

DISSERTATIONES

AZ EURÓPAI ZÖLD MEGÁLLAPODÁS ELEMZÉSE, FIGYELEMBE VÉVE AZ UNIÓS SOFT LAW JELLEGET ÉS A NEMZETKÖZI JOGI KONTEXTUST¹

KÖBÖL-BENDA Vivien
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

Mielőtt 2019-ben felállt az Ursula von der Leyen által vezetett biztosi testület, az európai bizottsági elnökjelölt politikai iránymutatásában² kifejezte többek között, hogy Európának vezető szerepet kell játszania a bolygó egészségesebbé tétele terén, továbbá hat fő célt állapított meg, melyek később megjelentek a megválasztott testület hat, a 2019–2024 közötti időszakot meghatározó prioritásában³ is. A hat fő cél közül az első az európai zöld irányvonal volt, melynek későbbi, 2019 és 2020 közötti kibontakozását kívánjuk bemutatni az alábbi tanulmányban. A következőkben áttekintjük a Bizottság zöld irányvonalának megjelenését az uniós *soft law* típusú *‘European Green Deal’*, magyarul Európai Zöld Megállapodás című közleményében,⁴ továbbá megvizsgáljuk a dokumentumban megjelenő uniós kötelezettségvállalások, illetve *soft law* típusú nemzetközi jogi dokumentumok iránti elköteleződést, pontosabban az ott meghatározott feladatok megvalósítására való törekvést, különös tekintettel a klímavédelem területére. A nemzetközi (környezet)jogi kontextus vizsgálatát indokoltá teszi a tény, hogy az Európai Zöld Megállapodás többek között tekinthető az Európai Unió ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok iránti elköteleződésének megjelenéseként

¹ Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-3-II-PPKE-34 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

² Ursula VON DER LEYEN: Ambíciózusabb Unió – Programom Európa számára. Politikai iránymutatás a hivatalba lép következő európai bizottság számára (2019–2024). https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hu.pdf

³ A Bizottság hat prioritása (2019–2024). https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_hu

⁴ A Bizottság közleménye – Az európai zöld megállapodás. COM(2019) 640 final. Brüsszel, 2019. 12. 11. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15051-2019-INIT/hu/pdf> [a továbbiakban: Európai Zöld Megállapodás].

is. Jelen tanulmányban az Európai Zöld Megállapodást megvizsgáljuk tartalmi szempontból is, különös hangsúlyt fektetve az átalakítandó szakpolitikák területére, azon belül is a klímasemlegességi törekvésre. Ugyanakkor a tartalmi elemzésen túl, mint az uniós jog *soft law* dokumentumát is elemezzük röviden, külön áttekintve az uniós *soft law* fogalmát, figyelemmel a nemzetközi jogban ismert meghatározásokra is, illetve mindkét területen a meghatározó környezetjogi dokumentumokra.

2. A nemzetközi és az uniós *soft law* meghatározása

A következőkben indokolt egyrészt a nemzetközi jogban megjelenő *soft law* dokumentumokkal kapcsolatos álláspontok és jellemzők bemutatása, másrészt az uniós puha normákról alkotott szakirodalmi nézet áttekintése, különös tekintettel az ilyen dokumentumok által betöltött funkciókra. Harmadrészt pedig az Európai Zöld Megállapodás Európai Unióban betöltött szerepe, valamint a nemzetközi környezetjogra való erőteljes reflektálás miatt is érdemes mind a nemzetközi, mind az uniós jog szempontjából is kitérni – a teljesség igénye nélkül – a meghatározó környezetjogi nem kötelező dokumentumokra.

2.1. Nemzetközi jogban megjelenő *soft law* bemutatása

A nemzetközi jogban több szerző törekedett a *soft law* definiálására, vagy legalábbis jellemző tulajdonságainak meghatározására. Az alábbiakban ezt kívánjuk röviden áttekinteni, külön figyelmet szentelve a használattal járó előnyöknek, mely tulajdonképpen elengedhetetlen eleme a jelenség megismerésének. Mindezek előtt érdemes azt leszögezni, hogy a következőkben a *soft law*, vagy *soft law* tartalmú dokumentumok esetén e jelleget tartalmi értelemben értjük és nem pusztán a formális szempontok figyelembevételével.

Quoc Dinh, Dailler, Pellet és Kovács nemzetközi jogi tankönyve az „*egyeztetett nem szerződési természetű aktusok*” kifejezést használja, fő jellemzőként a jogi kötelező erő hiányát beazonosítva. Ezt kiegészítik a peresíthetőség, illetve az állami felelősség hiányával. Utalnak arra, hogy mindezek ellenére a betartás aránya nem számít rosszabbnak a kötelező nemzetközi megállapodásokénál.⁵ Itt tehát megállapíthatjuk az első egyik legfontosabb jellemzőt, melyre fentebb utaltunk: a jogi kötelező erő hiányát és az azzal járó következményeket, mint a bírói úton való érvényesítés hiánya vagy az állam felelősségének megállapíthatósága megsértésük esetén. Beazonosíthatunk egy másik fontos elemet, e dokumentumok „*egyeztetett*” mivoltát. Ez kifejezi – amit a nemzetközi környezetjog területén már elfogadott aktusok is alátámasztanak –, hogy e dokumentumok alapvetően nem *ad hoc* jelleggel születtek meg.⁶

Shaw a *soft law* dokumentumokban megjelenő normákat tekinti jognak, mindazonáltal utal arra, hogy a kialakult magatartási mintákból elvezethetnek jogi normává vá-

⁵ Nguyen QUOC DINH – Patrick DAILLER – Alain PELLET – KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris, 1998. 196–199.

⁶ Uo.

lásig.⁷ Lowe szerint alkalmasak arra, hogy az észszerű és megfelelő állami magatartást alakítsák, különösen például az ENSZ Közgyűlésének határozatai.⁸ Guzman és Meyer szerint olyan kontinuumként foghatók fel, melyek a teljesen kötelező dokumentumok és a politikai döntések között futnak.⁹ E három meghatározás közös jellemzőjének a *soft law* dokumentumok dinamikus, és bizonyos esetekben akár potenciális jogi jellegét azonosíthatjuk be. Kardos két fő kategóriát állapít meg e tekintetben: az eredendően nem kötelező dokumentumokat, valamint az alapvetően kötelező erővel bíró nemzetközi jogi megállapodásokat, szándékosan homályos tartalommal.¹⁰

A jelenség megértéséhez érdemes még figyelembe venni a nemzetközi *soft law* dokumentumok használatával járó, Abbot és Snidal által beazonosított előnyöket. A szerzőpáros szerint e megoldás alkalmazása egyrészt csökkenti a szerződéskötéssel járó kiadásokat, értve ezalatt a tényleges anyagi költségeket, vagy a kötelező dokumentumok be nem tartása által generált presztízs-veszteséget, melyre nézve a szerzők a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) példáját hozzák fel, mely idővel egyre inkább nyitottá vált a *soft law* szabályozások iránt. Másodrészt pozitívként azonosítják be az államok szemszögéből a szuverenitás-veszteség lehetséges elkerülését, mivel a szerzők szerint egy jogilag kötelező rendelkezés elfogadása bizonyos esetekben az államok döntéshozatali hatalmának csorbulásához is vezethet, így az ellenérdekűvé teszi az államokat a kötelező dokumentum elfogadásában. Ez különösen akkor érhető tetten, ha az állam és a lakosság vagy az állam és a terület relációjában korlátozza erőteljesen a főhatalmat, felborítva a hagyományos vesztfáliai modellt. Erre példának hozzák fel többek között a pénzmosás nemzetközi szabályozását, ahol nemzetközi sztenderdek, javaslatok születtek meg és hatottak a nemzeti szabályozásra. A szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy számos nemzetközi probléma új és komplex jellegű, melyek esetén az államok nem tudják előzetesen felmérni az összes lehetséges következményt. Utalnak továbbá arra, hogy különbséget kell tenni a kockázat – mely esetben a konkrét kimenetelt nem ismerik, ugyanakkor tisztában vannak a lehetséges kimenetekkel és alapvető körülményekkel – és a bizonytalanság között – mely esetén a lehetséges kimenetek sem ismertek. Előbbi esetén a precíz kötelező szabályozás hatékony lehet, míg utóbbi esetén az államok gyakran preferálják a *soft law* dokumentumokat. Peldának többek között a globális felmelegedést és az azt övező bizonytalanság kérdését hozzák, illetve az olyan megoldásokat, mint az Agenda 21 akcióprogram,¹¹ mely precíz, de nem kötelező. Végül a használat mellett szóló érvként azonosítható be, hogy a nemzetközi tárgyalási folyamatok alatt, az adott *soft law* dokumentum meghozatalakor is könny-

⁷ Malcolm N. SHAW: *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris, 2002. 92–94.

⁸ Vaughan LOWE: *International Law*. Oxford, Oxford University Press, 2007. 95–96.

⁹ Andrew T. GUZMAN – Timothy L. MEYER: International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, Vol. 2., 2010. 172–180.

¹⁰ Kardos Gábor: Mi is az a nemzetközi soft law? In: NAGY Boldizsár – JENEY Petra (szerk.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv dokumentumok, szemelvények*. Budapest, Osiris, 2002. 76–83.

¹¹ Agenda 21 of the United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992. [A továbbiakban: *Agenda 21*.] In: *Report of the United Nations' Conference on Environment and Development*. A/CONF.151/26 (Vol. I.) New York, United Nations publication, 1993. 9–479. [A továbbiakban: *Report* (1993)]

nyebben elérhető ezen aktusokkal a megállapodás, különösen, ha az államok eltérő hajlandósági szinten vannak az adott terület jogi szabályozásával kapcsolatban. Hozzáteszik, hogy a kompromisszum akár később is megszülethet, különösen „türelmes” és „kevésbé türelmes” államok esetén, továbbá megoldás lehet a gyengébb és erősebb fél között, mely utóbbi bizonyos mértékig visszamatat a szuverenitással kapcsolatos problémák kérdésére.¹²

A fentiek fényében tehát a következők állapíthatók meg a nemzetközi jog *soft law* vagy *soft law* tartalmú dokumentumairól: ezek olyan nemzetközi jogi dokumentumok, melyek esetén hiányzik a jogi kötőerő, azaz tartalmi értelemben *soft law* dokumentumok; általában ezen dokumentumok elfogadását egyeztetések, valamiféle koordináció előzi meg; főszabály szerint nem azonosak a nemzetközi jog kötelező forrásaival, ugyanakkor bizonyos esetben nemzetközi szerződések tartalmazhatnak *soft law* klauzulákat; számos előnye van alkalmazásuknak, így rugalmasságuk, elfogadásuk költségeinek alacsonyabb mivolta, a szuverenitás kisebb korlátozása, konszenzus könnyebb megteremtése, bizonytalan helyzetek kezelése.

2.2. Az európai unió jogrendjében megjelenő *soft law*

A fentiekben láthattuk, hogy a nemzetközi jog terén a szakirodalom viszonylag széles körben foglalkozik a jogilag nem kötelező dokumentumok vagy rendelkezések kérdésével. E jelenség azonban fellelhető az Európai Unió *sui generis* jogrendjében is.

Anna di Robilant szerint e jelenség először a nemzetközi közjogban jelent meg, majd onnan terjedt el, reflektálva két meghatározó tényezőre, nevezetesen a jogalkotók számának növekedésére és a jogi rezsimek privatizációjára. Utal arra, hogy egyesek szerint a jelenség eredete a középkori jogi rezsimekre nyúlik vissza, különösen az úgynevezett *lex mercatoria*, vagyis a kereskedők jogának jelenségére. Mások szerint viszont később, a 19-20. század első felében jelent meg, és az úgynevezett *social law* mozgalomhoz, valamint a jogi pluralizmushoz köthető. A szerző szerint az Európai Unió jogrendjében akár a harmonizáció eszköze is lehet, de köthető a társadalmi, privát szereplőkhöz is, amelyre példaként említi a multinacionális cégek magatartási kódexeit, a kvázi-köztestületnek tekinthető kereskedelmi szövetségek anyagait vagy az akadémiai szféra iránymutatásait. Utal arra, hogy az 1990-es évek elejétől az európai unió jogalkotásban és politikai irányvonal-meghatározásban új kísérletezés vette kezdetét, ami a *soft law* eszközök elterjedését is eredményezte. Több csoport is kialakult a jelenséggel kapcsolatban, így vannak a *soft law* lelkes hívei (*enthusiasts*), akik szerint a *hard law* bizonyos területeken megátalja a hatékony és kísérleti modernizációs megoldásokat, illetve nem képes reflektálni a szélesebb körű globális átalakulás kihívásaira. Ezzel szemben a *soft law* dokumentumok rugalmasak, ösztönzik a politikai és kulturális sokféleséget, a többszereplős dinamikus interakciót, és a társadalmi területeken eredményesebbek lehetnek a kötelező jogi normáknál. A másik csoportot a hibriditás hívei teszik ki, akik a *soft* és *hard law* együttélésére, organikus fejlődésére és a kettő kombi-

¹² Kenneth W. ABBOTT – Duncan SNIDAL: Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, Vol. 54., No. 3., 2000. 434–450.

nációjából fakadó előnyökre fektetik a hangsúlyt. Harmadrészt utal a szkeptikusokra is, akik szerint a *soft law* többek között a kikényszerítő erő hiánya miatt is haszontalan, továbbá úgy vélik, hogy irreális elképzelés e módon szakpolitikai változásokat előidézni, valamint természetüket nézve rendellenesek, melyek használata nem várt következményekhez is vezethet, esetleg pont a további integrációs lépésekre, vagy éppen a már megtettékre nézve járhatnak bizonytalan, negatív következményekkel.¹³

Láncos Petra utal arra, hogy bár az alapító szerződések vagy az Európai Unió Bírósága egyáltalán nem – de egyéb uniós dokumentumok is csak ritkán – említik a *soft law*-t mint kifejezést, egy létező jelenségről van szó; olyan uniós jogi jogforráscsoportról, melynek elemei inkább a meggyőzésre, együttműködésre és a jó gyakorlatra fektetik a hangsúlyt a tagállami jogalkalmazásban vagy gyakorlatban. Megemlíti, hogy bár egyes szerzőknél a bináris *hard law* – *soft law* felosztás jelenik meg, többen annak meghaladottsága mellett érvelnek, így például a már említett hibriditás hívei, mely az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában is fellelhető. Ezen felül ide sorolja a spektrum-megközelítést, melynek alapja annak elfogadása, hogy normativitásnak különböző szintjei létezhetnek. A definíciós kísérletek helyett munkájában inkább az uniós *soft law* osztályozási lehetőségeire fókuszál. Egyrészt a dokumentumok feloszthatók aszerint, hogy megjelennek-e az alapító szerződésekben, tehát formális *soft law* dokumentumok vagy amennyiben nem, akkor *informálisak*. Előbbiek körébe a vélemények és ajánlások sorolhatók, míg utóbbiakba igen széles körben tartozhatnak dokumentumok, így például fehér- és zöld könyvek, közlemények, iránymutatások stb. A kibocsátó entitások alapján osztályozhatók aszerint, hogy uniós intézményektől vagy szervektől erednek-e, vagy az uniós szervek a tagállamokkal közösen bocsátják ki, további csoportok lehetnek az ön- és társszabályozás eszközei, illetve a tagállamok és intézmények együttműködésén alapuló puha mechanizmusok, valamint a nyílt koordinációs mechanizmusok. Harmadrészt funkciók szerint is elhatárolhatók e normák, így egy csoportot alkotnak az úgynevezett *'pre-law'* normák, melyek előkészítő, tájékoztató jellegűek, mint például különböző kötelező jogforrások elfogadása előtti munkacsoportai ajánlások. Másik csoportba az értelmező, döntés jellegű normák tartoznak (*'law-plus'*), mint a közlemények és iránymutatások. A harmadik csoportot az orientáló jellegű, úgynevezett *'para law'* normák alkotják, például az oktatás területén fellelhető puha szabályozási eszközök.¹⁴

Az utóbbi kategorizáláshoz hasonló felosztás jelent meg Emilia Korkea-aho-nál, aki utal az uniós *soft law* dokumentumokkal kapcsolatban arra, hogy vannak, melyek „jogjellegűek” (*'law-like'*), mint például az ajánlások és vélemények, melyeknek megtalálhatóak az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés¹⁵ (továbbiakban: EUMSZ) 288. cikkében, és vannak, amelyek esetén nincs ilyen jogi bázis, mint például az előbb

¹³ Ana di ROBILANT: Genealogies of Soft Law. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 54., Iss. 3., (2006) 218–226.

¹⁴ LÁNCOS Petra Lea: Az uniós *soft law* kutatásának főbb eredményei és aktuális kihívásai. *Iustum Aequum Salutare*, XIV. évf., 2018/4. 55–59.

¹⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. *Hivatalos Lap*, C 326, 26. 10. 2012. 0001–0390.

említett közlemények, irányelvek stb. A szerző utal arra, hogy a Bizottság előszeretettel nyúlt a *soft law* eszközökhöz, gyakran e dokumentumokat a kormányzás jogilag nem kötelező normáiként fogják fel (*'non-binding governmental rules'*). E fenti fel fogás leginkább a jogászoknál jelenik meg, míg a politikatudomány területén kevésbé fontos a jogi kötőerő megléte és inkább a flexibilitás, a felülvizsgálható jelleg, és a szabályozási eszközökhöz kapcsolódó hálózatos jellegük kerül hangsúlyozásra. A szerző utal a jogi kötőerő (*'legal bindigness'*) és a jogi hatás (*'legal effect'*) közötti különbségre, előbbi esetén jellemző a jogi szankciókkal való kikényszeríthetőség. A szerző megjegyzi, hogy a jogi kötőerő, pontosabban a jogi kötőerővel bíró normák alkalmazása fontos szerepet játszik az irányelvek átültetésénél is, melyet az Európai Unió Bírósága is hangsúlyozott. Ezzel szemben a *soft law* normák jogi hatása arra utal, hogy e normák alkalmasak jogi jellegű elvárásoktámasztására az egyénnel és vállalatokkal szemben, s arra is, hogy tisztázzák, specifikálják a *hard law* dokumentumokat. Munkájában a Korkea-aho a jogi hatás tekintetében végzett kategorizálást. Elsőként megjegyzi, hogy a *soft law* esetén gyakori, hogy a jogalkotás tükrében vizsgálják, ennek fényében gyakran *hard law* normák bejelentéseként szolgálnak, mint ahogy fent is említése került (*'pre-law'*). Ennek célja a tagállamok és más érintett szereplők aktivizálása is lehet, hogy minél több információt gyűjtsenek a legalkalmasabb szabályozási forma kiválasztása érdekében. Másodrészt, vannak az úgynevezett *'post-law'* normák, melyek részletezik a megalkotott kötelező erejű normákat, értelmező szerepet betöltve; például a Bizottság gyakran alkalmazza e technikát a közleményeiben. Harmadrészt, ahogy fent is láthattuk, valódi alternatívája is lehet a jogalkotásnak a *soft law* (*'para-law'*), mint átmeneti megoldás, vagy a tagállamok megállapodásának jeleként. E *'para-law'* funkció összefügg a szubszidiaritás, valamint az arányosság elvével. A Bizottság sokszor azért preferálja e megoldást, hogy az uniós cselekvések legitimitációját növelje az uniós polgárok szemében.¹⁶

Linda A. J. Senden szerint az uniós *soft law* jelenségének három fő eleme van. Egyrészt *magatartási szabályok*, az *elköteleződés* kifejezései, másrészt annak ellenére, hogy jogilag nem kötelező formában történt az elfogadásuk, még elképzelhető, hogy (*közvetett*) *jogi hatással bírnak* és harmadrészt, gyakran *gyakorlati hatást érnek el* vagy arra törekednek. Ennek fényében a *soft law* koncepciója úgy is felfogható, mint egy ernyőfogalom az olyan magatartási szabályok leírására, melyeknek bizonytalan vagy nem tiszta a jogi státusza, csupán a jogi kötőerő hiánya az, ami biztos. A szerző a korábban idézettekhez hasonlóan megemlíti, hogy az uniós *soft law* egy igen heterogén kategóriát jelent, mely sokféle dokumentumot ölel fel, ezért általános megállapításokat nehéz levonni a jogi hatás, a címzettség, a jogi alap és az elfogadás körülményei vonatkozásában vagy, hogy azok miként befolyásolják az intézményi egyensúlyt. A szerző – a Bizottság és a Tanács vonatkozásában – klasszifikálja a puha jogi eszközöket. Elsőként ő is említi az előkészítő és tájékoztató *soft law* dokumentumokat, mint a zöld könyvek, fehér könyvek, akcióprogramok és közlemények. Másrészt egyes dokumentumok az ő kategorizálásban is értelmező jelleggel bírnak, mint a versenyjog, állami

¹⁶ Emilia KORKEA-AHO: EU Soft Law in Domestic Legal Systems: Flexibility and Diversity Guaranteed? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 16., Iss. 3. (2009) 158–161.

támogatások területén a *de minimis* közlemények. Ezek hasonlóak a tagállami közigazgatási vagy politikai szabályokhoz. Továbbá hozzátesszi, hogy a Bizottság gyakran él ezekkel az eszközökkel, hogy kifejezze, véleménye szerint miként kell értelmezni az uniós jogot. Ezek nem feltétlenül helyettesítik a szabályozást, hanem inkább kiegészítik azt. Harmadrészt, vannak bizonyos irányító jellegű normák (*'steering'*), melyek az uniós céloknak és politikáknak, kapcsolódó szakpolitikai területeknek kívánnak további hatást kölcsönözni, gyakran inkább politikai és deklaratív módon, sokszor szorosabb együttműködést vagy épp harmonizációt elérve a tagállamok vonatkozásában, jogilag nem kötelező formában. Ezeket leginkább a Tanács fogadja el, bár a Bizottság is él vele, főleg ajánlások és magatartási szabályok esetén. Ezen dokumentumok használatával arra törekednek, hogy alternatívát nyújtsanak a jogalkotáshoz képest, illetve feltételezik, hogy nemzeti szinten a harmonizáció informális vagy közvetett módon jobban megvalósulhat bizonyos esetekben. E kategória gyakran egyben *'pre-law'*-nak is tekinthető.¹⁷

Látható tehát, hogy a puha jogi normák alkalmazása nem csak a nemzetközi jog szereplői által gyakran alkalmazott eszköz, hanem az Európai Unió jogrendjében is megjelent, sőt itt is mind a megjelenési forma, mind a kibocsátó entitás és a betöltött funkció szempontjából heterogén kategóriaként van jelen.

3. Soft law a nemzetközi és uniós környezetjogban

Mielőtt megvizsgáljuk közelebbről az Európai Zöld Megállapodást, érdemes áttekinteni a nemzetközi és uniós jog jogi kötőerővel nem bíró, ám annál jelentősebb mérföldköveit. Ha visszatekintünk az Egyesült Nemzetek Szervezetének környezetjogi szempontból releváns megnyilvánulásaira, láthatjuk, hogy számos *soft law* dokumentum született a területen.

Az első fontos állomás az 1972-es stockholmi csúcspont volt, melyhez a Stockholmi Deklaráció, vagyis az Emberi Környezetről szóló Nyilatkozat köthető.¹⁸ A Nyilatkozat 26 elvet deklarált, így például a természeti erőforrások jelen és jövő generáció érdekében való megőrzését (2. elv), valamint megjelentek benne társadalmi és gazdasági törekvések is, mint például a fejlődő országok pénzügyi és technológiai támogatása (9. elv). Ezen felül megtalálhatók klasszikus környezetjogi megfontolások is benne, mint például a *sic utere tuo* elv a 21. elvben.

1992-ben Rio de Janeiroban tartottak környezeti csúcspontot, melyen többek között *soft law* formában fogadták el a Környezet és Fejlődésről szóló Nyilatkozatot,¹⁹ az ahhoz

¹⁷ Linda A. J. SENDEN: Soft law and its implications for institutional balance in the EC. *Utrecht Law Review*, Vol. 1., Iss. 2. (2005) 81–83.

¹⁸ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment The United Nations Conference on the Human Environment, having met at Stockholm from 5 to 16 June 1972.

¹⁹ Rio Declaration on Environment and Development. The United Nations Conference on Environment and Development, Having met at Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992. In: *Report* (1993) i. m. 3–9.

kapcsolódó Agenda 21 akciótervet²⁰ és az Erdőkkel kapcsolatos alapelveket.²¹ A Rió-i Nyilatkozatban, szemben a stockholmvival, már szó szerint megjelent a fenntartható fejlődés fogalma, melynek középpontjában az ember áll, akit megillet a jog az egészséges és produktív élethez (1. sz. alapelv). Szintén helyet kapott benne a jövő nemzedékek érdekeinek védelme (például 3. sz. alapelv), továbbá annak hangsúlyozása, hogy a környezet védelmének a fejlődési folyamat integráns részének kell lennie (4. számú alapelv). Kitér a Föld ökoszisztémájának védelmére és helyreállítására (7. számú alapelv) és megjelennek klasszikus környezetjogi elvek is, mint a környezethez való jog eljárásjogi oldala (10. számú alapelv), az elővigyázatosság elve (15. sz. alapelv), a szennyező fizet elve (16. sz. alapelv) vagy a környezeti hatásvizsgálat elve, mint nemzeti intézkedés (17. sz. alapelv). A Nyilatkozatban vannak még társadalmi, gazdasági megfontolások is, mint például az őshonos népek és tudásuk, hagyományaik fontosságának elismerése (22. sz. alapelv).

Az ezt követő években számos *soft law* környezeti dokumentum született, mind az ENSZ,²² mind pedig más nemzetközi szervezetek, mint például az Európa Tanács²³ vagy a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)²⁴ égisze alatt, de témánk szempontjából a legfontosabb a jelenleg is implementáció alatt álló Fenntartható Fejlesztési Célok (*Sustainable Development Goals*) 2015 és 2030 közötti agendája, melynek közvetlen előzményei a Millenniumi Fejlesztési Célok (*Millennium Development Goals*) voltak, melyek 2000 és 2015 között határozták meg a cselekvés irányvonalát.

A Millenniumi Fejlesztési Célok a 2000 szeptemberében elfogadott Millenniumi Deklarációban²⁵ ugyan a később kialakult formában nem jelentek meg, de abból levezethetők voltak. A 15 éves időszakot értékelő ENSZ jelentésben²⁶ viszont már a nyolc cél egyértelműen beazonosítható volt: (1) extrém szegénység és éhínség csökkentése; (2) általános alapfokú oktatás biztosítása; (3) nemek közötti egyenlőség; (4) gyermekhalandóság csökkentése; (5) várandósság alatti egészség fejlesztése; (6) HIV/AIDS,

²⁰ *Agenda 21* i. m.

²¹ Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests. In: *Report* (1993) i. m. 480–485.

²² Például a 2002-es Johannesburgi Nyilatkozat (The Johannesburg Declaration on Sustainable Development. In: Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa, 26 August 4 September 2002. A/CONF.199/20*. 1–6.) vagy a Rio+20 konferencián született Nyilatkozat ('The Future We Want' A/RES/66/288*. Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012.).

²³ Például: Recommendation 1885 (2009) on "Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment"; Recommendation 1883 (2009) relating to the challenges posed by climate change.

²⁴ Például: OECD Recommendation of the Council on Good Practices for Public Environmental Expenditure Management [C(2006)84]; OECD Recommendation of the Council on Information and Communication Technologies and the Environment [C(2010)61].

²⁵ United Nations Millennium Declaration. A/RES/55/2. 18 September 2000.

²⁶ The Millennium Development Goals Report 2015. United Nations, 2015. [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

malária és más betegségek elleni harc; (7) környezeti fenntarthatóság biztosítása; (8) globális együttműködés a fejlődés érdekében.

E célokhoz képest egyrészt számszerűen többet tartalmaz a Fenntartható Fejlődési Célok²⁷ agendája, másrészt jobban fókuszál a környezeti kérdésekre globális szinten is, tekintettel az országspecifikus megoldásokra. A 17 – egymással összefüggő – cél között társadalmi, gazdasági és környezeti megfontolások is megjelennek: (1) a szegénység felszámolása; (2) az éhezés megszüntetése; (3) egészség és jóllét; (4) minőségi oktatás; (5) nemek közötti egyenlőség; (6) tiszta víz és alapvető köztisztaság; (7) megfizethető és tiszta energia; (8) tisztességes munka és gazdasági növekedés; (9) ipar, innováció és infrastruktúra; (10) egyenlőtlenségek csökkentése; (11) fenntartható városok és közösségek; (12) felelős fogyasztás és termelés; (13) fellépés az éghajlatváltozás ellen; (14) óceánok és tengerek védelme; (15) szárazföldi ökoszisztémák védelme; (16) béke, igazság és erős intézményrendszerek; (17) partnerség a célok elérésében.

A fentiek fényében is megállapítható, hogy a nemzetközi környezetjog fejlődésében meghatározó szerepet töltenek be a jogi kötelező erővel nem rendelkező dokumentumok. Különösen az ENSZ rendszerében figyelhető meg e meghatározó *soft law* instrumentumok elfogadása, melyek a mai napig kiemelt prioritást élveznek, mint Fenntartható Fejlődési Célok. A nemzetközi környezetjog *soft law* dokumentumainak áttekintését követően, az alábbiakban megvizsgáljuk az uniós környezetjog területén e jelenséget.

Bándi Gyula a környezeti szabályozás európai integrációban történő áttekintésének vizsgálata során bemutatja, hogy a kötelező jellegű szabályok mellett a politikai szándéknyilatkozatok is megjelentek a 70-es évektől e területen, összefüggésben a fent említett 1972-es Stockholmi csúccsal. Ezzel összefüggésben az EGK tagállamok állam- és kormányfői Párizsban tartottak konferenciát, melynek produktumaként elfogadták az I. Akcióprogramot.²⁸ Ezt további hat akcióprogram követte; jelenleg a VII. Akcióprogram²⁹ van érvényben. A szerző rámutat arra, hogy az akcióprogramok nem kötelező jellegűek, kijelölik a közös cselekvés irányvonalát, eszközöket, prioritásokat határoznak meg általános szinten.³⁰

Elgondolkodtató a fenti uniós *soft law*-val kapcsolatban bemutatott szakirodalmi álláspont fényében, hogy az akcióprogramokat, leszámítva a nyilatkozási formában elfogadott elsőt, határozatként fogadták el. A határozat több szerző szerint³¹ kötelező jellegű a címzettekre nézve, bár a környezetvédelmi akcióprogramok esetén ez a kér-

²⁷ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1.

²⁸ OJ C 112, 1973. 12. 20.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról, EGT vonatkozású szöveg. *Hivatalos Lap*, L 354, 28/12/2013, 0171–0200.

³⁰ BÁNDI Gyula: A környezeti szabályozás útja az európai integrációban, példákkal illusztrálva. *Iustum Aequum Salutare*, XIV. évf., 2018/2. 124–125.

³¹ Pl. BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014. 163.; SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2012. 73–74.

dés nem ilyen egyértelmű. Bándi Gyula szerint a környezetvédelmi akcióprogramok nem kötelező jellegűek, ugyanakkor meghatározó a szerepük, hiszen például az első akcióprogram³² fektette le az uniós környezetpolitika alapjait, meghatározta a később is fontos környezetvédelmi alapelveket, mint például a forrásnál történő fellépés elve, a szennyező fizet elve, a természeti erőforrások észszerű használatának elve stb.³³ Egy a hatodik akcióprogramra³⁴ fókuszáló jelentés is felhívja a figyelmet az akcióprogram jogi státusza körüli bizonytalan helyzetre, mivel egyes szerzők szerint kötelezőnek lehet tekinteni, míg mások szerint nem. A jelentésben utalnak arra, hogy az akcióprogram formája és tartalma, továbbá címe egyes nyelveken arra enged következtetni, hogy nem a fent említett EUMSZ 288. cikke szerinti sztenderd határozatról van szó, sokkal inkább egy *sui generis* határozatról, hiszen nem tartalmaz pontosan azonosítható címzetteket, megfogalmazásai pedig általános jellegűek és túl homályosak ahhoz, hogy a tagállamok, jogi személyek vagy egyének számára kötelezőnek lehessen tekinteni, de az Unió és szervei esetén is inkább önként vállalt kötelezettség, melynek implementálási módja tekintetében diszkrecionális jogkör áll fent. Mindazonáltal ennek ténye nem jelenti azt, hogy mint kiemelt jogi elvárás, ne bírna szignifikáns jelentőséggel. A helyzetet tovább árnyalja a jelenleg futó hetedik akcióprogram³⁵ végrehajtásával kapcsolatos jelentés,³⁶ mely szerint az akcióprogram 2020-ig kötelező célkitűzéseket tartalmaz a környezetvédelem és az éghajlatváltozás területén, míg 2050-ig egy hosszútávú jövőképet. Ez azonban rendellenességre is utalhat, mivel a jogszabályszerkesztés hibájának tekinthető, ha kötelező jogforrásba nem kötelező normákat építenek be vagy ezt fordítva teszik meg.

A jelenlegi akcióprogram *soft law* jellegének kérdésén túl érdemes megemlíteni annak fő célkitűzéseit is, melyet a 2. cikk tartalmaz: az uniós természeti tőke védelme, megőrzése és fejlesztése; erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes uniós gazdaság kialakítása; az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól; a környezetre vonatkozó uniós szabályozás előnyeinek maximalizálása a végrehajtás javításával; az uniós környezetpolitika ismeret- és tudományos alapjának javítása; a környezet- és éghajlatpolitikával összefüggő beruházások feltételeinek biztosítása és a környezeti externáliák

³² Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment. Official Journal of the European Communities, C 112, 20 December 1973.

³³ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 99–100.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. július 22-i 1600/2002/EK határozata a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program meghatározásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 242., 2002. 09. 10., 1.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról (EGT-vonatkozású szöveg). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 354/171. 2013. 12. 28.

³⁶ Európai Parlament Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottságának Jelentése a 7. környezetvédelmi cselekvési program végrehajtásáról (2017/2030(INI)). A8-0059/2018. 2018. március 6.

kezelése; a környezetvédelem integrációjának és a szakpolitikák koherenciájának növelése; az uniós városok fenntarthatóságának javítása; a nemzetközi környezettel és éghajlattal kapcsolatos kihívások hatékonyabb uniós kezelése.

Az akcióprogramokon túl, mint ahogy arra Bándi Gyula is rámutat, más *soft law* aktusok is beazonosíthatók az uniós környezetjogban, így például a Bizottság 2016-os közleménye,³⁷ melyben megjelenik az Unió elkötelezettsége a fenntartható fejlődési célok iránt és felismeri, hogy a fenntarthatóság környezeti oldala, mint például a stabil éghajlat, szükségszerűen összefügg a szegénység felszámolásával, és a fenntartható fejlődés megvalósításával, kiemelt figyelemmel a társadalom legszegényebb tagjaira. Továbbá utalnak a közleményben arra, hogy az emberi jól-lét és a társadalmi reziliencia is összefüggnek az egészséges ökoszisztémákkal és környezettel.³⁸

4. Az Európai Zöld Megállapodás

Mint fent is láthattuk, az Európai Zöld Megállapodás gondolata már a jelenlegi Európai Bizottság felállása előtt megjelent. Bevezetőjében azonosítja a kor fő környezeti kihívásait, mint a globális felmelegedés, az éghajlatváltozás, a biológiai sokféleség pusztulása és a környezeti különféle szennyezése. Fő célja ezekre megfelelő választ adni, az EU-t növekvő és igazságos, modern, erőforrás-hatékony és versenyképes társadalommá kívánja alakítani. Kiemelt prioritása a klímasemlegesség elérése 2050-re, melyről a későbbiekben részletesen szót ejtünk, valamint a természeti tőke megóvása. Hangsúlyozza továbbá, hogy az Unió, mint globális nemzetközi szereplő is részese a változási folyamatnak, ezzel összefügg a fenntartható fejlődési célok megvalósítása is. A közlemény a fő szakpolitikai intézkedések ütemtervét is tartalmazza.

A Zöld Megállapodás három fő egységre oszlik: Az uniós gazdaság átalakítása a fenntartható jövőért; Az EU, mint globális vezető; az Európai Éghajlati paktum. A következőkben e pontokat fogjuk áttekinteni, különös tekintettel az első egységre, azon belül is klímasemlegesség kérdéskörére.

4.1. Az uniós gazdaság átalakítása a fenntartható jövőért

A Zöld Megállapodás legterjedelmesebb egysége két további alegységre bomlik: „A jelentős átalakulást hozó szakpolitikák kidolgozása”; valamint „A fenntarthatóság általános érvényesítése minden uniós szakpolitikában”.

4.1.1. A jelentős átalakulást hozó szakpolitikák kidolgozása

E körben igen széleskörűen jelennek meg az uniós célkitűzések, törekvések, de konkrét jogszabálmódosítások, illetve a felülvizsgálat gondolata is az Unió éghajlati törekvé-

³⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Proposal for a new European Consensus on Development Our World, our Dignity, our Future. Strasbourg, 22. 11. 2016. COM(2016) 740 final.

³⁸ BÁNDI (2018) i. m. 128.

seinek, a megfelelően tiszta energia, az ipar, az energia- és erőforrás hatékony korszerűsítése, a fenntartható és intelligens mobilitás, a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszer kialakítása, valamint a biodiverzitás és az ökoszisztémák védelme körében. Kijelenti a Bizottság, hogy e célokból alkalmazni fogja az összes szakpolitikai ösztönzőt, úgy, mint a szabályozást, a szabványosítást, a beruházást, innovációt, a nemzeti reformokat, a szociális partnerekkel való párbeszédet és a nemzetközi együttműködést.

4.1.1.1. Az EU 2030-ra és 2050-re vonatkozó éghajlatvédelmi törekvéseinek fokozása

Az Európai Unió 2050-re kitűzött kiemelt prioritása a klímasemlegesség elérése. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a kibocsátott szén-dioxid egyensúlyban áll a légkörből kivont és szénelnyelőkben tárolt szén-dioxid mennyiségével. Ilyen elnyelők például az óceánok, erdők vagy a talaj.³⁹ E terület részletesebb vizsgálata több okból is indokolt, úgy, mint az a tény, hogy erőteljesen kötődik az unió nemzetközi kötelezettségvállalásaihoz, vagy az, hogy e területen erőteljes jogszabály-felülvizsgálat és módosítás vette kezdetét és várható a jövőben.

Az unió e körben releváns nemzetközi kötelezettségvállalása esetén nevesítésre kerül az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye,⁴⁰ valamint az ahhoz kapcsolódó Párizsi Megállapodás.⁴¹ Fontos megjegyezni, hogy a két nemzetközi egyezménynek valamennyi uniós tagállam részese, de azon felül az Európai Unió, mint a nemzetközi jog önálló alanya, szintén részes mindkettőben. Utóbbi egyezmény keretében a részes felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy a globális átlaghőmérsékletet jóval az iparosodás előtti átlaghőmérsékletnél 2 °C-kal magasabb hőmérsékletszint alatt tartják, törekedve arra, hogy a hőmérsékletemelkedés az iparosodáshoz viszonyítva 1,5 °C-ra korlátozódjon.⁴² A Megállapodás céljainak realizálása érdekében a részes felek nemzetileg meghatározott hozzájárulásként kötelesek erőfeszítéseket tenni.⁴³ Témánk szempontjából releváns információ, hogy jelenleg a következő uniós országok tűzték ki a karbonsemlegességet: Svédország 2045-ig, Magyarország, Franciaország, Dánia és Németország 2050-ig.⁴⁴

A Zöld Megállapodás tehát hangsúlyozza e kötelezettségek uniós szinten történő teljesítésének fontosságát. Ennek érdekében jelent meg a Bizottság hatásvizsgálattal ellátott terve annak érdekében, hogy legalább 50%, de lehetőleg inkább 55%-al növelje az uniós célszámot az üvegházhatásúgáz-kibocsátás 2030-ig történő, 1990-es szint-

³⁹ Európai Parlament: Mit jelent a karbonsemlegesség, és hogyan érhető el 2050-ig? <https://bit.ly/2RgGMuD>

⁴⁰ ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény (Az üvegház hatású gázok kibocsátásának korlátozása). Elfogadva 1992. május 9-én New York-ban. *United Nations Treaty series*, vol. 1771., No. 30822. 107.

⁴¹ ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleknek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás. Elfogadva: 2015. december 15-én Párizsban. [Továbbiakban: Párizsi Megállapodás].

⁴² Párizsi Megállapodás i. m. 2. cikk. 1. pont. a) alpont.

⁴³ Uo. 3. cikk.

⁴⁴ Európai Parlament: Mit jelent a karbonsemlegesség, és hogyan érhető el 2050-ig? <https://bit.ly/2RgGMuD>

hez viszonyított csökkentésére nézve. E terv prezentálásra is került időközben, 2020. szeptember 17-én, 55%-os növelési céllal.⁴⁵ Kiemelendő, hogy a Zöld Megállapodásban készítik elő az első európai éghajlat-politikai jogszabályt (angolul 'Climate Law'), jelezve, hogy az erre vonatkozó tervezetet a Bizottság 2020. márciusában kívánja előterjeszteni, mellyel jogszabályi erőre emelik az unió 2050-es célkitűzéseit, valamit lehetővé teszi a szakpolitikák hozzájárulását a cél megvalósításához.

A Zöld Megállapodás előírnyozza a tervezett jogszabály-felülvizsgálatokat is, így többek között a kibocsátáskereskedelmi rendszerre⁴⁶ vonatkozó, az azon kívüli ágazatok kibocsátásának csökkentésére irányuló, tagállami célszámokat tartalmazó jogszabályokat,⁴⁷ illetve a földhasználatról, a földhasználat megváltoztatásáról és az erdőgazdálkodásról szóló rendeletet.⁴⁸ A Bizottság ennek eleget is tett és március 4-én előterjesztette az Európai Klímarendeletről szóló javaslatát.⁴⁹ A Javaslat többek között utal a Fenntartható Fejlődési Célokra, valamint az Éghajlatváltozási Keretegyezményre és a Párizsi Megállapodásra is bevezetésként. Valóban megjelenik benne a klímasemlegesség 2050-ig megvalósítandó célja,⁵⁰ az alkalmazkodóképesség növelése, reziliencia megerősítése és az éghajlatváltozással szemben való kiszolgáltatottság csökkentése,⁵¹ továbbá meghatározza a Bizottság ötéves értékelési és jelentéstételi kötelezettségét az (EU) 2018/1999 rendelet 29. cikkének (5) bekezdésével összhangban,⁵² valamint a tagállami intézkedésekről, a tagállamok által az előbb említett jogszabály értelmében benyújtott nemzeti energia- és klímatervekről szóló bizottsági kötelezettséget is.⁵³ Továbbá hangsúlyozza a nyilvánosság részvételének fontosságát, ennek keretében a Bizottság minden szinten – nemzeti, regionális, helyi szint, valamint szociális partnerekkel, polgárokkal és a civil társadalommal – párbeszédet folytat, elősegítve a jó gyakorlatok cseréjét.⁵⁴ A Bizottság ezt követően rendes jogalkotási eljárás keretében

⁴⁵ State of the Union: Commission raises climate ambition and proposes 55% cut in emissions by 2030. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1599

⁴⁶ Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Unión belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv konszolidált változata.

⁴⁷ A Párizsi Megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében a tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő, az éghajlat-politikai fellépéshez hozzájáruló éves üvegházhatásúgázkibocsátáscsökkentések meghatározásáról, valamint az 525/2013/EU rendelet módosításáról szóló (EU) 2018/842 rendelet.

⁴⁸ A földhasználat, a földhasználat-változtatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó üvegházhatásúgáz-kibocsátásnak és -elnyelésnek a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretbe történő beillesztéséről, valamint az 525/2013/EU rendelet és az 529/2013/EU határozat módosításáról szóló (EU) 2018/841 rendelet.

⁴⁹ Javaslat az Európai Parlament és Tanács rendelete a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról. Brüsszel, 2020.3.4. COM/2020/80 final. [továbbiakban: Javaslat].

⁵⁰ Uo. 2. cikk.

⁵¹ Uo. 4. cikk.

⁵² Uo. 5. cikk.

⁵³ Uo. 6. cikk.

⁵⁴ Uo. 8. cikk.

benyújtotta a javaslatot az Európai Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának.

Az Európai Parlament Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottsága ezt követően jelentéstervezetet⁵⁵ készített a rendes jogalkotási eljárás első olvasati fázisában, 2020 áprilisában. A Jelentéstervezet számos helyen még szigorúbb intézkedéseket irányzott elő a Javaslatához képest, például a üvegházhatású-gázok 1990-es szinthez viszonyított csökkentésére irányuló célérték növelésénél 65%-os kibocsátáscsökkentést határozott meg.⁵⁶ Ezen felül számos új rendelkezést is tartalmaz a Javaslatához képest, így például az európai éghajlat-változási testület felállítását, mely a klímaváltozással foglalkozó független tudományos tanácsadó testületként működő, szakértő tudósokból álló testület lenne.⁵⁷ Továbbá az uniós szén-dioxid költségvetést, melyet a bizottságnak 2021. június 30-ig kellene elkészítenie, egyrészt az uniós gazdaság egészére, másrészt ágazatokra bontva, miszerint, hogy mennyi üvegházhatású gáz bocsátható ki a Párizsi Megállapodás fényében.⁵⁸ A Jelentéstervezetben megjelenő új elem még többek között az európai éghajlati paktum Bizottság általi létrehozása, melynek célja minden érdekelt fél bevonása a vonatkozó politikák kidolgozásába.

A fentiek fényében megállapíthatjuk, hogy a Zöld Megállapodás, mint a Bizottság *soft law* közleménye az európai éghajlat-rendelet tekintetében tulajdonképpen egy előkészítő jellegű, *'pre-law'* dokumentumnak is tekinthető. Ezen felül látható, hogy e területen milyen kiemelt hangsúllyal jelenik meg az Unió nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése, különös figyelmet szentelve a Párizsi Megállapodás céljainak megvalósításának.⁵⁹

4.1.1.2. Tiszta, megfizethető és biztonságos energiaellátás

A fent bemutatott célkitűzések szorosan összefüggnek az energiarendszer átalakításával is, így e területet is prioritásként kezeli a Bizottság. Kulcsfontosságú a megújuló energiaforrásokra való átállás, a szén kivezetése és a gáz dekarbonizációja mellett. A Zöld Megállapodás a fogyasztói, vállalkozói szemszöget is figyelembe veszi, amikor a megfizethetőség és biztonság követelménye megjelent. Mindezzel kapcsolatban utal a tagállamok 2019 végére vonatkozó kötelezettségére, miszerint felülvizsgált energia- és klímaterveket kell benyújtaniuk az energiaunió és az éghajlatpolitikai irányításról szóló rendelet fényében. Ezzel összhangban utal a Megállapodás arra, hogy ambiciózus nemzeti hozzájárulások meghatározása szükséges. A Bizottság megvizsgálja ezeket a terveket tekintettel a fent ismertetett éghajlatvédelmi célokra. Ezen felül további jog-

⁵⁵ Jelentéstervezet a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [COM(2020)0080 – C9-0077/2020 – 2020/0036(COD)]. Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság. Előadó: Jytte Guteland. [A továbbiakban Jelentéstervezet.]

⁵⁶ Uo. 2. cikk (3). bekezdés.

⁵⁷ Uo. 2b. cikk (1).

⁵⁸ Uo. 3a. cikk.

⁵⁹ Európai Zöld Megállapodás i. m. 5–6.

szabály-felülvizsgálatot helyez kilátásba 2021-ig a vonatkozó energiaügyi jogszabályok tekintetében. Hangsúlyt fektetnek a fogyasztók bevonására és a megújuló energiaforrások, mint a tengeri szélenergia hangsúlyosabb használatára, regionális együttműködésen alapuló növelésére, ágazaton átívelő megoldások alkalmazására. Továbbá a Bizottság törekedni fog a gázágazat dekarbonizációjára. Megjelenik továbbá egy emberi jogi aspektus is, az energiaszegénység kérdése, mely az alapvető életszínvonal biztosításához szükséges energiaellátást érinti, továbbá összefügg a környezet védelmével is. E területen iránymutatást készít a Bizottság a tagállamok segítségére. Szükséges továbbá az energetikai infrastruktúra átalakítása, ennek keretében szintén jogszabály felülvizsgálata várható például a transzeurópai energetikai infrastruktúráról szóló rendeletet⁶⁰ esetén. A vonatkozó szabályozási keretnek elő kell segítenie az innovatív infrastruktúrák és technológiák bevezetését, mint például az intelligens energiahálózatokét.⁶¹

4.1.1.3. Az ipar mozgósítása a környezetbarát és körforgásos gazdaság érdekében

A klímasemlegességi célok szorosan *összefüggnek* az ipar átalakításával, valamint a körforgásos gazdaság kialakításával is. Ez sürgős prioritás, hiszen a közlemény szerint egy ipari ágazat és az összes értéklánc átalakításához legalább 25 évre van szükség. Bár az EU ipara már lépéseket tett az átállás irányába, továbbra is az EU üvegházhatásúgázainak kibocsátásának 20%-*áért* felelős. A közlemény utal arra, hogy a Bizottság 2020 tavaszán új stratégiát fogad el a zöld átállás és a digitális transzformáció kettős kihívásának kezelésére, melyet március 10-én elő is terjesztett. A stratégiában prioritást élvez a globális gazdasági versenyképesség megőrzése, a klímacélok érvényre juttatása, a kis- és középvállalkozások szemléletváltása a klímasemlegesség elérése céljából. *és az egységes európai piacot korlátozó akadályok lebontása.*⁶² Előirányoz egy körforgásos gazdaságra irányuló cselekvési tervet is, mely magában foglalja többek között a fenntartható termékpolitikát is, ösztönzi az újrafeldolgozás előtti *újrahasznosítást*, és szigorítani fogja a kiterjesztett gyártói felelősséget is az összes ágazat tekintetében, de főleg az erőforrásigényes ágazatok esetén, mint a textilipar, építőipar, elektronika és műanyagipar. A Bizottság követelményeket fog kidolgozni arra vonatkozóan, hogy 2030-ig az uniós piacon a csomagolóanyagok gazdaságosan újrahasznosíthatók vagy *újrafeldolgozhatók* legyenek, ezen felül kialakítja a biológiailag lebomló műanyagok szabályozási keretét és intézkedéseket foganatosít az egyszerűhasználatos műanyagokkal szemben. A körforgásos gazdaságra vonatkozó cselekvési terv érinteni fogja a tartós, javítható termékek előállításának ösztönzését, továbbá megjelenik benne a „javításhoz való jog” kérdése is. E tekintetben kiemelt szerepet kap a fogyasztóvédelmi politika is.

⁶⁰ Az Európai parlament és a Tanács 347/2013/EU rendelete (2013. április 17.) a transzeurópai energiaipari infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról és az 1364/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, valamint a 713/2009/EK, a 714/2009/EK és a 715/2009/EK rendelet módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 115/39. 2013. 04. 25.

⁶¹ Európai Zöld Megállapodás i. m. 6–7.

⁶² Az európai vállalkozások felkészítése a jövőre: Új iparstratégia a globálisan versenyképes, zöld és digitális Európáért. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_416

Ezen felül a közlemény utal arra, hogy az információ megfelelő áramlása kiemelten fontos e törekvések elérése érdekében, és a Bizottság szabályozási és nem szabályozási eszközökkel fel kíván lépni az álinformációkkal szemben. Ezen felül ismételt utal további jogszabályok és iránymutatások előterjesztésére a zöld közbeszerzés és a hulladék gazdasági értékének kihasználása területén. A hulladék területén előirányozza továbbá az uniós szelektív hulladékgyűjtési modell bevezetését és utal arra, hogy az EU-nak fel kell hagynia az Unión kívüli hulladékexporttal, így e területen is várható a jogszabály-felülvizsgálat. Mindezeket túl az ipar szereplőivel való együttműködés új formáit is sürgeti a közlemény, így például folytatja az akkumulátorokra vonatkozó stratégiai cselekvési terv⁶³ végrehajtását az Európai Akkumulátorszövetséggel közösen és e területen is jogalkotási javaslatot irányoz elő. Ezen felül a digitális technológiák kérdése is megjelenik e körben. A Bizottság meg kívánja vizsgálni többek között a mesterséges intelligencia, az 5G, a felhőalapú számítástechnika és a peremhálózati megoldások területén foganatosított intézkedéseket az éghajlat- és környezetvédelmi szakpolitikák hatásának érdekében.⁶⁴

4.1.1.4. Energia- és erőforrás-hatékony építés és korszerűsítés

E terület is szorosan összefügg, különösen a fűtés és egyéb korszerűsítés területén az éghajlatra vonatkozó célok elérésével. A közlemény kettős kihívást azonosít be: az energiahatékonyt és a megfizethetőt. A vonatkozó jogszabályok szigorú tartását hangsúlyozza a Bizottság. Ennek keretében elsőként a tagállami hosszútávú nemzeti épület-korszerűsítési stratégiák 2020. évi értékelését kezdi meg az épületek energiahatékonyágáról szóló irányelv⁶⁵ előírásának megfelelően, valamint felülvizsgálja az építési termékekről szóló rendeletet.⁶⁶ Ezeket felül együttműködést alakít ki az érdekelt felekkel az épületek korszerűsítése érdekében, nyílt platformba tömörítve az épületfenntartókat és az *építőipart*, valamint a helyi hatóságokat. Kifejezi továbbá, hogy kiemelt hangsúlyt kell fektetni a szociális lakások, kórházak, iskolák korszerűsítésére.⁶⁷

4.1.1.5. A fenntartható és intelligens mobilitásra való átállás felgyorsítása

Mivel a közlemény szerint a közlekedés az Unió üvegházhatásúgáz-kibocsátásának negyedét teszi ki, miközben ez az arány folyamatosan nő, e terület is szorosan összefügg az éghajlatpolitika kérdéseivel. 90%-os csökkentés szükséges 2050-ig mind a közúti, mind a légi, mind a vasúti és a vízi közlekedés körében, előtérbe helyezve a felhasz-

⁶³ Brussels, 17.5.2018 COM(2018) 293 final ANNEX 2.

⁶⁴ Európai Zöld Megállapodás i. m. 8–10.

⁶⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/31/EU irányelve (2010. május 19.) az épületek energiahatékonyágáról *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 153., 2010. 06. 18.

⁶⁶ Az építési termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételek megállapításáról és a 89/106/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 305/2011/EU rendelet.

⁶⁷ Európai Zöld Megállapodás i. m. 11.

nálókat a megfizethetőbb, hozzáférhetőbb, egészségesebb és tisztább alternatívák biztosításával kialakított fenntartható közlekedéssel. A szállítás területén a multimodális, vagyis kombinált, többszörös mód elterjedését kell erősíteni, törekedve arra, hogy a jelenleg domináns szárazföldi szállítás helyett inkább a vasutat és a belvízi utakat részesítsék előnyben. Ezek fejlesztésére nézve 2021-ig javaslatot terjeszt elő a Bizottság, valamint mérlegeli, hogy visszavonja korábbi javaslatát és újat terjeszt elő a kombinált árufuvarozásról szóló irányelv⁶⁸ felülvizsgálatára. További felülvizsgálat várható az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájáról szóló irányelv⁶⁹ és a transzeurópai közlekedési hálózatról szóló rendelet⁷⁰ esetén is.

Mindezekon túl a Bizottság szigorítani készül az előírásokat a belső égésű motorral felszerelt gépjárművek légszennyezőanyag-kibocsátására vonatkozóan. Mérlegeli továbbá a kibocsátás-kereskedelmi rendszer kiterjesztését a közúti közlekedésre, valamint intézkedéseket fog hozni a tengeri közlekedéssel, illetve légi közlekedéssel járó szennyezés csökkentése érdekében.⁷¹

4.1.1.6. A termelőtől a fogyasztóig: méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszer kialakítása

Mivel az élelmiszertermelés a Zöld Megállapodás szerint továbbra is levegő-, talaj- és vízszennyezéssel jár, miközben hozzájárul a biodiverzitás csökkenéséhez és az éghajlatváltozáshoz, jelentős mértékben elhasználva a természeti erőforrásokat, e területen is beazonosítja a cselekvés fő irányvonalát a Bizottság. 2020-ban a Bizottság „a termelőtől a fogyasztóig” stratégiát terjeszt elő a közlemény szerint, melynek május során eleget is tett a Bizottság,⁷² szintén közleményi formában, ismételten hangsúlyozva a Fenntartható Fejlesztési Célokát és a COVID-19 járvány kérdését.

A Bizottság a Közös Agrárpolitika területén jelzi, hogy 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó javaslatában előírja, hogy annak teljes költségvetésének 40%-a, illetve a Tengerügyi és Halászati Alap minimum 30%-a éghajlatpolitikai intézkedésekre irányuljon. A fent említett „termelőtől a fogyasztóig” stratégia és a jelen dokumentum ambíciói tekintetében törekedni fog arra, hogy a tagállamok nemzeti stratégiai tervei tükrözzék azt a felülvizsgált közös agrárpolitika 2022-es indulására. Továbbá értékelésük az éghajlatpolitikai és környezetvédelmi feltételrendszer szerint fog megtörténni. A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia tekintetében utal továbbá a

⁶⁸ A tagállamok közötti kombinált árufuvarozás egyes típusaira vonatkozó közös szabályok megállapításáról szóló 92/106/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló irányelvre irányuló javaslat, COM(2017) 648.

⁶⁹ Az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről szóló 2014/94/EU irányelv.

⁷⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 11-i 1315/2013/EU rendelete a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról és a 661/2010/EU határozat hatályon kívül helyezéséről.

⁷¹ Európai Zöld Megállapodás i. m. 12–13.

⁷² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért. COM(2020) 381 final. Brüsszel, 2020. 05. 20.

peszticidek, műtrágyák és antibiotikumok használatának visszaszorítására és a körforgásos gazdaság e területen is megtörténő előmozdítására, a fenntartható élelmiszerek támogatására, az élelmiszer-pazarlás csökkentésére.⁷³

4.1.1.7. Az ökoszisztémák és a biológiai sokféleség megóvása és helyreállítása

Az ökoszisztémák védelme és a biodiverzitás csökkentésének megállítása, helyreállítása szintén fontos terület, hiszen itt is beazonosíthatóak az EU nemzetközi kötelezettségvállalásai, így például az ENSZ Biológiai Sokféleség Egyezménye,⁷⁴ melynek valamennyi tagállam és az EU önállóan is részese. Ezen belül utalnak az aicsi *célokra*, melyek az Egyezményhez kapcsolódóan határoznak meg 2020-ig célokat, mint például 2020-ig a biológiai sokféleség értékeinek beépítése a nemzeti és helyi fejlődési és szegénységcsökkentési stratégiákba, felére csökkenteni a természetes élőhelyek, különösen az erdők területének zsugorodását, vagy szintén 2020-ig legalább a belvizek 17%-ának, parti és tengeri területek 10%-ának védelem alá helyezése, a veszélyeztetett fajok kihaltásának megakadályozása és megőrzése, az idegenhonos inváziós fajok visszaszorítása stb.⁷⁵ A Zöld Megállapodásban kijelentik, hogy a Bizottság 2020 tavasza során elő fogja terjeszteni a biodiverzitási stratégiáját, mely május során valóban megjelent és többek között jogilag kötelező célértékeket irányzott elő, melyeket 2021-ben határoz meg a Bizottság az élőhelyek helyreállítása érdekében.⁷⁶ Továbbá utal arra, hogy a Bizottság törekedni fog a biodiverzitásra hatással bíró környezeti jogalkotás eredményeinek végrehajtására, hogy annak kikényszerítése javuljon, valamint ahol szükséges, felülvizsgálatra és módosításra kerüljön.⁷⁷ A Zöld Megállapodás is kiemeli a Natura 2000 területek fontosságát, melyekre a biodiverzitás stratégia értelmében legalább 20 milliárd eurót fordítanak.⁷⁸ Ezen felül várható, hogy a Bizottság új erdőgazdálkodási stratégiát is kialakít a közeljövőben, hiszen az erdők szorosan *összefüggnek* az éghajlati célokkal, mivel fontos szén-dioxid elnyelőknek tekinthetők, így kulcsfontosságú a szerepük a karbonsemlegesség elérésében. E területen további szabályozási és egyéb intézkedések meghozatala várható. Ezen felül a fenntartható kék gazdálkodás keretében is törekedni kell az éghajlatváltozás elleni törekvések megvalósítására, hiszen az óceánok is fontos elnyelők. A Bizottság itt is intézkedési javaslatokat fog megfogalmazni és kifejezésre juttatta, hogy zéró toleranciával fog eljárni az illegális halászattal szemben.⁷⁹

⁷³ Európai Zöld Megállapodás i. m. 13–14.

⁷⁴ ENSZ Biológiai Sokféleség Egyezménye. Elfogadva Rio de Janeioban, 1992. június 5-én. *United Nations Treaty Series*, vol. 1760. 79.

⁷⁵ Aichi Biodiversity Targets. <https://www.cbd.int/sp/targets/>

⁷⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives. COM(2020) 380 final. Brussels, 2020. 05.20., 2.2.1.

⁷⁷ Uo. 3.2.

⁷⁸ Uo. 3.3.2.

⁷⁹ Európai Zöld Megállapodás i. m. 15–17.

4.1.1.8. Szennyezőanyag-mentességi célkitűzés a toxikus anyagoktól mentes környezetért

Az átalakítandó szakpolitikai területek közül utolsóként a szennyezőanyagok kérdésére tér ki a Zöld Megállapodás. E területen 2021-ben várható bizottsági cselekvési terv, kitérve a levegőre, vízre és a talajra vonatkozó szennyezés problémáinak kezelésére. A felszíni és felszín alatti vizek védelméhez a korábban említett „A termelőtől a fogyasztóig” stratégia a Bizottság szerint kedvező módon fog hozzájárulni, mivel visszaszorítja a tápanyagszennyezést. Emellett a Bizottság intézkedéseket fog javasolni a városi árvízből, valamint más szennyezési forrásokból (mint a gyógyszerek vagy mikroműanyagok általi szennyezés) származó szennyezés kezelésére, figyelembe véve a különböző anyagok együttes hatását. A levegőminőséggel kapcsolatban a közlemény utal a jelenlegi jogszabályok – mint a környezeti levegőben található arzénről, kadmiumról, higanyról, nikkellről és policiklusos aromás szénhidrogénekről szóló irányelv⁸⁰ és a környezeti levegő minőségéről szóló irányelv⁸¹ – értékelésére,⁸² mely 2019-ben történt meg. A Bizottság konkrét javaslatokat tesz a levegőminőségi standardok felülvizsgálatára, annak érdekében, hogy szorosabb legyen az összhang az Egészségügyi Világszervezet ajánlásaival. További felülvizsgálat várható a nagy ipari létesítmények által okozott szennyeződésekre vonatkozó uniós intézkedések kapcsán, valamint stratégiát terjeszt elő a toxikus anyagoktól mentes környezet érdekében. Az iparral való együttműködés érdekében a jogi keret egyszerűsítését és megerősítését hangsúlyozza, továbbá a szabályozási keret gyors reakcióképességének szükségességét a hormonháztartást zavaró veszélyes anyagok elleni fellépés terén.⁸³

4.1.2. A fenntarthatóság általános érvényesítése minden uniós szakpolitikában

Az uniós gazdaság átalakítására vonatkozó részben az átalakításra kerülő szakpolitikák mellett külön megjelenik a fenntarthatóság érvényesítése az uniós szakpolitikákban is. Ennek jogalapja az EUMSZ 11. cikkében (EKSZ korábbi 6. cikke) lelhető fel, mely szerint „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.” Ennek fényében, tekintettel a horizontális elvre, a környezetvédelemnek érvényesülnie kell minden szakpolitikában.

A fenntarthatóság fogalma már korábban megjelent az uniós dokumentumokban, így például Bándi Gyula is bemutatja, hogy az elv bekerült *többek között az EU 2001-es fenntartható fejlődési stratégiájába* is, felismerve azt, hogy a gazdasági fejlődés, a

⁸⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/107/EK irányelve (2004. december 15.) a környezeti levegőben található arzénről, kadmiumról, higanyról, nikkellről és policiklusos aromás szénhidrogénekről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 23/3. 2005. 01. 26.

⁸¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 152/1. 2008. 06. 11.

⁸² A környezeti levegőminőségről szóló irányelvek célravezetőségi vizsgálata. SWD (2019) 427.

⁸³ Európai Zöld Megállapodás i. m. 17–18.

szociális kohézió és a környezetvédelem között szoros az összefüggés, illetve, hogy a fenntartható fejlődés tekintetében legalább két fontos következtetés vonható le a stratégia fényében. Egyrészt a fenntartható fejlődésnek van gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi dimenziója, melyek között meg kell teremteni az összhangot. Ezen felül a fenntartható fejlődésnek van egy nemzedékek között is fennálló aspektusa, miszerint a jövő generációkra is tekintettel kell lenni a környezeti és gazdasági erőforrások használatánál. Rámutat továbbá arra is, hogy az uniós jogban tulajdonképpen az integráció szinonimája az elvnek, hozzájárulva ahhoz, hogy a három dimenzió kölcsönösen támogassa egymást és hogy a környezeti értékek bekerüljenek más politikákba és azok végrehajtásába.⁸⁴ A jelenlegi környezetvédelmi cselekvési program utal a fent is említett Rio+20 ENSZ konferenciára, melyben a fenntartható fejlődés elérésének egyik eszközeként megjelenik a zöld gazdaság gondolata, valamint ismételten megerősítésre kerül a fent is említett három dimenzió,⁸⁵ valamint az Unió e területen is fontos nemzetközi jelenléte, tekintettel már a fenntartható fejlődési célokra is.⁸⁶ 2016-ban – egy évvel a Fenntartható Fejlődési Célok implementációs időszakának kezdete után – a Bizottság közleményében kifejtette az EU elkötelezettségét a fenntartható fejlődés mellett, mely egy olyan fejlődés, ami a jelen szükségleteit a jövő generációkra tekintettel elégti ki, miközben a bolygó ökológiai kereteit is figyelembe veszik, a mindenki számára biztosított *méltóság teljes élet, gazdasági jólét, hatékonyság, a békés társadalmak és társadalmi egyenlőség, valamint a környezeti felelősségvállalás megteremtése mellett*. Ennek megvalósításához azonban számos kihívással kell szembenézni Európában, mint a migráció, a népesség elöregedése, az éghajlatváltozás, környezetkárosítás.⁸⁷ A fenntartható fejlődés tehát már korábban is fontos fogalom volt az Európai Unióban, felismerve annak szoros összefüggéseit például a gazdasági kérdésekkel. A Zöld Megállapodás e fejezetében leginkább a fenntartható fejlődés gazdasági és társadalmi dimenzióját érinti a következők szerint.

4.1.2.1. Zöld finanszírozás és beruházás, valamint a méltányos átállás biztosítása

E terület azért kiemelten fontos, mert a lefektetett célok megvalósításához elengedhetetlen az anyagi háttér biztosítása, beruházások eszközölése, például a Bizottság szerint a 2030-ra kitűzött éghajlati- és energiapolitikai célok megvalósításához évi 260 milliárd euró pótlólagos beruházására lesz szükség, melynek szintjét *tartósan fenn kell tartani. A fedezet biztosítása érdekében a Bizottság elő fogja terjeszteni a Fenntartható Európa beruházási tervet, melyben egy a céloknak megfelelő szabályozási keretre vonatkozó javaslat is megjelenik. Ezen felül hangsúlyozza az uniós költségvetés sze-*

⁸⁴ BÁNDI (2011) i. m. 24–25.

⁸⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról EGT-vonatkozású szöveg, 50. pont.

⁸⁶ Uo. 96–106. pont.

⁸⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A következő lépések Európa fenntartható jövőjéért. Európai fellépés a fenntarthatóságért. COM(2016) 739 final. Strasbourg, 2016. 11. 22.

repét és javasolja, hogy 25% legyen a célszám az éghajlati szempontok valamennyi uniós programban való érvényesítése során. Új bevételi forrásokat is javasol, mint az újra-feldolgozatlan műanyag-csomagolásból származó hulladékból befolyó saját forrás, valamint annak megvalósítása is saját forrásokat eredményezne, ha az EU kapná a kibocsátáskereskedelmi rendszer árveréseiből származó bevétel 20%-át. Ezen felül utal az InvestEU alapra, melynek minimum 30%-a az éghajlatváltozás elleni küzdelem költségeihez fog hozzájárulni. A gazdaság inkluzív jellegének szükségessége is fontos szempont, a Bizottság javaslatot kíván tenni ezért a Méltányos Átállási Alapot is magába foglaló méltányos átállási mechanizmusra, annak érdekében, hogy mindenki számára elérhető legyen a változás, különös tekintettel azokra, akik sérülékeny helyzetük miatt leginkább ki vannak téve az éghajlatváltozás, környezetkárosítás negatív hatásainak. A mechanizmus különösen figyelembe veszi azokat a régiókat és ágazatokat, ahol domináns a fosszilis tüzelőanyagok vagy más szén-dioxid-kibocsátást eredményező folyamatok alkalmazása. A szociális szempontok figyelembevételén túl fontos szerepet szán a magánszektorra is, mint a zöld gazdaság megvalósításának nélkülözhetetlen szereplőinek. E területen várható a Bizottság fenntarthatósági szempontú beruházásokra vonatkozó stratégiája. Fontos továbbá a megfelelő információ biztosítása e területen a beruházóknak, illetve az éghajlati és környezeti kockázatok kezelése, integrálása a pénzügyi rendszerbe.⁸⁸

4.1.2.2. A nemzeti költségvetések ökológizálása és megfelelő árjelzések küldése

A célok megvalósításához nemcsak az uniós költségvetés, hanem a tagállami költségvetések esetén is szükséges az ökológiai szempontok beépítése. E területen a Bizottság, együttműködve a tagállamokkal, meg kívánja vizsgálni a zöld költségvetési gyakorlatokat és teljesítményét. Ezen felül felveti a céloknak megfelelő adóreform kérdését is, melyben például megjelenik a fosszilis tüzelőanyagok támogatásának megszüntetése, a munkavállalók helyett az adóterhek áthelyezése a szennyezés oldalára, továbbá a szociális szempontok figyelembevétele. Mindezekhez szükséges, hogy a Bizottság 2018-as hozzáadottérték-adó mértékéről szóló javaslatát⁸⁹ mihamarabb elfogadják és a tagállamok olyan célzott módon használhassák a héa mértékét, mint a biogyümölcsök, zöldek támogatása. Mindezeket túl felülvizsgálat alatt állnak a releváns állami támogatási iránymutatások a célok megvalósításának szempontjából.⁹⁰

4.1.2.3. A kutatás mozgósítása és az innováció előmozdítása

Az innováció, új technológiák és a fenntartható megoldások elengedhetetlenek a Zöld Megállapodás céljainak megvalósításához, ehhez kötődik az „Európai horizont”

⁸⁸ Európai Zöld Megállapodás i. m. 18–20.

⁸⁹ A Bizottság javaslata a Tanács a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló 1553/89/EGK, Euratom tanácsi rendelet módosításáról szóló rendeletének módosításáról. COM(2018) 328 final. 2018/0133 (NLE). Brüsszel, 2018. 05. 02.

⁹⁰ Európai Zöld Megállapodás. i. m. 20–21.

program, mely éghajlatpolitikai megoldásokra fogja fordítani legalább költségvetése 35%-át. A tagállamokkal, régiókkal, iparral és a tagállamokkal folytatott partnerség elengedhetetlen, *például a* használt akkumulátorok elhelyezésének megoldása, illetve a tiszta szénhidrogén *kérdése és* az alacsony szén-dioxiddal járó acélgártás területén. Kiemelt szerepet kap az Európai Innovációs és Technológiai Intézet és az általa működtetett intézmények együttműködve más kutatóintézetekkel, egyetemekkel, vállalatokkal. Az „Európai horizont” program bevonja továbbá a helyi közösségeket is, összefogva a „társadalmi húzóerőt” a „technológiai tolóerővel”. Kiemelten szükséges a megfelelő adathalmaz gyűjtése és elemzése, az azokhoz való gyors hozzáférés biztosítása, melynek érdekében a Bizottság össze kívánja fogni a tudomány és az ipar kiváló-ságait, például a Föld nagy pontosságú digitális modelljének megalkotása érdekében.⁹¹

4.1.2.4. Az oktatás és képzés mozgósítása

Az oktatás területe, az oktatási intézmények alkalmasak arra, hogy a zöld átálláshoz szükséges információt eljuttassák a diákok számára. Ennek érdekében a Bizottság *kompetenciakeretet* dolgoz ki, háttéranyagokat biztosít, továbbá új finanszírozási formát kíván kidolgozni a tagállamok számára az iskolaépületek és a működés fenntarthatóbbá tétele érdekében. Fontos szerepet szán e területen az Európai Szociális Alap+nak is.⁹²

4.1.2.5. Zöld eskü: a károkozás elkerülése

E részben a Bizottság annak kifejezésére törekszik, hogy a jogalkotás és az egyéb eszközök alkalmazása az átállás során méltányos és sikeres legyen. Ehhez szükséges minden szereplő bevonása, a velük folytatott konzultáció, javaslataik figyelembevétel. Ezen felül a Bizottság javítani kívánja a minőségi jogalkotási iránymutatás fenntarthatósági és innovációs kérdéseire vonatkozó módszereit annak érdekében, hogy a Megállapodással megindított változások hatékonyan, a lehető legkevésbé terhes módon érhék el célkitűzésüket. Ennek megfelelően minden jogalkotási aktus indokolása kitér e kérdés vizsgálatára is.⁹³

4.2. Az EU mint globális vezető

Az uniós gazdaság átalakításának lépésein, fontos szakpolitikai területein és a fenntarthatóság gazdasági és társadalmi érvényesítésén túl, az Európai Zöld Megállapodás *másik fontos egysége az Unió globális vezető szerepére vonatkozik.* Ennek részeként az Európai Unió megerősíti az Európai Zöld Megállapodáshoz kapcsolódó diplomáciai tevékenységét, célja a partnerek meggyőzése a fenntarthatóság szempontjainak érvényesítése érdekében. Ehhez megfelelő diplomáciai, kereskedelempolitikai lépéseket,

⁹¹ Uo. 21–22.

⁹² Uo. 22–23.

⁹³ Uo. 23.

fejlesztési támogatásokat kell megtennie, eszközölnie. Fő színtere e tevékenységnek az Egyesült Nemzetek Szervezete, a G7-ek,⁹⁴ G20-ak,⁹⁵ a Kereskedelmi Világszervezet.

Kiemelt cél a Párizsi Megállapodás érvényre juttatása, mint a klímaváltozás elleni küzdelem nélkülözhetetlen többoldalú kerete, ennek alapja egyrészt a globális *értékelés* megfelelő megvalósítása, mely a 14. cikk értelmében a Részleges Felek Konferenciáján történik, elsőként 2023-ban, majd ötévente, érintve a kibocsátáscsökkentést, az adaptációt, a végrehajtás és támogatás eszközeit.⁹⁶ Az Európai Zöld Megállapodás utal az ezt megelőző Glasgowban tartandó Felek Konferenciájára, melyet azonban a COVID-19 járvány miatt 2021-re halasztanak.⁹⁷ A hiteles vezetői szerep másik alapja a fent részletezett törekvések betartása.

A Párizsi Megállapodás platformjain túl is szorosra kívánja fűzni az Európai Unió a partnerséget, különösen például a már említett G20 országokkal, melyek az üvegházhatású gázok kibocsátásának 80%-ért felelnek. Az éghajlatpolitikai célok előmozdítása érdekében országspecifikus, *földrajzi* adottságokat figyelembe vevő stratégiákra van szükség, különösen a nagy kibocsátók, kis szigetállamok, legkevésbé fejlett országok esetén. Ezen felül az Unió nemzetközi együttműködésének további célja a szén-dioxid kereskedelmének fejlődése. A szomszédságpolitika is kiemelt terület, hiszen elengedhetetlen az Unió zöld átállásához, ezért folyamatban van egy Nyugat-Balkánra vonatkozó zöld menetrend elkészítése. A déli és keleti partnerség államaival szorosabb környezetvédelmi, energiaügyi és éghajlatpolitikai partnerség létrehozása is várható. Másik két kiemelt diplomáciai vonal az EU–Kína, valamint az EU–Afrikai Unió kapcsolatrendszere. Előbbi esetén várható az éghajlati és környezetvédelmi kérdések területén a partnerség további erősítése, utóbbi esetén pedig a fenntartható beruházások és munkahelyek fejlesztése, a fenntartható és tiszta energia használatának előmozdítása, a széndioxid-kibocsátás csökkentése, továbbá a biológiai sokféleség védelme, mely utóbbi érdekében „*NatureAfrica*” néven *kezdeményezést indít*. A diplomáciai és pénzügyi eszközök zöld célokra történő felhasználása megjelenik továbbá a latin-amerikai, karib-tengeri térségi, más ázsiai és csendes-óceáni térségi országokkal való tárgyalások során.

Az unió külső tevékenységének másik fontos irányvonala, ami a kereskedelempolitikát is az átállás szolgálatába kívánja *állítani*. Az e területen született megállapodásokban már eddig is megjelentek fenntarthatósági kötelezettségvállalások, melyek tovább fognak erősödni. Kulcsszerepet kap itt is a Párizsi Megállapodás: a Bizottság

⁹⁴ A G7 csoport 1975-ben létrejött informális fórum, mely a Világ legfejlettebb ipari országainak vezetőit tömöríti: Kanada, Franciaország, Németország, Olaszország, Japán, Egyesült Királyság, Egyesült Államok, valamint az Európai Unió is részt vesz e csúcsokon. Bővebben: <https://bit.ly/35q0bw7>

⁹⁵ A G20 1999-ben létrehozott csoport a nemzetközi gazdasági együttműködés kiemelt fóruma, vezetői mind fejlődő, mind fejlett országokból jönnek. Tagjai: Argentína, Ausztrália, Brazília, Kanada, Kína, Franciaország, Németország, India, Indonézia, Olaszország, Japán, Mexikó, Koreai Köztársaság, Oroszország, Szaúd-Arábia, Dél-afrikai Köztársaság, Törökország, Egyesült Királyság, Egyesült Államok és az Európai Unió. Bővebben: <https://g20.org/en/Pages/home.aspx>

⁹⁶ Párizsi Megállapodás i. m. 14. cikk.

⁹⁷ UN Climate Change Conference (UNFCCC COP 26). <https://sdg.iisd.org/events/2020-un-climate-change-conference-unfccc-cop-26/>

javasolni fogja, hogy annak betartása legyen kiindulópontja valamennyi átfogó kereskedelmi megállapodásnak. Mivel az Európai Unió a világ legnagyobb egységes piaca, olyan helyzetben van, hogy az általa elfogadott szabványok globális értékláncokban is érvényesüljenek. A szabványok területén is tehát a zöld átállás a fő jellemző, cél, hogy a nemzetközi szabványok is összhangban legyenek az uniós környezetvédelmi és éghajlati törekvésekkel. Mindezeket túl az Európai Unió fejlesztési segítségnyújtása során is érvényre kívánja juttatni zöld megfontolásait. A Szomszédügyi, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközre irányuló Bizottsági javaslatban⁹⁸ is megjelent, hogy az eszköz *költségvetésének 25%-át éghajlatváltozás elleni küzdelemre szükséges fordítani, többek között a Párizsi Megállapodás és a Fenntartható Fejlődési Célok megvalósítása érdekében.*⁹⁹

4.3. Itt az ideje közösen cselekedni: az Európai Éghajlati Paktum

Végül az Európai Zöld Megállapodás harmadik területeként valamennyi érdekelt fél, különösen az uniós polgárok, illetve a nyilvánosság bevonása a cél. Ennek érdekében 2020 utolsó negyedében a Bizottság *életre hívja* az Európai Éghajlati Paktumot, melynek célja a polgárok és közösségeik bevonása az éghajlati és környezeti uniós tevékenységekbe, eszmecserét kezdeményez, ösztönzi a cselekvést és akár a lakossági, civil fórumok online szervezését is.¹⁰⁰ A Paktum kiterjed a regionális és helyi közösségek, különösen az energiaközösségek megerősítésére, a kohéziós politika városi dimenziójára, továbbá a városokat is segíteni kívánja a fenntartható városfejlesztési stratégiák kidolgozásában. Központi szerepet szán a Polgármesterek Szövetségének, együttműködve a Bizottsággal, megosztva a bevált helyi jó gyakorlatokat. Az éghajlati paktum kiterjed a Bizottságra, mint intézményre, illetve munkáltatóra, mely ennek fényében törekedni kíván a környezeti hatás mérséklésére és a klímasemlegességre. Erre szólítja fel a többi uniós intézményt is. Az Európai Zöld Megállapodás felhívja a figyelmet arra, hogy a tagállamoknak és a Bizottságnak kiemelten kell törekednie arra, hogy valamennyi tervezési eszközt következetesen alkalmazzák, így különösen a nemzeti energia- és éghajlatpolitikai tervek, valamint a közös agrárpolitika végrehajtására vonatkozóan javasolt nemzeti stratégiai tervek esetén. Ezen felül az uniós alapok, mint például a vidékfejlesztési alap is közreműködik a körforgásos és a biogazdaság lehetőségeinek kiaknázásában. Mindezekhez szükséges a Bizottság és a tagállamok együttműködése a szakpolitikák és a jogszabályok hatékony végrehajtása során. A Bizottság ennek érdekében előterjeszteni kíván egy cselekvési programot, melyben fontos szerepet kap egy új nyomonkövetési mechanizmus és kialakításra kerül egy jelzőrendszer is, mely az Európai Zöld Megállapodás célkitűzéseinek megvalósulását méri fel.

⁹⁸ Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Szomszédügyi, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz létrehozásáról. COM/2018/460 final.

⁹⁹ Európai Zöld Megállapodás i. m. 23–26.

¹⁰⁰ Európai Bizottság: Európai éghajlati paktum. https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/pact_hu

E terület is köthető egy nemzetközi megállapodáshoz, az Aarhusi Egyezményhez,¹⁰¹ melynek szintén részese valamennyi tagállam és külön az Európai Unió is. Az Európai zöld Megállapodás kilátásba helyezi, az aarhusi rendelet¹⁰² felülvizsgálatát. Cél, hogy a polgárok és nem kormányzati szervezetek jobban tudják érvényesíteni az uniós szintű közigazgatási és bírósági felülvizsgálathoz fűződő jogaikat a környezeti hatással bíró határozatok jogszerűségének kérdésében. Ezen felül a Bizottság fel fog lépni annak érdekében, hogy javuljanak a tagállamokban a lehetőségek, mellyel megvalósul az igazságszolgáltatáshoz való jog, illetve elő kívánja mozdítani mind uniós, mind tagállami és nemzetközi szinten is a környezeti bűnözés elleni hatékony fellépést.¹⁰³

5. Szakirodalmi körkép

Jelen tanulmány írásakor – kevesebb, mint egy évvel az elfogadása után – még viszonylag frissnek számít az Európai Zöld Megállapodás, ennek megfelelő a szakirodalomban való megjelenése is, mely során leginkább a gazdasági tényezők vizsgálata jelenik meg hangsúlyosan.

Pánovics Attila a fent már említett integráció követelményével kapcsolatban megjegyzi, hogy az Unió környezetvédelmi politikája a kezdetektől az úgynevezett megosztott hatáskörbe tartozik, mely sok ponton kapcsolódik számos uniós szakpolitikával, mint a belső piac, közös kereskedelempolitika, mezőgazdaság, halászat, energiapolitika, kohéziós politika, közlekedés, kutatás és technológia, valamint minden olyan terület, ahol uniós hatáskör áll fent, mint a versenyjog, a fogyasztóvédelem vagy az oktatás és kulturális politika. A szerző szerint ahhoz, hogy a különböző szakpolitikák közötti koherencia megvalósuljon, szükséges, hogy a környezetpolitika célkitűzései beépüljenek az Unió átfogó gazdasági és társadalmi menetrendjébe. Ezt segítik elő az olyan stratégiák, melyek prioritásként kezelik a környezeti szempontokat, mint ahogy az Európai Zöld Megállapodás is teszi.¹⁰⁴ A nyilvánosság bevonásával kapcsolatban megjegyzi, hogy az Európai Zöld Megállapodás részeként a Bizottság 12 hetes konzultációt kezdett 2020 márciusában az éghajlatváltozás elleni küzdelemmel kapcsolatban. Utal arra, hogy az uniós polgárok körében növekszik az érzékenység a környezeti problémák emberi szervezetre gyakorolt hatásával kapcsolatban. A társadalmi érdeklődés és támogatottság eszköze lehet az olyan uniós intézményeknek, melyek adott esetben a tagállamokétól eltérő uniós érdekeket képviselnek, hogy erre hivatkozzanak a ma-

¹⁰¹ A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény. *United Nations Treaty Series*, vol. 2161. 447.

¹⁰² Az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete (2006. szeptember 6.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 264., 2006. 09. 25., 13–19.

¹⁰³ Európai Zöld Megállapodás i. m. 27–28.

¹⁰⁴ PÁNOVIC Attila: Az Európai Unió környezeti politikája – félúton (?). *Pólusok Folyóirat*, I. évf., 2020/1. 115–116.

gas terhekkel járó intézkedések elfogadása során. Továbbá a polgárok, szervezeteik és az uniós intézmények együttműködése hozzájárul a demokrácia-deficit jelenségének csökkenéséhez is.¹⁰⁵

Grégory Claeys, Simone Tagliapietra és Georg Zachman *több szempontból vizsgálja a szükséges szakpolitikai lépéseket, melyek az Európai zöld Megállapodás sikerességéhez vezethetnek.* Ennek keretében elemzik annak feltételeit, hogy miként lehet befogadó és igazságos. Abból indulnak ki, hogy az éghajlatpolitika – beleértve a gépjárművekre vonatkozó kibocsátáskorlátozást, a megújuló energiaforrások adóztatással történő támogatását, illetve a szénalapú fűtés e célt szolgáló beárazását – feltétlenül érinteni fogja a szegény családokat és az egyenlőtlenségek növekedéséhez vezethet. A hátrányos hatás leginkább a legalacsonyabb jövedelmű háztartásokban, a vidéki, elmaradottabb, illetve fosszilis üzemanyagoktól függő régiókban érzékelhető a legjobban, adott esetben iparágak kivonulásával kiegészülve. Ennek ellenére a tétlenség sem jelenthet megoldást természetesen, hiszen az mindenki helyzetét rosszabbá tenné, különösen az alacsonyabb jövedelmű háztartások esetén. A szerzők szerint megoldást jelenthet kevésbé regresszív lépések preferálása, a különböző szektorok, termékek tulajdonságainak differenciált figyelembevétel, így például kevésbé jár az egyenlőséget károsító hatással, ha a szállítást, különösen a légi módozatot terhelik, mint például az áram- vagy fűtésárakat. Ezen felül kevésbé regresszív szakpolitikai eszközök alkalmazását javasolják a szerzők. Annak érdekében, hogy senki ne maradjon hátra, elengedhetetlen az éghajlatpolitika átalakításából származó jövedelmek polgárok számára történő visszaforgatása, melyre példának hozzák a többi tagállam számára többek között Franciaországot, ahol a széntermékek adójából származó jövedelmet földrajzi és jövedelmi kritériumok alapján juttatják vissza, külön figyelmet szentelve a leginkább érintett területekre, mint például a vidéki régiók, ahol nem fejlett a tömegközlekedés. Ezen felül a szerzők fontosnak tartják a szénkitermeléshez kapcsolódó munkahelyek kérdésének kezelését, mely bizonyos országokban, mint például Lengyelország hozzávetőlegesen 41.000 munkahelyet érinthet. A problémára uniós szinten az energiapolitika keretében kell figyelmet szentelni, továbbá a szénfüggő országok számára megfelelő ösztönzőket kell kialakítani az átállás érdekében, továbbá uniós alap kialakítása is szükségessé válhat a területen.¹⁰⁶

Egy másik tanulmány már kifejezetten a COVID-19 járvány figyelembevételével vizsgálja az Európai Zöld Megállapodás sikerét, párhuzamot vonva az éghajlatváltozás és a világvárvány között, mivel előbbi olyan, mint az utóbbi, csak más sebességben. A szerzők szerint hosszú távon ügyni kell arra, hogy összhangban legyenek a gazdasági helyreállításhoz kapcsolódó ösztönzők és az Unió éghajlatpolitikájának, valamint az Európai Zöld Megállapodásnak a prioritásai, például bármilyen szénfelhasználást igénylő gazdasági tevékenységnél felmerülő támogatás során figyelembe kell venni a klímasemleges termelés, eljárások lehetőségét is. A szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy az Európai Zöld Megállapodásnak nem célja felesleges korlátozásokat hozni és

¹⁰⁵ Uo. 119.

¹⁰⁶ Grégory CLAEYS – Simone TAGLIAPIETRA – Georg ZACHMANN: How to make the European Green Deal work. *Policy Contribution*, 2019/4. 15–19.

károsítani a gazdaságot, hanem az Unió megfelelő gazdasági növekedésének alapját jelentheti. Az EU külső kapcsolatrendszere tekintetében utalnak a szerzők az elmara-dó glasgow-i csúcra, mely a Keretegyezményben részes államok tárgyalásait is megakaszthatja, ez különösen a Párizsi Megállapodás 2020-ig beütemezett kötelezettségvállalásai tekintetében jelenthet problémát.¹⁰⁷

6. Következtetések az Európai Zöld Megállapodásról

A fentiekben részletesen bemutatásra került az Európai Zöld Megállapodás tartalma, melyben kulcsfontosságú szerepet kap a klímasemlegesség, a szakpolitikák ennek megfelelő átalakítása, a fenntarthatóság szempontrendszerének gazdasági és társadalmi érvényesítése, továbbá az Unió külső diplomáciai és egyéb tevékenységének zöld irányvonala, valamint az európai éghajlati paktum keretében valamennyi érintett fél hatékony bevonása. *Összességében* elmondható, hogy egy olyan átfogó puha jogi eszközről beszélünk mely egészen 2050-ig kiterjedve megalapozza a Bizottság, de több szempontból az egész Unió lépéseit, mind a kötelező normák megalkotása, meglévő jogszabályok felülvizsgálata, mind a stratégiák, cselekvési programok által. Tartalmában kiemelt hangsúlyt kapnak az éghajlatpolitikai célok, így teljesítve a Párizsi Megállapodás kötelezettségeit, s ennek alárendelve jellennek meg az átalakítandó szakpolitikai területek, mint például az ipar vagy a közlekedés.

A Párizsi Megállapodás az egész dokumentumban hangsúlyosan megjelenik, olyannyira, hogy például az Unió kereskedelmi megállapodásainak függvényévé is válhat a nemzetközi egyezmény betartása. Ez azért is fontos, mert a másik meghatározó uniós *soft law* dokumentum, a hetedik környezetvédelmi akcióprogram még a Megállapodás megkötése előtt született, bár szellemisége nem irányul ellene és utal az ENSZ 2015 utáni fejlesztési menetrendjére is. Mindenképp fontos volt egy olyan átfogó reflektálás a kötelezettségvállalásra, mint amit az Európai Zöld Megállapodás tett. Ezen felül azonban más szerződések uniós és tulajdonképpen tagállami teljesítését is elősegíti, úgymint a Biodiverzitás Egyezmény esetén *például az említett biodiverzitásra fókuszáló stratégia által, de a kérdés szintén fontos szerepet kap az Unió külkapcsolatainak vonatkozásában is. Nem csak a kötelező nemzetközi jogi források, hanem a már említett Fenntartható Fejlődési Célok feladatai által meghatározott – soft law jellegű – elvárásokhoz is igazodik az Európai Zöld Megállapodás, így például egyértelműen hozzájárul az éghajlatváltozás elleni harcra összpontosító 13. célkitűzés feladatainak megvalósításához, de szorosan összefügg a megfizethető és tiszta energiára összpontosító 7. cél, a gazdasági kérdésekre fókuszáló 8. célkitűzés, az ipar és innovációval kapcsolatos 9. célkitűzés feladataival. Természetesen más célok megvalósításához is hozzájárulhat, akár közvetve is, mint például a biodiverzitás szempontjából is jelentős 15. célkitűzés, vagy az éhség és a fenntartható mezőgazdaság kérdésével foglalkozó 2. célkitűzés esetén.*

¹⁰⁷ Milan ELKERBOUT – Christian EGENHOFER – Jorge NÚÑEZ FERRER – Mihnea CĂTUȚI – Irina KUSTOVA – Vasileios RIZOS: The European Green Deal after Corona: Implications for EU climate policy. *Policy Insights*, No. 2020-06. (March 2020) 8–10.

Az Európai Zöld Megállapodás az uniós jog, azon belül is a környezetjog egy aktuális és a fentiek fényében is megállapíthatóan kiemelt *soft law* dokumentuma. A korábban az Európai Unióban megtalálható, *kötelező erővel nem bíró aktusok* elemzése során láthattuk, hogy a puha jogi normák nem elszigetelt jelleggel vannak jelen az uniós jogban. Olyannyira nagyszámú és kibocsátóját, elfogadását, formáját tekintve heterogén a megjelenésük, hogy számos szerző törekedett különféle felosztást meghatározni. A következőkben röviden ezen felosztásokba próbáljuk beilleszteni az Európai Zöld Megállapodást. Annak eldöntése, hogy informális vagy formális jellegű dokumentumról van szó, viszonylag egyszerű, hiszen, a közlemény nem jelenik meg az alapító szerződésekben, így informálisnak tekinthető. Kibocsátó entitás tekintetében is egyszerűbb a beazonosítás, hiszen az Unió egy hivatalos szervéhez, a Bizottsághoz köthető. Funkciója tekintetében a *pre-law* jelleg viszonylag könnyen megállapítható, hiszen számos kötelező és nem kötelező uniós dokumentum előkészítése jelenik meg benne, e körben leginkább kiemelendő az Európai Éghajlatrendelet, de számos nem kötelező dokumentumok előkészítése, majd adott esetben elfogadása is ide köthető, mint például a „termelőtől a fogyasztóig” stratégia elfogadása. A közlemény szellemisége és a Bizottság abban megjelenő prioritásai számos, *már meglévő dokumentum felülvizsgálatát is meghatározzák*, illetve előíranyozzák, mint például a hulladékexport, földhasználat, alternatív üzemanyagok infrastruktúrája, a transeurópai közlekedési hálózat vagy a környezeti levegő minőségére vonatkozó jogszabályok esetén. Mindezek fényében esetleg felmerülhet több további funkció beazonosításának lehetősége is, például a Senden által *‘steering’*-nek, vagyis irányító jellegű normának az esete is, hiszen a közleményben hangsúlyosan megjelennek az uniós célok, szakpolitikai területek, ahol szorosabb együttműködés várható a további hatás elérése érdekében.

Az Európai Zöld Megállapodás egy átfogó, a szó klasszikus értelmében véve nem kötelező normája az uniós jognak, mely kikövezi az utat a 2050-ig elérendő uniós karbonsemlegesség céljához, meghatározza a fontos szakpolitikai szabályozási és egyéb lépéseket, felülvizsgálatokat, foglalja a fenntartható fejlődés gazdasági és társadalmi dimenziójával és nagyban épít minden érintett szereplő bevonására is, míg közreműködik kötelező nemzetközi kötelezettségvállalások és nem kötelező törekvések uniós és így akár tagállami implementálásához is, azonban a COVID-19 járvány, mint ahogy több fent idézett szerző is jelezte, tetézi az ezzel járó kihívásokat.