóló a 190/2011. (IX. 19.) sz. kormányrendelet, amelyet eredetileg csak az üzemelő létesítményre kellett alkalmazni [1. § (2) bek. e) pont]. A rendelet hatályát azonban a 217/2013. (VI. 21.) sz. kormányrendelet – életszerűen – kiterjesztette a tervezett létesítményekre is.

6. Néhány következtetés és javaslat

A Paksi Atomerőmű újabb blokkokkal való bővítése – mondhatni, a társadalom többsége számára észrevétlenül – eldöntött ténynek tűnik. A döntés körülményei, a bővítés előkészítő szabályozási lépések közül csupán néhányat villantottam fel. Az atomipar bizonyos fokú arroganciájának⁴⁵ továbbbélésére, illetve a jogállamiság elvének korlátozott érvényesülésére utal, hogy ezek révén a környezethez való jog, a polgárok megfelelő tájékoztatásához, az ügyfelek bevonásához fűződő garanciák csorbulnak.

Talán még nem késő a döntéshozatali folyamatot megfelelő mederbe terelni, amire számos eszköz és mód kínálkozik. Álláspontom szerint – több döntési alternatívával, konkrétabb tartalommal, és a megfelelő energiapolitikai, környezetvédelmi és társadalmi megvalósítást tükröző indokolással újabb ki kellene

⁴⁵ Az atomenergia negatív társadalmi megítélésében világszerte játszott ez a körülmény. Vö. Gado János: A maghasadás alapú energiatermelés jövője. *Magyar Tudomány* 2007/1, 31.

kérni az Országgyűlés állásfoglalását. A környezeti és energetikai megvalósítás körében teljes körűen (nem csak klímavédelmi szempontból) számba kellene venni az összes környezetvédelmi, sőt alkotmányos összefüggést is, különös tekintettel a jövő nemzedékekre vonatkozó alapörvénnyel rendelkezésekre (preambulum, P) és 38. cikk(ek); illetve ennek a döntésnek (vagy a döntés révén szűkségszerűen módosuló, energiapolitikai tervekre) le kell folytatni a környezeti vizsgálatát.

A társadalmi megvalósításnak ki kell terjednie az atomerőmű bővítésével kapcsolatos valamennyi következmény objektív bemutatására. Valamennyi jelentős kérdésnek, mint amilyen az atomerőművek biztonsága, az atomenergia környezeti hatásai, az atomhulladék kövezetainak elfogadhatósága és sorsának a megoldottsága, az erőművek teljes életciklusának a költségei, stb., több értelmezési szintje van, s ennek megfelelően eltérő válaszok adhatók. Így, pl. ami egy működő üzem szempontjából a hatósági felügyelet szintjén biztonságos, az egy tervezett létesítmény szempontjából egyáltalán nem biztos, hogy elfogadható, hosszú távú, társadalmi kockázatrak tűnik. A jelenlegi kommunikáció egyértelműen arról szól, hogy a Paksi Atomerőmű bővítésének a megkönyvitése érdekében ezeket az értelmezési tartományokat és a hozzájuk kapcsolódó döntési szinteket összehozzák. Ezt is tisztába kellene tenni.

A közvélemény – esetlegesen az országgyűlési képviselők – manipulálása önmagában sem demokratikus taktika. Tegyük hozzá ehhez azt a „súlyosító” körülményt, hogy ebben a kormányzat segít az atomerőművet üzemeltető céget. Mindez ráadásul közpénzből történik, lévén az MVM csoport és az ahhoz tartozó Paksi Atomerőmű ZRT. állami tulajdonban.

A Paksi Atomerőmű az áramtermeléssel közfeladatot lát el, (ismerjük el!) az ország egyik jelentős mecenása, a központi költségvetés egyik meghatározó befizetője. Látni kell persze, hogy utóbbiak csupán az „örög” atomerőművek sajátosságai, amelyek leamortizáltak már a beruházásukra fordított hatalmas összegeket, míg az újaké építéssel ezzel ellentétes: hosszú időre elveszik a társadalom energiacéljokra fordítható pénzügyi forrásait. Az államnak az atomenergia fejlesztéséhez fűződő tulajdonosi-beruházói, illetve költségvetési érdekei tehát legalábbis két idődimenzióban vizsgálandók. Az államnak ráadásul lennie kell más érdekei, szempontjai is, amelyeket legalább ilyen súlyval kellene érvényesíteni, akár az erőmű bővítésével szemben is. Ehhez képest elfogadhatatlan, hogy a beruházásban érdekelt állami cég megrendelést adjon a beruházást elősegítő kormány- és országgyűlési határozatok tervezetének az elkészítésére, illetve hogy annak eredménye a Kormányhoz kerüljön.⁴⁶

Ebben a helyzetben egy olyan probléma rajzolódik ki, amit szabályozással aligha lehet megoldani. Ennek megválasztására az általam többször is említett, német példát hozom fel. Németországban 2011-ben 8 atomerőművet már bezártak, és 2022-re a maradék 9 erőművet is bezárják. Az atomenergia arányát mintegy 30%-os volt, ami nagyságrendileg megfelel a magyarnak. Ugyanakkor az erőművek nem a német szövetségi állam, hanem túlnyomóan magánvállalatok tulajdonában

állnak. A tulajdoni struktúra minden bizonnyal befolyásolja a döntést: Németországban az államnak a gazdasági, illetve szabályozó és ellenőrző feladatai (érdekei) elválnak egymástól, így könnyebb volt olyan döntést hozni, ami nyomon követhető, áttekinthető. Igaz, ebben annak is szerepe volt, hogy egy demokratikus társadalomról van szó, amelyik határozottan artikulálja az atomenergiaival kapcsolatos, negatív állásfoglalását.

Féltetés ne essék: nem érvelek a Paksi Atomerőmű vagy az esetleg megépülő, új blokkok magántulajdonba adása mellett (megjegyzem, a tulajdoni illetve kezelői jogok telepítésének általában nem vizsgált konzekvenciái vannak). Azt az állítást sem tudom cáfolni a magam eszközeivel, hogy a magyar társadalomnak valóban mintegy 70%-a elfogadja az atomenergiát,⁴⁷ bár a felől egyértelműek a kétségeim, hogy ezt ki lehetne terjeszteni az új blokkok építésének az elfogadottságára (Paks léte tény, amit kénytelenek vagyunk elfogadni!).

Minden esetre kívánja magát az összehasonlítás: az 1990-es évek elején lezajlott gazdasági-társadalmi rendszerváltozást megelőzően az állami tulajdonú vállalatokkal szemben a környezetvédelmi előírások nem voltak érvényesíthetők, s az állam külföltre – az államszocializmus elnyomó rendszerének eszközeivel érvényesített – érdekei hasonlóan gabalyodtak össze, mint ahogyan most azt az atomerőmű bővítése kapcsán láthatjuk. Az átláthatóság és a számon kérhetőség mellett érvelek tehát.

Egondolkodtató végül, hogy hazánkban egyetlen erőműről és annak bővítéséről van szó, míg Németországban 17 nagyerőműű leszereléséről döntöttek a közelmúltban.⁴⁸ Ezeket az atomerőműveket számos – többnyire megújuló energiáhozozóra alapozott – kiserőmű váltja majd fel, ami az energia előtér rendszer decentralizálásához, rugalmasságának növeléséhez vezet. A német megközelítés szerint a klímavédelem célja is az atomenergiával való felhagyás mellett szól, mivel az atomenergia alacsonyabb termelési költsége, illetve az atomenergia épülő energiarendszer (a nagy létesítmények, a hosszú építési és leszerelési idő, stb. miatt) merevsége fékeli a megújuló energiák térhódítását.⁴⁹ A nukleáris energia és a fenttartható, megújuló energiáitják – egyaránt jelentős arányú jelenlétük esetén – nem férnek meg egymással egy elektromos hálózatban.

⁴⁷ Erre hívtakozott, pl. a 25/2009. (IV. 4.) sz. Ogy. határozat előterjesztésének az indoklása (http://energiakontrolprogram.hu/sites/energiakontrolprogram.hu/files/h_9173_ogy_hajtav.pdf) és Pálincás József, az MTA elnöke egy korábbi előadásában, [http://www.vlagadomany.hu/index.php?atlat\[mlid\]=7&data\[id\]=671&a_megkerulhetetlen_atomenergia](http://www.vlagadomany.hu/index.php?atlat[mlid]=7&data[id]=671&a_megkerulhetetlen_atomenergia) (letöltés: 2013. 07. 24.). A „megnyugtató” többség hiányára mutat rá ugyanakkor Kovács Antal, *Kommunikáció a társadalommal, mint atomenergia fogarzóival*, PhD-értékezés, PTE, Pécs, 2010, 126. Egy 2011-es közvélemény-kutatás már éppen az elutasítók többségével számol, <http://www.ortgo.hu/itthon/20110914--median-a-tobbsseg-elutasitja-a-paksi-atomeromu-> elattartamanak-meghosszabbitasat-vagy-hrml

⁴⁸ Az atomenergiával kapcsolatos német döntések jogi háttérét itt nincs módomban felvázolni, arra külön tanulmányban kerül sor. Ld. Fodor László: A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései, *Iustitium, Aequum, Salutare*, 2013/4, kézirat megjelenés alatt.

⁴⁶ A vonatkozó dokumentumok az Energia Klub jóvoltából ugyancsak elérhetők az interneten: http://energiakontrolprogram.hu/sites/energiakontrolprogram.hu/files/2_foracs_kiss_ugyvel_irod_a_4500169586.pdf

⁴⁹ Gerd Winter: Aufsleg und Fall der Kernenergie in Deutschland: Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2012/2, 224; Felix Eckardt: Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwerichte und Schutzgrundrechte. *Natur und Recht* 2012/12, 815. Utóbbi szerző azt állítja, hogy a megújuló (pl. időjárástól függő ingadozásuk miatt) csak a nagyerőművekkel, és nem általában a villamos energia rendszerrel inkompatibilisek – mint azt nálunk előszeretettel szokták mondani.

Az energiatermelési szerkezetnek a megújulókat előrébb helyező átalakítása kedvez a közhatalom decentralizációjának és a helyi demokráciának is, amit a németek kifejezetten megneveznek energetikai rendszerváltásuk előnyei között.⁵⁰ Azt, hogy ez az összefüggés megfordíva is igaz, szemlélteti az energiaügyi hatóságok összevonására vonatkozó – bár a tiltakozások hatására legalább az OAH-ot végül önálló szervként meghagyni kényszerülő – magyar kormányzati elképzelés is 2013 januárjából.

⁵⁰ Jan ZOELLNER-Petra SCHWITZER-Rues-Irina RAU: Akzeptanz Erneuerbarer Energien. In: Thorsten MÜLLER (Hg.): *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Baden-Baden, Nomos, 2012, 107-119.