

## DISSERTATIONES

### AZ ÉGHAJLATVÉDELMI JOG RENDSZEREZÉSE\*

GYÜRE Annamária Csilla  
tudományos segédmunkatárs (DE ÁJK)

#### 1. Bevezető gondolatok

Az éghajlatváltozás napjaink meghatározó ökológiai kihívása, amely az élet valamennyi területén éreztetni hatását. Tulajdonképpen nemcsak környezeti, hanem jelentős társadalmi, politikai, gazdasági, menekültügyi, biztonsági és fenntarthatósági kérdéseket is felvet.<sup>1</sup> Komplex problémaként való kezelése révén közelebb kerülhetünk a megoldáshoz; egy fenntarthatóbb, előremutatóbb, és egészséges jövő kialakításához.

Az antropogén eredetű klímaváltozás – számos egyéb környezeti problémával együtt – az ipari forradalom kezdeteire vezethető vissza, amikor elindult a tömegtermelés, a munkaerőt felváltotta a gépesítettség, és a gépek működtetéséhez szükséges energiát fosszilis energiahordozók elégetésére révén állították elő. A fosszilis energiahordozók kitermelése és felhasználása mindmáig a legnagyobb környezetterhelő tevékenység. Fosszilis energiahordozó elégetése során üvegházhatású gáz kibocsátására kerül sor. Ennek következménye a globális felmelegedés és annak kísérőjelenségei.<sup>2</sup>

Kutatásom célja a klímaváltozás elleni és az ahhoz való alkalmazkodás jogi kereteinek a rendszerezése, ami a probléma komplexitásából (az ipartól a háztartásokig, az életviszonyok igen széles köréből), több tudományágot (természettudományokat, gazdaságtudományt, szociológiát és persze a jogtudományt is) érintő jellegéből adó-

\* A tanulmány a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

<sup>1</sup> SZIRMAI Viktória: Globális klímaváltozás és a társadalmi biztonság, *Magyar Tudomány*, 2005/7. 847–856.

<sup>2</sup> Ilyennek tekinthetjük az atlanti térség hurrikánjait, a Dél-Amerika partjait sújtó komoly árvizeket, az elmúlt években Európában tapasztalt hóhullámokat, a jégsapkák olvadását, a száhel-övezeti aszályokat, a Délkelet-Ázsiában található Himalája gleccsereinek gyors ütemű olvadását, az emelkedő tengervízszintet, ami a csendes-óceáni térség szigeteinek létét veszélyeztetni, valamint korallpusztulást, mely rendkívül érzékenyek az óceánok hőmérsékletében és savasságában bekövetkező változásokra. Juliane L. FRY et al: *Az időjárás enciklopédiája*. Budapest, Kossuth, 2011. 388–451.

dóan összetett feladat. Ennek megfelelően alapul veszem más tudományterületek eredményeit is, szem elől nem tévesztve a jogi rendszer felállításának célját és igényét.

A rendszerezés segít megválaszolni a kérdést, hogy a jog hogyan tudja megragadni a klímaváltozás tényét, milyen módon és milyen eszközökkel kíván az emberek életébe beavatkozni az éghajlatváltozás mérséklése érdekében. Kiinduló hipotézisem, hogy az éghajlatvédelem jelenlegi jogi eszközei rendszert alkotnak, elemei összekapcsolódnak, hatnak egymásra, a koherencia azonban nem teljes, s a klímavédelmi szempontok nem jelennek meg (kellő mértékben) minden releváns jogterületen.

Természetesen belátom, hogy egy alapvetően értékválasztási kérdésben a jog – mint eszköz – csak korlátozott megoldást kínál. Nem pótolhatja a természetszeretetet, az összhangra való törekvést környezetünkkel, az elővigyázatosságot, a környezeti érdekek messzemenőkig való szem előtt tartását, amelyek alapvetően szükségesek napjaink környezeti kihívásainak – köztük az éghajlatváltozásnak – a kezeléséhez. S nem pótolhatja azon döntéseket sem, amelyeket a politikusoknak kell – felelősségük tudatában, a társadalom minél szélesebb rétegeinek bevonásával – meghozniuk.

Az éghajlatváltozással, illetve -védelemmel foglalkozó állam- és jogtudományi szakirodalom mára meglehetősen terjedelmessé vált. Számatalan forrást találunk például a kibocsátás-kereskedelmi rendszerről (vagy szén-dioxid kvótarendszerről),<sup>3</sup> kiváltképp napjainkban, amikor az EU 2013-tól megújította vonatkozó előírásait.<sup>4</sup> Ennek az érdeklődésnek az oka, hogy sokan az éghajlatváltozás elleni küzdelem fő eszközének tartják ezt az eszközt.<sup>5</sup> Az éghajlatvédelmi jogi íráások egy része az energiajogra összpontosul<sup>6</sup> alapul véve azt, hogy a klímaváltozást okozó légköri üvegházhatású gázok kibocsátásának kb. 80%-a az energiaelőállítás és -felhasználás számlájára írható. Önálló témaként jelennek meg e körben, pl. a megújuló energiaforrások alkalmazásának jogi kérdései.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Andreas LÖSCHEL – Ulf MOSLENER: Handel mit Emissionsrechten und Herkunftsnachweisen in Europa – Das „Klima- und Energiepaket“. *Zeitschrift für Energiewirtschaft*, 2008/4. 248–253.; FARAGÓ Tibor: A levegőkörnyezet és klímavédelem nemzetközi kvótakereskedelmi rendszerei. „*Klíma-21*” *füzetek: Klímaváltozás – hatás-változások*, 2011/65. 3–16.; VASALI Zoltán: Kvótakereskedelem piaci sikerei és kudarcai – Kincs, ami van. *Kül-Világ*, 2010/2–3., 19–37.; Christoph BÖHRINGER – Andreas LANGE: Der europäische Emissionszertifikatehandel: Bestandsaufnahme und Perspektiven. *Wirtschaftsdienst*, Sonderheft, 2012. 12–16.; FODOR László: A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgálatában. *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2008. 161–200.

<sup>4</sup> Ilyen források például Wiebke SCHLÜTER: *Emissionshandel in der dritten Handelsperiode*. Berlin, Duncker&Humblot, 2013.

<sup>5</sup> Az EU maga is az éghajlatváltozás elleni küzdelem fő eszközének aposztrofálja az üvegházhatású gázok kibocsátásának majdnem 60%-át lefedő kibocsátás-kereskedelmi rendszert.

<sup>6</sup> FODOR László: *Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból*. Budapest, CompLex, 2014. [a továbbiakban: FODOR (2014a)]; Helmuth SCHULZE-FIELITZ – Thorsten MÜLLER: *Klimaschutz durch Bioenergie – Das Recht der Biomassennutzung zwischen Klimaschutz und Nachhaltigkeit*. Baden-Baden, Nomos, 2010.

<sup>7</sup> Martin J. OHMS: *Recht der Erneuerbaren Energien*. München, Verlag C. H. Beck, 2014.; Andrea POMANA: *Förderung Erneuerbarer Energien in Deutschland und im Vereinigten Königreich im Lichte des Europäischen Wirtschaftsrechts*. Nomos, 2010.

Jelen tanulmány újdonsága, hogy kitekint a szűken vett és immár klasszikusnak vehető éghajlatvédelmi jogi szabályozási területek közegeből, és – a lehető legtöbb szempont alapján – szélesebb perspektívára törekszik. Ehhez szorosan kapcsolódik ugyan az egyes szabályozási területek rövid bemutatása, illetve az azok közti összefüggések, kapcsolatok megjelölése, valamint az esetleges ellentmondások és hiányosságok feltárása is, de mindez jelen írás kereteit már túlfeszítené.

Megjegyzendő még, hogy célja szerint e tanulmány elsődlegesen környezetjogi szemléletű, hangsúlyos ökológiai beállítottsággal. A kapcsolódó társadalmi, (köz-) gazdasági és egyéb szempontokat csak a legszükségesebb mértékben érzékeltetem.

## 2. Az éghajlatvédelmi jog mibenléte

Az éghajlatvédelmi jog azon szabályozóelemeket, jogi eszközöket és intézményeket foglalja magában, amelyek az éghajlatváltozás mérsékléséhez járulnak hozzá.<sup>8</sup> Jogrendszerbeli elhelyezkedését tekintve a környezetjog egyik részterületeként jelölhető meg. A szakirodalmi álláspontok némelyike a környezetvédelmen belül a levegőtisztaság-védelmi jogi szakterület egyik részeként határozza meg.<sup>9</sup> Ennek alapja a levegőbe kerülő káros anyagok kibocsátása.

Egy másik szakirodalmi megközelítés a klímavédelmi jogot önálló jogterületként határozza meg. Utóbbit támasztja alá az éghajlatvédelmi jog integratív, komplex jellege, szabályozási területeinek szerteágazósága, többszintűsége.<sup>10</sup> Az éghajlatvédelem eszközei nem csak közigazgatási jellegűek; a pénzügyi jogi, támogatáspolitikai, versenyjogi, közgazdasági, polgári jogi, agrárpolitikai, terület- és vidékfejlesztési megoldásokat ugyanúgy megtaláljuk benne.

Az éghajlatvédelem maga két területre tagolódik. Egyfelől az üvegházhatású gázok légköri jelenlétének mérséklésére, ami a kibocsátás-csökkentést jelenti (mitigáció), másfelől a már elkerülhetetlennek ígérkező káros hatásokra való felkészülést (adaptáció) értjük alatta.<sup>11</sup> Ebből következően a klímavédelmi jog nem szorítható szűk korlátok közé, holisztikus, problémaorientált és kreatív megközelítésmódjával magának a jogrendszernek a kereteit feszegeti.

Részben sajátos, részben a környezetvédelemből átvett értékrendje van, ami leegyszerűbben a klímavédelem alapelveivel szemléltethető. Így különösen az ENSZ égisze alatt 1992-ben született Éghajlatváltozási Keretegyezmény elveivel, mint az elővigyázatosság, a közös, de megkülönböztetett felelősség és a fenntarthatóság.

<sup>8</sup> Michael KLOEPFER: Klimaschutzrecht als Katastrophenprävention. In: Timo HEBELER – Reinhard RENDLE-Alexander PROELSS – Peter REIFF: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts*. Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2013. 10.

<sup>9</sup> KLOEPFER i. m. 9.

<sup>10</sup> Astrid EPINEY: Instrumente und Optionen im europäischen Klimaschutzrecht. In: Ferdinand KERSCHNER (szerk.): *Europäisches Klimaschutzrecht und erneuerbare Energien*. Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2014. 1–2.

<sup>11</sup> KLOEPFER i. m. 10.

Az elővigyázatosság<sup>12</sup> indoka, hogy a klímaváltozás hatásai, azok intenzitása, kiterjedése és időbeni elhúzódása napjainkban még nem körülhatárolhatóak teljes bizonyossággal. Vannak kockázatok, jelentkeznek kedvezőtlen hatások, melyek a Föld egyes pontjain határozottabban, nagyobb károkat okozva, míg máshol mérsékeltebben vagy nem egyértelműen az éghajlatváltozásra visszavezethetően mutatkoznak. Bármely mutatót is vesszük alapul (a globális átlaghőmérséklet emelkedés 2 °C alatt tartása, 80-90%-os kibocsátás-mérséklés 2050-ig), az elvnek megfelelően drasztikus kibocsátás-mérséklés, valamint rendszerszintű átalakulás, illetve átalakítás szükséges.

A közös, de megkülönböztetett felelősség a nemzetek közötti igazságosság problematikáját veti fel; ugyanis az éghajlatváltozáshoz vezető káros folyamatok elindításában a Föld nemzetei nem egyformán járulnak/tak hozzá. Különbőség van a fejlődő és fejlett világ között, valamint azon szigetországok lakói között, akiket a várható környezeti hatások érzékenyebben érintenek. Nyilvánvalóan az iparilag fejlett országokat nagyobb felelősség terheli, így a mérsékléshez való hozzájárulásuknak is jelentősebbnek kell lennie. A nemzedékek közötti igazságosság a fenntarthatóság elvéhez vezet minket. A fenntarthatóság az, amikor a jelen generációk szükségleteit úgy elégítjük ki, hogy a jövő generációk létszükségeit nem veszélyeztetjük.<sup>13</sup> Ezek alapján a természeti erőforrásokra, az ökológiai rendszerre úgy kell tekintenünk, mint amelyek végesek, a vizek, a levegő elszennyezhetőek, a talaj megújuló képessége nagymértékben károsodhat, bizonyos antropogén eredetű ökológiai folyamatok – globális felmelegedés – visszafordíthatatlanokká válnak. A fenntarthatóságnak három pillérét szokták említeni: beszélhetünk gazdasági, környezeti és társadalmi fenntarthatóságról;<sup>14</sup> a klímavédelmi szabályozást is ezek mentén képzelhetjük el.

Az említettek mellett a környezetjog valamennyi elve is része a klímavédelemnek, amelyek közül érdemes megemlíteni az integráció elvét. Az éghajlatvédelem kapcsán két irányban is megfigyelhető az integráció: egyfelől horizontálisan, amikor különböző területek szabályozása, stratégia-alkotása során egymásra tekintettel születnek meg az előírások. (Megfigyelhető például a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, a Nemzeti Energiastratégia, a Nemzeti Erdőtelepítési Program elemeiben, amelyek a klímavédelem terén több tényező összehangolására törekednek.) Ez azonban jelenleg még nem teljes. Az integráció vertikális vetülete a nemzetközi, uniós és nemzetállami/tagállami szabályozás egymásrautaltságából fakad. A klímavédelmi szabályozás kiindulópontját a nemzetközi előírások jelentik, az uniós jogalkotó ennek fényében és ennek megfelelően alakítja ki szabályanyagát. A hazai szabályozás pedig többnyire az uniós illetve nemzetközi előírásoknak való megfelelés kényszerén alapul. Ezen túlmenően a szabályozási szintek egymással nem konkurálnak, inkább a rész-egész kapcsolataként definiálhatóak. Azonban nemegyszer hoz újat az uniós jogalkotó, akár egy (a nemzetközi jogban nem ismert) szabályozási terület kialakításával, akár a konkrétumok rögzítésével.

A tagállami szinten belül pedig a központi, regionális és települési szintű jogalkotás összefüggései figyelhetőek meg ezen elv alapján. Sokszor a helyi jellegzetességek fő-

<sup>12</sup> BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 40.

<sup>13</sup> SZLÁVIK János: *Fenntartható gazdálkodás*. Budapest, CompLex, 2014. 17.

<sup>14</sup> SZLÁVIK i. m. 18.

nyében alakíthatóak ki a megfelelő adaptációs technikák (pl. energiarendszereken belüli változtatások), melyeknek a központi szabályozás a keretét jelenti. Az energia-előállítás decentralizációja önmagában is előrelépés: az energiatudatosság fejlesztéséhez, a környezetvédelem erősítéséhez, az energiaveszteség csökkentéséhez járulhat hozzá.

### 3. Az éghajlatvédelmi jog rendszerezésének szempontjai

Az éghajlatvédelmi jog áttekintését és megértésének elősegítését támogatja a különféle szempontok szerinti csoportosítás. Az eszközök számossága és sokfélesége miatt nem lehetséges egy nézőpont alapján kategorizálni azokat vagy azért, mert egy csoportba nem illeszthető bele valamennyi megemlítendő elem, vagy azért, mert egy jogintézmény több csoportban is elhelyezhető. Előfordulhat az is, hogy egy eszköz szoros kapcsolatot mutat egy másik megoldással, ami megnehezíti az éles elhatárolást.

Az éghajlatvédelemben vannak olyan komplex jogi megoldások, amelyek akár valamennyi aspektusból is vizsgálandóak. Ilyen például a kvótakereskedelem rendszere, amely erőteljesen a gazdasági környezetbe ágyazottan működik, így valamennyi szegmense hatással van a gazdaság egészére.

Vannak olyan területek is, amelyeknek a megítélése, szerepe eltérő lehet, s ezért elhelyezésük sem egyértelmű. Ilyennek tekinthető az erdőgazdálkodás, amelyen belül az erdővédelem általános klímavédelmi relevanciával bír (hiszen az erdő megköti a szén-dioxidot), de kapcsolódik konkrét klímavédelmi jogintézményekhez is. Például ilyen a földhasználat-, földhasználat-változás és erdőgazdálkodás (Land Use, Land Use Change and Forestry, rövidítve: LULUCF) szabályozása, amely a mezőgazdasági és erdőgazdálkodási tevékenységek emissziójának nyomon követésére hivatott, és a kvótakereskedelemhez is kapcsolódik. Ugyanakkor az erdő alapvető terméke (biomassza) megújuló energiaforrásnak tekinthető. Klímavédelmi szempontból azonban a biomassza energetikai hasznosítása kockázatot jelent, hiszen szén-kibocsátást eredményez.

Sajátos pozíciót nyert el a szintén nemzetközi gyökerű uniós teherelosztási (vagy vállalás-megosztási) szabályozás, amely tulajdonképpen a már meglévő klíma-energetikai előírások ernyőszabályozásának (is) tekinthető.

Mindezen nehézségek tükrében a csoportosítás során az alábbi szempontok alkalmazása indokolt.

#### 3.1. Kronológia

A szabályozóeszközök megjelenésének időbeliségét – s ezzel együtt részben az eszközök fejlettségi szintjét – szem előtt tartva különbséget tehetünk *a klasszikus és az ún. modern* megoldások között. Előbbiek közé a rendészeti, az információs, a támogatási, a tervezési, az adójogi és tanúsítási eszközök tartoznak, míg a modern eszközök sorába a klímavédelmi- és területrendezési tervek sorolhatók.<sup>15</sup> Rendészeti jellegű a kibocsátási kvótarendszer hatálya alá tartozó üzemek kibocsátási engedélye, vagy a gépjárművekre megállapított kibocsátási határérték, míg információs az elektromos termékek

<sup>15</sup> Felix EKARDT: Ordnungs- und Planungsrecht im Klimaschutzrechts – Instrumentenmix. *Wirtschaftsdienst*, Supplement 1., 2012. 23.

energia-címkéje (amely egyben kötelező jellege miatt rendészeti előírás), vagy épp az államok jelentéstételi kötelezettsége, és számos (pl. a szén-kibocsátás és -elnyelés kimutatására vonatkozó) monitoring előírás.

A támogatások körében megemlítendő a közismert, nemzetközi Klímaalap (Doha, 2010) vagy a NER300 elnevezésű uniós program, amely a kvótakereskedelemből származó bevételek szétosztására szolgál, de nemzeti szinten közismert az ún. panelprogram, vagy újabban a társasházak – energetikai – modernizálását szolgáló támogatási program is. A tervezés eszközei egyaránt segíthetik a kibocsátókat, a hatóságokat vagy épp a jogalkotót, pl. környezeti hatástanulmányok formájában (amelyeknek ma már egy-egy fejezete jellemzően a klímával foglalkozik), a korábbiakban már említett (energetikai, erdőgazdálkodási stb.) stratégiai tervek, programok. Az adójogi eszközök közt említhető többek közt a szén-adó és az energiaadó, illetve az ezekkel összefüggő adókedvezmények köre. A tanúsítások esetében a klímavédelmi szempontból kedvezőnek tekinthető tevékenységet, terméket, vagy vállalkozást tanúsítvánnyal látnak el, aminek egyfelől információs, másfelől reklámértéke van. Tipikusan klímavédelmi célt szolgál az FSC tanúsítvány, amellyel azon papírtermékeket látják el, amelyek alapanyaga fenntartható erdőgazdálkodásból származik, a nagyvállalatok (az EU-ban 2016-tól már kötelező) energetikai auditja,<sup>16</sup> s a zöld bizonyítvány is, amellyel a megújuló energiaforrásból származó villamos energiát ‘jelölik’.

A ‘modern’ eszközök közül a speciálisan klímavédelemre vonatkozó tervek tartalmazhatnak célokat, stratégiákat és intézkedéseket pl. az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére, a megújuló energiaforrások kiépítésére, vagy az erőforrások és az energiahatékonyság javítására.<sup>17</sup> Hazánkban egyes települések is rendelkeznek már saját klímastratégiával a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia mellett. A terület-használatok tervezése (ld. településrendezés) előnyöket biztosíthat a távhőszolgáltatás fejlesztésének, a megújuló energetikai beruházásoknak (ez Németországban már rendkívül előrehaladott, de pl. a magyar OTÉK is privilegizálja az ilyen beruházásokat, amennyiben bármely övezetben elhelyezhetőnek tekinti őket).<sup>18</sup>

Összességében elmondható, hogy ez a jellegzetesen német eredetű megközelítés elvben a szabályozás bármely (nemzetközi, uniós, nemzeti) szintjén alkalmazható. Az egyes országok közt azonban jelentős eltérés lehet mind a klímaváltozás értékelését (a probléma súlyának megítélését), mind egyes eszközöknek – a klímavédelemtől független, más alkalmazási területeken is megfigyelhető – megítélését, bevezetését (preferálását vagy épp elhanyagolását) illetően. Hazánkban így az információs eszközök is inkább a modern megoldások közé sorolhatók, míg például a terület- és településrendezési tervek akár már klasszikusnak is tekinthetők. További probléma, hogy az egyes kategóriák nem fednek le minden eszköztípust, pl. a már többször említett kvótarendszer egyikükbe sem ‘fér bele’ maradéktalanul.

<sup>16</sup> Jan HOFFMANN: Az energetikai audit európai uniós követelményei Németországban. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, 2016/1. [http://profuturo.lib.unideb.hu/file/4/578cd307a71f0/szerzo/Pro\\_Futuro\\_2016\\_1\\_vegleges.29-41.pdf](http://profuturo.lib.unideb.hu/file/4/578cd307a71f0/szerzo/Pro_Futuro_2016_1_vegleges.29-41.pdf)

<sup>17</sup> EKARDT i. m. 24.

<sup>18</sup> FODOR (2014a) i. m. 195–199.

### 3.2. Szabályozás-módszertani megközelítés

Tipizálási szempont lehet a környezetjog szabályozási módszertanából vett, az *állami befolyásolás mértéke* szerinti felosztás. Eszerint beszélhetünk közigazgatási (rendészeti), gazdasági, önszabályozó vagy akár tervezési módszerekről is.<sup>19</sup> Itt a közigazgatási módszertől haladva a tervezési módszerekig egyre csökkenő tendenciát mutat az állami közrehatás mértéke: míg a rendészeti módszer lényege az állami szabályozás, tiltás, engedélyezés, konkrét feltételek rögzítése, melyek be nem tartása szankciót von maga után, addig az önszabályozásnál már az állami szerepvállalás mértéke csekély, és e körben felügyeletet lát el az állam valamely hatóság révén. Közös nevező valamely környezetjogi elvárás, előírás betartása.

A klímavédelemben egy-egy szabályozáson, jogintézményen belül akár több módszer jellegzetességei is megfigyelhetők. A szabályozáson belül megállapítható, hogy a probléma komplex jellegéből adódóan hangsúlyosabbak azok a megoldások, amelyekben az állami szerepvállalás mértéke alacsonyabb. Így a rendészeti megoldások (nyilvántartás, engedélyezés stb.) megtalálhatóak, de jellemzőbb az ösztönző eszközök alkalmazása, amit több tényező is indokol, például az, hogy érintettek nagy köre a gazdaságba ágyazottan működik.

Kifejezetten (piac-) gazdasági eszköz a kibocsátás-kereskedelem. Ugyanakkor a többarcúság figyelhető meg az uniós kvótakereskedelem rendszerén, mely magán viseli több csoport, így a közigazgatási, gazdasági és tervezési módszerek jellegzetességeit. Mint említettem, a vállalkozások tevékenységüket csak ún. kibocsátási engedéllyel kezdhetik meg, illetve folytathatják. A gazdasági jelleget erősíti a kereskedelem alapja, a kvóta (mint vagyoni értékű jog), s egyáltalán az egész rendszer működési elve. Azon vállalkozás, amely többlet kibocsátási jogosultságokkal rendelkezik, a feleslegét értékesítheti, s így többletbevételhez jut, amit hatékonyságfejlesztésre, kibocsátás-csökkentésre tud fordítani. Az a vállalkozás pedig, amelyik nem rendelkezik elegendő kvótafedezettel a kibocsátásaihoz, vásárolhat kibocsátási jogosultságokat a piacon. A szabályozás rugalmassága abban áll, hogy mindenki mérlegelhet, hogy mi éri meg jobban neki: kvótát vásárolni vagy fejleszteni.

Az önszabályozás jellemzően egy-egy vállalatcsoport saját válasza lehet a kihívásra. A klímavédelemben ilyen volt pl. az autógyárak vállalása a gépjárművek kibocsátásának csökkentésére vonatkozóan,<sup>20</sup> amiről azonban kiderült, hogy nem sikerült tartani.<sup>21</sup> A legtöbb környezetvédelmi önszabályozási rendszer ma már foglalkozik a klímával is. Végül a tervezés körében említhetők akár a kvótarendszerhez tartozó kiosztási tervek 2013-ig (amelyek mutatták, hogy egy adott időszakban, melyik vállalat mennyi kvótára

<sup>19</sup> FODOR László: *Környezetjog*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014. 45–67. [a továbbiakban: FODOR (2014b)]

<sup>20</sup> Feng AN – Amanda SAUER: *Comparison of Passenger Vehicle Fuel Economy and Greenhouse Gas Emission Standards Around the World*. Pew Center on Global Climate Change, 2004. 10–11.

<sup>21</sup> A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a személygépkocsik és a könnyű haszongépjárművek CO<sub>2</sub>-kibocsátásának csökkentésére irányuló közösségi stratégia felülvizsgálatának eredményeiről, COM(2007) 19 végleges, 7.

volt jogosult), illetve a kifejezetten éghajlatvédelmi, vagy a klimatikus szempontokat integráló, szakterületi stratégiák, területhasználati tervek stb.

Látható, hogy ez a csoportosítás több átfedést is mutat az elsőként említett szempont alapján végzett rendszerezéssel, ugyanakkor ezzel a releváns eszközök szélesebb köre sorolható be. Némileg más eredményre jutunk, ha a rendészeti és a piacgazdasági szabályozás megkülönböztetése során figyelembe vesszük azt a szempontot (is), hogy miként alakul az állami befolyásolás mértéke.<sup>22</sup> A közigazgatási (rendészeti) módszerrel az állam kötelező előírásokat rögzít a környezethasználatokra, ami a legközvetlenebb beavatkozást jelenti. Ide tartoznak a kötelezések, tiltások, az engedélyezés intézménye, az ellenőrzés, vagy a határértékek előírása (persze határértéket nem csak kötelező jelleggel lehet előírni, s akkor máris más módszerhez kell azt kapcsolni).<sup>23</sup> Ezek a befolyásolni kívánt tevékenységek szempontjából külső elvárásnak tekinthetők, mert nem azt érik el, „hogy a szabályozott közösség [...] azonosuljanak a célkitűzésekkel, hanem csupán arra irányulnak, hogy a szabályozott közösség tartsa be az előírásokat.”<sup>24</sup> A közvetett, gazdasági szabályozás ezzel szemben indirekt módon kívánja a gazdasági szereplők magatartását befolyásolni a környezet védelme, megóvása érdekében. Ez utóbbi kategória foglalja magában az adók, díjak, járulékok körét, a támogatási formákat, valamint a piacteremtési módozatokat. A gazdasági szabályozás keretében az állam ösztönzők révén kívánja a gazdasági szereplőket érdekeltté tenni a klíma védelmében, s ezzel egyben választási lehetőséget kínál (rugalmasság).<sup>25</sup> E megközelítésben egymással szembeállítható a határérték és a kibocsátási kvóta. (A közvetett és közvetlen szabályozás fogalompárja más összefüggésben is felmerül – ld. a szabályozás iránya szerinti osztályozást.)

### 3.3. Csoportosítás a szabályozás iránya („célpontja”) szerint

A szabályozás megcéllozhatja az input, illetve az output oldalt egyaránt. A környezet-jog elméletét<sup>26</sup> alapul véve a *bementi oldalt* a természeti erőforrások kiaknázásában, felhasználásában, míg a *kimeneti oldalt* a termelési, elosztási, fogyasztási viszonyokkal összefüggő, s – az előállított termékekkel, szolgáltatásokkal együtt – a természeti környezetet terhelő kibocsátásokban ragadhatjuk meg. Az input oldali intézkedések a rendszerbe kerülő elemek szabályozásán keresztül annak mérséklését hivatottak elősegíteni. Ide sorolhatók például az erdővédelmi szabályozás, a megújuló energiaforrások arányát javító fejlesztések támogatása, az energiahatékonysági követelmények stb. Az output oldali szabályozás az energiaszektort tekintve a kibocsátandó vagy kibocsátott káros üvegházhatású gázok mérséklését célozza, így e körben említhető a teherelosztási szabályozás, a kibocsátás-kereskedelmi rendszer, (a kibocsátott gázok elnyelése ér-

<sup>22</sup> BÁNDI i. m. 131–132.

<sup>23</sup> BÁNDI i. m. 132–133.

<sup>24</sup> BÁNDI i. m. 134.

<sup>25</sup> BÁNDI i. m. 134–135.

<sup>26</sup> FODOR (2014b) i. m. 22–23.



dekében) az erdőterületek növelése vagy a szén-dioxid geológiai tárolása.<sup>27</sup> Bármelyik oldalt célozza is a szabályozás, az közvetve kihat a másik oldalra is. A kimeneti oldalon pedig akár a szándékolt kibocsátás (termékmennyiség), akár a terhelés (pl. szén-dioxid) mértékét célozzuk, az – közvetve – ugyancsak érinti a másikat is. Így, bár output oldalnak számítanak az energiaadók, kivetésük már az energiahordozók felhasználása (a mennyiséget befolyásoló technológia kiválasztása) mérlegelésénél szempontként jelentkezhethet, és közvetve visszaszoríthatja az emissziót. A szén-dioxid-kibocsátás adóztatása (kvótája, esetenként határértéke) tipikusan output oldalnak tekinthető, de mivel a kibocsátás a termékmennyiség, a felhasznált energiahordozók (mennyisége/minősége) és a technológia függvénye, ezért alkalmazása visszahat a bemeneti oldalra.

Mindkét oldalon jellemző a környezethasználat elfogadható mértékének a meghatározása, ami mértékrendelkezésekkel és technológiai előírásokkal is megvalósulhat.<sup>28</sup> Előbbiek meghatározzák a környezethasználó számára a környezethasználat megengedhető mértékét, pl. – igénybevételi, környezetminőségi és kibocsátási – határértékek formájában.<sup>29</sup> A klímavédelem területén inkább a kibocsátási határérték jellemző, ami a környezetbe kibocsátott anyag vagy energia maximumának rögzítését jelenti. Ilyen kibocsátási határértéket írnak elő a levegőterhelő létesítmények számára a légszennyező anyagokra, egyes (pl. energiatermelő) ágazatokra, vagy – mint már említettem – a közúti gépjárművekre (120g/km).<sup>30</sup> A szennyezettségi határérték inkább a szennyezettségi góccal fenyegető anyagoknál jellemző, ami helyett a szén-dioxid (mint a legjelentősebb üvegházgáz esetén, amely eloszlik a légkörben) az összes kibocsátható mennyiség, s az adott vállalatra jutó kvóták – rugalmas – rögzítése a jellemző. Fontos megemlíteni, hogy ugyanabban a körben a határérték (mint rendszeti, merev szabályozás) és a kvótakereskedelem (mint rugalmasságot biztosító eszköz) együttes alkalmazása működésképtelen.

A technológiai előírások „közvetlenebb beavatkozást jelentenek”<sup>31</sup> a vállalkozások számára. Ilyenekkel találkozhatunk a szén-dioxid geológiai tárolása vagy a kapcsolt energiatermelés<sup>32</sup> területén. Előbbinél a levegőbe kibocsátandó szén kerül leválasztásra, majd később tárolásra, elkerülő a légkörbe kerülést. A kapcsolt energiatermelés során pedig a hő- és villamos energia-termelés együttesen történik, ezzel jelentős mértékű energiahatékonyságot érve el.<sup>33</sup> Technológiai előírás az elérhető legjobb technikák (best available technics, BAT) alkalmazása is, ami a levegőterhelő létesítményekre (pl. hulla-

<sup>27</sup> FODOR (2014a) i. m. 131.

<sup>28</sup> FODOR (2014b) i. m. 46.

<sup>29</sup> BÁNDI i. m. 140.

<sup>30</sup> FODOR (2014b) i. m. 62.

<sup>31</sup> Uo.

<sup>32</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve (2012. október 25.) az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 315/1, 2012. 11. 14.; 110/2007. (XII. 23.) GKM rendelet a nagy hatásfokú, hasznos hőenergiával kapcsoltan termelt villamos energia és a hasznos hő mennyisége megállapításának számítási módjáról.

<sup>33</sup> FODOR (2014a) i. m. 166–167.; SIGMOND György: A kapcsolt energiatermelés energetikai és környezetvédelmi haszna. *Magyar Energetika*, 2002/5. 29.

dékégetők) széles körben elterjedt. Ennek sajátossága, hogy akár egy teljes termelési folyamat valamennyi elemét körülírhatja, egy-egy ágazat jellegzetességeinek megfelelően.

Mint a felhozott példák is mutatják, ez a csoportosítási mód tulajdonképpen valamennyi klímavédelmi szabályozási eszközt megragadhatóvá teszi, sőt, közvetett összefüggésekre is rámutat (a bemenet és a kimenet között). Ez és az előző (módszertani) megközelítés arra is alkalmas, hogy a klímavédelmi szabályozás működésére, az egyes eszközök hatásmechanizmusára is rámutassunk.

### 3.4. Az éghajlatvédelem érintettsége, mint szempont

Annak alapján, hogy egy eszköz, egy előírás – a jogalkotó szándéka, az eszköz alkalmazása, működési elve, beágyazottsága alapján – hogyan kapcsolódik a klímavédelemhez, közvetett és közvetlen klímavédelmi szabályozásról beszélhetünk. A közvetlen eszközök sorában a kifejezetten éghajlatvédelmi céllal a szén-dioxid-kibocsátás mérséklését jelentő megoldások állnak. Ez jelentheti a tényleges emisszió mérséklését, vagy a légköri üvegházgázok koncentrációjának csökkentését. Előbbit például a kibocsátás-kereskedelmi rendszerek, a teherelosztás szabályanyagai jelentik. Utóbbit a fenntartható erdőgazdálkodás előírásai és a szén-dioxid geológiai tárolásának szabályai képviselik. Továbbá a közvetlen eszközökhöz sorolhatók a megváltozott ökológiai rendszerhez való alkalmazkodás technikái. Ezeket tekintjük a klasszikus éghajlatvédelmi szabályozási területeknek, melyek elsődleges célja a mitigáció, illetve az adaptáció.

A közvetett megoldások nem kifejezetten éghajlatvédelmi céllal születtek, itt nem elsődleges vagy kizárólagos célkitűzés a klímavédelem, de jelentős mértékben hozzájárulnak ahhoz. Ilyen például a transzeurópai hálózatok szabályanyaga az Unió részéről, vagy a fosszilis energiahordozók támogatásának fokozatos kivezetése.

A megújuló energiaforrások elterjedésének ösztönzése, vagy az energiahatékonysági előírások szerepének megítélése már nehezebbnek mutatkozik. Ezek ugyanis egyfelől az energiaszektor megújításának, a megváltozó/ott energiapiaci kihívásoknak való megfelelést szolgálják. Ezeknek a megoldásoknak a révén csökken pl. az EU energetikai kiszolgáltatottsága (mérséklődik az import-szükséglet), nő a munkahelyek száma, a versenyképesség, környezetvédelmi szempontból is kedvező, és nem utolsó sorban csökken az üvegházhatású gáz kibocsátása. Itt a célok rangsorolása nem egyértelmű, az energetikai és a klímavédelmi szempontok korrelálnak egymással. Ez teremti meg a klíma-energiajog (vagy, ahogy Németországban gyakran nevezik, a környezeti energijog) alapját.

### 3.5. A klímapolitika kettős célrendszere szerinti csoportosítás

A klímaszabályozás kettős célt szolgál: a kibocsátás-csökkentést, amit a szakirodalom mitigációnak nevez, valamint a várható hatásokra való felkészülést, amit a szakirodalom alkalmazkodás vagy adaptáció gyűjtőnévvel illet.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Jörn BIRKMANN – Mark FLEISCHHAUER: Anpassungsstrategien der Raumentwicklung an den Klimawandel. „Climate Proofing” – Konturen eines neuen Instruments. *Raumforschung und Raumordnung*, 2009/2. 115.

A kibocsátás-csökkentés is kétirányú: egyfelől ténylegesen a káros üvegházhatású gázok kibocsátásának mérséklését, másfelől viszont a már légkörben található üvegházhatású gázok mennyiségének a csökkentését célozza. Előbbihez tartoznak például a megújuló energiaforrások arányának növelését célzó támogatások, az energiahatékonyság fejlesztését szorgalmazó előírások, a kibocsátás-kereskedelem is, vagy a széndioxid geológiai tárolásának a szabályanyaga.<sup>35</sup> Utóbbi technológia a széndioxidnak a (létesítmény füstgázából való) leválasztását, elszállítását (elvezetését) és tárolását<sup>36</sup> (valamely arra alkalmasnak tartott földtani rétegben) jelenti. Az EU által (a NER 300 keretében) támogatott megoldás<sup>37</sup> sajátossága, hogy nem az üvegházgáz létrejöttét kívánja elkerülni, hanem a keletkező gáz légkörbe való kibocsátását akadályozza. Ennyiben tehát ún. csővégi megoldásról van szó, amely nem számít korszerűnek a környezetvédelemben, de alkalmazását átmenetileg, áthidaló megoldásként indokoltnak tartják.

A légköri üvegházhatású gázok mennyiségének csökkentését a már említett erdőtelepítés, illetve a LULUCF szabályozása jelenti. Az erdőterületek és a természetvédelmi szempontból jelentős földterületek (vizes területek, lápok, stb.) mind ökológiai, mind éghajlatvédelmi szempontból kiemelkedő jelentőségűek, nagy mennyiségű szén megkötésére alkalmasak, ezért a nemzetközi közösség és az uniós szabályozás is egyre nagyobb hangsúlyt fektet a védelmük és a használatuk szabályozására. Figyelemre méltó, hogy a LULUCF szabályozás önálló szabályozási területként jelenik meg az uniós klímapolitikában, ugyanakkor számos ponton kapcsolódik az EU-ETS-hez (az uniós kibocsátás-kereskedelemhez); például az erdők nyelőfunkcióját kvótákkal ismerik el.<sup>38</sup>

A korábban említettek szerint a klímaváltozás hatásai a kibocsátás-csökkentéssel nem szűnnek meg, ami igényli az adaptációs technikák kifejlesztését is. Az alkalmazkodás területei szinte végtelenek. Miközben a kibocsátás-csökkenés homogénnek tekinthető, mert az egy tonna széndioxid mérséklés mindig azonos hatást gyakorol a klímára, függetlenül attól, hogy hol történt a mérséklés, addig az alkalmazkodás heterogén, amit nagyon nehéz egységesen mérni. Utóbbi talán a kedvezőbb környezeti állapoton vagy az emberek javuló életkilátásain, egészségük megőrzésén mérhető.<sup>39</sup>

A heterogenitás forrása az alkalmazkodási intézkedések számtalan hatása. A szakirodalom ennek megfelelően különbséget tesz proaktív (megelőző) és reaktív (kárelhárító) adaptáció között. A proaktív alkalmazkodás esetén arról van szó, hogy egy jövőben bekövetkező klímahatás/-kár ellen védekezünk, mert sokszor a hirtelen fellépés már nem lenne célravezető. Ilyen például a gátépítés, ami árvíz ellen nyújt (korlátozott mértékű) segítséget.<sup>40</sup> A településrendezés, illetve az építési jog eszközei (a zöldterületeket, beépítési arányokat, hőszigetelést stb. illetően) is többnyire ide sorolhatók.

<sup>35</sup> KLOEPFER i. m. 11.

<sup>36</sup> FODOR (2014a) i. m. 149.

<sup>37</sup> NER 300 programme, European Commission, [http://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ner300/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ner300/index_en.htm)

<sup>38</sup> FODOR László: A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgálatában. *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2007/7. 161–200.

<sup>39</sup> Michael EBNET – Wolfgang HABLA: Anpassung an den Klimawandel: „race to the bottom” oder „race to the top”? *Wirtschaftsdienst*, 2012/3. 181.

<sup>40</sup> Uo. 181–182.

A reaktív alkalmazkodási lépések ezzel szemben már a kár bekövetkezte után jelentkeznek, amikor a természeti katasztrófák okozta károk elhárítására, mérséklésére kerül sor.<sup>41</sup> Pl. a mezőgazdaságban a szárazságtűrő növényfajták alkalmazása máris napirendre került hazánkban, az erre vagy épp a fokozottabb víztakarékosságra vonatkozó intézkedések is igényelnek jogi szabályozást, egyéb állami intézkedéseket.

Végül az alkalmazkodás értelmezhető az említettekhez képest szélesebb összefüggésben is, pl. a reziliencia fogalmkörében. A reziliencia az ökológiai (illetve bizonyos értelemben akár a társadalmi, gazdasági) rendszer, illetve annak alrendszerei rugalmas alkalmazkodási képességét jelenti, esetünkben a klímaváltozás hatásaihoz. Ezt érvényesíti az erdővédelemben a fenntartható erdőborítást biztosító erdőgazdálkodás, amelyben nincs véghasználat. A folyamatosság az erdei ökoszisztéma (faji, korösszetélteli) sokszínűségét is jelenti, ami biztosítja a biodiverzitás fenntartásán túl az ellenállóság megőrzését is. (Ugyanakkor ezen területek megkötik a légköri szén-dioxidot is, mérsékelve a klímaváltozást.) A jogi szabályozás feladata többek közt e gazdálkodási forma terjedésének az ösztönzése.

### 3.6. Rendszerezés a szabályozási szintek alapján

Csoportosítani lehet aszerint is, hogy nemzetközi, európai uniós vagy tagállami szabályozásból ered-e az adott intézkedés. A szabályozási szintek vizsgálata rámutat arra, hogy az éghajlatvédelmi jogban jellemzően a kiindulási alap a nemzetközi szabályozás. Időbeliségét tekintve is ez a szabályozási szint, ahol leghamarabb jelentek meg az éghajlatvédelemmel kapcsolatos nyilatkozatok, jelentések, dokumentumok, később nemzetközi megállapodások. Nemzetközi szinten az ENSZ égisze alatt megszületett Éghajlatváltozási Keretegyezményt (1992), az annak keretében elfogadott Kiotói Jegyzőkönyvet (1997) és az azóta ezen dokumentumok végrehajtásának nyomon követésére hivatott ún. ülészakok zárónyilatkozatait érdemes említeni. A dokumentumok jogi jellegének megfelelően előbb az információs, együttműködési, kutatás-fejlesztési eszközök, később pedig már az erőteljesebb, például a forrásteremtést (klímaalap), a technológiák alkalmazását (mint a szén-dioxid geológiai tárolása, a vízszlopban való elhelyezés tilalma) és a kibocsátások csökkentését is célzó intézkedések (mint a kibocsátás-kereskedelem) jelentek meg. Intézményi szempontból az ENSZ által 1988-ban létrehozott Éghajlatváltozási Kormányközi Testületet (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), mint az éghajlatváltozással foglalkozó tanácsadó testületet lehet említeni, működése és munkája az, amelynek révén az éghajlatváltozás kiemelt figyelmet kapott, s konszenzus alakulhatott ki a tudományos körökben afelől, hogy a klímaváltozás emberi eredetű jelenség.<sup>42</sup>

Az uniós szabályozás részben a nemzetközi követelményeknek való megfelelésen nyugszik, de azon túllépve sokszor élenjár a klímavédelmi megoldások korszerűsítésében, hatékonyságfejlesztésében, vagy újfajta eszközök meghonosításában. A kibo-

<sup>41</sup> Uo. 182.

<sup>42</sup> ANTAL Z. László: *Klímaparadoxonok – Lehet-e harmónia természet és társadalom között?* Budapest, L'Harmattan, 2015. 29.

csátás-kereskedelem is már némileg eltér ezen a szinten a nemzetközi jogtól (pl. nem államok, hanem vállalatok a kvótapiac résztvevői, a piacot az Európai Bizottság erőteljesen befolyásolja), s számos olyan eszköz is megjelenik itt, amit a nemzetközi jog nem ír elő (energetikai audit, a megújuló energiák támogatásának több formája stb.).

Számos, inkább politikai természetű állásfoglalás, program után az uniós éghajlatvédelem tényleges kezdete 2005-re datálható, a kibocsátás-kereskedelmi rendszer elindulásával. A Lisszaboni Szerződéssel „alkotmányos” alapokat is kapott, hiszen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 191. cikke az EU környezetpolitikájának egyik elemeként jelöli meg az éghajlatváltozás elleni küzdelmet, s deklarálta is önálló politika lett az energiapolitika (194. cikk), több, ide kapcsolódó célkitűzéssel (mint a megújuló energiák vagy az energiahatékonyság elősegítése).<sup>43</sup>

Ugyanakkor az EU-nak nincsenek meg a megfelelő eszközei a nemzetközi klímapolitikai célkitűzések megvalósítására (együttal a globális éghajlatváltozás problematikájának megoldására). Az EU nem rendelkezik a szükséges feltételekkel ahhoz, hogy – egyedül – meghatározó szerepet töltsön be az éghajlatvédelemben.

Az uniós éghajlatvédelmi szabályozóelemek olykor kazuisztikusnak hatnak, és a köztük fennálló koherencia sem teljes, mégis azt állíthatjuk, hogy rendszert alkotnak. Ennek oka a szabályozás kialakításának folyamata. Kezdetben a kibocsátás-csökkentés, mint fő elem jelent meg, majd később hangsúlyosabb szerephez jutott az alkalmazkodási lépések megtételének igénye. A kibocsátás-csökkentés terén is újabb és újabb területek jelennek meg, ilyen megoldásnak tekinthető például a teherelosztás, mely 2013-ban nyert szabályozást, és amely a kibocsátás-kereskedelmi rendszer hatálya alá nem tartozó ágazatokra (épületek, háztartások, mezőgazdasági, szolgáltatási szektor) vonatkozik.

Ami a nemzeti szintet illeti, hazánk klímaszabályozását vizsgálva látható, hogy az nem szerves, belső fejlődés eredményeképpen, hanem a nemzetközi és uniós előírásoknak való megfelelés érdekében jött létre. Ez a megfelelés ugyanakkor korántsem teljes: általános jelenség ezen a területen pl. az uniós irányelvek késedelmes illetve nem megfelelő átültetése (kibocsátás-kereskedelmi rendszerünk is késve indult annak idején, most pedig többek közt az energetikai audit bevezetése késik).

A legáltalánosabb előírásokat a *Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2008-2025* című dokumentum (NÉS) tartalmazza, amely többek között a fenntarthatóság, az elővigyázatosság, a közös, de megkülönböztetett felelősség, a szolidaritás, a decentralizáció, és az integráció elvein nyugszik.<sup>44</sup> Kijelöli az energetikai, az ipari, a közlekedési, mezőgazdasági, az erdészeti, valamint hulladékgazdálkodási ágazat terén megvalósítandó célokat, és a célok eléréséhez szükséges intézkedési lépéseket.<sup>45</sup> Saját „fejlesztésű” klímapolitikai eszközök alkalmazása nem jellemző, de számos, puha előírás (pl. az energiaágazat, a településrendezés körében) kiegészíti az uniós illetve nemzetközi jog kötelezően beépített elemeit.

<sup>43</sup> Ludwig KRÄMER: *Az Európai Unió környezeti joga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 311.; FODOR László: A „környezeti energijog” alapjai – adalékok az EUMSz 194. cikkének értelmezéséhez. *Európai Jog*, 2014/6. 17–27.

<sup>44</sup> NÉS i. m. 24.

<sup>45</sup> Uo. 35.

A szabályozás alapvetően centralizált, vagyis a települési önkormányzatok mozgásteret e téren rendkívül szűk. Megemlíthető e körből, hogy az önkormányzatok kijelölhetik azokat a területeket, amelyeken a távhő fejlesztése célszerű, vagy hogy a szolgáltatásról leváló épületek tulajdonosaival szemben kibocsátás-különbözeti díjat szabhatnak ki a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény szerint.<sup>46</sup>

### 3.7. A szabályozott életviszonyok (ágazatok) szerinti tipizálás

Az eszközök elkülöníthetőek annak alapján is, hogy mely ágazatokat érintik. Az egyes ágazatok – mint különösen az *energia-, a háztartási, a közlekedési, vagy az ipari szektor* – különbözően kapcsolódnak a klímaváltozás problematikájához. A háztartási szektor, vagy a mezőgazdaság a leginkább kitett az éghajlatváltozásnak. Egyúttal azonban – az ipar és a közlekedés mellett – okozói is a klímaváltozásnak (pl. az energiafelhasználás révén). Az egyes ágazatok befolyásolása rendkívül differenciált megközelítést igényel; különösen nem lehet azonos eszközökkel szabályozni a háztartások és a nehézipar energiafelhasználását, szénkibocsátását. Előbbi területet eddig kevésbé érintettem. Ide tartozhat az intelligens fogyasztásmérés bevezetése (ami hazánkban még csak előkészületi fázisban van), az energiatakarékos háztartási berendezések alkalmazásának ösztönzése (pl. információs eszközökkel, mint az energiacímke), a szigetelés-korszerűsítés támogatása (panel-program, társasház-felújítási program), a megújuló energiaforrások alkalmazásának támogatása (ami természetesen több ágazatban is szükséges, de itt nyilván mások a méretből, technológiából fakadó szabályozási igények) stb.<sup>47</sup>

Az energiaszektort érintően az Európai Unió felismerte, hogy több okból is érdeke a diverzifikálás és az önállósulás, az új munkahelyeket is eredményező, „alacsony szén-kibocsátású gazdaságra való áttérés”, vagy a transeurópai energiahálózatok fejlesztése (az energiaellátás biztonságának növelése, a hátrányos régiók elszigetelésének csökkentése, valamint a megújuló energiaforrások nyújtotta lehetőségek kiaknázása céljából).<sup>48</sup> Így már akár az energiapiaci liberalizáció eszközei is ide sorolhatók, ha klímavédelmi relevanciájuk nem is olyan magas, mint a kifejezetten klíma-energiapolitikai eszközöké (amelyeket a kibocsátás-kereskedelemtől az energiahatékonysági követelményeken át a szén-dioxid földfelszín alatti tárolásának előírásaiig már több szempontból is besoroltam).

A közlekedési szektort érintik az üzemanyagok minőségére vonatkozó előírások, a gépjárművekre megállapított kibocsátási határértékek, vagy a közösségi közlekedésre

<sup>46</sup> FODOR László: Klímavédelem vs. törvényesség a távhőszolgáltatás helyi szabályai kapcsán. *Magyar Jog*, megjelenés alatt.

<sup>47</sup> Bernd HANSJÜRGENS: Instrumentenmix der Klima- und Energiepolitik: Welche Herausforderungen stellen sich? *Wirtschaftsdienst*, Supplement 1., 2012. 7.

<sup>48</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 347/2013/EU rendelete (2013. április 17.) a transeurópai energiaipari infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról és az 1364/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, valamint 713/2009/EK, a 714/2009/EK és a 715/2009/EK rendelet módosításáról, HL L 115/39. 2013. 04. 25.

és a szén-kibocsátással nem járó egyéni közlekedési módok előnyben részesítésére irányuló intézkedések.

Az ipari szektort érintő előírások is sokfélék, és az alkalmazott eszközök köre legalább ilyen sokrétű. Az elérhető legjobb technika, a különféle határértékek, a megújuló energia előállítás és előnyben részesítése, az energiahatékonyság javítása, a fenntartható hulladékgazdálkodás egyaránt szabályozási tárgy.

### 3.8. Szabályozási csomópontok

A klímavédelemnek vannak immár „saját szabályozási területei is.” Ezt többnyire jelzi a szabályozás szerkezete is: ahány terület, annyi jogszabály. Ezen elv mentén elkülöníthetjük pl. a kibocsátás-kereskedelem, az energiahatékonyság, a megújuló energiaforrások (ezen belül a szél-, víz-, nap-, geotermikus-, hullámenergia, a biomassza, illetve a biogáz), a szén-dioxid geológiai tárolása, az atomenergia, az erdővédelem és -telepítés, a teherelosztási szabályozás, a földhasználat, földhasználat-megváltozása és az erdőgazdálkodás stb. területeit. Egy-egy ilyen részterület elnevezése részben szabályozási tárgyat, részben viszont szabályozóelemet takar. Tartalmilag pedig általában maga is többféle előírásból tevődik össze, amit érzékeltettem már pl. a kibocsátás-kereskedelem piacgazdasági és rendészeti sajátosságainak a megkülönböztetésekor. Az energiahatékonyságot például az épületek energetikai tanúsítása, az energiacímke, a kapcsolt energiatermelés ösztönzése (ami hazánkban éppen évek óta nem megfelelő), vagy éppen az épületek korszerűsítése támogatja.

Egyáltalán nem érintettem még, de külön említést érdemel az ózonkárosító anyagokra vonatkozó szabályozás is. A Montreáli Jegyzőkönyvet (1987),<sup>49</sup> amelynek hazánk illetve az EU is részese, az ózonkárosító anyagok (pl. halogénezett szénhidrogének, metil-bromidok, telítetlen freonok) visszaszorítására hozták létre. Megtiltották illetve fokozatosan megszüntetik ezek forgalmazását és használatát, az ún. kritikus alkalmazások szűk kivételével (amikor az ózonkárosító anyag helyettesítése nem megoldható). A hulladékká vált termékből (pl. kézi tűzoltó készülékből) kivonják a halont, majd regenerálják (tisztítják és újrafelhasználják) vagy ártalmatlanítják.<sup>50</sup> E megoldások különösen hatékonyak bizonyultak az ózonréteg elvékonyodásának meggátolásában.<sup>51</sup>

Az éghajlatvédelemhez mindez úgy kapcsolódik, hogy a szabályozott anyagok köre valamelyest átfedést mutat (egyes ózonkárosító anyagok klímabefolyásoló tulajdonsággal is bírnak). Másfelől viszont az ózonkárosító anyagok helyettesítését nemegyszer környezetkárosító, klímamódosító anyagokkal (pl. fluorozott szénhidrogénnel)<sup>52</sup> oldották meg. Ez vezette arra az Uniót, hogy szabályozást alkosson a fluortartalmú

<sup>49</sup> LEVEGŐ MUNKACSOPORT: Mik azok az F-gázok? <https://www.levego.hu/hirek/2013/06/mik-azok-az-f-gazok>

<sup>50</sup> FODOR (2014b) i. m. 245.

<sup>51</sup> HFCs: A Critical Link in Protecting Climate and the Ozone Layer. *A UNEP Synthesis Report*, November 2011. 12–14. [http://www.unep.org/dewa/Portals/67/pdf/HFC\\_report.pdf](http://www.unep.org/dewa/Portals/67/pdf/HFC_report.pdf)

<sup>52</sup> A CFC és HCFC-vel ellentétben nem ózonkárosító, azonban jelentős felmelegedési potenciállal bír. Ld. uo.

üvegházhatású gázokra,<sup>53</sup> amelyek huszonháromszor erősebb éghajlat-felmelegítési potenciállal bírnak, mint a szén-dioxid, és 1990-óta 60%-kal nőtt a kibocsátásuk.<sup>54</sup>

Fontos tanulság az éghajlatvédelem számára (gondolva például a szén-dioxid geológiai tárolására) is, hogy a környezeti problémák átterhelése egyik környezeti alrendszerről a másikra nem tehető meg büntetlenül, holisztikus szemléletre van szükség a szabályozási tárgyak megragadásakor, illetve hogy az eszközrendszer elemeinek az összehangolása sem maradhat el.

### 3.9. Problémaérzékenység

A klímaváltozásnak – többek közt – van *társadalmi és gazdasági* vetülete is. A szabályozásnak a társadalmi igazságosság iránti érzékenysége is rendező elv lehet, amennyiben az éghajlatváltozás jellemzően a leginkább kiszolgáltatott, legszegényebb társadalmi réteget érinti a legerőteljesebben. A szélsőséges időjárási események inkább a mezőgazdaságból élöket és a vidéki lakosságot, a nyári hőhullámok inkább a nagyobb városok panelházaiban élöket sújtják inkább. Halmozódik a probléma, ha hátrányos helyzetű térségben, alacsony jövedelemmel, s a közszolgáltatásokhoz való korlátozott hozzáféréssel rendelkező népességcsoport érintett. E körben a megoldás egyfelől maguk a lakosok, másfelől az önkormányzatok és a kormányzat kezében van. A belvárosi autóközlekedés csökkentése, a tömegközlekedés klimatizálttá és elektromossá tétele, a városi zöld területek bővítése, a klímaváltozással összefüggő információk, kockázatok, alkalmazkodási lehetőségek széleskörű ismertetése, a civil szervezetek támogatása az adaptációban, az energiaellátás diverzifikációja és decentralizációja, a felzárkóztatás, a területrendezés mind-mind a hatékony alkalmazkodás eszközeinek minősíthetőek. Nemzetközi léptékben (amennyiben napjaink migrációs válsága mögött is részben a klímaváltozás áll) pedig a különböző együttműködési formák érdemelnek említést. Mindezekkel szemben, pl. a kibocsátás-kereskedelem szabályai nem reflektálnak az ilyenfajta igazságtalanságokra.

Ez a csoportosítás alkalmat kínál annak kiemelésére, hogy a klímaváltozás korántsem csak környezeti, hanem egyben (össz-) társadalmi, globális probléma. Kapcsoljuk még ehhez hozzá, hogy gazdasági probléma is egyben.

Az éghajlatváltozás és a gazdaság ugyanis nagymértékben összekapcsolódnak. A klímaváltozás a „valaha létezett legnagyobb piaci kudarc” – áll a Stern-jelentésben. Nemcsak az energiahasznosítás negatív külső hatása, hanem a földi légkör jellemzői és a közjavak helyzete is a piac allokációs funkciójának romlásához járulnak hozzá. A gazdaság önmagában nem tudja megoldani a klímaváltozás nyújtotta kihívásokat,

<sup>53</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 517/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a fluortartalmú üvegházhatású gázokról és a 842/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 150/195, 2014. 05. 20.

<sup>54</sup> Éghajlat-politika: A Bizottság a fluortartalmú üvegházhatású gázkibocsátás jelentős csökkentését javasolja, Európai Bizottság, sajtóközlemény, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1180\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1180_hu.htm)



a politikának be kell avatkoznia. Ennek terepei például a nemzetközi klímacsúcsok, melyeken klímavédelmi célokat tűznek ki, és intézkedéseket fogadnak el.<sup>55</sup>

Rendszerezési szempont lehet az is, hogy az alkalmazott eszközök mennyiben érzékenyek a gazdaság, a piac sajátosságaival, törvényszerűségeivel szemben. Kiemelendők ebből a szempontból a piactudományi eszközök, amelyek, pl. egy meghatározott káros anyag kibocsátását forgalomképes tanúsítvány segítségével „piacosítják,” vagy az árfolyásoló eszközök, amelyek (pl. adók) az externáliákat internalizálják.<sup>56</sup> Már a szabályozás-módszertani megközelítésnél is említettem, hogy ezekkel szemben „külső” elvárás a rendészeti szabályozás. A két csoport határán helyezhetők el pl. a kibocsátás-kereskedelmi rendszer, a megújuló energia támogatása, vagy a rendezési és tervezési jog (Planungsrecht – ezt a német szakirodalom különbözteti meg, ide tartozónak tekinthetők pl. a területrendezési és településrendezési eszközök).<sup>57</sup>

Az érzékenység (rugalmasság) jelentősége abban áll, hogy a legnagyobb szén-dioxid kibocsátók gazdasági szereplők, amelyek tevékenységükkel hozzájárulnak az éghajlat megváltozásához, ugyanakkor rájuk is hatással vannak az ökológiai kihívások. Ebből kifolyólag a jogi megoldások nem lehetnek „drasztikusak”. Ez a gazdaságba ágyazottság megfigyelhető a szabályozási eszközök kialakításánál.

### 3.10. Rendszerezés az intenzitás-mérséklés területei szerint

A szakirodalomban ismert az *energiaintenzitás csökkentése, valamint a kibocsátás-intenzitás csökkentése* közötti elhatárolás is. Az energaintenzitás mérséklése esetén arról van szó, hogy a bruttó hazai termelés azonos szintjén kevesebb energiafelhasználásra van szükség (az energiafelhasználás és a termék-előállítás növekedése szétválik) pl. az energiahatékonysági intézkedések, az ún. tiszta technológiák révén. A kibocsátás-intenzitás csökkentése pedig azt jelenti, hogy azonos mennyiségű energia esetén kevesebb szén-dioxidot bocsátanak ki. Ezt eredményezheti a fosszilis energiahordozók égetésének felváltása alacsonyabb széntartalmú vagy szénmentes anyagokkal, illetve technológiákkal.<sup>58</sup> Utóbbira hozható példaként az atomenergia, vagy a megújuló energiaforrások alkalmazása.

Összességében ez a csoportosítás szorosan kapcsolódik a szabályozás iránya kapcsán írtakkal (input és output oldal), s részben átfedésben is van azzal.

### 3.11. Elhatárolás a piaci szegmensek szerint

A kereslet illetve a kínálat szabályozása alapján történő elhatárolás, pl. az energiaszektorra vonatkozó, ágazati követelmények csoportosítását jelöli. Elkülöníti egymás-

<sup>55</sup> Jörg ADOLF: Marktwirtschaftliche Instrumente – Königsweg der Klimapolitik? *Wirtschaftsdienst*, 2008/5. 5.

<sup>56</sup> ADOLF i. m. 328.

<sup>57</sup> Marcus GROTH – Cora WACKER-THEODORAKOPOULOS: Klimapolitik – Instrumentenmix and Machbarkeit. *Wirtschaftsdienst*, Supplement 1., 2012. 2–4.

<sup>58</sup> HANSJÜRGENS i. m. 5–6.

tól azon ösztönző eszközöket és keretfeltételeket, amelyek az energia-előállítóknál, és azokat, amelyek a fogyasztóknál fejtik ki hatásukat. A termelők (költség-haszon elemzés alapján) egy versengő környezetben kereskednek az energiával, és a hosszú futamidejű befektetés mellett döntenek, ami nagy kockázatot jelent. A fogyasztóknál fontos szerepet játszanak a költségek és a hasznok (különösen az árak változása) mellett a fogyasztói szokások és az életstílus is.<sup>59</sup>

A kínálat oldalán az állam pl. kötelező átvételi rendszert hozott létre, amelyben a zöld energia-előállító a fosszilis energiahordozókkal szembeni versenyhátrány leküzdése végett, hatóságilag megállapított, a piacinál kedvezőbb áron értékesítheti energiáját. Mindkét oldalt (minden energiapiaci szereplőt) érint az intelligens energiahálózat (amely nem csak műszaki, de egyben szabályozási és információs rendszer is egyben) kialakítása.<sup>60</sup> Ezek a hálózatok ugyanis elősegítik az energia-előállítás diverzifikációját, egyúttal támogatják a megújuló energiaforrásokból előállított energiát, a decentralizációt.

A fogyasztói magatartás befolyásolására is számtalan megoldás kínálkozik. A fogyasztók jelentős része árérzékeny, ezért a legfontosabb eszköz az árak szabályozása (részben a már említett adókon keresztül). Ha az energia ára magasabb, akkor a legtöbb fogyasztó törekszik az energiahatékony háztartási berendezések beszerzésére, vagy egyszerűen kevesebbet fogyaszt, alacsonyabb hőfokra melegíti fel a lakását. Ha viszont az energia ára alacsony (ebbe az irányba hat például a rezsicsökkentés), az magasabb fogyasztást eredményezhet. Az intelligens fogyasztásmérők alkalmazásának előírása pl. lehetővé teszi a fogyasztók számára a tudatosabb energiafelhasználást. A fogyasztói magatartást a zöld bizonyítvány intézménye is érinti, hiszen arról nyújt információt, hogy az értékesített energia megújuló energiaforrásból származik. (Ennek az eszköznek a bevezetési szándéka korábban megvolt a hazai szabályozásban, mára azonban feledésbe merült.)

#### 4. Zárás – az éghajlatvédelmi jog struktúrája

A fenti szempontok nagy száma önmagában is egy erőteljesen strukturált klímajogi szabályozásra utal. Az eszközök kategorizálása nem önmagáért való – az egyes elemek közötti kapcsolatok részletes feltárása nélkül is, ami további kutatásom tárgya lesz –, rendszerjellegre vall.

Egy gondolati struktúrának – a klímavédelmi jog rendszerének – a felvázolása az eligazodáshoz, az elemek közti kapcsolatok megértéséhez, a további kutatásokhoz mindenképpen szükséges, de nem feltétlenül igényli az előzőekben említett csoportosítási szempontok mindegyikének az alkalmazását. A magam részéről azon vizsgálati szempontokat helyezem előtérbe, amelyek támogatják a rendszerelemek minél szélesebb körű és világos áttekintését. Ennek megfelelően legfontosabbnak a közvetett illetve közvetlen, a mitigációt illetve az adaptációt szolgáló eszközcsoportokat, és a szabá-

<sup>59</sup> HANSJÜRGENS i. m. 7.

<sup>60</sup> FODOR László: Az okos mérés előírásai a villamosenergia-szektorban. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2016/1. 217–239.

lyozási csomópontokat emelem ki. Az így felvázolható – nagymértékben leegyszerűsített – rendszerben a két fő halmazt a közvetlen és a közvetett klímavédelmi előírások képezik. Előbbiben a csökkentés (pl. kibocsátás-kereskedelem, a kibocsátás-csökkentő fejlesztések, teherelosztás, LULUCF), míg utóbbiban a (proaktív és reaktív) adaptáció eszközei helyezhetők el. A közvetett klímaszabályozás legfőbb területének az energia-jogot tekintem, amelyeknek ugyancsak két részterülete különíthető el: klíma-energia-jogi előírások (pl. az energiahatékonysági követelmények, a megújuló energiaforrások joga) és egyéb, kapcsolódó energiajogi előírások (mint a transzeurópai hálózatok előírásai, vagy a nukleáris energiajog).

