



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

Ügyszám: JNO-128/ /2010.

a paksi atomerőmű bővítésére irányuló kormányzati előterjesztés tárgyában

I. A panasz

1. Az Energia Klub Környezetvédelmi Egyesület (jelenlegi elnevezése: Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ) panasszal fordult a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához (továbbiakban: a Biztos), azzal, hogy állapítsa meg az új atomerőművi blokk(ok) létesítésének előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadásáról szóló 25/2009. (IV. 4.) OGY határozat (továbbiakban: paksi OGY határozat) előkészítetlensége, rövid indokolása és terminológiai hibái miatt az OGY határozat meghozatali eljárásával összefüggően az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot.
2. A panaszos beadványában azt is kifogásolta, hogy az egyébként 98%-os parlamenti többséggel elfogadott OGY határozat személyi, tárgyi és időbeli hatályát a jogalkotó nem adta meg. Álláspontja szerint a normaszövegből hiányzik a felhatalmazás címzettjének, valamint annak megjelölése, hogy pontosan hány blokkra, milyen termelőkapacításra, és milyen tervezési-megvalósítási határidő mellett adja meg az OGY határozatban a törvény által előírt előzetes, elvi hozzájárulását az Országgyűlés.
3. A beadvánnyal egyidejűleg a panaszos az OGY határozat alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Az Alkotmánybíróság a 610/B/2009 AB végzésében – tekintettel az OGY határozat egyedi jellegére és a normatív tartalom hiányára – az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

II. A hatáskör megalapozása, a vizsgálat szempontjai

4. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 27/A. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlés az egészséges környezethez való alapvető jog védelme érdekében külön biztosként megválasztja a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát.

5. A Biztos tehát alapjogvédelmi tevékenységet lát el. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában kimondta, hogy „a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg.” „A környezetvédelemhez való jog (..) elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” A környezethez való jog sajátossága abban áll, hogy alanya valójában az „emberiség” és a „természet” lehetne, s ehhez kapcsolódva „az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami kötelességet jelenti.”

6. A Biztos alapjogvédelmi tevékenysége során az Obtv. 27/B §. (1) bekezdés szerint figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását. Ennek kapcsán feladata a tudomására jutott visszasságok kivizsgálása, vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése. (27/B. § (1) bekezdés).

7. A Biztos feladata és hatásköre tehát annak ellenőrzése, hogy az állam egyes szervei útján a környezet védelmére és az élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségét teljesíti-e, ezáltal érvényesül-e az egészséges környezethez való jog.

8. A jelen ügyben a panasz elsődlegesen az országgyűlés határozatának felülvizsgálatára irányult, így mindenekelőtt e tekintetben kellett megvizsgálni a hatáskörünket.

9. Az Obtv. 25. § alapján, ha az országgyűlési biztos álláspontja szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság valamely jogszabály vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály (közjogi szervezetszabályozó eszköz) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. A határozat nem jogszabály, továbbá az Alkotmánybíróság 610/B/2009. AB végzésében megállapította, hogy a kifogásolt határozat nem minősül az állami irányítás jogi eszközének sem. Ebből következően a határozat vizsgálatára a Biztosnak nincsen hatásköre.

10. Az Obtv. 29. § (2) bekezdés a) pontja alapján nem minősül hatóságnak az Országgyűlés, így működésének, tevékenységének vizsgálatára nem terjed ki a Biztos hatásköre.

11. Az Országgyűlés döntésre irányuló eljárása az előterjesztéssel kezdődik, annak nem része az előkészítés. A határozathozatal során tehát nem kell figyelemmel lenni az előkészítés szabályosságára, nem kell vizsgálni a megfelelőséget. Az eljárás önálló jellegéből következően a nem megfelelően lefolytatott előkészítés nem eredményezheti a döntés közjogi érvénytelenségét. Világosan elválasztható tehát az Országgyűlés döntéshozatali eljárása és az előterjesztést megelőző előkészítés fázisa. A Biztos hatásköre csak az Országgyűlés

működése vonatkozásában kizárt. Mindebből eredően a kormány előkészítési tevékenysége a Biztos által vizsgálható, arra hatásköre és feladatköre kiterjed.

12. Az atomenergia békés célú felhasználásának kiemelt társadalmi, gazdasági, környezetvédelmi és fenntarthatósági jelentősége miatt a Biztos – feladatköréből eredően – köteles vizsgálni, hogy az atomenergia használatát stratégiai szinten meghatározó döntés előkészítése során az állam, konkrétan a kormány az egészséges környezethez való jog érvényesítésével járt-e el, teljesítette-e intézményvédelmi kötelezettségét. A nukleáris energia alkalmazása ugyanis nem vitásan meghatározó módon érinti a jövő nemzedékek érdekeit, így a jelenben elkövetett mulasztások, visszasságok a jövőben vezethetnek súlyos sérelmekhez.

13. Az atomenergia vonatkozásában kiemelt jelentősége van a társadalmi elfogadottságnak. Az előterjesztés megemlíti, hogy „a magyar lakosság mintegy háromnegyede (73%) egyetért azzal, hogy Magyarországon atomerőmű működik.” A nyilvánosság, a lakosság hiteles tájékoztatása ebből következően is meghatározó fontossággal bír, így erre az előkészítés minden szakaszában különös hangsúlyt kell helyezni.¹

14. Az Országgyűlés az ország legfőbb népképviselői szerve. A társadalom tagjai képviselőiken és az Országgyűlés munkájának nyilvánosságán keresztül értesülhetnek az ország fejlődését alapvetően meghatározó tervekről, folyamatokról, döntésekről. Az Országgyűlés tájékoztatása egyúttal a társadalom tájékoztatását is jelenti. A kormány előterjesztése így nem pusztán a döntést meghozó képviselők, hanem az ország nyilvánossága, a társadalom egésze számára közvetíti az előkészítés eredményeit, a környezeti és egyéb adatokat. Ez alapján állapítható meg, hogy a kormány megfelelően lefolytatta-e az előkészítést, a javaslata megalapozott-e. Az Országgyűlés természetesen szabadon dönt, és döntése nem vizsgálható felül jelen esetben még az Alkotmánybíróság által sem. Éppen a döntés függetlensége és önálló volta miatt ugyanakkor az előkészítés hiányosságai önmagukban is megítélhetőek, anélkül, hogy az egyúttal az Országgyűlés felelősségének vizsgálatát is jelentené.

15. A Biztos vizsgálata mindezekből következően kizárólag a kormány döntés-előkészítési eljárására koncentrál. Elemzi, hogy a kormány határozati javaslata tartalmazza-e a környezeti szempontból szükséges információkat a paksi atomerőmű lehetséges bővítésével, illetve a bővítés volumenével összefüggésben. Ennek megfelelően vizsgáltuk, hogy az energiapolitikáért felelős miniszter a kormány képviseletében az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesítéséről az előterjesztés megfelelő előkészítésével gondoskodott-e.

16. Állásfoglalásunk tervezetét előzetes véleménykérés céljával megküldtük a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium részére. Mindkét minisztérium részletesen kifejtette a tervezettel kapcsolatos álláspontját.

III. A tényállás

17. Az Országgyűlés 2008. április 17-én elfogadta a 2008-2020-ig terjedő időszakra vonatkozó energiapolitikáról szóló 40/2008. (IV. 17.) OGY határozatot. A határozat 12. f) pontjában az Országgyűlés felkérte a Kormányt, hogy: „kezdje meg az új atomerőművi kapacitásokra vonatkozó döntés-előkészítő munkát. A szakmai, környezetvédelmi és

¹ Megjegyezzük ugyanakkor, hogy az előterjesztés egyfelől nem jelöli meg az adatot alátámasztó forrást, másfelől az adat nem a bővítésre, hanem a meglévő erőműre vonatkozik.

társadalmi megalapozást követően a beruházás szükségességére, feltételeire, az erőmű típusára és telepítésére vonatkozó javaslatait kellő időben terjessze az Országgyűlés elé.”

18. A Magyar Köztársaság Kormánya nevében a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter 2009 márciusában a H/9173. számú országgyűlési határozati javaslatot terjesztette elő a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőművi blokk(ok) létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadása érdekében².

19. Az előterjesztés indokolási része rövid terjedelmű, az előterjesztő mindössze másfél oldalban adott megalapozást az országgyűlési döntés meghozatalához. Az előterjesztés rögzíti, hogy az országgyűlési hozzájárulás kizárólag az azt követően elvégzendő előkészítési tevékenységekre terjed ki, melynek keretében – többek között – vizsgálni szükséges a környezeti hatásokat, a fogyasztói igények várható alakulását, a szomszédos energiapiacok várható teljesítmény-helyzetét.

20. Az előterjesztés alapján az Országgyűlés meghozta a 25/2009. (IV. 4.) OGY határozatát, mely szerint „*az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulást ad az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 7. §-ának (2) bekezdése alapján - összhangban a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról szóló 40/2008. (IV. 17.) OGY határozat 12. f) pontjával -, a paksi atomerőmű telephelyén új blokk(ok) létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez.*”

IV. Jogi elemzés

A./ Az atomenergia alkalmazhatósága szempontjából releváns országos tervek

21. A környezetjogi alapelvek rendszerében a megelőzés, együttműködés, integráció és nyilvánosság alapelvei mellett a **tervszerűség elve** az a gyakorlati értékű környezetjogi alapelv, amely a fenntartható fejlődés, a természeti erőforrások és értékek megőrzése, valamint fenntartható használata érvényesülését segíti. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) a tervszerűség elvét – összhangban közvetlenül a gyakorlatra vonatkozó jelentőségével és súlyával – nem az alapelvek között, hanem a Kvt.-nek a környezet védelmének megalapozása című V. fejezetében, „A környezetvédelem tervezési rendszere” alcímmel³ tartalmazza.

22. A Kvt. 48/A. §-a a következő alapvető rendelkezéseket rögzíti:

Az emberi egészség védelme, valamint a természeti erőforrások és értékek megőrzése és fenntartható használata érdekében – e vagy külön jogszabályban foglaltak előírása szerint – a környezettel, annak védelmével, illetve a környezetet veszélyeztető tényezőkkel kapcsolatos általános tervet (**átfogó környezetvédelmi terv**), az egyes környezeti elemekkel, azok védelmével, illetve a környezeti elemeket veszélyeztető egyes tényezőkkel kapcsolatos részletes tervet (**tematikus környezetvédelmi terv**) és egyedi környezeti adottsággal, problémával foglalkozó tervet (**egyedi környezetvédelmi terv**) kell készíteni.

(2) **A tervezés során**

a) az alacsonyabb területi szintű környezetvédelmi tervet a magasabb területi szintű környezetvédelmi tervekkel,

² Az előterjesztő 2009. március 16-án terjesztette az Országgyűlés elé az anyagot, 2009. március 30-án a kijelölt bizottság már tárgyalta. Az előterjesztést a Parlament 2009. április 4-én fogadta el.

³ Kvt. 48/A.-48/F. §

b) a tematikus és az egyedi környezetvédelmi terveket az adott területi szint átfogó környezetvédelmi tervével össze kell hangolni.

(3) A környezetvédelmi terv készítőjének az előkészítés során gondoskodnia kell a terv széleskörű társadalmi egyeztetéséről.

23. A Kvt az **integráció alapelvét**⁴, vagyis a környezetvédelmi szempontoknak a nem elsődlegesen környezetvédelmi tárgyú, illetve célú döntéshozatalban való figyelembevételére vonatkozó szabályokat is rögzíti.⁵

24. A jogi elemzésünk alapvetéseként a tervszerűség és az integráció elve szerint először azokat a vonatkozó országos környezetvédelmi és ágazati szakpolitikai terveket tekintjük át, amelyek az energetika, ezen belül az atomenergia békés célú alkalmazása, illetve a paksi OGY határozat előterjesztése tekintetében relevánsak, egyszersmind a kormánynak az Alkotmány 35. § (1) bekezdés e) pontja szerinti, az ország társadalmi-gazdasági terveinek kidolgozására, és az Országgyűlés által meghatározott társadalmi-gazdasági tervek megvalósulásáról való gondoskodására vonatkozó feladatait, cselekvési terét is kijelölik a hatályuk szerinti időszakban.⁶

25. A vizsgálattal érintett döntés-előkészítési eljárás idején Magyarország hatályos *átfogó környezetvédelmi terve* az 132/2003. (XII.11.) OGY határozattal a 2003-2008. közötti időszakra szólóan elfogadott II. Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP II.) volt.

26. Az energetikára vonatkozó értékelést, valamint az alapvető energetikai célkitűzéseket és irányokat az NKP II. 2. fejezetében⁷ tartalmazza.

27. Az NKP II. Energetika alfejezete csak a radioaktív hulladék elhelyezésének a talaj és a vizek állapotára gyakorolt kedvezőtlen hatását említi, mint az energetikával összefüggő gyakorlati környezetvédelmi szempontot. Energetikai célú fejlesztési szempontként a fejezet *kizárólag* a megújuló energia részarányának jelentős növelését határozza meg célként, a vonatkozó EU előírásoknak és az ENSZ-ben elfogadott célkitűzéseknek megfelelően.

28. A nukleáris energiával összefüggésben az NKP II. csak az atomerőmű leszerelésével összefüggő radioaktív hulladékok kezelésének, elhelyezésének nukleáris környezetbiztonsági kérdéseit érinti⁸, az atomerőmű bővítésének lehetőségével nem számol.

⁴ Az integráció azt a folyamatot jelenti, amely során a környezeti értékek szempontrendszere helyet kap a környezetvédelmi érdekű döntéshozatalban. in.: Bándi Gyula: Környezetjog 2006, Budapest p32.

⁵ Kvt. 43-44. §

⁶ A klíma- és energiaügyi államtitkár álláspontja szerint az állásfoglalás a Kvt.-ben szereplő „tervezési és integrációs alapelvek” megsértésére alapozza az egészséges környezethez való jog megsértését, azonban a *tervezési és integrációs alapelvek* nem alapjogok, hanem a jogalkotás során követendő elvek, megsértésük nem ér fel alapjogi sérelemmel. (...) Az OGY adott határozata azonban nem jogszabály, hanem egy normatív tartalom nélküli határozat, mely előzetes hozzájárulást ad az új blokk(ka)t előkészítő tevékenység megkezdéséhez.”

Ezzel az állásponttal kapcsolatosan felhívjuk a figyelmet az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatára, mely az egészséges környezethez való jogra és annak érvényesülését biztosító állami intézményvédelem összefüggéseire hívja fel a figyelmet. Az állam az egészséges környezethez való jog sajátosságából eredően tevékenységének minden formáján keresztül (a jogalkotásban, a szervezeti, intézményi feltételekben, a gazdálkodásban stb.) köteles előmozdítani a környezeti érdekek védelmét, megőrzésüket és fenntartásukat. Ennek során a környezetvédelem lényegi alapelvei kell, hogy orientálják. A megelőzés, tervszerűség, integráció, társadalmi részvétel stb. elveinek sérelme a környezeti érdekek csökkent figyelembe vételét jelentik. Az átgondolt, a környezeti, társadalmi, fenntarthatósági stb. szempontokat integráló, összefüggésekbe ágyazott tervezés hiánya esetivé, kiragadottá, ennél fogva megalapozatlanná teszi a döntéseket. A megalapozatlanság, az állami kötelesség elmulasztása pedig vitathatatlanul az egészséges környezethez való jog sérelmét jelenti. Az alapjog sérelme az azt tartalommal megtöltő elvek, követelmények, szabályok megsértésén keresztül valósul meg.

⁷ A második Nemzeti Környezetvédelmi Program célrendszere” című 2. fejezetében az ágazatok környezeti hatásait értékelő 2.1.10. alfejezetében tartalmazza „Energetika” címmel a dokumentum 35. oldalán.

29. Ehhez kapcsolódóan kell megjegyeznünk, hogy az általunk vizsgált döntés-előkészítési eljárást *követően* mintegy fél évvel később elfogadott, 2009-2014-re szóló III. Nemzeti Környezetvédelmi Program⁹ (NKP III.) Nukleáris környezetbiztonság¹⁰ alfejezete a célok között a radioaktív hulladék és kiégett üzemanyag biztonságos elhelyezését és megfelelő kezelését, valamint a nukleáris vészhelyzetek korai felismerését és az elhárításra történő felkészülést és együttműködést határozza meg. Ugyanitt a célok elérése érdekében szükséges intézkedések között a *nukleáris létesítmények leszerelésének előkészítésével kapcsolatos tevékenységek* jelennek meg, vagyis az atomenergia tekintetében a leszereléssel ellentétes irányú, vagyis az atomszektor bővítésére, súlyának és részesedésének növelésére irányuló energetikai célt ez a későbbi átfogó környezetvédelmi terv sem tartalmaz.

30. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) 2007-2013¹¹ „4. Prioritás: Környezeti és energetikai fejlesztés”¹² alfejezete is a megújuló energia termelésére és használatára irányuló fejlesztések ösztönzését határozza meg (az energiahatékonyság és -takarékoság mellett) a környezetbarát energetikai fejlesztések eszközeként.

31. A NKP II., valamint az ÚMFT átfogó környezetvédelmi tervi keretében ágazati szakpolitikai *tematikus környezetvédelmi terv*ként helyezkedik el Magyarország 2008-2020-ig terjedő időszakra vonatkozó energiapolitikájáról szóló 40/2008. (IV. 17.) OGY határozat (továbbiakban: energetikai OGY határozat). Az energetikai OGY határozat az NKP II., valamint az ÚMFT keretében az integráció elvének megfelelően határozza meg átfogóan azokat a tematikus ágazati szakpolitikai és az ezekkel szervesen kapcsolódó környezetvédelmi célokat, amelyek az egyes szektorális energetikai fejlesztési terveket meghatározzák.

32. Az energetikai OGY határozat tervezetét, illetve a tervezethez kapcsolódó környezeti értékelést is tartalmazó előterjesztés tervezetét a döntés-előkészítési eljárás során a Kvt. 44. § (2) bekezdése szerinti speciális eljárási szabályoknak megfelelően az azt kidolgozó kormány megküldte véleménynyilvánítás céljából az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak (OKT). Az OKT az előterjesztés-tervezetet véleményezte, az Országgyűlés ezt követően 2008. április 17-i ülésén fogadta el az előterjesztett határozati javaslatot.

33. Az energetikai OGY határozat 12. f) pontja irányozza elő a tervek egymásra épülő rendszerében az atomenergia alkalmazásával összefüggően meghatározott *egyedi környezetvédelmi tervet*.

B./ A kormány által kidolgozott H/9173. számú határozati javaslat jogi értékelése

34. A nukleáris energia alkalmazhatóságának társadalmi és környezetvédelmi szempontból kiemelt fontosságát jeleníti meg az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (Atv.), amikor 7. § (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy: „*Új nukleáris létesítmény és radioaktív hulladéktároló létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez, illetőleg meglévő atomerőmű további atomreaktort tartalmazó egységgel való bővítéséhez az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulása szükséges.*”

⁸ 1.3.1. fejezet Kapcsolatok más átfogó és ágazati fejlesztésekkel

⁹ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat

¹⁰ 5.9.3.2 számú alfejezet

¹¹ 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat

¹² 3.2.4. számú alfejezet

35. Az energetikai OGY határozat 12. f) pontja szerint *az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy: „f) 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 Országgyűlés elé.”*

36. A H/9173. számú határozati javaslat előterjesztése az Atv. 7. § (2) bekezdésén alapult. Az előterjesztett határozati javaslat szövege is kifejezetten hivatkozik a döntésnek az energetikai Ogy határozat 12. f) pontjával való összhangjára, ezért az ebben foglaltak szempontjából szükséges értékelnünk az előterjesztést.¹³

37. Az energetikai OGY határozat 12. f) pontja időbeli struktúrája szerint két, a sorrendiségüknek megfelelően egymásra épülő, konjunktív feltételre tagolódik:

1. **A szakmai, környezetvédelmi és társadalmi megalapozás** az új atomerőművi kapacitások létesítésének szükségességére és lehetséges módjaira vonatkozóan, a döntés-előkészítés folyamatában elsőként, annak alapvető lépéseként;
2. A lefolytatott szakmai, környezetvédelmi és társadalmi megalapozás **eredményei szerint a beruházás szükségességére, feltételeire, az erőmű típusára és telepítésére vonatkozó javaslatoknak az Országgyűlés elé való terjesztése.**

38. Az energetikai OGY határozat tehát rögzíti az Atv. 7. § (2) bekezdés szerinti elvi hozzájárulás megadásához szükséges feltételrendszert, vagyis azt, hogy a kormánynak az egyedi határozati javaslatot milyen döntés-előkészítési folyamatot követően és milyen konkrét tartalommal kell javaslatként az Országgyűlés elé terjesztenie. Az energetikai OGY határozat 12. f) pontja tehát akként értelmezendő, hogy az Országgyűlés csak az itt megjelöltek szerint előkészített előterjesztés alapján adja meg az Atv. 7. § (2) bekezdése szerinti elvi hozzájárulását¹⁴.

39. Az elvi hozzájárulás nem értékelhető egy általános, általában az atomerőművi kapacitásokra vonatkozó hozzájárulásként. Mind a törvény, mind pedig az energetikai OGY határozat megfogalmazásából egyértelműen következik, hogy olyan konkrét, egyedi létesítményekre vonatkozó hozzájárulásra van szükség, amely alapján megállapítható, hogy az ország energiaszerkezeti tervéhez képest a nukleáris szektor részesedése változik-e, illetve amennyiben a kidolgozandó döntés következményében a nukleáris szektor bővülését

¹³ A közigazgatási és igazságügyi miniszter álláspontja szerint: „Az állásfoglalás tervezete figyelmen kívül hagyja, hogy az Alkotmánybíróság 41/1993. (VI. 30.) AB határozata kimondta: nincs az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág. Mivel a hatalmi ágak elválasztására tekintettel a Kormány nem az Országgyűlésnek alárendelt szerv, közjogi értelemben az energetikai OGY határozatban kimondottak nem jelentenek jogi kötelezést a Kormány részére, sem a javaslatétel, sem annak tartalmi-eljárási feltételrendszere tekintetében.” Ezzel az észrevétellel a hatalmi ágak megosztásának elve vonatkozásában egyetértünk, nincs függelmi viszony az Országgyűlés és a Kormány között, ugyanakkor felhívjuk a figyelmet arra, hogy az Atv. 7. § (2) bekezdése az Országgyűlés előzetes, elvi hozzájárulásához köti - többek között - az atomerőmű további atomreaktorral történő bővítését, e hozzájárulás nélkül tehát a Kormány az előkészítő tevékenységeket nem kezdheti meg. Jóllehet jogilag helytálló a miniszter érvelése, azonban az egészséges környezethez való jogból önmagában is következik az, hogy a kormány a legnagyobb körültekintéssel és megalapozottsággal járjon el az atomenergia alkalmazása terén. Mindezek a követelmények tehát voltaképpen nem is az energetikai Ogy határozatból erednek, az csak mintegy külön kiemeli az egyébként is irányadó elvárásokat. Mindebből következően visszas az, ha a kormány nem tekinti magára nézve kötelezőnek az atomenergia használatának elővigyázatosságára, megalapozottságára, nyilvánosságára vonatkozó és az energetikai Ogy határozatban külön is megfogalmazott követelményeket.

¹⁴ Az Országgyűlés határozata tehát etekintetben sem azt fejezi ki, minthogyha e hatalmi ág a kormányzati hatalmi ág fölrendeltjének tekintené magát, csupán él az Atv.-ben meghatározott lehetőséggel és tisztázza az e jogszabály alapján megadandó hozzájárulásának konkrét feltételeit.

irányozza elő, a tervezett bővítés mértékére vonatkozó adatok, információk elengedhetetlenül szükségesek.

40. Az energetika – a klímapolitikával is összefüggésben – a fenntartható fejlődés, a jövő nemzedékek életlehetőségeinek és életminőségének alakulása szempontjából kulcsfontosságú és alapvető terület. Ezen belül a nukleáris energia alkalmazása kiemelt figyelmet, környezeti szempontból fokozott gondosságot, elővigyázatosságot és felelősséget igénylő, speciális feladat és problémakör, amelyet az Atv. 7. § (2) bekezdésében megmutatkozó jogalkotói szándék is jelez. Az Országgyűlés elvi hozzájárulása ugyanis éppen a kérdés kiemelt súlyát hivatott kifejezésre juttatni. Rendkívüli jelentősége van annak, hogy új atomerőművet kizárólag az állam legfelsőbb népképviselői szervének támogatásával lehet létesíteni. Ezen jelentőségből eredő felelősséggel bír a kormány, midőn az Országgyűlés hozzájárulásához folyamodik.

41. A nukleáris energia egyfelől klímapolitikai szempontból tiszta energiának minősül, ugyanakkor azonban az új biztonságpolitikai kockázatok megjelenése, a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésének részben még megoldatlan problémája számos olyan társadalmi és környezetvédelmi kérdést felvet az erre vonatkozó döntések kidolgozása során, amelyek nem hagyhatóak figyelmen kívül. Mindezekre tekintettel a nyilvánosságot, a társadalom bevonását a folyamat valamennyi szakaszában fokozottan biztosítani kell. Ez lehet ugyanis annak garanciája, hogy a nagy társadalmi kockázatokat minden oldalról feltárják és megvitassák olyan civil és szakértői szervezetek és magánszemélyek is, akik szakmai, gazdasági szempontból nem elkötelezettek az erőmű bővítése mellett.

42. Az Atv. 7. § (2) bekezdésében előírt országgyűlési hozzájárulás a meglévő atomerőmű további reaktort tartalmazó egységgel való bővítéséhez, valamint új nukleáris létesítmény létesítéséhez nem tekinthető formálisnak. Nem ítéltető meg továbbá attól függetlenül, hogy következményében az ország energiaszerkezetében milyen változást eredményez. Amennyiben az előkészítendő döntés – mint az általunk vizsgált esetben is – az atomenergia energiapiaci részesedésének növelését eredményezi, annak előkészítése és a határozati javaslat kidolgozása során szükséges vizsgálni azt is, hogy a tervezett bővítés milyen mértékű; milyen, az ország energiaszerkezetét érintő változást okoz, valamint az adott volumenű változás hogyan jelenik meg az ország energiaszerkezetére vonatkozó általános tervekben. Természetesen mindezzel összhangban kell feltárni és indokolni, hogy miért indokolt az új létesítmény, szükséges-e egyáltalán, milyen más módon lehet pótolni és egyidejűleg csökkenteni az energiaszükségletet. Mindezen szempontoknak pedig biztosítani kell a nyilvánosságot. Az elvi hozzájárulás valójában az atomenergiáról szóló elvi döntés, az Országgyűlés arról nyilvánít véleményt, hogy támogatja-e az atomenergia további alkalmazását az országban – egy konkrét létesítmény megvalósulásával.

43. Az energiapolitika, vagyis az ország energiaszerkezetének meghatározott időre szóló tervi meghatározása az integráció elve alapján környezetvédelmi szempontból kiemelt kérdésként stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) köteles.¹⁵ Az országos szintű energetikai tervezés egyik sarkalatos kérdése, hogy egy adott szektor milyen súllyal és energiapiaci részesedéssel szerepel az ország energiaszerkezetére vonatkozó általános tervekben, hiszen a különböző szerkezeti összetételű energiapiacoknak eltérő környezetvédelmi, gazdasági és társadalmi hatásai, vonatkozásai vannak.

¹⁵ Ld. Kvt. 43. § (4)-(5) bekezdése valamint az egyes tervek és programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés ba) pontja. Észrevételében a klíma és energiaügyért felelős államtitkár is hangsúlyozta az SKV kötelezettség meglétét.

44. Abban az esetben tehát, ha az erre vonatkozó szakpolitika az atomenergia-szektor energiapiaci részesedésének növelésének szándékára jut, a kormánynak az általános szintű tervekkel, ezen belül az országos energetikai tervvel való egyeztetetőséget is meg kell vizsgálnia.¹⁶ Eltérés esetén pedig az összhangot az egészséges környezethez való jogból eredő elővigyázatosság, tervszerűség, integráció elve, és az ezeket érvényre juttató jogszabályok, valamint az érvényes tervi iránymutatások alapján kell megteremtenie.

45. Amennyiben egy döntés az ország energiaszerkezetének az erre vonatkozó általános tervekben nem meghatározott és nem előirányzott változását, módosulását okozza, az általánosabb szintű energetikai tervek módosítása a javaslatlételt megelőzően alapvető és elengedhetetlenül szükséges feltétel. A döntés szükségszerűen kihat valamennyi más energiaforrásra, azok használatának alakulására, így az ország gazdaságának fejlődésére is.

46. Egy olyan tartalmú döntés kidolgozása során, amely az ország energiaszerkezetére vonatkozó tervet módosítja, szükséges az energiapolitikai tartalma szerinti stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása a döntés előkészítése során, annak környezetvédelmi megalapozása keretében. Kizárólag így lehet megalapozott döntést hozni. Megkerülhetetlen ugyanis a döntés környezeti, gazdasági és társadalmi hatásainak feltárása, elemzése, így pl. annak vizsgálata, hogy az atomenergia melletti döntés miként befolyásolja a fosszilis energiafelhasználást, a megújuló energia további esélyeit, sőt akár hazánk erre vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásait. Annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy kell-e új atomerőmű, ismerni és elemezni kell a teljes energiaszektor és annak várható alakulását a környezeti és gazdasági változásokkal összhangban.

47. A H/9173. számú határozati javaslat előkészítése azonban nem az energetikai OGY határozat 12. f) pontjának, valamint a Kvt. 43. § (4)-(5) bekezdésében meghatározott, a Kvt. 48/A. §-án alapuló állami intézményvédelmi kötelezettségeknek megfelelően történt. A Kormány által előkészített anyagból nem állapítható meg az, hogy a kormány a döntés előkészítéséhez szükséges szakmai, környezetvédelmi és társadalmi megalapozást megfelelő körben lefolytatta-e, illetve azok milyen eredményre vezettek, nem tartalmazta az atomenergia-szektor bővülésének mértékére vonatkozó környezeti információkat, a beruházás szükségességére, feltételeire, a nukleáris szektor energiapiaci részesedése növekedésének megállapításához szükséges mértékben az erőmű típusára és telepítésére vonatkozó javaslatokat.

48. A megfelelő előkészítés hiányát támasztja alá a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztériumnak (KHEM) a H/9173. számú országgyűlési határozati javaslatához fűzött mindössze másfél oldalas indokolása is, amely az alábbi, a döntés elfogadását követően megvalósítandó célkitűzéseket tartalmazza: „Az Országgyűlés elvi hozzájárulásának megadását követően elvégzendő előkészítési tevékenységek keretében vizsgálni kell különösen:

- a környezeti hatásokat, a 2025. utáni évekre vonatkozó fogyasztói igények várható alakulását, amely többek között figyelembe veszi a Kormány által tervezett energiatakarékosági, energiahatékonyság-növelési programok, valamint a megújuló energiaforrások intenzívebb felhasználásának hatásait,

¹⁶ Az atomenergia energiapiaci részesedésének bővülése nem feltétlenül kapcsolódik össze a meglévő atomerőmű bővítésével: a bővítés, az új atomreaktorot tartalmazó egységek megfelelő időbeli tervezése szerint, a meglévő, de kieső reaktorok kapacitáspótlását is célozhatja.

- a szomszédos energiapiacok várható teljesítmény-helyzetét, és az ebből eredő értékesítési lehetőségeket, valamint a határkeresztező kapacitások és az országhatárokon belüli hálózati rendszerek átviteli kapacitásának megfelelőségét, valamint
- az új atomerőművi kapacitáshoz szükséges rendszerszintű szabályozási, tartalék- és hálózatfejlesztési igényeket.

A fenti vizsgálatok elvégzése után célszerű meghatározni az új atomerőművi blokk(ok) pontos típusát, nagyságát és paramétereit, valamint a blokk(ok) kereskedelmi üzembe helyezésének időpontját.”

49. Az indokolásban foglalt utólagos vizsgálatokat álláspontunk szerint a Kormánynak éppen a döntés előkészítése során, a javaslat benyújtását megelőzően kellett volna lefolytatnia. Mivel pedig a nukleáris szektor tervezett jelentős bővítése módosítja az ország energetikai tervét szükséges lett volna stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása¹⁷ is.

50. Az elmaradt stratégiai környezeti vizsgálatnak az Atv. 7. § (2) bekezdésében foglaltakra tekintettel ki kellett volna terjednie arra is, hogy milyen kockázatelemzéseken alapuló indokok szólnak a telepítés más potenciális helyszíneivel szemben a meglévő atomerőmű bővítése mellett. Egy ilyen súlyú beruházást rendkívül komplex, sok szempontot mérlegelő elemzés kell, hogy megelőzzön. Ezek közül egy súlyozottan figyelembe veendő közismert tény, hogy a paksi helyszín szeizmológiai szempontból nem előnyös. Erről, illetve a helyszín kiválasztásában szerepet játszó egyéb körülményekről sem tartalmaz azonban adatokat az előterjesztés.

51. A kormány által elkészített határozati javaslat előkészítésének és kidolgozásának hiányosságai megmutatkoznak az előterjesztésre kidolgozott határozati javaslat szövegében is, amennyiben az nem tartalmazza a bővítés tervezett mértékére vonatkozó környezeti információkat az alábbiak szerint.

52. Az Atv. 7. § (2) bekezdésében a jogalkotó megkülönbözteti az új nukleáris létesítmény és radioaktív hulladéktároló létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez, valamint a meglévő atomerőmű újabb atomreaktort tartalmazó egységgel való bővítéséhez szükséges előzetes elvi hozzájárulás eseteit. A H/9173. számon előterjesztett határozati javaslat azonban „a paksi atomerőmű telephelyén új blokk(ok) létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez” kéri az Országgyűlés előzetes elvi hozzájárulását, holott tartalmilag a meglévő atomerőmű további atomreaktort tartalmazó egységgel való bővítésére szól a határozati javaslat, nem pedig új nukleáris létesítmény létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez.

53. Megállapítottuk, hogy az Atv. 7. § (2) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezésnek az előterjesztett határozati javaslat szövegében foglalt eshetőlegesen többszám sem felel meg, mert az „egység” szó alapján a határozati javaslat előterjesztésében szükséges lett volna annak pontos meghatározása, hogy a meglévő atomerőműnek konkrétan hány darab új atomreaktort

¹⁷ A klíma- és energiaügyi államtitkár az állásfoglalásunk tervezete kapcsán kifejtette: „Az ÁPV Rt. felkérésére az MVM Zrt. 2007-ben megkezdte a villamosenergia termelés bővítésének vizsgálatát és létrehozta az ún. Teller Projektet, amelynek keretében elvégezte azokat a vizsgálatokat is, amelyek elvégzésének szükségességét a 40/2008. (IV: 17.) OGY határozat is tartalmazza. (...) A Teller Projekt keretében elvégzett vizsgálatok alapján készült a 25/2009. (IV. 2.) OGY határozatot megalapozó kormány-előterjesztés. Ezt követően került sor a 25/2009. (IV. 2.) OGY határozat meghozatalára.” Állásfoglalásunkban azonban nem elsősorban a vizsgálatok hiányát kifogásoljuk, hanem, hogy azokról, azok eredményéről az előterjesztő nem ad számot. Az előterjesztés a Teller Projekt semmilyen részletét sem tartalmazza, annak a Projekt még utalás szintjén sem képezi részét.

tartalmazó egységgel való bővítéséhez kérte a kormány az Országgyűlés előzetes elvi hozzájárulását.¹⁸

54. A H/9173. számon a kormány által előterjesztett határozati javaslatból nem állapítható meg az sem, hogy a meglévő atomerőmű újabb atomreaktort tartalmazó egységgel való bővítésére irányulóan az Országgyűlés elvi hozzájárulását a javaslat alapján mennyi időre adja meg, azaz mennyi időn belül kell az előkészítést megkezdeni, illetve meddig kell a beruházást megvalósítani. Erre tekintettel tehát a határozati javaslat által behatárolni kívánt időintervallum sem tisztázott.¹⁹

55. Kérdéses továbbá, hogy az előterjesztő által benyújtott határozattervezet, mely szerint az Országgyűlés hozzájárul: „a paksi atomerőmű telephelyén új blokk(ok) létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez” pontosan mire irányul. Az „előkészítő tevékenység” fordulat takarhatja a beruházás szükségességének feltérképezését, de jelentheti az engedélyezési eljáráshoz szükséges tervdokumentáció előkészítéséhez adott felhatalmazást is. Így az Országgyűlés által adott általános hozzájárulás eredményeként – az Országgyűlés döntésétől függetlenül – a határozat meghozatala után is eldőlhet, hogy milyen típusú beruházásra kerül sor. Az előkészítő anyagnak és az országgyűlési határozattervezetnek – tekintettel arra, hogy az hosszútávon befolyásolja Magyarország energetikai tervét – kellően konkrétnek és megalapozottnak kell lennie.

C./ Az előterjesztett határozati javaslatból hiányzó környezeti információk megjelenése az átviteli rendszerirányító forrásoldali kapacitásterveinek változásában

56. A forrásoldali kapacitástervek sajátos helyzetüknél fogva megjelenítik az ágazati energiapolitikai tervek lényegi változásait. Emiatt a kapacitásigényeken alapuló, különböző időszakokra vonatkozó, az átviteli rendszerirányító által készített tervek az energiapolitikai jelentőségű tervek gyakorlati leképeződései, amelyek a kitűzött energiapolitikai célokat, illetve azok változásait tükrözik a gyakorlati megvalósíthatóság igénye és szempontjai szerint, különös tekintettel a villamosenergia-rendszer rendszeregyensúlyának szempontjára és igényére.

57. A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.) 3. § 70. pontja adja meg a villamosenergia-rendszer fogalmát²⁰.

¹⁸ A klíma- és energiaügyért felelős államtitkár álláspontja szerint az Atv. 7. § (2) bekezdése alapján „a beruházási konstrukció nyitottsága okán az Országgyűlés határozata nem is tartalmazhatja a felhatalmazás címzettjét, a blokk típusát és nagyságát.” Ezzel az észrevétellel kapcsolatban meg szeretném jegyezni, hogy az állásfoglalásunkban nem a konkrét tervek megfogalmazásának, a műszaki paraméterek pontos leírásának hiányát kérjük számon, pusztán arra mutatunk rá, hogy az előterjesztés szövege ebben a formában túl általános, a felhatalmazás tárgyi korlát nélküli. A vonatkozó egyéb – az állam intézményvédelmi kötelezettségét megállapító – jogszabályok és a keretükben foglalt, általános tervek ugyanakkor kifejezetten előírják a Kormány számára a döntés előkészítése során a nukleáris szektor bővítésének mértékére vonatkozó, irányadó konkrét környezeti információk megállapításának kötelezettségét.

¹⁹ A közigazgatási és igazságügyi miniszter álláspontja szerint az Országgyűlés által meghozott döntés elvi, politikai jellegű, így nem is tartalmazhatta a döntés személyi, tárgyi és időbeli hatályára vonatkozó konkrét adatokat. Kifejtette továbbá, hogy: „a paksi OGY határozat nem jogi, hanem politikai értelemben köti a Kormányt.” Ezzel kapcsolatban ismételtlen rá kívánunk mutatni, hogy az Atv. által megkövetelt országgyűlési hozzájárulás miatt a paksi OGY határozat nem tekinthető kizárólag politikai kötőerőt eredményező jogi aktusnak, hanem az jogi kötelezettséget is meghatároz tekintettel arra, hogy e nélkül nem lehetséges az előkészületi munkálatok megkezdése. Mindazonáltal a miniszter személyi hatályra vonatkozó észrevételét elfogadjuk.

²⁰ Vet. 3. § 70. Villamosenergia-rendszer: az átviteli rendszerirányító által - törvényben meghatározott körben az elosztó közreműködésével - a villamosenergia-ellátási szabályzatokban rögzített elvek szerint irányított erőművek és hálózatok összessége;

58. Az átviteli rendszerirányító konkrét feladatait a Vet. 14.-23. §-ai határozzák meg. A 23. § szerint: „Az átviteli rendszerirányító további feladatainak részletes szabályait a működési engedély és a villamosenergia-ellátási szabályzatok határozzák meg.”

59. A villamosenergia-rendszer fenntartható, dinamikus egyensúlyának a megőrzése, a mindennapok legszélesebb körű villamosenergia igényeinek fennakadás-mentes, folyamatos és biztonságos ellátását biztosító működtetése, valamint az energiapolitika által meghatározott célkitűzések és irányok tervi szintű érvényesítése és megvalósítása, a kitűzött elvi szintű energiapolitikai célok gyakorlati tervezés szintjén való megjelenítése és integrálása a Magyar Energia Hivatal felügyeletével működő átviteli rendszerirányító²¹ Magyar Villamosipari Átviteli Rendszerirányító Zrt. (MAVIR Zrt.) feladata.

60. Az átviteli rendszerirányító MAVIR Zrt. 2008. január 1-jéig hatályos működési engedélye²² az átviteli rendszerirányító feladataként írja elő a villamos-energiarendszer közép- és hosszútávú alakulásának jelzését²³, valamint feladataként határozza meg a villamos-energiarendszer közép- és hosszútávú tervezését²⁴:

„Az Engedélyes 2009. november 30. napjáig, ezt követően minden második évben november 30-ig köteles a Hivatalnak megküldeni a villamosenergia-rendszer 15 évre előretekintő forrásoldali kapacitásigényét, amely a várható villamosenergia-igényeket, az igények alapján szükséges erőművi teljesítőképességeket és azok rendszerszabályozási szempontból célszerű összetételét elemzi és értékeli, figyelembe véve a rendelkezésre álló importforrásokat is.”²⁵

61. Az általunk vizsgált időszakra vonatkozó forrásoldali kapacitásterv²⁶ a következő megállapítással zárul: „Látható a jelenlegi irányzat: földgáz és megújuló. A nagy kérdés az, hogy mikor jöhet ismét a szén (2010 után) és mikor kell új atomerőmű (2020 után) ahhoz, hogy továbbra is több lábbon álló, rugalmas, biztonságos és versenyképes magyarországi erőműpark legyen, vagy a jelenlegi módosulásával ilyen alakuljon ki.” Ennek megfelelően a dokumentum jelenleg nem tartalmaz az atomenergia-szektor bővülésére, bővítésére utaló adatot, hanem az atomenergia változatlan energiapiaci részesedésével számol.

62. A 2009. november 6-án elfogadott forrásoldali kapacitásterv²⁷ ugyanakkor már a hosszútávú tervek között konkrét tervként szerepelteti a paksi atomerőmű egy atomerőművi blokkal való bővülését 2025-re a paksi atomerőmű működő **V. blokkjának bruttó 1000 MW teljesítményével számol**²⁸.

63. Az új forrásoldali kapacitásterv tehát már konkrét tényként kezeli a fejlesztés megvalósítását és szerepelteti a nukleáris energia energiapiaci részesedésének 50%-os növelését tartalmazó adatokat annak ellenére, hogy az erre vonatkozó átfogó és tematikus

²¹ TSO – integrated transmission system operator - 2006. január 1-től az Országos Villamosenergiái Teherelosztó jogutódaként működik.

²² A Magyar Energia Hivatal 84/2008. számú határozatával hagyta jóvá a MAVIR Zrt. Átviteli rendszerirányítói működési engedélyét I.2.13. pontja

²³ A működési engedély I.2.13. pontja

²⁴ . A működési engedély 2. 18. pontja

²⁵ Működési engedély I. 2. 18. a.)

²⁶ A villamosenergia-rendszer közép- és hosszú távú forrásoldali kapacitásterve, MAVIR-KTO-DOK-0037-00-2007-09-30., 2007. szeptember 30.

²⁷ A villamosenergia-rendszer közép- és hosszú távú forrásoldali kapacitásterve MAVIR-KTO-DOK-0037-00-2009-11-06., 2009. november 6.

²⁸ 9. táblázat, Várható villamosenergiái teljesítőképességek 2025-ben, 24. oldal

tervek²⁹ nem tartalmazzák az atomenergia energiapiaci részesedésének bővítésére vonatkozó pozitív rendelkezést³⁰.

64. A kormány által előterjesztett H/9173. számú határozati javaslatban – az energiapolitikai Ogy határozatban foglalt tematikus tervvel ellentétesen – már konkrét és közvetlen implicit célként határozódik meg az atomenergia energiapiaci részesedésének az új létesítendő atomerőművi blokkok révén megvalósuló bővülése a hatályos energiapolitikai terv 2020-ig tartó időbeli hatályán túlmutatóan. Erre vonatkozólag a villamosenergia-rendszer gyakorlati kapacitásterveiben konkrét adatokat, környezeti információt is találunk, amelyek az Országgyűlés elé terjesztett határozati javaslatból még hiányoztak.

65. Megállapítottuk, hogy a kormány a paksi OGY határozat alapjául szolgáló határozati javaslatának kellő megalapozottság nélkül való előterjesztésével részint tematikusan megváltoztatta a hatályos átfogó energiapolitikai tervet, részint pedig *új tematikus energetikai tervet* határozott meg, amivel egyúttal a 2020-at követő időszakra szóló átfogó energiapolitikai tervezhetőséget is korlátozta és leszűkítette.

66. Megállapítottuk továbbá, hogy a Kormány az erre vonatkozó döntés előkészítése és a tervek kidolgozása során a környezetvédelmi megalapozásra vonatkozóan az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülését biztosító állami intézményvédelmi kötelezettségeit nem teljesítette, s e mulasztásával az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot okozott.

VII. A vizsgálat megállapításainak összefoglalása

67. Megállapítottuk, hogy a H/9173. számú határozati javaslatot úgy terjesztette a kormány az Országgyűlés elé, hogy

1. abban nem tükröződik, hogy a kormány a javaslat Országgyűlésnek való előterjesztését megelőzően az előterjesztéséhez szükséges környezetvédelmi, társadalmi és szakmai megalapozást, valamint az atomerőmű bővítés volumene szerint szükséges előzetes stratégiai környezeti vizsgálatot lefolytatta-e, és ezek milyen eredményre vezettek;
2. a döntés előkészítése során nem vizsgálta, hogy ténylegesen szükség van-e a többlet atomenergiára, és ha igen, milyen mértékben;
3. nem határozta meg a javaslat egyedi tartalmát, annak konkrét tárgyi hatályát, nem tartalmazza az atomenergia-szektornak az országos energiaszerkezeti tervekben meghatározott energiapiaci részesedése növelésére vonatkozó környezeti

²⁹ Id. előbb a 14-30. pontokban

³⁰ A közigazgatási és igazságügyi miniszter álláspontja szerint: „(...) az állásfoglalás tervezete részletesen taglalja, hogy az új atomerőművi kapacitás nem jelenik meg a Magyar Villamosipari Átviteli Rendszerirányító Zrt. (MAVIR Zrt.) kapacitásterveiben, vagyis összehangolhatatlannak tartja az atomerőmű bővítésére vonatkozó országgyűlési döntést és az ágazati terveket. A tervezet e felvetése azonban annyiban megkérdőjelezhető, hogy elvárma a MAVIR Zrt.-tól, hogy megelőlegezze az országgyűlési döntés alapján meg csak elkezdődött munkálatok eredményét a terveiben.” Állásfoglalásunk vonatkozó része a miniszter álláspontjával szemben éppen arra mutat rá, hogy míg a Kormány által kidolgozott határozati javaslat nem tartalmazza a kapacitásváltozásra vonatkozó környezeti információkat, addig a döntés előterjesztését követően elkészített 2009. évi rendszerirányítói kapacitásterveben ezek a határozati javaslatból még hiányzó, alapvető környezeti információk már konkrét számadatokként szerepelnek. A bővítés mértékére vonatkozó adatok hiánya következtében a döntés környezetvédelmi megalapozása során az országos energiaszerkezeti tervben bekövetkező változásokhoz kapcsolódó előzetes stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatására nem kerülhetett és nem került sor. Ez álláspontunk szerint az egészséges környezethez való alapvető jog állami intézményvédelmével kapcsolatos mulasztást jelent.

információkat, valamint azt sem, hogy a kormány milyen környezetvédelmi tényezők figyelembe vételével javasolta a paksi atomerőmű bővítését.

68. Megállapítottuk, hogy a kormány a határozati javaslat előkészítése és előterjesztése során az egészséges környezethez való jog állami intézményvédelmét szolgáló kötelezettségei elmulasztásával az egészséges környezethez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozott.

VIII. Kezdeményezés

69. Az Obtv. 21. §-a alapján kezdeményezem a Magyar Köztársaság Kormányánál, hogy az új atomerőmű előkészítésére vonatkozó hatásvizsgálatok, stratégiai környezeti vizsgálatok eredményeit és megállapításait – azok elkészültét követően haladéktalanul – hozza nyilvánosságra.

70. Az Obtv. 21. §-a alapján kezdeményezem a Magyar Köztársaság Kormányánál, hogy tájékoztassa a közvéleményt az új atomerőművi blokk előkészítésének jelenlegi helyzetéről és a további előkészítést a nyilvánosság teljes biztosításával folytassa.

71. Az Obtv. 21. §-a alapján kezdeményezem a Magyar Köztársaság Kormányánál, hogy megfelelő társadalmi, szakmai és környezetvédelmi megalapozást követően, a nyilvánosság, együttműködés, megelőzés és tervszerűség alapelveinek érvényt szerezve készítsen előterjesztést az Országgyűlés részére, mely az atomenergia alkalmazásával együtt tartalmazza a hosszú távú energiastratégiát, az energetikai ágazat tervezését, a környezeti, társadalmi, gazdasági hatások elemzésével, különös figyelemmel az energiaszükséglet csökkentésére vonatkozó tervekre és intézkedésekre.

72. Az Obtv. 25. §-a alapján javaslom a Magyar Köztársaság Kormányának, hogy készítsen előterjesztést az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény módosítására annak érdekében, hogy az Országgyűlés hozzájárulására vonatkozó rendelkezések kellően konkrétan kerüljenek megfogalmazásra, illetve, hogy az előzetes elvi hozzájárulás szükség esetén kiterjedhessen a meglévő atomerőmű üzemidejének meghosszabbítására is. Ezen túlmenően biztosítani szükséges az új nukleáris létesítmény létesítésére, meglévő atomerőmű újabb atomreaktor tartalmazó egységgel való bővítésére, valamint meglévő atomerőmű üzemidejének meghosszabbítására vonatkozó egyedi döntések összhangját az országos energetikai, társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi tervekkel.

73. Az Obtv. 25. §-a alapján javaslom a Magyar Köztársaság Kormányának, hogy a 40/2008. (IV. 17.) OGY határozat 12. f) pontjának megfelelő javaslatát terjessze az Országgyűlés elé.

74. Az Obtv. 21. §-a alapján kezdeményezem a Magyar Köztársaság Kormányánál, hogy az energiapolitikai döntések előkészítése során ne pusztán az atomerőművi kapacitás bővítésének lehetőségét és szükségességét mérlegelje, hanem az ország tervezett hosszú távú energiaigényének és az elérhető energiahordozók mennyiségcsökkenésének figyelembevételével, olyan komplex energiastratégiát alkosson, ami a hazai és nemzetközi tudományos eredményekre támaszkodva megfontolja a nem megújuló energiaforrások (fosszilis és nukleáris energia) teljes kivezetésének lehetőségét is. Ebben a folyamatban az egyik legfontosabb szempont az energiaigény csökkentése legyen. Az atomerőmű bővítésének

kérdése helyett hazánk hosszú távú és klímabarát energiabiztonságát szükséges célként megfogalmazni, és ehhez a legmegfelelőbb eszközt megválasztani.

Budapest, 2011. április 22.

dr. Fülöp Sándor,
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa