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

Fodor László **

napjainkban a Föld egyre gyarapodó népessége, a fejlődő országok nyugati mintát követő növekedése (az emberek hasonló „jólét” 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 energiaéhségre. Az állam számára ez kötelezettség (hogy biztosítsa polgárai alapvető szükségleteit, 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 új¹ *energiapolitikai fordulatra*, „rendszerváltásra” 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 TÁMOP-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 észrevételeiért 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 energiafordulatot is megélt már; előbb a szén, majd az olaj, aztán a gáz került előtérbe, mindig az olcsó energiahordozó ígéréttel. 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 Németül az Energiewende szóval jelölik a németországi energiapolitika jelenleg zajló irányváltását, míg ha a Wende kifejezést előtag nélkül használják, akkor az 1989/90-es rendszerváltást jelenti az egykori keleti blokk országokban. E tanulmány mindkét összefüggésben, némi szándékolt áthallással utal a váltás szükségességére.

³ Az energiafordulat (Energiewende) alatt Németországban a megújuló arányának radikális (akár 100%-ra való) növelését és az atomenergia kivezetését egyaránt értik. A német energiapolitika aktualitásaira ld. FODOR László: Egy sikertörténet – a megújuló energiák terjedésének ösztönzése Németországban, *Közjogi Szemle* 2013/2, 68-76. A változást máshol is szükségesnek 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 energiarendszerrel kapcsolatos ökológiai jogi követelmények áttekintésére ld. BÁNYAI Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére*

Az atomenergia fejlesztése ebből a szempontból fordulatnak aligha nevezhető, épp ellenkezőleg, sokkal inkább tekinthető a jelenlegi energiaszerkezet stabilizálásának. A beruházások (erőműépítés illetve bővítés) rendkívüli költségessége, időigénye és a technológia merevsége (nukleáris fűtőanyaghoz, speciális szakértelemhez való kötöttsége, a termelés volumene) miatt a mellette való elköteleződés egy olyan kis országot, mint Magyarország, akár 40-50 évre is eltéríthet az energiapolitika egyre jobban látható fősodrától. 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 alátámasztásának igényét vetem fel.

1. Döntés a bővítésről

Az energiával kapcsolatos hazai közbeszédben néhány éve immár meghatározó témakörre 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 lecserélését). 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 – megszületett a *nemzeti energiastratégia*, amely a *jövő energiarendszerének egyik sarokköveként* nevezte meg az atomenergiát, illetve a Paksi Atomerőmű további üzemelését, s (több scenárió szerint) a bővítését is egyben.⁸ 2012-ben az

és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság szempontjából. PhD-értekezés, DE ÁJK, 2013, 67-80.

⁴ CSOM Gyula: Energiapolitikai prioritások, *Magyar Tudomány* 2007/1, 7.

⁵ Előnyeinek és hátrányainak tömör áttekintésére ld. ASZÓDI Attila: Atomerőművek a villamos-energia termelésben. *Magyar Tudomány* 2007/1, 13-14.; BAJSZ József: Nukleáris energia. Vele vagy nélküle? *Fizikai Szemle* 2010/5, 156-160.; SZILÁGYI János Ede: Az atomenergia szabályozása. in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 181-184. Amellett, hogy a műszaki szakma képviselői is elkötelezettek tűnnek, leplezetlen egyoldalúsággal hangsúlyozza az előnyöket a Magyar Villamos Művek: <http://www.mvm.hu/hu/mvm-csoport/paksi-atomeromu/Lapok/default.aspx> (valamennyi internetes forrás utolsó megtekintésének időpontja 2013. augusztus 1.).

⁶ 40/2008. (IV. 17.) sz. OGY határozat a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról.

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

⁸ 77/2011. (X. 14.) sz. OGY határozat a nemzeti energiastratégiáról. Ennek tervezete kapcsán vélte úgy az Energiaklub 2011 nyarán, hogy a kormányzati energiastratégia csupán egyetlen elemében találkozik a valós folyamatokkal, s ez éppen az atomenergia fejlesztése, amit az energiastratégia gyakran minden alapot nélkülöző megállapításokkal propagál. („...akkor lehet feltételezni, hogy a stratégia pusztán ezen munkálatok alátámasztására szolgál, miközben ezen munkálatok már meg is haladták a stratégiát...”). – Az Energiaklub Szakpolitikai Intézet véleménye a Nemzeti Energiastratégia 2030 című dokumentumról, Budapest, 2011. június 10., 6-7. http://energiaklub.hu/sites/default/files/ek_2011_energiastrategia_velemenypdf

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 mecseki uránbányászat újraindításáról, egy kormánybizottság felállításáról, az előkészületekkel kapcsolatos további feladatokról – ide értve a *jogszabályi környezet* szükségesnek tartott *korszerűsítését* is.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 energiafüggőség csökkentése), üzembiztonság és nemzetbiztonság (baleseti kockázatok, természeti erőknél és terrortámadásoknak 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 döntéseinek környezetéhez szorosan hozzátartozik az atomenergia társadalmi megítélése, ami nagy szerepet játszik abban, hogy napjainkban egymással merőben ellentétes döntések születnek róla. Egyes országok (mint Franciaország, Finnország, Oroszország, Kína, vagy az USA) továbbra is kiállnak az atomenergia mellett, míg mások (pl. Ausztria, Svájc, Németország) viszont már korábban kizárták az (újabb) atomerőművek létesítését, vagy épp a közelmúltban döntöttek a létesítményeik leállításáról, leszereléséről. Előre kell bocsátani, hogy az országok eltérő adottságaira tekintettel a döntések nem adaptálhatók fenntartások nélkül, ugyanakkor a nemzetközi tapasztalatok feltétlenül 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 különféle közérdekek érvényesítését, s az aktuális politikai törekvések tompítását. Jelleműknél fogva azonban mindezek csupán laza keretet jelentenek, s különösen a (folytatásról, bővítésről vagy épp leállásról dönteni hivatott) *törvényhozó hatalom számára nagy mozgásteret engednek*.¹⁰ Sokkal *konkrétabb* természetszerűleg az a szabályozás, amelyik az atomerőművek telepítésére, létesítésének engedélyezésére, működésének felügyeletére – vagyis *a hatósági 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 szükségszerű felelősségére ld. Wolfgang EWER–Alexander BEHNSEN: 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 blokk tervezésével kapcsolatos, 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 döntéshez 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 kormányhatározat szerint kiemelt jelentőségű beruházás esetén?) Nyilvánosak-e a beruházás tervezésével kapcsolatos adatok? Kell-e, s ha igen, mikor, a folyamatba a társadalmat illetve az esetleges hatásokkal érintett, szomszédos államokat bevonni? Változnak-e a bővítéssel, illetve üzemidő-hosszabbítással a felügyeletet ellátó hatóságok feladatai, terhei? 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 leszűkítem arra, hogy – tekintettel az atomenergia kétségtelen kiemelt politikai jelentőségére – vajon *érvényesülnek-e a demokrácia játékszabályai, a döntéshozatal törvényességére, átláthatóságára vonatkozó követelmények*. A kérdésselvetés 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 kirajzolódó érdekvonalak és az információszabadság korlátozása is nehezítik.¹² A hétköznapi ember így a – saját, s utódai sorsát is nemzedékeken keresztül meghatározó – kérdésről gyakran csak torzított formában tájékozódhat, vagyis nehezen tudja megítélni a döntések helyességét. Úgy vélem, hogy egy ilyen bonyolult szakkérdésben, amelynek műszaki, biztonsági, környezeti, gazdasági, stb. részleteit egy átlagpolgár tartalmi szempontból természetesen nem tudja megítélni, az eljárások formális helyessége, szabályossága, átláthatósága kell, hogy legitimálja a döntéseket.

2. Hipotézis

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

¹¹ A teljesség igénye nélkül, néhány cím: <http://www.origo.hu/itthon/20130618-a-paksi-atomeromu-bovitesenek-eddigi-koltsegei.html>; hasonlóan: [http://nol.hu/archivum/20130305-atomtenderre_varva](http://nol.hu/archivum/20130305-atomtenderre_varva;); http://nol.hu/archivum/a_kormany_holnap_donthet_az_atomeromu-bovitesrol (2011. 06. 12.).

¹² Az Energiaklub tapasztalatait összefoglalja ANTAL Attila: Környezeti demokrácia az informatikában. In: Pánovics Attila, Glied Viktor (szerk.): *...Cselekedj lokálisan! Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*, PTE ÁJK, IDResearch, Publiikon, 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 döntéshozatalt ír elő. Ilyen döntés nem született, tehát a tagállami mozgástér adott.]

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

3) A „*hivatalos*” információk, illetve a jelenlegi Kormány, az erőmű vállalat, az MVM 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 öregebb erőművek járnak nem nagyobb kockázattal (ami a paksi első blokkok 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/idojaras/20111220-nem-engedheti-meg-maganak-az-atomstopot-magyarorszag-interju-a.html

¹⁴ Pl. CSERHÁTI András: A leépítők – osztrák, olasz, német, svájci és japán atomenergia. *Nukleon* (a Magyar Nukleáris Társaság tudományos folyóirata, 5 évf. 115.) 2012 szeptember, 3-7., mnt.kfki.hu/Nukleon/index.php?action=abstract&cikk=202

¹⁵ A katasztrófa messze ható következményeinek elemzésére ld. ASZÓDI Attila, BOROS Ildikó, Az atomenergia jövője Fukusima után. *Nukleon* 2012/105, 1-3, 8-9. mnt.kfki.hu/Nukleon/index.php?action=abstract&cikk=200

¹⁶ Számos ellentmondásra utal, pl. Csépe Viktornak a *HVG*-ben közölt véleménye, http://hvg.hu/velemeney/20130129_A_paksi_atomeromu_vedelmeben

¹⁷ Rónagy József, az OAH akkori elnöke, pl. 2011. augusztus 16-án azt nyilatkozta az MR1 Kihívás c. műsorában, hogy nincs összefüggés az életkor és a kockázatok között. <http://www.mr1-kossuth.hu/hirek/itthon/csokekentenek-az-atomeromuvek-vedoovezetet.html>. Ellenkezőjére ld., pl. Martin BURG: Das Atomrecht, der Bundesrat und die Verwaltungsorganisation. *Neue Juristische Wochenschrift* 2011, 567; Astrid WALLRABENSTEIN: Die Verfassungsmäßigkeit 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 azzal zárják rövide, hogy a kis- és közepes aktivitású hulladékok kérdése megoldott (a nagy aktivitásúakról pedig hallgatnak); vagy hogy, pl. a szénerőművek – környezeti szempontból ugyancsak kevésbé elfogadható – hulladékát hozzák fel összehasonlítási alapként. Így jelenik ez meg például a Paksi Atomerőmű honlapján:

4) A beruházás előkészületei közt különféle tanulmányok készültek, amelyeket az MVM igyekezett elrejtetni a nyilvánosság elől. Ezek jelentős részének a közérdekű adatként történő – nyilvánosságra hozatalához nem egy esetben pert kellett indítani. Bíróságaink egyébként megerősítették *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 valószínűsített 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 hárító 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 elképesztő megállapításokat tartalmaz.)

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

Mellőzve a további részletezést, ilyen körülmények között általában felmerül a gyanúja annak, hogy *az állam 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 ügyféli jogokat vagy épp a konkuráló közérdek érvényesülését csorbítva.²¹ Sajnos az olyan gyakorlat sem egészen ismeretlen számunkra, hogy a *politikai nyomás a jogszabályi kereteket túlfeszítő döntésre kényszeríti a közigazgatási szerveket*.²²

http://www.atomeromu.hu/download/1601/A_paksi_atomeromu_kis_és_közepes_aktivitású_radioaktív_hulladékaiknak_elhelyezése.pdf. Számos ellentmondást világít meg az Energiaklub *Melyik kert végébe? Radioaktív hulladékok és környezetünk* c. kiadványa, 2. kiadás, Budapest, 2005, <http://energiaklub.hu/sites/default/files/kiadvanyok/melyikkertvegebe.pdf>. A radioaktív hulladék örök probléma 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

¹⁹ <http://energiakontrollprogram.hu/akta/paks>

²⁰ Egy erre vonatkozóan megrendelt javaslat az Energiaklub tevékenységének köszönhetően nyilvános: http://energiakontrollprogram.hu/sites/energiakontrollprogram.hu/files/4_noguchi_porter_novelli_javaslato.pdf

²¹ Példaként említhető az autópályák, gyorsforgalmi utak közérdekűségére vonatkozó szabályozás 2003-ból, vagy a német újraegyesítés után az infrastrukturális beruházásokkal kapcsolatos, „gyorsítási törvényalkotás” (Beschleunigungsgesetzgebung). FODOR László: *Jog és környezet. Visszalépések a környezetvédelemben? Valóság* 2005/10, 18-35.; FODOR László: *A német engedélyezési rendszer egyszerűsítése a környezetvédelmi követelmények tükrében. Magyar Jog* 2005/9, 557-566.

²² Példaként a Zengőre tervezett NATO-radarállomás ügyére emlékeztetek (2006), de a közelmúlt autópári beruházásai is szemléltetik a (közösségi jogi kötelezettséggel is megerősített) környezetvédelmi közérdek háttérbe nyomását (amennyiben, pl. Natura 2000 területek érintettségéről

Továbbá (különösen, de nem csak az önkormányzatoknál) tapasztalható, hogy a döntéshozók stratégiai terveiket (pl. településrendezési eszközeiket) utólag az egyedi beruházásokról szóló elképzeléseikhez igazítják, s ily módon *kiszolgáltatják a különféle (helyi) közösségi érdekeket* a beruházói igényeknek.²³ Egy olyan érzékeny, nemzedékekre kiható beruházás esetén, mint az ország egyetlen atomerőművének a bővítése (vagy új erőmű építése), álláspontom szerint nagyfokú felelőtlenség az ilyen hozzáállás. Első sorban azért, mert *lehetetlenné teszi az érvek és ellenérvek objektív mérlegelését*, pedig éppen az ilyen beruházások esetén lenne leginkább szükség a fokozott körültekintésre, elővigyázatosságra. Másodsorban 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 előjeleiről árulkodnak. Éppen ezért, s figyelemmel arra is, hogy jelenleg a beruházás még csak az előzetes tervezés fázisában van, egy ilyen irányú vizsgálatnak legfeljebb csak a töredékét vállalhatom fel, a legutóbbi időkben megjelent 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 környezetjogban vált fontossá. Megjelenik, pl. az 1992-es Riói Deklaráció alapelvei között, s egy (az ismeretelméleti alapú, erős morális töltésű, jelentős részben eljárási jellegű nemzetközi jogi alapelvhez képest) erőtlenebb 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 érzékenység fokozódását tükrözi. A döntéshozókat arra inti, hogy ismereteink, technológiai lehetőségeink („mindenhatóságunk”) meglehetősen korlátozott; *minden döntésről kiderülhet utóbb, hogy elhibázott volt*. Természetesen azt nem kérhetjük számon a mai döntéseken, hogy jövőbeli ismereteken alapuljanak, azt azonban igen, hogy átgondoltan, a legkorszerűbb tudományos ismeretek, illetve a ma élő érintettek lehető legszélesebb körének – 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. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica* Tom. XXII., Miskolc University Press, Miskolc, 2004, 231-266.

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

²⁴ Figyelemre méltó, hogy a német szövetségi alkotmánybíróság az elővigyázatosság elvét épp az atomenergia szabályozásával összefüggésben kifejezetten elismerte. Felix EKARDT: *Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte. Natur und Recht* 2012/12, 816. A kérdéskör részletesebb megvilágítására ld. FODOR László: *Környezeti szempontok az atomenergia németországi szabályozásában*, in: *Amabilissima (Tanulmányok Babják Ildikó emlékére)* szerk. Balogh Judit, DE ÁJK, Debrecen, 2013, kézirat megjelenés alatt.

²⁵ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosja 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 engedélyét megtagadva) kell dönteni, a megvalósítás során pedig a lehető legkisebb terhelésre és igénybe vételre kell törekedni. Az elővigyázatosság elvének az érvényesítése a (környezeti) fenntarthatóság nélkülözhetetlen feltétele.²⁶

Az elővigyázatosság részeként a megítélés (szakmai kockázatértékelés 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 tehetetlenségére, rugalmatlanságára²⁷ és a beruházási illetve leszerelési költségekre tekintettel – *korlátai vannak, vagyis a döntést fokozott körültekintéssel kell meghozni*, nem szabad elsietni.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 biztonságra vonatkozó szakmai érveken, hanem erkölcsi megfontolásokon, kultúrán, az alternatívák ismertségén, másutt bekövetkezett balesetek figyelmeztető hatásán, és számos egyéb tényezőn 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 mozgásteret, 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 elkötelezett szervezeteket vonják be, de a kompetens környezetvédelmi szervezeteket vagy épp az Országos Környezetvédelmi Tanácsot nem. *Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről*, OBH, Budapest, 2011, 238.

²⁶ A fenntartható fejlődés és az elővigyázatosság elveinek az összekapcsolására ld. BÁNDI Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról. *Pro Futuro* 2013/1, 28.

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

²⁸ A sietség mellett érvel „természetesen” az atomerőmű vállalat: „...Nagyon gyorsan kell dönteniük az építési szándékozó országoknak, mivel a tervezői és gyártói kapacitás véges. Sorba kell állni az üzemanyaggyártó cégeknél is, időben be kell jelenteni az igényeket. El kell kezdeni a majdani üzemeltető személyzet képzését, fenn kell tartani és modernizálni kell a hatósági rendszereket, folyamatos konzultálni kell a társadalom különböző rétegeivel...” <http://atomeromu.hu/uj-blokkok> (letöltés: 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 Érdekes tanulságokkal szolgál ebből a szempontból (is) az ófalui atomtemető tervének az ügye. SZÍJÁRTÓ Zsolt, *Kockázat, társadalom, átmenet. Az ófalui 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 úgyis minden törvényes lesz, hiszen a két szinten szükségszerűen eltérnek a szempontok. A kormányzatot, illetve a parlamentet terhelő kockázatértékelést nem helyettesíti a későbbi hatósági jogalkalmazói kockázatértékelés. A másik kiemelendő konzekvencia a társadalom felnőttként kezelésének igénye, különösen azzal, hogy a civileket partnernek – és nem potenciális ellenségnek – tekinti az állam, s befolyásmentesen a közvélemény elé tárja az információkat. Ezt egyelőre nem látjuk.

4. A stratégiai keretekről

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 kötőerejük 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 scenáriók felvázolását teszi szükségessé), hanem a politikai rendszer négyéves ciklusokhoz való igazodása miatt is. Könnyen előfordulhat, hogy – bár 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, jöllehet 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 „kezdje 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 javaslatait kellő időben terjessze az

³¹ CSERHÁTI András, KATONA Tamás, LENKEI István, *A Paksi Atomerőmű bővítése. Befektetés a jövőbe*, 10, [http://www.atomeromu.hu/download/4780/Befektetés a jövőbe.pdf](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 területein*, Energiaklub, Budapest, 39.; BÁNYAI Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság szempontjából*, PhD-értékezés, DE ÁJK, 2013, 194.; illetve az Energiaklubnak a 2011-es nemzeti energiastratégia 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 teljesen új erőmű esetleges tervére, új telephelyen, de új blokkoknak a meglévő, paksi telephelyen történő elhelyezésére is. Mindebből az következik, hogy a Kormánynak szóló felhatalmazás *alternatíváknak a felvázolására szól*, amely alternatívák között álláspontom szerint a hazai áramellátásnak az atomenergia nélküli elképzelésére 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 megalapozásnak meg kell előznie a szükségességről való állásfoglalást*. Más szóval, a megalapozásnak 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 parlamenti döntés jelentőségét első sorban az adja, hogy míg sem az Atv. 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 nemzedékek országgyűlési biztosa* (a továbbiakban JNO),³³ s a Kormányt terhelő (az érdemének nem nevezhető indoklásban is testet öltő)³⁴ *szakmai és társadalmi előkészítetlenség, a szakpolitikai tervekkel való ütközés, illetve a parlamenti hatáskör kiüresítése* 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 értek) terjedelmi okokból eltekintek; néhány elemére azonban támaszkodni kívánok. Az állásfoglalás egyik lényegi gondolata, hogy az atomenergiáról való döntés több szinten születik, s *minden fázisban szükséges az energiapolitikai és a környezeti hatások figyelembe vétele, illetve a nyilvánosság, a társadalmi részvétel követelményeinek az érvényesítése*. A több fázis – általánostól a speciális felé mutatva – nyilvánvalóan egymásra épül, s ez még akkor is így van, ha hazánkban a stratégiai jellegű döntések jogi kötőereje általában kisebb, mint a konkretizálás irányában haladva azt követő, további döntéseké.

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

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

³⁴ A bővítés mellett szóló érveknek a politikai elitre gyakorolt meggyőző erejét emeli ki ezzel szemben VAJDA György a *Magyar Tudomány*nak az atomenergiával foglalkozó 2007/1. számához írt Bevezetőjében, 3.

éppen e rendelkezés értelmezése körül bontakozott ki. A törvény akkor hatályos szövege szerint „Új nukleáris létesítmény és radioaktív hulladéktároló létesítését 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 mihez 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 építhető 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 magára a (kormány szinten már nyilvánvalóan elhatározott) bővítésre vonatkozik.³⁵ Ez a szövegezés (a bővítés volumenének tisztázatlansága mellett az előkészítés fázisainak az összemosásán keresztül is) lehetővé teszi, hogy a parlament hozzájárulását követően dőljenek 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. Dióhéjban a kormányhatározatokról. A paksi bővítéssel összefüggő kormányhatározatokból csupán az eddig vázolt összefüggések szempontjából releváns, néhány momentumra szorítokozom. A 1194/2012. (VI. 18.) sz. kormányhatározat a címe szerint a Paksi Atomerőmű telephelyén létesülő új atomerőművi blokkal (blokkokkal) kapcsolatos további feladatok 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 beruházás 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 egységes kormányzati kommunikációs stratégia kialakításáról.

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

³⁵ Az Energia Klub mindezen felül azt is kifogásolja, hogy a határozat előkészítése során, majd azt követően az MVM-ben folytatott ún. Lévai projekt keretében sem követhető nyomon, hogy a szükségesség kérdését vizsgálták volna. PERGER András, *A Lévai Projekt tevékenységének elemzése a rendelkezésre álló dokumentumok alapján*, Energia Klub, Budapest, 2012. november 22., http://energiakontrollprogram.hu/sites/energiakontrollprogram.hu/files/levai_elemzes.pdf

³⁶ Új atomerőművi blokkok engedélyezése semmilyen körülmények között nem tekinthető

kifogásolható, amennyiben a szakmai felkészülést kívülről, a hatóság döntésében esetleg érdekelt felek bevonásával oldják meg, ami összeférhetetlenségi helyzeteket idézhet elő és ellentmondásba kerülhet a közigazgatási eljárás néhány olyan alapelvével, 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 legszélesebb körben törekedni kell a hazai és a nemzetközi nyilvánosság közérthető, tárgyilagos, teljes körű és folyamatos tájékoztatására, ennek keretében különösen a nukleáris energiatermelés aktuális jellemzőiről, időszerű 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 miniszterelnökből, illetve a nemzeti fejlesztési és a nemzetgazdasági miniszterekből álló testület által vizsgálandó 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 biztonsága 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 energiastratégiára hivatkozva az új paksi „blokk (blokkok) megvalósítását a nemzetgazdaság szempontjából kiemelt fontosságú és az energiaellátás biztonsága szempontjából alapvetően szükséges beruházásnak 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 CXL. törvény (Ket.) 174/A. § (1) bekezdése ad felhatalmazást. (A kormányrendelet kéziratomban lezárásáig nem született meg.)

rutinfeladatnak, mutat rá helyesen CSERHÁTI András, KATONA Tamás, LENKEI István, i.m. 11. E szerzők az engedélyezéskor 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 KJE sz. döntésére figyelemmel az ügyféli jogosítványok – csökkentésének az évek óta zajló folyamatára figyelemmel vitatható.

5. A jogszabályi környezet „korszerűsítése”

Az atomenergiára 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 határozza 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 rögzített, már említett elképzelései szerint korszerűsíteni kell a szabályozást. Úgy 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 születtek jogszabálytervezetek (legalábbis a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium honlapján azokat még nem lehet elérni; illetve a 2013 első feléig 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 országgyűlés hatásköre érdemibb legyen. Ehhez képest a 2011. évi LXXXVII. törvény 5. §-a a Kormány által elfogadott értelmezéshez igazította a törvényszöveget [az új 7. § (2) bekezdés szerint mind az új létesítmények, mind a meglévők bővítése esetén az előkészítő tevékenység megkezdéséhez kapcsolódik a parlamenti jogkör]. A törvényjavaslat indokolása 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 Úgy 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 részeiként 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 energiaüggyel 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 indokolását, 40., <http://www.parlament.hu/irom39/03288/03288.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 érdektől* (így, pl. az energiaellátás biztonságától, az energiapiaci verseny szempontjaitól is) *függetlenül, a nukleáris biztonság követelményét mindenképp 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 hivatalról 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 ily 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 korábbinak 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 törlésével) beépíthetővé válnak az övezetből kikerülő ingatlanok. A 4. § szerint egyébként az övezet meghatározására (a rendszeres felülvizsgálatok alkalmával) a létesítmény üzemeltetője (!) 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

összevonásáról, *Nukinfo* 2013. 01. 06.,

http://nukinfo.reak.bme.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=3050:%20velemenyz-az-orszagos-atomenergia-hivatal-es-a-magyar-energia-hivatal-esetleges-oesszevonasarol%20&catid=19:oah;

Szabó Marcel, az alapvető jogok biztosának helyettese hasonlóan kiállt az elképzelés ellen:

http://www.hirado.hu/Hirek/2013/01/20/10/A_zoldombudsman_ellenzi_az_atomenergia_hivatal_es_a_z_energiahivatal.aspx

³⁹ A tervezett változtatás ilyen értelmezését Lux Iván, a hivatal egyik korábbi vezetője vetette fel Nukleáris csapás c. cikkében; *Népszabadság*, 2013. 01. 04., http://nol.hu/lap/forum/20130104-nuklearis_csapas

⁴⁰ A határozatról szóló OAH-közlemény elérhető itt:

[http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/kozmh/\\$File/Hirdetm%C3%A9ny-hat%C3%A1rozat-PAE.pdf?OpenElement](http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/kozmh/$File/Hirdetm%C3%A9ny-hat%C3%A1rozat-PAE.pdf?OpenElement)

védőzónaként”), de az utóbbi években végrehajtott biztonsági intézkedések nyomán ez feleslegessé vált, s akár még egy 500 méternél 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 marad a határértékeknek, de a környezetjogi *elővigyázatosság elvének ez az indokolás 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, hulladéktárolókra is vonatkozik. Ilyen értelemben véve a jogszabály-módosítás (amellett, hogy a környékbeli ingatlantulajdonosoknál jó propaganda az erőmű továbbüzemeltetése mellett, s ily módon tompítja a helyi konfliktust) megkönnyíti, *olcsóbbá teszi a későbbi beruházást*.

Egy környezetjogász számára magától értetődik, hogy a következő érv az ilyen szabályozás ellenében az Alkotmánybíróság által kidolgozott elv: *a környezetvédelemben elért védelmi szinttől való visszalépés tilalma*. Ennek a szempontjait először és máig legrészletesebben 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 kockázat 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 elégségesek.

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 jelenlegihez 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.

⁴¹ A biztonsági övezet kijelölésének szempontjairól készített közérthető összefoglaló elérhető az OAH honlapján, [http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/kozmh/\\$File/kozertheto.pdf?OpenElement](http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/kozmh/$File/kozertheto.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 feltételeznünk,⁴² s a biztonsági övezet csökkenésére vezető szabályozást alkotmányellenesnek kell tartanunk.

A bemutatott szabályozással van még egy komoly probléma. A védelmi övezetre vonatkozó rendeleti szabályok és végrehajtásuk világítja meg az Atv.-nek a 2011. évi LXXXVII. törvénnyel végrehajtott módosítását (amit az Országgyűlés egyébként sürgősséggel tárgyalt). Annak nyomán az Atv. 11/A. §-a meghatározza, hogy az „atomenergia-felügyeleti szerv” különféle eljárásaiban ki tekintendő 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) eljárásában részt vehetnek a hatásterületi ügyfelek (vagyis a hatásterületen lévő ingatlanok tulajdonosai, és azok, akiknek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték – így szolt egyébként a korábbi előírás is).⁴³ A (2) bekezdés 2011-ben teljesen átirított szabálya 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 üzemeltetői kötelezettséget (ld. a következő bekezdést) tekintve nyilvánvaló a potenciális ügyfelek körének a radikális leszűkítésére irányuló törvényhozói akarat.⁴⁴

A rendeletnek van még egy érdekes pontja (a 8. §), amely szerint a nukleáris létesítmény engedélyesének rendelkeznie kell a biztonsági övezetbe eső ingatlanok tulajdonjogával vagy kezelői jogával; kivéve, ha a tulajdonjog megszerzését jogszabály kizárja, vagy ha „az ingatlan tulajdon- vagy vagyonkezelői jogával más nukleáris létesítmény vagy radioaktív 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 ipar már nem egyszer megtette, hogy olyan intézkedéseket hozott, amelynek célja nem a biztonság növelése, hanem a költségek csökkentése volt.” az MR1 Kihívás c. műsora a renDELETErtervezetről, 2011. augusztus 16.

<http://www.mr1-kossuth.hu/hirek/itthon/csokkentenek-az-atomeromuvek-vedoovezetet.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.; PÁNOVICS 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 eljárásjogi szabályokat csak a szaktörvény eltérő 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 ugyancsak rögzít. Az említett korlátozás tehát nem közvetlen, hanem közvetett; a hatásterület csökkenésével és a tulajdonjog megszerzésével de facto csökken a szóba jövő (természetes személy) ügyfelek köre. A hatásterületen működő társadalmi szervezetek jogállását mindez nem érinti, hiszen ők a környezet védelmének általános szabályait rögzítő 1995. évi LIII. tv. 98. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság 4/2010. sz. KJE jogegységi határozatára valamint az OAH eljárásaiban 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 atomenergiáról szóló törvénynek az OAH hatáskörét megállapító 17. §-át módosította a 2013. évi CI. törvény. A létesítésre, üzemeltetésre, üzemidő-hosszabbításra, stb. vonatkozó nukleáris biztonsági *engedélyezési hatáskört kiterjesztette a telephely vizsgálatára* és értékelésére, illetve a telephely jellemzőinek és alkalmasságának a megállapítására – e rendelkezés kétség kívül csak új beruházás esetében releváns, ennyiben a beruházás jogi előkészítéséhez tartozik.

A törvényszöveg 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 helyszínváltozatok kidolgozását nem is teszi szükségessé, ami az elővigyázatosság elvének a fokozottabb érvényesítését szolgálná), tartalma üdvözlendő.

Az atomenergia alkalmazása körében a *fizikai védelemről* és a kapcsolódó *engedélyezési, jelentési és ellenőrzési rendszerről* szól 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 bővítést előkészítő szabályozási lépések közül csupán néhányat villantottam fel. „Az atomipar bizonyos fokú arroganciájának”⁴⁵ továbbélésére, illetve a jogállamiság elveinek 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 megalapozást tükröző indokolással újból ki kellene

⁴⁵ Az atomenergia negatív társadalmi megítélésében világszerte szerepet játszik ez a körülmény. Vö. GADÓ János: A maghasadáson alapuló energiatermelés jövője. *Magyar Tudomány* 2007/1, 31.

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

A társadalmi megalapozásnak 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 kockázatainak 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 kockázatnak tűnik. A jelenlegi kommunikáció egyértelműen arról szól, hogy a Paksi Atomerőmű bővítésének a megkönnyítése érdekében ezeket az értelmezési tartományokat és a hozzájuk kapcsolódó döntési szinteket összemossák. 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 segíti 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 mecénása, a központi költségvetés egyik meghatározó befizetője. Látni kell persze, hogy utóbbiak csupán az „öreg” atomerőművek sajátosságai, amelyek leamortizáltak már a beruházásukra fordított hatalmas összegeket, míg az újaké éppenséggel ezzel ellentétes: hosszú időre elveszik a társadalom energiacélokra fordítható pénzügyi forrásait. Az államnak az atomenergia fejlesztéséhez fűződő tulajdonosi-beruházói, illetve költségvetési érdekei tehát legalábbis két idődimenzióban vizsgálandók. Az államnak ráadásul lennének más érdekei, szempontjai is, amelyeket legalább ilyen súllyal 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 megvilágítására 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 aránya mintegy 30%-os volt, ami nagyságrendileg megfelel a magyarnak. Ugyanakkor az erőművek nem a német szövetségi állam, hanem túlnyomóan magánvállalatok tulajdonában

⁴⁶ A vonatkozó dokumentumok az Energia Klub jóvoltából ugyancsak elérhetők az interneten: http://energiakontrollprogram.hu/sites/energiakontrollprogram.hu/files/2_foragacs_kiss_ugyvedi_irod_a_4500169586.pdf

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 atomenergiával kapcsolatos, negatív állásfoglalását.

Félreértés ne essék: nem érvelek a Paksi Atomerőmű vagy az esetleg megépülő, új blokkok magántulajdonba adása mellett (megjegyzem, a tulajdoni illetve kezelői jogok telepítésének általam 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 afelől egyértelműek a kétségeim, hogy ezt ki lehetne terjeszteni az új blokkok építésének az elfogadottságára (Paks léte tény, amit kénytelenek vagyunk elfogadni).

Minden esetre kínálja 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 különféle – 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.

Elgondolkodtató végül, hogy hazánkban egyetlen erőműről és annak bővítéséről van szó, míg Németországban 17 nagyerőmű leszereléséről döntöttek a közelmúltban.⁴⁸ Ezeket az atomerőműveket számos – többnyire megújuló energiahordozóra alapozott – kiserőmű váltja majd fel, ami az energia ellátó 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 atomenergiára épülő energiarendszer (a nagy létesítmények, a hosszú építési és leszerelési idő, stb. miatti) merevsége fékezi a megújuló energiák térhódítását.⁴⁹ A nukleáris energia és a fenntartható, megújuló energiafajták – egyaránt jelentős arányú jelenlétük esetén – nem férnek meg egymással egy elektromos hálózatban.

⁴⁷ Erre hivatkozott, pl. a 25/2009. (IV. 4.) sz. OGY. határozat előterjesztésének az indokolása (http://energiakontrollprogram.hu/sites/energiakontrollprogram.hu/files/h_9173_ogy_hatjav.pdf) és Pálinkás József, az MTA elnöke is egy korábbi előadásában, [http://www.vilagtudomany.hu/index.php?data\[mid\]=7&data\[id\]=671&a_megkerulhetetlen_atomenergia](http://www.vilagtudomany.hu/index.php?data[mid]=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 fogyasztóval*. PhD-értekezés, PTE, Pécs, 2010, 126. Egy 2011-es közvélemény-kutatás már éppen az elutasítók többségével számol, <http://www.origo.hu/itthon/20110914-median-a-tobbseg-elutasitja-a-paksi-atomeromu-elettartamanak-meghosszabbitasat-vagy.html>

⁴⁸ Az atomenergiával kapcsolatos német döntések jogi hátterét itt nincs módom felvázolni, arra külön tanulmányban került sor. Ld. FODOR László: A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései, *Iustum, Aequum, Salutare*, 2013/4, kézirat megjelenés alatt.

⁴⁹ Gerd WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie in Deutschland: Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2012/2, 224; Felix EKARDT: Atomausstieg, Eigentumsgarantie, Abwerrechte und Schutzgrundrechte. *Natur und Recht* 2012/12, 815. Utóbbi szerző azt állítja, hogy a megújulók (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 előtérbe 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 megfordítva 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 SCHWEITZER-RIES–Irina RAU: Akzeptanz Erneuerbarer Energien. In: Thorsten MÜLLER (Hg.): *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Baden-Baden, Nomos, 2012, 107-119.