

A MAGYAR KLÍMAPOLITIKAI KERETSZABÁLYOZÁS HIÁNYOSSÁGAI ÉS MÓDOSÍTÁSÁNAK LEHETSÉGES IRÁNYAI

Huszár András

igazgató/társalapító, Green Policy Center

BEVEZETÉS

Mára a jog is az éghajlatváltozás elleni fellépés egyik eszközévé vált. Az utóbbi időszakban mind mennyiségi, mind minőségi tekintetben jelentős előrelépés történt a klímaváltozással kapcsolatos globális, regionális és nemzeti joganyagokban. Ennek az előrelépésnek az egyik szembetűnő jele nemzeti éghajlatváltozási kerettörvények elfogadása. Az első ilyen brit jogszabály 2008-as megszületése óta egyre több ország ismeri fel, hogy a témákon átívelő természetű éghajlatváltozás mérséklése érdekében szükség van olyan keretszabályozásra, amely egységes irányt szab a különböző szakpolitikai intézkedések számára. Nem túlzás azt állítani, hogy az éghajlatváltozási kerettörvény megléte a klímaváltozás elleni kormányzási, irányítási rendszer központi eleme. Ahogyan egyre több ilyen típusú jogszabályt fogadnak el a különböző országok, lassan, de biztosan kirajzolódnak azok a kulcsfontosságú részek, amelyek elengedhetetlenek a hatékonyság és a célok eséllyel történő végrehajtása érdekében. A klímakerettörvények ideális terepei a jogösszehasonlításnak, mert a probléma, amelyre válaszokat keresnek meglehetősen hasonló kihívásokat jelent a világ különböző területei számára. Ráadásul a 2015-ben elfogadott, a világ klímapolitikai törekvéseit egységes keretbe rendező Párizsi Megállapodás által meghatározott játéktéren az államok egy közös cél felé törekednek. Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése a nemzetközi jog alapján minden állam kötelessége. Az Európai Unió és tagállamai még inkább egységesíteni próbálják a fellépés kereteit. Mégis az EU-n belül is a nemzeti szabályozások továbbra is meghatározó jelentőségűek, különösen a közös célok végrehajtása tekintetében. Azt látjuk, hogy sokkal nehezebb feladatnak ígérkezik az ambiciózus célok megvalósítása, mint azok kitűzése volt, különösen a manapság tapasztalt folyamatosan változó és sok egyéb kihívással küzdő világban. Ennek a feladatnak a sikerességében egymásra vannak utalva az országok, és így különösen is indokolt, hogy tanuljanak egymás jó megoldásaiából. A fentiek alapján a jelen tanulmányban azt vizsgáljuk meg, hogy a jelenleg hatályos magyar klímapolitikai keretszabályozás, és a külföldi példák, valamint a vonatkozó szakirodalom összevetése alapján milyen olyan pontokat azonosíthatunk, amelyek a magyar jogszabályban még nincsenek jelen, pedig fontos előrelépést jelentenének.¹

¹ Megjegyzés: Ez a tanulmány kizárólag a jelenleg hatályos klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény elemzésére, és az ahhoz hasonló, más országokban elfogadott klímaváltozási kerettörvények összevetésére és azzal kapcsolatos konklúziók levonására

1. KLÍMAPOLITIKAI KERETSZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGON

1.1. A VONATKOZÓ NEMZETKÖZI ÉS EU-S SZABÁLYOZÁS

Tekintettel arra, hogy mind nemzetközi, mind EU-s szinten vannak olyan jogszabályok, amelyek relevánsak, sőt egyes esetekben közvetlenül hatályosak és alkalmazandók a magyar jogban, érdemes röviden bemutatni, hogy melyek azok a Magyarországon kívül meghozott jogi keretek, amelyek meghatározzák a hazai mozgásteret. Magyarország részes fele az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének (a továbbiakban: UNFCCC).² Ez a jogi dokumentum pusztán a legalapvetőbb szabályokat rögzíti, meglehetősen kevés konkrétumot tartalmaz az egyes részes felei tekintetében. Magyarország ugyancsak tagja a mai napig hatályos Kiotói Jegyzőkönyvnek³, amelynek azonban a legfontosabb rendelkezései, vagyis az egyes részes feleire vonatkozó kibocsátás-csökkentési kötelezettségek tekintetében már nem relevánsak, azok 2020-ig, az úgynevezett második kötelezettségvállalási időszak végéig szóltak.

A jelenlegi legfontosabb nemzetközi jogi dokumentum a 2015-ben elfogadott és 2016-ban hatályba lépett Párizsi Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás). Ezt a jogszabályt, csakúgy, mint a Kiotói Jegyzőkönyvet a UNFCCC részes felei alkották meg. Magyarország pedig az első ország volt az Európai Unióban, amelyik ratifikálta azt.⁴ Anélkül, hogy részletesen elemeznénk a Megállapodás rendelkezéseit, egy pár fontos jellemzőjét érdemes rögzíteni. Először is habár nem ugyanolyan mértékben, mint a UNFCCC, de a Megállapodás is egyfajta keretjogszabályként értelmezendő, nem tartalmaz például olyan konkrét, számszerű kibocsátás-csökkentést előíró kötelezettségeket, mint amelyet a Kiotói Jegyzőkönyv tartalmazott. Ennek alapvetően nemzetközi klímapolitikai okai vannak, ez a kompromisszum volt az ára ugyanis annak, hogy a Megállapodás egyébiránt valamennyi részes félre egyformán tartalmazhasson más típusú kötelezettségeket (a Kiotói Jegyzőkönyv ehhez képest csak az országok egy szűk csoportjára nézve írt elő konkrét kibocsátás-csökkentési kötelezettségeket).

A Megállapodás talán legfontosabb előírása, hogy annak részes felei készítsenek el, és nyújtsanak be a UNFCCC Titkársága felé ún. Nemzetileg Meghatározott Hozzájárulásokat, (angolul Nationally Determined Contribution, NDC) amelyekben kifejtik, hogy pontosan, ha tetszik számszerűen mennyiben járulnak hozzá a Megállapodásban rögzített globális célok eléréséhez. Ebből a tényből két fontos megállapítás is következik: egyrészt a Párizsi Megállapodás a részes feleket helyezi a cselekvés középpontjába, kizárólag ők jogosultak meghatározni a saját nemzeti vállalásaik tartalmát, abba a nemzetközi közösségnek nincs jogi lehetősége a „beleszólásra”. Egyetlen lényeges tartalmi megkötés, hogy egy később benyújtott hozzájárulás nem jelenthet visszalépést egy korábban benyújtott vállaláshoz képest. Ez természetesen nem azt jelenti,

szorítkozik, nem vizsgálja a klímapolitikai szabályozáshoz tartozó egyéb (például szektorális) szabályozást, sem a jogszabály formáját nem öltő egyéb dokumentumokat (pl. stratégiák, akciótervek stb.).

² 1995. évi LXXXII. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény kihirdetéséről

³ 2007. évi IV. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről

⁴ 2016. évi L. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleinek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás kihirdetéséről

hogy a nemzetközi közösség figyelve, szakmai ítélete közvetve ne hatna a Részleges Felek által tett vállalásokra. A másik fontos következtetés, ami az elsőből fakad, hogy a nemzetközi közösség kisebb részben a hozzájárulás megszületésében és nagyobb részt annak végrehajtásában „kéri számon” a részleges feleket. Ez a számonkérés ugyanakkor csak idézőjelben értendő, mert a Megállapodás szelleme és betűje is inkább a segítő, semmint a büntető szándékot tükrözi. Összefoglalva tehát megkerülhetetlen az egyes részleges felek által önmagukra nézve meghozott hozzájárulások szerepe, amelyek elkészítése a saját felelősségük.

A Megállapodás explicit módon ugyan nem szól a hozzájárulások végrehajtását feltételező kormányzati, irányítási rendszer lényeges elemeiről, abból közvetlenül nem vezethető le például klímaváltozási kerettörvény elfogadásának kötelezettsége. Ugyanakkor közvetett módon mégis lehet vonni következtetéseket a rendelkezésekből. Ilyen következtetés lehet az, hogy egy nemzeti klímakeret-jogszabályban milyen tartalmi kérdéseket érdemes szabályozni. A Megállapodásban szereplő célkitűzések (mind mitigációs és adaptációs, mind pénzügyi, mind az ÜHG gázok természetes nyelőivel kapcsolatban, illetve hosszútávú dimenzióban), az oktatás, képzés, a köz tájékozottságának növelése, és a megfelelő információkhoz jutása, ennek érdekében az átláthatóság növelése, az időről-időre megrendezendő szakpolitikai elemzés és értékelés, a független szakértői testület felállítása mind olyan elemek, amelyek egy nemzeti keretszabályozásnak is fontos részei lehetnek. Még ha kötelezettséget tehát nem is teremt a Megállapodás egy klímakerettörvény elfogadására vagy annak tartalmára vonatkozóan, olyan mintát ad, amelyet *mutatis mutandis* érdemes nemzeti szinten is figyelembe venni.

A Megállapodás 20. cikke lehetőséget ad az úgynevezett regionális gazdasági integrációs szervezetek csatlakozására is. Jelenleg csak az Európai Unió csatlakozott ilyen státuszban (azaz nem államként) a Megállapodáshoz. Ennek keretében pedig az Európai Unió és annak tagállamai közös nemzetileg meghatározott vállalást nyújtanak be a UNFCCC Titkársága felé.⁵ Magyarország ennek a közös EU-s vállalásnak a részese, annak alapján vesz részt a nemzetközi erőfeszítésekben. Az EU NDC alapján a közös teljesítés részleteit az EU és tagállamai a belső EU-s jogban határozzák meg. Az EU-s jogban már régóta léteznek klímapolitikával kapcsolatos jogszabályok. 2018-ban azonban minőségi előrelépést jelentett az ún. Governance (azaz irányítási, kormányzati) rendelet⁶ elfogadása. Ez a rendelet vezette be az EU-s jogban az integrált nemzeti energia- és klímatervek (a továbbiakban: NEKT) elkészítésének kötelezettségét. A NEKT-eket tulajdonképpen egyfajta belső EU-s NDC-ként is értelmezhetjük, hiszen ezekben a Bizottság felé arról kell számot adni, hogy az adott tagállam hogyan vesz részt az EU NDC-ben megfogalmazott közös célok teljesítésben. Ám ez a részvétel közel sem olyan szabadon meghatározható, mint a Párizsi Megállapodás rendelkezései alapján. A tagállamoknak számos területen meg kell határozni különböző nemzeti célokat (pl. megújuló energia cél,

⁵ A legfrissebb EU NDC itt érhető el:

https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1999 rendelete (2018. december 11.)

energihatékonysági cél, energiabiztonságicél stb.). A Governance rendelet szigorú keretszabályokat tartalmaz a tervek elkészítésének folyamatára vonatkozóan is, így például a nyilvánosság bevonására. Egy folyamatos felülvizsgálati ciklust is előír a rendelet, a NEKT-eket időközönként kötelező felülvizsgálniuk a tagállamoknak. Emellett a végrehajtás helyzetéről is jelenteniük kell. Látható tehát, hogy a közvetlenül alkalmazandó EU-s jog a Párizsi Megállapodásban is szabályozott és fent hivatkozott elemeket részletesebben, konkrétan és szigorúbban várja el az EU-s tagállamok részéről, így Magyarországtól is. Fontos azonban, hogy Governance rendelet előírásai inkább az alapvető szabályait fekteti le a nemzeti folyamatoknak, a tagállamoknak továbbra is tág mozgástere van abban, hogy pontosan milyen eljárás eredményeképpen tűzik ki a nemzeti célokat vagy hogyan vonják be a különböző érintett feleket a folyamatba stb.

2021-ben egy újabb mérföldkőhöz érkezett az EU-s jogalkotás, ekkor lépett hatályba az európai klímarendelet.⁷ Ez a jogszabály az első igazi klímakerettörvény jellegű joganyag az EU-s jog történetében, amely tovább egységesíti a tagállamok klímapolitikai törekvéseit.⁸ A klímarendelet mindenekelőtt immár jogi kötelezettséggé rögzíti az EU klímasemlegességi céljának elérését, amely azt jelenti, hogy 2050-re nem lehet több ÜHG kibocsátás az EU területén, mint amennyit a természetes (pl. erdők, rétek, legelők stb.) és az esetleges mesterséges (pl. széndioxid leválasztás és tárolási technológiák) elnyelőkapacitások semlegesíteni tudnak. Ennek a célnak a kitűzése egyébként levezethető a Párizsi Megállapodás 4. cikkének rendelkezéseiből, amely egy globális egyensúly eléréséről beszél a kibocsátások és az elnyelések között. A 2050-es céldátum pedig az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) jelentéséből⁹ következik, amelynek alapján csak akkor van esély 1.5°C alatt tartani a globális átlaghőmérséklet emelkedését (amely leegyszerűsítve a legsúlyosabb hatások elkerülése érdekében szükséges), ha globális szinten elérjük a klímasemlegesség állapotát kb. a század közepére.¹⁰ Az IPCC hivatkozott jelentése rendkívül nagy hatást gyakorolt világszinten, tulajdonképpen ez a dokumentum erősített rá arra a (jogalkotási) hullámra, amelynek eredményeképpen ma már több mint 140 ország tűzött ki, vagy tervez kitézni karbonsemlegességi (vagy más néven nettó zéró kibocsátási) célt.¹¹ Ez azt is aláhúzza mennyire meghatározó jelentősége van a nemzetközi klímapolitikai folyamatokban az IPCC jelentéseinek. Ennek mintájára egyre több nemzeti szabályozásban is létrehoznak tudományos tanácsadó testületeket, amelyek aktív résztvevői a nemzeti klímakormányzási rendszereknek, és sok esetben maguk a klímakerettörvények állítják fel ezeket (erről bővebben

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1119 rendelete (2021. június 30.)

⁸ Huszár András: Az európai klímarendelet hatása a magyar klímakormányzásra, *Léghő, 67. évfolyam 1. szám, 2022. március*

⁹ IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 32 pp.

¹⁰ Az IPCC mindig bizonytalansági faktorokkal tesz csak megállapításokat, sohasem 100%-os bizonyosságot rendel azokhoz, különös tekintettel a globális éghajlati rendszert alakító tények összetettségére és a számtalan bizonytalanságra és változóra.

¹¹ A pontos és aktuális helyzetképezt nehéz követni, de például ezen a honlapon elérhetőek viszonylag friss adatok: <https://climateactiontracker.org/global/cat-net-zero-target-evaluations/>

lásd a 2. és 3. pontok alatt). Az európai klímarendelet szintén létrehoz egy ilyen európai tudományos tanácsadó testületet.¹²

Ezen kívül ez a jogszabály rendelkezéseket tartalmaz ún. köztes EU-s célokról, illetve azok meghatározásáról is. Ennek az a nyilvánvaló jelentősége van, hogy a 2050-es cél elérését segítse olyan rövid- illetve középtávú célok kitűzésével, amelyek „időben” visszaigazolják, vagy épp ellenkezőleg intő jellel mutatják a folyamatok előrehaladásának állapotát a hosszú távú cél perspektívájából. Fontos megjegyezni, hogy a klímasemlegességi cél elérésének nincs egyetlen kizárólagos útvonala, ugyanakkor annak érdekében, hogy ez a zöld átállás társadalmi és gazdasági szempontból is kezelhető, illetve fenntartható maradjon érdemes tervezett, és nagyjából egyenletes csökkentést kívánó pálya felrajzolása. A nettó zéró kibocsátás *ad absurdum* ugyan „egyik pillanatról a másikra” is elérhető lenne, de az biztosan csak valamilyen társadalmi és gazdasági kataklizmának lehetne az eredménye, amelyet el kell kerülni. Kívánatosnak látszik tehát 5-10 évre vonatkozó köztes célértékek meghatározása is, nem csak azért, hogy időközönként ellenőrizni lehessen vajon a jó irányba haladnak-e a folyamatok, hanem azért is, hogy az érintettek széles köre számára beláthatóbb időtávra is világosabbá váljanak az elérendő részcélok. Tudható, hogy a politikai vagy üzleti döntéshozók általában rövid távra terveznek, és nehezen tudnak mit kezdeni 30 éves távlatokkal. A klímapolitikai tervezésnek általában is központi elve kell, hogy legyen az ún. visszafelé tervezés, vagyis a hosszútávú cél(ok)ból levezetett rész cél(ok)ok) kitűző megközelítés.¹³

A fentiekén túl az európai klímarendelet tartalmaz rendelkezéseket az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, az előrehaladás és intézkedések értékelése, a nyilvánosság részvétele, valamint az ágazati ütemtervek vonatkozásában is. Ezek ismét olyan elemek, amelyek szintén mintaként szolgálhatnak egy nemzeti kerettörvény megalkotása során is. Ezek részletes tartalmi elemzése nélkül érdemes kiemelni az ágazati ütemtervekre vonatkozó 10. cikket. Ez kimondja, hogy „A Bizottság együttműködik azon unióbeli gazdasági ágazatokkal, amelyek úgy döntenek, hogy önkéntes indikatív ütemterveket készítenek a (...) klímasemlegességi célkitűzés elérése érdekében. A Bizottság nyomon követi ezen ütemtervek kidolgozását. Szerepvállalása kiterjed az uniós szintű párbeszéd elősegítésére és a bevált gyakorlatok érdekelt felek közötti megosztására.” Ez a rendelkezés arra a fontos aspektusra világít rá, amelynek alapján a köztes célértékek is alábonthatók ún. szektorális vagy ágazati célokra. Ennek az lehet az értelme, hogy az egyes ágazatokban tevékenykedő szereplők számára még konkrétabb és ezáltal kiszámíthatóbb célokat fogalmazzanak meg. A klímasemleges átállásban minden gazdasági ágazatnak ki kell vennie a részét. Mindenki számára egyértelműbb lehet, ha az átállás ütemezését, lehetséges módjait, kihívásait és költségigényeit ilyen ágazati szintű

¹² Egészen pontosan az Európai Környezetvédelmi Ügynökséget létrehozó 401/2009/EK rendelet új 10a. cikkével hozták létre. Lásd bővebben:

<https://www.eea.europa.eu/about-us/climate-advisory-board/european-scientific-advisory-board-on#:~:text=The%20European%20Scientific%20Advisory%20Board%20on%20Climate%20Change%20will%20serve.reach%20climate%20neutrality%20by%202050.>

¹³ Lásd pl.: <https://climatenetwork.org/2016/08/09/forget-forecasting-and-back-backcasting>

dokumentumokban is megfogalmazzák. A fenti EU-s szabály ezt elő nem írja, viszont ösztönzi, aminek megfontolása nemzeti szinten is releváns.

Összefoglalva azt látjuk tehát, hogy mind nemzetközi, mind EU-s szinten nemcsak a keretcélok és azok elérésének folyamata került meghatározásra, hanem a fent bemutatott joganyagok olyan szabályozási területekre is kiváló példával szolgálnak, amelyekről egy nemzeti klíma kerettörvény is szólhat. A fent bemutatott jogszabályok mellett természetesen jóval bővebb az az ágazati szintű joganyag, amely releváns és figyelembe veendő. Ráadásul az Európai Unió belül a következő években tartalmában egyre szigorodó, mennyiségében egyre növekvő klímapolitikai jogalkotás várható. Jellemző ezekre, hogy szinte kivétel nélkül a klímasemlegességi cél elérésének igényéből vezetik le a konkrét szabályozási tartalmukat. Az európai klímarendelet által meghatározott klímasemlegességi cél tehát az EU-s jogalkotás során egy olyan „világítótoronyá” vált, amely felé valamennyi releváns szabályozásnak haladnia kell. Ennek a mintának a leképezése nemzeti szinten is indokolt, és nem csak az EU-s elvárásoknak megfelelés miatt, hanem önérdékből is.

1.2. A 2009/10-ES ÉGHAJLATVÉDELMI KERETTÖRVÉNY JAVASLAT

Ahogy a bevezetőben is megjelent, az első „klasszikus” klíma kerettörvény a 2008-ban elfogadott brit Climate Change Act volt.¹⁴ Ehhez képest Magyarországon világviszonylatban is gyorsan, már 2009 júniusában megszületett a 60/2009. (VI. 24.) OGY határozat az éghajlatvédelmi kerettörvény előkészítéséről.¹⁵ Ebben az Országgyűlés felkérte a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot (NFFT) ¹⁶ „az éghajlatvédelmi kerettörvény javaslat szakmapolitikai előkészítésére.” Ezen túl pedig az Országgyűlés „a törvényjavaslat előkészítésének koordinálására és benyújtására a parlamenti frakciók Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsba delegált tagjait” kérte fel. Az Országgyűlés a határozat elfogadásának indokaiként az alábbiakat sorolta fel:

„a) az emberi tevékenység által a légkörbe juttatott üvegházhatású gázok által okozott éghajlatváltozás Magyarország számára is növekedő kockázatokat jelent a természeti rendszerek stabilitása, a társadalmi és gazdálkodási feltételek fenntartása szempontjából;

b) az üvegházhatású gázok kibocsátása elsősorban a fosszilis tüzelőanyagok felhasználásához kötődik és Magyarország függősége a fokozatosan kimerülő, kínálatában csökkenő fosszilis tüzelőanyagok behozatalától jelentős politikai, gazdasági és környezeti problémákat eredményez;

¹⁴ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>

¹⁵

<https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A09H0060.OGY&printTitle=60/2009.%20%28VI.%2024.%29%20OGY%20hat%C3%A1roza t&targetdate=ffffff4&referer=lawsandresolutions>

¹⁶ <https://www.nfft.hu/>

c) a jelenlegi gazdasági válság is sürgeti a környezetvédelmi és gazdaságélénkítési intézkedések összekapcsolását, összhangjuk mielőbbi megteremtését;”

E hármas indokolás tehát:

- i. rögzítette Magyarország érintettségét a globális éghajlatváltozásban
- ii. felvázolta mi az a legnagyobb probléma, amellyel egyrészt Magyarország is hozzájárul a negatív folyamat erősödéséhez, másrészt saját kitétségét is növeli, valamint
- iii. felismerte, hogy a gazdaságélénkítés és a környezetvédelmi célok összekapcsolandóak.

Ezek a sarokpontok ma is relevánsak lehetnek egy kerettörvény szövegében. A határozat 4. pontja NFFT vonatkozó állásfoglalására¹⁷ is építve, a megalkotandó kerettörvény kulcs elemeiként az alábbiakat javasolta:

„a) adjon átfogó megoldást - a hazai adottságok, a nemzetközi és az európai közösségi együttműködésből adódó feltételek figyelembevételével – az éghajlatváltozással összefüggő ökológiai, társadalmi és gazdasági problémákra és azok okaira, hajtóerőinek kellő hatékonyságú mérséklésére olyan eszközrendszer megvalósításával, amely a fenntarthatóság keretei között biztosítja a magyar társadalom szükségleteinek kielégítését;

b) határozza meg az üvegházhatású gázok kibocsátásának 2050-ig történő lépcsőzetes csökkentésének magyarországi határértékeit a veszélyes mértékű globális éghajlatváltozás elkerüléséhez szükséges globális kibocsátás-csökkentési feltételek figyelembevételével;

c) alapozza meg egy olyan szabályozási rendszer bevezetését, mely a gazdasági és tudományos technikai feltételeknek, az ökológiai rendszerek tűrőképességének, a társadalom valós szükségleteinek és az energiaellátás biztonsága szempontjainak figyelembevételével, illetve a b) pontban foglaltakkal összhangban ütemezetten mérsékelje a hazai társadalom összes fosszilis energiafelhasználását;

d) határozza meg az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás hazai feladatait, ezek megvalósításának lehetőségeit és eszközeit, hogy a társadalom és gazdasági élet minden szereplője a megfelelő tudás és eszközök birtokában - a szükséges intézkedések megtételével - legyen felkészülve az éghajlatváltozás káros hatásai elleni védekezésre;

e) határozza meg - a várható változásokhoz való jobb alkalmazkodás érdekében - a hazai ökoszisztémák alkalmazkodóképessége javításának lehetőségeit és az azzal kapcsolatos feladatokat, továbbá tegyen javaslatot Magyarország természetes növénytakarójának szükséges mértékű rekonstrukciójára;

¹⁷ 2009 januárjában elfogadott állásfoglalás, a szövege nem lelhető fel.

f) teremtsen keretet a fenntartható módon megtermelt megújuló energiaforrások felhasználásának bővítését, illetve az energiatakarékosság és energiahatékonyság javítását szolgáló hatékonyabb szabályozás kialakításához;

g) járuljon hozzá a társadalmi igazságossághoz, a gazdaság élénkítéséhez és a foglalkoztatás növeléséhez, hatékony közgazdasági ösztönzőket és megfelelő pénzügyi forrásokat teremtve a szerkezetváltozáshoz szükséges lakossági, közösségi és gazdasági energiahatékonysági és megújuló energia beruházásokhoz;

h) határozza meg az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó társadalmi tudatosság erősítésével, illetve a kutatás-fejlesztéssel kapcsolatos feladatokat;

i) tartalmazza a szükséges jogi szabályozást a felsorolt célok elérésére, összhangban az Alkotmánnyal, a hatályos magyar klímavédelmi jogszabályokkal, a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiával, a Nemzeti Éghajlatváltozási Programmal, és az Európai Unió jogrendszerének való megfelelés követelményével, valamint az EU klíma-energia csomagba tartozó jogszabályok hazai jogrendbe történő bevezetésével.”

A hosszas idézés nem véletlen, a fenti pontok ma is aktuálisak és erős kapaszkodókat jelenthetnek egy törvénymódosítás, törvényalkotás során. Ráadásul számos ponton érintkeznek azon fentebb említett sarokpontokkal, amelyekre a nemzetközi is EU-s szabályozás is kitér. Így különösen szól: lépcsőzetes, azaz köztes mitigációs (b és c pont), alkalmazkodási, (d és e pont) és a nyelőkapacitásokkal (természetes növénytakaró) kapcsolatos (e pont) célok meghatározásáról, vagy megújuló energiával, energiatakarékossággal, energiahatékonysággal, kapcsolatos rendelkezésről. Itt érdemes külön is kiemelni az energiatakarékosság szóhasználatot, amely nem ugyanaz, mint az energiahatékonyság. Közhely, de igaz, hogy a legzöldebb energia a fel nem használt, és meg sem termelt energia. Nem pusztán csak az kell, hogy legyen a cél tehát, hogy az energiafelhasználásunk minél hatékonyabb legyen, hiszen ez könnyen ahhoz a paradoxonhoz vezethet, hogy az egyre hatékonyabb berendezések egyre több összenergiát használnak fel, mert egyre több van belőlük (Jevons paradoxon). Hanem az elsődleges cél, hogy ahol csak lehet csökkentsük az energiafelhasználás igényét. Nagyon fontos a határozat g) pontja is, amely a hatékony gazdasági ösztönzőkről és a pénzügyi források megteremtéséről szól. Enélkül legfeljebb csak „félkarú óriás” lehet bármilyen átfogó klímapolitikai szabályozás, tekintettel arra a jelentős, ámár a feladat tétjéhez képest közel sem kiemelkedő forrásigényre, amelyet a zöld átállás feltételez. Mégis azt látjuk, hogy sok esetben erről az oldalról „megfeledeznek” a különböző stratégiák, tervek és adott esetben a jogszabályok is.

A fenti határozatnak megfelelően elkészült a törvényjavaslat, amely végül 2010 januárjában került az Országgyűlés elé, vészjóslóan közel a 2010-es parlamenti választásokhoz. A javaslatról a korabeli sajtó is beszámolt, kiemelve, hogy Nagy-Britannia után a második klímakerettörvény

születhetne meg Magyarországon.¹⁸ Erre, mint ismeretes nem került sor, politikai okokból, és így több mint tíz évet késett egy klímakerettörvény jellegű törvény megszületése.¹⁹ A javaslat szövege azonban rendkívül alapos és szinte minden fontos kérdést érintő volt, ezért érdemes újra elővenni és tanulmányozni, mert egy mostani módosító javaslat kidolgozását is nagyban segítheti. A benyújtott szöveg Országgyűlés hivatalos honlapján fellelhető változat²⁰ alapján az alábbi főbb elemekre tért volna ki:

i. A törvényjavaslat célja

A törvény általános célja lett volna, hogy *„a termelési és fogyasztási szerkezet, a települési szerkezet és az épített környezet célirányos módosításával, a környezettudatos szemlélet, mindenekelőtt a takarékos energia- és anyagfelhasználás előmozdításával, továbbá az éghajlatváltozáshoz való társadalmi alkalmazkodás feltételeinek megfelelő kialakításával hozzájáruljon az éghajlatváltozás lassításához, hatásainak mérsékléséhez és a változásokhoz való alkalmazkodáshoz.”* Látható, hogy meglehetősen nagyszabású célokat tűzött ki a javaslat, amennyiben a gazdasági működés alapjait is meg kívánta változtatni. Az 1.§ (2) bekezdése további célokat tűz ki, amelyek nagy átfedést mutatnak az OGY határozat fent tárgyalt pontjaival, így itt azokat nem ismétljük meg.

ii. A törvényjavaslat alapelvei

Fontos, és a keretjogszabályokban (lásd pl. Polgári Törvénykönyv) bevett dolog a törvény alapelveit rögzíteni. Erre azért is van szükség, mert az ilyen típusú törvények olyan hatalmas és komplex területek szabályozásának igényével lépnek fel, amelyeknek a legkülönbözőbb élethelyzetire lehetetlen és nem is szükséges egyedi, konkrét szabályokat meghatározni. Sokkal ézszerűbb, ha olyan alapelveket rögzítünk, amely az egyedi esetek eldöntése, megítélése során segítséget nyújtanak. Emellett maguknak a törvényi rendelkezéseknek is értelmezési keretet adnak, és kijelölik a későbbi módosítások kontúrjait. A törvényjavaslat 14 ilyen alapelvet rögzít: 1. fenntartható fejlődés, 2. rendszerszemlélet, 3. környezeti átterhelések kiküszöbölése, 4. társadalmi igazságosság, 5. az erőforrásokhoz való egyenlő hozzáférés, 6. az élethez nélkülözhetetlen szükségletek kielégítése, 7. szubszidiaritás, 8. társadalmi részvétel, 9. felelősségvállalás, 10. elővigyázatosság és megelőzés, 11. az erőforrások valós értékének számbavétele, 12. kiszámítható, átlátható, összehangolt szabályozás, 13. decentralizáció, regionalizmus és végül 14. integráció. Talán vannak közöttük olyanok, amelyek összevonhatóak, (pl. rendszerszemlélet- és integráció vagy szubszidiaritás és decentralizáció) vagy olyanok, amelyek általános követelmények valamennyi jogszabállyal szemben, (pl. kiszámítható,

¹⁸ <https://www.origo.hu/itthon/20100217-klimavaltozas-klimavedelem-a-magyar-eghajlatvedelmi-torveny-elonyei-es-hianyossagai-elfogadasanak.html>

¹⁹ Ahogyan a bevezetőben is említettük a jelen tanulmány csak a klíma kerettörvény jellegű szabályozásokat vizsgálja, és nem szól az egyes részlet- vagy technikai szabályokat rendező, akár törvényi szintű joganyagokról, mint például a 2007. évi LX. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről, vagy a 2012. évi CCXVII. törvény az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről.

²⁰ <https://www.parlament.hu/irom38/11716/11716.pdf>

átlátható, összehangolt szabályozás) ugyanakkor rendkívül fontos szempontokat adnak egy klímapolitikai szabályozási rendszer kialakításához.

iii. Az éghajlat változását okozó tényezők csökkentése

A törvényjavaslat II. fejezete „az éghajlat változását okozó tényezők csökkentéséről”, vagyis a mitigációról szól. E körben rendelkezett az üvegházhatású gázok kibocsátásának 2050-ig történő fokozatos csökkentési kötelezettségéről, mégpedig számszerűsített, abszolút számokkal kifejezett csökkentési kötelezettségeket előírva.²¹ Ez egy meglehetősen merev, de kétségtelenül kiszámítható rendszer lett volna, amelynek persze valószínűleg a folyamatos módosításával kellett volna számolni, ha a célok nem teljesülnek, vagy éppen ambiciózusabb célok kerülnek elfogadásra. Rendelkezett ugyan a tervezet arról, hogy „amennyiben a nemzetközi vagy európai közösségi éghajlatvédelmi folyamatokban a Magyarország által vállalt vagy az országra előírt csökkentési mérték a fentieknél szigorúbb, úgy a nemzetközi vagy európai közösségi vállalásokat vagy kötelezettségeket kell érvényesíteni”, ez azonban nem tette volna könnyen követhetővé az éppen aktuális magyar vállalást, ha azt nem módosítják az esetlegesen szigorúbb nemzetközi vagy európai uniós vállalásnak megfelelően. Ezért indokolt külön is rendelkezni arról, hogy ilyen esetben a magyar jogszabályt is módosítani kell.

Emellett ugyanennek a 4.§-nak a 4) bekezdése szól arról, hogy „a célok teljesítésének ágazonkénti bontású számszerű megosztását külön jogszabály szabályozza”. Ez a rendelkezés rezonál a korábban bemutatott európai klímarendelet szövegére, csak 11 évvel megelőzte azt, ráadásul az ágazonkénti bontást jogszabályban tette volna kötelezővé. Az ott elmondottak itt is érvényesek, ez egy előremutató, a nagy célokat „apró pénzre váltó” rendelkezés. Az vitatható, hogy az egyes ágazatok részére előírt kötelezettségek, célok meghatározásának mi a megfelelő formája, és főleg, hogy hogyan történjen annak folyamata, de az ágazonkénti alcélok meglétének szükségessége nehezen vitatható, ha komolyan vesszük a végrehajtás szándékát.

Ez a fejezet szól továbbá a „fosszilis energiaforrás-felhasználás csökkentéséről”, amellyel kapcsolatban több olyan valós veszélyre hívja fel a figyelmet, amelyet ma már a bőrünkön tapasztalunk (pl. árdrágulás). Ezeket a szempontokat egy a törvény alapján elkészítendő útitervnek kell(ett volna) figyelembe vennie. Erre az útiterv készítési megoldásra később még visszatérünk. Ez a fejezet „az éghajlatváltozás társadalmi okainak kezelése” alcímű résszel zárul. E körben egy „integráló szabályozórendszert” kellett volna létrehozni, amely tulajdonképpen a kereslet oldali mérséklést biztosította volna. Ez a javaslat egy fontos kérdésre mutat rá, mégpedig arra, hogy az energiarendszer átalakítása során sokkal kevesebb szó esik a fogyasztói vagy keresleti oldali csökkentési lehetőségekről és azok ösztönzéséről, mint a termelési oldal csökkentési lehetőségeiről. Márpedig, ha nem pusztán klíma szempontból nézzük, akkor a „zéró kibocsátású” energiatermelés is anyaghasználattal, hulladékképződéssel, területhasználattal

²¹ A javaslatnak talán ez volt a leginkább vitatott része a parlamenti vita során, és a különböző szervezetek körében is. Lásd pl.: <https://magyarnemzet.hu/archivum-archivum/2010/02/van-aki-surgeti-van-aki-gatolna-a-klimatorveny-elfogadasat> Végül a sajtóhírek szerint éppen emiatt is bukott meg. Lásd: <https://www.origo.hu/itthon/20100222-egylore-nem-lesz-torveny-az-eghajlatvedelmrol.html>

stb. jár. Vagyis nem mondhatjuk, hogy ha ÜHG kibocsátás nélkül termelünk energiát, akkor „minden” problémát megoldottunk. Ez a megoldás visszautal az energiatakarékosság szempontjára, amely fentebb említésre került. A nehézség e körben az, hogy az állam mennyiben és milyen mértékben avatkozhat, avatkozzon be a keresleti oldal szabályozásába. Erről részletesen nem szól a törvényjavaslat sem, ezt a külön megalkotásra kerülő szabályozórendszer bontotta volna ki.

iv. Az éghajlat változásához való emberi alkalmazkodás

A III. fejezet az „emberi” alkalmazkodásról szól. Számos esetben „feledkezik meg” az éghajlatváltozás elleni fellépéssel kapcsolatos diskurzus az elkerülhetetlen hatásokhoz történő alkalmazkodás fontosságáról. Pedig ez az a terület, amelyet akkor is meg kell tenni, akár kényszerűen is, ha a mitigációs erőfeszítések elmaradnak, vagy sikertelenek lesznek. Ráadásul ezek olyan típusú tevékenységek, amelyek jórészt nem igényelnek nemzetközi koordinációt és emiatt nem is számíthatunk arra, hogy majd a „nagy kibocsátók megoldják”, mint a kibocsátás-csökkentés esetén. Az alkalmazkodási tevékenységeket a nemzeti, helyi közösség elsősorban saját érdekében kell, hogy elvégezze, hiszen a hatások helyben jelentkeznek. A törvényjavaslat ezen fejezete rögzíti, hogy az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás fő felelőse és irányítója az állam. Az ezzel kapcsolatos feladatok – egyébként helyes - sorrendje pedig az alábbi:

„a) az éghajlatváltozást kísérő hátrányos jelenségek megelőzésére való törekvés;

b) az elkerülhetetlen jelenségekkel szembeni védekezés;

c) a bekövetkező károk megelőző jellegű enyhítése;

d) a bekövetkezett károk mentesítése, helyreállítás.”

Az alkalmazkodással kapcsolatos részletes feladatok kibontását a törvényjavaslat ugyancsak az elkészítendő útitervben rendelte kibontani, ehhez viszont egy hosszú és rendkívül fontos szempontlistát adott. Szintén az alkalmazkodással kapcsolatos fejezet szól „Az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás ökológiai feltételeinek javításáról”. Ez is egy rendkívül fontos aspektus, amely még ma is progresszívnek számít. Nevezetesen arról van szó, hogy az a bizonyos egyensúly, amelyet a Párizsi Megállapodás is célként tűz a kibocsátások és elnyelések között (vagyis maga a klímasemlegesség) csak úgy jöhet létre, ha a mérleg mindkét serpenyőjét „megfelelő” állapotba hozzuk. Tudható, hogy a természetes ökoszisztémák (amelyek ebből a szempontból a mérleg „másik” serpenyőjét jelentik a kibocsátások mellett) magától az éghajlatváltozástól is pusztulnak. Ha pedig ez így folytatódik, akkor a kibocsátásokat nem lehet majd annyira csökkenteni (hiszen abszolút nullára valószínűleg nem lehet) hogy az egyensúly létrejöjjön. Kulcsfontosságú tehát, hogy a természetes nyelőkapacitások megőrzéséről gondoskodjunk. Ez természetesen messze nem csak a klímafunkció miatt lényeges, de amiatt is.

v. Az éghajlatvédelem pénzügyi és gazdasági eszközei

A törvényjavaslat IV. fejezete olyan fontos kérdéstről szól, ami - ahogy említettük - ma sem evidens része akár a leginkább kidolgozott klímakerettörvényeknek sem. A törvény egy elkülönített állami pénzalapot hozott volna létre (Nemzeti Éghajlatvédelmi Alap), annak érdekében, hogy „kiszámítható és biztos forrást jelentsen az éghajlatvédelem hazai feladatainak támogatására, és tegye lehetővé a magyarországi éghajlatvédelem céljainak minél eredményesebb megvalósítását. Ennek érdekében az Alap

- elsősorban kamatmentes támogatást nyújt az energiatakarékossággal, az energiahatékonyság javításával és az alternatív energiaforrások felkutatásával, fejlesztésével és felhasználásával kapcsolatos tevékenységekhez,
- biztosítja a szociálisan leginkább rászorulóknak számára a takarékoskodáshoz szükséges anyagi forrásokhoz való hozzáférést, továbbá
- hozzájárul egy új gazdasági szerkezet kialakításához és a gazdaság élénkítésén keresztül a foglalkoztatás lehetőségeinek jelentős bővítéséhez.

Az Alap részleteiről külön törvény rendelkezett volna. Ez a megoldás ugyanakkor persze vitatható, többek között azért is, mert ma már látjuk, hogy nem teljeskörű megoldás egy pénzügyi alforrást a célok megvalósítására fordítani, hanem a Párizsi Megállapodás szellemében a pénzügyi áramlások teljességét kell a fenntarthatóság és a zöld átállás céljaival összhangba hozni. Mégis, ez az Alap egy olyan, külön erre a célra dedikált, így el nem vonható magja lehetett volna a forrásoknak, amely biztosított volna egyfajta folyamatos zöldítési tevékenységet, amelyet aztán tovább lehetett volna fejleszteni. Ez a fejezet azonban jóval túlmegegy ezen. Egyrészt kimondja, hogy „az éghajlatvédelem céljaival ellentétes támogatásokat (a továbbiakban: káros támogatások) fokozatosan meg kell szüntetni.” Ennek a jelentősége is nehezen felülbecsülhető. Esély sincs a zöld átállásra és a klímasemlegesség elérése, ha nem oltjuk ki az ellene ható folyamatokat és nem vonjuk ki ezekből az értékes támogatásokat. Másrészt a szöveg arról is megemlékezik, hogy „biztosítani kell, hogy a közbeszerzéseknél előnyt élvezzenek azok az ajánlatok, amelyek éghajlatvédelmi szempontból kedvezőbb tulajdonságokkal rendelkeznek, mint más ajánlatok.” A zöld közbeszerzések elterjesztése mára egyre inkább az EU-s gyakorlat részévé válik, de 12 évvel ezelőtt úttörőnek számított volna. Alapvetően határozza meg a piaci kínálatot az állami beszerzések követelményrendszere, különösen Magyarországon, ahol az összes beszerzés magas százaléka közbeszerzés.²² Ez a fejezet tehát nem szól ugyan valamennyi bevethető és bevetendő pénzügyi eszközről, mégis fontos és ma is érvényes aspektusokat említ.

²² <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/zold-kozbeszerzes/>

vi. Társadalmi tudatosság, közösségi részvétel és kutatás-fejlesztés az éghajlat védelmében

Az állam fontos feladata nem csak a nyilvánosság tájékoztatása, hanem olyan programok elősegítése, amely a lakosság számára érthetővé és a mindennapok gyakorlatában is kézzel foghatóvá teszi melyek az éghajlatváltozás elleni lakossági fellépés lehetőségei és azok megvalósításához érdemi segítséget biztosít. Ennek a célnak az eléréséről szól ez a fejezet. Ugyanakkor bizonyos értelemben talán túl is megy az állam feladatain (pl. „energiatakarékossági mozgalom” indításáról beszél, vagy a „lakossági magartartásformákat” alakítani) vagy legalábbis nem minden megfogalmazás a leginkább helyénvaló, de a mögöttes szándék alapvetően helyes. Ez a fejezet szintén szól, bár némileg szűkszavúan az oktatás és képzés, a részvétel a döntéshozatalban és a kutatás-fejlesztés kérdéseiről. A részleteket azonban szintén az útitervezet körébe utalja. A döntéshozatalban való részesedésről ma már jóval szellemesebb megoldások is léteznek, semmint pusztán a környezetvédő civil szervezetek bevonása, de maga a tématerület kiemelten fontos.

vii. Tervezési, hatásvizsgálati és nyilvántartási tevékenység az éghajlat védelmében

Ez a fejezet lényegében az éghajlatváltozási szempontok érvényesítését mondja ki a különböző tervezési és hatásvizsgálati folyamatokban. Ez az egyik legnagyobb kihívás, hogy az egyes szakpolitikai területek hogyan és mennyiben veszik figyelembe az éghajlatváltozás szempontjait. A cél fontos, de a megvalósítás nem mindig egyértelmű.

viii. Intézményrendszer és végrehajtási rendszer az éghajlat védelmében

Az intézményrendszerről szóló rész sok nívumot nem vezetett volna be. A fejezet elején gyakorlatilag egy nehezen számonkérhető, de fontos elvi jelentőségű együttműködési kötelezettséget ír elő az állami szereplők részére a törvény céljainak előmozdítása érdekében. Kiemelendő azonban, hogy ezt a kötelezettséget kiterjeszti a természetes személyekre is. Emellett az NFFT-t ruházta volna fel egy viszonylag gyenge nyomkövetési és ajánlástételi jogkörrel. Érdekes módon külpolitikai irányokról is szól a javaslat, amelyeket érvényesíteni kell. Ez azért is kiemelendő, mert Magyarország, mint globálisan kis ÜHG kibocsátó ország számára kulcsfontosságú, hogy a nemzetközi téren hozzájáruljon a globális erőfeszítések sikeréhez. Enélkül a magyar csökkentés sok változást nem eredményez és az éghajlatváltozás nem megfékezhető. Indokolt tehát a magyar „zöld diplomácia” erősítése, mint cél, illetve a magyar érdekek helyes megfogalmazása és erről egy ilyen törvényben is érdemes szólni. Az itt rögzítettek nem teljesen ennek a célnak felelnek meg, de ennek az aspektusnak a felvetése jelentőséggel bír.

ix. Vegyes rendelkezések

A vegyes rendelkezések című rész tartalmazza annak a bizonyos „útitervezetnek” az elkészítési kötelezettségét, amelyet a Kormány „e törvény rendelkezéseinek végrehajtására a kifizűzött célokat és a felsorolt szempontokat figyelembe vevű, az egyes végrehajtási feladatokat, továbbá az azokhoz rendelt határidűket, felelűsűket és forrásokat részletezű” módon készűt el.

Tulajdonképpen ezzel a megoldással kapcsolatban érte a legnagyobb kritika ezt a jogszabályt. Hiszen számos ponton, ahogy korábban is említettük külön törvénybe utalta volna a részletszabályok kidolgozását, és az itt szereplő útiterv pedig nem is törvényi szintű szabályozást hozott volna létre. Ahogy Antal Attila fogalmazott „Jelentős probléma forrása az, hogy mivel az elfogadandó javaslat egy kerettörvény, a jogszabályt „apró pénzre” váltó további joganyag megszületése kockázatokat hordozhat. (...) Nyilvánvalóan egy kerettörvény nem lehet alkalmas minden részletszabály kifejtésére, azonban a javaslat által felsorolt 10 útiterv-irány alkalmat adhat arra, hogy maga a törvény felhívjon”.²³

Ahogy utaltunk rá a törvényjavaslat végül nem került elfogadásra. Ugyanakkor ahogy látható egy rendkívül gazdag és számos kérdést érintő, gondolatébresztő szöveg jött létre, amelynek rendelkezései szinte kivétel nélkül ma is relevánsak lehetnek egy esetleges klímakeretörvény megalkotás vagy módosítás esetén. Érdemes tehát ezt a szöveget alaposan is tanulmányozni, amennyiben a hatályos szabályozás lent bemutatott hiányosságait orvosolni szeretnénk.

1.3. A KLÍMAVÉDELEMRŐL SZÓLÓ 2020. ÉVI XLIV. TÖRVÉNY

A jelenleg hatályos magyar klímakeretörvényt 2020. június 3-án fogadta el az Országgyűlés. A törvény elfogadásához vezető út részletes bemutatásától itt most eltekintünk, de annyit érdemes megjegyezni, hogy a törvényjavaslatot eredetileg az ellenzéki pártok nyújtották be²⁴ és a szövege merőben eltért a kormánypártok által végül megszavazott most hatályos szövegtől. Az eredeti javaslat az ún. klímavészhelyzet bevezetéséről, és a kormány felhívásáról szólt volna, hogy nyújtsa be a parlament elé Magyarország klímavédelmi törvényét. Ennek a benyújtandó törvénynek a sarokpontjait rögzítette volna az eredeti törvényjavaslat az alábbiak szerint:

- szigorúbb kibocsátás-csökkentési célok meghatározása;
- a magyarországi lignit- és szénterőművek 2025-ig való bezárásának szabályozása;
- a szélenergia hasznosítását korlátozó intézkedések eltörlése;
- a napelemek, napelemes rendszerek és hőszivattyúk áfájának csökkentése;
- a lakosság és a helyi közösségek fogyasztókból aktív energiatermelőkké („prosumerekké”) válásának támogatása;
- a hazai lakásállomány komplex energetikai korszerűsítése;
- a hazai vállalkozások energiahatékonysági fejlesztéseinek támogatási programja;
- a megjelölt célok finanszírozására Zöld Bank létrehozása;
- Zöld Közbeszerzési Rendszer felállítása;
- a kapcsolódó közpolitikai szabályozások (elsősorban közlekedéspolitikai, víz- mező- és erdőgazdálkodási politika, területhasználati, terület- és településfejlesztési politika) megváltoztatása a fenntarthatóság szempontjai alapján;

²³ Antal Attila: Lex klíma – Európában az elsők között hazánkban is megszülethet az éghajlatvédelmi kerettörvény, elérhető: <https://www.jogiforum.hu/cikk/2010/02/16/lex-klima-europaban-az-elsok-kozott-hazankban-is-megszulethet-az-eghajlatvedelmi-kerettorveny/>

²⁴ <https://www.parlament.hu/irom41/07021/07021.pdf>

- a klímavédelem ügyét támogató módosítások az adórendszer területén, egyebek közt a szénadó, valamint a kerozinra kivetett, a közúti közlekedésben használt szintű jövedéki adó bevezetése;
- a klímaigazságosság szempontjait érvényesítő társadalmpolitikai programok bevezetése,
- társadalmi szemléletformáló kampányok folytatása;
- a klímaalkalmazkodás komplex programja, kiemelten kezelve a mezőgazdaság, az élelmiszerbiztonság, a vízgazdálkodás, a településpolitika, a lakhatás, a kritikus infrastruktúrák és a közegészségügy kérdéseit;
- a klímavédelem ágazatközi feladataival is megbízott környezet- és természetvédelmi, illetve vízgazdálkodási minisztérium korábbi hatásköreinek és önállóságának, a környezet- és természetvédelmi hatóságok jogköreinek, valamint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának önállóságának és hatásköreinek helyreállítása.

Látható, hogy az eredeti javaslat –aktuálpolitikai elemeket is tartalmazó módon – az intézkedések viszonylag széles körét várta volna el a klímatorvénytől. Ugyanakkor nem szólt lényeges elemekről (pl. köztes, vagy ágazati célok, átláthatóság és nyomonkövetés, független tudományos tanácsadás stb.). Igaz ez nem magának a klímakerettörvénynek a szövegét tartalmazta, csak egy „kívánság listát” adott annak „ideális” tartalmára vonatkozóan.

Ahogy fent említettük a végleges szöveg ehhez képest teljesen más tartalommal került elfogadásra. Tulajdonképpen a szöveget vizsgálva nem is teljesen egyértelmű, hogy valóban egy klasszikus klímakerettörvényről vagy legalább annak egy csonka változatáról beszélhetünk-e a 2020. évi XLIV. törvény esetében. Sokkal inkább tűnik úgy, hogy a mindössze öt paragrafus hosszúságú (s így talán a világon az egyik legrövidebb klímatorvény kétes címére törő szöveg) egy majdan kidolgozandó részletes jogszabály megalkotására való felhívás lenne, ebből a szempontból megőrizve az eredeti javaslat „szellemét”. Ám ahogy látni fogjuk még ehhez is kevésnek bizonyul. Az alábbiakban - különös tekintettel a rövid tartalomra - részletesen elemezzük a törvény egyes részeit.

Preambulum

A törvény Preambuluma rögzíti, hogy „a klímaváltozás és a mind gyakoribbá, intenzívebbé váló szélsőséges időjárási jelenségek napjaink legfontosabb kihívásai közé tartoznak.” Ez igaz, ugyanakkor nem indokolt az „és” kötőszó, tekintettel arra, hogy itt nem két különböző, hanem egymásból következő tényezőről van szó. Helyesebb lenne tehát a klímaváltozásról „mint a szélsőséges időjárási jelenségek mind gyakoribbá és intenzívebbé válásának okozójáról beszélni” hozzátéve, hogy ezért egyértelműen az emberi tevékenység a felelős, ezért szükséges és lehetséges is a beavatkozás. A következő mondat rögzíti, hogy „Ezek megelőzése, hatásainak csökkentése, továbbá következményeihez való alkalmazkodás hatékony és megvalósítható beavatkozásokat igényel.” Itt helyes sorrendben szerepel a megelőzés, mérséklés és

alkalmazkodás hármasa. Ugyanakkor a „megvalósítható” beavatkozás fordulat már egyfajta hivatkozási alapot sejtet olyan „nem megvalósítható” beavatkozásokkal szemben, amelyet a mindenkor jogalkalmazó annak ítél. Ezért ez a jelző feleslegesen leszűkítő jogértelmezésre adhat lehetőséget, nyilvánvaló, hogy objektíven „nem megvalósítható” beavatkozást nem kívánhat véghez vinni senki. A Preambulum alapján az Országgyűlés

i. „a környezeti örökségünk védelme,

ii. a magyar emberek és nemzedékek együttes erőfeszítései eredményének megőrzése, valamint

iii. a magyar nemzet Kárpát-medencében való megmaradásának biztosítása érdekében”

alkotta meg a jogszabályt.

1.§

Az 1.§ (amelynek nincs címe) a) - c) pontjai Preambulum szerű rendelkezéseket rögzítenek:

„Az Országgyűlés

„a) megállapítja, hogy az éghajlatváltozás, a szélsőséges időjárási jelenségek gyakoriságának növekedése a világon mindenütt egyértelműen érzékelhető, az általuk okozott természeti, gazdasági és társadalmi hatások egyre több embert érintenek,

b) elhivatott abban, hogy megvédje természeti örökségünket és annak az életformának a természeti feltételeit, amelyet itt e hazában mi, magyarok, együtt kialakítottunk,

c) megerősíti, hogy fontos a teremtett világ, a környezet védelme és az éghajlatváltozás kedvezőtlen hatásai elleni védekezés”

Ebben a részben sem történik utalás az emberi tevékenységre, amely az éghajlatváltozást rendkívül felgyorsította, sőt annak az „életformának” a megvédéséről szól, amely jelenleg inkább a probléma része, semmint önmagában megvédendő érték. Különösen a c) pontban is „fontosként” megerősített környezet védelmének érvényesítése tűnik konfliktusban állónak a jelenlegi életforma megőrzésével, amely a környezet túlhasználatán alapszik.²⁵ A jelenlegi fenntarthatatlan folyamatokra és életformára tehát nem reflektál a szöveg, súlyos kérdést hagyva így a levegőben. Ugyanennek a szakasznak a d) pontja alapján az Országgyűlés „felkéri a Kormányt a rövid-, közép- és hosszú távú klímavédelmi és klímaalkalmazkodási intézkedések megvalósítására.” Ez a szakasz ugyanakkor sem tartalmi, sem időbeli követelményeket nem támaszt ezen intézkedések tekintetében, így nem fogalmaz meg kellően kimerítő elvárásokat.

²⁵ Különösen súlyos ítéletet mond ezzel kapcsolatban a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia 4. Előrehaladási Jelentése „azt mondhatjuk, hogy az elmúlt évtizedben tapasztalt gazdasági növekedés – amely az uniós átlagot bőven meghaladó mértékben rombolja a természeti erőforrások mennyiségét és minőségét – nem fenntartható.” 12. oldal, elérhető: https://www.nfft.hu/documents/1238941/0/NFFS_4EHJ_vegso_20211209+%281%29.pdf/e367a91c-aaa6-a167-9827-908b56c4edbf?t=1639057622491

Mindemellett egyébként is számos jogi kötelezettsége van a Kormánynak más jogszabályok alapján ilyen intézkedéseket megvalósítani, így önmagában nívumot sem tartalmaz.

2.§

A 2.§ a „nemzeti” klímapolitika alapelveit kívánja rögzíteni, de nem egységesen alapelv szerű követelményeket állít. Úgy fogalmaz, hogy „a nemzeti klímapolitikának

a) igazodnia kell a klímavédelmet szolgáló nemzetközi és európai uniós vállalásainkhoz,

b) az egész Kárpát-medencét érintően érvényes válaszokat kell adnia,

c) a hazai környezetet, társadalmat és gazdaságot tekintve is meg kell felelnie minden előttünk álló kihívásnak,

d) a karbonsemleges atomenergia-felhasználás lehetőségét is figyelembe kell vennie, és

e) a szennyező fizet elvén, valamint az arányos és reális beavatkozások logikáján kell alapulnia.”

Látható, hogy a 2009/10 törvényjavaslatához képest jóval szűkebb ez az alapelvi lista. Ráadásul a d) pont nehezen értelmezhető alapelvként, és különösen úgy nem igazán előremutató, hogy a megújuló energiákat nem említi, mintegy sejtetve, hogy a törvényszövegnek kell biztosítani, hogy az atom-energia-felhasználását egyáltalán számításba vegyék. Ez a kiemelés így viszont nem felel meg a technológia-semlegesség máskor előszeretettel hangsúlyozott elvének.²⁶ Az a) pont helyesen utal a nemzetközi és EU-s vállalásokra, amelyek meghatározzák a magyar mozgásteret is. A b) pont egyfajta természeti egységre hivatkozik a Kárpát-medencében, amit - szintén helyesen - figyelembe kell venni. Felvethető ezen pont alatt, hogy a szövegnek utalnia kéne a Kárpát-medencében még rajtunk kívül élő más népekkel és kormányaikkal való együttműködésre is, amely szintén a hatékony fellépés elengedhetetlen feltétele. A c) pont egy kissé túlzó módon elvárja, hogy a klímapolitika „minden kihívásnak” megfeleljen. Ez az „integráció” elvének egy nem túl szerencsés átfogalmazása, amelyen lehetne javítani. Az e) pont alatt hivatkozott „reális beavatkozások” szófordulat visszaidézi a Preambulum „megvalósítható beavatkozások” kifejezését, az ott elmondottak itt is érvényesek.

3.§

A rendkívül rövid 3.§ tartalmazza a jogszabály legfontosabb részét. Ez szól ugyanis a közép- (2030) és a hosszútávú (2050) célokról. Ezek tartalmi elemzésébe itt most nem bocsátkozunk, azt azonban mindenképpen ki kell emelni, hogy a 3.§ (2) bekezdése ellentétben állónak látszik a fent hivatkozott „integráció” elvével (3.§ c) pont). A rendelkezés szerint ugyanis „Magyarország

²⁶ A technológia semlegesség elve alapján nem szabad egyetlen technológiát sem a többi elé helyezni a zöld átmenet során, hanem mindegyiket egyformán figyelembe kell venni, mert ma még nehezen eldönthető, hogy melyik lesz a legjobb megoldás a zöld átmenetben. Lásd pl.: https://www.elobolygonk.hu/Klimahirek/Energia/2021_04_01/het-unios-oroszag-az-atomenergiaert-es-a-technologiai-semlegesseg-elveert

2030-at követően a végső energiafelhasználás 2005. évi szintet meghaladó növekedése esetén a növekményt kizárólag karbonsemleges energiaforrásból biztosítja”. Egyrészt nem történik utalás az energiatakarékosság rendkívül fontos elvére, vagy mint célra. Ezzel szemben az energiaigény növekedése esetén megoldásnak láttatja, ha azt karbonsemleges energiaforrásból elégíti ki Magyarország. Ez éppen arra a negatív jelenségre mutat rá, amelyet a Nemzetközi Energiaügynökség is részletesen bemutatott.²⁷ Eszerint hiába nő a karbonsemleges megújuló energia kapacitás a világban, ez legfeljebb csak az energiaigény növekedését tudja fedezni, vagy még azt sem. Így viszont kiváltani egészen biztosan nem tudja a továbbra is meghatározó szennyező olaj-gáz-szén triót. Másrészt ez a rendelkezés nem ad választ például az anyaghasználat kihívásaira (hiszen a megújuló energiaforrásokat hasznosító berendezések előállításához is alapanyagokat használnak fel), vagyis nem felel meg „minden előttünk álló kihívásnak”. A 3.§ (4) bekezdése tartalmazza a „lényegét”, vagyis a magyar klímasemlegességi cél kitűzését. Ez természetesen rendkívül fontos és világ szinten is progresszív, de ahogy látni fogjuk önmagában egyre kevésbé az, tekintettel szinte az összes többi, a klímakerettörvények körében „bevett” tartalmi elem hiányára.

4.§

A törvény utolsó érdemi szakasza (az 5.§ a hatálybalépésről szól) kíván szólni az úgynevezett „végrehajtás eszközeiről”. A törvény előírja a Kormány részére, hogy dolgozza ki

„a) a bruttó végsőenergia-fogyasztásban 2030-ra legalább 21%-os megújuló energiaforrás részarány eléréséhez szükséges intézkedéseket,

b) a lakosság és a helyi közösségek fogyasztókból aktív energiatermelőkké válásának támogatását,

c) a hazai vállalkozások megújuló energia és energiahatékonysági fejlesztéseinek támogatási programját,

d) a kapcsolódó közpolitikai szabályozások (elsősorban közlekedés-, energia- és hulladékgazdálkodási politika, víz-, mező- és erdőgazdálkodási politika, területhasználati, terület- és településfejlesztési politika) módosítását a fenntarthatóság szempontjai alapján, valamint

e) azokat a támogatási programokat, amelyek a klímavédelem technológiai szempontú megoldásainak ösztönzését szolgálják.”

A fenti pontok tartalmi értékelése nélkül két fontos megállapítást érdemes tenni: az egyik, hogy ismét nincs törvényi határidő a szövegben, így a fenti programok kidolgozása nem számonkérhető. A másik, hogy a törvény nem rendel semmilyen tartalmi kritériumot vagy további lépést ezekkel kapcsolatban, nem szól azok kidolgozásának módjáról (pl. az érintett felek

²⁷ IEA (2021), Electricity Market Report - July 2021, IEA, Paris <https://www.iea.org/reports/electricity-market-report-july-2021>

bevonása stb.) továbbá nem szól ezek eredményeinek értékeléséről, felülvizsgálatáról. Nem hoz létre folyamatokat, eljárásokat, amelyek elengedhetetlenek egy ennyire összetett és folyamatosan változó körülmények között indított, közel 30 éves vállalkozás (a klímasemlegességi cél elérése) esetén. Érdekesség viszont, hogy az eredeti ellenzéki javaslatához képesti szinte teljes szövegmódosulás ellenére három pontja (b, c és d) majdnem szó szerint megegyezik az eredeti javaslattal.

A 4.§ (2) és egyben utolsó bekezdése szól a klímavédelmi programok finanszírozásának megteremtéséről, illetve szokatlanul ezzel egy mondatban szól a társadalmi szemléletformáló kampányokról. A Zöld Államkötvény egy igen fontos, ám messze nem elégséges feltétele a zöld átállás finanszírozásának, de mindenesetre kapaszkodót jelent a pénzügyi fedezet tekintetében. A szemléletformáló kampányokra vonatkozó félmondat szintén olyan nehezen megfogható általánosság, amelynek részletesebb kibontása ugyancsak várat magára.

Összefoglalásképpen elmondható, hogy ha a jelenleg hatályos magyar klímakerettörvényként azonosítható jogszabályt elemezzük, azt látjuk, hogy könnyebb meghatározni milyen „bevett” vagy ajánlott tartalmi elemet tartalmaz, semmint azt, hogy miket nem tartalmaz. Rendkívül rövid, szűkszavú, nem kellően világos logika mentén összeválogatott rendelkezéseket látunk, amelyek között kétségtelenül a fontos klímasemlegességi cél is szerepel. Ennek ellenére ez a jogszabály mindenképpen fejlesztendő, és ha a rendkívül komoly és ambiciózus, a nemzetközi sztenderdeknek is megfelelő 2050-es klímasemlegességi célt komolyan vesszük, egy átfogó módosítást minél előbb el kell fogadni.

2. KLÍMAPOLITIKAI KERETSZABÁLYOZÁS EGYES EURÓPAI ORSZÁGOKBAN

Ahogy a bevezetőben is történt rá utalás, a klímapolitikával kapcsolatos szabályozás különösen alkalmas terep a jogösszehasonlítás számára, tekintettel arra, hogy a probléma többé-kevésbé hasonló az egyes országokban, és a globális, valamint Magyarország esetében az EU-s jogi keret is azonos mozgástérbe utalja az erőfeszítéseket a többi EU tagállammal. Ráadásul egy viszonylag fiatal jogterületről van szó, ahol a „learning by doing” jelenség is szerepet játszik, vagyis érdemes mások hibáiból, vagy éppen joggyakorlataiból folyamatosan tanulni. Mindezekből következően a magyar szabályozási környezet áttekintése után, annak fejlesztési folyamatát segítő, ebben a részben három európai ország nemzeti klímakerettörvényét elemezzük, nem csak szakirodalmi források alapján, hanem szakértői interjúkat is felhasználva.²⁸ Ezelőtt azonban érdemes utalni arra, hogy egyrészt készült már alapos elemzése az akkor hatályos európai klímátörvényeknek, amelynek a megállapításaira ez az anyag is épít.²⁹ Másrészt nyilvánvaló

²⁸ Az Egyesült Királyság esetén: Alina Averchenkova, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/profile/alina-averchenkova/>), Franciaország esetén: Nicolas Berghmans, IDDRI (<https://www.iddri.org/en/about-iddri/team/nicolas-berghmans>), és Portugália esetén: Francisco Ferreira, Zero (<https://zero.org/quem-somos/estrutura-da-zero/>)

²⁹ Duwe, Matthias and Evans, Nicholas (2020): Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management. Berlin, Den Haag., elérhető: https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2020/climatelawsineurope_fullreport_0.pdf

nehézség, hogy ezeknek a jogszabályoknak a tartalma folyamatosan változik, változhat és főleg a nyelvi korlátok miatt nehézségbe ütközik a mindenkor hatályos joganyagok megismerése és elemzése. Mindenesetre a lehető legfrissebb tudás alapján ebben a tanulmányban a három kiválasztott jogszabály részletes, tartalmi bemutatása nélkül, csak azokra a(z önkényesen kiválasztott) főbb elemekre fókuszálunk, amelyek talán leginkább informálhatják a jelenlegi magyar szabályozás továbbfejlesztését.

2.1. ÉGHAJLATVÁLTOZÁSI TÖRVÉNY, EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

Ahogy fentebb többször hivatkoztunk rá, az Egyesült Királyságban fogadták el az első klasszikus klímakerettörvényt 2008-ban.³⁰ Ennek megfelelően ez a jogszabály modellként szolgált több nemzeti jogalkotás során. Ráadásul az Egyesült Királyság ÜHG kibocsátásai az elmúlt években folyamatosan csökkennek. Ez a trend különösen 2008 után látványos³¹, így feltételezhető valamifajta kapcsolat a 2008-as Climate Change Act (a továbbiakban: CCA) és a kibocsátások csökkenése között,³² tehát egy eredményes, a valóság próbáját is kiállt szabályozásról beszélhetünk.

Célok és a karbonköltségvetés

A jogszabály első része a célokról és a karbon költségvetésről szól.³³ Az eredetileg elfogadott törvény még nem tartalmazott klímasemlegességi (nettó zéró) célt, de egy 2019-es módosítás eredményeként, immár a CCA is kimondja, hogy 2050-re a nettó karbon „számlát” (account) legalább 100%-kal kell csökkenteni az 1990-es bázisévhez képest. A „legalább” utalás az úgynevezett nettó negatív kibocsátás irányába is tovább mutat.³⁴ Ezt a célt, sőt a bázisévet is (habár ennek jelentősége 100%-os csökkentésnél kicsi) a kormány felelős tagjának joga van módosítani, de csak abban az esetben, ha úgy látja, hogy vagy a tudományban, vagy a nemzetközi jogi környezetben olyan változás következik be, amely ezt indokolja. Ennek a folyamatnak a során a kormánynak ki kell kérni a független Klímaváltozási Bizottság³⁵ (Climate Change Committee, CCC) álláspontját. Erről a tanácsadó testületről a későbbiekben még lesz szó. A hosszú távú cél a szakértői interjú alapján is igazi iránymutatással szolgál a szektorális tervek megalkotása során. Egy olyan kiszámítható pont, amelyből könnyebb levezetni a rövid és középtávú célokat (lásd: karbonköltségvetés).

³⁰ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>

³¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1051408/2020-final-greenhouse-gas-emissions-statistical-release.pdf

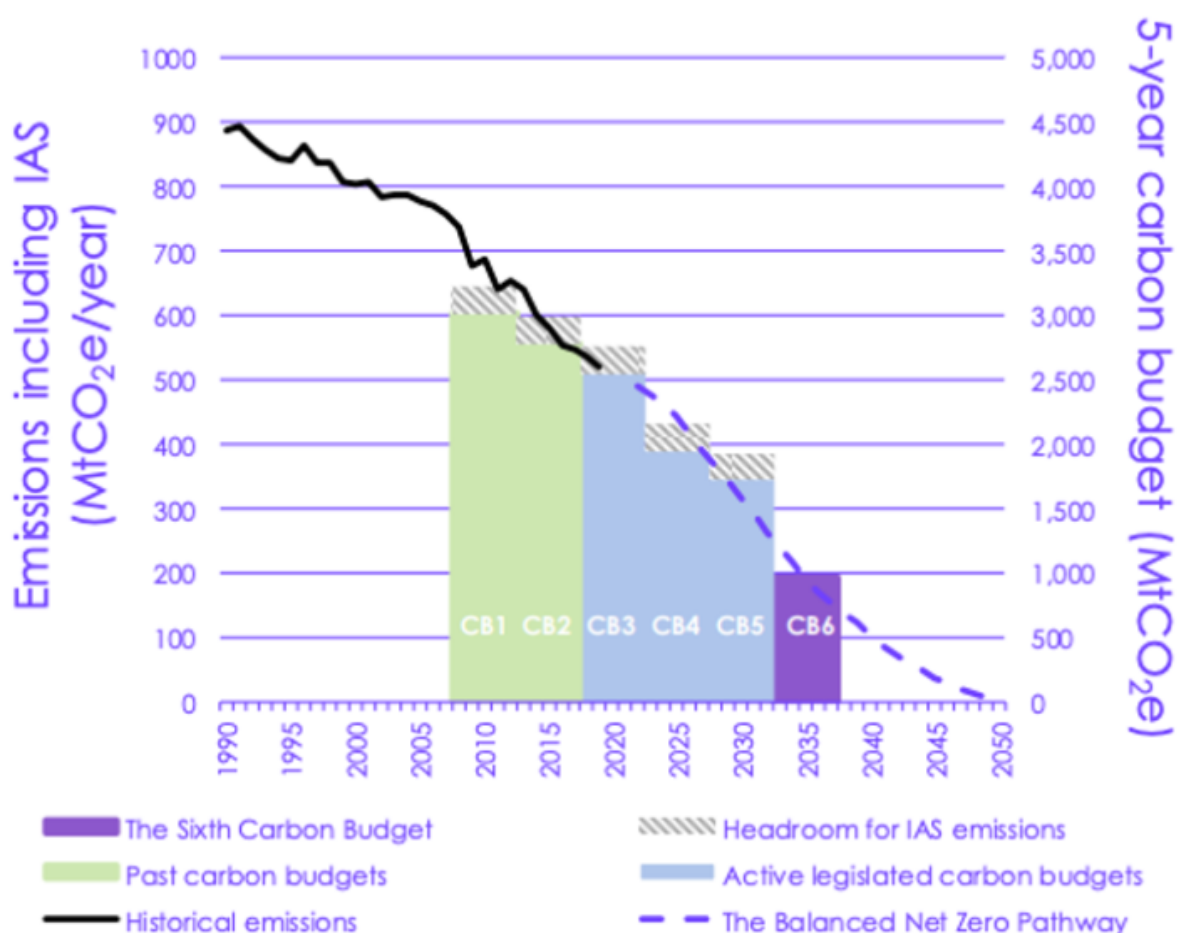
³² Ennek részletesebb elemzésétől itt most eltekintünk.

³³ Karbon költségvetésen (carbon budget) azt az ÜHG mennyiséget értjük, amit egy adott időszakra vonatkozóan meghatároznak, mint maximális kibocsátható mennyiséget.

³⁴ Nettó negatív a kibocsátási mérleg, ha egy ország több ÜHG-t nyel el, mint amennyit kibocsát. Ezt csak olyan országok mondhatják el magukról, amelyek ipara viszonylag fejletlen és jelentős természetes növénytakaróval borított területekkel rendelkeznek. Lásd: <https://www.gvi.ie/blog/bhutan-the-first-carbon-negative-country-in-the-world/>

³⁵ <https://www.theccc.org.uk/>

Ahelyett, hogy a törvény különféle szektorális vagy időközi célokat rögzítene, bevezeti a karbonköltségvetés rendszerét. Ennek a megközelítésnek az a lényege, hogy a hosszútávú cél teljesítésével összhangban meghatározásra kerül, hogy mennyi kibocsátható mennyiségű ÜHG áll az ország rendelkezésére 5 éves időszakokra vonatkozóan. A CCA alapján az első ilyen a 2008-2012-es időszakra készült, és fő szabály szerint 12 évvel (!) a kezdő év előtt meg kell határozni az adott 5 éves ciklusra vonatkozó értéket. Az Egyesült Királyság eddig mind a két már lezárult karbonköltségvetési ciklusban benne maradt a megszabott határértéknek, és a jelenlegi (2018-2022) ciklus során is tartani látszik a kitűzött célokat (lásd 1. ábra). A karbonköltségvetés felbontja a hosszútávú, „beláthatatlan” célokat már ma is érezhető és teljesítendő célokra, amelyek segítenek a helyes pályán tartani a folyamatokat, hogy biztosabban érkezzen meg az adott ország a klímasemlegességi célhoz.



1. ábra: Az Egyesült Királyság karbonköltségvetésrendszere és a valós ÜHG kibocsátások alakulása (Forrás: <https://eciu.net/analysis/briefings/uk-energy-policies-and-prices/how-is-the-uk-tackling-climate-change>)

A Klímaváltozási Bizottság

A UK CCA által felállított független, tudományos tanácsadó testület megkerülhetetlenül fontos intézménye a UK klíma kormányzási rendszerének. Lényeges, hogy a testületet maga a klíma törvény állította fel, vagyis a legmagasabb szintű legitimációval rendelkezik. A Bizottság egyik legfontosabb feladata a UK karbonköltségvetésével kapcsolatos javaslat előkészítése. A karbonköltségvetést végül a Parlament fogadja el. Emellett a Bizottság fontos szerepet játszik a karbonköltségvetés teljesítésének nyomonkövetésében is. Éves jelentést készít a célok felé történő előrehaladásról. Ami külön is kiemelendő ezzel kapcsolatban, hogy az éves jelentés megállapításaira a felelős kormánytagnak kötelessége a Parlament plénuma előtt válaszolni. Ennek jelentőségét a szakértői interjú is megerősítette, kiemelve, hogy ez a kötelezettség általában hiányzik a független tudományos tanácsadó testületek munkájának kapcsán. Így pedig könnyen megtörténik, hogy az ajánlásokat végül nem veszik igazán komolyan. Jellemzőek annak a tanulmánynak is a megállapításai, amely a CCC politikai jelentőségét, befolyását vizsgálta.³⁶ Eszerint „a CCC elemzéseit minden jelentős politikai párt használja, befolyása az idők során nőtt, és hatással volt a politikai vitákra mind a törvényi által szabályozott (pl. karbonköltségvetés), mind pedig a szabályozáson kívül eső területeken (pl. energiapolitika, árvízvédelmi kiadások). Ezenkívül a legtöbb politikus támogatóan viszonyul a CCC-hez. A CCC által előállított információkat arra használták fel, hogy felelősségre vonják a kormányt, és ambiciózusabb politika mellett érveljenek.”³⁷ Mindemellett a CCC valódi tudásközpontként is működik, sorra teszi közzé a legkülönbözőbb jelentéseket.³⁸ A munkája valódi példaként szolgálhat bármely országban felállítandó hasonló testület számára.

Kritika

Természetesen a brit rendszer sem tökéletes és lehet benne olyan elemeket találni, amelyek még fejleszthetőek. Az elszámoltathatóság, vagyis, hogy mi történik a kitűzött célok el nem érése esetén a UK-ben is kiforratlan. Ugyanakkor ez általános problémája a globális klímakormányzási rendszereknek. A szakértői interjú során egy olyan aspektus került kiemelésre, amely miatt érdemes lenne akár a törvény szövegét is módosítani. Nevezetesen a CCA alapján a brit kormánynak tervet kell készítenie minden karbonköltségvetés elfogadása után, amelyben bemutatja, hogy hogyan fogja teljesíteni az ott meghatározott célszámot, pontosabban hogyan marad alatta.³⁹ Ennek a tervnek az elkészítésére ugyanakkor nem szab határidőt a törvény, ami bizonytalanságot teremt, és a kabinet rendszerint „az utolsó pillanatban” készül el ezzel a fontos dokumentummal.

³⁶ Alina Averchenkova, Sam Fankhauser & Jared J. Finnegan (2021): The influence of climate change advisory bodies on political debates: evidence from the UK Committee on Climate Change, Climate Policy, DOI: 10.1080/14693062.2021.1878008

³⁷ Ibid.

³⁸ <https://www.theccc.org.uk/publications/>

³⁹ A Párizsi Megállapodás esetén is gyakori „elszólás”, hogy hogyan fogjuk teljesíteni a 1,5 vagy 2 Celsius fokos célt? Itt természetesen éppen olyan célokról van szó, amelyek felső korlátot állapítanak meg, így pontosabb úgy fogalmazni, hogy hogyan ne lépjük át ezeket a felső korlátokat.

2.2. ENERGIAÁTMENETI TÖRVÉNY A ZÖLD NÖVEKEDÉSÉRT, FRANCIAORSZÁG

Célok, tartalom

A francia törvény (LTECV)⁴⁰ a címe ellenére nem csak energetikai kérdéseket érintő klímakerettörvény, amelyet 2015-ben fogadtak el, és habár egyértelműen hatással volt az elfogadására több ponton különbözik a brit szabályozástól. Először is egy jóval hosszabb jogszabályról van szó, több mint 200 szakaszból áll. A brit példával ellentétben itt ebben a jogszabályban jelennek meg konkrét, egyes részkérdéseket érintő célok. Ezek egészen „apró” részleteket is érintenek, mint például azt, hogy hány épületet fognak évente energetikailag korszerűsíteni. A célokon túl a törvény részletesen kitér a megfelelési és jelentési mechanizmusokra, a részletes irányítási, kormányzási módszerekre, illetve zöld innovációs ösztönzőkre stb.⁴¹ Ami a szabályozott szektorokat illeti, kitér a jövő energiarendszerére, a megújuló energiákra, a nukleáris biztonságra, az energiahatékonyságra az építőiparban, a tiszta közlekedésre, a hulladékgyűjtésre és a körforgásos gazdaságra is. A zöld átmenet két legfontosabb stratégiai dokumentuma a „Nemzeti Alacsony szén-dioxid-kibocsátású Stratégia” (SNBC) és a „Többéves Energia Program” (PPE). A törvény szintén tartalmazza az időközönkénti felülvizsgálat kötelezettségét. Az LTECV 2019-ben esett át egy nagyobb módosításon, amelynek során a törvénybe bekerült a klímasemlegességi cél és ehhez igazították a többi célt is. A 2018-ban felállított Klímaügyi Főtanács⁴² is nagyobb szerepet kapott. Erről a testületről lent bővebben is szólnunk.

Karbonköltségvetés és karbon árazás

A francia törvény nem csak különbözik, de néhány ponton hasonlít is a brit szabályozásra. Ilyen aspektus a karbonköltségvetés, amelyet hasonlóan a brit modellhez a parlament fogad el, tehát a lehető legnagyobb legitimitációval rendelkezik. A törvény ugyanakkor nem csak az ország számára állapít meg egy maximális ÜHG kibocsátási értéket, hanem ezzel párhuzamosan alkalmazza a karbon árazás eszközét is, mégpedig karbonadó formájában.⁴³ Általában elmondható, hogy a környezetterhelés rendkívül kis mértékben jelenik meg a különböző termékek árazásában. Holott, ahogyan például Bartus Gábor érvel, a kapitalizmus „kiterjesztése”, eszközeinek szélesebb használata, különösen a környezetterhelés beárazása (pl. ökoadóval) hatékonyabban terelhetné a kevésbé környezetterhelő megoldások felé a gazdaságot.⁴⁴ A közvetett vagy közvetlen karbon árazás kulcsfontosságú jelző (signal) arra vonatkozóan, hogy az állam milyen tevékenységek felé próbálja terelni a szereplőket. A francia törvény egyenesen egy

⁴⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031044385/>

⁴¹ Hölscher, L., Dinges, K.: The Energy Transition for Green Growth Act in France, 5 December 2018, elérhető: https://www.euki.de/wp-content/uploads/2019/09/20181205_French_LTECV_Study.pdf

⁴² <https://www.hautconseilclimat.fr/en/>

⁴³ A karbonárazás körébe tarthat pl. a kvótakereskedelmi rendszer is, amely egy példája az Európai Unióban lévő nagy erőművekre vonatkozó emisszió-kereskedelmi rendszer (EU ETS, Lásd bővebben: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en). Mind az adó- (közvetlen) mind az emissziókereskedelmi rendszer (közvetett) árazási módszer lényege, hogy a kibocsátott ÜHG-t beárazza, valamekkora díjat számít fel érte.

⁴⁴ Bartus Gábor: A szép és a hasznos védelmében - A természet megőrzésének konzervatív útja in: Huszár András (szerk.): A Természet könyvének újranitása, L'Harmattan kiadó, Budapest, 2021, ISBN 9789634148180

utat vázol fel előre, amely bemutatja, hogy a következő időszakban mennyi lesz egységnyi kibocsátás ára. Így nem csak a jelenben, hanem a jövőben is kiszámítható módon mutat utat a gazdasági szereplők számára, és közvetve ösztönzi őket az alacsony kibocsátású beruházások elvégzésére.

Klímaügyi Főtanács

A Klímaügyi Főtanács, a brit CCC-hez hasonlóan szintén fontos eleme a francia klímakormányzási rendszernek. Ugyan nem a kerettörvény hozta létre, hanem elnöki rendelettel állt fel 2018-ban.⁴⁵ Egy olyan a kormányzattól független testület, amelynek feladata, hogy tanácsokat és ajánlásokat adjon a francia kormánynak az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentését célzó állami intézkedések és politikák végrehajtásával kapcsolatban. Ez a testület is éves, illetve öt éves jelentésekben értékeli a kormányzat klímapolitikai tevékenységét. Ám ahogy a szakértői interjúban elhangzott, a testület apparátusa jóval kisebb, mint a CCC mögött álló szervezet. Márpedig az ilyen testületek eredményes működésének egyik záloga, hogy milyen minőségű munkát tudnak folytatni, amihez elengedhetetlen a megfelelő apparátus biztosítása.

Kritika

Az eredeti törvényből hiányoztak a célok végrehajtásának garanciái, főleg az anyagi erőforrásokra való utalás. Nem volt továbbá az egyes szakpolitikák hatásait vizsgáló rendelkezés sem. Ezen azóta némileg javított a 2019-es módosítás, ugyanakkor a szakértői interjúból kiderült, továbbra is nagy vita van a megfelelő anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátásáról. Többen szeretnének egy dedikált klímaköltségvetési alapot létrehozni az általános költségvetésen belül (lásd a 2009/10 törvényjavaslatban említett elkülönített állami pénzalapot), de mások azzal érvelnek, hogy ezen logika alapján más fontos ügyek számára is ilyen dedikált részeket kellene létrehozni, ám ez jelentősen csökkentené a kormány mozgásterét, hiszen behatárolja annak felhasználási területét, és szűkíti a szabadon elkölthető források mennyiségét. További kritikus pont a minisztériumok és egyéb állami szervek közötti koordináció. Ez szintén általános kihívás globálisan, hiszen az éghajlatváltozás elleni fellépés olyan intézményközi egyeztetéseket kíván, amely idegen, újszerű megközelítést feltételez a hagyományos, elkülönült szakpolitikai kormányzási struktúrához képest. Ez is jellemző kihívás a különböző országok között.

2.3. KLÍMA ALAPTÖRVÉNY, PORTUGÁLIA

A stabil klíma, mint az emberiség közös öröksége

Hogy ne mindig csak a „nagyok” példáit vegyük sorra, a fenti két ország után érdemes megvizsgálni egy Magyarországhoz méretben és lakosságszámban hasonló ország friss klímakerettörvényét is.⁴⁶ A Portugál klímakerettörvény (LBC) 2021. decemberében jelent meg és

⁴⁵ <https://www.hautconseilclimat.fr/en/about/>

⁴⁶ Tekintettel arra, hogy pl. a V4 országokban a jelen tanulmány elkészítésének idején elérhető információk alapján nincs klímakerettörvény jellegű jogszabály, ezért esett a választás a friss klímakerettörvénnyel rendelkező Portugáliára.

2022. február 1-től hatályos.⁴⁷ A szakértői interjú során is kiemelésre került, hogy a portugál jogszabály elismerte, hogy a stabil klímát az emberiség közös örökségének kell tekinteni, és Portugália kötelezettséget vállalt arra, hogy ezt az elismerést az Egyesült Nemzetek Szervezetében is megpróbálja elérni. Ez magában foglalná a stabil éghajlat konkrét meghatározását a nemzetközi jog szerint, amelyet közjóként kell kezelni. Ennek jogi elemzésébe nem bocsátkoznánk, de azt fontos megjegyezni, hogy ez a megközelítés merőben új értéktartományba helyezné az emberi civilizáció kialakulásához valóban alapvető feltételként védendő éghajlati rendszert. Hogy ennek mik lennének a gyakorlati következményei, az hosszas viták tárgya lehet.

Célok

A törvény 2030-ra, 2040-re és 2050-re is tartalmaz kibocsátás-csökkentési célértékeket.⁴⁸ A 2050-re vonatkozó kibocsátás-csökkentési célból az következik, hogy a klímasemlegességet már a jelenlegi szöveg alapján is 2050 előtt érne el az ország, de a törvény külön is kötelezi a kormányt, hogy vizsgálja, hogy a cél teljesíthető e már 2045-re. Maga a parlament, mint intézmény pedig már 2025-re karbonsemlegessé válna. Ez egy fontos aspektus, nevezetesen az állam szimbolikus, példamutató vállalásai fontos részei lehetnek a hasonló szabályozásoknak.

Stratégiai tervezés

A klímaváltozás elleni fellépést nem csak „vertikálisan” (mitigáció, adaptáció, finanszírozás stb.) hanem „horizontálisan” is fel lehet osztani (globális, regionális, nemzeti, nemzeti szint alatti szint).⁴⁹ Az LBC külön is hangsúlyt helyez a nemzeti szint alatti szintre, és előírja, hogy a törvény hatályba lépése után két évvel a portugál regionális fejlesztési bizottságok regionális, míg a helyi hatóságok települési szintű klíma akcióterveket fogadnak el. Ugyanígy a vertikális megosztás jegyében szektorális mitigációs terveket is el kell fogadni öt éves periódusokra. A portugál törvény is karbonköltségvetést vezet be szintén öt éves időszakokra. A kormánynak zöld ipari stratégiát kell a parlament számára benyújtania.

Egyéb policy rendelkezések

A viszonylag hosszú jogszabály számos egyéb érdekes és fontos rendelkezést tartalmaz. Ilyen például az, hogy

- minden jogalkotási tervezetet és jelentősebb állami beruházást stratégiaileg értékelnek, hogy hozzájárulnak-e a törvényben foglalt célok teljesítéséhez.⁵⁰

⁴⁷ https://www.plmj.com/xms/files/03_Novidades_Legislativas/2022/01_janeiro/NI_Framework_Law_on_the_Climate.pdf

⁴⁸ Francisco Ferreira: Portuguese Climate Law (prezentáció), elérhető: <https://drive.google.com/file/d/1C6Q-bYsygPllzmpkP5qjrjru2YwrpSQc/view>

⁴⁹ Lásd pl.: Bhowmik, Avit K., et al. "Powers of 10: seeking 'sweet spots' for rapid climate and sustainability actions between individual and global scales." *Environmental Research Letters* 15.9 (2020): 094011.

⁵⁰ Ez tehát egy olyan általános vizsgálat, amely valóban meghatározóvá teszi a klímacélok érvényre juttatását a szakpolitikák teljes vertikumában. Ez a „klímakóser pecsét” már máshol is megjelent (pl. Németországban) és hasznosnak is látszik annak érdekében, hogy a klímapolitikát végre ne egy elkülönült szakpolitikaként, hanem egy valóban témákon átívelő, valamennyi szakpolitikát érintő

- A jogszabály az átláthatóság javítása érdekében bevezet az árukra és szolgáltatásokra vonatkozó tanúsítási rendszert, amely megmutatja azok ökológiai lábnyomát, ezáltal informálja a fogyasztókat.
- fosszilis tüzelőanyag-támogatásokat 2030-ig ki kell vezetni
- dedikált költségvetési előirányzat a klímapolitikai költsékre a költségvetésben
- A szénhidrogének kutatására vagy feltárására vonatkozó új koncessziók tilosak Portugália területén
- A szén-dioxid-leválasztási, -tárolási és -használati technológiák fejlesztésének támogatása
- Klíma oktatás az alap-, közép- és egyetemi oktatás tantervében
- A reklámokban, marketing kommunikációban tiszta technológiáknak csak azok jeleníthetők meg, amelyek megfelelnek az európai taxonómia szabályainak

Klíma Tanács

A portugál jogszabály mindemellett ugyanúgy felállít egy tudományos tanácsadó testület (Climate Action Council) mint ahogy a fenti példákban is láttuk. Ebben ugyanakkor részt vesz fiatal tag és NGO tag is. Ez a testület is nyomonköveti a portugál kormány tevékenységét és ajánlásokat fogalmaz meg.

3. AJÁNLOTT TARTALMI ELEMÉK A KLÍMAPOLITIKAI KERETSZABÁLYOZÁS ESETÉN

Részben a fent bemutatott példák alapján, részben egyéb szakirodalmi forrásokat is megvizsgálva⁵¹, egyértelműen körvonalazható a nemzetközi gyakorlat alapján jó néhány olyan elem, amely a klímakerettörvények nagy részének valami módon a részét képezi. Ez természetesen nem egy taxatív lista, inkább egyfajta közös minimum, amelynek a tartalma az egyes országokban elég változatos. Mégis kirajzolható belőle egy sztenderd, amihez a mindenkori jogi szabályozásokat hasonlítani lehet. Az alábbi összefoglaló táblázat (1. táblázat) mutatja be ezeket nem fontossági sorrendben, hiszen mindegyik elem fontos.

Ajánlott tartalmi elem	Leírás
Célok	Egyértelmű, hogy a jogszabálynak meg kell határoznia azokat a célokat, amelyeket a klímapolitikának követnie kell. Ahogy láttuk a célok között számos megoldás létezik. Ami biztos, hogy ki kell tűzni

célrendszerként juttassa érvényre. Lásd bővebben: <https://www.valaszonline.hu/2021/12/07/zold-kormany-nemet-koalicio-klimavalsag-magyar-gazdasag-autoipar-karbonsemleges/>

⁵¹ "World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation" Efi Insight-Governance. Washington, DC: World Bank., Jennifer Huang, Exploring Climate Framework Laws and The Future of Climate Action, 38 Pace Envtl. L. Rev. 285 (2021), Available at: <https://digitalcommons.pace.edu/pelr/vol38/iss2/3>, Duwe, Matthias and Evans, Nicholas (2020): Climate Laws in Europe: Good Practices in Net-Zero Management. Berlin, Den Haag.

	<p>hosszútávú (klímasemlegességi) célt, és érdemes rövid- és középtávú célokat is tűzni a jobb nyomonkövethetőség érdekében.</p> <p>A célokhoz tartozik a karbonköltségvetés rendszere is, amely jól megfogható célokat tűz (nagyraoszt öt éves periódusokra) az országok elé már rövid távon. Ez a visszafelé tervezésnek egy sikeresen működő eszköze, amely talán a leghatékonyabban láttatja, és érvényesíti a klímasemlegességi cél eléréséhez szükséges utat.</p>
Klímakockázat-elemzés	<p>Az éghajlatváltozás egyre nagyobb kockázat jelent szinte minden szektor, az állam és a gazdaság szereplői számára is. Ezeket a kockázatokat minimalizálni kell. Ennek érdekében a klímakerettörvények előírják ilyen elemzések elkészítésének és időközönkénti frissítésének kötelezettségét, elsősorban a pénzügyi szektor számára, de ezt érdemes lehet idővel kiterjeszteni más szektorokra is.</p>
Stratégiai tervezés	<p>A célok végrehajtása érdekében szükség van stratégia tervezésre. Ennek eszközei hosszú-, közép- és rövidtávú stratégiák, cselekvési tervek stb. lehetnek. Ezeket azonban komolyan kell venni, és a törvényben érdemes rögzíteni, hogy milyen módon, milyen gyakorisággal és milyen kötelező tartalmi elemekkel kell elkészíteni. Sőt azt is javasolt rögzíteni, hogy kiket kell bevonni az elkészítés folyamatába. Ahogy láttuk érdemes nem csak nemzeti, de nemzeti szint alatti stratégiai tervezést is elvárni, helyi szinten és az egyes szektorok esetén is. Elő kell mozdítani ezeket a jogi szabályozásnak. A tervezésnek nem csak a mitigációra, hanem az adaptációra is ki kell terjednie.</p>
Szakpolitikai eszközök	<p>A hatékony kerettörvény meghatároz olyan alapvető szakpolitikai eszközöket, amelyet kulcsfontosságúak a célok elérése érdekében. Ezekre is láttunk példát a fent bemutatott esetek között. Ilyen lehet például a szén-dioxid-árazás, a kötelező tájékoztatás, a közkiadásokkal kapcsolatos intézkedések (lásd zöld közbeszerzés).</p>
Független tudományos/szakértői tanácsadás	<p>Jó gyakorlatként rajzolódik ki az egyre több országban megszülető független szakértői/tudományos tanácsadó testületek létrehozása és működése. Ennek a mintapéldája a brit Climate Change Committee, amely egy rendkívül erős mandátummal és legitimációval rendelkezik. Az ilyen testületeknek lehet szerepe a szakpolitika alkotásban, a nyomonkövetésben és ellenőrzésben, az</p>

	informálásban és tudatosság növelésben, és általában a klímakormányzási rendszer folyamatos fejlesztésében. Nehezen túlbecsülhető egy jól működő testület munkájának hozadéka, de ehhez megfelelő garanciák (valódi függetlenség, apparátus, törvényi kompetenciák) és a politikai kultúra támogató környezet is szükséges.
Felelősségi körök, koordináció	A klímaváltozás elleni fellépés egyik legnagyobb kihívása, hogy témákon átívelő kérdéseket vet fel, nem lehet a hagyományos elkülönült szakpolitikai kormányzással hatékonyan kezelni. Ennek érdekében a törvénynek érdemes világosan rendezni, hogy ki a főfelelős vagy koordinátor a törvény végrehajtásáért és milyen módon koordinálja az egyes intézkedések kidolgozását. E körben jó gyakorlat lehet egy minisztériumok közötti egyeztető bizottság felállítása, de ennek kellően magas szintű delegáltakból kell állnia, hogy a megfelelő döntéshozatali szint biztosítva legyen. Az ilyen koordinációs mechanizmusok más formációkban is hasznosan lehetnek (pl. szektorális egyeztetések stb.)
Az érintettek széles körének bevonása	Az érintettek széles körének bevonása nem csak az általános demokratikus elvekből fakad, hanem amiatt is fontos, hogy mindenki a sajátjának is érezze a folyamatot, így nagyobb lesz a társadalmi elfogadottsága is. Létre kell hozni olyan folyamatos és/vagy eseti fórumokat, ahol az érintettek véleménye be tud csatornázódni a szakpolitika alkotás, nyomonkövetés és értékelés folyamatába. Ennek garanciáit a törvényben rögzíteni kell, hogy aztán hivatkozható és kikényszeríthető legyen.
Finanszírozás	Végül minden pénzkérdés (is). Amennyiben a klímakerettörvény nem szól a célok finanszírozásának biztosításáról, akkor nehezen vehető komolyan. Emellett a pénzügyi rendszer zöldítéséről, a közpénzek szigorú zöld szempontok mentén való felhasználásáról, illetve a káros tevékenységek támogatásának megszüntetéséről is rendelkezni kell.
Nyomonkövetés, jelentéstétel és értékelés	A szakpolitikai beavatkozások nem önmagukért születnek, hanem hogy valós eredményeket hozzanak. Ez időbeli telik, adott esetben hosszabb időbe is. Ahhoz, hogy a törvény céljaihoz közelebb kerüljünk az intézkedéseket bevezetésük után nyomon kell követni, arról jelenteni kell és végül ezt értékelni kell. Egy ilyen valóban hatékony rendszer felállítása és legfontosabb sajátosságainak meghatározása alapvetően fontos, amelyről szintén a törvényben kell rendelkezni.

1. táblázat: Ajánlott tartalmi elemek a klímakerettörvények esetén

4. ÖSSZEFOGLALÁS

A fentiek alapján az alábbi összefoglaló következtetések vonhatóak le a magyar klímakeretszabályozás jelenével és jövőjével kapcsolatban:

a. Európában és a világon is egyre több országban fogadnak el klímakerettörvény jellegű jogszabályokat, felismerve, hogy azok egy hatékony klímakormányzási rendszer központi elemei lehetnek.

b. Ezek tartalmukban eltérnek ugyan, azonban leszűrhető jónéhány olyan elem, amely nélkül a szabályozás nem teljeskörű, és amelyek a legtöbb országban megtalálhatóak. Kezd összeállni egy olyan minimum sztenderd, amelyhez minden hasonló jogszabályt hasonlítani lehet.

c. Magyarországon is létezik hagyománya a klímakerettörvény kezdeményezésnek, amelynek eredményeképpen előállt egy teljesen kidolgozott, progresszív törvényjavaslat 2010-re, amelyet az Országgyűlés végül nem fogadott el. Ennek azonban számos olyan eleme van, amely ma is érvényes és megfontolandó egy törvényalkotási vagy törvénymódosítási folyamat során.

d. A jelenleg hatályos magyar klímakerettörvény, habár tartalmazza a 2050-es klímasemlegességi célt, egy csonka jogszabály, amely önmagában nem garantálja az ambiciózus cél elérését, ezért annak elérése jelenleg veszélyben van.

e. Nem csak magának a 2020. évi XLIV. törvénynek, hanem az egész magyar klímakormányzási rendszernek az újragondolása indokolt, ha komolyan vesszük a törvényben előírt klímasemlegességi cél elérését és egy olyan garanciákat beépítő rendszert kell létrehozni, amelynek a központi eleme egy jelentősen kibővített klímakerettörvény.