

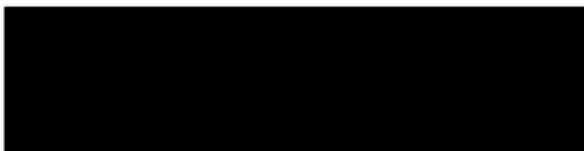


INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI
MINISZTERIUM

STEINER ATTILA

KÖRFORGÁSOS GAZDASÁG FEJLESZTÉSÉRT, ENERGIA- ÉS KLÍMAPOLITIKÁÉRT FELELŐS ALI MINISZTER

Iktatószám: KPF/114413-1/2021-ITM



Dr. Sulyok Tamás
elnök úr
részére

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: A II/3536/2021. ügyszámú utólagos normakontroll indítvánnyal kapcsolatos álláspont

Tisztelt Elnök Úr!

A tárgybeli ügyben az indítványozó országgyűlési képviselők az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény. 24. § (1) bekezdése és 32. § (2) bekezdése alapján a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény alaptörvény-ellenességének, illetve nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

Az indítvány által támadott törvénnyel összefüggésben jogi véleményemről az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdésére tekintettel az alábbiak szerint tájékoztatom.

I. Az indítvánnyal támadott jogszabállyal kapcsolatos jogi környezet és szakmai álláspont

Magyarország mind az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (UNFCCC), illetve a Párizsi Megállapodás Részes Feleként, mind az Európai Unió (a továbbiakban: EU) tagállamaként elkötelezett az éghajlatpolitikai célkitűzések teljesítése iránt.

Az EU és a tagállamok az éghajlatpolitika terén megosztott hatáskörrel rendelkeznek.¹ A klímapolitika terén az uniós jog számít elsődlegesnek, a hazai jog annak előírásait követi le a

¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 4. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskör a környezetvédelem, amely alá az EUMSZ 191. cikk (1) bekezdése alapján az éghajlatváltozás elleni küzdelem is besorolódik.

magyarországi viszonyoknak leginkább megfelelő módon, így a magyar szabályozás az uniós jog adta keretek között mozog.

Az Európai Tanács 2014 októberében tartott ülésén kötelezettséget vállalt arra, hogy 2030-ra az Unió teljes üvegházhatásúgáz-kibocsátását legalább bruttó 40% -kal csökkenti az 1990-es szinthez képest. 2019 decemberében az Európai Bizottság elfogadta az Európai Zöld Megállapodásról szóló közleményt, amely célul tűzi ki, hogy az EU 2050-re klímasemlegessé váljon, és meghatároz egy ütemtervet a tiszta, körforgásos gazdaságra való átállás érdekében. Mindeközben az Európai Tanács 2019. decemberi ülésén az állam- és kormányfők uniós szinten is kitézték a klímasemlegesség 2050-es elérésének célját.

Az Európai Tanács 2020. decemberi ülésén – a Magyar Kormány hozzájárulásával – a 2030-as uniós klímacél megemeléséről döntött a korábbi bruttó 40%-ról legalább nettó 55%-ra 1990-es szinthez képest. Ezt a célértéket 2021 áprilisában a Tanács és az Európai Parlament között az Európai Klímátörvénynek² nevezett rendeleti javaslatról született politikai megállapodás is megerősítette.

Magyarország az uniós tagállamok között az üvegházhatású gáz kibocsátáscsökkentés terén a jobban teljesítők közé tartozik az 1990 és 2019 között elért 32%-os eredmény csökkentésével (miközben az Európai Tanács 2020-ra az üvegházhatású gázok kibocsátásának mindössze 20%-os csökkentését írta elő 1990-es szinthez képest, közös uniós teljesítésben). Ezzel Magyarország túlteljesítette nemcsak az uniós szintű célokat, de még az EU átlagos eredményét is (25%-os csökkenés 1990 és 2019 között), mindezt úgy, hogy hazánk alacsony jövedelmű tagállamnak számít.

Az EU tehát 2050-re kíván klímasemlegessé válni. Magyarország magával szemben is ezt a célkitűzést támasztotta már a Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégiájának tervezetében is 2020 januárjában, illetve a végleges, 2021 szeptemberében közzétett és a 1620/2021. (IX. 3.) Korm. határozattal elfogadott teljes stratégiában is. Hazánk az elsők közé tartozik a tekintetben is, hogy a klímasemlegesség elérését nemcsak, hogy önként vállalta, hanem jogilag kötelező módon rögzítette azt, azáltal, hogy törvénybe foglalta.

2020. június 10-én lépett hatályba az indítványban támadott, a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény (a továbbiakban: Törvény). A Törvényben megjelennek Magyarország közép- és hosszú távú klímapolitikai és energetikai célértékei az alábbiak szerint:

- Az üvegházhatású gázok kibocsátását legalább 40%-kal csökkentjük 2030-ig az 1990-es szinthez képest.
- 2030-at követően a végső energiafelhasználás a 2005. évi szintet meghaladó növekedése esetén a növekményt kizárólag karbonsemleges energiaforrásból biztosítjuk.
- A bruttó végső energiafogyasztásban legalább 21%-os megújuló energiaforrás részarányt érünk el 2030-ig.
- 2050-re elérjük a teljes klímasemlegességet, azaz az üvegházhatású gázok még fennmaradó hazai kibocsátása, valamint elnyelése a 2050. évre egyensúlyba kerül.

² A klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK rendelet, valamint az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról szóló, 2021. június 30-i (EU) 2021/1119 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: Európai Klímátörvény)

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/842 rendelete (2018. május 30.) a Párizsi Megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében a tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő, az éghajlatpolitikai fellépéshez hozzájáruló éves üvegházhatásúgázkibocsátás-csökkentések meghatározásáról, valamint az 525/2013/EU rendelet módosításáról

Amikor a magyar Országgyűlés megalkotta a Törvényt, az abban foglalt 2030-as magyar klímacél (bruttó 40% 1990-es szinthez képest) megegyezett az Európai Unió akkor hatályos 2030-as klímacéljával.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a Törvény elfogadását követően, 2020 szeptemberében tett javaslatot az EU 2030-as klímacéljának legalább nettó 55%-ra történő emeléséről. Eme új célról azóta – Magyarország támogatása mellett – politikai megállapodás született, és az uniós jogszabályban, az Európai Klímátörvényben is rögzítésre került. A Bizottság 2021. július 14-én tette közzé azon jogszabályi javaslatát, amelyek megmutatják, hogyan fogja az EU elérni ezt az új célt. A „Fit for 55”, azaz „Irány az 55%!” elnevezésű jogalkotási javaslatcsomag hivatott meghatározni, hogy ehhez milyen megújuló energia és energiahatékonysági vállalások szükségesek, hogyan változik az ún. Erőfeszítés-megosztási Rendelet (ESR)³ alatt az egyes tagállamoktól elvárt kibocsátáscsökkentés, illetve hogyan változik az uniós Kibocsátás-kereskedelmi Rendszer (EU ETS) stb.

A bizottsági javaslatokról csak nemrégiben kezdődtek meg a tárgyalások, és várhatóan a következő nagyjából két év során kerülnek majd elfogadásra az új uniós jogszabályok.

Az uniós klímacél emelése a nemzeti szinten önként vállalt, a Törvényben foglalt célok emelését is szükségessé teheti. A még csak kialakulóban levő uniós jogi háttér ismerete szükséges ahhoz, hogy szakmailag megalapozott módon, felelősen lehessen dönteni a hazai célok új mértékéről. Amikor ezek az uniós jogi keretek véglegessé válnak, akkor lehet elvégezni a magyar 2030-as célok emelését, az új uniós elvárásokkal való összhangba hozatalát is. A Bizottság elvárásai szerint erre a tagállami energia- és klímatervek 2023-2024-ben esedékes, soron következő felülvizsgálata során célszerű sort keríteni, így ezzel együtt lehet majd szükség szerint módosítani a Törvényt is.

Ugyanakkor fontos látni, hogy az Európai Klímátörvény 4. cikk (1) bekezdése⁴ értelmében a legalább nettó 55%-os célérték a teljes EU által közösen teljesítendő, és nem tagállamonként egyesével. Következésképpen megállapítható, hogy nincs olyan uniós jogi elvárás, jogi kötelezettség, amely Magyarországot az összkibocsátásai nettó 55%-os csökkentésére kötelezné. A közös teljesítést az uniós jog különböző szakpolitikák alkalmazásával éri el, mint például az EU Kibocsátás-kereskedelmi Rendszere.

Az állam által ellátott éghajlatvédelmi feladatok természetesen nem merülnek ki a Törvény megalkotásában, és a klímavédelmet nem lehet csak egyetlen törvény kontextusában szemlélni. A

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/842 rendelete (2018. május 30.) a Párizsi Megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében a tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő, az éghajlat-politikai fellépéshez hozzájáruló éves üvegházhatásúgázkibocsátás-csökkentések meghatározásáról, valamint az 525/2013/EU rendelet módosításáról

⁴ 4. cikk (1) A 2. cikk (1) bekezdésében meghatározott klímasemlegességi célkitűzés elérése érdekében a kötelező, 2030-ra teljesítendő uniós éghajlat-politikai célérték az Unión belüli nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátásnak - tehát az elnyelések levonása utáni kibocsátásnak - az 1990-es szinthez képest legalább 55%-kal való csökkentése 2030-ig.

Az első albekezdésben említett célérték végrehajtása során az érintett uniós intézmények és a tagállamok prioritásként kezelik a gyors és kiszámítható kibocsátáscsökkentést, és ugyanakkor fokozzák a természetes nyelőkenti eltávolítást.

Annak biztosítása érdekében, hogy 2030-ig elegendő kibocsátás-csökkentési erőfeszítés megvalósítására sor kerüljön, e rendelet alkalmazásában, valamint az uniós jogszabályok (2) bekezdésben említett felülvizsgálatának sérelme nélkül, a nettó elnyelésnek a 2030-ra teljesítendő uniós éghajlat-politikai célértékhez való hozzájárulását 225 millió tonna szén-dioxid-egyenértékre kell korlátozni. Az Unió szénelnyelésének a 2050-ig teljesítendő klímasemlegességi célkitűzés elérésével összhangban történő fokozása érdekében az Unió arra törekszik, hogy 2030-ban nagyobb nettó szénelnyelési mértéket érjen el.

következetes kibocsátáscsökkentés és a klímasemlegesség elérése teljes és alapvető gazdasági átalakulást, átfogó stratégiai és szakpolitikai tervezést, valamint jelentős anyagi forrásokat igényel. Magyarország a tiszta, karbonsemleges gazdasági fejlődésre való átállás érdekében már számos jelentős lépést tett, jogszabályok, stratégiák, cselekvési tervek születtek, és a célok elérése érdekében további intézkedések megtétele is folyamatban van, illetve tervezés alatt áll. Hazánk reális és felelős politikát követve dönt a nemzetközi és az európai uniós célokhoz való hozzájárulásról.

Az Országgyűlés a klímapolitika területén megalkotott két fontos törvényt: az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvényt (a továbbiakban: Éhvt.), továbbá az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvényt. A Kormány pedig megalkotta ezek végrehajtási rendeleteit,⁵ továbbá miniszteri szintű végrehajtási rendeletek is születtek.

Az Éhvt. 3. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlés Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát fogad el az éghajlatváltozással kapcsolatos célok, eszközök, prioritások, így különösen az éghajlatváltozással, az azt kiváltó folyamatokkal és a hatásokkal kapcsolatos hazai kutatásokkal, az üvegházhatású gázok hazai kibocsátásainak csökkentésével és az alkalmazkodással, valamint a hazai hatásokra való felkészüléssel kapcsolatos feladatok, és e célok végrehajtásához szükséges eszközök meghatározása érdekében.

A 2008-ban elfogadott első Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia – Éhvt. által előírt –kötelező felülvizsgálatának eredményeképpen az Országgyűlés 2018 októberében elfogadta a második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról (a továbbiakban: NÉS-2) szóló 23/2018. (X. 31.) OGY határozatot, amely a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozik, és a 2050-ig tartó időszakra is kitékintést nyújt. A NÉS-2 hármask tematikus felépítést követ: az üvegházhatású gázok kibocsátáscsökkentésének, az éghajlatváltozás káros hatásaihoz való alkalmazkodásnak, és a klímaváltozással kapcsolatos szemléletformálásnak külön alprogramot szentel.

A NÉS-2 végrehajtását a 3 éves időtávokra készülő, egymást követő éghajlatváltozási cselekvési tervek biztosítják, melyek elsődleges funkciója a NÉS-2-ben foglalt célok tényleges intézkedésekkel alakítása. A Kormány 2020 januárjában elfogadta az I. Éghajlatváltozási Cselekvési Tervet (a továbbiakban: I. ÉCsT). Az I. ÉCsT tényleges fejlesztési tematikákat fogalmaz meg és konkrét intézkedésként nevesíti a kapcsolódó megvalósítási kereteket (felelősök, finanszírozási háttér, részfeladatok, nyomon követés eszközei).

A Kormány az I. ÉCsT-vel egyidejűleg további fontos stratégiai dokumentumokat fogadott el: Jelentés az éghajlatváltozás Kárpát-medencére gyakorolt esetleges hatásainak tudományos értékeléséről, Nemzeti Energiastratégia 2030, kitékintéssel 2040-ig, Magyarország Nemzeti Energia- és Klímaterve, valamint a Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia tervezete. Ezek mellett 2020 februárjában Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv is meghirdetésre került, amely nyolc programpontra tartalmaz az illegális hulladéklerakók felszámolásától a közlekedés elektrifikációján át a zöld államkötvények kibocsátásáig.

A Kormány továbbá a Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia elfogadásáról szóló 1620/2021. (IX. 3.) Korm. határozatban döntött a Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia (a továbbiakban: NTFS)

⁵ 323/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet, 295/2012. (X. 16.) Korm. rendelet, 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet, 341/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet, 94/2014. (III. 21.) Korm. rendelet, 278/2014. (XI. 14.) Korm. rendelet, 14/2015. (II. 10.) Korm. rendelet

továbbfejlesztett változatának elfogadásáról, amely Magyarország hosszú távú kibocsátáscsökkentési stratégiája. Az NTFS továbbfejlesztésére az időközben felmerülő új szakpolitikai eredmények és vállalások, valamint frissebb modellezési eredmények alapján került sor. Az NTFS egy olyan 30 éves előretekintésű társadalmi-gazdasági és technológiai fejlődési útvonalat vázol fel, amelynek segítségével 2050-re képesek leszünk megvalósítani a klímasemlegességet, és a kibocsátáscsökkentési célokat meghatározni, kiigazítani a 2030 és 2050 közötti időszakban is.

A fentiek alapján a Törvényben foglalt, nemzeti szinten teljesítendő célok eléréséhez szükséges konkrét intézkedések tehát elsősorban nem magában a Törvényben, hanem ágazati végrehajtási rendeletekben, illetve stratégiai dokumentumokban, cselekvési tervekben jelennek meg. Tekintettel arra, hogy a karbonsemleges átállás a gazdaság és a társadalom szinte valamennyi ágazatát, szegmensét érinti, nem is lehetséges, hogy ezen intézkedéseket egyetlen törvény tartalmazza, továbbá számos olyan intézkedés merül fel, amely nem igényel törvényi szintű szabályozást.

Magyarország éghajlatvédelmi elkötelezettségét mutatja, hogy az Európai Unió tagállamai közül elsőként ratifikálta a Párizsi Megállapodást az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleknek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás kihirdetéséről szóló 2016. évi L. törvénnyel (a továbbiakban: Párizsi Megállapodás). A Párizsi Megállapodás 2. cikk 1. pont a) alpontja alapján *"a Megállapodás célja, hogy az átlaghőmérséklet emelkedését jóval az iparosodás előtti átlaghőmérsékletnél 2 °C-kal magasabb hőmérsékletszint alatt tartva; egyúttal arra törekedve, hogy a hőmérsékletemelkedés az iparosodás előtti átlaghőmérséklet feletti 1,5 °C mértékre korlátozódjon, felismerve, hogy ez jelentősen csökkentené az éghajlatváltozás kockázatait és hatásait"*.

A Párizsi Megállapodás e cél elérése érdekében nem határoz meg külön-külön célszámokat a részes felek – így Magyarország – számára, de előírja, hogy valamennyi részes fél köteles nemzetileg meghatározott hozzájárulásként jelentős erőfeszítéseket tenni. A 4. cikk alapján *„valamennyi részes fél kidolgoz, bejelent és fenntart egymást követő, általa teljesíteni kívánt nemzetileg meghatározott hozzájárulásokat, továbbá minden részes fél egymást követő, nemzetileg meghatározott hozzájárulása előrehaladást jelent az adott részes fél aktuális nemzetileg meghatározott hozzájárulásához képest"*. Az Európai Unió tagállamai közösen, uniós szinten nyújtják be nemzetileg meghatározott hozzájárulásukat (azaz a kibocsátáscsökkentési célkitűzéseiket), így Magyarország az Unió részeként teljesíti e kötelezettségét.

A tagállami egyeztetéseket követően 2020 decemberében került sor a megemelt uniós nemzetileg meghatározott hozzájárulás (2030-ra a korábbi bruttó 40%-ról legalább nettó 55%-ra csökkenti kibocsátásait uniós szinten 1990-hez képest) benyújtására az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény Titkárságához.

A Párizsi Megállapodás végrehajtására vonatkozó részletszabályok kidolgozása és elfogadása továbbra is folyamatban van. 2031-től a nemzetileg meghatározott hozzájárulásokra minden részes félnek egységes időtávokra vonatkozó célokat kell meghatároznia, mely közös időkeretre vonatkozóan a nemzetközi tárgyalások még nem zárultak le. Magyarország a nemzetközi klímátárgyalásokon a közös uniós tárgyalási álláspontot képviselve támogatja a robosztus szabályok meghozatalát. A Párizsi Megállapodás és a végrehajtására szolgáló szabálykönyv tehát kötelezően teljesítendő célszámokon kívül kötelező időkeretet sem határoz meg a részes felek számára az éghajlatvédelmi fellépéseikre vonatkozóan.

Továbbá a Megállapodás 9. cikk 1. pontjában meghatározott kötelezettség szerint a *fejlett részes országok pénzügyi forrásokkal támogatják a részes fejlődő országokat a kibocsátáscsökkentésben és*

az alkalmazkodásban, folytatva a Keretegyezményben meghatározott kötelezettségeik teljesítését. Magyarország e kötelezettségének is eleget téve az uniós költségvetésbe történő befizetésén felül külön klímafinanszírozási projekteket támogatva segíti a fejlődő államok, különösen a nyugat-balkáni régió országainak nemzetileg meghatározott hozzájárulásának megtervezését és végrehajtását. A kötelező éves klímafinanszírozási jelentéstételben szereplő adatok alapján Magyarország 2020-ban több mint négy milliárd forinttal támogatott kibocsátáscsökkentési vagy az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodási célú projekteket.

II. Az indítvány alkotmányjogi összefüggései

1. A II/3536/2021. számú indítvány az utólagos normakontroll eljárást három alaptörvényi rendelkezés megsértésére alapozta, és kérte a Törvény megsemmisítését.

Az indítvány tartalmának viszonya az érintett alaptörvényi rendelkezésekkel:

1.1. Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés, XX. cikk (1) bekezdés és XXI. cikk (1) bekezdés

A 17/2018. (X. 10.) AB határozat fogalmazza meg az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, XX. cikk (1) bekezdése és a XXI. cikk (1) bekezdése kapcsolatát {Indokolás [85]}. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „*az egészséges környezethez való jog értelmezési tartományához az érdekazonosság miatt szorosan kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének a tartalma a környezethasználat, a természeti erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás körében, továbbá az Alaptörvény XX. cikke is, hiszen az ember egészségére hatással van az embert körülvevő környezet is. Ez az alapvető összefüggés képeződik le az alapjog megnevezésében, amely az „egészséges környezet” biztosításáról rendelkezik, és egyúttal meghatározza ezzel a fordulattal az alapjog tárgyát is. Az élet minőségét a természet és a környezet állapota jelentősen meghatározza. Az élet és az egészség védelme elképzelhetetlen a természet és a környezet védelme nélkül, és az nem szűkíthető le kizárólag az emberi életre.*”

A 28/2017. (X. 25.) AB határozat szerint {Indokolás [33]} „*[a]z Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanak a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.*”

A 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat {Indokolás [55]} a P) cikk tartalmi meghatározását is kifejtette. Eszerint „*A P) cikk (1) bekezdése ugyan taxatív nem határozza meg a védendő természeti értékek körét (lásd a »különösen« kitételt), ám azt igen, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem mint állami és állampolgári kötelezettség: 1. a védelem, 2. fenntartás; 3. jövő nemzedékek számára történő megőrzés.*”

A 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat kitért az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés és XXI. cikk (1) bekezdés kapcsolatára. Eszerint {Indokolás [48]} „*az Alaptörvény P) cikk [...] alapvetően állami garanciát, kötelezettségvállalást tartalmaz, amelynek alapjogi oldalát a természetvédelem esetében*

az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése tölti meg tartalommal. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése „a public trust környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, amelynek lényege, hogy az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyongazdálkodóként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé e kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. [...] ily módon az újonnan kialakult és megszilárdult univerzális szokásjog részének is tekinthető, és kifejezi az alkotmányozó elköteleződését a környezeti, természeti és kulturális értékek fontossága és megőrzése iránt. [...] A P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyszerre tekinthető a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető emberi jog garanciájának, illetőleg a nemzet közös öröksége védelmét előíró olyan sui generis kötelezettségnek, mely a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [14]}.” {14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [22], [34]}”

A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés és XXI. cikk (1) bekezdés kapcsolatát akként is meghatározta, hogy „[a]z Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése államcél fogalmaz meg, aminek elérését szolgálja a XXI. cikk (1) bekezdéséből levezett alapjog biztosítása és érvényesítése. Ezen államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését biztosítja az egészséges környezet már elért védettségi szintjének mint eredménynek a fenntartása.” {Indokolás [109]}.

17/2018. (X. 10.) AB határozatában {Indokolás [83]} az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való joggal összefüggésben hangsúlyozta, hogy „az ugyan nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat (államcél), hanem az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelezést külön alkotmányos jogként nevesíti.” {48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 343., idézi a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}.

A 4/2019. (III. 7.) AB határozatában az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a környezethez való jog elért szintjétől való visszalépés tilalma az egészséges környezethez való jog alanyi oldalát képezi, korlátozhatósága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint ítélt meg {Indokolás [42]}. Eszerint az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjogi teszt szerint {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [94]}. A teszt által azt kell meghatározni, hogy

- a) az indítványban előadottak az egészséges környezethez való jog hatálya alá tartoznak-e;
- b) megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben; és ha igen, akkor
- c) a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a függvényében, azaz a szükségességi-arányossági kritériumrendszer szerint alkotmányos-e {4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [44]}.

A 17/2018. (X. 10.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmával összefüggésben kifejtette, hogy „[a] visszalépés tilalma nem vonatkozik a védelmi szint kijelölésére, de érvényesül akkor, amikor a környezetterhelés már kialakított korlátaikat úgy derogálja a jogalkotó, hogy akár orvosolhatatlan környezetromboló folyamatok is beindulhatnak.” {Indokolás [92]}, másrészt rögzítette, hogy „az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalon tülszó, alapjogi vetületét, azaz az alapjog alanyi oldalát képező visszalépés tilalma a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával szemben támaszt tartalmi követelményeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően. A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megállapításai értelmében „ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell

igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást [...]". Az igazolásnak kétséget kizárónak kell lennie a testület döntésének értelmében: „[a]mennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát” (Indokolás [20]–[21]).

Ebből egyrészt az következik, hogy a környezetvédelmi szabályozás módosításakor a viszonyítási pont a normával korábban lefektetett védelmi szint, nem pedig a környezet érintetlen, eredeti állapota és nem is a tudományosan esetlegesen igazolható elvárt színvonal. Másrészt az következik, hogy az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjog-korlátozási teszt szerint.” {Indokolás [93] és [94]}. Ez utóbbi megállapítást erősítette meg a 4/2019. (III. 7.) AB határozat {Indokolás [42]}.

Mindezeket tekintetbe véve igazolható, hogy a Törvény nem ütközik az Alaptörvény egészséges környezet biztosításáról szóló rendelkezéseibe. A Törvény kifogásolt 3. §-a szerinti kibocsátás csökkentési célok első ízben jelentek meg hazai jogszabályban, amiből egyúttal az is következik, hogy ezáltal lett kijelölve egy hazánk által – a nemzetgazdaság teherbíró képességével és a nemzetközi kötelezettségeivel összhangban álló – környezetvédelmi védelmi szint. Ebből az is következik ugyanakkor, hogy fogalmilag nem beszélhetünk visszalépésről, sőt, éppen ellenkezőleg, a szabályozás – összhangban az elővigyázatosság elvével – egy kifejezetten előremutató, a környezetvédelmi szempontokat még inkább előtérbe helyező fejleménynek tekinthető.

A védelmi szintből való visszalépés tilalma egyrészt majd ezekhez, a kibocsátás csökkentési célokhoz mérten lesz értelmezhető, másrészt nemzetközi jogi, illetve uniós jogi aktusokból nem származtatható Magyarországra nézve a fentiekben bemutatottak alapján nincsen olyan jogi kötelezettség, ami viszonyítási pontként szolgálhatna védelmi szint teljesítésében, különösen a visszalépés tilalmát érintően.

A fentiekben hivatkozott 4/2019. (III. 7.) AB határozatban lefektetett alapjogi teszt szerint azt lehet rögzíteni, hogy bár az indítvány tárgya az egészséges környezethez való jog hatálya alá tartozik, de ezzel összefüggésben nem állapítható meg visszalépés a védelmi szintben, ezért további alkotmányossági vizsgálatra e tárgykörben nincs szükség.

Itt szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy a klímavédelmi szabályozás – nemzetközi kitekintésben is – a tudomány eredményeire támaszkodva folyamatos változáson (fejlődésen) megy keresztül. Ezen változások 2020. évi állásának teljesen – sőt a 2050-es célkitűzéseknek azóta is – megfeleltethető a Törvény. Azt is érdemes megjegyezni, hogy a folyamatos változásokat megfontolandó a jogi szabályozás helyett inkább egyéb közjogi szervezetszabályozó – esetleg azokon túlmutató – eszközökkel lekövetni, mint például az I. pontban említett Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, Éghajlatváltozási Cselekvési Terv, Magyarország Nemzeti Energia- és Klímaterve, a Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia, továbbá a nemzetközi kötelezettségeinknek megfelelően elkészített nemzeti hozzájárulások, nemzeti alkalmazkodási stratégiák és tervek. Ez utóbbiakkal a jogi szabályozáshoz képest rugalmasabb, de nem kevésbé hatékony eredmények érhetők el.

2. Az indítványban kifogásolt Törvény Párizsi Megállapodásba ütközésének vizsgálata

Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleinek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás kihirdetéséről szóló 2016. évi L. törvény – indítvány által is hivatkozott – 2. cikk 1. pont a) alpontja globális szinten betartandó célkitűzést fogalmaz meg, ugyanakkor a részes felekre ez nem kötelező előírás. A Párizsi Megállapodásból hazánkra az a feladat hárul, hogy a 4., 7.,

9., 10., 11. és 13. cikkben meghatározottak szerint tegyen erőfeszítéseket, dolgozzon ki úgynevezett nemzetileg meghatározott hozzájárulásokat, és azokról – az unió más tagállamaival közösen – adjon számot.

A Párizsi Megállapodás meglehetősen széles mérlegelési lehetőséggel és cselekvési szabadsággal ruházza fel a részes országokat, köztük hazánkat is. A Párizsi Megállapodás nem tartalmaz arra vonatkozó kötelezettséget, hogy a részes államok a megállapodás végrehajtásában minimálisan milyen saját hozzájárulást teljesítsenek, ráadásul a párizsi klímacél 2, illetve 1,5 °C-ban meghatározott mértéke [2. cikk 1. pont a) alpont], illetve a kifogás tárgyává tett Törvény 40%-os üvegházhatású gáz kibocsátás csökkentési előírása [3. § (1) bekezdés] – elégséges vagy kevés volta – közötti közvetlen összefüggés kérdésének meghatározása túlmutat az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerint vizsgálat tárgykörén.

A Párizsi Megállapodás e cél elérése érdekében nem határoz meg egyenként kötelező célszámokat a részes felek – így Magyarország – számára. Az Európai Unió tagállamai közösen, uniós szinten nyújtják be nemzetileg meghatározott hozzájárulásukat, így Magyarország az Unió részeként teljesíti e kötelezettségét.

Az EU részéről 2020 decemberében került sor a megemelt uniós nemzetileg meghatározott hozzájárulás (2030-ra a korábbi bruttó 40%-ról legalább nettó 55%-ra csökkenti kibocsátásait uniós szinten 1990-hez képest) benyújtására az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény Titkárságához. Ismételten hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy nem konkrét célértékek lettek meghatározva a tagállamok számára, hanem a kijelölt 55 %-os kibocsátáscsökkentési érték az Unió egészére vonatkozik.

Erre tekintettel nem jelenthető ki, hogy az unió klímapolitikai keretébe illeszkedő Törvény a Párizsi Megállapodásba ütközik.

Az alkotmányossági kérdés közvetlenebbül vizsgálható a Törvény, illetve az Európai Klímátörvény viszonylatában. A közvetlen hatállyal bíró Európai Klímátörvény 2. cikk (1) bekezdése a klímasemlegességi célkitűzés határidejét – a Törvénnyel azonos [3. § (4) bekezdés] módon – 2050-ben határozza meg. E kérdésben tehát a Törvény nincs ellentmondásban az uniós joggal. Az Európai Klímátörvény 4. cikk (1) bekezdése 2030-ra teljesítendő uniós éghajlat-politikai közbenső célértéket – az 1990-es kibocsátási szinthez képest – legalább 55 %-kal való csökkentésben határozta meg. Ez utóbbi vonatkozásában eltér a kifogásolt Törvény, a maga 40%-os kibocsátás csökkentési vállalásával. Ezt sem lehet azonban kötelezettségszegésként – vagy akár a nemzeti és az uniós jog ütközéseként – számon tartani, ugyanis az Európai Klímátörvény a fent említett célértékek elérését a 27 tagállam összességében – és nem tagállamokra külön-külön – határozza meg. Itt maga az Európai Klímátörvény engedi meg, hogy egyes tagállamok az 55%-os kibocsátás csökkentési célértéken felül, illetve azon alul vegyenek részt 2030-ban a maguk nemzeti hozzájárulásaival. A „Fit for 55”, jogalkotási javaslatcsomag fogja tagállami szinten konkretizálni a nemzeti vállalásokat.

Mindent összevetve a Törvény biztosítja a magyar nemzeti hozzájárulás összhangját az uniós vállalásokkal.

III. Összegzés

A fentiekben bemutatott indokok alapján az indítvány által kifogásolt Törvény álláspontom szerint nem ütközik az Alaptörvény rendelkezéseibe és nem ütközik nemzetközi szerződésbe, éppen ellenkezőleg, az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében, a XXI. cikk (1) bekezdésében és P) cikk

(1) bekezdésében foglaltak érvényesülését szolgálja, az európai uniós és nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban.

Magyarország a Párizsi Megállapodásban nem önállóan, hanem az Európai Unió tagállamaként vesz részt, így az uniós szinten rögzített uniós kibocsátáscsökkentési célkitűzés vonatkozik rá. Az emelt szintű uniós ambíciók kapcsán a „Fit for 55” elnevezésű jogszabály módosítási javaslatcsomag elfogadása az elkövetkező két évben várható. Ennek véglegessé válását követően válhat szükségessé a 2030-as magyar célkitűzések felülvizsgálata, a nemzeti energia- és klíma tervek 2023-2024-ben esedékes, soron következő felülvizsgálata során

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2022. október 25.

Tisztelettel:



Steiner Attila
államtitkár

