

A NÉMETORSZÁGI ATOMSTOP ALKOTMÁNYJOGI KÉRDÉSEI¹

FODOR László
egyetemi tanár (DE ÁJK)

1. Problémafelvetés: atomenergia – folytatás vagy felhagyás?

Az atomenergia békés célú felhasználásának kérdései napjainkban egyre időszerűbbé válnak. Ennek okai közt mindenekelőtt a fukusimai katasztrófát (2011 március – december) kell megemlíteni, amely komoly figyelmeztetés a kockázatokra.² Egy másik – az előbbivel ellentétes előjelű – szempont szerint a globális klímaváltozás mérsékléséhez elengedhetetlen az üvegház-gázok kibocsátásának a radikális csökkentése, amihez energiarendszerünket át kell alakítani. Ennek sokak szerint az egyik módja az atomenergia-termelés fejlesztése és egyidejűleg a fosszilis tüzelőanyagok használatának a visszaszorítása lehet.

Az utóbbi években egyre többet hallani arról, hogy Magyarország fejleszteni kívánja atomerőmű-kapacitását. Ezzel összefüggésben elhangzik az is, hogy a hazai energiaellátás biztonsága (az ország energiafüggőségének csökkentése), gazdasági szempontok (a megújuló energiák egyelőre magas költségeinek és a lakosság alacsony fizetőképességének összefüggése) és a klímavédelmi megfontolások érdekében további energiahordozókra, illetve azokból energiát előállító, további létesítményekre – köztük új atomerőmű blokkokra – van szükség.

Megint más előjellel felmerül ugyanakkor a nagy aktivitású atomhulladékok végleges, megnyugtató módon történő ártalmatlanításának a problémája (Németországban

¹ Jelen 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.

² Az Európai Bizottság által előírt stressz-teszt kimutatta, hogy Európában 54, ezek közt Németországban 3 olyan atomerőmű is van, amelyek építésénél kevésbé számoltak, pl. a földrengések kockázatával. A teszt eredményeinek összefoglalását ld. az Országos Atomenergia Hivatal honlapján, [www.oah.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/cbf/\\$File/of_jelent.pdf?OpenElement](http://www.oah.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/cbf/$File/of_jelent.pdf?OpenElement)

pl. a mai napig csak ideiglenes tárolók vannak).³ Közismerten ez az atomenergia elleni érvek közül a legerősebb. Ezen túlmenően újabban a klímapolitikai célok is megjelennek az atomenergia elleni érvek közt: az atomenergia alacsonyabb termelési költsége, illetve az atomenergiára épülő energiarendszer (a nagy létesítmények, hosszú építési és leszerelési idővel) merevsége fékezi a megújuló energiák térhódítását.⁴

Az említett körülmények az aktualitás mellett az atomenergia disszonáns megítélésére is rámutatnak. Nem véletlen, hogy egymással merőben ellentétes döntések születnek. Egyes országok (mint Franciaország, Finnország, Oroszország) továbbra is kiállnak az atomenergia mellett; az ilyen hozzáállást erősíti, hogy a fukusimai atomkatasztrófa nyomán világszerte az atomerőművek biztonsági követelményeinek a szigorítására került sor, s így a jövőben már amúgy is csak „nagyon biztonságos” (harmadik generációs, és néhány évtized múlva már negyedik generációs) létesítmények lesznek megvalósíthatók. Más országok (pl. Ausztria, Svájc, Németország) viszont már korábban kizárták az atomerőművek létesítését, vagy épp a közelmúltban döntöttek a létesítmények leállításáról.

A magyar parlament és (mind az előző, mind a mostani) kormány úgy foglalt állást, hogy meg kell vizsgálni a Paksi Atomerőmű engedélyezett üzemideje meghosszabbításának,⁵ illetve a létesítmény (további blokkal vagy blokkokkal történő) bővítésének a lehetőségét.⁶ A meghosszabbítás – áthidaló megoldás híján, minden elképzelhető forgatókönyv szerint – elkerülhetetlen; de kormányhatározatokból és nyilatkozatokból kiolvashatóan a bővitésről szóló döntés is megszületett már.⁷

Abban a kérdésben, hogy a lehetséges energiapolitikai megoldások közül melyik az ideális, ehelyütt nem kívánok állást foglalni, illetve elemzésekkel szolgálni. Egyetértésemnek kell azonban hangot adnom az olyan álláspontokkal, amelyek szerint elsőként hosszútávon érvényes energiapolitikai döntésre van szükség, s csak teljes körű mérlegelés, társadalmi viták és nyilvánosság nyomán lenne szabad az atomerőművel kapcsolatos, konkrét döntéssel foglalkozni.⁸

³ Gerd WINTER: Aufstieg und Fall der Kernenergie in Deutschland: Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2012/2. 218.

⁴ WINTER i. m. 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.

⁵ Ehhez a parlament 2005-ben elvi hozzájárulását adta. 2008-ban az atomerőmű benyújtotta programját az Országos Atomenergia Hivatalnak. A további 20 évre vonatkozó működésre az engedélykérelmet 2011 decemberében nyújtották be. (MTI, 2011. 12. 03.)

⁶ Ehhez az Országgyűlés 2009 tavaszán adta elvi hozzájárulását 25/2009. (IV. 4.) sz. határozatával.

⁷ 2013. március 4-én pl. a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség előtt hangzott el, hogy „A Kormány elkötelezett a Paksi Atomerőmű bővítésében.” www.fidesz.hu/index.php?Cikk=189626; Az 1196/2012. (VI. 18.) sz. kormányhatározat a Paksi Atomerőmű telephelyén létesülő blokk (blokkok) beruházását kiemelt jelentőségűvé nyilvánította, míg az 1194/2012. (VI. 18.) sz. határozat a további feladatokat ütemezi, az 1210/2012. (VI. 26.) sz. határozat a mecseki uránbányászat újraindítását írja elő, stb.

⁸ Ilyen értelemben megkésettnek (legalábbis az országgyűlési határozathoz képest utólagosnak) tűnik a Nemzeti Energiastratégia, amelyet csupán 2011 őszén fogadott el az Országgyűlés. E dokumentum egyébként a jövő energiarendszerének egyik sarokköveként nevezi meg az atomenergiát, illetve a

Az atomenergia politikai jelentősége nyilvánvaló. Az atomenergiával kapcsolatos döntéseknek az elővigyázatosság, tervszerűség követelményeit is érvényesíteniük kell, s a döntések tartalmát olyan konkrétan kell (kellene) meghatározni, hogy később – a végrehajtás egyre alacsonyabb szintjein az egyre kevesebb kontroll mellett – azokat ne lehessen tágran értelmezni, esetleg rövidtávú érdekekhez igazítani. Mindezekre (csakúgy, mint a korábbi, s megelőzőleg ugyancsak elképzelhetetlennek tartott balesetekre, vagy a radioaktív hulladékok kezelésének máig megoldatlan problémáira) a hazai civil szervezetek, illetve a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa is felhívták a figyelmet.⁹

Mára ugyanakkor a Paksi Atomerőmű bővítésének kérdése (is) a parlamenti pártok közötti, sokszor elvtelen politikai alkuk tárgyává vált. A tisztánlátást a nem mindig egyértelműen kirajzolódó érdekvonalak is nehezítik. A hétköznapi ember pedig a – saját, s utódai sorsát is nemzedékeken keresztül meghatározó – kérdéstről gyakran csak torzított formában tájékozódhat. Többek között arról olvashatunk a napi sajtóban,¹⁰ hogy kormányzati elképzelések szerint az atomenergia választása az Európai Unió klímapolitikai törekvéseiből egyenesen következik. Az is megfogalmazódott, hogy noha Németország – mintegy túlreagálva a fukusimai katasztrófát – az atomenergiával való felhagyás útját választotta (nota bene Svájc és Ausztria is, amiről nem esik szó), de az (csak) egy a mának szóló, alapvetően politikai döntés; illetve túl költséges a megvalósítása, és (az atomenergia kiváltása, részben szénerőművekkel) jelentős széndioxid-kibocsátással jár majd – tehát mi nem követhetjük ezt az utat. A német atomstop – gyakran nem minden torzítás nélkül említett – tényei és várható következményei fontos érvekké váltak a paksi Atomerőművel kapcsolatos vitákban.¹¹

Az uniós és a német közpolitikáról, jogról szerzett ismereteim tükrében az iménti kijelentések elgondolkodásra s utánajáráásra késztettek. Részletes bizonyítás nélkül is állítható, hogy az Európai Unió nem korlátozza közvetlenül az energiahordozók közötti választást. Egy ilyen szabályozáshoz egyébként az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 192. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint egyhangú döntés lenne szükséges. Persze igaz, hogy az EU elvárja a tagállamoktól a megújulóknak előnyben részesítését, s előírja azok minimális arányát is, akárcsak az üvegházhatású gázok kibocsátásának a korlátozását (az erről szóló jogi aktusokat hosszan sorolhatnám).¹² Emellett azonban a tagállamok joga és felelőssége marad a választás (vagyis a ter-

Paksi Atomerőmű további üzemelését, s több scenárió szerint a bővítését is egyben. 77/2011. (X. 14.) sz. OGY határozat a nemzeti energiastratégiáról (MK 2011/119. 30206).

⁹ JNO 128/2010. sz. állásfoglalás.

¹⁰ Origo internetes hírportál, 2011. 12. 27. „A tiszta és olcsó árammal indokolja a kormányzat a paksi bővítést” – www.origo.hu/idojaras/20111220-nem-enedheti-meg-maganak-az-atomstopot-magyarorszag-interju-a.html

¹¹ Pl. CSERHÁTI András: A leépítők – osztrák, olasz, német, svájci és japán atomenergia. *Nukleon*, 5., 115. 2012 szeptember, 3–7., mnt.kfki.hu/Nukleon/index.php?action=abstract&cikk=202

¹² Áttekintésüket ld. egy az EMLA Egyesület honlapján olvasható, 2009-ben közzétett tanulmányomban, emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Europai_Unio_Klimacsomagja.pdf.

mészeti, geopolitikai, gazdasági, etikai, stb. adottságoknak megfelelő döntés a különböző energiahordozókról, így az atomenergia használatának folytatásáról is). Azt pedig, hogy van választás, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy pl. a németek más-képp döntöttek.

Könnyen cáfolható az is, hogy a német döntés (csak) a mának szóló, pusztán politikailag (érzelmileg) motivált elhatározás lenne. Igaz, az atomenergiát ellenző választópolgárok tábora az utóbbi években jelentősen gyarapodott, illetve a Németországi Szövetségi Köztársaság kormánya és törvényhozása is érzékenyen reagált a japán sokkhatásra, de a 2011-es energiapolitikai és jogszabályi változások nem radikálisak. A leállásról, azaz a régi erőművek folyamatos bezárásáról, és – ezzel együtt, magától értetődően – új erőművek építésének a tilalmáról szóló német döntés, illetve döntések ugyanis nem újak, hanem egy immár bő évtizede megkezdődött folyamat részei.

Az ellenérvek utolsó csoportjára rátérve, tény, hogy a német atomstop nem felel meg minden tekintetben az ésszerűség kritériumainak.¹³ Máris vannak pl. negatív hatásai az áram árára, és átmenetileg biztosan megnehezíti a szén-dioxid kibocsátás-csökkentési célok elérését. Mindezek azonban kellően hatékony kibocsátás-kereskedelmi rendszer és energia-hatékonyági intézkedések révén kompenzálhatók. Ezt támasztják alá az első bezárások eddigi tapasztalatai is, amelyek egyáltalán nem igazolják vissza a legsötétebb várakozásokat. Ebben bizonyosan szerepet játszanak a német „energiafordulat” egyéb intézkedései.¹⁴

Azt, hogy az atomstop mit jelent jogi szempontból, s milyen alkotmányjogi kérdéseket vet fel (a közigazgatási jogi, Európa-jogi, gazdaságossági, technológiai, politikai, etikai és más, egyébként ugyancsak lényeges szempontokat éppen csak érintve), az alábbiakban kívánom megvilágítani. Ehhez egyaránt felhasználom a tárgykörben született jogszabályokat, bírói gyakorlatot, a legújabb szakirodalmat, s az interneten is elérhető napi sajtó információit.

2. A német atomstop (Atomausstieg) főbb tényei

Németországban az atomenergiával kapcsolatos, aktuális jogi problémák¹⁵ részben azonosak azokkal, amelyekkel Magyarországnak is szembe kell néznie: ilyen a biztonsági követelményszint folyamatos fejlesztésének igénye, vagy a kiegészítő fűtőelemek ártalmatlanításának a megoldatlansága. Vannak emellett sajátos kérdések is, amelyek pl. az ország föderális berendezkedéséből adódnak (a szövetség és a tartományok közti hatáskörmegosztás), és különösen az atomenergia villamosenergia-termelési célú hasznosításával való felhagyás (Atomausstieg) összetett tárgyköre. Az Atomausstieg (atomstop) kifejezés alatt értik:

¹³ Pl. konfliktus forrása Franciaországgal. E megközelítésre röviden utalt egyébként Armin von Bogdandy is egy vele készült hazai interjúban. *Fundamentum* 2011/2, 44.

¹⁴ Különösen a megújuló energiákra való gyors ütemű átállást kell megemlíteni. Ehhez ld. FODOR László: Egy sikertörténet – A megújuló energiák terjedésének ösztönzése Németországban. *Közjogi Szemle*, 2013/2.

¹⁵ Kerstin ORANTEK: Einführung in das Atom- und Strahlenschutzrecht. *Natur und Recht*, 2011. 856.

- azt a döntést, amelynek alapján meghatározott feltétel bekövetkeztével vagy időszak leteltével a nukleáris létesítményeket leállítják (leszerelik),
- azt a folyamatot, illetve időszakot, amelynek során a döntést megvalósítják,
- in concreto: a Schröder-kormány és a németországi atomerőművek tulajdonosai, vagyis a négy legnagyobb energiaipari konszern (az RWE, az E.on, az EnBW, és a Vattenfall) között 2000-ben kötött megállapodást, amely szerint meghatározott mennyiségű elektromos áram megtermelését követően a létesítményeket leállítják (atom-megállapodás, Atomkonsens),
- a Bundestag 2011. június 30-ai határozatát is, amely az erőművek üzemidejének 2010-ben elhatározott meghosszabbításával szemben nyolc erőmű leállításának azonnali megkezdéséről, és a megmaradó kilencnek a későbbi leállításáról szól.

Németország első atomerőművei még az 1950-es évek végén épültek, s 1960 körül kezdték meg az energiatermelést. Összesen 37 erőmű létesült az országban, amelyek közül az ezredfordulóra 20 maradt üzemben (ezeken kívül a németek több erőművet „szállítottak” más országoknak, pl. Brazíliának). Az atomstop ezekre, illetve a tervbe vett erőműépítésekre vonatkozik. Az atomstop hatására (persze amellet pl. a megújuló energiák térhódítása miatt is) a német energiaszerkezet jelentős változáson esik át: 2000-ben 29,5%, 2010-ben 22,4%, 2012-ben pedig már mindössze 16,1% volt abban az atomenergia aránya.¹⁶

Az atomstop csupán azt jelenti, hogy az ország lemond a nukleáris energia termeléséről, azt azonban nem, hogy az atomenergiából származó villamos energiáról is egészében lemondana. A külföldről (pl. Franciaországból) importált villamos energia ugyanis részben ilyen eredetű.

2.1. A 2002-es novella és az atom-megállapodás

Az atomstop a szövetségi alaptörvénynek megfelelően szövetségi szintű jogalkotást feltételez. Az atomenergia békés célú felhasználásáról és az annak veszélyeivel szembeni védelemről 1959-ben született meg az NSZK törvénye,¹⁷ amelyet időközben tucatszori alkalommal, köztük több ízben novelláris jelleggel módosítottak.

A 2002-es novella a 2000-ben kötött atom-megállapodáshoz kapcsolódik, s legfontosabb motívuma a nukleáris energia kockázatainak az újraértékelése. A novella megtiltotta az új (kereskedelmi céllal áramot termelő) atomerőművek létesítését, a régiak üzemidejét pedig termelési kvóták rögzítésével – az üzembe helyezés időpontjától számítva – átlagosan 32 évben maximalta (addig az erőművek működési idejét a törvény nem korlátozta). E szabályozás szerint 2000. január elsejétől számítva a német atomerőművek összesen 2,62 millió GWh (gigawattóra) villamos energiát termelhetnek, ami az eredetileg tervezett mennyiség kb. 92%-a. A rugalmasság jegyében az egyes erőműveknek kiosztott termelési kvóták átruházhatók, ezért azt nem le-

¹⁶ Bruttostromerzeugung in Deutschland von 1990 bis 2012 nach Energieträgern. www.ag-energiebilanzen.de/viewpage.php?idpage=1

¹⁷ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz), 1959. 12. 13., BGBl. (szövetségi közlöny) I S. 814.

hetett előre, pontosan megmondani, hogy egy konkrét létesítmény bezárására mikor kerül majd sor (az utolsó erőmű blokk leállítását 2021-re valószínűsítették). További, lényeges rendelkezései szóltak a törvénymódosításnak a létesítmények rendszeres felülvizsgálatáról (korábban ilyen kötelezettség nem volt), a rendezett leállítás keret-szabályozásáról (a részletek meghatározását a törvény a kormányra bízta), a kiégett fűtőelemek kezelésének az ártalmatlanításra korlátozásáról (2005 nyara óta ezért nem mehetnek már az atomvonatok a brit és francia regeneráló létesítményekbe¹⁸), a kiégett fűtőelemek átmeneti tárolására szolgáló berendezések építésére irányuló kötelezettség előírásáról az üzemeltetők számára, valamint az atomkárak fedezetére szolgáló, kiegészítő biztosíték összegéről, amit tízszeresére (2,5 milliárd euróra) emeltek (az üzemeltetők korlátlan felelőssége csak a súlyos nukleáris balesetekre és a fegyveres konfliktusokra nem terjed ki). A 2002-es novella alapján 2005-ig le is állítottak két erőművet, s a termelési kvóta kimerülésével immár újabb létesítmények kerültek volna sorra 2010-ben és 2011-ben.

2.2. A 2010-es „enyhülés” (a 11. novella)

Ehelyett azonban 2010 októberében a szövetségi törvényhozás – a kormány és a konszernnek közötti újabb megállapodás nyomán – ismét módosította az atomtörvényt, átlagosan mintegy nyolc évvel hosszabbítva meg az 1980 előtt üzembe helyezett hét reaktor, s tizennégyvel a maradék tíz, újabb létesítmény üzemidejét.¹⁹ A kormány a novella előterjesztésekor az atomenergiára ún. áthidaló technológiaként tekintett 2010-ben, amelynek az alkalmazása addig szükséges, ameddig megújuló energiahordozókkal megbízható módon nem váltható fel. Ennek megfelelően a 2002-ben rögzített „maradék termelési kvótákat” ugyan megnövelték, de a bezárás szándékától nem álltak el, s az új létesítmények kivitelezésének a tilalmát továbbra is fenntartották. Ugyanakkor a hatóságokat terhelő (pl. utólagos biztonsági intézkedések elrendelésére irányuló) kötelezettségek enyhítése, illetőleg bizonyos előírásoknak – jogszabály helyett – a konszernekkel kötött megállapodásban való rögzítése révén némileg csökkent a biztonsági követelmények szintje.²⁰ Ezek az intézkedések mindössze 3 hónapig voltak hatályban.

¹⁸ Az atomvonatokat érő incidensek, legutóbb 2011 telén német tüntetők tiltakozása, a tárolásra előkészített német hulladék „hazafelé” vezető útján, azaz Franciaországból a németországi Gorleben felé (ahol átmeneti tároló üzemel) vezető úton következtek be. A két ország megállapodása szerint 2012-ig minden német atomhulladéknak el kellett hagynia Franciaországot.

¹⁹ Szemléletes kifejezés erre a váltásra, a „kiszállás a kiszállásból” (Ausstieg aus dem Ausstieg). www.focus.de/politik/deutschland/tid-18598/zehn-jahre-atomausstieg-meilenstein-als-zerreissprobe_aid_518339.html; WINTER i. m. 216.

²⁰ Cornelia ZIEHM: Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2011/1. 8. Ezzel összefüggésben egyébként az Európa-jognak való megfelelés kérdése is felmerült; Remo KLINGER: Ist vier Mal jetzt Luxemburger Recht? – Drittschutz in der Novelle des Atomgesetzes. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2010/12. 561–562.

2.3. A szigorodó biztonsági elvárások és egyes erőművek bezárása

Időközben persze más, említésre méltó változások is bekövetkeztek az atomerőművekben, amelyek megannyi kérdést vetnek fel. Amellett ugyanis, hogy egyes létesítményeknek letelt az üzemideje (azaz elfogyott a termelési kvótája), ami a jogszabályváltozással reaktiválható, másokat biztonsági okokból állítottak le, nem tudván teljesíteni a szigorú követelményeket.²¹ Ezeknek termelési kvótája szabadult fel, ami átruházható. A létesítményeknek volt egy harmadik csoportja is, amelyknél eltekintettek a szigorodó előírások érvényesítésétől, mondván, hogy az jelentős terhet róna az üzemeltetőkre, miközben nekik az atomstop miatt a létesítmények rövidtávú bezárására kell készülniük, s ebben a fázisban a szigorítás (vagyis fejlesztések előírása a kötelező leállás előtt) sértené az arányosság követelményét.²² E körülmények természetesen felerősítették azokat a hangokat, amelyek az atomtörvény módosítását (vagyis az üzemidő meghosszabbítását 2010-ben) minden lehetséges eszközzel elkarták lehetetleníteni, felhasználva erre a szövetségi tanács jogosítványait is.

2.4. Fukushima hatásai – a 13. novella

2011 márciusában aztán – egy 9-es erősségű földrengés és az azt követő cunami; mindaddig elképzelhetetlennek tartott természeti csapás nyomán – bekövetkezett a fukusimai katasztrófa, amelyre tekintettel a német kormány átértékelve az előző koalíciónak az atomenergiával kapcsolatos, 2010-es álláspontját, saját hatáskörben ún. atom-moratóriumot rendelt el. Ennek keretében valamennyi erőművet azonnali biztonsági felülvizsgálatnak vetették alá, s előírták nyolc (köztük a hét legrégebbi) erőmű leszerelését, aminek a megkezdésére az üzemeltetők három hónapos határidőt kaptak. A jogalapját illetően erősen vitatható döntést követően, 2011. június 30-án megszületett az atomtörvény 13. módosítása is, amelynek legfontosabb rendelkezése a meghosszabbítást kimondó, 2010-es rendelkezések visszavonása, s a létesítmények hátralévő üzemidejének újraszabályozása, fokozatos leállásuk előírása (immár konkrét határidőkkel), aminek az utolsó létesítmények esetében 2022 végére be kell fejeződnie. (Jelenleg egyébként 9 erőmű áll még a rendszerben.)

A 2011-es döntés ellen 2012 nyarán több alkotmányjogi panasz benyújtására került sor, többek közt kifogásolva, hogy az diszkriminatív, megsértette az üzemeltetők tulajdonhoz való jogát és a foglalkozás szabadságát, vagy hogy az atommoratóriumot jogszerűtlenül rendelte el a kormány. A négy konzern közül egyébként csak három lépett fel (a negyedik 98%-ban köztulajdonban lévén, az alkotmányjogi panasz

²¹ Az egyik ilyen határozatról épp 2013 elején állapította meg a közigazgatási felsőbíróság, hogy törvényellenes volt. Az ítélet nem jogerős, ellene Hessen tartomány fellebbezett. – Hessen zieht wegen *Biblis-Urteil* vor Bundesverwaltungsgericht, beck-online.beck.de, becklink.1026149.

²² Reiner GEULEN – Remo KLINGER: Bedarf die Verlängerung der Betriebszeiten der Atomkraftwerke der Zustimmung des Bundesrates? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2010. 1118., 1120–1121.

lehetősége kizárt;²³ ebben egyébként is egy olyan tartomány bír többségi tulajdonnal, amelyik atomenergia-ellenes), ők beadványuk sikere esetén 15 milliárd eurós kártalanítási igényt szeretnének érvényesíteni az állammal szemben.²⁴

2.5. Az atomstop alaptörvényi deklarálására irányuló törekvések

A törvényhozó nem csak nálunk, hanem Németországban is egyre gyakrabban tárgyal olyan törvénytervezeteket, amelyek napi politikai kérdéseknek az alaptörvényi szabályozására irányulnak, illetve tilalmazó tényállásként korlátozzák a jogalkotó mozgásterét. Ezek szem elől tévesztik, hogy az alaptörvény rendszeren az alapja illetve a kerete, de nem tárgya a politikának. Azt is figyelmen kívül hagyják, hogy a tilalmazó tényállások az alkotmány rugalmas (a mindenkori társadalmi értékrenddel szemben semleges) természetével dogmatikailag nem férnek össze, az ilyen tényállások illetve módosítások lerontják az alaptörvény normativitását.²⁵ Az atomstop témaköre is e körbe tartozik immár.

A szövetségi alkotmánybíróság a '70-es évek második felétől több ítéletében is megállapította, hogy az akkori alaptörvény rendelkezéseivel az atomenergia békés célú felhasználása nem ellentétes.²⁶ Ezért annak érdekében, hogy az atomstoptól a német állam az atomenergia barátainak későbbi hatalomra kerülése esetén ne lépessen vissza, egyes pártokban 2011 tavaszán felmerült a népszavazás, és azzal összefüggésben az alkotmánymódosítás igénye.²⁷ Az eddigi két törvényjavaslat közös eleme, hogy a szövetségi alaptörvénynek a környezetvédelemről szóló, 20a cikkelyéhez kapcsolta volna az atomenergia felhasználásának tilalmát, a működő létesítmények folyamatos leállítását (arányosság), illetve az új létesítmények tervezésének tilalmát. Mindkét javaslat elakadt azonban, s a jelen parlamenti ciklusban vélhetőleg már nem is sikerül az atomstop „betonozása.” A kezdeményezés a 2013 őszén esedékes parlamenti választásokra tekintettel lekerül majd a napirendről, ami egyébként

²³ EnBW verzichtet auf Verfassungsbeschwerde wegen Atomausstiegs, beck-online.beck.de, becklink 1021635.

²⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung 2012. 06. 13., www.faz.net/aktuell/wirtschaft/verfassungsbeschwerde-gegen-atomausstieg-bundesregierung-trotz-tkonzernforderungen-11784608.html.

²⁵ A magyar Alaptörvényből példaként említhető a szennyező hulladékok elhelyezés céljából való behozatalának a tilalma, vagy a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság előírása a XX. illetve XXI. cikkben. E rendelkezések még európa-jogi aggályokat is felvetnek. FODOR László: Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog. *Magyar Jog*, 2012/11. 641–652.; Uő.: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012. 65–75.

²⁶ Daniel ENZENSBERGER: Gehört der Atomausstieg in das Grundgesetz? *Humboldt Forum Recht*, 2013/4. 30. www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/4-2013/index.html

²⁷ SPD-Landeschef Maas fordert Volksabstimmung zu Atomausstieg, beck-online.beck.de, becklink 1011840.

valószínűleg nem vezet az atomenergiával kapcsolatos újabb pálforduláshoz, hiszen az atomenergia széleskörű társadalmi elutasítását egyre több politikai erő respektálja.²⁸

2.6. Új adó a fűtőelemekre

2010-ben a meghosszabbításra tekintettel új szabályozóelemként került az atomenergia szabályozásába a nukleáris fűtőelemekre kivetett „fogyasztási” adó. Az ebből származó bevétel a megújuló energiák támogatását teszi lehetővé.²⁹ Az adó kevésbé kifizetődővé teszi az erőművek további üzemeltetését, s azt az energiavállalatok várakozásai ellenére a 2011-es novella is fenntartotta. E tárgykörben a konszernek a tartományi pénzügyi törvényszékek előtt eljárást kezdeményeztek, de az eljárások első fokon vegyes eredményre vezettek (egyes bíróságok alkotmányosnak, míg mások vitathatónak ítélték az adó bevezetését).³⁰ A döntések ellen a szövetségi pénzügyi bírósághoz benyújtott fellebbezések, illetve a bíróságok által utólagos normakontroll tárgyában a szövetségi alkotmánybírósághoz benyújtott indítványok elbírálása még évekig eltarthat. Ezekben az ügyekben nemcsak a szövetségi törvényhozó hatásköre (hogyan valóban fogyasztási adóról van-e szó) illetve az adónak a tulajdonjoghoz való viszonya a vita tárgya; az adóteher fenntartásának relevanciája lehet az atomstop tartalmi alkotmányosságának a megítélése szempontjából is (kérdés lehet ugyanis, hogy nem aránytalan tulajdonjog korlátozás-e a bezárás előírása és az adó kivetése egyidejűleg). Az EURATOM előírásaival és más európa-jogi előírásokkal való összeegyeztethetőség kérdése is felmerült, ami tovább bonyolítja a helyzet megítélését.³¹

2.7. Az atomstop hatásai Németországon kívül

Végül feltétlenül említést érdemel néhány körülmény, amely miatt a német intézkedések kihatással lehetnek egész Európára, s így hazánkra is:³²

- az energiapiacok illetve az ellátó rendszer összekapcsoltsága, amelyből következően a német intézkedéseknek egész Európában (első sorban Ausztriában és Svájcban) hatásai lehetnek, pl. az áram árára;

²⁸ ENZENSPERGER i. m. 36.

²⁹ WINTER i. m. 216.

³⁰ FG München zweifelt an Brennelementesteuer, beck-online.beck.de, becklink 1016493, Eon und RWE wollen weiter gegen Atomsteuer klagen, beck-online.beck.de, becklink 1018177.

³¹ www.kostenlose-urteile.de/FinG-Hamburg_4-K-27011_Finanzgericht-Hamburg-bittet-Bundesverfassungsgericht-um-Ueberpruefung-der-Verfassungsmaessigkeit-des-Kernbrennstoffsteuergesetzes.news15127.htm, 2013. 01. 29.

³² A DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG: Die Auswirkungen des Atomausstiegs in Deutschland auf Strompreise und Klimaschutz in Deutschland und Europa, Berlin, den 15. 6. 2012. 28–30. www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/20120702-Auswirkungen-Atomausstieg-Gutachten.pdf

- az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszere további kapcsolatot és egyben hatásmezőt jelent, ami pl. a szén-dioxid kvóták árának az emelkedését eredményezheti (a német kereslet növekedése miatt);
- ezek hatására egyes szomszédos országokban (pl. Csehországban, Szlovákiában) egyre kifizetődőbbé válik az atomenergia fejlesztése;
- az atomerőműveket üzemeltető konszernek közül több is részesedéssel bír egyes magyar energiacégekben, ezeknek érdeke lehet az atomenergia magyarországi szerepének a megőrzése, erősítése.

3. Formai-eljárási problémák

3.1. Szükséges-e a Bundesrat egyetértése az atomtörvény módosításához?

Az atomtörvény újabb módosításai kapcsán felmerült jogi problémák közül a legérőteljesebb szakirodalmi visszhangot annak a kérdésnek a megítélése váltotta ki, hogy vajon a 11. novellát elfogadhatja-e a Bundestag (a szövetségi gyűlés) egyedül, avagy ahhoz a Bundesrat (szövetségi tanács) egyetértő döntése is szükséges. A kérdés nem pusztán elméleti, de politikai jelentősége is volt, hiszen az egyetértési jog gyakorlása adott esetben lehetőséget ad a (gyakran szövetségi szinten ellenzékbe szorult pártok által irányított) tartományoknak, hogy a szövetségi tanácson keresztül blokkolják a döntéshozatalt, illetve az a törvényhozás elhúzóadásához vezethet. 2010. 05. 04-ig, azaz a szövetségi alkotmánybíróságnak egy másik ügyben, mégpedig a légiközlekedés biztonságáról szóló törvény tárgyában hozott döntéséig, a Bundesrat közreműködési jogosítványa mellett szóló, illetve az annak csorbulását sérelmező állásponatok³³ voltak túlsúlyban; az említett döntés óta a helyzet azonban megváltozott, s a probléma megítélése immár távolról sem egyöntetű.³⁴ A 2010-es törvényt végül

³³ Pl. Hartmut GASSNER – Jens-Erik KENDZIA: Atomrechtliche Staatshaftung und die Zustimmungsbefähigung der 11. AtG-Novelle. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2010. 583–587.; Jens-Erik KENDZIA: Die Zustimmungsbefähigung von Laufzeitverlängerungen für Atomkraftwerke [a továbbiakban: KENDZIA (2010a)]. *Die Öffentliche Verwaltung*, 2010. 713–720.; ugyanezen szerző az alább említett alkotmánybírósági határozat ellenére is kitart álláspontja mellett, ld. Jens-Erik KENDZIA: Luftsicherheit und Laufzeitverlängerungen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2011. 1135–1137. E tábort erősítik GEULEN–KLINGER i. m. 1118–1124., valamint Olaf DAUPER – Sascha MICHAELIS – Roman RINGWALD: Die Zustimmungsbefähigung einer Laufzeitverlängerung für den Betrieb von Kernkraftwerken nach Art. 87c GG. *Natur und Recht*, 2010. 451–455.

³⁴ A szövetségi tanács részvételét elvető álláspontot képviseli különösen Martin BURGI: Das Atomrecht, der Bundesrat und die Verwaltungsorganisation. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2011. 563. A 2010-es határozatra tekintet nélkül is ezt az álláspontot képviselte (addig egyedül) Hans-Jürgen PAPIER: Zustimmungsbefähigung eines Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2010. 1113–1118. Megjegyzendő, hogy e szerző 2002 és 2010 között az egyetemi katedra mellett a szövetségi alkotmánybíróság elnöki tisztét is betöltötte. A harmadik, ide sorolható munka: Rupert SCHOLZ: Kein Zustimmungserfordernis des Bundesrates zu längeren Laufzeiten der Kernkraftwerke: Das Elfte und das Zwölfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2010. 1385–1390. E közlemény persze még azelőtt született, hogy a 12. novella tervezetébe (az EURATOM irányelv transzpozíciós szabá-

az egyetértési jog gyakorlása nélkül fogadták el, s ellene számos tartomány és az ellenzéki pártok is az alkotmánybírósághoz fordultak.³⁵

Tudvalévő, hogy a német állam föderális berendezkedése miatt a törvényhozás és a végrehajtás területén bonyolult hatásköri szabályozás alakult ki, többféle felhatalmazással. Ennek egyszerűsítése, illetve a törvényhozás hatékonyságának javítása érdekében 2006-ban (az alaptörvény, a Grundgesetz átfogó módosítása során) végrehajtottak egy ún. föderalizmusreformot.³⁶ Ami az atomenergia szabályozását illeti, a hatályos alaptörvényből két hatásköri norma érdemel említést. Az egyik az, amelyik szerint a törvényhozás (a korábbi, konkuráló hatáskör helyett) e téren a szövetségi jogalkotó kizárólagos hatásköre lett. (Azzal, hogy a hatáskör egy kézbe került, s hogy a szövetségi törvényhozáséba, mind a jogalkotó, mind a tárgykör pozíciója erősödött.)³⁷

A másik norma pedig az, amelyik bizonyos esetekben – a tartományok viszonylagos autonómiájának a védelmében, a képviselőtüket biztosító – szövetségi tanács együttdöntési jogkörét (Zustimmungsrecht) állapítja meg. Az említett föderalizmusreform révén a tanács részvétele főszabályból kivétellé vált, az atomenergia szabályozásával összefüggésben a jogköre azonban megmaradt; az alaptörvény 87c cikke az atomenergia békés célú felhasználása körében a szövetségi tanács hozzájárulásához köti a törvények meghozatalát, amennyiben azok tartományi szintű végrehajtást követelnek meg.

Érdekes módon – noha számos törvénymódosítás kínált volna arra alkalmat – e rendelkezést az alkotmánybíróság a mai napig sem értelmezte, s így elemzéséhez csak a hasonló jellegű hatásköri normákhoz kapcsolódó gyakorlat, illetve a szakirodalom hívható segítségül.

A joggyakorlatban³⁸ kikristályosodott, hogy nem feltétlenül szükséges együttdöntés az ilyen eljárásban elfogadott törvények minden egyes módosításához, ellenben az együttdöntési jog gyakorlása indokolt például akkor, ha a törvény érdemben (minőségében) érinti a szövetség és a tartományok közti hatáskörmegosztást a végrehajtás terén. Anélkül, hogy itt a végrehajtó hatalom megosztásának cizellált rendszerét részletezném, rá kell mutatnom arra, hogy a tartományok által végzett végrehajtás

lyai mellé) bekerült volna a 11. novella rendelkezéseinek visszavonása. Ezen állásponthoz csatkozott Michael KOTULLA: Zustimmungspflicht des Bundesrates für die atomgesetzlich zu regelnde Produktionserhöhung der „Reststrommengen“ und der damit verbundenen Laufzeitverlängerungen von Kernkraftwerken? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2010. 1449–1451., illetve Siegfried DE WITT: Nochmals: Zustimmungspflicht eines Gesetzes zur Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2010. 1467–1469.

³⁵ Dieter SELLNER – Frank FELLEBERG: Atomausstieg und Energiewende 2011 – das Gesetzespaket im Überblick. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2011. 1026.

³⁶ A reform közérthető áttekintését ld. de.wikipedia.org/wiki/Föderalismusreform; Das Parlament 2006/50, Aus Politik und Geschichte, www.bpb.de/files/JPKJT0.pdf

³⁷ ORANTEK i. m. 856.

³⁸ Különösen – a társadalombiztosítás, a hadkötelezettség, illetve az eljárásjog szövetségi szintű szabályozásához kapcsolódó – döntések jönnek szóba: BverfGE 37, 361; BverfGE 75, 108; BverfGE 48, 127. – SCHOLZ i. m. 1387.

alapvetően kétféle lehet: saját jogú és szövetségi felhatalmazás alapján ellátott tevékenység. (Az atomenergia felügyelete körében a szövetségi szintű végrehajtás – a létesítmények helyszíni felügyeletének igénye miatt – nem jöhet szóba.)

Általánosságban elmondható, hogy a szövetségi felhatalmazás alapján történő végrehajtás esetében (ti. ilyen végrehajtás újonnan történő előírása; a tartományi végrehajtásra vonatkozó előírás módosítása; vagy az érvényesítendő anyagi jogi szabályok jelentős megváltoztatása révén) fordul elő, hogy a szövetségi jogalkotó a tartományi hatóságok számára minőségében új feladatot állapít meg, s az együtdöntés ilyenkor szükséges. (Önmagában az, hogy a törvény tartalmazza, pl. a tartományi hatóság kifejezést, de nem rendelkezik annak felállításáról, vagy hogy a tartományi hatóságnak a szövetségi eljárásjog alapján kell eljárnia, még nem éri el ezt a szintet. Ha viszont egy a tartományi közigazgatást terhelő feladatról szóló törvény időbeli hatálya korlátozott, s azt utólag meghosszabbítják, szükséges az egyetértés.)³⁹

Az is általános érvényű megállapítás, miszerint az együtdöntési jog beleszólást enged ugyan a szabályozás kialakításába, de nem véd általában a pusztán mennyiségi változtatástól, azaz a végrehajtásnak (újabb és újabb feladatoknak) a tartományokra terhelésétől. Az újabb, releváns gyakorlatból a légiügyre vonatkozó (az alaptörvény 87d cikk alapján elfogadott) törvény már említett értelmezése⁴⁰ emelendő ki 2010-ből, amelynek körében az alkotmánybíróság elutasította a szövetségi tanács jogszabálytervezetét a firtató indítványt, mondván, hogy az adott törvénymódosítás ugyan többfeladatokat állapított meg, de azok lényegében nem esnek kívül a légiközlekedési törvény által korábban már megállapított feladatok körén. Másképp fogalmazva, az átruházott feladatok ellátását az új szabályok „új tartalma, eltérő jelentősége vagy alkalmazási köre” sem strukturálisan sem más módon nem nehezítette el; még általánosan: a feladatok mennyiségének növekedése egy bizonyos szinten túl ugyan minőségi változásba mehet át, de jelen esetben ilyesmiről nincsen szó.⁴¹

Mint a szakirodalom rámutat, a 83c és a 87d cikkek közt az a lényegi hasonlóság, hogy mindkettő eleve szűkre szabja a tartományok mozgásterét – ennyiben releváns a 2010-es határozat az atomtörvény módosításai szempontjából. Lényegi különbség azonban, hogy a légiügy esetében az alaptörvény a szövetségi végrehajtás főszabályát rögzíti (ez alól lehet a szövetségi tanács egyetértésével eltérni), míg az atomenergia esetében a kiindulópont az, hogy a végrehajtás tartományi szintű, s a törvénymódosítások legfeljebb a kétféle tartományi végrehajtás kompetenciahatárait, de nem a szövetség és a tartományok közti megosztást módosíthatják. Márpedig, ha a nagyobb

³⁹ KOTULLA i. m. 1452.

⁴⁰ Csak az érdekesség kedvéért: a 2005-ben hatályba lépett törvényt (Luftsicherheitsgesetz) a testület immár kétszer is vizsgálta. A jogszabály ominózus rendelkezéseit, amelyek a légiközlekedés biztonsága érdekében, pl. az utas lelövését is lehetővé tették volna, a testület az emberi méltóságra, illetve az élethez való jogra tekintettel megsemmisítette. A második vizsgálat tárgya volt a szövetségi tanács eljárásának elmaradása, amelynek során a témánk szempontjából fontos döntés megszületett.

⁴¹ Kendzia szerint az atomtörvény újabb novellái esetében már más eredményre juthatunk, szerinte a 2010-es határozat egyszerre szolgált pro és kontra érveket, miközben lényeges kérdéseket hagy megválaszolatlanul. KENDZIA (2011) i. m. 1137.

strukturális eltérést jelentő esetben nincs szükség a szövetségi tanács közreműködésére, akkor elvben – feltéve, hogy a törvénymódosítások a tartalmuk alapján analógok egymással – a kisebb változtatás sem igényli azt.⁴²

Ezek után a törvénymódosító rendelkezések tartalmát kell röviden megvizsgáljunk. Az immár több mint fél évszázadot megélt atomtörvény a legfontosabb közgazdasági hatásköröket – így pl. a létesítmények engedélyezését – tartományi hatáskörbe utalja. Ezeket a feladatokat a tartományok a szövetség felhatalmazása alapján gyakorolják (atomtörvény 24 I §).

2002-ben a kormány és az energiakonszernek közötti, az erőművek további üzemeltetésének jövőbeli korlátozásáról szóló megállapodást egy szövetségi törvény, mégpedig „az atomenergia villamos energia termelés céljára való alkalmazásának rendezett befejezéséről szóló” törvény útján valósították meg. E jogszabály érintetlenül hagyta ugyan az atomtörvény hatásköri előírását (a 24. §-t); fentebb már érintett előírásai azonban kizárták az új engedélyek kiadását, szóltak a bezárás feltételeiről (a kvótaszzerűen megállapított, ún. maradék energia kontingens előállításának lehetősége és az engedélyben megállapított üzemeltetési jogosítvány megszűnése közti összefüggésről), illetve az energiatermelési kvóta átruházhatóságáról.

A törvénytervezet társadalmi egyeztetése során felmerült a szövetségi tanács bevonásának az igénye, lévén az atomtörvény átfogó, a szabályozási célokat is megváltoztató revíziójáról szó. (Míg ugyanis a korábbi szabályozás az atomenergia mellett foglalt állást, a módosítás eredményeképp 180 fokos irányváltásra került sor, amennyiben az atomenergiával való felhagyás is bekerült a törvényi célok közé.) Végül mégis a Bundesrat jóváhagyása nélkül hirdették ki a törvényt; elfogadottá vált ugyanis az álláspont, amely szerint a törvénymódosítás a tartományi közigazgatási feladatokat nyilvánvalóan csak csökkenti.⁴³ Ennek különösebb szakirodalmi visszhangja még nem volt, a szakmai diskurzus kiteljesedése a következő módosítás kapcsán figyelhető meg, ami nyilvánvaló összefüggésben van a módosítás változó irányával, illetve az arról szóló politikai viták kiegyezésével (illetve a szövetségi tanácsban a politikai erőviszonyok megváltozásával).

A 2010. 12. 08-án kihirdetett 11. novella (szövetségi közlöny I 1814) az akkor még az ellátórendszerbe csatolt 17 nukleáris létesítmény üzemidejét átlagosan 12 évvel meghosszabbította, a jogalkotói szándék szerint a megújuló energia termelési rendszer kiépítéséig, összesen mintegy 1,8 GWh-val növelve meg az előállítható villamos energia mennyiségét. E rendelkezések a szövetségi kormány és az újabb szakirodalmi álláspontok szerint nem eredményezték a bezárással járó hatósági felügyeleti tevékenység elnehezülését („reaktiválását”),⁴⁴ hiszen elfogadásukig az érintett létesítmények egyike sem érte el a bezárás fázisát (az időközben végrehajtott bezárások hátterében nem az atomstop, hanem biztonsági problémák voltak). A bezárásokkal járó, jövőbeni felügyeleti intézkedések jellege nem változott (azok nem igényelnek

⁴² BURGI (2011) i. m. 565.

⁴³ PAPIER i. m. 1113.; DÄUPER–MICHAELIS–RINGWALD i. m. 454.

⁴⁴ Ezt sugalmazza KENDZIA (2010a) i. m. 715.

más eszközöket, közigazgatási szakembereket stb.).⁴⁵ Egy szakértői tanulmány szerint ebben az is szerepet játszott, hogy az üzemidőnek csupán „mérsékelt” meghosszabbítására került sor.⁴⁶

Más nézet szerint a hatósági felügyelet annyiban mégis elnehezült, amennyiben – a rövidebb üzemidőre tekintettel – 2002 és 2010 között, a biztonsági előírások terén adott engedmények aligha tarthatók fenn tovább. A szakirodalomban megjelent olyan álláspont is,⁴⁷ amely szerint az üzemidő meghosszabbítása az atomtörvény időbeli hatályának a meghosszabbítását jelentené, s ezért a módosítás csak a Bundesrat egyetértésével lehetséges, amit más szerzők – akikkel egyet kell értenünk – még vitára sem tartanak érdemesnek, hiszen az atomtörvény időbeli hatályát sem eredetileg, sem pedig a módosítás következtében nem korlátozza semmi. Ezen túl az atomstopról szóló rendelkezések (2002) kerültek a konkrét „végrehajtási” határidő meghatározásához, s a termelés korlátozásának a rugalmasabb eszközével éltek, ami nyilvánvalóan egy sajátos, anyagi jogi természetű megoldás, s ennek megfelelően a termelési kvóták kimerítése nem eredményezi az atomtörvény hatályvesztését. Az is kevésbé meggyőző érvelés továbbá, amely szerint az üzemidő meghosszabbítása de facto az engedélyek módosítása lenne, ami viszont tartományi végrehajtási kompetenciába tartozna.⁴⁸ Végül az is érveként jelent meg, hogy az erőművek életkorának növekedése a balesetek kockázatának emelkedését (illetve a fokozottabb állami felelősséget) hozza magával, különösen a nemzetközi terrorizmussal összefüggésben.⁴⁹ Megint mások azonban szerint ez is pusztán spekuláció, tekintettel arra, hogy az atomenergia felhasználása ab ovo rendkívül magas kockázattal járó tevékenység, amihez a jogalkotó kezdettől fogva a hatósági felügyeleti jogosítványok lehető legszélesebb eszköztárát rendelte.⁵⁰ Amennyiben tehát a kockázat növekszik, az nem a törvénymódosítás következménye. Kétségtelen persze, hogy az erőművek életkora és biztonsági kockázatának növekedése között korreláció van, s a hosszabb üzemidő alighanem több nukleáris hulladékkal is jár. Az ebből fakadó közigazgatási feladatok azonban illeszkednek a korábbi feladatkörökbe.

Az előzővel egyidejűleg kihirdetett 12. módosítás (szövetségi közlöny I 1817) első sorban a nukleáris létesítmények biztonságának az európai közösségi kereteit megállapító 2009/71 EURATOM tanácsi irányelv átültetését szolgálta. E szabályozás az atomstoppal semmiféle összefüggésben nincsen; a hatósági felügyelet és a felelősség egyes kérdéseiről szól. Tartalmilag nem hozott érdemi változást, ami a hatóságokat

⁴⁵ KOTULLA: i. m. 1451.

⁴⁶ A mérsékelt idő alkotmányjogi definiálása ugyanakkor nem történt meg, s mint a szakirodalom rámutat, az alkotmányosság megítélésének tárgya nem is ez, hanem a szabályozás tartalma. – Jens-Erik KENDZIA: „Moderate Laufzeitverlängerungen” – ein Rechtsbegriff? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2010. 1397.

⁴⁷ Pl. ezt a megközelítést alkalmazzák: GEULEN–KLINGER i. m. 1118–1124.; KENDZIA (2010a) i. m. 713–720.

⁴⁸ GEULEN–KLINGER i. m. 1121.

⁴⁹ Uo. 1120.; GASSNER–KENDZIA i. m. 586.

⁵⁰ BURGI i. m. 567.

terhelné, hiszen eddig sem volt lehetséges pl. az atomkárokért való felelősség átruházása, illetve eddig is voltak különböző szervezési és személyzeti követelmények, amelyeket ezúttal csak pontosítottak. Az egyedüli rendelkezés, amelyik a felügyeletet érdemben érinti, az a radioaktív hulladék átmeneti tárolásával kapcsolatos, az üzemeltetőt terhelő önellenőrzési kötelezettség megállapítása, ami azonban összességében nyilvánvalóan nem nehezíti, hanem inkább megkönnyíti a hatósági tevékenység ellátását. Az önellenőrzés helyességének hatósági ellenőrzésével járó teendők semmiképp sem haladják meg azt a szintet, amit a légközlekedés biztonságáról szóló törvénymódosítás kapcsán az alkotmánybíróság vizsgált, s az együtdöntési jog megállapításához elégtelennek talált.⁵¹

A 13. módosítás tartalma okafogyottá tette a 11. módosítás elfogadása kapcsán kiéleződött vitát a szövetségi tanács hatásköréről. Ezt a törvényt egyébként már mindkét törvényhozó testület megtárgyalta és széles többséggel el is fogadta.

3.2. Volt-e törvényes alapja a moratórium elrendelésének?

A három hónapos moratórium megítélése viszonylag egyértelmű. Az atomtörvény 19. III §-a csak a konkrét létesítményben felmerülő körülményekre tekintettel (az életet, egészséget illetve az anyagi javakat fenyegető, konkrét veszély elhárítása érdekében) tette ugyanis lehetővé az üzemelés felfüggesztését (a tartományi hatóság számára). Mivel a japán erőművek és a német erőművek működési kockázatai közt nincs semmilyen összefüggés (nem csak okozati kapcsolat nincs, de eltérőek a technológiák, eltérő a cunami kockázata is, stb.⁵²), a japán események aligha tekinthetők a felfüggesztésre okot adó körülménynek.⁵³ Ráadásul a kormány ezzel negligálta az alig 3 hónappal korábban hatályba lépett 11. módosítást, vagyis megsértette a hatalommegosztás elvét. A japán események természetesen alapot adhatnak és adnak is az atomenergia kockázatainak az átértékelésére, ez azonban a törvényhozó, és nem a végrehajtó hatalom kompetenciájába esik. Csak a törvényhozó döntheti el, hogy a kockázatok átértékelése alapján (végleges) bezárásra, vagy a biztonsági követelmények fokozására van-e szükség.⁵⁴ E döntésre csak a 13. novella elfogadásával került sor.

3.3. A megfelelő indokolás hiánya – tartalmi megalapozatlanság?

A panaszok arra is kitérnek, hogy a jogalkotó nem értékelt megfelelően a szabályozni kívánt életviszonyok sajátosságait (a baleseti kockázatokat, az ellátásbiztonság

⁵¹ Uo. 568.

⁵² A Reaktorsicherheitskommission 2011 májusi jelentéséből a releváns következtetéseket összefoglalja SELLNER–FELLENBERG i. m. 1027.

⁵³ Walter FRENZ: Energieträger zwischen Klimaschutz und Kernschmelzen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2011. 526.

⁵⁴ Wolfgang EWER – Alexander BEHNSEN: Das „Atom-Moratorium“ der Bundesregierung und das geltende Atomrecht. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2011. 1182–1183., 1185.

kérdéseit), illetve nem tett eleget indokolási kötelezettségének.⁵⁵ Igazat kell azonban adnom annak a szakirodalmi álláspontnak, amelyik szerint az atomenergia kapcsán a törvényhozó nagyfokú szabadsággal rendelkezik abban, hogy milyen „tényállításokra” alapozza a döntését, hiszen sohasem tudható előre, hogy bekövetkezik-e egy baleset, hogy a jövőben milyen technikai újítások valósulnak meg, de a környezeti rendszer összefüggései, illetve a hosszú távú hatásfolyamatok emberi megismerésének is számos közismert korlátja van. A törvényhozónak nem csak lehet, hanem kell is kezelnie az ilyen helyzeteket, mégpedig az elővigyázatosság elvének megfelelően.

Ez azt is jelenti, hogy a döntés tartalmi megalapozása során nem kell egyetlen véleményhez ragaszkodnia. Esetünkben az ún. reaktorbiztonsági bizottság jelentése az, amelyikre az üzemeltetők előszeretettel hivatkoznak az atomstoppal szemben, hiszen aszerint a német erőművek – az olyan, objektíve kivédhetetlen kockázatot leszámítva, mint amit a terrorcselekmények jelentenek – biztonságosak. Ezzel szemben a kormány az általa felállított „biztonságos energiaellátási” etikai bizottság véleményét vette figyelembe, amely szerint az atomenergiának vannak kevésbé kockázatos alternatívái, vagyis az atomstop lehetséges, és ugyanakkor erkölcsileg indokolt is. A kilépés erkölcsi megalapozásához tartozik, hogy az atomenergia békés célú és katonai felhasználásának az elválasztására tett eddigi nemzetközi próbálkozások csak korlátozott sikerrel jártak.⁵⁶

A német alkotmányjogban egyébként nincs formális indokolási kényszer, amit a jogalkotó megsérthetett volna. Ha a döntés megalapozottságát az alkotmánybíróság mégis kifogásolná, annak következménye semmiképpen sem az állam kártalanítási kötelezettsége, hanem legfeljebb a döntés megismétlése lehet.⁵⁷

4. Alapjogi kérdések

A törvényhozónak ráadásul (a baleseti kockázatoktól függetlenül) más szempontokat, érdekeket is mérlegelnie kell, mint amilyen pl. az élet, az egészség és a környezet. Jóllehet, az atomenergia békés célú felhasználása – ma még – az emberi élet feltételeinek megőrzését nem veszélyezteti, ezek védelme körében az államnak nem csak a jelen, hanem a jövő nemzedékeivel szemben is kötelezettségei vannak (20a cikk). Ezek alkotmányi értékek, míg az atomenergia nem az; alkalmazásának „kötelezettsége” az emberi méltóságról rendelkező 1. és a szociális államcélú rögzítő 20. cikk (1) bekezdéséből sem vezethető le. Azok alapján az államot kétségtelenül terheli ugyan az emberhez méltó lakhatás és a biztonságos energiaellátás kötelezett-

⁵⁵ Érdekesként említem meg, hogy 2013 tavaszán több német tartomány is beadvánnyal fordult a szövetségi alkotmánybírósághoz, hogy – pl. a 13. novella mögött álló indokok részletes megvilágítása révén – megvédje a novellát az energiakonzernekkel szemben. www.schleswig-holstein.de/MELUR/DE/Service/Presse/PI/2013/0213/MELUR_130226_Atomausstiegsgesetz.html.

⁵⁶ Mindkét állásfoglalás elérhető az interneten: www.rskonline.de/downloads/rsk_sn_sicherheitsueberpruefung_20110516_hp.pdf; www.bundesregierung.de/nn_1264/Content/DE/Artikel/2011/05/2011-05-30-bericht-ethikkommission.html

⁵⁷ EKARDT i. m. 814–815; EWER i. m. 1040.

sége, de ez nem jelenti egyben az atomenergia választásának a kötelezettségét is. Az alaptörvény energiapolitikai szempontból semleges.⁵⁸ Az atomenergiára vonatkozó alaptörvényi rendelkezés (73. cikk 1. bek.) pedig csupán hatásköri norma, amelyre nem lehet az atomenergia melletti érvelést alapozni⁵⁹ (csak érdekességként említem meg, hogy az atomenergiával kapcsolatos állásfoglalás már megjelenik pl. az osztrák alkotmányban, persze ellentétes előjellel).

Az atomstop és az alapjogok megsértésének a kérdése már az atom-megállapodás kapcsán is felmerült, de az akkor kifejtett álláspontok⁶⁰ a 2011-es novellára nem érvényesek maradéktalanul. Ennek oka, hogy pl. 2002-ben erőteljesebb jogkorlátozásra került sor azzal, hogy határozatlan (tulajdonképpen korlátlan) időre kiadott üzemeltetési engedélyek váltak korlátozottan felhasználhatóvá. A 2013-as atomstop már erre a megváltozott joghelyzetre vonatkozott. Ugyanakkor a szabályozás módja is eltérő, amennyiben immár konkrét üzemidő rögzítésére is sor került. Egy harmadik eltérés a jogpolitikai célokban fedezhető fel: míg 2002-ben az alapjogok vitatható korlátozására került sor, ezért éppen a kompromisszum, a kártalanítási igények elhárítása volt az elsődleges törekvés a törvényi szabályozás kialakításakor.⁶¹ Ezzel szemben 2011-ben az volt a jogalkotó fő kérdése, hogy vajon az üzemeltetők alapjogai akadályát jelenthetik-e a megváltozott kockázat-felfogást érvényesítő atomstopnak. Ezen belül is a legfontosabb szempontnak azt tekintették, hogy az üzemidő rögzítése ne legyen diszkriminatív. A tulajdonkorlátozás kérdése csak mellékesen merült fel, mert a 2002-ben rögzített energiatermelési kvóták felhasználását lehetségesnek tekintették. A foglalkozás szabadságával egyáltalán nem foglalkoztak.⁶² Mindezek a kérdések, továbbiakkal kiegészülve, immár más megvilágításba kerültek az energiakonszernek által kezdeményezett eljárások miatt.

A 13. novella rendelkezéseivel összefüggésben azt a kérdést kell először megvizsgálni, hogy a tulajdonhoz való jog sérelmét eredményezik-e. Az engedélyek érvényességének a korlátozása (illetve a bezárás előírása) bizonyosan nem (feltétlen kártalanítást megalapozó) kiséjáltítás,⁶³ hanem inkább a tulajdonjog tartalmát érin-

⁵⁸ ENZENSERGER i. m. 33., 35.

⁵⁹ EKARDT i. m. 815.

⁶⁰ Ld. pl. Hans-Joachim KOCH: Der Atomausstieg und der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000. 1529.; Bernhard STÜER – Sandra LOGES: Ausstieg aus der Atomenergie zum Nulltarif? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2000. 9–16, illetve Matthias SCHMIDT-PREUSS: Atomausstieg und Eigentum. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2000. 1524–1529.; Gunther KÜHNE – Christian BRODOWSKI: Das neue Atomrecht. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2002. 1458–1463.; Hellmut WAGNER: Atomkompromiss und Ausstiegsgesetz. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2001. 1089–1098.

⁶¹ WINTER i. m. 244.

⁶² Astrid WALLRABENSTEIN: Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs. *Humboldt Forum Recht*, 2011/11. 112. www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/publikationen/deckblatt.html&artikelid=253

⁶³ A 2002-es szabályozás előkészítése során mértékadó szakirodalmi álláspontok jelentek meg a kiséjáltításként való minősítés mellett; így SCHMIDT-PREUSS i. m. 1524., 1529.; WAGNER i. m. 1089. Mások a tulajdonjog tartalmát érintő rendelkezést láttak benne, mint pl. STÜER-LOGES i. m. 14. Mindkét

tő-korlátozó szabályozás (Eigentumsinhaltsbestimmung). A telephelyek, létesítmények feletti jogok gyakorlását (különösen a hasznosítást) korlátozza, hiszen az érintett ingatlanok az engedély hiányában nem használhatók rendeltetészerűen, illetve megváltozik az érintett ingatlanok rendeltetése. Ugyanakkor maguk az engedélyek (illetve a maradék termelési kvóták is, amelyek ráadásul forgalomképesek), közjogi jellegük ellenére felfoghatók bizonyos értelemben a tulajdonjog tárgyaiként (vagy ha ezt el is vetnénk, akkor a foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogosítványként; ld. a következő gondolatsort). Más szóval, az ezek által megtestesített jogi pozíciókat (a bennük rejlő vagyoni értéket) is védi a tulajdonjog. Ebből kifolyólag az intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük ahhoz, hogy ne minősüljenek alkotmányellenesnek (legyen legitím okuk, valamilyen közérdek; legyenek alkalmasak és szükségesek a cél eléréséhez; az érintettek ne terheljék túlzott mértékben, vagyis az ő részükről a teljesítés elvárható legyen).⁶⁴

A gazdasági szabadságok közül a foglalkozás szabadsága bír jelentőséggel (amit a természetes személyek mellett a magánjogi jogi személyekre is megfelelően alkalmazni kell; szövetségi alaptörvény 12 I. cikk és 19 III. cikk), amennyiben az atomenergetikai létesítmények üzemeltetését a szabályozás a jövőre nézve kizárja. A szakirodalom e tekintetben egyet ért abban, hogy az önálló foglalkozás itt nem az atomenergia előállítására, hanem a villamos energia termelésére. A 13. novella ennek megfelelően nem korlátozza a foglalkozásválasztás szabadságát, csupán a foglalkozásgyakorlást érinti.⁶⁵ E körben a jogalkotónak széles mozgásteret van, hogy ésszerű és okszerű korlátokat érvényesítsen a közjó érdekében. Az atomenergia veszélyeinek átértékelése és a hiányzó társadalmi támogatottság erre egyaránt megfelelő alap.⁶⁶

Az alkotmányjogi panaszok azt is kifogásolják, hogy a 2011-es novella a tulajdonhoz való joggal illetve a gazdasági szabadságjogokkal összefüggésben sérti a bizalomvédelem (illetve állapotvédelem) alkotmányos követelményét. Mint azonban a szakirodalom rámutat, az atomenergia komoly kockázatai miatt kezdettől fogva számítani lehetett a törvényhozói akarat esetleges későbbi megváltozásával. Az atomstop gondolata Németországban már több mint 30 éves,⁶⁷ s erről az ezredfordulón az állam és az érintett vállalatok meg is állapodtak már. A 2010-es, ellentétes előjelű intézkedések idején az ellenzék egyértelművé tette, hogy hatalomra kerülésekor visz-

minősítés egyaránt a kártalanítás szükségességét támasztotta alá.

⁶⁴ EWER i. m. 1038.; WALLRABENSTEIN i. m. 116. Utóbbi egyébként a termelési kvóták kérdését (mondván, hogy azok – szemben, pl. az emissziós kvótákkal – nem testesítenek meg saját teljesítményt) nem a tulajdonjog, hanem kizárólag a gazdasági szabadságok kérdésébe utalja.

⁶⁵ EWER i. m. 1036.; EKARDT i. m. 819.; WALLRABENSTEIN i. m. 118.

⁶⁶ EWER i. m. 1037.

⁶⁷ Már a 70-es évek végén megmozdult a társadalom; volt építés alatt álló erőmű, amelyeknek a telephelyét 9 hónapig elfoglalták a demonstrálók, de olyan is, amelyeknek az engedélyét – éppen a földrendéseknek való kitétség indokával – sikerrel támadták meg. Az első, viszonylag eredménytelen akciók nyomán a politikai pártok, illetve tartományi kormányok is egyre inkább magukévá tették a gondolatot (pl. deklarálták, hogy több erőművet nem kívánnak engedélyezni a területükön). WINTER i. m. 213.

szalép a 2002-es alapokra.⁶⁸ Az energiakonszernek tehát hosszú ideje tisztában vannak azzal, hogy az atomenergia ideje lassan lejár. Ráadásul a 11. novellával érintett, alig 3 hónapos időszak sem nyújtott lehetőséget arra, hogy az üzemeltetők beruházásokat eszközöljenek, amelyeknek a megtérülésében alappal bízhattak volna.⁶⁹ Más szavakkal: a 2011-es szabályozás alkotmányellenességét a 2010-es intézkedésekre nem lehet alapítani.

Az alapjogok korlátozásának megítélése körében fentiek szerint kiemelt szempont az arányosságé. Mint említettem, a 2002-es szabályozás az üzemidőt rugalmasan, termelési kvóták formájában rögzítette (vagyis a bezárások idejét csak becsülni lehetett). Alkotmányjogi szempontból ennek a megoldásnak kiemelkedő a jelentősége, hiszen az atomstop arányosságát erre alapozták. A kvótákat ugyanis úgy állapították meg, hogy legyen felkészülési idő a leállásra, és hogy az egyúttal minden üzemeltető számára biztosítsa a beruházási költségeik megtérülését és a megfelelő profitot is. A jogalkotó lehetővé tette azt is, hogy a bezáró erőművek maradék termelési kvótáit az üzemeltetők átruházzák a továbbműködő erőművek üzemeltetőire (ennek célja az öregebb erőművek bezárásának a meggyorsítása volt). A főszabálytól eltérően még azt is megengedte, hogy a szövetségi környezetvédelmi minisztérium jóváhagyásával (gazdaságossági okokból, eltérve a törvényhozó szándékától, miszerint a régebbi, kevésbé biztonságos erőműveket kell előbb bezárni) az új erőművek kvótáját régebbi erőművek üzemeltetésére fordítsák.⁷⁰

2010-ben az üzemidő meghosszabbítására pótlólagos termelési kvóták kiosztása révén került sor; 2011-ben ezeket vonták aztán vissza. Ezen túlmenően az üzemelést határidőhöz kötötték, csökkentve ezzel a konszernek mozgásterét. Egyes (részben a 2002-es szabályok szerint 2010/11-ben egyébként is bezárandó, részben viszont azután is működtethető) létesítmények azonnali bezárásáról döntöttek – az utóbbiak tekintetében némileg más megvilágításban merül fel az intézkedés arányosságának a kérdése.⁷¹ Az érintett üzemeltetők persze a bezárt 8 létesítmény helyett a továbbműködő erőműveikben felhasználhatják a maradék termelési kvótáikat, illetve egy

⁶⁸ Egyes szerzők felróják továbbá, hogy 2009-ben az energiakonszernek komoly kampányt folytattak, illetve az akkori kormánypártot pénzzel is támogatták a törvényhozás befolyásolása érdekében. – EKARDT i. m. 817–818.

⁶⁹ EWER i. m. 1039. Ha pedig arról lenne szó – ami a szakirodalomban ugyancsak felmerült – hogy ilyen beruházásokat az energiakonszernek 2002 és 2010 között, a világos jogalkotói akarattal szemben eszközöltek, az csakis az ő felelősségük és kockázatuk lehet. WALLRABENSTEIN i. m. 110.

⁷⁰ A törvény és a törvényjavaslat indokolása egyébként nincs összhangban egymással, ami eltérő értelmezésekre vezetett a tekintetben, hogy vajon a jóváhagyás során a minisztériumnak a gazdaságossági szempontok mellett vizsgálnia kell-e pl. biztonsági szempontokat is. Utóbbit magától értetődőnek tekinti Ulrich WOLLENTTEIT: Strommengenübertragungen von „jung auf alt” nach dem Atomgesetz: Materielle Kriterien und Rechtsschutz. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2008/3. 127–134.; míg elveti Dieter SELNER: Elektrizitätsmengenübertragung nach § 7 Ib AtG. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2007. 44–49.

⁷¹ Figyelemmel arra is, hogy fennmaradó termelési kvótáik értékesíthetőségét semmi nem garantálja. Ld. SELNER–FELLENBERG i. m. 1029.

más közt értékesíthetik azokat, nem szólva arról, hogy a legöregebb erőművek voltak érintettek, amelyekben a biztonsági szempont is nagyobb súllyal esik a latba.⁷²

Az intézkedések arányosságának szempontja az is, hogy alkalmasak-e a kívánt célkitűzés elérésére. Egy, a német intézkedéseket bíráló, magyar szakirodalomban is megjelenő álláspont, miszerint nem, pl. mert a kívánt biztonság ezen a módon nem szavatolható (mivel a német államhatár közelében 22 külföldi atomreaktor üzemel tovább).⁷³ A deklarált törvényi cél azonban első sorban az atomerőművek rendezett bezárása (illetve amellet természetesen a kockázatok csökkentése), s erre a törvényben előirányzott intézkedések kétség kívül alkalmasak.

Az arányosság biztosításának további módja lenne, ha az érintettek kártalanítást kapnának. Egyetérthetünk azonban azzal az állásponttal,⁷⁴ miszerint – noha az engedélyek végérvényes megvonásánál aligha lehet erőteljesebben korlátozni a tulajdonjog gyakorlását – ebben az ágazatban eleve nem lehetett örökérvényű jogokról beszélni. A tevékenység jellegéből, kockázataiból, az egyes jogterületek újraszabályozására nyíló, széles törvényhozói mozgástérből egyaránt ez következik (ld. még a bizalomvédelem kapcsán elmondottakat). A kártalanítás tehát nem feltétlenül szükséges az intézkedések arányosságához.⁷⁵

További kérdés, hogy a 13. novella (az alaptörvény 3. cikkével ellentétesen) nem diszkriminatív-e, amennyiben egymással csaknem megegyező életkorú és technológiájú blokkokat eltérő kategóriába sorolt (mikor bezárásuk időpontját eltérően állapította meg). Kétségtelen tény, hogy a törvényjavaslat indokolása nem ad részletes iránymutatást a különböző kategóriák felállításának a szempontjaira, de ez önmagában még nem jelenti a döntés önkényességét. Ráadásul a különbségtétel az üzemeltetők személyére csak kis mértékben hat ki, amennyiben az érintett blokkok részben ugyanazon üzemeltetőkhez tartoznak.⁷⁶ A szakirodalom e kérdésben a legkevésbé határozott egyébként; egyes szerzők elképzelhetőnek tartják, hogy a 13. novella alkotmányellenességét ezen az alapon állapítja majd meg az alkotmánybíróság.⁷⁷ Az igenlő válasz következménye persze ez esetben sem a kárigények megalapozottsága, hanem legfeljebb újbóli döntéshozatal előírása lehet.⁷⁸

Az elbírálás alatt álló alkotmányjogi panaszok felvetik azt is, hogy a 13. novella – az alaptörvény 19. cikk (1) bekezdését megsértve („Verbot von Einzelfallgesetzen”) – valójában egyedi ügyben született, amennyiben az érintett jogalanyok (a négy koncern) köre igen szűk, és előre meghatározott. Ezen alkotmányi rendelkezés azonban

⁷² WALLRABENSTEIN i. m. 118.

⁷³ CSERHÁTI i. m. 7.

⁷⁴ EWER i. m. 1038.

⁷⁵ Meghatározó jelentőségű ítélet ebből a szempontból az, amelyikben a kavicsbányászat újraszabályozását, illetve az ingatlantulajdonosok bányászati jogának a megvonását kártalanítás nélkül is alkotmányosnak találta a szövetségi alkotmánybíróság. FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, Gondolat–DE ÁJK, 2006. 88.; KOCH i. m. 1533.

⁷⁶ EWER i. m. 1040.

⁷⁷ WALLRABENSTEIN i. m. 120.

⁷⁸ EKARDT i. m. 819.

egyáltalán nem alkalmazható a tulajdonjogot érintő rendelkezésekre. Másrészt csak az olyan jogalkotói aktusokkal szemben véd, amelyek valakit a hatályos szabályozás alól önkényesen kiemelnek, és kedvezőtlenebb helyzetbe hoznak. Erről azonban itt szó sincs, hiszen a szabályozás az egész ágazatra kiterjed, minden atomerőműre vonatkozik. (Gondoljunk csak a Paksi Atomerőműre – mivel egyedüli létesítményről van szó, ne lehetne az atomenergiáról törvényt alkotni?) A hátrányos kezelés fennállása sem egyértelmű, amennyiben pl. az üzemelési idő pontosítása az üzemeltetők érdekét (illetve a jogbiztonságot) is szolgálja.⁷⁹

5. Értékelés magyar szemmel

Mivel a hazai kommunikáció meglehetősen egyoldalú a német atomstoppal kapcsolatban, röviden összefoglaltam annak jogilag releváns tényeit. Ezt követően az alkotmányjogi kérdésekkel foglalkoztam. A szakirodalom áttekintése azt mutatja, hogy a 2011-es szabályozás alkotmányossága mellett a szerzők meglehetősen egysegesen foglalnak állást. Ezzel szemben, az atomkonszernek oldalán nem rajzolódik ki egy jól felépített, védhető álláspont. Mindenesetre azzal, hogy 2010-ben az állam engedményeket nyújtott az érintett vállalatoknak, majd alig néhány hónap múlva – megfelelően kidolgozott indokolás nélkül – visszalépett azoktól, kétség kívül nehéz helyzetbe hozta magát. A vállalatok ugyanis a jogaik védelmében immár minden lehetséges eszközt megragadnak a különböző bírói fórumok előtt (az említett eljárásokon kívül pl. a svéd állami tulajdonú Vattenfall a Világbank mellett működő, az államok és a befektetők közötti jogviták eldöntésére létrehozott nemzetközi nemzetközi választottbírószághoz fordult).⁸⁰

A bemutatott jogi problémák közül a szövetségi tanács egyetértési jogának a kérdése hazánkban természetesen nem merül fel. Mégsem érdektelen számunkra, hiszen megválaszolásához olyan szempontokat kell, illetve kellett figyelembe venni Németországban, amelyeket az atomenergiáról való döntés (bezárás vagy meghosszabbítás, új blokkok kivitelezése) során Magyarország sem téveszthet szem elől, pl. hogy melyek egyáltalán az atomenergia kockázatai a 21. században? Melyek az arról szóló döntés kockázatai? Milyen hosszú távra szól a döntés? Hogyan terheli a felügyeletet ellátó hatóságokat?

Az atom-megállapodással, vagy épp a kártalanítási perekkel, alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatban német tapasztalatok hazai hasznosítása az állam és az üzemeltetők viszonyában ugyancsak kevésbé releváns, hiszen míg Németországban a létesítmények többnyire magánvállalatokhoz tartoznak, addig hazánkban az egyetlen erőmű állami tulajdonban van, azt (az MVM csoport tagjaként) állami tulajdonú vállalat üzemelteti. A német vita – abban a különböző alapjogok viszonyának az értékelése – azonban rámutat azokra a feladatokra, amelyek az államot az élet, az egészség illetve a környezet védelmében terhelik. A német példa közvetett bizonyítéka annak,

⁷⁹ Uo. 818; WALLRABENSTEIN i. m. 118.

⁸⁰ Vattenfall will Bund wegen Atomausstieg auf Schadensersatz verklagen, beck-online.beck.de, beclink 1016929.

hogyan az atomenergia elleni törvényhozói állásfoglalás nem pusztán politikai kérdés, hanem akár levezethető az alkotmányi értékrendből,⁸¹ pl. a környezethez való jogból.

A tulajdoni struktúra minden bizonnyal befolyásolja a döntést: Németországban az állam tulajdonosi, szabályozó és ellenőrző feladatai illetve érdekei elválnak egymástól, így könnyebb olyan döntést hozni, ami nyomon követhető, áttekinthető. A társadalmi környezetnek is szerepe van ebben, hiszen egy demokratikus társadalomról van szó, amelyik határozottan artikulálja az atomenergiával kapcsolatos állásfoglalását.

2010-ben (az üzemidő, illetve adott esetben a biztonság terén adott kedvezmények meghosszabbítása révén) a 2002-es szabályozáshoz képest visszalépés történt a környezetvédelemnek a jogszabályokkal elért védelmi szintjében. A magyar alkotmánybírói gyakorlat tükrében emiatt nálunk ilyen esetben a környezethez való jog csorbulásának, vagyis a tartalmi alkotmányellenességnek az egyik kérdése is felmerülne.⁸²

Végül néhány „jogon kívüli” szempont. Az, hogy a német társadalom elutasítón áll az atomenergiához, legalábbis arra utal, hogy egyáltalán foglalkoztatja az embereket a kérdés. Nálunk ehhez hiányzik a környezeti érzékenység és a teljes körű informálás. Az atomenergiáról való döntés márpedig közügy, ez a fentiek alapján is nyilvánvaló. Elgondolkodtató továbbá az a körülmény, hogy hazánkban egyetlen (a hazai villamos energia termelés 43%-át adó) erőműről és annak bővítéséről van szó, míg Németországban 17 nagyerőmű leszereléséről döntöttek a közelmúltban. A nagyerőműveket számos – többnyire megújuló energiahordozóra alapozott – kiserőmű váltja fel, ami a rendszer decentralizálásához vezet. Ez a körülmény kifejezetten kedvez a hatalom decentralizációjának és a demokráciának, amit a németek meg is neveznek az „energiafordulat” előnyei között.⁸³

⁸¹ EKARDT i. m. 817.

⁸² A visszalépés tilalmára ld. különösen a 28/1994. (V. 20.) AB határozatot.

⁸³ 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.