

Klímaváltozás és Jog

- az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásának hatása a magyar jogra -

EMLA



dr. Gajdics Ágnes
dr. Kiss Csaba
dr. Szilágyi Szilvia

2010



Klímváltozás és Jog

- az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásának hatása a magyar jogra -

tanulmány

szerzők

dr. Gajdics Ágnes

dr. Kiss Csaba

dr. Szilágyi Szilvia

szerkesztő

dr. Kiss Csaba

kiadó

EMLA Egyesület

© dr. Gajdics Ágnes, dr. Kiss Csaba, dr. Szilágyi Szilvia

ISBN 978-963-87623-8-2

2010

Támogatta Izland, Liechtenstein és Norvégia, az EGT Finanszírozási Mechanizmuson és a Norvég Finanszírozási Mechanizmuson keresztül –

Supported by a grant from Iceland, Liechtenstein and Norway through the EEA Financial Mechanism and the Norwegian Financial Mechanism.



A támogatást kezelte és lebonyolította az Ökotárs Alapítvány.



A borító Arvind Balaraman / FreeDigitalPhotos.net fényképének felhasználásával készült.

Klíma­változás és Jog

- az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásának hatása a magyar jogra -

tanulmány

2010

Tartalomjegyzék

Bevezetés	1
Előzmények	3
Módszertan	8
A célközönség	10
A legfontosabb megállapítások – úgy is mint Vezetői Összefoglaló	12
T/11716 - 2010. évi ... törvény az éghajlat védelméről	16
Preambulum	16
A törvény célja	19
A törvény hatálya	22
A törvény alapelvei	24
Kibocsátás-csökkentés	40
Alkalmazkodás	75
Pénzügyi és gazdasági eszközök	101
Társadalmi tudatosság	131
Kutatás-fejlesztés	152
Stratégia és tervezés	164
Hatásvizsgálat és információ	171
Intézményrendszer	183
Vegyes és záró rendelkezések	203
Összegzés	210

Klímaváltozás és Jog

- az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásának hatása a magyar jogra -

tanulmány

2010

Bevezetés

A jelen tanulmány elsődleges feladata annak bemutatása, hogy a klímaváltozás mint természeti jelenség és a jog mint társadalmi intézmény kapcsolata hogyan alakul, milyen interakciók révén fejlődik. Véleményünk szerint az a kapcsolat egyre szorosabb, és a két tényező összekapcsolódása egy fenntartható földi élet kialakítása szempontjából egyre lényegesebb.

A klímaváltozás a földi éghajlat tartós és jelentős mértékű megváltozását jelenti, helyi vagy globális szinten. Amint ez a definícióból egyértelmű, ez egy fizikai-természeti jelenség. Ez a tudományos bizonyítékok fényében egyfelől úgy tűnik, hogy részben emberi eredetű, tehát az emberi tevékenységek által keltett környezeti tényezők okozzák. Ezek között is kiemelkedő szerepe van az üvegházhatású gázok légkörbe bocsátásának – itt természetesen az emberi eredetű tevékenységekről beszélünk. Az említett kibocsátások legnagyobb forrása a fosszilis tüzelőanyagok elégetése energiatermelés céljából. A klímaváltozás mint folyamat másfelől igen erősen visszahat az emberi tevékenységekre, azokat sokszor alapjaiban érinti és változtatja meg az eddig kialakult emberi viselkedések nagy részét. A klíma megváltozása hat az emberi életviszonyok sokaságára, és bár ezek között elvétve találhatunk olyanokat, melyek a folyamatból profitálnak, az általános vélekedés szerint a jelenség hatása az emberi környezetre túlnyomóan káros.

A jelenségeknek erre a kettős természetére, tehát hogy a klímaváltozásnak mind a forrása, mind pedig a fogadója végső soron az ember (az emberiség), reflektál a klímapolitika két úgynevezett pillére, a csökkentés (mitigáció) és az alkalmazkodás (adaptáció). A fogalmak szükségtelen részletesebb magyarázata nélkül megjegyezzük, hogy mindkét tevékenység természetesen az emberi viselkedésen keresztül próbálja megragadni a klímaváltozást. A csökkentés abba az irányba kívánja terelni az emberi (főként (energia)termelő) tevékenységeket, hogy azok üvegházhatású gázkibocsátása a lehető legkisebb legyen. Az alkalmazkodás pedig arra próbálja felkészíteni a lakosságot, hogy ismerje fel a klímaváltozás hatásait és alakítsa azokhoz viselkedését. A fő

kategóriákon belüli változatokra nem térünk most ki, helyette megállapítjuk, hogy a klímaváltozás kezelésére való törekvés a társadalmi cselekvés számtalan szegmensében megmutatkozik.

A jog mint a társadalmi normák egyike gyakorlatilag az emberi viselkedést szabályozó intézményrendszer egyik fontos (bár vitatható, hogy legfontosabb) eleme. A jog mint szabályrendszer – együtt az intézményrendszerrel – bizonyos mértékig képes az emberi viselkedés szabályozására, ezen keresztül a társadalmi, hosszabb áttételeken keresztül pedig a természeti folyamatok befolyásolására. A jog szerepe a klímaváltozás kezelésében a fenti eszmefuttatás után nagyrészt egyértelmű: olyan viselkedési szabályok alkotása és érvényre juttatása, amik mind a csökkentés, mind az alkalmazkodás céljait előmozdítják, és amik az emberi viselkedés célirányos módosítására ösztönzik a jogalanyokat. Ezt a területet vizsgálja a klímaváltozás és jog kapcsolatát kutató tanulmány.

Előzmények

A kérdés vizsgálata nem új keletű, azonban fontossága, ismertsége az elmúlt hónapokban nőtt meg érzékelhetően. Ennek oka az volt, hogy az Országgyűlés – bár végül sikertelenül, de – 2010. január-február hónapokban napirendjére vette az úgynevezett Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadását.

A Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA) a törvénytervezet előkészítési folyamatában aktívan részt vett, a kodifikációban kulcsszerepet játszott. Nem ez volt az EMLA részéről az első alkalom, amikor a klímaváltozás és jog összefüggéseit kutatta. Az EMLA által végzett magyarországi kutatási előzmények között az alábbi mérföldköveket lehet és kell megemlíteni:

- **2003:** a VAHAVA projekt első évében elkészült az „A VAHAVA jogi vonatkozásainak előzetes felmérése” című anyag – ez talán elsőként elemezte jogszabályokra kiterjedő részletességgel azt, hogy a magyar joganyag milyen klímaváltozás-releváns normákat tartalmaz és mely szabályozási területek azok, melyek szóba kerülhetnek, mint a klímaváltozás jogi kezelésének terei
- **2004:** a VAHAVA projekt második évében készítettük el az „Egy Nemzeti Éghajlat-változási Stratégia Országgyűlési határozat-tervezet kidolgozása jogi vonatkozásainak előzetes felmérése” című anyagukat – ez a jogalkotás ezen különleges aktusán, annak jellemzőin, történetén, jellegzetességein keresztül vezette le azt az okfejtést, hogy miként kell kinéznie egy az említett címet viselő stratégiának
- **2005:** a VAHAVA projekt harmadik és egyben utolsó évében készült el részünkről a természeti csapásokra vonatkozó jogszabályok felkutatása és felsorolása – ez az első megközelítésben marginálisnak tűnő jogterület azért került a jogi kutatás látóterébe, mert az alkalmazkodásnak (és annak szabályozásának) egyik kulcsterülete a megváltozott időjárási viszonyok miatt kialakuló katasztrófák kezelése
- **2006:** már a VAHAVA projekt formális lezárását követően készült el az EMLA részéről a Nemzeti Éghajlat-változási Stratégia Országgyűlési határozat-tervezet koncepcionális vázlata – ezt a dokumentumot a Magyar Tudományos Akadémiával és a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériummal közösen készítettük el, és alapul szolgált a később az Országgyűlés által elfogadott és a Nemzeti Éghajlat-változási Stratégiáról szóló 29/2008. (III. 20.) OGY határozathoz
- **2007:** ennek az évnek a novemberében (egy konferenciával egybekötve) került bemutatásra az EMLA eddigi legátfogóbb anyaga, a „Komplex jogi válasz az éghajlatváltozás elleni küzdelemben a kibocsátás-csökkentés problémáira” című

anyag – ez már konkrét jogszabályok szintjére lebontva tartalmazta azt (a kibocsátás-csökkentés területén), hogy milyen módosításokkal lehetne a magyar jogrendszert felkészíteni a klímaváltozással kapcsolatos rendelkezések befogadására

- **2008:** ebben az évben indította meg az EMLA vezetésével a *Justice and Environment* európai közérdekű környezetjogász hálózat azt az összehasonlító kutatását, melyben feltérképezte az érintett tagállamok jogrendszerében a klímaváltozás-releváns szabályozási elemeket és értékelte azokat aszerint, hogy milyen megközelítésben tekintenek a felmerült (csökkentési és alkalmazkodási) problémákra; még ugyanebben az évben indult meg a Norvég Civil Támogatási Alap finanszírozásában az a kutatás, aminek egyik végeredménye ez a tanulmány, és aminek célja egy magyar éghajlatvédelmi törvény (klímátörvény) jogi szakértői megalapozása volt
- **2009:** ez az év három szempontból is fontos volt az EMLA számára – egyrészt folytatódott a *Justice and Environment* hálózatban a munka, az érintett tagállamok klímareleváns jogalkotásának összehasonlító vizsgálata, most már arra fókuszálva, hogy az egyes jogrendszerekben tervezik-e kifejezetten éghajlatvédelmi jogszabályok elfogadását; folytatódott továbbá a Norvég Civil Támogatási Alap által finanszírozott kutatás, alapvető jogi kérdések vizsgálatával, illetve a szabályozási játéktér feltérképezésével, az EU vonatkozó szabályozási keretének áttekintésével és a klímátörvény megvalósíthatósági vizsgálatával; végül a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanács felkérése alapján az EMLA részt vett az Éghajlatvédelmi kerettörvény előkészítésében, jelesül főként annak kodifikációjában
- **2010:** ez az év számunkra ismét meghatározó – egyfelől ebben az évben vallott kudarcot az a jogalkotási törekvés, hogy az Országgyűlés elfogadja az Éghajlatvédelmi kerettörvényt (nem titok, ez nagyban visszavetette a civil aktivitást); másfelől viszont ez az év a Norvég Civil Támogatási Alap által finanszírozott projekt utolsó éve, és mint ilyen, az eredmények és a hatások éve

Úgy érezzük, hogy az EMLA a klímaváltozás és jog kapcsolatának kutatása terén kiemelkedő szerepet töltött és tölt ma is be hazánkban, és szerencsénkre mondhatjuk, hogy részt vehettünk az előző évek fontos és jögalakító kutatásaiban és előkészítő folyamataiban.

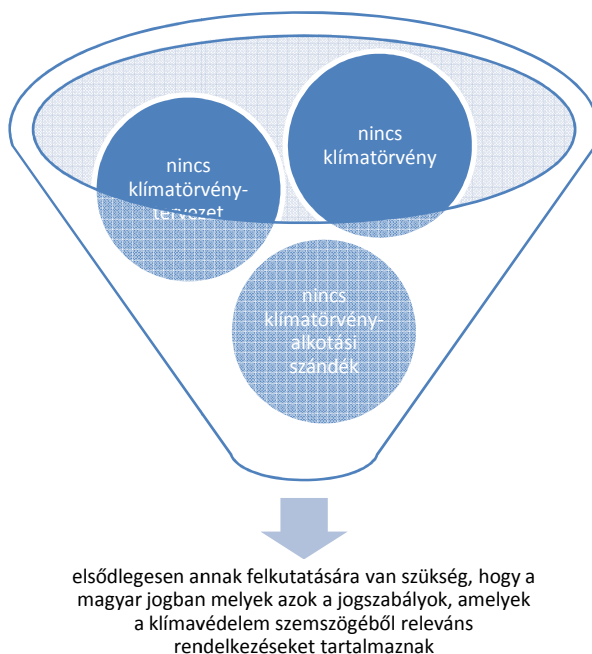
Ilyen előzmények után érdemes megvizsgálni azt, hogy hogyan változott a kérdés megközelítése, milyen hangsúlyeltolódások érzékelhetők ebben a témakörben. Az ugyanis egyértelmű, hogy a klímaváltozás jogi kezelésére irányuló tevékenységekben kisebbfajta paradigmaváltások következtek be, és itt nem elsődlegesen az EU jogalkotására vagy a kibocsátási egység-kereskedelem szabályozásában bekövetkezett

változásokra gondolunk. Inkább arra, amit a brit Klímaváltozási törvény 2008¹ elfogadása okozott, vagy például amit a magyar Éghajlatvédelmi kerettörvény tervezetének elkészítése és az Országgyűlés elé betérjesztése váltott ki. Talán nem áll messze a valóságtól, ha azt mondjuk, hogy a brit Klímaváltozási törvény 2008 elfogadásáig és népszerűségéig az önálló klímátörvény gondolata nem volt széles körben elfogadott vagy akár ismert. A brit példa azonban úgy tűnik, hogy kikövezte az utat a többi jogszabály előtt, és létjogosultságot teremtett ennek a különleges, de semmiképpen sem haszontalan szabályozási megoldásnak.

Az események és értelmezések tehát sokkal inkább annak fényében változtak, hogy a jogalkotás miként állt hozzá egy önálló klímátörvény gondolatához. Mivel a jelen tanulmány célja egy háttéranyag biztosítása a klímátörvény elfogadásához és népszerűsítéséhez, szempontunkat természetesen befolyásolja az, hogy milyen jogi kutatási feladat állt/áll a szakemberek előtt, az aktuális jogalkotási folyamatok tükrében, azokhoz szorosan kapcsolódva.

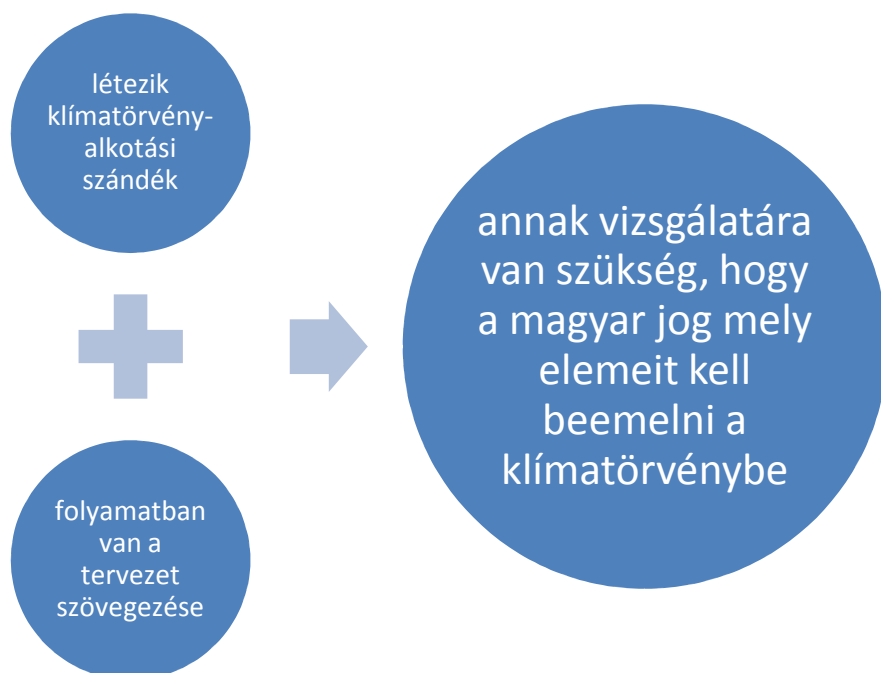
A lezajlott folyamat érzékeltetésére az alábbi ábra szolgál:

- I. 2007-2008 táján felmerült az érdeklődés a magyar jogalkotóban (a szakmai előkészítés szintjén, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium részéről) arra, hogy a magyar jogrendszert klímavédelmi szempontból áttekintsük.

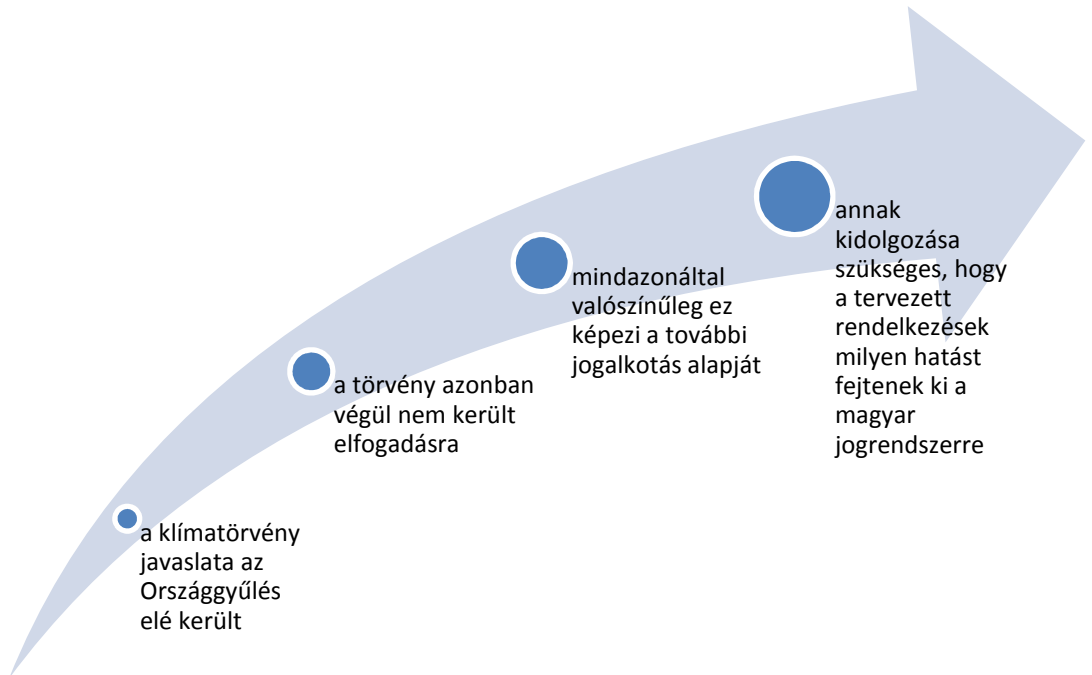


¹ UK Climate Change Act 2008

- II. 2008-2009-ben a helyzet megváltozni látszott, többek között a *Friends of the Earth* nemzetközi kampánya (*The Big Ask*) folyamányaként, amit hazánkban a Magyar Természetvédők Szövetsége kampányaként (*KlíMAvédelmet!*) ismerhettünk meg.



- III. 2009-2010 fordulójára a jogszabály-előkészítési folyamat a finisébe ért, a törvény tervezete elkészült és több fórumon megvitatásra került, a kodifikált szövegváltozat megszületett.



Ezek a folyamatok tehát jó közelítéssel leírják azt, hogy mi a jelen tanulmány feladata és célja:

- alapnak tekinteni az Országgyűlés elé 2010. január 29-én benyújtott T/11716 számú törvényjavaslatot
- elemezni annak rendelkezéseit és tervezett intézkedéseit
- majd feldolgozni, hogy azok elfogadásuk esetén milyen változásokat indukálnának a magyar jogban
- különös tekintettel az egyes alapvető jogszabályok (törvények) módosítására

Az alábbiakban olvasható tanulmány ennek a célkitűzésnek kíván eleget tenni.

Módszertan

A röviden csak Éghajlatvédelmi kerettörvénynek (klímátörvénynek) nevezett jogszabálytervezetet a bevezetőben kifejtett célok megvalósítása érdekében egységes szempontrendszer alapján tekintjük át és értékeljük, hozzátéve, hogy a módszertan sokban támaszkodik a 2007-ben az EMLA által készített és a korábbiakban már említett tanulmányban használt módszerre.

A korábbi módszer lényegét egy a korábbi tanulmányból vett idézettel lehet legjobban leírni:

„A jelenlegi kutatás az említett előzmények után, a korábbiakhoz képest egy még konkrétabb, specifikusabb eredményt hozott létre, hiszen itt már az egyes jogszabályok szintjén foglalmaztunk meg javaslatokat (bár még nem szövegszerűen) egy klímavédelmi koncepcióváltás során elképzelhető módosításra. A feladat egy komplex, részben természeti, részben társadalmi probléma kezelése volt a jogrendszer több, mint 200 elemének (és azok együtthatásának) figyelembe vételével. Olyan, klímavédelmi szempontból magától értetődő jogszabályok vizsgálatára került sor elsősorban, mint a földgázellátásról, a távhőszolgáltatásról vagy a villamos energiáról szóló törvények. Elemeztünk azonban nagyon nagyszámú olyan jogszabályt is, amelyeknek szabályozási tárgya első megközelítésben nem releváns a klímaváltozás szempontjából. Ilyenek voltak pl. a társasházakról szóló törvény, a bedolgozásról szóló rendelet vagy a kéményseprők képzettségéről szóló rendelet. Ezek mélyebb vizsgálata azonban felfedett egy szerteágazóbb összefüggésrendszert. Azt jelesül, hogy amennyiben a jogalkotó egy ténylegesen működő és ösztönzőkkel, valamint szankciókkal támogatott koherens klímavédelmi szabályozási rendszert akar létrehozni, úgy nem korlátozhatja önmagát a környezeti joganyagra, de kénytelen lesz beavatkozni egyéb reálfolyamatokba is, mint a termelés, a fogyasztás, a közlekedés, a munkavégzés vagy akár az építés. Szembeötlő, hogy vizsgálatainkat nem korlátoztuk a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium feladatkörébe tartozó kérdéseket szabályozó jogszabályokra. Motivációnk egyértelmű volt: a klímaváltozás elleni emberi fellépés nem szűkíthető le a környezetvédelem területére, és ez még inkább igaz a kibocsátás-csökkentés szabályozására nézve. Sőt, ha a kibocsátásokat akarjuk korlátozni, leginkább nem a környezetvédelmi normákat, hanem elsősorban az erőforrás-felhasználási ágazati jogszabályokat kell górcső alá vennünk. Kutatásunk látóköréből sajnos kényszerűen kimaradtak az állami irányítás egyéb jogi eszközei, a szabványok, a jogszabály-módosítási javaslatok és a helyi önkormányzatok rendeletei.”

A korábbi vizsgálat az alábbi szempontok alapján térképezte fel a jogrendszert:

Áttekintés

A vizsgált jogszabályok, jogszabálycsoportok

A jogterület legfontosabb problémái

A jogszabály száma:	
A jogszabály címe:	
Jelentősége klímaváltozási szempontból:	
Releváns jogszabályhelyek:	
Módosító javaslatok:	
A módosítás indokolása:	

Úgy gondoljuk, hogy ez a megoldás a jelen tanulmányban is – *mutatis mutandis* – alkalmazható. Így az alábbi kérdéseket vizsgáljuk tehát az egyes, az Éghajlatvédelmi kerettörvény tervezetében megjelenő rendelkezések sorrendjét követve:

Áttekintés

Az érintett jogszabályok

A változás legalapvetőbb iránya

A jogszabály száma

A jogszabály címe

A jogszabályra gyakorolt hatás

Ez utóbbi három az alábbi formátumban jelenik meg:

A jogszabály	
száma	címe
A jogszabályra gyakorolt hatás	

Fontos módszertani megjegyzés, hogy a tanulmány egészében „jogszabály” alatt nem kizárólag azokat a jogi aktusokat értjük, amelyek a Jogalkotási törvény értelmében ténylegesen jogszabálynak minősülnek (törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet, önkormányzati rendelet), de ide értjük az állami irányítás egyéb jogi eszközeit is (országgyűlési határozat, kormányhatározat, stb.).

A célközönség

Az alább olvasható anyag több felhasználói igényre kíván reflektálni, illetve célcsoportját tekintve többeknek szól. A klímaváltozás kérdése ugyanis nem kevesek gondja csak, és ez akkor is így van, ha a többség még nem döbbsent rá erre az igazságra.

A klíma megváltozásának hatásai gyakorlatilag válogatás nélkül érintik az emberi populáció egészét, és ez a hatás a legtrikább esetben pozitív. Az anyag tehát az alábbi célközönség figyelmére tarthat számot:

- **döntés-előkészítők**
 - o az anyag megvilágítja, hogy az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása esetére milyen jogszabályok változása várható és jósolható előre, ez mennyiben érinti a teljes jogrendszer koherenciáját
 - o ezáltal megkönnyíti az esetleges döntések szakmai előkészítését, a következmények előre becslését
- **döntéshozók**
 - o kormányzati döntéshozók számára a törvény Országgyűlés elé történő terjesztés körében ad fogódzót, és próbálja megvilágítani, hogy a törvényjavaslat milyen további előterjesztéseket vonhat maga után, feltételezve, hogy az elfogadott törvény és a magyar jog egységességét a jogalkotó meg kívánja teremteni
 - o országgyűlési döntéshozók számára a bizottsági vitát, a plenáris vitát és végül a szavazást könnyíti meg, tekintettel arra, hogy bemutatja a törvényjavaslat elfogadásának jogi következményeit
- **környezethasználók**
 - o egyrészt tájékoztat arról, hogy melyek azok a releváns jogszabályok, amelyeket a környezethasználók ma is használnak, és amelyeknek a változása várható nagy valószínűséggel
 - o illetve segíti annak eldöntését, hogy az adott környezethasználó milyen álláspontot foglaljon el az Éghajlatvédelmi kerettörvény kérdésében, figyelembe véve annak jogi hatásait
- **civil szervezetek**
 - o számos civil szervezet aktív a klímaváltozás elleni küzdelemben, azonban nem terjed ki az érdeklődésük a jogi kérdésekre; ezek számára jó bevezető anyag a kutatás eredménye, illetve azok számára lehet ez a döntés-előkészítőket befolyásolni hivatott kampányanyag része, akik közvetlenül akarják megszólítani a releváns döntéshozókat
 - o a kérdés iránt érdeklődő, de esetlegesen nem aktív NGO-k részére az anyag kedvcsináló lehet egy éghajlatvédelmi kampány megalapozásához

- **szakmai szervezetek**

- a jogi szakmai szervezetek számára (pl. ügyvédi kamarák) érdeklődésre számot tartó anyag lehet, tekintettel arra, hogy ezen szervezetek tagságuk révén ezer szállal kötődnek a környezethasználókhoz, mint elsődleges megbízókhoz
- a nem jogi szakmai szervezetek ismét csak álláspontjuk kialakításához használhatják az anyagot

- **lakosság**

- a hatások végső viselőiként a lakosság számára a jogi kérdések sokszor – ismerjük el, alappal – másodlagosak, azonban aki mégis késztetést érez a téma mélyebb megismerése iránt, az megfelelő háttértámogatást találhat a kutatási eredmények között

A lehetséges felhasználók számára tehát az anyag reményeink szerint tud értékelhető és használható inputot szolgáltatni.

A legfontosabb megállapítások – úgy is mint Vezetői Összefoglaló

Az Éghajlatvédelmi kerettörvény esetleges elfogadása nagy hatással lesz Magyarországra; ennek ellenkezőjét egyébként soha senki sem állította. Ennél nagyobb hatása talán csak az éghajlatváltozásnak magának lesz, igaz, azt nem mi irányítjuk. Legalábbis nem úgy, ahogy egyesek szeretnék. Hatással azonban lehetünk rá, magának a törvénynek is ez a célja. Ésszerűbb választásnak tűnik tehát megpróbálni minden eszközt bevetni a klímaváltozás ellen – beleértve a jogot is – mint tétlenül szemlélni és várni a hatások bekövetkezését.

Más kérdés, hogy milyen hatással lesz az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása a magyar jogra. A válasz nehezen foglalható össze egy szóban, holott az olvasó általában azt várja, a következtetések lényege néhány szóban legyen megragadható. Az elfogadott törvény ugyanis kihatna a környezetvédelmi jog alapelveire, intézményeire, a társadalom erőforrás-felhasználási mintájára és arról kialakított képzetére, a költségvetésre, az oktatásra, a szemléletformálásra, a külpolitikára, az intézményrendszerre, és még sorolhatók az érintett területek.

Ha mégis nagyon leegyszerűsítve pár szóval kellene leírni az indukált változást, úgy fogalmazhatnánk, hogy az **alapvető, de rövid távon csak közvetetten érezhető** lesz.

Alapvető változások várhatók, hiszen ahogy fentebb is említettük, az életviszonyok nagyon nagyszámú területének szabályozása igényével lép fel a jogszabály. De közvetetten érezhető változások lesznek ezek, két okból is. Egyrészt a változások tényleges megvalósulásához szükség van a Kormány végrehajtási jogalkotási tevékenységére. Maga a törvény szándékoltan kerettörvény, a széles mozgásteret a Kormány számára biztosítja az utolsó szakaszok egyikében szabályozott ún. útítelv részeként, illetve ezen felül is a végrehajtási jogszabályok megalkotására adott felhatalmazás által. Másfelől a törvény alapvető változásokat akar elérni, legambiciózusabb ezek közül is az erőforrás-felhasználási minták megváltoztatása. Márpedig az ilyen mélyreható, elvi jellegű változások természetükből fakadóan lassabban fejtik ki a hatásukat, még a jogban is. A jogszabály szövegébe (a jog szövetébe, ha úgy tetszik) könnyű belenyúlni, de a rendszerszerű változáshoz több idő és alapos előkészítés kell.

A törvény elfogadása esetén az alábbi legalapvetőbb változásokat indukálná a magyar jogban:

I. Alapelvek

Egyes alapelveket megerősít, mások jelentését módosítja (illetve a hatályos jogban megtalálható hibás változathoz képest bevezeti azok helyed definícióját), megint másokat pedig újonnan bevezet. Ezáltal széles elvi alapot szolgáltat törvényjavaslat későbbi részeiben megfogalmazott konkrétabb rendelkezéseknek, nem melleleg pedig hat a

környezetvédelem átfogó szabályozására, a társadalmi részvételi normákra, a jogalkotásra és az éghajlatváltozási stratégiára.

II. Kibocsátás-csökkentés

Közép- és hosszú távon konkrét kibocsátás-csökkentési célokat ír elő, meghatározza a bázisévet és ágazati alcélokat tűz ki. Hatással lesz ezáltal az ENSZ klímavédelmi szabályozásának (a kiotói rendszernek) a hazai alkalmazására és az EU azonos irányú szabályozásának hazai átvételére.

III. Fosszilis-energia felhasználás

Szemponthoz ad meg a fosszilis energiahordozók használatának korlátozásához és annak ágazati bontásához. Ezáltal megváltoztatja a villamos energiára, a közlekedésre, a hulladékgazdálkodásra, az építésre, stb. vonatkozó jogszabályokat – alapvetően a kibocsátásokat szabályozó fő törvényekre hat.

IV. Az okok kezelése

A törvényjavaslat hatni kíván azokra a társadalmi folyamatokra, amelyek az éghajlatváltozást okozó CO₂-kibocsátást indukálják, ebben a körben szempontokat ad egy ezt kezelni képes eszközrendszer megalkotásához. A szabályozásban a hatását éreztetni fogja a nyersanyagokra, a villamos energiára, a közlekedésre, az energiatakarékosságra, a támogatásokra és az energia- és klímapolitikára vonatkozó normákra.

V. Humán alkalmazkodás

Egyfelől az állami feladatokat részletezi, másfelől megadja azokat a szempontokat, amiket figyelembe kell venni az útiterv alkalmazkodásra vonatkozó részének megalkotásakor. Hatni kíván az egészségügyi, a katasztrófavédelmi, az agrár-, a vízgazdálkodási és az építési jogszabályokra.

VI. Ökológiai alkalmazkodás

Megkülönbözteti a humán rendszerek és az ökológiai rendszerek alkalmazkodás körében elvárt teendőit, az azokra vonatkozó szabályokat. Tilalmakat vezet be, és ismét csak az útiterv megalkotásakor szem előtt tartandó szempontokat részletezi. Hatással kíván lenni területrendezési, a természetvédelmi és az egyéb zöldfelületekre vonatkozó jogszabályokra.

VII. Gazdasági eszközök

Létrehozza a jogszabály a Nemzeti Éghajlatvédelmi Alapot, hatással van ezáltal egyéb elkülönített állami alapokra, illetve további támogatási jogszabályokra, valamint részben a kiotói rendszer hazai joganyagára.

VIII. Támogatások

A központi költségvetési, európai uniós támogatások felülvizsgálatát írja elő, hosszabb távon pedig az ún. káros támogatások kiiktatását. Hatni fog ezáltal az államháztartási és költségvetési normákra, illetve az egyes támogatási jogszabályokra.

IX. K+F finanszírozása

Minimum követelményt ír elő a kutatás-fejlesztés támogatására. Hatással lesz ezáltal a költségvetésre és a K+F támogatások most hatályos szabályozására.

X. Közbeszerzés

A zöld közbeszerzés alapelveit ismétli meg, a klímavédelemre specializálva. Hatni fog a közbeszerzési jogra.

XI. EU támogatások

Előírja az európai uniós forrásokból támogatott programok prioritásainak átgondolását, azok éghajlatvédelmi szempontú átalakítását. Hatással kíván lenni a költségvetésre és az operatív programok (Új Magyarország Fejlesztési Terv) joganyagára.

XII. Társadalmi tudatosság

A lakossági klíma-tudatosságot akarja erősíteni a törvény, ehhez programok indítását, lakossági tájékoztatást, multiszektorális együttműködést irányoz elő. Az általános környezetvédelmi és az oktatási jogszabályok tartalmára lesz hatással.

XIII. Oktatás

A formális és a nem formális oktatásban kívánja erősíteni a klímaváltozással összefüggő tudás elterjesztését. Mint ilyen, a törvény hatással lesz az előző pontban említett oktatási joganyagra, ezen felül azonban a képzésre és a szakképzésre, valamint a szakképesítésekre vonatkozó jogszabályokra nézve is hatást fog gyakorolni.

XIV. Társadalmi részvétel

A társadalmi szervezetek ügyféli jogát alapozza meg éghajlatvédelemmel összefüggő ügyekben, s mint ilyen, egyes ágazati normákra (Erdőtörvény, Közlekedési törvény, stb.) lesz hatással.

XV. K+F

A törvény végrehajtásához szükséges kutatás-fejlesztés feladatait határozza meg, és megadja azokat a szempontokat, amiket az útitervnek ebben a témában tartalmaznia kell. Az érintett jogszabályok témakörük szerint a kutatás-fejlesztést és azok közfinanszírozását szabályozzák.

XVI. Stratégiák

A tervezési, stratégia- és terv-alkotási kérdéseket szabályozza, és előírja a meglévő stratégiák felülvizsgálatát. Érinteni fogja a Stratégiai Környezeti Vizsgálat szabályozását.

XVII. Hatásvizsgálatok

Az éghajlatvédelem szempontjainak hangsúlyosabb érvényesítését írja elő az egyes hatásvizsgálatokban, ezáltal hatni fog azok szabályozására, elsődlegesen is a Környezeti Hatásvizsgálati rendelkezésekre.

XVIII. Információs rendszerek

A törvény szabályozni fogja azt, hogy mely éghajlatvédelmi kérdéseknek kell megjelenniük az egyes nyilvántartásokban. Ezáltal hatni fog a környezeti alapnyilvántartásra és a specifikus éghajlatvédelmi nyilvántartásokra.

XIX. Intézményrendszer

A törvény nem hoz létre külön intézményrendszert rendelkezései végrehajtására, ám előírja, hogy a meglévő szervek egyfelől végrehajtani kötelesek a rájuk rótt feladatokat, másfelől együttműködésre kötelesek azért, hogy a célok minél hatékonyabban kerüljenek végrehajtásra. Az általános környezetvédelmi szabályok, valamint a kormányzatra és az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás lesz leginkább érintett. A törvény feladatkört állapít meg a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsa részére is, ezáltal érinteni fogja a Tanács jogállását szabályozó országgyűlési határozatot.

XX. Külpolitika

A törvény tág keretek között irányvonalakat határoz meg a magyar külpolitika alakítása számára, ezáltal hatni kíván és remélhetőleg fog a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos szabályozásra és a Magyar Köztársaság külkapcsolati stratégiájára.

2010. évi ... törvény az éghajlat védelméről

Preambulum

Az Országgyűlés

az éghajlatvédelmi kerettörvény előkészítéséről szóló 60/2009. (VI. 24.) OGY határozatnak megfelelően;

összhangban a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozatban foglalt célkitűzésekkel és a Magyarország fenntarthatósági helyzetéről és az abból adódó feladatokról szóló 102/2009. (XII. 18.) OGY határozattal;

összhangban a Nemzeti Éghajlat-változási Stratégiáról szóló 29/2008. (III. 20.) OGY határozattal;

illeszkedve az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezményének célkitűzéséhez és az Európai Unió éghajlatvédelemre irányuló programjához és jogalkotási intézkedéseire;

hivatkozva a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanács 2009. január 16-i keltezésű „Az energia- és klímapolitika aktuális kérdéseiről” címet viselő állásfoglalására és a Magyar Tudományos Akadémia Elnökségének, illetve Környezettudományi Elnöki Bizottságának klímaváltozással összefüggő állásfoglalására;

tekintettel a globális éghajlatváltozásra és a tényre, hogy annak hatásai a természetes rendszerek és a társadalom egészének létfeltételeit érinti, és ezáltal megszabja a jelen és jövő társadalmi szükségleteinek kielégíthetőségét;

figyelemmel a nemzetközi tudományos szervezetek (Éghajlat-változási Kormányközi Testület, Világ Tudományos Akadémia, InterAcademy Panel) jelentéseire, amelyek értelmében az éghajlatot alakító folyamatokban az emberi tevékenység is mind jelentősebb szerepet játszik;

továbbá számításba véve, hogy hazánk is jelentős mértékben kitett a környezeti feltételekben végbemenő változásoknak, és ezért Magyarország számára az éghajlat megváltozása növekvő kockázatokat és alkalmazkodási kihívást jelenthet;

tekintettel arra, hogy az üvegházhatású gázok emberi eredetű kibocsátása elsősorban a fosszilis tüzelőanyagok felhasználásához kötődik és Magyarország függősége a fokozatosan kimerülő, kínálatában csökkenő fosszilis tüzelőanyagok behozatalától jelentős politikai, gazdasági és környezeti problémákat eredményez;

tekintettel arra, hogy az éghajlatváltozás alapvető okai közé tartozik az ökológiai rendszerek degradációja;

figyelemmel arra, hogy a gazdasági válság megfelelő kezelése és a fenntartható fejlődés is szükségessé teszi a környezetvédelmi és gazdaságélénkítési intézkedések összekapcsolását, összhangjuk mielőbbi megteremtését;

figyelemmel a fenntarthatóságra és a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősségünkkel összefüggő célkitűzésekre;

az Alkotmánnyal összhangban a következő törvény alkotja:

Áttekintés

A preambulum – mint az közismert – tényleges, effektív rendelkezéseket, végrehajtható normatív elemeket nem tartalmaz.

„A preambulum tulajdonképpen a jogszabály előszava, amely röviden, tömören meghatározza a szabályozás jogpolitikai célját és tartalmazza a szabályozás legfontosabb általános elveit. [...] Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy mivel a preambulum csak logikai elemként része a törvénytervezetnek és mivel normatív tartalmat nem hordoz, ezért nem lehet a preambulomot szerkezeti egységbe illeszteni, így nem jelölhető például önálló szakaszként vagy pontként.”²

Mindezek figyelembe vételével a preambulumhoz gyakorlati következmény nem kapcsolódik, jogszabály-módosítást nem indukál. Ezzel egyebekben az Alkotmánybíróság gyakorlata is egyetért.

„Ezzel kapcsolatban hangsúlyozza, hogy egy jogszabály száma, címe és a jogszabály bevezető része (törvény esetén a preambulum), melynek törvény felhatalmazása alapján született jogszabály esetén mindenkor tartalmaznia kell a megalkotására lehetőséget adó felhatalmazás pontos megjelölését, ugyanúgy része a jogszabálynak, mint az egyes paragrafusokba rendezett magatartási szabályok.”³

„A preambulum pedig önmagában véve sem olyan normatív szabály, amely az alaptörvény rendelkezéseitől elszakítva, önálló követelményrendszert tartalmaz.”⁴

Az érintett jogszabályok

Nincsenek olyan érintett jogszabályok, amelyek módosítását vizsgálhatnánk, tekintettel arra, hogy – az említettek szerint – a preambulumban nem találunk olyan normatív tartalmat, mely önálló érvényesülésre igényt tarthatna. Mindazonáltal nem mondhatjuk azt sem, hogy a preambulum teljesen értelmetlen lenne, és ne gyakorolna a jogra jól körülhatárolható hatást. Ez a hatás azonban sokkal inkább elvi, elméleti jelentőségű, és nem kötődik egy vagy több meghatározott normához.

² <http://kodifikacio.irm.gov.hu/node/49>

³ 56/2009. (V. 12.) AB határozat

⁴ 97/2009. (X. 16.) AB határozat

A változás legalapvetőbb iránya

Elsődleges hatás, hogy az Országgyűlésnek a törvény előkészítéséről szóló határozata végrehajtásra került, és határidőben, az OGY határozatnak megfelelő tartalommal előterjesztésre került a törvényjavaslat.

Másodlagosan hatásként kell értékelnünk azt, hogy a preambulumban felsorolt számos OGY határozat (NKP III., Jövőkereső, NÉS) és egyéb állásfoglalás (NFFT) megjelenik egy törvényjavaslatban és mind hatását, mind ismertségét tekintve kilép a szűkebb szakmai keretek közül.

További hatás az európai folyamatokra, uniós jogalkotásra való hivatkozás, melynek relevanciája ezúttal újabb megerősítést nyer és mint fontos szempont a további jogalkotás számára is megjelenik, most már egy különálló éghajlatvédelmi jogszabály keretében.

Végül fontos hatása van az utolsó mondatnak, mely kinyilvánítja, igazolja, megerősíti az Alkotmánnyal való összhangot, és mely bár nem pótol egy esetleges utólagos normakontrollt (illetve nem zárja ki azt és nem is vetíti előre annak eredményét), mégis kifejezi azon szándékot, hogy a klímavédelem az Alkotmány adta keretek közé illeszkedik, mind célját, mind eszközeit tekintve.

A jogszabály	
száma	címe
Nem releváns.	Nem releváns.
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Nem releváns.	

A törvény célja

1. § (1) E törvény célja, hogy a termelési, fogyasztási és életviteli szerkezet, a települési szerkezet, az épített környezet és a területhasználat célirányos módosításával, a környezettudatos szemlélet, mindenekelőtt a takarékos energia- és anyagfelhasználás előmozdításával, továbbá az éghajlatváltozáshoz való társadalmi alkalmazkodás feltételeinek megfelelő kialakításával hozzájáruljon az éghajlatváltozás lassításához, hatásainak mérsékléséhez és a változásokhoz való alkalmazkodáshoz.

(2) E törvény célul tűzi ki, hogy

a) a hazai adottságok, a nemzetközi és az európai közösségi együttműködésből adódó feltételek és lehetőségek figyelembevételével átfogó megoldást adjon az éghajlatváltozással összefüggő ökológiai, társadalmi, politikai és gazdasági problémákra és azok okainak, hajtóerőinek kellő hatékonyságú mérséklésére, amely a fenntarthatóság keretei között biztosítja a magyar társadalom szükségleteinek kielégítését;

b) összhangban a globális éghajlatváltozásért viselt arányos felelősségünkkel és az ezzel kapcsolatos nemzetközi együttműködés alapjául szolgáló ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény célkitűzésével meghatározza az üvegházhatású gázok kibocsátásának 2050-ig történő csökkentésének magyarországi célértékeit a veszélyes mértékű globális éghajlatváltozás elkerüléséhez szükséges kibocsátáscsökkentési feltételek figyelembevételével;

c) megalapozza egy olyan szabályozási rendszer bevezetését, amely az ökológiai rendszerek tűrőképességének, a gazdasági, tudományos és technikai feltételeknek, a hazai társadalom valós szükségleteinek és az energiaellátás biztonsága szempontjainak figyelembe vételével, továbbá a b) pontban foglaltakkal összhangban ütemezetten mérsékli a hazai összes fosszilis energiaforrás felhasználását;

d) meghatározza az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás hazai feladatait, ezek megvalósításának lehetőségeit és eszközeit, hogy a társadalom és gazdasági élet minden szereplője a megfelelő tudás és eszközök birtokában — a szükséges intézkedések megtételével — legyen felkészülve az éghajlatváltozás káros hatásai elleni hatékony védekezésre;

e) a várható változásokhoz való jobb alkalmazkodás érdekében meghatározza a hazai ökoszisztémák alkalmazkodóképessége javításának lehetőségeit és az azzal kapcsolatos feladatokat, továbbá megteremtse Magyarország természetes növénytakarójának szükséges mértékű rekonstrukciójának kereteit;

f) keretet adjon a megújuló energiaforrások fenntartható módon történő felhasználásának bővítéséhez, illetve az energiatakarékosság és energiahatékonyság javítását szolgáló hatékonyabb szabályozás kialakításához;

g) elősegítse Magyarország számára egy alacsony üvegházhatású gázkibocsátással járó fejlődési pályára való áttérést;

h) hozzájáruljon a társadalmi igazságossághoz, az éghajlatváltozással kapcsolatos terhek kiegyenlítettebb társadalmi viseléséhez, a gazdaság élénkítéséhez és a foglalkoztatás növeléséhez, hatékony közgazdasági ösztönzőket és megfelelő

pénzügyi forrásokat teremtve a szerkezetváltozáshoz szükséges lakossági, közösségi és gazdasági energiahatékonysági és megújuló energia beruházásokhoz;
i) meghatározza az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó társadalmi tudatosság erősítésével kapcsolatos feladatokat;
j) ösztönözzé és támogassa az éghajlatváltozással összefüggő kutatás-fejlesztést.

Áttekintés

A törvényjavaslat célja igen általánosan és széles kört lefedve került meghatározásra. Ez a része a jogszabálynak már természetesen normatív tartalommal bír. Átléptük tehát azt a határt, ami a preambulum és az 1. § között húzódik, és ami átvissz bennünket a kötelező érvényű rendelkezések közé, mégis van létjogosultsága annak a kérdésnek, hogy az itt található bekezdések és pontok ténylegesen gyakorolnak-e hatást egyedi, körülhatárolható normákra.

Természetesen a törvényjavaslat célokat felsoroló szakaszának a hatályos jogra lényegi hatása van, sőt kimondottan mélyreható változások elindítója kíván lenni a törvényjavaslat. Azonban ezek a változások mégsem magához az 1. §-hoz kötődnek, hanem azokhoz a későbbi rendelkezésekhez, melyek a célokat megvalósítják és többé-kevésbé gyakorlati alkalmazhatóságú szabályokká transzformálják. Ez a megközelítés a joggyakorlattal is egybevág, hiszen például az Alkotmánybíróság sem alapozza egyes jogszabályok alkotmányellenességét arra az érvelésre, hogy az érintett jogszabályhely ellentétes lenne egy magasabb rendű jogszabály céljával. A jogszabály céljára, mint viszonyítási alapra való hivatkozás megmarad a beadványt tevők és a különvéleményt kifejtő alkotmánybírák eszköztárában. Ebből azt a következtetést vonjuk le, hogy önmagában a céloknak direkt hatása a jogszabályokra nincs.

Az érintett jogszabályok

A helyzet hasonló a preambulumnál említetthez, azaz bár maguk a célok nincsenek közvetlen hatással egyes jogszabályokra, azoknak mégis van szándékolt és remélhetőleg a jövőben érzékelhető hatása a jogra. Itt értelemszerűen inkább a (2) bekezdés a) – j) pontjai jönnek számításba.

Egy állami irányítás egyéb jogi eszköze, jelesül a

- 60/2009. (VI. 24.) OGY határozat az éghajlatvédelmi kerettörvény előkészítéséről

jön számításba esetünkben.

A változás legalapvetőbb iránya

E várt változások az alábbiak:

- bevezeti a szükségletek kielégítésének a fenntartható fejlődéshez igazodó szintjét és módját (ezt később a 6. § részletezi)
- korlátozza az üvegházhatású gázok magyarországi kibocsátását, kötelező érvénnyel, a nemzetközi és uniós folyamatokhoz kapcsolódva (ezt később a 4. § részletezi)
- csökkenti a fosszilis energia-felhasználást, ezen belül az ökológiai rendszer tűrőképességének és a valós társadalmi szükségleteknek a bevezetésével még definiálatlan korlátokat alkalmaz (ezt később a 6. § részletezi)
- az alkalmazkodásra való felkészülést vetíti előre, tudás és eszközök rendelkezésre állásának rögzítésével (ezt később a 7. § részletezi)
- egyfelől a társadalmi alkalmazkodást a természeti rendszerek fejlesztésével képzei el, másfelől zöldfelület-rekonstrukciót irányoz elő (ezt később a 8. § részletezi)
- megújuló energiaforrások, energiatakarékosság és energiahatékonyság, mint kötelező sarokpontok (ezt később a 6. § részletezi)
- egy teljesen új gazdasági pályára való áttérést akar előmozdítani (ezt később a 6. § részletezi)
- kiterjedt és mélyreható szociális és gazdaságpolitikai célokat is meghatároz a törvényjavaslat, így a foglalkoztatás növelését, a terhek igazságosabb elosztását, gazdasági szervezetváltást, gazdaságélénkítést (ezt később a 6. § részletezi)
- erősíti a társadalmi tudatosságot (ezt később a 14-16. §§ részletezik)
- előmozdítja a kutatás-fejlesztést (ezt később a 17. § részletezi)

Természetesen a célok nem mindegyike feleltethető meg egy az egyben az azokat követő rendelkezéseknek, mint ahogy sok rendelkezés esetében nem találunk hozzá illeszkedő és az 1. §-ban megjelenő célt.

A jogszabály		
száma	címe	
60/2009. (VI. 24.) OGY határozat	az éghajlatvédelmi	kerettörvény előkészítéséről
A jogszabályra gyakorolt hatás		
Az 1-2. §§ megfelelnek azoknak a célkitűzéseknek, amiket az OGY határozat a kodifikációs tevékenység számára előírt. A javaslat eleget tesz az OGY határozat 4. pont a)-i) alpontjainak, egyebekben azonban nincs hatással rá.		

A törvény hatálya

2. § (1) A törvény hatálya az üvegházhatású gázok légköri kibocsátását eredményező tevékenységekre és folyamatokra, az üvegházhatású gázok légkörből történő eltávolítására, az éghajlat-változáshoz való alkalmazkodásra, az ezekhez kapcsolódó társadalmi tevékenységekre és folyamatokra, különösen a társadalmi tudatosság növelésére, az oktatásra, képzésre és a kutatás-fejlesztésre, valamint mindezek finanszírozására terjed ki.

(2) A törvény hatálya az (1) bekezdésben hivatkozottakkal összefüggő tevékenységeket végző természetes személyekre, jogi személyekre, jogi személyiség nélküli szervezetekre terjed ki.

(3) A törvény hatálya a Magyarország területén végzett tevékenységek által kibocsátott vagy eltávolított üvegházhatású gázokra terjed ki.

Áttekintés

Mint általában egy életviszonyt átfogóan szabályozni kívánó jogszabálytervezet esetében, a törvényjavaslat is külön tárgyalja a tárgyi, személyi és területi hatályt (és ahogy azt a javaslat végén megtaláljuk, az időbeli hatályt). Az Éghajlatvédelmi kerettörvény a magyar jogrendszerbe szervesen kíván illeszkedni, így olyan fogalmakkal operál, amik vagy meglévő magyar jogszabályokban, vagy nemzetközi szerződésekben, esetleg az állami irányítás egyéb jogi eszközeiben megtalálhatók. A szóhasználat tehát értelemszerűen szándékosan vág egybe a hatályos magyar jogban megszokott és ismert fogalmakkal.

A tárgyi hatályt rendező (1) bekezdés például erősen támaszkodik az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény szóhasználatára. A személyi hatályt rendező (2) bekezdés igen nagyszámú jogszabályból ismert szabványos megfogalmazás, célja pedig a lehető legteljesebb személyi kör lefedése. Ez a szóhasználat egyébként a már hivatkozott 2007. LX. törvényben is megtalálható. A (3) bekezdésben részletezett területi hatály megfogalmazásnak két célja van: egyrészt nem kíván olyan tevékenységekre hatni, melyek az államhatáron kívül zajlanak, ezáltal nem kíván beleszólni más országok belügyeibe; másrészt nem tekinti a személyi hatály alá tartozók által végzett és a tárgyi hatály alá tartozó tevékenységek révén kibocsátott vagy eltávolított üvegházhatású gázokat a jogszabály szabályozási terébe tartozónak, ha az nem Magyarországon történt. Ennyiben követi például a brit Klímaváltozási törvény 2008 szabályozási logikáját, amely 6. cikkében szintén az Egyesült Királyság területére korlátozza a norma hatályát, 30. cikkében pedig kifejezetten kiveszi a területi hatály alól a nemzetközi légi közlekedés és hajózás által kibocsátott üvegházhatású gázokat.

A területi hatály alóli kivételként a határon át történő közlekedés (tipikusan a légi közlekedés, de ide tartozhat a vízi szállítás is) merülhet fel. Erre nézve az EU Klíma és Energia csomagjában található 2008/101/EK irányelv ha részben is, de megoldást kínál,

amikor bevonja a kibocsátás-kereskedelmi rendszerbe a légi közlekedést, 2012. január 1-i hatállyal. Erre a kérdésre ezért itt nem térünk ki részletesen, csupán annyit érdemes megjegyezni, hogy a magyar jogszabály – amennyiben egyébként is az EU jogalkotásához igazodik, illetve az az által le nem fedett területeket szabályozza – nem kerül konfliktusba az uniós környezetjoggal.

Az érintett jogszabályok

- 2007. évi LX. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről

A változás legalapvetőbb iránya

Megerősíti az eddigi szabályozási logikát és részletezi az ott kifejtetteket, összhangban a hatályos joggal.

A jogszabály	
száma	címe
2007. évi LX. törvény	az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Nincs érdemi hatása a jogszabályra.	

A törvény alapelvei

3. § Az éghajlat védelme érdekében az alábbi alapelveket kell érvényesíteni:

a) *fenntartható fejlődés*: A jelenben élő nemzedékek nem korlátozhatják a jövő nemzedékek szükségleteinek kielégítését. Ennek érdekében a környezet megújuló-képességének figyelembe vételével takarékosan és hatékonyan kell kielégíteni a jelen szükségleteit.

b) *rendszer szemlélet*: A környezet, így az éghajlatváltozás, a társadalom és a fejlődés kérdései összefüggenek, ezért ezek nem kívánatos változásait, változtatásait egy közös rendszerben kell kezelni. Ennek érdekében a környezeti – éghajlatvédelmi – szempontokat integrálni kell a döntéshozásba, ezért egymást erősítő stratégiákra, tervekre, programokra van szükség.

c) *környezeti áterhelések kiküszöbölése*: A különböző, még javító szándékú intézkedések esetén is meg kell győződni arról, hogy az intézkedések ne jelentsenek áterheléseket a különböző környezeti rendszerek között.

d) *társadalmi igazságosság*: Sem az egyéni, sem a csoportérdekek ne kapjanak indokolatlan elsőbbséget más egyének vagy csoportok érdekeinek vagy a társadalmi érdekek hátrányára. A másoknak okozott környezeti és társadalmi terheket az okozónak kell viselnie és gondoskodnia kell azok csökkentéséről, megszüntetéséről.

e) *az erőforrásokhoz való egyenlő hozzáférés elve*: Mindenkinek azonos esélyt kell biztosítani a közjavakhoz, a környezeti erőforrásokhoz és a közösség által biztosított szolgáltatásokhoz való hozzáférésben.

f) *az élethez nélkülözhetetlen szükségletek kielégítése*: Biztosítani kell az élethez nélkülözhetetlen szükségletek kielégítését minden Magyarországon élő ember számára.

g) *szubszidiaritás*: A döntéseket azon a szinten (lehetőség szerint az érintettek szintjén) kell meghozni és végrehajtani, ahol az ahhoz szükséges információk teljes körűen rendelkezésre állnak.

h) *társadalmi részvétel*: Az érintettek számára biztosítani kell az információkhoz való hozzájutás és a döntéshozásban való részvétel lehetőségét.

i) *felelősségvállalás*: Erősíteni kell a környezettel és társadalommal szemben viselt döntéshozói, közösségi, vállalati és személyes felelősséget.

j) *elővigyázatosság és megelőzés*: A teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható fel indokként a környezetkárosodást vagy az emberi egészség veszélyeztetését megakadályozó, hatékony intézkedések elhalasztására. A lehetséges veszély mértékét figyelembe véve meg kell előzni a negatív hatások bekövetkeztét.

k) *az erőforrások valós értékének számbavétele*: Az áraknak tükrözniük kell a fogyasztással és termeléssel kapcsolatos tevékenységek, illetve hatásaik valós költségeit a társadalom számára, beleértve a természeti erőforrások használatának költségeit.

l) *kiszámítható, átlátható, összehangolt szabályozás*: Időben tartós, kiszámítható, érthető és végrehajtható szabályozásra van szükség, amelynek rendszerében a különböző elvárások erősítik egymást. A szabályozás pozitívan hasson a társadalom értékeire, erkölcsére, szemléletére, viselkedésére.

m) decentralizáció, regionalizmus: A klímaváltozáshoz kapcsolódó intézkedések tervezése és megvalósítása az érintett térségek eltérő adottságainak és sérülékenységének figyelembevételével kerüljön meghatározásra és végrehajtásra.

n) integráció: A környezet megóvása minden ágazati és területi politika szerves részét kell, hogy alkossa. Ennek megfelelően, az éghajlatváltozás szempontjait be kell építeni valamennyi hazai kormányzati stratégiába, tervbe és programba, amelyek tevékenységei a klímaváltozással — közvetlenül vagy közvetve — összefüggésben állnak.

Áttekintés

A törvényjavaslat egyik legfontosabb része az alapelvi szakasz. Ez nagyrészt abból a módból fakad, ahogy a jogszabálytervezet megszövegezésre került. Ismert, hogy a kodifikáció során nagy hangsúlyt kapott, hogy ne csupán szakmai szervezetek és a közigazgatás képviselői vegyenek részt a szöveg összeállításában, hanem a környezetvédő civil szervezetek is aktívan vegyék ki részüket a munkából, valamint meghatározó befolyást tudjanak gyakorolni akár a koncepcióra, akár a ténylegesen elkészülő normaszövegre. Ennek eredményeként a civil szektor álláspontja hangsúlyozottan jelentkezik a szövegben, és ez például tetten érhető az alapelvek megfogalmazásánál is.

Szándékos ugyanis, hogy nem csak technikai részletszabályokkal kíván az Éghajlatvédelmi kerettörvény hozzájárulni a magyar környezetjoghoz, hanem új szemléletet is kíván hozni a hagyományos szabályozásba. Ennek egyik legszembetűnőbb megjelenése az alapelvek között található.

Három alkategóriába sorolhatjuk az alapelveket aszerint, hogy milyen mértékben hoznak változást a jogi szabályozásba, így beszélhetünk

- olyan alapelvekről, melyek ismertek, és vagy eredeti jelentésükben (h) társadalmi részvétel), vagy kissé módosított megjelenési formájukban (g) szubszidiaritás) jelennek meg a javaslatban
- olyan alapelvekről, melyek, mint alapelv jogszabályban nem ismertek még, azonban számos szakmai anyag ismeri azokat, és egyébként jogon kívüli státuszuk ellenére a gyakorlat alkalmazza is őket (b) rendszerszemlélet)
- végül olyan alapelvekről, melyek nemcsak, hogy elsőként jelennének meg kötelező jogi szabály részeként, de megfogalmazásuk, elméleti hátterük is igen újszerű, s mint ilyenek, nagyban teszik a javaslatot formabontóvá (e) az erőforrásokhoz való egyenlő hozzáférés elve)

Az Éghajlatvédelmi kerettörvény esetleges elfogadása esetén az alapelvek a teljes jogi szabályozás logikájára hatnának és mozdítanák elő annak klímavédelmi irányú továbbfejlődését.

Az érintett jogszabályok

- 2001. évi LXXXI. törvény 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 kihirdetéséről
- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
- 1990. évi LXXXVII. törvény az árak megállapításáról
- 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
- 29/2008. (III. 20.) OGY határozat a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról
- 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról

A változás legalapvetőbb iránya

A legfontosabb változás, hogy a törvényjavaslatban megfogalmazott elvek vagy eltérnek szövegezésükben a már eddig is normatívan rögzített elvek megfogalmazásától – ezáltal egyfajta diszkrepancia, feszültség keletkezik a jogrendszerben; vagy pedig jogszabályi szintre, normatív szintre emelnek olyan elveket, amik eddig csak nem kötelező jogi aktusokban jelentek meg.

A törvényjavaslat 3. § a) pontja szerint

a) fenntartható fejlődés: A jelenben élő nemzedékek nem korlátozhatják a jövő nemzedékek szükségleteinek kielégítését. Ennek érdekében a környezet megújuló-képességének figyelembe vételével takarékosan és hatékonyan kell kielégíteni a jelen szükségleteit.

A jogszabály	
száma	címe
1995. évi LIII. törvény	a környezet védelmének általános szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Környezetvédelmi törvény 4. § 29. pontja az alábbiak szerint fogalmazza meg a fenntartható fejlődést:	
29. fenntartható fejlődés: társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését;	
Az Éghajlatvédelmi kerettörvény esetleges elfogadása esetén a két azonos jogforrási szinten álló jogszabály között feszültség keletkezik. Ennek feloldása történhet jogalkotási	

aktussal, illetve az Alkotmánybíróság által, ez utóbbi esetre azonban csak akkor mutatkozik esély, ha ez egyúttal alkotmányossági kérdéseket is felvet. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis

„Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos szintű jogszabályok közötti ellentétet akkor vizsgálja, ha ez az ellentét egyben az Alkotmány valamely rendelkezését sérti [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175., 176.; 1383/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 585., 586.; 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311., 315.; 11/1998. (IV. 8.) AB határozat, ABH 1998, 119., 120-121.; 26/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 669., 682.; 1/2001. (I. 17.) AB határozat, ABH 2001, 31., 36.; 12/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 163., 170.; 908/B/2001. AB határozat, ABK 2002. március, 148., 149.].”⁵

A törvényjavaslat 3. § b) pontja szerint

b) rendszerszemlélet: A környezet, így az éghajlatváltozás, a társadalom és a fejlődés kérdései összefüggenek, ezért ezek nem kívánatos változásait, változtatásait egy közös rendszerben kell kezelni. Ennek érdekében a környezeti – éghajlatvédelmi – szempontokat integrálni kell a döntéshozásba, ezért egymást erősítő stratégiákra, tervekre, programokra van szükség.

A jogszabály	
száma	címe
29/2008. (III. 20.) OGY határozat	a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2. alfejezete szerint	
Rendszerszemlélet: a stratégia az éghajlatváltozást a környezeti változást okozó hajtóerők, terhelések, állapot, hatás és válaszok dinamikus rendszerében értelmezi.	
A legnagyobb hatás az, hogy az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása esetén felülírja majd a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia megfogalmazását, és behozza a látókörbe a döntéshozatalba történő integrálás szükségességét, amit a nem kötelező erejű Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia nem tett meg ebben a pontban.	

A törvényjavaslat 3. § c) pontja szerint

c) környezeti áterhelések kiküszöbölése: A különböző, még javító szándékú intézkedések esetén is meg kell győződni arról, hogy az intézkedések ne jelentsenek áterheléseket a különböző környezeti rendszerek között.

⁵ 38/2002. AB határozat

A jogszabály	
száma	címe
1995. évi LIII. törvény	a környezet védelmének általános szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
29/2008. (III. 20.) OGY határozat	a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2. alfejezete szerint Környezeti áterhelések kiküszöbölése: csak olyan intézkedések elfogadhatók, amelyek nem okoznak összemérhető környezeti terheket más környezeti és természeti rendszerekben és térségekben. A törvényjavaslat megfogalmazása kevésbé tér el lényegét tekintve a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia által alkalmazott fogalomtól, így nincs tényleges hatással a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiára. Az már sokkal nehezebben megválaszolható és inkább jogelméleti kérdés, hogy az Éghajlatvédelmi kerettörvény szövegének elfogadása esetén ez a kitétel hogyan fog hatni a magyar jogra (jogalkotás és jogalkalmazás). Nagy valószínűséggel a jogalkotást nem befolyásolja, mivel ennek a speciális alapelvnek az itteni megjelenésével a koncepció polgárjogot nyer, és nincs szükség annak más jogforrásokban való ismételt megjelenésére. A jogalkalmazás tekintetében a környezeti hatásvizsgálatoknál és hasonló jogintézményeknél merülhetnek fel problémák. Itt ugyanis az áterhelések nem képezik rutinszerűen a vizsgálatok tárgyát.⁶ Így ez az alapelv csak akkor tud ténylegesen érvényesülni, ha részletszabályként átkerül azokba a környezetvédelmi jogszabályokba, melyek egyes tevékenységek engedélyezéséhez azok várható környezeti hatásainak vizsgálatát követelik meg. Sajnos a Környezetvédelmi törvény 13. § (3) bekezdésében kifejezett kíváncsi sem elégséges ennek az elvnek a következetes végig viteléhez. 13. § (3) Valamely környezeti elem igénybevételének, illetve terhelésének megelőzése, csökkentése vagy megszüntetése céljából nem engedhető meg más környezeti elem károsítása, szennyezése.	

⁶ Ahogyan azt a Fővárosi Bíróság **1.K.30.150/2005/13.** sz. ítéletében – egyetértve az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség alperes érvelésével – kifejtette: az engedélyező szervnek a benyújtott kérelemről kell döntenie, s nem arról, hogy egy társadalmi, gazdasági, környezeti, stb. probléma megoldására létezik-e a kérelemben foglalt változattól eltérő, arra alkalmasabb lépés.

A törvényjavaslat 3. § d) pontja szerint

d) társadalmi igazságosság: Sem az egyéni, sem a csoportérdekek ne kapjanak indokolatlan elsőbbséget más egyének vagy csoportok érdekeinek vagy a társadalmi érdekek hátrányára. A másoknak okozott környezeti és társadalmi terheket az okozónak kell viselnie és gondoskodnia kell azok csökkentéséről, megszüntetéséről.

A jogszabály	
száma	címe
29/2008. (III. 20.) OGY határozat	a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2. alfejezete szerint	
Környezeti igazságosság elve: korra, nemre, etnikumra és társadalmi-gazdasági helyzetre való tekintet nélkül biztosítani kell az egyenlő hozzáférés jogát a környezeti közjavakhoz és az egészséges környezethez, a környezeti károk terheit és felszámolásának költségeit pedig méltányos módon kell elosztani a különböző érintettek között. Az igazságosság fogalma kevészer jelenik meg a magyar jogban, nem vitásan annak nehezen definiálható és szinte csak az egyéniesített jogalkalmazást lehetővé tevő tartalma miatt. Olyan jogi aktusok, mint pl. az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról szóló 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat is operálnak vele, mégsem mondhatjuk, hogy ennek kiforrott jelentése lenne a tételes jogban. Ráadásul ennek értelmezésére az Alkotmánybíróság sem vállalkozik, ahogy ezt több határozata is kifejti: <i>„Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy „nem vizsgálhatja a támadott jogszabályok célszerűségének és igazságosságának a kérdéseit, mert az nem tartozik a hatáskörébe.” [26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 203.] Ugyanezt fejtette ki az Alkotmánybíróság az 1/1995. (II. 8.) AB határozatában is: „Az Alkotmánybíróság nem jogalkotó szerv, nem vizsgálhatja a jogszabályok szükségességét, célszerűségét, de igazságosságát sem. Önmagában az anyagi igazság, az igazságosság érvényesülésére nem biztosít alanyi jogot az Alkotmány. A részleges és szubjektív igazságosság követelményével szemben az Alkotmány által biztosított joguralmi elv előbbre való (ABH 1992, 82.).” [ABH 1995, 31, 52.]”⁷</i> Ilyen körülmények között az jósolható meg jó közelítéssel, hogy a törvényjavaslat ilyen szöveggel történő esetleges elfogadása önmagában nem okoz változást a jogalkotásban vagy jogalkalmazásban, s annak érvényesülése csak az esélyegyenlőséget biztosító részletszabályokon keresztül valósulhat meg. Ami a fogalom második alkotóelemét illeti,	

⁷ 28/2005. AB határozat

az tulajdonképpen a „szennyező fizet elve” újrafogalmazása, annak tartalmához azonban nem ad hozzá érdemben. Inkább a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiával szemben fogalmazható meg az a kritika, hogy a károk elosztása az érintettek között kevésbé az igazságosság talaján áll, és inkább a felelősség elmosását eredményezi, a törvényjavaslattal való összehasonlításban.

A törvényjavaslat 3. § e) pontja szerint

e) az erőforrásokhoz való egyenlő hozzáférés elve: Mindenkinek azonos esélyt kell biztosítani a közjavakhoz, a környezeti erőforrásokhoz és a közösség által biztosított szolgáltatásokhoz való hozzáférésben.

A jogszabály	
száma	címe
29/2008. (III. 20.) OGY határozat	a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia idézett és érintett rendelkezése egy másik törvényhelyen is megjelenik, és a két fogalom között alapvető a különbség, bár talán nem szándékolt: a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia a környezeti közjavakhoz való hozzáférésről beszél, míg a törvényjavaslat csak közjavakat említ. Két okból, két értelmezési módszert segítségül híva is az a véleményünk, hogy a törvényjavaslat is a környezeti közjavakra gondol: - a rendszertani értelmezés miatt, hiszen a norma nem lép fel a közjavak, az állami tulajdon, az önkormányzati tulajdon, a nemzeti vagyon felhasználása szabályozásának igényével, így egy ilyen értelmezés idegen testté tenné ezt a szakaszt a jogszabály szerves egységében - a történeti értelmezés miatt, mivel a jogszabálytervezet előkészítése és kodifikációja során sosem merült fel igényként, hogy az Éghajlatvédelmi kerettörvény az a) pont alatti kérdéseket is magába foglalóan kerüljön elfogadásra Ezek szerint az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása esetén – általános megfogalmazása miatt is részben – kevés gyakorlati hatással lesz a környezethasználat meglévő gyakorlatára. <i>Ad absurdum</i> hátrányos következményei is lehetnek ennek a szabályozási megoldásnak, mivel újabb környezethasználatoknak engedhet teret vitás kérdésekben az a megfogalmazás, mely a környezeti erőforrásokhoz való hozzáférésben az egyenlő esélyeket írja elő. A részletszabályozás körében kell arra figyelemmel lenni, hogy ez minden esetben a környezetállapot megőrzéséhez és javításához kell, hogy hozzájáruljon, és ne eredményezze az erőforrások túlhasználatát, ne ismétlődjön meg a közlegelők tragédiája.	

A törvényjavaslat 3. § f) pontja szerint

f) az élethez nélkülözhetetlen szükségletek kielégítése: Biztosítani kell az élethez nélkülözhetetlen szükségletek kielégítését minden Magyarországon élő ember számára.

Az itt megjelenő alapelvhez nem találunk illeszkedő jogszabályi hivatkozást a meglévő és hatályos magyar jogban, hacsak nem az Alkotmány 54. §-ában rögzített élethez való emberi jogot nem tekintjük annak. A kérdés itt is azzal az éllel merül fel, hogy vajon a törvényjavaslat egy a környezeti narratíván túlmenő kérdéskört kívánt-e itt szabályozni, és kiterjeszkedett-e a szociális jog területére, vagy pusztán saját logikai keretei között nem pontosította az élethez nélkülözhetetlen szükségleteket oly módon, hogy azok a környezeti feltételeket fedjék csak le. A fent említett két jogértelmezési módszer segítségül hívásával ismét arra a következtetésre kell jutnunk, hogy (mivel a norma eleve nem a szociális ellátás reformjának céljával készült és alkotása során sem merült fel olyan szándék, hogy ezt a területet lefedje) itt az élethez szükséges környezeti körülmények biztosításának szándéka került megfogalmazásra.

Áttételesen ezt támogatja az Alkotmánybíróság gyakorlata, a környezetvédelmi körökben sokat emlegetett és már-már legendás AB határozat, mely elsőként mondta ki az állam felelősségét a környezetállapot megóvása és fejlesztése kérdésében. Ez – mai szemmel talán megdöbbentő módon – a szociális jogokat egyébként a környezeti jogokhoz képest kevésbé védendőnek tekinti:

„1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányi feladatok és a szociális jogok megvalósítása eszközei és mértéke tekintetében a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez. Alkotmányossági probléma abban a határesetben keletkezhet, ha az állam beavatkozása, vagy - gyakrabban - az állam mulasztása az Alkotmányban előírt feladat teljesítését, vagy valamely védett intézmény illetőleg jog megvalósulását nyilvánvalóan lehetetlenné teszi; e minimális követelmény felett azonban - más alapjog sérelmét kivéve - nincs alkotmányi ismérv az államcél vagy szociális jogot szolgáló jogszabályok alkotmányosságának minősítésére.

A környezethez való jog e tekintetben is különbözik az alkotmányi feladatoktól és a szociális jogoktól. A 996/G/1990. AB határozat értelmében az állam a környezetvédelem elvi alapjainak és módszereinek megválasztásában szabad, s szabad annak meghatározásában is, hogy a környezethez való jog tartalmát adó sajátos állami kötelezettségből milyen konkrét jogalkotási és kormányzati teendők származnak. (ABH 1993, 535.) A környezethez való jog e határozatban megállapított sajátosságaiból következően azonban az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.”⁸

⁸ 28/1994. AB határozat

Ebben az értelmezési tartományban az itt megjelenő, szociális színezetű, de valójában környezeti elvek hatása az lehet, hogy egyensúlyba hozza az esetlegesen megváltozó életviszonyokat: a törvényjavaslat 6. §-a ugyanis az integrált szabályozó eszköz bevezetésével – összhangban az 1. § (2) bekezdés c) pontjával („társadalom valós szükségletei”) – a később kifejtendő részletszabályok alapján a fosszilis energiahordozók használatának hosszú távú korlátozását sem zárja ki.

A törvényjavaslat 3. § g) pontja szerint

g) szubszidiaritás: A döntéseket azon a szinten (lehetőség szerint az érintettek szintjén) kell meghozni és végrehajtani, ahol az ahhoz szükséges információk teljes körűen rendelkezésre állnak.

A jogszabály	
száma	címe
29/2008. (III. 20.) OGY határozat	a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2. alfejezete szerint Decentralizáció, regionalizmus elve: a klímaváltozáshoz kapcsolódó intézkedések megvalósításának, a munka- és hatáskör megosztásának a szubszidiaritás elvén kell alapulnia, vagyis minden döntést azon a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol az optimális informáltság, a döntési felelősség és a döntések hatásainak következményei a legjobban láthatók és érvényesíthetők. A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia a decentralizáció és regionalizmus elvét (hibásan) úgy definiálja, mint a szubszidiaritás elvét – ellentétben a törvényjavaslattal, ami viszont helyes. Így az Éghajlatvédelmi kerettörvény esetleges elfogadása azt eredményezheti, hogy a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia által elkövetett hiba orvoslásra kerül. Ekkor a magyar jogban kötelező tartalommal definiálásra kerül a fogalom, mivel ez – annak ellenére, hogy mind jogszabály⁹, mind AB határozat¹⁰ hivatkozik rá – még mindig hiányzik. Külön azt elemezni nem szükséges, hogy a szubszidiaritás megfogalmazása milyen hatással jár majd a jogban, hiszen a fogalom legalább az európai uniós csatlakozási folyamat kezdete, a korai '90-es évek óta ismert, sőt viszonylag pontos ismertetését is megtalálhatjuk egyes OGY határozatokban¹¹ („A szubszidiaritás elve alapján a területpolitikában egy térség fejlesztését azon a legalacsonyabb területi szinten kell kialakítani és végrehajtani, ahol a feladat elvégzéséhez a legtöbb információ áll	

⁹ 2004. évi LIII. törvény az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről

¹⁰ 14/2005. AB határozat

¹¹ 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról

rendelkezésre, és a legtöbb érdek kapcsolódik a feladat megvalósításához.”).

A jogszabály		
száma	címe	
97/2005. (XII. 25.) OGY határozat	az Országos	Területfejlesztési
	Koncepcióról	
A jogszabályra gyakorolt hatás		
Ha most már ténylegesen rátérünk a decentralizáció és a regionalizmus elvei bevezetésének hatására, úgy látható, hogy a fogalom kevésbé a környezetvédelemben, mint a területfejlesztésben ismert. Itt viszont hosszabb ideje bevett elvként funkcionál, így az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásának erre gyakorolt hatása viszonylag specifikusnak mondható. Az OTK III.5. pontja szerint A fejlesztéspolitikai és végrehajtási döntések, valamint a fejlesztési források jelentős részét decentralizálni kell. Ennek érdekében fontos a régiók fejlesztéspolitikai szerepének és az ehhez szükséges kompetenciáiknak megerősítése, a regionális identitás erősítésének, a gazdasági és intézményi hálózatok létrejöttének ösztönzése, valamint hosszú távon a regionális demokrácia feltételeinek megteremtése. A törvényjavaslat annyi újdonságot hoz be, hogy egyfelől kiterjeszti a regionalizmus és decentralizáció követelményeit a klímavédelemmel összekapcsolódó témákra, másfelől behozza újdonságként a sérülékenység fogalmát. Ezek közül az első a könnyebb kérdés. Itt ugyanis az történik, hogy egy meglévő intézményrendszer (területfejlesztés) feltételrendszere kerül átvételre a klímavédelemben, itt tehát az utóbbi a befogadó. S mivel a klímaváltozással kapcsolatos folyamatok újak, rugalmasak, nyitottak, ez a folyamat valószínűleg nagyobb zökkenők nélkül tud lezajlani. A második hatás, a sérülékenységnek a döntéshozatalba való integrációja már nehezebb, főleg mert a területfejlesztés bár eddig is számos környezeti szempontot vett figyelembe, alapvetően nem klímavédelmi alapokon épült fel. A területfejlesztési ágazat feladatát az könnyítheti meg, hogy a törvényjavaslat a sérülékenység szempontjának figyelembe vételét a klímaváltozáshoz kapcsolódó intézkedések megtételekor követeli meg. Azonban hogy melyek ezek az intézkedések, a jogalkotási folyamat jelen állapotában még nem bizonyos.		

A törvényjavaslat 3. § h) pontja szerint

h) társadalmi részvétel: Az érintettek számára biztosítani kell az információkhoz való hozzáfutás és a döntéshozásban való részvétel lehetőségét.

A jogszabály	
száma	címe
2001. évi LXXXI. törvény	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 kihirdetéséről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az Aarhusi Egyezmény és az azt végrehajtó számos eljárási jogszabály (többek között a Környezetvédelmi törvény eljárási jellegű rendelkezései) részletes idézésére ehelyütt nincs lehetőség, annyit kell csupán megjegyeznünk, hogy a meglévő magyar társadalmi részvételi szabályozás igen szofisztikált és részletes. Ez a sommás elv, előírás éppen az adott helyzetet alapul véve nem gyakorol igazán érdemi hatást a magyar jogra, legfőképpen azért, mert a magyar szabályozás már régen túllépett a csupán elvi jellegű megfogalmazás szintjén. Ami esetlegesen érdekes lehet, azt majd a 16. §-sal összefüggésben fogjuk kifejteni, hiszen ott lesz érdekes, hogy az eddig viszonylag kielégítően definiált „környezetvédelmi ügy” fogalmát hogyan változtatja meg, alakítja át az ott használt „éghajlatváltozás szempontjából jelentőséggel bíró” ügy fogalma.	

A törvényjavaslat 3. § i) pontja szerint

i) felelősségvállalás: Erősíteni kell a környezettel és társadalommal szemben viselt döntéshozói, közösségi, vállalati és személyes felelősséget.

A jogszabály	
száma	címe
1995. évi LIII. törvény	a környezet védelmének általános szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Környezetvédelmi törvény így fogalmaz általánosságban a felelősségről (jogi felelősségről): 101. § (1) A környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, szabálysértési jogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. A törvényjavaslat ezen elvét csak részben váltja gyakorlati intézkedésekre a Környezetvédelmi törvény, hiszen míg a törvény jogi felelősségről beszél, addig a törvényjavaslat inkább egyfajta erkölcsi megközelítést sugall. Hatása a tételes jogra	

minimális lesz, esetlegesen a jogalkalmazást hathatja át egy új szemlélettel, ehhez azonban – mint az elveknél általában – további részletszabályok kellenek.

A törvényjavaslat 3. § j) pontja szerint

j) elővigyázatosság és megelőzés: A teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható fel indokként a környezetkárosodást vagy az emberi egészség veszélyeztetését megakadályozó, hatékony intézkedések elhalasztására. A lehetséges veszély mértékét figyelembe véve meg kell előzni a negatív hatások bekövetkeztét.

A jogszabály	
száma	címe
1995. évi LIII. törvény	a környezet védelmének általános szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Környezetvédelmi törvény 4. §-ában az alábbi fogalmi meghatározásokat találjuk:	
30. elővigyázatosság: a környezeti kockázatok mérsékléséhez, a környezet jövőbeni károsodásának megelőzéséhez vagy csökkentéséhez szükséges döntés és intézkedés;	
31. megelőzés: a környezethasználat káros környezeti hatásai elkerülésének érdekében a leghatékonyabb megoldások, továbbá a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technika alkalmazása a döntéshozatal legkorábbi szakaszától;	
Ha lehet így fogalmazni, a törvényjavaslat végre megszünteti a hosszú évek óta a Környezetvédelmi törvény hibás fogalomhasználatából eredő zavart, és dogmatikailag, környezetpolitikailag helyes szóhasználattal és értelmezéssel közelít ehhez a két kulcsfogalomhoz. A Környezetvédelmi törvény hibás magyarázatairól sokan és sokat írtak, a legnagyobb hibája természetesen az, hogy a két magyarázott fogalom tartalma nem az, amit a törvény ma használ. A törvényjavaslat elfogadása esetén ezért igen jelentős hatást fog gyakorolni a jogra. Az a) pontnál (fennttartható fejlődés) elmondottak az azonos jogforrási szinten álló normák ütközésének alkotmányosságáról itt is igazak. A kollíziót megszüntetni vagy a jogalkotás, vagy az Alkotmánybíróság tudja, ez utóbbi viszont csak akkor, ha az ütközés alkotmányossági kérdéseket vet fel. Ennek ilyen elvi szinten viszonylag kevés az esélye, így a jogalkotóra vár a feladat a tisztázásra. Ellenkező esetben a jogalkalmazók számára marad a dilemma, hogy melyik jogszabály fogalmi magyarázatát fogadják el és használják munkájuk során.	

Ezzel a törvényjavaslat ütközni látszik, amikor 3. § k) pontja kimondja

k) az erőforrások valós értékének számbavétele: Az áraknak tükrözniük kell a fogyasztással és termeléssel kapcsolatos tevékenységek, illetve hatásaik valós költségeit a társadalom számára, beleértve a természeti erőforrások használatának költségeit.

A jogszabály	
száma	címe
1990. évi LXXXVII. törvény	az árak megállapításáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A környezetvédelem egyik legnagyobb kérdése, hogy milyen szabályozási módszerrel vegyük rá a jogalanyokat arra, hogy tevékenységük végzése során tartsák szem előtt a környezet érdekeit. Két alapvető szabályozási módszer alakult ki: az igazgatási és a közgazdasági. Az utóbbi körébe tartozik annak meghatározása, hogy egyes környezeti javak milyen ellenérték megfizetéséért vehetők igénybe. Az árak meghatározásának is két módja van (és érdekes módon a közgazdasági szabályozáson belül is megtaláljuk az igazgatási és a piaci megközelítést): a hatósági ármegállapítás és a szabad piac által kialakított árképzés. Hatósági áras termék ma Magyarországon egy van, ez az állami tulajdonú víziközműből más víziközműnek átadott ivóvíz díja. Ezen túlmenően néhány szolgáltatás árát határozhatja meg az állam vagy az önkormányzat. Ahogy az árak megállapításáról szóló törvény preambulumban és 2. §-ában rögzíti: Az árak legfőbb szabályozója a piac és a gazdasági verseny. Az árakra vonatkozó közvetlen kormányzati beavatkozás csak ott indokolt, ahol a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényben foglaltak nem elégségesek a káros versenykorlátozás és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására. 2. § Az árban, díjban (a továbbiakban együtt: ár), valamint az ár alapjául szolgáló értékesítési feltételekben a szerződő felek - a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényben, valamint az ebben a törvényben foglaltak megtartásával, egymás méltányos érdekeit tiszteletben tartva és kölcsönösen együttműködve - állapodnak meg, ideértve a versenytárgyaláson vagy árverésen történő ármegegyezést is. Az ütközés azonban látszólagos, a kapcsolatot számos közgazdasági eszköz tudja megteremteni. Az árak képzése valóban a piaci verseny feladata, ám az, hogy mely egyéb költségek rakódnak a termelő és szolgáltató tevékenységekre, az már igazgatási kérdés. És itt kaphat szerepet az állam: az adók, díjak és járulékok rendszerének alakítása révén kell elérni, hogy a piaci szereplők a többletköltségeknek a végfelhasználókra való áthárítása révén olyan árat legyenek kénytelenek kialakítani, ami	

aztán megfelel annak az elvárásnak, hogy ténylegesen tükrözze a környezeti költségeket. A törvényjavaslat illetően elfogadása esetlegesen újabb lökést adhatna a kormányzatnak ahhoz, hogy teljességében megalkossa a Környezetvédelmi törvény 59. §-ában felvázolt rendszer hiányzó elemeit, és egy koherens rendszerben közelítse meg a környezeti javak árazásának kérdését.

59. § (1) A környezet terhelését, igénybevételét csökkentő intézkedések fedezetét megteremtő díjak:

a) környezetterhelési díjak,

b) igénybevételi járulékok,

c) termékdíjak,

d) betétdíjak

(a továbbiakban együtt: díjak).

(2) A díjak mértékét úgy kell megállapítani, hogy azok ösztönözzék a környezethasználót a környezet igénybevételének és terhelésének csökkentésére.

(3) A díjak mértékét és a felhasználás célját a díjfizetésre kötelezettek érdekképviselőivel egyeztetve kell kialakítani. A díjakat időben és mértéküket tekintve fokozatosan kell bevezetni.

(4) A díjakról rendelkező külön jogszabályban úgy kell meghatározni a felhasználás céljait és módját, hogy a befolyt összeg döntő része a díj fizetésének meghatározásakor alapul vett környezetterhelés, illetőleg környezetigénybevetttség mérséklésére legyen fordítható.

A törvényjavaslat 3. § I) pontja szerint

I) kiszámítható, átlátható, összehangolt szabályozás: Időben tartós, kiszámítható, érthető és végrehajtható szabályozásra van szükség, amelynek rendszerében a különböző elvárások erősítik egymást. A szabályozás pozitívan hasson a társadalom értékeire, erkölcsére, szemléletére, viselkedésére.

A jogszabály	
száma	címe
1987. évi XI. törvény	a jogalkotásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Amit az Alkotmány úgy fejez ki sommásan, hogy	
2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.	
azt az Alkotmánybíróság számos jogalkakító döntése részletez, és fekteti le azokat a követelményeket, melyek a jogállamiságból fakadnak. Ezek egyike a jogi szabályozás kiszámíthatósága, átláthatósága, koherenciája, stb. És bár ezt a Jogalkotási törvény már nem ismétli meg, számos rendelkezése ezt a célt szolgálja.	

A törvényjavaslat által lefektetett követelmény üdvözlendő, ám a jogra gyakorolt hatása nehezen kiszámítható. Annyi bizonyos, hogy az Alkotmányra hatással nem lesz, sőt az Alkotmánybíróság is inkább az Alkotmányra alapozza majd eztán is döntései indokolását, semmint az Éghajlatvédelmi kerettörvényre. A Jogalkotási törvényre tudna hatást gyakorolni, azt azonban az Alkotmánybíróság 2010. december 31-i hatállyal hatályon kívül helyezte¹². Az új Jogalkotási törvény tervezetének a jelen bekezdések írásakor aktuális változata az alábbi célkitűzéseket tartalmazza a jogalkotás számára:

2. § (1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

Ez nem teljesen fedi le azt a kérdéskört, amit az Éghajlatvédelmi kerettörvény szabályozni akar, nem beszél tehát a kiszámíthatóságról, az időben tartós szabályozásról, továbbá nem említi meg, hogy a szabályozás feladata, hogy pozitívan hasson a társadalom értékeire, erkölcsére, szemléletére, viselkedésére. Ezeket az irányvonalakat megfontolásra ajánljuk a jogalkotónak, esetlegesen azért, hogy nemcsak a specifikus klímavédelmi, de az általános jogalkotási szabályozás is tartalmazza ezeket a célokat.

A törvényjavaslat 3. § m) pontja szerint

m) decentralizáció, regionalizmus: A klímaváltozáshoz kapcsolódó intézkedések tervezése és megvalósítása az érintett térségek eltérő adottságainak és sérülékenységének figyelembevételével kerüljön meghatározásra és végrehajtásra.

Az ide tartozó hatásokat lásd a törvényjavaslat 3. § g) pontja utáni vizsgálatnál.

A törvényjavaslat 3. § n) pontja szerint

n) integráció: A környezet megóvása minden ágazati és területi politika szerves részét kell, hogy alkossa. Ennek megfelelően, az éghajlatváltozás szempontjait be kell építeni valamennyi hazai kormányzati stratégiába, tervbe és programba, amelyek tevékenységei a klímaváltozással — közvetlenül vagy közvetve — összefüggésben állnak.

A jogszabály	
száma	címe
1995. évi LIII. törvény	a környezet védelmének általános szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
13. § (1) Minden környezeti elemet önmagában, a többi környezeti elemmel	

¹² 121/2009. AB határozat

alkotott egységben és az egymással való kölcsönhatás figyelembevételével kell védeni. Igénybevételüket és terhelésüket ennek megfelelően kell szabályozni.

(2) A környezeti elemek védelme egyaránt jelenti azok minőségének, mennyiségének és készleteinek, valamint az elemeken belüli arányok és folyamatok védelmét.

(3) Valamely környezeti elem igénybevételének, illetve terhelésének megelőzése, csökkentése vagy megszüntetése céljából nem engedhető meg más környezeti elem károsítása, szennyezése.

48/A. § (1) Az emberi egészség védelme, valamint a természeti erőforrások és értékek megőrzése és fenntartható használata érdekében - e vagy külön jogszabályban foglaltak előírása szerint - a környezettel, annak védelmével, illetve a környezetet veszélyeztető tényezőkkel kapcsolatos általános tervet (*átfogó környezetvédelmi terv*), az egyes környezeti elemekkel, azok védelmével, illetve a környezeti elemeket veszélyeztető egyes tényezőkkel kapcsolatos részletes tervet (*tematikus környezetvédelmi terv*) és egyedi környezeti adottsággal, problémával foglalkozó tervet (*egyedi környezetvédelmi terv*) kell készíteni.

Az integráció, a környezet egészének figyelemben vétele az ágazati vagy területi döntéseknél már meglévő, bár gyakorlati lépésekre sokszor nehezen váltható követelménye a Környezetvédelmi törvénynek. A tervezésben ugyanez szintén kívánalom. A törvényjavaslatnak az a kitétele, hogy a klímaváltozás tekintetében releváns kormányzati tervek, programok, stb. tartalmazzanak éghajlatváltozási szempontokat, csak annyiban újdonság, hogy ennek tételes jogi kimondása általános érvénnyel ma még hiányzik. A kormányzati tervezésben a klímaváltozás természetesen szerepet játszik ott, ahol ez explicite a tervezés fókusza, így a megújuló energiaforrásokra vonatkozó tervezésben vagy a Nemzeti Kiosztási Terv elkészítésénél, stb. Hogy ez a szempont az összes releváns tervezésben megjelenjen, két feltétel van: egyfelől azon eljárások legalább közelítő körülírása, melyeket a klímaváltozás szempontjából relevánsnak tekintünk, másfelől annak tételes jogi kimondása, hogy ezekben a klímaváltozás szempontjainak szerepet kell kapniuk. Ez a mai hatályos magyar jogban igen nagy feladat, elvégzése egyfelől egyeztetést, másfelől legalább 20 darab jogszabály módosítását, kiegészítését igényli.

Az üvegházhatású gázok kibocsátásának 2050-ig történő csökkentése

4. § (1) Az üvegházhatású gázok magyarországi kibocsátását csökkenteni kell az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezmény szabályainak és az Éghajlat-változási Kormányközi Testület módszertanának alkalmazásával az 1990-es bázisév nyelők nélkül számított összkibocsátásának (99,16585 millió széndioxid egyenérték tonna) és a 2005-ös bázisév nyelők nélkül számított összkibocsátásának (80,38223 millió széndioxid egyenérték tonna) figyelembe vételével.

(2) A csökkentés eredményeként a Magyar Köztársaság által elszámolt éves üvegházhatású gáz kibocsátás nem haladhatja meg az alábbi értékeket az adott években:

a) 2020-ra 60 millió széndioxid egyenérték tonna (az 1990-es bázisév kibocsátásához képest 40%-os csökkenés, a 2005-ös bázisév kibocsátásához képest 25,5%-os csökkenés);

b) 2050-re 20 millió széndioxid egyenérték tonna (az 1990-es bázisév kibocsátásához képest 80%-os csökkenés, a 2005-ös bázisév kibocsátásához képest 75%-os csökkenés).

(3) Amennyiben a nemzetközi vagy európai közösségi éghajlatvédelmi folyamatokban a Magyarország által vállalt vagy az országra előírt csökkentési mérték a fentieknél szigorúbb, úgy a nemzetközi vagy európai közösségi vállalásokat vagy kötelezettségeket kell érvényesíteni.

(4) A (2) bekezdésben hivatkozott célok teljesítésének az érintett ágazatonkénti és üvegházhatású gázonkénti bontású számszerű megosztását külön jogszabály szabályozza.

(5) A (2) bekezdésben szabályozott csökkentés megvalósulásának értékelésekor az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás ökológiai feltételeit javító, a 8. §-ban foglaltakkal összhangban lévő, újonnan létesített nyelők által kifejtett hatást is figyelembe kell venni.

Áttekintés

A jelenlegi természettudományos megközelítés az emberi tevékenységekből származó, fosszilis energiahordozók felhasználásából keletkező üvegházhatású gázokat tekinti a klímaváltozás legfőbb kiváltó okainak.

Az éghajlatváltozás elleni küzdelem jegyében született legfontosabb nemzetközi egyezmények, melyeknek Magyarország is részese, az alábbi törvényekkel kerültek kihirdetésre:

2007. évi LX. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről

2007. évi IV. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről

1995. évi LXXXII. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény kihirdetéséről

A törvényjavaslat - elfogadása esetén - e jogszabályokra, mivel nemzetközi megállapodások törvényben való kihirdetéséről szólnak, különösebb hatást nem gyakorol azon kívül, hogy hazai jogszabályainkkal való összhangjukat a jogalkotónak kell továbbra is biztosítania.

Az Európai Unió Bizottsága az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerébe tartozó ágazatokra –a tagállamok közti bármiféle megkülönböztetés nélkül - 2020-ra 21%-os csökkentést javasol a 2005. évi kibocsátásokhoz képest. A többi ágazatra vonatkozóan a javaslat szintén a 2005. évi kibocsátásokhoz képest mutatja be az egyes tagállamoktól elvárt erőfeszítéseket. A kibocsátás-csökkentés ezekben az ágazatokban az egyes tagállamok között egy főre jutó GDP alapján került elosztásra, így Magyarország ezen ágazatokra vonatkozóan 2020-ig 10%-kal növelheti a kibocsátásait a 2005. évhez képest.

Amennyiben a 4. §-ban, valamint az alapján más jogszabályokban meghatározott célszámoktól magasabb, vagyis szigorúbb megszorításokat jelentő kötelezettségeket határoznak meg, ez felülírja a hazai előírásokat.

A törvényjavaslat 4. § (3) bekezdésének értelmében, amennyiben a nemzetközi vagy európai uniós éghajlatvédelmi folyamatokban a Magyarország által vállalt vagy az országra előírt csökkentési mérték a fentieknél szigorúbb, úgy a nemzetközi vagy európai uniós vállalásokat vagy kötelezettségeket kell érvényesíteni.

Elsősorban az energia, közlekedés, mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, hulladékgazdálkodás, szennyvízkezelés ágazati szabályozására gyakorolhatnak hatást az Éghajlatvédelmi kerettörvény rendelkezései. A konkrét kibocsátás-csökkentési előírások megfogalmazódhatnak elvek, műszaki-technológiai intézkedések, de akár számszerű korlátozások formájában is. A változások egyik - a hazai jogrendszerben megjelenő - konkrét irányát a törvényjavaslat 4. § (4) bekezdése jelöli ki, mely szerint az ágazati jogszabályok fogják tartalmazni a konkrét számokat, mely jogszabály akár törvény, kormányrendelet vagy akár miniszteri rendelet formájában is megjelenhet.

Új ágazati jogszabályok alkotása mellett a meglévő szabályozások módosítása is területekre kerülhet, az ágazati törvények alapelveitől kiindulva egészen azok végrehajtásáig meg kell jelennie a kibocsátás-csökkentés szempontrendszerének.

A lakossági szektor igen fontos területét jelenti a kibocsátás-csökkentésnek, a fosszilis energiaforrások felhasználása csökkentésének. 2004-ben ez a szektor adta az összes nemzeti CO₂-kibocsátás 30%-át, ami a magyarországi energia-végfelhasználó szektorok között a legnagyobb részesedés¹³. Az IPCC IV. Jelentése szerint az átmeneti gazdaságokban a lakossági szektorban van a legnagyobb szén-dioxid-kibocsátás csökkentési lehetőség.

¹³ http://klima.kvvm.hu/documents/95/Klimapolitika_tanulmany.pdf

Az energetika területén a teljes kibocsátás közel harmadáért a lakossági és kommunális szektor felelős, és mivel az eddigi kibocsátás-csökkentésre irányuló intézkedések a lakossági szektort alig érintették, jelentős kibocsátás-csökkentési lehetőség rejlik benne, mely a változások és intézkedések irányát is nagy mértékben befolyásolja.

Ennek következtében az ipari méretű kibocsátásoktól kezdve egészen a lakossági energiafelhasználásig célszerű áttekinteni a változások fő irányait és azokat a jogszabályokat, melyek e változásokat megalapozzák.

A törvényjavaslat által kitűzött céloknak az egyes, ágazati szabályrendszerekre gyakorolható hatásainak áttekintése annak 5. §-ára vonatkozó elemzésénél található. Ehelyütt azt a - nemzetközi egyezmények alapján működő - üvegház-hatású gáz kibocsátási rendszert, egyes hozzá kapcsolódó hazai jogszabályokat vettük figyelembe, melyeket a törvényjavaslat e szakasza közvetlenül érint.

Az érintett jogszabályok

- 201 [...] évi [...] törvény a Magyar Köztársaság [...] évi költségvetéséről
- 2005. évi XV. törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről
- 13/2008. (I. 30.) Korm. rendelet a 2008-2012 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Kiosztási Terv kihirdetéséről, valamint a kibocsátási egységek kiosztásának részletes szabályairól
- 323/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény végrehajtásának egyes szabályairól

A változás legalapvetőbb iránya

A klímaváltozás kockázatát leginkább az üvegházhatású gázok kibocsátásának korlátozásával lehet megelőzni, ezért fontos a kibocsátások hathatós és tényleges mérséklésének megvalósítása az energetika, a közlekedés, a hulladékgazdálkodás és szennyvízkezelés, továbbá a mezőgazdaság és az épített környezet kialakítása terén. A törvényjavaslat 4. §-ában előírt hosszú távú kibocsátás-csökkentésre vonatkozó célkitűzések elérése érdekében az azt szolgáló intézkedések valószínűsíthetően megjelennek mindezen területek jogi szabályozásában az engedélyezési feltételek szigorítása, a klímabarát technológiák alkalmazására való ösztönzés, vagy éppen a szankciók hatékonyságának növelése formájában.

Az IPPC III. Jelentése hangsúlyozza az energiaszektorra illetően a hatékonyabb energiahasználatot, és a fosszilis energiahordozóktól való fokozatos elfordulást helyezi kilátásba az atomenergia és a megújuló energiaforrások (szél-, nap-, víz-, geotermális-, bioenergia) felé.

A kibocsátás-csökkentésnek a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiában meghatározott leglényegesebb prioritásai:

- az energiahatékonyság elősegítése a lakossági és közületi szektorban
- hatásfoknövelés, kapcsolt energiatermelés növelése
- a megújuló energiaforrások felhasználásának elősegítése
- az ipari termelés közvetlen tüzelőanyag-igénye és máshol megtermelt hő fogyasztása
- az ipari szektor elsősorban gyártástechnológiai célú villamos energia fogyasztása
- a közlekedés energiaigényének csökkentése
- a szénmegkötés elősegítése erdőtelepítéssel és az erdők természetességének fokozásával

Amint az a Nemzeti Éghajlatváltozási Programban is szerepel, az intézkedések végrehajtására közép- és hosszú távú programok szükségesek.

„Az EU stratégiákkal és jogszabályokkal ösztönzi az energiahatékonyságot és energiatakarékosságot a tagállamaiban, az ún. 3x20-as célok (2020-ig 20%-kal csökkenti az ÜHG kibocsátást, 20%-kal csökkenti az energiafelhasználást és 20%-kal növeli a megújuló energiaforrásokból felhasznált energiát az 1990-es évhez képest) eléréséhez.”

Az energetikára vonatkozó uniós célkitűzések megvalósítását szolgálja az energiapolitika keretdokumentuma, a Magyarország Energia Politikája 2008-2020-ig stratégia, továbbá a rész stratégiák, mint a Nemzeti Energhahatékonsági Cselekvési Terv 2008-2016-ig, illetve Magyarország megújuló energiaforrás felhasználás növelésének stratégiája 2008-2020-ig. A kibocsátásokat rövid és középtávon előirányzó szakpolitikai stratégiákban foglalt fejlesztési irányok mutatják a közeljövőben megvalósuló változásokat, melyek a 2050-ig tartó kibocsátás-csökkentések megvalósíthatóságát és várható költségeit elemzik.

Az üvegházhatású gázok kibocsátásával járó tevékenységek korlátozása, visszaszorítása érdekében elsősorban szemléletváltásra van szükség, melynek a jogalkotói szemléletváltáson keresztül meg kell jelennie valamennyi olyan jogszabályban, mely közvetve vagy közvetlenül kapcsolatban van az éghajlatváltozás elleni küzdelemmel.

A 2050-es - 1990-es kibocsátási bázishoz viszonyított - 80% kibocsátás-csökkentési cél intézkedések egész sorának bevezetését teheti szükségessé. A törvényjavaslat által rögzített radikális csökkentési célok elérése érdekében nem lehet az éppen aktuális költséghatékonyságot szem előtt tartani, hanem csak a hosszú távú célokat figyelembe vevő, alapvető szerkezet- és modellváltásokkal együtt járó intézkedések hozhatnak

értékelhető eredményt. A jogszabályok módosítása az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése érdekében az egyes, kibocsátásért felelős ágazatokra vonatkozó szabályrendszerenként külön-külön, de egymással összhangban valósulhat csak meg.

A jogszabály	
száma	címe
201 [...] évi [...] törvény	A Magyar Köztársaság [...] évi költségvetéséről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A törvényjavaslat 4. §-ában foglalt célkitűzések megvalósulása a meglévő, alkalmazott technológiák javításán, környezetbaráttá tételén, a kutatás-fejlesztés célzott támogatásán, a fosszilis energiahordozók felhasználásának visszaszorításán, a kapcsolódó piaci ösztönzők rendszerének átalakításán, a közsféra példamutató szerepének erősítésén, a lakossági energiafogyasztók tudatformálásán, oktatásán alapul. Mindezek finanszírozása, a megfelelő források megteremtése és a kiadások ésszerű beosztása, a kibocsátás-csökkentés érdekében bevezetett esetleges új adók, járulékok, díjak növelhetik a költségvetés bevételi oldalát. A javaslat elfogadásával és rendelkezéseinek következetes érvényesítésével az éghajlatváltozás elleni küzdelem hosszú távú szempontrendszerének a költségvetési tervezésbe való integrálása válhat szükségessé, s ez alapjaiban határozná meg a következő negyven évi hazai költségvetését. A törvényjavaslat 10. §-ában foglalt kötelezettségek teljesítésével a bevételi oldal szerkezetének átalakulása várható, s a megújuló energiaforrások hatékonyabb kihasználásából, az energiahatékonyság követelményeinek következetes teljesítéséből eredő gazdasági-társadalmi hasznokra lehet inkább koncentrálni. A költségvetési támogatási rendszer átalakítása – melyre a későbbiekben térünk ki részletesen – ugyancsak jelentős hatást gyakorolhat a jövőben megalkotandó költségvetési törvényekre. A kibocsátás csökkentés legjelentősebb területei az erőművi szektor, az épületállomány energiaigénye, valamint a közlekedési ágazat. A hosszú távra szóló kibocsátás-csökkentési tervek megvalósításában jelentkező korlát, hogy a 2050-ig tartó időszakban már nem lehetséges a jelenlegi technológiák hatékonyságának növelésével és takarékosággal megoldani a kibocsátás csökkentést. Mindehhez olyan alapvető strukturális változtatásokra van szükség leginkább a legnagyobb kibocsátás-csökkentési lehetőségeket rejtő szektorokban, melyek képesek a mély kibocsátás-csökkentések jelentősebb részét biztosítani. A strukturális változások a fizikai infrastruktúra jelentős részét érintik, amelynek a normális megújulási ciklusa sok esetben hosszabb, mint a törvényjavaslatban szereplő negyven év. Ezek a változások nem csak igen magas pénzügyi, gazdasági költséggel járnak, de a fizikai megvalósításuk időigénye is magas.	

A jogszabály	
száma	címe
2005. évi XV. törvény	az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló, 2003/87/EK számú irányelv célja, hogy az európai uniós tagállamokat hozzásegítse az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez fűzött Kiotói Jegyzőkönyvben foglalt, illetve a Jegyzőkönyvnek az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról és közös teljesítéséről szóló 2002/358/EK határozatban rögzített kibocsátás-csökkentési vállalásai teljesítéséhez.	
2005. január 1-jével az Irányelv létrehozott egy összeurópai kibocsátási egységkereskedelmi rendszert, mely az EU szén-dioxid kibocsátásának mintegy felét lefedő vállalatok kötelező részvételével működik. A résztvevő vállalatok kormányzati szinten rögzített - az Európai Bizottság által jóváhagyott - kiosztási terv szerint évente kibocsátási egységeket (kibocsátási kvótákat) kapnak.	
A kiosztott kvótákkal a résztvevőknek minden évben az előző évi kibocsátásaik mértékéig el kell számolniuk, az egységeket vissza kell adniuk, míg a részükre kiosztott, kibocsátásaik mértékét meghaladó egységekkel egy európai piacon szabadon kereskedhetnek.	
A kibocsátási kvótakereskedelem a három éves bevezető időszakot követően, ötéves időszakok keretei között zajlik, mely időszakokra vonatkozóan kiosztási terv készül. A kiosztási terv tartalmazza az adott időszak alatt kiosztható kibocsátási egységek mennyiségét.	
A kvótakereskedelem azonban önmagában nem csökkenti a kibocsátásokat, hiszen a fel nem használt, de értékesített kvóta annak megszerzőjénél kerülhet felhasználásra. Ennek alapján valós kibocsátás-csökkenés a kiosztási tervben szereplő összes kibocsátási lehetőség csökkentésén, de az értékesítésből származó bevételek felhasználásán is múlhat.	
A kibocsátási egységek elosztásának, értékesítésének, hasznosításának, visszaadásának, stb. rendjét e törvény rendelkezései tartalmazzák, szabályozva a kibocsátási engedélyhez kötött tevékenységek listáját is – az üvegházhatású gázok közül kizárólag – a szén-dioxidra nézve.	
Európai uniós tagságunkból eredően egy hazai törvény – jelen esetben az Éghajlatvédelmi kerettörvény – elfogadása és az annak nyomán a többi jogszabályban bekövetkező változások sem lehetnek ellentétesek az uniós jog előírásaival, ezért a kvóta kereskedelemről szóló törvény kapcsán leginkább a megvalósuló kibocsátás-	

csökkentés hatásai relevánsak.

A kibocsátási egységek kereskedelmében az emisszió csökkenése következtében fennmaradó, s ezért értékesíthetővé váló kvóta mennyiség felhasználásának problematikájával is számolni kell hosszú távon. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása éppen a globális klímaváltozás elleni küzdelem jegyében történhet meg, s a jogalkotó környezetvédelem iránti elhivatottságát is feltételezi. Az ekként nyert újabb kibocsátási kvóták értékesítése és más tagállamok által való felhasználása azonban kétségbe vonhatja ezen szemlélet valóságát.

A jogszabály	
száma	címe
323/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet	az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény végrehajtásának egyes szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Zöld Beruházási Rendszerre (ZBR) vonatkozó alapvető szabályokat a 2008. január 1-től hatályos 323/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet tartalmazza. Magyarország a 2008-2012 közti években, vagyis az első kiotói vállalási időszakban, meglevő fölös kibocsátási kvótáit magasabb áron értékesítheti, mint azt tehetné, mivel a ZBR garantálja, hogy a bevételek a vásárló ország számára átlátható és ellenőrizhető módon kizárólag kibocsátás-csökkentő programokat, beruházásokat finanszíroznak. A feleslegként megjelölt kibocsátási egységek az 1990-es gazdasági változások nyomán jöttek létre, s mivel nem tudatos kibocsátás-csökkentés eredményeképpen keletkeztek, ezért kapták a „forró levegő” megnevezést. A feleslegek korlátok nélküli felhasználása azonban ellene hatott volna az éghajlatváltozás elleni nemzetközi összefogás célkitűzéseinek, ezért hozták létre e rendszert, hogy az ilyen kvóták eladásából származó bevétel biztosan szén-dioxid kibocsátás-csökkentésre szolgáljon. Magyarország az elsők között hozta létre e rendszer alapjait. A törvény meghatározza a kibocsátási kvóták kiosztásának feltételeit, a résztvevők által teljesítendő követelményeket, stb. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény – elfogadása esetén – a kibocsátási egységekre kialakított szabályozást is befolyásolhatja. A kiosztási feltételek szigorítása, a részvételi lehetőségek szűkítése, illetve annak megfontolása is előtérbe kerülhet, hogy valamennyi, kvóta kereskedelemből származó bevételt szén-dioxid kibocsátás-csökkentésre fordítsanak. Ez utóbbi, a Zöld Beruházási Rendszert érintő felvetés e rendszer	

kiterjesztését és valós szén-dioxid kibocsátás-csökkentést jelenthetne.

A jogszabály	
száma	címe
13/2008. (I. 30.) Korm. rendelet	a 2008-2012 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Kiosztási Terv kihirdetéséről, valamint a kibocsátási egységek kiosztásának részletes szabályairól

A jogszabályra gyakorolt hatás

A 13/2008. (I. 30.) Korm. rendelet a 2008. január 1. és 2012. december 31. közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Kiosztási Tervet, továbbá e terv hatálya alá tartozó létesítmények előzetes listáját és üzemeltetőik részére kiosztani tervezett kibocsátási egységek mennyiségét tartalmazza.

A korábban említett, az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. számú törvény 6. § (1) és (2) bekezdései értelmében a Kormány az egyes kereskedési időszakok alatt kiosztható kibocsátási egységek mennyiségének és a kiosztás módszerének meghatározása céljából Nemzeti Kiosztási Tervet állapít meg, mely különösen az alábbiakat tartalmazza:

- a kereskedési időszak alatt létrehozott kibocsátási egységek teljes mennyiségét
- az egyes ágazatok részére kiosztható kibocsátási egységek teljes mennyiségét
- a térítés nélkül kiosztható kibocsátási egységek teljes mennyiségét
- a térítés nélkül kiosztásra nem kerülő kibocsátási egységek mennyiségét
- a Kiosztási Terv hatálya alá tartozó létesítmények előzetes listáját és üzemeltetőik részére kiosztani tervezett kibocsátási egységek mennyiségét
- a tartalékként elkülönített kibocsátási egységek mennyiségét, különös tekintettel az új belépők részére elkülönített kibocsátási egységekre
- a kiosztás alkalmazandó módszereit
- a külön jogszabály szerint megállapított és átadott kibocsátás-csökkentési egység, illetve igazolt kibocsátás-csökkentési egység beszámításával a kibocsátási egységek visszaadására irányuló kötelezettség teljesítésének lehetséges mértékét

A kibocsátás-csökkentési célok elérése több megvalósítási pályán mozoghat, azonban az üvegházhatású gázok termelésével járó tevékenységek visszaszorítása nem csak az energiahatékonyság növelésével, a megújuló energiaforrások kihasználásának bővítésével, de a konkrétan meghatározott, kibocsátható mennyiségek csökkentésével járhat.

Ennek alapján a létrehozott kibocsátási egységek, az egyes ágazatok részére kiosztható kibocsátási egységek; a térítés nélkül kiosztható kibocsátási egységek; a térítés nélkül

kiosztásra nem kerülő kibocsátási egységek teljes mennyisége módosulhat, de a tartalékként elkülönített kibocsátási egységek, valamint az új belépők részére elkülönített kibocsátási egységek mértéke is csökkenhet a bevezetésre kerülő jogi intézkedések, jogszabály-módosítások nyomán.

A törvényjavaslat 4. § (4) bekezdése kifejezetten más jogszabály feladatává teszi a csökkentési célok számszerűsítő megfogalmazását, s ez értelemszerűen hatást gyakorolhat a kibocsátási lehetőségek elosztási rendszerére, ezen belül

- a meglévő létesítmények számára térítésmentesen kiosztandó teljes kibocsátási egységmennyiség meghatározására és e mennyiségnek az ágazatok közötti felosztására
- az új belépő tartalékba tartozó, térítésmentesen kiosztásra kerülő egységmennyiség meghatározására
- az együttes végrehajtási tartalékba tartozó egységmennyiség meghatározására
- a térítésmentesen kiosztásra nem kerülő egységmennyiség meghatározására
- a létesítmények bezárása esetén követendő eljárásra

A fosszilis energiaforrás-felhasználás csökkentése

5. § (1) A 4. § (2) bekezdésben hivatkozott célok elérése érdekében a 26. § (1) bekezdésében hivatkozott és a 2020-ig terjedő időszakra vonatkozó útiterv előkészítésénél a fosszilis energiaforrás-felhasználás csökkentése körében elsősorban az alábbi szempontokat kell figyelembe venni:

- a) hazánk nagymértékű külpiaci függését a fosszilis, primer energiahordozók tekintetében, ami bizonytalanná teheti az energiaellátást;*
- b) a fosszilis energiaforrások jövőben várható kimerülését és annak várható ütemét;*
- c) a kimerülés és a keresletváltozás miatt bekövetkező áremelkedés lehetőségét;*
- d) a termelés és fogyasztás jelenlegi szerkezetének átalakítási szükségességét és lehetőségeit;*
- e) a jelenlegi szerkezetben rejlő energiatakarékossági és hatékonyságjavítási lehetőségeket;*
- f) az ország számára rendelkezésre álló megújuló energiaforrások elméleti és technikai potenciálját, a megújuló és nem kimeríthető energiaforrásokkal való helyettesítés lehetőségét;*
- g) a foglalkoztatási lehetőségek bővítését és a területi kohézió biztosítását;*
- h) az éghajlatvédelem témakörében korábban végzett kutatások eredményeit.*

(2) Az (1) bekezdésben hivatkozott célok teljesítésének az érintett ágazatonkénti bontású számszerű megosztását külön jogszabály szabályozza.

Áttekintés

Az éghajlatváltozás megelőzése mellett a fosszilis energiahordozók felhasználása korlátozásának több oka is van. Magyarország nagymértékben függ a külföldről származó fosszilis energiaforrásoktól, s így - a politikai-gazdasági kiszolgáltatottság elkerülése érdekében - még inkább megnő a jelentősége a saját, megújuló energiaforrások kihasználásának. Az energetikai struktúraváltás végrehajtása megelőzheti a csökkenő, fosszilis energiahordozók áremelkedéséből származó gazdasági problémákat, megújuló energiaforrásokkal való kiváltásuk révén elkerülhető egy súlyosabb pénzügyi-társadalmi válság is.

A törvényjavaslat vegyes és záró rendelkezései között található az az előírás, mely szerint a Kormány cselekvési tervet, ún. útitervet készít abból a célból, hogy felvázolja az Éghajlatvédelmi kerettörvény rendelkezéseinek végrehajtási menetét, felelőseit és forrásait (26. § (1) bekezdés). A cselekvési terv kialakításában figyelembe veendő szempontok rendkívül sokrétűek. A Kormány által megalkotandó útiterv, cselekvési program valamennyi olyan jogszabályra hatással lesz, melynek bármely vonatkozása közvetve vagy közvetlenül összekapcsolható a kibocsátás csökkentéssel, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással, a kutatás-fejlesztéssel, gazdasági ösztönzőkkel és mindezek anyagi forrásaival.

Fontos szempont az is, hogy a jelenlegi energiatermelési és felhasználási szerkezet megváltoztatása milyen társadalmi hatásokkal járhat, így különös figyelemmel kell lenni

arra, hogy a korlátozás alá eső fosszilis energiahordozókon alapuló energiatermelés helyébe lépő megújuló energiaforrás kiaknázása során ne romoljon a foglalkoztatottság, ne maradjanak le egyes régiók.

A törvényjavaslat – az útiterv kialakítása során figyelembe veendő - szempontként rögzíti továbbá az áremelkedés lehetőségét, a termelés és fogyasztás jelenlegi szerkezetének átalakítási szükségességét és lehetőségeit, a jelenlegi szerkezetben rejlő energiatakarékossági és hatékonyságjavítási lehetőségeket, az ország számára rendelkezésre álló megújuló energiaforrások elméleti és technikai potenciálját, a megújuló és nem kimeríthető energiaforrásokkal való helyettesítés lehetőségét is.

Az érintett jogszabályok

- 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról
- 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről
- 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
- 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról
- 1997. évi LXXIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
- 1995. évi XCVII. törvény a légiközlekedésről
- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
- 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
- 40/2008. (IV. 17.) OGY határozat a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról

A változás legalapvetőbb iránya

A törvényjavaslat értelmében az alternatív energiaforrások kihasználását fokozottabban kell támogatni, s a fosszilis energiahordozókon alapuló energiatermelés visszaszorítása ugyancsak egyik célkitűzése a javaslatnak.

A törvényjavaslat elfogadása esetén fokozottabb figyelmet kell szentelni az egyes energiatermelési technológiák sajátosságainak, engedélyezésük során valamennyi üvegházhatású gáz kibocsátási potenciálját a lehető legkisebbre kell korlátozni.

Az éghajlatváltozás elleni küzdelemben az energetikai ipar működésének új alapokra fektetése játszik fontos szerepet, mivel az üvegházhatású gázok kibocsátásának körülbelül 45-50%-a ezen ágazatból származik.

A fosszilis tüzelőanyagot használó energiaszektor kibocsátásai az alábbi módon csökkenthetők:

- energiahatékonyság és az energiatakarékosság növelése
- energiahatékonyság és energiatakarékosság növelését lehetővé tevő műszaki feltételek biztosítása
- megújuló energia alkalmazásának ösztönzése, támogatása
- energiaforrás-váltás, azaz az alacsony fajlagos kibocsátású energiaforrások fokozottabb alkalmazása

A törvényjavaslat elfogadása esetén a hazai jogrendszernek szinte valamennyi szegmense érintetté válhat a hosszú távú, gyökeres energia-előállítási, -felhasználási, -megtakarítási struktúraváltás folytán. Azok a mérséklési intézkedések, melyek kizárólag a rövid távú költséghatékonyságot tartják szem előtt, jelentős károkat is okozhatnak, és veszélyeztethetik a hosszabb távú csökkentési célok elérését. Ez a káros hatás különösen a hosszú élettartamú infrastruktúrával kapcsolatos beruházások, (épületek, településtervezés, közlekedési infrastruktúra) vonatkozásában érvényesül.¹⁴

A törvényjavaslat értelmében csökkenteni kell a fosszilis energiahordozók felhasználását, az energia-biztonság szempontjait szem előtt tartva pedig energiaforrás-struktúraváltást kell elérni a hazai energiaszektorban. Mivel a klímaváltozás által előidézett terhelés csökkentése kizárólag a teljes társadalmi energiafelhasználás csökkentésével valósítható meg, ösztönözni kell valamennyi energia-felhasználót (lakosságit és intézményt egyaránt) a megtakarításra a fogyasztói magatartás befolyásolásán keresztül.

A közlekedési ágazat kibocsátásainak csökkentése tekintetében a környezetkímélő közlekedési módok kerülhetnek előtérbe: személygépjármű helyett tömegközlekedés, azon belül pedig vasúti közlekedés előnyben részesítése. A műszaki fejlesztések mellett szükség van olyan intézkedésekre, amelyek segítségével kibocsátás csökkenés érhető el e szektorban.

A mezőgazdaságban a változás főbb iránya az alacsonyabb vegyszerigényű gazdálkodás elterjesztése, támogatása, továbbá a helyi energiaforrásból származó energia felhasználásának, víztakarékos öntözési megoldások kialakításának ösztönzése. A fosszilis energiák használatának, a metán és más üvegházhatású gáz kibocsátásának csökkentése, a széntárolási lehetőségek átgondolása kerülhet a mezőgazdaságot érintő jogi intézkedések középpontjában.

A hulladékgazdálkodási tevékenységeket illetően az újrahasznosításnak és a megelőzésnek, illetve az e tevékenységek során keletkező üvegházhatású metángáz légkörbe való kijutása megakadályozásának kell előtérbe kerülnie. Ugyanakkor fontos szerepet kaphat e gázok alternatív energiaforrásként való felhasználása.

A javaslat e szakaszának utolsó bekezdése a változás konkrét irányát is megjelöli a jogalkotó számára annyiban, hogy a kitűzött kibocsátás-csökkentési célok teljesítésének az érintett ágazatonkénti és üvegházhatású gázonkénti bontású számszerű megosztását külön jogszabályra bízta.

A jogszabály	
száma	címe
1995. évi LIII. törvény	a környezet védelmének általános szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Környezetvédelmi törvény az éghajlatváltozás elleni küzdelem tekintetében nem tartalmaz különösebb kitétele, egyedül a települési környezetvédelmi programok tartalmi követelményeinek vonatkozásában, a 48/E. § (2) bekezdésében említi lehetőségként, hogy e dokumentum – a település adottságaival, sajátosságaival és gazdasági lehetőségeivel összhangban – tartalmazhatja az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésével, az éghajlatváltozás várható helyi hatásaihoz való alkalmazkodással kapcsolatos feladatokat és előírásokat. A törvényjavaslat elfogadása az éghajlatvédelmi célok konkrét megfogalmazását, ilyen irányú rendelkezések beépítését eredményezheti a Környezetvédelmi törvénybe, beleértve ebbe akár az alapelvek, értelmező rendelkezések bővítését, illetve a környezeti elemek egységes védelméről szóló előírások kiegészítését is. A Környezetvédelmi törvény 13. § (1) bekezdése értelmében minden környezeti elemet önmagában, a többi környezeti elemmel alkotott egységben és az egymással való kölcsönhatás figyelembevételével kell védeni. Igénybevételüket és terhelésüket ennek megfelelően kell szabályozni. A Környezetvédelmi törvény alkalmazásában környezeti elemnek minősül a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői. Az üvegházhatású gázok kibocsátásának jelentősége elsősorban és közvetlenül a levegő védelmével kapcsolatban jelenik meg, azonban valamennyi környezeti elem érintette e változásoknak és káros folyamatoknak, s az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásával a Környezetvédelmi törvény általános jellegű előírásai is bővíülhetnek az éghajlatváltozás elleni fellépés erőteljesebb hangsúlyozásával mind alapvető szinten, mind a részletesebb szabályozást tekintve. A környezetvédelmi jogban a törvényjavaslat rendelkezései nyomán szigorú korlátozások és tilalmak jelenhetnek meg arra nézve, hogy nem vagy csak jóval szűkebb körben adható engedély arra a technológiára, mely nem felel meg a kibocsátás-csökkentésre vonatkozó követelményeknek, mely hátráltathatja a törvényjavaslatban rögzített célkitűzések megvalósítását.	

A jogszabály	
száma	címe
2007. évi LXXXVI. törvény	a villamos energiáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A villamos energia megújuló forrásokból való előállításának ösztönzése megjelenik a villamos energiáról szóló törvényben azzal, hogy 9. § (1) bekezdésében kimondja, a környezet és a természet védelme, a felhasználók ellátása, az elsődleges energiaforrások felhasználásának megtakarítása, valamint a felhasználható energiaforrások bővítése érdekében elő kell segíteni a megújuló energiaforrás, a hulladék, mint energiaforrás, valamint a kapcsoltan termelt villamos energia felhasználását. A törvény értelmében saját üzleti kockázatára - a néhány jogszabályban foglalt eltéréssel - bárki létesíthet új termelő kapacitást a jogszabályokban meghatározottak szerint. A törvény által meghatározott egyes tevékenységeket (pl.: 50 MW és az ezt meghaladó teljesítőképességű erőmű létesítése, villamosenergia-termelése, valamint az erőmű külön jogszabályban meghatározott módon történő bővítése, teljesítményének növelése, illetve csökkentése, villamosenergia-termelésének szüneteltetése, megszüntetése, a villamos energia átvitele és a villamosenergia-rendszer irányítása (átviteli rendszerirányítás), a villamos energia elosztása, stb.) kizárólag a Magyar Energia Hivatal engedélyével lehet végezni. A Hivatal az engedélyt köteles kiadni, ha az engedély iránti kérelem a jogszabályokban meghatározott követelményeknek megfelel, az engedély kiadását megtagadja azonban, ha a jogszabályi előírások nem teljesülnek, jogszabályi feltételek hiányoznak, illetőleg a kérelmező nem rendelkezik a külön jogszabályokban meghatározott engedélyekkel. Meg kell tagadni a Hivatalnak az engedély kiadását – többek közt – akkor is, amennyiben a kérelemben foglaltak nem állnak összhangban az új termelői kapacitások, illetve az erőművek létesítésére vonatkozó jogszabályi, illetve energiapolitikai követelményekkel, különös tekintettel a 78. §-ban meghatározott szempontokra, valamint az elsődleges energiaforrások 79. § szerinti jogszabályban történő korlátozására, illetve, ha a kérelemben szereplő tevékenység folyamatos, hosszú távú ellátásához a kérelmező nem rendelkezik a külön jogszabályban meghatározott pénzügyi-gazdasági, műszaki feltételekkel és eszközökkel, szakszemélyzettel, illetőleg nem felel meg az energiahatékonysági követelményeknek. A 78. § értelmében új termelői kapacitások engedélyezése során átlátható módon, az egyenlő bánásmód követelményét betartva, a következő szempontok érvényesítésével kell eljárni: a) a villamosenergia-rendszer és elemeinek biztonsága; b) a közegészség és a közbiztonság védelme; c) a környezet és természet védelme; d) helykiválasztás;	

- e) energiahatékonyság javítása;
- f) megújuló energiaforrások elsőbbsége;
- g) fejlett műszaki megoldások alkalmazása;
- h) a villamosenergia-ellátás biztonsága;
- i) a felhasználók védelme.

Az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása következtében előálló strukturális változások ezen szempontok bővítését is eredményezhetik a fosszilis energiahordozók felhasználásának visszaszorítását illetően, akár akként, hogy ezek felhasználását drasztikusan lecsökkentik, vagy az új létesítmények tekintetében akár meg is tiltják.

Az ország villamosenergia-ellátási egyensúlyának, egyes energiaforrásokkal való biztonságos ellátásának veszélyeztetése esetén, valamint az energiapolitika, ezen belül a célul tűzött elsődleges energiaforrás összetétel érvényesítése érdekében az érintett miniszter külön jogszabályban elrendelheti valamely elsődleges energiaforrás felhasználásának az új termelő kapacitások engedélyezése során történő korlátozását, és meghatározhatja annak mértékét és időtartamát.

A törvényjavaslat elfogadása az energiapolitikai irányvonalakat jelentős mértékben befolyásolná, így e jogalkotói felhatalmazás értelmében az elsődleges energiaforrások közül a fosszilis energiahordozók felhasználásának az új termelő kapacitások engedélyezése során történő korlátozása, mértékének és időtartamának behatárolása is megjelenhet miniszteri rendeletek formájában.

A jogszabály	
száma	címe
1995. évi XCVII. törvény	a légi közlekedésről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A légi közlekedési szektor működése során kibocsátott üvegházhatású gázok mennyisége és annak csökkentése nem elhanyagolható a kibocsátás-csökkentési célok elérése kapcsán. A légi közlekedésből származó kibocsátás az Európai Unióban az összes emisszió 3%-ára tehető, de a mennyisége rohamosan növekszik; az utóbbi húsz évben 87%-kal növekedett. A Kiotói Jegyzőkönyv előírásai csak az országokon belüli légi közlekedés emisszióját szabályozzák, a nemzetközi légi közlekedésre nem vonatkoznak. A kibocsátások visszaszorítása érdekében a légi közlekedésből származó károsanyag-kibocsátás további növekedését is célszerű lenne korlátozni, s ennek érdekében a Légi közlekedési törvényben akár műszaki-technológiai követelményeket rögzíteni a gépek légi alkalmassága vonatkozásában.	

A jogszabály	
száma	címe
1988. évi I. törvény	a közúti közlekedésről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A fenntarthatóbb közlekedési módok támogatása rendkívüli fontosságot nyer az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésében. A szemléletváltás elősegítése során, mely a személygépjárművekről a tömegközlekedésre való áttérést, a környezetbarát technológiával működő járművek előnyben részesítését jelenti elsősorban, a bio-üzemanyagok felhasználása ösztönzésének is fokozottabban kell megjelennie, amennyiben a törvényjavaslat elfogadást nyer és életbe lép. A magyar közlekedéspolitika kialakítása és végrehajtása során biztosítani kell az energiapolitikával való összhangot, így különösen figyelembe kell venni a közlekedési célú energiaigények, üvegházhatású gáz- és károsanyag-kibocsátások növekedési üteme visszafogásának szükségességét, valamint a megújuló forrásokból előállított üzemanyagok felhasználási arányának növekedési lehetőségeit. Az üzemanyagok, illetve a gépjárműveknél alkalmazott technológiák klímabaráttá tételének, a kutatási eredmények hatékonyabb felhasználásának követelménye a Közlekedési törvényben is megfogalmazást nyerhet. Az általános szabályok között az éghajlatváltozás elleni küzdelem jegyében az üvegházhatású gázok kibocsátásának visszaszorítása is szerepeltethető, ugyanakkor a közúti járművek üzemeltetésének műszaki feltételei között is megjeleníthetők olyan alapkövetelmények, melyek kifejezetten tiltják vagy szigorúbban korlátozzák az ezen anyagokat kibocsátó gépjárművek használatát.	

A jogszabály	
száma	címe
2000. évi XLIII. törvény	a hulladékgazdálkodásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Hazánk teljes üvegházhatású gázkibocsátásának közel 7%-a a hulladékgazdálkodási, valamint a szennyvízkezelési tevékenységekből származik, mely kibocsátást a hulladék bomlási folyamatából származó, valamint a szennyvízkezelés során képződő metán teszi ki. A metán megfelelő kezelésével nemcsak a környezetbe jutás megakadályozása érhető el, hanem a hasznosításával jelentős mennyiségű fosszilis energiaforrás felhasználás váltható ki. A Nemzeti Éghajlatváltozási Program szerint a helyzet javulása várható, mivel az uniós jogszabályoknak megfelelően 2009-ig körülbelül 130 hulladéklerakót kellett bezárni, és a tervezett intézkedéseknek megfelelően a tovább működő létesítményeknél is számottevően csökken a lerakókba kerülő szerves anyag mennyisége. A bezárt vagy bezárásra kerülő hulladéklerakóknál a képződő üvegházhatású gázok összegyűjtésére is lehetőség van, s az összegyűjtött gáz elfáklázásával vagy	

energetikai hasznosításával elkerülhető a metán légkörbe kerülése, a depógáz üzemanyagként vagy fűtőanyagként mint alternatív energiaforrás szolgálhat.

A szennyvízkezelés során keletkező szennyvíziszapból kinyerhető metán ugyancsak használható alternatív energiaforrásként is, azonban e célra inkább a nagyobb városok, illetve az 50 ezer lakos-egyenértéknél nagyobb (szennyvíz)agglomerációk szennyvíztisztítói, valamint a szennyvíziszap agglomerációk térségi iszaphasznosító művei alkalmasak költséghatékonysági okokból.

A hulladékok hasznosítása fontos eszköze az éghajlatváltozás elleni küzdelemnek, mivel ezáltal jelentős mennyiségű energia takarítható meg, illetve ez az egyik módja a technológiai eredetű kibocsátások csökkentésének. Az előállításukban, illetve használatukat követően kevesebb hulladékkal járó termékek előnyben részesítése, a hulladékok újrahasznosítása tehát az energiatakarékosság révén járul hozzá az éghajlatváltozás folyamatának lassításához.

Jelenleg a Hulladékgazdálkodási törvény 4. számú melléklete tartalmazza a hulladékhasznosítást szolgáló műveleteket, melyeket kizárólag az ember egészsége és az épített és természeti környezet veszélyeztetése kizárásával végezhetők. Ilyen műveletként tartja számos a jogszabály a gyűjtött hulladék fűtőanyagként történő felhasználását vagy más módon energia előállítását.

A törvényjavaslat elfogadásával a hulladékok bomlása során, illetve a szennyvíziszapból nyerhető gázok energiaforrásként való felhasználásának hangsúlyosabb megjelenítése, ösztönzése várható.

A jogszabály	
száma	címe
2007. évi CXXIX. törvény	a termőföld védelméről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A kibocsátás-csökkentés kapcsán rendkívül fontos szerepet játszanak azok a természetes nyelők, melyek a levegőből kivonják a szén-dioxidot, csökkentve ezáltal az éghajlatváltozás kockázatát, illetve bekövetkezésének folyamatát lassítják. E szerepe miatt is fontos a természetes felszínborítottság növelése, megőrzése.	
A javaslatban megfogalmazott kibocsátás-csökkentési mennyiségek vonatkozásában a nyelők által kivont üvegházhatású gázok mennyiségét is figyelembe kell venni, ugyanakkor a mező- és erdőgazdasági szektor modernizálása, megújuló, alternatív energiaforrásokkal való működtetése is az éghajlat védelmét szolgálhatják.	
A törvényjavaslat prioritásai, s egyúttal – a javaslat elfogadása esetén – a változások lehetséges irányai a Termőföldtörvényben:	
- a külterület belterületbe vonásának, beépíthetőségének szigorú korlátozása	

- kompenzációs intézkedések előírása
- a mezőgazdasági területek alternatív hasznosításának lehetővé tételével a mezőgazdaság újrastukturálásának a támogatása révén jelenhetnek meg, vagy éppen
- a földterület engedély nélküli más célú hasznosítása esetén az eredeti állapot helyreállítása mellett

a jelenleginél jóval nagyobb földvédelmi bírság kiszabásával segíthető elő a klímavédelmi célok megvalósulása a mezőgazdaságban.

A jogszabály	
száma	címe
2009. évi XXXVII. törvény	az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az Erdőtörvény célja, hogy az erdő és a társadalom viszonyának szabályozásával, kiemelten a fenntartható erdőgazdálkodás feltételeinek meghatározásával biztosítsa az erdő, mint a természeti tényezőktől függő és az emberi beavatkozásokkal érintett életközösség és élőhely fennmaradását, védelmét, gyarapodását, továbbá az erdő hármaskörű funkciójának, azaz a környezetre, társadalomra, valamint a gazdaságra gyakorolt hatásának kiteljesedését, és ezzel kiemelten hozzájáruljon – többek között – a klímaváltozás hatásainak csökkentéséhez. Az erdők egészségi állapotának általános romlása, az ember okozta környezetszennyezés és klímaváltozás komplex hatásai miatt a környezetkímélő gazdálkodás követelményeinek és a proaktív erdővédelemnek kell érvényesülnie a korszerű szabályozásban. A törvényjavaslat elfogadása esetén előtérbe kerülhet az Erdőtörvénynek a klímavédelmi szempontok figyelembevételével történő módosítása. Az Erdőtörvény kapcsán több kritika is megfogalmazódott, elsősorban az erdőtermészetesség-csökkenés és a tarvágás, illetve véghasználat engedélyezésének szabályozatlansága kapcsán. További kritikája az új Erdőtörvénynek, hogy a korábbi Erdőtörvényt ugyan teljességgel hatályon kívül helyezte, azonban rendelkezéseit számos kérdésben nem helyettesítette új szabályozással, ezzel <i>ex lex</i> állapotot teremtve az erdőgazdálkodásban és az erdő társadalmi funkcióinak megőrzésében¹⁵. Mivel az erdők, mint szén-dioxid nyelők kiemelt szerepet játszanak az éghajlatváltozás elleni küzdelemben, e hiányosságok kiküszöbölése még inkább szükségessé válik. Az erdőterületek megővése, növelése, az erdők természet- és környezetvédelmi, szociális, közjóléti és gazdasági szerepének fokozása, a foglalkoztatottság javítása a vidéki területeken és nagy biodiverzitású természetes erdők kialakítása elsődleges feladat az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése mellett. Az erdőtelepítések ütemének	

¹⁵ <http://jno.hu/hu/?&menu=jogszabaly&doc=20090917>

fenntartása során különös figyelmet kell fordítani a természet-közeli erdőgazdálkodás szempontjainak érvényesítésére, illetve előnyben kell részesíteni az őshonos fajok alkalmazását.

A jogszabály	
száma	címe
1997. évi LXXIII. törvény	az épített környezet alakításáról és védelméről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az energiahatékonyság, az energia-megtakarítás növelésének prioritása az épületek kapcsán is fontos változtatási lehetőséget jelentenek. Az épületek energiaigénye a teljes uniós energiaszükséglet 40%-át teszi ki, miközben energiafogyasztás-csökkentési potenciáljuk akár ennek kétharmada is lehet. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásával az Építési törvény módosítása is napirendre kerülhet, ugyanis a kibocsátások csökkentése, a klímaváltozás kockázatainak mérséklése érdekében figyelemmel kell lenni a már említett nagyságrendű energiapazarlásra. Az építési folyamat szabályozásában gondoskodni kell arról, hogy az épületek tervezése során jobban érvényesüljenek az energetikai szempontok, és javuljon a világító-, fűtő-, hűtő- és melegvízrendszerek hatékonysága. Ez a változtatás, az épületekkel szemben támasztott energiahatékonysági követelmények törvényi szinten való megjelenítése azonban nem kizárólag a tervezési és engedélyeztetési fázisban jelentkezne, hanem a megvalósítás ellenőrzését, illetve differenciált szankciók kiszabását is jelentené az energiahatékonysági követelményeknek meg nem felelő épületek tekintetében. Az épített környezet megóvása és jó műszaki állapotának fenntartása körében is elképzelhető a jogszabály módosítása azzal, hogy az energia-hatékonysági megfelelés követelménye hosszú távú tervezéssel és fokozatosan a régebbi épületek vonatkozásában számon kérhető legyen.	

A jogszabály	
száma	címe
40/2008. (IV. 17.) OGY határozat	a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A 40/2008. (IV. 17.) OGY határozat – mint az állami irányítás egyéb jogi eszköze – fontos szerepet játszik az éghajlatváltozás elleni küzdelemben, mivel a Kormány számára kijelöli azokat az irányvonalakat, melyeket a benne meghatározott időszakban követnie kell. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásával rögzített csökkentési célok elérése érdekében az alapvető szerkezet- és modellváltással együtt járó intézkedések hozhatnak értékelhető eredményt.	

Az OGY határozat az energiapolitika elsődleges céljaként az ellátás biztonságát, a versenyképességet és a fenntarthatóságot jelöli meg. Előírja ugyanakkor azt is, hogy az energiapolitikának a fajlagos energiafelhasználás csökkentésén, a megújuló energiaforrások és a hulladékból nyert energia arányának - Magyarország természeti adottságaival és a lakosság teherbíró képességével összhangban álló - növelésén, környezet- és természetbarát technológiák fokozatos bevezetésén keresztül hozzá kell járulnia a fenntartható fejlődéshez.

A határozat hangsúlyozza az energiapolitika és klímapolitika közötti összhang fontosságát. A törvényjavaslat elfogadásával, melynek 4. §-a tartalmazza a konkrétan számszerűsített kibocsátás-csökkentési célokat, a jogalkotónak figyelemmel kell lennie ezen vállalatok magyar gazdaságra gyakorolt energia-ellátásbiztonsági, gazdasági és versenyképességi hatásaira is.

Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését több, egymással párhuzamosan és egymással összefüggésben érvényesülő stratégia alkalmazásával lehet elérni. Ide tartozik az energiahatékonyság növelése, továbbá a megújuló energiaforrások felhasználásának ösztönzése is.

Az OGY határozat 12. pontja tartalmazza a Kormány számára energiapolitikai téren végrehajtandó jogszabály-előkészítői és alkotói feladatait, melyekben rögzítésre kerültek a megújuló energiaforrások alkalmazásának bővítése, az energiahatékonyság növelése is. Az OGY határozat 12. pont e) alpontja alapján a Kormánynak figyelemmel kell kísérnie a nagyhatékonyságú kapcsolt energiatermelés támogatási szabályrendszerét, valamint a megújuló energiaforrások és a hulladékból nyert energia alkalmazásával kapcsolatos jogszabályi környezetet. A törvényjavaslat elfogadásával nem csupán a támogatásrendszer és a hulladékból nyert energia alkalmazása jogszabályi környezetének figyelemmel kísérése, de felülvizsgálata, és a klímavédelmi célokkal összhangban való átalakítása is szükségessé válhat.

Az éghajlatváltozás társadalmi okainak kezelése

6. § (1) Átfogó, integrált szabályozó- és érdekeltiségi rendszert kell létrehozni annak érdekében, hogy a környezetet jelentősen terhelő, az éghajlatváltozáshoz hozzájáruló társadalmi hajtóerők mérséklődjenek, és a mérséklődés üteme összhangban legyen az üvegházhatású gázok kibocsátás-csökkentésére vonatkozó, illetve a fosszilis energiaforrás-csökkentési célokkal. Az integrált szabályozórendszer a termelés, fogyasztás és életvitel szerkezetének olyan irányú átalakítását segíti elő, amely megfelel a hivatkozott céloknak.

(2) Az integrált szabályozórendszer megalkotásakor az alábbi szempontokat kell figyelembe venni:

a) Az eszközrendszer hatása terjedjen ki minden fosszilis energia-felhasználóra, különös figyelemmel a jelentős mennyiségű fosszilis energiaforrást felhasználó és jelentős üvegházhatású gázkibocsátással jellemzett ágazatokra;

b) A csökkentést az igazságos és méltányos teherviselés szellemében kell végrehajtani, és a fogyasztáscsökkentési célokat ennek megfelelően szétosztani;

c) Az egyes ágazatok számára, összhangban a fosszilis energiafelhasználás csökkentésének célkitűzéseivel, kötelező és ütemezett csökkentési célokat kell meghatározni;

d) Az eszközrendszer járuljon hozzá a természeti erőforrások valós értékének megfelelő árazásához, ahhoz, hogy a társadalom reális értéken, a külső költségeket is figyelembe véve kezelje a fosszilis energiaforrásokat, és szembesüljön azzal, hogy azok készletei végesek;

e) A csökkentési célokat az optimálisan lehetséges leghosszabb távra és a térségi fejlettségi különbségek figyelembe vételével oly módon kell meghatározni, hogy az élethez szükséges szükségletek kielégítésére irányuló társadalmi célok ne sérüljenek;

f) A csökkentési célok teljesíthetősége érdekében — hasonlóan az EU kibocsátási egységkereskedelmi rendszeréhez — a fosszilis energiafelhasználási egységek kereskedelmi rendszerére és annak intézményeire javaslatot kell tenni;

g) Ösztönözni kell az energiatakarékosságot, az energiahatékonyság javítását, és pozitívan ösztönözni a megtakarításra hajlandó fogyasztókat;

h) Segítse elő az eszközrendszer a közlekedési és szállítási igények csökkenését, különösen kiegyenlített területfejlesztéssel, a helyi kereskedelem és munkahelyteremtés előmozdításával, valamint az info-kommunikációs rendszerek fejlődésének és használatának szorgalmazásával;

i) A szabályozás járuljon hozzá, hogy a megújuló energiaforrások felhasználásának részaránya a nemzetközi megállapodásokban előírt mértékben növekedjen.

(3) Az (1)-(2) bekezdésben hivatkozott integrált szabályozórendszert — beleértve a szükséges pénzügyi támogatási eszközöket is — külön jogszabály szabályozza.

Áttekintés

A törvényjavaslat 6. §-a az egyik leginnovatívabb része a tervezetnek, és tartalmát tekintve ez hordoz a legnagyobb rugalmasságot a későbbi gyakorlati megvalósításra nézve. Az alapgondolat egy olyan szabályozási alrendszer létrehozása, ami ötvözi az

igazgatási szemléletű szabályozást a közgazdasági szemléletű magatartás-befolyásolással; ez mutatkozik meg a szövegben ott, ahol az „szabályozó- és érdekeltégi rendszer”-ről beszél.

Csupán a rendszer céljának *prima facie* olvasata révén nem tudjuk meghatározni, hogy az miként fog kinézni, holott számos szakmai vitában, amely az előkészítést előzte meg, szóba került ennek a rendszernek a mibenléte. Az alapvető vonását abban a célban ragadhatjuk meg, miszerint „a termelés, fogyasztás és életvitel szerkezetének [...] átalakítását” irányozza elő. Ezáltal nem a klímaváltozás hatásait akarja mérsékelni, hanem azt akarja elérni, hogy az „éghajlatváltozáshoz hozzájáruló társadalmi hajtóerők mérséklődjenek”. E két cél kombinációjából egy igen erős társadalom-reformáló szándék bontakozik ki, melynek fő csapásiránya a megújuló energiák használatára való igen erős ösztönzés, és annak felismerésére való inspirálás, hogy a jelenlegi életmód (mind termelési, mind fogyasztási oldalról) sem hosszú távon, sem a Föld népességének többségére nézve nem fenntartható.

A legfontosabb jogi problémát itt az jelenti majd, hogy amikor az elvek és célok a gyakorlatba átültetésre kerülnek, hogyan biztosítjuk egyszerre az emberi, állampolgári jogok érvényesülését és a bevezetett rendszer hatékonyságát. Ezek azok a kérdések, amiket egyfelől alkotmányossági szempontból, másfelől a praktikum oldaláról kell megközelítenünk.

A (2) bekezdés megadja azokat a szempontokat, amiket a rendszer megalkotásakor figyelembe kell venni, ezáltal felvillantja azokat a jogterületeket is, ahol a rendszer felállása változást hoz vagy hozhat. Ezek egy részéről már volt szó az elvek tárgyalása során, a többiről alább teszünk említést.

Az érintett jogszabályok

- 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról
- 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
- 2005. évi XV. törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről
- 2003. évi LXXXVIII. törvény az energiaadóról
- 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 54/2008. (III. 20.) Korm. rendelet az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia fajlagos értékének, valamint az értékszámítás módjának meghatározásáról
- 323/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény végrehajtásának egyes szabályairól

- 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtásáról
- 266/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet a nemzetközi kombinált árufuvarozást elősegítő kedvezményekről
- 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet a lakáscélú állami támogatásokról
- 105/1996. (VII. 16.) Korm. rendelet az energiamegtakarítást eredményező épületfelújítások támogatásáról
- 29/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet a földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó árak képzéséről
- 6/2008. (III. 7.) GKM rendelet a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium egyes fejezeti kezelésű előirányzataiból finanszírozott, állami támogatásnak minősülő felhasználások általános szabályairól
- 40/2008. (IV. 17.) OGY határozat a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról
- 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról
- 19/2004. (III. 26.) OGY határozat a 2003-2015-ig szóló magyar közlekedéspolitikáról
- 1076/2010. (III. 31.) Korm. határozat Magyarország Módosított Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervéről
- 1107/1999. (X. 8.) Korm. határozat a 2010-ig terjedő energiatakarékossági és energiahatékonyság-növelési stratégiáról

A változás legalapvetőbb iránya

A legfontosabb változás, amit a törvényjavaslat el akar érni, az a fosszilis energiahordozók felhasználási arányának lépcsőzetes csökkentése, majd Magyarországnak egy karbon-semleges gazdasági és fejlődési pályára állítása. Tulajdonképpen ez képezi a teljes tervezet egyik fő pillérét, amin belül a 6. § az, ami ennek egyik megoldási módját részletezi. A szakasz különlegessége, hogy ezt nem a kibocsátás korlátozásával vagy a szén-olaj-földgáz árának megdrágításával, hanem az összes fosszilis energiahordozó használatának mérséklésével és korlátozásával kívánja elérni.

Ebből fakad a változás és a jogrendszerre gyakorolt hatás legalapvetőbb jellemzője: a felhasználást korlátozza, az input-oldalt szabályozza, és ezáltal az egyes termelői és fogyasztói döntések elé állít korlátot. A részletszabályokat a törvényjavaslat ismét továbbutalja későbbi jogalkotásra.

Itt kell kitérnünk az (1) bekezdésnek a jogra gyakorolt hatására, tekintve, hogy az semmilyen konkrét jogszabályhoz nem köthető. A törvényjavaslat az alábbiak szerint fogalmaz

6. § (1) Átfogó, integrált szabályozó- és érdekeltégi rendszert kell létrehozni annak érdekében, hogy a környezetet jelentősen terhelő, az éghajlatváltozáshoz hozzájáruló társadalmi hajtóerők mérséklődjenek, és a mérséklődés üteme összhangban legyen az üvegházhatású gázok kibocsátás-csökkentésére vonatkozó, illetve a fosszilis energiaforrás-csökkentési célokkal. Az integrált szabályozórendszer a termelés, fogyasztás és életvitel szerkezetének olyan irányú átalakítását segíti elő, amely megfelel a hivatkozott céloknak.

Nem jogászok számára is érezhető, hogy az itt megfogalmazott változásokat a jogalkotó mélyrehatóan szánja, ami nem vitásan felvet alkotmányossági kérdéseket. Érintett jogszabály lehet-e ezért az Alkotmány? Nos, az Alkotmányban számos alapjog és állami feladat rögzítésre került, mégis az a véleményünk, hogy nem fogja érinteni az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása. Ennek oka kettős. Egyfelől bár az Alkotmány tételes szövege az Országgyűlés által módosítható, mégis létezik egyfajta „láthatatlan Alkotmány”, ahogy azt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta egyik első, nagy visszhangot kapott, a halálbüntetést eltörlő határozatában.

„Ebben az értelmezésben az Alkotmány egésze a kiindulópont. Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint „láthatatlan alkotmány”, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe. Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásában szabadságot élvez, amíg az alkotmányosság fogalmának keretén belül marad.”¹⁶

Így tehát az Éghajlatvédelmi kerettörvény egyrészt nem módosítja az Alkotmány tételes szövegét, másrészt nem jelent eltérést az alkotmányosság tágan vett fogalmától, így nem von maga után ezen a téren sem változást.

Másfelől legyen bár még annyira mélyreható is a változás, amit az Éghajlatvédelmi kerettörvény elérni kíván, ez olyan életviszonyokat érint, amikre nézve Alkotmányos garancia nincs. Az egyik legfontosabb érték, amit az Alkotmány véd, az az emberi élet és annak méltósága. Ha ezeket veszély fenyegeti, az államnak közbe kell lépnie és meg kell védenie ezeket az esetleges támadástól (és természetesen tartózkodnia kell attól, hogy maga megsértse ezeket az értékeket). Jelenünk termelési és fogyasztási szerkezete, a mód, ahogy élünk, azonban nem az Alkotmány által garantált. A fogyasztás, nem beszélve a mai mértéktelen fogyasztásról, nem emberi jog. Az emberi méltóságot és életet nem fenyegeti a fogyasztás korlátozása, ha rendelkezésre állnak a szükségletek kielégítésére az elérhető és reális alternatívák. Tegyük hozzá, ami az életet és annak

¹⁶ 23/1990. AB határozat

méltóságát legjobban fenyegeti, az inkább a fogyasztás maga, mely feléli a környezeti javakat. Így tehát a törvényjavaslatba foglalt korlátozó intézkedések alkotmányos alapon megindokolhatók, nem vonják magukkal az Alkotmány módosítását, és megfelelő módon történő bevezetésük esetén nem ütköznek az emberi jogok védelmébe. Ahogyan ezt egy korábbi tanulmányunkban kifejtettük:

„A Magyar Köztársaság Alkotmánya az egészséges környezethez való jogból fakadóan védelemben részesíti az élet természeti alapjait, a természeti erőforrásokat. Az Alkotmánybíróság elismeri és tekintettel van a természeti erőforrások sajátos tulajdonságaira, így a talaj kapcsán kimondta, annak véges jóság volta, nélkülözhetetlensége, megújuló képessége, különleges kockázatérékenysége indokolhatja (tulajdonosi) jogok korlátozását. Az élethez való jogból fakadóan az állam kötelezettsége az emberi élet és létfeltételeinek védelme. A természeti erőforrások megóvására irányuló szabályozás (adott esetben erőforrás felhasználási keretek kiosztása révén), mely mind a jelen, mind a jövő generációk érdekeit szem előtt tartja, nem korlátozhatja aránytalan módon az élethez való jogot, azaz nem veszélyeztetheti a jelen generáció létfeltételeit. A szabályozás csak abban az esetben felel meg az alkotmányosság követelményének, ha az Alkotmánybíróság szükségességi/arányossági vizsgálata szerinti feltételek teljesülnek és nem ütközik a diszkrimináció tilalmába. Álláspontunk szerint tehát helye lehet a magyar jogrendszerben egy erőforrás felhasználást korlátozó kvótarendszernek, ha annak elemeit, feltételeit körültekintően, az Alkotmány rendelkezéseire figyelemmel dolgozza ki a jogalkotó.”¹⁷

A törvényjavaslat 6. § (2) bekezdése szerint

a) Az eszközrendszer hatása terjedjen ki minden fosszilis energia-felhasználóra, különös figyelemmel a jelentős mennyiségű fosszilis energiaforrást felhasználó és jelentős üvegházhatású gázkibocsátással jellemzett ágazatokra;

A jogszabály					
száma			címe		
2005. évi XV. törvény			az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről		
A jogszabályra gyakorolt hatás					
Az Európai Unió kibocsátási egység kereskedelmi rendszerében, az EU ETS-ben azok az ágazatok vesznek részt, amelyek a leginkább hozzájárulnak az üvegházhatású gázok légkörbe történő kibocsátásához és így az antropogén eredetű éghajlatváltozáshoz. Ezek az alábbiak a törvény 1. sz. melléklete szerint:					
-	Tüzelőberendezések	20	MWth-ot	meghaladó	bemenő

¹⁷ dr. Berki Zsuzsanna

hőteljesítménnyel (kivéve a veszélyes hulladék- és településhulladék-égető létesítményeket, valamint az atomerőművekben szükségáramforrásként használt dízelgenerátorokat)

- Ásványolaj-feldolgozás
- Kokszolás
- Fémércek (beleértve a szulfidércet) pörkölése és zsugorítása
- Vas vagy acél termelése (elsődleges vagy másodlagos olvasztás), beleértve a folyamatos öntést is 2,5 tonna/óra kapacitás felett
- Cement-klinkernek forgókemencében történő gyártása 500 tonna/nap termelési kapacitáson felül
- Mésznek forgókemencében történő gyártása 50 tonna/nap kapacitáson felül
- Egyéb égetőkemencékben 50 tonna/nap kapacitáson felül
- Üveg gyártása, beleértve az üvegszálat is, 20 tonna/nap olvasztókapacitáson felül
- Tetőcserepek, téglák, tűzálló téglák gyártása 75 tonna/nap termelési kapacitáson felül és/vagy ahol a kemence térfogata 4 m³ és abban az árusűrűség a 300 kg/m³-t meghaladja
- Csempék, kőárúk vagy porcelánok gyártása 75 tonna/nap termelési kapacitáson felül és/vagy ahol a kemence térfogata 4 m³ és abban az árusűrűség a 300 kg/m³-t meghaladja
- Az alábbi termékek gyártása:
 - o faanyagból származó pép (cellulóz) vagy egyéb szálas anyagok
 - o papír és karton 20 tonna/nap termelési kapacitáson felül

A törvényjavaslat átfogó szövegének elfogadása esetén természetesen nem arról lenne szó, hogy az EU ETS alá tartozó ágazatok köre bővülne, mivel az Éghajlatvédelmi kerettörvény egy ettől eltérő szemlélettel kíván szabályozni, és nem célja az EU ETS rendszer átültetése. A minden fosszilis energia felhasználóra vonatkozó személyi hatály mellett csupán arról van szó, hogy példálózóan említésre kerültek a legnagyobb kibocsátók, így egy végrehajtási jogszabály (amit a 6. § (3) bekezdése vetít előre) számára kiindulópontként szolgálhat az EU ETS alá tartozó ágazatok meglévő felsorolása.

A törvényjavaslat 6. § (2) bekezdése szerint

- b) A csökkentést az igazságos és méltányos teherviselés szellemében kell végrehajtani, és a fogyasztáscsökkentési célokat ennek megfelelően szétosztani;

A törvényjavaslat ezen rendelkezéséhez nem tudunk tételes jogi szabályt társítani, mivel ilyen jellegű jogintézmény (általános érvényű erőforrás-felhasználás korlátozás) hazánkban még nincs. Itt inkább a fogalom jellemzőit tudjuk elemzés tárgyává tenni, úgy mint az igazságos és a méltányos teherviselés korlátait. Ezzel kapcsolatban analógiával

fordulhatunk az Alkotmánybíróságnak az adózás, mint közteherviselés kérdésében kialakított álláspontjára, ami eklatánsan jelenik meg a társasági adózásról szóló egyik határozatában:

„A közteher (adó) és a közteher viselésére kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyai közötti „megfeleléssel” összefüggő, különböző adójogi szabályozások alkotmányosságát vizsgálva az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában is utalt arra, hogy a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia az állampolgárok (alanyi kötelezettek) jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével. (66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 898.)

Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/I. §-a alapján a házipénztáradó, mint vagyoni típusú különadó szabályozásának az alkotmányosságát vizsgálta, s megállapította, hogy a vizsgált vagyoni típusú különadó (közteher) nem áll közvetlen kapcsolatban az alanyi kötelezettek jövedelmi, illetve vagyoni viszonyaival (helyzetével), s ebből következően nem felel meg az arányos közteherviselés alkotmányi rendelkezésének. (ABK 2006. november, 891, 897.)”¹⁸

A megállapításból az a következtetés vonható le, hogy a törvényjavaslat megvalósítása során ügyelni kell arra, hogy a korlátozás egyrészt arányos legyen a felhasználás adott szintjével, másfelől ne eredményezze a jogalany életvitelének ellehetetlenülését. Ezen iránymutatáson túlmenően a törvényjavaslat nem vált ki konkrét hatást a magyar jogban.

A törvényjavaslat 6. § (2) bekezdése szerint

c) Az egyes ágazatok számára, összhangban a fosszilis energiafelhasználás csökkentésének célkitűzéseivel, kötelező és ütemezett csökkentési célokat kell meghatározni;

A jogszabály	
száma	címe
2005. évi XV. törvény	az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Alapvető, hogy az erőforrások felhasználásának korlátozását nem az EU ETS-t a magyar jogba átültető 2005. évi XV. törvény fogja rendezni, mégis fontosnak tartottuk megemlíteni, mint esetlegesen az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása következtében módosuló jogszabályt. Az Európai Parlament és a Tanács 2009/29/EK irányelve a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztése és kiterjesztése	

¹⁸ 8/2007. AB határozat

tekintetében történő módosításáról (ami egyébként magával fogja hozni a 2005. évi XV. törvény módosulását is) egyik legfontosabb intézkedése, hogy a kiosztható egységek (kvóták) teljes mennyisége EU-szinten évente, lineárisan csökken (1,74%), a villamos energia ágazatban és az új belépőknél pedig megszűnik az ingyenes kiosztás. Mindez természetesen nem váltja ki az input oldali korlátozást, mégis egyfajta szabályozási mintát mutat arra, amit a törvényjavaslat tartalmaz: ágazatokra vonatkozó, kötelező és ütemezett csökkentései célokat. Ez esetben az output oldalról megközelítve, de mégis lehetséges és elfogadott a csökkentés gondolata – amit a törvényjavaslat immár az input oldalon is meg kíván valósítani.

A törvényjavaslat 6. § (2) bekezdése szerint

d) Az eszközrendszer járuljon hozzá a természeti erőforrások valós értékének megfelelő árazásához, ahhoz, hogy a társadalom reális értéken, a külső költségeket is figyelembe véve kezelje a fosszilis energiaforrásokat, és szembesüljön azzal, hogy azok készletei végesek;

A jogszabály	
száma	címe
54/2008. (III. 20.) Korm. rendelet	az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia fajlagos értékének, valamint az értékszámítás módjának meghatározásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
29/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet	a földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó árak képzéséről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A törvényjavaslat elfogadása esetén természetesen közvetlenül nem eredményezné a hivatkozott két jogszabály módosulását, azonban a két norma jó példája annak, hogy a magyar jogban milyen hiányosságok mutatkoznak az erőforrások árazása területén. Az árak képzéséről korábban, az elvek keretében elmondottak természetesen továbbra is igazak, tehát a direkt, numerikus hatósági árképzés alá tartozó termékek száma jelenleg egy, a szolgáltatások száma szintén igen kevés. A szabályozónak azonban ezen felül számos eszköze van az árak kialakításának befolyásolására. Az egyik a közterhek (adók, díjak, járulékok) meghatározása, melynek révén a gazdasági szereplők árképzése és a fogyasztók magatartása befolyásolható. A másik megoldás az árképzés módjának meghatározása, amire jó példa a fenti két jogszabály. Talán nem okoz meglepetést, hogy a kiválasztott két norma egyike sem tartalmaz környezeti szempontokat az ár- vagy érték képzés körében. Az ásványi nyersanyagok és	

a geotermikus energia fajlagos értékének, valamint az értékszámítás módjának meghatározásáról szóló jogszabály a kitermelt nyersanyagok mennyiségének (vagy energiamennyiségének) és értékének szorzatát tekinti alapnak, az értékmeghatározáshoz táblázatot is megad, amiben nem szerepelnek környezeti szempontok. A földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó árak képzéséről szóló jogszabály szerint az ár az alábbi elemekből tevődik össze (3. § (1) bekezdés): a) a földgáz ára, b) a kiegyenlítő elem, c) a nagykereskedői árrés, d) a külön rendelet szerinti rendszerhasználati díjak közül a szállítás és a tárolás díja, e) a mobilgáz-finanszírozási költség, f) a külön rendelet szerinti értékesítési kategóriákra osztott rendszerhasználati díjak közül az elosztás díja, g)...., h) egyetemes szolgáltatói árrés. Itt sincs tehát környezeti szempont az árképzésben. Mind ezt a két jogszabályt, mind egyébként az ár- és értékképzés teljes rendszerét az Éghajlatvédelmi kerettörvény módosítani fogja.

Esetlegesen mintaként szolgálhat a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény, amely 57. § (2) bekezdésében úgy fogalmaz, hogy

a távhő termelésére és szolgáltatására vonatkozó árak (díjak) megállapításánál a következőkre kell tekintettel lenni: [...] c) az árak megállapításánál figyelembe kell venni a kapcsolt és a megújuló energiaforrással történő energiatermelés kimutatható környezetvédelmi és gazdasági előnyeit.

Ez nem elsődlegesen a törvényjavaslat által említett fosszilis energiaforrásokról szól, ám áttételesen kapcsolódik a kérdéskörhöz.

A törvényjavaslat 6. § (2) bekezdése szerint

e) A csökkentési célokat az optimálisan lehetséges leghosszabb távra és a térségi fejlettségi különbségek figyelembe vételével oly módon kell meghatározni, hogy az élethez szükséges szükségletek kielégítésére irányuló társadalmi célok ne sérüljenek;

Megint csak nem találunk egy vagy több olyan konkrét jogszabályt, amit a törvényjavaslat, elfogadása esetén, közvetlenül érintene, hiszen az itt megfogalmazottak inkább alkotmányos elvekként jelentkeznek a jogban. A területi különbségekről és a regionalizmusról már szoltunk az elvek tárgyalása körében, az élethez szükséges szükségletek kielégítésével kapcsolatban pedig szintén kifejtettük álláspontunkat az elvek kapcsán, idézve egy korábban készült tanulmányunk megállapításait.

A törvényjavaslat 6. § (2) bekezdése szerint

f) A csökkentési célok teljesíthetősége érdekében — hasonlóan az EU kibocsátási egységkereskedelmi rendszeréhez — a fosszilis energiafelhasználási egységek kereskedelmi rendszerére és annak intézményeire javaslatot kell tenni;

Ahogy a törvényjavaslat szövege is egyértelműsíti, itt egy teljesen új, más területekhez legfeljebb igen távoli kapcsolódásokkal bíró rendszert kell felépíteni, innovatív módon, előzmények nélkül. Erre a végrehajtási rendeletek szolgálnak, így a kérdésre később térünk vissza.

A törvényjavaslat 6. § (2) bekezdése szerint

g) Ösztönözni kell az energiatakarékosságot, az energiahatékonyság javítását, és pozitívan ösztönözni a megtakarításra hajlandó fogyasztókat;

A jogszabály	
száma	címe
2008. évi XL. törvény	a földgázellátásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
2007. évi LXXXVI. törvény	a villamos energiáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet	a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet	a lakáscélú állami támogatásokról
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
105/1996. (VII. 16.) Korm. rendelet	az energiamegtakarítást eredményező épületfelújítások támogatásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
40/2008. (IV. 17.) OGY határozat	a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
1076/2010. (III. 31.) Korm. határozat	Magyarország Módosított Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervéről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A felsorolt és az energiatakarékosságot és energiahatékonyságot érintő jogszabályok számából is látható, hogy részletekbe menő hatáselemzés nem adható. Alapjában véve nem ez az ok azonban, hanem az, hogy önmagában a törvényjavaslatban megjelenő „ösztönözni kell” kitétel nem fordítható le a gyakorlat nyelvére. Abban biztosak lehetünk, hogy a felsorolt normák valamilyen módon érintve lesznek akkor, ha az Éghajlatvédelmi kerettörvény végrehajtási rendeletei elfogadásra kerülnek. Itt a szakmai anyagok és a korábbi kormányhatározatok és országgyűlési határozatok szolgálhatnak alapul a tervezésben. Ezekben megtalálhatók azok az irányok, amelyek mentén az említett rendelkezés végrehajtása eredményes lehet.	

A törvényjavaslat 6. § (2) bekezdése szerint

h) Segítse elő az eszközrendszer a közlekedési és szállítási igények csökkenését, különösen kiegyenlített területfejlesztéssel, a helyi kereskedelem és munkahelyteremtés előmozdításával, valamint az info-kommunikációs rendszerek fejlődésének és használatának szorgalmazásával;

A jogszabály	
száma	címe
266/2003. (XII. 24.) Korm. rendelet	a nemzetközi kombinált árufuvarozást elősegítő kedvezményekről
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
97/2005. (XII. 25.) OGY határozat	az Országos Területfejlesztési Koncepcióról
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály			
száma	címe		
19/2004. (III. 26.) OGY határozat	a 2003-2015-ig szóló közlekedéspolitikáról	szóló	magyar
A jogszabályra gyakorolt hatás			

A jogszabály			
száma	címe		
1107/1999. (X. 8.) Korm. határozat	a 2010-ig terjedő energiatakarékossági és energiahatékonyság-növelési stratégiáról		
A jogszabályra gyakorolt hatás			
A törvényjavaslatban foglalt igényre a felsorolt jogszabályok nem hiánytalanul reflektálnak, azaz míg a törvényjavaslat a közlekedési és szállítási igények csökkentését tűzi ki célul, addig a vonatkozó normák a problémának ezzel a szegmensével nem foglalkoznak. A közlekedési stratégiák, kedvezményeket nyújtó jogszabályok, stb. mind abból az elvi alapállásból indulnak ki, hogy a közlekedési és szállítási igények jogosak, így azok kielégítése szükséges. Hogy milyen módon, abban már teret engednek a környezeti szempontoknak és megpróbálják elősegíteni a környezetet kevésbé kímélő megoldásokat. Hogy milyen hatásokkal, azt jól szemléltetik azok a statisztikák, melyek az egyéni közlekedés és a közúti árufuvarozás emelkedő részarányát mutatják hosszú évek óta. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény hatása ezen a területen talán a leginkább az lenne, hogy kimondásra kerüljön az OTK-ban: a területfejlesztés egyik feladata a közlekedési igények csökkentése, azaz olyan jellegű területi fejlődés, amely az éppen említett munkahelyteremtéssel, a helyi életlehetőségek fejlesztésével gyakorlatilag szükségtelenné teszi a helyváltoztatást, így nem indukál üvegházhatású gáz kibocsátást. Ennek első lépése lenne az OTK-n belüli ellentmondások feloldása, és a jelenleg egymással ellentétes célok harmonizálása, egyértelmű prioritások meghatározása (pl. míg a III.4. pont szerint „Az ország európai térbe való integrációjának elmélyítése érdekében szükséges a transznacionális közlekedési hálózatok, a határokon átnyúló gazdasági kapcsolatok, intézményi együttműködések bővítése, Budapest nemzetközi szerepkörének erősítése, valamint gazdasági-innovációs kapuszerep kialakítása Délkelet-Európa felé.”, addig a IV.4. úgy fogalmaz, hogy cél „- a közlekedési, infokommunikációs és közszolgáltatási hálózatok kialakítása a környezeti és fenntarthatósági szempontoknak megfelelően”. Amennyiben ez a tisztázás megtörténik, úgy a további ágazati, közlekedési normák (pl. a kedvezmények rendszere) logikusan tudja követni a paradigmaváltást és a megszokott gyakorlat szerint előnyben részesíteni a közösségi közlekedést és a vasúti és vízi áruszállítást – most már egy csökkentett közlekedési és szállítási igényre reagálva.			

A törvényjavaslat 6. § (2) bekezdése szerint

- i) A szabályozás járuljon hozzá, hogy a megújuló energiaforrások felhasználásának részaránya a nemzetközi megállapodásokban előírányzott mértékben növekedjen.

A jogszabály	
száma	címe
2007. évi LXXXVI. törvény	a villamos energiáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
2003. évi LXXXVIII. törvény	az energiaadóról
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
323/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet	az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény végrehajtásának egyes szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet	a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet	a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	

A jogszabály	
száma	címe
6/2008. (III. 7.) GKM rendelet	a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium egyes fejezeti kezelésű előirányzataiból finanszírozott, állami támogatásnak minősülő felhasználások általános szabályairól

A jogszabályra gyakorolt hatás

A nemzetközi megállapodásokként aposztrofált és egyebekben legkonkrétabban az EU jogszabályaiban megjelent arány Magyarország számára kötelező, forrása az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről. Eszerint előírásra kerültek a kötelező nemzeti célértékek a megújulókból származó energia minimális részarányára, a bruttó energiafogyasztáson belül, amelyeket az irányelv 1. sz. mellékletének 'A' része határoz meg; Magyarországnak 2020-ra 13%-ig kell emelnie az arányt. Teljesítési előírás, miszerint tagállami intézkedéseket kell hozni, amelyekkel az 1. melléklet 'B' részében meghatározott ütemtervnek megfelelően, fokozatosan kell az előírt arányt teljesíteni; hazánk esetében ez 2011-2012-ben kb. 6%-os, 2013-2014-ben 6,9%-os, 2015-2016-ban 8,2%-os, 2017-2018-ban pedig 9,95%-os arányt jelent. Az irányelv egyébként a megvalósításra nézve is tartalmaz iránymutatást, miszerint

- 1) a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy engedélyezési, minősítési rendszerük ne korlátozza aránytalanul a megújulókból való energiatermelést, annak szállítását és elosztását, illetve a biomassza energetikai átalakítását, ennek módja: gyors, koordinált és átlátható ügyintézés, tájékoztatás, kisebb projektekre egyszerűsített eljárás, stb.
- 2) a műszaki követelmények szabványosítása (EN szabványra hivatkozás, öko-címke alkalmazása, illetve a belső piacot nem korlátozó, nemzeti szabványok)
- 3) a megújulókból származó energia használatának feltételeinek megteremtése a település- és területrendezési tervezésben, építésügyben (az építésügyi szabályozásban, engedélyezésben egyaránt)
- 4) új vagy felújítás alatti épületekre a megújulók minimális felhasználási arányának előírása 2014 végéig
- 5) az új vagy felújítandó középületeknek 2012-től példamutató szerepet kell betölteniük az irányelv céljainak elérésében

Hazánkban már az alternatív és megújuló energiahordozók elterjesztésének hatékonyabbá tételéről szóló 63/2005. (VI. 28.) OGY határozat előírta a Kormány számára, hogy könnyítse meg az alternatív és a megújuló energiahordozók elterjedését, és ennek érdekében jogszabályi könnyítéseket vezessen be. A megvalósulás mai szintje mellett mindenképpen szükség van aktív kormányzati szerepvállalásra, mivel a jelenleg – a felsorolt jogszabályokban (is) szereplő – ösztönzők finanszírozási háttér nélkül nem

lesznek elégségesek a célértékek eléréséhez.

A felsorolt jogszabályok annyiban nem pontosan illeszkednek a témához, hogy nem ezek módosítására (vagy nem elsődlegesen ezek módosítására) van szükség, hiszen ezek éppen azok a normák, melyek a megújulókat részarányát előmozdítandó könnyítéseket, mentességeket, támogatásokat hoznak létre. Inkább azt kell, hogy mondjuk, hogy számos más, gyakorlatilag felsorolhatatlan számú normában kell érvényesíteni azokat a követelményeket, melyek hosszú távú célja a megújuló arányának – az európai uniós előírásoknak is megfelelő mértékű – növelése a hazai energiatermelésben.

Az éghajlatváltozás hatásaihoz való egyéni és társadalmi alkalmazkodás feladat- és eszközrendszere

7. § (1) Az állam feladata, hogy az éghajlatváltozás által megváltozó természeti és emberi életfeltételekhez való alkalmazkodást megtervezze, koordinálja, szervezze és végrehajtsa, továbbá biztosítsa hozzá a szükséges emberi és anyagi erőforrásokat.

(2) Az alkalmazkodás körében az alábbi intézkedéseket kell végrehajtani az alábbi sorrendben:

a) az éghajlatváltozást kísérő hátrányos jelenségek megelőzésére való törekvés;

b) az elkerülhetetlen jelenségekkel szembeni védekezés;

c) a bekövetkező károk megelőző jellegű enyhítése;

d) a bekövetkezett károk mentesítése, valamint helyreállítás.

(3) Az állam a (2) bekezdésben hivatkozott feladatokat az állami intézményrendszeren keresztül, különösen a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi, a katasztrófavédelmi, az egészségügyi és a területfejlesztési intézmények közreműködésével látja el.

(4) A 26. § (1) bekezdésében hivatkozott útiterv alkalmazkodásra vonatkozó részének, mely tartalmazza az egyes ágazatokra vonatkozó részletes szabályokat, az előkészítése során az alábbi szempontokat kell figyelembe venni:

a) több, lehetséges éghajlati forgatókönyvet, a legvalószínűbb mellett a szélsőséges éghajlati forgatókönyveket is;

b) a hatásviselők (ember, természetes élőhelyek és fajok, agrár-ökoszisztémák, emberi lételemek, kritikus infrastruktúrák) sérülékenységének jelenlegi mértékét, és a várható hatásoknak, kockázatoknak megfelelő ő felkészülés cselekvési szükségességét;

c) az adaptációhoz szükséges intézkedések lehetséges legnagyobb összhangját a kibocsátás és energiateljesítmény-csökkentési célokkal, az áttérési lehetőségek legnagyobb mértékű kiküszöbölése érdekében;

d) a lakosság egészségi állapotának javítási szükségességét a jobb alkalmazkodóképesség érdekében, a prevenció programok megerősítése és előtérbe helyezése révén;

e) a lakosság egészségtudatának fejlesztési, és az ezzel együtt járó tájékoztatási, egészségnevelő intézkedések szükségességét;

f) az éghajlatváltozás következtében megjelenő fertőzések és megbetegedések nagyobb kockázatát, azok előrejelzésének és megelőzésének szükségességét;

g) a hirtelen hőmérséklet-változás, a tartós hóhullámok és a káros ultraibolya sugárzás által okozott megnövekvő terhelések következtében fellépő kockázatok kiküszöbölését, illetve a kockázatok kezelését, mind a munkát végzők, mind az idősek, gyermekek és csökkent teherbíró képességűek tekintetében;

h) a különböző élethelyzetben élő társadalmi rétegek és az egyes emberek (szegények, hajléktalanok, idősek, betegek, terhes nők, stb.) helyzetükből fakadó adaptációs képességét;

i) a víz takarékos és hatékony felhasználását minden felhasználói szektor esetében, a vízbázisok igénybevételeinek csökkentése, továbbá az ivóvízbázisok minőségi és mennyiségi paramétereinek meg őrzése, javítása érdekében;

- j) a vízfelhasználás kiváltásának szükségességét (pl. hűtési, öblítési eljárásoknál);
- k) az éghajlati szélsőségeknek megfelelően kialakításra kerülő többfunkciós víz- és tájgazdálkodás szükségességét, amely az árvizes és az aszályos időszakokat, a vízvezetés és vízviisszatartás feladatait a tájgazdálkodással, a természetes élőhelyek megőrzésével és a vízbázisok, vízkészletek védelmével összehangoltan képes kezelni;
- 1) az EU Árvízi Irányelvében előírt árvízi kockázati térképeket és kockázatkezelési terveket;
- m) az EU Víz Keretirányelvének végrehajtására kidolgozott vízgyűjtő-gazdálkodási terveket, és azok összehangolásának szükségességét az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás feladataival;
- n) az agrárgazdaságban a terület- és erőforrás kímélő (üzemanyag- és víztakarékos, talajkímélő) eljárásokra való átállás szükségességét;
- o) a változó éghajlati feltételeknek megfelel ő hagyományos tájfajták megőrzésének és a nemesítésnek az ösztönzését a fajtaválaszték bővítése, a várhatóan fellépő kártevőkkel szemben kialakítandó ellenálló-képesség érdekében;
- p) az állattartás és tenyésztéstechnológia fejlesztésének szükségességét, összehangoltan az időjárási szélsőségek miatt várhatóan megszokasodó állattjóléti feladatokkal;
- q) a mezőgazdaságban az éghajlatváltozás miatt bekövetkező többletkockázatok megelőzésének és kezelésének szükségességét;
- r) a vizerózió, árvizek, szárazodás, vízszintváltozások miatt az épített struktúrákban bekövetkező károk megelőzésének szükségességét;
- s) a kritikus infrastruktúrák (vízi, árvízi létesítmények, elektromos távvezetékek, csővezetékek, vasúti szállítási infrastruktúrák) tervezésének, létesítésének és üzemeltetésének éghajlati szempontjait;
- t) az építési előírások, szabványok, település- és területfejlesztési tervek módosításának szükségességét az éghajlati szélsőségekkel szembeni nagyobb védelem, a kitétségeknek való nagyobb ellenálló-képesség és tartósság érdekében, összehangoltan a kibocsátás- és energiafelhasználás-csökkentési célokkal;
- u) a műszaki kármentesítés biztosításának szükségességét helyi és országos szinten, önkéntes és hivatásos egységek képzésével és fenntartásával.

Áttekintés

Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás a klímaváltozással összefüggő hatások és károk mérséklését és a klímaváltozás iránti érzékenység csökkentésére tett intézkedések összességét jelenti. Az üvegházhatású gázok eddigi kibocsátásaiból eredő következmények már éreztetik hatásukat, ezért a kibocsátás-csökkentés mellett fel kell készülni az éghajlatváltozás lehetséges káros hatásaira is.

Az alkalmazkodás szükségessége a társadalom egészét és a természet értékeit egyaránt érinti, a vonatkozó jogszabályok áttekintése és módosítása segítheti a felkészülést a bekövetkező éghajlati változásokra, azok elkerülhetetlen és kedvezőtlen hatásaira. A lakosság egészségi állapotára a jövőben nagy hatással lesznek az egyre gyakoribb,

szélsőséges időjárási események, mint a melegrekordok vagy a hirtelen ingadozó hőmérséklet.

2009-ben az Európai Unió Bizottsága által kiadott Fehér Könyv rögzíti az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodás főbb kereteit. Az EU adaptációs stratégiája két szakaszban valósul meg. 2009-2012 között a stratégia alapjait dolgozzák ki, a 2013-ban kezdődő második szakasz pedig már ennek végrehajtásáról szól. Az első szakaszban (2009-2012) a tudásalap megteremtése, az alkalmazkodással kapcsolatos intézkedések integrálása az EU kulcsfontosságú szakpolitikáiba, különböző szcenáriók (beavatkozás avagy tétlenség) költségeinek számszerűsítése és a különböző szakterületeken alkotott intézkedések interakciójának vizsgálata zajlik.

Az Éghajlatvédelmi kerettörvény 7. §-a az állam feladatává teszi az alkalmazkodás szervezet- és feltételrendszerének megteremtését, működtetését, koordinálását. Az alkalmazkodás körében a törvényjavaslat által meghatározott sorrendet követve kell az intézkedéseket végrehajtani. Az éghajlatváltozást kísérő hátrányos jelenségek megelőzésére való törekvés kap elsőbbséget az elkerülhetetlen jelenségekkel szembeni védekezés, a bekövetkező károk megelőző jellegű enyhítése és a bekövetkezett károk mentesítése, valamint a helyreállítás feladataihoz képest.

Az alkalmazkodás az élet minden területét, illetve a társadalom minden rétegét érinti összességében és egyéni szinten is. Az éghajlatváltozás káros hatásaihoz való alkalmazkodás kiemelt területei az egészségügyi ágazat, a katasztrófavédelem, a mezőgazdaság és erdészet, a vízkészletek védelme, a vízfelhasználás ésszerűsítése, továbbá az infrastrukturális rendszerek átalakítása.

Az érintett jogszabályok

- 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról
- 2008. évi CI. törvény a nemzeti agrárkár-enyhítési rendszerről és a kárenyhítési hozzájárulásról
- 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről
- 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
- 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
- 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
- 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről
- 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízellátási létesítmények védelméről
- 43/2010. (IV. 23.) FVM rendelet a növényvédelmi tevékenységről

- 9/2007. (IV. 3.) ÖTM rendelet a területek biológiai aktivitásértékének számításáról

A változás legalapvetőbb iránya

Az alkalmazkodás akkor igazán hatékony, ha szempontjait valamennyi fejlesztésnél, beruházásnál figyelembe veszik országos, területi és helyi szinten is.

A közegészségügy tekintetében mindenekelőtt szükséges felmérni a jelenlegi állapotot, mivel a változások, változtatások megtervezése csak a jelen állapothoz képest fogalmazható meg és hajtható végre. Az egészségügyi szektornak fel kell készülnie a klímaváltozás által okozható, az emberi egészséget romboló hatásaira, betegségekre, de az esetleges katasztrófák miatt kialakult vészhelyzetekből eredő sérülések ellátására is.

Az új feladatok és kötelezettségek teljesíthetősége érdekében bővíteni szükséges az egészségügy anyagi forrásait. A fertőzések kockázatának csökkentése, a megbetegedések előrejelzése és megelőzése, a hirtelen hőmérsékletingadozásból és a szélsőséges időjárási viszonyokból eredő egészségkárosodás megelőzése érdekében javítani kell a lakosság egészségügyi állapotát és tájékozottságát (pl. prevenciós programokkal, az egészséges életmódról való folyamatos tájékoztatással, egészségnevelő programokkal).

A vízvédellel kapcsolatban nagyobb hangsúlyt kell fektetni a vízvédelmi intézkedésekre, azokon keresztül a meglévő vizek visszatartására, és azok minőségének javítására, mivel az éghajlatváltozás jelentős hatást gyakorolhat a hazánk területére beérkező felszíni vizek mennyiségére és minőségére, a lehulló csapadék lefolyásának és beszivárgásának mértékére, illetve az ezekből származó felszíni és felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi változására. Ennek érdekében csökkenteni szükséges a nem ivóvíz ellátási célú felszín alatti vízkészletek igénybevételét, az ipari és egyéb vízhasználatok mértékét, a vizeket érő terhelések mennyiségét. Végre kell hajtani az EU Víz Keretirányelv előírásai szerint készülő vízgyűjtő gazdálkodási tervek intézkedési programjait és javítani kell a szennyvíztisztítás hatékonyságát. A vízkár-elhárítási eszközrendszert fel kell készíteni a várható ár- és belvizekre és aszályos időszakokra.

A következő évek legfontosabb stratégiai kérdéseire a víztakarékosság, az árvízvédelem fokozódó jelentősége, a területhasználat és a belvízvédkezés összhangja, a megfelelő földhasználat, az öntözés stratégiájának reformálása (alkalmazkodó növénytermesztési gyakorlat), a talajvízszint erőteljes süllyedése. A vizek védelmére vonatkozó jogszabályoknak a takarékoság jegyében ösztönözniük kell a vízfelhasználás kiváltására, új megoldások, technológiai újítások alkalmazására.

A mezőgazdasági ágazaton belül a növénytermesztésben elsősorban talajkímélő művelési módok alkalmazására kell figyelmet fordítani, a fajták megválasztásakor vissza

kell nyúlni a hagyományos, a környezeti változásokkal szemben ellenállóbb fajták termesztéséhez. Az állattenyésztésben ugyanígy törekedni kell a régi magyar fajták tenyésztésére, és a természettel harmonizáló, extenzíven megvalósított tartásukra.

A mezőgazdaság és a természetvédelem tevékenységét össze kell hangolni egymással, mivel ennek hiányában nem valósítható meg a fenntartható gazdálkodás és a természeti erőforrások hosszú távú megőrzése. Az erdőgazdálkodás tekintetében az alkalmazkodás leginkább az erdőterületek fenntartását, növelését, és a tűzkarok elleni fokozottabb védekezés, a katasztrófák miatt károsodott területek helyreállítása alapjainak megteremtését jelenti.

A területfejlesztés és a területrendezés, a településfejlesztés és településrendezés tekintetében a Nemzeti Éghajlatváltozási Program rögzíti, hogy olyan fejlesztési célokat kell meghatározni, illetve olyan településhálózatok, térfelhasználási kategóriák, településszerkezeti, építési, települési zöldfelületi rendszereket kell kialakíthatóvá tenni, amelyek a klímaváltozás hatásait figyelembe veszik.

Az éghajlatváltozás elleni küzdelem során, az ahhoz való alkalmazkodást érintő fejlesztési elképzelések megvalósításánál teret kell engedni az önkormányzatoknak, a helyi szintű döntéseknek.

A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia szerint az épített környezet terén az energiafelhasználást csökkentő építészeti megoldások kidolgozására, széles körű alkalmazásának terjesztésére van szükség.

Csökkenteni kell az épített környezet és a természetes élővilág közti feszültségeket, a kritikus infrastruktúra fokozott védelmének biztosítása ugyancsak feladat. A fenti célok elérése érdekében az alábbi intézkedéseket szükséges megtenni:

Építési előírások, szabványok felülvizsgálata, követelmények szigorítása az éghajlatváltozással együtt járó hatásoknak megfelelően (árvíz- és földcsuszamlás veszélye, tartószerkezeti állékonyság, épülethatároló szigetelések, anyagfáradás), az ezek megalapozását szolgáló szükséges kísérletek és műszaki számítások elvégzése.

A jogszabály	
száma	címe
1997. évi CLIV. törvény	az egészségügyről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az Egészségügyi törvény 1. §-ában rögzített céljai közt megjelenik	
- az egyén és ezáltal a lakosság egészségi állapotának javulásának elősegítése - a társadalom tagjai esélyegyenlőségének megteremtéséhez való hozzájárulás	

- annak elősegítése, hogy minden beteg megőrizhesse emberi méltóságát és önazonosságát, önrendelkezési és minden egyéb joga csorbitatlan maradjon
- az egészségügyi szolgáltatások általános szakmai feltételeinek, színvonalának garanciáinak meghatározása
- az egészségügyi dolgozók és a szolgáltatást nyújtó intézmények jogainak és kötelezettségeinek meghatározása, valamint a közösségi érdekek harmonikus érvényesülésének lehetővé tétele

A klímaváltozásnak az emberi egészségre gyakorolható káros hatásainak (betegségek és természeti katasztrófákból eredő sérülések, stb.) kezelésére az egészségügyi szervezetrendszernek is tudatosan fel kell készülnie, s a törvényjavaslat elfogadásával már az Egészségügyi törvény céljai közt is megfogalmazást nyerhet az e kihívásnak való megfelelés követelménye.

Fontos szerepet kaphat a népegészségügy szabályrendszerében a klímaváltozás hatásaira való felkészítés feladata. Az Egészségügyi törvény szerint a népegészségügy a társadalom egészének szervezett tevékenysége, amelynek célja a lakosság egészségi állapotának javítása az egészség megőrzése, a betegségek megelőzése révén. Fontos rendelkezése a törvénynek, hogy a lakosságot a népegészségügyi helyzetről, a felmerült problémákról, az előidéző tényezőkről, a várható következményekről, a megoldás lehetőségeiről és korlátairól rendszeresen tájékoztatni kell. Az egészségkárosító hatások megelőzése rendszeres ellenőrzési, tájékoztatási és felvilágosító tevékenységen alapul.

A népegészségügy feladata a lakosság egészségi állapotának és az erre ható kockázati tényezőknek figyelemmel kísérése és elemzése. A feladatok ellátása során

- fel kell tární az emberi szervezet, illetőleg a természeti és az épített környezet kölcsönhatásait, a környezet egészségkárosító tényezőit és kockázatait, valamint ezek hatásmechanizmusát az emberi szervezetre
- meg kell határozni az emberi szervezettel érintkező közegek egészséget még nem veszélyeztető anyagainak tartalmát, a megelőzés és az egészséget károsító hatások csökkentésének módjait, az egészséges élet- és munkakörülmények feltételeit
- rendszeresen felül kell vizsgálni az egészségügyi határértékeket, továbbá szükség szerint gondoskodni kell módosításukról;
- kell végezni az egészségkárosító kockázatok becslését, és intézkedni kell csökkentésük érdekében
- ki kell alakítani a környezeti hatásokkal összefüggő egészségkárosodások, illetve megbetegedések bejelentési rendszerét
- rendszeresen ellenőrizni kell a környezet emberi szervezettel kapcsolatba kerülő tényezőinek állapotát, az épített környezet és a munkakörülmények közegészségügyi megfelelőségét

Az Egészségügyi törvény népegészségügyi részt illető rendelkezései körében a jelenlegi

címek (egészségfejlesztés, környezet- és település-egészségügy, élelmezés- és táplálkozás-egészségügy, sugáregészségügy, munkaegészségügy, járványügy) bővítése is szükségessé válhat az éghajlatváltozás egészségügyi kockázatainak kezelése érdekében.

Ennek körében meg kell határozni az egészség tudományosan megalapozott biológiai és természeti-társadalmi környezeti feltételeit, az egészség megőrzésének, a betegségek megelőzésének hatékony, hozzáférhető és a lakosság által elfogadható módszereit, valamint az ehhez szükséges intézményrendszer sajátosságait.

A jogszabály	
száma	címe
1999. évi LXXIV. törvény	a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés egységes irányítása állami feladat. A törvény szerint olyan hatékony katasztrófaelhárító szervezetet kell működtetni, amely a hazai természeti és ipari katasztrófák elleni védelemben való részvételen túl alkalmas nemzetközi segítségnyújtás adására, illetve annak igénybevétele esetén a feladatok összehangolására. Minden állampolgárnak, illetve személynek joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben. A KvVM-MTA közös projektje, a VAHAVA-projekt keretében megfogalmazást nyertek a Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia közép- és hosszú távú célkitűzései. Középtávon az igazgatási szolgáltatások korszerűsítését előkészítő szabályozási és szervezési feladatok, nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítése, a mentő tűzvédelmi lefedettség javítása, a települési és kistérségi komplex önvédelmi szervezetek ösztönzése, a tűzvédelmi és a polgári védelmi reform folytatása, az informatikai rendszerek fejlesztése, illetve az ágazati monitoring rendszerek összehangolása és egységesítése a cél. Emellett hosszútávon megjelennek a következő prioritások is, melyek beépülése a Katasztrófavédelmi törvénybe ugyancsak célszerű lehet – az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásával – az alkalmazkodás és a megfelelő felkészülés érdekében: - lakossági riasztó és tájékoztatási rendszer korszerűsítésének követelménye - a kockázatelemzési-tervezési módszerek fejlesztése - a mentő tűzvédelem kötelező önkormányzati feladattá tétele - mentő tűzvédelmi szerkezet fejlesztése, a vonulási időtartam csökkentése - helyreállítás és újjáépítés szabályozása új módszerek, feladat-és hatáskörök, felelősség és eljárási rend meghatározásával	

Nem mellőzhető e felkészülés körében az általános tűzvédelmi előírások átalakítása, módosítása a megváltozott hőmérsékleti viszonyokhoz, a tűzvédelmi engedélyezés, feltételeinek módosítása, szigorítása.

A jogszabály	
száma	címe
2007. évi CXXIX. törvény	a termőföld védelméről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A kibocsátás-csökkentés kapcsán már említésre került a termőföldről szóló törvény, azonban elsősorban a szén-dioxid nyelők megtartása, a természetes felszínborítottság növelése, megőrzése kapott hangsúlyt. Az alkalmazkodás szempontjából a mezőgazdaságban fontos az öntözővíz biztosításához szükséges létesítmények fejlesztésének és üzemeltetésének, a mezőgazdasági üzemekben képződő biomassza, valamint a megújuló energiaforrások fokozott kihasználásának támogatása. Gondoskodni kell arról, hogy hazánk mezőgazdasági területeinek általános termékenysége megmaradjon. Új termesztéstechnológiák kifejlesztésével megakadályozható a talaj leromlása. A mezőgazdaság számára kritikus pont a jövővíz vízügyi politika kialakítása – különösen azokon a területeken, ahol a vízhiány egyre nagyobb gondot jelent Az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás kihívásaira lehetséges válaszok a növénytermesztés, a genetikai sokféleség, a növénytermesztés és haszonállattartás terén az új technológiák kifejlesztésére szánt eszközök növelése. Az időjárási ingadozások, illetve az állat- és növénybetegségek miatt keletkezett károk korlátozására hatékony célszerű lenne kockázatkezelő rendszert kidolgozni. Az adaptáció egyik megvalósítási vonala mezőgazdasági szempontból az integrált, ökológiai gazdálkodás megvalósításának támogatása, valamint a vidéki területeken található természeti erőforrások védelme. A kutatásokat is fokozni kell a mezőgazdasági szektorban, hogy a megváltozott ökológiai feltételekhez jobban alkalmazkodó új fajtákat fejlesszenek ki, illetve olyan fajtákat, amelyek például nitrogéntartalmú műtrágyákból kevesebbet igényelnek (a kibocsátás korlátozása). Bővíteni és fejleszteni kell a klímaváltozással foglalkozó egyetemi oktatást és az ilyen tárgyú kutatásokat – mind az alapkutatást, mind a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás kutatását.	

A jogszabály	
száma	címe
2008. évi Cl. törvény	a nemzeti agrárkár-enyhítési rendszerről és a kárenyhítési hozzájárulásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás körében a mezőgazdaság, mint a szélsőséges időjárási eseményeknek leginkább kiszolgáltatott gazdasági ágazat vonatkozásában van jelentősége az államilag szervezett kárenyhítési rendszernek, mely a termelők és az állam kölcsönös, önkéntes kockázat- és felelősség-vállalására épül. A jégeső miatti károkozásra az üzleti biztosítók csak az érintett termelők szűk körével kötnek biztosítási szerződést, ezért a törvény már kiterjesztette a kárenyhítési rendszert a jégesőre is. A mezőgazdaságban okozott károk állami forrásból történő enyhítése állami támogatásnak minősül, mely egyrészt mezőgazdasági <i>de minimis</i> támogatásként, másrészt pedig az agrárkár-enyhítési rendszer keretében nyújtható. A <i>de minimis</i> támogatás alacsony összege miatt csak korlátozottan alkalmazható. A jövőben szükségessé válhat az elemi kár fogalmának további bővítése, mely jelenleg a mezőgazdasági termelő használatában lévő termőföldön bekövetkezett jégeső-, aszály-, belvíz- és fagy által okozott károkat foglalja magába. Mivel számolni kell előre nem látható, súlyos természeti katasztrófákkal, indokoltá válhat a kárenyhítés szabályainak olyan értelmű módosítása, amely a mezőgazdasági termelők nagy részének, vagy akár valamennyiüknek a kárenyhítési rendszerbe történő belépését eredményezi. A kárenyhítési rendszerben résztvevők körének bővülése miatt csökken a termelők által befizetendő kárenyhítési hozzájárulás, de a kárenyhítési alapon levő összegekből méltányos kárenyhítési juttatás kifizetése válik lehetővé a károsultak számára. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásával, de önmagában a klímaváltozás káros hatásainak jelentkezésével rendkívüli jelentősége lesz az agrár-kár enyhítésre szánt összegek nagyságrendjének is. A hatályos szabályozás szerint ennek forrásait a kárenyhítési hozzájárulási befizetések, valamint az állam által biztosított összegek jelentik. Jelenleg az előirányzat központi költségvetésből történő támogatása nem lehet kevesebb, mint a tárgyévet megelőző évi összes kárenyhítési hozzájárulás összege. Az időjárási viszonyok romlásával azonban előreláthatólag ezen minimum felemelése is elképzelhető a kárenyhítés érdekében.	

A jogszabály	
száma	címe
43/2010. (IV. 23.) FVM rendelet	a növényvédelmi tevékenységről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A rendelet tartalmazza a szabályokat a károsítók elleni védekezési kötelezettség, a növényvédő szerekre vonatkozó általános előírások, különleges alkalmazási feltételek, a	

zárt térben való növényvédő szerek kezelése, a környezet és természet védelme, képesítési előírások, növényvédő szer felhasználása, jelentési, tájékoztatási kötelezettség, növényvédelmi gépek, csávázás, gázosítás, csalétek alkalmazása, növényvédő szer minőségének ellenőrzése, továbbá a hulladékkezelés tekintetében.

Az éghajlatváltozás káros hatásaihoz való alkalmazkodás keretei között célszerű felkészülni intenzívebb növényvédelmi tevékenységre, az új növényi kórokozók és kártevők megjelenésére. Ez utóbbi kockázat vonatkozásában a rezisztens fajták nemesítése lehet megoldás. Az ilyen fajták termesztésével megvalósítható a biológiai környezetvédelem és a költségkímélő termesztési technológia.

A törvényjavaslat elfogadása esetén a rendelet károsítók elleni védekezési kötelezettségről szóló részének kiegészítése, bővítése várható az éghajlatváltozás nyomán megjelenő új, agresszívebb kártevőkkel szemben való fellépésre kötelezés formájában.

A jogszabály	
száma	címe
2009. évi XXXVII. törvény	az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Annak, hogy az erdők alkalmazkodni tudjanak az éghajlatváltozáshoz, a szakszerű erdőgazdálkodás az egyik alapfeltétele. A rendszeres művelés alatt álló erdők jobban megőrzik magas fatermő- és életképességüket. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény megszavazása, elfogadása következtében az erdőgazdálkodási szabályok átalakítása is újfent napirendre kerülhet. A 2009-ben alkotott Erdőtörvény céljai közt szerepel valamennyi olyan prioritás, mely egyrészt az erdőknek, mint szén-dioxid-nyelőknek a szerepét ismeri el, másrészt, melyek a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás legfontosabb területeit jelölik ki. Ez utóbbi vonatkozásában a törvényben a jogalkotó elismeri és erősíteni kívánja az erdők szerepét a klímaváltozás hatásainak csökkentésében, a biológiai sokféleség megőrzésében, a vidékfejlesztésben, az erdőgazdálkodással összefüggő foglalkoztatási lehetőségek bővítésében, az ország környezeti állapotának javulásában, a felszíni és felszín alatti vizek védelmében, a termőtalaj, a mezőgazdasági területek védelmében, a fa, mint megújuló energia- és nyersanyagforrás, a tiszta ivóvíz biztosításában és az egészséges élelmiszerek előállításában. Az erdőgazdálkodásra jellemző hosszú időbeli távlatok szükségessé teszik az alkalmazkodást segítő esetleges intézkedések minél előbbi bevezetését. Fontos különös figyelmet fordítani az erdő-felújítási módszerekre, a fafajok megválasztására. Mivel a klimatikus körülmények viszonylag rövid időn belül nagy valószínűséggel jelentősen megváltoznak, erdeink érzékenyebbé válnak majd az egyes kártevőkre	

(rovarok, gombák). A biotikus tényezők általi szennyezéssel szembeni nagymértékű érzékenységre tekintettel fontos szigorúan ellenőrizni a szomszédos országokból behozott fatermékeket, mely intézkedés hatékony védelmet jelentene a nem honos kártevőfajok ellen.

A fertőzések és kártevők jelentős veszélyeire való felkészülés érdekében a törvény rendelkezései bővíthetők az egyes szomszédos országok erdészeti hatásai és az egyéb érintettek közötti együttműködés javításával.

Az éghajlatváltozás következtében már eddig is gyakrabban léptek fel természeti csapások, és ezek számának további növekedése várható. Az erdő tekintetében ez valószínűleg főként az erdőtüzek, viharkárok és a rovarkártevők inváziójának gyakoribb előfordulásában fog megmutatkozni. A megelőzés és kárenyhítés érdekében olyan intézkedésekre lehet szükség, amelyek lehetővé teszik a gyors segélyakciókat és a megfelelő anyagi és pénzügyi segítséget.

A jogszabály	
száma	címe
1995. évi LVII. törvény	a vízgazdálkodásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az éghajlatváltozás folytán hazánkban nem kizárólag az évi csapadékmennyiség csökkenése, hanem annak éven belüli átrendeződése is várható. Növekedhet a szélsőséges időjárási események gyakorisága és ezzel együtt az általuk okozott károk nagysága is. A vízgazdálkodás részéről óvatossá, az éghajlatváltozás várható hatásait is figyelembe vevő fejlesztések szükségesek. A Vízgazdálkodási törvény tartalmazza - a felszín alatti és a felszíni vizekre, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményeire, illetőleg a felszíni vizek medrére és partjára - arra a létesítményre, amely a vizek lefolyási és áramlási viszonyait, mennyiségét, minőségét, medrét, partját vagy a felszín alatti vizek víztartó képződményeit befolyásolja vagy megváltoztathatja - arra a tevékenységre, amely a vizek lefolyási és áramlási viszonyait, mennyiségét, minőségét, medrét, partját vagy a felszín alatti vizek víztartó képződményeit befolyásolja vagy megváltoztathatja - a vizek hasznosítására, hasznosíthatóságának megőrzésére és a vízkészletekkel való gazdálkodásra - a vizek megismeréséhez, állapotának feltárásához szükséges mérésre, adatok gyűjtésére, feldolgozására, szolgáltatására és felhasználására, valamint a vizek állapotának értékelésére, kutatására - a vízkárok elleni védelemre és védekezésre továbbá a fent megjelölt tevékenységeket folytató természetes és jogi személyekre	

vonatkozó legfőbb szabályokat.

A vízgazdálkodási tevékenységek tekintetében - a törvényjavaslat elfogadása esetén - a vonatkozó szabályozások várható kiegészítéseként

- a víztakarékos módszerek kidolgozása, hatékony vízhasználat
- a fokozott vízviszatarítás
- árvízi kockázati térképek és kockázatkezelési tervek elkészítése
- megnövelt befogadóképességű csatornarendszerek kiépítése
- kapacitásfejlesztés, korszerű öntözési módszerek alkalmazása
- a klímaváltozás hatásait figyelembe vevő településfejlesztés
- a nagyvízi meder visszaállítása, a part menti és a belvízjárta területek beépítésének csökkentése, továbbá
- a hatékony csapadékvíz-gazdálkodás

kerülhetnek előtérbe.

A jogszabály	
száma	címe
123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet	a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízellátási létesítmények védelméről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A rendelet az ivóvíz-minőségű vízigények kielégítését, az ásvány- és gyógyvízhasznosítást szolgáló, igénybe vett, lekötött vagy távlati hasznosítás érdekében kijelölt vízbázisokra, továbbá az ilyen felhasználású víz kezelését, tárolását, elosztását szolgáló vízi-létesítményekre vonatkozó szabályozást tartalmazza. A rendelet szerint e létesítmények, és vízbázisok fokozott védelemben kell, hogy részesüljenek.	
A védelem felszín alatti vízbázisnál védőidom, védőterület; felszíni vízkivétel esetén védőterület; a kivett víz kezelését, tárolását, elosztását szolgáló vízi-létesítmény esetén védőterület, illetve védősáv meghatározását, kijelölését, kialakítását és fenntartását jelenti.	
A jogszabály a fentiekén túl rendezi a védőidomok, védőterületek és védősávok meghatározásának, a védőidomok, védőterületek, védősávok kijelölésének, a védőidommal, a védőterülettel, a védősávval érintett ingatlanok használata és a védelem érdekében szükséges használati korlátozásoknak és a hatósági ellenőrzésnek a szabályait is.	
A törvényjavaslatban foglalt szempontok, melyek a javaslat 26. § (1) bekezdésében elkészíteni rendelt útitervben figyelembe veendő lesznek, hangsúlyozzák a víz takarékos és hatékony felhasználását minden felhasználói szektor esetében a vízbázisok igénybevételének csökkentése és az ivóvízbázisok minőségi és mennyiségi	

paramétereinek megőrzése, javítása érdekében.

A törvényjavaslat elfogadása és az annak alapján készül útiterv rendelkezései szerint szigorúbbá válhatnak a rendeletnek a védőidomok, védőterületek és védősávok meghatározására, a védőidomok, védőterületek, védősávok kijelölésére, a védőidommal, a védőterülettel, a védősávval érintett ingatlanok használatára, és a védelem érdekében szükséges használati korlátozásokra és a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályai is.

A jogszabály	
száma	címe
253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet	az országos településrendezési és építési követelményekről (OTÉK)
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A településrendezés, -fejlesztés kapcsán is jelentős szerepe van az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodásra való felkészülésnek. Az épített környezet kialakításakor ritkán veszik figyelembe a klímaváltozás potenciális kockázatait, a törvényjavaslat elfogadásával azonban számítani lehet az építési jogszabályok átalakítására is klímavédelmi prioritásoknak megfelelően. A kibocsátás-csökkentés esetében az energiahatékonyság növelése a legfontosabb szempont, míg az alkalmazkodás tekintetében a káros hatások minimalizálása, az épületek minőségének javítása kerülnek előtérbe. A hőszigetelés mellett pedig fontos az épületek nyári felmelegedés elleni védelme is. A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia szerint A településtervezés szabályozása során (fejlesztés és rendezés) feladatok: - a fenntartható fejlődést elősegítő megfelelő intenzitású területfelhasználás és beépítés megválasztása (a túlzott vagy túlzottan kis laksűrűség elkerülése) - a települések zöldfelületi és zöldterületi rendszerének védelme, fenntartása és fejlesztése - a tagolt települési rendszer elősegítése és alkalmazása (a nagyobb települések városrészekre bontásával, az üdülő- és gyógyhelyeken ennek elősegítése nagyságtól függetlenül) a hőszigetek elkerülése és a természetközeli környezetbe való település elősegítése érdekében - a kompakt városok elősegítése és a kevert/vegyes területfelhasználás kialakításával és a megfelelő területfelhasználással a közlekedési (munkahely – lakóhely, nyersanyaglelőhely – feldolgozás, stb.) kényszer csökkentése vagy legalább növekedésének minimalizálása - a biológiai aktivitásérték növelése vagy legalább szinten tartása - a csapadékvizekkel való gazdálkodás előmozdítása (épületekben, kertekben való tárolása és felhasználása) - a felszínmozgásos területek fokozott figyelembe vétele (elkerülése a beépítés	

szempontjából, a beépített területek speciális kezelésének kidolgozása, stb.)

Az OTÉK 56. §-a tartalmazza az épületek energiatakarékossági és hővédelmi követelményeire vonatkozó általános szabályozást. Eszerint az építményt és részeit, úgy kell tervezni és megvalósítani, ehhez az építési anyagot, az épületszerkezetet és a beépített berendezést megválasztani és beépíteni, hogy a rendeltetésszerű használathoz szükséges energiateljesítmény a lehető legkisebb legyen.

Az éghajlatváltozás hatásaira való felkészülés során fokozott figyelmet kell fordítani az épületekkel szemben támasztott műszaki követelményeknek. Így – többek közt – az épületek állékonyására vonatkozó szabályok is szigorításra kerülhetnek a klímavédelmi intézkedések elfogadása esetén. Emellett jelentősebbé válik az épületek hűtésének szerepe és felértékelődik a passzív épülettervezési eszközök alkalmazása is.

Az Éghajlatvédelmi kerettörvény szerinti útiterv a globális felmelegedés előre kiszámítható hatásaihoz való alkalmazkodás szempontrendszerének az OTÉK rendelkezései közé illesztésével, a jelenlegi szempontok további részletezésével is megvalósítható.

A klímaváltozás kapcsán felmerülhet a belvízjárta területek, a csúszásveszélyes és egyéb földtani veszélyforrásos területek beépítése elkerülésének, a már beépített és beépítésre szánt területek összeépülése megakadályozásának követelménye is.

Az önkormányzatok szerepvállalásának növelése a településfejlesztés keretében a klímavédelmi szempontok kötelező figyelembevételével valósulhat meg. A helyi építési szabályzatban, a szabályozási tervben - a főváros esetében a szabályozási kerettervben is - gondoskodni célszerű a település igazgatási területén a klimatikus viszonyok megőrzése, javítása érdekében a telkek növényzettel fedett részéből, a zöldterületekből és az erdőkből álló egységes zöldfelületi rendszer kialakításáról, valamint az épített környezet alakítani és helyi éghajlati jellegét meghatározó elemeinek a megőrzéséről.

Az építési engedélyezés kapcsán szükségessé válhat újabb, az energiahatékonyságot szem előtt tartó feltételrendszer, tilalmak és kötelezések kidolgozása az intézkedések megvalósítására, továbbá a lakásépítési és felújítási támogatások klímavédelmi feltételekhez kötése, valamint az építési (pl. hőszigetelési) szabványok szigorítása.

A jogszabály	
száma	címe
9/2007. (IV. 3.) ÖTM rendelet	a területek biológiai aktivitásértékének számításáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A település zöldfelületi rendszerének megfelelő kiterjedésűnek és lehetőleg összefüggőnek kell lennie. A terület-felhasználási egységeket, az infrastruktúra hálózatokat úgy kell meghatározni, hogy a zöldfelületi rendszer és ezzel szoros	

összefüggésben az ökológiai hálózat folyamatos maradjon, ne sérüljön. A zöldfelületi rendszer elemei körében az OTÉK az erdőket, a zöldterületeket és a telkek növényzettel fedett részét nevesíti. A településrendezés folyamatában fontos cél az egységes települési zöldfelületi rendszer kialakítása, amelynek előtérbe kerül a klimatikus viszonyok megőrzésében, javításában betöltött szerepe, s nagyobb hangsúlyt kaphat az Éghajlatvédelmi kerettörvény életbe lépésével.

Az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás ökológiai feltételeinek javítása

8. § (1) Magyarországon a felszint borító természetes vegetáció nagymértékű átalakítása és folyamatos zavarása miatt csökkent ökológiai kapacitásokat fokozatosan helyre kell állítani annak érdekében, hogy növekedjenek az ökoszisztémák által nyújtott szolgáltatások (pl. a szénmegkötés és -raktározás, a helyi klíma kiegyensúlyozása, a vízháztartás, a fajok sokfélesége, stb.), továbbá javuljon a környezeti rendszerek alkalmazkodóképessége a változó éghajlati feltételekhez.

(2) Tilos a természetes megtartású területek építési és más olyan célú felhasználása, amely az ökoszisztéma szolgáltatások csökkentéséhez vezetne. Az ország zöldfelületeinek teljes területe nem csökkenthető, ennek érdekében az egyes zöldfelületek igénybe vételének feltétele azonos biológiai aktivitásértékű zöldterület létesítése.

(3) A 26. § (1) bekezdésében hivatkozott útiterv alkalmazkodásra vonatkozó részének előkészítése során az alábbi szempontokat is figyelembe kell venni:

- a) a zöldfelületek felhasználásától való tartózkodást ösztönző díjak megállapítását;
- b) az elkerülhetetlen zöldfelület-felhasználás arányos kompenzálását.

(4) A 26. § (1) bekezdésében hivatkozott útiterv részeként a természetes felszínborítottság részleges rehabilitációja érdekében ki kell dolgozni az ország felszínborítottság javítására vonatkozó, 2020-ig terjedő rehabilitációs és rekonstrukciós tervét. Ennek előkészítése során az alábbiakat kell figyelembe venni:

- a) a védett területek rendszerét, a Natura 2000 hálózatot, az ökológiai hálózatot és az Érzékeny Természeti Területek rendszerét;
- b) az ország agro-ökológiai potenciálját és a rehabilitációba az alacsony természeti potenciállal bíró területek bevonásának indokoltságát;
- c) az ország jelenlegi élőhelyi mozaikosságát és a potenciális ökológiai állapotot;
- d) az ország ökológiai hálózatának javítási szükségességét, a fajok vándorlásának elősegítése érdekében;
- e) az ország ökológiai hálózatának illeszkedését a szomszédos országok hasonló hálózataihoz;
- f) a vizes élőhelyek megőrzésének, területük növelésének és fejlesztésének fontosságát az éghajlatváltozással összefüggésben;
- g) az éghajlattól független külső és belső károsító hatások (zavarás, szennyezés, fragmentáció) mainál hatékonyabb kiküszöbölésének fontosságát;
- h) az élőhelyek természetes változásának dinamikáját;
- i) az erdőállományok (talaj-, víz-, diverzitás-) védelmi funkcióinak szélesebb körű társadalmi elismertségét;
- j) az erdőterületek kiterjedésének növelési és a természetes faji és korosztályi összetétel javításának szükségességét.

Áttekintés

A javaslat 8. § (1) bekezdése értelmében az emberi beavatkozások és folyamatos zavarás miatt csökkent ökológiai kapacitásokat fokozatosan helyre kell állítani. Ennek célja egyrészt, hogy javuljanak a hazai ökoszisztémák ellátó, szabályozó, fenntartó és

kulturális szolgáltatásai, másrészt hogy javuljon a környezeti rendszerek alkalmazkodóképessége a változó éghajlati feltételekhez.

A természetes élővilág önmaga is képes alkalmazkodni a változó környezethez, mely folyamat azonban külső beavatkozásokkal is segíthető. Az éghajlatváltozás káros hatásainak a mérséklése leginkább az élőhelyek éghajlatváltozással szembeni alkalmazkodóképességének javításával érhető el.

Néhány foknál nagyobb felmelegedés esetén olyan mértékben tolódnak el az övezetek, hogy a természetes ökoszisztémák – mai formájukban, mai helyükön – nem lesznek képesek megmaradni. A helyzetet tovább súlyosbíthatja, ha az átmenetek nem lesznek fokozatosak. Ha jelentősen megváltozik a klíma, akkor a természetvédelemnek a megőrzésre való törekvés mellett esetenként a változás, a természetes folyamatok (például a vándorlás, egyes fajok lokális kihalása esetén újak megtelepedése) elfogadása, sőt segítése lesz a feladata. (Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia)

A klímaváltozás az ökológiai rendszereket sérülékennyé teszi, s leginkább a vizes élőhelyeket veszélyezteti. Az alkalmazkodás alapfeltétele, hogy a vizes élőhelyek rekonstrukciónak megvalósításával növekedjen a biodiverzitás, ezzel biztosítva a vizes élőhelyek faj-együtteseinek hosszú távú védelmét.

Fokozott figyelmet kell ugyanakkor fordítani arra is, hogy a klímaváltozás hatásainak mérséklése érdekében tervezett intézkedések ne károsítsák a természetes vagy természetközeli élőhelyeket. Az adaptáció elősegítése, a meglévő biodiverzitás megőrzése érdekében fokozottabban oda kell figyelni a veszélyeztetett növény- és állatfajok élőhelye megőrzésének támogatására, az élőhely-megőrző mező- és erdőgazdálkodás infrastrukturális fejlesztésére, az inváziós fajok visszaszorítására, a vizes élőhelyek rekonstrukciójára, az eróziós folyamatok lassítására.

A törvényjavaslat e szakaszának (2) bekezdése kifejezett tilalmat fogalmaz meg a természetes megtartású területek építési és más olyan célú felhasználása tekintetében, amely az ökoszisztéma szolgáltatások csökkentéséhez vezetne. Az ország zöldfelületeinek teljes területe nem csökkenthető, ennek érdekében az egyes zöldfelületek igénybe vételének feltétele azonos biológiai aktivitásértékű zöldterület létesítése.

A (3)-(4) bekezdések a törvényjavaslat 26. § (1) bekezdésében hivatkozott útiterv alkalmazkodásra vonatkozó részére vonatkozóan írják elő, hogy annak előkészítése során figyelembe kell venni a zöldfelületek felhasználásától való tartózkodást ösztönző díjak megállapítását, továbbá az elkerülhetetlen zöldfelület-felhasználás arányos kompenzálását.

E rendelkezések a törvényjavaslat 10. § (1) bekezdésének, valamint 13. §-ának rendelkezéseivel is összhangban vannak. A törvényjavaslat 10. § (1) bekezdése alapján felül kell vizsgálni, hogy melyek azok a központi költségvetésből, elkülönülő állami alapokból vagy európai uniós forrásból származó támogatások, melyek közvetlenül vagy közvetve hozzájárulnak a természeti erőforrások fogyasztásának ösztönzéséhez, ezen belül különösen a fosszilis energiaforrások felhasználásához, míg a 13. § értelmében át kell alakítani az európai uniós forrásokból származó támogatások odaítélését meghatározó és az operatív programok akcióterveinek végrehajtásával kapcsolatos pályázatok feltételeit az éghajlatváltozás megelőzésének és az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodásnak a támogatása érdekében.

Az érintett jogszabályok

- 2003. évi XXVI. törvény az Országos Területrendezési Tervről
- 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről
- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
- 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet a fás szárú növények védelméről
- 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről
- 67/1998. (IV. 3.) Korm. rendelet a védett és fokozottan védett életközösségekre vonatkozó korlátozásokról és tilalmakról
- 9/2007. (IV. 3.) ÖTM rendelet a területek biológiai aktivitásértékének számításáról
- 2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról

A változás legalapvetőbb iránya

A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiában megállapítást nyert, hogy egyelőre nem alakult ki olyan információs rendszer, amely lehetővé tenné a legfontosabb alkalmazkodási döntések költség-haszonszámításokra támaszkodó megalapozását, érdekegyeztetését. Bár az egyes részterületek adatai alapján közelítő becslések végezhetők, azonban nincs lehetőség a szakterületeken belül, de ugyanígy az egyes szektorok között sem megalapozott összehasonlításon alapuló prioritások megállapítására. Hiányzik továbbá az éghajlati alkalmazkodásra vonatkozó jogszabályi háttér, gazdasági-műszaki norma-rendszer, az alkalmazkodást elősegítő, azt folyamatosan irányító intézményrendszer, szervezeti hálózat.

Az Éghajlatváltozási kerettörvény hatályba lépése esetén a természetvédelmi jogszabályok sora kerülhet módosításra, de e változtatások hatással bírnának a költségvetési tervezéstől kezdve egészen az építési jog területén át a mezőgazdasági és vidékfejlesztési szabályokra is. A változások mindeneke előtt tehát a Nemzeti

Éghajlatváltozási Stratégiában, illetve értelemszerűen a törvényjavaslatban megfogalmazottak szerint jelezhetők előre.

A törvényjavaslat 8. §-ának rendelkezései a változás két alapvető irányát jelölik ki az ökológiai alkalmazkodás feltételeinek megteremtése érdekében. Mindenekelőtt helyre kell állítani a zavarásnak kitett és amiatt károsodott ökológiai kapacitásokat, ugyanakkor az ökoszisztéma szolgáltatások csökkenéséhez vezető területfelhasználás tilalma a kapcsolódó jogszabályokban is megfogalmazást kell, hogy nyerjen a megvalósulás érdekében.

A javaslat 26. §-ában elkészíteni rendelt útiterv részeként el kell készülnie az ország felszínborítottság javítására vonatkozó, 2020-ig terjedő rehabilitációs és rekonstrukciós tervének, mely a természetes felszínborítottság rehabilitációját célozza.

A rehabilitációs és rekonstrukciós terv kidolgozása során szem előtt kell tartani

- a védett területek rendszerét, a Natura 2000 hálózatot, az ökológiai hálózatot és az Érzékeny Természeti Területek rendszerét
- az ország agro-ökológiai potenciálját
- a jelenlegi élőhelyi mozaikosságot és a potenciális ökológiai állapotot
- a hazai ökológiai hálózat javításának szükségességét
- az ország ökológiai hálózatának illeszkedését a szomszédos országok hasonló hálózataihoz
- a vizes élőhelyek védelmét
- az éghajlattól független külső és belső károsító hatások (zavarás, szennyezés, fragmentáció) mainál hatékonyabb kiküszöbölésének fontosságát
- az élőhelyek természetes változásának dinamikáját
- az erdőállományok (talaj-, víz-, diverzitás-) védelmi funkcióinak szélesebb körű társadalmi elismertségét
- az erdőterületek kiterjedésének növelési és a természetes faji és korosztályi összetétel javítását

Az ökológiai alkalmazkodás elősegítésének kiemelt területei, melyek tekintetében a törvényjavaslat e szakasza hatást gyakorolhat: a környezet- és természetvédelemre, a zöldfelület-védelemre, az erdőkre, fás szárú növények, illetve a Natura 2000 területek védelmére vonatkozó szabályozás.

A jogszabály	
száma	címe
1996. évi LIII. törvény	a természet védelméről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Természetvédelmi törvény célja a természeti értékek és területek, tájak, valamint azok természeti rendszereinek, biológiai sokféleségének általános védelme, megismerésének és fenntartható használatának elősegítése, továbbá a társadalom egészséges, esztétikus	

természet iránti igényének kielégítése, továbbá a természetvédelem hagyományainak megóvása, eredményeinek továbbfejlesztése, a természeti értékek és területek kiemelt oltalma, megőrzése, fenntartása és fejlesztése.

Az éghajlatváltozás természeti értékeinkre gyakorolható káros hatásai, kockázatai miatt a Természetvédelmi törvény célkitűzései is bővíthetnek az alkalmazkodási követelmények megfogalmazásával, a bioszféra adaptációja elősegítésének célkitűzésével, a felkészülés szervezeti rendszerének kialakításával, illetve a már működő természetvédelmi intézményrendszer feladat- és hatáskörének bővítésével.

A globális folyamatok helyi megnyilvánulásainak értékelésekor rendkívül fontos szem előtt tartani, hogy az élővilág, az egyes élőhelyek lényegében csak a saját közvetlen környezetükkel vannak kapcsolatban, így elsősorban ennek az állapotváltozásaira (pl. a talaj víztartalmában, a mikroklimatikus tér hőmérsékletében, páratartalmában) reagálnak érzékenyen¹⁹. A Természetvédelmi törvénynek az élőhelyek általános védelméről szóló rendelkezései szerint a mező-, erdő-, nád-, hal-, vadgazdálkodás során biztosítani kell a fenntartható használatot, ami magában foglalja a tartamosságot, a természetkímélő módszerek alkalmazását és a biológiai sokféleség védelmét.

Az alkalmazkodóképesség az élőrendszerek rendezettségének koordináltságának különböző szinteken való megnyilvánulása, s az ökoszisztémák helyreállítása az egyik legfontosabb eszköz, mely az ökológiai alkalmazkodást elősegítheti. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásával a helyreállítás kötelezettségének megjelenése a Természetvédelmi törvényben egyrészt megnyilvánulhat a konkrét kötelezés előírásával, de a jelenlegi szabályozás módosításával is. Példaként a Természetvédelmi törvény 16. § (2) bekezdés megszövegezését érdemes megvizsgálni, mely szerint „a gazdálkodást [...] életközösségek tömeges pusztulása, biológiai sokféleségük számottevő csökkenése nélkül kell végezni”. A törvényjavaslat azonban nemhogy a számottevő csökkenést nem engedné, de kifejezetten a helyreállítást, illetve a jelenlegi állapot fenntartását követelik meg annak 8. § (1)-(2) bekezdései.

A fenti módosítás célszerű lenne annak érdekében, hogy - a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. OGY határozattal összhangba hozva a Természetvédelmi törvény rendelkezéseit - a biológiai erőforrások használata ne csökkentse, vagy veszélyeztesse a használt erőforrás életképességét, használatának jövőbeli lehetőségét, továbbá ne befolyásolja hátrányosan az erőforrást támogató vagy ahhoz kapcsolódó rendszereket.

¹⁹ http://www.botanika.hu/download-01/NES/Eghajlatvaltozas_Biodiverzitas.pdf letöltés ideje: 2010. augusztus 30.

A jogszabály	
száma	címe
2003. évi XXVI. törvény	az Országos Területrendezési Tervről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az Országos Területrendezési Terv (OTrT) az ország egészére nézve határozza meg a területhasználat és az infrastruktúra térbeli rendjét és az annak elérését szolgáló szabályokat. Kidolgozása során a jogalkotó figyelemmel volt a környezetre, a természetre és a kulturális örökség védelmére, valamint a műszaki infrastruktúrára vonatkozó legfontosabb hazai és nemzetközi szabályokra. A területrendezési tervek a területfejlesztés társadalmi, gazdasági céljaival összehangolt, műszaki és ökológiai szempontok alapján elkészített tervek, amelyeknek szerepe a térségi szerkezet meghatározása, és a térségi területhasználat szabályozása. Feladatuk a fejlesztés, a fejlődés térbeli, fizikai kereteinek, területi lehetőségeinek és korlátainak meghatározása, a természetes és épített környezet értékei védelmének biztosítása mellett. Az országos terv olyan keretterv, amelynek előírásai döntően az alacsonyabb szintű területrendezési, valamint a településrendezési terveken keresztül érvényesülnek, ezért lényeges, hogy a törvényjavaslat életbe lépése esetén annak egyes rendelkezései milyen hatással bírnak majd az OTrT-re. Az éghajlatváltozás káros hatásaihoz való alkalmazkodás miatt (de a kibocsátás-csökkentés szempontjából is) rendkívül fontos a tervezett repülőterek, illetve az úthálózat megvalósíthatóságának, kialakításuk feltételrendszerének klímaszemponútú felülvizsgálata.	

A jogszabály	
száma	címe
1996. évi XXI. törvény	a területfejlesztésről és a területrendezésről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás tekintetében a területfejlesztési politika rendkívüli fontossággal bír. Az egyes beruházások, fejlesztések megvalósítása során törekedni kell arra, hogy a területek ne váljanak túlzott kizsákmányolás áldozatává, s figyelembe kell venni a biológiai sokféleség megőrzésének szempontjait. A vidékfejlesztés egyik sajátossága, hogy a gazdaságilag elmaradottabb térségek esetében, ahol alacsonyabb szintű a térség gazdasági-infrastrukturális fejlettsége, az ott található biológiai sokféleség értékei kifejezetten jó állapotban lelhetők fel. A vidékfejlesztési politikákban éppen ezért figyelembe kell venni a fejlesztések támogatása mellett e jó állapot megőrzését is. A területfejlesztési politikák kidolgozásáért felelős Országos Területfejlesztési Tanács (OTT) tagjainak egy része szavazati, míg másik része csupán tanácskozási joggal bír. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény hatékonyabb megvalósítása, a klímavédelmi	

szempontoknak a terület- és vidékfejlesztési politikákban való megjelentetése érdekében a Tanács állandó, törvény által meghatározott összetételének módosítása válhat szükségessé annyiban, hogy a Kormány részéről a területfejlesztésért és területrendezésért felelős miniszter mellett egy, kifejezetten a környezetvédelemért, illetve az éghajlatváltozás elleni fellépés koordinálásáért, az e célt szolgáló jogi intézkedések megvalósításáért felelős kormánytisztviselő is szavazati joggal bíró tagként jelenhetne meg a tanácsban.

Az OTT bővítése, illetve tagságának átalakítása mellett hasonló jellegű változás a megyei területfejlesztési tanács, a Térségi Fejlesztési Tanács, a Regionális Fejlesztési Tanács vonatkozásában is szükségessé válhat.

A klímastratégia prioritásainak a településrendezési tervekben, de az építési szabályozásokban is meg kell jelenniük. Fokozott figyelemmel kell kísérni az övezeti átsorolás, a terület-felhasználás feltételeinek kialakítását és később azok maradéktalan betartatását, a meghatározott minimum beépítési korlátok betartását. A fenntartható településszerkezet kialakítása a társadalmi alkalmazkodás szerves része, ugyanakkor szorosan kapcsolódik az ökológiai adaptációs lehetőségek erősítéséhez is.

A jogszabály	
száma	címe
9/2007. (IV. 3.) ÖTM rendelet	a területek biológiai aktivitásértékének számításáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A zöldfelületek és a szabad vízfelületek biológiailag aktív felületeknek számítanak. A területek biológiai aktivitásértékének számításáról szóló 9/2007. (IV. 3.) ÖTM rendelet célja biztosítani, hogy a terület-felhasználás következtében ne csökkenjen a településre jellemző biológiai aktivitásérték, amely mutató egy – a területek rendeltetésétől függően különböző értéket mutató – elméleti szám. E mutató szerepe az új beépítésre szánt területek kijelölésénél, a terület-felhasználás tervezésében mutatkozik meg. A törvényjavaslat 8. §-ában előírt helyreállítási és ökoszisztéma kapacitás megőrző célok megvalósulása, e rendelkezések következetes végrehajtása megkövetelheti a biológiai aktivitásérték-mutatók átalakítását annak érdekében, hogy az egyes területeken jobb védelmi helyzetet nyerjenek az élőhelyek.	

A jogszabály	
száma	címe
346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet	a fás szárú növények védelméről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A fás szárú növények védelméről szóló kormányrendelet célja, hogy rögzítse azon növények védelmi, telepítési, fenntartási, stb. szabályait, melyek nem tartoznak az erdőről és az erdő védelméről vagy a természet védelméről szóló törvények hatálya alá,	

és melyek nem részei energetikai célú, fás szárú növényekből álló ültetvényeknek. A kormányrendelet emellett nem alkalmazható sem a szennyvíz, szennyvíziszap és hígtrágya elhelyezésére, hasznosítására szolgáló fával borított területekre, sem az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló jogszabály hatálya alá tartozó területre.

Az éghajlatváltozás káros hatásaira való felkészülés, a társadalmi, egyéni, és ökológiai alkalmazkodás feltételeinek javítása során a települések területén elhelyezkedő növényzet elhelyezkedése, mennyisége és minősége is nagymértékben befolyásolhatja a hő- és vízháztartás alakulását, a levegő szennyezettségét. A növényzet kedvező faji összetételének fenntartása a biológiai sokféleség értékeinek megővésére is szolgál.

A közterületen lévő fás szárú növény kivágását a fás szárú növény helye szerint illetékes jegyző engedélyezi. A jegyző a fás szárú növény kivágása iránti kérelmet elutasítja, ha

- a) a kérelmező a fás szárú növény pótlásáról hiánypótlási felhívás ellenére sem nyilatkozott;
- b) a fás szárú növény áttelepítése szakmai és településrendezési szempontból célszerű és kivitelezhető; vagy
- c) az természetvédelmi vagy környezetvédelmi érdeket sért.

A fás szárú növényzet éghajlatvédelemben betöltött fontos szerepe, a település környezeti állapotára gyakorolt kedvező hatásai miatt és zöldfelületi rendszerének szerves alkotóelemeként szigorúbb védelemben részesülhet az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásával, melynek nyomán bővíthet a fenti, elutasítási okokat tartalmazó lista azzal, hogy a jegyző egyes esetekben megtilthatja a növény kivágását, ha az a település és természetes környezete éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodását gátolja.

A jogszabály 6. § (4) bekezdésének rendelkezése szerint, amennyiben a jegyző ügyintézési határidőn belül nem dönt a fás szárú növény kivágásáról, az engedélyt a kérelemben foglaltak szerint megadottnak kell tekinteni. A javaslat elfogadása esetén szükségessé válhat a kormányrendelet bekezdésének módosítása akár egy, az általános közigazgatási ügyintézési határidőnél hosszabb határidő rögzítésével, vagy akár a teljes bekezdés eltörlésével. E módosítás nyomán megakadályozhatók, illetve szankcionálhatók lennének az olyan jogellenes fakivágások, melyek eddig kizárólag a jegyző túlterheltségéből vagy egyéb indok miatt bekövetkezett mulasztásának voltak köszönhetők.

A jogszabály	
száma	címe
275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet	az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A biológiai sokféleség védelme, az ökoszisztémák alkalmazkodóképességének megőrzése és javítása kapcsán fontos szerepet kap az uniós természetvédelmi hálózat, a Natura 2000 szabályrendszere. A kormányrendelet a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő növény- és állatvilág védelméről szóló 92/43/EGK tanácsi irányelv (Élőhelyvédelmi irányelv), valamint a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK tanácsi irányelv (Madárvédelmi irányelv) rendelkezéseinek való megfelelést szolgálja. A kormányrendeletben meghatározott természetvédelmi előírások alkalmazandók a Natura 2000 kijelölés alapjául szolgáló közösségi jelentőségű fajok vagy közösségi jelentőségű élőhely-típusok természetvédelmi helyzetének helyreállítása, illetve fenntartása érdekében. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása esetén – annak 8. § (1)-(2) bekezdéseivel összhangban – a kormányrendelet következetesebb végrehajtása, illetve a szabályozásban rejlő egyes hiányosságok kiküszöbölése is előtérbe kerülhet. A kormányrendelet előírásai értelmében az olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges, azonban valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak vizsgálnia kell a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásokat. (10. § (1) bekezdés) Ha e vizsgálat eredményeként megállapítható, hogy a tervnek, illetve beruházásnak jelentős hatása lehet, hatásbecslést kell végezni. A jelentős hatás lehetőségének megítélése a természetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozik, arra vonatkozóan pedig az Élőhely-védelmi Irányelv 6. cikk (3) és (4) bekezdéseinek rendelkezéseire kiadott Módszertani útmutató szolgál iránymutatásul. A hatások becslése során rögzíteni kell a valószínűsíthetően bekövetkező változásokat, melyek az élőhely területi kiterjedésében, a kulcsfajok esetleges zavarásában, az élőhelyek vagy állományok fragmentációjában, az állománysűrűség csökkenésében, illetve az éghajlatváltozás kapcsán mutatkoznak meg. Az Éghajlatvédelmi kerettörvénynek az ökológiai alkalmazkodás javítását célzó rendelkezései folytán – a javaslat elfogadása esetén – a Natura 2000 területeken megvalósítani tervezett beruházások hatásbecslése során fokozottabb figyelmet kaphatnak az éghajlatvédelem, különösen az ökoszisztémák adaptációs képességének fenntartási szempontjai.	

A jogszabály	
száma	címe
67/1998. (IV. 3.) Korm. rendelet	a védett és fokozottan védett életközösségekre vonatkozó korlátozásokról és tilalmakról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A kormányrendelet 9. § (1) bekezdésének értelmében a védett növénytársulások megóvása, védelme és fenntartása érdekében a Természetvédelmi törvény és a Nemzeti Természetvédelmi Alapterv rendelkezéseivel összhangban tervet kell készíteni. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség a védett növénytársulások fenntartása érdekében a terv előírásaival összhangban engedélyezheti - az egyébként e rendelet által tiltott - tevékenység folytatását vagy járulhat ahhoz hozzá. E tilalmak közé tartozik, hogy tilos a védett növénytársulások biológiai sokféleségének csökkentése, a növénytársulást alkotó növényfajok arányának megváltoztatása; természetes élőhelyeinek megsemmisítése. Tilos továbbá a védett növénytársulások élőhelyére nem őshonos, tájidegen, továbbá olyan növényfajok betelepítése, amely a védett növénytársulások természetes, természetközeli állapotát hátrányosan befolyásolják. A vizes élőhelyeken található fokozottan védett növénytársulások vonatkozásában további tilalmakat rögzít a jogszabály. Így tiltott a növénytársulás élőhelyéül szolgáló vizekbe nem őshonos élő szervezet betelepítése, a vizes élőhelyeket tápláló természetes állapotú források vízmennyiségének csökkentése, azok természetes vízfolyását befolyásoló, illetve módosító tevékenységek végzése. A biológiai sokféleség fenntartása, a veszélyeztetett fajok és élőhelyük megóvása a törvényjavaslat 8. §-a alapján – annak elfogadásától függően – az eddiginél nagyon hangsúlyt helyez a biodiverzitás éghajlatváltozás elleni küzdelemben való jelentőségére. Így szükségessé válhat a védett és fokozottan védett életközösségekre vonatkozó korlátozásokról és tilalmakról szóló kormányrendelet új tilalmakkal való bővítése, illetve a tilalmak alóli mentesülés lehetőségének drasztikus szűkítése, konkretizálása.	

A jogszabály	
száma	címe
2/2002. (I. 23.) KöM-FVM együttes rendelet	az érzékeny természeti területekre vonatkozó szabályokról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Természetvédelmi törvény vezette be az Érzékeny Természeti Területek (ÉTT) fogalmát. A törvény 53. § (3) bekezdésének c) pontja szerint az „<i>érzékeny természeti terület az olyan extenzív művelés alatt álló terület, amely a természetkímélő gazdálkodási módok megőrzését, fenntartását, ezáltal az élőhelyek védelmét, a biológiai sokféleség fennmaradását, a tájképi és kultúrtörténeti értékek megőrzését szolgálja</i>”. A törvény alapján a védett területeken és a védett természeti érték megőrzése érdekében	

természetkímélő gazdálkodást folytatók támogatásban részesülnek.

Az érzékeny természeti területek rendszere kialakításának célja az ökológiai szempontból érzékeny – mezőgazdasági hasznosítású – földrészekre olyan természetkímélő gazdálkodási módok megőrzése, fenntartása, további földrészek kijelölése, amelyek támogatással ösztönzött, önként vállalt korlátozások révén biztosítják az élőhelyek védelmét, a biológiai sokféleség, a tájképi és kultúrtörténeti értékek összehangolt megőrzését. A rendelet az ÉTT kijelölésén túl az e területeken folytatott természetkímélő gazdálkodást igyekszik ösztönözni az általános támogatási feltételek meghatározásával.

A kijelölést főként a természeti értékek védelme, az adott terület állapotának megőrzése, a degradáció elkerülésének szükségessége, továbbá a földrészek természeti állapota és jelentősége teszi indokolttá. A kijelölés alapja lehet továbbá, hogy az adott földrészlet az ökológiai hálózathoz kapcsolódóan az élőhelyek, életközösségek biológiai sokféleségének megőrzéséhez szükséges biológiai kapcsolatok fenntartását, helyreállítását, a sokféleség megőrzését szolgálja, vagy túlnyomó részén hagyományos jellegű gazdálkodási módok, formák a jellemzőek, vagy ezek újbóli elterjesztése lenne indokolt, továbbá, ha a természeti értékek védelme érdekében speciális gazdálkodási módszerekre, illetve földhasználati, természetvédelmi korlátozásokra van szükség.

Az ökoszisztémák alkalmazkodási potenciálja nagyban függ a gazdálkodási módszerektől, az annak során használt eszközöktől és a természetbe kijuttatott anyagoktól, ezért bír nagy jelentőséggel az ÉTT kialakítása és nyerhet jelentőséget a hozzá kapcsolódó korlátozások és támogatások klímaszempontról átalakítása is.

Az éghajlatvédelem pénzügyi és gazdasági eszközei

9. § (1) Az éghajlatvédelemnek a jelen törvényben megfogalmazott feladatainak finanszírozására a kibocsátás-csökkentés (a fosszilis energiaforrások felhasználásának csökkentése, úgy mint a takarékoság, a hatékonyságnövelés és a helyettesíthetőség), az alkalmazkodás és a kutatás-fejlesztés állami támogatását biztosító, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény szerinti elkülönített állami pénzalapként ún. visszatérülő Nemzeti Éghajlatvédelmi Alapot (a továbbiakban: Alap) kell létrehozni.

(2) Az Alap rendeltetése az, hogy kiszámítható és biztos forrást jelentsen az éghajlatvédelem hazai feladatainak támogatására, és tegye lehetővé a magyarországi éghajlatvédelem céljainak minél eredményesebb megvalósítását. Ennek érdekében az Alap elsősorban kamatmentes támogatást nyújt az energiatakarékosággal, az energiahatékonyság javításával és az alternatív energiaforrások felkutatásával, fejlesztésével és felhasználásával kapcsolatos tevékenységekhez, biztosítja a szociálisan leginkább rászorulóknak számára a takarékosághoz szükséges anyagi forrásokhoz való hozzáférést, továbbá hozzájárul egy új gazdasági szerkezet kialakításához és a gazdaság élénkítésén keresztül a foglalkoztatás lehetőségeinek jelentős bővítéséhez.

(3) Az Alapról külön törvény rendelkezik.

Áttekintés

A törvényjavaslat 9. §-a rendkívüli jelentőségű feladatot vállal magára akkor, amikor meg kívánja teremteni a teljes Éghajlatvédelmi kerettörvény által megalkotott rendszer fő finanszírozási forrását. Az ötlet mögött az a megfontolás áll, hogy az éghajlatvédelem (beleértve a kibocsátás-csökkentést és az alkalmazkodást is) végrehajtása olyan szintű feladat, aminek teljes finanszírozása nem várható el az egyes energia-felhasználóktól. A megoldást a törvényjavaslat egy állami alap felállításában látja.

Az Alap szabályozottsága a törvényjavaslatban eléggé általános, arról egyebekben a szöveg részletszabályokat nem tartalmaz. Azt tudjuk, hogy ez az Alap illeszkedne a meglévő alapok rendszerébe, és nem jelentene azok működése alól kivételt. Ennyiben az alábbi rendelkezések megjelenése a törvényjavaslatban – illetve az Alapot létrehozó későbbi törvényben – indokolt lehet:

- az Alap kedvezményezetteit pályázati úton választják ki
- az Alap pénzeszközeit behatárolt jogcímenek használhatják fel a kedvezményezettek
- az Alapból támogatott beruházások és programok szakmai megfelelősége és az Alap forrásainak maximális hatékonysággal történő hasznosulása érdekében támogató intézményeket – tervezői és tanácsadói hálózat – kell létrehozni
- az Alap – részben a fenti hálózat létrehozásával – egyúttal elősegíti a magas hozzáadott értékkel bíró foglalkoztatást

- az Alap feletti rendelkezési jogot a környezetvédelemért felelős miniszter gyakorolja, aki felelős annak felhasználásáért
- az Alapra vonatkozó stratégiai kérdésekkel foglalkozó testület egy független szerv kell, hogy legyen, így pl. ilyen lehetne a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanács

Az Alap megjelölése további magyarázatot indokol. A visszatérülő alap kifejezést az indokolja, hogy alapvetően az Alapból igénybe vehető finanszírozási forma a visszatérítendő, kamatmentes támogatás lenne. Anélkül, hogy a részleteket jobban kifejténénk, utalni kell arra, hogy ez a visszafizetés milyen viszonyban van a 6. §-ban, ott is leginkább a (2) bekezdés f) pontjában megismert egységkereskedelmi rendszerrel. A rendszer teljes működésének leírása nélkül, az alapötlet szerint az Alapból pénzt, mint támogatást kapó kedvezményezettek ezt energiatakarékossági, energiahatékonysági, stb. beruházásokra fordítják, melyek révén csökken a fosszilis energia-felhasználásuk. Hogy ez a primer megtakarításon túlmenően miért fontos, azt a 6. § (2) bekezdés f) pontjában előre vetített rendszer képes megindokolni. Annak alapján ugyanis a fosszilis energiafelhasználást kvótarendszerrel szabályozná az Éghajlatvédelmi kerettörvény végrehajtási jogszabály-rendszere, így minden egyes energiaforrás-egység felhasználásáért egységnyi kvótával is kellene rendelkeznie a felhasználónak, természetesen az energia pénzbeli ellenértékén túlmenően. Amikor tehát valaki energiatakarékossági vagy energiahatékonysági beruházást végez, az nemcsak alacsonyabb villany- vagy gázszámlát eredményez majd, hanem fel nem használt erőforrás-kvótákat is, a megtakarítás tehát – akárcsak az ellenérték megfizetése – kettős természetű lesz. Az Alap pedig a visszafizetést kvótában is elfogadja majd. Ez az oka annak, hogy az Alap elnevezésében megjelenik a „visszatérülő” jelző.

Ez a rendszer olyan mértékű előkészítést igényel bevezetéséhez, aminek felvázolására ez a tanulmány nem vállalkozhat. Ezért az alábbiakban csak arra koncentrálnak, hogy kifejtjük: az elsődleges pénzügyi jogszabályokat hogyan érintené az Alapra vonatkozó törvényi szabályozás bevezetése.

Az érintett jogszabályok

- 2003. évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról
- 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról
- 146/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet a kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs projektek közfinanszírozású támogatásáról
- 323/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény végrehajtásának egyes szabályairól
- 289/2007. (X. 31.) Korm. rendelet a lakossági vezetékes gázfogyasztás és távhőfelhasználás szociális támogatásáról

- 278/2007. (X. 20.) Korm. rendelet a szénipari szerkezetátalakítási támogatás meghatározásának és kezelésének részletes szabályairól
- 105/1996. (VII. 16.) Korm. rendelet az energiamegtakarítást eredményező épületfelújítások támogatásáról
- 1023/2007. (IV. 5.) Korm. határozat a Kormány középtávú tudomány-, technológia- és innováció-politikai stratégiájáról

A változás legalapvetőbb iránya

Az éghajlatvédelem újonnan kialakítandó hazai szabályozási rendszerében a jogszabály előkészítője kulcsszerepet szán a finanszírozási rendszer átalakításának. Ennek oka egyértelmű: magát a klímaváltozást is antropogén gazdasági tevékenységi okozza, így az feltételezhetőleg a közgazdaságtan törvényszerűségei szerint működik. Mint ilyen, érzékeny a költségekre és a hasznokra, és a végfelhasználók árpreferenciáin keresztül módosítható az egész rendszer működése. A kibocsátóknál lévő források valószínűleg nem elégségesek egy rendszerszerű átálláshoz, és egyébként is, a meglévő megtakarításokat csak valamilyen ösztönző révén fordítják éghajlatvédelmi célokra a megcélzott alanyok. Ebből és abból az alaptételből kiindulva, hogy $n \cdot Ft$ hitel $n \cdot x \cdot Ft$ -ot mozgat meg a piacon (befektetés, áruvásárlás, ÁFA és járulékok formájában), következik az a megoldás, hogy egy állami alap (elkülönített és célzott) elő tudja segíteni az éghajlatvédelmi célok megvalósítását, különös tekintettel az energiahatékonyság és energiatakarékosság finanszírozására. A változás tehát, amit a törvényjavaslat elindítani kíván, egymásra épülő elemekből áll: az Alap visszatérítendő támogatást ad klímavédelmi beruházásokra, de ezen felül számos más jogcímen is, pl. K+F-re. A visszatérítés történhet pénz formájában, de ha feláll az input oldali kvóta-rendszer, akkor akár megtakarított kvóták formájában is. Végül áttételesen, a támogatás által megmozgatott pénzeket keresztül élénkítőleg hat az Alap a foglalkoztatásra, az áruk forgalmára, és a gazdaságra összességében.

A jogszabály	
száma	címe
2003. évi XC. törvény	a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A törvény létrehozza és szabályozza az Alapot, meghatározza felhasználását és kezelését. Az Éghajlatvédelmi Alap létrehozása és működtetése érinteni fogja ezt a támogatási formát is, hiszen az Éghajlatvédelmi Alap azzal az igénnyel lép fel, hogy a klíma-releváns kutatásokat is támogatásban részesítse. Természetesen nem kizárt, hogy egy klímavédelemmel kapcsolatos kutatás finanszírozására két forma is rendelkezésre álljon, tehát az általános KTI Alap és a specifikus NÉ Alap. Azonban valószínű, hogy a törvényben az Éghajlatvédelmi kerettörvény azt a változást indukálná, hogy annak az Alap felhasználásáról szóló 9. §-a után be kellene iktatni egy 9/A. §-t, aminek szövege megközelítőleg az alábbi lehetne.	

9/A. § Az éghajlatvédelemmel kapcsolatos kutatási és fejlesztési tevékenységek támogatására a Nemzeti Éghajlatvédelmi Alap szolgál, amelynek részletes szabályait külön törvény szabályozza. A Kutatási és Technológiai Innovációs Alapból klímavédelemmel kapcsolatos kutatás és fejlesztés csak kivételesen finanszírozható.

A jogszabály	
száma	címe
1991. évi IV. törvény	a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Maga a norma igen átfogó, tehát semmiképpen sem mondhatjuk, hogy közvetlen kapcsolódása lenne az éghajlatvédelemhez. Azonban 5. § (2) bekezdése kimondja, miszerint „A foglalkoztatási lehetőségek bővítését, a munkanélküliség megelőzését, valamint időtartamának csökkentését a foglalkoztatáspolitikába nem tartozó eszközök alkalmazásával (pl. adókedvezmények biztosításával, továbbá területfejlesztési és a munkahelyteremtést támogató, elkülönített pénzalapok felhasználásával, az oktatási rendszer és a foglalkoztatáspolitikai összehangolásával) is elő kell segíteni”. Ez a megfogalmazás tökéletesen illeszkedik ahhoz a felfogáshoz, amit az Éghajlatvédelmi kerettörvény is terjeszteni igyekszik, és amennyiben ezt a két normát együtt alkalmazzuk, az az ún. <i>green job</i>-ok elterjedéséhez vezethet hazánkban is. Márpedig ez egy olyan megoldás, amit számosan a környezeti és a gazdasági válságból való kivezető utak egyikeként határoznak meg. Az Alapnak értelemszerűen abban lenne szerepe itt, hogy támogatja a munkahelyteremtést és a magas hozzáadott értékkel rendelkező szakmák terjedését a kibocsátás-csökkentés és az alkalmazkodás területén.	

A jogszabály	
száma	címe
146/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet	a kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs projektek közfinanszírozású támogatásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A jogszabály jelenleg a kutatás-fejlesztési és innovációs támogatási formákat, a támogatás elnyerésének módját, a rendszer eljárásrendjét szabályozza. Értelemszerűen követné ennek a jogszabálynak a sorsa a KTI Alapról szóló törvény módosítását. Itt is ki kell mondani, hogy az éghajlatvédelemmel kapcsolatos kutatások finanszírozására a Nemzeti Éghajlatvédelmi Alap szolgál. Ezzel párhuzamosan végig kell vezetni a jogszabályon (a pályázatok bírálatáról szóló jelenlegi 16. és azt követő §§-on), hogy a klímavédelemmel kapcsolatos pályázatokat áttétel útján el kell utasítani.	

A jogszabály	
száma	címe
323/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet	az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény végrehajtásának egyes szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az itt jelentőséggel bíró részek természetesen a Zöld Beruházási Rendszert (ZBR) megalapozó, szabályozó rendelkezések. Amennyiben a ZBR célja a kiotói kvótabevételeknek az addicionalitás kritériumát kielégítő klímavédelmi beruházásokra fordítása, úgy az Alappal ez semmiképpen nem áll ellentétben. A jogi hatás a politikai akarattól függ: elképzelhető a ZBR-nek az Alapba való beolvasztása, de megmaradhat különállása is, sőt elképzelhető az Alapon belül egy kiemelt ZBR keret fenntartása is. A jog feladata itt a célnak megfelelő politikai akart kiszolgálása korrekt jogtechnikai eszközökkel.	

A jogszabály	
száma	címe
289/2007. (X. 31.) Korm. rendelet	a lakossági vezetékes gázfogyasztás és távhőfelhasználás szociális támogatásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A legnagyobb valószínűség szerint ezt a jogszabályt egészében hatályon kívül kell helyezni és teljesen új alapokra helyezni a lakossági energiafogyasztás támogatását. Az eddigi elhibázott, csupán szociálpolitikai alapon nyugvó és a környezeti szempontokat teljességgel figyelmen kívül hagyó szabályozást eddig is sok kritika érte, és gyakorlatilag – a jogosultsági időszak 2010. június 30-ban történő lezárásával – a rendszer <i>de facto</i> megszüntetése mellett tett hitet a kormány. Ez azonban nem jelenti azt, hogy erre az intézményre ne lenne szükség, és még a szociális szempontok figyelembe vétele is jogos igény, azt azonban a környezeti szempontok mellett, azokkal párhuzamosan, azok számára kell fenntartani, akik olyan helyzetben vannak, hogy környezeti indíttatású energia-megtakarításokra már nem ösztönözhetők. Az új norma alapvonalait az Éghajlatvédelmi kerettörvény koncepciójából lehet megrajzolni: az energiatakarékosság, az energiahatékonyság, a hőszigetelés és a megújuló támogatása a lakossági szektorban, támogatás visszatérítése a kvótarendszer bevezetésekor, annak szellemében.	

A jogszabály	
száma	címe
278/2007. (X. 20.) Korm. rendelet	a szénipari szerkezetátalakítási támogatás meghatározásának és kezelésének részletes szabályairól

A jogszabályra gyakorolt hatás

A jogszabály – általános megfogalmazásával ellentétben – kizárólag a Vértesi Erőmű Zrt.-re vonatkozik, és a normaszöveg miután definiálta, hogy ki a kedvezményezett, következetesen és szemérmesen bányavállalkozónak titulálja az Erőművet – mintha nem lenne egyértelmű, hogy ez egy célzott támogatás. Az ilyen és ehhez hasonló jogszabályokat értelemszerűen hatályon kívül kell helyezni, mivel nem illeszkedik a remélhetőleg a megújulókat előnyben részesítő energiapolitikához, és az Éghajlatvédelmi kerettörvény szellemével is ellentétes. Amennyiben a támogatás célja nem a ráfordítások és az árbevételek különbözetének az adófizetőkre való áthárítása, hanem a klímabarát átalakítás, úgy helye van az új szabályozási rendszerben. Bár a kérdés talán nem annyira aktuális, miután az MVM elhatározta az Erőmű végelszámolását.²⁰

A jogszabály

száma	címe
105/1996. (VII. 16.) Korm. rendelet	az energiamegtakarítást eredményező épületfelújítások támogatásáról

A jogszabályra gyakorolt hatás

Ez a jogszabály egy korábbi németországi hitelkeret felhasználásának részletszabályait rendezte, jelenlegi hatályban léte tehát egyfajta jogtörténeti emlék. Ami miatt mégis érdemes a figyelemre, az a szabályozási egyértelműség és tömörség. Hatását tekintve a törvényjavaslat valószínűleg feléleszti az ilyen és ehhez hasonló normákat, és újra értelmet ad rendelkezéseinek, amennyiben az ott megfogalmazott állami hitelgarancia ismét igénybe vehető lesz, és ki is egészül az Alapból finanszírozott visszatérítendő támogatással.

A jogszabály

száma	címe
1023/2007. (IV. 5.) Korm. határozat	a Kormány középtávú tudomány-, technológia- és innováció-politikai stratégiájáról

A jogszabályra gyakorolt hatás

A kormányhatározat a 2007-2013 közötti évekre határozza meg a címében foglalt stratégiát, és mint ilyen, nagymértékben hatással van a K+F pénzeszközök elköltésére. A célok között konkrétan az éghajlatvédelem vagy a klímaváltozással összefüggő kutatás nem szerepel, szerepelnek viszont benne környezetvédelmi kutatási célok, és mindenekelőtt az energiatakarékosság és a megújuló, alternatív energiaforrások technológiáinak kutatása, mint kiemelt célok. Ennek fényében úgy gondoljuk, hogy az Éghajlatvédelmi kerettörvény hatása erre a jogszabályra a célok bővítése és a meglévő, klímareleváns célok megerősítése lesz.

²⁰ http://www.vert.hu/news.aspx?article_id=153

Az éghajlatvédelem pénzügyi és gazdasági eszközei

10. § (1) Felül kell vizsgálni, hogy melyek azok a központi költségvetésből, elkülönülő állami alapokból vagy európai közösségi forrásból származó támogatások, melyek közvetlenül vagy közvetve hozzájárulnak a természeti erőforrások fogyasztásának ösztönzéséhez, ezen belül különösen a fosszilis energiaforrások felhasználásához.

(2) Az (1) bekezdésben hivatkozott és az éghajlatvédelem céljaival ellentétes támogatásokat (a továbbiakban: káros támogatások) fokozatosan meg kell szüntetni.

Áttekintés

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 4. § (1) bekezdés b) pontja szerint költségvetési támogatás a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalap terhére törvényben, kormányrendeletben vagy miniszteri rendeletben meghatározott feltételek alapján juttatott támogatás.

Az Európai Unió által létrehozott alapok, támogatások hozzáférési feltételeire az Éghajlatvédelmi kerettörvény nem lesz konkrét, közvetlen kihatással. Az uniós forrásokból származó pályázatok elbírálási szempontjai között érdemes végignézni, hogy melyek tartalmaznak környezetvédelmi prioritásokat. Ezen belül elsősorban azon támogatási csoportok áttekintése célszerű, melyek elsősorban, közvetlenül nem a környezetvédelem szintjének javítását szolgálják, azonban közvetetten kihatással bírnak arra. Így többek között az egyes energiaágazati, mezőgazdasági, a vállalkozói szektort érintő, stb. támogatási formákat és operatív programokat érdemes figyelembe venni és megvizsgálni, hogy az ezen keretből finanszírozott projektek esetében a környezetvédelem, s inkább kifejezetten klímavédelmi aspektus szerepet kapott-e, illetve szerepet kaphat-e a későbbiekben.

Az Éghajlatvédelmi kerettörvény e szakaszának szóhasználata szerint e támogatások felülvizsgálata szükséges, és amennyiben valamely támogatás a természeti erőforrások fogyasztásának ösztönzését, ezen belül különösen a fosszilis energiaforrások felhasználását segíti, úgy azt – káros támogatásként – meg kell szüntetni.

Az államháztartás alrendszerei közül a központi költségvetésből, valamint az elkülönített állami alapokból származó juttatások, támogatások jelentősen hozzájárulhatnak a 4-5. §§ elemzése kapcsán említett ágazatok kibocsátásainak csökkentéséhez. A jelenlegi támogatási rendszer alapjait és a törvényjavaslat - elfogadása esetére - valószínűsíthető hatásait ezért ágazatonként célszerű felvázolni, s így lehetséges az éghajlatváltozás elleni küzdelmet hátráltató támogatások, pályázati feltételek, elbírálási szempontok kiszűrése, módosítása. Az éghajlatvédelem tekintetében rendkívül káros támogatásoknak elsősorban adókedvezmények, kedvezményes hitelek, kötelező átvételi árak rendszere minősülhet.

Mivel a költségvetési támogatásokat egyes törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek elszórva határozzák meg, ezért a legfőbb vonatkozó jogszabályok tekintjük át, s az Éghajlatvédelmi kerettörvény legfontosabb hatásait a költségvetés támogatási rendszerre.

Az érintett jogszabályok

- 201 [...] évi [...] törvény a Magyar Köztársaság [...] évi költségvetéséről
- 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
- 1997. évi CXIV. törvény az agrárgazdaság fejlesztéséről
- 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

A változás legalapvetőbb iránya

Az állami, költségvetési támogatások rendszerében a klímavédelmi szempontok megjelenésének jelentősége magától értetődő, hiszen az egyik legfontosabb lépés kormányzati részről azon támogatások megszüntetése, melyek a kibocsátás-csökkentés ellen hatnak, illetve olyan támogatási rendszer megteremtése, mely ösztönzőleg hat az éghajlatvédelem szempontjainak figyelembevételére.

Elsősorban az anyagi jogszabályokra gyakorolt hatásokat tekintjük át, azonban itt felmerül az adózás rendjének szabályaira gyakorolt hatás is. Ennek alapja, hogy a költségvetési támogatások kezelése, bevallása, stb. is az adózás rendjéről szóló törvény hatálya alá tartozik, s ekként néhány eljárási szabály is módosulhat annak függvényében, hogy a klímavédelem érdekei is megjelennek, és feltételül válnak az egyes támogatásoknak.

A támogatások klímavédelmi jellege több módon is megvalósulhat, jelentkezhethet. Így a megújuló energiaforrások kihasználásának támogatásával, a megújuló energiaforrások kutatását és fejlesztését szolgáló támogatások növelésével, a zöld beruházási rendszer erősítésével, a fosszilis energiaforrások felhasználását elősegítő támogatások visszaszorításával/megszüntetésével.

Valamennyi, a költségvetési támogatásokhoz kapcsolódó jogszabály megalkotása, támogatás odaítélése során az éghajlatvédelmi szempontrendszer beépítése szükséges a támogatási rendszerbe a hozzájutási feltételektől kezdve egész a megvalósulás, az ellenőrzési prioritások megfogalmazásáig.

A jogszabály	
száma	címe
1992. évi XXXVIII. törvény	az államháztartásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az államháztartás az állam funkcióinak ellátását szolgáló gazdálkodási rendszer, mely az	

állam és a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek ellátását szolgáló pénzeszközöket (közpénzek) és vagyontárgyakat (közvagyon), az ezekkel való gazdálkodást, továbbá mindezek jogi szabályozását foglalja magában. Az államháztartás alrendszerei a központi kormányzat, a társadalombiztosítási alapok, az elkülönített állami pénzalapok és a helyi önkormányzatok.

Az államháztartás magában foglalja azokat a közfeladatokat, amelyeket az állam közfunkcióként lát el, gondoskodik mindazon feladatokról, melyeket az állam a társadalom megszervezésében ellát (jogalkotás, jogalkalmazás, állami szuverenitás biztosítása, belső rend védelme, stb.).

Az állam szociális (jóléti) funkciója később, az állami gondoskodó szerep megjelenésével párhuzamosan alakult ki. A szociális funkció fontosabb részterületei az állami-önkormányzati szociális ellátó rendszer, egészségügyi ellátó rendszer, az állami nyugdíjrendszer és egészségbiztosítási rendszer, oktatási rendszer, gyermek- és ifjúságvédelem intézményrendszerének fenntartása, illetőleg a munkanélküliség kezelése.

Az állami-államháztartási funkciók mondhatni harmadik csoportja a gazdasági-gazdaságpolitikai funkció. E funkció a gazdasági növekedés támogatását, a gazdasági visszaesések hatásainak csökkentését jelenti.

Az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása esetén az állami támogatások klímaszemponitú felülvizsgálatáról szóló rendelkezés következtében átfogó módosítás válhat szükségessé az államháztartás funkcióit illetően. A javaslat nem tartalmaz kitételeket a támogatások fajtái vagy akár a támogatott ágazatok vonatkozásában, sőt kiterjesztőleg értelmezendő annyiban, hogy a központi költségvetésből, elkülönülő állami alapokból vagy európai uniós forrásból származó támogatások is mind felülvizsgálat tárgyaivá kell, hogy váljanak.

Ennek következtében – a javaslat elfogadásával – az államháztartás funkcióinak bővülése következhet be az állam éghajlatvédelem terén megfogalmazott kötelezettségeivel. Mind a kibocsátások csökkentése, mint az alkalmazkodás tekintetében fontos, hogy egyetlen állami támogatás se közvetlenül, se közvetve ne gátolja a javaslat 4. §-ában foglalt célkitűzések megvalósulását.

A jogszabály	
száma	címe
201 [...] évi [...] törvény	a Magyar Köztársaság [...] évi költségvetéséről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az állami támogatások rendszere folyamatos mozgásban van, az adott évi költségvetés mindig az aktuális gazdasági helyzetnek és az állami kötelezettségvállalásoknak megfelelően határozza meg a kiutalható támogatások célterületeit, összegét és forrásait.	

Ennek megfelelően a költségvetési tervezés során az éghajlatvédelmi célkitűzésekkel ellentétesen ható támogatások felülvizsgálata és annak eredménye számszerűen meg fog jelenni a költségvetési törvényekben, amennyiben az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásra kerül.

A jogszabály	
száma	címe
2007. évi LXXXVI. törvény	a villamos energiáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A megújuló energiaforrás, a hulladék, mint energiaforrás, valamint a kapcsoltan termelt villamos energia felhasználásának elősegítése érdekében a törvény és a felhatalmazása alapján kiadott külön jogszabály energiaforrásokra, termelési eljárásokra, az erőművi névleges teljesítőképességre, az energiaátalakítás hatásfokára, hatékonyságára, valamint az erőmű létesítésének időpontjára tekintettel differenciált, kötelező átvételi rendszert hozott létre. A kötelező átvételi rendszer kialakítása során a Kormánynak figyelembe kell vennie az alábbi szempontokat: - a rendszernek biztosítani kell a szükséges hosszú távú kiszámíthatóságot és az energiapolitikai elvekkel való összhangot - a termelők piaci versenyét fenntartva kell csökkentenie a termelt villamos energia értékesítése során jelentkező versenyhátrányt - figyelembe kell venni az egyes termelési eljárások átlagos megtérülési idejét, az egyes energiaforrások felhasználásának az ország természeti adottságaival összefüggő hatékonyságát, a felhasználók teherbíró képességét és a technológiák fejlődéséből adódó hatékonyságjavulást, valamint az adott technológiának a villamosenergia-rendszer működésére gyakorolt hatását és a technológiai sajátosságokat - a kapcsoltan termelt villamos energia kötelező átvételének a hasznos hőigényen alapuló kapcsolt energiatermelés elősegítésére kell irányulnia, az elsődleges energiaforrások felhasználásának megtakarításán kell alapulnia, valamint úgy kell végbemennie, hogy ne akadályozza a villamosenergia-rendszer szabályozhatóságát - a stabil gazdasági és jogi környezet biztosítása érdekében a kötelező átvételnek az adott projekt villamos energia termelésének kezdetétől számítottan, a megtérülési időtartamra kell vonatkoznia A kötelező átvételi rendszerrel szemben megfogalmazódott kritikák (alacsony hatékonyság, újabb és újabb erőművek bevonása a rendszerbe, az elavult technológiával működő erőművek fennmaradásának elősegítése, a kapcsoltan termelt villamos energia továbbra is kb. 70%-ot tesz ki, stb.) nyomán és a kibocsátás-csökkentési célok elérése érdekében a törvény módosítása, szigorítása is egyik következménye lehet a törvényjavaslat elfogadásának.	

A megújuló energiaforrások kihasználása bővítésének, új létesítmények megteremtésének alapját adja a kötelező átvétel rögzítése. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásával azonban újabb rendelkezések bevezetése válhat szükségessé, annak következetes végrehajtása érdekében. E rendelkezések elsősorban a megújuló energiaforrásokat kiaknázó beruházások létesítésének, működésbe helyezésének, engedélyezési eljárásának egyszerűsítését jelenthetik, ugyanakkor a fosszilis energiahordozókat felhasználó erőművek tekintetében korlátozásokra is szükség lehet.

A jogszabály	
száma	címe
1997. évi CXIV. törvény	az agrárgazdaság fejlesztéséről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A törvény értelmében a Kormány kialakítja és az Országgyűlés elé terjeszti a középtávú agrár- és vidékfejlesztési stratégiát, valamint az agrárpolitikáért felelős miniszter útján jelentésben évente beszámol az Országgyűlésnek az agrárgazdaság helyzetéről, a mezőgazdasági termelők jövedelemviszonyairól, a főbb agrárpolitikai célok megvalósulásáról, az ennek érdekében végzett intézkedésekről, a költségvetési támogatás felhasználásáról, továbbá az Európai Unióval történt elszámolásról. Az agrárgazdaságban az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának fő célkitűzéseivel összhangban a következő célok érvényesülnek: - a termelés versenyképességének javítása, a mezőgazdasági termelés és a piaci szabályok feltételeinek olyan alakítása, amelynek eredményeként megfelelő mennyiségben és minőségben legyen kielégíthető a lakosság élelmiszerszükséglete, a környezetkímélő gazdálkodás és az élelmiszerbiztonság szakmai szabályai szerint - a nemzetgazdaság más ágazataihoz viszonyított esélyegyenlőség megteremtése, hogy a mezőgazdaságból élők arányos tőke- és munkajövedelmet szerezhessenek meg - az agroökológiai adottságokra alapozott termelés folytatása, amely képes kihasználni a természeti és gazdasági adottságok nyújtotta előnyöket - vidékfejlesztéssel és a foglalkoztatás növelésével hozzájárulás a vidéken élők életminőségének javításához, ezáltal a vidék lakosságmegtartó képességének növeléséhez - a szabályozó, ösztönző és támogatási rendszer segítse a termelés és a környezeti érdekek közötti összhang megteremtését, a környezetkímélő gazdálkodás és a vidékfejlesztési célok megvalósulását. Egyúttal a környezetvédelem és természetvédelem integrálásával valósuljon meg a mezőgazdaság fenntartható fejlődése - az agrárgazdaság emberi erőforrásainak fejlesztése, az agrár-innováció elősegítése	

- alternatív jövedelemforrások létrehozásának ösztönzése, elősegítése

Az agrárgazdaság fejlesztéséről szóló törvény e rendelkezései alapján létrehozott támogatások, az azokhoz való hozzájárulás feltételei, az ellenőrzés intézményrendszere, a szankciók kiszabásának szabályozása a fenti szempontoknak meg kell, hogy feleljenek. A törvényjavaslat 10. § (1) bekezdésében foglalt felülvizsgálati kötelezettség, illetve a káros támogatások megszüntetésének feladata megjelenhet e törvény rendelkezésein belül is annyiban, hogy már az agrárágazat fejlesztési prioritásai között is megfogalmazódhat az éghajlatváltozás elleni küzdelem szempontrendszere, beleértve ebbe mind a kibocsátások elkerülésére való ösztönzést és az alkalmazkodásra felkészülés fokozottabb támogatását.

Az éghajlatvédelem pénzügyi és gazdasági eszközei

11. § Biztosítani kell, hogy a meglévő és elkülönített állami pénzalapként működő alapok magukba foglalják a 17. §-ban foglalt és az éghajlatváltozással összefüggő kutatás-fejlesztési tevékenységek finanszírozását. Az így biztosított források összege a mindenkor kutatás-fejlesztési kiadások legalább 10%-át el kell, hogy érje.

Áttekintés

A fosszilis energiahordozók felhasználásának csökkentése, az alkalmazkodás feltételeinek, valamint új, környezetbarát technológiák kidolgozása, a megalapozott környezetvédelmi jogalkotás és döntéshozatal elképzelhetetlen a megfelelően finanszírozott tudományos háttér nélkül. Fel kell tárnai a klímaváltozás lehetséges okait, reverzibilis és irreverzibilis hatásait, a leghatékonyabb eljárásokat és módszereket, kutatásokat végezni nemzetközi szinten, s ehhez az Éghajlatvédelmi kerettörvény tervezetének 11. §-a alapján biztosítani kell az államháztartás rendszerében a megfelelő anyagi forrásokat.

A 2010-es Költségvetési törvényben szereplő elkülönített állami pénzalapok a Munkaerőpiaci Alap, a Szülőföld Alap, a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap, a Nemzeti Kulturális Alap, a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap, a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap, a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap.

Definíciója szerint az elkülönített állami pénzalap az állam egyes feladatait részben államháztartáson kívüli forrásokból finanszírozó olyan alap, amely működésének jellege az államháztartáson belül elkülönített finanszírozást tesz szükségessé (Államháztartási törvény 4. § (1) bekezdés). Az elkülönített állami pénzalapok bevételeit adhatják a költségvetési támogatások, kötelezően fizetendő járulékok, önkéntes befizetések, adományok.

A törvényjavaslat 11. §-a értelmében a kutatási célra előirányzott kiadások legalább egy tizedét el kell, hogy érje az éghajlatváltozással összefüggő kutatási és fejlesztési tevékenységek finanszírozása.

Az érintett jogszabályok

- 201 [...] évi [...] törvény a Magyar Köztársaság [...] évi költségvetéséről
- 2003. évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról

A változás legalapvetőbb iránya

A törvényjavaslat elfogadása esetén az állami kiadások struktúrájának módosítása kerülhet előtérbe. Hazánk gazdálkodása éves rendszerben történik, s az adott évre az Országgyűlés által törvényben elfogadott költségvetés határozza meg az egyes

intézményeknek, illetve meghatározott célokra fordítandó összegeket a várható bevételek függvényében. A költségvetési tervezés szempontrendszere ezzel az Éghajlatvédelmi kerettörvényben meghatározott, állandó jellegű előírással bővíthet.

A jogszabály	
száma	címe
2003. évi XC. törvény	a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló törvény meghatározza annak bevételi forrásait is, s ezek között találjuk az egyes gazdasági társaságok által befizetett innovációs járulékot, az éves költségvetési törvényben meghatározott állami támogatást, az Alap - tárgyévet megelőző - pénzmaradványát; az önkéntes befizetéseket, adományokat, segélyeket, támogatásokat, egyéb bevételeket. A törvény 7. §-ában foglalt előírás szerint a központi költségvetési támogatás éves mértéke nem lehet kevesebb, mint a járulék megfizetésére kötelezetteknek a tárgyévet két évvel megelőző évre elszámolt befizetéseinek összege. A Kutatási és Technológiai Innovációs Alap célja lehetővé tenni, hogy növekedjen a nemzetgazdaság összes kutatási-fejlesztési ráfordítása. A hatályos Költségvetési törvényben 2010-re a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap részére (a Költségvetési törvény LXIX. fejezetében) összesen 43.695,9 millió forintot irányzott elő az Országgyűlés. A törvény az innováció-alapú versenyképesség-növelő célkitűzés megvalósítását szolgálja. Az elkülönített állami pénzalap létrehozásának célja volt, hogy megfelelő támogatásban részesüljön a kutatás és fejlesztés, az innováció területe.	

A jogszabály	
száma	címe
201 [...] évi [...] törvény	a Magyar Köztársaság [...] évi költségvetéséről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A jelenlegi Költségvetési törvényben szereplő elkülönített állami pénzalapok kapcsán - a törvényjavaslat elfogadása esetén - a kutatás-fejlesztési célra fordítható összegek meghatározott százalékát az éghajlatváltozással kapcsolatos kutatásokra és fejlesztésekre kell fordítani. Ez a követelmény az egyes fejezeteken belül külön-külön, de a Költségvetési törvény általános rendelkezései között is megjelenhet. A költségvetési tervezés során új tényezőt jelent majd a tervezet elfogadása után a 11. §-ban jelentkező kötelezettség. Ennek megfelelően a kutatásra szánt előirányzat 10 százalékánál nem lehet alacsonyabb az az összeg, amelyet az éghajlatváltozás elleni védekezéssel, illetve annak elkerülhetetlen káros hatásaihoz való alkalmazkodással	

kapcsolatos kutatási és fejlesztési tevékenységre fordítanak.

A törvényjavaslat szövegének értelmezése alapján nem kizárólag a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapnak elkülönített összeghez, de valamennyi, kutatási-fejlesztési célú, az állami alapokhoz kapcsolódóan elkülönített alap kiadásainak összegéhez mérten is meg lehet határozni a 10 százalékos mértéket.

A törvényjavaslat által meghatározott minimális arány az összes, kutatás-fejlesztési célokra tervezett állami kiadáson belül, s ennek megfelelően – elfogadása esetén – az Éghajlatvédelmi kerettörvény e tekintetben is hatással lesz a költségvetésre, illetve valamennyi költségvetési fejezetre, melyek kutatás-fejlesztési előirányzatokat tartalmaznak.

Az éghajlatvédelem pénzügyi és gazdasági eszközei

12. § Biztosítani kell, hogy a közbeszerzéseknél előnyt élvezzenek azok az ajánlatok, amelyek éghajlatvédelmi szempontból kedvezőbb tulajdonságokkal rendelkeznek, mint más ajánlatok. Az így kialakított értékelési szempontok tegyenek eleget a fenntarthatósági kritériumoknak, és az energiahatékonyság, a klímabarát megoldások legyenek közöttük az elődleges kiválasztási szempontok.

Áttekintés

A közsféra példamutató szerepének, az állami szerepvállalásnak a hangsúlyozása jelenik meg a törvényjavaslat e szakaszában, hiszen nehezen követelhető meg a társadalomtól egy olyan szemléletváltás, mely az állami szereplőktől, szervezetektől nem követeli meg ugyanezt. A kibocsátás-csökkentés egyik meghatározó eszköze lehet a közbeszerzések során a klímavédelem szempontjainak kötelező erejű számításba vétele, hiszen egyes nagy volumenű beruházások megvalósítása kapcsán sokat számíthat, hogy a tervek, a kivitelezés és a megvalósult létesítmény jellemzői klímabarátnak tekinthetők-e.

A közintézmények által használt technológiák, berendezések klímavédelmi tulajdonságai közvetlenül az intézmény kiadási oldalán is csökkenésként jelentkezhetnek, s emellett - a közbeszerzésben megszabott követelmények által - a versenyszféra szereplőire is jelentős hatást gyakorolnak.

Az utóbbi évtizedben fontos szerepet kapott a közbeszerzés szabályozásában a környezetvédelem érdekeinek megjelenítése. A közbeszerzésekre alkalmazandó közösségi jogról és a környezetvédelmi szempontok közbeszerzésekben való érvényesítéséről szól az Európai Unió Bizottságának 2001/C 333/07 számú értelmező közleménye, mely szerint a pályázati felhívástól kezdve az elbírálási szempontokon át egészen az adott projekt megvalósításának befejezéséig elsőrangú értékelési szempontként kell, hogy megjelenjen a környezetvédelem.

Az érintett jogszabályok

- 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről
- 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről
- 162/2004. (V. 21.) Korm. rendelet az építési beruházások közbeszerzéseivel kapcsolatos részletes szabályairól

A változás legalapvetőbb iránya

Az éghajlatváltozás elleni küzdelem szempontjai a közbeszerzési rendszer egészét érintenék, amennyiben a törvényjavaslat elfogadásra kerül. A Bizottság – fentiekben

említett – értelmező közleményének iránymutatásaival összhangban a közbeszerzési szabályok módosulásának leginkább előre jelezhető irányai az alábbiak:

Elsődlegesen a Közbeszerzési törvény rendszerébe illesztve kell megjeleníteni a klímavédelem szempontjait, a közbeszerzésre vonatkozó legfontosabb jogszabályoknak tartalmazniuk kell a szükséges eszközöket, előírásokat és jogintézményeket, figyelembe veendő bírálati szempontokat, stb., melyek révén a fenti szakasz végrehajtható, és a közbeszerzések során az éghajlatvédelem is egyenlő súlyt kap a költségtakarékossághoz képest.

A közbeszerzési eljárásokban a kiírás és az elbírálás során nagyobb jelentőséget nyer a törvényjavaslat elfogadása által, hogy az ajánlatkérő a környezetet kevésbé szennyező, terhelő megoldásokat részesítse előnyben. Mérlegelési szempontok lehetnek a beszerzendő termékek környezetterhelési, kibocsátási jellemzői, építési beruházás esetén a létesítmény üzemeltetésének energiaigényessége, a szigetelés és az energiaellátás módja vagy éppen a környezetvédelmi szempontból legkorszerűbbnek ítélt elérhető technika, technológia alkalmazása.

A jogszabály	
száma	címe
2003. évi CXXIX. törvény	a közbeszerzésekről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Közbeszerzési törvény 2004. május 1-jén, az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal egy időben lépett hatályba. Az új Közbeszerzési törvény megalkotására éppen az uniós tagságunkból eredő kötelezettségek teljesítése miatt volt szükség, s a korábbi (1995. évi XL.) törvény rendelkezéseihez képest lényegesen átalakult a közbeszerzés rendszere.	
Az új törvény megalkotása során a jogalkotó követte az irányadó uniós szabályozásokat, ugyanakkor belekerültek a Közbeszerzési törvénybe olyan szempontok is, melyek nem kötelező erejű uniós dokumentumokban jelentek meg, iránymutató jellegüket elfogadva azonban a hazai jogalkotó e szempontokat a hazai közbeszerzési eljárások során már figyelembe veendőkként határozta meg. Ide tartozik a már említett bizottsági értelmező közlemény is, mely a környezetvédelmi szempontoknak a közbeszerzési eljárások során való hangsúlyozottabb megjelenítésére hívja fel a figyelmet.	
A Közbeszerzési törvény az európai uniós elvárásoknak megfelelően tartalmaz már környezetvédelmi szempontú rendelkezéseket, azonban az Éghajlatvédelmi kerettörvény e rendelkezése nyomán speciális klímavédelmi rendelkezések beillesztése várható a törvényjavaslat elfogadása esetén.	
A közbeszerzés alapelvei között megjelenik, hogy az ajánlatkérőnek beszerzése megvalósítása során törekednie kell a környezetvédelmi szempontok figyelembevételére. Az alapelvi szinten megfogalmazott törekvési kötelezettség azonban mindig az adott közbeszerzés és a felek lehetőségei és adottságai függvényében változnak, s	

érezhetően nem tartozik az elsődleges szempontok közé a környezetvédelem érdekeinek megfontolása. Emiatt – s ez a törvény későbbi rendelkezésein is érzékelhető – mindvégig diszpozitív rendelkezések szintjén marad a környezetvédelem érdekeinek figyelembe vétele.

A törvényjavaslat hatására - elfogadása esetén - már az alapelvek között megfogalmazásra kerülhet, hogy a közbeszerzési eljárások során - kezdettől fogva a megkötött szerződések teljesüléséig - az éghajlatvédelem szempontjára fokozott figyelemmel kell lenni.

A közbeszerzési műszaki leírás azoknak a műszaki előírásoknak az összessége, amelyet különösen az ajánlattételhez szükséges dokumentáció tartalmaz, és amelyek meghatározzák a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya oly módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek; a műszaki előírások tartalmazzák a környezetvédelmi teljesítményre, a valamennyi követelménynek - így különösen a fogytékos emberek számára a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés szempontjának - megfelelő kialakításra, a biztonságra, és méretekre vonatkozó jellemzők meghatározását, ideértve a közbeszerzés tárgyára alkalmazandó, a terminológiára, a jelekre, a vizsgálatra és vizsgálati módszerekre, a csomagolásra, a jelölésre, a címkézésre, a használati utasításra, a gyártási folyamatokra és módszerekre vonatkozó követelményeket; építési beruházás esetében továbbá tartalmazniuk kell a minőségbiztosításra, a tervezésre és költségekre vonatkozó szabályokat, a munkák vizsgálati, ellenőrzési és átvételi feltételeit, az építési eljárásokat vagy technológiákat, valamint minden olyan egyéb műszaki feltételt, amelyet az ajánlatkérőnek módjában áll általános vagy különös rendelkezésekkel előírni az elkészült munka és azon anyagok vagy alkatrészek tekintetében, amelyeket az magában foglal; árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelése esetében továbbá tartalmazniuk kell a minőségre, a teljesítményre, a termék rendeltetésére, a megfelelőségigazolási eljárásokra vonatkozó követelményeket.

A fenti, kimerítő részletességű definícióban megjelenik a környezetvédelmi teljesítmény színvonalának szempontja a funkcionális követelmények körében. A törvényjavaslat ehelyütt elemzett szakasza alapján a Közbeszerzési törvény 4. § 15. pontja kiegészülhet a klímavédelem szempontjából értékelendő vonatkozásokkal. Az üvegházhatású gáz kibocsátás-csökkentési potenciál és – esetlegesen – az éghajlatváltozás káros hatásaihoz való adaptáció elősegítése, valamint ezek mértéke és mibenléte is belekerülhet a közbeszerzési műszaki leírás követelményei közé.

Az ajánlatkérés szakaszában - a Közbeszerzési törvény 53. § (7) bekezdésében foglaltaknak megfelelően - az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban előírhatja, hogy a nyertes ajánlattevővel kötendő szerződés teljesítését sajátos - a jogszabályokkal összhangban álló - feltételekhez, így különösen szociális, illetőleg környezetvédelmi, minőségbiztosítási feltételekhez köti. Az ajánlatkérő e feltételekről részletesen a dokumentációban köteles rendelkezni.

Mivel ebben az esetben is lehetősége az ajánlatkérőnek a környezetvédelmi feltételek teljesülésének előírása, a klímavédelem érdekeinek figyelembe vétele az egyes közbeszerzési eljárások esetén már az ajánlati felhívásban is megjelenhet.

A Közbeszerzési törvény 57. § (4) bekezdés c) pontja értelmében a részszerzőpontoknak mennyiségi vagy más módon értékelhető tényezőkön kell alapulniuk, a közbeszerzés tárgyával, illetőleg a szerződés lényeges feltételeivel kell kapcsolatban állniuk. Az ellenszolgáltatáson kívül például itt kell említést tenni a minőség, műszaki érték, esztétikai és funkcionális tulajdonságok, környezetvédelmi tulajdonságok, működési költségek, gazdaságosság-költséghatékonyság, vevőszolgálat és műszaki segítségnyújtás, pótalkatrészek biztosítása, készletbiztonság, a teljesítés időpontja, időszaka szempontjairól.

Ilyen értékelhető tényezőként az éghajlatvédelmi (kibocsátás-csökkentési vagy az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást elősegítő) aspektusok is fontos szerepet játszhatnak a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszában.

Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban köteles meghatározni az ajánlatok bírálati szempontját, s az éghajlatvédelmi szempontok e vonatkozásban is megfogalmazódhatnak.

A jogszabály	
száma	címe
168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet	a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A kormányrendelet szabályozza a minisztériumok, a központi költségvetésben önálló fejezettel rendelkező országos hatáskörű és egyéb szervek, a társadalombiztosítási költségvetési szervek, továbbá más, fejezeti jogosítványokkal felhatalmazott szervek és személyek, valamint az irányításuk alá tartozó költségvetési szervek, továbbá az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény hatálya alá tartozó, az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott szervezetek az egészségügyi szolgáltatásokhoz kapcsolódó, a központosított közbeszerzési rendszer hatálya alá tartozó közbeszerzéseit, A fenti szervezeteken kívül a központosított közbeszerzési rendszerhez önként csatlakozó, a Közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó és egyéb szervezetek a csatlakozás által érintett közbeszerzéseik megvalósítása során ugyancsak a kormányrendelet előírásai szerint kötelesek eljárni. A kormányrendelet meghatározza a központosított közbeszerzés szervezetrendszerét, az eljárási szabályokat, mellékletei pedig az egyes formanyomtatványokon túl a kiemelt termékek jegyzékét is tartalmazza.	

A jogszabály szerint kiemelt terméknek az intézmény beszerzései között általánosan, illetve időszakosan visszatérő módon szereplő, azonos felhasználási célú és azonos műszaki, gazdasági vagy egyéb jellemzőkkel bíró termékeknek és szolgáltatásoknak a központi beszerző szervezet által alkalmazott osztályozási hierarchia meghatározott szintjén elhelyezkedő csoportja.

A központi beszerző szervezet a közös közbeszerzési szójegyzékről szóló európai közösségi rendelettel összhangban meghatározza és karbantartja a központosított közbeszerzés hatálya alá tartozó termékek és szolgáltatások hierarchikus osztályozási rendszerét.

Az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása esetén a jogalkotó a kiemelt termékek között is megjelenítheti azokat a termékeket, szolgáltatásokat, melyekre alkalmazandók lehetnek a kormányrendelet vonatkozó szabályai.

A jogszabály	
száma	címe
162/2004. (V. 21.) Korm. rendelet	az építési beruházások közbeszerzésekkkel kapcsolatos részletes szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A fosszilis energiaforrások felhasználásának korlátozása az építési beruházások kivitelezése esetében kiemelt fontossággal bír.	
A kormányrendelet 8/A. § (4) bekezdése értelmében az ajánlatkérő az ajánlat megítélésére az ellenszolgáltatás mértéke mellett legalább még két feltételt köteles bírálati részszempontként megjelölni, amely a dokumentációban meghatározottnál kedvezőbb minőség, környezetvédelmi, klímavédelmi tulajdonságok, fenntartási, üzemeltetési költségek, jótállás időtartam, teljesítési határidő teljesítése lehet.	
Az Éghajlatvédelmi kerettörvény 12. §-a alapján e rendelkezés módosítása valószínűsíthető annyiban, hogy a klímavédelmi tulajdonságok figyelembe vétele és kiemelt értékelése az építési beruházásokkal kapcsolatos közbeszerzési eljárásokban minden esetben megvalósuljon.	
A kormányrendelet I. számú melléklete a kivitelezésre irányuló építési beruházás ajánlatkérési dokumentációjának tartalmát határozza meg. Az általános követelmények között jelenleg szerepel a dokumentáció tartalma, a jogerős, végrehajtható és érvényes építési vagy létesítési hatósági engedélyokirat és a hozzá tartozó dokumentáció alapján készített írásos dokumentumok és tervrajzok összessége. A dokumentációban meg kell határozni az építményrészek, a szerkezeti elemek, a beépített berendezések, stb. térbeli elhelyezkedését, méretét, mennyiségét, a kész állapotra vonatkozó műszaki és minőségi követelményeket, az építmény megvalósítását, a kivitelezés módját befolyásoló körülményeket, szolgáltatásokat, az ajánlattételt lényegesen befolyásoló, építési	

beruházásnak nem minősülő, de azzal együtt elkészítendő munkákat.

A részletezett követelmények között találhatók – többek között – az alapadatok, okiratok, az előzmény okiratok, továbbá az ajánlatkérő által meghatározott különleges követelmények, körülmények, szolgáltatások. Ez utóbbi csoportba tartoznak az építési tevékenységet befolyásoló, átlagostól eltérő körülmények, illetve környezeti tényezők (forgalom folyamatos fenntartása, más vállalkozónak egyidejűleg a térségben végzett tevékenysége, környezet-, természet- és örökségvédelmi követelmények, munkavégzési időszak korlátozása, stb.).

A kormányrendelet mellékletében tehát ugyancsak rögzíthetők - az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása esetén - a klímavédelmi szempontok, mind az általános, mind a részletes dokumentáció vonatkozásában.

Az éghajlatvédelem pénzügyi és gazdasági eszközei

13. § Át kell alakítani az európai közösségi forrásokból származó támogatások odaítélését meghatározó és az operatív programok akcióterveinek végrehajtásával kapcsolatos pályázatok feltételeit az éghajlatváltozás megelőzésének és az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodásnak a támogatása érdekében.

Áttekintés

Uniós tagállamként Magyarország az Európai Unió több olyan forrásából is támogatásokat vehet igénybe, melyek rendeltetése a környezetvédelem szintjének emelése, az infrastruktúra fejlesztése, a kohézió megteremtése. Ehelyütt a kifejezetten környezetvédelmi szempontú uniós támogatási formákat és pénzügyi alapokat, azok odaítélésének rendjét, és - e vonatkozásokat tekintve - a törvényjavaslat lehetséges hatásait elemezzük.

A törvényjavaslat 13. §-ának előírása a pályázati feltételek rendszerét érinti, s annak felülvizsgálatát és éghajlatvédelmi-szempontú átalakítását irányozza elő, s ez – elfogadásával – a jogalkotóra az EU által megalkotott támogatási rendszer keretein belül a pályázatok értékelési, elbírálási szempontjainak módosítását hárítja majd feladatként.

E lehetséges változások tükrében célszerű mind a hazai költségvetési törvényeknek az uniós támogatásokra vonatkozó alapkoncepcióját, s annak legfontosabb részletszabályait áttekinteni, továbbá figyelembe kell venni, hogy az EU által meghatározott támogatási feltételrendszereken belül milyen mozgástere van a hazai jogalkotónak e klímavédelmi aspektusok érvényesítésére a támogatások odaítélése során.

A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program rögzíti, hogy a környezetpolitika egyik legfontosabb megvalósítási eszköze a fejlesztéspolitika, valamint azon belül a környezetvédelmi fejlesztések. Az uniós tagországokban, de az Unió szintjén is a fejlesztés jellemzően a vidékfejlesztési és kohéziós politikák között lelhető fel, és emiatt lényeges követelmény e politikák összehangolása, melynek a nemzeti fejlesztési tervek, illetve az Országgyűlés által elfogadott Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió is igyekszik megfelelni.

A 2004-es EU csatlakozás óta a környezetügy fejlesztési forrásainak egyre jelentősebb részét az EU-támogatások teszik ki. A harmadik Nemzeti Környezetvédelmi Program fejlesztési eszközei a 2007-2013-as időszakra szóló Új Magyarország Fejlesztési Tervben (ÚMFT), az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programban és az Európai Területi Együttműködési Programokban, valamint a kisebb léptékű LIFE+ programban, a 7. EU K+F keretprogramban, Tempus, Erasmus, stb. oktatási programokban, illetve a Norvég (EFTA) és Svájci Támogatásokban, valamint a fenti nemzetközi

programokhoz kapcsolódó magyar költségvetési kiegészítésekben találhatók meg.

A környezeti fejlesztések fő forrása az ÚMFT Környezet és Energia Operatív Programja (KEOP). A KEOP források felhasználását nagymértékben a települési környezetvédelmi infrastruktúrafejlesztések (szennyvíz, ivóvíz, hulladék) és az ezekhez kötődő derogációs és más uniós kötelezettségek teljesítése határozza meg. Nagy jelentőséget kapnak ezen túlmenően a felszíni és felszín alatti vizek védelmét és az árvízvédelmet célzó beruházások. A források tekintetében egyelőre kisebb, de perspektívájukban nagy jelentőségűek a megelőzési szemléletet tükröző anyag- és energiahatékonysági, megújuló energia felhasználási, a természetvédelmi és a fenntartható életmód terjedését ösztönző intézkedések, illetve a környezeti információ- és adatszolgáltatást elősegítő fejlesztések. Az energetikai fejlesztések terén fontos szempont a decentralizált, megújuló források fenntartható használatán alapuló programok támogatása. Az ÚMFT-n belül más operatív programok (pl. regionális operatív programok) is hozzájárulnak egyes környezeti célok eléréséhez.²¹

A Program finanszírozási terve három átfogó célra (a települési élet- és környezetminőség javítása, a környezetbiztonság; a természeti erőforrások és értékek megőrzése; a fenntartható életmód, termelés és fogyasztás elősegítése) és az azok megvalósítását szolgáló tematikus akcióprogramokra épül.

Mindegyik átfogó cél teljesítése szempontjából kiemelt jelentőséggel bír az Éghajlatváltozás akcióprogram. A Program megvalósításának forrásait az EU-s és nemzetközi támogatások és a kapcsolódó hazai társfinanszírozás (pl. ÚMFT, ÚMVP, Európai Területi Együttműködési Programok, LIFE+ program, Norvég és Svájci támogatások) biztosítja.

A finanszírozáson belül meghatározó szerepe van az EU, nemzetközi támogatásnak és a hazai költségvetési társfinanszírozásnak.

Az érintett jogszabályok

- 2009. évi CXXX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről
- 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről

²¹ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról

- 9/2010. (I. 21.) NFGM rendelet a Környezet és Energia Operatív Program prioritásaira rendelt források felhasználásának részletes szabályairól és egyes támogatási jogcímeiről
- 19/2007. (VII. 30.) MeHVM rendelet az Új Magyarország Fejlesztési Tervben szereplő Regionális Fejlesztés Operatív Programokra meghatározott előirányzatok felhasználásának állami támogatási szempontú szabályairól
- 8/2007. (III. 19.) MeHVM rendelet a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 4. prioritására, a Gazdaságfejlesztési Operatív Programra és a Közép-Magyarországi Operatív Program 1. prioritására vonatkozó részletes szabályokról
- 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól

A változás legalapvetőbb iránya

Az éghajlatváltozás elleni hatékonyabb fellépés érdekében a javaslat alapján az uniós támogatások odaítélése során nagyobb hangsúlyt kell kapniuk azon projekteknek, melyeket az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése és/vagy a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás, a kockázatok csökkentése, a károk enyhítése és a kármentesítés körében kívánnak megvalósítani. Ennek érdekében már a hazai állami gazdálkodás alapjait jelentő költségvetési törvénytől kezdve egészen a támogatások odaítélésének rendszerét felépítő ágazati szabályokig megjelenhetnek az éghajlatvédelmi szempontú rendelkezések, prioritások.

A törvényjavaslat 13. §-ában foglalt követelmény szerint át kell alakítani az európai uniós forrásokból származó támogatások odaítélését meghatározó és az operatív programok akcióterveinek végrehajtásával kapcsolatos pályázatok feltételeit. A támogatások odaítélése során – a törvényjavaslat elfogadása esetén – kialakított feltételrendszerbe ágyazottan kell megjeleníteniük e szempontoknak.

A jogszabály	
száma	címe
2009. évi CXXX. törvény	a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A 2010. évre vonatkozó Költségvetési törvény XIX. Uniós fejlesztések címén belül a törvényjavaslat – elfogadása esetén – legmarkánsabb hatást a jelenlegi fejezeti előirányzatokra, illetve a következő évi költségvetési törvények előkészítési folyamatában ezen előirányzatok kialakítására gyakorolhat. Különösen fontosak ebből a szempontból a Kohéziós Alap támogatásból megvalósuló projektek (közlekedési és környezetvédelmi projektek), valamint az Új Magyarország Fejlesztési Terv, s ezen belül a Gazdaságfejlesztés Operatív Program, a Közlekedés Operatív Program, valamint a Környezet és Energia Operatív Program (KEOP).	

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv a 2007-2013 közötti időszakban az európai uniós fejlesztési források és azok hazai részarányának felhasználási kereteit biztosítja. A tervhez tartozó operatív programok tartalmazzák az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését befolyásoló vagy támogató elemeket. A Környezet és Energia Operatív Program (KEOP) három területe is hozzájárul a kibocsátáscsökkentéshez, ezek: a megújuló energiaforrások felhasználásának növelése, az energiahatékonyság támogatása, valamint a fenntartható termelési és fogyasztási szokások előmozdítása.

A KEOP célja Magyarország fenntartható fejlődésének elősegítése, az egyes környezeti-, természetvédelmi és vízügyi feladatok megoldása, a természeti erőforrások hatékonyabb használata. A KEOP hat évre szól, 2007 és 2013 között kerül megvalósításra, s lényegében hazánk környezeti állapotának helyzetértékelését, a fejlesztés konkrét irányait, a beruházások szükségességének elemzését és az Európai Unió támogatáspolitikájával kapcsolatos összhangot, koherenciát tartalmazza. Az Operatív Programban meghatározott hosszú távú feladatok a két évre szóló ún. Akciótervekben öltenek megvalósítható formát, s ezek képezik az egyes pályázati felhívások alapját.

A KEOP a fő fejlesztési irányvonalakat ún. prioritástengelyekként fogalmazza meg. A prioritástengelyek intézkedésekre, az intézkedések konstrukciókra bonthatók, ezekre épülve kerülnek kiírásra a pályázati felhívások és valósul meg maga a program.

A 2010. évre vonatkozó Költségvetési törvényben a KEOP prioritásai az egészséges, tiszta települések, vizeink jó kezelése, természeti értékeink jó kezelése, fenntartható életmód és fogyasztás, hatékony energia-felhasználás, a megújuló energiaforrás-felhasználás növelése.

A törvényjavaslat elfogadása esetén a költségvetési törvényben az adott előirányzatok növekedése, valamint a prioritások átstrukturálása, újabb, az éghajlatvédelemre fókuszáló szempont megjelenése valószínűsíthető. Ezek közül több ilyen szempont is szerepel már a hatályos Költségvetési törvényben, azonban ezek bővítése és a hozzájuk rendelt összegek növelése válhat szükségessé a javaslatban megfogalmazott feladatok hatékony ellátásához.

A jogszabály	
száma	címe
255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet	a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A rendelet meghatározza az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális	

Alapból és a Kohéziós Alapból a II. Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) keretében társfinanszírozott támogatások hazai lebonyolításában részt vevő személyekre, szervezetekre vonatkozó szabályokat, kialakítja, megnevezi a támogatási rendszer intézményeit, felelőseit és feladatait, továbbá rögzíti a programok megvalósításával kapcsolatos hatásköri és eljárási szabályokat.

Az intézményrendszer meghatározása körében a rendelet rögzíti a Kormány, a Nemzeti Fejlesztési Tanács, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, a miniszterek és a közreműködő, a forráskezelő szervezetek és a monitoring bizottságok feladatait. A támogatási konstrukciókat és az azokhoz kapcsolódó információkat az egy operatív programra, vagy - ha a különböző prioritástengelyekért különböző miniszterek, illetve regionális fejlesztési tanácsok felelősek - egy vagy több prioritástengelyre vonatkozóan készülő akcióterv határozza meg.

A rendelet előírja az akciótervek kötelező tartalmi elemeit, s akként rendelkezik, hogy az akciótervben szereplő támogatási konstrukciókat részletes indokolással kell alátámasztani. Az akciótervben az operatív program, illetve prioritástengely megvalósításának bemutatása tartalmazza a támogatási konstrukciók felsorolását és az egyes támogatási konstrukciók tervezett kötelezettségvállalásának éves ütemezését.

A támogatási konstrukció részletesen tartalmazza - többek között - a támogatás indokoltságát és célját, a támogatható tevékenységeket, a támogatásra jogosultak körét, a támogatásra rendelkezésre álló forrás mértékét, amennyiben adott konstrukció többféle eljárással valósul meg, a forrás eljárások közti indikativ megosztását, a támogatás formáját (vissza nem térítendő támogatás, hitel, tőke, garancia), a projekt kiválasztás eljárását és szempontjait.

A támogatási konstrukció kialakításánál – a törvényjavaslat 13. §-ával való összhang megteremtése érdekében – szükségessé válhat az éghajlatvédelmi szempontok érvényesítésének hangsúlyozása is, a támogatható tevékenységektől kezdve a projekt kiválasztás szempontjait.

A jogszabály	
száma	címe
14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet	a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Kohéziós Alap által támogatott projektek megvalósításáért az ún. irányító hatóság felel, amely ezáltal a Kohéziós Alap intézményrendszerének központi elemét képezi, e szervezet átfogó, általános felelősséget visel a Kohéziós Alap felhasználásával összefüggő tevékenységek összehangolásáért, s így felelős a támogatott projektek lebonyolításának koordinációjáért, Kohéziós Alap keretstratégia kidolgozásáért, a Nemzeti Fejlesztési Terv egyes Operatív Programjaival való összhang biztosításáért, stb.	

A törvényjavaslat elfogadása nyomán az alábbi vonatkozásokban módosulhat a rendelet:

- a strukturális alapokkal kapcsolatos eljárásokat szabályozó III. fejezetben a jogalkotó az eljárások típusai, valamint a pályázati rendszer indítása körében felhatalmazta a lebonyolító szervezetet, hogy a projekt adatlaphoz – támogatható tevékenységek és a támogatásra jogosultak körének jellemzőitől függően – bizonyos – a rendeletben meghatározott mellékletek csatolását írja elő. Ennek keretében megjelenhetnek – akár a környezeti hatástanulmány keretein belül – annak az éghajlatvédelemben, illetve az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásban betöltött szerepét előtérbe helyező kondíciók
- a rendelet előírásai értelmében a pályázatok befogadásának szabályai körében a lebonyolító szervezet megvizsgálja, hogy a pályázat megfelel-e a pályázati felhívás formai feltételeinek (a teljesség és a jogosultság feltételeinek). E feltételek kapcsán a rendelet nem tartalmaz kizárólagos listát (13. § (1) bekezdés), azonban az ott megjelölt feltételek vizsgálata semmiképpen sem maradhat el, így a törvényjavaslat elfogadása esetén – az előző pontban említettek szerint – e lista bővítése is szükségessé válhat
- a pályázatok értékelése körében a jogszabály meghatározza az irányító hatóság számára a legfőbb, követendő elveket, így azt is, hogy az adott projekt megvalósulása mennyiben járul hozzá a támogatás társadalmi-gazdasági céljaihoz; mérhető eredményekkel, egyértelmű és elérhető célokkal rendelkezik-e, költséghatékony-e; gazdaságilag mennyire megalapozott, mennyiben járul hozzá a környezeti fenntarthatóság és az esélyegyenlőség érvényesítéséhez, mennyiben járul hozzá európai uniós vagy hazai költségvetési forrásból támogatott más projektek megvalósulásához, megvalósulásának külső feltételei biztosítottak-e. Az értékelés, bírálat és döntéshozatal általános elvei, valamint a támogatási szerződésekre vonatkozó szabályok között a javaslat 13. §-ában foglaltak nyomán újabb, az éghajlatvédelmi szempontokat érvényesítő, a klímaváltozáshoz való alkalmazkodást ösztönző prioritások jelenhetnek meg

A jogszabály	
száma	címe
19/2007. (VII. 30.) MeHVM rendelet	az Új Magyarország Fejlesztési Tervben szereplő Regionális Fejlesztés Operatív Programokra meghatározott előirányzatok felhasználásának állami támogatási szempontú szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Mivel jelentős kibocsátás csökkentés nem valósítható meg a gazdasági szereplők szemléletváltása, éghajlatvédelemben való részvétele, és a beruházások, fejlesztések technológiai változtatásai nélkül, a gazdasági ösztönzők elérhetőségi feltételei, így a támogatások célkitűzései közé is bekerülhetnek az éghajlatvédelmi prioritások akár a kibocsátás-csökkentés, akár az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás tekintetében.	

A 3. §-ban megfogalmazott célok között, melyek alapvetően az adott régió gazdasági, vállalkozói, kereskedelmi és ipari potenciáljának növelésére kívánnak ösztönözni, fellelhetők a környezeti terhelés csökkentésének, a természeti és épített környezet megóvásának célkitűzései is.

Az éghajlatvédelmi szempontok megjelenítése a rendeletben a beruházási támogatások alapvető feltételeit is átalakíthatja. A jelenleg hatályos rendelet tartalmaz kifejezetten az energia-megtakarítást célzó regionális beruházásokat illető különös szabályokat, melyek mellett az alkalmazkodás ösztönzését szolgáló támogatási jogcímek alapján utalható források biztosítása is bekerülhet a regionális fejlesztési prioritások közé.

A rendelet a regionális fejlesztésekre szánt költségvetési források felhasználási jogcímei között szerepelteti az egyes megújuló energiaforrások hatékonyabb kiaknázását, azaz a kibocsátás-csökkentést célzó beruházásokat. A törvényjavaslat elfogadása esetén annak hatása a jogcímek bővítésében, az éghajlatváltozás káros hatásaihoz való alkalmazkodáshoz is kapcsolódó regionális fejlesztések és beruházások támogatási jogcímként való megjelenésében is megmutatkozhat.

A jogszabály	
száma	címe
8/2007. (III. 19.) MeHVM rendelet	a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program 4. prioritására, a Gazdaságfejlesztési Operatív Programra és a Közép-Magyarországi Operatív Program 1. prioritására vonatkozó részletes szabályokról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A rendelet szabályozási körébe tartozó előirányzatok felhasználási céljai között megjelenik a nemzetközi versenyképesség javítása, az ipar modernizációjának gyorsítása, a magas hozzáadott értékű beruházások ösztönzése mellett a környezeti terhelés csökkentése is. A törvényjavaslat 13. §-ában foglalt követelmény nyomán az éghajlatváltozás elleni küzdelem, az üvegházhatású gázok kibocsátás-csökkentésének, illetve az alkalmazkodás elősegítésének prioritása a gazdaság fejlesztését célzó programok kritériumrendszerében is helyet kaphat.	

A jogszabály	
száma	címe
9/2010. (I. 21.) NFGM rendelet	a Környezet és Energia Operatív Program prioritásaira rendelt források felhasználásának részletes szabályairól és egyes támogatási jogcímeiről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A rendelet hatálya a Környezet és Energia Operatív Program előirányzatából nyújtott támogatások felhasználására, kezelésére és működtetésére terjed ki. A jogszabály rendelkezéseinek értelmében állami támogatás - pályázati konstrukció tartalmától függően - a Magyarországon székhellyel, vagy az Európai Gazdasági Térség területén székhellyel és Magyarországon fiókteleppel rendelkező jogi személyiségű vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok, egyéni vállalkozók, valamint szövetkezetek, továbbá költségvetési szerv és jogi személyiséggel rendelkező intézménye, helyi önkormányzatok és azok jogi személyiséggel rendelkező társulásai, valamint jogi személyiségű nonprofit szervezet részére nyújtható. A rendelet értelmében - meghatározott jogcímek alapján - az előirányzat a pályázó működési támogatásának nem minősülő visszafizetési kötelezettség nélküli végleges juttatás, illetve visszatérítendő támogatás nyújtható. A jogcímeket a rendelet 3. §-a határozza meg, mely rendelkezés szerint a KEOP forrásai többek között felhasználható távfűtő rendszerek kialakítására és korszerűsítésére, vállalkozások érdekkörében megvalósítandó energetikai korszerűsítésekre az iparban, az energiaiparban és a szolgáltató szektorban, energiatakarékossági beavatkozásokra, környezetvédelmi szempontú épületfejlesztésekre, átalakításokra, stb. A rendelet által meghatározott, támogatható jogcímek bővítése, az éghajlatvédelmi szempontok szerinti további részletezése válhat szükségessé a törvényjavaslat 13. §-ának nyomán. A rendelet meghatározza az egyes támogatási formák igénybe vételének szabályait, melyek szempontrendszerében változásokat hozhat a törvényjavaslat elfogadása: - csekély összegű támogatások - átmeneti támogatások - általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozók támogatása - beruházási támogatások, ezen belül - o regionális beruházások - o vállalatok számára a közösségi környezetvédelmi szabványok túlteljesítését, illetve közösségi szabványok hiányában a környezetvédelem szintjének emelését lehetővé tevő környezetvédelmi beruházási támogatás - o közösségi szabványok túlteljesítését, illetve közösségi szabványok	

hiányában a környezetvédelem szintjének emelését lehetővé tevő, új szállítóeszközök beszerzéséhez nyújtott környezetvédelmi beruházási támogatás

- kis- és középvállalkozások jövőbeni közösségi szabványokhoz idő előtt történő alkalmazkodáshoz nyújtott környezetvédelmi beruházási támogatás
- energia-megtakarítási intézkedésekhez nyújtott környezetvédelmi beruházási támogatás
- nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelésbe történő beruházáshoz nyújtott környezetvédelmi beruházási támogatás
- megújuló energiaforrásokból származó energia előmozdítására irányuló környezetvédelmi beruházási támogatás
- közszolgáltatások finanszírozása

E támogatási formák feltételrendszerében a törvényjavaslat értelmében erőteljesebb hangsúlyt kaphat az éghajlatvédelem szempontrendszere. A feltételek átalakítása természetesen a pályázati anyagok befogadhatóságának, értékelésének, bírálatának aspektusait is átalakíthatja, megújíthatja.

Társadalmi tudatosság

14. § (1) A társadalom környezeti tudatosságának, ezen belül az éghajlatváltozással összefüggő társadalmi tudatosság javítása érdekében a 26. § (1) bekezdésében hivatkozott útitervben meghatározott keretek között országos programot kell indítani, melynek célja a kibocsátás-csökkentés és az alkalmazkodás ismertetése, a lakossági magatartásformák alakítása és a jelen törvényben foglalt célok elérésének a tudatosság növelésével való előmozdítása.

(2) A 6. §-ban hivatkozott integrált szabályozó rendszer segítségével országos energiatakarékossági mozgalmat kell indítani, az erkölcsi és anyagi érdekeltségen keresztül ösztönözni kell mind a lakosságot, mind az intézményi energiafelhasználókat a megtakarítás, a helyes fogyasztói magatartás irányába.

(3) A társadalom környezeti tudatosságának javítása érdekében gondoskodni kell arról, hogy a lakosság számára közérthető módon nyomon követhető legyen az üvegházhatású gázok lakossági forrásból származó egyéni kibocsátásának alakulása (karbon kalkulátor). Ennek kialakításakor figyelemmel kell lenni a (2) bekezdésben hivatkozott integrált szabályozó rendszerhez kapcsolt erkölcsi és anyagi ösztönző rendszer kialakítására és bevezetésére a háztartások, intézmények számára.

(4) A lakosságot folyamatosan tájékoztatni kell az éghajlatváltozáshoz való egészségügyi alkalmazkodás követelményeiről, ezáltal fejlesztve a lakosság egészségtudatát és eleget téve az egészségnevelő intézkedések szükségességének.

(5) A társadalmi tudatosság erősítése során a kormányzati szervezeteknek együtt kell működniük a társadalom összes szereplőjével, különösen a civil szervezetekkel, az egyházakkal, a fejlesztési társulásokkal, az önkormányzatokkal, a tudományos intézményekkel és a vállalati szférával, és támogatni kell a tudatosság erősítésére tett erőfeszítéseiket.

Áttekintés

A társadalmi tudatosság kialakítását és formálását célzó jogszabályi rendelkezés egy alapvető felismerésre épít, mégpedig arra, hogy csak a jól informált, a saját szerepüket egyénként és a társadalom tagjaként is látó állampolgárok azok, akikre egy hatékony, az éghajlat védelmét célzó szabályozás építhet.

Mind az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodáshoz, mind pedig a klímaváltozás káros hatásai ellen való fellépéshez a társadalom széles körében elért, gyökeres szemléletváltozás szükséges. A változás pedig mindinkább könnyebb, ha az emberek azt nem kényszerként, kötelező állami intézkedésként, hanem a saját életükre is kihatással lévő, aktív szerepvállalásukat is igénylő, javulást hozó fordulatként élik meg.

Mindezek fényében, a klímaváltozás káros hatásait felismerve a társadalomnak át kell térnie ezen hatások elleni védekező magatartásról az elővigyázatosságra és a

megelőzésre, a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodásra és annak következményeivel való együttélésre.

A társadalmi tudatosság kialakításával kapcsolatos feladatok kettős természetűek: egyrészt államiak, hiszen maga az állam az, amely oktatási, nevelési, szemléletformáló tevékenységén keresztül a téma teljes spektrumára kiterjedően képes a klímaváltozás elleni fellépés szerepét, fontosságát, ennek elérésében a társadalom szerepét, majd az elért eredményeket és további feladatokat kommunikálni a lakosság felé. Másrészt fontos kiemelni ugyanakkor magának a társadalomnak, az egyes emberek, ezek csoportjai, intézményei szerepének a fontosságát is, hiszen az éghajlatváltozás elleni küzdelem nem csupán állami szerepvállalást, de aktív társadalmi részvételt, együttműködést is igényel.

Az éghajlatváltozás hatásai ellen való küzdelem során szükség van a társadalom klímatudatosságára, a klímabarát termelési és fogyasztási szokások megerősödésére, valamint az üzleti világ energiatakarékosságára, környezettudatosságára, továbbá a média segítségére és támogatására is.

Ezen gondolatokra épít a törvényjavaslat 14. §-a is, amikor megfogalmazza, hogy egy átfogó, országos program kidolgozása és megvalósítása szükséges a társadalom környezeti tudatosságának, ezen belül pedig az éghajlatváltozással összefüggő tudatosságának a kialakítása, fenntartása, javítása érdekében.

A program feladatává teszi a törvény:

- a kibocsátás-csökkentés szerepének, lehetőségeinek és hatásainak ismertetését
- a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás lehetőségeinek ismertetését
- a lakosság magatartásformáinak alakítását, és
- a törvényben foglalt célok elérésének előmozdítását a tudatosság ilyen módon való növelésével

A lakossági tudatformálás eszközeként országos energiatakarékossági mozgalom elindítását irányozza elő a törvényjavaslat, amely anyagi, erkölcsi érdekeltségén keresztül kívánja ösztönözni a lakosságot, illetve az intézményi energia-felhasználókat a klímavédelmi célok eléréséhez szükséges megtakarítások megvalósítására, a tudatos fogyasztói magatartás kialakítására.

Ugyancsak a tudatformálást célozza az üvegházhatású gázok lakossági forrásból származó egyéni kibocsátásának alakulását nyomon követő, ún. karbon kalkulátor rendszerének kialakítási szándéka is, annak anyagi és erkölcsi ösztönző rendszerén keresztül.

A jövőben gyakrabban előforduló szélsőséges időjárási események nagymértékben befolyásolni fogják a lakosság egészségi állapotát. Ezért fel kell készíteni a lakosságot ezen hatásokhoz történő alkalmazkodásra. Az éghajlatváltozás káros hatásai elleni küzdelemhez szorosan kapcsolódik annak egészségügyi vonzata is, amely egyrészt a lakosság egészségtudatának és az ehhez kapcsolódó egészségnevelés fejlesztését kívánja meg, másrészt azt is megköveteli, hogy az erre feladatkörrel rendelkező állami szervek folyamatos tájékoztatást nyújtsanak az egészségügyi alkalmazkodás követelményeiről.

Végül, a szakasz kiemelt feladatként kezeli az éghajlatváltozás hatásai ellen való küzdelem szereplői közötti együttműködés megvalósítását. Ez az együttműködés különösen fontos a kormányzati szervek és az ún. civil társadalom között, amely a civil szervezetektől kezdve az önkormányzatokon át egészen a vállalati szféráig és az egyes egyénekig terjed.

Az érintett jogszabályok

- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
- 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról
- 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról
- 17/2004. (V. 20.) OM rendelet a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról
- 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról

A változás legalapvetőbb iránya

„A környezeti nevelés olyan értékek felismerésének és olyan fogalmak meghatározásának folyamata, amelyek segítenek az ember és kultúrája, valamint az őt körülvevő biofizikai környezet sokrétű kapcsolatának megértéséhez és értékeléséhez szükséges készségek és hozzáállás kifejlesztésében. A környezeti nevelés hatást gyakorol a környezet minőségét érintő döntéshozatalra, személyiségformálásra és egy széles értelemben vett viselkedésmód kialakítására.”²²

Az éghajlatváltozás oka alapvetően nem a technikai tudásunk hiányosságában, hanem társadalmi értékeink és viselkedésünk torzulásaiban rejlik. Amíg az emberek nem tulajdonítanak értéket az alapvető emberi életfeltételeknek, a tiszta levegőnek, a földnek és az ivóvíznek, hanem magától értetődőnek tekintik megszokott életkörülményeiket (ezek közé sorolva az éghajlat adott jellemzőit is), valamint, amíg nincsenek tisztában az éghajlatváltozás következményeivel,

²² IUCN, 1970.

nem is változtatnak szokásaikon és életmódjukon. E szükséges szemléletváltozás és állampolgári, civil és vállalkozói tudatosság nélkül, az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a mégoly megalapozott stratégia is csupán részleges és korlátozott eredményeket érhet el, kitűzött céljait tekintve pedig eredménytelenné válhat. Ezért az értékelvű politizálás és közpolitika-alkotás meghatározói között a természeti erőforrások védelmének és a fenntartható fejlődés szellemiségének elsődlegességet kell kapnia, illetve irányadóvá szükséges válnia a NÉS megvalósítása során. (Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia)

A környezet védelme, a környezetvédelemmel kapcsolatos ismeretek oktatása már ma is megjelenik a jogszabályi előírások között. A társadalmi tudatosság kialakításának első lépése a környezetvédelemmel, illetve az éghajlat védelmével kapcsolatos ismeretek oktatása egészen fiatal kortól kezdve.

Alapvetően két irányt tartunk elképzelhetőnek ezen ismeretek oktatásával kapcsolatban. Egyrészt az állami, egyházi keretek között zajló oktatási rendszer keretein belül már óvodás kortól kezdve fontosnak tartjuk az éghajlat védelmével kapcsolatos ismeretek oktatását, ezáltal pedig a környezet- és klímatudatosság kialakítását, másrészt az állam által különböző módokon támogatott, de civil, társadalmi részvétellel megvalósított oktatási tevékenységeken belül is fontosnak tartjuk olyan pályázati és egyéb forrás-lehetőségek kialakítását, amelyek a fenti célt szolgálják.

A jogszabály	
száma	címe
1995. évi LIII. törvény	a környezet védelmének általános szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A törvény 54-55. §-ai szólnak a környezeti nevelés, képzés, művelődés témaköréről, az ezzel kapcsolatos állami feladatokról.	
A környezeti ismeretek iskolarendszeren belüli és kívüli terjesztése, fejlesztése stratégiai jelentőségű állami feladat. A nevelési-, oktatási-, képzési szinteken megfelelő ismeretanyagra vonatkozó tartalmi követelményeket és a szintek közötti koordinációt a miniszter által készítendő környezeti program, illetve a Nemzeti Alaptanterv végrehajtásában való közreműködés biztosítja.	
A környezeti oktatás állami feladatainak ellátása a művelődésért és a közoktatásért felelős miniszter ágazati irányítói jogkörének fenntartása mellett a környezetvédelemért felelős miniszter kezdeményező részvételével és aktív támogatásával történik. A környezeti tudatformálás iskolarendszeren kívüli fejlesztését elkülönített állami pénzforrásból is támogatni kell a Környezetvédelmi törvény szerint.	
Az állam a környezeti nevelés és oktatás feladatrendszerének megvalósításában	

kezdemenyezően működik együtt a munkából részt vállaló szakmai szervezetekkel és környezetvédelmi egyesületekkel.

A törvény másik, témánk szempontjából fontos rendelkezése a 40. §, amely a Nemzeti Környezetvédelmi Program kidolgozásáról, a környezetvédelem terén betöltött szerepéről és feladatairól rendelkezik.

A környezeti ismeretek fejlesztése és terjesztése állami, illetve önkormányzati feladat a törvény rendelkezései alapján, amelyet az állam az oktatási és a közművelődési intézményeken keresztül, a környezetvédelmi egyesületekkel és a környezet védelmével foglalkozó lakossági szakmai szervezetekkel együttműködve lát el. Az állam az egyes nevelési, képzési feladatokat ellátó szervezeteket, az egyházakat, a tudományos intézményeket, szakmai szervezeteket, egyesületeket környezeti nevelési, képzési tevékenységük eredményesebb ellátása érdekében - szükség esetén megfelelő pénzeszközök rendelkezésre bocsátásával - támogatja.

Maga a környezet a környezeti elemeket, azok rendszereit, folyamatait, szerkezetét foglalja magában; a környezeti elemek közé tartoznak a föld, a levegő, a víz, az élővilág, az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői.

A Környezetvédelmi törvény által létrehozott szabályozási rendszeren belül tehát a környezet és a környezetvédelem fogalma a levegő védelmét is magában foglalja, így véleményünk szerint a környezet védelme a törvényt, mint szabályozási rendszert szemlélve, az éghajlat védelmét és az éghajlat-változás elleni küzdelmet is jelentheti.

A klímaváltozás negatív hatásai elleni küzdelem konkrét megjelenítését mindazonáltal lehetségesnek és kívánatosnak tartjuk a Környezetvédelmi törvény rendelkezései között, mind a fogalmak szintjén, mind pedig a törvény levegő védelmével kapcsolatos rendelkezései között, bár leginkább önállóan, egy különálló éghajlatvédelmi szakaszban. A 22. § ugyan még úgy rendelkezik, hogy a levegő védelmét a légkör egészére, annak folyamataira és összetételére, valamint a klímára is kiterjeszti.

Ami a stratégiai szintű program-alkotást, a környezetvédelmi programok rendszerét és az ezzel kapcsolatos tudatosság-formálást, oktatást illeti, a törvény 48/E. § (2) bekezdése a települési környezetvédelmi programok lehetséges tartalmaként jeleníti meg „az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésével, az éghajlatváltozás várható helyi hatásaihoz való alkalmazkodással”, valamint „a környezeti neveléssel, tájékoztatással és a társadalmi részvétellel” kapcsolatos feladatokat és előírásokat, amelyek kiemelt fontosságuk miatt a formálódó klímavédelmi szabályozás hatására átkerülhetnek a települési környezetvédelmi programok kötelező tartalmaként szabályozott (1) bekezdésbe.

A jogszabály	
száma	címe
1993. évi LXXIX. törvény	a közoktatásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A törvény 8. § (10) bekezdése a Nemzeti alaptanterv feladatává teszi az iskolának az egészségfejlesztéssel, a fogyasztóvédelemmel és a környezetvédelemmel összefüggő feladatainak meghatározását. A Nemzeti alaptantervben foglaltak teljesítését az oktatásért felelős miniszter által kiadott kerettantervek segítik. A kerettanterv ajánlást tartalmaz a környezetvédelemmel összefüggő feladatok végrehajtására is. A törvény 48. § (3) bekezdése szerint az iskola nevelési programjának részeként el kell készíteni az iskola egészségnevelési és környezeti nevelési programját. Az óvodák és iskolák sokszínűségét, az Alkotmányban biztosított tanítás szabadságát garantálja, hogy a nevelési-oktatási intézmények joga és kötelessége az arculatuknak, a hagyományaiknak és a helyi igényeknek leginkább megfelelő foglalkozási, illetve pedagógiai program elfogadása. Az óvodai, illetve iskolai foglalkozási és pedagógiai program az Országos óvodai nevelési programban és a Nemzeti alaptantervben meghatározottakat fordítja le az adott intézmény szintjére; az ezen program részeként elfogadott környezeti nevelési program pedig kimondottan a környezet védelmével kapcsolatos ismereteket hivatott megjeleníteni. A törvény 53. § (2) bekezdése a tanórán kívüli foglalkozások körében említi meg a környezeti nevelést is, mint az iskola pedagógiai programjában rögzített, ám a tanítási órák keretében meg nem valósítható osztály- vagy csoportfoglalkozást. Végül, a törvény 95. § (5) bekezdése alapján az oktatásért felelős miniszter és a környezetvédelemért felelős miniszter közös programok kiadásával, pályázatok kiírásával segíti a környezeti nevelés, oktatás feladatainak végrehajtását és az Erdei Iskola Program megvalósulását.	

A jogszabály	
száma	címe
243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet	a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló kormányrendelet kiemelt fejlesztési feladatként definiálja a környezeti nevelést. Eszerint elengedhetetlenül szükséges a NAT részeként a környezetvédelmi, természetvédelmi oktatás továbbfejlesztése. A felsőfokú oktatásban a program időszakának végére el kell érni, hogy minden hallgató részesüljön környezetvédelmi, természetvédelmi oktatásban. A környezet is és a nevelés is minden egyes embert érint. A nevelés maga nemcsak intézményes nevelést jelent, hanem a bölcsőtől a sírig tartó ismeretközlést és szemléletformálást is. A környezeti nevelés célja a tudatformálás, a környezettel	

kapcsolatos ismeretek megismertetése és elterjesztése a lehető legszélesebb körben.

Ezen meghatározással is összhangban a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló kormányrendelet „környezettudatosságra nevelés” címszó alatt részletesen foglalkozik a környezeti nevelés feladataival.

„A környezettudatosságra nevelés átfogó célja, hogy elősegítse a tanulók magatartásának, életvitelének kialakulását annak érdekében, hogy a felnövekvő nemzedék képes legyen a környezetmegővására, elősegítve ezzel az élő természet fennmaradását és a társadalmak fenntartható fejlődését.

A fenntartható fejlődés feltételezi az egész életen át tartó tanulást, amelynek segítségével tájékozott és tevékeny állampolgárok nevelődnek, akik kreatívan gondolkodnak, eligazodnak a természet és a környezet, a társadalom, a jog és a gazdaság területén, és felelősséget vállalnak egyéni vagy közös tetteikért.

Mindez úgy valósítható meg, ha különös figyelmet fordítunk a tanulók természettudományi gondolkodásmódjának fejlesztésére. Ha a tanulók érzékennyé válnak környezetük állapota iránt, akkor képesek lesznek a környezet sajátosságainak, minőségi változásainak megismerésére és elemi szintű értékelésére, a környezet természeti és ember alkotta értékeinek felismerésére és megőrzésére, a környezettel kapcsolatos állampolgári kötelességeik vállalására és jogaik gyakorlására. A környezet ismeretén és a személyes felelősségen alapuló környezetkímélő magatartásnak a tanulók életvitelét meghatározó erkölcsi alapelvnek kell lennie egyéni és közösségi szinten egyaránt.

A környezeti nevelés során a tanulók ismerjék meg azokat a jelenlegi folyamatokat, amelyek következményeként bolygónkon környezeti válságjelenségek mutatkoznak. Konkrét hazai példákon ismerjék fel a társadalmi-gazdasági modernizáció egyénre gyakorolt pozitív és negatív hatásait a környezeti következmények tükrében. Értsék a fogyasztás és a környezeti erőforrások kapcsolatát, a fenntartható fogyasztás elvét.

Kapcsolódjanak be közvetlen környezetük értékeinek megőrzésébe, gyarapításába. Életmódjukban a természet tisztelete, a felelősség, a környezeti károk megelőzése válják meghatározóvá. Szerezzenek személyes tapasztalatokat a környezeti konfliktusok közös kezelése és megoldása terén.”

A Nemzeti alaptanterv beépíti tehát a környezettel, természettel kapcsolatos ismereteket a közoktatás rendszerébe, az iskola-szintű oktatásba. A klímaváltozás elleni küzdelem és a törvényjavaslatban megfogalmazott feladatok tükrében szükségessé válhat a vonatkozó oktatási program felülvizsgálata abban a tekintetben, hogy az oktatás jelenlegi rendszere kellően, megfelelően elősegíti és támogatja-e a környezettudatos társadalmi

szemlélet kialakítását, a klímaváltozással kapcsolatos ismeretek elsajátítását, az elméleti ismeretek tudatosításán túl kellő hangsúlyt helyez-e a szemlélet-formálásra és a gyakorlati tapasztalatok, ismeretek átadására.

A jogszabály	
száma	címe
17/2004. (V. 20.) OM rendelet	a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A kerettanterv adott iskolatípusra készített, a miniszter által jóváhagyott választható tanterv, mely az alaptantervre épül, és alapul szolgál a helyi tanterv készítéséhez. A rendelet hatálya – a fenntartóra tekintet nélkül – kiterjed – az általános iskolákra – a szakiskolákra – a gimnáziumokra, a szakközépiskolákra – az iskola tanulóira – a pedagógusokra – a tanulók szüleire, gyámjaira A helyi tanterv elkészítésénél a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet rendelkezéseit is figyelembe kell venni. A jogszabály mellékletei részletes előírásokat tartalmaznak a különböző szintű iskolák számára a miniszter által kiadott kerettantervek vonatkozásában, tantárgy-csoportok szerinti bontásban. Indokolt lehet a környezet védelmével kapcsolatos előírások átdolgozása, újragondolása, kibővítése a környezettudatosság, klímatudatosság fejlesztése és az éghajlat-változással kapcsolatos ismeretek részletes beépítése érdekében.	

A jogszabály	
száma	címe
96/2009. (XII. 9.) OGY határozat	a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Nemzeti Környezetvédelmi Program a környezetügy középtávú tervezési rendszerének átfogó kerete. A Program tematikus akcióprogramjai közé tartozik a Környezettudatos szemlélet és gondolkodásmód erősítése akcióprogram, az Éghajlatváltozás akcióprogram, továbbá a Környezet és egészség akcióprogram. Ezen akcióprogramok és a Nemzeti Környezetvédelmi Program általános célkitűzései alapján nyilvánvaló, hogy	

mind az éghajlat-változással kapcsolatos ismeretek oktatása, elterjesztése, mind a szemléletformálás feladata már most is jelen van a környezetvédelem stratégiai szintű alap-dokumentumában.

Az Éghajlatváltozás akcióprogram fő célkitűzései között sorolja fel a következőket:

- az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése
- az energiahatékonyság és energiatakarékosság növelése
- az üvegházhatású gázok megkötésének növelése a szabad talajfelszín és növényborítottság növelésével
- a kedvezőtlen ökológiai és társadalmi-gazdasági hatások elleni védekezés az alkalmazkodóképesség javításával, a károk megelőzésével, enyhítésével
- a sztratoszférikus ózonréteg védelme, a kialakult helyzethez való alkalmazkodás erősítése, a kockázatok csökkentése
- a klímatudatosság erősítése

Sajnos maga a Program már nem fejt ki részletesen, hogy mit ért a „klímatudatosság erősítése” célkitűzés alatt, így ezen feladatkör részletes kidolgozása szükséges a továbbiakban, összhangban a törvényjavaslatban megfogalmazott feladatokkal. Ennek keretében különös hangsúlyt kell helyezni a kibocsátás-csökkentés és az alkalmazkodás lakossággal való megismertetésére, a lakossági magatartásformák alakítására, az energiatakarékossággal kapcsolatos ismeretek elterjesztésére, a kormányzat és a társadalom különböző csoportjai közötti együttműködés ösztönzésére.

Kiemelten fontosnak tartjuk, hogy a jövőben a párhuzamosságok elkerülése és az egységes, összehangolt cselekvés jegyében a klímaváltozással kapcsolatos különböző stratégiai tervek, programok, akció- és cselekvési tervek mind céljaikat, mind feladataikat tekintve összehangolásra kerüljenek. Így többek között indokoltnak tartjuk a Nemzeti Környezetvédelmi Programban a klímaváltozás elleni küzdelem körében megfogalmazott célkitűzések összehangolását a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiában és a Nemzeti Éghajlatváltozási Programban írt célokkal, a célok elérése érdekében szükséges intézkedésekkel, mutatókkal, a szemléletformálás területén is.

Oktatás és képzés

15. § (1) Elő kell mozdítani az oktatás és képzés minden szintjén, beleértve a formális és nem formális oktatást és képzést is, az éghajlatvédelemmel kapcsolatos ismeretek oktatását.

(2) A felsőfokú oktatásban és képzésben minden hallgatónak részesülnie kell a fenntartható fejlődéssel és az éghajlatvédelemmel kapcsolatos ismeretek oktatásából.

(3) Országos szinten a 26. § (1) bekezdésében hivatkozott ütítervben meghatározott keretek között programot kell kidolgozni az éghajlatváltozással kapcsolatos ismerteknek az iskolarendszerű oktatásban és a nem formális képzésben való elterjesztésére, különös tekintettel a változó klímához való alkalmazkodásra, megelőzésre, védekezésre, illetve a szakképzés erősítésére és a tanácsadó szakemberképzés javítására.

Áttekintés

Az éghajlatváltozáshoz, annak hatásaihoz való alkalmazkodás indokoltságára, eljárásaira vonatkozó hétköznapi ismeretek oktatásának bevezetése szükséges a közoktatás és felnőttoktatás minden szintjén.

Ennek során a cél a tárgyra vonatkozó ismeretanyag átadása mellett egyrészt a probléma-orientált, rugalmas alkalmazkodó magatartás általános, valamint az éghajlatváltozás hatásaival kapcsolatos gyakorlati, hétköznapi cselekvőképességet megalapozó kulcs-kompetenciáinak elsajátítása.

Elengedhetetlenül szükséges a társadalmi szemléletváltozás (összefogás, közös felelősségvállalás) elősegítése az egyes társadalmi csoportokra vonatkoztatva. Az első fontos lépés a környezeti nevelés: a környezettudatos magatartás, a környezetért felelős életvitel elősegítése és annak elérése, hogy a környezettudatos gondolkodásmódon belül a klímatudatosság már a korai gyerekkortól kezdve a különböző korcsoportokon keresztül az ember egész életét végigkísérje.

Fontos a rendszeres, következetes és gyakorlatias tájékoztatás, információs rendszer működtetése, amely a szubszidiaritás elve alapján helyileg közel van a lakossághoz és a helyi problémák kezelésével foglalkozik. Ennek kialakítása során kiemelt szerepet kap a társadalmi tudatosság fejlesztése kapcsán már említett és kiemelt együttműködés elve, amely a kormányzat, az állami szervek és a különböző társadalmi csoportok, egyének között kell, hogy megvalósuljon.

Az érintett jogszabályok

- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
- 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról

- 133/2010. (IV. 22.) Korm. rendelet az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről
- 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról
- 12/2008. (IV. 30.) KvVM rendelet a környezetvédelmi és vízügyi miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról
- 17/2004. (V. 20.) OM rendelet a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról
- 11/1996. (VII. 4.) KTM rendelet a környezetvédelmi megbízott alkalmazási és képesítési feltételeiről
- 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról

A változás legalapvetőbb iránya

A társadalmi tudatosságnál leírtak túlnyomórészt érvényesek az oktatás, képzés átalakítására, az éghajlatváltozással kapcsolatos ismeretek oktatási rendszerbe történő beépítésére is. Mindez nem véletlen, hiszen a társadalmi tudatosság alapja, hogy az éghajlatváltozás elleni küzdelemmel kapcsolatos ismeretek beépüljenek mind az iskola-rendszerű, mind az iskolán kívüli képzés anyagába és fordítva; az oktatás, képzés átalakításának következménye az lesz, hogy a társadalom tagjai, már egészen fiatal kortól kezdve megtanulják, hogyan alkalmazkodjanak a klímaváltozás negatív hatásaihoz, hogyan éljenek környezet- és klímatudatos módon.

A leírtaknál fogva, a társadalmi tudatosság kialakításánál leírtakat itt és most nem ismételjük meg, csupán néhány kiegészítő megjegyzést teszünk a fentiekhez.

A környezeti nevelésnek az oktatási rendszerben kiemelt helyet kell biztosítani. A szakképzésben ez azért is különösen fontos, mert a gazdaság különböző területein a termelőmunkát és irányítási feladatokat az ebből a rendszerből kikerülő szakemberek végzik. A környezettudatosságot és a gyakorlati környezetvédelmet az egyes szakmák elválaszthatatlan, szerves részévé kell tenni.

A képzési programokon túlmenően az életkori sajátosságok és a szakmai érdeklődési körök szerint különféle tanulmányi versenyek szervezése, a helyezettek díjazása, a diákok és a felkészítő pedagógusok munkájának elismerése szintén a nevelőrendszer erősítendő elemei közé tartoznak.

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a környezetvédelemmel, a klímaváltozással kapcsolatos ismeretek oktatása nem csak a speciálisan környezetvédelmi célú oktatásban, környezetvédelmi szakképzésben kiemelkedően fontos. Mind a hivatásszerűen környezetvédelemmel foglalkozók képzésében, mind az OKJ nem környezeti szakképesítései esetében, a mesterképzésben, a gazdaképzésben a szakmacsoportokra

jellemző környezeti alapismeretek és környezetbarát technológiák használatára fel kell készíteni a jövő szakmunkásait, mestereit, gazdáit, illetve technikusait.

A jogszabály	
száma	címe
133/2010. (IV. 22.) Korm. rendelet	az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A klímaváltozás elleni küzdelemmel kapcsolatos jogszabály-változásoknak az országos képzési feltételekre is kihatásuk kell, hogy legyen. Kiemelkedően fontos ugyanis, hogy elegendő számú, a kellő és szükséges szakképzettséggel rendelkező szakember álljon rendelkezésre országszerte a vonatkozó jogszabály-változások által generált feladatok ellátására, koordinálására. A változás egyik iránya a szakképzési rendszer továbbfejlesztése, azaz újabb, az éghajlat-változással kapcsolatos ismeretek elsajátítására szakosított szakember-képzési programok elindítása, míg a másik irány a szakképzés anyagának teljes felülvizsgálata abból a szempontból, hogy a környezetvédelemmel, klímaváltozással kapcsolatos ismeretek a meglévő képzési anyagokon belül kellő arányt képviselnek-e. Ennek nyomán tehát mind újabb szakképzési programok elindítása, mind a képzési anyag kibővítése szükségessé válhat. A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium kezdeményezésére már 2010 első negyedévében klímareferens képzéssel bővült az Országos Képzési Jegyzék, ami azt jelenti, hogy a közeljövőben megkezdődhet a klímaváltozás, a klímavédelem és az energetika iránt érdeklődő fiatalok egyetemi oktatása. A képzés szakmai háttérét a környezetvédelemért felelős tárca biztosítja. A képzésben résztvevő diákok a környezetvédelem, a klímaváltozás hazai és nemzetközi hatásairól, jogi szabályozásairól, az ehhez fűződő technológiai megoldásokról, illetve a pályázati rendszerek, pályázati projektek megvalósítási lehetőségeiről hallgathatnak előadásokat. A tárca rendeletben határozza meg a képzés szakmai és vizsgakövetelményeit. A klímareferens szakképzés 6 modulból épül fel. A hallgatók megismerkedhetnek például a környezetvédelmi technikai feladatokkal, köztük a környezetterhelés mérésének szabályaival, az ipari termelés környezeti hatásaival, a környezetvédelmi bírságokkal, és a környezeti hatásvizsgálattal. Tanulnak a klímatudomány alkalmazásairól is, így az éghajlati forgatókönyvekről, a kiotói jegyzőkönyvről, az emisszió-kereskedelemről, a szélsőséges időjárási jelenségekről és katasztrófavédelemről, valamint a klímaváltozás egészségügyi hatásairól. Egy másik modul a fenntarthatóság elméletével és gyakorlatával ismerteti meg a diákokat, többek között a fenntarthatóság társadalmi és gazdasági feltételeivel, korlátaival, a növénytermesztés környezeti hatásaival, a környezetkímélő tápanyag-	

gazdálkodással, az energetikai célú növénytermesztéssel, a környezetkímélő turizmus jellemzőivel, valamint a falusi és az ökoturizmussal.

A tananyagban szerepelnek energetikai és környezettechnológiai ismeretek is, így például a kimerülő és megújuló energiaforrások, a világ energiaszerkezetének változásai, a szilárd tüzelőanyagok környezetszennyező és éghajlati hatásai, a kőolajszármazékok égetésének környezeti hatásai, a napenergia-hasznosítás környezeti előnyei és hátrányai, a termálhő-hasznosítás és az atomenergia is.

A hallgatók megismerkedhetnek az önkormányzatok klímavédelmi feladataival, a klímaváltozással kapcsolatos hazai és nemzetközi jogszabályokkal, egy települési környezetvédelmi program elkészítésével, vagy a veszélyes anyagok nyilvántartásának szabályaival. Betekintést nyernek továbbá pályázatok, projektek készítésébe, ami elengedhetetlenül szükséges a regionális és kistérségi környezetvédelmi programok előkészítésével, létrehozásával és végrehajtásával foglalkozó leendő szakemberek számára.

A képzési programok elindításán kívül fontosnak tartjuk ugyanakkor azt is, hogy az e módon speciális ismereteket szerzett szakemberek gazdasági életben való elhelyezkedése biztosított legyen; a jogszabály-változások tehát azzal a hatással is együtt kell járjanak, hogy legalább a meghatározott nagyságú települési/megyei önkormányzatoknál, ipari tevékenységet folytató nagyvállalatoknál előírják ilyen végzettséggel rendelkező szakemberek alkalmazását.

A jogszabályváltozás másik iránya a teljes, hatályos képzési rendszer átalakítása, kibővítése úgy, hogy a képzési jegyzékben szereplő valamennyi szakképzés esetében legalább a környezetvédelemmel, klímaváltozással kapcsolatos, minimálisan fontos és szükséges ismeretek, összefüggések helyet kapjanak.

A jogszabály	
száma	címe
12/2008. (IV. 30.) KvVM rendelet	a környezetvédelmi és vízügyi miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A rendelet 1. számú melléklete tartalmazza a környezetvédelmi és vízügyi miniszter hatáskörébe tartozó azon szakképesítések felsorolását, amelyek szakmai és vizsgakövetelményei a rendelet 2. számú mellékletével kerülnek kiadásra. A rendelet 3. számú melléklete tartalmazza az egyes szakmacsoportok tekintetében a szakképzés megkezdéséhez szükséges elméleti és gyakorlati tudáselemek (bemeneti kompetenciák) felsorolását. A rendelet 4. számú melléklete tartalmazza a külön jogszabályokban foglalt jogosultságok megfeleltetését az Országos Képzési Jegyzékről szóló 37/2003. (XII. 27.) OM rendelettel és az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzékbe	

történő felvétel és törlés eljárási rendjéről szóló 1/2006. (II. 17.) OM rendelettel kiadott Országos Képzési Jegyzékben szereplő szakképesítések között. Végül a rendelet 5. számú melléklete tartalmazza a szakmai ismeretek típusaihoz és a szakmai készségek szintjeihez tartozó meghatározásokat.

Jelenleg a jogszabály nem tartalmaz olyan szakképesítést, amely kimondottan a klímaváltozással kapcsolatos szakmai ismeretek elsajátítására koncentrálna. A jogszabály ugyanakkor a jövőben két irányban változhat: szakmai megfontolásoknál fogva vagy kibővül a szakképesítések jegyzéke egy, kimondottan az éghajlatváltozással kapcsolatos ismeretek oktatását végző szakképesítéssel, vagy a kapcsolódó ismeretek egy, már meglévő szakképzési modul ismeretanyagába integrálódnak. Ez utóbbi megfelelő iránya a jelenlegi környezetvédelmi technikus, vagy települési környezetvédelmi technikus képzés lehetne. Természetesen mindezzel egyidejűleg szükségessé válik mind a szakmai követelménymodulok, mind a szakmai kompetenciák, szakmai készségek, személyes és társas kompetenciák, valamint módszer-kompetenciák bővítése is.

A jogszabály	
száma	címe
11/1996. (VII. 4.) KTM rendelet	a környezetvédelmi megbízott alkalmazási és képesítési feltételeiről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés, valamint a gazdálkodó szervezetek környezeti teljesítményének folyamatos fejlesztésében kiemelkedő szerepe van a vállalat által alkalmazott vagy megbízott környezetvédelmi megbízott szakembernek.	
Bizonyos tevékenységek és kapacitások esetében jogszabályi előírás a környezetvédelmi megbízott alkalmazása, amelyet alkalmazotti vagy megbízásos formában is biztosíthat egy szervezet.	
Egyre elterjedtebb megoldás, hogy a gazdálkodó szervezetek környezetvédelmi feladataikat külön erre a területre szakosodott szakértő irodákra, szolgáltató cégekre bízzák, hiszen így a környezetvédelmi feladatok valamennyi területre vonatkozóan (pl. hulladékgazdálkodás, levegőtisztaság-védelem, zajvédelem, víz- és talajvédelem) olyan szakemberek által kerülnek teljesítésre, akik hivatásszerűen ezzel foglalkoznak és kiemelkedő szakmai tapasztalattal rendelkeznek.	
Szemléletbeli váltásnak tekinthető, hogy ma már a legtöbb esetben nem csupán akkor merül fel a környezetvédelmi megbízott alkalmazása (vagy megbízása), ha azt jogszabály kötelezően előírja, hanem számos gazdálkodó szervezet a környezetvédelmi kötelezettségek megfelelő teljesítésének fontosságát előtérbe helyezve - függetlenül attól, hogy ez számára előírás-e vagy sem - valamilyen formában foglalkoztat környezetvédelmi megbízottat.	

Az eredményesség érdekében - a jogi előírások teljesítésén túl - a környezetvédelmi megbízott feladata többek között a vállalatvezetés környezettudatosságának elősegítése, az alkalmazottak különböző csoportjainak folyamatos tájékoztatása. Természetesen a környezetvédelmi követelmények teljesítése nem egy személyben a környezetvédelmi megbízott feladata, azokat a vállalat valamennyi szintjén tevékenykedő dolgozó munkájába be kell építeni.

A környezetvédelmi megbízott alkalmazásának feltételéhez kötött környezethasználatok meghatározásáról a 93/1996. (VII. 4.) Korm. rendelet szól. Szükségessé válhat egyrészt ezen környezethasználatok körének felülvizsgálata, másrészt a KTM rendeletben felsorolt képesítési feltételek szakmai ismeretanyagának az éghajlatváltozással kapcsolatos ismeretekkel való kibővítése a fentiekben már részletesen kifejtettek szerint.

Résztétel a döntéshozatalban

16. § (1) A környezetvédelmi érdekek képviselőit létrehozott egyesületeket és más, politikai pártok, érdekképviselőnek nem minősülő - a hatásterületen működő – társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: szervezet) a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg az éghajlatváltozás szempontjából jelentőséggel bíró egyedi közigazgatási eljárásokban.

(2) A szervezet joga továbbá, hogy tagsága érdekeit képviselve közreműködjön a működési vagy tevékenységi területét érintő, éghajlat-változással vagy éghajlatvédelemmel összefüggő stratégiák, tervek vagy programok kidolgozásában.

Áttekintés

A környezeti döntésekben való társadalmi részvétel alapvető jog, amit számos nemzetközi szerződés és soft law dokumentum is tartalmaz, amellel, hogy az EU jogrendszerében is kiemelkedő helyet foglal el. A magyar jogban nagy hagyományai vannak a részvételnek, és fordultos történelme a részvételi jogok gyakorlata alakulásának. A Környezetvédelmi törvény alapján (98. §) az ügyféli jog, mint a részvételi jogok legteljesebb kifejeződése, illeti meg a környezetvédelmi célra alakult társadalmi szervezeteket, amennyiben a szervezetek és az ügy (alanyi és tárgyi oldal) megfelelnek bizonyos követelményeknek. Ennek alapján úgy gondoljuk, hogy az Éghajlatvédelmi kerettörvény is jogosan fogalmazza meg azt az igényt, hogy a Környezetvédelmi törvényt leképezve, másolva a maga területén is megalapozzon ügyféli jogokat. A kérdésben három szempontnak van fontossága:

- a) a jogalanyok: Ezek meghatározása tulajdonképpen szó szerint ugyanaz, mint amit a Környezetvédelmi törvényben találunk – szándékosan. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény nem lép fel új szabályozási logika igényével, és elfogadja azt, ami a Környezetvédelmi törvény alkalmazásának másfél évtizedes története során kialakult és meggyökeresedett. Ebben az esetben megalapozottnak látjuk azt a felvetést is, hogy a klímaváltozással kapcsolatos ügyekben, melyek szélesebb társadalmi érdekeket érintenek, a társadalmi szervezeteknek privilegizált ügyféli státuszuk legyen és ebből a körből az alapvetően magánérdekeket képviselő magánszemélyek ne részesüljenek. Ennek dogmatikai alapjait hosszan lehetne fejtegetni, de annyit még megjegyzünk, hogy egyéni érintettség esetén természetesen a magánszemélyek számára sem kizárt az ügyféli jog megszerzésének lehetősége.
- b) az ügyek: Problematikusabb annak meghatározása, hogy mit tekintünk a jogok által érintett ügyeknek, azaz mely ügyek tartoznak az „éghajlatváltozás szempontjából jelentőséggel bíró” kategóriába. Itt utalnunk kell arra, hogy a Környezetvédelmi törvény által alkalmazott környezetvédelmi ügy fogalmát sem a jogalkotó, hanem a joggyakorlat alakította ki, és jutott egy olyan kompromisszumos, bár ma már vitatható megoldásra, amit a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. KJE Közigazgatási Jogegységi Határozata tartalmaz: minden olyan ügy

környezetvédelmi, amiben a környezetvédelmi hatóság eljáró hatóságként vagy szakhatóságként részt vesz. Az „éghajlatváltozás szempontjából jelentőséggel bíró” kifejezést a jogszabálytervezet nem részletezi, annak értelmezésére több lehetőség adódik, így pl. az EU ETS rendszerében lévő létesítményekre utalhat, de beletartozhat a nyelőkkel kapcsolatos döntéshozatal (erdészeti eljárások) is.

- c) a jogok: a részvételi jogok értelemszerűen azonosak lennének az eddig az ügyféli jog gyakorlata körében megszokott jogokkal, így az iratokba való betekintés, az eljárási cselekményeknél való részvétel, a véleménynyilvánítás és a jogorvoslat jogosítványai illetnék meg az így ügyféli jogot szeretteket.

A stratégiák, tervek, programok előkészítésében való részvétel joga részben a Környezetvédelmi törvény 98. § (2) bekezdésének megfogalmazásán alapul, de módosítja azt az Aarhusi Egyezmény 7. cikkének szövege, valamint az EU SKV irányelvének megfogalmazása is. Az erre a részre vonatkozó következtetéseket nagyrészt a 18. §-hoz kapcsolt vizsgálat tartalmazza.

Az érintett jogszabályok

- 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról
- 2005. évi XV. törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről
- 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
- 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról

A változás legalapvetőbb iránya

Amint látszik, az éghajlatváltozással érintett ügyek behatárolásánál többféle megközelítést alkalmazhatunk. Az első és legkézenfekvőbb megoldás a taxatív felsorolás, azaz egy lista létrehozása jogszabály által, ahol is az összes, részvételi joggal érintett eljárás-típust a norma tartalmazza. Amennyiben nem ezt a megoldást választja a jogalkotó, az ügyek listáját meghatározhatjuk másfajta megközelítéssel is, így beszélhetünk

- a) alanyi oldali és
- b) tárgyi oldali definícióról.

Az egyes megoldásokon belül is elképzelhetők alváltozatok, az alábbiak szerint:

- a) alanyi oldal
 - aa) a jogosulti oldalról megközelítve: ekkor azt mondjuk, hogy azok az ügyek éghajlat-védelmiek, amelyekben az ügy jogosítottja vagy kötelezettje éghajlatvédelmi szempontból releváns tevékenységet folytat

(pl. széntüzelésű erőművet üzemeltet); itt érezhető, hogy átjárás van a tárgyi oldalra, hiszen az alany minőségét a tevékenysége határozza meg, ám ettől ez a kritérium még alanyi jellegű marad

ab) a hatósági oldalról megközelítve: ekkor pedig azt mondjuk, hogy azok az ügyek éghajlat-védelmi, amelyekben az eljáró hatóság hatásköre kiterjed az éghajlatvédelemre (pl. mezőgazdasági hatóság); itt is szoros a tárgyi oldallal a kapcsolat, hiszen meg kell határozni, hogy melyek azok az ügyek, amik a klímaváltozást érintik, azonban ez a megközelítés még mindig alanyi oldali

b) tárgyi oldal

ba) jogi oldalról megközelítve: azt tekintjük éghajlatvédelmi ügynek, ahol az eljárás alapjául szolgáló jogszabály éghajlatvédelmi céllal született, ilyen szempontokat tartalmaz, ilyen jellegű nemzetközi vagy EU-s jogszabályt hajt végre, célzott hatása a klímaváltozás okainak mérséklése vagy hatásaihoz való alkalmazkodás; itt fontos elemzési szempont lesz a történeti értelmezés, amivel felderítjük, hogy az adott jogszabály milyen céllal jött egyáltalán létre

bb) természettudományos oldalról megközelítve: azon ügyek éghajlat-védelmi, amelyekben tudományosan igazolható az ügy tárgyának és a klímaváltozásnak az összefüggése; itt – legalábbis az első időszakban – egyedi szakértői vizsgálat lesz szükséges

A magunk részéről a leginkább működőképes megoldásnak az ab) és a ba) változatok kombinációját tartjuk, azaz legyenek azok az ügyek éghajlat-védelmi, amelyekben erre hatáskörrel rendelkező hatóság jár el, ilyen céllal alkotott jogszabály végrehajtása körében. Nem kizárt az aa) változat alkalmazása is, itt azonban a bb) verzióval való kombináció szükséges, hogy ne váljon parttalanul részvétel tárgyává minden eljárása a jogalanyoknak. Végül meg kívánjuk jegyezni, hogy a bb) megoldás csak az első időszakban igényel többlet-erőforrásokat, mivel amikor a típus-ügyek éghajlatvédelmi jellege elfogadottá válik és a bírói gyakorlat is egyet ért ezzel a megközelítéssel, az ügyek osztályozása rutinfeladat lesz.

Az esetleges, a részvétellel érintett ügyek számának drasztikus megnövekedésére és az ügyek ellehetetlenülésére alapozott félelmeket eloszlatandó, megjegyezzük, hogy ismereteink szerint a részvételi lehetőségek növekedése nem eredményezte nagyságrenddel több részvétellel érintett ügy létrejöttét, tekintve hogy azok, akiket a jog részvételre jogosít, pusztán a jog által nem jutottak többlet erőforrásokhoz, és nem váltak alkalmasabbá az ügyekben való érdemi részvétellelre.

A fenti megközelítéseket illusztrálendő egy-egy eljárást veszünk alapul és azon keresztül mutatjuk be az Éghajlatvédelmi kerettörvény lehetséges hatását.

Ami a stratégiákat, terveket, programokat illeti, az ott gyakorolható részvételi jogosultságokat nagyrészt a Stratégiai Környezeti Vizsgálatra vonatkozó jogszabály tartalmazza. Ahhoz, hogy az összes ilyen terv, stb. eljárása garantálja a részvételi jogok érvényesülését, kétféle szabályozási megoldás áll rendelkezésre: vagy egyenként elhelyezni az adott terveket, stb. előíró jogszabályokban a részvételi jogokra utalást, vagy az SKV jogszabályba – mely a részvételi jogokat már garantálja – felvenni az éghajlatvédelmi szempontból releváns tervek, stb. kategóriáját. Mi az utóbbi megoldást tartjuk bevezethetőnek, így a törvényjavaslat vonatkozó részének elemzésénél térünk ki a részletes felsorolásra, itt csak a vizsgálat alá tartozó tervek, programok felsorolásához adunk javaslatot.

A jogszabály	
száma	címe
2005. évi XV. törvény	az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A jogszabályban el lehet helyezni egy olyan utalást, mely szerint az 1. sz. mellékletben szereplő tevékenységeket végző jogalanyok által indított egyedi közigazgatási eljárások éghajlatváltozás szempontjából jelentőséggel bíró eljárások, akkor, ha azok célja a jogalany alaptevékenységének végzéséhez kapcsolódik. Ezek a tevékenységek az alábbiak: I. Tüzelőberendezések 20 MWth-ot meghaladó bemenő hőteljesítménnyel (kivéve a veszélyes hulladék- és településhulladék-égető létesítményeket, valamint az atomerőművekben szükségáramforrásként használt dízelgenerátorokat) II. Ásványolaj-feldolgozás III. Koksizálás IV. Fémércek (beleértve a szulfidércet) pörkölése és zsugorítása V. Vas vagy acél termelése (elsődleges vagy másodlagos olvasztás), beleértve a folyamatos öntést is 2,5 tonna/óra kapacitás felett VI.a Cement-klinkernek forgókemencében történő gyártása 500 tonna/nap termelési kapacitáson felül VI.b Mésznek forgókemencében történő gyártása 50 tonna/nap kapacitáson felül VI.c Egyéb égetőkemencékben 50 tonna/nap kapacitáson felül VII. Üveg gyártása, beleértve az üvegszálat is, 20 tonna/nap olvasztókapacitáson felül VIII.a Tetőcserepek, téglák, tűzálló téglák gyártása 75 tonna/nap termelési kapacitáson felül és/vagy ahol a kemence térfogata 4 m³ és abban az árusűrűség a 300 kg/m³-t meghaladja VIII.b Csempék, kőárk vagy porcelánok gyártása 75 tonna/nap termelési kapacitáson felül és/vagy ahol a kemence térfogata 4 m³ és abban az árusűrűség a 300 kg/m³-t meghaladja IX. Az alábbi termékek gyártása:	

a) faanyagból származó pép (cellulóz) vagy egyéb szálas anyagok
X. b) papír és karton 20 tonna/nap termelési kapacitáson felül

A jogszabály	
száma	címe
2009. évi XXXVII. törvény	az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Itt az az eljárások ismertetőjele, hogy az eljáró hatóság (példánkban az erdészeti hatóság, ma hazánkban a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Erdészeti Igazgatósága) erdészeti hatáskörben jár el. Itt is természetesen minimális illeszkedés tárgyi oldalról is kívánatos a klímaváltozási tematikához. Ilyen lehet például az alábbi szabályozási tárgy: 44. § Erdőtelepítés az erdészeti hatóság által jóváhagyott erdőtelepítési-kivitelezési terv alapján végezhető. Ekkor ezekben az ügyekben, valamint minden, az Erdészeti Igazgatóság által kezelt ügyben lehetővé tennénk a részvételi jogok gyakorlását.	

A jogszabály	
száma	címe
2005. évi XV. törvény	az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Ismét csak ezt a jogszabályt vehetjük alapul, és ennek 4. §-át, mely előírja, hogy „a 2. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott tevékenység a környezetvédelmi hatóság által külön jogszabály szerint kiadott jogerős kibocsátási engedély alapján folytatható”. Ezek szerint tehát a jog által is éghajlatváltozással összefüggőnek tekintett ügyben a részvételi jog garantált lenne.²³	

A jogszabály	
száma	címe
1988. évi I. törvény	a közúti közlekedésről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A közutak építése több szempontból is hozzájárul a klímaváltozáshoz, hiszen egyrészt nagyon nagymértékben (főleg fosszilis) erőforrásokat használ fel, majd mikroklimatikus szempontból kedvezőtlen környezetet alakít ki, végül forgalmat gerjeszt, ami további (fosszilis) energiafelhasználást indukál. Természettudományosan tehát éghajlatvédelmi	

²³ Természetesen tudjuk, hogy a részvétel már most is adott a társadalmi szervezetek számára egy ilyen ügyben, a Környezetvédelmi törvény és az 1/2004. KJE alapján, ennek mégis szimbolikus jelentősége lenne, és arra mutatna, hogy az ügy két szempontból is, a környezetvédelmi és az éghajlatvédelmi kapcsolódásai miatt is társadalmi részvétellel tarthat igényt.

szempontból igenis releváns az az eljárás például, amit a Közlekedési törvény 29. § (5) bekezdése ír le, és amely szerint „az út létesítését, korszerűsítését (a továbbiakban együtt: építés), a forgalom részére átadását, megszüntetését, elbontását - mint fontos közérdekű és közcélú tevékenységet - a közlekedési hatóság engedélyezi”. Ezekben is indokoltnak tartjuk a részvételt, akkor is, amikor esetleg más ok miatt az ügy nem minősül környezetvédelmi eljárásnak.

A jogszabály	
száma	címe
2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet	egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Annak érdekében, hogy a klímaváltozással kapcsolatos tevékenységekre vonatkozó tervek, programok, stb. ne kerülhessenek ki az SKV hatálya alól és rájuk kiterjedjenek a részvételi jogok, indokolt lehet a rendelet 1. § (2) bekezdésének („A környezeti vizsgálat [Környezetvédelmi törvény 43. § (6) bekezdés] lefolytatása mindig kötelező - a (3) bekezdés a) és b) pontjában foglalt kivétellel - arra a tervre, illetve programra, amely”) kiegészítése egy c) ponttal, miszerint c) éghajlat-változással vagy éghajlatvédelemmel összefüggő stratégiák, tervek vagy programok (is az SKV-kötelezettség alá esnek).	

Az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó kutatás-fejlesztési feladatok

17. § (1) Ki kell dolgozni az éghajlatváltozás kezeléséhez szükséges kutatás-fejlesztési programot.

(2) A 26. § (1) bekezdésében hivatkozott útitervben meghatározott keretek között kidolgozandó program kialakításánál az alábbi szempontokat kell figyelembe venni:

a) a fosszilis energiaforrások helyettesítésének szükségességét, az ehhez szükséges technikai potenciálok növelésének ösztönzését;

b) az energiatakarékosság és az energiahatékonyság maximalálásának szükségességét;

c) a fenntartható erőforrás-használat követelményeit;

d) az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás és a védekezés ágazati és regionális feladatait, különös tekintettel az emberi egészségre, az ellátás biztonságára, a hidrológiai viszonyokra és vízgazdálkodásra, a mezőgazdaságra és az épített környezet adta feltételekre;

e) a természetes alkalmazkodáshoz szükséges feltételeket, az ökológiai folyamatok és kapcsolatok jobb megértését;

f) a természeti jelenségek és folyamatok, különösen az éghajlati és földtani viszonyok és a természeti környezet megfigyelésének és modellezésének szükségességét;

g) az éghajlatváltozás közgazdasági, gazdasági, társadalmi, területi és természeti összefüggéseinek feltárására irányuló követelményeket;

h) a társadalom tudatosságának, viselkedésének, hajlandóságának meghatározó szerepét a szükséges változtatások elérésében.

Áttekintés

A törvényjavaslat jelentős figyelmet kíván szentelni a megőrzendő értékeinket veszélyeztető hatásokkal kapcsolatos tudományos munkának, továbbá az éghajlatváltozásra különösen érzékeny rendszerekkel kapcsolatos kutatásoknak.

A kutatás-fejlesztés szerepe az éghajlatváltozás lehetséges és különböző területeken jelentkező hatásaira megfelelően reagálni képes technológiák elterjesztése terén is jelentős: az új technológiák kifejlesztése és bevezetése a technológiák átadásával, valamint támogató pénzügyi és kutatáspolitikai segítségével jelentősen gyorsítható.

Az alacsony üvegházgáz-kibocsátású technológiák széles körének kifejlesztése és alkalmazása nagyon fontos ahhoz, hogy a kibocsátásokat a szükséges nagymértékben csökkenteni lehessen. A kutatás-fejlesztésben és a technológia elterjesztésében a magánszféra játssza a főszerepet, de a kormányzat és az ipar közötti szorosabb együttműködés tovább ösztönzi az alacsony üvegházgáz-kibocsátású technológiák széles körének fejlesztését, és csökkenti a költségeket.²⁴

²⁴ Stern-jelentés: Az éghajlat-változás közgazdaságtana. Stern Review: „Stern Review on the Economics of Climate Change - Climate action now will avoid future economic chaos”

A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia az alábbi, lehetséges kutatás-fejlesztési projekt-területeket különbözteti meg:

- Az éghajlati alkalmazkodás hazai ismerethiányainak számba vétele, az ezt előidéző és fenntartó okok elemzése.
- A hazai éghajlat meteorológiai és klímavonatkozású hidrológiai kutatások kiemelt támogatása, a jövőben várható döntéseket hitelesen megalapozni képes, időben és térben mind nagyobb mélységű valószínűségi előrejelzések pontosítása érdekében.
- A fizikai, biológiai és humán rendszerekben az éghajlatváltozás hatására lehetséges irreverzibilis következmények felderítése, mechanizmusuk minél pontosabb megértése céljából.
- Összefüggésben a sérülékenységek és kockázatok elemzésével, gazdasági számítások végzése a nem-cselekvés veszteségeinek elemzésére, valamint a megelőzés hasznának kiszámítására valamennyi érintett szakterületen (pl. egészség, vízgazdálkodás, növénytermesztés, infrastruktúra).
- Az alkalmazkodás, illetve a fenntartható fejlődés közötti pozitív kölcsönhatások – komplementaritás, szinergia – szükséges mélységű feltárása.
- Az alkalmazkodás és a hatások csökkentése közötti szoros összefüggések feltárása, elemzése, mindkét szempontból előnyös megoldások kiválasztása, alkalmazása.
- Nemzetközi szervezetekben és európai országokban az éghajlati alkalmazkodás terén kidolgozott új kutatási és innovációs eredmények, sikeres alkalmazások hazai meghonosítását megalapozó kutatások, cselekvési tervek. Különös tekintettel mindazon rugalmas alkalmazkodási alternatívák feltételeinek feltárására, amelyek biztosíthatják a növekvő klímasokk(ok) fokozódó terhekkel járó elviselését és a váratlan események hatékony kezelését.

A környezetvédelmi, ezen belül is kiemelten éghajlatvédelmi célú kutatás-fejlesztési stratégia, illetve cselekvés számtalan területre kiterjedhet az energia-hatékonyság kérdéskörétől kezdve, a megújuló energiaforrások használatán, a hidrogeológiai katasztrófák előrejelzésén és megelőzésén át egészen a fenntartható mobilitás témaköréig.

Az érintett jogszabályok

- 2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról
- 2003. évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról
- 1997. évi CXXXVI. törvény az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokról
- 146/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet a kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs projektek közfinanszírozású támogatásáról

- 146/2007. (VI. 26.) Korm. rendelet a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapból nyújtott állami támogatások szabályairól

A változás legalapvetőbb iránya

A változás legalapvetőbb célja, hogy a klímaváltozással kapcsolatos fejlesztések, újítások a jövőben kiemelt szerepet kapjanak a kutatás-fejlesztés támogatásán belül, így a megőrzendő értékeinket veszélyeztető hatásokkal kapcsolatos tudományos munkák, az éghajlatváltozásra különösen érzékeny rendszerekkel kapcsolatos kutatások előtérbe kerüljenek.

Fontos, hogy a konkrét kutatás-fejlesztési pályázatok kiírása során előtérbe kerüljenek mindazon célok és feladatok, amelyeket akár a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, akár a Nemzeti Éghajlatváltozási Program tartalmaz. Így:

A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiában meghatározott környezetvédelmi adatbázis fejlesztése érdekében különösen fontos az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer (OKIR) továbbfejlesztése (környezetvédelmi adatszolgáltatások fejlesztése, egységesítése, azok összhangba hozása a nemzetközi adatszolgáltatási kötelezettségekkel, környezeti tartalomszolgáltatások fejlesztése, valamint az egyes szakmai alrendszerek továbbfejlesztése). A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiában meghatározott klímamodell fejlesztése és kockázatelemzés érdekében Magyarország jövőbeli éghajlatának alakulását leíró regionális klímamodellek (ALADIN/Climate és REMO modellek) fejlesztése, illetve alkalmazása éghajlati forgatókönyvek előállítására; újabb, pontosabb futtatások végrehajtása, valamint a felhasználók igényei alapján a modellek eredményeinek interpretálása.

A kutatási tevékenységek támogatása érdekében a Nemzeti Technológia Programban a megújuló energiaforrásokat hasznosító technológiák gazdasági hatékonyságának növeléséről, a környezetvédelmi ipari és technológiai kutatás-fejlesztések ösztönzéséről, valamint a környezetet érő szennyeződések megelőzéséről, illetve azok csökkentéséről szóló kutatások támogatása (Élhető, fenntartható környezet alprogram) kerül előtérbe. Hasonlóképpen, az éghajlatváltozás környezeti, társadalmi, gazdasági hatásaira vonatkozó hosszú távú K+F stratégia kidolgozása is az elkövetkező évek feladata.

A jogszabály	
száma	címe
2004. évi CXXXIV. törvény	a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Amint arra a törvény indokolása is rámutat, a nemzetközi piaci versenyben az egyes nemzetgazdaságok versenyképessége elsősorban a társadalom és a gazdaság innovatív képességén és vállalkozási készségén múlik.	

1990 óta a magyar gazdaság szerkezete jelentősen átalakult, technológiai színvonala nőtt, termelékenysége és versenyképessége javult. Az alkalmazott új technológiák fő forrását elsősorban a tőkejavak importja és a közvetlen külföldi tőkebefektetések képezték. Az átalakulás kiteljesedésével az e tényezőkből fakadó növekedés és termelékenység-javulás hamar eléri határait, ha nem társul hozzájuk hazai kutatás-fejlesztés és itthon létrehozott szellemi hozzáadott értéket tartalmazó technológia. Ezért Magyarország számára olyan fejlődési pálya kívánatos, amely nem egyszerű bérelőnyök alapján, hanem a szellemi hozzáadott érték előállításán és piaci értékesítésén keresztül, növekvő hazai jövedelmek mellett eredményez előrelépést a piaci és a társadalmi hatékonyság versenyében.

Ennek érdekében:

- erősíteni kell a hasznosításra irányuló kutatás-fejlesztést
- javítani kell a főtevékenységű kutató-fejlesztő helyek és a vállalkozások együttműködését
- ösztönözni kell a vállalkozásokat a hazai és külföldi eredetű szellemi alkotások alkalmazására és piaci bevezetésére a termelésben és szolgáltatásban

Ez a megfontolás tette elsősorban szükségessé a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról szóló törvény megalkotását is.

A törvény a Kormány programjában - az utóbbi években lejártszódó reformfolyamatokkal összhangban - meghatározott tudomány- és technológiapolitikai, valamint innováció-politikai célok megvalósítását szolgálja. Alapvető feladata az, hogy segítse a magyar gazdaság versenyképességének növekedését, fejlessze a nagy hozzáadott értéket létrehozó, magas szintű tudáson alapuló termelést és szolgáltatásokat, hozzájáruljon a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontból egyaránt fenntartható fejlődési pálya kialakításához, ezzel a magyar lakosság életszínvonalának és életminőségének javításához.

A törvényben foglalt szabályozás és az elfogadásából fakadó intézkedések hozzájárulnak az európai uniós kutatási források, valamint a 2007-2013 között elosztandó strukturális alapok jelentősen megnövekvő K+F és innovációs célú forrásainak eredményes hazai felhasználásához is.

Annak érdekében, hogy az innováció jelentősége a társadalom széles körében ismertté váljon, a tudománnyal és a technológiai innovációval kapcsolatos társadalmi szemlélet formálására is szükség van. A fejlett országok innovációval összefüggő törvényei ilyen hatást is kiváltottak, és Magyarországon is várható, hogy a törvény létrejötte - valamint a létrehozásához kötődő célok és érvek - kedvező hatást gyakorolnak a kutatás-fejlesztési, valamint technológiai innovációs tevékenységek ismertségére és elismertségére.

A rendelkezés törvényi kereteket teremt az innovációs folyamat számára a kormányzati

feladatok, a költségvetési finanszírozás szabályai, a szellemi alkotások hasznosítása, valamint a K+F és az innováció célzott támogatási eszközrendszere területén. A törvény céljainak megfelelően kialakuló, a dinamikus és hatékony vállalkozásokra, tudás-előállító és -hasznosító hálózatokra épülő nemzeti innovációs rendszer önmagában is ösztönzi az új technológiák alkalmazását és K+F-re orientált további tőkebefektetéseket.

A törvény kifejezi a magyar innovációs politikának azt a szándékát, hogy a kutatási-fejlesztési tevékenység mellett támogassa mindazokat a cselekvési formákat, amelyekben az új ismeretek elterjesztése, az új technológiák felhasználása, és az ezekhez kapcsolódó új szervezeti megoldások felértékelődnek.

A fentieknek megfelelően a törvény feladata, hogy a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció területén a közzféra és az üzleti szektor sokirányú kapcsolódásait segítse. Védi a közpénzeket, és eközben messzemenően igyekszik figyelembe venni, hogy a kutatási eredmények hasznosítása vállalkozási, piaci gazdálkodási szemléletet igényel. Azt a szemléletet képviseli, hogy a közzvagyonnak a köz érdekében gazdaságilag is hasznosulnia kell, és szabályozott viszonyok között hozamot kell termelnie. A költségvetési kutatóhelyek vezetőitől elvárja, hogy a rájuk bízott vagyon növekedéséért dolgozzanak. Ennek érdekében lehetővé teszi, hogy az eddigieknél jobban tudjanak alkalmazkodni a piaci feltételekhez.

A törvényben érvényesül a szabályozás egyszerűsítésére, a kutatói és vállalkozási mozgástér bővítésére irányuló törekvés, ami egyben feltételezi mind a költségvetési fenntartású kutatóhelyek vezetőinek, mind a támogatásban részesülő vállalkozásoknak a nagyobb felelősségét az európai uniós források jogszerű és hatékony felhasználásában. Ez a törekvés összhangban van az Európai Unió versenyképesség javítására irányuló politikájával is.

A törvény a közfinanszírozású támogatások nyújtása során előnyben kívánja részesíteni azokat a tevékenységeket, amelyek amellet, hogy a gazdálkodó szervezet számára kifizetődőek, egyben szűkebb vagy tágabb környezetük számára is előnyösek (pozitív externális hatásúak), technológiai áttörés jellegű eredményeket ígérnek, több szereplő együttműködése révén hatékonyabb forrásfelhasználást tesznek lehetővé. A támogatás elnyerésénél előnynek számít a pályázók korábbi eredményes kutatói és innovációs tevékenysége. Ezek a követelmények a közfinanszírozású támogatások felhasználásának hatékonyságát és hasznosítás-orientációját szolgálják.

Amint a fenti két fogalom-meghatározásból is kitűnik, a környezet védelme jelenleg csak áttételesen jelenik meg a törvény célkitűzései között. A környezet védelmével és a klímaváltozás negatív hatásai elleni küzdelemmel kapcsolatos fogalmaknak, célkitűzéseknek véleményünk szerint a mainál hangsúlyozottabban kellene megjelenniük a jogszabály rendszerén belül. Így a klímaváltozás elleni küzdelemmel kapcsolatos jogszabály-változások alapvető feladata a jövőben, hogy a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról szóló törvény keretei között is hangsúlyos szerepet kapjanak az

Éghajlatvédelmi kerettörvény célkitűzései, s a kutatás-fejlesztés támogatása olyan rendszer keretei között valósuljon meg, amely kiemelt prioritásként kezeli a környezet védelmével, a klímaváltozás elleni küzdelemmel összefüggő kutatásokat, innovációs tevékenységeket.

Ilyen prioritási területek lehetnek:

- a környezeti kutatások bővülése és megfelelő hasznosulása
- anyag- és energiatakarékos, környezetkímélő termelési módszerek terjedése
- a környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerek alkalmazásának terjedése
- a nemzetközi együttműködés erősödése

A jogszabály	
száma	címe
2003. évi XC. törvény	a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A törvény része a kutatás-fejlesztés irányítási, finanszírozási és intézményi rendszere átfogó reformjának. Az elkülönített állami pénzalap létrehozása kifejezi azt a szándékot, amely a Kormány gazdaságpolitikájában és általában az állam gazdaság szabályozó tevékenységében a kutatás és fejlesztés, tágabban az innováció ügyének előmozdítására irányul. A Kutatási és Technológiai Innovációs Alappal létrehozott központi pénzforrás célja, hogy érzékelhetően növekedjék a nemzetgazdaság összes kutatási-fejlesztési ráfordítása, amely ugyan az utóbbi években növekedésnek indult, de még jelenleg is igen alacsony, mind a gazdaságfejlődés szükségleteihez képest, mind nemzetközi összehasonlításban. Az Alapban költségvetési és államháztartáson kívüli források egyesítése valósul meg. Ez az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény szerint elkülönített állami pénzalap formájában lehetséges. A törvényben szabályozott befizetési kötelezettség formája járulék, ami azt jelenti, hogy - az adóktól eltérően - a vállalkozások ennek fejében ellenszolgáltatásra tarthatnak igényt, amely a tárgyi és intézményi kutatási-fejlesztési infrastruktúra-fejlesztésben, általánosan hozzáférhető szolgáltatásaiban, valamint a pályázati úton elnyerhető támogatásokban ölt testet. Az elkülönített állami pénzalapként történő működés a vonatkozó törvények és kormányrendeletek szerint pontosan szabályozott gazdálkodást jelent, ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az innovációs, illetve K+F tevékenység állami támogatása, a források tervezése és a felhasználás szabályozása jobban igazodjon a kutatás és a	

technológiai innováció hosszabb időhorizontú folyamataihoz, mint a költségvetési gazdálkodási rend szerint felhasználásra kerülő, jelenlegi K+F (cél)előirányzatok.

A törvény az Alap működésének lényeges rendezőelveként fogalmazza meg, hogy az a kutatás-fejlesztés teljes tevékenységi körén belül kizárólag a gazdaságban és a társadalmi élet egyéb területein hasznosuló kutatás-fejlesztési tevékenység támogatását és ösztönzését, a kutatási eredmények hasznosítását, ezáltal a technológiai innováció előmozdítását szolgálja. A törvényhozói szándéknak ez a kinyilvánítása iránymutatásul szolgál a szükségszerűen sokrétűen szabályozott felhasználási célok értelmezéséhez is.

A törvény szerint az Alap két fő bevételi forrása a gazdasági társaságok által fizetett innovációs járulék és a központi költségvetési támogatás. Az innovációs járulék befizetése révén jelentős mértékben nő az innovációs, illetve K+F tevékenység támogatására fordítható központi forrás összege. A járulékfizetési kötelezettség biztosítja az üzleti szféra hozzájárulását e tevékenység finanszírozásához.

Az Alap feletti rendelkezési jogot az oktatási miniszter gyakorolja, aki ezt a jogát átruházhatja. A rendelkezések tartalmazzák az átruházott hatáskörben eljáró Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal elnökének, mint az Alap feletti rendelkezési jog gyakorlójának felelősségét és feladatait is.

A klímaváltozás elleni küzdelemmel kapcsolatos jogalkotás hatására a várhatóan előtérbe kerülnek, és kiemelt prioritást kapnak mindazok a kutatás-fejlesztési projektek, amelyek a környezet védelmével, a klímaváltozás káros hatásai elleni küzdelemmel kapcsolatos célkitűzéseket tartalmaznak.

A jogszabály hatályos szövegében az egyes prioritási célok, célterületek jelenleg nincsenek konkrétan nevesítve, ám ez nem is a Kutatási és Innovációs Technológiai Alapról szóló jogszabály, sokkal inkább a végrehajtási jogszabályok feladata.

A törvény megfogalmazása szerint az Alap pénzeszközei az alábbi jogcímenek használhatók fel:

- a kutatás-fejlesztés kiadásainak, a kutatás-fejlesztési eredmények hasznosításának fedezetéül, valamint új tudományos és technológiai eredmények alkalmazásának elterjesztésére, beleértve az országos kutatási-fejlesztési programok, projektek finanszírozását
- a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció infrastrukturális feltételeinek fejlesztésére, beleértve a nemzetközi kutatási-fejlesztési hálózatokhoz, infrastruktúrához való kapcsolódás megteremtésében és működtetésében történő részvételt, összhangban a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalásaival
- a kutatás-fejlesztést és a technológiai innovációt erősítő szolgáltatások, innovációs hídképző és hálózatépítő tevékenységek támogatására, beleértve

konferenciák tartásának, szakkiallítások rendezésének, kiadványok készítésének költségeit – a technológiai innováció ösztönzésére a régiókban és a kistérségekben; a régiók és a kistérségek innovációs képességének növelésére és innovációs forrásainak támogatására – a nemzetközi tudományos és technológiai együttműködés támogatására, beleértve a nemzetközi pályázatoknál érvényesülő utófinanszírozással összefüggő likviditási problémák áthidalásának támogatását – kutató-fejlesztő munkahelyek létrehozására, a kutatás és a technológiai innováció emberi erőforrásainak fejlesztésére, a kutatói utánpótlás és képzés, tehetséggondozás, a kutatói, oktatói továbbképzés támogatására; a kutatók-fejlesztők hazai és nemzetközi mobilitásának, tapasztalatcseréjének, valamint az elismert hazatérő kutatók magyarországi szakmai beilleszkedésének támogatására – a hazai és külföldi tudományos és technológiai ismeretek megszerzésére, azok gyakorlati alkalmazására – a társadalomtudományi kutatások támogatására
Ezen jogcímek közé szervesen beilleszthetők mindazon projektek is, amelyek a klímaváltozás negatív hatásai elleni küzdelmet szolgálják.

A jogszabály	
száma	címe
1997. évi CXXXVI. törvény	az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az OTKA a központi költségvetés olyan elkülönített fejezeti kezelésű előirányzata, amely a kiemelkedő, elsősorban új tudományos törvényszerűségek felismeréséhez és az ennek során kidolgozásra kerülő eljárásokhoz, valamint a kutatás háttérét biztosító eszközbázis megvalósításához kutatócsoportok és egyének számára - nyilvános pályázati rendszerben benyújtott tudományos projektterveik szakmai elbírálása alapján - nyújt támogatást. Az OTKA önállóságát hangsúlyozza az a körülmény, hogy a magyar tudományos autonómia meghatározó köztestületének, a Magyar Tudományos Akadémiának a fejezeti kezelésében jelenik meg az erre a célra rendelkezésre bocsátott költségvetési támogatás. Az ennek megfelelő fejezeti felügyeletet is az Akadémia gyakorolja. Ez a kutatói közösség elvárásainak megfelelő megoldás. Kiemelkedő gyakorlati fontosságú, hogy a források felhasználását a kutatások időbeli ütemezésének megfelelően költségvetési évek között átvihetően határozza meg a törvény.	

Az OTKA előirányzatából olyan tudományos kutatások, illetőleg azok végzéséhez és az eredmények nyilvánosságra hozatalához szükséges feltételek létrehozása támogatható nyilvános pályázati rendszerben, amelyektől új tudományos törvényszerűségek felismerése, ismeretek, módszerek, eljárások kidolgozása várható. Az OTKA előirányzata felhasználható az ilyen tudományos eredmények létrejöttét elősegítő infrastruktúra-fejlesztésre is.

Az OTKA tematikus pályaművek megvalósítására, fiatal, tehetséges kutatók ösztöndíjára, tudományos publikációk költségeire és a tudományos infrastruktúra fejlesztésére nyújt támogatást, amelyből személyi, dologi, valamint felhalmozási kiadások fedezhetők.

A klímaváltozással kapcsolatos joganyag továbbfejlesztése és a meglévő normák szemléletbeli módosítása következtében a jövőben előtérbe kell, hogy kerüljenek, illetve kiemelt hangsúlyt kell, hogy kapjanak az olyan tudományos kutatási projektek, munkák, amelyek az éghajlatváltozás körülményeinek jobb megismerésére, a negatív hatások elleni fellépés feltárására, az esetleges pozitív hatások kiaknázására irányulnak.

A jogszabály	
száma	címe
146/2007. (VI. 26.) Korm. rendelet	a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapból nyújtott állami támogatások szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
2007. január 1-jétől hatályba lépett az Európai Unió új kutatás-fejlesztési és innovációs Keretszabálya (a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretszabály), amelynek alkalmazását az EU Bizottság megköveteli, nemzeti szabályozás csak a keretszabállyal összhangban hozható. A közösségi szabályozással összhangban lévő szabály nélkül pályázatok nem írhatók ki, támogatási döntések nem hozhatók. A Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló 2003. évi XC. törvény meghatározza az alapból nyújtható állami támogatások jogcímeit, míg a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap kezeléséről és felhasználásáról szóló 133/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet a támogatás feltételeit szabályozza. A rendeletben foglaltak a K+F+I Keretszabály előírásaival összhangban elősegítik az Alapból társfinanszírozott hazai K+F és innovációs aktivitás növelését, a létező kapacitások és eredmények jobb hasznosítását, illetve a kutatás-fejlesztési, innovációs folyamat szereplői közötti együttműködésnek az ösztönzését. A jogszabály részletesen felsorolja az Alapból nyújtható támogatások kategóriáit és jogcímeit, miközben maga is utal a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló törvény rendelkezéseire az Alapból nyújtott támogatások felhasználásának jogcímei tekintetében.	

A klímaváltozás negatív hatásai elleni küzdelem és a kapcsolódó jogszabály-változások várhatóan bővítik majd mindazon jogcímeket, amelyekre alapozva az Alapból támogatás igényelhető és nyújtható. Ezen jogcímek szükségszerűen a környezet védelmét, a klímavédelemmel kapcsolatos kutatásokat, fejlesztéseket jelentik.

A jogszabály	
száma	címe
146/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet	a kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs projektek közfinanszírozású támogatásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A Kormány 2007. március 28-án fogadta el a 2007-2013 időszakra vonatkozó középtávú tudomány-, technológia- és innováció-politikai stratégiáját (TTI Stratégia). A Kormány részére benyújtott dokumentum első helyi felelőse a GKM, második helyi felelőse az OKM, és elkészítésében jelentős szerepet vállalt az MTA is. A TTI Stratégia elvi kereteket ad ahhoz, hogy összehangoltan fejlődve a gazdaság és a társadalom részére is eredményt biztosítson a tudomány, a technológia és az innováció egymásra épülése. A dokumentum újdonság-jellegére mutat rá az is, hogy hazánkban a rendszerváltás óta nem jött létre középtávú kormányzati tudomány-, technológia- és innováció-politikai stratégia. A TTI Stratégia azon a felismerésen alapul, hogy a magyar gazdaságnak és társadalomnak új fejlődési pályára kell lépnie. Célja, hogy Magyarország már középtávon olyan országgá váljon, ahol a gazdaság hajtómotorja a tudás és az innováció, és a vállalatok a globális piacon versenyképes termékekkel, szolgáltatásokkal jelennek meg. Ha Magyarország a termékeihez a lehető legnagyobb hozzáadott értéket adva kapcsolódik be a világgazdaságba, ennek révén a magyar gazdaság és a magyar társadalom egyre növekvő jövedelemhez jut. A felsőoktatás szerkezeti átalakításának törvényben megalapozott folyamatával párhuzamosan a TTI stratégia megvalósításával sor kerülhet a kutatóhálózat, annak irányítási rendszere és működési szabályai átalakítására, és – a terület sajátosságainak figyelembe vételével – a teljesítményelv érvényesítésére. Vállalkozás-barát és innovációt ösztönző környezetben nemzetközileg versenyképes termékek és vállalatok jöhetnek létre hazánkban is. A feladat-finanszírozás kiterjesztése, az állami források koncentrációja a kutató-fejlesztő tevékenység hatékonyságának, a vállalati szféra innovációs aktivitásának növelését eredményezi. A TTI stratégia megvalósításával várható a vállalati innováció élénkülése, a főhivatású kutatóhelyek és a vállalkozások közötti kapcsolatok, valamint a tudás-intenzív iparágak erősödése és a K+F területén mutatkozó területi különbségek enyhülése.	

Pozitív társadalmi hatásként várható a tudomány, a tudományos kutatás, a kutatótársadalom társadalmi megbecsültségének fokozódása, a fiatalok ösztönzése a kutatói életpálya választására. Várható az ország tekintélyének és vonzerejének javulása, lépés Magyarország, mint tudásalapú gazdaság nemzetközi elismertetése felé, a tudásalapú iparágak fejlődésének felgyorsítása.

A TTI Stratégia helyzetelemzése - statisztikai idősorok és nemzetközi összehasonlítások alapján - számos problémát és gyengeséget állapít meg, és rámutat ezek okaira. A dokumentum ezek alapján számszerűsített cél-indikátorokat tűz ki 2010-re és 2013-ra. Részletes feladatokat tartalmaz a kutatást végző és koordináló intézményrendszerrel, az emberi erőforrásokkal, a befogadó társadalmi környezettel, az eredményeket hasznosító vállalati innovációval, az országos és regionális közvetítő intézményrendszerrel, a nemzetközi együttműködéssel, valamint a mindezt segítő pénzügyi és jogi környezettel kapcsolatban.

A TTI Stratégia az alábbi öt prioritási területre jelöl ki feladatokat:

- A tudományos kutatás eredményei befogadásának és hasznosításának kultúrája.
- Minőség-, teljesítmény- és hasznosítás-vezérelt, hatékony nemzeti innovációs rendszer.
- Megbecsült, a tudásalapú gazdaság és társadalom igényeinek megfelelő kreatív, innovatív munkaerő.
- A tudás létrehozását és hasznosítását ösztönző gazdasági és jogi környezet.
- A globális piacon versenyképes hazai vállalkozások, termékek és szolgáltatások.

Várható és elvárt tényező, hogy az öt prioritási terület egymással összefüggésben kedvező hatást vált ki.

A jogszabály a TTI Stratégia végrehajtásához szorosan kapcsolódva született meg, a hazai költségvetési forrásokból finanszírozott K+F és innovációs programok pályázati eljárásrendjeinek egységesítése, azok egyszerűbbé és átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá tétele érdekében. A kormányrendelet alapvető célja, hogy a mai gyakorlatot meghatározó jogszabályok számát csökkentve, egy rendeletben, pontosabb és egyértelmű – a legjobb uniós gyakorlathoz közel álló – szabályokkal határozza meg a hazai közfinanszírozású programok pályázati támogatásának kereteit.

A rendelet hatálya a kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs projektekhez pályázati úton és pályázaton kívül – jogszabályon, nemzetközi szerződésen, kormányhatározaton, valamint kérelmen alapuló egyedi döntés alapján – nyújtott közfinanszírozású támogatásokra terjed ki, illetve a Magyar Tudományos Akadémia esetében csak a pályázati céllal jóváhagyott fejezeti kezelésű előirányzatok terhére nyújtott támogatásokra terjed ki.

A rendelet hatálya – a 6-7. §§ és az 56-58. §§ kivételével – nem terjed ki az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokból, az Európai Unió strukturális alapjaiból, az Európai Unió Kohéziós Alapjából, az EGT Finanszírozási Mechanizmusból, a Norvég Finanszírozási Mechanizmusból, valamint a Svájci Hozzájárulásból nyújtott támogatásokra.

A kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs projektek közfinanszírozású támogatásáról szóló 146/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet 2010. június 1-jével lépett hatályba, rendelkezéseit az azt követően meghirdetett programokra kell alkalmazni. Tekintettel arra, hogy egy alapvetően eljárási szabályokat tartalmazó, a korábbi eljárásrendet egyszerűsítő és egységesítő jogszabályról van szó, a változás inkább annak vizsgálatában és elemzésében várható, hogy nem szükséges-e még az így létrehozott eljárási környezetet is tovább egyszerűsíteni, esetleg prioritást biztosítani azon projektek – gyorsított – elbírálásának, amelyek a környezet védelme és a klímaváltozás hatásainak vizsgálata terén kívánnak előrelépést elérni.

Koherencia meglévő stratégiákkal

18. § (1) Biztosítani kell, hogy az éghajlatvédelmi szempontból jelentős országos szintű és az azok figyelembe vételével készített térségi fejlesztési és ágazati stratégiákat, terveket és programokat (a továbbiakban: programok) megfelelő módon összehangolják a jelen törvény által meghatározott éghajlatvédelmi célokkal.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak érvényesítése érdekében a meglévő programokat a 26. § (1) bekezdésében hivatkozott útitervben meghatározott keretek között felül kell vizsgálni és módosítani kell, az újonnan elfogadásra kerülő programokat pedig úgy kell megalkotni, hogy azok feleljenek meg a jelen törvényben meghatározott éghajlatvédelmi céloknak.

Áttekintés

Az integráció a környezet védelme szabályozásának egyik alapvető elve. Az integráció elve azt hivatott biztosítani, hogy a környezetvédelem, s így az éghajlatváltozás elleni küzdelem, az ezekkel kapcsolatos stratégia és jogi szabályozás ne egy elkülönült, minden más szabályozási területtől különálló területként jelenjen meg, hanem szorosan beépüljön minden más olyan ágazatba, amely a környezetre, az éghajlatra, az ezekkel kapcsolatos szabályozásra hatással lehet.

Ezen alapelv érvényesülését célozza a fenti jogszabályi szakasz is, amikor akként rendelkezik, hogy a jövőben az éghajlatvédelmi szempontból jelentős országos szintű, illetve az azok figyelembe vételével készített térségi stratégiák, tervek és programok kialakítása során figyelemmel kell lenni a törvényben megfogalmazott éghajlatvédelmi célokra is. Ennek érdekében rendeli el a törvény a meglévő programok felülvizsgálatát is.

A változás legalapvetőbb iránya

A törvény az éghajlatvédelmi szempontból jelentős országos szintű és az azok figyelembe vételével készített térségi fejlesztési és ágazati stratégiák, tervek, programok felülvizsgálatát tűzi ki célul.

A rendelkezésben hivatkozott stratégiák, tervek, programok rendkívül sokrétűek lehetnek, maga az integráció a környezetre, éghajlatra közvetlen, illetve közvetett módon hatást gyakorló tervek, programok, stratégiák széles spektrumára terjedhet ki. Ilyenek lehetnek:

- Agrár- és Vidékfejlesztés Nemzeti Stratégiája
- Egyedi Szennyvízkezelés Nemzeti Megvalósítási Program
- Egységes Közlekedésfejlesztési Stratégia
- Energiapolitikai Konceptió
- Ivóvízbázis védelmi Program
- Ivóvízminőség-javító Program
- Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programja

- Magyarország Energia Politikája
- Magyarország Megújuló Energiaforrás Felhasználás Növelésének Stratégiája
- Megújuló Nemzeti Cselekvési Terv
- Nemzeti Agrár-környezetvédelmi Program
- Nemzeti Aszály Stratégia
- Nemzeti Egészségfejlesztési Program
- Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Terv
- Nemzeti Energiahatékonysági Program
- Nemzeti Erdőprogram
- Nemzeti Ifjúsági Stratégia
- Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Program
- Nemzeti Környezetvédelmi Program
- Nemzeti Népegészségügyi Program
- Nemzeti Népesedési Program
- Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési- és tisztítási Megvalósítási Program
- Nemzeti Természetvédelmi Alapterv
- Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia
- Nemzeti Vidékfejlesztési Terv
- Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió
- Országos Hulladékgazdálkodási Terv, területi tervek
- Országos Környezeti Kármentesítési Program
- Országos Közúthálózat-fejlesztési Terv, területi tervek
- Országos Vízyűjtő Gazdálkodási Terv, területi tervek
- Településszerkezeti tervek, helyi építési szabályzatok, szabályozási tervek
- Területfejlesztési koncepciók
- Területfejlesztési programok
- Területrendezési tervek
- Új Magyarország Fejlesztési Terv és annak operatív programjai

A jogszabályra gyakorolt hatás

Első lépésben mindazon tervek, programok, stratégiák összegyűjtése és meghatározása szükséges, amelyek klímavédelmi szempontú felülvizsgálatát a jogalkotó fontosnak tartja. Amint az a fentiekben feltüntetett, példálózó jellegű felsorolásból is kitűnik, számtalan ilyen terv, program és stratégia létezik már napjainkban is. Nem könnyű feladat annak pontos meghatározása, hogy melyek foglalnak magukba olyan célkitűzéseket, feladatokat, amelyek összehangolása a klímavédelmi célokkal lehetséges és kívánatos lenne.

A meglévő tervek, programok, stratégiák felülvizsgálatának feladatát egyetlen előírással, jogszabállyal az adott terv megalkotójának feladatává teheti a jogalkotó, a

környezetvédelmi szaktárca, vagy az általa kijelölt szerv egyidejű, kötelező bevonásának előírásával együtt.

Ami az újonnan elfogadásra kerülő programokat illeti, ezek éghajlat-védelmi szempontú kialakítása véleményünk szerint a környezeti vizsgálat rendszerén belül kiválóan megoldható, természetesen a meglévő előírások bizonyos módosítása mellett.

Tervezési eszközök

19. § Biztosítani kell, hogy az egyes tervek és programok környezeti vizsgálata során a jelen törvényben meghatározott, a fenntartható fejlődés követelményeivel összhangban álló éghajlatvédelmi célok érvényesítésre kerüljenek, ennek érdekében a környezeti vizsgálatba be kell vezetni az éghajlatvédelmi szempontú vizsgálati követelményeket, amelyek biztosítják a társadalmi és éghajlatvédelmi szempontok összehangolását.

20. § (1) A helyi önkormányzati szintnél magasabb szintű tervezésben, a térségi koncepciók, tervek, programok készítése, felülvizsgálata során biztosítani kell az éghajlatvédelmi szempontok figyelembe vételét. Ennek érdekében a területi tervezés különböző szintjein a területi tervekbe kell integrálni a nemzeti szintű éghajlatvédelmi célok érvényesítését elősegítő területi célkitűzéseket és intézkedési javaslatokat.

(2) A helyi szintek felkészítése és megerősítése, megfelelő kapacitások létesítése és a hatásos társadalmi együttműködés érdekében biztosítani kell, hogy az önkormányzatok tervezési folyamataik során figyelembe vegyék az éghajlatvédelmi szempontokat. Ennek érdekében a Kormány ösztönzi az önkormányzatokat és az önkormányzati társulásokat, hogy önálló települési környezetvédelmi programjuk részeként vagy önálló programként éghajlatvédelmi programokat készítsenek. A programok elkészítéséhez a Kormány módszertani útmutatót, szakmai segítséget és anyagi forrást nyújt az önkormányzatok számára az emisszió - kereskedelem bevételeiből.

Áttekintés

A stratégiai környezeti vizsgálat, mint a környezetvédelem egyik alapvető eszköze az elővigyázatosság, illetve a megelőzés elveit állítja a középpontba: a környezetre esetleg kockázatot jelentő beavatkozásokat, intézkedéseket már a programozás stratégiai fázisában kiszűri. A stratégiai környezeti vizsgálat kidolgozásának kiindulópontja, hogy a vizsgált terveknek, programoknak a környezet, illetve az éghajlat védelme szempontjából lehetőség szerint hasznosnak kell lenniük, és az egyes környezeti elemekre, rendszerekre gyakorolt negatív hatásokat minimalizálni kell. Ily módon a stratégiai vizsgálat feladata az „előrejelzés”, mely lehetővé teszi, hogy az érintettek (tervezők, döntéshozók és a végrehajtás szereplői) javítsák a különböző politikák környezeti teljesítményét, elősegítse a környezetpolitikai célkitűzések végrehajtását, illetve, hogy megfontolt döntések által segítsen elkerülni a későbbi, általában költséges korrekciókat.

Hasonlóan a törvényjavaslat 18. §-ánál írtakhoz, a stratégiai vizsgálat során is számtalan, az éghajlat védelmére lehetséges hatással bíró terv és program vizsgálata kerülhet szóba.

A területfejlesztés és a területrendezés, a településfejlesztés és településrendezés felelőssége, hogy egyrészt olyan fejlesztési célok kerüljenek meghatározásra, másrészt olyan településhálózatok, térhasználati kategóriák, településszerkezeti, építési, települési

zöldfelületi rendszerek legyenek kialakíthatóak, amelyek a klímaváltozás kialakulása ellen hatnak, és hatásait figyelembe veszik. A klímapolitikát érintő fejlesztési elképzelések megvalósításánál építeni kell az önkormányzatok szerepvállalására, fokozott teret hagyva a helyi döntéseknek.

Mindemellett a vállalatok és a teljes üzleti szféra is jelentős mértékben járulhat hozzá az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez. Éppen ezért párbeszédet kell kezdeményezni a vállalkozásokkal, partneri viszonyt kell létrehozni az üzleti szféra és az éghajlatváltozási stratégiában érintett kormányzati szervek és önkormányzatok között, hogy ezen két szektor hatékony együttműködése által a klímaváltozás elleni küzdelem céljait a lehető leghatékonyabban lehessen megvalósítani.

Az érintett jogszabályok

- 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról

A változás legalapvetőbb iránya

A stratégiai tervezés a tervszintű, közép-, illetve hosszútávra szóló felelős gondolkodás alapvető módszere. A stratégiai tervezés lényege (az lenne), hogy hazánk aktuális helyzetét, állapotát feltérképezve, rövid-, közép- és hosszú távú célokat kitűzve meghatározzuk mindazokat a feladatokat, amelyeket el kívánunk érni, majd ezen feladatokhoz, célkitűzésekhez hozzárendeljük a lehetséges és elérhető eszközöket, anyagi és egyéb forrásokat.

A stratégiai tervezésen belül a környezeti vizsgálat az integráció igen fontos és a környezet védelme területén kiemelkedő alapelvét testesíti meg. Arra kíván rámutatni, hogy a környezetvédelem mint olyan, nem kezelhető egy önálló és minden egyéb területtől elkülönült és elkülönülő ágazatként. Ezzel szemben inkább be kell, hogy épüljön (integrálódjon) más területek szabályozási rendszerébe, legyen szó akár a településrendezésről, akár az egészségügyről, akár az infrastrukturális fejlesztésekről.

Az EU fenntarthatósági politikája szerint a stratégiai környezeti vizsgálat a proaktív környezetvédelem eszköze: arra hivatott, hogy a környezetre esetleg kockázatot jelentő beavatkozásokat, intézkedéseket már a programozás stratégiai fázisában kiszűrje; a stratégiákban megjelenő célkitűzéseket elemzi a fenntarthatósági célokkal való összhang szempontjából.

A Környezetvédelmi törvény rendelkezései szerint a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervek, illetve programok, - ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is -, valamint ezek módosításaira,

- amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és
- amelyeket közigazgatási szerv, valamint törvény, illetve kormányrendelet felhatalmazása alapján közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv közigazgatási feladatkörében, illetve helyi önkormányzati testület dolgoz ki vagy fogad el, illetőleg amelyeket a Kormány terjeszt az Országgyűlés elé elfogadásra

a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő.

Külön jogszabály határozza meg azokat a terveket, illetve programokat, amelyeknél a környezeti vizsgálat

- kötelező, vagy
- szükségessége a várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján, a külön jogszabályban foglalt szempontok figyelembevételével dönthető el

A környezeti vizsgálat elvégzési kötelezettségét több feltétel együttesen határozza meg. Általánosan azokra a tervek, illetve programokra állhat fenn, amelyek megvalósítása jelentős környezeti hatással járhat, továbbá e terveket, illetve programokat jogi előírások alapján kötelező kidolgozni, a kidolgozás vagy elfogadás a tágran értelmezett közigazgatási szerv feladata, valamint akkor is, ha az elfogadó szerv az Országgyűlés.

A változás legalapvetőbb irányaként ezen, egységes szemléletmód elsajátítása és mindennapi gyakorlattá tétele fogalmazható meg. A cél az, hogy valamennyi olyan terv, program, illetve stratégia kidolgozása során, amely a környezetre, az éghajlatra jelentős hatással lehet, egyrésztől stratégiai környezeti vizsgálat készüljön, másrésztől ennek keretében hangsúlyos szerepet kapjon a már meglévő környezeti, illetve éghajlatváltozással kapcsolatos stratégiai tervezési dokumentumokhoz való illeszkedés követelménye.

A jogszabály	
száma	címe
2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet	egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A jogszabály-módosítás keretében felülvizsgálatra szorul egyrésztől mindazon tervek, programok köre, amelyek esetében környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Ezek jelenleg a következők:	
– Területi tervek [1996. évi XXI. törvény 23. § (1) bekezdés] – A település egészére készülő településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat	

és szabályozási terv [1997. évi LXXVIII. törvény 7. § (3) bekezdés b) és c) pontja]

- Nemzeti Fejlesztési Terv [1260/99/EK tanácsi rendelet 9. cikk b) pontja szerint]
- A Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai [1260/99/EK tanácsi rendelet 9. cikk f) pontja szerint]
- Országos, területi, megyei, helyi hulladékgazdálkodási terv, kistérségek közös helyi hulladékgazdálkodási terve (2000. évi XLIII. törvény 33-38. §)
- Agrárpolitika középtávú terve (1997. évi CXIV. törvény 2. §)
- Vízgazdálkodás országos koncepciója és a nemzeti programok (1995. évi LVII. törvény 2. §)
- Vízugyűjtő gazdálkodási terv [1995. évi LIII. törvény 18. § (7) bekezdés]
- Országos, helyi közúthálózat fejlesztési terv [30/1988. (IV. 21.) MT rend. 5. §]

Felülvizsgálatra szorul továbbá – a klímaváltozással kapcsolatos küzdelem céljai, szempontjai szem előtt tartásával – mindazon szempontok köre, amelyek alapján a várható környezeti hatás jelentősége eldönthető, másrésről pedig a környezeti vizsgálat keretében készülő környezeti értékelés tartalmává szükséges tenni olyan, további elemeket is, amelyek kimondottan arra mutatnak rá, hogy a terv, illetve program hogyan illeszkedik a környezetvédelem, illetve a klímavédelem terén már elfogadott, stratégiai jellegű célkitűzésekhez és dokumentumokhoz.

Környezethasználatot megelőző vizsgálatok

21. § Biztosítani kell, hogy a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló létesítmények és tevékenységek előzetes vizsgálata és környezeti hatásvizsgálata során a jelen törvényben meghatározott éghajlatvédelmi célok érvényesítésre kerüljenek, ennek érdekében az előzetes vizsgálatba és a környezeti hatásvizsgálatba be kell vezetni az éghajlatvédelmi szempontú vizsgálati követelményeket.

Áttekintés

A környezeti hatásvizsgálati eljárás a környezetvédelem egyik alapintézménye. A hatásvizsgálat egy olyan módszer, illetve eljárás, amely azt hivatott feltárni, hogy egyes, a környezetre lehetségesen jelentős hatást gyakorló beruházások egészen pontosan mely környezeti elemekre, milyen hatást fognak gyakorolni, ezen hatások az adott helyszín és tervezett beruházás vonatkozásában megengedhetők-e, továbbá, hogy ezen hatásokat lehetséges-e mérsékelni, csökkenteni a beruházó számára előírt különböző intézkedések révén.

A környezetre várhatóan jelentős mértékben hatást gyakorló tevékenységek engedélyezése sajátos, törvényben szabályozott eljárást igényel. Ez olyan döntés-előkészítést tesz lehetővé, amelyben megtörténik a tevékenység következtében létrejövő környezeti hatások átfogó (rendezett) feltárása, a hatások által érintettek tájékoztatása és véleményük kikérése.

A hatásvizsgálat elvégzettetése a tevékenység kezdeményezőjének; "a kérelmezőnek" a feladata. Ez lehetővé teszi, hogy a kérelmező már a tervezés korai szakaszában - a környezeti problémákkal szembesülve - környezetileg elfogadható alternatívákat dolgozzon ki.

A hatásvizsgálatnak foglalkoznia kell a tevékenység teljes élettartama elkülöníthető szakaszaiban (telepítés, megvalósítás, működés, felhagyás) létrejövő hatásokkal.

A hatásvizsgálat alkalmazási köre nemcsak az új tevékenységekre terjed ki, hanem a már folytatott tevékenységek nagyobb mértékű lényegi módosítására is (pl. bővítésre, technológiaváltásra), ha azzal a környezetre gyakorolt hatások jelentősen megváltozhatnak. A hatásvizsgálatnak minden esetben ki kell térnie az alaptevékenységhez kapcsolódó kiegészítő, kiszolgáló műveletekre is.

Hatásvizsgálat elvégzésére csak olyan tevékenységet végzőt lehet kötelezni, ahol ezt a hatások nagysága, bonyolultsága, kockázata szükségessé teszi. Azt a tevékenységi kört, ahol ez egyértelmű, a Kormány rendeletben határozza meg. Ugyancsak a Kormány határozza meg azon tevékenységek körét, amelyeknél az eljáró hatóság mérlegelheti,

hogy - a helyi környezeti viszonyok, a tevékenység méretei és egyedi jellemzői függvényében - milyen mélységben kell a hatásvizsgálatot elvégezni.

A hatásvizsgálat folyamatának kellően rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy megfelelő tartalmú vizsgálatok történjenek. Az eljáró hatóságnak a hatásvizsgálati elemzés tartalmi szempontjait is meg kell adnia. A szempontok meghatározásának alapja az előzetes tanulmány, a szakhatóságok állásfoglalása és az önkormányzatok észrevételei. A részletes hatásvizsgálat elvégzésének előírása előtt - az érintett lakosság előzetes tájékoztatása, valamint véleményének megismerése érdekében - nyilvános tárgyaláson kell ismertetni a kérelmező elképzeléseit.

A hatásvizsgálat olyan tartalmi elemeket foglal magában, amelyek lehetővé teszik a tevékenység megvalósítása nélküli és a tevékenység következtében megváltozó környezet állapotának leírását és összehasonlítását. Ehhez szükséges a tevékenység következtében a környezetbe jutó anyag- és energia kibocsátások, illetve a környezet közvetlen igénybevételének a leírása, e hatótényezők által kiváltott hatásfolyamatok és hatások becslése, azok tér- és időbeli megoszlásának, kockázati és bizonytalansági jellemzőinek bemutatásával együtt. Fel kell tární a környezeti hatások következtében létrejövő egészségi, társadalmi és gazdasági változásokat, és be kell mutatni a hátrányos hatások elkerülésére, csökkentésére tervezett intézkedéseket.

Maga a környezeti hatásvizsgálati eljárás a mai formájában is sok, az éghajlatra, annak védelmére lehetségesen hatást gyakorló vizsgálati szempontot, elemzést magában foglal. Ezek további bővítése, újabb szempontok meghatározása, pontosítása azonban nem csak az éghajlat jelenlegi, közvetett védelmét valósítaná meg, hanem közvetlen módon is megjelenítené a klímaváltozás elleni küzdelem szükségességét a környezeti hatásvizsgálat feltételrendszerében.

Az érintett jogszabályok

- 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról

A változás legalapvetőbb iránya

A változás legalapvetőbb irányaként a kifejezetten klímavédelmi szempontok környezeti hatásvizsgálati eljárásban való megjelenését és vizsgálatának kötelezettségét fogalmazhatjuk meg.

Fontos kiemelni, hogy a levegő tisztaságának védelmével, illetve az éghajlatra gyakorolt lehetséges hatásokkal kapcsolatos vizsgálódások megjelennek már a környezeti hatásvizsgálat hatályos szabályozásában is. A változás irányaként esetlegesen a már meglévő rendelkezések további cizellálása, hangsúlyozása, illetve konkrét érvényesítésének kívánalma fogalmazható meg, ugyanis hiába a konkrét jogszabályi

előírás, ha azt a gyakorlatban eljáró hatóságok nem követelik meg és kéri számon a tanulmányok készítőin.

A jogszabály	
száma	címe
314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet	a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A jogszabályban, amint azt az előzők során már említettük, jelenleg is megtalálhatók az éghajlatra lehetségesen gyakorolt hatások vizsgálatával kapcsolatos előírások. A környezeti hatásvizsgálati eljárás a környezeti hatásvizsgálatra kötelezett tevékenységnek – a környezeti elemekre (földre, levegőre, vízre, élővilágra, épített környezetre, ez utóbbi részeként a műemlékekre, műemléki területekre és régészeti örökségre is), – a környezeti elemek rendszereire, folyamataira, szerkezetére, különösen a tájra, településre, éghajlatra, természeti (ökológiai) rendszerre – való hatásainak, továbbá – az előbbi hatások következtében az érintett népesség egészségi állapotában, valamint társadalmi, gazdasági helyzetében - különösen életminőségében, területhasználata feltételeiben - várható változásoknak az egyes esetek sajátosságainak figyelembevételével történő meghatározására, valamint a tevékenység ennek alapján történő engedélyezhetőségére terjed ki. A helyszíni vizsgálatokkal alátámasztott környezeti hatástanulmánynak - az előzetes vizsgálatban elfogadott vagy az előzetes konzultációban lehetségesnek tartott változatra (változatokra) a felügyelőség által meghatározott mélységben és részletezettségben - tartalmaznia kell többek között a hatásfolyamatok és a hatásterületek leírását. Ennek keretein belül a hatótényezők kiváltotta hatásfolyamatokat környezeti elemenként külön-külön és környezeti rendszerként összességükben is elemezni kell. Fel kell tártani a közvetetten érvényesülő hatásfolyamatokat is. Környezeti rendszer a táj, a település, az éghajlat, továbbá a természeti (ökológiai) rendszer. A jogszabályra gyakorolt hatások egyik iránya várhatóan az lesz, hogy a jogszabályban jelenleg már meglévő rendelkezéseken felül az éghajlatra gyakorolt lehetséges hatások vizsgálata bekerül mind az előzetes vizsgálati dokumentáció, mind a környezeti hatásvizsgálati (illetve az egységes környezethasználati) engedélyezési dokumentáció kötelező tartalmi követelményei közé. Másrésztől (célszerűen a jogszabály mellékletei között) megjelennek mindazon előírások, amelyek alapján az éghajlatra gyakorolt hatásokat vizsgálni kell, illetve amelyek alapján ezek a hatások felmérhetők. Nem	

közvetlenül a jogszabály változásaként jelenik meg az a hatás, hogy kialakul az ilyen vizsgálatok standard módszertana és szakértői gyakorlata.

Nyilvántartások, információs rendszerek

22. § (1) Biztosítani kell, hogy az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer megfelelően tartalmazza

a) az üvegházhatású gázok magyarországi kibocsátására vonatkozó adatokat;
b) a fosszilis energiaforrások felhasználás-csökkentésének és helyettesítésének, és ezzel összefüggésben az üvegházhatású gázok kibocsátás csökkentésének nyilvántartását;

c) az alkalmazkodási tevékenységek nyilvántartását.

(2) A részletes szabályokat külön jogszabály szabályozza.

Áttekintés

A környezet védelme, minőségének megőrzése, a természeti erőforrások használatának felügyelete, illetve az ember és az élővilág egészsége és életminősége szempontjából meghatározó környezeti állapotváltozások és folyamatok feltárása, értékelhetősége érdekében alapvető jelentőségű az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer létesítése.

A környezetminősítés szempontjából fontos, a környezeti elemekre és hatásokra, a társadalmi-gazdasági információkra kiterjedő, térképrendszerre épülő környezeti információs rendszer a környezet állapotát megfigyelő, az adatgyűjtő és a nyilvántartó alrendszereket foglalja magában.

A rendszer feladata, hogy sokoldalúan kielégítse, illetve lehetővé tegye a helyi, a területi és az országos adatszolgáltatásokat, a szakmai feladatok ellátását, a nemzetközi információs és környezetértékelő rendszerekhez történő kapcsolódást.

A költségvetési eszközökből létrehozott környezeti információs rendszer működésének egyik alapvető feladata a társadalom és a döntéshozók kielégítő tartalmú tájékoztatása. A tájékoztatás alapelve, hogy az állampolgároknak joguk van megismerni a környezetre, és különösen annak állapotára vonatkozó információkat. A hatóságok kötelesek - külön jogszabályban meghatározott időközönként - a lakosságot a környezet állapotának alakulásáról tájékoztatni.

A Vidékfejlesztési Minisztérium irányítása alá tartozó szervezeteknél a környezet terhelésével és a környezet állapotával kapcsolatban számos adat áll rendelkezésre. Ezek egy része a területi környezetvédelmi szervek saját méréseiből, másik része a környezethasználók jogszabályi előírások alapján tett adatszolgáltatásaiból származik.

Az adatok jelentős része közvetlenül központi számítógépes adatbázisba kerül, olyan módon, hogy a méréseket végző, valamint az adatszolgáltatásokat feldolgozó Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek a minisztériumi szerverhez kapcsolódva közvetlenül a központi adatbázisba viszik fel az adatokat. Ez a

rendszer az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer (OKIR), amelynek elsődleges feladata, hogy a környezet állapotának és használatának figyelemmel kísérését, igénybevételi és terhelési adatainak gyűjtését, feldolgozását és nyilvántartását támogassa, és az érintett felhasználókat (beleértve a nyilvánosságot is) ellássa a szükséges információkkal.

Az OKIR moduláris felépítésű, amely azt jelenti, hogy a különböző környezetvédelmi szakterületek adatai saját szakterületi nyilvántartásokba kerülnek, amely szakrendszerek egymással összefüggő és egymás között átjárható konglomerátumot alkotnak. Az OKIR valójában ezen környezetvédelmi szakrendszerek összessége.

A rendszer központi magját a környezetvédelmi ügyfelek és objektumok alapadatait nyilvántartó Környezetvédelmi Alapnyilvántartó Rendszer (KAR) alkotja. A KAR Környezetvédelmi Ügyfél Jellel (KÜJ számmal) és Környezetvédelmi Terület Jellel (KTJ számmal) azonosítva tartalmazza a környezetvédelmi igazgatással kapcsolatba kerülő ügyfelek és objektumok (pl. telephelyek, szennyezett területek, stb.) törzsadatait - többek között azok elnevezését, címét, helyrajzi számát és földrajzi koordinátáit.

Nyilvánvaló, hogy az éghajlat-változás elleni küzdelem egyik legalapvetőbb kiinduló pontja az információ, a szükséges adatok gyűjtése, rendszerezése, összesítése, az így összegyűjtött adatokból történő tájékoztatás mind a nyilvánosság, a társadalom tagjai, mind pedig az érintett hatóságok felé.

A törvényjavaslat 22. §-a ezt a feladatot fogalmazza meg, az éghajlat-változással összefüggő adatok gyűjtését és a már meglévő környezetvédelmi adatbázisba történő betáplálását illetően.

Az érintett jogszabályok

- 345/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos adatszolgáltatásról
- 78/2007. (IV. 24.) Korm. rendelet a környezeti alapnyilvántartásról

A változás legalapvetőbb iránya

Az OKIR létrehozásának alapjai a Környezetvédelmi törvényben találhatóak. Ezek szerint a környezet állapotának és használatának figyelemmel kísérésére, igénybevételi és terhelési adatainak mérésére, gyűjtésére, feldolgozására és nyilvántartására a miniszter - a Kormány által meghatározottak szerint - mérő-, észlelő-, ellenőrző (monitoring) hálózatot, Országos Környezetvédelmi Információs Rendszert létesít és működtet. Az Információs Rendszer működtetéséhez szükséges területi feladatokat a környezetvédelmi igazgatási szerv látja el.

A Vidékfejlesztési Minisztérium irányítása alá tartozó szervezeteknél a környezet terhelésével és a környezet állapotával kapcsolatban gyűjtött adatok egy része a területi környezetvédelmi szervek saját méréseiből, másik része a környezethasználók jogszabályi előírások alapján tett adatszolgáltatásaiból származik. Az OKIR elsődleges feladata, hogy a környezet állapotának és használatának nyomon követését, igénybevételi és terhelési adatainak gyűjtését, feldolgozását és nyilvántartását támogassa, és az érintett felhasználókat (beleértve a nyilvánosságot is) ellássa a szükséges információkkal.

Az OKIR moduljai:

- Dokumentum Menedzsment Rendszer (DMS) (jelenleg csak az IPPC LNYR-hez)
- Felszín Alatti Víz és Földtani Közeg Nyilvántartási Rendszer (FAVI)
- Felszíni Vízminőségi Információs Rendszer (FEVI)
- Határozat Szerkesztő Rendszer (HSZR)
- Hatósági Nyilvántartó Rendszer (HNYR)
- Hulladékgazdálkodási Információs Rendszer (HIR)
- IPPC Információs Rendszer (IPPC)
- IPPC Létesítmény Nyilvántartó Rendszer (IPPC LNYR)
- Kármentesítési Információs Rendszer (KÁRINFO)
- Kommunális szilárdhulladék-lerakó nyilvántartási rendszer (LANDFILL)
- Környezeti Alapnyilvántartó Rendszer (KAR)
- Levegőtisztaság-védelmi Alapadat és éves üzemelési adatokat nyilvántartó Információs Rendszer (LAIR)
- Természetvédelmi Információs Rendszer (TIR) (a Természetvédelmi törvény alapján az OKIR önálló része)
- Vízminőségi Kárelhárítási Információs Rendszer (VIKÁR) (fejlesztés alatt)
- Vízminőség-védelmi alap és éves adatokat nyilvántartó rendszer (VAL-VÉL)

A változás alapvető irányaként az üvegházhatású gázok hazai kibocsátására vonatkozó adatok, továbbá a fosszilis energiaforrásokkal és az alkalmazkodási tevékenységekkel kapcsolatos adatok bekerülnek az OKIR rendszerébe. Ennek keretében a jogszabály által meghatározott tevékenységeket rendszeres adatszolgáltatási, míg a környezetvédelmi hatóságokat rendszeres mérési kötelezettség terhelné a jogszabályban felsorolt tevékenységekre, illetve anyagokra nézve.

Fontos feladat továbbá az OKIR keretében gyűjtött és kezelt adatok felülvizsgálata is; az információs technológiák fejlődésével és a környezetre vonatkozó adatok nyilvánosságának térhódításával a környezeti adatok egyre szélesebb köre (potenciálisan a környezetvédelmi felügyelőségek, nemzeti park igazgatóságok, továbbá a környezetvédelemért felelős tárca és az önkormányzatok által gyűjtött, tárolt és kezelt környezeti adatok) a társadalom egyre szélesebb rétegei számára válhat hozzáférhetővé.

A jogszabály	
száma	címe
78/2007. (IV. 24.) Korm. rendelet	a környezeti alapnyilvántartásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A környezeti alapnyilvántartásról szóló 78/2007. (IV. 24.) Korm. rendelet célja a környezeti alapnyilvántartással kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettségek és feladatok egységes rendszerbe foglalása. A Környezetvédelmi Alapnyilvántartás környezetvédelmi szakterületeket lefedő nyilvántartások közös alapadatait tartalmazó nyilvántartás. A nyilvántartásba a környezetvédelmi igazgatással kapcsolatba kerülő ügyfelek és más érintettek, telephelyek, valamint környezetvédelmi objektumok azonosító adatai kerülnek bele. Az alapnyilvántartásba az adatokat csak egy alkalommal és egy helyen kell felvenni, majd ezt követően minden környezetvédelmi szaknyilvántartás részére ugyanazok az azonosítók és alapadatok állnak rendelkezésre. Fontos feladat a jövőben a hatósági nyilvántartási rendszer fejlesztése, továbbá a környezethasználók adatszolgáltatási fegyelmének javítása. A tervezési, értékelési, hatósági és tájékoztatási munka elősegítése érdekében meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok a jelenleginél szélesebb körben lássanak el nem hatósági, de a környezetgazdálkodással összefüggő adatgyűjtési vagy monitoring feladatokat.	

A jogszabály	
száma	címe
345/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet	az üvegházhatású gázok kibocsátásával kapcsolatos adatszolgáltatásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A kormányrendelet az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvényben lefektetett adatszolgáltatási és előrejelzési kötelezettség végrehajtásához szükséges szabályokat tartalmazza. A leltárkészítési és jelentéstételi kötelezettséget nemzetközi egyezmények írják elő. Ilyen mindenekelőtt az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és a Kiotói Jegyzőkönyv. A Kiotói Jegyzőkönyv 5. cikke előírja, hogy létre kell hozni egy nemzeti rendszert a Montreali Jegyzőkönyv által nem szabályozott összes üvegházhatású gázra az antropogén eredetű, forrásokból származó kibocsátások és nyelők általi eltávolítások becslésére. A Jegyzőkönyv kimondja továbbá, hogy valamennyi üvegházhatású gáz, antropogén eredetű, forrásokból származó kibocsátásainak és nyelők általi eltávolításainak becslésére az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület által elfogadott és a harmadik ülészakán a Részben Felek Konferenciája által jóváhagyott módszerek	

szolgálnak. Ezeket a módszereket a többször módosított és kiegészített több száz oldalas IPCC Útmutatók²⁵ tartalmazzák.

Az EU kötelezettségeket elsősorban az üvegházhatást okozó gázok Közösségen belüli kibocsátásának nyomon követését szolgáló rendszerről és a Kiotói Jegyzőkönyv végrehajtásáról szóló (Európai Parlament és Tanács általi) 280/2004/EK határozat (2004. február 11.) szabja meg, illetve az ennek végrehajtását szabályozó 2005/166/EK Bizottsági határozat. Ez utóbbi határozat II. fejezete is kimondja, hogy a jelentéseket az IPCC Útmutatók alapján kell elkészíteni.

A Keretegyezmény és a Kiotói Jegyzőkönyv által előírt nemzetközi kötelezettségek végrehajtása érdekében a törvény rendelkezik arról, hogy az üvegházhatású gázok emberi tevékenységből származó hazai kibocsátásának, illetve a nyelők általi eltávolításának nyilvántartására évenként leltárt (Nemzeti Kibocsátási Leltár) kell készíteni, és az adatok feldolgozására a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak megfelelően nyilvántartási rendszert (Nemzeti Nyilvántartási Rendszer) kell létesíteni és működtetni. A Leltárt minden év április 15-ig be kell nyújtani az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény Titkárságának.

A törvény szerint a Rendszer működtetéséhez a szükséges adatokkal rendelkező állami szervek és az évi 100 tonna széndioxid-egyenértéket vagy azt meghaladó mennyiségű üvegházhatású gázt kibocsátó szervezetek kötelesek adatot szolgáltatni.

A rendelet részben a már korábban is meglévő informális adatgyűjtéseket formalizálta, részben az Országos Meteorológiai Szolgálat részére megteremtette az eddig hiányzó adatok összegyűjtésének lehetőségét. A párhuzamos adatszolgáltatás elkerülését szolgálja, hogy az Országos Meteorológiai Szolgálat a már létező egyes adatbázisokhoz elektronikusan hozzá tud férni.

A Leltár számított kibocsátási (és elnyelési) adatokat tartalmaz, amely számítások módszertanát - a számításokhoz szükséges adatok körével együtt - az IPCC Útmutatók tartalmazzák. E számítások alapsémája az alábbi egyenlettel írható le: $KIBOCSÁTÁS = AKTIVITÁSI ADAT \times KIBOCSÁTÁSI TÉNYEZŐ$, ahol az aktivitási adatok inkább mennyiségi jellegűek, míg a kibocsátási tényezőt sok esetben minőségi tulajdonságok, illetve az alkalmazott technológia határozza meg.

Az adatigényt tehát a fentiekből következően a hivatalos módszertanok határozzák meg, melyek szerint mind mennyiségi, mind pedig technológiai jellegű adatok gyűjtése szükséges. Fontos tényező továbbá a leltár terjedelme, vagyis hogy milyen

²⁵ Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories; Good Practice Guidance and Uncertainty Management in National Greenhouse Gas Inventories; Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change and Forestry; 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories

tevékenységekből eredő kibocsátásokat kell figyelembe venni és milyen időszak vonatkozásában. A Leltár készítése során számításba kell venni az energiaszektorról kezdve az ipari folyamatokon át a mezőgazdasági tevékenységeken keresztül a hulladékkezelésig számos emberi tevékenységet.

A leltár alapértelmezésben 1985-től kezdődően tartalmaz adatokat, de egyes tevékenységek esetén a folyamatok természetes időtávját is figyelembe véve, 1965-ig visszamenőleg kell gyűjteni a számításokhoz szükséges adatokat. Az éves jelentések pedig nemcsak a legfrissebb adatokat tartalmazzák, hanem minden alkalommal teljes és konzisztens adatsorokat kell közölni.

A számításokhoz szükséges adatigényt befolyásolja az a nemzetközi kötelezettség, hogy a fontosabb kibocsátási (és elnyelési) tevékenységek, az úgynevezett kulcskategóriák esetében magasabb szintű számítási módszertant kell alkalmazni. A magasabb szintű számítási módszerek adatigénye természetesen nagyobb, többnyire ország-, illetve létesítmény specifikus adatok gyűjtésére van szükség.

A rendeletben részletezett adatsorok teljes egészében a fenti nemzetközi kötelezettségek, előírások teljesítését szolgálják, azon felüli adatok szolgáltatásáról a rendelet nem rendelkezik.

A Nemzeti Nyilvántartási Rendszer megfelelő működése, és ezen belül a Leltár minél pontosabb elkészítése egyrészt a Kiotói Jegyzőkönyvben vállalt kötelezettségeink teljesítéséhez elengedhetetlen, másrészt fontos nemzetgazdasági érdek, mivel a nemzetközi rugalmassági mechanizmusokban, így a nemzetközi kibocsátás-kereskedelemben való részvétel előfeltétele a nemzeti üvegházgáz-nyilvántartások megfelelő és átlátható működése²⁶.

A törvény az előrejelzési kötelezettség bevezetésével is megteremti a stratégiák és programok kidolgozásának alapját. E szerint az üvegházhatású gázokat jelentős mennyiségben kibocsátó, illetve nyelő tevékenységek megkezdése előtt a beruházó a tevékenység létrejöttéhez kapcsolódó és a tevékenység következtében létrejövő teljes üvegházhatású gáz kibocsátásra vonatkozó előrejelzést köteles készíteni.

A vonatkozó előrejelzéseket a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium elsősorban a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia végrehajtásához szükséges programokhoz, illetve a hosszabb távú kibocsátható mennyiség egység értékesítési stratégia kidolgozásához használja fel.

²⁶ Példa erre, hogy a Keretegyezmény Titkársága 2008 áprilisában felfüggesztette Görögország részvételi jogosultságát a nemzetközi rugalmassági mechanizmusokban a görög nemzeti nyilvántartási rendszer hiányosságai miatt. Mivel a törvényben lefektetett, a kiotói egységek értékesítését célzó Zöld Beruházási Rendszer Magyarország számára jelentős bevételt jelenthet, feltétlenül szükséges a Nemzeti Nyilvántartási Rendszer és a Leltár megfelelő működtetése.

A törvény 4. § (4) bekezdése alapján az adatszolgáltatási, illetve előrejelzési kötelezettséget nem teljesítő szervezeteket bírsággal lehet sújtani. Tekintettel arra, hogy a kötelezett körbe viszonylag kisebb számú, ugyanakkor nagyobb kibocsátással rendelkező létesítmény/beruházó tartozik, fontos, hogy a jogkövetést akár bírság révén is ki lehessen kényszeríteni.

A Nemzeti Nyilvántartási Rendszert üzemeltető intézmény az Országos Meteorológiai Szolgálat. A Szolgálat a Keretegyezmény Titkársága által elfogadott leltárkészítő intézmény.

A továbbblépéshez az OKIR keretében megvalósuló statisztikai célú adatkezeléseket el kell különíteni a hatósági adatkezelésektől, hogy a hatósági adatrendszerekből statisztikai adatösszegzések legyenek képezhetők további elemzés és értékelés számára; továbbá az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program keretében gyűjtött, a környezeti folyamatok elemzéséhez szükséges statisztikai adatokat integrálni kell a statisztikai célú adatkezelés számára. Ezen a bázison alakítható ki - hosszabb távon - az integrált környezetértékelési rendszer, amely megteremti a kapcsolatot az emberi tevékenységek (természetierőforrás-felhasználás és környezetszennyezés), a környezet állapota és a környezetvédelmi intézkedések, valamint a környezetpolitika célterületei között.

A jövőre nézve stratégiai feladatként fogalmazhatók meg az alábbiak, amely feladatok egyébként magában a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programban is megjelennek:

- A nemzeti stratégiák, tervek, környezetvédelmi szakpolitikák megalapozottságának növelése, környezeti informatikai támogatottságának javítása
- Az elektronikus ügyintézés, az e-kormányzás alkalmazási lehetőségeinek bővítése
- A környezeti és vízügyi információk elérhetőségének javítása
- Elektronikus és nem elektronikus környezeti tartalmak mennyiségi és minőségi fejlesztése az adatszolgáltatókkal együttműködésben
- Közvetlen adatcserét biztosító „online” kapcsolatok a társtárcák, az Európai Környezetvédelmi Ügynökség, az ENSZ és az EU-tagállamok között; települési, térségi és regionális együttműködések informatikai támogatása
- Egységes ügyiratkezelő és hatósági nyilvántartó rendszerek, engedélykérelem minták kialakítása, engedélyek szabványosítása, a környezetvédelemmel összefüggő engedélyek kiadásának teljes körű elektronikus szolgáltatása, stb.
- Az Európai Környezeti Információs és Megfigyelő Hálózat (EIONET) magyarországi szegmensének teljes körű kiépítése (a GRID-Budapest és a hálózatot alkotó intézmények közötti összeköttetés megteremtése, az OKIR és a Területfejlesztési Információs Rendszer online számítógépes összekapcsolása,

INSPIRE kiépítése, valamint a szakrendszerek továbbfejlesztése és integrálása)

- Az OKIR és VIZIR, valamint szakterületi rendszerek továbbfejlesztése: környezeti és környezeti vonatkozású mutatók fejlesztése; az Európai és Nemzeti Szennyezőanyag-kibocsátási és - szállítási Nyilvántartás kialakítása, továbbfejlesztése és bővítése
- A környezeti információkhoz való hozzáférés érdekében a téradat alapadatok (pl. kataszter, topográfia) és alrendszereinek, téradat infrastruktúrájának biztosítása; az ország aktuális CORINE felszínborítási adatbázisának működtetése, valamint a FÖMI „Nemzeti Referencia Központ” szerepének fenntartása a felszínborítási adatok biztosításában
- A civil társadalom, a lakosság esetében a környezet védelmét szolgáló, a környezeti adatok, információk körét bővítő kezdeményezéseik (monitorozás, adatgyűjtés) támogatása, az e-tanulás lehetőségének megteremtése
- Ágazati környezetvédelmi adatgazdálkodási rendszerek kiépítése, fejlesztése (pl. honvédelem)

Intézményrendszer és végrehajtási rendszer az éghajlat védelmében

23. § (1) *Az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek az éghajlat védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed az éghajlatvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára.*

(2) *Az állami szervek, különösen az Országgyűlés, a Kormány, a minisztériumok és a központi államigazgatási szervek kötelesek előmozdítani a jelen törvény végrehajtását és ennek érdekében a hatáskörükbe tartozó ügyekben illetékességi területükön eljárni.*

(3) *A köztestületek kötelesek az állami és önkormányzati szerveket éghajlatvédelmi feladataik ellátásában támogatni és számukra a szükséges és a köztestületek feladatkörébe tartozó segítséget megadni.*

Áttekintés

Közkeletű vélekedés, ami mellesleg nem is áll messze a valóságtól, hogy minden jogszabály annyit ér, amennyit be lehet belőle tartatni. A betartatás elsődlegesen az állam szerveinek a feladata, így a klímavédelmi szabályozás is indokolt, hogy az állami szervek elsődleges szerepvállalására építsen. Ez a kijelentés egyfelől természetes, másfelől egy politika-filozófiai hozzáállást is magában foglal – egyszerűsége ellenére is. A megoldás ugyanis azt jelenti, hogy annak ellenére, hogy az éghajlatváltozást okozó tényezőkért nem a primer állami tevékenységek (pl. jogalkotás, rendfenntartás, államigazgatás, stb.) a felelősek (sokkal inkább a termelői és a lakossági szektorok), illetve nem kizárólag az állami szervek rendelkeznek a megoldáshoz szükséges eszközökkel, úgy mint technológiaváltás, takarékoság, a teljes feladat megoldásának elsődleges felelőse mégis az állam és annak szervei. A többi szervet, azaz a társadalomnak az államtól eltérő szereplőit viszont együttműködési kötelezettség terheli, hasonlóan sok más olyan alapvető fontosságú jogszabályhoz, amelynek célja valamilyen védelmi célkitűzés megvalósítása.

A (2) bekezdésben jelenik meg az állam tevőleges szerepe, amikor is a törvény végrehajtásának letéteményeseként – néhány kiemelt állami szervet, de valójában a teljes szektoron keresztül – az állam köteles előmozdítani a törvényben foglalt rendelkezések megvalósulását. A kiemelés („különösen”) természetesen csak példálózó felsorolás, amin belül tipikusan az állam közhatalmat gyakorló szervei jelennek meg, úgy mint a törvényhozó hatalmi ág és a végrehajtó hatalmi ág. Az állami szervekre való utalás azonban magában foglalja az állam tulajdonában és/vagy irányítása alatt álló gazdálkodó szervezeteket és az egyéb állami intézményeket is, mint pl. kutatóintézetek, stb. Ez egyúttal oldja azt a talán sztereotipikus megközelítést is, miszerint a klímaváltozás elleni közdelem a közhatalom feladata, holott azt eredményesen csak több szektor összefogásával lehet megvalósítani.

A (2) bekezdésben egyébként egy megfogalmazásbeli hiba, egy redundancia is megtalálható, hiszen mind a 2006. évi LVII. törvény, mind a 2010. évi XLIII. törvény alapján a Kormány és a minisztériumok központi államigazgatási szerveknek minősülnek, külön kiemelésük tehát szükségtelen volt.

A (2) bekezdésben olvasható utalás a hatáskörbe tartozó ügyekben való eljárási kötelezettségre egyértelműen egy a Közigazgatási eljárási törvény 20. § (1) bekezdéséből fakadó áthallás, azonban ez a megfogalmazás nem jelenti egyúttal azt is, hogy a kötelezettség csak a hatóságokat terhelné egyedi közigazgatási ügyekben. A kifejezést sokkal inkább azért használta a törvényjavaslat, mert röviden és célratorőn fogalmazza meg az állam aktivitásának kényszerét.

Az (1) bekezdés olyan átfogó együttműködési kötelezettséget fogalmaz meg, ami a társadalom összes szegmensére kiterjed, és az egyes szektorok törekvéseinek egyesítését, de legalábbis összehangolását kívánja meg. A felsorolásban szereplő alanyok között az önkormányzatok külön kiemelészt kaptak az állami szervek mellett (holott az önkormányzat egyfajta állami funkciót testesít meg és mint a közhatalom képviselője az állam része, egyes politikai elméletek szerint). A legsematikusabb, háromoldalú társadalom-modell másik két alkotóeleme, a gazdálkodó szféra és a civil szektor is megjelennek, az ezeken kívüli esetleges további szereplőket a „más intézmények” kategóriája van hivatva lefedni.

A törvényjavaslat szerint az együttműködés jog és kötelezettség egyben: jog arra, hogy az adott szerv más szervek közreműködését vegye igénybe, és kötelezettség arra, hogy az adott szerv más szervek megkereséseire érdemben reagáljon. Mivel az éghajlatvédelmi feladatok szerteágazóak és hosszabb időtáv alatt hajthatók csak végre (pl. a jogalkotás – jogalkalmazás – visszacsatolás ciklusán keresztül), ezért az együttműködésnek a végrehajtás minden szakaszában érvényesülnie kell. Ennek részletszabályait természetesen a végrehajtási jogalkotásban kell kidolgozni.

A köztisztület, mint a Ptk. 65. § (1) bekezdés megfogalmazása szerint önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, amelynek létrehozását törvény rendeli el, meghatározott közfeladatot lát el. Köztisztület különösen a Magyar Tudományos Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamara. Arra való tekintettel, hogy az éghajlatváltozás elleni küzdelem egyfelől magas szintű szakmai megalapozottságot kíván, indokolt az MTA érintettség alapján történő bevonása a végrehajtásba. Ezen felül az egyes gazdasági és szakmai kamarák részvétele pedig garantálhatja a speciális gyakorlati szakmai tudást és azokat a csatornákat, amiken keresztül a végrehajtás feladatai kommunikálhatók az egyes érintettek felé. A köztisztületek természetesen csak a feladatkörükben kötelesek előmozdítani a klímavédelmi célok elérését.

Az érintett jogszabályok

- 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

A változás legalapvetőbb iránya

Azt kell, hogy mondjuk, hogy az együttműködési kötelezettség nem fogja megváltoztatni a hivatkozott jogszabályokat, sokkal inkább érinteni fogja azok végrehajtását. Ez azonban nem fog jogszabály-szöveg módosulásában jelentkezni.

A jogszabály	
száma	címe
2010. évi XLIII. törvény	a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A norma jelenleg olyan általános érvénnyel, átfogó és szervezeti/hatásköri szempontból határozza meg a magyar közigazgatás csúcsán érvényesülő berendezkedést, hogy abban a specifikus klímavédelmi utalásoknak nincs helye. A norma az Éghajlatvédelmi kerettörvény végrehajtása során nyerhet fontosságot, mivel felsorolja, hogy melyek azok a központi államigazgatási szervek, melyek eljárása releváns lehet az éghajlatvédelmi célok elérése körében. Sajnos az együttműködési kötelezettség explicit megfogalmazása kimaradt az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendeletről, amely csak az alábbi értékelhető rendelkezést tartalmazza az összes miniszterre nézve átfogóan: 11. § A miniszterek - e rendeletben és más jogszabályokban, valamint a Kormány határozataiban meghatározott - feladatkörükben a) javaslatot készítenek a Kormány közpolitikájára és közreműködnek a Nemzeti Együttműködésről szóló program végrehajtásában, Ha tovább keresünk, a Nemzeti Együttműködés Programjaként aposztrofált kormányprogram egyfelől az éghajlatváltozásról tudomást sem vesz, másrészt a környezetvédelmet is mint a mezőgazdaságot vagy egyébként a gazdaságot támogató tényezőként kezeli. Ilyen körülmények között sem a klímavédelemnek, sem az erre irányuló együttműködésnek a megjelenésére nem számíthatunk a dokumentumban – nem beszélve arról, hogy az már egy elkészült és lezárt irat, tehát módosítására egyébként sincs lehetőség.	

Hozzá kell tenni, hogy az ágazati minisztérium feladatkörei között megjelenik az együttműködési kötelezettség, így az alábbi mondja ki az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet a vidékfejlesztési miniszter hatásköréről:

- 95. §** A miniszter e rendeletben és más jogszabályokban, valamint a Kormány határozataiban meghatározott feladatkörében
- b) közreműködik az országos érdekegyeztetés kormányzati feladatainak ellátásában, továbbá az érintett ágazati érdekképviseltek bevonásával konzultatív érdekegyeztető fórumot működtet.

Ez természetesen lefedheti az éghajlatvédelmi együttműködést, egyeztetést is, ebben az esetben tehát már csak a miniszter szándékán múlik, hogy ezen a téren is alkalmazza a rendelkezésére álló hatáskört.

A jogszabály	
száma	címe
1995. évi LIII. törvény	a környezet védelmének általános szabályairól
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A törvényjavaslat valójában a Környezetvédelmi törvény ma meglévő alábbi rendelkezését vette át:	
Együttműködés	
10. § (1) Az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára.	
(2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.	
Az egyezés szó szerinti, hiszen a Környezetvédelmi törvény jól bevált fordulataihoz képest nem kell és nem is érdemes újdonsággal próbálkozni. A törvényben tehát ma megvan az együttműködés előírása, és mivel az éghajlatvédelem a környezetvédelem része, nem is indokolt a specifikus szabályozás, a kiemelt kezelés ebben a jogszabályban (természetesen ettől még az Éghajlatvédelmi kerettörvényben teljességgel indokolt ez a fajta speciális rendezés).	

A jogszabály	
száma	címe
1990. évi LXV. törvény	a helyi önkormányzatokról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az önkormányzatok már ma is számos társadalmi szereplővel működnek együtt, akár úgy, hogy azt a törvény lehetővé/kötelezővé teszi a számukra (pl. 1. § (6) c) pont, 6. § (3) bekezdés, 8. § (5) bekezdés), akár saját elhatározásukból. Ezt a kört bár bővítené a törvényjavaslatban található utalás az éghajlatvédelmi együttműködésre, mégsem várható, hogy tényleges szövegszerű hatást gyakorol, hiszen – a törvény mai szövegéhez mérten – még ez is specifikus, az Önkormányzati törvény általánosságok szintjén mozgó megfogalmazásai között.	

A jogszabály	
száma	címe
1959. évi IV. törvény	a Polgári Törvénykönyvről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A köztestületek olyan lakonikusan és kevésbé konkrétan vannak meghatározva (példának okáért a közfeladatok példálózó felsorolására sem vállalkozott a Ptk.), hogy az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása semmilyen tényleges szöveg-szintű változást nem fog jelenteni a Ptk. számára.	

Intézményrendszer és végrehajtási rendszer az éghajlat védelmében

24. § (1) A Kormány – a környezetügyért felelős miniszteren keresztül – nyomon követi jelen törvény végrehajtását.

(2) Jelen törvény végrehajtásának nyomon követésében a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanács (a továbbiakban: Tanács) közreműködik. A Tanács maga alakítja ki e feladat ellátásához szükséges belső szervezeti felépítését.

(3) A Kormány a végrehajtás nyomon követésében való közreműködéshez szükséges információkat a Tanács rendelkezésére bocsátja.

(4) A Tanács az Országgyűlés számára évente beszámol a jelen törvény végrehajtásáról szerzett tapasztalatairól évi rendes beszámolójának részeként.

(5) Amennyiben a Tanács indokoltnak látja, különösen, ha a törvényben rögzített célok és tevékenységek nem vagy csak részben valósulnak meg, éves beszámolójában, illetve amennyiben ez sürgős intézkedést indokol, bármikor ajánlást készíthet.

(6) A Tanács közreműködik a 26. § (1) bekezdésében hivatkozott útiterv előkészítésében.

Áttekintés

Az egyes addicionális állami/társadalmi feladatok megjelenése során mindig örök dilemma, hogy új szervezetet hozzon-e létre a jogalkotó vagy egy meglévő szervezet „portfolio”-ját növelje meg a szükséges feladatokkal (esetleg ezek bármilyen kombinációját alkalmazza). Az Éghajlatvédelmi kerettörvény válasza a kérdésre mindenképpen az, hogy egy új szervezet létrehozása, felállítása, tevékenységének érdemi beindulása több időt és energiát igényelne, mint egy meglévő szervezet feladatkörének kiegészítése és esetleg többlet-erőforrásokkal való ellátása. A választás logikusan esett a Kormányra, mint a közigazgatás általános hatáskörű központi szervére (2010. évi XLIII. törvény 16. § (1) bekezdés), tekintve azt is, hogy a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit jogszabály nem utal kifejezett más szervek hatáskörébe (16. § (2) bekezdés).

A Kormányon kívül azonban – tekintettel egyfelől az éghajlatváltozás összetett és a társadalmat mélyen érintő jellegére, másfelől a törvényjavaslat széles társadalmi érdekeket egyeztetni próbáló megalkotási folyamatára – a jogalkotó szükségesnek érezte egy az állami szervezetrendsztől független, eltérő szerv feljogosítását is a végrehajtással összefüggő részfeladatokra. Ez lett az NFFT.

A két szervezet viszonyát természetesen az határozza meg, hogy míg a Kormány tényleges hatásköröket gyakorol, addig az NFFT legfeljebb ezek gyakorlásához adhat segítséget, lévén nem jogszabály által létrehozott szervezet, sokkal inkább az Országgyűlés munkaszervezetének egyik – bár kiemelt jelentőségű – eleme.

A Kormány feladata a végrehajtás, a nyomon követés, az NFFT dolga a közreműködés. Az egyes jogosítványok, amelyeket a Kormány kapott, tulajdonképpen nem igénylik a

felsorolást, hiszen a Kormánynak – a fentebb már hivatkozott általános hatásköréből fakadóan – minden, ami alkotmányosan megengedett a Kormány számára, rendelkezésére áll az éghajlatvédelmi célok megvalósítása érdekében. Az NFFT által kapott jogkörök már érdekesebbek, hiszen ezek között megtaláljuk

- közreműködés
- szervezeti alkalmazkodás a feladathoz
- informálódás
- beszámolás
- ajánlás készítése
- ismét csak közreműködés

A közreműködés: Ennek tartalma természetesen nem meghatározható; az útiterv előkészítésében leginkább a szakmai megalapozás, a szövegszerű elkészítés és a társadalmi vita/érdekegyeztetés lefolytatása lehet az NFFT feladata. Ez tökéletesen egybevág az NFFT feladatait felsoroló határozattal: egyeztető, véleményező, javaslattevő testület.

A szervezeti alkalmazkodás a feladathoz: Az NFFT eddig is nagy szabadságot élvezett ebben a kérdésben (5.5. A Tanács állandó és eseti munkatestületeket hozhat létre., 5.8. A Tanács e határozattal összhangban elkészíti a saját ügyrendjét.), így nem meglepő, hogy ezen többlet-feladata megoldására is maga dönti el, hogy milyen szervezeti kereteket alkalmaz.

Az informálódás: Ezt a feladatot külön a jogállást konstituáló OGY határozat nem tartalmazza, de ez immanens része az alapfeladatok megoldásának (4. A Tanács általános feladatköre, feladatai: a hazai fenntartható fejlődési alapelvek, célkitűzések, átfogó feladatok meghatározásának elősegítése, az ezzel összefüggő nemzetközi együttműködés figyelembevétele, a fenntartható fejlődéssel foglalkozó stratégia rendszeres megújításának és végrehajtásának elősegítése, a vonatkozó tervezési és egyeztetési feladatok koordinálásának támogatása, a nyilvánosság és a társadalmi részvétel erősítése.), így szerepeltetése indokolt.

A beszámolás: Az NFFT jelenleg is beszámolni köteles az Országgyűlésnek (5.6. A Tanács évenként egyszer beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek.), ennek tehát könnyen részévé tehető egy olyan fejezet, amely kiemelten az Éghajlatvédelmi kerettörvény megvalósulásáról szól.

Az ajánlás készítése: Az NFFT több eszközt is alkalmazhat, amint azt a jogállás meghatározó OGY határozat rendezi (2. A Tanács jogköre: a Tanács az Országgyűlés, továbbá saját kezdeményezésére napirendre tűzött kérdéseket vitatja meg, s azokra vonatkozóan kialakítja véleményét, s azt javaslat, ajánlás vagy állásfoglalás formájában közzéteszi., 5.2. A Tanács - általános feladatkörének, feladatainak keretében - a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos előterjesztések, hazai és nemzetközi fejleményekkel

kapcsolatban megfogalmazott véleményével, ajánlásainak, javaslatainak kidolgozásával, előterjesztésével, illetve közreadásával, illetve más módon - programok kezdeményezésével, továbbá különböző programokon való részvételével - segítheti elő a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos célkitűzések teljesülését.). Az ajánlás, mint az egyik legerősebb eszköz, szolgálhat arra a célra, hogy felhívja a figyelmet akár a törvény céljainak veszélyeztetésére, akár egyéb, fontosságot igénylő kérdések felvetésére.

Az érintett jogszabályok

- 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
- 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
- 57/2008. (V. 22.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács közjogi jogállásáról, jogköréről, összetételéről és feladatairól, valamint működési kereteiről

A változás legalapvetőbb iránya

Azt kell, hogy mondjuk, hogy a változás szinte csak és kizárólag az NFFT jogállását meghatározó jogszabályban (valójában állami irányítás egyéb jogi eszközeiben) indokolt, méghozzá annak is csak kis mértékű pontosítását fogja eredményezni javaslatunk szerint.

A jogszabály	
száma	címe
2010. évi XLIII. törvény	a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A norma nem tartalmaz részletes leírást a miniszterek hatásköréről, így az (1) bekezdésben a környezet ügyéért felelős miniszterre való hivatkozás átvezetése nem ebben a normában aktuális. A jogszabály az alábbiakat mondja ki ma: 34. § (1) A minisztérium a miniszter munkaszerveként a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv. (2) A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között vezeti a minisztériumot; e feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. (3) A miniszter részletes feladat- és hatáskörét a Kormány rendeletben állapítja meg. Ezek alapján is látható, hogy a tényleges változást – már ha van ilyenre szükség – a végrehajtási kormányrendeletben kell átvezetni.	

A jogszabály	
száma	címe
212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet	az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A 2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szerint	
2. § (1) Ahol e törvény hatálybalépését megelőzően kiadott jogszabály d) Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot, illetve környezetvédelmi vagy vízügyi minisztert említ, ott Vidékfejlesztési Minisztériumot, illetve vidékfejlesztési minisztert, kell érteni. Ez az oka annak, hogy a miniszterek feladatköreinek felsorolása körében elsőként a Vidékfejlesztési Minisztérium alatt felsorolt rendelkezések kapnak hangsúlyt, azok közül is azok, amelyek éghajlatvédelmi szempontból relevánsak. Ezek az alábbiak: 109. § (2) A miniszter együttműködik nemzetgazdasági miniszterrel a klímavédelemmel kapcsolatos szabályozásban. (4) A miniszter a környezetvédelemért való felelőssége körében b) közreműködik a nemzeti fejlesztési miniszterrel és a nemzetgazdasági miniszterrel az üvegházhatású gázok ingyenesen ki nem osztott kibocsátási egységeinek értékesítésében; 110. § A miniszter a környezetvédelemért, természetvédelemért való felelőssége körében felel a környezet és természet állapotáért, e körben a) elemzi és értékeli a környezet, a természet állapotát, annak az emberi egészségre gyakorolt hatását, védelmének helyzetét, a környezeti és természeti értékekkel, természeti erőforrásokkal való gazdálkodás folyamatait, a környezet és természet védelmének, szabályozott használatának és tervszerű fejlesztésének tapasztalatait, javaslatot dolgoz ki a tapasztalatok hasznosítására, értékeli azok megvalósulását, b) összehangolja, illetőleg feladatkörében működteti a környezet és a természet állapotának felmérését és értékelését szolgáló mérő-, megfigyelő-, ellenőrző-, értékelő- és információs rendszert, statisztikai adatszolgáltató rendszereket, valamint irányítja az ezekkel kapcsolatos labortevékenységet, c) figyelemmel kíséri és ösztönzi a környezet védelmét szolgáló berendezések, eszközök, módszerek és eljárások fejlesztését, azok alkalmazását, a környezetkímélő, természetkímélő anyag-, energia- és víztakarékos, hulladékszegény technológiák bevezetését, értékeli az egyes anyagok, termékek és technológiák környezetre, természetre gyakorolt hatását, Ezekben az idézett rendelkezésekben két hiányosságot véltünk felfedezni: egyrészt túl	

specifikus, másrészt túl általános. Túl specifikus, mivel elsősorban is a környezetvédelem körében csak egy nagyon szűk feladatkört gyakorol (az üvegházhatású gázok ingyenesen ki nem osztott kibocsátási egységeinek értékesítése); ez a klímavédelem egy nagyon kis szegmense. Viszont túl általános is a szabályozás, mivel a 110. §-ban meg már nem is találunk utalást sem az éghajlatvédelemre, így kénytelenek vagyunk a meglévő feladatokba és szakterületekbe belelátni a VM ilyen irányú hatáskörét – már ha nem fogadjuk el, hogy a klímapolitika csak a nemzetgazdasági miniszter feladatköre, és a környezetvédelem körében igenis van – éppen a hatáskörének megfogalmazása alapján – hozzátennivalója a vidékfejlesztési miniszternek is.

A jogszabály ugyanis az alábbiakat rögzíti az NGM-ről:

73. § A nemzetgazdasági miniszter (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban: miniszter) a Kormány

k) energiastratégiáért és klíma-politikáért, az energiahatékonyságért és energiatakarékosságért, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtéséért, a fenntartható energiagazdálkodásért, felelős tagja.

79. § A miniszter a gazdaságpolitikáért való felelőssége körében az energiastratégia- és klíma-politika, az energiahatékonyság és energiatakarékosság, illetve a fenntartható energiagazdálkodás tekintetében:

- a) kidolgozza a hosszú távú Energia Stratégiát,
- b) kidolgozza a bioüzemanyagok és más megújuló üzemanyagok közlekedési célú felhasználására, a megújuló energiaforrásokra, illetve azok - többek között hő- és villamosenergia-termelési céllal történő - felhasználására, továbbá az energiahatékonyság és energiatakarékosság fokozására vonatkozó Stratégiát,
- c) közreműködik az b) pontban meghatározott jogszabályok előkészítésében,
- d) kidolgozza a Klímapolitikai Stratégiát,
- e) kidolgozza és működteti az épületenergetikai programokat és épület-energiatakarékossági programokat,
- f) gondoskodik a fenntartható gazdasági fejlődés és energiagazdálkodás stratégiai feltételeinek megteremtéséről,
- g) javaslatot tesz az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kiosztására, elszámolására,
- h) a b)-g) pontokban meghatározott feladatok körében ellátja a hazai, közösségi és nemzetközi feladatok végrehajtásával kapcsolatos feladatokat.

89. § (2) A miniszter az energiapolitikáért való felelőssége körében

g) a Klímapolitikai Stratégia alapján kidolgozza a Klímapolitikai Cselekvési Tervet, Programokat, jogszabályokat, gondoskodik azok végrehajtásáról, továbbá e tárgykörökben felhatalmazás alapján miniszteri rendeletet ad ki,

Levonhatjuk tehát az egyértelmű következtetést, hogy az Éghajlatvédelmi kerettörvény

hivatkozott szakaszának végrehajtása a nemzetgazdasági miniszter feladatköre, ami ebben a tekintetben (főként az „ellátja a hazai, közösségi és nemzetközi feladatok végrehajtásával kapcsolatos feladatokat” megfogalmazás miatt) nem igényel változtatást akkor, ha majd hatályba lép az Éghajlatvédelmi kerettörvény.

A jogszabály	
száma	címe
57/2008. (V. 22.) OGY határozat	a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács közjogi jogállásáról, jogköréről, összetételéről és feladatairól, valamint működési kereteiről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Az NFFT jogköréről már beszéltünk és részleteztük azt, hogy milyen eszközöket alkalmazhat megbízatásának teljesítése során. A felsorolt jogkörök közül a közreműködés már ma is szerepel az OGY határozatban, akárcsak a szervezeti alkalmazkodás a feladathoz, a beszámolás vagy az ajánlás készítése. Három kérdésben tartjuk indokoltnak esetlegesen a határozat kibővítését az alábbi szövegekkel: 5.6. A Tanács évenként egyszer beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek. A beszámoló tartalmazza a Tanács kiemelt feladatköreinek végrehajtása során tapasztaltak összefoglalását is. 5.9. A Tanács feladatai ellátása és azok megalapozása érdekében bárkitől információt, adatot kérhet. 8. A Tanács számára további jogköröket és/vagy feladatokat törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet is meghatározhat. Álláspontunk szerint ezzel a módosítással garantált lenne, hogy az NFFT további, jogszabály által konstituált klímavédelmi feladatait megalapozottan elláthassa.	

Intézményrendszer és végrehajtási rendszer az éghajlat védelmében

25. § *Törekedni kell arra, hogy Magyarország külpolitikájában érvényesüljenek az alábbi célkitűzések:*

- a) a nemzetközi megállapodásokban az üvegházhatású gázok kibocsátási célértékeit az igazságosság érdekében egy főre vonatkoztatásuk az egyes államok;*
- b) az egyes államok intézkedéseinek környezeti átláthatóságát a fosszilis energiaforrások nemzetközi szintű ütemezett csökkentésével küszöböljék ki, ami egyúttal garantálja az eredményes üvegházhatású gázkibocsátás csökkentést is;*
- c) az integrált szabályozó logikát alkalmazzák más országokban is;*
- d) az Európai Unió fejlesztési forrásainak felhasználása során elsőbbséget kapjanak az éghajlatvédelemmel összefüggő fejlesztési és alkalmazkodási feladatok, továbbá az éghajlatvédelem szempontjai európai közösségi léptékben integrálódnak a döntéshozásba;*
- e) az Európai Unió közös kutatási-fejlesztési alapot hozzon létre az éghajlatvédelemmel kapcsolatos feladatok támogatására.*

Áttekintés

A külpolitika alakítása talán az egyik legérzékenyebb területe a nemzeti szuverenitásnak, melytől az államok a legkevésbé sem szeretnék megválni. Ezen felül a külpolitikai irányvonalak, stratégiák és taktikák az a terület, ahol (a hadügy mellett) az állam a legkevésbé sem látja szívesen a laikus elem közreműködését, a közösségi (társadalmi) részvételt. Adva van tehát egy olyan terület, amihez az állam ragaszkodik, és ha teheti, a legszűkebb körben osztja meg a döntéshozatalt. Az Éghajlatvédelmi kerettörvény részéről komoly ambíció, hogy ebben a témában is állást foglal, és meghatározó befolyást próbál gyakorolni a kormányzati folyamatokra.

Elsődlegesen a törvényjavaslat célja az, hogy Magyarország külpolitikájában érvényesüljenek az adott célkitűzések. Másodlagosan persze az is célja a törvényjavaslatnak, hogy amennyiben ezek a célok az ország külügyi stratégiájában megjelennek, úgy azokra a kormányközi együttműködésekre is legyen hatással a törvény, amelyekben Magyarország részes félként, tagállamként, stb. szerepel. Márpedig ez nemcsak hogy ambiciózus, de rendkívül nehéz feladat is.

Talán éppen ezért, meg leginkább azért, mert ezen utóbbi erőfeszítés sikere olyan mennyiségű külső tényezőtől függ, hogy szinte megjósolhatatlan, a jelen tanulmány keretei között a másodlagos céllal nem foglalkozunk. Vizsgálódásunkat arra összpontosítjuk, hogy a magyar külpolitika alakításának szándéka hol és hogyan kell, hogy megjelenjen ahhoz, hogy a törvényjavaslatban kitűzött célt elérjük.

Az érintett jogszabályok

- 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról

- 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
- 1012/2008. (III. 4.) Korm. határozat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról
- 2092/2008. (VII. 16.) Korm. határozat a külkapcsolati koordinációról és a közjogi méltóságok, valamint az állami vezetők nemzetközi programjainak egyeztetési rendjéről

A változás legalapvetőbb iránya

A külpolitika meghatározása országgyűlési és kormányzati feladat- és hatáskör, amint az az Alkotmány ma hatályos szövegében is megjelenik:

35. § (1) A Kormány

[...]

j) közreműködik a külpolitika meghatározásában; a Magyar Köztársaság Kormánya nevében nemzetközi szerződéseket köt;

Kicsit részletesebben – bár nem mélységeiben kifejtve – jelenik meg ez a feladatmegosztás a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényben:

4. § (1) A nemzetközi szerződés előkészítéséről a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszter (a továbbiakban: miniszter) az Országgyűlés és a Kormány által meghatározott külpolitikai elvek figyelembevételével, a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben dönt. A miniszter az előkészítésbe érdekképviselőket, szakmai és társadalmi szervezeteket, valamint más intézményeket is bevonhat.

Az idézett rendelkezés szerint tehát a külpolitikai elveket az Országgyűlés és a Kormány határozza meg, majd ennek alapján a külpolitikáért felelős miniszter és a hatáskörrel rendelkező miniszter járnak el pl. nemzetközi szerződések megkötése tárgyában. Vannak nemzetközi szerződésnek nem minősülő megállapodások, amelyek megkötése előtt az egyeztetési rendszer nem ennyire kötött, ezeknél az alábbiakat írja elő a törvény:

4. § (2) A 2. § a) pontja értelmében nemzetközi szerződésnek nem minősülő, miniszterek vagy központi államigazgatási szervek által kötött megállapodások tervezetét azok kezdeményezése előtt, végleges szövegét pedig annak aláírását követően a külpolitikáért felelős miniszternek meg kell küldeni.

Itt tehát *de facto* az ágazati miniszter vagy a központi államigazgatási szerv és a külügyminiszter a felelősök a külpolitikai irányok meghatározásáért.

Mielőtt a részletesen elemzendő jogszabályok tárgyalására áttérünk, meg kell említenünk egy környezetvédelmi ágazati dokumentumot, a Nemzeti Környezetvédelmi Programot,

ami elismeri a nemzetközi együttműködés fontosságát és kitér a külügyi és az integrációs együttműködés során követendő elvekre. A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat szerint

A környezetvédelem területén folytatott nemzetközi együttműködés szorosan összefügg hazánk általános nemzetközi szerepvállalásával, célkitűzésével, amelynek átfogó keretét az ország külpolitikai stratégiája jelenti. A stratégia céljainak (integráció, euro-atlanti, szubregionális és a szomszédos országokkal való együttműködés erősítése) megvalósítása mellett a környezetvédelem területén ugyancsak lényeges a globális környezeti problémákkal foglalkozó nemzetközi együttműködésben való hatékony részvételünk.

Ez tehát elfogadja azt a feladatmegosztást, hogy míg a környezetvédelmi programalkotás leginkább a belső, országhatárokon belüli folyamatokra hat ki, addig a határon áterjedő és nemzetközi környezetvédelmi folyamatok már a külpolitikai stratégia részét jelentik és annak keretein belül kell elképzelni a nemzetközi környezetvédelmi együttműködésben való részvételünket, vagy ahogy a Nemzeti Környezetvédelmi Program fogalmaz, a „stratégia céljainak [...] megvalósítása mellett”, tehát azzal együtt.

A jogszabály	
száma	címe
2005. évi L. törvény	a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A hivatkozott jogszabály az alábbiakat mondja ki:	
4. § (3) A szerződés előkészítésétől kezdődően folyamatosan vizsgálni kell, hogy a szerződés a belső jogszabályokkal, valamint egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban áll-e. Az összhang megteremtését a szerződés tartalmának megfelelő alakításával, továbbá a belső jogszabályok és a nemzetközi jogi kötelezettségek lehetőség szerinti módosításával vagy megszüntetésével biztosítani kell. (4) A nemzetközi szerződés előkészítése során a szerződésből fakadó közvetlen jogi és politikai következmények értékelésén túl - a jogszabályok előzetes hatásvizsgálatára vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával - fel kell mérni a várható társadalmi, gazdasági, pénzügyi és egyéb hatásokat is.	
Egyfajta hiányt érzünk itt, hiszen a jogalkotási hatásvizsgálatok bevett módszertana szerint is ma már nem vitásan az egyes szabályozási megoldások hatásait leginkább a gazdaságra, a társadalomra és a környezetre tekintette kell vizsgálni. Amellett, hogy álláspontunk szerint a pénzügyi hatások igencsak túldimenzionáltak a jogszabály megfogalmazásában, azt kell, hogy észrevegyük, hogy a környezeti ügyek fontossága méltatlanul alacsony. Így van ez akkor is, ha akár a „társadalmi”, akár az „egyéb” szavak lennének hivatottak lefedni a környezeti hatásokat. Ezek külön történő említését nem	

tartjuk elhanyagolhatónak, sőt, továbbmegyünk: témánk szempontjából az lenne a legkívánatosabb, ha az éghajlatvédelmi szempontok külön is megjelennének a jogszabály szövegében.

Az általunk javasolt szöveg tehát így nézne ki:

(4) A nemzetközi szerződés előkészítése során a szerződésből fakadó közvetlen jogi és politikai következmények értékelésén túl - a jogszabályok előzetes hatásvizsgálatára vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával - fel kell mérni a várható társadalmi, gazdasági, környezeti (kiemelt figyelmet fordítva az éghajlatvédelemre) és egyéb hatásokat is.

Ennek a jogszabályban történő átvezetésével a magyar külpolitika elindulna egyfelől egy úttörőnek számító úton, illetve garantálni tudná az Éghajlatvédelmi kerettörvény 25. §-ának érvényesülését.

A jogszabály	
száma	címe
212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet	az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A külügyminiszter feladat- és hatáskörének szabályozása igen átfogó és alapos, abban a környezetügy megjelenésének nem igazán van esélye, tekintve, hogy az nem önálló ága a kormányzati külpolitikának. A választó vonal az európai integrációs és a hagyományos nemzetközi kapcsolatokon alapuló együttműködés között húzódik, az intézményi különbségekre alapozva. 114. § A külügyminiszter (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban: miniszter) a Kormány a) külpolitikáért és b) az európai integrációs ügyekért felelős tagja. Ennek részletezését a jogszabály több szakaszon keresztül adja meg, azonban ami témánk szempontjából a legfontosabb, az az alábbi rendelkezés: 115. § (1) A miniszter a külpolitikáért való felelőssége keretében felel a kül- és biztonságpolitikáért, ennek körében a) javaslatot készít a Kormány kül- és biztonságpolitikai stratégiájára, és végrehajtja a kormányprogramban foglalt kül- és biztonságpolitikai irányelveket és döntéseket, valamint közreműködik a Kormány nemzetpolitikai célkitűzéseinek megvalósításában, b) irányítja a Kormány kül- és biztonságpolitikai irányelveiből eredő kormányzati	

feladatok előkészítését, koordinálja és ellenőrzi annak végrehajtását,
 c) tájékoztatja a Kormányt a nemzetközi és biztonságpolitikai helyzetről, valamint a Magyar Köztársaság nemzetközi kapcsolatainak alakulásáról,
 d) közreműködik a Magyar Köztársaság gazdasági érdekeinek külföldön történő érvényesítésében és a kedvező Magyarország-kép kialakításában, valamint előmozdítja a külpolitika civil kapcsolatainak erősítését,
 [...]

 g) közreműködik a kedvező Magyarország-kép kialakításában, valamint előmozdítja a külpolitika civil kapcsolatainak erősítését.

Ezek között nem jelenik meg a környezetügy, azonban vannak olyan kapcsolódási pontok,amik révén – tényleges, szövegszerű jogszabály-változás nélkül – előmozdítható az Éghajlatvédelmi kerettörvénynek a külpolitika területén történő végrehajtása. Ilyenek

- lehet nemzetpolitikai célkitűzés a Kárpát-medence élhetőségének megőrzése, és a klímavédelem előtérbe helyezése, az alkalmazkodásra is tekintettel
- lehet része a nemzetközi biztonságpolitikai helyzetnek az éghajlatváltozás alakulása (mint ahogy számtalan nemzetközi tanulmány utal az éghajlatváltozás biztonsági kockázataira)
- és lehet a kedvező Magyarország-kép része a klímatudatosság és az éghajlatvédelmi követelmények túlteljesítése, a zöld gazdaság támogatása, de akár az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása is
- végül a civil kapcsolatok erősítésének is hálás terepe az éghajlatvédelem, hiszen ezen a téren számos nemzetközi hálózatokban is aktív, szakmailag igen felkészült NGO tevékenykedik, akik részvétele csak növelheti a külpolitikai döntések szakmaiságát

Mindezek alapján bár a rendelet tényleges módosítását nem javasoljuk és ezt a törvényjavaslat sem kívánja meg, mégis érdemes az abban foglaltak éghajlatvédelmi szempontú értelmezésén elgondolkodni.

A jogszabály	
száma	címe
2092/2008. (VII. 16.) Korm. határozat	a külkapcsolati koordinációról és a közjogi méltóságok, valamint az állami vezetők nemzetközi programjainak egyeztetési rendjéről
A jogszabályra gyakorolt hatás	
A jogszabály (határozat) alapvetően nem a külpolitika megalapozásáról beszél, sokkal inkább arról, hogy milyen rendben és összehangolás szerint kell a magyar külpolitikát képviselni az ország határian kívül és egyéb nemzetközi eseményeken. Egyik rendelkezése azonban fontos lehet vizsgálódásunk szempontjából:	
4. A Kormány a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke és a miniszterelnök	

nemzetközi programjainak az összehangolása érdekében felhívja a külügyminisztert, hogy

[...]

c) gondoskodjon - igény szerint - az a) alpont szerinti nemzetközi programokhoz szakmai háttértájékoztató anyagok elkészítéséről, ideértve az egységes kormányzati külpolitika végrehajtását szolgáló általános irányelveket, valamint a speciális két- és többoldalú feladatok összegzését,

Megint csak nem tudunk itt szövegszerű módosítást javasolni, hiszen maga a megfogalmazás olyan általános, amely lehetővé teszi mindenféle tartalom megjelenését az említett szakmai háttértájékoztató anyagokban, illetve irányelvekben, stb. Csak azt a kívánságunkat tudjuk kifejezni, hogy fontos lenne, ha a törvényjavaslat 25. §-ában megjelenő elvek, irányvonalak érvényesülését mozdítanák elő ezek az anyagok, ehhez azonban nem jogszabály-változás, hanem vezetői szándék és utasítás kell.

A jogszabály	
száma	címe
1012/2008. (III. 4.) Korm. határozat	Magyarország külkapcsolati stratégiájáról
A jogszabályra gyakorolt hatás	
Magyarország külkapcsolati stratégiája – első olvasatban is feltűnően – nem törekszik nagy vagy rendkívüli üzenetek megfogalmazására. Tud a világot sújtó problémákról, nagyrészt az azok <i>mainstream</i> értékelésével való azonosulás jellemzi, és nem akarja „megváltani a világot”. A környezeti problémákat ismeri, nem sorolja a legfontosabbak közé, és azok megoldására való törekvésnél is megmarad a világtrendek ismétlésénél, vagy még addig sem jut el. Ezzel a stratégiával az Éghajlatvédelmi kerettörvényben foglalt célok elérése bizony nehéz lesz... Ez már előrevetíti, hogy a stratégia igen alapos átdolgozására és a tényleges környezeti problémákra való fókuszálására van szükség. A stratégia kormányhatározat formáját ölti, de már tudjuk a korábbiakból, hogy a külpolitikai elveket nemcsak a Kormány, hanem az Országgyűlés is alakíthatja, sőt <i>ad absurdum</i> annak megformálásában részt vehetnek szakmai vagy társadalmi szervezetek is – feltéve, ha a Kormány erre igényt tart. A Kormány mozgástere tehát tág, és a nemzetközi környezetben meglévő korlátok és lehetőségek felismerésén kell, hogy alapuljon – ám semmiképpen nem szabad elzárkózni az élenjáró megfogalmazások és megoldások bevezetésétől. Erre adna lehetőséget a törvényjavaslatban foglalt célcsomag átemelése a stratégiába. Jelenleg az alábbi részei a stratégiának adhatnak fogódzót annak, aki a Magyar Köztársaság környezeti ügyekben való külpolitikájáról szeretne többet megtudni: <i>„Erőteljesen változott Magyarország, a magyarok helye a világban, és változott maga a világ is. A világot behálózó kapcsolatrendszer, a globalizáció számtalan lehetőséget kínál egy felkészült nemzetnek önmaga kiteljesítésére. Ugyanakkor számolnia kell a kockázatokkal: küzdeni a környezetromlás és az</i>	

éghajlatváltozás, a világméretű járványok, a nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek terjedése, az illegális migráció, a nemzetközi bűnözés ellen, felszámolni, vagy legalább érdemben enyhíteni a szegénységet, mérsékelni a kiáltó egyenlőtlenségeket.”

A stratégia ismeri a legnagyobb kihívásokat, azonban eléggé el nem ítélt módon magyar szempontból közelít azokhoz, márpedig ez a hozzáállás nem elegendő a megoldáshoz.

„A modern Magyarország három pillére a parlamentáris demokrácia, a szociális piacgazdaság, valamint az európai integráció és az atlanti együttműködés. Cselekvésének vezérfonala a verseny és szolidaritás, a szabadság és felelősség együttese. Nemzeti fejlesztéspolitikájának alapja a fenntarthatóság, amely a gazdasági fejlődés, a társadalmi jólét és a környezetminőség összhangját valósítja meg, és a decentralizáció, amely a döntéseket a legalkalmasabb szintre, egyúttal az állampolgárhoz a lehető legközelebb viszi.”

Általános jellegű megfogalmazás, melyet ha tényleges gyakorlati megoldások szintjére kell váltani, rögtön adódik, hogy a törvénytervezet szövegének átemelését igényli.

„Az új kihívások - ideértve a természeti erőforrások gyorsuló fogyasztását és a globális környezeti kockázatok erősödését - többnyire csak átfogó, multilaterális keretekben kezelhetők. Felértékelődik a közös szabályozás, az európai integráció jelentősége, szükség van a NATO szerepvállalására, az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának elmélyítésére és az Egyesült Nemzetek Szervezetén belüli hatékony együttműködésre. A nemzetközi kapcsolatokra az államokkal vetekedő hatást gyakorló nem-állami szereplők megjelenése, illetve megerősödése megkívánja a nemzetállamok kizárólagosságára épülő eszközök továbbfejlesztését és a nemzetközi szervezetek reformját.”

Csak remélhető, hogy ezzel az ország nem önálló (bár természetesen differenciált) felelősségét kívánja kisebbíteni, illetve nem azt kommunikálja, hogy bármi, ami a nemzetközi együttműködés keretében végrehajtandó szintet meghaladja (legyen az pl. egy önálló Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása), már nem várható el hazánktól.

„Az emberi civilizáció jövője a környezet terhelésének csökkentésétől, a természeti erőforrások fenntartható használatától függ. A világnak a legszélesebb összefogással kell a felgyorsult éghajlatváltozást és veszélyes hatásait kezelni, a vízellátási nehézségekkel és az árvizek okozta katasztrófákkal megküzdeni, a környezetpusztulást és a biológiai sokféleség csökkenését megállítani.”

Megint megjelenik a „világnak [...] kell a felgyorsult éghajlatváltozást [...] kezelni” mondatrész. A magyar felelősség természetesen differenciált kell, hogy legyen, ám nem

várhatunk a világra, hogy megoldja azokat a problémákat, amiket egyfelől mi okozunk, másfelől minket is sújtanak következményei, néha az átlagnál nagyobb mértékben.

„Az európai integráció további fejlődése érdekében az uniónak kezelnie kell a globális gazdasági, biztonsági és környezetvédelmi kihívásokat, élnie kell a globalizáció lehetőségeivel, mérsékelnie a kedvezőtlen hatásokat, szembe kell néznie a regionális konfliktusokból, a terrorizmusból, a tömegpusztító fegyverek terjedéséből, a szervezett bűnözésből és az illegális migrációból fakadó veszélyekkel. Lépést kell tartania az amerikai gazdasággal, ki kell aknáznia az ázsiai térség dinamizmusát. Költségvetésének biztosítania kell a meglévő közösségi politikák finanszírozását, és fel kell vértéznie az uniót az új feladatoknak és kihívásoknak megfelelő pénzeszközökkel.”

Úgy tűnik, a magyar külügyi stratégia már igen jól képes célokat meghatározni – az európai integráció számára. Mi úgy látjuk, hogy ettől eltérően inkább a magyar mozgásteret kell tágítani, és elérni, hogy pl. a magyar törvényjavaslat elfogadása uniós példa legyen, ha máshol nem, hát legalább a közép-kelet-európai térségben.

„Magyarország a gazdaság- és közlekedéspolitikára, a környezetbiztonságra - különösen az árvízvédelemre, a környezet- és természetvédelemre -, az energiára, a területfejlesztésre, a kisebbségpolitikára, a civil társadalomra egyaránt kiterjedő modernizációs partnerségre törekszik a térség országaival. Az ágazati és régióközi kapcsolatok erősítése, a határ menti régiók hátrányos helyzetének felszámolása érdekében is kezdeményezi

- a terület- és infrastruktúrafejlesztési tervek összehangolását,*
- a határ menti, a határokon átnyúló közlekedési kapcsolatok fejlesztését,*
- a környezetvédelmi és az energetikai együttműködést,*
- a védelempolitikai, képességfejlesztési elképzelések összehangolását.”*

A regionális együttműködés meglátása evidencia, nem újdonság a gondolat, hogy mint környezeti, éghajlati egésznek, a régióknak közösen kell lépnie. Talán csak az hiányzik a felsorolásból, hogy megemlítsé explicite az éghajlatvédelmet.

„Magyarország magáénak vallja az Európai Biztonsági Stratégia alapállítását, amely szerint a fejlődés előfeltétele a biztonság, és előnyben részesíti a tartós megoldásokat szolgáló, békés, polgári eszközöket. Részben önállóan, de döntően multilaterális keretekben - elsősorban európai uniós partnereivel és NATO-szövetségeseivel együtt -, azért tevékenykedik, hogy

- hozzájáruljon a nemzetközi közösségnek a környezetromlás, az éghajlatváltozás lassítását, illetve megállítását szolgáló erőfeszítéseéhez;*
- tevőlegesen támogassa az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikáját, az európai biztonság- és védelempolitikát, az unió polgári és katonai, diplomáciai, fejlesztési, kereskedelmi és környezetpolitikai eszközöket kombináló fellépését, elsősorban az európai térségben.*

[...]

A fenntartható fejlődést érintő legkomolyabb környezeti kockázati tényezővé lépett elő az éghajlatváltozás. Magyarország erőfeszítései, az uniós stratégiával és cselekvéssel összhangban, arra irányulnak, hogy - egyebek mellett az üvegházhatású gázok kibocsátásának visszafogása révén - a minimumra csökkenjen a várhatóan drasztikus hatással járó globális környezetváltozás valószínűsége, egyúttal mind a lakosság, mind a védekezésért felelős szervezetek felkészüljenek a már elkerülhetetlennek látszó következmények kezelésére.”

Az egyébként üdvözlendő elkötelezettség erejét talán csak az kibebbíti, hogy az ország külpolitikai stratégiája igen konzervatív (nem a szó politikaelméleti értelmében), és az erőfeszítéseket leginkább regionális keretekben, nem mellesleg a regionális együttműködés által megkívánt szinten képzei el.

„Az éghajlatváltozási problémák, az országhatárokon áttérjedő környezeti hatások eredményeként nő a környezetvédelem politikaformáló, a külkapcsolatokat is jelentősen befolyásoló szerepe. Fenntartható fejlődése, tágon értelmezett versenyképességének erősítése érdekében Magyarország arra törekszik, hogy tevékenyen részt vegyen

- a globális környezeti kihívások kezelésében, különösen az éghajlatváltozás és a megújuló energiahasznosítás, a biológiai sokféleség megőrzése, az egészséges életfeltételek és az életminőség javítása terén kifejtett nemzetközi erőfeszítésekben,

- a környezetbiztonság növelésében, a környezetromlást előidéző kockázatok, különösen az árvízveszély csökkentésére irányuló nemzetközi jogi és műszaki-szabályozási együttműködésben.”

Javaslatunk, hogy a külpolitikai stratégiában szó szerint jelenjenek meg azok a célkitűzések, amelyek az Éghajlatvédelmi kerettörvény tervezetének 25. §-ában olvashatók, és amelyek meghaladják a csupán felülről vezérelt, az integrációs politikákból fakadó és azoktól függő cselekvést, és önálló kezdeményezéssé formálják az ország éghajlatvédelmi céljait.

Vegyes és záró rendelkezések

26. § (1) A Kormány e törvény rendelkezéseinek végrehajtására a kitűzött célokat és a felsorolt szempontokat figyelembe vevő, az egyes végrehajtási feladatokat, továbbá az azokhoz rendelt határidőket, felelősöket és forrásokat részletező cselekvési tervet (a továbbiakban: útiterv) készíti.

(2) Az útiterv tartalmazza különösen:

- a) a fosszilis energiaforrás-felhasználás csökkentése érdekében a 4. § (2) bekezdésben hivatkozott célok elérésére irányuló teendőket;
- b) az éghajlat változásához való alkalmazkodás körében teendő intézkedéseket;
- c) az ország felszínborítottság javítására vonatkozó rehabilitációs és rekonstrukciós tervét;
- d) a káros támogatások felülvizsgálatának ütemezési tervét;
- e) a közbeszerzési értékelési szempontok felülvizsgálatának ütemezési tervét;
- f) az operatív programok prioritásai felülvizsgálatának ütemezési tervét;
- g) a társadalom környezeti tudatosságának, ezen belül az éghajlatváltozással összefüggő társadalmi tudatosság javítására irányuló program tervét;
- h) az éghajlatváltozással kapcsolatos ismerteknek az iskolarendszerű oktatásban és a nem formális képzésben történő elterjesztésére irányuló program tervét;
- i) az éghajlatváltozás kezeléséhez szükséges kutatás-fejlesztési program tervét;
- j) a meglévő programok felülvizsgálatának és az új programok elfogadásának az éghajlatvédelmi szempontokat figyelembe vevő rendszerét.

(3) Az útitervet a Kormány a jelen törvény hatályba lépését követő egy éven belül terjeszti az Országgyűlés elé.

(4) Az útitervet az Országgyűlés határozattal hagyja jóvá.

(5) Az útitervet az eltelt időszak alatt bekövetkezett változások és egyéb, az éghajlatvédelemmel összefüggő fejlemények ismeretében legalább ötévente felül kell vizsgálni és módosítani kell.

Áttekintés

Az itt szabályozott feladat gyakorlatilag nem más, mint az Éghajlatvédelmi kerettörvény végrehajtásának elősegítése egy olyan program elfogadása által, ami részletezi a törvényjavaslatban foglalt feladatokat, és felelősöket, forrásokat, határidőket állapít meg a végrehajtáshoz. A hatáskör alapja (azaz annak jogszabályi megalapozása, hogy a Kormány és az Országgyűlés határozatot hozhat az adott tárgyban) nem más, mint maga az Alkotmány. Épp ezért nem is gondoljuk úgy, hogy a törvényjavaslat elfogadása jogszabály-módosítást igényelne, hiszen az Éghajlatvédelmi kerettörvény szándékoltan nem lép fel Alkotmány-módosítás igényével. Másfelől a törvényjavaslatban foglalt felhatalmazás teljesen átfogó (ezt egyébként már megszokhattuk a törvényjavaslattól), tehát ismét csak kevésbé a jog, mint a gyakorlati megvalósítás lesz a siker záloga.

Az érintett jogszabályok

- Alkotmány

- 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

A változás legalapvetőbb iránya

Természetszerűleg – ahogy már említettük – az Alkotmányban nem javasolunk változást, és tulajdonképpen a Jogalkotási törvényben sem. A változás egyébként megtörténik a közeljövőben (ui. elfogadásra kerül valószínűleg az új Jogalkotási törvény), aminek tartalma azonban nem fog radikálisan eltérni ebben a kérdésben a most hatályostól – ami egyébként a törvényjavaslat céljainak megfelel. Tehát ennek tekintetében sem élünk változtatási javaslattal.

A mai szabályozás az alábbiakat mondja ki:

Alkotmány

19. § (3) E jogkörében az Országgyűlés

[...]

c) meghatározza az ország társadalmi-gazdasági tervét;

35. § (1) A Kormány

[...]

b) biztosítja a törvények végrehajtását;

[...]

e) biztosítja a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósulásukról;

[...]

f) ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal;

Jogalkotási törvény

46. § (1) Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a kormánybizottságok, a tanácsok és a tanácsok végrehajtó bizottságai határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket.

Ebből tehát az derül ki, hogy míg az Országgyűlés a tervek – így a törvényjavaslatban lefektetett útiterv – elfogadásáért felelős, addig a Kormány kidolgozza azokat, és megvalósítja az abban foglaltakat. Mindkét szerv szükséges tehát a megfelelő működéshez, akár csak a jogszabály-alkotásban.

A jogalkotásban tipikusan a Kormány készít előterjesztést, majd az Országgyűlés szavaz róla, azáltal a javaslat – kihirdetés révén – törvénnyé válik, végül ismét a Kormány hozza meg az elsődleges végrehajtási rendeleteket. Ez a határozatok meghozatal körében is így történik: a Kormány készíti el a tervekre irányuló javaslatot, arról az Országgyűlés

határozattal dönt, majd a Kormány kormányhatározattal osztja szét a feladatokat felelősségi körök, erőforrások és határidők szerint.

Az új Jogalkotási törvény tervezete²⁷ ezen alapjaiban nem változtat, hiszen a jól bevált mechanizmus él majd tovább. Annyi változás történik azonban, hogy a korábban állami irányítás egyéb jogi eszközének hívott normák neve ezentúl állami szervezetszabályozó eszköz lesz, és a normatív tartalmú és az egyedi tartalmú határozatok közötti különbséget most már azok elnevezése is tükrözni fogja:

23. § (1) Az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat képviselőtestülete és – törvényben meghatározott esetben – az Alkotmányban megjelölt más testületi szerv normatív határozatban szabályozza az általa irányított szervek feladatait, valamint saját működését és cselekvési programját.

Mivel ezek olyan szervezeti és eljárási kérdéseket szabályoznak, amiknek nincs relevanciája az adott tárgykör szempontjából – magyarul indifferens, hogy milyen témában hoz az Országgyűlés a Kormány által előkészített határozatot, ha az adott eljárás követi a mindig alkalmazandó eljárásrendet – ezért az Éghajlatvédelmi kerettörvény végrehajtását szolgáló útiterv elfogadásához nem javasolunk jogszabály-változtatást.

²⁷ http://www.kim.gov.hu/misc/letoltheto/a_jogalkotasrol_szolo_2010_evi_torveny.pdf

Hatályba léptető rendelkezések

27. § *E törvény 2010. július 1-én lép hatályba.*

Áttekintés

Ez a szakasz nem igényel részletes kifejtést, ám azt meg kell jegyezni, hogy a jogszabály előkészítése során felmerült az egyes paragrafusok lépcsőzetes hatályba léptetésének lehetősége. Ezt végül a kodifikáció során az érintettek elvetették, és az egyszerre történő hatályba léptetést részesítették előnyben.

Felhatalmazó rendelkezések

28. § *Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg*

- a) e törvény végrehajtásához szükséges részletes szabályokat;*
- b) a 4. § (2) bekezdésben hivatkozott célok teljesítésének az érintett ágazatonkénti és üvegházhatású gázonkénti bontású számszerű megosztásának részletes szabályait;*
- c) az 5. § (1) bekezdésben hivatkozott célok teljesítésének az érintett ágazatonkénti bontású számszerű megosztásának részletes szabályait;*
- d) a 6. § (1) bekezdésben hivatkozott átfogó, integrált szabályozó- és érdekeltségi rendszer részletes szabályait;*
- e) a 10. § (2) bekezdésben hivatkozott káros támogatások felülvizsgálatának és megszüntetésének részletes szabályait;*
- f) a 13. §-ban hivatkozott operatív programok átalakításának részletes szabályait;*
- g) a 15. § (1)-(2) bekezdésben hivatkozott oktatás és képzés részletes szabályait.*

Áttekintés

Ismét nincs szükség ennek a szakasznak az értékeléséhez részletes vizsgálatra, hiszen az a)-g) pontokban előrevetített új kormányrendeletek tartalmára nézve már a vonatkozó szakaszoknál észrevételeket tettünk. Itt csak röviden felvillantva az ott elhangzottakat:

- a) ez a pont arra szolgál, hogy a Kormány az Éghajlatvédelmi kerettörvény végrehajtása érdekében szükségessé váló jogalkotási feladatokat elvégezhesse, és megalkothassa azokat a normákat, amelyek a törvény gyakorlati alkalmazásához nélkülözhetetlenek;
- b) az ÜHG-k kibocsátásának korlátozását bontja le az egyes ágazatok (pl. energetika, közlekedés, hulladékgazdálkodás, stb.) szintjére;
- c) a fosszilis energiaforrások csökkentését bontja le ismét csak az egyes ágazatok szintjére;
- d) az integrált szabályozórendszert – aminek az alapvonalait és a koncepcionális kereteit tartalmazza csak a törvény – tulajdonképpen a Kormány alkotja meg, tekintettel arra, hogy a cél eléréséhez a részletes módosításokat a meglévő kormány- és miniszteri rendeleti szintű szabályozáson kell átvezetni;
- e) a káros támogatások felülvizsgálatához a Kormánynak szüksége van a kritériumok finomítására és az adott támogatások felsorolására, majd a rájuk vonatkozó szabályozás módosítására;
- f) az operatív programok megalkotás kormányfeladat, így azoknak az Éghajlatvédelmi kerettörvény céljaihoz való igazítása is a Kormány kötelezettsége;
- g) az oktatás és képzés alapvető szabályait a Kormány határozza meg, míg a részletszabályokat már az oktatásügyért felelős miniszter fogja meghatározni.

Felhatalmazó rendelkezések

29. § (1) *Felhatalmazást kap a környezetügyért felelős miniszter, hogy rendeletben szabályozza*

a) a 8. § (3) bekezdésben hivatkozott, a zöldfelületek felhasználásától való tartózkodást ösztönző díjak megállapításának és az elkerülhetetlen zöldfelület-felhasználás arányos kompenzálásának részletes szabályait;

b) a 14. § (3) bekezdésben hivatkozott karbon kalkulátor részletes szabályait;

c) az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszernek a 22. §-ban foglalt célok elérése érdekében szükséges átalakításának részletes szabályait.

(2) *Felhatalmazást kap az oktatásügyért felelős miniszter, hogy rendeletben szabályozza a 15. § (3) bekezdésben hivatkozott oktatási és képzési program részletes szabályait.*

Áttekintés

Az éghajlatváltozás hatásainak tompításában, főként az emberi életfeltételek elviselhető szinten tartásában nagy szerepet játszik a bioszféra. Az emberi tevékenység azonban éppen ezt a közeget degradálja, holott az alkalmazkodás körében létfontosságú lenne a megőrzése. A törvényjavaslat egyik fontos célja az alkalmazkodás ökológiai feltételeinek javítása, aminek része a felszínborítottság fejlesztése Magyarország területén. A zöldfelületek felhasználása más célra, gyakorlatilag azok megszüntetése sajnálatos gyakorlat hazánkban, tekintettel arra, hogy a visszatartó erők nem elég hatékonyak a folyamat megállítására. Ennek a gyakorlatnak próbál gátat vetni a törvényjavaslat egy díjrendszer bevezetésével.

A karbon kalkulátor, mint a lakosság tájékoztatásának eszköze a társadalmi tudatosság oldaláról közelítve próbálja csökkenteni az üvegházhatású gázok kibocsátását.

A meglévő OKIR rendszer klímaváltozásra tekintettel történő módosítását irányozza elő a jogszabályszöveg, szintén a környezetvédelemért felelős miniszter hatáskörébe utalva a végrehajtási jogalkotást.

A klímatudatosságot fejlesztő oktatási és képzési program részletes szabályainak meghatározása természetesen az oktatásügyért felelős miniszter hatáskörébe kell, hogy tartozzon.

Mindezekről a kérdésekről a vonatkozó szakaszoknál részletesen is szoltunk, így itt azok megismétlésére nincs szükség.

További jogalkotás

30. § Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy a 26. § (1) bekezdésében hivatkozott útiterv előterjesztésével egy időben

- a) nyújtsa be az Országgyűlésnek a 9. § (1) bekezdésben hivatkozott elkülönített állami pénzalap létrehozásáról szóló törvényjavaslatot;
- b) nyújtsa be az Országgyűlésnek a meglévő és elkülönített állami pénzalapként működő alapokra vonatkozó törvényeknek a 11. § értelmében szükséges módosításához szükséges törvényjavaslatokat;
- c) nyújtsa be az Országgyűlésnek a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvénynek a 12. § értelmében szükséges módosításához szükséges törvényjavaslatot;
- d) nyújtsa be az Országgyűlésnek a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvénynek és a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvénynek a 15. § értelmében szükséges módosításához szükséges törvényjavaslatokat;
- e) a 25. §-ban foglalt célkitűzésekkel összhangban módosítsa a Magyarország külkapcsolati stratégiájáról szóló 1012/2008. (III. 4.) Korm. határozatot.

Áttekintés

Az ehhez a szakaszhoz fűzött észrevétel szintén nem igényel bővebb kifejtést, hiszen az a)-e) pontokban hivatkozott új jogszabály-tervezeket érdemben már vizsgáltuk ott, ahol a vonatkozó szakasz hatásáról beszéltünk. Főként módosításokról van szó, melyeket kiemel a törvényjavaslat, bár ezeken kívül természetesen még több törvény és egyéb jogszabály módosítása válhat szükségessé. Új törvényre nézve egy felkérést tartalmaz a szöveg (Nemzeti Éghajlatvédelmi Alap). Alacsonyabb szintű jogszabályok alkotására nézve alkotmányos okból konkrét felkérést nem fogalmaz meg a szöveg, az a Kormány kompetenciája, részben a felhatalmazó rendelkezésből is fakadóan.

Összegzés

Áttekintve a törvényjavaslat által előirányzott jogszabályváltozásokat, láthatjuk, hogy a mai életviszonyaink sokaságára nézve hoz majd új szemléletet és megközelítést a törvény. Azonban azt is látnunk kell, hogy ez nem egy év, sokkal inkább évek vagy évtizedek alatt fejti ki teljes hatását. Jogi szempontból megközelítve a kérdést, az alábbi kép bontakozik ki:

- I. Elsődleges érintettek a nagy ágazati törvények, a nagy horderejű társadalmi alrendszereket szabályozó, az ágazati normapiramisok csúcsán elhelyezkedő jogszabályok. Egy-két kiragadott példa: Közlekedési törvény, Oktatási törvény, K+F törvény, hasonlóok.
- II. Másodlagosan érintettek a riói (kiotói) és az európai uniós klímavédelmi jogot transzponáló jogszabályok, bár itt a mozgástér értelemszerűen sokkal kisebb.
- III. Harmadlagos érintettséget látunk a költségvetési, támogatási, közfinanszírozási joganyagban, ahol a változások igen specifikusak és célzottak lesznek.
- IV. Negyedrészt a kormányrendeleti szintű jogalkotásra való módosító hatás körében egyfajta szakadékot, hiányt érzünk, itt sokkal inkább arról van szó, hogy a Kormány származtatott jogalkotási jogkörében újonnan kell, hogy megalkossa a törvény végrehajtásához szükséges jogszabályokat.
- V. Ötödrészt érintettek lesznek egyes olyan, a ma állami irányítás egyéb jogi eszközének hívott jogforrások által szabályozott kérdések, amik átalakítása, megreformálása a törvény végrehajtásához szükséges.

Zárszóként illik kitérni arra a kérdésre, hogy ez milyen terheket ró a magyar jogalkotásra, a végrehajtási rendszerre, illetve hogy milyen kihatással lesz az életviszonyokra. Nos, az erre reflektáló jelen bekezdés rövidségéből is kitűnik, hogy ezt – illik, nem illik – nem tesszük meg itt és most. Az éghajlatváltozás okait soka kutatták, lehetséges hatásait sokan modellezték. Szintén számos kutatás tárgya volt az éghajlatvédelmi jogalkotás hatása, és a magunk eszközeivel hozzájárulunk ahhoz, hogy ez a kép teljessé váljon a jogszabályokra, a jogrendszerre gyakorolt hatás elemzésével. Egy dolog azonban teljesen bizonyos: bármilyen hatása is legyen az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadásának a magyar jogra, és okozzon még akkora terhet is, ez a hatás és terhelés csak kevesebb lehet annál a hatásnál és tehernél, amit elviselni leszünk kénytelenek, ha nem tesszük meg időben a szükséges (jogalkotási) lépéseket.

Úgy gondoljuk, hogy az Éghajlatvédelmi kerettörvény elfogadása és következetes végrehajtása indokolt, időszerű, és hatékony válasz lehet a klímaváltozás kihívásaira.