

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ: 1866.

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI BIZOTTSÁGÁNAK FOLYÓIRATA

TARTALOM

Tanulmány

FORGÁCS IMRE: Senki földje a jogban: a globális vállalat	57
RIGÓ BALÁZS: Sir Robert Filmer patriarchális államelméletnek gyökerei a kora újkori eszmeáramlatok tükrében	66
GYÜRE ANNAMÁRIA CSILLA: Az éghajlatvédelmi jog alapjai	76

Szemle

MÓRÉ SÁNDOR – SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER: A menekültügyi jogi, szervezeti és eljárási keretei Magyarországon	87
---	----

Jogirodalom, jogélet

HAMZA GÁBOR: Teodor Sambrian professzor római jogi tankönyve	96
SZALMA JÓZSEF: A magyar–horvát közjogi kapcsolatok a dualizmus idején	98



CONTENTS / INHALT

Studies / Abhandlungen

- IMRE FORGÁCS:**
No Man's Land in the Law: The Global Company /
Niemandsländ im Recht: das globale Unternehmen 57
- BALÁZS RIGÓ:**
The Roots of Sir Robert Filmer's Patriarchal Theory of State
in the Aspects of Early Modern Intellectual History /
Die Wurzeln der patriarchalischen Staatstheorie von
Sir Robert Filmer im Hinblick auf die Geistesgeschichte
in der Frühneuzeit 66
- ANNAMÁRIA CSILLA GYÜRE:**
Legal Foundations of Climate Protection /
Grundlagen des Klimaschutzrechts 76

Review / Rundschau

- SÁNDOR MÓRÉ – GYÖRGY PÉTER SZILVÁSY:**
The Legal, Organizational and Procedural Framework
for Refugees in Hungary /
Rechtliche, institutionelle und verfahrensrechtliche
Rahmen des Asylbereichs in Ungarn 87

Legal Life, Legal Literature / Rechtsliteratur, Rechtsleben

- GÁBOR HAMZA:**
Professor Teodor Sambrians Lehrbuch des römischen Rechts 96
- JÓZSEF SZALMA:**
Hungarian–Croatian Public Legal Relations During
the Dualism /
Die öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen
Ungarn und Kroatien in der Zeit des Dualismus 98

A KIADVÁNY MEGJELENÉSÉT AZ
MTA KÖNYV- ÉS FOLYÓIRATKIADÓ
BIZOTTSÁGA TÁMOGATTA.



JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

A MTA Állam- és Jogtudományi
Bizottságának folyóirata

A Szerkesztőbizottság vezetője:
Dr. Korinek László

A Szerkesztőbizottság tagjai:
**Dr. Hamza Gábor, Dr. Lamm Vanda,
Dr. Szalma József**

Felelős szerkesztő: **Dr. Vörös Imre**

Szerkesztők: **Dr. Szalai Éva,
Dr. Udvardy Sándor**

A szerkesztőség címe: 1037 Budapest,
Montevideo u. 14.

Kéziratot nem őrzünk meg, és nem
küldünk vissza. Amennyiben szerzünk
valamelyik egyetem állam- és
jogtudományi karán tevékenykedik, a
Jogtudományi Közlöny szerkesztősége
csak az egyetem megjelölésével közli
a szerző beosztását. A kar, tanszék
megjelölését csak abban az esetben
közöljük, ha nem jogtudományi
karon tevékenykedő szerzőről
van szó. Igazgatási jellegű funkció
(tanszékvezető, igazgató stb.) közlését a
szerkesztőbizottság ugyancsak mellőzi.
A publikálással kapcsolatos további
kérdések a voros44@gmail.com címre
küldhetők.

Kiadja a HVG-ORAC
Lap- és Könyvkiadó Kft.

hvgorac
Lap- és Könyvkiadó Kft.

Előfizetési díja egy évre: 22 800 Ft
Egyes lapszámok külön is
megvásárolhatók, 1900 Ft/szám áron.

Nyomdai munkálatok: Multiszolg Bt.

HU ISSN 0021-7166

Gyüre Annamária Csilla tudományos segédmunkatárs, Debreceni Egyetem (Debrecen)

Az éghajlatvédelmi jog alapjai¹

A globális felmelegedés és kísérőjelenségei napjaink meghatározó ökológiai kihívásai. Súlyos gazdasági, társadalmi hatásai miatt erre a jogrendszer is reagálni kényszerül. Ez hívta életre a klímavédelmi jogot, amely mára meglehetősen összetett szabályozási rendszerrel rendelkezik. Céljai és alapelvei, egész értékrendje ökológiai szemléletet képvisel, amit azonban a jogrendszer csak korlátozottan tud érvényesíteni. Különös jelentősége van ezért a klímavédelmi szempontok más politikákban, jogterületeken való figyelembevételének (integráció), az érintett jogágak, jogterületek szabályozási módszerei, eszközei összehangolt alkalmazásának, ami az áhított célkitűzés, a fenntarthatóság eléréséhez vezethet.

I.

Ebben a tanulmányban arra teszek kísérletet, hogy áttekintsem a klímavédelmi szabályozás elméleti-dogmatikai alapjait. A klímavédelmi szabályozással sokan és sokféleképpen foglalkoznak a szakirodalomban, annak megfelelően, hogy a szabályozás egyre újabb és több eszközt, megközelítést alkalmaz a globális jelenség kezelése körében. Ezek némelyikéről (mint amilyen például a kibocsátási kvóták rendszere; ETS) önmagában is könyvtárnyi szakirodalom áll már rendelkezésre, ugyanakkor a szakterület – általános – elméleti alapjainak a kidolgozása terén még inkább csak kezdeti, részleges eredményekről beszélhetünk.²

A szabályozás belső rendszere napjainkra immár meglehetősen összetett, egyetlen szempont szerint nem is választható fel. A rendszerezésnek itt azonban mégis csak egy (általánosan kiemelt) módját alkalmazom, s a valamennyi eddig napvilágot látott tipizálás bemutatását, illetve az általam kialakított szempontok szerinti rendszerezést egy másik tanulmányban végzem el.³ Ugyancsak másutt kívánok foglalkozni a klímavédelmi jog fogalmi rendszerének a sajátosságaival, itt megelégedve annak rögzítésével, hogy a szakterületnek sajátos fogalomhasználata van,

amely egyfelől műszaki és természettudományi alapokkal rendelkezik, másfelől erőteljes nemzetközi, illetve Európa-jogi (s ezeken keresztül sokszor kifejezetten angolszász) befolyás alatt áll.⁴

Itt arra a kérdésre igyekszem elsősorban válaszolni, hogy hol van a helye a klímavédelemnek a jogrendszeren belül, vagy másként fogalmazva: milyen nézőpontból (mely életviszonyok szabályozása körében, mely diszciplínák kutatási módszereivel) vizsgálható. Ehhez igyekszem meghatározni legfontosabb, tartalmi sajátosságait (rendeltetését, értékrendjét, alkalmazott módszereit), amelyek végiggondolása módot adhat különböző elhatárolásokra is.

II.

Természettudományos kiindulópont

Szinte valamennyi klímavédelmi jogi tárgyú munka a klímaváltozás természettudományos megközelítésével kezdődik, amitől (lévén talán a legfontosabb tartalmi meghatározó tényezőről szó) én sem tekinthetek el.

A globális felmelegedés a klímaváltozás kísérőjelensége. Alapja azon légköri folyamatok változása, melyeknek háttérben az emberi eredetű (antropogén) hatások állnak. Összességében véve az üvegházhatású gázok fokozódó mértékű légkörbe történő kibocsátása az, ami az elmúlt és a következő évtizedek egész emberiséget próbára tevő ökológiai változásai mögött áll.

4 Már önmagában a klímavédelemben alkalmazott eszközöknek a megnevezése is mutatja ezt, nem szólva a részletszabályok szóhasználatáról. Az alábbiakban, pl. többször is említettem majd a LULUCF-et, amit a jobban ismert jogterületeken nem használnak, s leegyszerűsítve a földhasználat, földhasználat-változás és az erdőgazdálkodás kibocsátásának szabályozását jelenti. GYÜRE ANNAMÁRIA CSILLA: *A LULUCF szabályozás az éghajlatvédelem szolgálatában*, In: *P Szabó Béla – Szemesei Sándor (szerk.): Profectus in Litteris VI: előadások a 11. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz konferencián*. Debrecen, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 77–84.

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

2 Vannak olyan általános klímajogi munkák, amelyek alkalmazhatóak e körben, mert pl. bemutatják az uniós klímajog rendszerét és viszonyát más tárgykörökhöz, mint amilyen az energijog. Így, WOERDMAN, EDWIN et al.: *Essential EU Climate Law*, Edward Elgar Publishing, UK, 2015; KERSCHNER, FERDINAND (Hrsg.): *Europäisches Klimaschutzrecht und erneuerbare Energien*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2014. Továbbá vannak olyan kötetek, amelyek – a célok leírásán túlmenően – a klímajogot inkább egy minél több szempont szerinti, terjedelmes munkában mutatják be (az önkormányzati klímavédelemtől a biztosítási jogon át egyes egzotikus országok szabályozásáig), elméleti rendszer felvázolása nélkül. Ilyen pl. FARBER DANIEL A. – PEETERS, MARJAN: *Climate Change Law*, Edward Elgar Publishing, UK, 2016.

3 GYÜRE ANNAMÁRIA CSILLA: *Az éghajlatvédelmi jog rendszerezése*. Iustum Aequum Salutare, 2017/1., megjelenés alatt.

Tanulmány

Az üvegházhatás természetes folyamat, ez teszi lehetővé a földi ökoszisztéma kialakulását és fennmaradását a Földön. A Föld a Naptól érkező sugarakból nyer energiát, ezek egy része visszaverődik a légkörben, a vízfelszínen, a szárazföldi területeken, egy részét pedig elnyelik ugyanezen elemek. A légköri üvegházhatású gázok (széndioxid, metán stb.) aránya az energiaelnyelés, és -visszaverődés kényes egyensúlyában fontos szerepet játszik. Ha nagyobb arányban vannak jelen a légkörben, mint ahogy a természetes folyamatok azt igénylik, akkor az elnyelt légköri energia szintje magasabbá válik, ez eredményezi a Föld légkörének megváltozását, felmelegedését. Ez a globális felmelegedés visszafordíthatatlan következményekkel, hatásokkal jár a Föld vízkészletére, állat- és növényvilágára, az erdőterületek állapotára, kiterjedésére, minőségére, fajösszetételére, a különféle légköri eseményekre, az óceáni áramlatokra stb. Napjaink geológiai korszakát antropocén korszaknak nevezik, az elnevezést 2000-ben a Nobel-díjas Paul Crutzen vezette be, hangsúlyozva az ember hatását a földi ökoszisztémára, éghajlatra.⁵

Az ipari forradalom óta 0,7 °C-kal emelkedett a Föld légköri átlaghőmérséklete. Az északi sarkvidék melegszik, a sarki jégsapka olvad, csakúgy, mint a Grönlandot borító jégtakaró, aminek következménye a tengervízszint emelkedése. A légkörbe kerülő szennyező anyagok az emberi egészségen túl (asztma, légúti megbetegedések stb.) a földi ökoszisztémát is veszélyeztetik. A levegőbe kerülő kén-dioxid savas esőként károsítja az élő szervezeteket, erdőterületeket és az épített környezetet. A melegedő óceánok feletti időjárási rendszerek miatt a part menti területek egyre inkább ki vannak téve a viharkároknak. Az emelkedő vízszint, az óceánok hőtágulása végett a part menti területek, városok (pl. New York) víz alá kerülhetnek, és veszélyeztetik az ivóvízbázisokat. A földi átlaghőmérséklet-emelkedés végeredménye az aszályok gyakoribbá válása, ami fokozza az elsivatagosodást, a csapadékhiány pedig erősíti az erdőtüzek gyakoriságát és intenzitását, valamint kiterjedését. A gleccserek olvadásával pedig veszélybe kerül az édesvízkészletek jelentős része.⁶

II.

Célok és alapelvek

A jogterületnek részben sajátos, részben a környezetvédelemből átvett értékrendje van, ami legegyszerűbben a klímavédelem alapelveivel szemléltethető. Így különösen az Éghajlatváltozási Keretegyezmény elveivel, mint az elővigyázatosság, a közös, de megkülönböztetett felelősség, és a

fenntarthatóság. A szabályozás céljai és elvei egymástól elválaszthatatlanok, azok egymásból következnek. Komolyabb célok eléréséhez szigorúbb elvek szükségesek, s viszont. Ennek megfelelően én is összefüggésükben vizsgálom őket.

Az *elővigyázatosság* az emberi magatartások fenntartással való kezelésének nézőpontja. A környezetjog alapelveként a klímavédelmi szabályozásban is fontos helyet foglal el. Az elővigyázatosság révén az emberi magatartásokról „eleve feltételezzük későbbi környezeti ártalmak bekövetkezésének lehetőségét.”⁷ „Csekély, vagy ismeretlen valószínűségű veszély esetén is fel kell lép[ni], [...] s a biztonság követelményével szemben egyéb érdekeket nem lehet előtérbe helyezni.”⁸

Az elővigyázatosság alapelve az Európai Unió Bírósága előtt több esettel kapcsolatban már felmerült.⁹ Ennek alapján a környezetet érintően kellő körültekintéssel kell eljárni, az elv a „valószínűség távolabbi szintjén érvényesül”, mint a megelőzés elve.¹⁰ Azt jelenti, hogy abban az esetben, amikor feltételezhető, hogy valamely esemény, döntés vagy tevékenység a környezetre kockázatot jelent, akkor helyénvalóbb azt nem megengedni. A kockázat mértékének eldöntésére szolgáló mérce a tudományos bizonytalanság fennállta, melynek kategóriáját a Bíróság az ún. Pfizer-ügyben¹¹ dolgozta ki. Ebben az ügyben a Bíróság az állattartás során alkalmazott antibiotikum-készítmények emberi szervezetre gyakorolt hatását illetően arra a megállapításra jutott, hogy tudományos bizonytalanság áll fenn. Ennek alapján a Bizottság elrendelheti védelmi intézkedésként az ilyen készítmények korlátozását.¹²

Az elővigyázatosság indoka esetünkben az, hogy a klímaváltozás hatásai, azok intenzitása, kiterjedése és időbeni elhúzódása napjainkban még nem körülhatárolhatóak teljes bizonyossággal. Vannak kockázatok, máris jelentkező kedvezőtlen hatások, melyek a Föld egyes pontjain határozottabban, nagyobb károkat okozva jelentkeznek, míg máshol mérsékeltebbek, vagy nem egyértelműen az éghajlatváltozásra visszavezethetőek.

7 BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Szent István Társulat. Budapest, 2011. 40.

8 FODOR LÁSZLÓ: *Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból*. Complex, Budapest. 2014. 73.

9 Például a BSE-ügy, C-180/96 sz. ügy Egyesült Királyság kontra Bizottság, 1998. május 5. (ECR 1998 nI-02265); Artegodan eset, Elsőfokú Bíróság, egyesített ügyek T-74,76,83-85,132,137 & 141/00, Artegodan GmbH és társai kontra Bizottság, 2002. november 26. (E.C.R. II-04945.); Monsanto-ügy, C-236/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Monsanto Agricoltura Italia SpA és társai kontra Presidema del Consiglieri dei Ministri és társai ügyében, 2003. szeptember 9. (E.C.R. I-08105.) BÁNDI GYULA et al.: *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata*, Budapest, Szent István Társulat. 2008. 105–111., BÁNDI: i. m. (7. jegyzet) 40–44.

10 BÁNDI: i. m. (7. jegyzet) 40.

11 Első Fokú Bíróság, T-13/99, Pfizer Animal Health SA kontra Bizottság (2002), E.C.R. II-3305, 2001. szeptember 11.

12 BÁNDI: i. m. (7. jegyzet) 41–42.

5 FRY, JULIANE L., et al.: *Az időjárás enciklopédiája*. Kossuth Kiadó. Budapest, 2011. 364.

6 FRY: i. m. 388.

Az éghajlat tehetetlenségéből adódóan a változások még azt követően is hosszan fennmaradnának, ha a szénkibocsátást hirtelen nagymértékben csökkenteni tudnánk, ezért a *klíma védelmében szükséges döntések nem várhatnak*.¹³ Így az elővigyázatosság jegyében az szükséges, hogy a várható következményekre időben és kellő hatékonysággal felkészüljünk. Nem minden előzhető azonban meg. Az elővigyázatosság alapelvét követve a kibocsátást meg kell szüntetni, és a csökkentés minimalizálása mellett alkalmazkodni is kell.

Az elővigyázatosság a *megelőzéshez* (mint szintén általában, s bizonyos értelemben az elővigyázatosság előzményének is tekinthető környezetjogi elvhez) képest „a következmények bizonyíthatóságának szintjét szállítja le”¹⁴. A megelőzés jegyében az számít, hogy *már most ne legyen magasabb a szén-dioxid (illetve más üvegházhatású gáz) emissziója annál, mint amit az ökoszisztéma elnyelni, a légkör pedig kezelni tud*. Ez a megengedhető, fenntarthatósági mérce szakirodalmi forrásonként eltérő, van ahol, 2,5 t szénkibocsátás/fő/év¹⁵, van, ahol 2 tonnáról olvashatunk¹⁶, de olyan is van, amely más oldalról, a tendenciák, illetve teendők érzékeltetésével írja le: 80–90%-os emissziócsökkentés az 1990-es év kibocsátásához viszonyítva.¹⁷

A Stern-jelentés még a 450–550 ppm CO₂-szint közti stabilitást vizsgálta (2016-ban már 400 ppm felett járunk). Szükségeseznek tartja az évi 5 Gt szén-dioxid-kibocsátási szint alá csökkentést, mert ez az a mennyiség, amit a Föld még kompenzálni képes.¹⁸

Gyakran hangoztatott mutató – melyet az Európai Unió a jogszabályaiban is rögzít – a földi globális átlaghőmérséklet emelkedésének 2 °C alatt tartása. Ez az a szint, amelyen még beláthatóak (befolyásolhatóak) a klímaváltozás következményei, és visszafordítható a folyamat. A Párizsi Megállapodás (2015) már az ennél szigorúbb követelményt jelentő, 1,5 °C megtartását célozza meg, amennyiben ez a szint lenne alkalmas a klímaváltozás okozta kockázatok és következmények további mérséklésére.¹⁹

Az előbb említett mutatók összefüggnek. A földi globális átlaghőmérséklet szinten tartásához a légkörbe kibo-

csátott szén-dioxid-emisszió mérséklése szükséges, ami azt jelenti, hogy a szénkibocsátást (és az azzal egyenértékű üvegházhatású gázt) 2–2,5 tonna/fő/évben maximummal. Ezzel lehetne megvalósítani a 80–90%-os globális szénkibocsátás-csökkentést 2050-ig. Bármelyik mutatót is vesszük alapul, az elvnek megfelelően *drasztikus kibocsátás mérséklés, valamint rendszerszintű átalakulás, illetve átalakítás szükséges*.

A *közös, de megkülönböztetett felelősség* alapján különbség van a fejlődő és fejlett világ között, valamint azon szigetországok lakói között, akiket a várható környezeti hatások érzékenyebben érintenek. Nyilvánvaló, hogy az iparilag fejlett országokat az éghajlatváltozásért nagyobb felelősség terheli, így a mérsékléshez való hozzájárulásuknak is jelentősebbnek kell lennie. A fejlett államok a szén-dioxid-kibocsátás csökkentését vállalták, a fejlődő, hátrányosabb helyzetű régióknak fejlődési lehetőségeik kihasználása érdekében akár szénkibocsátás növelésére is módjuk van, miközben pénzügyi alapokkal (klímaalapok) támogatják a fejlődők alkalmazkodását a megváltozott ökológiai folyamatokhoz.

Ez továbbvezet bennünket a nemzetek közötti *igazságosság* kérdéséhez, ugyanis a hatások mindig a kiszolgáltatottabb, szegényebb régiókat, országokat érintik a legérezékenyebben (befolyásolva azok jogát a biztonsághoz, a fejlődéshez, vagy az erőforrásokhoz való hozzáféréshez). Ez pedig a fenntarthatóság szociális kérdéseit veti fel.

A nemzedékek közötti *igazságosság* a *fenntarthatóság* elvéhez vezet minket. A fenntarthatóság az, amikor a jelen generációk szükségleteit úgy elégítjük ki, hogy a jövő generációk létszükségeit nem veszélyeztetjük.²⁰ Ezek alapján a természeti erőforrásokra, az ökológiai rendszerre úgy kell tekintenünk, mint amelynek forrásai végesek, a vizek, a levegő elszennyezhetőek, a talaj megújuló képessége nagymértékben károsodhat, bizonyos antropogén eredetű ökológiai folyamatok – globális felmelegedés – visszafordíthatatlannokká válnak. Ennek következménye pedig a jövő generációk életfeltételeinek ellehetetlenítése. A *gazdasági folyamatok alapja a környezeti rendszer viszonylagos egyensúlya*; amennyiben károsodás következik be, az káros gazdasági és környezeti eredményekhez vezet, ami megnöveli a kiszolgáltatottságot.

A fenntarthatóság három pillére a gazdasági, a környezeti és a társadalmi fenntarthatóság²¹, a klímavédelmi szabályozást is ezek mentén képzelhetjük el. Ezeket a dimenziókat nem lehet élesen elválasztani egymástól, szigorú szabályrendszer szerint kapcsolódnak egymáshoz, illetve egymásba. Egyik sem működik a másik nélkül.

Sokáig az is vitatott volt, hogy a környezeti rendszer által nyújtott erőforrások, tőke végtelenségig rendelkezésére állnak-e, vagy korlátosak. Napjainkra már elfogadottá

13 Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület harmadik jelentése. 45–46., <https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/hungarian/tar-spm-syr.pdf> (2016. október 31.).

14 BÁNDI: i. m. (9. jegyzet) 111.

15 ANTAL Z. LÁSZLÓ: *Klímaparadoxonok. Lehet-e harmónia természet és társadalom között?*. L'Harmattan. Budapest, 2015. 33.

16 HANSJÜRGENS, BERND: *Instrumentenmix der Klima- und Energiepolitik: Welche Herausforderungen stellen sich?* Wirtschaftsdienst. 2012. Supplement 1, 5.

17 EKARDT, FELIX: *Ordnungs- und Planungsrecht im Klimaschutzrechts-Instrumentenmix*, Wirtschaftsdienst, 2012, Sonderheft, 24.

18 Stern-jelentés: az éghajlatváltozás közgazdaságtana. 11–12. http://www.levego.hu/sites/default/files/kapcsolodo/sternjelentés_h.pdf (2016. október 31.).

19 Pariser Übereinkömen. https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris/index_de.htm (2016. november 14.).

20 SZLÁVIK JÁNOS: *Fenntartható gazdálkodás*. Complex. Budapest, 2014. 17.

21 SZLÁVIK: i. m. 18.

Tanulmány

vált, hogy a természeti tőke korlátos, és a messzemenőig való kiaknázása veszélyezteti az arra alapuló gazdaságot és társadalmat.

A korlátosság elfogadásával a közgazdasági szakirodalom, pl. a gyenge és erős fenntarthatóság elmélete között tesz különbséget: az ún. neoklasszikus közgazdaságelmélet „a természet korlátlan helyettesíthetőségéből indul ki”, a gazdasági és természeti tőke összege konstans, és tulajdonképpen mindegy, hogy ebből az egészből hány százalék a gazdaság, és hány százalékot képvisel a környezet, mert a romló környezeti állapot eredményeképp csökkenő környezeti értékeket a gazdaság pótolni tudja. „Az összetevők értéke külön-külön csökkenhet, ha más összetevők értéke közben oly mértékben nő, hogy helyettesíti a csökkenő komponenst.”²²

Az ökológiai gazdaságtan képviselői szerint „a természeti javakat csak korlátozott mértékben lehet gazdasági tőkével helyettesíteni”²³. Ennek követelménye, hogy a fennmaradó természeti tőkét meg kell őrizni, a gazdasági és természeti tőke csak korlátozott mértékig cserélhető fel egymással. Ezen elképzelések a tőke oldaláról közelítik meg a kérdést; úgy is fogalmazhatnánk, hogy a mennyiségi oldalú megközelítést jelentik. Új, minőségi szemléletet képvisel a környezeti fenntarthatóság gondolata, amely a tőke hozadékának vizsgálatát helyezi középpontba, és eszerint „az egyes erőforrásokból befolyó javak/ szolgáltatások szintjét kell fenntartani”.²⁴

A fenntarthatóság gondolatát elemezve arra a következtetésre juthatunk, hogy a környezeti rendszer érdekeinek figyelembevétele (integrációja) nagyobb hangsúlyt kell hogy kapjon. Arra mutat rá, hogy a környezeti rendszer az alapját jelenti a jelenlegi gazdasági és társadalmi berendezkedésnek, amelyek nagymértékben függenek az ökológiai rendszertől. *Az erős fenntarthatóság, valamint a környezeti fenntarthatóság elméletének ötvöződése hatékony előrelépést jelentene mind a környezet-, mind az éghajlatvédelem szempontjából.* Nem elégséges a környezeti elemek számosságának fenntartása, hanem arra is figyelni kell, hogy a környezet által nyújtott szolgáltatások megfelelő minőségben álljanak rendelkezésre, amihez nyitott, kreatív, átfogó klímavédelmi jog kialakítása szükséges.

A jog ugyan önmagában nem lehet elégséges megoldás egy ilyen komplex probléma kezelésére, azonban az emberek viselkedésének befolyásolása révén hatékony eszköznek bizonyulhat. Ehhez elengedhetetlen ugyanakkor a tudatformálás, a környezettudatosság széles körű terjesztése az oktatás révén, a kutatás-fejlesztés, a gazdasági szereplők magatartásának befolyásolása ösztönzők kialakítása révén, a kormányok együttműködése is.

Napjainkban megjelenő, új fogalom a környezetvédelem (környezetjog) körében a reziliencia (ökológiai rugalmasság), amely szoros kapcsolatot mutat a fenntarthatóság, valamint az adaptáció fogalmkörével (ugyanakkor társítható a megelőzés vagy az integráció elvéhez is). Tekinthető célnak vagy elvnek is. A magam részéről klímavédelmi vagy fenntarthatósági célnak tekintem, mert jóval elvontabb, mint egy jogi alapelv. A rezilienciával foglalkozó szakirodalom nem egységes még a fogalom definiálásában, körülhatárolásában, nemegyszer megfoghatatlan meghatározást társít hozzá.²⁵ Szakirodalmi álláspontokból leszűrve kétféleképpen alkalmazom e fogalmat: reziliencia az, ami a „válsághelyzetekhez való alkalmazkodást”²⁶ támogatja a társadalom, a gazdaság szemszögéből, de rezilienciának (rugalmas alkalmazkodásnak) tekinthető az ökológiai rendszer önmegújító, öntisztuló képessége is, amely a különféle káros (köztük az emberi eredetű) hatások kiküszöbölésére irányul. A reziliencia ekképp alkalmas arra, hogy minden éghajlatvédelemmel összefüggő eszköz, megoldás és elgondolás megfélelőségi mércéjének tekintsük ökológiailag.

Az említettek mellett a környezetjog több elve része még a klímavédelemnek, amelyek közül érdemes megemlíteni az *integrációt*. Az éghajlatvédelemben az integráció elve értelmezhető egyfelől horizontálisan, ha egymás mellett álló területek szabályozásakor, stratégiaalkotásakor egymásra tekintettel születnek meg az előírások. (Megfigyelhető ez például a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, a Nemzeti Energiastratégia, a Nemzeti Erdőtelepítési Program elemeiben, amelyek a klímavédelem terén több tényező összehangolására törekednek.) Ez azonban jelenleg még nem teljes. Az uniós jogalkotó ugyan törekszik az egységre, azonban a szabályozási tárgyak sokfélesége, sajátosságai és a rendszerelemek sokasága nehezíti ezt a folyamatot. Akadályozza az is, hogy a *rendszer-elemeket/jogintézményeket sokszor nemcsak a klímavédelmi céloknak megfelelően alakítják ki, hanem más gazdasági és társadalompolitikai igényeket* (pl. versenyképesség, munkahelyteremtés, -megőrzés) is kielégítendő.

Az integráció vertikális vetülete a nemzetközi, uniós és nemzetállami/tagállami szabályozás egymásrataltságból fakad. A klímavédelmi szabályozás kiindulópontját a nemzetközi előírások jelentik, az uniós jogalkotó ennek fényében és ennek megfelelően (esetenként a nemzetközi jog fejlődésének reményében, jó példával járva elől) alakítja ki szabályanyagát. A hazai szabályozás pedig többnyire az uniós, illetve nemzetközi előírásoknak való megfelelés kényszerén alapul. Azonban nemegyszer hoz újat az uniós jogalkotó, akár egy (a nemzetközi jogban nem

22 SZLÁVIK: i. m. 23.

23 SZLÁVIK: i. m. 23.

24 SZLÁVIK: i. m. 24.

25 BÁNDI GYULA: *A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai*. MTA Doktori Értekezés, 2013, 59–69.

26 BÁNDI: i. m. (25. jegyzet) 65–66.

ismert) szabályozási terület kialakításával, akár a konkrétumok rögzítésével.

A tagállami szinten belül pedig a központi, regionális és települési szintű jogalkotás összefüggései figyelhetők meg ezen elv alapján. Sokszor a helyi jellegzetességek ismeretének fényében alakíthatóak ki a megfelelő adaptációs technikák (pl. energiarendszeren belüli változtatások), melyeknek a központi szabályozás a keretét jelenti. Az energiaszektoron belül például a klímavédelem egyik eszköze lehet a fosszilis energiahordozók felváltása megújuló energiaforrásokkal. Az energia-előállítás decentralizációja is előrelépés: az energiatudatosság fejlesztéséhez, a környezetvédelem erősítéséhez, az energiavesztés csökkentéséhez járulhat hozzá.

III.

Módszerek és eszközök

A klímavédelmi jogintézmények számtalan csoportosítási szempont segítségével leírhatóak. Ilyen lehet a kronológia, amelynek alapján klasszikus és modern megoldások különíthetők el (pl. a tanúsítási, adójogi eszközök, illetve a területrendezési tervek). A szabályozás-módszertani szempont a „klasszikus” környezetjogi megközelítést eleveníti fel,²⁷ amelynek révén láthatjuk, hogy a rendészeti (közigazgatási), gazdasági, vagy tervezési megoldások milyen módon jelennek meg az egyes klímavédelmi szabályozási területek (pl. kibocsátáskereskedelem) kapcsán. A szabályozás célpontjának a meghatározása (input, output) is használható a klímavédelmi eszközök tipizálására. A szén-dioxid kibocsátásának a visszaszorítása az output (kimeneti) oldali szabályozásnak feleltethető meg, míg pl. az energiahatékonyság, a zárt láncú termelés elvárásai az input (azaz a nyersanyagszükséglet) oldalt befolyásolja.

A klímapolitika kettős célrendszere alapján történő felosztás talán a legelfogadottabb, leginkább alkalmazott a szakirodalomban, amely tükrözi azt a felismerést, hogy a légköri üvegházhatású gázok mérséklése (mitigáció) önmagában nem elegendő, a megváltozott ökológiai folyamatokhoz az emberiségnek alkalmazkodnia is kell (adaptáció).

A szabályozási szintek kijelölése a nemzetközi, az európai uniós és a magyar éghajlatvédelmi előírások bemutatásához, összekapcsolásához adnak fogódzót. A nemzetközi jog a legrégebbi (bizonyos értelemben a kiindulópont), az Unió sokszor ennek megfelelően, de nemritkán újító szándékkal alakítja szabályanyagát, a hazait pedig többnyire az (uniós és nemzetközi) elvárásoknak való megfelelés kényszere alakítja ki.

Az éghajlatváltozás valamennyi gazdasági szektort érinti, így lehet ágazatok (ipar, energetika, közlekedés, háztartások stb.) alapján tipizálni, jelezve, hogy az ágazatok jellegzetességeiből adódóan is eltérőek a klímavédelmi intézkedések. A szabályozási csomópontok vizsgálata pedig megmutatja, milyen sok szabályozási terület található a tárgykörben. Eszerint ahány jogszabály, annyi (kibocsátáskereskedelmi, teherelosztási, megújuló energiaforrás-ösztönző, szén-dioxid geológiai tárolási stb.) terület van. Ezek számbavétele támogatja a többi szempont szerinti besorolást.

Anélkül is, hogy elvégezném ezeknek az eszközcsoportoknak a részletes bemutatását, kijelenthető, hogy a klímavédelmi szabályozás eszközei sokfélék, vagyis az *alkalmazott szabályozási módszerekre nem homogenitás, hanem éppen hogy nagymértékű heterogenitás jellemző*, amit az alábbi elemzések során is figyelembe kell vennem.

IV.

Az éghajlatvédelmi jog belső rendszere

A könnyebb áttekintés kedvéért ebben a tanulmányban (az iménti szempontokat ötvözve, leegyszerűsítve) azt veszem kiindulópontnak, hogy a klímavédelmi előírásoknak két csoportja van. Az ún. közvetlen éghajlatvédelmi megoldások a kifejezetten klímavédelmi célkitűzéseknek megfelelő, azok megvalósítására hivatott megoldásokat (kibocsátáskereskedelem, teherelosztás, LULUCF, a szén-dioxid geológiai tárolásának követelményei) jelentik.

A közvetett éghajlatvédelem főként a környezeti energijogi előírásokat jelenti, amelyekben az elsődleges az energiapiaci kihívásoknak való megfelelés, azonban már megjelennek éghajlatvédelmi szempontok is. Itt tehát nem elsődleges vagy kizárólagos az éghajlatvédelmi célkitűzés. E körben pl. a megújuló energiaforrásokra, az energiahatékonyságra, vagy az EU-ban a transeurópai hálózatokra vonatkozó előírásokra gondolhatunk. Akár a nukleáris energia jogával is lehet foglalkozni, mégpedig az alacsony szénkibocsátású gazdaságra való áttérés céljának tükrében.

Meg kell azonban jegyeznem, hogy ez a rendszerezés nem mentes az elhatárolási problémáktól, hiszen az, hogy egy eszközt melyik kategóriába tesszük, az részben szubjektív megítélésen, részben az adott elem hangsúlyosabb jellemzőin alapul. Így pl. a szén-dioxid geológiai tárolása alapvetően az iparhoz, az energia-előállítási ágazathoz tartozik, mégsem a közvetett, hanem a közvetlen klímavédelmi eszközök közé sorolom amiatt, mert kifejezetten a klíma védelmében alakították ki az előírásait.

27 BÁNDI: i. m. (7. jegyzet) 131–139; FODOR LÁSZLÓ: *Környezetjog*. Debreceni Egyetemi Kiadó. Debrecen, 2014. 50–62.

Tanulmány

V. Az éghajlatvédelmi jog jogrendszerbeli elhelyezkedése

Az éghajlatvédelmi jog jogrendszerbeli elhelyezkedésének meghatározása több szempontból is nehézségekbe ütközik, amire szemléletesen mutathatunk rá a más jogterületekhez, jogágakhoz való viszony meghatározásával. A klíma (védelmi) jog sokszor más jogterületek megoldásaiból, módszereiből merít, s teszi azokat klímaspecifikussá.

Arra, hogy mikor tekintünk egy jogszabályösszességet jogágnak, a klasszikus felfogás szerint két kritérium nyújthat támpontot, miszerint „1. kellően egynemű társadalmi viszonyokra (ill. elvont magatartásokra) kell [...] vonatkozniuk (szabályozás tárgya), és 2. a szabályozás módszere is kellően jellegzetes, homogén kell legyen.”²⁸ Ez a fajta megközelítés az éghajlatvédelmi joggal való összevetésben nehezen értelmezhető (ugyanaz igaz egyébként már a környezetjogra magára is), ugyanis ebben az esetben mind a szabályozás tárgya, mind a módszere meglehetősen heterogén. Természetesen állítható más szempont is egy jogterület különállóságának meghatározására, azonban az látszik, hogy az egyes szabályozási tárgykörök jogterületi, jogági besorolása esetleges.²⁹

Az éghajlatvédelmi jogot a szabályozási módszerek és a szabályozott életviszonyok különbözőségéből adódóan *labirintusszerűen képzelhetjük el*. Igaz ez akkor is, amikor a rendszeren belüli kapcsolódási pontokat, valamint akkor is, amikor kitekintve az éghajlatvédelmi jog közegéből, annak más jogterületekhez való viszonyát vizsgáljuk. Például a kvótakereskedelem rendszere összekapcsolódik a teherelosztás szektorával (hiszen közös bennük az Unió által nemzetközileg vállalt 8%-os emissziócsökkentés, a közös nyilvántartási előírások), és a két területhez viszonyítottan helyezhetjük el a LULUCF-ágazatokat is. Ezek a területek ugyanakkor szoros kapcsolatot mutatnak az energetikai kérdésekkel is: a villamos energia, a közületi és távhőtermelő vállalatok a kibocsátáskereskedelmi rendszeren keresztül, a teherelosztás pl. a közlekedés vagy a háztartások energiafelhasználásának révén, a LULUCF pedig többek között, mint biomassza-előállító, ugyancsak érinti az energiajogot.

Meglátásom szerint az, hogy a klímavédelmi jogot a különféle szempontok (jogági besorolás, szabályozási módszertan, szabályozott életviszonyok köre, szabályozási tárgykörök stb.) nehezen megragadhatóvá vagy körülhatárolhatóvá teszik, nem kérdőjelezi meg annak létjogosultságát, hogy (akár környezetjogtól is) *különállóként*³⁰ kezeljük.

28 JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus. Budapest–Pécs, 2007. 219.

29 JAKAB: i. m. 223–224.

30 FODOR LÁSZLÓ: *A „környezeti energiajog” alapjai – adalékok az EUMSz. 194. cikkének értelmezéséhez*. Európai Jog, 2014/6. 17.

A következőkben az éghajlatvédelmi jog egyes jogterületekhez való kapcsolódási pontjait tekintem át. Azt a felfogást igyekszem alkalmazni, amely a mai magyar jogtudományban viszonylag széles körben elfogadott, pl. a tantárgyak, tanszékek, kutatási diszciplínák kijelölése körében. Azonban, ha a klímavédelmi szabályozásnak a közismerten széles szabályozási tárgykörét tekintjük, akkor viszonylag felületes ismeretek birtokában is jól látható, hogy azt a jogágakra, jogterületekre való felosztás csak részben tükrözi. Egy sor olyan szabályozási területről tudunk, ami klímavédelmi vagy akár nemzetgazdasági szempontból meghatározó, de nem jelenik meg az oktatás, a kutatás önálló tárgyaként. Ennek alapján kiegészíthető lenne a jogágak/jogterületek felüli megközelítés, pl. olyan szektorok tekintetében, mint a bányajog, iparjog, közlekedési jog. Ezek önálló szabályozási tárgykörök, sok esetben kifejezetten törvényhozási tárgykörök (esetenként több különböző törvény szabályozza őket), de a (hazai) tudomány mégsem tekint rájuk úgy, mint jogágakra/jogterületekre (ezek inkább csak szakigazgatási területként jelennek meg). Ezen túlmenően a klímavédelmi szabályozásnak bizonyos területeken olyan ágazati sajátosságai is megfigyelhetők, amelyek, meglehetősen komplex életviszonyokról lévén szó, még ebbe a megközelítésbe sem férnek bele. Ilyen például a háztartási szektor. Ezt a jogi szabályozás részben az energiajogon, hulladékgyűjtési jogon, környezetjogon stb. keresztül igyekszik megragadni. Ráadásul ebben az esetben – akár csak a gazdaság szabályozás némely területein – már nem csak a jogi szabályozásnak van szerepe, hanem megjelennek a közvetett ösztönző eszközök, tervezés, példamutatás, személetformálás, önszabályozás stb., amelyek már a jogi szabályozás határvidékeire vezetnek minket.

Az említett elhatárolási bizonytalanságokra is tekintettel az energiajogot önálló területként szerepeltetem, nem pedig a közigazgatási jog vagy a környezetjog egy alterületévé. Ezt indokolja e „jogterület” fejlődése, jelentőségének növekedése mellett az is, hogy az energiajog nem csak ökológiai, hanem pl. politikai, gazdasági vagy társadalmi aspektusból is szemrevételezhető, így önálló vizsgálati tárgyként megállja a helyét. A terjedelmi korlátokra is tekintettel csak a relevánsabb kapcsolódási pontok megjelölésére vállalkozom néhány példa segítségével.

1. Agrárjog

Az agrárjog az a jogterület, amely a köz- és magánjogot speciális módon elegyíti, és magában foglalja különösen az EU közös- és agrárfejlesztési jogát, agrárjogi szerződéseket, a mezőgazdasági üzem és mezőgazdasági termék előírásait, szakhatósági normákat, szakigazgatási rendszert, agrárpénzügyeket, valamint az erdőgazdálkodás és halászat normáit.³¹

31 RAISZ ANIKÓ – SZILÁGYI JÁNOS EDE: *Az agrárjog és kapcsolódó területeinek (környezetjog, vízjog, szociális jog, adójog) fejlődése az Európai Unióban és a WTO-ban*. Agrár- és Környezetjog, 2012/12. 108.

Az agrárjog a mezőgazdaság és az erdőgazdálkodás előírásain keresztül több ponton kapcsolódik az éghajlatvédelemhez. Az erdőirtás, az állattartásból származó gázkibocsátás, a trágyázás, a műtrágyázás, valamint a rizstermesztés felelősek a teljes szén-dioxid-kibocsátás 14%-áért, a metán 42%-áért.³²

A helyes mezőgazdasági gyakorlat (és más, hasonló normagyűjtemények) előírásai (egyebek mellett) a környezetterhelés mérséklését célozzák. Ezek az előírások a környezetvédelem mellett klímavédelmi szempontokat is érvényesítenek. Nem utolsósorban ezek az előírások az alapjai az uniós költségvetésből származó források odaítélésének.

Az erdőgazdálkodás egyfelől, mint okozó, másfelől, mint megoldás (szénelnyelő) jelenik meg az éghajlatvédelemben. Ezért az erdőirtások észszerű keretek között tartása, az erdőgazdálkodási előírások klímabarátta alakítása, a folyamatos erdőborítást biztosító erdőgazdálkodás minél szélesebb körű elterjedése (tarvágás helyett szállaló vágás ösztönzése), finanszírozási kérdések, kutatás-fejlesztés stb. is mind e körbe tartoznak.

A mező- és erdőgazdálkodásra alkalmas területek³³ végesek, az emberiség élelemtermeléséhez hatalmas területek szükségesek, amelyekhez sokszor a meglévő (ős)erdőterületek kiirtásán keresztül jutnak (pl. pálmafatelek létesítése végett). Éppen ezért sem mindegy, hogyan állunk a korlátozottan rendelkezésre álló természeti erőforrásainkhoz. Ezek az ágazatok és más területhasználatok jelentik a LULUCF tárgyát.

2. Energiajog

Az energia-előállítás és -felhasználás a leginkább környezetterhelő magatartás. A fosszilis energiahordozókból történő energia-előállítás, a megújuló energiákra való átérés vagy az atomenergia alkalmazásának előírásai egyaránt az energiajog tárgykörébe tartoznak. A fosszilis energiahordozók elégetése révén légkörbe kerülő üvegházhatású gázok mérséklése, a szükséges energia megújulók révén való előállítása a klímavédelem fő célkitűzései. Az atomenergia pedig az alacsony szénkibocsátása mellett jelentős környezeti és energiapolitikai kockázatot jelent.

Az energiajog egy jól körülhatárolható eszközrendszerre kifejezetten a klíma védelmét szolgálja. Pl. az intelligens fogyasztásmérők alkalmazása a háztartásokban (amit az EU bizonyos feltételekkel elvár a tagállamoktól) az energiahatékonyság és-takarékosság révén (a tudatosabb

fogyasztást segítve elő) a szénkibocsátást mérsékli.³⁴ A megújuló energiaforrások elterjedésének ösztönzése mára az Unió egyik alapvető (energia-, klímapolitikai, ellátásbiztonsági, versenyképességi) törekvése (csökkenti a fosszilis energiahordozóktól való függőséget, mérsékli a szénkibocsátást és a tiszta technológiák elterjedését segíti elő).³⁵

Az EU 2009-es klíma-energetikai jogszabálycsomagja már elnevezésében is az éghajlatvédelmi jog és az energiajog szoros kapcsolatát mutatja, és megteremt egy közös szabályozási kör, az ún. környezeti energiajog alapját. Ebben illeszkednek az ún. 20-20-20-as célkitűzések, amelyek az energiapiacot érintően kívánnak klímavédelmi eredményeket elérni az energiahatékonyság, a megújuló energia és az üvegházhatású gázok kibocsátása terén.³⁶

3. Környezetjog

A klímajog környezetjoghoz való viszonya tűnik a legkézenfekvőbbnek, legegyszerűbbnek, a valóságban azonban ez kicsit összetettebb kérdés. A szellemiségében a környezetjoggal nagyfokú rokonságot mutató éghajlatvédelmi jog mára már túlnőtt a környezetjog nyújtotta lehetőségeken. Alapja mindkettőnek az ökológiai kérdések szabályozása (mintegy az általános és speciális viszonyban), a szabályozási módszerek, az alapelvek egy körülhatárolható köre, egyes jogintézmények (kibocsátási engedély, környezethasználat engedélyezése, bírság stb.)³⁷ azonosak. Ezek a jellemzők azonban csupán azt mutatják, hogy az éghajlatvédelmi jog megszületése a környezetjogból való kiágazásként (is) értelmezhető. Önállóságát napjainkban már többféleképpen is megindokolhatjuk. Az éghajlatvédelmi jog nem egy konkrét ökológiai problémára, hanem *egy komplex problémakörre kíván választ találni* (igaz, ez a holisztikus szemléletmód a környezetjogban is egyre nagyobb hangsúlyt kap). A komplexitást mutatja az is, hogy a csövégi látásmód és megoldások nem szolgálnak megfelelő eredménnyel, ami az integráció további elmélyítésének igényét veti fel. A klímavédelemben megjelenő eszközök szemléletüket, forrásukat, működési mechanizmusukat stb. tekintve heterogének. Az összetettség megmutatkozik pl. abban is, hogy az Unió által a klíma védelmére felvonultatott számtalan eszköz jelentős része más szakterületeken ismeretlen, sőt azok közül egyeseknek a megítélése a környezetjog klaszterikus területei (értékei) felől egészen más, mint klíma-

32 The State of Food and Agriculture – ClimateChange, Agriculture and FoodSecurity. FAO Report. 2016. 38. http://www.fao.org/publications/sofa/en/?utm_source=faohomepage&utm_medium=web&utm_campaign=featurebar (2016. október 24.).

33 Az agrárjog környezetvédelmével kapcsolatban lásd *Agrárjog* (szerk.: Vass János) ELTE ÁJK. Budapest, 1999. 145–174.

34 FERENCZI KRISTÓF et al.: *Új irányok a közösségi villamosenergia-piaci szabályozásban.* In: A magyar villamosenergia-szektor működése és szabályozása I. (szerk.: Fazekas Orsolya), Complex. Budapest, 2010. 67.

35 FERENCZI: i. m. 76.

36 KAHL, VON WOLFGANG: *Energie und Klimaschutz – Kompetenzen und Handlungsfelder der EU.* In: Schulze-Fielitz, Helmuth – Müller, Thorsten (Hrsg.): *Europäisches Klimaschutzrecht.* Nomos Verlag, Baden-Baden, 2009, 21–70.

37 FODOR LÁSZLÓ: i. m. (27. jegyzet) 248–257.

Tanulmány

védelmi szempontból. Pl. a szén-dioxid geológiai tárolása komoly földtani kockázatokkal jár, de talán még szemléletesebbek a „klímasemleges” atomenergia káros, egyelőre nem megoldott következményei (radioaktív hulladékok keletkeznek, amelyek egy jelentős részére nincs megfelelő ártalmatlanítási technológia).

Elhatárolási ismérv lehet az is, hogy a környezetjogban a leghangsúlyosabb szabályozási módszer a közigazgatási (vagy rendészeti) szabályozás, a kötelezések, tiltások, szankciók, előírások szabályrendszere.³⁸ Ez a klímajogban mérsékeltbben érvényesül, itt az ösztönzők, gazdasági szereplők magatartásának befolyásolása, az állami részvétel alacsonyabb szintje, a szemléletváltás, az új, innovatív megoldások stb. nagyobb szerepet kapnak, aminek egyik meghatározó oka a hangsúlyos gazdaságba ágyazottság.

4. Alkotmányjog

„Az alkotmányjog a szuverenitás, az állami főhatalom gyakorlását felölelő joganyag összessége”; az állami és társadalmi rendre, a kormányzati szervekre, az államszervezetre, és az alapvető jogokra vonatkozó előírások rendszere.³⁹

Az éghajlatváltozás az élethez, a környezethez, az egészséghez, a tulajdonhoz való jogot, a vállalkozás, a foglalkozás szabadságát, a biztonsághoz való jog érvényesítésének az objektív feltételeit is érinti. Ökológiai hatásai ugyanis sokszor emberéleteket veszélyeztetve vagy közvetve következnek be. Az élethez, a biztonsághoz való jog sérül akkor, amikor (pl. aszály, az erőforrások hozzáférése végett indított konfliktusok miatt) otthonukat elhagyni kényszerülő emberek tömegei indulnak útnak biztonságosabb területeket keresve lakóhelyül. A tulajdonhoz való jog sérelmét előidézik, pl. a viharkárok, tornádók, elöntött területeken a lakóingatlanok, vagyontárgyak megsemmisülése. A légtérbe kerülő káros anyagok az életminőséget, életkilátásokat rontják, a savas esők a természeti, valamint az épített környezetben okoznak károkat. Ezért a környezethez való jogot is érintik.

Ugyanakkor az épületek energetikai tanúsítása is idekapcsolható, amennyiben egy ilyen eszköz a tulajdonhoz való jogot korlátozhatja klímavédelmi szempontból, hiszen a tulajdonos csak ennek birtokában adhatja el ingatlanát. Az éghajlatvédelem joga a vállalkozás, a foglalkozás szabadsága korlátozásának oldaláról is megragadható, ugyanis a célkitűzések jegyében, pl. az ETS hatálya alá tartozó vállalkozásnak számolnia kell azzal, hogy csak korlátozottan bocsáthat ki tevékenysége során szén-dioxidot (s emiatt terméket, szolgáltatást is), ennek mértékét pedig az Európai Bizottság szabályozza, felügyeli és ellenőrzi. A gazdasági szereplőknek általában számot kell vetniük azzal, hogy a klímavédelmi célkitűzések az Unióban egyre több ágazatra kerülnek kiterjesztésre.

38 BÁNDI: i. m. (7. jegyzet) 133.

39 *Alkotmánytan I.* (szerk.: Kukorelli István) Budapest, Osiris, 2007, 33–34.

Témám szempontjából nyilvánvalóan a környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk) az az alkotmányi érték, amelyikhez a klímavédelem leginkább kapcsolható, hiszen a környezet védelmébe beleértendő a klíma védelme is. Ugyanakkor az Alaptörvény környezeti előírásai alkalmasak az energetikai kérdések becsatornázására is, amit megerősít a „természeti erőforrások megóvása” és a „jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele” fordulat is [38. cikk, P) cikk]. Mindebbe beleértendő ugyanis [a P) cikk példálózó felsorolását értelmezve] a fosszilis energiahordozókkal való észszerű gazdálkodás kívánalma.

A környezetjog kapcsán már említett példát továbbfűzve, az állam környezetvédelmi kötelezettségéből (pl. a német joggyakorlat mintájára⁴⁰) levezethető egy „környezetbarát” energiarendszer kialakítása, s ennek keretei közt akár a megújuló energiahordozókra való teljes átállás, vagy a nukleáris energiával való szakítás is, annak súlyos környezeti következményei, kockázata miatt.

Tüллépve a magyar alkotmányjogi normák körén (amelyek az energiarendszerről kifejezetten nem nyilatkoznak, csupán értelmezésük vezet, szükségszerűen, környezeti-energiajogi követelményekhez), érdekességként, s egyúttal akár az alkotmányozás, akár az értelmezés lehetséges irányát illetően is jó példákkal szolgálnak más országok. Így Ausztriában alkotmánytörvény mondja ki, hogy az atomenergia nem kívánatos⁴¹, Svájcban pedig a szövetségi alkotmány mondja ki a környezetbarát energiarendszer igényét, és az állami ösztönzés szükségességét az energiatakarékoság, valamint a megújuló energiaforrások körében.⁴²

5. Pénzügyi jog

A pénzügyi jog körébe tartozik – a legelfogadottabb elmélet szerint – az adójog, a költségvetési jog, az államadósság joga, a monopóliumok joga, az állami vállalkozások, a közszállítások, a vagyongazdálkodás pénzügyi előírásai, a szubvenciók normarendszer, valamint a gazdasági struktúraváltás szabályai és a valutajog.⁴³

A klímavédelem az önkormányzatok éghajlatvédelmi finanszírozásától kezdve, az állam piacbefolyásolási módszerein át az adójogi rendelkezésekig számtalan módon megjelenik a pénzügyi jogban és viszont. Példaként említhetőek az energiaadó és a környezetvédelmi adók. Az energiaadó az ásványolajtermékek és az energiatermékekre kivetett adó.⁴⁴ A földgázon kívül a villamos

40 Ehhez bővebben lásd FODOR: i. m. (8. jegyzet) 37–64, 81–101, 131–201.

41 FODOR LÁSZLÓ: *A megújuló energiák szabályozása Ausztriában.* In: (szerk.: Csák Csilla), Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 80. születésnapjára. megjelenés alatt, Miskolci Egyetem. Miskolc, 2017.

42 FODOR LÁSZLÓ: *A megújuló energiák támogatása Svájcban.* Jog, Állam, Politika. 2016/4. megjelenés alatt.

43 NAGY TIBOR: *A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány.* In: Pénzügyi jog I. (szerk.: Simon István) Osiris Kiadó. Budapest, 2007. 44.

44 Pénzügyi jog II. (szerk.: Simon István) Osiris, Budapest, 2007. 283–287.; Nagy Zoltán az energiaadót kifejezetten klíma-, valamint környezetvédelmi szempontból tárgyalja. Lásd NAGY ZOLTÁN: *Környezet-*

energiára és a szénre terjed ki.⁴⁵ A környezetvédelmi adók közül pedig a levegőterhelési díjat emelhetjük ki, amely bizonyos levegő-, illetve klímaterhelő anyagok (pl. kén-dioxid, nitrogén-oxidok stb.) kibocsátásához kapcsolódik.⁴⁶

A pénzügyi jog továbbá a klíma szempontjából kedvező beruházások, megoldások finanszírozása révén is kapcsolódik az éghajlat védelméhez. Tipikusan (uniós) éghajlatvédelmi eszköz a NER 300, amelynek keretében a kvótakereskedelmi rendszerből származó bevételeket allokálják klímavédelmi beruházások (megújuló energiaforrások, szén-dioxid geológiai tárolása) finanszírozására.⁴⁷

A megújuló energiák a fosszilizsekkal (kőolaj, földgáz, kőszén) szemben költség- és így versenyhátrányban vannak, ennek leküzdésére több jogintézmény ismert, pl. a kötelező átvétel vagy a zöld bizonyítvány rendszere. A kötelező átvétel egy „árvezérelt működési támogatás, ahol a zöldáram-termelők [...] a termelt villamos energiát a villamosenergia-hálózatba egy előre meghatározott áron betáplálják”. Ennek alkalmazásával egy „védett piac” jön létre, mert a zöldáram-termelőknek „nem kell versenyezniük”, sem egymással, sem a piac más szereplőivel.⁴⁸ A zöld bizonyítvány „egy mennyiségvezérelt működési támogatás”, amelyben első lépésként meghatározzák egy adott időszakra vonatkoztatva a minimális zöldáram-résarányt, amit teljesíteni kell. A villamosenergia-piac több szereplője érintett lehet és vásárolnia vagy előállítania kell (termelésre a termelő, vásárlásra a fogyasztó vagy kereskedő kötelezhető).⁴⁹ Ugyanakkor idetartozik még a megújuló villamosenergia-termelés támogatási rendszerre (METÁR), amely a megújuló villamos energia körében alkalmazott résarányának növelését lesz hivatott elősegíteni. Az ezt szabályozó törvényt a magyar Országgyűlés 2016 nyarán fogadta el.⁵⁰

5. Polgári jog és kereskedelmi jog

Ahogy a környezetjogban is megfigyelhető a közigazgatási jog dominanciája mellett a magánjog nélkülözhetetlen szerepvállalása, a klímavédelemben is jellemző az eszközeinek a jelenléte. A magánjog teljes szabályozási

körének felelevenítésétől itt eltekintve (amelybe beletartozik a szellemi alkotások joga, a dologi jog, a kötelmi jog, a felelősségi kérdések, a kereskedelmi jog stb.), csak néhány ponton mutatok rá az éghajlatvédelemmel való kapcsolatra.

A kvótakereskedelem rendszerében a kibocsátási egységeknek a felek (nemzetközi szinten államok, uniós szinten vállalatok) közötti adásvétele, a fel nem használt egységek következő évre való átvitele (ún. bankolás) például olyan klímavédelmi megoldások, amelyeknek szükséges a polgári és kereskedelmi jogi szabályozása. A klímavédelmi szabályozásban egy sor különböző tanúsítványnak, vagyoni értékű jognak (pl. zöld, fehér bizonyítványok, energiatanúsítványok) az átadása, átruházása szintén ezt igényli.

A szén-dioxid felszín alatti tárolása során bekövetkező károk esetén sajátos polgári jogi felelősségi szabályokat kell alkalmazni, az állam fokozottabb szerepvállalása mellett.

A polgári jog körébe tartozik a közérdekű tulajdonkorlátozás esete, pl. az iparigazgatásban, illetve az energetikai szektorban, amikor bizonyos tevékenységek ellátásához, az üzemeltetéshez szükséges berendezések elhelyezéséhez szolgálmi jog, vezetékjog, korlátozások, tilalmak alkalmazására van szükség.⁵¹ Ez témám szempontjából többek között a megújuló energiák térhódítása, a hálózatok fejlesztése, decentralizációja miatt is érdekes.

6. Közigazgatási jog (szakközigazgatások)

A legfontosabb talán, hogy a klímavédelem is olyan szakterület, amely nem létezhet a közigazgatás eszközrendszere (pl. a környezethasználatok engedélyezése, a nyom követési, jelentéstételi, nyilvántartási követelmények, a szankciók) nélkül (erre már korábban is utaltam). Emellett megállapítható, hogy igazgatása sajátos szervezetet igényel (pl. a kibocsátási egységek nyilvántartása körében ez az EU valamennyi tagállama esetén meg is valósul).

A közigazgatási jogon belül az ún. szakigazgatásokon keresztül is megragadható a vizsgált kérdés. A közigazgatási jog „az állam integrált szakigazgatási rendszere, [...] amelynek alapvető szerepe [...] a döntések előkészítése és a döntések végrehajtása”, magában foglalja a közigazgatás tevékenységét, feladatait, szervezetét, valamint működését szabályozó normákat.⁵²

A szakigazgatások széles köréből merítve releváns a kapcsolat az iparigazgatással (energetikai, bányászati igazgatás), a vízügyi, építési igazgatással, a területfejlesztéssel és -rendezéssel, a környezetvédelmi, a katasztrófa-

ti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében. Miskolci Egyetem. Miskolc, 2013. 128–172.

45 FEHÉR TAMÁS: *A földgázpiac működésének főbb adózási kérdései*. In: *A magyar földgázszektor működése és szabályozása I.* (szerk.: Fazekas Orsolya) Complex. Budapest, 2014. 503.

46 FEHÉR: i. m. 57–58.

47 NER 300 programme, https://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ner300/index_en.htm (2016. november 14.).

48 TÓTH TAMÁS: *A megújuló energiaforrásból termelt villamos energia ösztönzési rendszere*. In: *A magyar villamosenergia-szektor működése és szabályozása I.* (szerk.: Fazekas Orsolya) Complex. Budapest, 2010. 101–108.

49 TÓTH: i. m. 103.

50 <http://enhat.mekh.hu/index.php/2016/06/16/elfogadtak-a-metar-t/> (2016. október 27.).

51 GYURITA RITA et al.: *Az iparigazgatás*. In: *Közigazgatási jog, Fejezetek szakigazgatásaink köréből II.* kötet. (szerk.: Lapsánszky András) Complex. Budapest, 2013. 142.

52 *Magyar közigazgatási jog - Általános rész.* (szerk.: Fazekas Marianna - Ficzere Lajos) Osiris Kiadó. Budapest, 2006. 34–36.

Tanulmány

védelmi vagy a közlekedési igazgatással. Az ipari igazgatásra az előzőekben hoztam példát, a vízügyhöz a vízi ökoszisztémák és vízi környezet megőrzése, a fenntartható vízhasználat, az árvíz és az aszály hatásaira való felkészülés és annak enyhítése körében kapcsolódhatunk.⁵³ Az említett területek együttesen (halmazként), egymásra hatva illeszkednek az éghajlatvédelem jogába.

7. Nemzetközi magánjog

A nemzetközi magánjog kifejezés két értelemben használatos, tágabban nem csupán a kollíziós szabályokat foglalja magában, hanem „a nemzetközi magánjogi viszonyokat közvetlenül rendező anyagi jogi szabályokat is” értjük alatta. A szűkebb értelemben vett nemzetközi magánjog pedig – amely egyben a magyar jogtudományban napjainkban használatos – csak azokat az előírásokat rendezi e jogterületbe, „amelyek a lényeges nemzetközi elemmel rendelkező polgári jogi, családjogi és munkajogi jogviszonyokat közvetett, kollíziós módszerrel, valamely állam anyagi jogára utalva rendezik”⁵⁴. Az éghajlatvédelem specifikusságára és a klímajog gazdaságtól átszótt jellegére tekintettel, tágabb értelemben alkalmazom vizsgálati szempontként a nemzetközi magánjogot.

A nemzetközi kvótakereskedelemmel összefüggésben az államokon keresztül, de vállalkozásokhoz juttatva kerül sor a kibocsátási egységek adásvételére, elszámolására, a jogviták feloldására. E körhöz tartozik a beruházásvédelem is, pl. az ún. együttes végrehajtás, vagy a tiszta fejlesztési mechanizmus beruházásainak a körében. A kereskedelem, a piac, az egyéb politikai és gazdasági kockázati tényezők egyértelműen arra vezetnek, hogy a beruházók védelmet keresnek. Beruházásvédelmi jogi megoldások szükségesek például akkor, amikor egy iparilag fejlett államból származó tőkeerős vállalat egy szegényebb, harmadik világbeli fejlődő államba telepít⁵⁵ olyan beruházást, amelynek célja az éghajlatvédelmi kötelezettségeknek való megfelelés (pl. erdőtelepítés, naplempark létesítése, szén-dioxid geológiai tárolásának pilotprojektjei).

VI.

Az éghajlatvédelem integráltsága

A jogágakhoz való kapcsolódás értelmezhető a klímavédelmi szempontok beépítéseként, integrációjaként is az egyes életviszonyok szabályozásába. De az integrációnak lehetséges más értelmezése is. Külső integráció az, ami-

kor a környezeti (esetünkben speciálisan az éghajlati) érdek a kisebb rész, az „integrálandó szerepét” tölti be.⁵⁶ A nagyobb halmaz lehet a politika, vagy más jogterület, vagy gazdasági szempontrendszer. Az éghajlat védelmének jegyében és az ehhez rendelt jogi keretek nyújtotta lehetőségek szempontjából nemcsak arra kell választ találni, hogy van-e vagy nincs külső integráció, hanem (ha van) azt is vizsgálat tárgyává érdemes tenni, hogy az milyen mértékű. Az alacsony szint kevésbé hatékony megvalósulást biztosít, a magasabb szint pedig hatékonyabbat. Azt, hogy mennyire hatékony, pedig abból lehet leszűrni, hogy mennyiben váltja/váltotta be a hozzá fűzött reményeket; alkalmas (volt)-e a kitűzött cél elérésére. A cél lehet általában klímavédelmi, vagy specifikus, egy adott szakterület vonatkozásában.

Az is jelentős, hogy milyen közre- és visszahatások figyelhetők meg a klímavédelem és a másik (a többi) terület szabályozása között. Itt sokszor az adott jogintézmény, megoldás, szabályozási kör létrehozásának céljaiból indulhatunk ki. Ugyanis jellemzően a nem (elsődlegesen vagy) kizárólagosan emissziócsökkentési vagy adaptációs céllal létrejött jogintézményeknél kollízió esetén az éghajlatvédelem háttérbe szorul (miként a gazdasági és környezeti érdekek ütközésekor is jellemzően a gazdasági szempont kap hangsúlyosabb – esetleg kizárólagos – szerepet).

Az integráció – legáltalánosabb értelemben – az éghajlatvédelmi szempontok más (jogi, politikai) területeken való figyelembevételét jelenti. De vajon elegendő-e csupán a figyelembevétel, ami alatt azt értjük, hogy valamely döntés meghozatalakor mérlegelik a hivatkozott (jelen esetben éghajlatvédelmi) érdekeket, szempontokat? A figyelembevétel biztosan nem jelenti a klímavédelmi szempontok maximális érvényesítését (ami alighanem különböző jogok aránytalan korlátozásának tűnne), mivel a figyelembevétel jogi értelemben mérlegelést jelent, amelynek során (indokolva ugyan, de) el is vethetik azokat. Ezt a megközelítést klímavédelmi szempontból kevésnek érzem. A természettudományos megközelítés tükrében az integrációt az éghajlatvédelmi joggal összefüggésben a klímavédelmi célok, szempontok, érdekek tényleges érvényesítéseként, érvényesüléseként látom szükségesnek.

Ebből a megvilágításból az integráció ma csak részlegesnek mondható, aminek oka lehet például az *integrációs kétszintűsége*. A környezetvédelemben az integrációs folyamat elindulásakor még nem beszélhetünk éghajlatvédelmi szempontokról, ekkor még a környezeti érdekek összehangolására, a szektorális szemlélet felszámolására helyeződött a hangsúly. A második integrációs korszaknak így csak napjainkban lehetünk szemtanúi, amikor

53 GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS: *A vízügyi igazgatás*. In: Lapsánszky (szerk.): i.m. (51. jegyzet) 194–200.

54 BURIÁN LÁSZLÓ: *Nemzetközi magánjog – Általános rész*. Pázmány Press. Budapest, 2014. 44–45.

55 MÁDL FERENC – VÉKÁS LAJOS: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2012. 253–254.

56 FODOR LÁSZLÓ: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. Miskolc, Bibor Kiadó. 2000. 14.

már a (sajátos) klímavédelmi szempontokat, illetve érdekeket integráljuk a környezetvédelembe, valamint azon keresztül más ágazatokba (pl. az energiaszektorba).

Az integráció az előzőek fényében több, mint érdekek, szempontok megemlítése, figyelembevétele más politikák megalkotásakor, döntések meghozatalakor. Integrációról az éghajlatvédelemmel (éghajlatvédelmi joggal) összefüggésben csak úgy érdemes beszélni, hogy *rendszerben kezeljük és összekapcsoljuk azt a fenntarthatósággal*.⁵⁷

VII. Összegző gondolatok

Az éghajlatvédelmi jog meglehetősen fiatal, új területe a jognak, amely keresi a helyét ebben a rendszerben. Kreatív, holisztikus szemléletével, újszerű megoldásaival magának a jogrendszernek a kereteit feszegeti.

Mind a külső (más jogterületekhez, illetve jogágakhoz való viszonyában), mind a belső (az eszközök, jogintézmények egymáshoz való viszonylatában való) integráció körvonalai megfigyelhetők. Ez azonban még töredékes. A belső integráció rendszerjellegét fejez ki, az eszközök, megoldások nagy számban jelen vannak, ezek között megtalálhatóak a sikeresebb megítélésűek (pl. uniós kvótakereskedelem) és azok is, amelyek még fejlesztésre szo-

rulnak, vagy idő szükséges a határozottabb formába öntésükhöz (pl. teherelosztás).

Az is láthatóvá válik, hogy az éghajlatvédelmi jog, noha különállósága körvonalazódni látszik, mégsem önmagában álló. Számtalan módon és számtalan ponton kapcsolódik különböző jogterületekhez, ahol a klímavédelmi megoldások megtalálhatóak, célkitűzések realizálódhatnak. Ez az asszertív jelleg szükségesnek is mutatkozik a fennálló ökológiai kihívások kezeléséhez.

Ugyanakkor magának a klímavédelemnek is alkalmazkodnia kell a hagyományos jogterületekhez, amikor átveszi megoldásait, támaszkodni kíván előírásaira.

A klímavédelmi jog belső rendszere (abból adódóan, hogy kialakulóban van, s számtalan elemmel rendelkezik) az előzőek fényében akár azzal is jellemezhető lehetne, hogy kaotikus (még ha elszántan is keressük a rendszerezés vezérelveit). Mindezt az alapul fekvő ökológiai rendszer komplexitásával és az emberi életviszonyok sokszínűségével, gazdasághoz kötöttségével lehetne magyarázni. Ez azonban véleményem szerint nem helyes megközelítés, még ha strukturáltságát nehezen is mutatja ez a jogterület. A csoportosítási szempontok, az éghajlatvédelem értékei mind arra sarkallnak bennünket, hogy váltjunk nézőpontot, és másfajta szemlélettel tekintünk erre a jogterületre. Segítségül pedig a rezilienciát, az ökológiai szemléletet és a fenntarthatóság alapelvét hívhatjuk. Ezeknek megfelelően pedig *a belső és külső integrációnak együttesen, mindent áthatóan kell megvalósulnia*, és nem érhetjük be részeredményekkel. Ez a jövőben szükségképpen eredményezi majd azt, hogy csak olyan döntéseket szabad meghozni, amelyek nem sértik a környezeti érdekeket és fenntartható világot teremtenek meg.

57 BÁNDI GYULA: *A fenntartható fejlődés jogáról*. Pro Futuro. 2013/1. 12–14; 18.