



A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELMÉT ELLÁTÓ  
BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB-1406/2023

<b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>		
Ügyszám: II/3536-5/2021.		
Érkezett: 2023 MARCH 13.		
Érkezés módja		
<input type="checkbox"/> POSTÁN	<input checked="" type="checkbox"/> @	<input type="checkbox"/> EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet:	Kezei iroda:

  
alkotmánybíró úr

Alkotmánybíróság  


Tisztelt 

Köszönettel vettem megkeresését, amelyben arra kért, hogy fejtsem ki szakmai álláspontomat a II/3536/2021. számon folyamatban lévő, a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény (a továbbiakban: Klímátörvény) alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetőleg nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (1) bekezdése és 32. §-a alapján folyamatban lévő eljárásban.

A következőkben véleményem bemutatása mellett felhasználok az alkalmat, hogy több kapcsolódó pontot vizsgálva először összefoglalóan kitérjek a vonatkozó legfontosabb alaptörvényi rendelkezésekre, majd részleteiben is elemezsem a leginkább releváns alapelveket és vonatkozó kötelezettségeket mind hazai, mind nemzetközi jogi szempontból, majd összegezzem következtetéseimet.

### 1. A klímavédelmi intézkedések értékeléséhez irányadó Alaptörvényi rendelkezések

Az indítványozók a Klímátörvény elleni utólagos normakontroll indítványt a testi és lelki egészséghez való jogra (XX. cikk), az egészséges környezethez való jogra (XXI. cikk) valamint az Alaptörvény P) cikkére alapítják. Ezek az alaptörvényi rendelkezések, valamint a rájuk vonatkozó jogértelmezési gyakorlat álláspontom szerint is irányadók a Klímátörvény alkotmányossága vizsgálatának megítélésakor, ezért elsőként ezekről szólnék néhány szót.

Az éghajlatváltozás elsősorban elvitathatatlan kapcsolatban áll az egészséghez való joggal, hiszen már most egyértelműen és mindenütt érzékelhető az éghajlati viszonyok számos olyan változása, amelynek következményei akár már rövidtávon is egészségkárosító hatással járhatnak, illetve fokozott egészségügyi kockázatokat jelentenek mindenkire, de különösen a sérülékeny társadalmi csoportokra, így a gyermekekre, az idősekre, a krónikus betegekre, de a legszegényebbekre is.<sup>1</sup> A testi és lelki egészséghez való jog megvalósításának egyik eszközeként jeleníti meg az Alaptörvény XX. cikke a környezet védelmét, amelynek azután

<sup>1</sup> Antal Z. László – Ferencz Zoltán – Páldy Anna (szerk.): Éghajlatváltozás és egészség jelentés, kézikönyv, (2020) Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont, illetve Páldy Anna – Bobvos János – Málnási Tibor: A klímaváltozás hatása egészségünkre és az egészségügyre Magyarországon, Magyar Tudomány 179(2018)9, 1336–1348, [https://mersz.hu/dokumentum/matud\\_307/](https://mersz.hu/dokumentum/matud_307/)

alkotmányos követelményeit a XXI. cikkhez kapcsolódó Alkotmánybírósági gyakorlat együttesen bontja ki részletesen.

Az egészséges környezethez való jog közvetlen kapcsolatban áll az állam éghajlatvédelmi tevékenységével, kitágítva egyben a védelmi kört az emberi egészség kérdésein túl a természeti környezet egészségére, amely utóbbi nélkül az előbbi sem érvényesülhet. Fentiekkel összhangban áll az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata, amely az egészséges környezethez való jog tárgyi hatályát tágan értelmezte. Ugyancsak ezt erősíti a környezet védelméről szóló törvény vonatkozó fogalom meghatározása, amely szerint a „környezet” a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete összessége, míg a „környezeti elem” fogalma alatt a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott, épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői értendők. Ahogy a Nemzetközi Bíróság is hangsúlyozta, „a környezet nem egy absztrakció, hanem az emberek életterét, életminőségét és egészségét jelenti, beleértve a meg nem született generációkét is.”<sup>2</sup> Ezek szellemében tehát az éghajlatvédelem érdekében tett állami intézkedések a XXI. cikk hatálya alá is esnek.

Mindez teljes összhangban van az ENSZ Közgyűlésének 2022. július 28-i határozatával<sup>3</sup>, amely hosszú idő után végre hivatalosan is elindította a tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jog emberi jogként történő elismerésének folyamatát, egyebek között kiemelve: „Felismeri, hogy a környezet további pusztulása, a klímaváltozás, a biodiverzitás csökkenése, a sivatagosodás és a fenntarthatatlan fejlődés jelentik a jelen és jövő generációk számára a leginkább nyomasztó és komoly fenyegetéseket az emberi jogok összességének megfelelő élvezetének képességére”. Ezzel immár egyértelműen aláhúzza, hogy a környezethez való jog olyan alap, amely nélkül nem értelmezhető a további emberi jogok érvényesülése.

A Klímátörvény értékelésénél az Alaptörvény P) cikke ugyancsak közvetlenül releváns, hiszen védelmi körébe a légkör,<sup>4</sup> valamint a társadalom számára veszélyes hatásokkal nem járó, élhető és biztonságos éghajlat is egyértelműen beletartozik, lévén ezek értelemszerűen részei a védendő tárgykörnek, bár az adott rendelkezés szövege kifejezetten nem emeli ki őket. A P) cikk megfogalmazása viszont arra utal, hogy a normaszöveg csak példálózó felsorolást ad a nemzet közös örökségének köréről, tehát az éghajlatra is kiterjedő holisztikus felfogás összhangban van a P) cikk rendszertani értelmezésével, hiszen stabil és biztonságos éghajlati rendszer nélkül a nemzet közös örökségébe tartozó többi érték megőrzése is lehetetlenné válik. Maga az Országgyűlés is hangsúlyozta a Klímátörvény preambulumban, hogy a törvény meghozatalának célja többek között „környezeti örökségünk védelme”, világosan utalva ezzel az Alaptörvény P) cikkére.

Azt sem túlzás állítani, hogy a klímavédelmi kérdések és intézkedések gyakorlatilag egyre szélesebb kört ölelnek fel – zöldfelületek kezelése, vízháztartás, erdőgazdálkodás, talajvédelem, természetesen a levegővédelem, energiagazdálkodás, de a biológiai sokféleség kérdése sem áll ettől távol, és ezzel a lista korántsem teljes, valójában egyre több olyan területet, amelyet eddig a környezet-és természetvédelem hagyományos rendszerébe soroltak. Így egyre kevésbé lehet és egyre kevésbé érdemes a két nagy területet egymástól megkülönböztetni, hiszen céljaik és szükséges intézkedéseik is jórészt azonosak. Következésképpen mindaz, amit

<sup>2</sup> Nemzetközi Bíróság: Bős-Nagymaros Vízlépcső ügye (Magyarország / Szlovákia), ICJ Reports 1997 p.7, ítélet, 53. bek., A nukleáris fegyverek alkalmazhatóságával kapcsolatos tanácsadó vélemény, *I.C.J. Reports 1996*, pp. 241-242, 29. bek.

<sup>3</sup> United Nations A/RES/76/30, 76/300.

<sup>4</sup> A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes állásfoglalása a háztartási tüzelőberendezésekből származó légszennyezettség riasztó mértékéről és csökkentésének szükségességéről, 1. oldal <https://www.ajbh.hu/documents/10180/2584047/Lignit.pdf/dcafb32b-994e-4e87-bef3-e5d584188a8d>

az Alaptörvény a környezettel kapcsolatban megfogalmaz, egyképpen érvényes a klímavédelemre is.

A tudományos előrejelzések egyértelműen valószínűsítik, hogy az éghajlatváltozás miatt a Kárpát-medence klímája melegebbé, szárazabbá és szélsőségesebbé válik<sup>5</sup>, amelynek következtében az aszályok, extrém csapadékmintázatok gyakorisága és hossza hazánkban is nőni fog,<sup>6</sup> ezzel csökkentve a felszín alatti és a felszíni vizek mennyiségét, károsítva az erdei ökoszisztémák egészségét<sup>7</sup> és a talajok megújuló képességét.<sup>8</sup> A gyors ütemű felmelegedés a biológiai sokféleség csökkenésének is egyik meghatározó oka.<sup>9</sup> A Klímátörvény preambuluma ezt így foglalja össze: „A klímaváltozás és a mind gyakoribbá, intenzívebbé váló szélsőséges időjárási jelenségek napjaink legfontosabb kihívásai közé tartoznak.”

A P) cikk kiemelkedően fontos alapja a jövő nemzedékek érdekei védelmének, amelyre nézve a klímaváltozás – hatásainak távlatait ismerve – e téren jelenünk legnagyobb kihívását jelenti. Az Alaptörvény mindezek mellett más pontokon, így már a Nemzeti Hitvallásban is figyelemmel van a jövő nemzedékekre, és kifejezetten erőteljes megfogalmazást alkalmaz ennek alátámasztására: „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Mindezért álláspontom szerint a Klímátörvény alkotmányosságának értékelése szempontjából az a kulcskérdés, hogy a normaszöveg mennyiben felel meg a XXI. cikkből és a P) cikkből származó mindazon követelményeknek, amelyek tekintetében az Alkotmánybíróság eddigi töretlen gyakorlatában számos konkrét, számonkérhető kötelezettséget fogalmazott már meg. Ezek közül kiemelendő egyrészt a XXI. cikk kapcsán az állam intézményvédelmi kötelezettsége, amely minimális elvárásként hatékony szervezeti, eljárási és anyagi jogi szabályokat követel meg az alapjog érvényesítéséhez (bővebben lásd 4. pontot), valamint a nemzedékeken átívelő tervezés, hosszú távú gondolkodás követelménye és ezzel összefüggésben az elővigyázatosság alapelve (bővebben lásd 6. pontot).

Ezek bővebb kifejtése előtt azonban fontosnak tartom, hogy szóljak a Klímátörvény dekarbonizációs céljának alkotmányos garanciális mivoltáról, és ennek kapcsán a jelen eljárásban az alkotmányos garanciák érvényesülését leginkább szolgáló jogorvoslat kérdéséről.

## **2. A megfelelő jogorvoslat kérdése a Klímátörvény dekarbonizációs céljának garanciális mivoltára tekintettel**

A Klímátörvény jelenlegi tartalmával kapcsolatos aggályok áttekintése előtt szükséges elvi éssel hangsúlyozni, hogy a Klímátörvény léte önmagában fontos alkotmányos garanciális értékkel bír. Az éghajlatváltozás kihatásai szinte minden alkotmányos alapjog gyakorlására hatással bírnak közép- illetve hosszútávon, elég itt nyilvánvaló következményeire utalni például a tulajdonjog, a magánélethez való jog, vagy az élethez való jog kapcsán. Ezért álláspontom szerint az állam alapjogvédelmi kötelezettségei teljesítése érdekében is köteles az

<sup>5</sup> A 2026-ig szóló 5. Nemzeti Környezetvédelmi Programról (NKP) és Nemzeti Természetvédelmi Alaptervről (NTA) szóló 62/2022. (XII.9.) OGY határozat

<sup>6</sup> A 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról szóló 23/2018. (X.31.) OGY határozat (NÉS-2)

<sup>7</sup> A 1537/2016. (X.13.) Korm. határozat alapján elfogadott 2016-2030 közötti időszakra szóló Nemzeti Erdőstratégia IV.1 Klímaváltozás, illetve V.8.2 Stratégiai célok

[http://erdo-mezo.hu/wp-content/uploads/2016/10/nemzeti\\_erdostrategia\\_2016.pdf](http://erdo-mezo.hu/wp-content/uploads/2016/10/nemzeti_erdostrategia_2016.pdf)

<sup>8</sup> A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a talaj védelméről, 27. oldal

[https://www.ajbh.hu/documents/10180/2762244/talaj\\_allasfoglalas\\_vegleges\\_melleklettel.pdf/7dcacccc-9932-76de-5ce9-f33ffc3fa93d](https://www.ajbh.hu/documents/10180/2762244/talaj_allasfoglalas_vegleges_melleklettel.pdf/7dcacccc-9932-76de-5ce9-f33ffc3fa93d)

<sup>9</sup> WWF Élő Bolygó Jelentés, elérhető: <https://wwf.hu/letoltes/elo-bolygo-jelentes/ISSUU255/>

éghajlatváltozás káros hatásainak megelőzésével, valamint az elkerülhetetlen következményekhez való alkalmazkodás kérdéseivel törvényi szinten foglalkozni.

A Klímátörvény azonban csak akkor tudja betölteni e garanciális funkcióját, ha rendelkezései tartalmukban megfelelő háttérrel biztosítanak a veszélyek megelőzésére, illetve minimalizálására. Egy tartalmában erősen kilúgozott jogszabály önmagában nem alkalmas az alapjogok védelmére. Jellemzőnek tartom ebben a tekintetben a törvény előterjesztői indokolásának<sup>10</sup> értékelését: „A törvényjavaslat kormánypartok által módosított, végszavazásra beterjesztett változata nem tükrözi a törvényjavaslat eredeti célját és az előterjesztő szándékait, de ezzel együtt is fontos lépést jelent egy valóban felelős, a fenntarthatóságot és a társadalmi igazságosságot szem előtt tartó klímapolitika kialakítása felé.” Az indokolás értékelése reális, arra mutat rá, hogy nem lehet pusztán negligálni a Klímátörvényt, annak léte is szolgálja a fenntarthatóságot. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy ne lehetne továbblépni a megfelelő megvalósíthatóság irányában.

A hatályos Klímátörvény hiányosságai ellenére is tartalmaz egy nagyon fontos rendelkezést a 3.§ (4) bekezdésben, amely szerint „Magyarország a 2050. évre eléri a teljes klímasemlegességet, azaz az üvegházhatású gázok még fennmaradó hazai kibocsátása, valamint elnyelése a 2050. évre egyensúlyba kerül.” Egyre növekszik ugyanis azon országok száma, amelyek ehhez hasonló nettó nulla kibocsátási célt fogalmazzak meg nemzeti törvényeikben, így a Klímátörvény e rendelkezése önmagában is fontos és előremutató vállalást tesz.

A legfrissebb és megbízható, szakmai konszenzussal bíró klímatudományos előrejelzések szerint a dekarbonizáció globális szinten való megvalósítása 2050-re kulcsfontosságú ahhoz, hogy a veszélyes és pusztító eredménnyel járó klímahatásokat képesek legyünk elkerülni, illetve minimalizálni. Az IPCC jelentése szerint a Párizsi Megállapodásban vállalt másfél fokos felmelegedési cél nagy valószínűséggel csak akkor lesz tartható, ha sikerül globális szinten megvalósítani a nettó nulla kibocsátásokat az évszázad közepére.<sup>11</sup> Minden más kibocsátási forgatókönyv esetén ennél magasabb – 2<sup>o</sup>C-os vagy akár azt is meghaladó mértékű – felmelegedés várható az évszázad végére az ipari forradalom idejéhez képest.

A másfél fokos felmelegedési cél tartása Magyarország számára nemcsak nemzetközi szinten vállalt kötelezettsége okán,<sup>12</sup> de az alapvető jogok – és ezen belül kiváltképpen a jövő nemzedékek védelme – biztosítása szempontjából is kulcsfontosságú.

A probléma valóban hatékony orvoslása csak a jelzett dekarbonizációs cél feltétlen megőrzésével képzelhető el, emellett különösen az jelenthet támogatást, ha a jogalkotó számára egyértelművé válnak azok az alkotmányos kritériumok, amelyek betartása esetében a törvény közelebb kerülhet a jelzett garanciális jelentőségű dekarbonizációs cél reális megvalósításához. Az alábbiakban e jogi követelmények legfontosabbjait veszem sorra, az Alaptörvény XXI. cikke és P) cikke alapján.

### **3. A XXI. cikkből fakadó intézményvédelmi kötelezettség**

A dekarbonizációs cél teljesítése az egészséges környezethez való alapjog biztosításának előfeltétele, és így kétségkívül az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik. A XXI. cikk alapján az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség folytán a jogalkotónak

<sup>10</sup> Megjelent: INDOKOLÁSOK TÁRA 70. szám, a Magyar Közlöny melléklete, 2020. június 10., szerda

<sup>11</sup> IPCC Special Report on 1,5 C warming, Summary for Policy-makers, C.1. pont, elérhető: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SPM\\_version\\_report\\_LR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SPM_version_report_LR.pdf)

<sup>12</sup> A Glasgow-i Éghajlati Paktumban, amelyet az államok az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének COP26 ülésén fogadtak el 2021-ben.

olyan eljárási és szervezeti garanciákat kell nyújtania,<sup>13</sup> amelyek biztosítják, hogy az alapjogok védelméhez szükséges anyagi jogi célokat és szabályokat az állam valóban végre is hajtja és hajtattja. Ugyanakkor ez feltételezi azt is, hogy maguk az anyagi jogi követelmények legyenek alkalmasak arra, hogy azokhoz megfelelő garanciákat lehessen fűzni, méghozzá a célok megvalósításának reális esélye okán már rövidtávon, azaz a 2030-ig terjedő időszakban is, amint erre alább visszatérünk.

A Klímatörvény jelenlegi formájában e kritériumoknak aligha felel meg, mivel tartalma hiányos. Nem jelöl ki megfelelő szerveket a végrehajtásra, nem biztosítja számukra a tágan megfogalmazott cél konkrét végrehajtásához szükséges jogi és anyagi eszközöket, valamint nem ír elő olyan szankciókat sem, amelyek a végrehajtás tényleges megvalósításához biztosítanának jogi garanciákat. A törvényjavaslathoz fűzött előterjesztői indokolás<sup>14</sup> felsorolja azt a tíz – különböző realitású és fontosságú, azóta részben megvalósulni látszó – intézkedést, amelyek a jogalkotási eljárás végeztével nem kerültek be a törvény hatályos szövegébe. A törvény az intézkedések valamilyen minimumának felsorolása helyett inkább a kormánynak szóló általános keretfelhatalmazásokat fogalmazott meg. E megoldás révén a törvény nem tükrözi, nem érvényesíti megfelelően az állam intézményvédelmi kötelezettségét, amely az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint<sup>15</sup> az egészséges környezethez való jog lényegi tartalma. A megfelelő végrehajtás szabályai ezért jobbára még megalkotásra várnak, márpedig e hiányosságok jogalkotó általi pótlása elengedhetetlen lenne az intézményvédelmi kötelezettség teljesítése érdekében.

***A dekarbonizációs cél teljesülésére reális esély csak akkor van, ha a jogalkotó legalább a végrehajtás eszköz- és szervezetrendszerének fő vonalait meghatározza, mind jogi, mind pénzügyi értelemben, valamint érdemben kijelöli a megvalósítás felelőseit. Enélkül a törvény inkább lex imperfectának minősülhet.***

#### 4. A P) cikkből származó kötelezettségek

A Klímatörvény a fentiekén túl a P) cikkből fakadó követelményeket sem teljesíti megfelelően, mivel a 3. § (1) bekezdésében foglalt, a 2030. évre kitűzött kibocsátáscsökkentési célszám – amely min. 40%-os csökkentést ír elő az 1990. évi bázisévhez képest 2030-ig – túlságosan enyhe, azaz érdemi, a gazdaság egészének átalakulását jelentő intézkedést nem kíván meg a jelen nemzedékektől. A törvény elfogadásának évében ugyanis 34%-os csökkenés már meg is valósult<sup>16</sup>, komolyabb strukturális átalakítást célzó intézkedések nélkül, csupán a hazai gazdaság rendszerváltást követő jelentős átalakulásának, jobbára az ipar leépülésének köszönhetően (15% volt a csökkenés 5 év alatt, 1990 és 1995 között, míg 1995 és 2018 között már csupán 4%). A Green Policy Center 2023-ban kiadott jelentése<sup>17</sup> – amely ugyancsak az OMSZ adatokra támaszkodik – szerint: „Bár a 2020. évi magyar ÜHG kibocsátás némileg alacsonyabb a 2010-esnél, a 2010-2020-as időszak egészére nézve következetesen csökkenő trendet nem lehet megfigyelni.”

<sup>13</sup> 4/2019. (III.7.) [42], [46], [72], [73]. bek.

<sup>14</sup> 1. 9. sz. lábjegyzet

<sup>15</sup> 28/1994. (V.20.) AB határozat, 16/2015. (VI.5.) AB határozat [80] bek., 3223/2017. (IX.25.) AB határozat [27]-[28] bek., 28/2017. (X.25.) AB határozat [28]-[30] bek., 3292/2017. (XI.20.) AB határozat [13] bek., 13/2018. (IX.4.) AB határozat [80], [147] bek., 17/2018. (X.10.) AB határozat [86] bek.

<sup>16</sup> Az ENSZ számára az OMSZ által szolgáltatott kibocsátási adatok szerint, elérhetők itt: [https://di.unfccc.int/time\\_series](https://di.unfccc.int/time_series)

<sup>17</sup> Magyarország Első Klímasemlegességi Előrehaladási Jelentése, A 2020-as kiinduló állapot elemzése, <https://www.greenpolicycenter.com/2023/02/14/megjelent-magyarorszag-első-klímasemlegességi-előrehaladási-jelentese/>

Ennek kapcsán először mindenképpen szólni kell arról, hogy az Alaptörvény értelmében Magyarországnak milyen kötelezettségei vannak a globális kibocsátáscsökkentési célokhoz való érdemi hozzájárulás terén. Ezt követően pedig azokat az Alkotmánybíróság által már korábban megállapított, P) cikkből fakadó követelményeket veszem számba, amelyeknek a Klímatörvény jelenlegi 2030-as kibocsátás-csökkentési célja nehezen felel meg.

#### 4.1 A kis kibocsátó államok gondossági kötelezettsége

A globális viszonylatban alacsony üvegházhatású kibocsátónak minősülő államok tekintetében, mint amilyen Magyarország is, felvetődhet, hogy a világszintű összkibocsátáshoz való kismértékű hozzájárulásukra tekintettel a kibocsátáscsökkentési erőfeszítések terén sem kell vezető szerepet játszaniuk, hiszen a globális szintű dekarbonizáció elérése főleg a nagykibocsátó államok vállalásain múlik. Míg több államban még mindig nőnek a kibocsátások, addig hazánkban a Klímatörvény által kijelölt 1990. évi bázisév, azaz a rendszerváltás idejéhez képest egy ideig csökkentek (bár 2013-14 óta némi emelkedés, illetve stagnálás is tapasztalható). A kezdeti jelentős csökkenés okán akár az is felmerülhet, hogy Magyarországnak mintha nem is kellene sürgetően fellépnie a kibocsátások csökkentése érdekében. Ezen érvelések azonban álláspontom szerint nem felelnek meg az Alaptörvény P) cikkből és a Q) cikkből fakadó kötelezettségeknek.

Az a tény, hogy az IPCC becslések nem az egyes nemzetek csökkenéseire utalnak, hanem a globális szintű összkibocsátások csökkentését tartják szükségesnek a másfél fokot meg nem haladó felmelegedési cél biztosításához, önmagában nem jelenti azt, hogy a kis kibocsátású államoknak ne kellene megtenniük minden lehetséges erőfeszítést annak érdekében, hogy a hazai kibocsátásaik gyors és érdemi csökkentésével hozzájáruljanak a másfél fokos célra vonatkozó nemzetközi erőfeszítésekhez. Ez erkölcsi feladatunk a jövő magyarjai irányában, és emellett az Alaptörvény alapján fennálló kötelezettség is.

Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a kis mértékű nemzeti kibocsátások is fokozzák a globális felmelegedés mértékét, és ilyen módon hozzájárulásukkal elősegítik a káros klímahatások mielőbbi bekövetkezését. Erre is utal az állam a P) cikkben foglalt általános érvényű kötelezettsége, hogy megvédje a nemzet közös örökségét a jövő nemzedékek számára, nyilvánvalóan a káros klímahatásoktól is.

Ennek kapcsán hangsúlyozandónak tartom, hogy az Alaptörvény P) cikke e védelmi kötelezettség tekintetében valójában gondossági kötelmet ró az államra, azaz önmagában az a körülmény, hogy a magyar állam egyedül nem képes a kívánt eredményt – a klímakárok és kockázatok elkerülését – megvalósítani, nem menti fel az alól a kötelezettsége alól, hogy minden tőle telhető erőfeszítést tegyen a célok elérése érdekében. Ez az értelmezés következik a *public trust* doktrína nemzetközi joggyakorlatából is, amely szintén fokozott gondosságot követel meg a szuverén bizalmi vagyonkezelőtől a gondjaira bízott természeti örökség megőrzése során.<sup>18</sup> A Klímatörvény jelenlegi, 2030-ra vonatkozó célkitűzése azonban nem tükrözi megfelelően az ilyen erőfeszítéseket, hiszen az előírt min. 40%-os kibocsátáscsökkentés különösebb, a gazdaság egészének dekarbonizációját elősegítő intézkedés nélkül is könnyen megvalósítható, tekintettel arra, hogy a Klímatörvény által 2030-ig elérendő kibocsátáscsökkentési célszám döntő része már a törvény elfogadásának évében teljesült.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Bővebben lásd: Sulyok Katalin: A környezet védelme és az Alaptörvény P) cikke az Alkotmánybíróság gyakorlatában, Alkotmánybírósági Szemle, 2019/1, 20-31.o, 26-30.o.

<sup>19</sup> Lásd: 15. lábjegyzet

Mindezek mellett az Alaptörvény Q) cikke szerint Magyarország „az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.” Ezen együttműködési kötelezettség fényében a nemzetközi erőfeszítések sikere érdekében minden szükséges lépést a lehető legnagyobb ambícióval kell megtenni, többek között a saját maga által tételezett karbonsemlegességi cél tényleges megvalósítása útján.

***Az államnak az Alaptörvény alapján fennálló együttműködési kötelezettsége és gondossági kötelme folytán olyan tényleges kibocsátáscsökkentési célt kell kitűznie maga elé, ami érdemben hozzájárul a klímaváltozás elleni nemzetközi erőfeszítésekhez.***

Álláspontom szerint a hatályos Klímatörvény rendelkezései a fenti követelményeknek kevésbé felelnek meg. A normaszöveg – a konkrét követelmények kapcsán jelentkező hiányosságai, valamint rövid távú ambíciószintje miatt – jelen formájában nem szolgálja megfelelően az alapvető jogok – kiváltképpen a jövő nemzedékek jogainak – védelmét, és a P) cikkből fakadó állami kötelezettségeket sem érvényesíti kellőképpen.

#### **4.2 A távlatos tervezés követelménye**

A 2030-ra kitűzött kibocsátáscsökkentési célszám tehát kevéssé felel meg a távlatos tervezés követelményének, holott a tervszerűség alapvető fontosságú a környezetjogban, és nemcsak mint a jogág egyik alapelve, hanem egyben alapjogvédelmi jelentőséggel is bír.

Az Alkotmánybíróság maga is hangsúlyozta, hogy a P) cikk által védett természeti örökség fenntartása és megőrzése „hosszú távú, kormányzati ciklusokon is átívelő gondolkodásmódot és szabályozást igényel”,<sup>20</sup> illetve, hogy a P) cikk olyan jogalkotói szemléletmódot követel meg, amely „a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben ... hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti.”<sup>21</sup> A tervezés pedig egyben a fokozatosság és kiszámíthatóság elemeit is felöleli, azokkal együtt érvényesülhet csupán.

A hosszú távú gondolkodásból, a távlatos jogalkotásból álláspontom szerint következik annak követelménye is, hogy a jogalkotó kitűzött céljainak megfelelően fokozatosan csökkentse az általa ismert környezeti kockázatok mértékét, és így törekedjen a negatív következmények lehetőség szerinti elkerülésére, mérséklésére. Mindez pedig csak a megfontolt, a következményekkel számoló, azokra reagáló tervezés eredményeként lehetséges.<sup>22</sup>

***A Klímatörvény által tervezett kibocsátáscsökkentési útvonal, illetve pálya a távlatos tervezés követelményét nem megfelelően teljesíti. Azáltal, hogy a jogalkotó érdemi, az ipar, a gazdaság és társadalom egészének karbonsemleges átállásához szükséges átfogó és határozott kibocsátáscsökkentési fellépésre láthatóan nem vállalkozik 2030-ig, a Klímatörvény köztets célszáma lényegében nem kíván meg valós erőfeszítést a veszélyes felmelegedés megelőzésére, illetve mérséklésére, és így az aligha képes elősegíteni a 2050. évre előírt karbonsemlegesség teljesítését. Mivel ilyen módon a törvény által előírt rövidtávú cselekvés nem szolgálja megfelelően a hosszú távra előírt célt, a távlatos tervezés alaptörvényi követelménye is sérül.***

A tervezés követelményének további elengedhetetlen része az is, hogy a jogalkotó a kitűzött célokhoz hozzárendeli a feladatok megvalósításának eszközeit, amelynek főbb összetevői az

<sup>20</sup> 28/2017. (X.25.) AB határozat, [19]. bek.

<sup>21</sup> 3225/2017. (IX.25.) AB határozat, [29]. bek.

<sup>22</sup> Ezt a gondolatot fejtem ki bővebben az alábbi írásban: Bándi Gyula: A tervszerűség alapvető jelentősége a környezetvédelemben, Acta Humana 10 (2) pp. 7-26 2022.

intézmények, a jogi és igazgatási keretek, a pénzügyi és költségvetési források, igények megteremtése; valamint a visszacsatolás és ellenőrzés lehetőségének biztosítása, a tervezésnek ugyancsak nélkülözhetetlen összetevőjét jelentő korrekció igényével. Amint arra fentebb már utaltam, a hatályos törvényszövegből hiányzik minden, a tervezés alapelveinek érvényesítéséhez szükséges ilyen jellegű konkrétum.

#### 4.3 A választás lehetőségének megőrzése és az állam bizalmi vagyonkezelői kötelezettsége

Tekintettel arra, hogy a 2030. évre kitűzött jelenlegi köztes kibocsátáscsökkentési cél szinte már a Klímatörvény elfogadásának évben teljesült, valójában nem követel meg érdemi erőfeszítést a jelen nemzedékektől rövidtávon. Mindez pedig felveti a nemzedékek közötti igazságosság kérdését, mert ha a továbbiakban már 2030-ig nem csökkennek érzékelhetően a hazai kibocsátások, úgy a nettó zéró cél csak akkor lesz teljesíthető 2050-re, ha a jövő nemzedékek – a mai gyermekek és fiatalok – 2030 és 2050 között az eddigieknél sokkal radikálisabb intézkedéseket hoznak a szinte azonnali dekarbonizáció érdekében.

Amint azt a német Szövetségi Alkotmánybíróság is kimondta klímahatározatában, a szinte azonnali karbonsemleges átállás szükségképpen együtt jár az alapjogok korlátozásával.<sup>23</sup> Egy ilyen „vérszékezőszerű”, jelentős osztársadalmi életmódváltást igénylő fordulat az egyének jövőbeli döntési lehetőségeit súlyosan korlátozná, és alapvető hatással lehet a jövőben az egyéni életmód meghatározásának lehetőségére, ideértve többek között egyes közlekedési módok, táplálkozási, szabadidős szokások ellehetetlenülését, az energiafelhasználás és természetierőforrás-használat korlátozását. Mindez ráadásul nem kiszámítható, nem tervezett módon történik meg, így akár súlyos, a jelenlegi helyzetben nem megbecsülhető társadalmi és gazdasági kockázatok árán. És mindez fokozottan a jövő nemzedékek kárára, holott az Alkotmánybíróság nem egyszer hangsúlyozta, hogy az állam köteles jogalkotó és végrehajtó hatalmával e helyzet kialakulását megakadályozni. Korábbi határozataiban egyértelműen kiemelte, hogy a jelenkor döntései nem állíthatják kényszerpályára a későbbi generációkat,<sup>24</sup> mert a választás szabadságának elvonása a későbbi nemzedékektől ellentétes a P) cikkel.

Az Alkotmánybíróság aláhúzta továbbá, hogy az állam a *public trust* doktrína folytán bizalmi vagyonkezelőként köteles védeni a jövő nemzedékek érdekében a rábizott természeti örökséget. E doktrínát más államok bíróságai is egyre gyakrabban alkalmazzák az állam klímavédelmi intézkedéseinek vizsgálatára.<sup>25</sup> Az Alkotmánybíróság egyértelműsítette, hogy a *public trust* koncepció folytán a jogalkotó „a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú

<sup>23</sup> Német Szövetségi Alkotmánybíróság: Neubauer-ügy (Klímatörvény tárgyában hozott határozat), 2021. március 24., I BvR 2656/18

<sup>24</sup> 28/2017. (X.25.) AB határozat, 14/2020. (VII.6.) AB határozat, az előbbi vonatkozó bekezdését teljes terjedelmében „[33] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.”

<sup>25</sup> A legismertebb ügy a Juliana-ügy, amely az Egyesült Államok szövetségi bíróságai előtt van folyamatban. Kelsey Cascadia Rose Juliana et al. v. The United States of America, Case No.: 6:15-cv-01517-AA



fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak ezen kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit.”<sup>26</sup>

*A Klímatörvény 2030-re kitűzött kibocsátáscsökkentési célja nem veszi kellőképpen tekintetbe a jövő nemzedékek érdekeit, mivel elsősorban rájuk hárítja az érdemi fellépés kötelezettségét, valamint a jelen erőfeszítéseinek elodúzásával a klímakockázatok és klímakárok várható terheit is. Ez nem felel meg a szuverén bizalmi vagyongazdálkodó által tanúsítandó gondossági, védelmi kötelezettségnek, mivel sérti a public trust kedvezményezettjeinek, azaz a jövő nemzedékeknek az érdekeit.*

#### 4.4 Az elővigyázatosság követelménye

Végül a Klímatörvény jelen formájában nem felel meg az elővigyázatosság P) cikkéből következő alkotmányos kötelezettségének sem. Tudvalevő, hogy az érdemi fellépés halogatása komoly klímakockázatokkal járhat Magyarországra nézve is, és nem csupán a jövőben, hiszen számos káros tendencia egyértelmű jeleit már a jelenben is érzékeljük, amint arról fentebb már volt szó. Ahogy Magyarország nem egy vonatkozó stratégiájában<sup>27</sup> is olvasható, a klímaváltozás következményeként hazánkban egyre szélsőségesebb időjárással kell számolnunk. Néhány példát kiemelve: nagyobb árvizek és hosszabb ideig tartó aszályok várhatók; számolni kell a meleggel kapcsolatos szélsőségek, hőhullámos napok növekedésével és ezek emberi egészséget is veszélyeztető hatásaival; a biodiverzitás terén fokozott kockázatnak vannak kitéve őshonos fajaink, káros hatással bír, invazív növény- és állatfajok jelennek meg.

Az Alkotmánybíróság szerint az elővigyázatosság elve alapján a jogalkotónak az a kötelezettsége, hogy „a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során.”<sup>28</sup> Továbbá, az államnak kell igazolnia azt is, „hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be.”<sup>29</sup> Sőt, még az állapotromlás kockázata sem megengedhető.<sup>30</sup>

Mindez a klímavédelem kontextusában azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy az ismert vagy valószínűsíthető klímakockázatokra tekintettel, beleértve az IPCC konszenzusos becsléseit is, olyan kibocsátáscsökkentési vállalások mellett kötelezze el magát, amelyek alkalmasak a visszafordíthatatlan klímakárok megelőzésére. Ez az elvárás eddig jelenleg nem teljesül, hiszen a legfrissebb, rendelkezésre álló klímakutatások tudományos ajánlásaitól elmarad már a Klímatörvény köztes, 2030-as kibocsátáscsökkentési célja is. Az IPCC szerint ugyanis globálisan, átlagosan legalább 43%-os csökkentésre van szükség 2030-ig ahhoz, hogy a másfél fokos felmelegedési cél nagy valószínűséggel tartható legyen.<sup>31</sup>

*Az érdemi kibocsátáscsökkentés elhalasztása tehát az elővigyázatosság alapelveire figyelemmel is aggályos. A jogalkotó az érdemi fellépés halogatásával ugyanis a klímakockázatokat nem értékeli megfelelő súllyal, és mintegy megengedi annak lehetőségét,*

<sup>26</sup> 14/2020. (VII.6.) AB határozat, 22. bek.

<sup>27</sup> Lásd 4., 5., 6. lábjegyzetek

<sup>28</sup> 13/2018 (IX.4.) AB határozat, 20. bek.

<sup>29</sup> 27/2018 (X.25.) AB határozat, 75. bek.

<sup>30</sup> 13/2018 (IX.4.) AB határozat, 65. bek.

<sup>31</sup> IPCC Report of Working Group III on Mitigating Climate Change 2022 (4. April 2022.), Summary for Policymakers, C.1.1. pont, elérhető:

[https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGIII\\_SummaryForPolicymakers.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf)

*hogy akár a Klímatörvény karbonsemlegességi célja sem fog teljesülni a kitűzött határidőre, vagy csak a jövő nemzedékeket drasztikus áldozatvállalása árán érhető el.*

E tekintetben végül hangsúlyozandónak tartom azt is, hogy a jogalkotó nem építheti klímavédelmi intézkedéseit a technológiai fejlődés pusztá reményére, azaz arra a túlzottan optimista várakozásra, hogy a technológiai fejlődés révén a jövőben megvalósíthatóvá válhat az ipar és a társadalom teljes dekarbonizációja még akkor is, ha a kibocsátásokat rövidtávon nem korlátozzuk érdemben. Az IPCC több jelentésében hangsúlyozta, hogy a légkörből való nettó karbonkivonást lehetővé tévő technológiák nagy része ipari léptékben ma még nem is érhető el, ráadásul sok az ismeretlen tényező és bizonytalanság úgy működésük hatásfokát illetően, mint e technológiák közvetett hatásai, illetve kockázatait tekintetében. Mindezért tehát a halogatás visszafordíthatatlan következményeinek kockázata azt követeli meg a jogalkotótól, hogy minél előbb kezdje meg az érdemi kibocsátáscsökkentést.

## 5. Összegzés

A Klímatörvény 2050. évre vonatkozó dekarbonizációs célkitűzése több alapjog biztosításának is előfeltétele, a környezetvédelem egészével való szerves összefonódása révén. A hatályos Klímatörvény ugyanakkor jelen formájában nem teljesíti megfelelően az államnak az Alaptörvény XXI. cikkéből eredő intézményvédelmi kötelezettségét, emellett a 2030-ig megvalósítandó kibocsátáscsökkentési célszám az állam Alaptörvény P) cikkéből származó bizalmi vagyongazdálkodási kötelezettségét sem érvényesíti megfelelően, valamint nem áll összhangban a távlatos tervezés, az elővigyázatosság és a jövő nemzedékek érdekeinek egyenlő figyelembevételével követelményével.

A Klímatörvény tehát csak akkor tudná betölteni valódi funkcióját, azaz a preambulumaival összhangban „a magyar nemzet Kárpát-medencében való megmaradásának” biztosítását, valamint az alapjogok tiszteletben tartását, ha a jogalkotó a 2030-ig, rövidtávra kitűzött célban sokkal érdemibb kibocsátáscsökkentést írna elő, illetve mindezekhez kapcsolódóan megfogalmazná a végrehajtás feltételeinek, követelményeinek kereteit is.

Nagyra értékelem a lehetőséget, hogy ennek a kiemelten fontos témának az alapjogi elemzésében segítő szándékkal részt vehettem és bízom abban, hogy álláspontom megfogalmazásával hozzájárulhattam az Alkotmánybíróság döntésének megalapozásához.

Budapest, 2023. március 13.

Tisztelettel:

  
Dr. Bándi Gyula

