

KLÍMAVÉDELEM A NEMZETKÖZI JOG ÉS A HAZAI SZABÁLYOZÁS SZEMSZÖGÉBŐL

CLIMATE PROTECTION FROM THE PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL LAW AND HUNGARIAN REGULATION

Lovász Lilla Adél* – Hornyák Zsófia**

Absztrakt

Az emberiséget körülvevő környezet már a kezdetektől fogva egy önmagát szabályozó közeg. A társadalom fejlődése nyomán azonban az is megfigyelhető, hogy az emberi tevékenységek természetére gyakorolt hatása legalább oly mértékű, mint annak eredeti önszabályozó jellege. Tekintve, hogy a társadalom megfelelő ellátásának biztosításához elengedhetetlen a környezet igénybevétele, amíg ezen a Földön ember él, addig a természet különféle negatív hatásoknak lesz kitéve. Minél több ideig szenved el ezen károsító hatásokat, annál nagyobb mértékűek lesznek a sorjában kialakuló és fokozatosan romló globális környezeti problémák. Ilyen környezeti problémának minősül például az éghajlatváltozás, melynek kapcsán a tanulmány keretei között a nemzetközi és a hazai szabályozás által biztosított eszközöket vesszük górcső alá.

Kulcsszavak: klímavédelem, klímaseglegesség, kibocsátáscsökkentés, kvótakereskedelem, fenntartható fejlődés

Abstract

From the very beginning, the environment surrounding humanity has been a self-regulating medium. However, as society has evolved, the impact of human activities on nature has become at least as great as its original self-regulating character. Considering that it is essential to use the environment to ensure the adequate supply of society, as long as humans live on this Earth, nature will be exposed to various negative effects. The longer it suffers from these harmful effects, the greater will be the global environmental problems that will develop and gradually worsen. Such an environmental problem is, for example, climate change, in connection with which, within the framework of the study, we scrutinize the tools provided by international and Hungarian regulations.

Keywords: climate protection, climate neutrality, emissions reduction, emissions trading, sustainable development

1. Alapvetések

A globális környezeti problémákkal szembeni küzdelem egyik kulcsfontosságú eleme egy olyan jogi szabályozás megléte, amely képes megszabni azon cselekvési tervek kereteit,

* Lovász Lilla Adél, ötödéves joghallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; E-mail: lovaszlilla0207@gmail.com

** Dr. Hornyák Zsófia PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Agrár- és Munkajogi Tanszék; E-mail: zsofia.hornyak@uni-miskolc.hu

amelyek az államok általi megvalósításuk esetén képesek pozitív változást hozni az éghajlatváltozás területén. Egy olyan sokrétű jelenség, mint a klímaváltozás, legalább olyan sokrétű és részletes szabályozást igényel, mint amilyen jellegű ő maga is, ennek okán a megfelelő és szükséges jogi szabályozásnak több szinten kell megvalósulnia. Tanulmányunkban, a nemzetközi szabályozással és a hatályos magyar szabályozással kívánunk foglalkozni, és láthatjuk majd, hogy mennyire széles és színes skálán mozognak azok a jog nyújtotta megoldások, amelyekhez az államok egy ilyen globális méretű környezeti probléma megoldása érdekében nyúlnak.

2. Nemzetközi szabályozás

A klímaváltozással kapcsolatos szabályrendszer vizsgálatát és bemutatását a nemzetközi jogi keretek között megkötött szerződésekkel kezdjük. Ennek oka egyszerű, az esetek döntő többségében ugyanis az államok egymás közötti megállapodásai határozzák meg azon alapvető elveket, célkitűzéseket, szabályozási alapokat, amelyekre a nemzetközi jog elsőbbségének elve alapján az államok nemzeti jogszabályait építik. Az éghajlatváltozás egy olyan komplex globális környezeti probléma, amely nemzetközi állami együttműködést igényel, hiszen annak ellenére, hogy a negatív hatásainak fokozódásához az államok nem feltétlenül ugyanolyan mértékben járulnak hozzá, az végeredményben mégis globális szinten érzékelhető. Ezen alfejezetben belül három kiemelkedő nemzetközi szerződés rendelkezéseit fogjuk vizsgálni, az Egyesült Nemzetek Szervezetének Éghajlatváltozási Keretegyezményében, az ezt kiegészítő Kiotói Jegyzőkönyvben, illetve a Párizsi Megállapodásban foglaltakat. Ez azzal magyarázható, hogy ezen három dokumentum az, amely alapjaiban határozta meg a klímaváltozással kapcsolatos célkitűzéseket, az ezekhez szükséges jogi lépéseket, illetve konkrét emberi cselekvéseket, ezzel megadva a tökéletes keretet ahhoz, hogy az államok nemzeti szinten részletszabályok megalkotásával előrébb léphessenek az előirányzott megoldások kivitelezésében.¹

2.1. ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye

Már az 1990-es évek elején egyértelművé vált a világ több országa számára, hogy az éghajlatváltozás egy igenis létező és a Földet sújtó globális környezeti probléma, amelynek a környezetre gyakorolt negatív hatásai elleni fellépés érdekében sürgősen meg kell tenni az első lépéseket. Egy nemzetközi összefogás eredményeképp végül 1992-ben a Rio de Janeioban megtartott ENSZ Környezet és Fejlődés Konferencia keretein belül elfogadásra került az Éghajlatváltozási Keretegyezmény.² Magyarország is a részes államok körét erősítette, 1992. június 13. napján írta alá a megállapodást, majd az egyébként 1994. május 25-én hatályba lépő³ egyezményt az 1995. évi LXXXII. törvénnyel hirdette ki.

Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény 2. Cikkelyében megfogalmazott célkitűzés egyértelmű: az egyezmény vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának oly szintű stabilizálása, amely képes megakadályozni az éghajlati rendszerre gyakorolt veszélyes antropogén hatást, lényegében az

¹ Vö.: GYÜRE Annamária Csilla: Az éghajlat védelmének jogi keretei, 2018., PhD disszertáció, <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/51d3ec47-b282-44d1-b525-ffa1a771283/content> (letöltés ideje: 2024.11.18.).

² ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény

³ CSÁK Csilla – OROSZ Flóra: A klíma- és levegővédelem jogi rendszere, in: RAISZ Anikó (szerk.): Környezetjog Különös rész, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 7.

emberi tevékenységből eredő veszélyes mértékű, az éghajlatváltozásból eredő káros következményeket. Kiemeli, hogy ezen kötelezettségnek olyan határidőn belül kell eleget tenni, ami lehetővé teszi az ökológiai rendszerek természetes alkalmazkodását a klímaváltozáshoz, az élelmiszer-termelés éghajlatváltozás általi fenyegetettségének elkerülését, valamint a fenntartható gazdasági fejlődés folytatódását. Ezen cél elérése érdekében tehát elsősorban a társadalmi-gazdasági tevékenységekből eredő üvegházhatású gázok kibocsátásának mértékét csökkenteni, az ezen gázok elnyeléséért felelős, leginkább az erdővel borított területeket védeni és növelni kell.

A 3. Cikkely meghatározza azon elveket, amelyek mentén megvalósíthatónak bizonyul a kitűzött cél elérése, illetve amelyekre tekintettel kötelesek az államok kifejteni tevékenységüket az éghajlatváltozással kapcsolatban felmerült problémák orvoslása érdekében. Az egyezmény a következő elvi alapokra helyezi az együttműködést: a részes államok közös, de megkülönböztetett felelősséggel tartoznak az éghajlati rendszer megóvása iránt, figyelembe véve a fejlődő országok igényeit és sajátos körülményeit, főként azokat, akiknek az egyezmény alapján aránytalan vagy rendkívüli terheket kellene viselniük. Emellett említésre kerül még az elővigyázatossági klauzula, mely az éghajlatváltozás okainak megelőzése, káros hatásainak enyhítése érdekében tett intézkedések fontosságát hangsúlyozza. Az állami együttműködés elvének keretein belül pedig úgy kell az országoknak a tevékenységeiket összehangolni, hogy azok képesek legyenek előmozdítani a fenntartható fejlődés megvalósulását.

Egy ilyen jellegű globális környezeti probléma visszaszorítása nagyfokú aktivitást és széleskörű cselekvési terveket kíván meg az államok részéről. Ennek megfelelően az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény 4. Cikkelye meghatározza azon kötelezettségek körét, amelyek teljesítését a részes államok vállalják annak érdekében, hogy megszüntessék, csökkentsék azokat az emberi tevékenység hatásaiból fakadó tényezőket, amelyek nagyban hozzájárulnak a klímaváltozás mértékének folyamatos növekedéséhez. Ez alapján a közös, de megkülönböztetett felelősségükhöz viszonyítva minden részes állam köteles: (a) előmozdítani azon technológiák, gyakorlati eljárások és folyamatok fejlesztését, alkalmazását és terjesztését, amelyek szabályozzák, csökkentik vagy megakadályozzák az üvegházhatású gázok antropogén emisszióját; (b) előmozdítani a fenntartható gazdálkodást, elősegíteni az üvegház-gázok nyelőinek megóvását; (c) kidolgozni olyan megfelelő és átfogó terveket a vízkészlet és a mezőgazdaság vonatkozásában, illetve a szárazság és elsivatagosodás, valamint az árvizek által érintett területek védelmére, rehabilitációjára; (d) a társadalmi, gazdasági és környezeti politika kialakítása, illetve az ezekkel kapcsolatos intézkedések megtétele során a lehetséges mértékig figyelembe venni az éghajlatváltozás szempontjait; (e) elősegíteni az éghajlati rendszerrel kapcsolatos tudományos, technológiai, műszaki és társadalmi-gazdasági kutatást, kapcsolódó adatchívumok kifejlesztését (f) elősegíteni az éghajlatváltozással kapcsolatos oktatást, képzést, a tudatosság fejlesztését, támogatni és bátorítani a folyamatban való legszélesebb részvételt, beleértve a nem-kormányzati szervezeteket is.

A fejlett, az átalakuló gazdaságú, illetve az egyezmény mellékletében meghatározott egyéb részes államok, köztük Magyarország, Ausztria, Kanada, Finnország, Japán, Törökország és az Amerikai Egyesült Államok kifejezetten elkötelezik magukat amellyel, hogy: (a) nemzeti politikát fogadnak el és az üvegházhatású gázok emissziójának korlátozására, valamint az üvegház-gáz nyelők megóvására tekintettel megfelelő intézkedéseket tesznek az éghajlatváltozás enyhítése érdekében; (b) ezen politikájukról, a megtett intézkedésekről, valamint az üvegház-gázok emissziójáról az Egyezmény hatálybalépésétől számított 6 hónapon belül és azt követően rendszeres időközönként tájékoztatást adnak.

A fejlett országok vállalják, hogy: (a) új és járulékos anyagi erőforrásokat bocsátanak a fejlődő országok rendelkezésére az őket terhelő kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban

felmerült költségek fedezésére; (b) technológiaátadással biztosítják a célkitűzésben foglaltak teljesítése érdekében tett intézkedések végrehajtását; (c) megtesznek minden gyakorlati intézkedést a környezeti szempontból megfelelő technológiák elősegítésére, finanszírozására, hozzáférhetővé tételére.

A Keretegyezmény az új típusú nemzetközi környezetvédelmi megállapodások közül elsőként rendelkezik egy bizonyos fajta engedményről, melynek lényege, hogy a kötelezettségvállalások meghatározása során a részes államok sajátos helyzetét figyelembe véve jár el. Ez a gyakorlatban annyit tesz, hogy az átalakuló gazdaságú országok, amely az Egyezmény szerint a piacgazdaságra való áttérő országokat jelenti, átmeneti gazdasági problémáira tekintettel rugalmasabb feltételek alanyai a konkrét kötelezettségeket illetően.⁴ Az engedménnyel érintett alanyi körhöz tartoznak például a kis szigetországok, a természeti katasztrófákra hajlamos területekkel rendelkező országok, a törékeny ökoszisztémájú területekkel rendelkező országok, illetve azon országok, amelyek erősen függenek a fosszilis tüzelőanyagok termeléséből, feldolgozásából és exportjából származó jövedelemtől.

Az előzőekben olvasottakat összefoglalva megállapítható tehát, hogy az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény főbb és legrelevánsabb rendelkezéseit a kötelezettségvállalás terén 3 csoportra oszthatjuk. Az első magával a szén-dioxid kibocsátás korlátozásával kapcsolatos, az EK együttesen, valamint az EFTA és több OECD ország is már korábban vállalta, hogy az antropogén szén-dioxid kibocsátását oly mértékben csökkenti, hogy az egy főre számított kibocsátás mértéke a 2000-es évet követően már nem haladja meg az 1990-es szintet, azonban az USA tiltakozása végett az Egyezmény konkrét évszám helyett csupán csak a korábbi szinthez kapcsolódó korlátozásra utal. A második csoportba tartoznak azon rendelkezések, amelyek a fejlett országok által a fejlődő államok részére nyújtandó támogatásokról, új pénzügyi források és technológiaátadás biztosításáról szólnak. A harmadik körbe pedig a nemrég említett engedményekkel kapcsolatos rendelkezések tartoznak, amelyek az átalakuló gazdaságú és a legkevésbé fejlett országok vonatkozásában kerülnek biztosításra.⁵

Habár a környezetvédelmi témájú nemzetközi szerződések lényege, hogy megfelelő keretet adjanak azon részletszabályoknak, amelyek megalkotása már az államok kötelezettsége, véleményünk szerint az Egyezmény rendelkezései túlzottan általánosak, hatékonyabban biztosítható lehetne az éghajlatváltozás elleni küzdelem eszközrendszere, ha a meglévőknél konkrétabb rendelkezéseket is tartalmazna a lehetséges megoldásokkal kapcsolatban, konkrét határértékek meghatározásával, esetleg konkrét technológiák alkalmazásának előírásával. Teljes mértékben egyetértünk azon megközelítéssel, hogy a kevésbé fejlett országok kapacitására tekintettel kell az adott kötelezettségeket meghatározni, hiszen a cél közös, a Földünk megóvása, minden állam társadalmának egészségének és jólétének biztosítása, amelynek megvalósulása veszélybe kerülhetne, ha a közös, de megkülönböztetett felelősség elvének figyelmen kívül hagyásával ugyanakkora terhet rónánk az egymástól gazdasági és technológiai fejlettség szempontjából teljes mértékben eltérő országokra.

2.2. Kiotói Jegyzőkönyv

Az Éghajlatváltozási Keretegyezmény elfogadása és hatálybalépése után az Egyesült Nemzetek Szervezetének éghajlatváltozásról szóló tárgyalásai folytatódtak, melynek eredményeképp 1997. december 11-én elfogadásra került a Keretegyezményhez kapcsolódó, azt kiegészítő Kiotói Jegyzőkönyv. A dokumentum hatálybalépése viszont csak 2005-ben valósult meg. A más

⁴ ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciája 1992. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének keretegyezménye az éghajlatváltozásról, Budapest, Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának Magyar Nemzeti Bizottsága

⁵ Uo.

néven Protokollként is hívott kiegészítő szerződés tételesen felsorolja azon anyagokat, amelyek az üvegházhatás kialakulásáért felelősek, többek között a szén-dioxidot, a metánt, a dinitrogén-oxidot, valamint a hidrofluorkarbonokat, azonban az egyszerűség kedvéért minden gázt szén-dioxid egyenértékben fejeznek ki, ezért a vállalások kizárólag a szén-dioxid kibocsátásra vonatkoznak. A Jegyzőkönyv legrelevánsabb rendelkezései kettő kötelezettségvállalási időszakot határoznak meg.

Az első kötelezettségvállalási időszak 2008 és 2012 közé tehető, mely időintervallum vonatkozásában a részes államok vállalták, hogy az 1990-es szinthez képest átlagosan 5%-kal csökkentik az üvegházhatású gázok kibocsátását. Az Európai Unió, az akkoriban még csak 15 tagállamával az átlagtól kicsit magasabb, 8%-os csökkenés megvalósítását vállalta az EU egészének tekintetében. Ezen egységes cél eléréséhez azonban az uniós tagállamok között az akkori viszonylagos anyagi lehetőségeikhez viszonyítottan különbséget tettek.

A második, 2013-tól 2020-ig tartó kötelezettségvállalási időszak létrehozásáról a részes államok a 2012 decemberében megtartott Dohai Éghajlatváltozási Konferencián a Kiotói Jegyzőkönyv egyidejű módosításával (Dohai Módosítás) határoztak. A 38 részes fél (lásd ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményt aláíró fejlett államok, valamint az Európai Unió akkori tagállamai) általi vállalás a következő volt: az 1990-es értékekhez képest legalább 18%-kal csökkenteni az üvegházhatású gázok kibocsátását. Az első időszakhoz hasonlóan az Európai Unió, ekkor már Izlanddal közösen az átlagnál nagyobb mértékű kibocsátás-csökkentést vállalt, méghozzá 20%-os csökkentést. Csakúgy, mint a 2008 és 2012 közötti időszakban, a 20%-os közös kötelezettségvállalás megoszlik az uniós tagállamok és Izland között, ezzel biztosítva, hogy minden ország a saját kapacitására és fejlettségére, sajátos jellemzőire tekintettel vegyen részt ezen kiemelt jelentőségű világcél elérésében. Annak érdekében, hogy az ezen időszakra vállalt kötelezettségek a kellő módon és mértékben tudjanak megvalósulni, a 2020-as éghajlatváltozási és energiaügyi csomag keretein belül bevezetésre került az ehhez szükséges valamennyi intézkedés.⁶

Annak érdekében, hogy elősegítse a részes államok saját vállalásainak elérését, valamint ennek költségeinek csökkentését a Jegyzőkönyv három innovatív, piacialapú működési mechanizmust állít fel: a közös kivitelezést, a tiszta fejlesztési mechanizmust és a kvóta kereskedelmet. Röviden tekintsük át, hogy mi is ezen újkeletű szabályozási módok lényege. A közös kivitelezésű projektek vonatkozásában az országok kvótát, vagyis kibocsátást csökkentő egységeket⁷ nyernek, ha üvegház-gáz nyelőket, erdőket ültetnek vagy bővítenek ki, illetve, ha más részes államokkal közös kivitelezésű projekteket valósítanak meg. Az ezáltal nyert kvóták szabadon felhasználhatók, bekerülhetnek az adott ország „kvóta bankjába”, de akár kereskedni is lehet velük. Itt lép be a képbe a harmadik mechanizmusként említett kvóta kereskedelem. Ezen tevékenység során az országok a már megszerzett kvotáikkal, a szén-dioxid kibocsátási értékekkel kereskednek. Ahogy azt már korábban említettük, a vállalások, az ellenőrzés és a kereskedelem egyszerűsítése érdekében az összes üvegházhatású gáz kibocsátási mértékét megadott szabályok szerint átszámolják szén-dioxid ekvivalens kibocsátássá, ezért hivatkozhatunk arra, hogy a szén-dioxid kibocsátás mértékével összefüggésben történik a kereskedelem. Azok az országok, amelyek nem tudják maguktól teljesíteni a kötelezettségvállalásokat, kötelesek kvótát venni. Minél nagyobb összegben állapítják meg a

⁶ A Tanács (EU) 2015/1339 határozata (2015. július 13.) az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezményéhez fűzött Kiotói Jegyzőkönyv dohai módosításának az Európai Unió nevében történő megkötéséről, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről

⁷ A kibocsátási egységről lásd még: FODOR László: A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgálatában, 2007, <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/f913a0f1-91fe-4b37-b534-db829797032d/content> (letöltés ideje: 2024.11.17.)

kvóták eladási árát, a teljesíteni nem képes országok annál motiváltabbak lesznek a rendelkezésükre álló energia hatékony felhasználásával, illetve a kevesebb szén-dioxid kibocsátással járó alternatív energiaforrások felkutatásával és terjesztésével kapcsolatban.⁸ A harmadik újkeletű működési mechanizmus, amelyet a Jegyzőkönyv vezetett be, az a tiszta fejlesztési mechanizmus, melynek lényege, hogy a részes államok a nemzetközi környezetvédelmi megállapodás keretein belül kötelezettséget nem vállalt, illetve a megállapodásban részt nem vevő államok területén is kivitelezhetnek olyan projekteket, amelyek csökkentik az ottani üvegházhatású gázok kibocsátásának mértékét, ezért jutalmul pedig hivatalosan elismert kibocsátás-csökkentést írhatnak jóvá maguknak.⁹

Ezen célkitűzések, intézkedések és újkeletű mechanizmusok egy reménnyel teli jövőképet vetítenek a világ társadalmi elé. Azt azonban tudjuk, hogy tényleges lépések és tevékenység-kifejtés nélkül önmagában a végcél előre vetítése semmit sem ér. Ennek érdekében a kötelezettségvállalások teljesítésének és a vállalt intézkedések végrehajtásának biztosítása érdekében a Kiotói Jegyzőkönyv melléklete éves tényleges kibocsátási felülvizsgálatot ír elő, amellyel, hogy a kvótakereskedelemtől is pontos nyilvántartás vezetése is kötelező. Ennek megfelelően az Európai Unió részéről a Bizottság éves Eredményjelentést tesz közzé, amely tájékoztatást ad az Unió és tagállamai által az üvegházhatású gázok kibocsátási céljainak terén elért haladásáról.¹⁰

Összességében megállapítható tehát, hogy az egyébként is eredményes ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményhez képes az azt kiegészítő Kiotói Jegyzőkönyv még nagyobb előrelépést hozott a klímaváltozás elleni küzdelem terén. Az egyre jelentősebb célkitűzések megvalósulni látszódnak, a világ államai mind érdekeltnek tűnnek a közösen kitűzött célok elérésében, amelynek érdekében megteszik a szükséges intézkedéseket, megalkotják a kellő jogi kereteket, ezzel biztosítva azon stabil szabályozási alapot, melyre épülve a szektorális jogszabályok még inkább részleteiben tudják szabályozni a klímaváltozás kérdéskörét.

2.3. Párizsi Megállapodás

Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményében és a Kiotói Jegyzőkönyvben foglalt kötelezettségvállalások eredményes teljesítésén felbuzdulva a részes államok a további fejlődés érdekében újabb tanácskozásba kezdtek, melynek eredményeképp a klímaváltozás elleni küzdelem új szintekre lépett. Az 1992-es Éghajlatváltozási Keretegyezmény keretein belül létrejött a Párizsi Megállapodás, amely az első egyetemes, jogilag kötelező erővel bíró globális megállapodás volt. A részes felek 2016. április 22-én írták alá, hatálybalépésének napja 2016. november 4., amikor is teljesült azon szükséges feltétel, miszerint a világ üvegházhatású gázok kibocsátásának legalább 55%-áért felelős legalább 55 ország megerősítette a megállapodást.¹¹ Az Európai Unió összes tagállama is az aláírók között volt, így végül az EU általi ratifikációra is sor került 2016. október 5-én.¹²

⁸ EU Emissions Trading System (EU ETS), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:emissions_trading_system (letöltés ideje: 2023.11.17.)

⁹ NAGY Sándor Gyula: A környezethez való jog és a Kiotói Jegyzőkönyv (Right to environment and Kyoto Protocol), Acta Humana 2006/1., 41–48.

¹⁰ A Tanács határozata (2002. április 25.) az Egyesült Nemzetek éghajlatváltozási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről.

¹¹ Az éghajlatváltozásról szóló Párizsi Megállapodás. Erről lásd még: FARAGÓ Tibor: A párizsi klímátárgyalások eredményei, Magyar Energetika 2016/1, 8–12.

¹² Az éghajlatváltozásról szóló Párizsi Megállapodás.

De vajon milyen újításokat hozott magával ezen környezetvédelmi dokumentum és hogyan is mozdította elő az éghajlatváltozás elleni küzdelmet? A kérdésre adott válaszok több oldalról is megközelíthetőek. Elsősorban az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménnyel ellentétben a Párizsi Megállapodás 2. cikke a célkitűzések vonatkozásában nem csak általános megfogalmazásokat tartalmaz, hanem egy konkrét határértékkel meghatározott végcélt is említ. Ez alapján a Megállapodás célja, hogy a Keretegyezmény megvalósításának elősegítése során erősítse az éghajlatváltozás veszélyére adott választ, többek között: (a) a globális éves átlaghőmérséklet emelkedését az iparosodást megelőző szinthez képest jóval 2 °C alatt tartva, majd erőfeszítéseket téve annak érdekében, hogy az emelkedés mindössze 1,5 °C legyen, hiszen ez jelentősen csökkentené a klímaváltozás kockázatait és hatásait; (b) növelve az éghajlatváltozás kedvezőtlen hatásaihoz való alkalmazkodóképességet, fejlesztve az éghajlatváltozással szembeni ellenálló képességet, támogatva az üvegházhatású gázok alacsony szintű kibocsátását, mindezt az élelmiszer-termelés veszélyeztetésének elkerülésével; (c) arra törekedve, hogy összhangban álljanak egymással a pénzügyi források áramlása, valamint az üvegházhatású gázok alacsonyabb szintű kibocsátására és az éghajlatváltozással szembeni ellenálló képesség fejlesztésére irányuló erőfeszítések.

Az ENSZ Keretegyezménnyel és a Kiotói Jegyzőkönyvvel összhangban a Párizsi Megállapodás is fenntartja és érvényesíti a méltányosság, a közös, de megkülönböztetett felelősség és az eltérő képességek elvét, melynek megfelelően a Megállapodást az eltérő nemzeti körülmények figyelembevételével kell megvalósítani.

A 4. cikk értelmében a részes államok a következő kötelezettségek teljesítését vállalják: (a) a hosszú távú hőmérsékleti cél teljesülése érdekében arra törekednek, hogy mielőbb elérjék az üvegházhatású gázok kibocsátásának globális tetőzését, ezután törekedve a gyors csökkenés elérésére a rendelkezésre álló legjobb tudományos ismeretek alapján; (b) kidolgoznak, bejelentenek és fenntartanak nemzetileg meghatározott hozzájárulásokat, valamint ezen hozzájárulások célkitűzéseinek teljesülése érdekében nemzeti mérséklési intézkedéseket tesznek; (c) 5 évenként bejelentik a nemzetileg meghatározott hozzájárulásukat; (d) elszámolnak a nemzetileg meghatározott hozzájárulásaikkal, ezzel elősegítve a környezeti integritást, az átláthatóságot, az összehasonlíthatóságot, a következetességet, valamint a kétszeres elszámolás elkerülését; (e) a Megállapodás végrehajtása során figyelembe veszik az intézkedések hatásai által leginkább érintett gazdaságokkal rendelkező részes fejlődő országok aggályait; (f) törekednek az üvegházhatású gázok alacsony kibocsátásával járó hosszú távú fejlesztési stratégiák megfogalmazására és bejelentésére, tekintettel az eltérő nemzeti körülményekre.

A részes fejlett országok mindemellett: (a) továbbra is követik a gazdaság egészére vonatkozó abszolút kibocsátáscsökkentési célokat; (b) továbbfejlesztik mérséklési törekvéseiket, úgy, hogy azok egyre közelítenek a gazdaság egészére vonatkozó kibocsátáscsökkentési vagy -korlátozási célokhoz.

A Párizsi Megállapodás továbbá úgy rendelkezik, hogy a részes fejlődő országok támogatást kapnak a kötelezettségvállalásaik teljesítéséhez a részes fejlett államok nemzetileg meghatározott hozzájárulásaikból. Ezen nemzetközi környezetvédelmi dokumentum is bizonyos engedményeket biztosít a részes legkevésbé fejlett országok és a fejlődő kis szigetállamok számára, amelyek sajátos, az egyéni körülményeiket tükröző stratégiákat, terveket és fellépéseket dolgozhatnak ki annak érdekében, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértékét alacsonyan tartsák.¹³

Az eddigi nemzetközi környezetvédelmi megállapodásokhoz hasonlóan az Európai Unió ebben az esetben is meghatározó vállalások teljesítésére szánta el magát, a tagállamok

¹³ Az éghajlatváltozásról szóló Párizsi Megállapodás.

abban állapodtak meg, hogy a jövőben megteszik azon szükséges intézkedéseket, amelyek révén az Unió 2050-re az első klímasemleges gazdasággá és társadalommá válhat. A Megállapodás rendelkezéseinek megfelelően az EU megalkotta és 2020 végén be is nyújtotta a hosszú távú kibocsátáscsökkentési stratégiáját és az aktualizált éghajlatpolitikai terveit, ezzel egyidejűleg vállalva, hogy az uniós kibocsátásokat az 1990-es szinthez képest legalább 55%-kal csökkenti 2030-ra.

Ahogy az az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményből, a Kiotói Jegyzőkönyvből, illetve a Párizsi Megállapodásból is kitűnik, az Európai Unió élen jár az éghajlatváltozás elleni küzdelemben¹⁴, nagymértékű kötelezettségvállalásainak teljesítése eddig mindig sikerrel végződött. Az egyik legelkötelezettebb a klímaváltozás negatív hatásainak visszaszorítása mellett és ezért hajlandó is megtenni minden szükséges intézkedést. Ezen fejlődő és haladó szellem a küzdelemben részt vevő többi államra is pozitív hatással van, előmozdítja azok éghajlatpolitikai törekvéseit, ezzel még szorosabb együttműködést teremtve világszerte.

3. Hatályos magyar szabályozás

A magyar klímavédelmi szabályozás sajátossága, hogy nagyon sokáig nem létezett külön klímavédelmi törvény. Ez azért is érdekes, mert a nemzetközi és az uniós szabályozáson kívül azt várnánk, hogy a nemzeti jog teremtse meg azokat a konkrét, leginkább részletekbe menő szabályokat, amelyek alkalmasak kellő alapot biztosítani a világméretű egyezményekben megfogalmazott legvégső célok eléréséhez. Magyarország is ráébredt a hazai jogrendszer ezen hiányosságára és végül kidolgozta a mai napig hatályban lévő klímavédelemről szóló törvényt.

3.1. Klímavédelmi törvény¹⁵

Az első hazai klímavédelmi törvény terjedelmét tekintve megállapítható, hogy a többi magyar jogszabályhoz képest meglehetősen rövid. Ennek oka csupán annyi, hogy a törvény csak keret jelleggel szabályozza az éghajlatváltozással és a klímavédelemmel kapcsolatos rendelkezéseket, a részletszabályokat egyéb ágazati jogszabályok tartalmazzák.

Annak megállapítása után, hogy az éghajlatváltozás természeti, gazdasági és társadalmi hatásai egyre több embert érintenek és ezért a jelenség kedvezőtlen hatásai elleni védekezés meglehetősen fontos, a Kormányt jogosítja és kötelezi arra, hogy a rövid-, közép- és hosszú távú klímavédelmi és klímaalkalmazkodási intézkedéseket megvalósítsa.

A törvény rendelkezéseinek értelmében a nemzeti klímapolitikának (a) igazodnia kell a klímavédelemmel kapcsolatos nemzetközi és európai uniós vállalásainkhoz, (b) az egész Kárpát-medencét érintően kell kialakításra kerülnie, (c) környezeti, gazdasági és társadalmi szempontból egyaránt meg kell felelnie az elkövetkezendő kihívásoknak, (d) figyelembe kell vennie a karbonsemleges atomenergia-felhasználás lehetőségét, (e) a szennyező fizet elvén kell alapulnia.

A 3. § határozza meg azokat a konkrét célkitűzéseket, amelyek teljesítésére a magyar állam kötelezettséget vállal. Ez alapján (a) Magyarország 2030-ra, az 1990-es szinthez képest 40%-kal csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását, (b) 2030-at követően a 2005. évi szintet meghaladó végső energiafelhasználás növekedése esetén a növekményt kizárólag karbonsemleges energiaforrásból biztosítja, (c) 2030-ig a bruttó végső energiafogyasztásban legalább 21%-os megújuló energiaforrás részarányt ér el, (d) Magyarország 2050-re eléri a teljes klímasemlegességet.

¹⁴ Az éghajlatváltozásról szóló Párizsi Megállapodás.

¹⁵ 2020. évi XLIV. törvény a klímavédelemről

A törvény fontos szerepet szán a Kormánynak a törvény végrehajtásával kapcsolatos intézkedések kidolgozásában és kivitelezésében. A Kormány köteles kidolgozni többek között a lakosság fogyasztókból energiatermelőkké válásának támogatását, a hazai vállalkozások megújuló energia és energiahatékonysági fejlesztéseinek támogatási programját,¹⁶ valamint a kapcsolódó közpolitikai szabályozások módosítását. A Kormány 2020-ban Klíma- és Természetvédelmi Akciótervet fogadott el, amely nyolc pontban tartalmazza azokat az intézkedéseket, amelyekkel elérhető, hogy 2030-ra a Magyarországon előállított energia 90 százalékban széndioxid-mentes legyen. Az Akcióterv fő pontjai a következők: 1) az illegális hulladéklerakók felszámolása, 2) egyszer használatos műanyagok betiltása, valamint az üveg és műanyag palackok, és a fémdobozok visszaváltásának lehetővé tétele, 3) vizeink védelme a külföldről érkező hulladéktól, 4) a kis- és középvállalkozások megújuló energiatermelésének támogatása, valamint a Mátrai Erőmű környezetbaráttá alakítása. Itt érdemes megállnunk egy kicsit, ugyanis a Mátrai Erőmű zöld jövőképeinek kialakításával a kormány a következő évtized legjelentősebb magyar klímavédelmi, és egyben kiemelt régiófejlesztési projektjének megvalósítását kezdi meg. A tervek szerint a Mátrai Erőmű lignites egységei fokozatosan kivezetésre kerülnek, a széntüzelés 2025-öt követően leáll. Ezzel párhuzamosan, földgáz alapú fejlesztés mellett olyan korszerű technológiák jutnak szerephez, mint a napelemes áramtermelés, a villamosenergiatárolás, illetve az erőmű hulladékégető kapacitásának növelése. 5) Évente 1 millió fa ültetése, hiszen az erdők mellett, hogy szénmegkötő kapacitásukkal kiemelten szolgálják a klímavédelmet, egyben tiszta levegőt, élhető környezetet és feltöltődési lehetőséget is biztosítanak. 6) Tíz év alatt a naperőművek kapacitásának meghatszorosítása, 7) olcsó elektromos autók megjelenésének és használatának támogatása, valamint a Zöld Busz Program elindítása, amelynek keretében a közösségi közlekedésben az alacsony és nulla kibocsátású járművek beszerzésének preferálása valósul meg. 8) A cselekvési program utolsó pontjaként pedig Zöld Államkötvény bevezetését nevesíti a Kormány. Ennek keretén belül elkezdődött a klímavédelmet célzó költségvetési kiadások finanszírozására szolgáló zöld kötvény kibocsátásának előkészítése, amelynek eladásából befolyó összeget a Kormány kizárólag klímabarát programokra fogja fordítani.¹⁷

Láthatjuk tehát, hogy a törvény igen szűkszavúan fogalmaz a klímaváltozással összefüggő kérdéskörökkel kapcsolatban, az viszont vitathatatlan, hogy teljes mértékben elegendő annak az elvárásnak, miszerint konkrét célkitűzések felállításával meghatározza azon mind az általános, mind a pontos irányvonalat, amelyen el kell indulni ahhoz, hogy hatékonyan tudjunk fellépni az éghajlatváltozással szemben.

3.2. Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiák

Magyarország a legmagasabb keretjellelű szabályok megalkotása és egy dokumentumba foglalása érdekében Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát fogad el. Jelen állás szerint hazánk kettő ilyen stratégiával rendelkezik. Ezek a magyar jogszabályokhoz képest igen nagy terjedelműek, rengeteg célkitűzést, irányvonalat, részletes elemzést tartalmaznak, ennek okán az elfogadást követően 2 évvel, azt követően legkésőbb 5 évente felül kell vizsgálni őket.

¹⁶ Erről lásd még: BÁNYAI Orsolya: Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából, 2012, PhD disszertáció, <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/02dcdff0b-2a7e-45a8-9089-1db257f69ae8/content> (letöltés ideje: 2024.11.07)

¹⁷ Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv 2020, Innovációs és Technológiai Minisztérium, https://2015-2019.kormany.hu/download/9/d4/c1000/ITM_Klima_es_Termeszvetvedelmi_Akcioterv.pdf (letöltés ideje: 2024. 12. 13.)

Az első Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát az Országgyűlés a 2008-tól 2025-ig tartó időszakra vonatkozóan fogadta el a nemzetközi kötelezettségvállalásokat alapul véve. Ehhez mérten 2025-ig az EU által vállalt 20%-os kibocsátáscsökkentéshez viszonyítva a nemzeti stratégia 16-25%-os csökkenést irányoz elő. Számos alapelv szolgál a dokumentum alapjául, többek között a fenntartható fejlődés,¹⁸ az elővigyázatosság,¹⁹ a közös, de megkülönböztetett felelősség, a decentralizáció, az integráció és a szolidaritás elve.

A második Nemzeti Éghajlati Stratégia a 2018-tól 2030-ig tartó időszakra vonatkozóan született meg, azonban kiegészül olyan rendelkezésekkel is, amelyek a 2050-ig tartó időszakba esnek bele. Az első stratégiához képest sokkal szélesebb körben szándékozik kezelni az éghajlatváltozással kapcsolatban felmerülő problémákat és az ezekre megoldásként szolgáló intézkedések körét. Újítás az első stratégiához képest még, hogy ez már magában foglalja a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégiát is. Emellett rövid, közép- és hosszú távú cselekvési irányokat határoz meg a természetvédelem, az erdőgazdálkodás, az épített környezet, terület- és településfejlesztés, terület- és településrendezés, települési infrastruktúra, valamint az energiagazdálkodás vonatkozásában.

A Nemzeti Éghajlati Stratégiákkal kapcsolatban végsősoron kijelenthető, hogy eleget tesznek a nemzeti szabályozás céljával szemben állított elvárásoknak, a nemzetközi környezetvédelmi dokumentumok, illetve az európai uniós jogforrások rendelkezéseivel összhangban, a lehető legrészletesebben szabályozzák az éghajlatváltozással kapcsolatban felmerülő kérdéseket. Konkrét megoldásokat, cselekvési terveket tartalmaznak, mint rövid, mind közép-, mind pedig hosszú távon, amelyek biztosítják a folyamatos fejlődést és előrehaladást a klímaváltozás elleni küzdelem során, ezzel biztosítva Földünk védelmét, a társadalmak jólétét, egészségét, megélhetését és biztonságát.

3.3. Egyéb hazai jogforrások

Röviden érdemes említést tenni azokról az egyéb hazai jogszabályokról, amelyek további részletszabályokat írnak elő a klímavédelem kapcsán, illetve amelyek csak szorosan kapcsolódnak azon területekhez, amelyek összefüggésben állnak az éghajlatváltozás kérdéskörével. Ezek a legtöbb esetben a nemzetközi környezetvédelmi megállapodásokat kihirdető vagy azok végrehajtásáról szóló jogszabályok, valamint egyes szakági szabályrendszerekhez tartozó normák. Csak példaként említve párat: (a) az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény, (b) a villamos energiát szabályozó 2007. évi LXXXVI. törvény, (c) a 2008. évi XL. törvény a földgazdálkodásról, (d) a 2015. évi LVII. törvény az energiahatékonyságról, (e) a 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról, (f) a 2012. évi CCXVII. törvény az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi-rendszerében történő részvételről, (g) az előző ponthoz kapcsolódó végrehajtási rendelkezéseket tartalmazó 410/2012. (XII. 28.) Kormányrendelet, (h) 14/2015. (II. 10.) Kormányrendelet a fluortartalmú

¹⁸ Erről lásd még: BÁNDI Gyula: Interests of Future Generations, Environmental Protection and the Fundamental Law, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2020/29., 7–22., doi: <https://doi.org/10.21029/JAEL.2020.29.7>; BÁNDI Gyula: Sustainable Development, the Interests of Future Generations and Moral and Legal Implications, in: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Constitutional Protection of the Environment and Future Generations – Legislation and Practice in Certain Central European Countries*, Central European Academy Publishing, Miskolc-Budapest, 2022, 17–71., <https://doi.org/10.54237/profnet.2022.jeszczpefg.2>.

¹⁹ Erről lásd még: BÁNDI Gyula: Környezetbiztonság – jövő nemzedékek védelme – elővigyázatosság, *Scientia et securitas* 2021/3, 342–349., doi: <https://doi.org/10.1556/112.2021.00049>.

üvegházhatású gázokkal és az ózonréteget lebontó anyagokkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről.

Az energiapolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium – jelenleg az Energiaügyi Minisztérium – folyamatosan azon dolgozik, hogy a fenntartható fejlődés elvének figyelembevételével, a jövő generáció számára is élhető, egészséges környezetet tudjunk biztosítani. Ennek legutóbbi eszközeként 2024. október 4. napján jelent meg az a jogszabály²⁰, ami az ipari létesítmények levegőbe jutó kibocsátására egyes anyagok vonatkozásában az Európai Unió legszigorúbb határértékeit írja elő, amit egyébként a német jogalkotó is hasonlóan tett meg.

Ezen alfejezettel a célunk az volt, hogy valamiféle átfogó képet nyújtsunk arról, hogy milyen széles skálán mozognak a további részletszabályokat tartalmazó normák, ezen jogszabályok részletes ismertetésére azonban ezen tanulmány keretei között nem kerül sor.

4. Záró gondolatok

Az éghajlatváltozás egy olyan globális jelenség, amely kihatással van a mindennapi életünkre, életkörülményeinkre, a gazdaságra és magára a környezetünkre is. Vizsgálódásunk során egyértelművé vált számunkra, hogy mára már az egész világ felismerte az éghajlatváltozás jelenségének létezését, érzi annak negatív hatásait, ennek okán pedig az államok készek lépéseket tenni a Földünk fenntartható fejlődésének biztosítása érdekében. Ezen lépések elsősorban konkrét kötelezettségvállalások formájában jelennek meg, amelyek elsősorban az éghajlatváltozás legfőbb okozóját, az antropogén üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését célozzák. Véleményünk szerint a világ jó úton halad afelé, hogy a jövő nemzedékek számára egy élhető és biztonságos bolygót biztosítson. A nemzetközi dokumentumokban, illetve a nemzeti jogszabályokban vállalt kötelezettségek megvalósítása érdekében az államok arra törekednek, hogy a lehető leggyorsabban megtegyék azon szükséges intézkedéseket, amelyek a lehető legszélesebb körben tudják biztosítani a klímaváltozás elleni hatékony küzdelmet. Ezen az úton eredményesen tovább haladva véleményünk szerint teljes mértékben elképzelhető egy klímasemleges Európa, vagy legalább egy azt megközelítő állapot. Végül fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az éghajlatváltozás elleni küzdelem során az egyik legfontosabb lépés a társadalom érzékenyítése a témával kapcsolatban, hogy mindenki egyénileg is felelősséget érezzen a bolygónk megmentése iránt, így a továbbiakban is arra kell törekednünk, hogy a klímaváltozás problémája és a klímavédelem fontossága a lehető legtöbb emberhez eljusson.

²⁰ Az energiaügyi miniszter 18/2024. (X. 4.) EM rendelete a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet, valamint az egyes tevékenységek illékony szerves vegyület kibocsátásának korlátozásáról szóló 26/2014. (III. 25.) VM rendelet módosításáról.