

Alkotmánybíróság részére
II/03536/2021. sz ügyben

Amicus curiae beadvány

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: 11/3536-4/2021		
Érkezett: 2022 DEC 19.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☐ @	☐ EGYÉB:
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:

A jelen beadvány célja, hogy az Alkotmánybíróság előtt II/03536/2021. számon a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény (a továbbiakban: Klímatörvény) megsemmisítésére irányuló, az országgyűlési képviselők egynegyede által benyújtott indítvány elbírálására irányuló utólagos normakontroll eljárásban az iratot jegyző szervezet elvi álláspontjának összefoglalásával segítse az Alkotmánybíróság munkáját.¹

E beadványban összegezni kívánjuk a Klímatörvény garanciáinak értékeléséhez szükséges tágabb nemzetközi és hazai jogi, szakpolitikai kontextust, valamint a klímaváltozásra vonatkozó legfrissebb tudományos ismereteket. Ennek során áttekintést nyújtunk a Magyarországot terhelő nemzetközi jogi kötelezettségekről a klímaváltozás elleni jogi fellépés területén (1. pont), a klímaváltozás Magyarország területén várható hatásairól (2. pont), a hatékony kibocsátás-csökkentési intézkedések sajátosságaira vonatkozó természettudományos ismeretekről (3. pont), a hatályos jogban található hazai kibocsátás-csökkentési vállalásokról és azok túlzottan enyhe mivoltáról (4. pont), más országok bíróságai előtt zajló hasonló klímaperserekről (5. pont), az ügy megítélésében releváns Alkotmánybírósági gyakorlatról (6. pont), a hazai kibocsátás-csökkentési vállalások alkotmányos szempontból értékelhető hiányosságairól (7. pont) valamint a megfelelő jogorvoslat kérdéséről (8. pont).

Az alábbiakban kifejtett álláspontunk szerint a Klímatörvény túlságosan gyenge 2030. évi kibocsátáscsökkentési célja és az ezzel összekapcsolódó, 2030 utánra jutó kibocsátáscsökkentési feladat fő problémája, hogy az – az Alaptörvény szabályaival szembe menve – a jövő nemzedékekre aránytalan terhet ró, érdekeiket nem veszi kellőképpen figyelembe, a jövő generációkat kényszerpályára állítja (7.1. pont), valamint a karbonsemlegességi cél végrehajtásához hiányoznak a törvényi szintű garanciák (7.2. pont). A klímatudomány eredményei és a Kormány által kiadott hosszútávú klímastratégiában² szereplő modellezés is azt támasztja alá, hogy minél hamarabb meg kell kezdeni az érdemi, ambiciózus kibocsátáscsökkentést, mert a korai csökkentés jóval kisebb költség mellett sokkal nagyobb felmelegedést-gátló hatással bír, mint a Klímatörvény által jelenleg tervezett, csak 2030. utánra ütemezett érdemi csökkentés.

1. A nemzetközi szerződésekből hazánkra háruló klímavédelmi kötelezettségek

A 2/2019. (III. 5.) AB határozat rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre. Erre figyelemmel a Klímatörvény kibocsátás-csökkentési célszámainak alkotmányossága álláspontunk szerint e kötelezettségek tartalmának figyelembevételével értékelendő.

¹ A jelen beadvány a Társadalmi Reflexió Intézet megbízásából a European Climate Foundation támogatásával megvalósított kutatási projekt keretében készült. A beadvány készítésében részt vettek: dr. Bart István (igazgató, Klímastratégia Intézet 2050), dr. Hevesi Zsófia (kamarai jogtanácsos), dr. Huszár András (társalapító/igazgató, Green Policy Center), dr. Seps Tibor (egyéni ügyvéd), dr. Sulyok Katalin (adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar).

² Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia, részletesebben lásd később.

Hazánk részes fele az 1992-ben létrejött ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének (kihirdetve az 1995. évi LXXXII. törvénnyel, a továbbiakban: UNFCCC). Az UNFCCC célja "az üvegház-gázok légköri koncentrációinak stabilizálása olyan szinten, amely megakadályozná az éghajlati rendszerre gyakorolt veszélyes antropogén hatást" (2. cikk). Ennek a célnak az elérése érdekében a UNFCCC kötelezettségeket ír elő a részes felek számára. Az egyik ilyen fontos előírás, hogy a részes felek "kidolgoznak, végrehajtanak, közlést tesznek és rendszeres időközönként korszerűsítenek nemzeti és - ahol alkalmazható - regionális programokat, melyek intézkedéseket tartalmaznak az éghajlatváltozás mérséklésére" (4. cikk). Általános alapelveként már a Preambulum megfogalmazza, hogy "az éghajlatváltozás megértéséhez és kezeléséhez szükséges lépések környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból akkor a leghatékonyabbak, ha a vonatkozó tudományos, műszaki és gazdasági megfontolásokon alapulnak, és azokat folyamatosan újraértékelik ezen területek eredményei alapján". Ezt követően a UNFCCC több cikkben is hivatkozik az elérhető legjobb tudományos alapú szakpolitikai tervezés és újraértékelés fontosságára (7. cikk, 9. cikk, 10. cikk).

A UNFCCC által létrehozott nemzetközi klímapolitikai keretrendszerben 2015-ben elfogadott Párizsi Megállapodás (Megállapodás) új paradigmát hozott. A Megállapodás egy olyan globális nemzetközi szerződés, amely a UNFCCC-nél konkrétabb globális célt és kötelezettségeket fogalmaz meg a részes felei számára. A Megállapodás legismertebb célja annak biztosítása, hogy "a globális átlaghőmérséklet emelkedését jóval az iparosodás előtti átlaghőmérsékletnél 2 °C-kal magasabb hőmérsékletszint alatt tartva; egyúttal arra törekedve, hogy a hőmérséklet-emelkedés az iparosodás előtti átlaghőmérséklet feletti 1,5 °C mértékre korlátozódjon" (2. cikk). Az államok 2021-ben elkötelezték magukat a másfél fokos felmelegedési pálya tartása mellett (lásd a COP26-on született Glasgowi Éghajlati Paktumot).

Magyarország részes fele a Megállapodásnak is (kihirdetve a 2016. évi L. törvénnyel), az abból fakadó kötelezettségeit együttesen teljesíti az Európai Unióval és annak tagállamaival. A Megállapodás nagy szabadságot ad abban a tekintetben, hogy a regionális gazdasági integrációs szervezet és annak szintén részes fél tagjai megállapodjanak egymás között a közös teljesítés során az egyes tagállamokra eső kötelezettségekről (20. cikk 2) bekezdés).

A Megállapodás központi, jogilag egyértelműen kötelező előírása, hogy "valamennyi Részes Fél kidolgoz, bejelent és fenntart egymást követő, általa teljesíteni kívánt nemzetileg meghatározott hozzájárulásokat. A Részes Felek nemzeti mérséklési intézkedéseket vezetnek be e hozzájárulások célkitűzéseinek teljesülése érdekében" (4. cikk 2) bekezdés). Ugyanakkor ezek a nemzetileg meghatározott hozzájárulások (Nationally Determined Contributions, a továbbiakban: NDC) nem részei a Párizsi Megállapodásnak és nincs az egyes felekre központilag "kirótt" nemzeti célszám sem. Az NDC-k formájára nézve is csak bizonyos alapvető előírásokat rögzít a Megállapodás, illetve az azóta létrejött másodlagos jogforrások (pl. COP vagy CMA határozatok). Ugyanakkor fontos jogilag kötelező tartalmi elem, hogy az egyes, egymást követő NDC-k nem jelenthetnek visszalépést a korábban már benyújtott vállaláshoz képest, és megfogalmazásuknak tükrözni kell a fél lehető legnagyobb törekvését (4. cikk 3) bekezdés). Ez azt jelenti, hogy az államoknak folyamatosan felül kell vizsgálniuk a vállalásaikat és a lehető legambiciózusabb szintre kell azokat igazítani, többek között a rendelkezésre álló legjobb tudományos ismeretanyag alapján. Ennek intézményes kereteit a Megállapodás által létrehozott Globális Értékelés biztosítja (14. cikk). Azon túl, hogy a 3. cikk kimondja, hogy a Felek erőfeszítéseik meghatározásakor a 2. cikkben rögzített célok, köztük a hőmérsékleti célok „teljesülése érdekében” cselekszenek, a lehető legmagasabb ambíciószint további konkrétumairól nem szól a Megállapodás. Ezért is lett a nemzeti bíróságok előtt folyó klímaperék egyik központi kérdése a jogalkotótól elvárt

kibocsátáscsökkentési szigor mértéke, illetve annak meghatározási módja. Hasonlóképpen, álláspontunk szerint jelen ügyben az Alkotmánybíróság iránymutatása elengedhetetlen ahhoz, hogy az Alaptörvényi rendelkezésekre is tekintettel meghatározható legyen a lehető legambiciózusabb klímavédelmi szint hazai jogi zsinórmértéke.

Bár a releváns nemzetközi szerződések között az indítvány nem hivatkozik az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) cikkeinek sérelmére, azonban az Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó strasbourgi esetjog is fontos támpontul szolgálhat az Alkotmánybíróság számára indokolását kiegészítő szempontként a Klímátörvény értékelésekor. Ugyanis Magyarország által tett kibocsátás-csökkentési vállalásoknak az EJEE cikkeiből fakadó kötelezettségeinek is meg kell felelniük.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) megszilárdult esetjoga szerint az államot tevőleges kötelezettség is terheli az EJEE alapján, azaz a szerződő felek kötelesek minden ésszerű intézkedést megtenni annak érdekében, hogy az egyének élethez, magánélethez való jogai ne sérüljenek harmadik személyek tevékenységei folytán sem. Még nem született olyan EJEB döntés, amely kifejezetten a klímavédelem kontextusában értelmezné az állam kötelezettségeit az élethez (2. cikk) és magánélethez való jog (8. cikk) alapján. Az EJEB előtt jelenleg már négy klímavédelmi panasz elbírálása is folyamatban van, amelyekről a Nagykamara fog dönteni, az ügyek elvi jelentőségére tekintettel.³ Így a közeli jövőben várható, hogy az EJEB maga is konkretizálja az államok kötelezettségeit a kibocsátáscsökkentés (mitigáció) tekintetében.

Az EJEB eddigi konzisztens gyakorlata szerint az egyén jóllétére veszélyes mértékű környezetkárosodás, illetve annak kockázata esetén alkalmazandóvá válik az Egyezmény 8. illetve 2. cikke. Azt pedig már Magyarország tekintetében is megerősítette az EJEB környezetvédelmi gyakorlatában, hogy az államot tevőleges, pozitív kötelezettség terheli arra nézve, hogy „minden ésszerű, megfelelő intézkedést tegyen” a kérelmező jogainak biztosítására.⁴ Az EJEB azt is megállapította korábban, hogy az állam köteles tevőleges intézkedéseket hozni megfelelő jogalkotási, illetve jogalkalmazási lépések útján az emberi kontroll hatókörén kívül eső természeti katasztrófák okozta veszélyekkel szemben is.⁵

Mindezek alapján Magyarországnak az EJEE-ből fakadó kötelezettsége is, hogy minden ésszerű és megfelelő intézkedést meghozzon az egyének védelme érdekében a veszélyes környezeti hatásokkal járó klímaváltozással szemben.

2. Az éghajlatváltozás várható hatásai Magyarországon

A klímaváltozás okozta felmelegedés mértéke alapvetően befolyásolja, hogy milyen drasztikus klímahatások érik a magyar társadalom tagjait az évszázad második felében. Az emberi civilizáció kialakulását, társadalmi-gazdasági prosperálását egy hosszú időszakon át fennálló, relatíve stabil klíma tette lehetővé. A túlzott mértékű felmelegedés jelenleg azonban az emberiség biztonságos életének fizikai peremfeltételeit veszélyezteti. Az ENSZ

³ Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others ügy, App.no. 39371/20; Greenpeace Nordic and Others v. Norway, Application no. 34068/21, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, Application no. 53600/20; Careme v. France, App.no. o. 7189/21.

⁴ Bor v. Magyarország, 50474/08. sz. kérelem, ítélet (2013. június 18.) 24. bek. Hasonló megállapításért lásd még: Deés v. Magyarország, ítélet, 21. bek

⁵ Budayeva és Mások v. Oroszország, 15339/02 sz. kérelem, ítélet (2008. március 20.) 129. bek.

Éghajlatváltozási Kormányközi Testülete (International Panel on Climate Change, IPCC) által összegzett, konszenzusos tudományos eredmények azt mutatják, hogy amennyiben sikerül a felmelegedés mértékét az ipari forradalmat megelőző értékhez képest 1,5 °C fokon belül tartani, úgy a veszélyes klímahatások jóval enyhébbek lesznek, mint a 2°C-os felmelegedés esetében.⁶ A másfél fokos hőmérsékleti cél akár átmeneti túllépése is komoly addicionális kockázatokat hordoz a társadalmi és környezeti rendszerekre nézve a másfél fokot el nem érő felmelegedéshez képest.⁷ Ha a felmelegedés már a 2021-2040 közötti időszakban eléri a 1,5 °C-ot, az az IPCC előrejelzései szerint elkerülhetetlenül veszélybe sodorja az emberiséget és az ökoszisztéma működőképességét is.⁸ A felmelegedés fokozódásával ugyanis öngerjesztő folyamatok indulnak el, amelyek révén megnő a rendszerszintű, visszafordíthatatlan változásoknak a veszélye a klímarendszer működésében⁹ (pl.: extrém csapadék-eloszlások, gyakoribbá és hosszabbá váló hőhullámok, aszályok, a sarki jegek és gleccserek olvadása, tengervíz szintjének emelkedése, mélytengeri áramlatok lassulása), amelyek végső soron az emberiség békéjét és biztonságát veszélyeztetik.

Az éghajlatváltozás hatásai Magyarországon is érzékelhetők már most is, és a jövőben e hatások fokozódása várható. A klímaváltozás veszélyezteti az emberek és az élővilág egészségét, hatást gyakorol az egész magyar társadalomra.¹⁰ Az Országgyűlés által elfogadott Második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS2)¹¹ szerint hazánkban az átlaghőmérséklet emelkedése a 2021-2050 időszakban az egész ország területén minden évszakban eléri az 1 °C -ot, a nyári hónapokban pedig az évszázad végére a 4 °C-ot is meghaladhatja.¹² A Kárpát-medence az átlagosnál jobban melegező régiókhoz sorolható: az itthon a múlt század eleje óta már megfigyelt 1,15°C-os országos mértékű emelkedés meghaladja a globális változás 0,9°C-ra becsült mértékét.¹³ Térségünkben növekedni fognak a meleg szélsőségek, míg a hideg szélsőségek csökkenést mutatnak majd a klímaváltozás következtében.¹⁴ (lásd 1. ábra)

⁶ IPCC, Special Report on Global Warming of 1.5 °C, Summary for Policymakers, A.3 pont

⁷ IPCC, WG II report of AR 6th on Impacts, Adaptation and Vulnerability, (2022. február 28.) Summary for Policymakers, B.6. pont

⁸ IPCC, Assessment Report, 6th Assessment Cycle, 2022, Summary for Policymakers, B.3. pont, 15. oldal.

⁹ A veszélyes átcsapási pontokról (ún. tipping points) részletesebben lásd: Timothy M. Lenton, Johan Rockström, Owen Gaffney, Stefan Rahmstorf, Katherine Richardson, Will Steffen & Hans Joachim Schellnhuber: Climate tipping points — too risky to bet against, *Nature* 575, 592-595 (2019).

¹⁰ Éghajlatváltozás és Egészség Jelentés 9-10. oldal

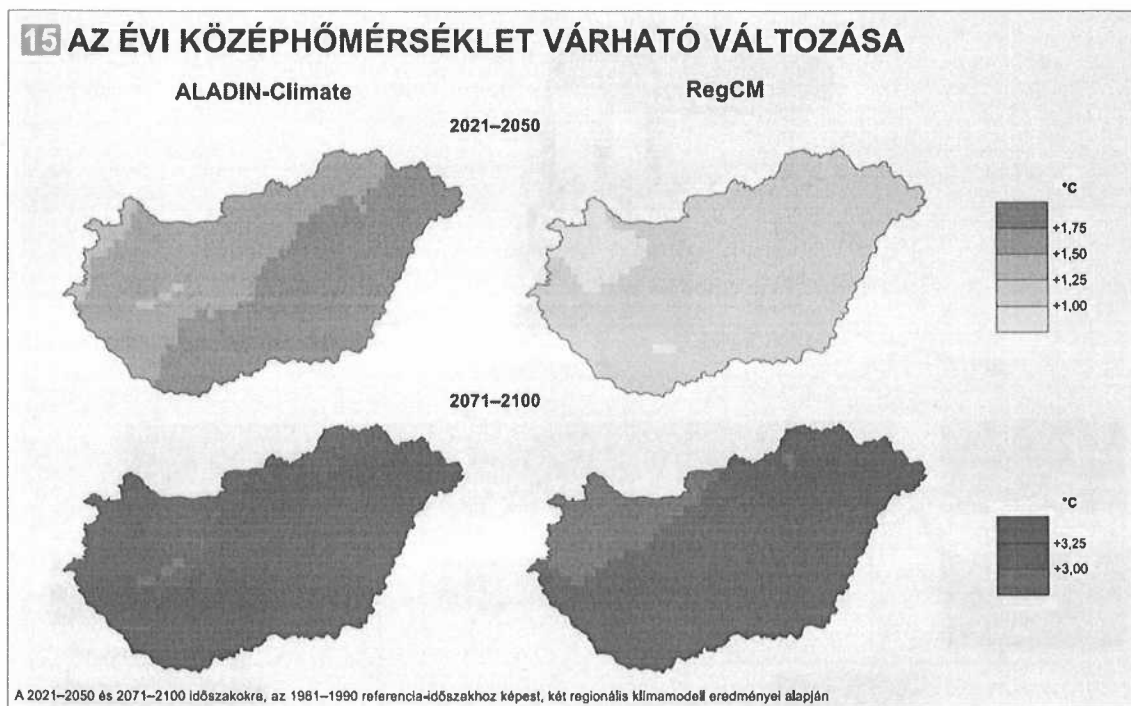
https://tk.hu/uploads/files/2020/eghajlatvaltozas_egeszseg_jelentes.pdf

¹¹ Melléklet a 23/2018. (X. 31.) OGY határozathoz, a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra is kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia; továbbiakban: NÉS2

¹² NÉS2 146. oldal

¹³ NÉS2 42. oldal

¹⁴ NÉS2 43. oldal



1. ábra: Az évi középhőmérséklet várható változása Magyarországon

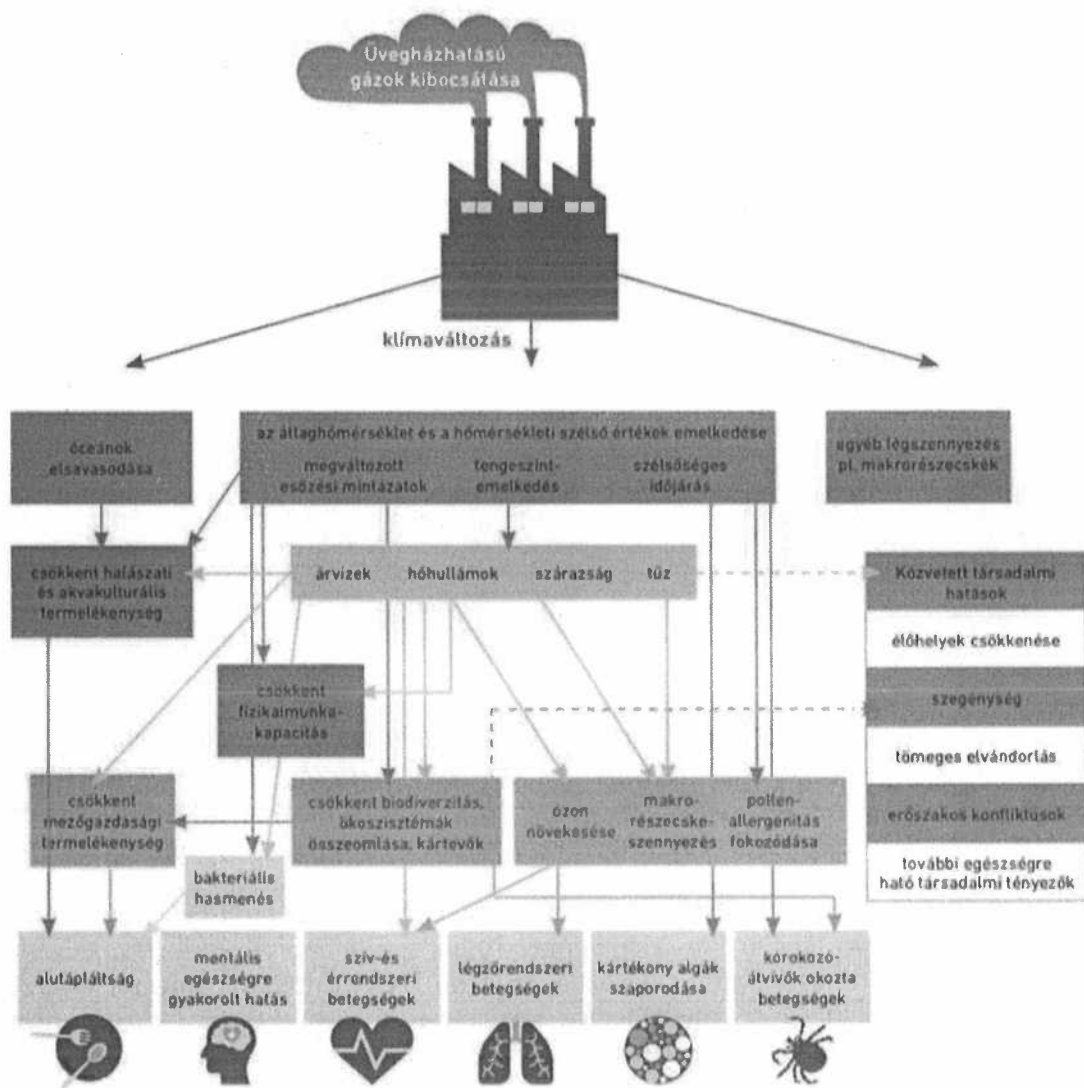
Forrás: Bihari Z. (szerk.) 2018. Éghajlat. In: Kocsis K. (főszerk.): Magyarország nemzeti atlasza: természeti környezet. Budapest, MTA CSFK Földrajztudományi Intézet. pp. 58-69.

Az éghajlatváltozás negatív hatásai természetesen a csapadék mennyiségére, valamint a természeti erőforrásokra is – így az Alaptörvény P) cikke által védett – vizekre, talajokra, erdőkre és a biológiai sokféleségre, s a köztük fennálló kapcsolatokra is hatással vannak¹⁵. (Részletes információ az 1. sz. mellékletben található.) A környezetben okozott jelentős változásokon keresztül pedig a klímaváltozás az emberi egészségre is hatást gyakorol (lásd 2. ábra).

A hőhullámok keringési rendszert érintő káros hatásai jelentik állampolgári szinten a legjelentősebb és potenciálisan legtöbbeket érintő veszélyt. A legjelentősebb hőhullámok 12-52%-kal növelték a napi többelhalálozást az utóbbi harminc évben. Amennyiben folytatódik a jelenlegi hőmérsékleti trend, úgy a 2021-2050 közötti időintervallum során 121%-kal, míg a 2071-2100 közötti időszakra vetítve 778%-kal fog növekedni a többelhalálozások száma.¹⁶

¹⁵ NÉS2: IV.3. Az éghajlatváltozás várható magyarországi hatásai a természeti erőforrásokra, 138. oldal, Jelentés az éghajlatváltozás Kárpát-medencére gyakorolt esetleges hatásainak tudományos értékeléséről: III. Az éghajlatváltozás szektorális hatásainak ismertetése 14. oldal, <https://zoldbusz.hu/files/jelentes.pdf>

¹⁶ Jelentés az éghajlatváltozás Kárpát-medencére gyakorolt esetleges hatásainak tudományos értékeléséről 20. oldal, <https://zoldbusz.hu/files/jelentes.pdf>



2. ábra: A klímaváltozás egészségre gyakorolt hatásai
 Forrás: Éghajlatváltozás és egészség jelentés 1.1 ábra, 34. oldal

3. A klímatudomány konszenzusos ismeretei a hatékony kibocsátáscsökkentési intézkedések jellemzőiről

A felmelegedés mértékét az államok kibocsátás-csökkentési intézkedéseinek szigorúsága fogja meghatározni, azaz az üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátás csökkentésének mértéke és ütemezése. Jelenleg igen nagy szakadék tátong az államok által jogi dokumentumokban vállalt kibocsátáscsökkentési kötelezettségek és a ténylegesen megvalósított kibocsátáscsökkentések között.¹⁷ Ráadásul az ENSZ 2021. évi Emissions Gap Report jelentése szerint még amennyiben az államok meg is valósítanák a már bejelentett karbonsemlegességi céljaikat, a felmelegedés

¹⁷ UNEP Emissions Gap Report 2021, Executive Summary, 6. pont, elérhető: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Emissions%20Gap%20Report%202021.pdf>

mértéke akkor is megközelítheti a 2,2 °C-ot.¹⁸ Ez is igazolja, hogy a nemzeti karbonsemlegességi célkitűzések betartása, illetőleg a tudományos-technikai fejlődéssel párhuzamosan a célok folyamatos felülvizsgálata, alapvető fontosságú a veszélyes klímahatások elkerülése érdekében.

A Párizsi Megállapodásban rögzített 1,5°C-os hőmérsékleti cél technológiai megvalósíthatóságának kérdésével az IPCC különjelentésben foglalkozott, amelyben több lehetséges kibocsátáscsökkentési forgatókönyvet is vizsgált, amelyek a már létező technológiák révén képesek biztosítani a másfél fokos hőmérsékleti cél teljesítését. Az IPCC forgatókönyvei tehát különböző kibocsátás-csökkentési szakpolitikákat modelleznek, ám nem tartalmazzak jogi előírásokat arra nézve, hogy a döntéshozóknak milyen technológiákat (pl.: megújuló energiaforrások, földhasználati megoldások, erdősítés stb.) milyen mértékben kell alkalmazniuk a nemzeti klímapolitikáikban. Az IPCC jelentése megerősítette, hogy a másfél fokos felmelegedési cél kivitelezhető a már létező technológiai megoldások mellett is, ha az államok időben érdemi lépéseket tesznek.

Az IPCC szerint a másfél fokos felmelegedési cél tartásához 2050-re el kell érni a globális karbonsemlegességet. A globális karbonbüdzsé fogalma jelzi azt az ÜHG mennyiséget, amelyet az államok a karbonsemlegesség eléréséig kibocsáthatnak úgy, hogy a hőmérsékleti cél megvalósuljon. Az IPCC jelentések tudományosan megalapozott, konszenzusos becsléseket adnak a globális karbonbüdzsé mértékére vonatkozóan, tehát arra nézve, hogy mekkora kibocsátásra van még lehetőség globálisan a másfél fokos, illetve 2°C-os felmelegedési cél tartásához.¹⁹ Az IPCC becslései azonban valamennyi ország összesített kibocsátására vonatkoznak, és nem nevesítik az egyes államokra jutó, egyedi karbonbüdzsét. Ennek oka, hogy a globális karbonbüdzsé elméleti felosztása (azaz annak meghatározása, hogy mekkora egy adott államra eső méltányos kibocsátás-csökkentési teher) normatív megfontolásokon is alapul, és nem tisztán természettudományos kérdés. A jogalkotó által a nemzeti karbonbüdzsé meghatározása és az időbeli felosztása, azaz a kibocsátáscsökkentés ütemezése során figyelembe veendő értékválasztások között álláspontunk szerint kiemelkedő jelentőséggel bírnak az alapvető jogok és alaptörvényi célok, így azokat a jogalkotónak tiszteletben kell tartania a klímapolitikai célok meghatározásakor.

Mindezek mellett a klímatudomány eredményei alapján is lehetséges különbséget tenni hatékony (a hőmérsékleti célt nagy valószínűséggel tartani képes) kibocsátás-csökkentési szakpolitika, és a nem kellően ambiciózus (azaz a célt tartani nem képes, így veszélyes mértékű felmelegedéshez hozzájáruló) klímapolitikai vállalások között. Az IPCC legfrissebb, 2022 áprilisában publikált ajánlása szerint a másfél fokos felmelegedési cél tartásához arra van szükség, hogy a globális CO₂-kibocsátás 48%-kal csökkenjen 2030-ig a 2019. évi kibocsátásokhoz képest, 2040-ig pedig 80%-kal.²⁰ Az IPCC azt is hangsúlyozta, hogy a másfél fokos cél tartásához 2050-re el kell érni a globális karbonsemlegességet.²¹ Az IPCC ezen ajánlásai tehát fontos támpontot jelentenek a nemzeti kibocsátás-csökkentési vállalások elégséges, jogszerű mivoltát vizsgáló bíróságok számára is.

¹⁸ UNEP Emissions Gap Report 2021, Executive Summary, 7. pont, elérhető: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Emissions%20Gap%20Report%202021.pdf>

¹⁹ IPCC, Special Report on Global Warming of 1.5 °C, Chapter 2, Table 2.2., 108. oldal

²⁰ IPCC, WG II report on Mitigation of Climate Change (2022. április 4.), Summary for Policymakers, C.1.2. pont.

²¹ IPCC Special Report on Global Warming of 1.5 °C, Summary for Policymakers, C.1, 12. oldal.

Ezek alapján a másfél fokos hőmérsékleti cél betartásához nem elegendő pusztán az, hogy az államok 2050. évre elérjék a karbonsemlegességet, hanem arra is szükség van, hogy minél hamarabb megkezdődjön az érdemi kibocsátás-csökkentés, és már 2030-ig 48%-kal csökkenjen az emisszió a 2019. évi bázisévhez képest. A korán megkezdett, érdemi mértékű csökkentés azért szükséges, mert a felmelegedés mértéke a választott kibocsátáscsökkentési nyomvonalától (a kibocsátási görbe alakjától) függ. Az orrnehéz, illetve farnehéz pályák ugyanis eltérő mértékű felmelegedést eredményeznek még akkor is, ha ugyanakkorra is valósítják meg a dekarbonizációt, azaz a klímasemlegességet.

Az érdemi kibocsátás-csökkentést későbbi időszakra halasztó ún. farnehéz kibocsátási pályák összességében több kibocsátást okoznak, és így nagyobb felmelegedést eredményeznek, mint a korai csökkentést előírányzó orrnehéz pályák. A légkörbe jutó CO₂ ugyanis évszázadokig nem bomlik le, hanem a légkörben felhalmozódik, mindvégig kifejtve felmelegítő hatását. A korai érdemi csökkentés ezért nagyobb felmelegedést mérséklő hatással jár, mint a mégoly drasztikus – és jóval költségesebb, társadalmilag fájdalmasabb intézkedésekkel járó – kései csökkentés. Továbbá a korai csökkentés mindemellett fontos addicionális társadalmi előnyökkel is jár a kései cselekvéshez képest (pl.: kedvezőbb környezeti és egészségügyi hatások). Tehát a klímakutatás konszenzusos tudományos eredményei szerint a hatékony mitigáció kulcsa egyértelműen a minél korábban megkezdett érdemi kibocsátáscsökkentésben rejlik.

A korai kibocsátáscsökkentés halogatása esetén a felmelegedési cél csak akkor lehet tartható, ha a légkörből nettó karbonkivonásra is sor kerül. Az IPCC forgatókönyvek eltérő mértékben számolnak a CO₂ légkörből való nettó kivonását lehetővé tevő, ún. Carbon Capture and Storage (CCS) technológiák jövőbeli alkalmazásával. Azonban maga az IPCC is elvi élel figyelmeztet arra is, hogy e technológiákat nagyon nagy tudományos bizonytalanság övezi, és nem érhetők el ipari léptékben, hiszen rendkívül költségesek. Továbbá az sem tudható, hogy milyen hatásokkal működnének, és mennyire lennének képesek érdemben csökkenteni a légkör ÜHG-tartalmát. Álláspontunk szerint az elővigyázatosság alkotmányos elvéből kifolyólag az az ilyen jövőbeli, bizonytalan kimenetelű CCS technológiákra a jogalkotó jelenleg nem alapíthatja klímavédelmi vállalásait, és a felmelegedési cél megtartását.

Összegezve a fentieket: a hazai kibocsátás-csökkentési vállalások akkor tekinthetők elégségesnek, ha alkalmasak arra, hogy biztosítsák a másfél fokos hőmérsékleti cél betartásához való megfelelő magyar hozzájárulást, valamint a törvény által kitűzött dekarbonizációs cél 2050-re való tényleges elérését. Ehhez minél korábban meg kell kezdeni az érdemi kibocsátáscsökkentést, mivel a halasztott kibocsátás-csökkentési intézkedések nagyobb felmelegedést eredményeznek, mint a korai kibocsátáscsökkentés, még akkor is, ha drasztikus csökkentést irányoznak elő a távolabbi jövőre. A másfél fokos hőmérsékleti cél tartásához szükséges kibocsátáscsökkentési ütemezés tekintetében az IPCC ajánlások adják a legmegbízhatóbb becsléseket, amelyek szerint 2030-ig a 2019. évi bázisévhez képest legalább 48%-os csökkentést szükséges megvalósítani.²² A Klímatörvény kibocsátás-csökkentési célszámai ettől jelenleg messze elmaradnak, mivel az alább részletesen bemutatottak szerint csak 40%-os csökkentést írnak elő egy egyébként is jóval magasabb, 1990. évi kibocsátási szinthez képest. *A jelenlegi törvényi 2030-as csökkentési célszám kevesebb, mint negyedakkora*

²² IPCC, WG II report on Mitigation of Climate Change (2022. április 4.), Summary for Policymakers, C.1.2. pont.

*mértékű kibocsátáscsökkentéssel teljesíthető, mint ami az IPCC ajánlása szerint átlagosan, globálisan szükséges 2030-ig a másfél fok tartásához.*²³

Megjegyzendő, hogy bár az IPCC fenti becslése a globálisan szükséges összkibocsátáscsökkentés mértékére vonatkozik, azonban a nemzetközi klímajogi erőfeszítések terén irányadó közös, de megkülönböztetett felelősség alapelve tekintettel a fejlett államoktól, köztük Magyarországtól is, a globális átlagnál magasabb erőfeszítés lenne elvárható,²⁴ és semmi esetre sem tekinthető elégségesnek egy, a globális átlagtól jóval elmaradó mértékű kibocsátáscsökkentés.

4. A Klímatörvény kibocsátás-csökkentési vállalásai és azok túlzottan megengedő mivolta

A Klímatörvény két kötelező erejű konkrét kibocsátás-csökkentési vállalást tartalmaz: 2050. évre vonatkozóan a teljes klímasemlegesség elérését írja elő, és 2030-ra vonatkozóan pedig a hazai kibocsátások legalább 40%-kal való csökkentését az 1990. évi kibocsátáshoz képest. A 2030. évi köztes célszám túlzottan megengedő mivoltáról a tudományos adatok fényében fentebb már szóltunk. Itt egy további problémára hívjuk fel a figyelmet, amely abban áll, hogy a két törvényi cél között erős belső ellentmondás feszül. Mivel míg a 2030-as cél minimális követelménye viszonylag könnyen teljesíthető, addig a 2050-es karbonsemlegességi cél elérése viszont csak akkor reális, ha ezt a 2030. évi közbenső célt jelentősen túlteljesítjük. E belső ellentmondást jól mutatja az alábbi diagram, amely az 1990. óta történt kibocsátásokat mutatja, továbbá a Klímatörvény célkitűzései által kijelölt jövőbeli csökkentési pályát, valamint egy képzeletbeli pályát, ahol a kibocsátások egyenletesen csökkennek 2050-ig.

²³ Magyarország kibocsátásainak hiteles adatai elérhetők e linken: https://di.unfccc.int/time_series. Az 1990. évi kibocsátás 94,820.92 ktCO₂eq volt, amelyhez képest a törvény 2030-ig -40%-os csökkentést ír elő, ami 56,580.97 ktCO₂eq kibocsátás esetén teljesül. Ezzel szemben az IPCC ajánlás a 2019. évi kibocsátásokhoz (Magyarország esetében 64,580.97 ktCO₂eq) képest -48%-os csökkentést tart átlagosan szükségesnek globális szinten 2030-ig, ami Magyarországra vetítve 33,582.10 ktCO₂eq kibocsátás esetén teljesülne 2030-ban. A 2019. évi kibocsátáshoz viszonyítva tehát a Klímatörvény jelenlegi 2030-as célszáma 7,688.42 ktCO₂eq csökkentés esetén is teljesül, míg az IPCC által átlagosan, globálisan szükségesnek tartott cél teljesítéséhez 30,998.87 ktCO₂eq csökkentés lenne szükséges.

²⁴ A nemzetközi környezetjogi és klímajogi alapelvek szerepéről a nemzeti kibocsátáscsökkentési erőfeszítés konkretizálásában lásd: Maxwell, L., Mead, S., van Berkel, D.: Standards for Adjudicating the Next Generation of Urgenda-Style Climate Cases, *Journal of Human Rights and the Environment* Vol.13 (1), (2022), Vol. 13 No. 1, pp. 35–63, 4.3.2.1. pont. Valamint Lavanya Rajamani, Louise Jeffery, Niklas Höhne, Frederic Hans, Alyssa Glass, Gaurav Ganti & Andreas Geiges: National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law, *Climate Policy* (2021) Vol. 21(1), 1-22.



3. ábra: A magyar klímátörvény céljai által meghatározott kibocsátás-csökkentési pálya és a lineáris csökkentési pálya. Forrás: Egyensúly Intézet²⁵

A fenti ábrán egyrészt látható, hogy a kibocsátások múltbeli csökkenésének két nagy időszaka az 1990. utáni gazdasági átalakulás, valamint a 2008-as gazdasági válság utáni időszak. A kibocsátások 2013 és 2019 között először nőttek, majd azt követően stagnáltak. Bár 2020-21-re csökkenés várható, az sem elsősorban kormányzati intézkedéseknek, hanem a COVID-19 válságnak köszönhető, amelynek hatása 2022-re feltehetően elmúlik.

Másrészt az is látszik a fenti diagramon, hogy a Klímátörvény 2030-ra vonatkozó -40%-os célja azt jelenti, hogy a 2019-es kibocsátásokhoz képest csak minimálisan csökkentjük a kibocsátásainkat. Az ábrán látható, hogy már 2019-ben is 36%-kal voltak kibocsátásaink az 1990. évi szint alatt. Még egyértelműbb a cél gyengesége, ha figyelembe vesszük, hogy a 2020-as évek közepén, végén várhatóan megszűnik a lignittüzelés a Mátrai Erőműben, márpedig ez az erőmű egymagában felelős a hazai kibocsátások mintegy 6,5%-áért. Bár a kormány a 2022-es energiakrízisre adott válaszként most a Mátrai Erőmű már leállt blokkjainak újraindítását tervezi, bizonyosra vehető, hogy az 1969 és 1972 között épült erőmű előregedett és már nem működtethető sokáig.

A 2030-ra előírt alacsony ÜHG-csökkentési ambíciószint azért probléma, mert mindaz a csökkentés, amit nem valósítunk meg 2030-ig, szükségszerűen a 2030 utáni időszakra tolódik. A fenti ábrából látható, hogy ha 2030-ig csak 40%-kal csökkentjük a kibocsátásainkat, az azt jelenti, hogy 2030 után évi majd 5%-kal kell a kibocsátásokat csökkenteni a dekarbonizációs cél elérése érdekében. Ez a csökkentési pálya igen meredek, ami komoly nehézségeket jelent a gazdaságnak. Ha megnézzük a múltbeli kibocsátási adatokat ugyanezen az ábrán, akkor láthatjuk, hogy ilyen meredek csökkenés csak a rendszerváltást követő ipari összeomlás idején, illetve a 2008-as gazdasági válság idején ment végbe. A jelenlegi helyzet ezektől annyiban különbözik, hogy nem a válságok miatt csökkenne a kibocsátás, hanem a korábban elmulasztott intézkedések miatt előálló drasztikus csökkentési kényszer miatt állna elő válságos társadalmi-gazdasági szituáció. Tehát amennyiben most nem történik a jelenleginél érdemibb fellépés, csak

²⁵ Az ábra elérhető https://egyensulyintezet.hu/wp-content/uploads/2021/12/ei_klimacel_hatter_v4_egyvoldalas.pdf

válságszerű drasztikus intézkedésekkel lehetne tartható a Klímátörvény 2050. évi karbonsemlegességi célja.

Megjegyezzük, hogy az Európai Unió tagállamai által elfogadott új 2030-as kibocsátáscsökkentési cél (amely -55%-os csökkentést ír elő uniós szinten) most tárgyalás alatt álló végrehajtási szabályainak – különösen az ESR-rendelet felülvizsgálata – elfogadását követően várhatóan Magyarországnak is a Klímátörvényben meghatározottnál szigorúbb kibocsátás-csökkentési célokat kell majd megvalósítania 2030-ig. Hangsúlyozandó azonban, hogy álláspontunk szerint a Klímátörvény 2030-as célkitűzését a jogalkotónak az uniós kötelezettségektől függetlenül is meg kell változtatnia, mivel az jelenleg sérti az Alaptörvény előírásait, amelyeket a 6. pontban részletezünk majd.

5. Más nemzeti bíróságok klímaperekkel kapcsolatos joggyakorlata: alapjogokat sértő nemzeti kibocsátás-csökkentési vállalások

A klímaperек heterogén csoportján belül az Alkotmánybíróság előtt folyó jelen eljárás az ún. rendszerszintű kibocsátás-csökkentési perek körébe tartozik, amelynek tárgya az állam túl enyhe kibocsátás-csökkentési intézkedései jogszerűségének vizsgálata. Az elmúlt években egyre több európai államban indul ilyen jellegű eljárás, és egyre több zárul a felperes sikerével. E perekben a felperes azt kéri a bíróságtól, hogy állapítsa meg az adott nemzeti klímátörvény jogsértő mivoltát, amiért az túlságosan enyhe kibocsátás-csökkentési vállalásokat tartalmaz, és ezért nem alkalmas arra, hogy megelőzze a veszélyes mértékű klímaváltozást.

5.1. Sikeres kibocsátás-csökkentési perek Európában

Az első sikeres európai klímaperbeli ítéletet Holland Legfelsőbb Bíróság hozta az Urgenda-ügyben 2019-ben,²⁶ ezt követte az Ír Legfelsőbb Bíróság Friends of the Irish Environment-ítélete,²⁷ valamint a francia Államtanács Commune de Grande-Synthe döntése 2020-ban,²⁸ majd 2021-ben a belga Klimatzaak-döntés,²⁹ illetve ugyanebben az évben a német Szövetségi Alkotmánybíróság Neubauer-határozata.³⁰ A kibocsátás-csökkentési perek már a régiókban is sikerrel jártak: 2022-ben a prágai helyi bíróság szintén a felperes kérelmének adott helyet, és megállapította, hogy sérti az állampolgárok alkotmányban garantált egészséghez, élethez és környezethez való jogát az, hogy a kormány nem tett érdemi intézkedéseket a klímaváltozás megfékezésére.³¹

A holland és a belga ügyekben a nemzeti kibocsátás-csökkentési vállalásokat az EJEE 2. és 8. cikke alapján vizsgálta, illetve találta jogsértőnek a bíróság. Az ír és francia ügyekben a

²⁶ Urgenda Foundation v State of The Netherlands, 19/00135 (Engels), a Hoge Raad, 2019. dec. 20-i ítélete.

²⁷ Friends of the Irish Environment CLG v The Government of Ireland, Supreme Court, Appeal No: 205/19 (2020. július 31.)

²⁸ Conseil D'État: Commune de Grande-Synthe et autre c. Republique Francaise, N°427301, 2020. november 19-i és a 2020. július 1-jei ítéletei.

²⁹ French-speaking Court of First Instance of Brussels, Civil Section, JUG-JGC No. 167, 2021. június 17.

³⁰ Neubauer and Others v. Germany, Order of the First Senate of 24 March 2021, 1 BvR 2656/18 (Neubauer-határozat)

³¹ Klimatická žaloba ČR v. Czech Republic, Prágai városi bíróság, 2022. június 15-i ítélet.

kibocsátáscsökkentési tervek jogellenességét, illetve a kormányzati intézkedések elégtelenségét a bíróságok magasabb rendű nemzeti jogszabályokkal való ellentétre alapították. A Neubauer-ügyben és a cseh döntésben pedig alkotmányban foglalt alapjogok sérelmét állapította meg a bíróság.

Az európai bírói joggyakorlat egyöntetű a tekintetben, hogy a klímátörvények kibocsátáscsökkentési vállalásainak alkotmányossága (alapjogokkal és alkotmányos feladatokkal való összhangja) a bíróság által vizsgálható és értékelhető kérdés. A Velencei Bizottság is hangsúlyozta, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelme érdekében szükséges és legitim megoldás, hogy a jövő érdekeit érintő kormányzati döntések jogszerűségét a nemzeti bíróságok vizsgálhassák.³² Így bár a nemzeti kibocsátás-csökkentési vállalások meghatározása a kormányzat, illetve a jogalkotó mérlegelési körébe tartozik, azonban a végrehajtó, illetve törvényhozó hatalom mérlegelési szabadsága nem korlátlan a kibocsátáscsökkentés célszámainak megállapítása és ütemezése terén.

Szintén közös pont a cseh, holland, belga és német bíróságok gyakorlatában, hogy elvi értelel hangsúlyozták: önmagában az a tény, hogy egy állam a globális ÜHG-kibocsátásoknak csak relatíve kis részéért felelős, nem jelenti azt, hogy az adott állam ne lenne köteles a kibocsátásai minél hatékonyabb csökkentésére.³³ Az európai bíróságok gyakorlata csak a megítélhető jogorvoslat típusában tér el. Ugyanis a hatalmi ágak elvére tekintettel az egyes nemzeti bírói fórumok álláspontja eltérő a tekintetben, hogy ítéleteikben meghatározhatják-e a jogalkotó számára az alapjogi kötelezettségekkel összhangban álló kibocsátáscsökkentés pontos, százalékos mértékét. A holland bíróságok az IPCC ajánlásaira támaszkodva konkrét kibocsátás-csökkentési célszámokat is előírtak a kormányzat számára. Azonban a belga és német bíróságok a kibocsátáscsökkentés konkrét százalékos mértékének meghatározását a jogalkotóra bízták, és csak az alapjogok megsértését mondták ki a hatályos jog túlságosan megengedő kibocsátás-csökkentési vállalásai okán.

Ezen eljárások tényállásait és a jogi okfejtések lényegét a 2. számú melléklet részletezi. A döntések érdemi megállapításait röviden összegezve, a kibocsátás-csökkentési klímapirekben az európai bíróságok korábban jogsértőnek találták az olyan nemzeti szintű kibocsátáscsökkentési vállalásokat, ahol (i) a tervezett kibocsátáscsökkentési pálya farnehéz, ami a jövő nemzedékre hárítja a drasztikus kibocsátáscsökkentés terhét; ahol (ii) nem kellően részletezett a törvényi dekarbonizációs cél elérésének módja, azaz a jogalkotó nem tárja fel a tervezett intézkedéseket; (iii) amely más államokra hárítaná a klímaváltozás elleni érdemi fellépés kötelezettségét, hivatkozva a hazai kibocsátások globális léptékben elenyésző mivoltára; (iv) ahol a kibocsátáscsökkentés nem kellően ambiciózus, azaz elmarad attól a mértéktől, amely az adott államra méltányosan esne a globális kibocsátás-csökkentési erőfeszítésekből, (v) ahol a vállalat nem veszi figyelembe a legfrissebb, megalapozott tudományos előrejelzéseket a kibocsátáscsökkentés szükséges ambíciószintjének meghatározásakor, azaz ahol az előírt csökkentés mértéke a megalapozott klímatudomány álláspontja szerint nem alkalmas a hőmérsékleti cél elérésére, (vi) amely kibocsátás-csökkentési ütemterv a soron következő célszámokat leszállítja, míg az érdemi csökkentést későbbre halasztja, (vii) ami halogatja a dekarbonizáció felé való hatékony lépések megtételét, és a dekarbonizáció felé való társadalmi-gazdasági átmenet megkezdését; illetve (viii) amely nem biztosítja, hogy a társadalom egésze megismerhesse és megvitathassa a kibocsátáscsökkentés érdekében szükséges várható intézkedéseket; végül (ix) amelyben a jogalkotó a vállalatok teljesíthetősége

³² Velencei Bizottság, Opinion No. 997/2020 (Strasbourg, 2020. október 9.) 114. bekezdés

³³ Urgenda, Neubauer-döntés, 201-202. bekk., Klimatzaak

tekintetében túlzottan épít olyan karbonkivonási technológiákra, amelyek ma még nem érhetőek el ipari mértékben reális költségek mellett.

5.2. A jelen ügygel lényegileg azonos jogkérdést vizsgáló ítéletek

A jelen ügyben vizsgálendő jogkérdés gyakorlatilag megegyezik a német Szövetségi Alkotmánybíróság Neubauer-döntésében vizsgáltakkal. A Szövetségi Alkotmánybíróság a Grundgesetz 2.2. cikkében foglalt élethez és testi épséghez való jog sérelmére alapította döntését, és részlegesen megsemmisítette a német szövetségi klímátörvényt, amely a Klímátörvényhez hasonlóan egy 2030-as köztes célszámot tartalmazott, illetve előírta a klímasemlegesség elérését 2050-re. A testület szerint a német szövetségi klímátörvény azért volt jogellenes, mert az előírt kibocsátáscsökkentési pálya farnehéz volt, azaz a drasztikus kibocsátás-csökkentés terhét a törvény a jövő nemzedékekre hárította, míg 2030-ig nem írt elő érdemi csökkentést. A farnehéz pálya a testület szerint azt eredményezi, hogy a katasztrofális klímahatások elkerülése érdekében a jövő nemzedékek kénytelenek lesznek hirtelen, drasztikus intézkedések árán megvalósítani a teljes dekarbonizációt, illetve alkalmazkodni az addigra még intenzívebbé váló klímahatásokhoz is. A későn megkezdett kibocsátáscsökkentés a Szövetségi Alkotmánybíróság megfogalmazásában „vérszfékezésszerű” életmódváltásra kötelezi az utókort,³⁴ amely az egyén számos szabadságjogait fenyegeti korlátozó intézkedésekkel. Például a szabad mozgáshoz való jogot bizonyos utazási módok korlátozása veszélyeztetheti, a piacgazdaságot az ellátási nehézségek folytán szükségessé váló jegyrendszer, míg a határok védelmének igénye a klímamenekültek ellen a sorkatonai szolgálat újbóli bevezetését is indokolhatja.³⁵ A hirtelen, drasztikus dekarbonizáció kényszere folytán bekövetkező jogkorlátozás ráadásul alkotmányjogi értelemben szükségesnek és arányosnak is minősülne az egyre súlyosbodó klímaválságra tekintettel, így a német Alaptörvénnyel is összeegyeztethető lesz, ezért az érintettek jogvédelemért sem folyamodhatnak ellene.³⁶

A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a farnehéz kibocsátás-csökkentési pálya mindezt elkerülhetetlenül együtt jár az állampolgárok alapvető szabadságjogainak jövőbeli korlátozásával, amely sérti a német Grundgesetz szabályait, amely az alapvető jogokat és szabadságokat nemzedékeken átívelő módon biztosítja. A jogsértés oka éppen abban áll a bíróság szerint, hogy a német klímátörvény által 2030-ig lehetővé tett – túlzott mértékű – ÜHG-kibocsátás az alapjog-korlátozáshoz hasonló hatással bír („eingriffsähnliche Vorwirkung”) a panaszosok szabadságjogai tekintetében.³⁷ Ezért a jogalkotó arra köteles, hogy a karbonsemlegesség eléréséhez szükséges kibocsátás-csökkentési terhet időben megfelelően elossza a nemzedékek között.³⁸

A Szövetségi Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a karbonsemlegességi célkitűzés alkotmányos garanciának tekintendő.³⁹ Hozzátette, hogy önmagában a dekarbonizáció törvénybe iktatása nem garantálja az alapjogok tiszteletben tartását, ugyanis a légkörbe juttatott ÜHG-gázok mennyisége végső soron attól függ, hogy a karbonsemlegességig vezető úton milyen köztes kibocsátás-csökkentési célokat teljesít az állam, azaz milyen gyorsan valósít meg

³⁴ Neubauer-döntés, 192. bek.

³⁵ A Climate Action Network Europe beadványa a Duarte Agostinho-ügyben az EJEB részére (2021), 9. oldal.

³⁶ Neubauer-döntés, 192. bek.

³⁷ Neubauer-döntés, 183. bek.

³⁸ Neubauer-döntés, 243. bek.

³⁹ Neubauer-döntés, 197. bek.

érdemi, ambiciózus ÜHG-csökkentést. A bíróság szerint a karbonsemlegesség pusztá deklarálása tehát nem elegendő, a jogalkotónak azt is garantálnia kell, hogy a cél elérése reálisan megvalósítható. Ehhez a karbonsemlegességre történő átállást korán meg kell kezdeni, és a jogalkotónak a szükséges szabályozói és piaci ösztönzőket már most meg kell teremtenie annak érdekében, hogy a karbonsemlegesség reálisan megvalósítható legyen a kitűzött határidőre.⁴⁰

A Neubauer-döntés szerint Németország továbbá köteles jogalkotása során a megbízható tudományos eredményekre támaszkodni. Így, ha az elérhető legfrissebb, mértékadó tudományos eredmények azt jelzik előre, hogy a hőmérsékleti cél nem tartható, akkor ezt figyelembe kell venni a kibocsátás-csökkentési célok meghatározásakor.⁴¹ A német alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a klímaváltozás mérséklése érdekében a jogalkotónak olyan alapvető fontosságú versengő érdekeket kell összehangolnia, amelyek súlya törvényi szintű szabályozást kíván meg, mivel a társadalom működésére alapvető kihatással lévő hosszútávú szabályokat annak keretében lehet kellőképpen megvitatni.⁴²

Ezen túl a jelen ügy egyik fő jogkérdése bizonyos tekintetben a francia Grande-Synthe-ügyhöz is hasonlít.⁴³ Az alapul fekvő eljárás felperese Grande-Synthe község volt, amely tengerparti fekvése folytán különösen is kitett a klímaváltozás okozta tengerszintemelkedés hatásainak. A felperes sérelmezte, hogy a francia kormány kibocsátáscsökkentési intézkedései nem biztosítják, hogy a nemzeti törvényben rögzített min. 40%-os kibocsátáscsökkentési vállalás valóban teljesíthető lesz. Az Államtanács helyt adott a keresetnek, és arra kötelezte a kormányt, hogy tegyen meg minden szükséges intézkedést ahhoz, hogy a törvényben rögzített kibocsátáscsökkentési célszám reálisan teljesíthető legyen. Ahogyan azt a 7.3 pontban részletezzük, a Klímatörvény jelenlegi köztes, 2030-ra kitűzött célja hasonlóképpen nem biztosítja, hogy a törvény hosszútávú, 2050. évre tűzött vállalása reálisan, nagyobb társadalmi megrázkódtatás nélkül teljesíthető lenne.

6. A Klímatörvény értékelése kapcsán irányadó Alaptörvényi követelmények

A tárgybeli indítvány a Klímatörvényt az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével és P) cikk (1) bekezdésével tekinti ellentétesnek. Az indítvány ugyan emellett az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésére is hivatkozik, azonban e körben önálló érdemi érvelést nem tartalmaz, az ezért értelmezésünk szerint csak a XXI. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséges környezethez való joggal való összefüggésében lehet releváns. Az eljárás indítvány által meghatározott kereteit adottnak tekintve és figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a felvetett kérdésekben közvetlenül nem foglalt állást, ezen alkotmányos rendelkezések tartalmával és az azokból fakadó követelményekkel kapcsolatos álláspontunkat az alábbiakban foglaljuk össze.

Az Alaptörvény XXI. cikkében elismert egészséges környezethez való alapjog tartalma önállósult intézményvédelem, tehát az állam jogalkotási garanciák nyújtásával köteles az alapjogot védelemben részesíteni {28/1994. (V. 20.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat}. Ebből következik, hogy a törvényi célok megfelelő végrehajtására az államnak

⁴⁰ Neubauer-döntés, 253-254. bekk.

⁴¹ Neubauer-döntés, 214. bek.

⁴² Neubauer-döntés, 212. bek.

⁴³ *Commune de Grande-Synthe és mások v Franciaország, Államtanács (Conseil D'Etat), No. N° 427301 (2021. július 1.).*

intézményi és finanszírozási garanciákat is nyújtania kell, mert így valósítja meg a környezethez való jog intézményvédelmi oldalát.

- ✓ A nemzet közös örökségének elemei között az Alaptörvény P) cikke az éghajlatot nem nevesíti, ám a P) cikk felsorolása – ahogyan azt az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban maga is megállapította – csak exemplifikatív felsorolás, így tartalmát tekintve annak körébe álláspontunk szerint beleértendő a jövő nemzedékek számára biztonságos éghajlat is. Ez az értelmezés áll összhangban a Nemzeti Hitvallással is, amely vállalja, hogy az Alaptörvény védelemben részesíti az „utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit”, amelynek szükségképpen része az emberiség számára élhető klíma is. Ugyanis a P) cikk a következetes alkotmánybíróági gyakorlat szerint a jövő nemzedékekért viselt felelősséget fejezi ki, azt pedig tudományos konszenzus övezi, hogy a jövő nemzedékek számára csak akkor tudunk élhető környezetet biztosítani – és azzal együtt a nemzet közös örökségeinek más, köztük a P) cikkben tételesen felsorolt elemeit átörökíteni a jövő generációkra – ha megakadályozzuk a veszélyes mértékű klímaváltozást. E veszélyek elkerülése a fentebb hivatkozott IPCC jelentések szerint a felmelegedés másfél fokon belül tartásával lehetséges.

Az Alkotmánybíróság 14/2020. (VI.9.) határozatában elvi élel hangsúlyozta, hogy a P) cikkben elismert public trust doktrína folytán a jelen nemzedék a jövő generációk bizalmi vagyonkezelőjeként köteles eljárni. Ennek értelmében az államnak a jogszabályok megalkotása folytán egyaránt tekintetben kell vennie a jövő nemzedékek érdekeit is. Ez az alaptörvényi szabály értelmében a jogalkotó jogosult a jövő nemzedékek méltányos érdekeire tekintettel korlátozni a jelen nemzedékek természeti erőforrás-használatát is. {14/2020. (VI.9.) AB határozat, Indokolás [22]}. A klímajogalkotás tekintetében mindebből az is következik, hogy a jogalkotó által választott kibocsátáscsökkentési pálya nem lehet farnehéz, azaz az érdemi kibocsátás-csökkentési erőfeszítések terhet nem róhatja teljes egészében a jövő nemzedékekre. Ilyen esetben ugyanis sérülne a jövő nemzedékek érdekeinek egyenlő figyelembevételi kötelezettségének alaptörvényi követelménye.

A P) cikk ezen túl az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatában a nemzedékek közötti igazságosság elvét is megjeleníti, amely szerint: *„a jelen generációt a választás lehetőségének megőrzése, a minőség lehetőségének megőrzése és a hozzáférés lehetőségének megőrzése terheli. 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 állítanák a későbbi generációkat”* {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [13]}. 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 {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33]}. Álláspontunk szerint a Klímatörvénnyel kapcsolatos legnagyobb aggály éppen az, hogy a jelenlegi kibocsátáscsökkentési pálya 2030 után kényszerpályára állítja a jövő nemzedékeket, holott a P) cikkben foglalt követelmények tartalmuk és céljuk szerint elsődlegesen éppen a klímavédelemből és a klímaváltozásból eredő terheknek a jelenlegi és az eljövendő generációk közötti méltányos megosztását célozzák.

A kormányzati ciklusokon átívelő tervezés kötelezettsége ezzel összhangban szintén következik a P) cikkből: *„[a]z Alaptörvény P) cikkéből tehát a természeti kincsek állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben”,* mely követelményeknek „a jogalkotó

csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel" {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [32], [34]}.

Az Alaptörvény P) cikke, illetőleg XXI. cikk együttes értelmezéséből szintén következő elővigyázatosság elve⁴⁴ alapján a tudomány előrejelzéseit a jogalkotónak figyelembe kell vennie akkor is, ha azok a tudományos ismeretek jellege folytán sosem érhetik el a teljes bizonyosságot. Ezzel összefüggésben a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntései meghozatala során. Az elővigyázatosság elve szerint a tudományos eredményekben szükségképpen bennrejlő bizonytalanságok nem szolgálhatnak a megfelelő állami cselekvés elmaradása vagy elodázása indokaként. Az Alkotmánybíróság szerint "[a]z elővigyázatosság elvéből következően tehát abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. Korábban nem szabályozott esetek szabályozásakor az elővigyázatosság elve nem kizárólag a visszalépés tilalmával összefüggésben, hanem önállóan is érvényesül: azon intézkedések esetében, melyek formálisan nem valósítanak meg visszalépést, ám befolyásolhatják a környezet állapotát, az intézkedés korlátja az elővigyázatosság elve is, amellyel összefüggésben a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során." {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]} A kibocsátáscsökkentés kontextusában tehát a jogalkotónak igazolnia kell, hogy az általa választott ÜHG-csökkentési célszámok, illetve kibocsátási pálya miként alkalmas arra az elérhető legjobb tudományos ismeretek fényében, hogy a felmelegedés mértékét másfél fokon belül tartsa és ezzel képes legyen megelőzni a klímaváltozás veszélyes következményeit az évszázad végére.

7. A hazai kibocsátás-csökkentési vállalások alkotmányos szempontból is értékelhető hiányosságai

A Klímatörvény hatályos formájában számos olyan hiányossággal küzd, amelyek miatt nem alkalmas arra, hogy az egészséghez, illetve az egészséges környezethez való alapjogot, valamint a jövő nemzedékek érdekeit védelemben részesítse, és megfeleljen a fent részletezett az Alkotmánybíróság által kidolgozott követelményeknek. Legfőbb hiányossága, hogy az általa vázolt kibocsátás-csökkentési görbe farnehéz (7.1.) továbbá hiányoznak a karbonsemlegességi cél reális teljesítését biztosító törvényi garanciák (7.2.).

7.1. A kibocsátáscsökkentés ütemezése az érdemi fellépés terhét a jövő nemzedékekre hárítja

A hatályos kibocsátáscsökkentési intézkedések legfőbb hiányossága, hogy a Klímatörvény által kijelölt ÜHG-csökkentési pálya – a Neubauer-ügyben vizsgált német klímatörvényhez hasonlóan – farnehéz. Azaz, a jogalkotó a kibocsátás-csökkentési teher döntő részét a 2030

⁴⁴ Az elővigyázatosság elvét mint az emberi egészségre az emberi egészséget veszélyeztető kockázat létét vagy mértékét illetően fennálló tudományos bizonytalanság esetén is alkotmányosan elfogadható védelmi intézkedések alapját az Alkotmánybíróságnak a dohánytermékek kereskedelmére vonatkozó korlátozásokat elbíráló határozatai, legfrissebben az 3/2020. (I. 3.) AB határozat is elismeri.

utáni időszakban tervezni megvalósítani, ahogy ezt a 4. pontban részletesen bemutattuk. A túlságosan enyhe 2030-ra vonatkozó kibocsátási cél kitűzésével az állam a jövő nemzedékekre aránytalan terhet ró, érdekeiket nem veszi méltányosan figyelembe, valójában a jövő generációkat kényszerpályára állítja. A klímatudomány eredményei,⁴⁵ és a Kormány által kiadott hosszútávú klímastratégia (a Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia) egyértelműen azt támasztják alá, hogy minél hamarabb meg kell kezdeni az érdemi, ambiciózus ÜHG-csökkentést, mert a korai cselekvés összességében sokkal kisebb költséggel, sokkal több társított előnnyel, valamint sokkal nagyobb felmelegedést-gátló hatással bír, mint a halasztott – akár mégoly – drasztikus csökkentés. Mivel a Klímatörvény hatályos köztes célszáma az érdemi fellépést 2030 utánra ütemezi, ezért az ellentétes a nemzedékek közötti méltányosság elvével.

Továbbá a jelenlegi 2030-as köztes kibocsátás-csökkentési cél tudományos alapja is homályos. Nem világos, hogy a kb. 40%-os csökkentés mellett milyen módon biztosítható a 2050-re vonatkozó dekarbonizációs cél reális teljesíthetősége. A hazai kibocsátás-csökkentési célszám elmarad az IPCC ajánlásától is,⁴⁶ ennek okán a jogalkotónak különösen is indokolnia kellene, hogy a tudományos ismeretekre tekintettel a választott célszám miért és mennyiben alkalmas a karbonsemlegességi cél tartására, és így a súlyosan ártalmas klímahatások elkerülésére válságszerű gazdasági megrázkódtatást feltételező, hirtelen, drasztikus kései csökkentés nélkül. Mindezt a Klímatörvény ellentétes az elővigyázatosság elvével is.

A Klímatörvény fentiekhez kapcsolódó további hiányossága, hogy a 2030-ra vonatkozó köztes célszám nem eléggé ambiciózus, azaz a tudomány jelenlegi ismeretei fényében nem biztosított, hogy egy ilyen mértékű és ütemezésű csökkentés alkalmas lehetne arra, hogy a 1,5 °C-os felmelegedési cél teljesítéséhez hozzájáruljon és ezzel elkerülje az alapjogokat súlyosan korlátozó, katasztrofális klímahatásokat. A tudomány konszenzusa szerint a másfél fokos felmelegedés kevésbé súlyos következményekkel jár, mint a kétfokos felmelegedés,⁴⁷ amire tekintettel a nemzetközi közösség is elköteleződött a másfél fokos felmelegedési pálya tartása mellett.⁴⁸ A Klímatörvény ezért ellentétes a megelőzés elvével, illetve a kormányzati ciklusokon átívelő tervezés kötelezettségével.

7.2. Hiányzó törvényi szintű garanciák a vállalt karbonsemlegességi cél teljesítésére

A Klímatörvény – a klímavédelemnek az egészséges környezethez való joggal fennálló tagadhatatlan szoros összefüggésére tekintettel – az Alaptörvény XXI. cikkében védett alapjogra vonatkozó szabályozást tartalmaz, azonban a hatályos törvényi szintű szabályozás hiányos. A két kitűzött célon kívül a törvény nem rögzíti azok elérésének módját, megvalósításának eszközeit. Mivel a kibocsátások csökkentése alapjogokat közvetlenül érintő kérdés, álláspontunk szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében is rögzített jogalkotási követelménynek megfelelően törvényben kellene rendelkezni. Továbbá a kibocsátáscsökkentés megvalósításának intézményi kereteit az állam XXI. cikkből fakadó intézményvédelmi kötelezettsége folytán is jogszabályban köteles rendezni.

⁴⁵ IPCC, Special Report on Global Warming of 1.5 °C, Summary for Policymakers, Figure SPM.1, panel C, amely mutatja, hogy a gyorsabb kibocsátáscsökkentés mellett kevesebb az össz-ÜHG kibocsátás, amellyel egyenesen aránylik a felmelegedés mértéke.

⁴⁶ Részletesen lásd a fenti 3. pontot.

⁴⁷ A vonatkozó IPCC adatokról bővebben lásd a 3. pontot.

⁴⁸ Az ENSZ UNFCCC COP26 során elfogadott Glasgovi Éghajlatvédelmi Paktum, 2021.

A hatályos Klímatörvényből hiányoznak a kitűzött célok végrehajtását szolgáló intézmények, a megvalósításra rendelt források és a végrehajtás jogi garanciái. A Klímatörvény e szabályozási hiányosságai különösen szembetűnőek más európai államok nemzeti klímatörvényeivel való összehasonlításban, amelyek a hazai szabályozásnál jóval részletesebbek, behatóan szabályozzák a célok végrehajtását és ellenőrzését.⁴⁹

A törvényi szabályozás követelménye természetesen nem zárja ki, hogy a törvényhozó döntési szabadságot engedjen a kormánynak, ám e mérlegelési jogkör ekkor sem lehet korlátlan, hiszen a kibocsátás-csökkentési cél teljesítése érdekében szükséges alapvető garanciákat törvényi szinten kell szabályozni. A törvényi szintű rendezés biztosítja azt is, hogy a társadalom egésze megismerhesse a kibocsátás-csökkentés várható irányait, megvitathassa a célok, eszközök életszerűségét, valamint, hogy kormányzati ciklusokon átívelő módon érvényes, mindenkire kötelező, általános jogszabály jöjjön létre. Csak így biztosítható, hogy az intézkedés rendelkezzen a szükséges legitimitációval ahhoz, hogy hosszútávon elkötelezze Magyarországot a törvény által kitűzött dekarbonizációs cél megvalósításához szükséges strukturális átalakulás mellett.

A Klímatörvény e hiányosságait alacsonyabb szintű jogi normák sem pótolják. A kibocsátáscsökkentés részletesebb szabályai, a megvalósítás lehetséges ütemezései és eszközei jelenleg a törvényi szint alatt, jogszabályi formát sem öltő – így jogi kötőerővel sem rendelkező – stratégiákban találhatók.⁵⁰ Azonban ezek sem teszik le a voksot egyértelműen egy kiválasztott kibocsátáscsökkentési pálya mellett, ráadásul tartalmuk esetenként ellentmondásban is áll egymással. Mindezt jelenleg nem tudható, hogy melyik lehetséges ÜHG-csökkentési pályával (és az azokhoz tartozó várható klímahatásokkal) számol a jogalkotó. Álláspontunk szerint Magyarország jövőjének és az állampolgárok alapvető jogainak hosszú távú védelmére pusztán Országgyűlési határozatban, illetve a kormányhatározatban tett vállalások nem elegendőek,⁵¹ mivel azok jogi természetüknél fogva nem tartalmazznak kötelező rendelkezéseket, ezért nem nyújtanak valós, számonkérhető garanciákat az alapjogok védelmére. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy ahogyan arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, szakmai tartalmú stratégiáknak, a kiszámítható jogalkotás szakmai kiindulópontjaként, döntő jelentőségük lehet a jövő nemzedékek érdekeinek meghatározásában (13/2018. (IX. 4.) AB határozat, [40]). Ez a garanciális jelleg azonban álláspontunk szerint csak azon stratégiák tekintetében érvényesülhet, amelyek megalkotása egy részvételen alapuló folyamatban, több, szakértelemmel bíró intézmény, illetve szereplő álláspontjának és a naprakész tudományos adatok figyelembevételével születnek, és amelyek ekként tartalmukban a tételes jogalkotás részletszabályaihoz képest jellemzően távolosabb ambíciózusabb, elvi jelentőségű védelmi célokat jelölnek ki. E feltételeknek a szóban forgó

⁴⁹ Az EU tagállamok klímatörvényeinek részletes összehasonlító elemzését adja az Ecologic Institute tanulmánya

(https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2020/climatelawsineurope_fullreport_0.pdf), amelynek rövid magyar nyelvű összefoglalóját adja az Egyensúly Intézet tanulmánya (https://egyensulyintezet.hu/wp-content/uploads/2021/12/ei_klimacel_hatter_v4_egyoldalas.pdf, 3.3. fejezet). Más nemzetek klímatörvényeinek szabályozásait a 3. sz. melléklet tekinti át részletesebben.

⁵⁰ Így pl. az NTFS esetében korm. határozatban, NÉS2 esetében OGY határozatban történt, míg a NEKT dokumentumát pedig csupán az energiahatékonyságról szóló törvény nevesíti, azaz az külön nem kerül elfogadásra. E jogszabálynak nem minősülő stratégiákról részletesen lásd a 4. sz. mellékletet.

⁵¹ Az Országgyűlés, illetve a Kormány ilyen normatív határozatban csupán szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatná, amely csak saját magára, illetve alárendelt szerveire nézve kötelező. Lásd a Jat. 23.§ b), valamint a kapcsolódó indokolást.

klímastratégiák jelenleg nem tesznek eleget, különösen mivel azokból nem tűnik ki egy kitüntetett kibocsátáscsökkentési ütemezés.

A Klímatörvény az általa kijelölt kibocsátáscsökkentési célokhoz nem rendel garanciákat, ezért nem biztosított, hogy a Klímatörvény 2050-re kitűzött célját az állam képes lesz teljesíteni. A Klímatörvény végrehajtásához semmilyen formában – sem magában a törvényben, sem végrehajtási jogszabályban – nem kapcsolódnak azt biztosító szabályozási és finanszírozási eszközök, eljárások, intézmények és felelősségi körök. Ezek hiányában – valamint a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó érdemi fellépés hiánya miatt – pedig a Klímatörvény 2050-es nettó karbonsemlegességi céljának teljesítése nem reális. A dekarbonizáció megvalósítása ugyanakkor alapvető jelentőségű az eljövendő nemzedékekért viselt felelősség tekintetében, ezért a Klímatörvény jelenlegi hiányos formájában ellentétes a nemzedékek közötti méltányosság elvével.

8. A megfelelő jogorvoslat kérdése

Magától értetődőnek tartjuk, hogy az Alkotmánybíróság senki részéről nem szorul tanácsra abban, hogy az eljárásban felmerülő alaptörvényellenességhez kapcsolódóan mérlegelje az alkotmánybíróági eljárásban alkalmazható közjogi szankciók és egyéb eljárási lehetőségek alkalmazásának következményeit. A tárgybeli indítvány tartalmára tekintettel ugyanakkor ki kívánjuk emelni, hogy Klímatörvény 3. § (4) bekezdésében rögzített 2050-es klímasemlegességi célnak kiemelt jelentőséget tulajdonítunk a klímavédelemhez kapcsolódó, a fentiekben kifejtett alkotmányossági követelmények érvényre juttatásában, ezért e rendelkezés megsemmisítését nem tartanánk az alapjogok védelmét megfelelően biztosító megoldásnak.

Minthogy pedig álláspontunk szerint az Alaptörvény XXI. cikkének és P) cikkének megfelelő hazai klímatörvény kialakítása elkerülhetetlenül törvényalkotói döntést igényel, ezért az ezt lehetővé tevő eszközök – mindenekelőtt az alaptörvény-ellenes szakaszok *pro futuro* megsemmisítésének – alkalmazását látjuk a leginkább előremutatónak az ügyben.

Budapest, 2022. december 12.

Társadalmi Reflexió Intézet

Mellékletek:

1. sz. melléklet – A klímaváltozás várható hatásai Magyarországon
2. sz. melléklet – Külföldi bíróságok előtt zajlott sikeres klímaperek magyar nyelvű összefoglalója
3. sz. melléklet - Más európai országok nemzeti klímatörvényeinek tartalmi elemeinek részletes áttekintése
4. sz. melléklet – A hazai kibocsátás-csökkentési lehetőségekről szóló nem jogszabályi szintű dokumentumok áttekintése (NÉS2, NEKT, NTFS)

1. számú Melléklet

A klímaváltozás várható hatásai Magyarországon

Az Országgyűlés által elfogadott Második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia szerint már most azt tapasztaljuk, hogy megváltozott a *csapadék* éven belüli eloszlása, annak inkább szélsőséges jellege dominál, s fel kell készülnünk a térségben mind az aszályokat okozó csapadékhiányra, mind pedig az áradásokat kiváltó esőzésekre is.¹

Az éghajlatváltozás negatív hatásai természetesen a természeti erőforrásokra is, így a vizekre, talajokra, erdőkre és a biológiai sokféleségre, s a köztük fennálló kapcsolatokra is hatással vannak. Az éghajlatváltozás súlyosbítani fogja a *vizeinket* érintő nem éghajlati eredetű kedvezőtlen hatásokat, úgy, mint a növekvő környezetterhelés vagy a területhasználat változásai, várható aszály és villámárvizek.² Mivel vizeink, fajtájuktól függően eltérő mértékben érzékenyek a hőmérséklet változására, illetve a csapadék területi és időbeli változására, az évi lefolyásban akár 60%-os különbséget is okozhat, ha a többéves időszakok átlagos évi csapadékaik közötti 15-20%-os eltérés, párosulva az évi középhőmérséklet 1-2°C-os eltéréssel csak kis mértékben is változik.³ A vizeinket érintő kedvezőtlen hatások csökkentése érdekében speciális ivóvízbázis védelmi intézkedések megtervezése, vízvizsdatartó vízgazdálkodás, ártéri tájgazdálkodási mintaterületek kialakítása, természetközeli vízpótlási rendszerek kialakítása, víztakarékos vízhasználatok lehetőségeinek feltárása, kevésbé vízigényes technológiák kutatása, lehetőség szerint összefüggő nagy vízfelületek kialakítása, korábbi természetes vízkörforgás helyreállításának lehetősége vizsgálandó.⁴

A *talajok* esetében a legjelentősebb negatív hatások a hirtelen lezúduló csapadék (erózió), az olvadó hó (talajszerkezet leromlás, belvíz, erózió), a szélviharok (defláció), valamint az aszály és szárazodás (erózió, defláció, szervesanyag-tartalom csökkenése).⁵ Erre lehet válasz a talajjavítás eddigi tapasztalatainak értékelése és új szempontú, komplex, területi meliorációs szemlélet és beavatkozások kidolgozása.⁶

Az *erdők* olyan ökoszisztéma szolgáltatásai, mint szénmegkötő képesség; biodiverzitás; édesvíz készletek szabályozása; talajvédelem; erdők rekreációs értéke; faanyag és egyéb erdei melléktermékek; erdők levegőtisztító képessége a klímaváltozás hatására sérülhetnek.⁷ Beavatkozási lehetőség lehet erre az erdőterületek nagyságának megőrzése, sőt növelése; a

¹ NÉS2 45. oldal

² NÉS2 139. oldal, Jelentés az éghajlatváltozás Kárpát-medencére gyakorolt esetleges hatásainak tudományos értékeléséről 14. oldal

³ Jelentés az éghajlatváltozás Kárpát-medencére gyakorolt esetleges hatásainak tudományos értékeléséről 14. oldal

⁴ Zöldbusz Jelentés 38. oldal

⁵ NÉS2 144. oldal

⁶ Jelentés az éghajlatváltozás Kárpát-medencére gyakorolt esetleges hatásainak tudományos értékeléséről 39. oldal

⁷ NÉS2 148. oldal

klímaváltozás hatásait figyelembe vevő fafaj megválasztási és erdőnevelési segédletek összeállítása.⁸

Hazánk *biodiverzitása* jelentősen csökkenni fog, invazív fajok jelenhetnek meg, illetve sok őshonos állat- és növényfaj a kipusztulás szélére sodródhat.⁹ Az éghajlatváltozás élőhely-átalakító hatása veszélyezteti a természetes és természetközeli élőhelytípusok mintegy 80%-át.¹⁰ Válaszlépés lehet e vonatkozásban szárazságtűrő növényfajok termesztése, a régi tájfajták, ökotípusok nemesítésben történő hasznosítása; állati betegséghordozók, valamint allergén növényfajok elterjedtségének kontrollálása, a fertőzöttség monitorozása; a „zöld infrastruktúra” elemeinek összehangolt fejlesztése, az élőhelyek közti kapcsolatok, összeköttetések erősítése.¹¹

A természeti erőforrások változásaiból fakadóan, mint egy továbbgyűrűzve, érzékeltetik magukat a klímaváltozás társadalmi-gazdasági hatásai is. *Egészségkárosodások* 3 fő területen várhatóak¹² 1.) népegészségügyet érintő területek (pl.: hőhullámok következtében megnövekedő halálozás, katasztrófajelenségek, étel- és táplálékellátási változások és zavarok, nyári típusú szmoghelyzetek, allergén növények elterjedésének térbeli és időbeli megváltozása), 2.) fertőző betegségek (pl.: szúnyogok, kullancsok, rágcsálók elterjedése, malária esetek száma nőhet, Chikungunya láz, Dengue láz, Rift-völgyi láz megjelenése, élelmiszerekkel terjedő bakteriális, vírusos és protozoon fertőzések gyakorisága), 3.) daganatos betegségek (bőr jó- és rosszindulatú patológiai folyamatai, új rosszindulatú daganatok és idült toxikus károsodások kialakulása). A klímaváltozás tehát egyre növekvő kihívásokat okoz majd a hazai egészségügy számára, ezért is alapvető fontosságú a klímaváltozás egészségkockázatainak kommunikációja, a lakosság egészségismeretének bővítése, s a megelőzésre való felkészítés, valamint az orvosok és az egészségügyi szakdolgozók képzése a klímaváltozás egészséghatásainak oktatására, illetőleg az egészségügyi ellátórendszer felkészítése a rendkívüli (pl. hőségriadó) helyzetekre, gyors reagálásra.¹³

⁸ Jelentés az éghajlatváltozás Kárpát-medencére gyakorolt esetleges hatásainak tudományos értékeléséről 39. oldal

⁹ Jelentés az éghajlatváltozás Kárpát-medencére gyakorolt esetleges hatásainak tudományos értékeléséről 19. oldal

¹⁰ NÉSZ 146. oldal

¹¹ Jelentés az éghajlatváltozás Kárpát-medencére gyakorolt esetleges hatásainak tudományos értékeléséről 38-42. oldal

¹² NÉSZ 151-152. oldal

¹³ Éghajlatváltozás és egészség jelentés 7-9. oldal,
https://tk.hu/uploads/files/2020/eghajlatvaltozas_egeszseg_jelentes.pdf

2. sz. Melléklet

A hazai mitigációs vállalásokról szóló nem jogszabályi szintű célok és stratégiák: a NÉS2, a NEKT és az NTFS bemutatása

1. Második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia

E stratégiai dokumentum a 23/2018. (X. 31.) OGY határozat mellékletében található, a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozik, 2050-ig tartó időszakra is kitekintést nyújtva. A klímaváltozás okaival, hazai tendenciáival foglalkozik, azonban nem tartalmaz előírást egyik választott mitigációs útvonalra nézve sem.

2. A Nemzeti Energia- és Klímaterv (NEKT)

A NEKT elfogadása uniós kötelezettség a 2018/1999 európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján. Maga a dokumentum nincs hivatalos formában kihirdetve vagy elfogadva, csupán az energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény 1.§ 18b. pontja kínál az “integrált nemzeti energia- és klímaterv”-re vonatkozó fogalom meghatározást.

A NEKT nem tartalmaz információkat az éves kibocsátási szintek 2020–2030 közötti időszakra vonatkozó becsült pályájáról.¹⁴ A NEKT-ben jelenleg szereplő hazai célkitűzéseket az Európai Bizottság nem tartotta kellően ambíciózusnak.¹⁵

3. A Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia

Magyarország a 2018/1999 európai parlamenti és tanácsi rendeletben foglalt kötelezettsége elkészíteni és lejelenteni az Európai Bizottság részére a legalább 30 éves kitekintéssel rendelkező hosszú távú stratégiáját: a Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégiát.¹⁶ A Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégiát a Kormány a 1620/2021. (IX. 3.) Korm. határozattal fogadta el (továbbiakban: NTFS).

Az NTFS két modell segítségével három lehetséges forgatókönyvet vázol fel, amelyek előnyeit és hátrányait vizsgálja, ezek az Ölbe tett kéz (ÖTK), a Halasztott Cselekvés (HCs) valamint a Korai Cselekvés (KCs) forgatókönyve. Azonban ezek közül a stratégia nem foglal állást, és így nem határozza meg, hogy Magyarország melyik forgatókönyv szerint kívánja a klímasemlegességi célt elérni. Annyit említ csupán, hogy az ÖTK forgatókönyv követésével a

¹⁴ SWD(2020) 916 final

¹⁵ BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM Magyarország végleges nemzeti energia- és klímatervének értékelése, Brüsszel, 2020.10.14., SWD(2020) 916 final
https://energy.ec.europa.eu/document/download/65a39639-8227-4c4d-9daf-c070b1ff87c_en?filename=staff_working_document_assessment_necp_hungary_hu.pdf

¹⁶ https://ec.europa.eu/clima/sites/its/its_hu_update_hu.pdf

klímasemlegességi cél elérése nem lehetséges, ebből kifolyóan a HCs vagy a KCs forgatókönyv a fennmaradó elméleti lehetőség.

E két forgatókönyv kapcsán mindösszesen azt rögzíti, hogy “a KCs forgatókönyv egyértelműen több gazdasági és foglalkoztatási lehetőséget rejt magában, miközben mérsékli a technológiai átmenet jelentette bizonytalanságot, melyet a HCS forgatókönyv túlzott mértékben tartalmaz, továbbá a tiszta energiaátmenet felgyorsítása, a beruházások korai végrehajtása ösztönzőként szolgálhat a COVID-19 járvány által előidézett gazdasági válság idején a helyreállításra is”.¹⁷ Hangsúlyozandó, hogy a dokumentum nem köteleződik el egyik forgatókönyv mellett sem.

¹⁷ NTFS, 17. oldal

3. sz. Melléklet

Klímaperek trendjei nemzeti bíróságok és a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában¹⁸

dr. Sulyok Katalin¹⁹

1. Klímaperek fogalma, típusai

Az elmúlt években markánsan nő a különböző jogrendszerek nemzeti bíróságai előtt indított sikeres éghajlatváltozási perek száma.²⁰ A nemzetközi jogirodalom bár régóta foglalkozik a klímaváltozással kapcsolatos peres követelések kilátásaival és szükségességével,²¹ de csak a közelmúltban lehettünk tanúi az eljárások ugrásszerű gyarapodásának, amelyek közül ráadásul egyre több döntés helyt is ad az éghajlatváltozásért való jogi felelősség megállapítására vonatkozó kereseti kérelemnek.

A klímaperek kifejezés gyűjtőfogalomként szolgál, amely heterogén eljárásokat foglal magában. Ide tartoznak az ambiciózusabb nemzeti szintű éghajlatváltozás-mérséklési (mitigációs) vállalások kikényszerítése érdekében a kormányokkal szemben benyújtott keresetek, valamint az egyedi üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátóival szembeni eljárások éppúgy, mint az éghajlatváltozás okozta károk megtérítése iránti követelések, valamint az elkerülhetetlen klímahatásokhoz való alkalmazkodást szolgáló intézkedések kikényszerítésére irányuló, vagy épp a klímaadaptáció költségeinek megtérítésére vonatkozó eljárások.

A klímapereket változatos jogalapokon indítják nemzeti, illetve nemzetközi bírói fórumok előtt, nemzeti jogi vagy nemzetközi jogi szabályok alapján. Legtágabb értelemben klímapernek tekinthető minden olyan peres eljárás, amely a klímaváltozás hatásaihoz kapcsolódik. A jogi szempontból igen különböző eljárások összehasonlíthatósága érdekében érdemes megkülönböztetni a mitigációs pereket, illetve az adaptációs pereket. A mitigációs perek között

¹⁸ A tanulmány a Társadalmi Reflexió Intézet által a European Climate Foundation által finanszírozott kutatási projekt keretében készült. A kézirat lezárásának időpontja: 2022. június 15.

¹⁹ dr. Sulyok Katalin LL.M. (Harvard), Ph.D (ELTE), adjunktus, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék. E-mail: sulyok.katalin@ajk.elte.hu A szerző hálás dr. Kovács D. Zsuzsanna LL.M. számára a tanulmány néhány pontjában szereplő egyes magyar nyelvű esetösszefoglalók elkészítésében nyújtott segítségéért (4.3., 5., 6., 7., 9., 10. pontok).

²⁰ Például *Zoe and Stella Foster v Washington Department of Ecology* (No. 14-2-25295-1 SEA); *Asghar Leghari v. Federation of Pakistan* (W.P. No. 25501/2015); *Lahore High Court Green Bench, Kelsey Cascadia Rose Juliana, et al. v. US*, No. 6:15-cv-0157-TC. Az Egyesült Államok bíróságainak ítélkezési gyakorlatáról lásd GROSSMAN, D. A.: Tort-Based Climate Litigation. In BURNS, William C. G. – OSOFSKY, Hari M. (eds): *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*. Cambridge, 2010. 193–229. o.; PRESTON, B. J.: Climate Change Litigation (Part 1). *Carbon and Climate Law Review*, 5. (2011) 1., 3–14. o. Az ausztráliai és új-zélandi peres eljárások tekintetében lásd LIN, Jolene: Climate change litigation in Asia and the Pacific. In VAN CALSTER, Geert – VANDENBERGHE, Wim – REINS, Leonie (eds): *Research Handbook on Climate Change Mitigation Law*. Edward Elgar, 2015. 578–599. o. Egy a klímaváltozással kapcsolatos peres eljárásokról szóló összefoglaló táblázatért lásd *Climate Change Litigation Databases of Sabin Center of Climate Change Law*. <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/>.

²¹ STRAUSS, A.: Climate Change Litigation: Opening the Door to the International Court of Justice. In BURNS, W. C. G. – OSOFSKY, H. M. (eds): *Adjudicating Climate Change*. Cambridge, 2010. 334–356. o.; HUNTER, D.: The Implications of Climate Change Litigation: Litigation for International Environmental Law-Making. In BURNS, W. C. G. – OSOFSKY, H. M. (eds): *Adjudicating Climate Change*. Cambridge, 2010. 357–374. o.

is különbséget kell tenni az államok átfogó ÜHG kibocsátáscsökkentési fellépésének kikényszerítésére irányuló ún. rendszerszintű mitigációs perek, és az egyedi ÜHG kibocsátással járó beruházásokkal kapcsolatos állami döntéseket támadó egyedi mitigációs perek között. Az adaptációs perek a klímaváltozás elkerülhetetlen hatásaihoz történő alkalmazkodási lépésekre vonatkozó szakpolitikákat kívánják kikényszeríteni, illetve e körben hatékonyabb fellépésre kívánják a perek révén rábírní a döntéshozókat. Az adaptációs perek egy csoportja az adaptáció költségeinek megtérítését célozza, ahol az alperes eddig tipikusan egy nagykibocsátó vállalat. Mindezekben túl megkülönböztethetők a klímaváltozás okozta károkért való felelősséget firtató kártérítési eljárások, ezek alperese az eddigi eljárásokban az állam volt.

A klímapererek megjelenése strukturálisan annak következménye, hogy a nemzetközi jogi szabályozás, illetve diplomácia kudarcot vallott a rövidtávú mitigációs fellépés kötelező jogi kereteinek megteremtésében. A vonatkozó klímaváltozással foglalkozó nemzetközi jogi megállapodások, így különösen az 1991. évi ENSZ Klímaváltozási Keretegyezménye (UNFCCC) és az annak jegyzőkönyve, a 2015. évi ENSZ Párizsi Klímamegállapodás nem tartalmaznak az államokra nézve kötelező, számszerűsített kibocsátáscsökkentési célokat. A nemzetközi klímajogi szabályok az államokra bízák, hogy meghatározzák saját mitigációs vállalásaikat, a nemzetileg meghatározott hozzájárulások (Nationally Determined Contributions, NDCs) keretében.

Mindezért a felperesek a nemzeti bíróságok előtt igyekeztek változatos jogalapokon kikényszeríteni a jogalkotó, illetve végrehajtó hatalom ambiciózus klímaváltozási fellépését. A perek jogalapja az államoknak a nemzetközi klímajogon túli, jogilag kötelező erejű vállalásai voltak, mint például a nemzetközi emberi jogi garanciák. E perekben a bíróságok azt vizsgálták, az állami mitigációs intézkedések kellően ambiciózusok-e ahhoz, hogy teljesítsék az állam emberi jogokból fakadó jogvédelmi kötelezettségét.²² Más esetekben a klímaper jogalapja a nemzeti jogban kötelező erővel bíró egyéb jogszabályok voltak, amelyek klímavédelmi szempontból releváns kötelezettségeket rónak állami szervekre.

A klímapererek első hullámában ezért logikus módon az alperesi pozícióban az állam állt, mint a mitigációért felelős elsődleges szereplő. Azonban az utóbbi időkben egyre gyakrabban az egyedi kibocsátók jogi felelőssége is felmerül, így az alperesi pozícióban egyre többször nagyvállalat áll, illetve a finanszírozó felelősségének kérdését is egyre inkább firtatják a nemzeti bankok, illetve nyugdíjalapok ellen indult klímapererek. Legújabbban pedig a nagyvállalatok vezetőinek egyéni jogi felelősségének lehetősége is felmerült a 2022 tavaszán benyújtott keresetben.²³ A klímapererek anyagi jogi alapjai igen változatosak, a nemzetközi emberi jogi szabályokon át, az alkotmányos rendelkezéseken, a fogyasztóvédelmi törvényeken át a társasági jogi szabályokig sokféle jogalapon állnak, amelyek országról-országra változnak.

²² Jacqueline Peel and Hari M. Osofsky: A Rights Turn in Climate Change Litigation? *Transnational Environmental Law*, 7:1 (2018), pp. 37-67.

²³ Legal Action Against Shell Board Previews Wave of Lawsuits Against Company Directors, elérhető: <https://www.desmog.com/2022/03/15/client-earth-shell-board-climate-lawsuits-directors/> (utolsó letöltés: 2022. 03. 19.)

E tanulmány a klímaperek főbb típusainak mindegyikére kínál konkrét példákat, szemléltetve az a klímaperek heterogén jogalapjait és a bírói érvelés innovatív mivoltát.

2. Trendek

A klímaperek száma az elmúlt néhány évben indult rohamos emelkedésnek, és számuk stabilan növekszik.²⁴ Az ENSZ Környezetvédelmi Programjának kimutatása szerint 2017-ben 884 per volt folyamatban 24 országban; míg 2020. július 1-jén az eljárások száma már meghaladta az 1550-et 38 ország bíróságainak gyakorlatát vizsgálva.²⁵ Bár korántsem sikeres valamennyi ilyen per, azonban az utóbbi időben a klímaváltozás elleni hatékonyabb fellépést sürgető pernyertes keresetek száma is egyre nő.

Az első sikeres klímaper az Egyesült Államokban zajlott, 2007-ben az USA Legfelső Bírósága a *Massachusetts v. EPA* döntésben ítelt a felperes javára. Az ítéletet nemcsak az Egyesült Államokban, de világszerte az éghajlatváltozással kapcsolatos keresetek áradata követte, amelyek célja a kormányok ambiciózusabb éghajlati intézkedéseinek bírósági úton való kikényszerítése volt. Európát a 2018-ban született elsőfokú Urgenda-ítélettel érte el a klímaperek hulláma, és azóta az európai bíróságok előtt is egyre több eljárás van folyamatban. A klímaperek sokasodása tehát jogrendszereken átívelő jelenség: az Egyesült Államokban azóta is számos per van folyamatban,²⁶ akárcsak a fejlődő országokban, így számos ázsiai és afrikai országban. A vezető ügyek közé tartozik például a pakisztáni Lahore Legfelsőbb

²⁴ Pl. Asghar Leghari v. Federation of Pakistan (W.P. No. 25501/2015), Lahore High Court Green Bench, Kelsey Cascadia Rose Juliana, et al. v. US, No. 6:15-cv-0157-TC. Az USA bíróságai előtt különösen nagyszámú eljárás indult, ezekről bővebben lásd: David A. Grossman, *Tort-Based Climate Litigation*, 193–229 (William C. G. Burns & Hari M. Osofsky eds., 2010); Brian J. Preston, *Climate Change Litigation (Part 1)*, 1 *Carbon and Climate Law Review* 798–809, 798–809 (2011); Ausztrália és Új-Zéland bíróságai előtt folyamatban lévő eljárások tekintetében lásd: Jolene Lin, *Climate change litigation in Asia and the Pacific*, in *Research Handbook on Climate Change Mitigation Law* 578–599 (2015). A klímaperek általános áttekintését adja az alábbi adatbázis: Climate Change Litigation Databases of Sabin Center of Climate Change Law elérhető: climatecasechart.com/. A klímaperek általános kérdéseiről lásd: A. Strauss, 'Climate Change Litigation: Opening the Door to the International Court of Justice' in W. C. G. Burns, H. M. Osofsky (eds.), *Adjudicating Climate Change*, (Cambridge University Press, 2010), pp. 334–56 pp. 334–56; D. Hunter, 'The Implications of Climate Change Litigation: Litigation for International Environmental Law-Making' in W. C. G. Burns, H. M. Osofsky (eds.), *Adjudicating Climate Change*, (Cambridge University Press, 2010).

²⁵ UNEP Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review, elérhető: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34818/GCLR.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (utolsó letöltés: 2022. 03. 19.)

²⁶ Például az Oregoni Kerületi Bíróság bírása által 2016 novemberében meghozott döntés, amely befogadta azon közbizalmi kereseteket, amelyeket gyermekek egy csoportja és James Hansen, a jövő nemzedékek gondviselőjeként eljáró neves éghajlati tudós terjesztettek elő. A perben azt állítják, hogy az Egyesült Államok szövetségi kormánya a fosszilis tüzelőanyagok kitermelésének, előállításának, szállításának és elégetésének engedélyezésével, az erre való felhatalmazással, illetve ennek támogatásával jelentős szerepet játszott a jelenlegi éghajlati válság kialakításában, amely „a felpereseket jelentősen veszélyezteti, és a károk évezredekken át érezhetőek lesznek”. Lásd *Kelsey Cascadia Rose Juliana et al. v. United States of America, et al.*, No. 6:15-cv-1517, No. 6:15-cv-01517-TC (D. Or. Nov. 10, 2016). Valamint az egyéni kérelmezők keresetjogi joggal rendelkeznek, mert a szabály által okozott tényleges és valós sérelmet szenvedtek el, amely az általuk kért intézkedésekkel orvosolható. (Merits Briefing on Clean Power Plan Commenced in D.C. Circuit., 02/19/2016, 102. old.) *West Virginia vs. EPA*, elérhető: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/case/west-virginia-v-epa/>

Bíróság Zöld Testülete (*Pakistani Lahore High Court Green Bench*) által hozott *Leghari*-döntés, amelyben jogerős módon a világon előként rendelték el egy nemzeti éghajlat-változási szakpolitikai keretterv végrehajtását, hiszen a döntés csupán néhány hónappal az elsőfokú *Urgenda*-döntés után született.²⁷ A közép-kelet-európai régióban is egyre több a klímaperes eljárás, a többségük folyamatban van e tanulmány írásakor. E tanulmány kiemelt figyelmet szentel az európai joggyakorlatnak, azon belül is régióink országainak gyakorlatára.

Európában jelenleg a mitigációs perek dominálnak, azon belül is a rendszerszintű mitigációs perek vannak előtérben. A rendszerszintű mitigációs pereknek nevezzük azokat az eljárásokat, ahol a kereset az adott ország nemzeti szintű, átfogó ÜHG kibocsátáscsökkentési előírásainak elégtelen mivoltára vonatkozik, és a kérelem arra irányul, hogy a bíróság kötelezze ambiciózusabb kibocsátáscsökkentési célszámok elfogadására az adott államot. Ezek az eljárások tipikusan nemzetközi emberi jogi garanciák megsértésén alapszanak. A mitigációs perekhez képest a klímakárokért való kártérítési perek egyelőre még ritkaságszámba mennek. Kivételes és nagy visszhangot kiváltó siker volt e téren az „évszázad ügyeként” aposztrofált francia ítélet, amelyet az 5. pontban ismertetünk bővebben.

A klímaperes felperesi pozíciójában sokszor magánszemélyek vagy civil szervezetek, de esetenként szövetségi államok tagállamai állnak. Gyakori, hogy a jövő nemzedékek nevében indítják azokat, és ahol a perlési jogosultság szabályai engedik, a felperesek között gyermekek, fiatal felnőttek szerepelnek, rámutatva arra, hogy a klímaperes végső célja, hogy a felnövő nemzedék számára élhető, stabil klímát és biztonságos társadalmi, valamint ökológiai életfeltételeket biztosítson.

Itt jegyezzük meg, hogy nemcsak nemzeti bíróságok döntenek el ilyen ügyeket, hanem nemzetközi bíróságok is egyre inkább foglalkoznak a klímafelelősség kérdésével, amelyet a 12. pontban tárgyal e tanulmány.

3. A paradigmaváltás: a *Mass v EPA* (2007) és az *Urgenda*-ítélet (2019)

A klímaperes kezdetben pusztán szakirodalmi lehetőségként merültek fel, az első kereseteket pedig zömében érdemi vizsgálat nélkül utasították el a bíróságok. Az első átütő siker a *Massachusetts v. Environmental Protection Agency (EPA)* ²⁸ ügyben érkezett el 2007-ben, amelyben az Egyesült Államok Legfelső Bírósága elmarasztalta az amerikai szövetségi kormányt az ÜHG kibocsátás szabályozásának megtagadása miatt.²⁹ Az ügy felperese Massachusetts állam volt, amely a tengerszint-emelkedés hatására víz alá kerülő parti területeinek elvesztése okán indított eljárást a szövetségi kormányzat mulasztása miatt. A

²⁷ *Asghar Leghari v. Federation of Pakistan* (W.P. No. 25501/2015), Climate Change Order (14 September 2015.).

²⁸ *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, US Supreme Court, 2 April 2007, 549 US 497 (2007). Az ítélet történelmének, bírósági dinamikájának és következményeinek részletes elemzését lásd LAZARUS, R. J.: *The Rule of Five Making Climate History at the Supreme Court*. Harvard University Press, 2020.

²⁹ *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, US Supreme Court, 2 April 2007, 549 US 497 (2007). Az ügy részletes háttéréről és jelentőségéről részletesen lásd: R. J. Lazarus, *The Rule of Five Making Climate History at the Supreme Court* (Harvard University Press, 2020).

kereseti kérelem a kormány döntése ellen irányult, amelyben kifejezetten megtagadott egy jogalkotási kezdeményezést a szövetségi levegőtisztasági törvény alapján, amely pedig jogkört biztosított volna a környezetvédelmi hatóság számára, hogy a "légszennyező" gázok kibocsátását szabályozza. A hatóság érvelése szerint a szén-dioxid nem minősült légszennyező gáznak, mert az nem veszélyes az emberi egészségre, lévén a légkör egyik természetes alkotóeleme. Ezért a hatóság nem látta szükségesnek, hogy az Egyesült Államok területén újonnan forgalomba helyezett személygépkocsik kipufogógázának szén-dioxid kibocsátását szabályozza.

A jogalkotási kezdeményezés benyújtói az elutasító döntést támadták a bíróság előtt, amely eljárás végül elért a Legfelsőbb Bíróság elé. A bírónak először arról kellett döntenie, hogy Massachusetts állam teljesítette-e a perlési jogosultság három az USA alkotmányában megfogalmazott alábbi követelményét: (i) konkrét és egyediesített kár megléte, amely valós vagy közvetlen; (ii) a kár az alperes magatartására visszavezethető; és (iii) amelyet a kérelmező számára kedvező ítélet orvosolni tud.³⁰

A keresetösszeírás jog elemzése során a Legfelsőbb Bíróságnak végső soron tehát azt kellett eldöntenie, hogy az Egyesült Államok új gépjárműparkjának üvegházhatású gázkibocsátása volt-e az éghajlatváltozás „oka”, amely a tengerszint-emelkedéssel járó globális felmelegedéshez vezetett, és amely végül csökkentette Massachusetts állam területét. A Bíróság egy váratlan indokolással elvágta az okozati összefüggés „gordiuszi csomóját”. Úgy határozott, hogy „téves az a feltételezés, hogy egy kis járulékos lépés, járulékos mivolta miatt soha nem támadható meg”³¹ egy ilyen perben. Ennek az okozati megállapításnak a kiemelkedő jellegét az sem csökkenti, ha figyelembe vesszük, hogy az Egyesült Államok közlekedési ágazata önmagában is a világ harmadik legnagyobb szén-dioxid-kibocsátója³² volt az ítélet meghozatalakor.

Az európai szintén a *Massachusetts v. EPA* döntéshez hasonló áttörést az Urgenda-ítélet jelentett. Ez az első olyan ítélet ugyanis, amelyben egy európai állam kormányát elmarasztalta saját legfelsőbb bírósága, és a kormányzat által vállalt kibocsátáscsökkentési célokhoz képest szigorúbb, és gyorsabb mitigációs lépésekre kötelezte.

A Hoge Raad, a holland legfelsőbb bíróság (Legfelsőbb Bíróság) 2019 decemberében mérföldkőnek számító ítéletet hozott az Urgenda Alapítvány és 668 holland magánszemély által indított stratégiai perben. Az ítélet szerint a holland kormány köteles arra, hogy 2020. év végéig minimum 25%-kal csökkentse az üvegházgáz (ÜHG) kibocsátását az 1990. évi kibocsátáshoz képest.³³ A megállapítási kereset mellett másodsorban a felperesek az állam kötelezését kérték szigorúbb és gyorsabb mitigációs lépésekre. Az elsőfokú ítéletet 2015-ben

³⁰ *Mass. v. EPA*, Ítélet, 14. oldal.

³¹ Uo. 21. oldal.

³² Uo. 22. oldal.

³³ Az elsőfokú döntés háttéréről bővebben: R. Cox, 'The Liability of European States for Climate Change' (2014) 30 *Utrecht Journal of International and European Law* 125–35.

hozta meg a Hágai Kerületi Bíróság,³⁴ amelyben helyt adott a felperes kérelmének, és megállapította, hogy Hollandia köteles ÜHG kibocsátását legalább 25%-kal csökkenteni az 1990. évi kibocsátáshoz képest 2020. év végéig.³⁵ A holland kormány fellebbezését követően a 2018-ban a másodfokú Fellebbviteli Bíróság helyben hagyta az ítéletet, majd a másodfokú ítélet megsemmisítése iránt benyújtott kérelem tárgyában a Legfelsőbb Bíróság mellett működő Főtanácsnok ugyancsak a másodfokú ítélet hatályában fenntartása mellett foglalt állást.³⁶ A főtanácsnok álláspontját követve a holland Legfelső Bíróság 2019-ben jogerősen is a felperesek javára döntött.

A kereset több jogalapra épült, egyrészt a holland polgári törvénykönyvben deklarált gondossági kötelelem megsértésére, másrészt az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE) foglalt emberi jogok megsértésére. Az érvelés szerint ugyanis bár Hollandia – további másik 195 országgal együtt – elfogadta a Párizsi klímamegállapodást előkészítő Cancúni Megállapodásban, hogy a két 2°C-ot meghaladó átlaghőmérséklet-növekedés „veszélyes mértékű” klímaváltozást idéz elő, Hollandia konkrét ÜHG-csökkentési intézkedései messze elmaradnak e veszély megelőzésére alkalmas mértékűtől. Ezzel egyrészt gondatlanságot tanúsítva kárt okoz állampolgárainak,³⁷ másrészt megsérti az EJEE-ben foglalt jogok közül az élethez való jogot (2. cikk) és a környezetvédelmi garanciákat az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) következetes gyakorlata szerint magában foglaló magánélethez való jogot (8. cikk).

Az ENSZ Éghajlatváltozási Kormányközi Testülete (*International Panel on Climate Change*, IPCC) jelentésekben foglalt tudományos bizonyítékok fényében a UNFCCC részes felei korábban már *ténymegállapításként* rögzítették, hogy ahhoz, hogy elkerülhessék a veszélyes mértékű klímaváltozást, a fejlett országoknak az 1990. évi kibocsátásukhoz képest legalább 25%-40% közötti ÜHG kibocsátáscsökkentést kell végrehajtaniuk 2020-ig. Ennek fényében a felperesek egyrészt annak megállapítását kérték a bíróságtól, hogy amennyiben a holland mitigációs célok elmaradnak a fenti mértéktől, azzal Hollandia megsérti az állampolgárok EJEE-ben biztosított emberi jogait és a holland polgári jog szabályai szerint fennálló gondossági kötelezettségét.

A kereset ténybeli alapjait tekintve fontos hangsúlyozni, hogy Hollandia mitigációs célkitűzése a 2020. év végéig eredetileg a kibocsátások 30%-kal való csökkentése volt az 1990. évi bázisévhez képest. Azonban 2011-ben a kormány csökkentette a 2020. év célszámát 20%-os csökkentésre, amelyet követően viszont 2030-ig 49%-os, 2050-ig pedig 95%-os drasztikus

³⁴ *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, No. C/09/456689/HA ZA 13-1396., Az ügyben született ítéletekről bővebben lásd SÜLYÖK K.: A klím perek kihívásai és sikerei – az Urgenda-ítélet tanulságai. *Közjogi Szemle*, (2020) 1., 1–7. o.

³⁵ *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, The Hague District Court, No. C/09/456689/HA ZA 13-1396.

³⁶ A. Nollkaemper – L. Burgers, *A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case*, *EJIL Talk!* (January 6, 2020) Elérhető: www.ejiltalk.org/a-new-classic-in-climate-change-litigation-the-dutch-supreme-court-decision-in-the-urgenda-case/

³⁷ A holland polgári törvénykönyv a common lawhoz hasonló „negligence in tort” jogintézményének megsértésére hivatkoznak a felperesek, amely a gondatlanságból okozott károkozást tiltja.

kibocsátáscsökkentést írt elő. A 2030. év és a 2050. év vonatkozó klímacélját a holland klímátörvény is rögzíti. Fontos továbbá, hogy a jogalkotó nem indokolta meg, hogy milyen tények alapján tartja megfelelőnek illetve biztonságosnak, hogy a nemzetközi szinten többször hangoztatott minimum 25%-os csökkentési célnál alacsonyabb mitigációs célt tűzzön ki 2020-ig.³⁸

A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy bár az EJEE nem kötelezi a tagállamokat teljesíthetetlen, illetve aránytalan költségekkel járó intézkedésekre, azonban arra igen, hogy olyan intézkedéseket tegyenek az élethez, illetve a magánélethez való jog sérelmének elkerülésére, amelyek objektíve alkalmasak e cél elérésére. Az EJEE 13. cikke kifejezetten biztosítja a hatékony jogorvoslathoz való jogot, amelynek értelmében a holland állampolgároknak joguk van ahhoz, hogy az EJEE által biztosított jogainak sérelme esetén a hazai hatóságok előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérjék. A Legfelsőbb Bíróság szerint ebből az következik, hogy a felperesek fordulhatnak a holland bíróságokhoz a jelen ügyben alapvető jogaik védelme érdekében. A bíróság felidézte, hogy a klímakutatók között konszenzus van arról, hogy a 1,5-2°C fok feletti középhőmérséklet-emelkedés visszafordíthatatlan és az emberiség egésze jólétét, életfeltételeit veszélyeztető éghajlati változásokat eredményez, különösen szélsőséges csapadékmintázatokat, extrém aszályt, árvizeket és a tengerszint emelkedését, amely élelmiszerhiányhoz és bizonyos területek lakhatatlanná válásához vezet.³⁹

Mivel a holland kormány által vállalt alacsonyabb mitigációs cél e veszélyek elkerülését nem biztosítja, ezért a Legfelsőbb Bíróság hatályában fenntartotta a másodfokú ítéletet. Ennek értelmében Hollandia köteles 2020. év végig az 1990. évi kibocsátáshoz képest legalább 25%-kal csökkenteni ÜHG kibocsátását. A bíróság tehát összeegyeztethetőnek tartotta a hatalmi ágak szétválasztásának elvével, hogy konkrét mitigációs célt írjon elő a jogalkotónak. E tekintetben az IPCC ajánlására támaszkodott, megjegyzendő azonban, hogy az IPCC által szükségesnek tartott mitigációs tartományban a bíróság a lehető legenyhébb kibocsátáscsökkentést írta elő a kormánynak számára.

A holland Legfelsőbb Bíróság megállapításai közül elvi jelentőségű a relatíve kis kibocsátó államok arányos felelősségének kimondása. Az „arányos okozatiság arányos felelősséget eredményez”⁴⁰ elv fényében a kisebb gazdasággal rendelkező államok sem kérhetik felmentésüket az érdemi kibocsátáscsökkentés alól. Csak ez biztosíthatja ugyanis, hogy a klímaváltozás elleni fellépést ne gátolja a „kis döntések zsarnoksága”.⁴¹ Ez az alapelv annak a ténynek a fényében is indokolt, hogy azok az országok, amelyek bár önmagukban véve elhanyagolható ÜHG források – tehát egyenként a teljes emisszió 5%-nál kevesebért felelősek

³⁸ Urgenda-ügy, Legfelsőbb Bíróság: ítélet (2019), 7. 4.1-7.5.3. bekk.

³⁹ Urgenda-ügy, Legfelsőbb Bíróság: ítélet (2019), 4.1-4.8. bekk.

⁴⁰ *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, Dutch Supreme Court, No. 19/00135, 20 December 2019

⁴¹ B. J. Preston, 'The End of Enlightened Environmental Law?' (2019) 31 *Journal of Environmental Law* 399–411 at 406.

– együttesen már a teljes ÜHG kibocsátás közel egyharmadát teszik ki.⁴² Szintén fontos megállapítás volt, hogy a holland bíróság megalapozottnak tekintette a jogilag szükséges okozati kapcsolatot a holland kibocsátások, a globális éghajlatváltozás és a káros hatások bekövetkezésének lehetősége között.⁴³

4. Rendszerszintű mitigációs perek nemzeti bíróságok előtt

Az Urgenda-ügyet követően, annak mintájára számos hasonló rendszerszintű mitigációs per indult az európai nemzeti bíróságok előtt. E perek változatos jogalapok zajlanak. Némelyek követték az Urgenda-ügyet, és az EJEE garanciáin alapulnak (4.1. pont), mások alkotmányos rendelkezéseken (4.2.) vagy egyéb belső jogi szabályokon (4.3.)

4.1. Jogalap: emberi jogi garanciák megsértése

Az Urgenda-ügy „mintájára” Belgiumban is indult klímaper, a Klimatzaak-ügyben a brüsszeli elsőfokú bíróság 2021. júniusában hozott döntést.⁴⁴ A pert a belga szövetségi állam, valamint a tartományi kormányzatok ellen 58.000 magánszemély és NGO-k indította felperesként, amelyhez később 81 védett faegyed nevében nyújtottak be csatlakozási kérelmet. Ez utóbbi tekintetében a bíróság a keresetösségi jog hiányát állapította meg.

A kereset annak megállapítását kérte, hogy Belgium 2020. év végéig nem csökkentette az 1990. évi bázisához képest kibocsátásait 40%-kal, valamint mitigációs vállalásaival megsértette a belga polgári törvénykönyvben foglalt gondossági kötelezettséget, az EJEE 2. és 8. cikkét, valamint a Gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezmény egyes rendelkezéseit. Alternatív lehetőségként a felperesek azt kérték a bíróságtól, hogy kötelezze a belga kormányt arra, teljes kibocsátást 2025-ig 48%-kal, vagy legalább 42%-kal csökkentse az 1990. évi bázisához képest, valamint 2030-ig 65%-kal, vagy legalább 55%-kal az 1990. bázisához képest, hogy elérhesse 2050-re a nettó zéró kibocsátást.

A bíróság megalapozottnak tartotta a keresetet. A bíróság először felidézte az EU Bizottság álláspontját, miszerint Belgium nem lesz képes teljesíteni 2020-as mitigációs céljait,⁴⁵ majd megállapította, hogy a föderális rendszerben a tartományok és a szövetségi kormányzat célkitűzései, illetve azok végrehajtása nem teljesítette a koherencia és integráció követelményeit és összességében a „jó klímakormányzás” követelményeit.⁴⁶ A szövetségi és a tartományi kormányzatok tudatában voltak annak, hogy milyen veszélyekkel jár állampolgáraikra nézve a klímaváltozás nem megfelelő kezelése, ezért magatartásukkal megsértették a belga Polgári törvénykönyvben lefektetett elvárható gondosság mércéjét,

⁴² Union of Concerned Scientists kimutatása a Nemzetközi Energia Ügynökség adatai alapján, amely a 2016. évi energiatermelésből származó ÜHG kibocsátások becslült értékét összesítette, elérhető: <https://www.ucsusa.org/resources/each-countrys-share-co2-emissions>

⁴³ *Urgenda*, ítélet, 4.90. bekezdés.

⁴⁴ French-speaking Court of First Instance of Brussels, Civil Section, Klimatzaak, JUG-JGC No. 167, 2021. június 17.

⁴⁵ Klimatzaak, ítélet, 70.old.

⁴⁶ Klimatzaak, Ítélet, 2.3.1. pont

valamint elégtelen mitigációs erőfeszítéseik nem tettek eleget a EJEE 2. és 8. cikkeiből származó gondossági kötelezettségnek sem. A Gyermek jogairól szóló egyezmény tekintetében azonban nem állapított meg egyezményesértést a bíróság.

Az Urgenda-ügytől eltérően a brüsszeli bíróság azonban nem határozta meg a kormány számára az elvárt kibocsátáscsökkentés százalékos mértékét, mert álláspontja szerint az sértené a hatalmi ágak elválasztásának elvét. Mindazonáltal a bíróság nem vitatta a felperesek által kért százalékos csökkentés megalapozottságát, amely belga szakértők által készített elemzésen alapult.⁴⁷ A kormányzat szakpolitikai mérlegelési jogkörét azonban nem kívánta elvonni a bíróság, ezért a pontos mitigációs cél kitűzése helyett az ítélet mindössze annyit állapított meg, hogy a belga jogban található kibocsátáscsökkentési célok sértik az EJEE 2. és 8. cikkében foglalt élethez illetve a magánélethez való jogot, és elvi érveléssel kimondta, hogy Belgiumnak és a tartományoknak megfelelő módon ki kell venniük részüket a klímaváltozás elleni küzdelemből annak érdekében, hogy megelőzzék a veszélyes mértékű felmelegedést.⁴⁸

4.2. Jogalap: Alkotmányos alapjogok, rendelkezések megsértése

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság (BVerfG) 2021. március 24-i döntése a Neubauer-ügyben a szövetségi klímátörvényt nyilvánította részlegesen alaptörvény-ellenessé a Grundgesetz az élethez és a testi integritáshoz való jogot biztosító 2.2. cikke sérelme miatt. A beadvány másik jogalapja a 20a. cikk volt, amely az állam környezetvédelmi államcélját tételező rendelkezés. Az alkotmányjogi panasz felperesei túlnyomórészt kiskorú, illetve fiatal felnőtt német állampolgárok voltak, illetve nepáli és bangladesi állampolgárok, valamint környezetvédelmi civil szervezetek. A bíróság a természetes személyek perlési jogosultságát megállapította, hangsúlyozva, hogy bár a jövőben bekövetkező alapjogsérelmekre hivatkoznak, azonban azt saját nevükben teszik, hiszen e veszélyek még a panaszosok életében beállnak, tehát nem a jövő nemzedékeket képviselik absztrakt módon.

Az alkotmányjogi panasz szerint a német klímátörvényben foglalt üvegházhatású gázokra (ÜHG) vonatkozó kibocsátáscsökkentési célok nem voltak elégségesek, illetve kellően pontosan definiáltak. A szövetségi klímátörvény ugyanis a kibocsátási nyomvonalnak csak a 2030-ig tartó szakaszát konkretizálta, és erre a határidőre 55%-os kibocsátáscsökkentési (mitigációs) célt határozott meg.

Döntésében a BVerfG kimondta, hogy az Alaptörvény 20a. cikke kötelezi az államot a klímavédelmi intézkedésekre, így a klímasemlegesség elérésére is. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a 20a. cikkben foglalt államcél nem élvez abszolút elsőbbséget más alkotmányos értékekkel szemben, ám a klímavédelem ügyének relatív fontossága a versengő értékekkel való mérlegelés során a felmelegedés mértékének növekedésével egyre nő. Elvi érveléssel kimondta, hogy az államcél jogilag kikényszeríthető és számonkérhető jogi norma, amely alapján a politikai döntéshozóknak a jövő nemzedékek érdekeire is tekintettel kell lenniük és

⁴⁷ 82. oldal.

⁴⁸ 82. old.

az ökológiai aggályokra figyelemmel kell eljárniuk. A döntés szerint az élethez és testi integritáshoz való jog folytán az állam köteles védelmet nyújtani az egyéneknek a környezetszennyezés okozta károk ellen, és a klímaváltozás okozta életet és emberi egészséges veszélyeztető hatások ellen is.⁴⁹

A jövő nemzedékek érdekei az emberi méltósággal összefüggésben is relevánsak voltak a testület számára. A BVerfG kifejtette, hogy az emberi méltósághoz való jog folytán az állam cselekvése és mulasztása nem teheti tönkre a jövő generációk életfeltételeit. E jog a 20a. cikkben foglalt államcélal együttoolvassa arra is kötelezi az államot, hogy garantálja annak lehetőségét, hogy a későbbi generációk is hasonló életfeltételekkel bírjanak a jövőben.

Az állam klímavédelmi kötelezettségének törvényi formában köteles eleget tenni, mert a törvényalkotás folyamata biztosítja a mitigációs vállalások legitimitását a BVerfG szerint. A mitigációs útvonal meghatározása érzékeny gazdasági érdekek és versengő klímavédelmi érdekek egyensúlyozást feltételezi, amely döntés demokratikus legitimitációját azt biztosítja, ha e döntéseket a jogalkotó a nyilvánosság számára átlátható módon, az ellenzék bevonását biztosítva hozza meg, amely törvényhozás folyamatában biztosítható megfelelő módon.⁵⁰

A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a klímátörvény mitigációs útvonala elkerülhetetlenül sérteni fogja a panaszosok alkotmányos szabadságjogait a jövőben. A klímátörvény 2030-ig teljesítendő mitigációs célszáma mindössze 55%, míg az érdemi, drasztikus intézkedéseket azt követően kell meghoznia a jövő társadalmának. Ezzel tehát a klímátörvény egyoldalúan a jövő nemzedékekre hárítja az érdemi mitigáció terhét, miközben Németország rövidtávon teljesen feléli karbonbüdzsáját.⁵¹ Mivel a klímátörvény a kellően szigorú mitigációs intézkedéseket elodázza, ezzel a jövő jogalanyainak cselekvési autonómiáját szükségképpen korlátozza, amellyel alapvető jogaik sérelmét okozza, amely alaptörvény-ellenes.

A határozat okfejtése szerint 2030. évet követően nagyon gyors határidővel lesz szükség igen drasztikus életmódváltásra. A bíróság azt is hangsúlyozza, hogy ahogyan a klímaváltozás hatásai egyre extrémebbek lesznek az évszázad végére, úgy az alkotmányos szabadságjogok is egyre nagyobb mértékben lesznek korlátozhatók az alkotmányossági szükségességi és arányossági mérce mellett is.⁵² A túlzottan megengedő mitigációs intézkedéseket előíró klímátörvény tehát magában hordozza a szabadságjogok szükségszerű korlátozását 2030. évet követően.⁵³ A jogkorlátozás aránytalan és visszafordíthatatlan kockázata azonban már jelenleg is fennáll, azt maga a klímátörvény hordozza magában.⁵⁴ A panaszosokat e kockázat közvetlenül érinti már most is, ezért van keresetőségi joguk. A klímátörvény által 2030. évig lehetővé tett ÜHG kibocsátásnak alapjogkorlátozáshoz hasonló hatása van („eingriffsähnliche

⁴⁹ Neubauer-határozat, 99. bek.

⁵⁰ 212. bek.

⁵¹ Neubauer-határozat, 62. bek.

⁵² Neubauer-határozat, 117. bek.

⁵³ Neubauer-határozat, 120. bek.

⁵⁴ Neubauer-határozat, 183., 186. bek.

Vorwirkung” or „advance interference-like effect”) a panaszosok szabadságjogai tekintetében.⁵⁵

A bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a jövőben bekövetkező jogkorlátozás mértékét alapvetően azt határozza meg, hogy milyen gyorsan cselekszenek a jelen döntéshozói a klímaváltozás mérséklése érdekében. Minél később kezdődik, illetve történik meg a dekarbonizációhoz szükséges társadalmi-gazdasági átállás, az addig történő emissziók kumulatív hatása miatt a klímakárok, és az azokkal járó elkerülhetetlen jogkorlátozás, mértéke egyre nő.⁵⁶ A testület arra konkludált, hogy az érdemi, drasztikus kibocsátáscsökkentést Németországnak a jövő nemzedékek érdekeire tekintettel minél előbb meg kell kezdenie.⁵⁷ A Német Szövetségi Alkotmány ugyanis a szabadságjogokat nemzedékeken átívelő módon garantálja,⁵⁸ ezért azok elkerülhetetlen sérelme alaptörvény-ellenes.

A döntés foglalkozott a klímaváltozás elleni küzdelem nemzetközi dimenziójával is. A BVerfG kijelentette, hogy klímaváltozásért való felelősség egyetemleges, így más államok intézkedéseinek elégtelensége nem menti fel Németországot érdemi mitigációs vállalások elfogadása és azok végrehajtása alól.⁵⁹ Más országok mulasztása tehát nem mentesít még akkor sem, ha az adott ország egyedüli erőfeszítései nyilvánvalóan nem képesek meggátolni a klímakárok bekövetkezését.⁶⁰ A külföldi állampolgár panaszosok tekintetében a bíróság azonban nem állapított meg jogsértést, mivel az érvelés szerint a szabadságjogok meg nem engedett jövőbeli korlátozását Németország mitigációs drasztikus intézkedései okozzák majd, és ezek az intézkedések (illetve azok hatása) nem terjed majd ki a külföldi panaszosokra.

Amennyiben az érdemi mitigációs erőfeszítéseket a jogalkotó elodázza, azaz rövidtávon nem tervez kellően nagymértékű kibocsátáscsökkentést, azzal a dekarbonizáció terhét egyoldalúan a jövő nemzedékekre hárítja, ami sérti a német alaptörvényt, mivel a szabadságjogok korlátozására vezet. A bíróság szerint azonban a klímátörvény nem sérti a Grundgesetz 20a. cikkét, mert a jogalkotó nem lépte át a számára garantált mozgásteret e rendelkezés szempontjából. Ennek oka többek között az, hogy a természettudomány eredményei is csak bizonyos valószínűségi becsléseket tudnak adni arról, hogy a hőmérsékleti cél tartásához az egyes országok mennyi ÜHG-t bocsáthatnak még ki, tehát mekkora a még rendelkezésre álló ún. karbonbüdzsük. E tekintetben a bíróság az IPCC jelentéseit vette alapul, amelyek a globális hőmérsékleti célt nemzeti szintű mitigációs kötelezettségekre fordította le megbízható adatok alapján és tudományos módszertannal. Azonban ennek ellenére az IPCC konvertálása normatív feltételezéseken is alapszik, illetve a hőmérsékleti cél konverziója szükségképpen becslést is tartalmaz, amely természeténél fogva nem szolgálhat biztos eredményekkel, azaz a valóságban Németország karbonbüdzsége lehet kisebb, illetve nagyobb is a becsült mértéknél.⁶¹

⁵⁵ Neubauer-határozat, 183. bek.

⁵⁶ Neubauer-határozat, 121. bek.

⁵⁷ Neubauer-határozat, 247. bek.

⁵⁸ Neubauer-határozat, 122, 142. bekk.

⁵⁹ Neubauer-határozat, 197-200. bekk.

⁶⁰ Neubauer-határozat, 203. bek.

⁶¹ Neubauer-határozat, 215-225. bekk.

A Szövetségi Alkotmánybíróság úgy találta, hogy a fentiek ellenére a jogalkotó mozgástere nem korlátlan a mitigációs erőfeszítések meghatározása terén. Az állam köteles jogalkotása során a megbízható tudományos eredményekre támaszkodni. Így ha azok azt jelzik előre, hogy a hőmérsékleti cél nem tartható, akkor ezt figyelembe kell vennie mitigációs céljainak meghatározásakor.⁶²

A határozat szerint tehát a szabadságjogok védelme azt követeli meg az államtól, hogy pontosan meghatározott és átlátható mitigációs célkitűzéseket rögzítsen jogszabályokban rögzíteniük a 2030. évet követő időszakra is, ezáltal biztosítva, hogy a dekarbonizációs cél megvalósítása valóban lehetséges lesz. Ahhoz ugyanis társadalmi szintű és a gazdaság egészére kiterjedő átalakulás szükséges, amelyet korán kell megkezdeni, azaz az átalakuláshoz szükséges világos szabályozói és piaci ösztönzőket, kényszereket már most meg kell teremtenie a jogalkotónak annak érdekében, hogy a karbonsemlegesség reálisan megvalósítható legyen a 2050. évre kitűzött határidőre.⁶³ Minden más esetben a drasztikus átalakulás terhét kizárólag a jövő nemzedékek viselnék, mivel 2030. évet követően már csak életmódjuk radikális változásával lehetne megfelelő mértékű mitigációt elérni, amely pedig elkerülhetetlenül együttjárna szabadságjogaik sérelmével.

A bíróság azt is hangsúlyozta, hogy az éves szintre lebontott kibocsátási célszámokat olyan konkrétsággal kell meghatározni 2030-at követően is, hogy azok képesek legyenek orientálni a piaci szereplők magatartását.⁶⁴ A mitigációs célszámoknak folyamatosan növekvő csökkentést kell előirányozniuk; amennyiben egy adott év kibocsátásának egy részét a jövőre csoportosítja át, akkor is biztosítani kell, hogy a kibocsátások összességében folyamatosan csökkennek.⁶⁵

4.3. Belső jogszabályok sérelme

A Grande-Synthe ügyben⁶⁶ Grande-Synth Önkormányzata és polgármestere a francia kormányzat által elmulasztott mitigációs intézkedéseket vitatta az Államtanács előtt tekintettel arra, hogy a tengerszint alatt fekvő Grande-Synth és környékén lakók védelme az emelkedő tengerszint miatt azonnali mitigációs intézkedéseket tennének szükségessé, amelyek meghozatalára azonban mindeztáig nem került sor. A felperesek 2018-ban, a pert megelőzően hiába fordultak a kormányzati szervekhez, 2 hónapig nem kaptak választ kérdéseikre, amelyet a hatalommal való visszaélésnek értékeltek. Az Államtanács 2020 novemberében ideiglenes intézkedés keretében elutasította a miniszter eljárási kifogását a felperesek keresetösségi jogával kapcsolatban, és megállapította, hogy felpereseknek közvetlen és konkrét jogi érdeke áll fenn az ügyben, tekintettel a klímaváltozás hatásainak való közvetlen kitettségükre.⁶⁷ Felperesek, illetve a csatlakozó Párizs és Grenoble városa valamint környezetvédelmi,

⁶² Neubauer-határozat, 214. bek.

⁶³ 253. bek.

⁶⁴ 254. bek.

⁶⁵ 255. bek.

⁶⁶ *Commune de Grande-Synthe és mások v Franciaország, Államtanács (Conseil D'Etat)*, No. N° 427301 (2021. július 1.).

⁶⁷ *Commune de Grande-Synthe és mások v Franciaország, Ideiglenes Intézkedés 3. pont* (2020. november 19.)

klimavédelmi szervezetek keresetét az Államtanács helyben hagyta és a nemzeti jog szabályainak, köztük az Energia Kódex⁶⁸ 104. cikkének megsértése tekintetében megállapította a francia kormányzat felelősségét, mivel az ÜHG gázok 2030-ra való 40%-os csökkentése érdekében nem tettek megfelelő intézkedéseket.⁶⁹

Az ír mitigációs perben⁷⁰ a jogerős döntés magasabb rendű jogszabályok megsértése miatt találta jogellenesnek a kormányzat mitigációs vállalásait. A felperes, a Friends of the Irish Environment (FIE) nevű NGO volt, amely keresetében arra hivatkozott, hogy a 2017-ben elfogadott National Mitigation Plan (NMP) kormányzati terv ellentétes az EJEE garanciáival, az ír alkotmányban garantált alapvető jogokkal, valamint a vonatkozó törvényi előírásokkal. A kereseti kérelem arra vonatkozott, hogy a bíróság semmisítse meg az NMP jóváhagyásáról szóló kormányzati döntést és kötelezze új mitigációs tervek elfogadására a kormányt.

Az ír NMP megalkotása a kormányzat jogszabályi kötelezettsége volt a Climate Action and Low Carbon Development Act alapján. A törvény kifejezetten nevesítette a célkitűzést, hogy Írország 2050. év végére valósítsa meg az átmenetet az alacsony karbonintenzitású, klímareziliens, fenntartható gazdaság felé. A törvény szerint a kormányzat köteles mitigációs terveiben konkretizálni („specify”), hogy milyen módon és milyen szakpolitikai eszközökkel látja megvalósíthatónak a törvény által 2050. év végére kitűzött átmenetet, különös tekintettel az ÜHG kibocsátás szükséges csökkentésére. A törvény értelmében legalább öt évente új MNP-t kell a kormányzatnak elfogadnia.

A kormányzati NMP rövidtávon a kibocsátások növekedésével számolt, ám 2050. évre a nettó karbonsemlegesség elérését rögzítette.

Az elsőfokú bíróság a kormányzat javára döntött. 2020-ban azonban a Supreme Court azonban megváltoztatta az elsőfokú döntést és megállapította, hogy az NMP nem tartalmazott rövidtávra szóló, kellően ambiciózus kibocsátáscsökkentést, és ellentétes a törvényben rögzített, a tervek konkretizálására vonatkozó kötelezettséggel.

A felperes keresetőségi jogát az emberi jogi kérelmek tekintetében elutasította, és érdemi döntését kizárólag a magasabb rendű jogszabály megsértésére alapozta. A Supreme Court egyértelműen úgy foglalt állást, hogy az NMP törvényekkel való összhangja nem szakpolitikai kérdés, hanem a bíróság által vizsgálható jogkérdés.⁷¹

A Supreme Court elismerte, hogy a kormány mozgásterrel rendelkezik a konkrét mitigációs célszámok meghatározásában. Azonban a bíróság szerint az NMP nem volt kellően részletes, így nem teljesítette a konkretizálási kötelezettséget a 2050. évig terjedő időszak egészére.

⁶⁸ Code de l'énergie,

Elérhető: <http://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000023983208/>

⁶⁹ *Commune de Grande-Synthe és mások v Franciaország*, Ítélet 2. pont (2021. július 1.)

⁷⁰ *Friends of the Irish Environment CLG v The Government of Ireland*, Supreme Court, Appeal No: 205/19 (2020. július 31.)

⁷¹ 6.27. bek.

Annak ellenére, hogy a törvény öt évente előírja új mitigációs terv elfogadását, a bíróság szerint ez nem azt jelenti, hogy a kormánynak mindig csak a következő 5 évre kell konkrét terveket alkotnia.⁷² Épp ellenkezőleg, a törvényi szabály szelleméből az következik a bíróság szerint, hogy a 2050. évig tartó időszak egészére kell specifikus terveket készíteni, habár a közeli jövőre vonatkozó tervek szükségszerűen konkrétabbak lesznek, mint a későbbi időszakra szólók.⁷³ Mindez azért is fontos követelmény a bíróság szerint, mert egyedül így garantálható az, hogy a társadalmi nyilvánosság megismerhesse a kormányzat mitigációs terveit a 2050. évig tartó teljes időszakra nézve,⁷⁴ és megvitathassa, hogy a tervezett intézkedések mennyiben reálisak és megfelelőek a törvényi célok elérése érdekében.⁷⁵ A tervnek tehát legalább általánosságban ismertetni kellett volna a várható intézkedéseket.⁷⁶ Mindezt a Supreme Court megsemmisítette a kormányzati mitigációs tervet.

5. Az állam kártérítési felelőssége a klímaváltozás okozta károkért

Notre Affaire a Tous v. Franciaország⁷⁷ francia ítéletet meghozatalakor az „évszázad ügyeként” tartott számon klímapierek körében, mivel elmarasztalta a francia kormányt a belső jogszabályokban meghatározott cselekvési kötelezettség (duty to act) teljesítésének elmaradása miatt. A Párizsi Közigazgatási Bíróság (Tribunal Administratif de Paris) kimondta a francia kormány felelősségét és konkrét határidő szabása mellett kötelezte a kormányt kibocsátáscsökkentés megvalósítására. A francia ítélet szimbolikus, 1 eurós értékű kártérítést állapított meg a klímaváltozással okozott környezeti károkért. A kártérítés kimondottan szimbolikus összeg volt, amely nem tükrözi a károk ökológiai értékét. A bíróság álláspontja szerint ugyanis a fellépő környezeti károk még helyreállíthatók, ezért nincs szükség anyagi értékük megtérítésére. A bíróság továbbá kötelezte a kormányt 2022. december 31. napi határidővel azonnali és konkrét lépések tételére a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésére vonatkozó kötelezettségvállalásainak teljesítése érdekében, valamint az elmaradt intézkedések folytán fellépő ökológiai károk helyreállítása érdekében. Franciaország az Energia Kódexben kötelezettséget vállalt arra, hogy 2030-ra az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 40 %-kal csökkenti az 1990-es szinthez képest, és a szén-dioxid-semlegességet ér el 2050-re. A bíróság megállapította, hogy Franciaország nem megfelelő adatokkal kalkulált és stratégiai tervezésében a kibocsátáscsökkentés mértéké fokoznia kell.⁷⁸ A bíróság elutasította azt a kereseti kérelmet, hogy Franciaország 78 millió eurót fizessen a kibocsátási célok teljesítésének félévenkénti késedelméért, és kijelentette, hogy a miniszter és a kormány feladata a probléma megoldására irányuló intézkedések meghozatala.

⁷² 6.20. bek.

⁷³ uo.

⁷⁴ 6.21. bek.

⁷⁵ 6.37. bek.

⁷⁶ 6.45. bek.

⁷⁷ *Notre Affaire à Tous és Mások v. Franciaország*, Tribunal Administratif de Paris, No. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, (2021. október 14.), elérhető: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/> (letöltve: 2022. április 21.).

⁷⁸ *Notre Affaire à Tous és Mások v. Franciaország*, Ítélet, 7. szakasz

6. Egyedi ÜHG kibocsátásokkal kapcsolatos állami döntéseket támadó eljárások

Az idetartozó perek egyik alcsoportja annak bíróság általi megállapítására irányul, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárás, illetve egyedi ÜHG-forrásokra vonatkozó engedélyezési eljárás során vizsgálandók legyenek a projekt klímahatásai is. Például 2018-ban a *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*⁷⁹ ügyben, a repülőtereket érintő kormányzati döntést, az ún. ANPS-t támadták meg felperesek, mert az ANPS értelmében a Heathrow repülőtér bővítése lehetővé vált, és álláspontjuk szerint az Egyesült Királyság éghajlatváltozással kapcsolatos kötelezettségvállalásait ez a döntés nem veszi kellően figyelembe. Habár a fellebbviteli bíróság 2020 februárjában a felpereseknek adott igazat és kötelezte a közlekedésügyi minisztert, hogy vizsgálja felül az ANPS-t, megállapítva, hogy a repülőtérbővítés nemcsak most bír komoly jelentőséggel, de hatása érezhető lesz a század második felében is⁸⁰, azonban a beavatkozóként bekapcsolódó Heathrow Reptér a Legfelsőbb Bíróság elé vitte az ügyet, amely 2020 decemberében hatályon kívül helyezte a másodfokú döntést. A jogerős döntés szerint a közlekedési miniszternek diszkrecionális jogköre eldönteni, hogy milyen intézkedéssel éri el a klímacélokot, ugyanakkor az is megállapította, hogy a repülőtérbővítés engedélyeztetése során figyelembe lehet venni ezeket a megfontolásokat.⁸¹

A sikeres eljárások közé tartozik az ausztrál Gloucester-ügy, amelyben a bíróság szerint a bányászati tevékenység megtiltása annak klímahatásai okán jogszerű volt. Az Új-Dél-Walesi Bíróság előtt folyó Gloucester Ltd. ügyben⁸² a felperes Gloucester cég fellebbezett a tervezési miniszter új-dél-walesi külszíni szénbánya engedélyének elutasítása ügyében, amelyben a felperes 21 millió tonna szén előállítását kérvényezte 16 éven keresztül. Az Új-Dél-Walesi Föld és Környezet Bíróság helybenhagyta az engedélykérelem elutasítását és megállapította, hogy a projekt nem szolgálja a közérdeket, miután mérlegelte a projekt költségeit és előnyeit, beleértve a bánya közvetlen és közvetett ÜHG-kibocsátásának éghajlatváltozási hatásait is. A környezetvédelmi tervezésről és értékelésről szóló törvény (EPA) 4.15. szakaszának (1) bekezdése értelmében a kormánynak a fejlesztési kérelem felülvizsgálata során a közérdeket figyelembe kell vennie.

A 2019 februári döntésében a bíróság elismerte az összefüggést az ÜHG-kibocsátások és az éghajlatváltozás között, és elutasította a felperesnek a piac helyettesítésével, a megszorító szabályok következtében a szén-dioxid kibocsátás kiszervezésének (ún. carbon leakage) veszélyével kapcsolatos érveit és annak elméleti lehetőségét, hogy más projektek ellensúlyozzák majd ezeket a kibocsátásokat. Elutasította azt az érvet is, hogy a globális ÜHG-

⁷⁹ *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*, [2019] EWHC 1070 (Admin), elérhető: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/plan-b-earth-v-secretary-of-state-for-transport/> (letöltve: 2022. április 21.).

⁸⁰ *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*, Fellebbviteli Bíróság (Court of Appeal), Ítélet, 227 szakasza (2020. február 27.).

⁸¹ *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*, UK Legfelsőbb Bíróság, Ítélet 135-150. szakaszai (2020. december 16.).

⁸² *Gloucester Resources Limited v Minister for Planning*, New South Wales Land and Environment Court, Ítélet, (2019. február 8.), elérhető: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/gloucester-resources-limited-v-minister-for-planning/> (letöltve: 2022. április 21.).

kibocsátáscsökkentés, mint mechanizmus sem hatékony. A bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy az EPA előírásai megkövetelik az „ökológiailag fenntartható fejlődés elveinek” figyelembevételét az engedélyeztetés során, amely kiterjedhet az éghajlatváltozás hatásainak figyelembevételére is.⁸³

Szintén e körbe tartoznak az egyedi kőolaj- és gázkitermelési projektek engedélyezésének megtámadására irányuló peres eljárások. Ezek közül az egyik legismertebb eljárás a *People v. Arctic Oil-ügy*⁸⁴, amelyben a norvég legfelsőbb bíróság végső fokon elutasította a felperesek kérelmét a Barents-tengeren biztosított olajfúrások engedélyének megsemmisítésére. A kereset jogalapja Norvégia alkotmányának 112. cikkében foglalt egészséges környezethez való jog volt. Habár mind a fellebbviteli, mind a norvég Legfelsőbb Bíróság egyetértett a felperesekkel abban, hogy garantálni kell a norvég alkotmány alapján állampolgárok védelmét a környezeti és éghajlati ártalmaktól, ugyanakkor túl közvetett álláspontja szerint a kapcsolat a kőolajkutatási és -feltárási engedélyek megadása és a kőolaj exportja esetén a kibocsátott ÜHG norvég állampolgárokra való hatása között. A Legfelsőbb Bíróság azzal indokolta döntését, hogy az exportált olaj jövőbeni ÜHG-kibocsátása túl bizonytalan ahhoz, hogy a hivatkozott alkotmányos védelem megakadályozza a kőolajkutatási és -feltárási engedélyek megadását. A felperesek szerint jogsértő volt az is, hogy nem készült uniós jog alatt kötelező stratégiai környezeti hatásvizsgálat a kitermelt olaj elégetéséből származó ÜHG kibocsátás hatásainak felmérése a feltárási engedély megadása előtt. A Legfelsőbb Bíróság szerint azonban ez sem teszi az engedélyt jogellenessé, mert e hatásvizsgálat a későbbi engedélyezési eljárások keretében még pótolható lesz, amennyiben a kutatófúrások valóban találnak kitermelhető energiahordozót a területen. A felperesek 2021-ben az EJEB előtt támadták meg a döntést.

Felperesek több országban is a klímaváltozásra gyakorolt hatásra hivatkozással támadták meg nemzetközi repülőterek bővítésének engedélyezését. A sikertelen eljárások közé tartozik a bécsi reptér kifutóhosszabbításának ügye⁸⁵, amely bár első fokon sikeres volt, ám az osztrák Alkotmánybíróság döntésében azt mondta ki, hogy az alsóbb bíróság mérlegelése során túlzott mértékben vette figyelembe a klímaváltozással és a földhasználattal kapcsolatos jogi érdekeket a szükségességi és arányossági teszt elvégzése során, és nem vette kellő mértékben figyelembe az új harmadik kifutópályához fűzött közérdeket. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint továbbá helytelenül szerepelt az elfogadott kibocsátási előrejelzésekben a légi járművek kibocsátása. A Kiotói Jegyzőkönyvről és a Párizsi Megállapodásról pedig az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy azok Ausztria nemzetközi kötelezettségeit határozzák meg, de a hazai jogi környezetben általánosságban nem alkalmazhatóak.

⁸³ *Gloucester Resources Limited v Minister for Planning*, Ítélet, 486-545. szakaszok, 694. szakasz

⁸⁴ *Greenpeace Nordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy (People v Arctic Oil)*, Borgarting Fellebbviteli Bíróság (Court of Appeal) Ítélet (2020. január 22.) és Norvég Legfelsőbb Bíróság azt helybenhagyó ítélete (2020. december 22.), elérhető: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/greenpeace-nordic-assn-and-nature-youth-v-norway-ministry-of-petroleum-and-energy/> (letöltve: 2022. április 21.).

⁸⁵ *Bécsi Nemzetközi Repülőtér és Alsó-Ausztria Szövetségi tartománya v. Szövetségi Közigazgatási Bíróság, Osztrák Alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof Österreich)* E 875/2017, E 886/2017 (2017 júniusa), elérhető: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/in-re-vienna-schwachat-airport-expansion/> (letöltve: 2022. április 21.).

Karbonintenzív szektorok indirekt támogatásának jogszerűségét is firtatják keresetek. A Greenpeace v. Ausztria ügy⁸⁶ keresete a rövidtávú repülőjáratokra vonatkozó, a vasúti közlekedésnél kedvezőbb adószabályok jogszerűségét támadta. A kereset szerint ez az osztrák adójogi szabályozás alapjogsértő. A kérelem az EJEB 2. és 8. cikkére, az EU Alapjogi Chartájának 2. és 7. cikkére, valamint a törvény előtti egyenlőség elvéből eredeztetve kifogásolta, hogy az ÁFA szabályozás eredményeképpen határon átnyúló járatok hozzáadottérték-adó-mentessége és a belföldi járatok kerozinmentessége hozzájárul az éghajlatváltozáshoz azáltal, hogy olcsóbbá teszi a repülést, mint a vasúti közlekedést. A kereset azt is kifogásolta, hogy az adómentességek a légiközlekedési ágazat számára kedvezményes elbánást jelentenek, ami sérti a törvény előtti egyenlőség alkotmányos elvét. A keresetet végül perlési jogosultság hiányában elutasította a bíróság.

7. Megújuló energiaforrások ki nem aknázása miatti eljárások

A megújuló energiaforrások engedélyeztetésének hiányának alapjogsértő jellege miatt van folyamatban a Maria Khan és mások v. Pakisztán ügy⁸⁷. A 2019-ben indított ügyben a felperesek azzal érvelnek, hogy a kormány elmulasztotta kifejezett előnyben részesíteni a tiszta energiával kapcsolatos projekteket, jóllehet a nap- és szélenergia olcsóbb lett, mint a hagyományos energia, és 2017 decembere és a kereset benyújtása között egyetlen megújulóenergia-projektet sem hagyott jóvá. A felperesek azzal érvelnek, hogy az ÜHG-kibocsátás csökkentésére irányuló hiányosságok sértik a Pakisztán által a Párizsi Megállapodás alatt tett kötelezettségvállalásokat. A felperesek továbbá azzal érvelnek, hogy ezek a jogsértések az alkotmányos jogok megsértését is jelentik. Kijelentik, hogy a pakisztáni felsőbb bíróságok következetes joggyakorlata alapján és a pakisztáni alkotmány 4. és 9. cikke értelmében az alapvető jogok, mint az élethez és a személy biztonságához való jog magában foglalja az egészséges és tiszta környezethez való jogot is és sérelmezik, hogy az intézkedések hiánya sérti az emberi méltósághoz való jogot, összeegyeztethetetlen a demokrácia, az egyenlőség, a társadalmi, gazdasági és politikai igazságosság alkotmányos alapelveivel, beleértve a fenntartható fejlődés és az elővigyázatosság elvét, valamint a nemzedékek közötti méltányosság elvét.

A CJEU a lengyel Wind Mill Act ügyben⁸⁸ előzetes döntéshozatali eljárás keretében azt vizsgálta, hogy a szélerőművek engedélyezésére vonatkozó megkorlátozó szabályok összeegyeztethetők-e az EU joggal, amennyiben azok arányosak és szükségesek. A 2016. május 20-i lengyel Szélerőmű-beruházási Törvény olyan korlátozásokat vezetett be az új

⁸⁶ *Greenpeace és Mások v. Austria*, Osztrák Alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof Österreich), G 144-145/2020-13, V 332/2020-13 (2020. szeptember 30.), elérhető: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/greenpeace-v-austria/> (letöltve: 2022. április 21.).

⁸⁷ *Maria Khan et al. v. Federation of Pakistan*, No. 8960/2019, elérhető: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/maria-khan-et-al-v-federation-of-pakistan-et-al/> (letöltve: 2022. április 21.).

⁸⁸ *Syndyk Masy Upadłości ECO-WIND Construction S.A. w upadłości anciennement ECO-WIND Construction S.A. kontra Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach*, CJEU, Előzetes döntéshozatali eljárás határozat (2020. május 28.),

elérhető:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=229484&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8624977> (letöltve: 2022. április 21.).

szélerőműparkok elhelyezésére vonatkozóan, hogy a lakóépületektől és különleges természeti értékű területektől legalább a magasságuknak tízszeres szorzata távolságban kell elhelyezkedniük, amely lényegében megtiltotta bármilyen szélerőmű megépítését vagy beruházások befejezését Lengyelországban. A CJEU szerint a 2009/28/EK irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan szabályozás, amely a szélerőmű telepítését a szélerőmű és a lakásfunkcióval is rendelkező épületek közötti minimális távolság tiszteletben tartásához köti, amennyiben e szabályozás szükséges és arányos az érintett tagállam összesített kötelező nemzeti célkitűzéseire tekintettel. A szükségesség és arányosság fennállását a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia a CJEU szerint.

8. Vállalati szereplők (nagykibocsátók) elleni mitigációs perek

A klímaperек legújabb hullámában egyedi nagykibocsátókra, azaz vállalatokra is fokozott mitigációs kötelezettséget rónak nemzeti bíróságok. A hágai kerületi bíróság 2021 májusában a *Milieudéfensie v. Royal Dutch Shell* ügyben kötelezte a Shell csoportot kibocsátásainak ambiciózusabb csökkentésére.⁸⁹ Az ítélet elleni fellebbezés jelenleg folyamatban van.

A felperesek a Milieudéfensie NGO valamint 17379 magánszemély voltak, akik azt kérték a bíróságtól, hogy kötelezze az olajvállalatot arra, hogy ÜHG kibocsátásait hozza összhangba a Párizsi Megállapodásban foglalt célokkal. Keresetük jogalapja a holland Ptk-ban foglalt íratlan gondossági kötelezettség (unwritten standard of care) megsértése volt. Kiindulópontként a bíróság is elismerte, hogy a vállalati szereplőket a Párizsi Megállapodás, illetve más nemzetközi klímajogi egyezmények nem kötelezik kibocsátáscsökkentésre. Azonban az egyedi kibocsátók egyedi mitigációs kötelezettségét a bíróság mégis megállapította, mégpedig abból a tényből levezetve, hogy a vállalati szektor ambiciózus kibocsátáscsökkentése nélkül az államok nem lesznek képesek tartani a Párizsi Megállapodás hőmérsékleti céljait.

A Shell csoport anyavállalata (RDS) fenntarthatósági tervében a mitigáció ambíciószintje tekintetében azt vállalta, hogy a mitigáció üteme a társadalom igényeinek változását követi majd, azaz amennyiben a társadalom lassabban halad a karbonsemlegesség felé tartó átmenetben, úgy a vállalatcsoport is mérsékelt ütemben valósítja meg a karbonsemlegességet. A vállalat feltételezései szerint a társadalom 2070. évre éri el a nettó karbonsemlegességet, valamit azzal számolt, hogy 2030. évig limitált lesz a drasztikus kibocsátáscsökkentés lehetősége a már megtörtént fosszilis tőkebefektetések okán, még akkor is, ha agresszív szakpolitikai intézkedések történnének.⁹⁰

Az íratlan gondossági kötelelem tartalmának értelmezésében a bíróság egyrészt tudományos számításokra, másrészt normatív kötőerővel még nem bíró, nemzetközi soft law dokumentumokra támaszkodott. Harmadrészt figyelembe vette, hogy a konszenzusos nézetek szerint milyen kibocsátáscsökkentés mellett tartható be a 1,5°C-os hőmérsékleti cél.

⁸⁹ Hágai Kerületi Bíróság, C/09/571932 /HA ZA 19-379 sz. ítélete (2021. május 26)

⁹⁰ 2.5.12.

A tudományos ismeretek körében a bíróság idézte az ENSZ Környezetvédelmi Programja által kiadott Emissions Gap Report-ot, amely a globális ÜHG-kibocsátások nyomonkövetése alapján megállapítja, hogy az államok elmaradnak a mitigációs vállalásaik teljesítésétől, és még ha be is tartanák a már megtett vállalásaikat, az esetben is már 2030. évre felhasználnák a 2^oC tartáshoz rendelkezésre álló karbonbűdzsájuk 80%-át; míg a 1,5 °C fokos célhoz tartozó karbonbűdzse teljes egésze elfogy 2030-ra (azaz azt követően egyáltalán nem lehetne ÜHG-kibocsátást végezni a felmelegedési cél megsértése nélkül).

A bíróság nagyban támaszkodott az ENSZ Környezetvédelmi Programjának 2019. évben kiadott Production Gap Reportjára is, amely rögzíti, hogy a jelenleg 2030. évig tervezett fosszilis kitermelések által jelentett ÜHG kibocsátás 53%-kal haladja meg azt a szintet, mint ami mellett a 2 °C-os felmelegedés tartható lenne, és 120%-kal haladja meg a 1,5^oC-os felmelegedés tartása mellett még kibocsátható karbonmennyiséget.⁹¹

A soft law erejű dokumentumok közül a bíróság leginkább az ENSZ Guiding Principles on Business and Human Rights című, széles körben elfogadott dokumentumra támaszkodott, amely rögzíti, hogy a vállalkozások is felelősséget viselnek az emberi jogok tiszteletben tartásáért.⁹² Ez a felelősség nem merül ki a jogsértéstől való tartózkodásban, hanem tevőleges kötelezettséget is jelent arra, hogy megfelelő intézkedéseket tegyenek a jogsértések megelőzésére és orvoslására.⁹³ A dokumentum továbbá hangsúlyozza, hogy a vállalatok felelősségének mértéke egyenesen aránylik a vállalat méretével. A bíróság hangsúlyozta, hogy az RDS csoport 1100 vállalkozással bír 160 országban, így a vállalatcsoport világpiaci szinten is jelentős szereplő és ÜHG-kibocsátó. A vállalatcsoport régóta tisztában volt a bíróság szerint mind kibocsátásának mértékével, amelyekről jelentésekben számot is adott, mind annak a klímára gyakorolt káros hatásaival és veszélyeivel.⁹⁴ A vállalati felelősség mértéke attól is függ, hogy a vállalat milyen mértékben van ráhatással az adott ÜHG-kibocsátásokra. Ennek értelmében a bíróság megkülönböztette a vállalat működése során keletkező (Scope 1 és 2) kibocsátásokat, valamint a vállalat beszállítói és fogyasztóihoz köthető ÜHG-kibocsátásokat (Scope 3 kibocsátás).

A szükséges mitigáció mértéke tekintetében a bíróság felidézte, hogy az IPCC jelentések nem normatív természetűek, azaz nem tartalmazznak előírásokat a szükséges mitigáció tekintetében. Azonban konszenzus övezi azt a becslést, miszerint a másfél fokos felmelegedési cél tartása érdekében 2030. évig nettó 45%-os kibocsátáscsökkentésre van szükség a 2010. bázisévhez képest, és 100%-os csökkentésre 2050-ig.

A fentieket figyelembe véve a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az RDS megsértette az íratlan gondossági kötelezettségét. Bár a Shell csoport nem képes egyedül mérsékelni a klímaváltozás problémáját, ez nem mentesíti a cselekvés kötelezettsége alól minden olyan

⁹¹ Milieudefensie v Shell, ítélet, 2.4.6. bek.

⁹² Milieudefensie v Shell, ítélet, 4.1.11-4.4.25. bekk.

⁹³ Milieudefensie v Shell, ítélet, 4.4.12, 4.4.21. bekk.

⁹⁴ Milieudefensie v Shell, ítélet, 4.4.20. bek.

ÜHG kibocsátás tekintetében, amelyre hatást tud gyakorolni.⁹⁵ A vállalatcsoport egyéni felelősségét az a tény sem mérsékli, hogy a székhely szerinti állam még nem teremtette meg a drasztikus mitigáció jogi kötelezettségét, illetve jogi kereteit a vállalatok tekintetében.⁹⁶ A vállalat szintén nem teheti függővé a bíróság szerint ambíciószintjét a társadalom átmenet felé való haladásának mértékétől, illetve versenytársainak magatartásától.

Az ítélet arra kötelezte az RDS csoportot, hogy a 2019. évhez képest legalább nettó 45%-kal csökkentse éves Scope 1, 2, 3 kibocsátásait.⁹⁷ Az ETS rendszerébe tartozó kibocsátások tekintetében a vállalatnak nincs többletkötelezettsége, ám ez csak kis részét teszi ki az RDS teljes kibocsátásának.⁹⁸ A Scope 1 és 2 tekintetében eredménykötelezettsége van a vállalatcsoportnak, míg a Scope 3 csökkentése tekintetében azonban pusztán gondossági kötelezettsége áll fent.⁹⁹

9. Beruházók védelme, részvényesi jogok, fogyasztóvédelmi keresetek

A vállalatok elleni klímaperék egyik alcsoportja fogyasztóvédelmi jogalapon indulnak. Például Massachusetts állam 2019. év végén fogyasztóvédelmi jogalapon indított eljárást az Exxon Mobile olajtársaság ellen, amiért az évtizedeken át szisztematikusan megtevésztette befektetőit és fogyasztóit a klímaváltozással kapcsolatosan.¹⁰⁰ Miközben a vállalat már a '70-es évek óta kiterjedt „in-house” kutatásokat folytatott a klímaváltozás okairól és várható hatásairól a cégvezetők tájékoztatása érdekében, addig a befektetők felé folyamatosan alulértékelt a klímaváltozás okozta üzletági kockázatokat, és a fogyasztók felé is azt kommunikálta, hogy okozati szerepük a kibocsátások terén elhanyagolható.¹⁰¹ Mindezzel az állami hatóságok szerint a vállalat megsértette Massachusetts állam fogyasztóvédelmi törvényét. Az ügy jelenleg is folyamatban van.

A beruházók, illetve a részvényesek jogainak sérelmére alapított keresetek a közép-kelet-európai régióban is egyre többször zárulnak a felperes sikerével. Ide sorolhatók a lengyelországi erőműbezárásokkal kapcsolatos perek.

A ClientEarth v Enea ügyben¹⁰² a lengyel Enea SA-t perelte a ClientEarth non-profit környezetvédelmi jogi szervezet az ENEA részvényeseként, hogy semmisítse meg az 1,2 milliárd eurós 1GW-os Ostrołęka széntüzelésű erőmű megépítését engedélyező határozatot. A

⁹⁵ Milieudéfensie v Shell, ítélet, 4.4.49.

⁹⁶ Milieudéfensie v Shell, ítélet, 4.4.51.

⁹⁷ Milieudéfensie v Shell, ítélet, 4.4.39.

⁹⁸ Milieudéfensie v Shell, ítélet, 4.4.46-47.

⁹⁹ Milieudéfensie v Shell, ítélet, 4.4.52.

¹⁰⁰ *Commonwealth of Massachusetts v. Exxon Mobil Corp.*, docket number: 1:19-cv-12430., elérhető: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/case/commonwealth-v-exxon-mobil-corp/> (letöltve: 2022. április 21.).

¹⁰¹ Lásd: *Commonwealth of Massachusetts v. Exxon Mobil Corp.*, keresetlevél.

¹⁰² *ClientEarth v Enea*, Poznań Regionális Bíróság (Sąd Okręgowy w Poznaniu), Ítélet, (2019. augusztus 1.) elérhető: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/clientearth-v-enea/> - és itt: <https://www.clientearth.org/latest-updates/news/major-court-win-shows-power-of-corporate-law-to-fight-climate-change/> (letöltve: 2022. április 21.).

felperes a cég társasági határozatát támadta meg a Lengyel Kereskedelmi Jogi Kódex alapján, mivel a döntés klímaváltozással összefüggő pénzügyi kockázatot hordoz magában, tekintettel az emelkedő kőszén árakra, az olcsóbb megújuló energiaforrások által támasztott megnövekedett versenyre, valamint az EU energiareformjainak keretében a szénenergiára vonatkozó csökkenő állami támogatásokra. A Poznań Regionális Bíróság helyt adott a környezetvédelmi szervezet részvényesi kifogásainak, és a közgyűlési határozatot megsemmisítette.

10. Finanszírozói felelősség

Egyes perek a klímára káros beruházások finanszírozóinak felelősségét firtatják. Ide tartoznak egyrészt a nemzeti bankok fosszilis kötvényvásárlási programjaival kapcsolatos eljárások. 2021 áprilisában a ClientEarth környezetvédelmi szervezet a belga nemzeti bank programja ellen indított eljárást¹⁰³ mivel álláspontjuk szerint a bank nem teljesítette a rá vonatkozó a környezetvédelmi, éghajlati és emberi jogi követelményeket, amikor kötvényeket vásárolt fosszilis energiahordozó illetve más, nagy ÜHG kibocsátó vállalatoktól. A felperes azt állítja, hogy a program keretében vásárolt kötvények több, mint felét az ÜHG-t intenzíven kibocsátó ágazatokba fektették, és ezért a program súlyosbítja az éghajlati válságot. A beadvány jogalapja az EU működéséről szóló szerződés 11. cikkének (integráció elve) és az EU Alapjogi Chartájának 37. cikkének megsértése volt. A Brüsszeli Elsőfokú Bíróság eljárásjogi okokra tekintettel visszautasította a keresetet, a felperes fellebbezett.

Másrészt e kategóriába sorolhatók azok a perek is, amelyeket nyugdíjalapok ellen indítanak azok tagjai az alapok fosszilis befektetéseivel kapcsolatban. A McVeigh v. Retail Employees Superannuation Trust ügyben¹⁰⁴ az Ausztália Szövetségi Bírósága előtt a felperesek vitatták, hogy sérültek az alap tagjainak információi, amiért a nyugdíjalap nem válaszolt kielégítően a befektetések klímakockázatainak figyelembevételével kapcsolatos kérdéseikre. Azonban a döntés meghozatala előtt a felek egyezsége kötötték, így a bíróság az ügy érdemében nem döntött.

11. Adaptációs perek

Az adaptációs perek száma eddig még viszonylag csekély. Egy kivételes ügy a *Lluya v. RWE AG* ügy, amely az Esseni Kerületi Bíróságon indult adaptációs költségek megtérítése iránt. Első fokon a bíróság elutasította egy perui mezőgazdasági termelő kártérítés iránti kérelmét, amelyet egy közeli gleccsertő éghajlatváltozás miatti olvadása által előidézett árvíz kockázatokkal kapcsolatban terjesztett elő. A felperes az Andokban él, szülővárosát, Huarazot már többször elárasztotta a tó, emiatt igen költséges árvíz kockázat-csökkentő intézkedéseket kellett

¹⁰³ *ClientEarth v. Belgian National Bank*, Brüsszeli Elsőfokú Bíróság, elérhető: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/clientearth-v-belgian-national-bank/> (2022. április 21.).

¹⁰⁴ *McVeigh v. Retail Employees Superannuation Trust*, Ausztália Szövetségi Bíróság (Federal Court of Australia) elérhető: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/mcveigh-v-retail-employees-superannuation-trust/> (letöltve: 2022. április 21.).

megtennie. A pert az RWE ellen indították, amely a legnagyobb német villamosenergia-termelő cég és a helyi energiaszolgáltató anyavállalata, amely a bruttó üvegházhatású gázkibocsátáshoz 0,45 százalékkal járul hozzá. A felperes álláspontja szerint a kibocsátások és az árvíz kockázat között „jogi értelemben” vett okozatiság fennáll, így a kárenyhítési költségek 0,45 százalékanak megtérítését követelte az energiacégtől. Az elsőfokú bíróság ugyanakkor egy „lineáris okozati lánc” hiányát állapította meg, és azzal érvelt, hogy „az okozati hozzájárulások rengetegében lehetetlen hozzárendelni a konkrét károkat azok tényleges okozójához”.¹⁰⁵ Ezért a keresetet elutasították.

A fellebbezési eljárás jelenleg a Hamm-i Fellebbviteli Bíróság előtt van folyamatban, amely elrendelte a bizonyítási eljárás megkezdését, illetve 2018-ban elutasította a felperes RWE eljárási kifogásait, 2019-ben helyszíni szemlét rendelt el Peruban, de a pandémia hatására a helyszíni szemle megtartása jelenleg is akadályba ütközik.¹⁰⁶

12. Nemzetközi bíróságok gyakorlata

Az éghajlatváltozással kapcsolatos igényeket egyre többször terjesztenek regionális és nemzetközi bírói fórumok elé is. A nemzetközi jogi eljárások egyik fő kérdése, hogy milyen potenciális jogalapjai lehetnek az éghajlatváltozásból eredő kártérítési kereseteknek. Annak ellenére, hogy az ENSZ éghajlatváltozásról szóló 2015. évi Párizsi Megállapodása¹⁰⁷ határozottan elutasítja a „veszteség és kár” című rendelkezéseknek egyfajta kártérítési igényt megalapozó fogalomként való értelmezését,¹⁰⁸ széles körben támogatott nézet, hogy ilyen igények felmerülhetnek a nemzetközi szokásjog alapján.¹⁰⁹

Egyre többször merül fel annak igénye, hogy nemzetközi bírói fórum is nyilvánítson véleményt a klímaváltozással kapcsolatos államfelelősség kérdésében. Például szigetállamok egy csoportja régóta tárgyal annak lehetőségéről, hogy az ENSZ Közgyűléséhez forduljanak annak érdekében, hogy az a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményét kérje az egyes államok

¹⁰⁵ *Lliuya v. RWE AG*, Case No. 2 O 285/15, Judgment (15 December 2016), Essen District Court, az ítélet nem hivatalos angol fordítása elérhető: blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2016/20161215_Case-No.-2-O-28515-Essen-Regional-Court_decision.pdf.

¹⁰⁶ Az ügy előzményeinek frissítései elérhetők: <https://germanwatch.org/en/huaraz>.

¹⁰⁷ Az Egyesült Nemzetek éghajlat-változási keretegyezményének Párizsi Megállapodása, Párizs, 2015. december 12., hatályos 2016. november 4. óta, Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

¹⁰⁸ A Párizsi Megállapodás 8. cikke megadja a „veszteség és kár” fogalmát. További részletekhez a jogi tartalmáról lásd BODANSKY, D. – BRUNNÉE, J. – RAJAMANI, L.: *International Climate Change Law*. Oxford, 2017. 238–239. o.

¹⁰⁹ VOIGT, C.: State Responsibility for Climate Change Damages. *Nordic Journal of International Law*, 77. (2008) 1–2., 1–22., 7–9. o.; FAURE, M. G. – NOLLKAEMPER, A.: International Liability as an Instrument to Prevent and Compensate for Climate Change. *Stanford Journal of International Law*, 26. (2007) 23., 123–179., 144. o. Lásd még Fidzsi, Kiribati, Nauru, Pápua Új-Guinea és Tuvalu az éghajlatváltozásról szóló ENSZ keretegyezményhez letétbe helyezett nyilatkozatát, amely kifejezetten megerősíti, hogy az egyezmény „semmiképpen sem jelent lemondást a nemzetközi jog szerinti jogokról az éghajlatváltozás káros hatásaiért való állam felelősség tekintetében”.

éghajlatváltozás elleni küzdelemmel kapcsolatos nemzetközi jogi felelősségéről.¹¹⁰ Egyre sűrűbben merül fel annak lehetősége is, hogy a Tengerjogi Törvényszék adjon ki tanácsadó véleményt az államok Tengerjogi Egyezmény szerinti éghajlatváltozással kapcsolatos kötelezettségeiről. 2004 óta a Világörökségi Egyezményt adminisztráló Világörökségi Bizottsághoz is benyújtottak petíciókat az éghajlatváltozás által veszélyeztetett világörökségi helyszínek védelme érdekében.¹¹¹

Hangsúlyozandó, hogy a klímapierek nemzetközi bírói fórumok előtt még nem arattak a nemzeti eljárásokhoz hasonló sikereket. 2005-ben az arktiszi területeken élő inuitok szövetsége, az *Inuit Circumpolar Conference* nevű szervezet nyújtott be kérelmet az Egyesült Államok ellen az Amerika-közi Emberi Jogi Bizottság előtt, amely az Amerika-közi Emberi Jogi Bíróság eljárásának előszobája. A panaszosok állítása szerint az Amerikai Egyesült Államok nem tett semmit az ÜHG-kibocsátás csökkentése érdekében, amely globális felmelegedéshez vezetett, ennek folytán elvékonyodott a jégtakaró, ellehetetlenítve az inuitok hagyományos életmódját és megélhetését. A beadvány szerint mindezzel az Egyesült Államok megsértette az Emberi Jogok Amerikai Deklarációjában foglalt emberi jogokat.¹¹² A Bizottság elutasította a 167 oldalas petíció feldolgozását,¹¹³ az okozati kapcsolat hiányára való hivatkozással. Ezt követően azonban megnőtt az emberi jogi alapokon indított eljárások száma, különösen az európai regionális rezsimben, amelyet a következő pont tárgyal.

13. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata

Az EJEB előtt jelenleg három, klímaváltozással kapcsolatos ügy is folyamatban van. Ezekben az ügyekben a kérelmet elfogadhatóságáról sem döntött még a bíróság, így a tényállások és beadványok ismertetésére szorítkozik az alábbi összefoglaló.

Az első ügy a Portugál gyermekek keresete néven emlegetett stratégiai per, a kérelmet Duarte Agostinho és más portugál gyermekek illetve fiatalok adták be az Európa Tanács 33 országa, köztük Magyarország ellen 2020. folyamán.¹¹⁴ A panaszosok az EJEE élethez, magánélethez való joguk és az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésére hivatkoznak, amiért az alperes államok elégtelen klímaintézkedései folytán még életükben

¹¹⁰ Uo. 466. o.

¹¹¹ Részletesebben lásd THORSON, E. J.: *The World Heritage Convention and Climate Change: The Case for a Climate-Change Mitigation Strategy beyond the Kyoto Protocol*. In BURNS, W. C. G. – OSOFSKY, H. M. (eds): *Adjudicating Climate Change*. Cambridge, 2010. 255–271. o.; OSOFSKY, H. M.: *Climate change and dispute resolution processes*. In RAYFUSE, R. – SCOTT, S. V. (eds): *International Law in the Era of Climate Change*. Cheltenham, 2012. 350–370., 353–355. o.

¹¹² „Inuit petition filed with the Inter-American Commission on Human Rights to Oppose Climate Change Caused by the United States of America”, elérhető: <https://www.inuitcircumpolar.com/press-releases/inuit-petition-inter-american-commission-on-human-rights-to-oppose-climate-change-caused-by-the-united-states-of-america/>. A kérdés további kifejtéséért lásd OSOFSKY, H. M.: *The Inuit Petition as a Bridge? Beyond Dialectics of Climate Change and Indigenous Peoples' Rights*. In BURNS, W. C. G. – OSOFSKY, H. M. (eds): *Adjudicating Climate Change*. Cambridge, 2010. 272–290. o.

¹¹³ Az Amerikai Egyesült Államok Emberi Jogi Bizottságához az Amerikai Egyesült Államok által okozott éghajlatváltozás ellen benyújtott Inuit petíció. www.inuitcircumpolar.com/inuit-petition-inter-american-commission-on-human-rights-to-oppose-climate-change-caused-by-the-united-states-of-america.html.

¹¹⁴ Duarte Agostinho és mások v. Portugália és mások ügy.

katasztrofális mértékű felmelegedéssel és klímaváltozással fognak szembesülni. A kérelem szerint a jelenlegi klímavédelmi vállalások elégtelenek, és az államok tétlensége folytán az egyre gyakoribbá váló erdőtüzek és pusztító időjárási szélsőségek a most felnövekvő nemzedék tagjainak számos emberi jogának sérelmére vezet.

A második EJEB által kommunikált klímapert 2021-ben indították svájci idős hölgyek az EJEE élethez, magánélethez és tisztességes eljáráshoz, valamint hatékony jogorvoslathoz való joguk sérelme miatt Svájc ellen, amiért a svájci jog nem teszi lehetővé, hogy az állam mitigációs intézkedéseit bíróság előtt vitathassák.¹¹⁵ A felperesek 65 év feletti nők, érvelésük szerint rájuk nézve életkorukból kifolyólag a társadalom többi tagjához képest még károsabb hatással járnak majd a klímaváltozás folytán egyre intenzívebbé váló hőhullámok. Azt kérik az EJEB-től, hogy ítéljen meg kártérítést nemvagyoni káraikért, és kötelezze az alperest a megfelelő jogalkotási lépések megtételére a jogsérelmek megelőzésére.

A harmadik klímapert 2021 decemberében kommunikálta az EJEB. A panaszt két NGO, köztük a Greenpeace norvég szervezete valamint 6 magánszemély indította Norvégia ellen, amiért a norvég hatóságok olajkitermelést engedélyeztek a Bering-tengeren.¹¹⁶ A norvég legfelsőbb bíróság elutasította keresetüket, amelyet az alkotmányban garantált egészséges környezethez való alapjogra hivatkozva indítottak. Az EJEB előtti indítványban a kérelmezők az élethez, magánélethez való jog sérelmére, valamint ezekkel összefüggésben a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmére és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára hivatkoznak. Érvelésük szerint a kitermelés engedélyezése folytán bekövetkező ÜHG-kibocsátás alapvető jogaik sérelmére vezet.

Az emberi jogi perek során felmerülő dogmatikai kérdéseket az 15.8 pont tárgyalja részletesen.

14. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata

Az Európai Unió Bírósága (CJEU) előtt eddig még nem volt sikeres klímaper. A CJEU semmisségi eljárásban tudja vizsgálni az uniós klímajogi másodlagos jogforrások (rendeletek, irányelvek) érvényességét és azok összhangját magasabb rendű jogforrásokkal, tipikusan az EU elsődleges jogával és az EU által aláírt nemzetközi szerződésekkel. A klímaperek felperesei ebben az eljárástípusban tudnák vitatni az uniós klímajogi jogalkotás ambícióhiányát. Azonban a semmisségi eljárásban a magánszemélyek számára igen nehéz, szinte lehetetlen a perlési jogosultság megalapozása az általános hatályú uniós jogi aktusokkal, így a klímavédelmi joganyaggal, szemben. A vonatkozó Plaumann-teszt ugyanis igen megszorító kritériumokat állít a magánszemélyek számára e tekintetben.

Az igen nagy visszhangot kiváló első klímapert 2018-ban indították. Az Armando Ferrão Carvalho és Mások v. Európai Parlament és Tanács ügyet az emberek klímaügyeként

¹¹⁵ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, Application no. 53600/20.

¹¹⁶ Greenpeace Nordic and Others v. Norway, Application no. 34068/21.

(People's Climate Caseként) is szokás hivatkozni. A keresetet 10 család, köztük gyermekek nyújtották be felperesként Portugáliából, Németországból, Franciaországból, Olaszországból, Kenyából, Fijiből valamint a számi őslakos közösség képviselői. A kereset szerint az EU hatályos klímajogalkotási aktusai sértik az EU által is aláírt és ratifikált ENSZ Klímaváltozási Keretegyezményt, a Párizsi Megállapodást, az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződést valamint az EU Alapjogi Chartáját, amiért az 1990. évi bázisévhez képest mindössze 40%-os csökkentést írnak elő 2030-ig, ami nem biztosítja, hogy a felperesek alapvető jogainak védelme érdekében az EU megfékezze a veszélyes klímaváltozást. A támadott jogi aktusok az emissziókereskedelmi rendszert létrehozó 2003/87/EC irányelv, az erőfeszítés megosztási 2018/842/EU rendelet valamint a földhasználati, földhasználat-változási és erdészeti szektorra vonatkozó (LULUCF) 2018/841/EU rendelet voltak.

A Törvényszék elsőfokon¹¹⁷ a felperesek perlési jogosultságának hiányát állapította meg összhangban korábbi megszorító gyakorlatával. A Törvényszék szerint a felperesek nem teljesítették a Plaumann-tesztben előírt „közvetlen és személyes érintettség” követelményét, annak ellenére, hogy a felperesek részletesen előadták, hogy foglalkozásuknál, illetve lakhelyüknél fogva hogyan hat majd ki rájuk közvetlenül negatív módon a klímaváltozás. A magánszemélyek perlési jogosultságának e megszorító értelmezését az Európai Unió Bírósága is fenntartotta 2021. március 25-i ítéletében.¹¹⁸

15. A klím perek főbb jogdogmatikai kérdései

15.1. Jogi vagy politikai kérdés-e a klímapolitika ambíciószintjének meghatározása?

A klím perek egyik visszatérő kérdése, hogy a nemzeti klímapolitikai vállalások megfelelőségét a bíróságok egyáltalán vizsgálhatják-e, vagy azok a bírósági hatáskörön kívül álló politikai vállalások, amelyekről a hatalmi ágak elválasztása értelmében a bíróság nem jogosult dönteni.

A bírói joggyakorlatot kezdetben megosztotta a kérdés, különösen az Egyesült Államokban, ahol az ún. politikai kérdés doktrína értelmében a szakpolitikai kérdésekben a bíróságok nem jogosultak dönteni, így a mitigációs perek jó része az angolszász jogrendszerben eleve sikertelen. Az Egyesült Királyságban erre példaként szolgál a *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport* ügyben is, ahol a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a közlekedési miniszternek diszkrecionális jogköre eldönteni, hogy milyen intézkedéssel éri el a klímacélokat.

¹¹⁷ T-330/18. sz. ügy

¹¹⁸ C 565/19 P. sz. ügy

Európában a kérdésre épp ellenkező választ adnak a bírói fórumok. A mitigációs ügyekben eddig ítéletet hirdető nemzeti bíróságoknak gyakorlatilag egységes az álláspontja a tekintetben, hogy a klímapolitikai vállalások alapvető kihatással vannak az állampolgárok alapvető emberi jogaira, ezért azokkal szemben biztosítani kell a bírói jogorvoslat lehetőségét. Ezt az álláspontot a Velencei Bizottság is megerősítette, amikor elvi érveléssel kimondta, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szükségessé és legitimé teszi azt, hogy az érdekeiket érintő állami döntéseket a bíróságok vizsgálhassák.¹¹⁹ A bírák és klímajogi szakértők együttes állásfoglalása is azt hangsúlyozza, hogy a hatalmi ágak elválasztása nem sérül akkor, ha a bíróságok vizsgálják, hogy a nemzeti mitigációs vállalások mennyiben felelnek meg a nemzeti illetve a nemzetközi jog alatt fennálló kötelezettségeknek.¹²⁰

Az Urgenda-ügyben is felmerült e probléma, mivel a holland kormány álláspontja szerint a klímapolitika ambíciószintjének meghatározása politikai kérdés, amely a parlament és a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik, és az nem az igazságszolgáltatás kompetenciája. Mivel a nemzetközi megállapodások, mint a Cancúni Megállapodás, *tényként* rögzítette, hogy 25-40%-os kibocsátáscsökkentés mellett tűnik tarthatónak a 2°C-okos hőmérsékleti cél, azonban *jogi kötelezettséget* e célszám elérésére a nemzetközi jogi egyezmények nem teremtenek. Jogi kötelezettség csak a hőmérsékleti cél tartása tekintetében áll fent. Így tehát nem triviális az a megállapítás, hogy a kormányt saját nemzeti bírósága kötelezheti az önként vállalt mitigációs célnál szigorúbb kibocsátáscsökkentésre. A holland legfelsőbb bíróság azonban határozottan amellett foglalt állást, hogy a mitigációs célok ambíciószintje bíróság előtt vitatható kérdés.¹²¹

Hasonlóan foglalt állást a belga bíróság is¹²² és a francia bíróságok is a 2021-ben meghozott Grande-Synthe¹²³ és a Notre Affaire a Tous v. Franciaország¹²⁴ ügyekben, valamint az ír Legfelsőbb Bíróság is az NMP törvényekkel való összhangja kapcsán.¹²⁵ A nemzeti bíróságok gyakorlata tehát egységes a tekintetben, hogy a klímajogi vállalások bíróság által felülvizsgálható kötelezettségek.

15.2. A kormány diszkrecionális jogkörébe tartozik-e a mitigációs útvonal megváltoztatása?

Az előző pontban tárgyalt kérdéshez szorosan kapcsolódik, hogy a kormányok mérlegelési szabadsága vajon kiterjed-e arra, hogy jövőbeli mitigációs vállalásaikat átütemezzék. Ez a kérdés legkifejezettebb módon az Urgenda-ügyben merült fel. A holland kormány ugyanis 2011-ben 30%-ról 20%-ra csökkentette az első, 2020. év végéig teljesítendő mitigációs célszámát, és helyette az évszázad második felére irányzott elő drasztikus és gyors csökkentést. E két ÜHG kibocsátási nyomvonal között a bíróság érvelése szerint azonban a kormány nem válthat át szabadon, mert azok felmelegítő hatása, és így az alapvető jogokra gyakorolt hatása

¹¹⁹ Velencei Bizottság, Opinion No. 997/2020 (Strasbourg, 2020. október 9.) 114. bek.

¹²⁰ Declaration on Climate Change, Rule of Law and the Courts, 2021, elérhető itt: <https://www.biicl.org/climate-change-declaration?cookieset=1&ts=1646139137>

¹²¹ Urgenda-ügy, Legfelsőbb Bíróság: ítélet (2019) 8.3. szakasz

¹²² Klimatzaak, ítélet.

¹²³ Commune de Grande-Synthe és mások, Ítélet, 2. pont

¹²⁴ Notre Affaire à Tous és mások v. Franciaország, Ítélet, 7. szakasz

¹²⁵ Friends of the Irish Environment CLG v The Government of Ireland 6.27. bek.

nem egyenértékű. A politikai döntéshozatal korlátja a természettudományban rejlik. A CO₂ molekula kibocsátása után ugyanis a légkörben maradhat akár 200 évig is,¹²⁶ így a molekulák felhalmozódása folytán a korábbi kibocsátások felmelegítő hatása még több száz évig érezhető. Ez azt is jelenti, hogy a később végrehajtott CO₂ kibocsátás-csökkentés – legyen az mégoly drasztikus is – összességében sokkal melegebb légkört eredményez, mint a fokozatos, de korábban megkezdett kibocsátás-csökkentés. Ezért a két mitigációs nyomvonal hatásában nem egyenértékű, ezért a döntéshozók nem szállíthatják le a mitigáció ambíciósintjét rövidtávon a hosszútávú drasztikus csökkentés ígéretével.

15.3. Az okozati kapcsolat megállapításának nehézségei, a részoksági összefüggés

Az éghajlattudomány körében konszenzus övezi az emberi tevékenység döntő oksági szerepét a klímaváltozás tekintetében. Az IPCC összefoglaló jelentése szerint „rendkívül valószínű, hogy a globális felszíni hőmérséklet 1951-től 2010-ig megfigyelt növekedésének több, mint felét az üvegházhatást okozó gázok koncentrációjának antropogén növekedése és más antropogén nyomások együttese okozta”.¹²⁷ Ezen egyértelmű megállapítás ellenére azonban bonyolult jogi kérdéseket vet fel annak megválaszolása, hogy egy adott ÜHG kibocsátó (állam vagy nagyvállalat) mennyiben tekinthető a globális klímaváltozás során bekövetkező káros jelenségek jogi szempontból is releváns „okának”, amely megalapozza a károkért való jogi felelősségét.

Az ok-okozatiság követelményét a természettudomány, illetve a jogtudomány egymástól eltérő módon értelmezi,¹²⁸ amelyből egy per során számos probléma származik. Míg természettudományos értelemben a legkisebb mértékű ÜHG kibocsátás is részét képezi annak a bonyolult oksági hálózatnak, amely globális felmelegedést eredményez, addig a jogtudomány nem feltétlenül tekint minden efféle ténybeli oksági tényezőt jogilag releváns oknak. Az angolszász jogrendszerek jellemzően *a sine qua non (but-for)* okozatiság elvét fogadják el, amely szerint csak az a magatartás tekinthető egy kár okának, amely hiányában az adott kár nem következett volna be.¹²⁹ Ez egy igen szigorú oksági mérce, hiszen azok az oksági tényezők, amelyek csak hozzájárultak egy eredmény kialakulásához – akár még komoly részük is volt annak előidézésében, bár nem minősülnek *sine qua non* oknak – nem lesznek jogilag releváns okok. A magyar Polgári Törvénykönyv például az előreláthatóság fogalmát használja a jogilag releváns okok, illetve következmények leszűkítésére. Ennek értelmében a károkozó az oksági láncolat részét képező okozatok közül csak azon következményekért felel, amelyek bekövetkezését előre látta, illetve előre kellett látnia.¹³⁰ Így adott esetben egy magatartás – bár

¹²⁶ A CO₂ légköri élettartamát nem lehet egységesen meghatározni, mert különböző sebességű folyamatok távolítják el a légkörből. E folyamatok becsült sebesége 5-200 év között változik. Lásd: IPCC Third Assessment Report, 2001, Working Group I: The Scientific Basis, Table 1. elérhető: <https://archive.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg1/016.htm>

¹²⁷ IPCC Climate Change 2014 Synthesis Report, Summary for Policymakers, 5. Elérhető: www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf

¹²⁸ Sulyok Katalin: Science and Judicial Reasoning – The Legitimacy of International Environmental Adjudication (Cambridge University Press, 2021), 2. fejezet.

¹²⁹ The American Law Institute, *Third Restatement of the Law of Torts for Physical and Emotional Harm*, p. §26.

¹³⁰ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 6:521§

tényszerűen az oksági láncolat részét képezi – nem minősül jogilag releváns oknak egy káros következmény tekintetében.

A klímaváltozás jelenségét számos természetes és mesterséges ÜHG forrás kibocsátása együttesen idézi elő. Az egyedi kibocsátások oksági hatása egyrészt kumulatív,¹³¹ mivel az ÜHG gázok a légkörben felhalmozódnak, és kémiai összetételüktől függő ideig nem bomlanak le. Az egyes ÜHG kibocsátásoktól a klímakárig vezető oksági lánc azonban igen hosszú és összetett, amelyet számos ponton megszakítanak közbeeső természetes eredetű okok. Az ÜHG gázok egy része ugyanis természetes forrásból származik. Az ÜHG gázok jelentette felmelegítési kényszer ráadásul az óceánok hőelnyelő képessége egy ideig képes kompenzálni, ezért szoros értelemben véve csak egy bizonyos átcsapási pontot követő ÜHG kibocsátások okozzák a klímaváltozás most jelentkező káros hatásait. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a klímarendszerben számos pozitív visszacsatolási, ún. öngerjesztő folyamat működik, amely miatt a végül bekövetkező kár mértéke nem feltétlenül arányos az egyedi kibocsátások mértékével. Mindezt képletesen szólva a veszélyes mértékű klímaváltozás előidézését “ezer halálos törszúráshoz”¹³² lehet hasonlítani, amely “törszúráások” közül a jogi okozatisági mércéknek kell kiválasztani a „halál” jogilag relevánsnak tekintett okait. A kibocsátások kumulatív hatása és a köztük lévő szinergiák miatt pedig az “előrelátható” vagy “közvetlen” okok köre igen nehezen határozható csak meg a számtalan felmelegedést eredményező oksági tényező – azaz természettudományos nyelven szólva: éghajlati kényszer¹³³ – között.

A több károkozó által együttesen okozott kár problematikájára a jogtudomány egyik válasza a fentebb már ismertetett *sine qua non* okozatiság. Eszerint a több kumulatív oksági tényező közül csak az tekintendő oknak, amely hiányában a kár nem következett volna be. Mint arra fentebb utaltunk, a *sine qua non* okozatiság elvét igen kevés ÜHG forrás elégíti ki.

A másik lehetséges válasz a részoksági összefüggés elismerése. Eszerint bármely károkozó a felmerült kár okának tekinthető attól függetlenül, hogy egy adott részok csak kis mértékben járult hozzá a következményhez, így adott esetben annak hiányában is beállt volna a káros következmény. A már ismertetett *Massachusetts v. EPA* döntésben az Egyesült Államok Legfelső Bírósága e részoksági összefüggés álláspontjára helyezkedett, amikor a perlési jogosultság körében az Egyesült Államok alkotmányjogában irányadó okozatisági követelményt vizsgálta. A túl hosszú okozati láncok problémáját illetően a bíróság határozottan úgy vélekedett, hogy „[a] katasztrofális károk kockázata – ugyan távoli – mindazonáltal valós”.¹³⁴ Másként fogalmazva, a Legfelsőbb Bíróság nem engedte, hogy az éghajlatváltozás tudományában rejlő bizonytalanságok megakadályozzák Massachusetts állam

¹³¹ Voigt, ‘State Responsibility for Climate Change Damages’, 15.

¹³² Peel, ‘Issues in Climate Change Litigation’, 17–18.

¹³³ A fogalom meghatározásáról lásd: Gelencsér András: Éghajlatváltozás és emberi tevékenység, Magyar Tudomány (2017) pp. 674-679. „Éghajlatváltozás akkor következik be, amikor a Föld globális energiamérlegének nagyjából állandónak tekinthető (ún. kvázistacionárius) egyensúlyát valamilyen külső vagy belső tényező változása új egyensúlyi állapot felé mozdítja. Ezeket a tényezőket az ún. éghajlati kényszer elemeinek nevezzük, utalva arra, hogy ezek befolyásolni tudják Földünk éghajlatát.”

¹³⁴ Uo. 23. oldal.

természettudományos alapú, okozatiságra vonatkozó kérelmének sikerét.¹³⁵ Bár Massachusetts partvidékének elsüllyedése tekintetében az elmaradt szövetségi szabályozás nem tekinthető kizárólagosan meghatározó, azaz *sine qua non* oknak (azaz amely hiányában a káros következmény nem következett volna be), a Legfelső Bíróság megállapította a jogilag releváns ok-okozati összefüggést az autóflottából származó ÜHG kibocsátás és a bekövetkezett károk között.

Más okozati tesztet választott azonban az essen kerületi bíróság a *Lliuya v. RWE AG* ügyben, amikor elutasította a felperes perui farmer keresetét a német RWE áramszolgáltatóval szemben. A kereset azon költségek egy részének megtérítésére irányult, amelyet a Huaraz településhez közeli gleccsertő fokozott árvíz kockázatainak mérséklése érdekében épített a helyi közösség, miután többször elárasztotta településüket a tó. Az alperes a német RWE áramszolgáltató volt, amelynek helyi leányvállalata jelentős ÜHG forrás a régióban. Az elsőfokú bíróság szerint ebben az esetben hiányzott a "közvetlen okozati kapcsolat" a leányvállalat kibocsátása és az árvizek között, mivel a nagyszámú "okozati tényező hozzájárulásából képtelenség egy egyedi káreseményt egy egyedi kibocsátóhoz hozzárendelni".¹³⁶ A felperesi fellebbezést követő másodfokú eljárás jelenleg folyamatban van, és a bíróság már elrendelte a bizonyítási eljárást.¹³⁷

Az ausztrál Gloucester-ügy hivatkozással él az Urgenda ítéletre e körben¹³⁸ és megállapítja, hogy fennáll az okozati összefüggés a projekt össz-ÜHG kibocsátása és a klímaváltozás és következményei között akként, hogy a projekt kibocsátásai hozzáadódnak a világ ÜHG kibocsátásaihoz ezzel növelve az atmoszféra ÜHG koncentrációját ezáltal a nagy valószínűséggel közvetett hatással bír a környezetre és a klímára. Az ítélet idézi is az Urgenda ítélet¹³⁹ azon pontját, amely megállapította, hogy a kártérítési ügyekhez hasonló specifikus okozati összefüggés bizonyítására nincs szükség, tehát elég annak bizonyítása, hogy valós veszély áll fenn a klímakárok bekövetkezésére és az intézkedéssel elérhető az megakadályozható, azaz elháríthatók a klímaváltozás veszélyei.

¹³⁵ A felek beadványaiban és a bírák indoklásában megjelenő tudományos bizonytalanság eszméinek és felhasználásának részletes értékeléséhez lásd VON BURG, R.: *The Supreme Court cleans the air: legal and scientific standards for argument in Massachusetts v. EPA. Argumentation and Advocacy*, 53. (2017) 1., 41–58. o.

¹³⁶ *Lliuya v. RWE AG*, Case No. 2 O 285/15, ítélet (2016. december 15.), Essen Kerületi Bíróság, az ítélet nem hivatalos angol nyelvű fordítása elérhető itt: blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2016/20161215_Case-No.-2-O-28515-Essen-Regional-Court_decision.pdf. A szerző saját fordítása, eredeti megfogalmazás: „a myriad of causal contributions, it is impossible to attribute specific damages and impairments to their individual causers”.

¹³⁷ Az üggyel kapcsolatos fejlemények nyomon követhetők az alábbi linken: <https://germanwatch.org/en/huaraz>.

¹³⁸ *Gloucester Resources Limited*, New South Wales Land and Environment Court, Ítélet, (2019. február 8.), 522-526. szakasz

¹³⁹ Urgenda-ügy, Hági Fellebbviteli Bíróság: ítélet (2019) 64

15.4. Kis kibocsátó államok felelőssége: részleges felelősség

A mitigációs perek alperesei rutinszerűen azzal érvelnek, hogy ők maguk elenyésző mértékben járulnak csak hozzá a globális ÜHG kibocsátáshoz, amely aggregát módon, általuk sem vitatott módon, veszélyes mértékű klímaváltozáshoz vezet.

A bíróságok azonban ennek ellenére már számos esetben megállapították a relatíve kis kibocsátó államok felelősségét is. Az Urgenda-ügyben a holland legfelsőbb bíróság kimondta, hogy a „részleges okozatiság igazolja a kibocsátó részleges felelősségét”, így egy viszonylag kisméretű kibocsátó állam is felelősségre vonható az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentésében játszott szerepéért.¹⁴⁰ Ugyanerre a következtetésre jutott a Neubauer-határozat is, amikor hangsúlyozta, hogy az államnak akkor is alkotmányos kötelezettsége a klímaváltozás elleni küzdelem, ha egymaga nyilvánvalóan képtelen a probléma orvosolására.¹⁴¹ Továbbmenve azt is kimondta a német Szövetségi Alkotmánybíróság, hogy a klímaváltozás elleni küzdelem nemzetközi dimenziója folytán Németország köteles más országokkal való együttműködésre a klímavédelem terén, és köteles végrehajtani a nemzetközi szinten tett vállalásait.¹⁴² Lényegében a részoksági tényezők jogi felelősségére támaszkodott a hágai kerületi bíróság a Shell-döntésben is, amikor megállapította, hogy a Shell-csoport kibocsátásai a Wadden régióban és Hollandiában élő felpereseket érő klímakárok jogilag releváns okainak tekintendők,¹⁴³ ezért jogi felelősség terheli azok csökkentése tekintetében.

15.5. Egy adott államra eső méltányos mitigációs teher („fair share”) meghatározásának módszere

A klímapierek egyik közös elvi pontja, hogy a nemzeti vállalások elégtelenségének vizsgálatához a bíróságnak szüksége van megalapozott tudományos számításokra a tekintetben, hogy az adott államnak mekkora részt kellene vállalnia a globális mitigációs teherből, azaz mekkora a méltányosan rá eső mitigációs teher (az ún. „fair share”). A nemzetközi jogi kötelezettségek ugyanis csak a hőmérsékleti cél tekintetében kötik az államot, ám nem tartalmaznak jogilag kötelező mitigációs célszámot. Ezért a hőmérsékleti célt először konvertálni kell az államok által még kibocsátható karbonmennyiségre. Ezt a karbonmennyiséget, amely még az államok rendelkezésére áll a hőmérsékleti cél megtartása mellett, karbonbűdzsének nevezik. A hőmérsékleti célokat tehát először karbondűzsévé kell konvertálni, amelyben az IPCC jelentések nyújtanak fogódzót. Az IPCC jelentések összegzik az e téren született tudományos kutatásokat, amelyek becslések útján számszerűsítik a globális karbonbűdzsét a másfél, illetve a 2°C-os hőmérsékleti cél tartásával számolva.¹⁴⁴ Azonban

¹⁴⁰ NOLLKAEMPER, A. – BURGERS, L.: A New Classic in Climate Change Litigation: The Dutch Supreme Court Decision in the Urgenda Case. *EJIL Talk!* 2020.01.06., www.ejiltalk.org/a-new-classic-in-climate-change-litigation-the-dutch-supreme-court-decision-in-the-urgenda-case/

¹⁴¹ 198. bek.

¹⁴² 200. bek.

¹⁴³ Miliedefensie et al v Royal Dutch Shell, hágai kerületi bíróság, ítélet (2021. május 26.), 4.3.6. bek.

¹⁴⁴ IPCC, Special Report on Global Warming of 1.5 °C, Chapter 2, Table 2.2., 108. oldal

hangsúlyozni kell, hogy az IPCC becslései a globális, azaz összkibocsátásokra vonatkoznak, tehát nem egyediesítettek, azaz nem nevezik meg az egyes államok egyedi karbonbűdzsáját. Ennek oka, hogy a globális karbonbűdzse felosztása (azaz annak meghatározása, hogy mekkora egy adott államra eső méltányos mitigációs teher) normatív megfontolásokon is alapul, és nem tisztán természettudományos kérdés.

Az eddigi klímáperék nagyrészt ezért vagy kormányoktól független, nemzeti szintű számításokra, vagy független nemzetközi intézetek által készített becslésekre támaszkodtak az államok egyedi karbonbűdzsájának számszerűsítése tekintetében. Az előbbi megoldást alkalmazta a belga Klimatzaak döntés és a német Neubauer-döntés is. Mindkettő esetben a bíróságok a nemzeti szintű, kormányzattól független, klímakutató tanácsadó testületek elemzéseit idézték annak megállapításakor, hogy a nemzeti szintű mitigációs vállalások nincsenek összhangban a másfél, illetve 2 fokos felmelegedési céllal.

A holland bíróságok pedig közvetlenül az IPCC jelentésekben található globális becslésekre támaszkodtak. Az IPCC 2007. évben kiadott jelentése megállapította, hogy a 2°C-os cél valószínű teljesítéséhez (66%-os valószínűséggel számolva) a fejlett államoknak az 1990. évi bázisévhez képest 25-40% közötti csökkentést kell végrehajtaniuk.¹⁴⁵ Az Urgenda-ügyben erre alapozta a bíróság azon megállapítását, hogy Hollandiára eső, méltányos mitigációs teher minimum 25%-os kibocsátáscsökkentés. Az IPCC 2018-ban készített különjelentése szerint a 1,5°C-os cél tartása több mitigációs forgatókönyvet követve is lehetséges. Közös bennük, hogy mindegyik esetében a globális karbonkibocsátás 45%-kal csökken 2030-ra a 2010. évi kibocsátáshoz képest, és 2050-re pedig mindegyik esetében megvalósul a karbonsemlegesség.¹⁴⁶ A 2021-ben született *Shell* döntésben a hágai bíróság már erre a számításra támaszkodott, amikor a Shell csoport számára azt a mitigációs kötelezettséget írta elő, hogy kibocsátásait legalább nettó 45%-kal csökkentse 2030. végére a 2019. évi kibocsátási szinthez képest.¹⁴⁷

Az EJEB elé terjesztett kérelmek ezzel szemben nem az IPCC becslésekre támaszkodtak, hanem a Climate Action Tracker (CAT) számításain alapulva állítják, hogy az alperes államok vállalásai elégtelenek a felmelegedési célok tartásához.¹⁴⁸ A CAT kimutatásait egy nemzetközi, kormányoktól független konzorcium készíti.

15.6. Meghatározhatja-e a bíróság a mitigáció kívánatos mértékét?

Több perben is felmerült a kérdés, hogy amennyiben a nemzeti mitigációs vállalat jogszértőnek találja a bíróság, úgy konkrét kibocsátáscsökkentési célok betartására is kötelezheti-e az államot, vagy pusztán a jogszértés megállapítására kell szorítkoznia a hatalmi ágak elválasztásának értelmében.

¹⁴⁵ IPCC, 'Climate Change 2007: Synthesis Report' Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (2007).

¹⁴⁶ IPCC Special Report on Global Warming of 1.5 °C, Summary for Policymakers, C.1, 12. oldal.

¹⁴⁷ Milieudefensie et al . Royal Dutch Shell ügy, hágai kerületi bíróság, ítélet (2021. május 26.), 4.4.38. bek.

¹⁴⁸ <https://climateactiontracker.org>

Az Urgenda-ügyben a holland legfelsőbb bíróság attól sem riadt vissza, hogy konkrét, százalékos mitigációs célokat írjon elő a kormányzat számára. A bíróság álláspontja szerint a kormányzati klímapolitika sarokszámait a bíróság is megállapíthatja, hiszen mindez nem érinti a kormányzat mozgásterét a konkrét jogalkotási lépések közötti választásra, és a tényleges intézkedések meghatározására.¹⁴⁹ A hágai kerületi bíróság a Shell-döntésben szintén százalékos mértékben meghatározta a Shell-csoporttól elvárt mitigáció mértékét, az IPCC becsléseit alapul véve.¹⁵⁰ Azonban a belga bíróságok összeegyeztethetetlennek tartották ezt a hatalmi ágak elválasztásának elvével, ezért pusztán deklarálták a mitigációs célkitűzések jogsértő mivoltát, de az új intézkedések kidolgozását a kormányzatra bízták.¹⁵¹

15.7. Bizonyítási problémák: tudományos bizonytalanság, klíma-attribúció

A klímakárok és az egyes karbonforrások közötti jogilag releváns okozati összefüggés bizonyítása is számos problémába ütközik. Egyrészt a természettudomány csak *bizonytalan*, valószínűségi kijelentéseket tud tenni, míg a bíróság feladata, hogy a bizonyítási mérce (*standard of proof*) által előírt *bizonyossággal* állapítsa meg az adott esemény okát. A klímatudomány konszenzusos álláspontját összegző legutóbbi IPCC¹⁵² szintézis jelentés szintén csak magas valószínűséggel tud kijelentéseket tenni a klímaváltozás okairól, ám köznap értelemben vett bizonyosságokat nem fogalmaz meg. A jelentés a klímaváltozás okairól akként fogalmaz, hogy “rendkívül valószínű, hogy az 1951 és 2010 között megfigyelt átlagos globális középhőmérséklet-emelkedés több, mint felét az antropogén eredetű ÜHG kibocsátás és egyéb emberi okozta éghajlati kényszer együttes hatása okozta”.¹⁵³

A teljes bizonyosság elérése a természettudomány módszertana és a természeti folyamatok véletlenszerűsége, illetve a vizsgált rendszerek komplexitása miatt nem is lehetséges.¹⁵⁴ E kiküszöbölhetetlen tudományos bizonytalanságot azonban sok esetben próbálja az alperes az okozati bizonyítékok elégtelenségeként beállítani.

Ráadásul attól még, hogy az emberiség összkibocsátásának oksági szerepét a tudomány nagy bizonyossággal képes megállapítani, egy adott ÜHG molekula kibocsátóhoz való hozzárendelése (az ún. *fingerprinting*) kémiai értelemben lehetetlen.¹⁵⁵ Szintén nehézségekbe ütközik egy-egy extrém katasztrofális hatással járó időjárási jelenség, például egy adott árvíz vagy hurrikán, az antropogén ÜHG forrásoknak való betudása – mind természettudományos

¹⁴⁹ Urgenda-ügy, Legfelsőbb Bíróság: ítélet (2019), 8.1.-8.3.5. bekk.

¹⁵⁰ Milieudefensie et al. v Royal Dutch Shell, hágai kerületi bíróság, ítélet (2021. május 26.).

¹⁵¹ Klimatzaak-ítélet (2021).

¹⁵² Éghajlatváltozási Kormányközi Testület, azaz International Panel on Climate Change (IPCC).

¹⁵³ IPCC Climate Change 2014 Synthesis Report, Summary for Policymakers, 5., available at www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf. A szerző fordítása, eredeti megfogalmazás: “it is extremely likely that more than half of the observed increase in global average surface temperature from 1951 to 2010 was caused by the anthropogenic increase in GHG concentrations and other anthropogenic forcings together.”

¹⁵⁴ Sulyok Katalin: A tudományos bizonytalanság forrásai és szerepe a természet- és környezetvédelmi döntések ökológiai megalapozhatóságában, Természetvédelmi Közlemények 19 (2013), pp. 62-73.

¹⁵⁵ Voigt, ‘State Responsibility for Climate Change Damages’, 15.

mind jogi értelemben. Ezzel a kérdéssel foglalkozik a klíma-attribúció egyre bővülő tudományos¹⁵⁶ és jogi szakirodalma.¹⁵⁷ Az előbbi egy dinamikusan fejlődő tudományterület, amely főként azzal foglalkozik, hogy az egyes hatások tekintetében meghatározza a természetes és az antropogén okok hozzájárulási arányát. A klíma-attribúció fő kérdése jogi szempontból viszont ennél is specifikusabb, hiszen az antropogén ÜHG-forrásokon belül igyekszik feltárni az oksági viszonyokat, és így a jogi felelősség alapját. Ez a kérdés a többek közös károkozása esetén merül fel a kármegosztás során.

A klíma-attribúció módszere azonban nem problémamentes, hiszen természettudományos¹⁵⁸ illetve jogi szempontból is számos nyitott kérdést vet fel. Egyrészt a kármegosztás elvi alapját képező kibocsátási adatok megbízhatósága kérdéses, hiszen azok jelenleg javarészt az adott kibocsátók önbevallásán alapszanak. Másrészt már önmagában az is egy szubjektív értékválasztást tükröz, hogy hogyan számítjuk egy adott állam ÜHG-lábnyomát, például, hogy a kiszervezett gyártókapacitások ÜHG kibocsátását az előállítás helye szerinti ország kibocsátása részeként tekintjük-e, vagy pedig az anyavállalat honossága szerinti országhoz soroljuk. Mint ismeretes a jelenlegi klímaegyezmények minden ÜHG emissziót a gyártás helye szerinti ország kibocsátásaként tekintenek.

Mindenesetre bizonyos közelítő módszerrel a jog nézőpontjából elviekben lehetséges volna az egyes káros hatások konkrét kibocsátóhoz való hozzárendelése, amennyiben egy adott kibocsátó (vállalat vagy állam) kárfelelősségének mértékét az össz-ÜHG kibocsátásban való részesedésének arányában állapítjuk meg. Ez a megoldás azon a feltételezésen alapszik, hogy minden egyes gigatonna karbonkibocsátás azonos mértékű ún. sugárzási vagy éghajlati kényszert képvisel,¹⁵⁹ azaz azonos mértékben járul hozzá az ÜHG gázok felmelegítő hatásához. A fentebb már ismertetett *Llunya v. RWE AG* ügyben a felperes szerint a fokozott árvízveszélyért az RWE helyi leányvállalata volt felelős, mivel az RWE az össz-ÜHG kibocsátás 0,45%-át okozza, ezért a költségek 0,45%-ának megtérítését követelte tőle a felperes.

¹⁵⁶ Hegerl, G.C., O. Hoegh-Guldberg, G. Casassa, M.P. Hoerling, R.S. Kovats, C. Parmesan, D.W. Pierce, P.A. Stott, 2010: Good Practice Guidance Paper on Detection and Attribution Related to Anthropogenic Climate Change. In: *Meeting Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change Expert Meeting on Detection and Attribution of Anthropogenic Climate Change*, PCC Working Group I Technical Support Unit, University of Bern, Bern, Switzerland.

¹⁵⁷ M. Burger, J. Wentz, and R. Horton, 'The Law and Science of Climate Change Attribution' (2020) 45 *Columbia Journal of Environmental Law* 57–241.

¹⁵⁸ Még magas a tudományos bizonytalanság a tekintetben, hogy a különféle antropogén eredetű éghajlati kényszereknek pontosan mekkora a felmelegítő potenciálja objektíve is, illetve egymáshoz viszonyítva. (Lásd e tekintetben: IPCC, 2013: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Fig. SPM.5) Ez pedig nem teszi lehetővé, hogy természettudományos értelemben megválasszunk azt a kérdést, hogy egy bizonyos káros klímahatás mennyiben volt egy adott antropogén ÜHG kibocsátás következménye.

¹⁵⁹ R. S. J. Tol and R. Verheyen, 'State responsibility and compensation for climate change damages - a legal and economic assessment' (2004) *Energy Policy* 1109–30 at 1112.

15.8. A klímaváltozás okozta emberi jogi jogsértések az EJEE rendszerében

Jelenleg három ügy is folyamatban van az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt, amelyekben a panaszosok különféle emberi jogok sérelmét állítják az államok klímapolitikai vállalásai folytán. Az első két ügy rendszerszintű mitigációs intézkedések elégtelenségét fogalmazza meg emberi jogsértésként, míg a harmadik panasz az állami hatóságok által engedélyezett egyedi fosszilis energiaberuházás folytán állítja emberi jogi garanciák megsértését.¹⁶⁰

Hangsúlyozandó, hogy egyik ügyben sem döntött még az EJEB sem a kérelem elfogadhatóságáról, sem az ügyek érdeméről. Így jelenleg számos dogmatikai nyitott kérdés van az emberi jogi klímaperek esélyeiről. Az EJEE jelenleg még nem tartalmaz önálló jogot az egészséges környezethez vagy a biztonságos klímához. Ennek ellenére számos környezetszennyezéssel kapcsolatos ügyet tárgyalt már az EJEB és állapított meg egyezményisértést az élethez (2. cikk) illetve magánélethez (8. cikk) való joggal.¹⁶¹ Azonban a klímaváltozással kapcsolatos ügyek még a környezetvédelmi panaszokhoz képest is számos, speciális kérdést vetnek fel. A legfontosabb jogkérdések röviden az alábbiak szerint foglalhatók össze.

Egyrészt, a panaszok elbírálhatóságának egyik előkérdése, hogy a kérelmezők az EJEE 34. cikke értelmében emberi jogsértés „áldozatának” tekintendők-e, amely annak előfeltétele, hogy egyéni kérelemmel fordulhassanak az EJEB-hez, mivel az áldozati jogállás a bírósághoz fordulás alapja. Ehhez az szükséges, hogy a kérelmezőket közvetlenül érintse a jogsértés. Az eljárások kérelmezőit a káros klímahatásuk koruknál, egészségi állapotuknál fogva állításuk szerint közvetlenül érintik. Azonban mivel a klímaváltozás okozta jogsérelmek egy része a jövőben áll be, kérdés, hogy az EJEB mennyiben biztosítja majd a kérelmezők keresetösségi jogát jövőbeli potenciális áldozati státuszukra hivatkozva. A közvetlenség továbbá okozati kritériumot is magában rejt, azaz az is feltétele az áldozati státusznak, hogy a jogsértést az alperes állam okozza. Az ÜHG kibocsátások és a káros klímahatások közötti ok-okozati problémákat fentebb tárgyaltuk

Másrészt további előkérdés, hogy a több alperes állam ellen ÜHG-kibocsátásuk miatt indított ügyekben az EJEE hatálya fennáll-e az állam területén kívül, azaz extraterritoriálisan bekövetkező jogsértésekért. Az EJEE 1. cikke alapján ugyanis az állam a joghatósága alá tartozó területeken köteles tiszteletben tartani az EJEE garanciáit, amely főszabály szerint saját államterülete. Az egyezmény extraterritoriális alkalmazhatósága tekintetében az EJEB gyakorlata változó, és nem mentes az ellentmondásoktól sem.¹⁶² Az EJEB eddig joggyakorlata

¹⁶⁰ Ezeket részletesen az 13. pont tárgyalja.

¹⁶¹ Magyar nyelvű tömör áttekintésért lásd: Sulyok Katalin: 8. cikk Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog In: Sonnevend Pál – Bodnár Eszter (szerk): Az Emberi Jogok Európai Egyezményének Kommentárja, HVG Orac, 2021., 206-208. old.

¹⁶² Vö. Bankovic and others v. Belgium and others, □GC□, 2001. december 12, App. no. 52207/99, Loizidou v. Turkey (preliminary objections), 1995. március 23., App. no. 15318/89.

alapján tehát messze nem egyértelmű kérdés az, hogy egy állam felelős-e a területén kívül beálló klímaváltozás okozta emberi jogi jogsértésekért.

Harmadrészt nyitott kérdés, hogy az EJEB szerint az államokat milyen klímavédelmi kötelezettségek terhelik az EJEE jelenlegi szabályai alapján. Általánosságban az EJEE 2. és 8. cikke tartózkodási és tevőleges kötelezettséget is ró az államokra. Negatív kötelezettségük szerint az állam csak törvényben meghatározott esetben, olyan módon és mértékben avatkozhat be a magánélethez való jog gyakorlásába, amely bizonyos legitim célok érdekében egy demokratikus társadalomban szükséges. Tevőleges kötelezettsége folytán pedig az állam köteles védelmi jellegű szabályok megalkotásával és érvényesítésével megakadályozni, hogy az egyének emberi jogait harmadik személyek sérthessék meg. Kérdés e tekintetben, hogy az EJEB az ÜHG-kibocsátást az állam negatív, vagy pozitív kötelezettsége megsértésének tekinti-e majd. Az ÜHG kibocsátás okozta jogsértés tipizálása azért fontos kérdés, mert annak függvényében eltérő az állam mérlegelési szabadságának terjedelme.

Az EJEB szerint ugyanis a 8. cikk alatt fennálló tevőleges kötelezettsége tekintetében az államok rendelkeznek bizonyos fokú mérlegelési jogkörrel a jogvédelmi eszközök pontos megválasztása terén. Kérdés e tekintetben, hogy az EJEB szerint e diszkréciós jogkör mennyiben foglalja magában a mitigációs szakpolitika ambíciószintjének megválasztását, azaz egyezményisértésre vezet-e, ha egy állam nem kellően ambiciózus mitigációs célszámokat fogad el. Az EJEE e cikkeit nemzeti klímapierekben már értelmezték – mint a belső jog részét képező nemzetközi szerződés rendelkezését – holland, illetve belga bíróságok az Urgenda-ügyben illetve a Klimatzaak-ügyben. E bíróságok arra a következtetésre jutottak, hogy az elégtelen mitigációs intézkedések sértik az EJEE garanciáit, azaz a mérlegelési szabadság az elégtelen intézkedések megtételére nem terjed ki.

A mérlegelési szabadság terjedelmének tisztázása után további fontos kérdés, hogy az EJEB pontosan miként határozza majd meg a 2. és 8. cikk alatt fennálló tevőleges kötelezettségek körét és jogi tartalmát a klímitigáció terén. Azaz a környezetvédelmi joggyakorlat során korábban megállapított eljárási és érdemi kötelezettségek közül melyeket, és milyen módon fogja alkalmazni a klímaváltozás elleni küzdelem kontextusára.

Ötödrészt kérdés, hogy a katasztrofális klímaváltság jövőbeli kockázatát mennyiben tekinti az EJEB olyan környezetkárosodásnak, illetve környezetszennyezésnek, amely kellően közvetlen, káros hatással van a jogalanyok emberi jogaira. A 8. cikk alapján kidolgozott környezetvédelmi joggyakorlat alapján ugyanis a magánszféra érintettsége ilyen esetekben veti csak fel az egyezményisértés gyanúját. Bár az elővigyázatossági alapelvet az EJEB a 8. cikk alatt alkalmazta már több korábbi ítéletében is, jelenleg kérdéses, hogy a klímaváltozás kontextusában az EJEB mennyire lesz nyitott a jövőbeli – ám a tudományos ismeretek szerint megfelelő mitigáció hiányában biztosan bekövetkező –, klímakárok, illetve klímakockázatok ellen jogorvoslatot nyújtani.

Végül az EJEB számára is fontos kérdés lesz, hogy milyen természettudományos viszonyítási pontot válasszon az egyes államok mitigációs intézkedései elégséges mivoltának vizsgálatára.

A Duarte Agostinho-ügyben a felperesek a Climate Action Tracker nevű nemzetközi, kormányoktól független szakértői kimutatásokra hivatkozva állítják azt, hogy az alperes államok klímaintézkedései elégtelenek a másfél, illetve a 2⁰C-os hőmérsékleti cél tartásához. Ugyancsak alapvető módon befolyásolja majd az EJEB által nyújtott jogorvoslat terjedelmét, hogy a bíróság mennyire kíván konkrét kötelezettségeket kiolvasztani az EJEE garanciáiból a mitigációs útvonalak megválasztása, változtatása, részletezettsége, választott technológiai megoldásai tekintetében.

4.sz. Melléklet

A nemzeti klímátörvények tartalma az EU tagállamaiban

Magyarország mellett számos más tagállam határozott meg nemzeti kibocsátás-csökkentési célt törvényi szinten, a nemzetgazdaság összes ágazatára vonatkozóan átfogó jelleggel (pl. Németország, Finnország, Franciaország, Dánia, Svédország, Portugália, stb.). Ezek a célok azonban teljes mértékben a nemzeti jogba tartoznak, függetlenek az EU jogtól. Ez annál is inkább így van, hiszen a tagállamok kibocsátásainak nagyjából a fele (energiatermelés, nehézipar, stb.) az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszere (EU ETS) alá tartozik, ahol egy közös EU-szintű kibocsátás-csökkentési cél van, és a tagállamok közvetlenül nem is határozhatnak meg kibocsátás-csökkentési célokat ezekben az ágazatokban. A kibocsátások másik felére (közlekedés, lakossági tüzelés, stb.) - az ún. nem-ETS ágazatokra vonatkozóan vannak tagállamokra lebontott számszerű kibocsátás-csökkentési célok. Magyarország esetében ez a cél az, hogy 2030-ra 2005-höz képest mínusz 7%-kal csökkenjenek ezen ágazatok kibocsátásai¹⁶³. A Fit for 55 csomag keretében ezt a célkitűzést az Európai Bizottság Magyarország esetében mínusz 18,7%-ra javasolja emelni.

Másszóval, a nemzeti kibocsátás-csökkentési célok egyáltalán nem illenek bele az uniós klímaszabályozás rendszerébe. Az uniós klímaszabályozás a gyakorlatban egy minimumot jelent, de nem korlátozza a nemzeti cselekvést. Azért fogadnak el nemzeti csökkentési célokat a tagállamok, mert a laikus nagyközönség számára nehezen követhető az, hogy a kibocsátások egyik részére közös uniós cél van, egy másik részére pedig tagállami szintű célok. A nemzeti cél viszont jól érthető és kommunikálható. Mindebből az is következik, hogy a nemzeti cél adott esetben lehet ambiciózusabb az uniós célnál (ahogy erre van is példa több tagállamban (Pl.: Finnország, Dánia, Svédország).

Magyarország esetében például a megemelt, mínusz 18,7%-os 2030-as nem-ETS cél is csupán egy minimum-elvárás lehet. Ha csak ennyi csökkentést érünk el 2030-ig, akkor továbbra is igaz lesz az, hogy a csökkentések túlnyomó része a jövő generációira marad 2030 után. Figyelemreméltó, hogy ez a megemelt mínusz 18,7%-os cél országos szintre és 1990-es bázisra vetítve is kb. 45%-os csökkentést jelentene 2030-ig. Azaz, ha az EU elfogadja a tagállami nem-ETS célok tervek szerinti szigorítását, akkor már csak ezek végrehajtásához szükség lesz a klímátörvény 2030-as céljának valamelyes szigorítására. Ha azonban azt akarnánk, hogy 2050-ig egyenletesen, lineárisan csökkenjenek a kibocsátások, akkor 2030-ra kb. mínusz 55-59%-os célkitűzést kellene elfogadni.¹⁶⁴

Az EU tagállamok nemzeti klímátörvényei a hazai szabályozásnál jóval részletesebbek, behatóan szabályozzák a célok végrehajtását és ellenőrzését.¹⁶⁵ Nemzetközi

¹⁶³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32018R0842>

¹⁶⁴ https://egyensulyintezet.hu/wp-content/uploads/2021/12/ei_klimacel_hatter_v4_egyoldalas.pdf

¹⁶⁵ Az EU tagállamok klímátörvényeinek részletes összehasonlító elemzését adja az Ecologic Institut tanulmánya (https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2020/climatelawsineurope_fullreport_0.pdf), amelynek

összehasonlításban az alábbi elemek azok, amelyek általában megtalálhatók az európai klímatörvényekben, de a magyar törvényből részben vagy teljesen hiányoznak:

- A célok felülvizsgálatának szabályozása: A magyar törvény semmilyen eljárási szabályt nem tartalmaz arra nézve, hogy a köztes 2030-as klímacél felülvizsgálata, esetleges szigorítása hogyan történjen, noha elfogadásakor már lehetett számítani arra, hogy az EU megerősíti 2030-ra vonatkozó vállalásait. Az európai törvényekben a felülvizsgálati eljárás általában szabályozva van, bár abban eltérések vannak, hogy mi indítja ezt el: - egy határidő, újabb nemzetközi kötelezettségek megjelenése, vagy esetleg a technológiai fejlődés.
- Karbon költségvetés: A magyar törvény csak két évre, 2030-ra és 2050-re határoz meg kibocsátási célt, nincsenek köztes éves kibocsátási értékek, amelyek segítségével nyomon követhető lenne a célteljesítés üteme. Az európai gyakorlatban általános, hogy a hosszútávú célokat lebontják egy úgynevezett karbon-költségvetésre, ahol évente megvizsgálható a teljesítés előrehaladása.
- Útiterv és intézkedések: Az európai gyakorlathoz hasonlóan szükség lenne egy intézkedési tervre, vagy útitervre, ahol részletesen meghatározásra kerül, hogy milyen intézkedések fognak születni az egyes területeken. Ez lehetne egy végrehajtási rendelet, vagy egy rendszeres intézkedési terv megfogalmazása. Megjegyzendő, hogy a magyar kormány készít ilyen terveket az uniós kötelezettségeinek keretében (lásd: NEKT) ezek azonban nem részei a hazai jogalkotási struktúrának, kormányhatározatok vagy országgyűlési határozatok formájában jelennek meg, és így az állampolgárok által nem kikényszeríthetők. E tervek megszövegezése is olyan, hogy nincsenek bennük konkrét vállalások és célkitűzések, inkább csak lehetőségeket vázolnak fel.
- Nyomon követés: Európában általános, hogy éves nyomonkövetési, illetve előrehaladási jelentések készülnek, amelyekből a közvélemény értesülhet arról, hogy hogyan állunk a célok teljesítésével, illetve további intézkedések elhatározását alapozhatják meg. Ilyen a magyar szabályozásban nincs.
- Klímatanácsok: A klímavédelmi intézkedések gyakran jelentenek rövidtávú nehézségeket és költségeket a hosszútávú előnyök mellett, így a mindenkori kormányzat számára nagy a kísértés, hogy a szükséges intézkedéseket elhalassza, felpuhítsa. E tendencia korlátozására szolgálnak Európában a független szakértőkből álló klímatanácsok, amelyek értékelik az elért eredményeket, szükség esetén kritizálják a már bevezetett intézkedéseket, illetve adott esetben új intézkedéseket javasolnak. Ilyen független, ellenőrzési és javaslattételi jogosítványokkal rendelkező testület a magyar klímaszabályozásban nincsen.
- A közvélemény bevonása: A klímaváltozás elleni sikeres harc széleskörű társadalmi összefogást igényel, és nagyon fontos, hogy a klímavédelmi intézkedésekkel érintettek magukénak érezzék, elfogadják a kormányzat által választott stratégiát. Mivel a klímavédelem egy új szakpolitikai cél (szemben az oktatással, vagy az egészségüggyel), ez csak úgy biztosítható, ha az intézkedéseket széleskörű társadalmi

párbeszéd előzi meg, ami túlmegy a szokásos társadalmi egyeztetés keretein. Erre szolgálnak az európai gyakorlatban az ún. közösségi gyűlések, illetve az érintettekkel közösen lefolytatott stratégia-alkotások.

