

Szerkesztette:
Sziebig Orsolya Johanna
Tóth Zoltán Balázs

A klímaváltozás hatásaiból eredő kihívások

Válogatott tanulmányok a globális
éghajlatváltozás jogi, politikai, gazdasági
és társadalmi vonatkozásairól

A klímaváltozás hatásaiból eredő kihívások

Válogatott tanulmányok a globális éghajlatváltozás jogi, politikai,
gazdasági és társadalmi vonatkozásairól

A KLÍMAVÁLTOZÁS HATÁSAIBÓL EREDŐ KIHÍVÁSOK

Válogatott tanulmányok a globális éghajlatváltozás jogi,
politikai, gazdasági és társadalmi vonatkozásairól

Szerkesztette:

Sziebig Orsolya Johanna – Tóth Zoltán Balázs

Külügyi Műhely Alapítvány • Budapest • Pécs

A kiadvány a NEAE-KP-1-2021/1-000279 azonosítószámú projekt keretében valósulhatott meg
az alábbi támogatóknak köszönhetően:



**Nemzeti
Együttműködési
Alap**



MINISZTERELNÖKSÉG



BETHLEN GÁBOR
Alapkezelő Zrt.

Szerkesztők

Sziebig Orsolya Johanna
Tóth Zoltán Balázs

Szerzők (alfabetikus sorrendben)

Árvai Gergő
Bartl Bálint
Bíró Zsófia
Farkas Csamangó Erika
Frolyó Karolina
Gál Rita Ilona
Gera Anna
Kecskés Gábor
Kiss Sándor
Kozma Klementina
Marsovszki Sára Lili
Nagy Nikolett Anna
Oláh Enikő
Pánovics Attila
Sziebig Orsolya Johanna
Szolga Réka
Tóth Zoltán Balázs

Szakmai lektorok

Sziebig Orsolya Johanna
Tóth Zoltán Balázs

A tanulmányban megjelenő kéziratok lezárva: 2022. 05. 01.

Felelős kiadó

Külügyi Műhely Alapítvány

Nyomdai munkálatokért felelős vezető

Barta Ákos (Kontraszt Plusz Kft.)

Tördelő-szerkesztő

Palanca Gábor

ISBN 978-615-01-5707-8

ISBN 978-615-01-5708-5 (epub)

© Külügyi Műhely Alapítvány

© Szerzők

A mű szerzői jogilag védett, így minden jog, különösen a sokszorítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva.
A mű a Külügyi Műhely Alapítvány hozzájárulása nélkül részben sem reprodukálható.

TARTALOMJEGYZÉK

Szerkesztői előszó	7
A klímaváltozás megítélésének dimenziói	9
<i>Szjebig Orsolya Johanna – Tóth Zoltán Balázs:</i> A klímaváltozás elleni globális küzdelem dimenziói	11
<i>Pánovics Attila:</i> Potyautasok egy űrhajóban	29
A kormányközi nemzetközi szervezetek és az Európai Unió szerepvállalása a klímaváltozás elleni küzdelemben	45
<i>Bartl Bálint:</i> Az ENSZ fenntartható fejlődéssel összefüggő energia- és klímapolitikai céljainak magyarországi integrációja	47
<i>Bíró Zsófia:</i> Az európai zöld megállapodás és szakpolitikáinak hatásai	63
<i>Farkas Csamangó Erika:</i> A klímaváltozás negatív hatásai Magyarországon, cselekvési tervek	79
<i>Gál Rita Ilona:</i> A klímaváltozás formáló ereje a kulturális örökségvédelem területén, különös tekintettel az UNESCO tevékenységére	93
<i>Kecskés Gábor:</i> Szükség van-e klímavédelemmel foglalkozó ENSZ szakosított intézményre?	115
Az Amerikai Egyesült Államok klímapolitikájának változásai	127
<i>Frolyó Karolina – Oláh Enikő:</i> Az Amerikai Egyesült Államok elnökének személye, mint a környezetvédelmi kötelezettségvállalások meghatározó szereplője	129
<i>Kiss Sándor:</i> A Reagan-kormányzatok környezetpolitikái és az 1980-as évek környezetpolitikai narratívái	147
<i>Kozma Klementina:</i> Az Amerikai Egyesült Államok klímapolitikájának változásai – az ovális terem elfoglalójának befolyása a globális „főszennyező” nemzetközi vállalásaira	163
A klíma- és vízpolitika összefüggései, nemzetközi vízjogi aspektusok	175
<i>Árvai Gergő:</i> A magyar mezőgazdasági öntözés jogi problémái	177
<i>Nagy Nikolett Anna:</i> A Duna Bizottság környezetvédelemben betöltött szerepe – különös tekintettel a DANTE és GRENDÉL keretei között végzett munkára	189
<i>Szolgá Réka:</i> A vízpolitika egyes nemzetközi és uniós vonatkozásai, kitekintéssel a magyarországi adaptációra	209
A klímaváltozáshoz kötődő felelősségi és menekültjogi kérdések	229
<i>Gera Anna:</i> A klímaváltozás és a természeti katasztrófák miatt lakóhelyüket elhagyó személyek nemzetközi jogi helyzete	231
<i>Marsovszki Sára Lili – Szjebig Orsolya Johanna:</i> Az ökokidum és a klímaváltozás elleni küzdelem összefüggései	247

SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

A klímaváltozás, valamint az abból levezethető közvetlen és közvetett negatív hatások összessége a XXI. század egyik legnagyobb kihívása. A klímaváltozás, mint komplex, a Föld minden országát és lakosát érintő jelenség, a XX. század második felében kapott nagyobb figyelmet, és a tanulmánykötet lezárásának idejére kétségtelenül az egyik legfontosabb szakpolitikai kérdéssé vált. Minden figyelem és erőfeszítés ellenére – bár számos siker könyvelhető el az elmúlt évtizedekben – a klímaváltozás következtében bekövetkező negatív folyamatokat nem sikerült megállítani, sőt mi több, azok a XXI. században felgyorsulni látszanak, és belátható időn, akár két-három évtizeden belül, további romló tendencia rajzolható fel számos vonatkozásban.

Egyre több nemzetközi és nem kormányzati szervezet (NGO), egyéb intézmény, kutató és szakértő világított rá az elmúlt évtizedekben a klímaváltozás riasztó mértékére és hatásaira. És bár számos ajánlás, koncepció, vagy éppen nemzetközileg széles körben elfogadott megállapodás született a klímaváltozás negatív következményeinek tompítása érdekében, a globális szintű klímaváltozás elleni küzdelem összességében nem tekinthető elégségesnek.

A tudománynak mindig is nagy szerepe volt a klímaváltozást érintő megállapítások és összefüggések feltárásában, jóllehet politikai és gazdasági megfontolások, illetve egyéb lobbierdekkek gyakran háttérbe szorítják azok jelentőségét. Éppen ezért szükség van arra, hogy tudományos megalapozottsággal, minél több tudományterület bevonásával a terület művelői ráirányítsák a döntéshozók és a társadalom figyelmét a téma kitüntetett szerepére.

Jelen tanulmánykötet abból a megfontolásból készült el, hogy a klímaváltozással kapcsolatos tudományos diskurzushoz hozzájáruljon, olyan társadalomtudományi kutatási eredményeket és megállapításokat felsorakoztatva, amelyek segítik a klímaváltozás, mint komplex jelenség megértését akár a kutatók, akár a szélesebb publikum részére.

A fentieknek megfelelően olyan tanulmányok kerültek összeállításra a tanulmánykötetben, amelyek átfogó képet igyekeznek adni a klímaváltozás ellen fellépő globális szintű összefogásról – vagy egyes esetekben, annak hiányáról – az ENSZ, egyéb nemzetközi szervezetek és az Európai Unió klímapolitikájáról, az Egyesült Államok, mint „főszennyező” klímavédelmi intézkedéseinek fejlődési ívéről, Magyarország szerepvállalásáról, illetve számos, szintén nem elhanyagolható területről, úgy mint örökségvédelem, vízpolitika, migráció.

Bízunk benne, hogy a tanulmánykötet sokak számára hasznos kiindulási alapként, iránytűként fog szolgálni a klímaváltozással összefüggő kutatások területén. A tanulmányok kiválasztása során törekedtünk arra, hogy lehetőség szerint minél több tématerületet lefedjenek, illetve a kutatói életpálya különböző szakaszaiban mozgó szakértőknek egyenlő esélyeket biztosítsunk. Ebből következően meglátásunk szerint egy rendkívül sokrétű és tartalmas tanulmánykötet születhetett meg. Ezúton is köszönjük szerzőink munkáját.

Szintén köszönet illeti a Nemzeti Együttműködési Alap, a Miniszterelnökség, valamint a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. NEAE-KP-1-2021/1-000279 azonosítószámú támogatását, amely lehetővé tette a tanulmánykötet megjelenését.

*Szűcs Orsolya Johanna – Tóth Zoltán Balázs
szerkesztők*

A KLÍMAVÁLTOZÁS MEGÍTÉLÉSÉNEK DIMENZIÓI

A KLÍMAVÁLTOZÁS ELLENI GLOBÁLIS KÜZDELEM DIMENZIÓI

THE DIMENSIONS OF THE GLOBAL FIGHT AGAINST CLIMATE CHANGE

Absztrakt: tanulmányukban a szerzők arra vállalkoznak, hogy napjaink egyik fenyegető globális környezeti problémáját – a klímaváltozást – középpontba állítva feltérképezik annak hatásait és az államok fellépési lehetőségeit. A klímaváltozás okozta környezeti hatások széles köre már bekerült a köztudatba, például egyes természetes időjárási jelenségek (hurrikánok, aszályos időszakok, hő- és hideghullámok) intenzívebbé válása. Ugyanakkor annak kevésbé ismert eredményei a társadalom és sokáig a nemzetközi közösség figyelmét is elkerülték, így az élőhelyek megváltozása, a biodiverzitás csökkenése és a tengerszint emelkedésével egyes államok (SIDS: kis fejlődő szigetállamok) eltűnése. Jelen tanulmány keretei között összefoglalásra kerülnek a klímaváltozás ismert és kevésbé köztudott hatásai. A klímaváltozás elleni globális küzdelem életre hívta a nemzetközi közösség szoros együttműködésén alapuló cselekvési terveket és számos nemzetközi szerződést, amelyek fő célja, hogy a kibocsátáscsökkentés eszközén keresztül mérsékeljék az államok üvegházhatásúgáz-kibocsátást. A szerzők bemutatják az elfogadott jogi és környezetpolitikai eszközöket, hangsúlyozva a közös fellépés törésvonalait és a különböző határterületekben rejlő ellentmondásokat.

Kulcsszavak: klímaváltozás, klímamegállapodások, üvegházhatású gázok, kibocsátáscsökkentés

1 Sziebig Orsolya Johanna, PhD LLM, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék, adjunktus. A Külügyi Műhely c. online tudományos folyóirat rovat szerkesztője, a Nemzetközi és Uniók Környezetjogi Kutatócsoport alapítója és vezetője. 2021 októberétől a Kúria főtanácsadója. Kutatási területei: CITES-Egyezmény, biodiverzitás megőrzése, fenntartható fejlődés, ökokidum, harmadik generációs emberi jogok.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-9313-9903>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10055252>

E-mail-cím: sziebig.orsolya.johanna@szte.hu

2 Tóth Zoltán Balázs, Külügyi Műhely Alapítvány, alapító, kiadványok gondozásáért felelős ágazat vezetője, Külügyi Műhely c. online tudományos folyóirat, főszerkesztő.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-9999-2841>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10061240>

E-mail-cím: toth.zoltanbalazs@gmail.com

Abstract: In their study, the Authors undertake to map the effects and opportunities for the action of states, focusing on today's threatening global environmental problem: climate change. A wide range of ecological impacts of climate change is already gaining public awareness, such as the intensification of certain natural weather events (hurricanes, droughts, heatwaves and cold waves). At the same time, its lesser-known results have escaped the attention of society and the international community for a long time, such as habitat change, loss of biodiversity and the disappearance of some states (SIDS: small island developing states) as sea levels rise. Within the framework of the present study, the known and lesser-known effects of climate change are summarized. The global fight against climate change has given rise to action plans and several international agreements based on close cooperation among the international community, aiming to reduce greenhouse gas emissions. The Authors present the adopted legal and environmental policy instruments, highlighting the fault lines of the joint action and the contradictions inherent in the different border areas.

Keywords: climate change, climate agreements, greenhouse gases, emission reduction

BEVEZETÉS

„A jövőt építeni egyet jelent a jelen építésével.”

A jövő az utánunk következő generációké, de a jelen határozza meg, miként fognak élni. Napjainkban az emberiségnek sohasem látott globális környezeti kihívásokkal kell szembenéznie, amelyek elsősorban a nagy ipari forradalom okozta negatív hatásoknak köszönhetőek. A modern lét feltételeinek megteremtése elvezetett természetes környezetünk degradációjához. Az emberiség bár kiragadhatatlan része a környezetnek, amelyben él, azt nem tiszteli, nem fogaskerékként, hanem irányítóként tekint magára. Ugyanakkor a természet nyújtotta szolgáltatások nélkül – mint a megfelelő minőségű levegő, tiszta ivóvíz és mezőgazdasági termőterületek – nem tud létezni.

Jelen tanulmány szerzőinek elsődleges célkitűzése, hogy az olvasó elé tárják a klímaváltság legfontosabb környezeti vonatkozásait, illetve annak a társadalom számára többnyire rejtve maradt, mégis világszintű hatásait. Továbbá felvázolásra kerülnek a globális környezeti válság elleni nemzetközi összefogás eredményeképpen tett legfontosabb lépések, alapkövek. Utóbbiak – ahogy jelen tanulmány soraiból is kitűnik – elsősorban cselekvési tervek, „*soft law*” jellegű dokumentumok és nemzetközi szerződések elfogadásában realizálódnak. Ugyanakkor, különösen a nemzetközi megállapodások ratifikációs folyamatai, jól szemléltetik a politikai akarat és az egyes államok vezetésének befolyását a célkitűzések foganatosítására. A szerzők rámutatnak, hogy a globális klímaküzdelem nem mentes a törésvonalaktól, és annak dinamikáját nagyban meghatározza a nagy kibocsátó államok hajlandósága és elhivatottsága egy zöld jövő felé.

A tanulmány előzetes kiindulópontjaként szolgál az a tézis, amely szerint a globális klímaváltság megoldására tett erőfeszítéseket beárnyékolják a mindenkori politikai törekvések, pillanatnyi gazdasági érdekek. További feltevés, hogy a negatív környezeti hatások megvalósulásának üteméhez képest a nemzetközi összefogás nem elég gyors ütemű és töredezett.

Jelen tanulmány alapját a nemzetközi és magyar szakirodalmi források elemzése és a vonatkozó jogforrások, illetve cselekvési tervek bemutatása biztosítja. Továbbá a szerzők töreksenek az elérhető információk szintetizálására, a közérthetőségre – különösen a klímaváltozás hatásainak felsorolása tekintetében. Végül a saját álláspontok megjelenítése betekintést enged a tanulmány szerzőinek véleményébe. A hivatkozások sorában több esetben is utalás történik jelen klímakötetben megjelent tudományos-szakirodalmi forrásokra, szemléltetve, hogy a felsorakoztatott témakörök mögött meghúzódó kérdések önálló elemzés tárgyát képezhetik.

1. KLÍMAVÁLTOZÁS MINT GLOBÁLIS KÖRNYEZETI KIHÍVÁS – FIKCIÓ VAGY VALÓSÁG?

A nagy ipari forradalom alapjaiban változtatta meg először az európai, majd az amerikai kontinens államainak életét, később a világ országainak gazdasági, társadalmi és környezeti viszonyait. Összefoglalóan az ipari forradalom alatt az agrár- és kézműves gazdaságból az ipar és a gépgyártás által uralt gazdasággá való átalakulás folyamatát értjük, amely már az emberiség modern történelméhez kötődik. A technológiai változások újszerű munkakörülményeket és életmódot hoztak magukkal, és alapvetően átalakították a társadalmat. A folyamat Nagy-Britanniában kezdődött a XVIII. század második felében, és onnan terjedt el a világ más részein is, főként az Amerikai Egyesült Államokban.⁴ Természetesen az ipari forradalom hatásai elsősorban a termelő szektor megváltozását eredményezték, azonban ebben a korban kezdett radikálisan megváltozni az ember környezet iránt tanúsított magatartása és szemlélete. A természeti népek és a természet erőforrásaira utalt közösségek értékékként és alapvető létfeltételként tekintettek környezetükre, így azt – mai fogalmaink szerint – a fenntarthatóság elvei alapján hasznosították.⁵

Ugyanakkor az ipari forradalom hatására a nem kifejezetten indusztriális szférában is számos új fejlemény történt. Elsősorban jelentős hatással volt az agrárszektorra, különösen a mezőgazdasági fejlesztések miatt, amelyek lehetővé tették a nem mezőgazdasággal foglalkozó, nagyszámú népesség élelmiszer-ellátását, akik főként a városokba vándoroltak. Továbbá olyan gazdasági változások mentek végbe, amelyek a vagyon szélesebb körű elosztását, a földterületek hanyatlását eredményezték. A gazdagság forrása az ipari termelés és a megnövekedett nemzetközi kereskedelem lett. Elsőpró politikai és társadalmi változások mentek végbe, új politikai irányzatok és erők jelentek meg. Jelentősen átalakultak a népesség életkörülményei, amely a városok növekedését is jelentette. A dolgozók új és jellegzetes készségekre tettek szert, megváltozott viszonyuk a feladataikhoz. Így ahelyett, hogy kéziszerszámokkal dolgozó mesteremberek lettek volna, gépkészítők lettek, a gyári fegyelem alá kerültek. A későbbi környezeti problémák szempontjából a legjelentősebb a bekövetkezett pszichológiai változás: megnőtt az erőforrások felhasználásának és a természet uralásának képességébe vetett bizalom.⁶

A globális környezeti problémák elleni küzdelem központjában a nemzetközi közösség áll, hiszen erős alapokon álló összefogás nélkül elképzelhetetlen valós eredményeket elérni. A közös, de megkülönböztetett felelősség alapján az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését célzó elképzelések már a kezdeti szakaszban (1992/1997) figyelembe

4 Industrial Revolution, Britannica, 2022.

5 Sziebig, 2021. 12–13. o.

6 Industrial Revolution, Britannica, 2022.

vették, hogy az egyes államok eltérő mértékben járultak hozzá a jelenlegi helyzet létrejöttéhez.⁷ Ugyanakkor az elmúlt három évtizedben világossá vált, hogy a nagy kibocsátó országok szerepvállalását jelentős mértékben befolyásolja a politikai vezetők klímaváltozáshoz kapcsolódó attitűdje. Az előbb említett jelenség különösen beárnyékolta az Amerikai Egyesült Államok (USA) klímapolitikájának utóbbi évtizedeit.⁸ Ebben a tekintetben nagy társadalmi felelősség is terheli az államok polgárait, hogy a környezet iránt elhivatott vezetőket válasszanak országuk élére.

A klímaszkepticizmus napjainkban is jelen van, a tudományos kutatók egy része (bár igen kis arányban) továbbra is tagadja, hogy az emberi tevékenység ilyen jelentős mértékben hatással lehet a Föld klímájára, illetve megkérdőjelezi a szén-dioxid-emisszió globális klímára gyakorolt feltételezett hatását. A klímaszkeptikusok első csoportját azok képezik, akik a szakirodalom révén bonyolítanak tudományos nézeteltéréseket.⁹ Ez igen ritka, bár éppen hazánkban is tudunk rá példát hozni. Általában a cikkek közlése erőteljes válaszokat generál, reagálást a szakmai közösség részéről.¹⁰ További csoportot alkotnak, akik nem vesznek részt a vitában és nincs világos nézetük egyik irányban sem. Ebbe a kategóriába inkább olyan személyek tartoznak, akik nem érdeklődnek a tudományok vagy globális kérdések iránt. De ha például az élelmiszer- vagy energiabiztonság veszélyeztetésének vannak kitéve, ők „átfordulhatnak” akár aktivista magatartás felé is. Sokan vetik fel, hogy bolygónk klimatikus viszonyai természetes módon és ciklikusan változnak, így az éghajlattudományt összeesküvéssel, szándékos tudatlansággal vagy alkalmatlansággal társítják.¹¹ Ugyanakkor napjainkban már egyetértés mutatkozik a kutatók között az ember okozta klímaváltozás főbb tényei tekintetében. Ennek az elérésében nagy szerepe volt az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület létrehozásának és munkájának (IPCC: *Intergovernmental Panel on Climate Change*).

A Meteorológiai Világszervezet (WMO: *World Meteorological Organization*) és az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezeti Programja (UNEP: *United Nations Environment Programme*) 1988-ban hozta létre az IPCC-t azzal a céllal, hogy a kormányokat minden szinten megbízható tudományos információkkal lássa el, amelyeket felhasználhatnak az éghajlatpolitika kidolgozásához. Az IPCC jelentései a nemzetközi éghajlatváltozási tárgyalások kulcsfontosságú részét is képezik. Az IPCC olyan kormányok szervezete, amelyek az Egyesült Nemzetek Szervezetének vagy a WMO-nak tagjai. Az IPCC-nek a tanulmány elkészülte idején 195 tagja van. Az értékelő jelentések elkészítéséhez a szakértők az IPCC szerzőiként ajánlják idejüket, hogy felmérjék az évente megjelenő több ezer tudományos közleményt, és átfogó összefoglalót nyújtsanak az éghajlatváltozás mozgatórugóiról, annak hatásairól és jövőbeli kockázatairól, valamint arról, hogy az alkalmazkodás és a mérséklés hogyan segítheti elő a kockázatok csökkentését. Az IPCC-folyamat elengedhetetlen része a szakértők és kormányok által végzett nyílt és átlátható felülvizsgálat a világ minden tájáról, hogy biztosítsa az objektív és teljes értékelést, valamint, tükrözze a nézetek és szakértelem sokféleségét. Értékelései révén az IPCC azonosítja a tudományos egyetértés erősségét a különböző területeken, és jelzi, hol van szükség további kutatásra.¹²

7 Policy Brief and Proposals: Common but Shared Responsibilities.

8 Jelen kötet több tanulmánya is részletesen foglalkozik az USA klímapolitikájának történetével és annak hátterével. Lásd jelen kötetben: Frolyó – Oláh, 2022; Kiss, 2022. és Kozma, 2022.

9 Lásd bővebben a vonatkozó magyar szakirodalmat: Héjjas 2015.

10 Hetesi, 1–4. o.

11 Climate sceptic or climate denier? It's not that simple and here's why, 2019.

12 About the IPCC.

Az IPCC több évig tartó kutatási fordulóiban készíti el aktuális jelentéseit és felülvizsgálati riportjait. 2018 telén tették közzé a 1,5 °C hőmérséklet-emelkedés hatásairól szóló különleges jelentésüket.¹³ A Testület az ipari forradalmat megelőző adatokhoz képest és a jelenlegi kibocsátási értékek tükrében vizsgálta a klímaváltozás lehetséges hatásait a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása kontextusaiban. A külön jelentés azt is megmutatja, hogy a kibocsátás közelmúltbeli tendenciái és a nemzetközi ambíció mértéke eltérnek a nemzeti felajánlásokban meghatározott önkorlátozással összhangban (a Párizsi Megállapodás alapján) lévő pályától, és a globális hőmérséklet-emelkedés várhatóan jóval meghaladja majd a 2 °C-ot. Az elkövetkező években megnövekedett és sürgős hatáscsökkentési ambíció nélkül nem érhető el az üvegházhatású gázok kibocsátásának meredek csökkenése 2030-ra, és várhatóan a globális felmelegedés a következő évtizedekben meghaladja majd a 1,5 °C-ot, ami a legsérülékenyebb ökoszisztémák visszafordíthatatlan elvesztéséhez vezet, és a legsebezhetőbb emberek és társadalmak válságát eredményezheti.¹⁴

Napjainkra a becslések szerint az emberi tevékenység körülbelül 1,0 °C-os globális felmelegedést idézett elő az iparosodás előtti szinthez képest, amely 0,8 °C és 1,2 °C között változik az egyes térségekben. A globális felmelegedés várhatóan eléri a 1,5 °C-ot 2030 és 2052 között, ha a jelenlegi ütemben tovább növekszik az üvegházhatású gázok kibocsátásának szintje. (*Business as usual* – ha a kibocsátási tendenciák jelentősen nem csökkennek).¹⁵

2. A KLÍMAVÁLTOZÁS HATÁSAI

A klímaváltozás hatásai – köszönhetően a közérthető médiafelületeknek, tájékoztatásnak és figyelemfelhívó kampányoknak – már széles körű társadalmi ismertségre tettek szert. Ezzel egy időben vannak olyan következmények, amelyek nem magától értetődő, speciális következményeknek tekinthetők. Az alábbiakban a szerzők röviden összefoglalják a klímaváltozás köztudott és kevésbé ismert negatív következményeit.

2.1. A KLÍMAVÁLTOZÁS TÁRSADALMI SZINTEN KÖZTUDOTT HATÁSAI

A klímaváltozás egyik legismertebb hatásai közé tartozik az időjárási jelenségek szélsőségesse válása és a Föld hőmérsékletében bekövetkező változás. Ugyanakkor téves feltevés, hogy a klímaváltozás és a globális felmelegedés közé egyenlőséget lehet tenni, hiszen két összefüggő, de különböző kérdésről van szó.

A „*klímaváltozás*” és a „*globális felmelegedés*” gyakran felcserélhető, de eltérő jelentéssel bírnak. Hasonlóképpen az „*időjárás*” és a „*klíma*” kifejezéseket néha összekeverik, bár ezek olyan eseményekre vonatkoznak, amelyek térbeli és időbeli skálája jelentősen eltérő. Az időjárás olyan légköri viszonyokat jelent, amelyek helyileg rövid ideig – percekéntől órákig vagy napokig – fordulnak elő. A jól ismert példák közé tartozik az eső, a hó, a felhők, a szél, az áradás vagy a zivatar. Az éghajlat ezzel szemben a hőmérséklet, páratartalom és csapadékviszonyok hosszú távú regionális vagy akár globális átlagát jelenti az évszakok, évek vagy évtizedek során. A globális felmelegedés a Föld éghajlati rendszerének az iparosodás előtti időszak óta megfigyelt hosszú távú felmelegedése az emberi tevékenység, elsősorban a fosszilis tüzelőanyagok

13 IPCC, 2018.

14 IPCC, 2018. vi. o.

15 IPCC, 2018. 4. o.

égetésének következtében, ami növeli a hőt megkötő üvegházhatású gázok szintjét a Föld légkörében. A kifejezést gyakran felcserélve használják az éghajlatváltozás kifejezéssel, bár ez utóbbi mind az emberi, mind a természet által előidézett felmelegedést és annak bolygónkra gyakorolt hatásait jelenti. Leggyakrabban a Föld globális felszíni hőmérsékletének átlagos növekedéseként mérik. Az éghajlatváltozás az átlagos időjárási minták hosszú távú változása, amely meghatározza a Föld helyi, regionális és globális éghajlatát. Az éghajlati adatrekordok bizonyítékot szolgáltatnak az éghajlatváltozás kulcsfontosságú mutatóira, például a globális szárazföldi és óceáni hőmérséklet-emelkedésre; emelkedő tengerszintre; jégvesztésre a Föld sarkainál és a hegyi gleccserekben; a szélsőséges időjárási körülményekre, például hurrikánok, hőhullámok, erdőtüzek, aszályok, áradások és csapadékok gyakoriságának és súlyosságának változásaira; a felhőzet és a növénytakaró megváltozására is.¹⁶

A globális klímaváltozás következményeképpen kialakuló extrém időjárási változásokat már megfigyelték. Az általános hőmérséklet-emelkedés szinte minden szárazföldi területen a meleg napok számának növekedését, illetve a hideg/fagyos napok számának csökkenését eredményezte. A középső és magas északi szélességeken a megfigyelések a heves csapadékesemények növekedését is jelzik. Bizonyos régiókban, például Afrika és Ázsia egyes részein az aszályok gyakorisága és intenzitása nőtt az elmúlt néhány évtizedben. Ezek a változások összhangban vannak a hidrológiai ciklus általános felerősödésével. Az elkövetkező évszázad előrejelzései azt mutatják, hogy a forró és nagyon meleg napok száma tovább fog növekedni, és a hideg és nagyon hideg napok száma tovább fog csökkenni szinte az összes szárazföldi területen. Ezenkívül a rendkívüli csapadékesemények intenzitása és gyakorisága sok területen nagy valószínűséggel növekedni fog, és a szélsőséges csapadékesemények visszatérési időszaka az előrejelzések szerint csökkenni fog, ami több árvíz és földcsuszamlást eredményez.¹⁷

További ismert jelenség a tengerszint emelkedése, amely nemcsak a kis szigetállamokat, hanem európai és amerikai városok eltűnését is jelentheti. A globális átlagos tengerszint 1880 óta körülbelül 21-24 centimétert emelkedett, ennek körülbelül egyharmada mindössze az elmúlt két és fél évtizedben következett be. A vízszint emelkedése leginkább a gleccserek és jégtakarók olvadó vizének, valamint a tengervíz felmelegedés közbeni hőtágulásának köszönhető. 2020-ban a globális tengerszint átlagos tengerszintje 91,3 milliméterrel volt az 1993-as átlag felett, így ez a legmagasabb éves átlag a műholdrekordban (1993-tól napjainkig).¹⁸ Kevésbé ismert kategória az SIDS államok köre (*Small Island Developing States*, kis fejlődő szigetállamok), amelyeknek szó szerint létét fenyegeti a klímaváltozás eredményeképpen bekövetkező tengerszint-emelkedés.¹⁹

2.2. A KLÍMAVÁLTOZÁS KEVÉSBÉ ISMERT KÖRNYEZETI HATÁSAI

Az előbbiekből is kitűnik, hogy a Föld teljes felületén, bolygónk egészén komoly változásokkal és negatív hatásokkal kell számolnunk. Éppen ezért a klímaváltozás negatív következményei túlmutatnak a hőmérséklet emelkedésén és az időjárási jelenségek szélsőségesé válásán. A természetes élőhelyek adnak otthont a flórát és faunát (növény- és állatvilágot) alkotó fajok

16 Overview: Weather, Global Warming, and Climate Change.

17 Van Aalst 2006. 9. o.

18 Lindsey, 2022.

19 Bővebben lásd: Mead, 2021. 1–10. o.

millióinak. A klímaváltozás eredményeképpen számottevően csökkenhet a jó minőségű természetes élőhelyek kiterjedése, élőhely-degradáció következhet be, amely egyik fő oka a biodiverzitás²⁰ csökkenésének.

A bolygó felmelegedésével az elmúlt évtizedekben az ökoszisztémákban bekövetkezett változások egyre jobban láthatóak nemcsak a tudósok, hanem az átlagpolgárok számára is, tapasztalva, hogy kerti növényeik korábban virágoznak, vagy kevesebb a nyári estéken előbújó szentjánosbogár. Feltűnő invazív fajok elterjedése, amely bár eddig kevésbé keltette fel a nemzetközi közösség figyelmét, egyre nagyobb környezeti problémákhoz vezet.²¹ Ahogy sok tájunk és ökoszisztémánk kevésbé változatossá válnak, még sebezhetőbbek lesznek a hőmérsékleti változásokra. Ez kockáztatja azt a sok előnyt, amelyet ezek a rendszerek nyújtanak számunkra, mint például a tiszta édesvíz hozzáférhetőségét a növényzettel beültetett területekről vagy legértékesebb terményeink beporzását méhek, madarak és más élőlények által.²²

Az éghajlatváltozás és az élőhelyek elvesztése vagy sérülése kulcsfontosságú folyamatokat veszélyeztet, amelyek előmozdítják a biológiai sokféleség globális csökkenését. Mindazonáltal, keveset tudni a biológiai populációkra kifejtett szinergikus hatásokról a két folyamat mögött meghúzódó összetett okok miatt. Ha az élőhelyek elvesztése és az éghajlatváltozás együttes hatásai nagyobbak, mint az egyes fenyegetések hatásai külön-külön, a jelenlegi természetvédelmi kezelési stratégiák nem hatékonyak, hatástalanok. Nyilvánvaló, hogy a tájváltozás és az éghajlatváltozás közötti összefüggésnek a biológiai sokféleségre gyakorolt hatásai meglehetősen jelentősek lehetnek. A legtöbb fajokra vonatkozó éghajlatváltozási hatástanulmány a mérsékelt égövben gyűjtött adatokon alapul, ahol az éghajlatváltozás az előrejelzések szerint a legkifejezettebb, és ez idáig nem készült globális elemzés az éghajlatváltozás és az élőhelyek elvesztésének a biológiai környezetre és populációkra gyakorolt hatásairól. A klímaváltozás és a természetes élőhelyek eltűnése közötti összefüggések feltárása nélkülözhetetlen a hatékony fellépés kialakítása érdekében, így egyre több átfogó kutatás koncentrál erre a kérdésre.²³

A biodiverzitás csökkenését öt elsődleges, ember okozta hajtóerő okozza: az élőhelyek elvesztése, az invazív fajok elterjedése, a túlzott kizsákmányolás (extrém vadászat és halászat), a környezetszennyezés és a globális felmelegedéssel összefüggő klímaváltozás. A globális felmelegedés önmagában nem feltétlenül okozza a biológiai sokféleség csökkenését, de az éghajlati változások, amelyek egy része hirtelen és drasztikus, jelentősen módosíthatja az ökoszisztémákat és a bennük lévő fajokkal szembeni „elvárásokat”.²⁴ A természetes élőhelyek pusztítása, a biodiverzitás csökkenése és a fajkihalás tehát összefüggő jelenségek. Ahogyan erre már korábban történt utalás, a fajok fennmaradását nagyban veszélyeztetik a természetes élőhelyek eltűnése és a globális felmelegedés következtében kialakuló negatív hatások. A fajok kihalása, eltűnése alapvetően természetes jelenség az élővilágban, de az utóbbi évszázadok emberi tevékenysége azt eredményezte, hogy a természetes kihalás rátájánál sokkal nagyobb számú, évente mintegy 5-20 ezer közötti faj tűnik el. Amennyiben ez a tendencia folytatódik, az összes faj mintegy 10 százalékát fenyegeti a teljes kihalás.²⁵ A biológiai sokféleség megál-

20 Biodiverzitás alatt a fajok sokféleségét értjük, szűkebb értelemben egy faj genetikai sokszínűségét. A biológiai sokféleségről és annak fogalmáról lásd bővebben: Bajomi, 2004. 7–14. o.

21 Gombos – Sziebig, 2021. 58–65. o.

22 McElwee, 2021. 295. o.

23 Mantyka-Pringle – Martin – Rhodes, 2012. 1239–1252. o.

24 Primary Drivers of Biodiversity Loss.

25 IUCN Red List Background & History.

líthatatlannak tűnő csökkenésére mutat rá a WWF 2020-ban közzétett „*Living Planet Report*”, vagy Élő bolygó c. jelentése is, amely részletes képet fest az egyes kontinensek tekintetében a fajkihalásról és várható tendenciákról.²⁶

Az ökoszisztéma, vagyis a természetes élőhelyek, a növény- és állatfajok, mikroorganizmusok összessége számos előnyt nyújtanak, amelyeket összefoglalóan javaknak és szolgáltatásoknak, vagyis ökoszisztéma-szolgáltatásoknak nevezünk. Az ember az ökoszisztéma kiragadhatatlan részeként létezik, így a természet állapota nagyban befolyásolja az emberi élet minőségét és a jólétet is. A szolgáltatásokat négy csoportba sorolhatjuk. Az ellátó szolgáltatások a legalapvetőbb létfeltételeket biztosítják, például az élelmiszert, vizet, fát és élelmi rostot. A szabályozó szolgáltatások irányítják az éghajlatot és a csapadékmennyiséget, a vízmennyiséget, a hulladékképződést, valamint a betegségek terjedését. Az úgynevezett kulturális szolgáltatásnak tekinthető az emberek lelki egészségéhez nagyban hozzájáruló természeti szépség, ihlet és béke, amelyet a természeti környezet biztosít számunkra. Végül a támogató szolgáltatások magukban foglalják a növekedésnek, mezőgazdasági művelésnek és növénytermesztésnek alapot biztosító talajképződést, fotoszintézist, valamint a tápanyagok körforgását.²⁷ A klímaváltozás okozta negatív hatások befolyásolják az ökoszisztéma-szolgáltatásokat is, gyakorlatilag az emberi létfeltételekben történik alapvető változás.²⁸

A kevésbé ismert klímahatások közé sorolható a lakóhelyüket elhagyó személyek köre, akik többek között az élelmiszer- vagy vízhiány, aszályos időszakok, illetve az állattenyésztés vagy mezőgazdasági termelés ellehetetlenülése miatt kényszerülnek eredeti lakóhelyükről vándorolni. A nemzetközi menekültjogi szabályozás és annak klasszikus egyezményi rendszere alapján jelenleg nem határozható meg egyértelműen az ilyen körülmények között vándorló személyek helyzete. Ennek egyik oka, hogy a klíma menekültek sokszor saját országukon belül, és nem államok között keresnek új lakóhelyet.²⁹

3. A KLÍMAVÁLTOZÁS ELLENI GLOBÁLIS KÜZDELEM DIMENZIÓI

3.1. A KLÍMAVÁLTOZÁS NEGATÍV HATÁSAINAK MÉRSEKLÉSÉRE TETT GLOBÁLIS SZINTŰ ERŐFESZÍTÉSEK FEJLŐDÉSI ÍVE

A bipoláris világrend utolsó két évtizededében számos úttörő kezdeményezés látott napvilágot, amelyek környezetpolitikai és klímavédelmi célkitűzéseket fogalmaztak meg. Ezek közül említhetők meg a teljesség igénye nélkül olyan kiemelkedő mérföldkövek, mint az 1972-es ENSZ-konferencia az emberi környezetről (*UN Conference on the Human Environment*), az 1979-es első éghajlati világkonferencia (*World Climate Conference*) az 1985-ban elfogadott bécsi egyezmény az ózonréteg védelméről (*UN Vienna Convention on the Protection of the Ozone Layer*), a szintén 1985-ben megrendezésre kerülő Villach konferencia, az 1988-as torontói konferencia (*Toronto Conference*). Az intézményesedés szintén lendületet vett, amely eredményeképpen 1972-ben megalakult az ENSZ Környezeti Programja (*UN Environment Programme*), míg 1988-ban az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (*Intergovernmental Panel on Climate Change*).

²⁶ Living Planet Report, 2020. 1–83. o.

²⁷ Ökoszisztémák javai és szolgáltatásai. 2. o.

²⁸ Bővebben lásd: Locatelli, 2016.

²⁹ A kérdésről bővebben lásd jelen tanulmánykötetben: Gera, 2022.

A bipoláris világrend megszűnésével, illetve a Szovjetunió felbomlásával új világrend vette kezdetét az 1990-es években, és jelentősen átalakult az államok közötti együttműködés dinamikája is. Mindezen változások természetesen hatással voltak a globális környezetpolitika fejlesztésére is, hiszen korábbi, sok esetben áthatolhatatlannak tűnő gátak kerültek felszámolásra az együttműködés útjából. Az államok közötti, környezetpolitikával kapcsolatos munka felgyorsult, köszönhetően az előbbieken leírtaknak, illetve a klímaváltozás mindinkább tetten érhető negatív hatásai begyűrűzésének.

Az 1990-es években tehát folytatódott és mélyült az államok, nemzetközi szervezetek, valamint befolyásos nonprofit szervezetek (*non-governmental organization*) önálló tevékenysége, illetve azok közötti együttműködés mértéke. A soron következő mérőföldkő egyértelműen az 1992. június 3–14. között megrendezésre kerülő ENSZ Környezet és Fejlődés Konferencia (*UN Conference on Environment and Development*) a braziliai Rio de Janeiróban.³⁰ A riói konferenciaként (*Rio Conference*), vagy Föld Csúcstalálkozóként (*Earth Summit*) is ismeretes eseményre az első Emberi Környezet Konferencia (*Human Environment Conference*) 20. évfordulóján került sor, így szimbolikus jelentősége is van az időpontnak. Az 1992-es esemény eredményeképpen számos elhatározás született, milyen irányba kívánják a részes felek továbbvinni a globális környezetpolitikával kapcsolatos cselekvést. A Konferenciának köszönhetően megszületett:

- a riói nyilatkozat (*Rio Declaration*);
- a feladatok a XXI. századra (Agenda 21);
- az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (*UN Framework Convention on Climate Change*);
- a Biológiai Sokféleség Egyezmény (*Convention on Biological Diversity*);
- a Fenntartható Fejlődés Bizottság (*Commission on Sustainable Development*);
- az elszivatogadás elleni küzdelemről szóló egyezmény (*UN Convention to Combat Desertification*); valamint
- a Nyilatkozat az erdőkre vonatkozó elvekről (*Statement on Forest Principles*).³¹

Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez kapcsolódó, 1997. december 11-én elfogadásra került Kiotói Jegyzőkönyv emlithető meg a következő jelentős mérőföldkőnek, amely a hosszadalmas ratifikációs folyamatnak köszönhetően mindössze 2005-ben lépett hatályba. Bár a Jegyzőkönyv számos, előremutató vállalást megfogalmazott, mégsem tekinthető igazi sikertörténetnek, hiszen az Egyesült Államok, India és Brazília nem csatlakozott hozzá, míg Japán, Kanada, Oroszország és Új-Zéland időközben kivonult belőle – azaz számos olyan ország nem tekinti magára nézve kötelezőnek, amely jelentősen hozzájárul a globális károsanyag-kibocsátáshoz.³² Továbbá a Jegyzőkönyv az államok kompromisszumának köszönhetően úgy került megszövegezésre és kialakításra, hogy kikapukat hagyott a részes államoknak, és paradox módon a kitűzött célok teljesítése helyett még a kibocsátás növelése is előfordulhatott.³³

30 A Konferencia megszervezéséről, illetve annak időpontjáról az ENSZ-közügyűlés 1988. évi 43/196. sz., illetve 1989. évi 44/228. sz. határozatával döntött. Forrás: Botos – Bulla – Csorba – Faragó – Gyebnár – Kiss – Láng – Nathon – Nechay – Poós – Rott – Tőkés – Vásárhelyi, 1992. 9. o.

31 Botos – Bulla – Csorba – Faragó – Gyebnár – Kiss – Láng – Nathon – Nechay – Poós – Rott – Tőkés – Vásárhelyi, 1992. 31 o.; United Nations Conference on Environment and Development, 1992.

32 Miért nem tud megmenteni minket a kiotói egyezmény a klímakatasztrófától?, 2019.

33 A témáról bővebben lásd: Faragó – Foltányi – Pálvolgyi – Poós, 1998.

A Kiotó Jegyzőkönyvben rögzített vállalások realizálása végett hívták össze 2000 decemberében a hágai klímakonferenciát (*Hague Climate Change Conference*), amely kudarcát mi sem jelzi jobban, minthogy az akkori ENSZ-főtitkár, Kofi Annan külön sajtóközleményben fejezte ki csalódottságát az esemény kimenetelével kapcsolatban.³⁴ A hágai konferencia tulajdonképpen újra rámutatott a Kiotói Jegyzőkönyvben részes felek közötti – sokszor feloldhatatlan – véleménykülönbségekre, illetve szintén keserű tanulságként könyvelhető el a tudományos kutatási eredmények háttérbe szorulása a politikai logika javára.³⁵

A soron következő csúcstalálkozóra 2005. november 28. és december 9. között Mont-realban került sor – ennek jelentősége, hogy a hatályba lépett Kiotói Jegyzőkönyv 2012 utáni meghosszabbításáról, valamint nagyobb emissziócsökkentési célokról is megállapodtak.³⁶

A részes felek 2007-ben döntöttek arról – tekintettel arra, miszerint a Kiotói Jegyzőkönyv kidolgozása is két évet vett igénybe –, hogy egy új megállapodás kidolgozása vált időszerrűvé. Erre két fő okból volt szükség: egyfelől a Kiotói Jegyzőkönyv a 2008 és 2012-es időszakra fogalmazott meg célkitűzéseket, és gondolni kellett a klímavédelmi intézkedések kontinuitásának fenntartására; másfelől számos olyan kutatási eredmény látott napvilágot, amely mind jobban rámutatott a radikálisabb és átfogóbb klímavédelmi intézkedések meghozatalának szükségességére.³⁷ Ezen kétéves munka eredménye csúcsosodott ki a 2009 decemberében megrendezésre kerülő koppenhágai konferencián. A konferencia fontosságát mutatja, hogy mintegy 115 ország képviseltette magát magas beosztású politikai vezetőkkel, illetve több mint 40.000 szakértőt, újságírókat stb. akkreditáltak az eseményre.³⁸ Bármennyire is sok időt és energiát fordítottak a klímavédelmi kérdések kidolgozására és megvitatására – elsősorban amerikai és kínai fenntartásokra – olyan Koppenhágai Megegyezés (*Copenhagen Accord*) született, amely sokak számára csalódást jelentett, és nem hozta meg azt az átfogó intézkedéscsomagot, ami a klímavédelmi célok eléréséhez szükséges lett volna. A Megegyezésben részes felek 2015-ös évet jelölték ki arra, hogy áttekintsék, mennyiben sikerült teljesíteni az abban leírt célkitűzéseket.³⁹

2009-ben döntött az ENSZ-kögyűlés a 64/236 of 24 sz. határozatával arról, hogy 2012-ben a legmagasabb szinten kívánnak konferenciát összehívni a fenntartható fejlődés témakörében. Ennek megfelelően 2012. június 20–22. között megrendezésre került az ENSZ Fenntartható Fejlődés Konferencia (*UN Conference on Sustainable Development*) – vagy más elnevezéssel Rio+20 – amelyen egy világos politikai nyilatkozaton túlmenően (*Future We Want*) döntés született az úgynevezett fenntartható fejlesztési célok (*Sustainable Development Goals*) kidolgozásáról – felváltva a megvalósítást tekintve kevésbé sikeres millenniumi fejlesztési célokat (*Millennium Development Goals*) – amely klímavédelem vonatkozásában is számos elérendő célt fogalmazott meg.⁴⁰

Az IPCC 2013-ban publikálta ötödik értékelő jelentését, amely sorra vette a klímaváltozás legfontosabb sarokpontjait, és az abban felsorolt, fizikai tudományos eredményekre alapozó dokumentum meglehetősen kijózanító képet fest a globális szinten végbemenő negatív változásokról.⁴¹

34 Press Release SG/SM/7645, 2000.

35 Grubb – Yamin, 2001.

36 A Konferencián meghozott döntések összefoglalásáról bővebben lásd: Institute for Global Environmental Strategies (IGES), 2006.

37 Faragó, 2021., Schiermeier, 2012.

38 The Copenhagen Accord, 2009.

39 Copenhagen Accord, 2009. 12. pont

40 United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20; Future We Want – Outcome Document

41 Bővebben lásd: Climate Change 2013, 2013.

A soron következő kiemelendő mérföldkövet a fentieknek megfelelően több tényező készítette elő. Egyfelől nyilvánvalóbbá váltak a klímaváltozás negatív hatásai, másfelől a Kiotói Jegyzőkönyv folytatásában, illetve a fejlett országok 2020-ig tartó egyoldalú vállalások elégtelennek bizonyultak – úgy, hogy nagyobb kibocsátó országok nem voltak hajlandók ezen vállalások megtételére –, harmadrészt a Koppenhágai Megegyezés alapot teremtett egy újabb esetleges nemzetközi megállapodáshoz.⁴²

Bármennyire is nyilvánvalónak tekinthető egy új, klímaváltozással kapcsolatos egyezmény megszületése, a hosszas előkészítési szakasz még 2015. év folyamán is javában zajlott, ami időnként megkérdőjelezte az egyezmény tető alá hozását.⁴³ Végül 2015. december 12-én született meg a döntés a Párizsi Megállapodásról (*Paris Agreement*), amely kevesebb mint egy év alatt lépett hatályba, azaz 2016. november 4-én.⁴⁴ A Párizsi Megállapodás előrelépést jelentett, mivel jogilag kötelező erejű nemzetközi szerződésként a fejlett és fejlődő országok számára egyaránt kötelezettségeket ír elő – jöllehet a vállalt kibocsátás-csökkentés továbbra is elmaradt attól a szinttől, ami a hatékonyabb klímavédelemhez lett volna szükséges.⁴⁵ Szintén előremutató rendelkezése volt a Megállapodásnak az a kitétel, hogy azt ötévente szükséges felülvizsgálni, és annak keretén belül a korábbi vállaláshoz képest ambiciózusabb célokat szükséges kijelölni.

Összegezve a globális klímavédelmi intézkedések több évtizedes fejlődési ívét, megállapítható, hogy a döntések meglehetősen lassan, a részes államok közötti konfliktusokkal terhelt, illetve a hatékony bolygóvédelemhez mértén elégtelen minőségben és mennyiségben rajzolhatók fel. Bár a 2009-et követő időszakban több előremutató kezdeményezés látott napvilágot – Fenntartható Fejlődési Célok, Párizs Megállapodás –, továbbra is olyan célok kerülnek meghatározásra, amelyek nem elegendők a bolygó klímájában végbemenő negatív folyamatok megfékezésére, vagy legalább lelassítására.

3.2. AZ EURÓPAI UNIÓ SZEREPVÁLLALÁSA

Az európai integrációban elsőként az energiapolitikához kapcsolódóan jelentek meg olyan célkitűzések, amelyek környezetvédelmi/környezetpolitikai elemeket is tartalmaztak.⁴⁶ Az 1990-es évektől kezdődően – amikor az Európai Unió megjelenésével az integrációs folyamatok újabb szakaszáról lehet beszélni – a korábbi évtizedekhez képest aktívabban megjelentek a környezet védelmét előmozdító intézkedések, célkitűzések, amelyek a tanulmány lezárásakor immáron három évtizedes időszak alatt folyamatosan bővültek és fejlődtek. Az Európai Unió környezetpolitikával kapcsolatos fokozott érdeklődése nem választható el a globális szintén is megjelenő kezdeményezésekkel, megállapodásokkal, amelyekről részletesebben a 3.1. alfejezet tartalmaz információkat. Igaz, kiegészítést érdemel, hogy az Európai Unió számos olyan fejlett országot tömörít, ahol a klímavédelem hangsúlyosabb szakpolitikai kérdés – mint például számos fejlődő országban – ennél fogva több esetben nemcsak a globális minimumok teljesítése, hanem előremutató, progresszív intézkedések is az eszköztárába tartoznak a téma tekintetében. Mindez annak is köszönhető, hogy a több évtizedre visszanyúló multilaterális együttműködés egy olyan közösséget alakított ki, amelyben egyes szakpolitikai kérdéseket – jelen esetben

42 Faragó, 2016.

43 Faragó, 2016.

44 The Paris Agreement

45 Másfél fok, 2020.

46 Palinkas, 1998.

a klímavédelmi intézkedéseket – hatékonyabban, koordináltabban tudják megvitatni és azokra javaslatokat kidolgozni, mint globális szinten az egymástól politikailag, gazdaságilag, kulturálisan nagyon különböző országok. Ennek egyik sarokköve például az Európai Unióról szóló szerződés 191., valamint kiegészítő jelleggel a 192. és 193. cikkei, amelyek rendelkezéseket tartalmaznak az Európai Unió környezetpolitikai törekvéseivel kapcsolatosan.⁴⁷

Az Európai Unió esetében – akárcsak globális szinten – a 2010-es évek első felében kezdődött el egy olyan folyamat, amely a korábbi évtizedekkel összevetésben sokkal aktívabbnak mondható a klímavédelmi intézkedések vonatkozásában.

2014-ben megszületett a klíma- és energiapolitikai célokat 2030-ig kijelölő EUCO 169/14 sz. Európai Tanács-következtetések, amely számos jelentős célszámot fogalmazott meg.⁴⁸ Ez a dokumentum adott iránymutatást 2015-ben az Európai Unió tervezett nemzeti hozzájárulás tekintetében a párizsi konferenciára történő felkészülés során.

A Párizsi Megállapodás elfogadását követően, mindössze néhány nappal később az Európai Tanács az EUCO 28/15. sz. következtetésekben egy „előrelátó éghajlat-politikát folytató energiainió” koncepciójának megvizsgálásáról döntött.⁴⁹ Alkalmazkodva a Párizsi Megállapodás által kijelölt úthoz, 2016-ban az Európai Tanács 6061/16. sz. következtetése keretében rendelkezett a klímadiplomáciai cselekvési tervről, amely célja a Megállapodás megvalósításának előmozdítása.⁵⁰ Ezt követően 2016. április 21-én a Tanács soros elnöke, valamint az Európai Bizottság alelnöke aláírta az Európai Unió nevében a Párizsi Megállapodást, amely ratifikálásáról október 4-én született döntés.⁵¹ A 2009-es Koppenhágai Megegyezés, valamint a 2015-ös Párizsi Megállapodás megerősítése nyomán az iparosodott országok vállalták, hogy évente 100 milliárd USD/év összegben járulnak hozzá a fejlődő országok klímacéljainak eléréséhez, amely összeg 2025-ben felülvizsgálatra kerül majd – az Európai Unió a 2017-es költségvetésében csaknem az összeg egyötödével szállt be a közös célkitűzésbe.^{52, 53}

2017-ben – építkezve a 2016-ban elfogadott Európai Unió Globális Stratégiájára (*European Union Global Strategy*) – 6981/17. sz. Európai Tanács következtetések formájában döntés született a klíma- és energiadiplomácia irányvonalairól.⁵⁴ Továbbá ugyanebben az évben az Európai Unió tovább emelte a 100 milliárd USD/év hozzájárulását.⁵⁵

2018-ban – a szokásos év eleji Európai Tanács következtetések formájában – ismételten megerősítésre került, hogy az Európai Unió a klímaváltozás elleni globális küzdelemben vezető szereplő kíván lenni. Kiemelendő ebben az évben az Európai Bizottság által elfogadott Tiszta bolygót mindenkinek c. közleménye, amelyben áttekintésre kerülnek azok a beavatkozási pontok, amelyek mentén az Európai Unió továbbhaladhat. Ennek apropóján

47 Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012.

48 Európai Tanács, 2014.

49 Európai Tanács, 2015.

50 Európai Tanács, 2016.

51 Press release, 2016.

52 Press release, 2016b.

53 Érdemes megemlíteni, hogy a 100 milliárd USD/év célkitűzés a tanulmány lezárásáig nem realizálódott, mivel sem a mechanizmus, sem a részes államokra eső befizetendő összeg mértéke nem került meghatározásra. Az eddigi kimutatásokból látható, hogy a világ legerősebb országai nem járulnak hozzá szerepükkel és gazdasági erejükkel arányosan a közös kasszához, amelyre jó példa az Egyesült Államok: ameddig a kívánatos arány esetében a 40–47 százalék lenne, addig a valóságban jóval 10 százalék alatt van a befizetés mértéke. Forrás: Timperley, 2021.

54 Európai Tanács, 2017.

55 Sajtóközlemény, 2017.

uniós vezetők felkérték az Európai Tanácsot az általános irány és politikai prioritások kidolgozására, természetesen, tekintettel a Párizsi Megállapodás 2020-ig szóló vállalásaival.⁵⁶

Az Európai Unió esetében a következő fontos mérföldkő 2019. december 11., amikor az Európai Bizottság előterjesztette az Európai zöld megállapodás (*European Green Deal*) elnevezésű intézkedéscsomagot, amely több évtizedes távlatban gondolkodik előre, adott ütemterv szerint.⁵⁷ Az intézkedéscsomag átfogóan gondolkodik a klímavédelemről, annak ismertetése egy önálló tanulmányt is felölelne, így a szerzőknek nem célja annak részletes ismertetése, mindössze a főbb vállalások és célkitűzések felsorolása. Ezek közé tartozik:

- a 2050-es céldátumig az Európai Unió klímasemlegességének megteremtése;
- az európai éghajlat-változási rendelet;⁵⁸
 - az Európai Unió 2030-ig vállalt éghajlatvédelmi törekvéseinek fokozása (többek között az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának visszafogásával kapcsolatos vállalás növelése);⁵⁹
 - a fenntartható beruházási terv megalkotása;⁶⁰
 - az európai éghajlati paktum;⁶¹
 - a Méltányos Átállást Támogató Alap létrehozását;⁶²
 - energiapolitikai intézkedéseket; valamint
 - éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással összefüggő új stratégia megalkotása.⁶³

Ezt követően születtek meg az Európai Tanács 2019-i következtetései, amelyekben olyan, a tanulmány lezárásakor folyamatában lévő folyamatokról döntöttek, mint többek között:

- a Párizsi Megállapodásokkal összhangban az Európai Unió klímasemlegességének megteremtése 2050-ig;
- az európai zöld megállapodásról (*European Green Deal*) szóló bizottsági közlemény nyugtázása;
- a soron következő (2021–2027-es) többéves pénzügyi keret klímaváltozás elleni fellépésében betöltött szerepe; valamint a
- Méltányos Átállást Támogató Mechanizmus.⁶⁴

A 2020-as év, valamint – a tanulmány lezárásáig – az azt követő két év a korábbi évekhez képest radikálisan megváltoztatta az Európai Unió mozgásterét és cselekvési eszköztárát, köszönhetően a 2020-ban elmélyülő COVID–19 pandémiának (globális válság), majd 2022-ben az orosz–ukrán konfliktusnak (regionális válság). Ezen két, időben egymásba érő válságokkal szűkebb mozgáshelyzetet teremtettek minden nemzetközi szereplők, így az Európai Unió esetében is. Bár a fókusz inkább a gazdaságpolitikai kérdések körül zajlott a COVID–19

56 Európai Tanács, 2018.

57 Európai zöld megállapodás, 2019.

58 Az Európai Parlament és a Tanács rendelete, 2020.

59 Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról, 2020.

60 A Fenntartható Európa Beruházási Terv, 2020.

61 European Climate Pact, 2020.

62 Tájékoztató, 2020.

63 Az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodásra vonatkozó új uniós stratégia, 2021.

64 Európai Tanács, 2019.

pandémia első évében, a klímaváltozás elleni küzdelem sem került le teljes mértékben a politikai napirendről. Az Európai Tanács 2020. decemberi ülésén határoztak a kötelező uniós cél jóváhagyásáról, amely értelmében 2030-ra az 1990-es évhez képest 55 százalékos csökkenést szükséges elérni az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásában.⁶⁵ A 2020-as évben az Európai Unió továbbá több fórumon is hangsúlyozta a 100 milliárd USD/év célösszeg elérését, mivel az – a COVID-19 pandémia gazdasági hatásai miatt sem realizálódott.

A 2022-es orosz–ukrán konfliktus ugyanakkor – kiváltképpen az Európai Unió részéről meghozott gazdasági szankciók következtében – a tanulmány lezárásakor még előre nem látható változásokat hozhat az integráció klíma- és energiapolitikáját illetően. Ahogy a fegyveres konfliktus következtében az Európai Unió tagországai körében van egy erős politikai akarat az orosz fosszilis energiahordozók leválásáról, úgy a folyamat kedvezhet a fenntartható energia mélyebb kiaknázásának, de ugyanúgy vezethet az atomenergia reneszánszához, vagy éppen – nem feltétlenül az európai kontinenshez köthetően – sokkal környezetszennyezőbb technológiával kinyerhető energiahordozók felértékelődéséhez.

KONKLÚZIÓ – KITEKINTÉS A GLOBÁLIS KLÍMAVÉDELMI POLITIKA HÁTRÁLTATÓ TÉNYEZŐIRE

A globális klímavédelmi politika több évtizedre nyúlik vissza, annak begyűrűzése a *mainstream* nemzetközi és egyes hazai politikákba egy lassú, még a tanulmány lezárásakor is aktív folyamat. A bipoláris világrend felbomlásával párhuzamosan a nemzetközi fórumokon történő együttműködés dinamikája ugyan megváltozott, ám így is évtizedes távlatokban mérhető az együttműködésből fakadó (rész)sikerek megvalósulása. Mindez számos okra vezethető vissza – a teljesség igénye nélkül – úgy mint gazdaságpolitikai érdekek, a klímaváltozás negatív hatásainak és az emberi tevékenység közötti kapcsolat (intenzitásának) megkérdőjelezése, válsághelyzetek, amelyek elterelik a figyelmet a témáról, vagy az adott ország politikai vezetésének és/vagy társadalmának széles körű érdektelensége (utóbbi származhat a megfelelő információk hiányából, a klímaváltozás negatív hatásai alól mentesülés vélelmének vagy más okoknak).

A klímaváltozás globális jelenség, amelyre leghatékonyabban globális szinten lehet válaszolni, mégis, a hatékony válasz mind ez idáig elmaradt, hiszen a negatív folyamatokat nem sikerült megállítani, sőt mi több, egyre több extrém jelenségnek lehettünk szemtanúi az elmúlt évtizedekben. Az ENSZ és az azokhoz kapcsolódó intézmények önmagukban kevésnek bizonyulnak, amennyiben a tagállamok közötti konszenzus hiányzik az egységes cselekvésre. Bár a fejlett államok közül számos pozitív példát láthatunk a klímaváltozás negatív hatásainak tompítására – lásd az Európai Unió törekvéseit – ugyanakkor például az Egyesült Államok felemás és sokszor elmaradó szerepvállalása hatalmas hiátus. Társadalmi szinten ugyanakkor egyre fontosabb kérdés, amit jól mutatnak az alulról építkező kezdeményezések, jóllehet – a demokrata és republikánus tábor – a törésvonal mentén hatalmas különbségek vannak, amely vélekedéseket a politikai elitnek becsatornáznak az országos szintű politizálásba, ezáltal a klímakérdés egy székértáborok közti újabb egyet nem értés terepe.⁶⁶

65 Európai Tanács, 2020.

66 Heath, 2022., Kamarck, 2019.

Sok esetben még nagyobb vélemény- és érdekkülönbségeket lehet tapasztalni fejlett és fejlődő országok között. Ennél a pontnál megannyi aspektust be lehet vonni az elemzésbe, ugyanakkor van egy olyan pont, ami évszázadoktól és globális struktúráktól függetlenül állandó, ez pedig a hatalmi vetélkedés. Ameddig a XX. század második fele az Egyesült Államok és a Szovjetunió rivalizálásával telt, addig a XX. század végén és a XXI. század folyamán multipoláris nemzetközi rendszer alakult ki, ugyanakkor egy-egy aktor kellőképpen meg tudott erősödni ahhoz, hogy a bipoláris világrend nagyhatalmi versengését bizonyos szempontból visszahozza – lásd az Egyesült Államok és Kína vetélkedése.⁶⁷ Bár az események végkimenetelét a tanulmány lezárásakor még nem lehet látni, de ugyanígy negatív hatása lehet a klímavédelmi együttműködésre az orosz–ukrán konfliktusnak, amely kapcsán Oroszország és a fejlett nyugati országok (a NATO és az Európai Unió, mint két hatalmi tömb) áll egymással szemben.

Visszatérve jelen tanulmány bevezető gondolataiban megfogalmazottakra, bizonyítást nyert, hogy a klímátörékvéseknek sokszor gátat szabnak az államok egyéni gazdasági érdekei, és emiatt a negatív hatások egyre fokozottabban érvényesülnek. Csak remélni lehet, hogy a jövőben a nemzetközi közösség képes lesz túllépni az individuális érdekeken, és új globális attitűd alakul ki a zöld jövő építése érdekében.

67 Kampfner, 2021.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Fenntartható Európa Beruházási Terv – Az európai zöld megállapodáshoz kapcsolódó beruházási terv (2020). Európai Bizottság, COM(2020) 21 final, Brüsszel, 2020. 01. 14.
- Az Európai Parlament és a Tanács rendelete (2020). Európai Bizottság, COM(2020) 80 final, Brüsszel, 2020. 03. 04.
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012). Hivatalos Lap C 326, 26/10/2012 o. 0001–0390
- Az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodásra vonatkozó új uniós stratégia (2021). Európai Bizottság, COM(2021) 82 final, Brüsszel, 2021. 02. 24.
- About the IPCC (2022). Letöltés helye: <https://www.ipcc.ch/about/> (Letöltve: 2022. 04. 30.)
- Bajomi Bálint (2004). A biológiai sokféleség és jelentősége. Kovász, vol. 8. no. 1–4. 7–14.
- Botos B.; Bulla M.; Csorba A.; Faragó T.; Gyebnár I.; Kiss R.; Láng I.; Nathon I.; Nechay G.; Poós M.; Rott N.; Tóks I.; Vásárhelyi J. (1992). Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet- és Fejlődés Konferenciája: tények és adatok. Letöltés helye: http://real.mtak.hu/65984/1/1992Rioi_konferencia_1992_u.pdf (Letöltve: 2022. 04. 28.)
- Climate Change 2013 (2013). Letöltés helye: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/> (Letöltve: 2022. 05. 01.)
- Climate sceptic or climate denier? It's not that simple and here's why (2019. 06. 04.). Letöltés helye: <https://theconversation.com/climate-sceptic-or-climate-denier-its-not-that-simple-and-heres-why-117913> (Letöltve: 2022. 04. 30.)
- Copenhagen Accord (2009). Letöltés helye: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf> (Letöltve: 2022. 05. 01.)
- EU: Az ökoszisztémák javai és szolgáltatásai (2012). Letöltés helye: https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/Eco-systems%20goods%20and%20Services/Ecosystem_HU.pdf pp. 1-4.
- Európai Tanács (2014). Letöltés helye: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/en/pdf> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- Európai Tanács (2015). Letöltés helye: https://www.consilium.europa.eu/media/21656/201512-euco-conclusions_hu.pdf (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- Európai Tanács (2016). Letöltés helye: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6061-2016-INIT/en/pdf> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- Európai Tanács (2017). Letöltés helye: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6981-2017-INIT/en/pdf> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- Európai Tanács (2018). Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2018/12/13-14/> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- Európai Tanács (2019). Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2019/12/12-13/> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- Európai Tanács (2020). Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2020/12/10-11/> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- Európai zöld megállapodás (2019). Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM:2019:640:FIN> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- European Climate Pact (2020). Letöltés helye: <https://europa.eu/climate-pact/system/files/2020-12/20201209%20European%20Climate%20Pact%20Communication.pdf> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- Faragó T. (2010). Koppenhágai klímakonferencia: remény és valóság „Ma és holnap”. Letöltés helye: https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/30409/FaragoT2010_Koppenhaga_Klimacsucs_u.pdf (Letöltve: 2022. 04. 29.)
- Faragó T. (2016). A párizsi klímátárgyalások eredményei. Letöltés helye: http://real.mtak.hu/62026/1/Parizs_Megallapodas_M_E_u.pdf (Letöltve: 2022. 05. 01.)
- Faragó T.; Foltányi Zs.; Pálvolgyi T.; Poós M. (1998). Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése: Kiotói Jegyzőkönyv az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez és a hazai feladatok. Letöltés helye: http://real.mtak.hu/65839/1/Kiotoi_Jegyzokonyv.pdf (Letöltve: 2022. 04. 28.)
- Future We Want – Outcome Document. Letöltés helye: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1298> (Letöltve: 2022. 05. 02.)

- Grubb, Michael – Yamin, Farhana (2001). Climatic Collapse at The Hague: What Happened, Why, and Where do We Go from Here? *International Affairs*, Vol. 77. No. 2. Letöltés helye: <https://www.jstor.org/stable/3025540> (Letöltve: 2022. 04. 18.)
- Heath, Ryan (2022). The world is on fire and our leaders are failing, poll finds, Politico. Letöltés helye: <https://www.politico.com/news/2022/02/08/citizens-politicians-combat-climate-change-00004590> (Letöltve: 2022. 05. 03.)
- Hetesi Zsolt. Néhány megjegyzés a klímaszkepticizmus kapcsán. Letöltés helye: <https://vtk.uni-nke.hu/document/vtk-uni-nke-hu/me-klima.original.pdf> (Letöltve: 2022. 04. 30.)
- Héjjas István (2015). Klímaváltozás és szén-dioxid. *Magyar Energetika*. 2015/5-6. pp. 36–41. Letöltés helye: <https://magyarenergetika.hu/wp-content/uploads/me/ME%202015-5.pdf> (Letöltve: 2022. 04. 22.)
- Industrial Revolution (2022). Letöltés helye: <https://www.britannica.com/event/Industrial-Revolution> (Letöltve: 2022. 04. 30.)
- Institute for Global Environmental Strategies (IGES) (2006). Letöltés helye: <https://www.iges.or.jp/en/pub/montreal-conference-climate-change-brief/en> (Letöltve: 2022. 04. 28.)
- IPCC (2018). Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Letöltés helye: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf
- IUCN Red List Background & History. Letöltés helye: <https://www.iucnredlist.org/about/background-history> (Letöltve: 2022. 05. 06.)
- Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1999 rendelet (az európai klímarendelet) módosításáról (2020), Európai Bizottság, COM(2020) 80 final, Brüsszel, 2020. 03. 04.
- Kamarck, Elaine (2019). The challenging politics of climate change. Letöltés helye: <https://www.brookings.edu/research/the-challenging-politics-of-climate-change/> (Letöltve: 2022. 05. 03.)
- Kampfner, John (2021). Climate politics: Why the old diplomacy no longer works, Chatham House. Letöltés helye: <https://www.chathamhouse.org/2021/10/climate-politics-why-old-diplomacy-no-longer-works> (Letöltve: 2022. 05. 03.)
- Lindsey, Rebecca (2022). Climate Change: Global Sea Level. Letöltés helye: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-global-sea-level> (Letöltve: 2022. 05. 06.)
- Locatelli B., (2016) Ecosystem Services and Climate Change. Potschin In: Marion – Haines-Young, Roy – Turner, Kerry R (2018). *Routledge Handbook of Ecosystem Services*, Routledge. pp. 481–490.
- Mantyka-Pringle, Chrystal S. – Martin, Tara G. – Rhodes, Jonathan R. (2012). Interactions between climate and habitat loss effects on biodiversity: a systematic review and meta-analysis. *Global Change Biology*, (8) pp. 1239–1252. DOI azonosító: 10.1111/j.1365-2486.2011.02593.x
- Másfél fok (2020). Letöltés helye: <https://masfelfok.hu/2020/12/12/5-eves-a-parizsi-megallapodas-jubileumi-helyzetertekelo-klimavaltozas/> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- McElwee, Pamela (2021). Climate Change and Biodiversity Loss: Two Sides of the Same Coin. *Current History*, vol. 120 no. 829. pp. 295–300. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1525/curh.2021.120.829.295>
- Mead, Leila (2021). Small Islands, Large Oceans: Voices on the Frontlines of Climate Change. Letöltés helye: <https://www.iisd.org/system/files/2021-03/still-one-earth-SIDS.pdf> (Letöltve: 2022. 05. 06.)
- Miért nem tud megmenteni minket a kiotói egyezmény a klímakatasztrófától? (2019). Letöltés helye: <https://xforest.hu/kiotoi-egyezmey/> (Letöltve: 2022. 04. 28.)
- Overview: Weather, Global Warming, and Climate Change. Letöltés helye: <https://climate.nasa.gov/resources/global-warming-vs-climate-change/> (Letöltve: 2022. 04. 30.)
- Palinkas, Peter (1998): The climate change policy: the position of the European Union, *Energy & Environment*, Vol 9. No. 4. Letöltés helye: <https://www.jstor.org/stable/44396912> (Letöltve: 2022. 04. 27.)
- Policy Brief and Proposals: Common but Shared Responsibilities. Letöltés helye: <https://sustainabledevelopment.un.org/getWSDoc.php?id=4086> (Letöltve: 2022. 04. 30.)
- Press release (2016). Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/04/adoption-paris-agreement/> (Letöltve: 2022. 05. 02.)

- Press release (2016b). Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/25/climate-change-finance/> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- Press Release SG/SM/7645 (2000). Letöltés helye: <https://www.un.org/press/en/2000/20001128.sgsm7645.doc.html> (Letöltve: 2022. 04. 28.)
- Saint-Exupéry, Antoine de (1948). Citadella. Online elérhető könyv, letöltés helye: <https://mek.oszk.hu/00300/00382/00382.pdf> (Letöltve: 2022. 04. 30.)
- Sajtóközlemény (2017). Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/10/17/climate-finance-eu/> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- Sciermeier, Quirin (2012). Hot Air. Nature, Vol. 491. Letöltés helye: https://storm.colorado.edu/~toohey/Hot_Air_Nature_Dec_2012.pdf (Letöltve: 2022. 04. 29.)
- Sziebig Orsolya Johanna (2021). Vadvilág végeszélyben A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények nemzetközi és uniós jogi vonatkozásai. Szeged: Iurispertius Kiadó
- Tájékoztató (2020). Letöltés helye: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/fs_20_50 (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- Timperley, Jocelyn (2021). The broken \$100-billion promise of climate finance — and how to fix it, Nature. com. Letöltés helye: <https://www.nature.com/articles/d41586-021-02846-3> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- The Copenhagen Accord (2009). Letöltés helye: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009/copenhagen-climate-change-conference-december-2009> (Letöltve: 2022. 04. 29.)
- The Paris Agreement. Letöltés helye: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- United Nations Conference on Environment and Development (1992). Letöltés helye: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992> (Letöltve: 2022. 04. 28.)
- United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20. Letöltés helye: <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20> (Letöltve: 2022. 05. 02.)
- Van Aalst, Maarten K. (March 2006). The impacts of climate change on the risk of natural disasters. Disasters, Special Issue: Climate change and disasters. 2006. vol. 30. issue 1. pp. 5–18. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2006.00303.x>
- WWF: Living Planet Report (2020) Bending the curve of biodiversity loss. Letöltés helye: <https://f.hubspotusercontent20.net/hubfs/4783129/LPR/PDFs/ENGLISH-FULL.pdf> pp. 1–83.

POTYAUTASOK EGY ŰRHAJÓBAN – A HATÉKONY KLÍMAVÉDELMI EGYÜTTMŰKÖDÉS ALAPPROBLÉMÁJA

FREE-RIDERS IN A SPACESHIP – THE BASIC PROBLEM OF EFFECTIVE CLIMATE COOPERATION

Absztrakt: A riasztó előrejelzések és a klímaváltozás jelentette egzisztenciális fenyegetés ellenére a nemzetközi közösség erőfeszítései elégtelenek egy átfogó nemzetközi éghajlatvédelmi rezsim létrehozásához. A potyautasságot általában az éghajlatváltozás hatékony kezelését megakadályozó, alapvető oknak tekintik. Mivel egyetlen ország sem kerülheti el a klímaváltozás súlyos következményeit, a potyautasság megakadályozza a közelgő válsággal szemben történő, hatékony fellépést nemzetközi szinten.

A tanulmány a potyautasság kérdéseinek megvitatásán túl megvizsgálja a lehetséges megoldásokat, amelyek lehetővé teszik, hogy az erős ösztönzők leküzdésével az országok ne a kimaradást válasszák a nemzetközi megállapodások végrehajtása során. A Párizsi Megállapodás keretében tett kötelezettségvállalásokra tekintettel a tanulmány annak hangsúlyozásával zárul, hogy valamennyi országnak kötelessége együttműködni az éghajlatváltozás kezelése érdekében.

Kulcsszavak: éghajlatváltozás, potyautasok, Párizsi Megállapodás, kibocsátás-kereskedelem

Abstract: Despite the alarming predictions and the existential threat posed by climate change, the efforts of the international community have been insufficient to construct a comprehensive climate change regime. Free-riding is generally considered as a fundamental reason which prevents climate change from being effectively addressed. Given that no country will be immune from the serious consequences of climate change, free-riding impedes effective action at international level to tackle the foreseeable crisis.

The Article begins with a discussion of the issues of free-riding, and examines potential solutions that can overcome strong incentives to free-ride by not participating in the implementation of the international agreements. In view of the commitments under the Paris Agreements, the Article concludes by emphasizing that all countries have a duty to work together to address climate change.

Keywords: climate change, free riders, Paris Agreement, emissions trading

1 Dr. Pánovics Attila, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, egyetemi adjunktus.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0003-4891-6715>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=authors10016738>

E-mail cím: panovics.attila@ajk.pte.hu

BEVEZETÉS

A NASA és a NOAA adatai alapján a tanulmány zárását megelőző 8 év volt az eddigi legforróbb időszak – 2021 pedig a hatodik legmelegebb év – a mérések kezdete (1880) óta. 2021-ben mintegy 1,1 Celsius-fokkal volt melegebb a globális felszíni átlaghőmérséklet, mint az ipari forradalom kezdetén,² a szén-dioxid szintje a légkörben 2019 májusában érte el a 415 ppm értéket, most pedig már a 420 felé közelít.³ A kutatók már a bolygó felületének nagyjából 70 százalékát borító tengerek és óceánok esetében is tényként kezelik a klímaváltozás bekövetkezését a tengeri hőhullámok számának emelkedése miatt. Azt állítják, hogy globális szinten 2014-ben sikerült átlépni azt a billenési pontot,⁴ amitől kezdve 50 százalék fölé emelkedett az extrém változásokkal érintett vízfelület aránya.⁵

Az éghajlatváltozás következtében nemcsak a globális átlaghőmérséklet emelkedik, hanem a szélsőséges időjárási események bekövetkezésének valószínűsége is nő. A *Christian Aid* nevű segélyszervezet jelentése szerint 2011 óta a tavalyi év lehet a hatodik olyan esztendő, amikor a természeti katasztrófák által, a biztosított értékekben okozott károk meghaladják a 100 milliárd dollárt. Ezeknek a költségeknek nagyobb hányada jelentkezik a fejlett országokban, a katasztrófák által sújtott, fejlődő országok azonban kevésbé felelősek a riasztó tendencia kialakulásáért.⁶

Nem meglepő mindezek alapján, hogy a témával foglalkozó szakemberek is egyre reménytelenebbnek látják az éghajlatváltozás elleni küzdelmet, hiszen a nemzetközi közösség mindeddig képtelen volt meghozni azokat a drasztikus, mélyreható, többszintű és széles körű intézkedéseket, amelyek a célok elérését reálisan megvalósíthatóvá tennék. Az idő előrehaladtával egyre nő a valószínűsége, hogy a XXI. század első évtizedeit utólag egy elvesztegetett időszagnak fogják tekinteni, amikor az emberiség még megállíthatta volna a globális felmelegedést, és elkerülhette volna a klímaváltozás legsúlyosabb következményeit.

1. FÖLDŰRHAJÓ ÉS EGYMÁSRAUTALTSÁG

A tanulmány lezárásakor mindenki számára nyilvánvaló, hogy jelenlegi tudásunk szerint mindössze egyetlen bolygó létezik,⁷ amely lehetővé tette az élet kialakulását és az emberiség fejlődését. Az emberi közösségek számára évezredekken keresztül korlátatlannak tűnt a rendelkezésre álló – szárazföldi és vízzel borított – tér, hasonlóan gondolkodtak az erőforrásokról is, mint a végtelennek tűnő vadnyugati prérin lovagló kovbojok. Ha jelentkezett is a „környezeti szűkösség”, vagy a környezet lokális szennyezettsége elviselhetetlenné vált számukra, általában volt lehetőségük máshová vándorolni, ahol megfelelő körülményeket találtak a letelepedéshez, az életmódjuk folytatásához. Elsősorban a XV. századtól kezdve, a földrajzi felfedezéseknek köszönhetően azonban egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a rendelkezésre álló,

2 2021 Tied for 6th Warmest Year in Continued Trend, NASA Analysis Shows, 2022.

3 Carbon Dioxide, 2022.

4 Egyes régiókban ennek a pontnak (*point of no return*) az elérésére már korábban sor került – például az Atlanti-óceán déli részén 1998-ban, az Indiai-óceán esetében 2007-ben.

5 Tanaka, Van Houtan, 2022.

6 New report: Extreme weather driven by climate change cost the world billions in 2021, 2021.

7 Ward, Dubos, 1975.

hatalmas területek nagysága mégis korlátozott. A népesség növekedése, az ipari és technológiai forradalom, valamint a gyarmatosítás folyamata pedig a rendelkezésre álló erőforrások egyre nagyobb arányú felhasználásához vezetett, bár sokáig hiányzott a felismerés, hogy az ökoszisztéma egy alapvetően zárt jellegű, szinte felfoghatatlan bonyolultságú rendszer, amely kívülről – a Naptól – kapja a működéséhez szükséges energiát.

A Földre, mint űrben közlekedő járműre vonatkozó metafora először Henry George amerikai közgazdásznak és újságírónak a haladásról és szegénységről szóló, 1879-ben kiadott könyvében jelent meg.⁸ Akkoriban a tartalékok még kimeríthetetlennek tűntek, de ahogy egyre több információ állt rendelkezésre arról, hogy a pazarló felhasználás az erőforrások fokozatos kimerüléséhez és a környezet visszafordíthatatlan tönkretételéhez vezethet, a „Földűrhajó” egyre inkább az emberiség közös sorsát kezdte illusztrálni.

Az elképzelés később másoknál is megjelent,⁹ de széles körben népszerűvé Richard Buckminster Fullernak,¹⁰ a geodéziai kupola világhírű feltalálójának 1969-ben kiadott, „*Útmutató a Föld nevű űrhajó használatához*” című esszéje (amelyben Fuller részletesen foglalkozott az emberiség jövőjét meghatározó, legfőbb kihívásokkal), illetve U Thant ENSZ-főtitkár 1971. március 21-én, a japán békeharang megkongatásakor elmondott beszéde¹¹ tette. A Kenneth E. Boulding által használt „*kevoj gazdaság*”, illetve „*űrhajós gazdaság*” ellentétpár jól mutatja a szemléletbeli különbséget: előbbi keretében a szereplők nem érzékelik a fizikai határokat, egy űrhajóban azonban a légénység minden tagja pontosan tisztában van a rendelkezésre álló tartalékok (levegő, víz, élelem, energia) korlátozottságával, és mindenkinek előre megszabott feladatokat kell elvégeznie a küldetés teljes időtartama alatt. Minden egyes űrhajósnak aktívan és folyamatosan ki kell vennie a részét a közös munkából annak érdekében, hogy az űrhajó el tudja érni a célját, és mindannyian biztonságban vissza tudjanak térni a Földre.

A globális környezeti problémák kialakulásának, illetve az emberi tevékenységek ökoszisztémára gyakorolt, globális hatásainak a felismerésére az 1960-as évektől került sor, különösen az első geofizikai év (1957–1958) eredményeinek köszönhetően.¹² Nyilvánvalóvá vált rögtön az is, hogy ezeknek a kihívásoknak a hatékony kezeléséhez nemzetközi összefogásra van szükség. Az UNESCO „Ember és bioszféra” programja (*Man and Biosphere*, 1970),¹³ valamint a környezet és ember viszonyáról szóló, 1972-ben megrendezett ENSZ világkonferencia¹⁴ tovább szorgalmazta a széles körű tudományos kutatásokat, és a környezetromlás megállítását célzó, nemzetközi együttműködést a világ országai között.

Ha visszatekintünk az azóta eltelt évtizedek eredményeire, megvizsgáljuk az ökoszisztéma jelenlegi állapotát, akkor láthatjuk, hogy az egyre gyorsuló technológiai fejlődés és a környezettudatosság érezhető növekedése sajnos nem járt együtt a környezet megóvásához szükséges döntések meghozatalával nemzetközi szinten. Sőt, a globális környezeti kormányzás hiányosságai, a nem kötelező erejű (*soft law*) normák dominanciája és a végrehajtás gyengeségei újabb környezeti problémák megjelenéséhez vezettek, amelyek közül a globális éghajlatváltozás mára az emberiség jövőjét befolyásoló, legsúlyosabb fenyegetéssé vált.

8 George, 1879.

9 Orwell, 1937.; Boulding, 1996. 3–14. o.; Korten, 1995.

10 Magyar nyelven lásd: Fuller, 2007.

11 Lawrence – McConnell, 1999.

12 Faragó, 2021. 6. o.

13 Man and the Biosphere (MAB) Programme

14 Report of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972. part one, chap. I.

2. POTYAUTASSÁG ÉS A KÖZLEGELŐK TRAGÉDIÁJA

A továbbiakban két olyan tényezőre szeretném felhívni a figyelmet, amelyek az éghajlatváltozás problémájával kapcsolatban is rendre felmerülnek. Ezek közül az egyik a potyautasság (*free-riding*), másik pedig a közlegelők tragédiájaként ismert példa, amely az egyéni és a közösségi érdek konfliktusából fakadó következményekkel foglalkozik.

2.1. A POTYAUTASSÁG JELENSÉGE

A potyautas-jelenség az élet számos területén megfigyelhető, például a munkavállalók érdekeinek képviseletére alakult szakszervezetek által elért eredményeket a kollektív megállapodásoknak köszönhetően valamennyi dolgozó élvezheti, még azok is, akik nem tagjai semmilyen munkavállalói érdekképviseletnek.¹⁵ A COVID-19 világjárvánnyal kapcsolatban is rendre felmerül, hogy azok az egyének, akik elvileg kaphatnának oltást, de egyéni döntés alapján nem vállalják annak kockázatát, valójában potyautasok, akik abban bíznak, hogy a tömeges átoltottság esetén, a többiek oltásainak köszönhetően kialakuló nyájimmunitás valódi haszonélvezőivé válnak.¹⁶

Charles Mills Tiebout amerikai közgazdász és földrajztudós már 1956-ban részletesen foglalkozott a potyautasság (*free-riding*) kérdésével egy tanulmányában.¹⁷ Az általa kidolgozott modell szerint a kormányzatok a beszedett adókból különféle szolgáltatásokat állítanak elő, befolyásolva a közjavak szintjét. Ha a kormányzatok között jelentős különbségek állnak fenn a beszedett adók mértékét, illetve a nyújtott közszolgáltatások szintjét tekintve, azok a személyek, akiknek az esetben a közjavak iránti kereslet magasabb, a mobilitás költségétől függően el is költözhetnek másik országba („lábbal fognak szavazni”), ha elégedetlenek az adott kormányzattal.

Az adóparadicsomok által nyújtott, kedvezőbb adózási környezet például arra ösztönzi a tehetősebbeket, hogy a pénzeszközeiket ne a lakóhelyük szerinti államban helyezték el, a hasznaikat azonban ott élvezzék, miközben a saját országuk (adó)bevétele csökken, és így a közszolgáltatások finanszírozása is forráshiányossá válhat. Ennek következtében az is előfordulhat, hogy a potyautasoknak végül maguknak kell gondoskodniuk a személyes jólétük (életszínvonaluk) fenntartásához szükséges szolgáltatások egy részéről. Másik közismert példa az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (*North Atlantic Treaty Organization*, a továbbiakban rövidítve: NATO) eddigi története: a NATO tagállamai valamennyien élvezik az Észak-atlanti Szerződés 5. cikkében rögzített kollektív védelemből fakadó biztonságot, miközben a szervezet kiadásainak majdnem 70 százalékát egyetlen tagállam, az Egyesült Államok finanszírozza.¹⁸ Azok a NATO-tagállamok tehát, akik nem teljesítik a rájuk eső finanszírozási hányadot, tulajdonképpen „biztonsági potyautasok”.

A klímaváltozás elleni küzdelem terén a potyautasság problémája alapvetően abból fakad, hogy a gazdasági-politikai döntések tipikusan rövid távú érdekek szem előtt tartásával születnek, az elérendő célokat azonban minimum évtizedes távlatokban (2030, 2040, 2050

15 Booth, 1985. 253–261. o.

16 Yong, Choy, 2021. 54–61. o.

17 Tiebout, 1956. 416–424. o.

18 NATO Public Diplomacy Division, Press Release PR/CP(2021)094, 2021. 4. o.

stb.) határozzák meg, amelyek teljesítéséhez olyan drasztikus és azonnali lépésekre lenne szükség a legnagyobb kibocsátó országok részéről, mint a fosszilis energiafüggőség felszámolása vagy az ökoszisztéma-szolgáltatások helyreállítása. Az ehhez szükséges döntések azonban rendszerint késnek, illetve bizonyos lakossági csoportok egyértelműen a folyamat veszteseivé válhatnak. Mivel a mások által elért kibocsátáscsökkentés jótékonyan hat valamennyi országra, a potyautasság csábító stratégia azok számára, akik a gazdasági növekedést, a szegénység felszámolását vagy egyéb szempontokat tartanak fontosabbnak.

2.2. A KÖZLEGELŐK TRAGÉDIÁJA

A potyautasság problémáját tetézi a „közlegelő tragédiájaként” ismert jelenség, amely „láthatatlan, sőtét erőként” hatja át az éghajlatváltozás elleni küzdelmet.¹⁹ Tudományos feldolgozása először Garrett Hardin ökológus 1968-ban publikált tanulmányában jelent meg.²⁰ Az általa felvetett probléma egy közös tulajdonban álló, a tulajdonostársak által használt legelővel kapcsolatos, melyet a tulajdonostársak egyenlő mértékben használnak egészen addig, amíg – a kooperatív stratégiát felrúgva – egyikük el nem kezdi követni a saját, önző érdekeit, és előnyökhöz kíván jutni a közösség többi tagjának a rovására. Látva a helyzet megváltozását, a többiek is fokozatosan magukévá teszik az új magatartásmintát, ami egyre súlyosabb károkhoz, a legelő túlhasználatahoz, és végső soron a közösség tragédiájához is vezethet.

Az eredeti példa tehát eleve az erőforrások felhasználása és a környezet eltartóképesége körül forgott, és a közlegelő-helyettesíthető egyéb közjavakkal is, amelyek esetében szintén fennállhat ez a speciális helyzet a használat tekintetében. Minél több a használó, illetve minél összetettebb a közösen használt erőforrás vagy környezeti elem, annál nehezebb felismerni az egyes személyek megváltozott stratégiáit, a romlás mértékét és sebességét, illetve a folyamat hosszú távú következményeit.

A tragédia elkerülésére többféle megoldás kínálkozik; a leginkább kézenfekvő és életszerű ezek közül a szereplők kapcsolatrendszerét egyértelműen meghatározó játékszabályok lefektetése, még a versengés megindulása előtt.²¹ Természetesen ehhez tisztában kell lennie a résztvevőknek azzal, hogy összességében mit kockáztatnak, ha nem működnek együtt, továbbá ezeket az előírásokat minél hatékonyabban be is kell tartatni az érintettekkel. Globális környezeti problémák esetén a nemzetközi közösség legfontosabb szereplőinek, az államoknak kell meghatározni azokat a szabályokat, amelyek megakadályozzák az említett tragédiák bekövetkezését. Mivel a nemzetközi közösség szempontjából az éghajlatváltozás elleni küzdelem nem egy zéró végösszegű játszma, az egyéni, rövid távú érdekek követése, valamint a kölcsönös bizalmatlanság ahhoz vezethet, hogy végül minden szereplő rosszul fog járni a hibás automatizmus beindulása esetén.²²

19 Szécsi, 2019.

20 Hardin, 1968. 1243–1248. o.

21 Nem véletlenül írja elő a Polgári Törvénykönyvünk, hogy közös tulajdon esetén a tulajdonostársak mindegyike jogosult a dolog birtoklására és használatára, ezt a jogot azonban egyikük sem gyakorolhatja a többiek jogainak és a dologhoz fűződő lényeges jogi érdekeinek a sérelmére. Forrás: 2013. évi V. tv. 5:74. §.

22 Pánovics, 2018. 1321–1322. o.

3. NORDHAUS ÉS WEITZMAN ELKÉPZELÉSEI A POTYAUTASSÁG ELKERÜLÉSÉRE

William Nordhaus amerikai közgazdász, aki 2018-ban – a világ gazdaság és az éghajlatváltozás közötti kapcsolatok kutatói közül elsőként – kapott Nobel-díjat,²³ azt az elfogadható mértékű felmelegedést próbálta meghatározni, aminél a társadalom jóléte szempontjából a marginális költség még nem nagyobb, mint a kibocsátás marginális haszna. Az általa kidolgozott, ún. DICE-model²⁴ (*Dynamic Integrated Climate Economy Model*) segítségével arra a következtetésre jutott, hogy a jelen és jövő generációk jólétét a leghatékonyabban egy valamennyi országban bevezetésre kerülő karbonadó (szénadó)²⁵ tudná maximalizálni,²⁶ ami egyben a potyautas-jelenséget is megakadályozná.

Az alapproblémát ezzel kapcsolatban az jelenti, hogy a klímaváltozás legkárosabb hatásai a bizonytalan jövőben fognak bekövetkezni, míg az emissziócsökkentés költségei részben már most jelentkeznek. Attól függően, hogy a társadalom mennyire veszi figyelembe a jövő nemzedékek érdekeit (azaz a saját jövőjét), eltérő diszkontráta kerülhet alkalmazásra. A DICE-modell alapján, a választott társadalmi diszkontráta mértékétől függően az a következtetés is levonható, hogy a jólét maximalizálásához nincs szükség túlzott erőfeszítésekre, mert ez az optimálisnak tekintett helyzethez képest csökkentené a társadalom jólétét. Nordhaus tehát a szén társadalmi költségét (*the social cost of carbon*) vizsgálta, és a potyautasság problémájának a megoldására egyfajta mennyiségi szabályozást javasolt. Az általa elképzelt *Climate Club* a nagy kibocsátással rendelkező országok klubja lenne, akik valamilyen módon szankcionálni is tudnák az adóelkerülőket.

Nordhaus elképzelésével szemben *Martin Weitzman*, aki a Nobel-díj egyik várományosa volt 2018-ban, sokkal radikálisabb fellépést látna indokoltnak az államok részéről, hiszen nem tudjuk biztosan, hogy hol van az a pont, amikor visszafordíthatatlanná válnának egyes folyamatok.²⁷ Ő az univerzális karbonadó helyett az árszabályozásban látja a megoldást. Az általa javasolt elképzelés alulról felfelé haladva, egy demokratikus, többségi szavazáson alapuló, nemzetközi „klímaközügyülés” (*World Climate Assembly*) keretében határozná meg a minimális karbonárát.²⁸ Ebben a rendszerben mindenkinek érdeke lenne magasabb árat fizetni (a CO₂-kibocsátásból származó, de az egyéni költség-haszon elemzésekben általában nem szereplő, ún. externális költségek internalizálása érdekében), hiszen a befolyt adó az adott országban maradna, amit hatékonyan be is tud hajtani, és magára költethet el. Az országoknak tehát elemi érdekévé válik az, hogy kivegyék a részüket az éghajlatváltozás elleni küzdelemből, hiszen a magasabb ár fizetése kölcsönös elvárás, ami végső soron mindenkinek a hasznára válik. A *Weitzman*-féle „klímaközügyülés” működése azonban felveti azt a problémát, hogy a karbonár meghatározásáról szóló, univerzális tárgyalások mellett mi szükség lenne a továbbiakban a nemzetközi és egyéb szervezetekre? A javaslat tehát több szempontból is túlzottan radikális, és olyan érdekeket sért, amelyek a megvalósulás esélyét gyakorlatilag a nullára csökkentik.

23 Érdemes megjegyezni, hogy az IPCC ugyanazon a napon publikálta a globális felmelegedés 1,5 °C alatt tartásához javasolt kormányzati lépésekről szóló különjelentését, mikor Nordhaus díját bejelentették. A média a két eseményt egymás kiegészítőjének tekintette, miközben valójában inkompatibilisek egymással. Lásd Murphy, 2009. 197–217. o.

24 Nordhaus, 1994.

25 Az explicit CO₂-adók jellemzően a széntartalom alapján határozzák meg az energiateljesítményre vonatkozó adókulcsot.

26 Nordhaus, 2015. 1339–1370. o.

27 András, 2018.

28 Weitzman, 2017. 199–211. o.

4. A PÁRIZSI MEGÁLLAPODÁS JELENTŐSÉGE

Immár harminc évvel ezelőtt, az első riói konferencián (a Föld Csúcson) írta alá ünnepelesen 154 ország és az Európai Gazdasági Közösség az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményét (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, rövidítve: UNFCCC).²⁹ Az 1994. március 21-én hatályba lépett Keretegyezmény 1. Cikkében kimondásra került, hogy az éghajlat változása „közvetlenül vagy közvetve a globális *léggör összetételét módosító emberi tevékenységnek tudható be*”. Az antropogén hatások éghajlatváltozásban játszott szerepéről folytatott vita mostanra gyakorlatilag eldőlt, és maga az éghajlatváltozás kérdése *mainstream* kérdéssé vált 2006-tól, a brit kormány megrendelésére készült Stern-jelentésnek köszönhetően.³⁰

4.1. ÚTON A PÁRIZSI MEGÁLLAPODÁS FELE

A nemzetközi klímátárgyalások kezdettől fogva főleg az üvegházhatású gázok (ÜHG-k) kibocsátásának csökkentésére fókuszáltak. A Keretegyezmény még csak a részletek jövőbeni kidolgozásához szükséges alapokat teremtette meg;³¹ öt évvel később, a Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának harmadik ülészakán (COP3) elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv³² már konkrét emissziócsökkentési célt tartalmazott: az üvegházhatású gázok összes együttes kibocsátásának legalább 5 százalékkal történő csökkentését az 1990-es szinthez képest, a 2008 és 2012 közötti kötelezettségvállalási időszakban. A Jegyzőkönyv hatályba lépésére azonban egészen 2005-ig kellett várni, miután az Egyesült Államok a nemzetközi gazdasági versenyben a fejlődő országoknak biztosított (és ezért az amerikai gazdaságnak súlyos károkat okozó) előnyként tekintett rá,³³ ezért nem volt hajlandó ratifikálni azt. A Kiotói Jegyzőkönyv 2012-ben elfogadott, dohai módosítása (*Doha Agreement*), amely a Jegyzőkönyv második kötelezettségvállalási időszakára (2013–2020) vonatkozik, ismét csak 8 év elteltével, 2020. december 31-én tudott hatályba lépni.³⁴

Az új, valamennyi országra nézve kötelező klímavédelmi előírásokat tartalmazó nemzetközi szerződésre irányuló erőfeszítések látványos kudarccal értek véget a koppenhágai COP15 keretében. A tárgyalások végén elfogadott dokumentum (*Copenhagen Accord*) egy jogi kötőerővel nem rendelkező megállapodás volt, amit a konferencia résztvevői nem is fogadtak el hivatalosan, hanem mindössze „*tudomásul vettek*”. A koppenhágai kudarc nyilvánvalóvá tette, hogy a tárgyalások ebben a formában nem folytatódhatnak tovább,³⁵ olyan nemzetközi szerződésre van szükség, amely egy közös cél elérése érdekében lehetővé teszi, hogy a Részes Felek folyamatosan fokozzák az egyébként önként vállalt éghajlatvédelmi törekvéseiket.

Ilyen előzmények után nem meglepő, hogy sokak számára nagy meglepetést okozott a Párizsi Megállapodás megszületése 2015 decemberében, néhány hónappal az ENSZ 2030-ig

29 Magyarország az 1995. évi LXXXIII. törvénnyel került kihirdetésre.

30 Stern, 2007.

31 Bodansky, 2001. 33. o.

32 Kihirdette a 2007. évi IV. törvény.

33 McGee – Steffek, 2016. 54. o.

34 Kanada már 2011. december 15-én felmondta a Kiotói Jegyzőkönyvet, Oroszország, Japán és Ausztrália pedig bejelentette, hogy nem hajlandó kötelezettséget vállalni a második periódus keretében.

35 Mehra, 2010.

szóló Fenntartható Fejlődési Keretrendszerének (Agenda 2030) az elfogadását követően.³⁶ A Megállapodás 2016. április 22-től egy évig állt nyitva aláírásra, de már néhány nappal a Marrakesh-ben tartott COP22 előtt, 2016. november 4-én hatályba is tudott lépni.³⁷

A párizsi klímakonferencia sikeréhez azonban szükség volt a delegációk mellett egyéb érdekcsoportok és szereplők tevékenységére is. A Párizsi Megállapodás elfogadását segítő tényezők közül hármat mindenképpen ki kell emelni: a tudományos közösséget, a nem kormányzati szervezeteket, illetve bizonyos gazdasági érdekcsoportokat.³⁸ Az éghajlatváltozás folyamata számos bizonytalansággal terhelt, ezért az ellene történő fellépés csak széles konszenzuson alapuló, megbízható tudományos háttérre alapozva képzelhető el. A 2007-ben Nobel-békedíjat kapott Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, rövidítve: IPCC) kivíta magának azt az elismerést nemzetközi szinten, ami garantálja az általa készített jelentések megbízhatóságát, illetve a testület nevében megszólaló tudósok hitelességét. A globális civil szervezetek folyamatosan kritizálták a döntéshozó pozícióban lévő politikusokat, és a klímátárgyalások idején hatalmas demonstrációkkal, tiltakozó akciókkal hívták fel a figyelmet a probléma súlyára és a megtett intézkedések elégtelen volta-ra.³⁹ A gazdaság szereplői pedig egyre nagyobb számban fogadták el, hogy nincs antagonisztikus ellentét a gazdasági növekedés és a kibocsátások csökkentése között.

A multilaterális környezetvédelmi egyezmények hatékonysága alapvetően három tényezőn múlik, amelyek természetesen szorosan összefüggenek egymással: részvétel, ambíció és megfelelés (*participation, ambition and compliance*).⁴⁰ Ami a részvételt illeti, az Éghajlatváltozási Keretegyezmény és az ahhoz kapcsolódó Párizsi Megállapodás mögött álló 196 ország között ott találjuk a legnagyobb kibocsátókat is,⁴¹ és az Egyesült Államok 2016-ban – *Donald Trump* elnök által megígért – kilépése egyelőre példa nélküli maradt. Sőt, a 2020-as választást követően *Joe Biden* elnök már az első munkanapján aláírta az ország Párizsi Megállapodáshoz történő, ismételt csatlakozásáról szóló okmányt.⁴² Jogi szempontból azonban más országok is viszonylag könnyedén kiléphetnek a jövőben, ha az egyéni érdekeik úgy diktálják. A Megállapodás 28. cikke alapján ugyanis a Felek a rájuk nézve történt hatálybalépéstől számított 3 év elteltével, az egyezmény letéteményesének küldött írásbeli értesítéssel, bármikor felmondhatják a Megállapodást, ami az értesítés kézhezvételétől számított 1 év elteltével (vagy az értesítésben megjelölt, ennél későbbi időpontban) lép hatályba.⁴³ Ennek a rendelkezésnek a szerepeltetése sok ország számára a jogilag kötelező Párizsi Megállapodás elfogadásának alapvető feltétele volt.⁴⁴

36 Agenda 2030

37 A 21. cikk értelmében a Megállapodás attól a naptól számított 30. napon léphetett hatályba, amikor a Keretegyezmény legalább 55 Részes Fele – akik együttesen az ÜHG-k globális kibocsátásának legalább 55 százalékáért felelnek – letétbe helyezték megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okirataikat. Ebben kulcsszerepe volt az EU és tagállamai részéről megtörtént ratifikációknak. Magyarország az uniós tagállamok közül egyébként elsőként, a 2016. évi L. törvénnyel hirdette ki a Párizsi Megállapodást.

38 Jacobs, 2016.

39 Glied, 2016. 109. o., Morgan, 2021. 245–264. o.

40 Barrett, 2003.

41 Status of Ratification of the Convention

42 The United States Officially Rejoins the Paris Agreement, 2021.

43 Az Egyesült Államok esetén ez a feltétel 2020. november 4-én teljesült. Érdekes továbbá megemlíteni, hogy ugyanezen rendelkezés alapján az Éghajlatváltozási Keretegyezmény felmondása egyébként kiterjedne a Párizsi Megállapodásra is.

44 Voigt, 2017. 370. o.

4.2. A PÁRIZSI MEGÁLLAPODÁS FŐBB KLÍMACÉLKITŰZÉSEI

A Párizsi Megállapodás kellően ambiciózus: legfőbb célja, hogy a globális átlaghőmérséklet emelkedését „jóval” az iparosodás előttinél 2 °C-kal magasabb hőmérsékletszint alatt tartsa, egyúttal „törekedve” arra, hogy a hőmérséklet emelkedése 1,5 °C-ra korlátozódjon, mert ez jelentősen csökkentené az éghajlatváltozás kockázatait és hatásait. Ehhez elsősorban a kibocsátások csökkentésére van szükség, de a Megállapodás részletesen foglalkozik a klímaadaptáció és a finanszírozás kérdéseivel is.⁴⁵ A hőmérséklet-emelkedés kordában tartásához a Részes Feleknek fokozatosan szigorítaniuk kell az éghajlatváltozásra adott globális válaszhoz nemzetileg meghatározott hozzájárulásait (*nationally determined contributions*, rövidítve: NDCs), amelyek „idővel haladást fognak eredményezni”.⁴⁶

A végrehajtás és megfelelés nehézségeit jól mutatta a legutóbbi, Glasgow-i klímakonferencia, melynek zárásakor *António Guterres*, az ENSZ főtitkára is kénytelen volt elismerni, hogy a csaknem két hétig tartó tanácskozás csak „az előrelépés alapjait” tudta megteremteni. *Alok Sarma*, a COP26 elnöke is úgy fogalmazott, hogy az Egyesült Királyság legfontosabb feladata a 1,5 fokok cél „életben tartása” volt, amit egy „törekény megállapodással” sikerült megvalósítani, és „a kemény munka most kezdődik”.⁴⁷

A konferencia befejeztével rögtön elkezdődött a vita azzal kapcsolatban, hogy mennyire volt sikeresnek tekinthető az újabb tárgyalássorozat. Kétségtelen, hogy a COP26 végére születtek kézzelfogható eredmények:

- a fejlett országok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a következő években fokozzák a finanszírozás mértékét, és elérik a 100 milliárd dolláros összeget;
- elfogadásra került egy kötelezettségvállalás a globális metánkibocsátás 30 százalékkal történő csökkentésére 2030-ig;
- született egy nyilatkozat az erdőkről és a földhasználatról;
- véglegesítették a Párizsi Megállapodás alkalmazásának szabályait részletező szabálykönyvet (*Paris Rulebook*);
- a Részes Feleknek 2022 végéig még erőteljesebb terveket kell kidolgozniuk arról, hogy miként fogják teljesíteni a vállalt kibocsátáscsökkentéseket 2030-ig.⁴⁸

A tervezett határidőn túl, súlyos kompromisszumok árán született megállapodás szövegét élesen kritizálták a karibi és csendes-óceáni szigetországok képviselői, valamint az európai országok közül például Svájc is.⁴⁹ Sovány vigasz, hogy India váratlan lépése eredményezte a COP26 legemlékezetesebb pillanatát, amikor a Konferencia elnöke elcsukló hangon kért elnézést a *Glasgow Climate Pact* néven elfogadott megállapodás⁵⁰ utolsó pillanatban történt módosításáért, amellyel kétségtelenül gyengült a megfogalmazás a szénfelhasználás tekintetében.⁵¹

45 Az éghajlatváltozás elleni küzdelem keretében kezdettől fogva nagyobb hangsúlyt kapott a kibocsátások csökkentése, az egyes országok által bejelentett kötelezettségvállalások is erre koncentráltak. Ehhez képest a klímaadaptáció és egyéb fontos kérdések rendre háttérbe szorultak.

46 Lásd a Megállapodás 3. cikkét.

47 COP president concluding media statement, 2021.

48 A COP26 eredményeit részletesen lásd: Outcomes of the Glasgow Climate Change Conference – Advance Unedited Versions (AUVs) and list of submissions from the sessions in Glasgow, 2021.

49 Új klímaegyezmény született, kompromisszumokkal, 2021.

50 Glasgow Climate Pact, 2021.

51 36. (...) including accelerating efforts towards the phasedown of unabated coal power and phase-out of inefficient fossil fuel subsidies, (...)

India a világ hetedik legnagyobb országa, a tanulmány lezárásakor 1,4 milliárd főt meghaladó népességével⁵² viszont a második (Kína mögött), és még ennek az évtizednek a közepén első helyre fog kerülni az 1 százalék körüli, éves növekedési ütem mellett.⁵³ Az indiai lakosok száma az elmúlt 40 évben gyakorlatilag megduplázódott (gyakorlatilag minden 6. ember ma Indiában él), és az átlagéletkor ezért a 28,5 évet sem éri el. A tárgyalások végső fázisában bejelentett, váratlan követeléssel szemben a többi Részes Félnek semmilyen eszköz nem állt rendelkezésére a Kína által támogatott indiai álláspont megváltoztatására.

5. AZ EURÓPAI UNIÓ KIBOCSÁTÁS-KERESKEDELEMI RENDSZERÉNEK TAPASZTALATAI

A potyautas-jelenség elkerülésére született elképzelések közül a legismertebb a kibocsátási jogok kereskedelme. Elsőként a Kiotói Jegyzőkönyv próbálta elérni a kibocsátások csökkentését a szokásos szabályozóeszközök helyett piaci mechanizmusok bevezetésével.⁵⁴ Erre reagálva hozták létre ugyanebben az évben az Európai Unió kibocsátás-kereskedelmi rendszerét (*Emissions Trading System*, rövidítve: ETS),⁵⁵ amelynek negyedik szakasza 2021-től 2030-ig tart.

Az ETS az uniós klímapolitika kulcsfontosságú eleme, egy kibocsátás-csökkentést ösztönző mechanizmus, aminek a keretében az ipari, villamosenergia- és légi közlekedési ágazatnak elegendő kibocsátási egységben kell részesülnie a CO₂-kibocsátásaik fedezése érdekében. Mindez egy hosszú távú elképzelésen alapul, melynek értelmében az érintett ágazatok összkibocsátására vonatkozó felső határt fokozatosan szigorítják („fix összkvóta kereskedés”), ennek következtében számítani lehet a további áremelkedésre, ami korábbi fellépésre ösztönözheti a vállalkozásokat. A főként a villamosenergia-termelő ágazatban és az energiaigényes iparágakban működő vállalatoknak tehát be kell szerezniük a CO₂-kibocsátásukat fedező kibocsátási egységeket (speciális piacokon vagy egymástól), amelyek árát a piac határozza meg. Az egységek megvásárlása alapesetben aukciók, mint alapértelmezett módszerek keretében történik, de egy részük térítésmentesen is kiosztható.⁵⁶ A térítésmentes kibocsátási egységeket az egyes ipari ágazatok legjobban teljesítő szereplőitől származó referenciaértékek alapján osztják ki.

A rendszer első két szakaszában (2005 és 2012 között) azonban szinte az összes kibocsátási egységet térítésmentesen osztották ki, és ezek száma meghaladta a tényleges kibocsátások fedezéséhez szükséges mennyiséget, az így felhalmozódott többlet pedig alacsonyan tartotta a kibocsátási egységek árát. A 2020-ig tartó, harmadik szakaszban a kibocsátási egységek túlzott mértékű kiosztását már többnyire sikerült elkerülni,⁵⁷ és többszörösére emelkedett a kibocsátott CO₂-egyenérték tonnánkénti ára.⁵⁸ A dekarbonizáció és a közpénzek

52 WorldoMeter

53 World Population Review

54 Maljean-Dubois, 2010. 77. o.

55 Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról (HL L 275., 2003. 10. 25.)

56 Például a villamosenergia-termelő ágazat korszerűsítése érdekében.

57 A 2013-2020 közötti időszakra 6,66 milliárd kibocsátási egysége került kiosztásra térítésmentesen.

58 Kevesebb, mint 3 euró/rt kb. 25 euróra; 2021. november végén pedig már a 70 eurót is meghaladta.

felhasználása szempontjából is elengedhetetlen, hogy a térítésmentes kiosztás célzottabbá váljon. A térítésmentes kiosztásnak ezért azokra az ágazatokra kellene irányulnia, amelyek a legkevésbé képesek áthárítani a fogyasztókra a CO₂-kibocsátás költségeit.⁵⁹ Ehhez képest az ipari és a légi közlekedési ágazatok is részesülnek térítésmentes kibocsátási egységekben. Nyilvánvaló, hogy például a légi közlekedés terén a költségek fogyasztókra történő terhelése a nagy CO₂-kibocsátással járó légi közlekedés támogatásához, valamint a vasúti közlekedés versenyhátrányának a fenntartásához vezet.

Az Európai Tanács a 2020 júliusában tartott, rendkívüli ülésén kérte fel az Európai Bizottságot, hogy tegyen javaslatot az EU ETS felülvizsgálatára. 2021 júliusában a Bizottság az „Irány az 55%!” címmel nyilvánosságra hozott jogalkotási csomag⁶⁰ részeként javaslatot tett az Európai Unió ETS tengeri szállításra történő kiterjesztésére, valamint külön kibocsátás-kereskedelmi rendszer bevezetésére a közúti közlekedésre és az épületekre vonatkozóan. A javaslat értelmében a kibocsátási egységek térítésmentes kiosztása fokozatosan megszüntetésre kerül (2030-ig), kivéve azokban az ágazatokban, amelyek ki vannak téve a kibocsátás-áthelyezés (*carbon leakage*) kockázatának. Egyébiránt a javaslat szerint a térítésmentes kiosztás fokozatos megszüntetését az importáruk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus⁶¹ bevezetése kísérné. Mivel jelenleg az Európai Unió ipari kibocsátásának több mint 90 százalékát produkáló ipari ágazatok esetében fennáll ez a kibocsátásáthelyezési kockázat, ezek továbbra is teljes mértékben részesülnek a térítésmentes kibocsátási egységekből.

KONKLÚZIÓ

Az éghajlatváltozás a tanulmány lezárásának időszakára az életünk részévé vált. A most zajló folyamat akkor sem állna meg, és a bekövetkező változásokhoz akkor is alkalmazkodnunk kellene, ha a világ országai egyszerre nullára csökkentenék az ÜHG-kibocsátást. Még ennek az egyébként teljesen valószínűtlen helyzetnek a megvalósulása esetén is hosszú időre lenne tehát szükség ahhoz, hogy egy egyensúlyközeli állapot ismét kialakuljon.

Az akadályokat nem lehet figyelmen kívül hagyni, de a riasztó helyzet ellenére sem lehet abbahagyni a megoldások keresését, hiszen egyáltalán nem mindegy, hogy a hőmérséklet emelkedése hány fokon fog majd tetőzni. Ebből a szempontból most minden mérhető lépés számít, hiszen az éghajlatváltozás folyamata számtalan bizonytalansággal terhelt.⁶² Ezért a változtatások iránti nyitottságra, illetve ezek kicsiben történő kipróbálására van szükség, mielőtt tömegessé válna az elterjesztésük. Ha a válaszok, visszacsatolások megfelelően gyorsak, elkerülhetővé válnak a jelentős sokkhatások. Márpedig változtatásokra szükség van, és mind a társadalom, mind az ökoszisztéma rugalmasabban tud reagálni a kisebb sokkhatásokra.⁶³

59 Az Európai Számvevőszék 18/2020. különjelentése, 2020.

60 European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions, 2021.

61 COM(2021) 564 final, 2021.7.14.

62 Például új kártevők elszaporodása, eddig ismeretlen megbetegedések elterjedése, vagy a másik oldalon váratlan újítások, találmányok megjelenése, és az innovatív megoldások elterjedése.

63 Kerekes, 2021. 21. o.

Az éghajlatváltozás fenyegetése azonban nemcsak a nemzetközi klímátárgyalások keretében zajló döntéshozatal működésképtelenségére mutatott rá, hanem elavulttá tette a hagyományos megkülönböztetést fejlett és fejlődő(ben lévő) országok, illetve a „Globális Észak és Dél” országai között. A *Climate Action Tracker* egy független kutatócsoportok⁶⁴ által készített, széles körben elismert tudományos elemzés, amely az ÜHG-kibocsátás kb. 4/5 részéért felelős országok klímapolitikáit és az éghajlatvédelem terén tett vállalásait vizsgálja. Az ennek keretében publikált számítások szerint mindössze néhány afrikai ország (Etiópia, Gambia, Kenya, Marokkó, Nigéria), valamint Costa Rica és Nepál követi azt az utat, ami a Párizsi Megállapodásban foglalt célok eléréséhez szükséges. Egy másik mutató szerint – a 2022-es éghajlatvédelmi teljesítményindex⁶⁵ alapján – Dánia érte el a legtöbb eredményt, őt követi Svédország, Norvégia és az Egyesült Királyság.

A különbség tehát egyre inkább két országcsoporthoz kezd kirajzolódni: akik komolyan veszik a vállalt kötelezettségeiket, és minden tőlük telhetőt megtesznek a közös célok eléréséért, valamint az éghajlatváltozás káros hatásainak leginkább kitett országok megsegítéséért, illetve akik részéről alapvetően csak ígéretek hangzanak el, de hajlandók figyelmen kívül hagyni a közös játékszabályokat, amint azt az egyéni (gazdasági, belpolitikai, biztonsági vagy egyéb) érdekeik megkívánják. A Párizsi Megállapodás hatályba lépése óta eltelt fél évtized, és 2030 felé közeledve az ígéreteket egyre határozottabb fellépéseknek kell követniük, miközben a tudományos mérések és előrejelzések egyre precízebben fogják mutatni a globális hőmérséklet-emelkedés és az országok által vállalt hozzájárulások közötti eltérést. Erre legközelebb 2023-ban láthatunk majd példát, amikor a Megállapodás 14. cikkének 2. pontja alapján el kell végezni az első globális értékelést.⁶⁶

Az ENSZ első környezetvédelmi világkonferenciája, a Stockholmi Konferencia pontosan 50 évvel ezelőtt (1972. június 5–16.) került megrendezésre. A kerek évfordulót a svéd kormány meghívására ismét Stockholmban fogják megünnepelni, egy „*Stockholm+50: a healthy planet for the prosperity of all – our responsibility, our opportunity*” címmel szervezett, magas szintű találkozó keretében, 2022. június 2–3. között.⁶⁷ A tervezett program alapján nem várható, hogy alapvető változás történne a nemzetközi közösség hozzáállását tekintve,⁶⁸ pedig az ENSZ is tisztában van vele, hogy a 2030-ig tartó időszak a „cselekvés évtizede” (*Decade of Action*⁶⁹), amelynek során többszintű erőfeszítéseknek kell történnie ahhoz, hogy a 2030-ra kitűzött célok elérésre kerüljenek. Viszont kiváló alkalom lesz arra, hogy számba vegyék az elmúlt 5 évtized erőfeszítéseinek korlátozott eredményeit a földi ökoszisztéma állapotára és az emberiség jövőjére nézve, illetve megerősítsék az egyes országok elkötelezettségét az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai, valamint a Párizsi Megállapodásban foglalt kötelezettségek teljesítésére. A felismerés tehát még mindig várat magára: a közös, de megkülönböztetett felelősség elvének tiszteletben tartása mellett valamennyi országnak aktív szerepet kell vállalnia a Párizsi Megállapodás végrehajtása során, és komolyan kell vennie bizonyos fizikai korlátokat annak elkerülése érdekében, hogy a közlegelő tragédiája valósággá váljon.

64 A berlini székhelyű Climate Analytics és a NewClimate Institute.

65 Climate Change Performance Index, 2022.

66 Azt követően pedig 5 évenként, ha a Részres Felek Konferenciája nem határoz másként.

67 Stockholm+50

68 Resolution 75/326., A/RES/75/326, 15 September 2021

69 Decade of Action

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 2021 Tied for 6th Warmest Year in Continued Trend, NASA Analysis Shows (2022). Letöltés helye: <https://www.nasa.gov/press-release/2021-tied-for-6th-warmest-year-in-continued-trend-nasa-analysis-shows> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Agenda 2030. Letöltés helye: <https://ensz.kormany.hu/agenda-2030> (Letöltve: 2022.04.20.)
- András Bence (2018). Ez volna a Nobel-díj titkos üzenete? Portfolio.hu. Letöltés helye: <https://www.portfolio.hu/prof/20181021/ez-volna-a-nobel-dij-titkos-uzenete-301698> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Az Európai Számvevőszék 18/2020. külön jelentése (2020) Letöltés helye: <https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=54392> (Letöltve: 2022.02.04.)
- Barrett, Scott (2003). Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making. Oxford: Oxford University Press
- Bodansky, Daniel (2001). The History of the Global Climate Change Regime. In Luterbacher, Urs, Sprinz, Detlef F. (eds.). International Relations and Global Climate Change. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press
- Booth, Alison L. (1985). The Free Rider Problem and a Social Custom Model of Trade Union Membership. The Quarterly Journal of Economics, 100(1), 253-261.
- Boulding, Kenneth E. (1966). The Economics of the Coming Spaceship Earth. In Jarrett, Henry (ed.). Environmental Quality in a Growing Economy. Baltimore, Maryland: Resources for the Future/Johns Hopkins University
- Carbon Dioxide (2022). Letöltés helye: <https://climate.nasa.gov/vital-signs/carbon-dioxide/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Climate Change Performance Index (2022). Statista. Letöltés helye: <https://www.statista.com/statistics/266138/climate-change-the-countries-with-the-highest-achievements> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- COP president concluding media statement (2021). Letöltés helye: <https://ukcop26.org/cop-president-concluding-media-statement/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Decade of Action. United Nations. Letöltés helye: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions, (2021). Press release. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3541 (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Faragó Tibor (2021). Közös környezetünk és a globalizáció, Árnyak és remények. Akadémiai Kiadó
- Fuller, R. Buckminster (2007). Földűrhajó: Használati útmutató (Operating Manual for Spaceship Earth). Debrecen: Magyar Kommunikáció Tudományi Alapítvány
- George, Henry (1879). Progress and Poverty. Doubleday: Page and Company
- Glasgow Climate Pact (2021). United Nations. Letöltés helye: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_2_cover%20decision.pdf (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Glied Viktor (2016). A halványtól a mélyzöldig, A globális környezetvédelmi mozgalom negyedszázada. Pécs: IDResearch Kft./Publikon Kiadó
- Hardin, Garrett (1968). The Tragedy of Commons. Science, 162(3859). 1243-1248.
- Kerekes Sándor (2021). A háromlábú asztal. In Kerekes Sándor, Tardy János (szerk.). Van jövőnk! Fiataloknak a fenntartható fejlődésről. Magyar Természettudományi Társulat
- Korten, David C. (1995). When Corporations Rule the World. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press
- Jacobs, Michael (2016). High pressure for low emissions: How civil society created the Paris climate agreement. Letöltés helye: <https://www.ippf.org/juncture/high-pressure-for-low-emissions-how-civil-society-created-the-paris-climate-agreement> (Letöltve: 2022.04.20.)
- Lawrence, Lee – McConnell, John (1999). Earth day: past, present, future. Letöltés helye: <http://www.wowzone.com/mc-lee.htm> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Maljean-Dubois, Sandrine (2010). An Outlook for the Non-Compliance Mechanism of the Kyoto Protocol. Amsterdam Law Forum, 2(2), 77.
- Man and the Biosphere (MAB) Programme. Letöltés helye: <https://en.unesco.org/mab> (Letöltve: 2022. 04. 20.)

- McGee, Jeffrey, Steffek, Jens (2016). The Copenhagen Turn in Global Climate Governance and the Contentious History of Differentiation in International Law. *Journal of Environmental Law*, 28(1), 54.
- Mehra, Malini (2010). Copenhagen – the Munich of our times? BBC News. Letöltés helye: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8490935.stm> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Morgan, Jennifer (2021). The Power of Civil Society. In Henrik Jepsen et al. (eds.). *Negotiating the Paris Agreement. The Insider Stories*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI azonosító 10.1017/9781108886246.013
- Murphy, Robert P. (2009). Rolling the DICE: William Nordhaus's Dubious Case for a Carbon Tax. *The Independent Review*, 14(2), 197–217.
- NATO Public Diplomacy Division, Press Release PR/CP(2021)094 (2021). Letöltés helye: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf (Letöltve: 2022. 01. 13.)
- New report: Extreme weather driven by climate change cost the world billions in 2021 (2021). Letöltés helye: <https://mediacentre.christianaid.org.uk/new-report-extreme-weather-driven-by-climate-change-cost-the-world-billions-in-2021/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Nordhaus, William (1994). *Managing the Global Commons: The Economics of Climate Change*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press
- Nordhaus, William (2015). Climate clubs: Overcoming free-riding in international climate policy. *American Economic Review*, 105(4), 1339–1370.
- Outcomes of the Glasgow Climate Change Conference – Advance Unedited Versions (AUVs) and list of submissions from the sessions in Glasgow (2021). United Nations. Letöltés helye: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/glasgow-climate-change-conference-october-november-2021/outcomes-of-the-glasgow-climate-change-conference> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Orwell, George (1937). *The Road to Wigan Pier*. London: Penguin Books
- Pánovics Attila (2018). A Párizsi Megállapodás végrehajtási problémái. In Menyhárd Attila, Varga István (szerk.). *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai (II. kötet)*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó
- Report of the United Nations Conference on the Human Environment (1972). Stockholm, 5-16 June 1972 (A/CONF.48/14/Rev.1), part one, chap. I.
- Status of Ratification of the Convention. Letöltés helye: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification/status-of-ratification-of-the-convention> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Stern, Nicholas (2007). *The Economics of Climate Change*. The Stern Review. Cambridge: Cambridge University Press
- Stockholm+50. Letöltés helye: <https://www.stockholm50.global/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Szécsi Balázs (2019). Az emberiségbe van kódolva, hogy elbukja a klímaváltozás elleni harcot. Letöltés helye: <https://qubit.hu/2019/06/25/az-emberisegbe-van-kodolva-hogy-elbukja-a-klimavaltozas-elleni-harcot> (Letöltve: 2022. 01. 14.)
- Tanaka, Kisei R., Van Houtan, Kyle S. (2022). The recent normalization of historical marine heat extremes. *PLOS Climate* 1(2). Letöltés helye: <https://journals.plos.org/climate/article?id=10.1371/journal.pclm.0000007> (Letöltve: 2022. 02. 10.) DOI azonosító 10.1371/journal.pclm.0000007
- The United States Officially Rejoins the Paris Agreement (2021). Letöltés helye: <https://www.state.gov/the-united-states-officially-rejoins-the-paris-agreement/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, LXIV. 416–424. o.
- Új klíماغyezmény született – kompromisszumokkal (2021). Letöltés helye: <http://ecolounge.hu/nagyvilag/uj-klimagegyezmeny-szuletett-a-glasgow-i-klimacsucson> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Voigt, Christina (2017). Institutional Arrangements and Final Clauses (Articles 16-29). In Klein, Daniel et al. (eds.). *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*. Oxford: Oxford University Press
- Ward, Barbara, Dubos, René (1975). *Csak egyetlen Föld van (Egy kicsiny bolygó karbantartási gondjai)*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Weitzman, Martin L. (2017). Voting on prices vs. voting on quantities in a World Climate Assembly. *Research in Economics*, 71(2), 199–211. DOI azonosító 10.1016/j.rie.2016.10.004

- World Population Review. Letöltés helye: <https://worldpopulationreview.com/countries/india-population>
(Letöltve: 2022. 04. 20.)
- WorldoMeter. Letöltés helye: <https://www.worldometers.info/world-population/india-population>
(Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Yong, Jose C., Choy, Bryan K. C. (2021). Noncompliance with Safety Guidelines as a Free-Riding Strategy: An Evolutionary Game-Theoretic Approach to Cooperation During the COVID-19 Pandemic. In Luoto, Severi et al. (eds.). Coronavirus Disease (COVID-19) and its Psychobehavioral Consequences. Frontiers in Psychology. DOI azonosító 10.3389/fpsyg.2021.723282

**A KORMÁNYKÖZI
NEMZETKÖZI SZERVEZETEK
ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ
SZEREPVÁLLALÁSA
A KLÍMAVÁLTOZÁS ELLENI
KÜZDELEMBEN**

AZ ENSZ FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSSSEL ÖSSZEFÜGGŐ ENERGIA- ÉS KLÍMAPOLITIKAI CÉLJAINAK MAGYARORSZÁGI INTEGRÁCIÓJA²

HUNGARIAN INTEGRATION OF THE UN SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS ON ENERGY AND CLIMATE CHANGE

Absztrakt: A fenntartható fejlődés az Egyesült Nemzetek Szervezetének (a továbbiakban: ENSZ) 1992-es riói világkonferenciája során vált meghatározóvá. Az ENSZ Közgyűlése 2015-ben fogadta el a Fenntartható Fejlődési Célok (*Sustainable Development Goals, SDGs*) tartalmazó új fejlesztési programját, amely 17 átfogó célt és 169 részcélt tartalmaz a 2000-ben meghatározott Millenniumi Fejlesztési Célok (*Millennium Development Goals, MDGs*) után. A tanulmány bemutatja, hogy milyen lépések történtek Magyarországon az említett célok megvalósítása érdekében, főként jogi, gazdasági és közigazgatási (jogi) szabályokat vizsgálva. Elemzésre kerül továbbá a Fenntartható Fejlődési Célok energetikával összefüggő indikátorrendszere is. Jelen tanulmány célja, hogy átfogó képet adjon az ENSZ által megfogalmazott egyes célkitűzések magyarországi megvalósításáról. A két keretrendszer szerteágazó területeket érintő kérdésköröket fektetett le, ezért a tanulmány az energia- és klímapolitikával kapcsolatos célokra fókuszál. Jogi és gazdasági szempontokat elemezve szemléltethetőek az említett célokkal összefüggő, hazánk által tett jelentős integrálási „lépések”, a legfontosabb jogalkotási aktusok és közigazgatási „megoldások”, valamint a legjellemzőbb indikátorok.

Kulcsszavak: Fenntartható Fejlődési Célok (*Sustainable Development Goals, SDGs*), Millenniumi Fejlesztési Célok (*Millennium Development Goals, MDGs*), nemzeti szintű végrehajtási eszközök, indikátorrendszer, energia- és klímajog.

Abstract: Sustainable development became a defining concept at the United Nations (UN) Rio Earth Summit in 1992. In 2015, the UN General Assembly adopted a new development agenda with the Sustainable Development Goals (SDGs), which include 17 overarching goals and 169 targets, following the Millennium Development Goals (MDGs) adopted in 2000. The study describes the steps taken in Hungary to achieve the MDGs, focusing on the legal, economic and administrative (legal) framework. It also analyses the energy-related

1 Dr. Bartl Bálint, Igazságügyi Minisztérium, Gazdasági Kodifikációs Főosztály, kormányfőtanácsos, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató. Kutatási területe a fenntarthatóság és a körforgásos gazdaság jogi és közigazgatási kérdéseire irányul.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6763-5949>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tárában: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=authors10082723>

E-mail cím: bartl.balint@hotmail.com

2 Jelen tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a nemzeti kutatási, fejlesztési és innovációs alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

indicator framework of the SDGs (MDGs). The aim of this study is to provide a comprehensive picture of the integration of the UN's global goals in Hungary. The two frameworks cover divergent areas, therefore the focus of the study is on the energy and climate policy related targets. By analysing the legal and economic aspects, it illustrates the major integration 'steps' taken by Hungary in relation to these goals, the main legislative acts and administrative 'solutions', and the most typical indicators.

Keywords: sustainable development goals (SDGs), Millennium Development Goals (MDGs), national-level implementation instruments, indicator system, energy and climate law.

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány az elmúlt években megalkotott és elfogadott nemzeti stratégiák, valamint jogszabályok és indikátorok alapján mutatja az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) által elfogadott millenniumi és fenntartható fejlődési célítűzések magyarországi „átültetésének” néhány pontját. A hipotézis kifejtése arra irányul, hogy milyen mélységben sikerült integrálni az ENSZ által 2000-ben és 2015-ben megfogalmazott Millenniumi Fejlesztési és Fenntartható Fejlődési Célokat, amelynek keretében bemutatásra kerülnek a legfontosabb magyarországi jogi dokumentumok (például a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia és a Nemzeti Energia- és Klímaterv) is.

A Fenntartható Fejlődés hetedik és tizenharmadik céljaira fókuszálva átfogóan vizsgálja a jogi és közigazgatási szabályozást. Elemző és értékelő „eszközöket” alkalmaz a felvázolt szakirodalom és egyéb források alapján. Kvantitatív kutatási módszerrel tekinti át a különböző, a Fenntartható Fejlődési (és néhol a Millenniumi Fejlesztési) Célokkal összefüggő mutatószámokat, illetve kvalitatív módszer keretében mutatja be a különböző szakirodalmi álláspontokat hazánk energia- és klímapolitikájával összefüggésben, minden területen a jogi és közigazgatási perspektívákra fókuszálva.

1. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSHEZ KÖTŐDŐ CÉLOK RÖVID BEMUTATÁSA, JELENTŐSÉGÜK AZ ENSZ TAGÁLLAMAI SZÁMÁRA

A fenntartható fejlődés az ENSZ 1992-es riói világkonferenciáján és annak előkészítése során vált meghatározóvá, mint környezetvédelmi alapelv. A fenntarthatóság a fejlődés olyan formáját jelenti, amely *„a jelen igényeinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit a szükségleteik kielégítésének lehetőségétől”*.³ Vagyis egy integrált rendszert jelent, amely magában foglalja a gazdaság, a társadalom és a környezet közös ügyeinek egységes kezelését. A Millenniumi Fejlesztési Célokat (*Millennium Development Goals*, rövidítve: MDGs) 2000-ben fogadták el a Millenniumi Csúcstalálkozó keretében. Összesen nyolc cél került megfogalmazásra, amelynek hetedik célkitűzése a környezeti fenntarthatóság biztosítására való törekvést hangsúlyozta. A célok időponthoz kötöttek (2015-ig való megvalósítás), valamint mennyiségben meghatározottak voltak.⁴

3 Bándi, 2014. 43. o.

4 United Nations Information Service (UNIS), 2007.

Az ENSZ Közgyűlése 2015. szeptember 15-én, az ENSZ fennállásának 70. évfordulója⁵ alkalmából fogadta el a „*Világunk átalakítása: Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030*” (*Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*) című dokumentumot⁶, amelyben összesen tizenhét célt (*Sustainable Development Goals*, rövidítve: SDGs) fogalmaztak meg. A hetedik és a tizenharmadik célkitűzések a „*Megfizethető és tiszta energia*”, valamint a „*Fellépés az éghajlatváltozás ellen*” címet viselik. A célokat megvizsgálva megállapítható, hogy a hetedik cél a megfizethető, megbízható, modern és fenntartható energiát biztosítaná mindenki számára, míg a tizenharmadik cél sürgős cselekvést ír elő a klímaváltozás hatásainak a leküzdésére.⁷ „*Ezen célok és alcélok a Millenniumi Fejlesztési Célokra kívánnak építkezni, és teljesíteni azt, amit azokból ez idáig nem sikerült megvalósítani*”.⁸ A Fenntartható Fejlődési Célokban a környezetvédelmi tárgyú célok dominálnak az Millenniumi Fejlesztési Célokhoz képest.⁹ A Fenntartható Fejlődési Célokhoz 169 rész cél tartozik, így a hetedik cél kapcsán az egyetemes hozzáférés biztosítása a megfizethető, megbízható és modern energiaszolgáltatásokhoz 2030-ig, a megújuló energiák részarányának jelentős növelése, energiahatékonyság javulási ütemének megduplázása, nemzetközi együttműködés fokozása bizonyos területeken (például tiszta energiaforrások kutatásához és technológiáihoz való hozzáférés elősegítése érdekében), illetve az infrastruktúra kiterjesztése és a technológia korszerűsítése modern és fenntartható energiaszolgáltatások nyújtása céljából a fejlődő országokban mindenki számára megtalálhatóak részcélként.¹⁰ A tizenharmadik célhoz olyan rész célok lettek megfogalmazva, mint a klímaváltozáshoz kapcsolódó veszélyekkel és a természeti katasztrófákkal szembeni ellenálló és alkalmazkodóképesség megerősítése minden országban, a klímaváltozáshoz kapcsolódó intézkedések integrálása a nemzeti szakpolitikákba, stratégiákba és tervezésbe, az éghajlatváltozás mérséklésével, az alkalmazkodóképesség javításával, a hatások csökkentésével és a korai előrejelzéssel különböző területek (például oktatás, tudatosság) javítása, az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményében rögzített források a fejlődő országok részére történő biztosítása, valamint a klímaváltozással kapcsolatos hatékony tervezéshez és menedzsmenthez szükséges kapacitásokat bővítő mechanizmusok támogatása (például a legkevésbé fejlett országokban).¹¹ Az említett célokat nem lehet egymástól függetlenül vizsgálni, egyfajta hálózatként, egymással összefüggésben érdemes rájuk tekinteni.¹² Azt is fontos megjegyezni, hogy az egyes Fenntartható Fejlődési Célok többdimenziós jövőképet adnak a fejlődésről, és elemzésük – külön-külön vagy csoportosan – gyakran eltérő eredményeket mutathat, amely néha szinergiák, pozitív eredmények, néha negatív eredmények (kompromisszumok) formájában jelentkezhet.¹³ A megfizethető és tiszta energia a gazdasági célok közé, míg a fellépés az éghajlatváltozás ellen elnevezésű cél a szoros értelemben vett környezeti célok közé tartozik.¹⁴

5 Világunk átalakítása: Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030, Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat (a továbbiakban: 70/1. számú határozat). 4. o.

6 Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott határozat, Főbizottságra hivatkozás nélkül (A/70/L.1)

7 United Nations Information Service (UNIS), 2021.

8 70/1. számú határozat 3. o.

9 Keserű, 2019. 56. o.

10 70/1. számú határozat 25. o.

11 70/1. számú határozat 30–31. o.

12 Benda, 2018. 180. o.

13 Firoiu et al., 2021. 2. o.

14 Benda, 2018. i. m. 159. o.

A fenntartható fejlődés fogalma kapcsán a fejlődéssel összefüggésben megállapítható, hogy az Európai Unió intézményei a 2008-as gazdasági világválság hatására áttértek a „*fenntartható növekedés*” fogalmára, amely így (köz)gazdasági szemléletű jelentéstartalmat kapott, és gyengült a környezetvédelmi jelentősége. Az elv a politikai integráció révén tud megvalósulni, mégpedig a környezet és emberi egészség céljainak (például tiszta levegő, megfelelő hulladéktárolás) figyelembevételével.¹⁵

Bár a Fenntartható Fejlődési Célok nem kötelezőek a tagállamok számára, mégis átfogó területekre lettek meghatározva, 231 indikátor révén pedig mérik a tagállami teljesítményeket is. Így a tagállami kormányzatokra, elsősorban a tagállami közigazgatásokra jelentős feladatok hárulnak a célok megvalósítására irányuló törekvések kapcsán.

2. LEGJELENTŐSEBB JOGI ÉS KÖZIGAZGATÁSI EREDMÉNYEK BEMUTATÁSA, ÉRTÉKELÉSE

A Fenntartható Fejlődési (és Millenniumi Fejlesztési) Célok végrehajtása az ENSZ-tagállamok kormányainak a „feladata” Európában. Más kontinenseken is szakpolitikai kérdés az említett célok integrációja, amely során különböző cselekvési tervekben jelennek meg a megújuló energiaforrások és energiahatékonysági kérdéskörök. Így például végrehajtási stratégiát dolgoztak ki és cselekvési tervet készítettek el az éghajlatváltozás leküzdésére a Dél-afrikai Köztársaságban.¹⁶

A következő „hazai” dokumentumok nem a jogforrási hierarchia szerint kerülnek bemutatásra, már csak azért sem, mert az Országgyűlés és a Kormány határozatai nem minősülnek jogszabálynak.¹⁷ Magyarország az ENSZ-tagságból fakadóan köteles megteremteni a célok jogi hátterét mind központi, mind helyi szinten.¹⁸ Álláspontom szerint a jogi szabályok hatékony kidolgozása elengedhetetlen a megfelelő mérési számok, mutatók, indikátorok elemzése nélkül, így kimondhatjuk, hogy a közgazdaságtan jelen esetben a jog szolgálatában áll. A Fenntartható Fejlődési Célok mutatóinak „megfelelő” meghatározása érzékeny kérdés. Érdemes időt szánni a kidolgozásukra, és olyan kulcs- vagy „kiemelt” mutatókat kiválasztani, amelyek mind a nyomon követést, mind a célok elérését szolgálhatják.¹⁹ Kijelenthetjük továbbá azt is, hogy az energiajog egy önálló, ám a környezetvédelmi joggal és klímapolitikával szorosan összefüggő, együttműködő jogterület.²⁰ Egyes szerzők szerint „*az energiajog az energiaforrások hasznosításához kapcsolódó jogok és kötelezettségek elosztása az egyének és a kormány, valamint az államok között*”.²¹

15 Bándi, 2014. i. m. 45–46. o.

16 Sylvester et al., 2018. 13. o.

17 Alaptörvény T) cikk (2)

18 Benda, 2018. i. m. 157. o.

19 Zlinszky et al., 2018. 153. o.

20 Perecsenyi, 2020. 139. o.

21 Bányai, 2012. 64. o.

2.1. A NEMZETI FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI KERETSTRATÉGIA, VALAMINT A NEMZETI ENERGIA- ÉS KLÍMATERV

Bár az Fenntartható Fejlődési Célokot megelőzve, de a Millenniumi Fejlesztési Célokot figyelembe véve került elfogadásra a 2013-ban közzétett Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, mégis számos ponton előrevetíti az ENSZ 2015-ös keretrendszerét. A Fenntartható Fejlődési Célokhoz kapcsolódó indikátorok értékének hazai alakulását azonban már bemutatták a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia előrehaladási jelentései, így a második (2017. évi), a harmadik (2019. évi) és a negyedik (2021) előrehaladási jelentés említendő meg. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia megvalósulásának figyelemmel kísérése, az eredmények értékelése, az Országgyűlés tájékoztatását és a Keretstratégia négyévenkénti felülvizsgálatát a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács látja el.²² A fenntarthatóságról így vélekedik a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia: *„...fenntarthatóságon (...) azt értjük, hogy az egyéni jó élet és a közös biztosításának feltételeit az adott időpillanatban saját jólétét megteremtő generáció nem éli fel, nem meríti ki erőforrásait, hanem megfelelő mennyiségben és minőségben a következő generációk számára is megőrzi, bővíti azokat.”*²³ A fogalom meghatározás szoros kapcsolatban áll a korábban leírt fenntarthatóság definícióval. A benne megjelenő mutatók a primerenergia-felhasználással és az üvegházhatású gázok kibocsátásaival összefüggésben kerültek kialakításra, amelyekhez a megújuló energiaforrások összetétele és a megújuló energia végső energiafelhasználásán belüli aránya társult. Kijelenthető, hogy a mutatók már a Fenntartható Fejlődési Célokkal állnak szoros kapcsolatban.²⁴ *„A tagállamoknak törekedniük kell annak biztosítására, hogy az integrált nemzeti energia- és klímatervek összeegyeztethetőek legyenek az ENSZ fenntartható fejlesztési céljaival, és hozzájáruljanak azokhoz”. „A stabil hosszú távú üvegházhatásúgázkibocsátás-csökkentési stratégiák alapvetően járulnak hozzá (...) a növekedéshez és az átfogóbb fenntartható fejlesztési célok eléréséhez.”*²⁵

Az Millenniumi Fejlesztési és Fenntartható Fejlődési Célokkal összefüggő másik jelentős dokumentum a Nemzeti Energia- és Klímaterv (a továbbiakban: Nekt). A Nekt. legfontosabb célkitűzései között *„az energiaszuverenitás és az energiabiztonság megerősítése, a rezsi-csökkentés eredményeinek fenntartása, valamint az energiatermelés dekarbonizálása (amely csak az atomenergia és a megújuló energia együttes alkalmazásával lehetséges)”* említendő meg.²⁶ A Nekt. kidolgozását az Éghajlatváltozási Tanácsadó Testület (ÉTT) és az Országos Környezetvédelmi Tanács (OKT) is segítette.²⁷ Kiemelendő, hogy a Nekt. alapvető dekarbonizációs célként határozza meg a *„szennyező fizet”* elvét, amelynek értelmében a legnagyobb kibocsátók (országok, vállalatok) kötelesek a legnagyobb hozzájárulást teljesíteni a dekarbonizáció költségeihez²⁸, mivel a legjelentősebb környezetterhelést is az említett országok és cégek okozzák (vö. a nemzeti klímapolitikánkkal).²⁹ Bár a Nekt. az Európai Bizottság által nyilvánosságra hozott *„Tiszta energia minden európainak”* javaslatcsomagnak való „megfelelést” szolgálja, az említettek alapján kimondhatjuk, hogy szem előtt tartja a Fenntartható Fejlődési Célokot is.³⁰

22 18/2013. (III. 28.) OGY határozat 4. a), b)

23 Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia 20. o.

24 Erdélyi, 2021. 43. o.

25 2018/1999 európai parlamenti és a tanácsi rendelet

26 Nemzeti Energia- és Klímaterv

27 Nemzeti Energia- és Klímaterv, 35.

28 Nemzeti Energia- és Klímaterv, 20.

29 2020. évi XLIV. törvény

30 Az ITM miniszter feladat- és hatásköre kapcsán rendelkezik róla, de más dokumentumokra utal például Párizsi Megállapodás, amely kapcsán közvetve szem előtt tartja a Fenntartható Fejlődési Célokot is.

2.2. A NEMZETI ENERGIASZTRATÉGIA ÉS A KAPCSOLÓDÓ ENERGIAPOLITIKÁRA VONATKOZÓ DOKUMENTUMOK

A Nemzeti Energiastratégia³¹ (a továbbiakban: Energiastratégia) 2011-ben az Országgyűlés által határozati formában került elfogadásra. Az Energiastratégia a fenntartható energia-gazdálkodást tekinti kiindulópontnak, amely a különböző dimenziók (gazdaság, társadalom, környezetvédelem) közötti összhangot teremtheti meg. Bár a dokumentum – hasonlóan a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiához – a Fenntartható Fejlődési Célok előtt született, negyedik pontja számos, a célkitűzésekkel összefüggő feladatot határoz meg a Kormány számára. „A hazai szabályozásban elkülöníthetjük egymástól az elsődleges energetikával foglalkozó, valamint a kapcsolódó, elsődlegesen nem energetikai tárgykörű jogszabályokat, amelyek végső soron az energiapolitikai célkitűzések megvalósulásához járulnak hozzá. Kiegészítő szerepe van például az építésség vagy a közlekedés területén egyes energiabetékonyság elősegítését célzó jogszabályoknak. Ide sorolhatóak például még a termékek energiafogyasztását előíró, részben környezetvédelmi „címkézési” szabályok is.”³²

A Nekt. mellett két jelentős dokumentum is elfogadásra került, mégpedig az (Új) Nemzeti Energiastratégia 2030, kitekintéssel 2040-ig, Tiszta, okos, megfizethető energia című stratégia (a továbbiakban: Nes.)³³, valamint a második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (a továbbiakban: Nés II.). A Nes. 2030-ig határozza meg az energiaszektor reformjának számító legfontosabb célokat, intézkedéseket. A dokumentumot három minisztert kijelölve – innovációs és technológiai miniszter, nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter és a Paksi Atomerőmű két új blokkjának tervezéséért, megépítéséért és üzembe helyezéséért felelős tárca nélküli miniszter – fogadta el a Kormány határozati formában. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium (rövidítve: ITM) szervezeti és működési szabályzata értelmében „a Stratégiai Tervezési és Programozási Főosztály kidolgozza az új Nemzeti Energiastratégiát, és végrehajtja a kormányhatározatban megfogalmazott feladatokat”³⁴. A Nes. határozata rögzíti, hogy „Magyarország az üvegházhatású gáz kibocsátás csökkentési célként (1990. évi bázison) 2030-ra legalább 40%-os kibocsátáscsökkentést, a megújuló energiaforrások használata terén 2030-ra 20%-os felhasználási részaránnyalvalást tűzött ki, az energiabetékonyság területén 2030-ra a végsőenergia felhasználásának mértéke ne haladja meg a 2005-ös energiafelhasználási értéket, valamint 2030-ra az energiabetékonyság-javító intézkedések nélkül előre jelzett energiafogyasztás mértéke 8–10%-kal csökkenjen”³⁵. A Nes. kapcsán megállapítható, hogy a Nekt.-et tekinti forrásdokumentumnak, és azzal összhangban állapít meg szabályokat az energia- és klímaszektorra.

A Nés II. célja egy olyan nemzeti éghajlatváltozási stratégia létrehozása volt, amely meghatározza – összhangban a Párizsi Megállapodásban³⁶ foglalt célkitűzésekkel és prioritásokkal – azokat a legjelentősebb célkitűzéseket, amelyek segítségével az éghajlatváltozás okozta hatások hosszú távon is kezelhetővé válhatnak.³⁷ „A Párizsi Klímaegyezmény 2. cikke alapján, annak célja jóval 2 °C alatt tartani a globális felmelegedés mértékét, és erőfeszítéseket tenni a felmelegedés lehetőség szerint 1,5 °C alatt tartására, valamint ennek

31 77/2011. (X. 14.) OGY határozat

32 Percsenyi, 2020. I. M. 141.

33 1772/2018. (XII. 21.) Korm. határozat

34 4/2019. (II. 28.) ITM utasítás I.6.5.0.2 pont c) 1. alpont

35 1772/2018. (XII. 21.) Korm. határozat 4.; vö. 2018/2002 EU Irányelv

36 Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye Részres Felcinek 21. Konferenciáján 2015 decemberében, Párizsban elfogadott klímamegállapodás, aláírás: 2016. április 22.

37 Erdélyi, 2021. I. m. 49. o.

érdekében gyors *szén-dioxid emisszió csökkentést kell vállalni, hogy a szén-dioxid-kibocsátás és a szén-dioxid-kivonás egyensúlyát elérjük a XXI. század második felére.*³⁸ Az Európai Uniónak pedig 2050-ig meg kell valósítania a szén-dioxid-semlegességet.³⁹ Az éghajlatváltozás tekintetében a tagállamok kötelesek a levegő minőségének ellenőrzésére mintavételi pontok felállításával.⁴⁰ „A NÉS II. monitoring-rendszerének kialakítása során javasolt az ENSZ Fenntartható Fejlődés Céljainak (SDG) figyelembevétele; a kialakítandó indikátoroknak a Fenntartható Fejlődési Célok indikátoraival történő harmonizálása.”⁴¹

A Hazai Dekarbonizációs Útiter, valamint a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia megvalósításának operatív dokumentumai az Éghajlatváltozási Cselekvési Tervek (Écst.), amelyek a Nés II. alapján kerültek kialakításra. A fejlesztési területeket és finanszírozási kereteket, valamint átfogó indikátorrendszereket létrehozva a célkitűzések nyomon követésére az Első Éghajlatváltozási Cselekvési Terv hivatott,⁴² így megállapítható, hogy e dokumentumok már szoros kapcsolatban állnak a Fenntartható Fejlődési Célokkal is. A „tervek” célrendszerei között a dekarbonizáció, az éghajlati partnerség, az éghajlati alkalmazkodás és felkészülés, valamint az éghajlati sérülékenység vizsgálata található meg. „Az optimális, költséghatékony, a fenntartható fejlődés elérését támogató kibocsátáscsökkentési pálya meghatározása a NÉS-2 egyik fontos végrehajtási feladata, amely – a szakágazati stratégiák készítésével, illetve felülvizsgálatával összhangban – az Éghajlatváltozási Cselekvési Terv keretében kerül kidolgozásra.”⁴³

Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervekként tartjuk számon az Európai Bizottság felé kötelezően benyújtandó nemzeti cselekvési terveket, amelyek a Fenntartható Fejlődési Célok nyomon követését is szolgálják. E terveket a Kormány határozati formában fogadja el.⁴⁴ Ugyanígy, határozati formában jelent meg Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terve is a Fenntartható Fejlődési Célok megelőzően, amely európai uniós „tervbenyújtási kötelezettségből” eredt.

2.2.1. A magyar energiapolitikát megalapozó törvények

A fent ismertetett dokumentumok mellett szintén kiemelendő az Országgyűlés által alkotott *energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény* (a továbbiakban: Ehtv.), amely a nemzeti energiahatékonysági célkitűzés teljesítéséhez szükséges feladatokat és a végrehajtás feltételeit rögzíti, illetve az energiaellátás és -felhasználás hatékonyságának biztosítására, az energiafogyasztói költségek csökkentésére, valamint a környezeti erőforrások megóvására is törekszik vele a jogalkotó. Az Ehtv. a központi államigazgatás energiahatékonysági feladatai kapcsán a Kormányt jelöli ki, hogy gondoskodik „a fenntartható fejlődéssel és az energiatudatossággal kapcsolatos ismeretek oktatásáról, illetve a médian keresztüli terjesztéséről”.⁴⁵ A tématerülettel összefüggő célkitűzések végrehajtása is a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik, amelyet rendeleti formában alkotott meg.⁴⁶

38 Lengyel, 2020. 306. o.

39 Lengyel, 2020. 306. o.

40 2008/50/EK Irányelv, Farkas Csamangó, 2014. 85–87. o.

41 Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia i. m. 35. o.

42 Erdélyi, 2021. i. m. 49-50. o.

43 Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia i. m. 105. o.

44 1842/2017. (XI. 14.) Korm. határozat

45 2015. évi LVII. törvény 6. § 13.

46 122/2015. (V. 26.) Korm. rendelet

A klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény a Kormányt a rövid, közép- és hosszú távú klímavédelmi és klímaalkalmazkodási intézkedések megvalósítására „kéri fel”.⁴⁷ Az említett törvényben kijelölésre kerül az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése, a végső energiafelhasználás növekedése kizárólag karbonsemleges energiaforrásból, a bruttó végső energiafogyasztásban legalább 21 százalékos megújuló energiaforrás részarány elérése 2023-ig, valamint a teljes klímasemlegesség megvalósítása 2050-re.⁴⁸ (Érdemes lehet e célokat összevetni a Nés II. céljaival).

2.3. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI CÉLKITŰZÉSEK JELENTŐSÉGE

A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETI STRUKTÚRÁBAN

A legfontosabb jogi dokumentumok után érdemes lehet – a teljesség igénye nélkül – áttekinteni a magyar Fenntartható Fejlődési (és Millenniumi Fejlesztési) Célokkal összefüggő közigazgatási szervezeti struktúrát. A nemzeti energia- és éghajlat-politikai tervek végrehajtása a Kormány feladata, amelyre speciális közigazgatási szerveket hozhat létre, a közigazgatás legfőbb szerveként.⁴⁹ Hazánkban elsődlegesen minisztériumi szinten valósul meg a tervek végrehajtása, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium jogutód intézménye, az Innovációs és Technológiai Minisztérium⁵⁰ miniszterének feladat- és hatáskörébe tartozik a végrehajtás koordinálása. E feladat keretében a miniszter: (...) „gondoskodik a fenntartható gazdasági fejlődés, az energiahatékonyság és energiagazdálkodás stratégiai feltételeinek megteremtéséről – így különösen az energiapolitikai, energiahatékonysági, épületenergetikai és épület-energiatakarékosági programok kidolgozásáról és végrehajtásáról – és előkészíti a klímapolitikára vonatkozó jogszabályokat”⁵¹. Nem feledkezhetünk meg azonban arról sem, hogy az agrárminiszter feladat- és hatáskörébe tartozik az energia- és víztakarékos technológiák bevezetésének figyelemmel kísérése, amelyet a környezetvédelemért való felelőssége keretében lát el.⁵² A Paksi Atomerőmű két új blokkjának tervezéséért, megépítéséért és üzembe helyezéséért pedig a tárca nélküli miniszter felel.⁵³ Az energiapolitikáért való felelősségi körökben a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szerve a Gazdasági Kabinet.⁵⁴

Megállapítható e diverzifikált feladat- és hatáskörelosztással kapcsolatban, hogy az energiával összefüggő feladatok, célok végrehajtása különböző minisztériumokhoz tartozik, amelyet érdemes lenne egységesen, egy központi államigazgatási szervnél összpontosítani, így hatékonyabb, áttekinthetőbb közigazgatási struktúra jöhetne létre.

Mindenképp érdemes megemlíteni továbbá az Országos Atomenergia Hivatal szerepét is. A korábban kormányzati főhivatalként működő szerv 2022. január elsejétől önálló szabályozó szervként tevékenykedik tovább.⁵⁵ Mindez azt jelenti, hogy csupán a jogszabályoknak

47 2020. évi XLIV. törvény 1. § d)

48 2020. évi XLIV. törvény. 3. §

49 Alaptörvény 15. cikk (1)-(2)

50 A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény szerinti Innovációs és Technológiai Minisztérium a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény szerinti Nemzeti Fejlesztési Minisztérium átnevezésével működik tovább.

51 Nemzeti Energia- és Klímaterv 33., 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 122. § (2)

52 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 88. § (2)

53 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 151. §

54 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 157. §

55 1996. évi CXVI. törvény 6. § (1)-(6), 2010. évi XLIII. törvény 1. § (3)

van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el. Illetékessége az egész ország területére kiterjed, budapesti székhellyel, önálló költségvetési szervként jelenik meg a központi költségvetésben. A legmarkánsabb jogot mégis a rendeletalkotási jogkör jelenti, amely a fenntartható fejlődés hetedik céljának további érvényesülését segítheti elő a közeljövőben.

3. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS HETEDIK CÉLJÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ INDIKÁTOROK JELENTŐSÉGE

„Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: Számvevőszék) az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve”.⁵⁶ A Számvevőszék vizsgálatai a fenntartható fejlődés hetedik céljának jogi eszközeire is kiterjednek. Kimondhatjuk, hogy a nemzeti számvevőszékek szerepe kiemelkedő a Fenntartható Fejlődési Célok megvalósulásának ellenőrzésében, amelynek keretében jogosultak értékelní a kormányok felkészültségét a célok megvalósításában, ellenőrizhetik a kormányzati programok eredményességét, gazdaságosságát, illetve koordinált nemzetközi ellenőrzéseket is lefolytathatnak.⁵⁷ Fontos továbbá leszögezni, hogy különböző nemzetközi szervezetek (például a Világbank vagy a Nemzetközi Energiaügynökség) is végeztek már indikátorokon alapuló összehasonlítást.⁵⁸

Az energiára vonatkozó célrendszerek rendkívül összetettek, éppen ezért fontos lehet annak áttekintése, hogy nemzeti programjaink, indikátorrendszerünk hogyan járult hozzá az ENSZ által kidolgozott Fenntartható Fejlődési Célok, jelen vizsgálat során a hetedik cél (megújuló és tiszta energia) és rész céljainak megvalósulásához. Fontos megállapítani a korábban említetteket, vagyis azt, hogy a Fenntartható Fejlődési Célok elérésére, megvalósítására nincs jogi kötelezettsége az ENSZ-tagállamoknak, ezért külön értékelendő és vizsgálendő, ha egy ország nemzeti programjaival törekszik elősegíteni az integrálásukat. A különböző országoknak valós eredményekkel kell előmozdítaniuk a Fenntartható Fejlődési Célok megvalósulását⁵⁹, éppen ezért a már felvázolt jogi dokumentumok széles tárháza bizonyítja, hogy Magyarország szem előtt tartotta a célokat a jogalkotás terén. A különböző indikátorok összehasonlítására többféle szempont lehetséges, így a meghatározott célok és területek is eltérőek lehetnek. A hivatkozott tanulmány például a fenntartható fejlődés első céljának átültetését vizsgálja a visegrádi országokban.⁶⁰ Egy másik kutatás⁶¹ a közép- és kelet-közép-európai régió országainak Fenntartható Fejlődési Célokkal összefüggő integrálására épült, amelynek keretében 66 mutatót vettek górcső alá, és globális perspektívából szemlélték a célokat. A Visegrádi Együttműködés (a továbbiakban: V4-ek) országainak kiemelt szerepük van a Fenntartható Fejlődési Célok integrálásában, mivel élő tapasztalattal rendelkeznek a rendszerszintű változásokról, a mély átmenet(ek)ről, valamint olyan tudás birtokában

56 Alaptörvény 43. cikk (1)

57 Erdélyi, 2021. i. m. 49. o.

58 ENSZ SDG Indicators Metadata repository, 2020a. ENSZ SDG Indicators Metadata repository 2020., ENSZ SDG Indicators Metadata repository 2020c, IEA, IRENA, UNSD, World Bank, WHO Tracking SDG 7: The Energy Progress Report, 2020.

59 Domokos László, Pulay Gyula, 2020. 25–56. o.

60 Sobczak, Elżbieta, Bartosz Bartniczak, Andrzej Raszkowski, 2021.

61 Raszkowski, Andrzej, Bartosz Bartniczak. 2019.

vannak, amely a „világ többi részének” is nagyon értékes, de mégis nehezen megszerezhető.⁶² Így a V4-ek országaiban lezajlott demokratikus változások megfelelő bázisként szolgálnak a Fenntartható Fejlődési Célok hatékony átültetéséhez.⁶³ A közép-kelet-európai régióban széles körű konzultáció is kialakult a Fenntartható Fejlődési Célok lehetséges végrehajtási menetrendjének megalkotásához.⁶⁴

Magyarország energiapolitikájában a 2020-as év „reformévnnek” számított, mivel számos stratégiai dokumentum (például a már felvázolt Nes. és Nekt.) került elfogadásra. E stratégiák 2030-ig határoznak meg célértékeket.⁶⁵ „A különböző Fenntartható Fejlődési Célok közötti összefüggések miatt fontos az egyes ágazatokon belüli integráció, a stratégiák, szakpolitikák megalkotásának, valamint azok végrehajtásának összehangolása annak elkerülése érdekében, hogy az egyes szektorok fejlesztése más területek hanyatlását vonja magával”.⁶⁶

A Nekt. öt dimenzióban mutatja be legjelentősebb célkitűzéseit, amelyek közül a dekarbonizációs és az energiahatékonysági dimenzió bír jelentőséggel a kutatott Millenniumi Fejlesztési és Fenntartható Fejlődési Célok tekintetében. A célkitűzésekre különböző indikátorok lettek meghatározva, így például az üvegházhatású gázkibocsátás 40 éves távlatában (1990 és 2030 között) 40 százalékkal való csökkentésére⁶⁷ a kibocsátás szakpolitikai ágazatonként történő mérése került kijelölésre. De ugyanígy a bruttó hazai termék (*Gross Domestic Product*, a továbbiakban rövidítve: GDP) növekedési üteme egyre nagyobb mértékben haladja meg az energiafelhasználás növekedését, amelynek mérésére a GDP végsőenergia-intenzitási mutató (toe/millió forint) szolgál.⁶⁸ Vagyis megállapítható, hogy „jogi köntösben” kerültek kiformálásra olyan közgazdasági mutatók, amelyek a Fenntartható Fejlődés Céljainak megvalósulását hivatottak mérni. A Kormány célja a már említett bruttó végsőenergia-fogyasztás kapcsán a 2030. évre történő 21 százalékos megújuló energiaforrási részarány megvalósítása.⁶⁹ Ugyanígy a Nes. is meghatározott a célterületeihez kapcsolódó indikátorokat, ez alapján a karbonsemleges hazai villamosenergia-termelés részarányának 2030-ig 90 százalékra történő növelését a karbonsemleges hazai villamosenergia-termelés és a teljes villamosenergia-termelés hányadosaként kaphatjuk meg.⁷⁰ A Nes. céljainak elérésére hat darab „zászlóshajó-projekt” került kidolgozásra, amelyek fontos beavatkozási területeket (például a közlekedés zöldítését) jelölnek ki.⁷¹

Olyan indikátorokat érdemes kialakítani, amelyek nemzeti programokra, jogszabályokra és cselekvési tervekre, illetve a nemzeti klíma- és energiapolitikai stratégia keretrendszerre, valamint a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia Fenntartható Fejlődési Célokkal való összefüggéseire világítanak rá. Az így létrehozott indikátorok összehasonlítása pedig nélkülözhetetlen az Európai Unió klíma- és energiapolitikai, valamint az ENSZ fenntartható fejlődési keretrendszerével.⁷²

62 Zlinszky et al., 2018. 142–143. o.

63 Zlinszky et al., 2018. 143. o.

64 Zlinszky et al., 2018. 144. o.

65 Zlinszky et al., 2018. 18. o.

66 Benda, 2018. i. m. 160. o.

67 2020. évi XLIV. törvény 3. § (1)

68 Erdélyi, 2021. i. m. 47. o.

69 2020. évi XLIV. törvény 4. § (1) a)

70 Erdélyi, 2021. i. m. 48. o.

71 Erdélyi, 2021. i. m. 19. o.

72 Erdélyi, 2021. i. m. 11. o.

A fenntartható fejlődés hetedik célja és rész céljai modern, megfizethető és megbízható energiaszolgáltatások létrejöttére irányulnak, amelyekhez mindenki egységesen hozzájárhat, továbbá „megjelölik” a megújuló energiák részarányában való növekedés, az energiahatékonyságban való javulás kívánalmait is.⁷³ E célok elérése érdekében Magyarország már mostanra is számos mutatót fogalmazott meg (például lakosságarányos villamosenergia-hozzáférés).⁷⁴ Az Európai Unió fenntartható fejlődési mutatói összhangban állnak, azonban (eltérő nemzetközi szervezeti státuszuk révén) nem azonosak az ENSZ indikátoraival, így fókuszpontjuk az uniós (szak)politikára irányul. Az Európai Unió a fenntartható fejlődés rész céljain túl további rész célokat (például energiabiztonság) is megfogalmazott.⁷⁵ A 2020 előtt létrehozott nemzeti célok és stratégiai dokumentumok (például a már bemutatott Nemzeti Energia- és Klímaterv) is összhangban állnak a fenntartható fejlődés hetedik célkitűzésével és indikátoraival, néhol pedig szinte teljes egyezőség állapítható meg (így például a GDP százalékában mért primerenergia-felhasználás esetén).⁷⁶ Az energia célrendszeréhez kapcsolódó uniós operatív programok közül a 2014–2020. közötti programozási időszakban – a finanszírozás és a várható eredmények tükrében – a Környezeti és Energhatékonyági Operatív Program (KEHOP) mutatható be, de más operatív programok, például a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP), Integrált Közlekedés-fejlesztési Operatív Program (IKOP), Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) és a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) is kiemelkedő jelentőséggel bírnak.

3.1. BESZÁMOLÁSI KÖTELEZETTSÉG

A vizsgált célok megvalósulására irányuló beszámolás háromszintű, így a nemzeti, uniós, valamint az ENSZ felé történő beszámolást említhetjük meg⁷⁷, megvalósulásukról az ENSZ felé történő beszámolás önkéntes, azonban korántsem jelentéktelen, mivel a regionális (uniós) és globális értékelések kiindulópontja lehet az ilyen jellegű adatszolgáltatás.⁷⁸ A magyarországi megvalósítással és az uniós szintű végrehajtással összefüggő feladatok kapcsán az Innovációs és Technológiai Minisztérium,⁷⁹ míg a nemzetközi fejlesztési együttműködés és a globális szintű végrehajtás terén a Külgazdasági és Külügyminisztérium rendelkezik feladat- és hatáskörrel.⁸⁰ Az uniós megújuló energia irányelv⁸¹ (RED II.) értelmében az üzemanyag-forgalmazóknak biztosítaniuk kell, hogy 2030-ra a megújuló energia a közlekedési ágazat teljes energiaszolgáltatásának legalább 14 százalékát tegye ki. A megújuló energiaforrásokból előállított energia felhasználásának részaránya a bruttó végső energiafogyasztásban 13,9 százalékra emelkedett⁸², amellyel a 2020-as évben az uniós kötelezettségnek⁸³ (13 százalék) Magyarország már eleget tett.

Az energiával összefüggő célkitűzések megvalósulásáról az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) felé már kötelező beszámolásról tehetünk említést. Az erről szóló európai

73 Erdélyi, 2021. i.m. 12. o.

74 Erdélyi, 2021. i.m. 12. o.

75 Erdélyi, 2021. i.m. 13–14. o.

76 Erdélyi, 2021. i.m. 15. o.

77 Erdélyi, 2021. i.m. 20. o.

78 Erdélyi, 2021. i.m. 20. o.

79 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 129. § (2) e)

80 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 141. § (1) e)

81 2018/2001 Irányelv 25. cikk (1)

82 Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal közleménye, 2021.

83 2009/28/EK Irányelv I. melléklet A pont.

uniós norma⁸⁴ a megvalósítás és értékelés nyomon követésének uniós szabályait rögzíti. A Nekt.-ről 2023. március 15-ig kell számot adnia Magyarországnak a Bizottság felé integrált nemzeti energia- és éghajlat-politikai eredményjelentés formájában⁸⁵.

Nemzeti szinten a beszámolás a Kormány Országgyűlésnek való felelősségéből származtatható, amely keretében az Innovációs és Technológiai Minisztériumnak jut kiemelkedő szerep. „A Kormánynak legalább kétféleképpen kell tájékoztatni az energiapolitika megvalósulásáról és annak a meghatározott szakterületekkel történő összhangjáról az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottsága részére, és amennyiben az energiapolitika feltételrendszerében bekövetkezett változások indokolják, egyidejűleg javaslatokat kell tennie az energiasztratégia kiigazítására”⁸⁶, valamint „szükség szerint frissíteni kell az Energiasztratégia energiafelhasználásra vonatkozó előrejelzéseit, és gondoskodnia kell azok közzétételéről”.⁸⁷

A Fenntartható Fejlődési Célok megvalósulásához szükséges adatok szolgáltatása kapcsán megemlíthetőek a nemzetközi adatbázisokkal rendelkező szervezetek (többek között az Eurostat, a Világbank vagy a Nemzetközi Energiaügynökség), illetve a nemzeti központi államigazgatási szervek (például a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal mint önálló szabályozó szerv⁸⁸, vagy a Központi Statisztikai Hivatal mint kormányzati főhivatal⁸⁹, valamint az Országos Atomenergia Hivatal – utóbbi 2022. január 1-jétől már önálló szabályozó szervként).⁹⁰ Megállapítható tehát, hogy a Fenntartható Fejlődési Célokkal összefüggő „nyomkövetés” nemcsak nemzetközi szinten valósul meg, hanem Magyarország közigazgatási rendszerében is megtalálhatóak olyan szervek, amelyek – egyéb feladataik mellett – a Fenntartható Fejlődés Céljainak érvényesülését (is) vizsgálják.

Az energiához kapcsolódó első rész cél kapcsán (hozzáférés biztosítása a megfizethető, megbízható és modern energiaszolgáltatásokhoz) a fejlett országokban mért mutatók már sok esetben elérik a 100 százalékot, vagy meghaladják a 95 százalékat.⁹¹ A további részcélok (megújuló energiaforrások használata, energiahatékonyság növelése) a hazai energiasztratégiai célkitűzéseinek integrált részei. Megállapítható, hogy mind a 2020 előtti, mind a 2020 utáni energiával (és klímával) összefüggő stratégiák összhangban állnak a fenntartható fejlődés hetedik (és tizenharmadik), valamint az Európai Unió klíma- és energiapolitikai céljaival. Magyarország 2018-ban már készített – önkéntes beszámolás keretében – egy átfogó jelentést az ENSZ felé, mely a Fenntartható Fejlődési Célok eddigi „átültetéséről”, megvalósulásáról számol be.⁹² A fenntartható fejlődés hetedik cél második (megújuló energiaforrások használata) rész cél hazai, nemzetközi és programszintű mutatói között egyezés tapasztalható, ezért a program céljainak nemzeti és nemzetközi részcélokhoz való hozzájárulása ellenőrizhető.⁹³ A fenntartható fejlődés hetedik cél harmadik (energiahatékonyság növelése) rész cél a nemzeti és programszintű energiahatékonyság mérésére szolgál, így a hazai ellenőrzés a rész cél kapcsán biztosított.⁹⁴

84 2018/1999 Rendelet

85 Erdélyi, 2021. i.m. 21.

86 Erdélyi, 2021. i.m. 22. o., 77/2011. (X. 14.) OGY határozat 4. w)

87 77/2011. (X. 14.) OGY határozat 4. w)

88 2010. évi XLIII. törvény 1. § (3)

89 2018. évi CXXV. törvény 2. § (3)

90 Erdélyi, 2021. i. m. 23-26. o.

91 Erdélyi, 2021. i.m. 27. o.

92 Külgazdasági és Külügyminisztérium (2018). Voluntary National Review of Hungary on the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda.

93 Erdélyi, 2021. i. m. 31. o.

94 Erdélyi, 2021. i.m. 31. o.

KONKLÚZIÓ

Az ENSZ 8 Millenniumi Fejlesztési Cél és 17 Fenntartható Fejlődési Cél fogalmazott meg. A célok eltérő területre vonatkoznak, jelen tanulmány pedig az energia- és klímapolitikával kapcsolatos célrendszerek magyarországi vizsgálatára tett kísérletet, néhol részletesen elemezve az integrálási törekvéseket. A vizsgálati módszer jogi és közgazdasági szemléletű volt. Számos jogszabály, országgyűlési és kormányhatározat, stratégia és cselekvési terv került elfogadásra a célrendszerek átültetésének az előmozdítására, amelyek kapcsán érdemes lehet egy átfogó elemzés, a dokumentumokban lefektetett mutatók egymással való összehasonlítása, egységesítése, harmonizálása. A „struktúrát”, vagyis az integrálás „köntösét” a jogi dokumentumok adják, de a „szisztéma” az egyes mutatókban, indikátorokban rejlik. A célok eredményeinek hatékony mérése éppolyan fontos, mint az, hogy érvényes normában kerüljenek „átültetésre” az ENSZ céljai. Nem feledkezhetünk meg közigazgatási szerveink feladat- és hatásköreiről sem, melyek folyamatos nyomon követéssel, ellenőrzéssel, megvalósítással segítik elő a bemutatott célok sikeres elérését. Úgy vélem, hogy Magyarország szép eredménnyel vizsgázott és vizsgálzik mind a mai napig a célok „átültetésére” tett kísérletekben, és külön dicsérendő, hogy a jogi kötelező erő hiátusának ellenére is számos jogalkotási termék és mutató született a témában. Fontosnak tartom, hogy globálisan gondoljuk át az ENSZ célrendszereit, mivel azok összefüggenek más ágazatokkal, illetve Magyarország más elért eredményeivel is. Érdeklődéssel figyelhetjük, hogyan alkot majd rendeleteket az Országos Atomenergia Hivatal önálló szabályozó szervként, hogyan fogja közelíteni a kormányzat a fenntartható fejlődéssel összefüggő feladat- és hatásköröket a központi államigazgatásban, milyen mértékben valósulnak meg a stratégiai dokumentumok célkitűzései, és milyen további mutatók, jogi eszközök születnek 2030-ig (vagy a még távolabbi jövőben) a Fenntartható Fejlődési Célok nemzeti szintű elérésére.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény 2. § e)
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 88. § (2), 122. § (2), 129. § (2) e), 141. § (1) e), 151. §, 157. §
- A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (3)
- A Nemzeti Energiastratégiáról szóló 77/2011. (X. 14.) OGY határozat 4. v) 4. w)
- A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról szóló 18/2013. (III. 28.) OGY határozat 4. a), b)
- Alaptörvény T) cikk (2), 15. cikk (1)-(2), 43. cikk (1)
- Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 6. § (1)-(6)
- Az energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény 6. § 13.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008. május 21-i 2008/50/EK Irányelve a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról – 2008.6.11. – L 152/1 HL L 152.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009. április 23-i 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 – 2009.6.5. – L 140/16 I. melléklet A pont.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i 2018/2001 Irányelve a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról – 21.12.2018 – L 328/82 25. cikk (1)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i 2018/2002 Irányelve az energiahatékonyságról szóló 2012/27/EU irányelv módosításáról – 2018.12.21 – L 328/210 7. cikk b) pont
- Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i 2018/1999 Rendelete az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról, valamint a 663/2009/EK és a 715/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 94/22/EK, a 98/70/EK, a 2009/31/EK a 2009/73/EK, a 2010/31/EU, a 2012/27/EU és a 2013/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2009/119/EK és az (EU) 2015/652 tanácsi irányelv módosításáról, továbbá az 525/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről – 2018. 12. 21. – L 328/1 Preambulum (25)
- Az Innovációs és Technológiai Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2019. (II. 28.) ITM utasítás I.6.5.0.2 pont c) 1. alpont
- Az új Nemzeti Energiastratégia megalapozását szolgáló döntésekről szóló 1772/2018. (XII. 21.) Korm. határozat
- Bándi Gyula (2014). Környezetjog. Budapest: Szent István Társulat.
- Bányai Orsolya (2012). Az energiaszolgáltatás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából. Doktori értekezés. Debrecen: 64. Letöltés helye: http://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/167981/BanyaiOrsolya-ertekezes_titkosított.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- Benda Vivien (2018). Az élhető városok és egyéb települések megteremtésének jogi kérdései Magyarországon az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok *tükrében*. Iustum - Aequum - Salutare 14. évf. 4. sz. 157–181. Letöltés helye: http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20184sz/12_BendaV_IAS_2018_4.pdf (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- Farkas Csamangó Erika (2014). A szálló por környezetjogi szabályozása. Agrár- és Környezetjog, 2014. évf. 16. sz. 85–87. Letöltés helye: http://epa.oszk.hu/01000/01040/00018/pdf/EPA01040_agrar_es_kornyezetjog_2014_16_085-094.pdf (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- Domokos L., Pulay Gy. (2020). Fenntartható költségvetés és a költségvetésben megjelenő fenntarthatóság. Pénzügyi Szemle Különszám – 2020 évf. 2. sz. 25–56.
- Letöltés helye: https://www.penzugyiszemle.hu/documents/domokos-pulay-20-ksz-2-m-1pdf_20210106101146_5.pdf (Letöltve: 2022. 02. 05.) DOI: https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_2_2
- ENSZ (2020a). SDG Indicators Metadata repository, Indicator 7.1.1: Proportion of population with access to electricity, Letöltés helye: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-07-01-01.pdf> (Letöltve: 2021. 01. 30.)

- ENSZ (2020b). SDG Indicators Metadata repository, Indicator 7.1.2: Proportion of population with primary reliance on clean fuels and technology, Letöltés helye: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata07-01-02.pdf> 13. (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- ENSZ (2020c). SDG Indicators Metadata repository, Indicator 9.4.1. CO2emission per unit of value added Letöltés helye: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-09-04-01.pdf> (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- Environmental Research and Public Health 15, no. 10: 2306. 13. DOI azonosító: <https://doi.org/10.3390/ijerph15102306> (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- Erdélyi Attila (szerk.) (2021). Elemzés SDG 7 – Értékelés a „Megfizethető és tiszta energia” célkitűzés megvalósítása eredményességének ellenőrizhetőségéről. Állami Számvevőszék 1–64. 43. Letöltés helye: https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/megfizetheto_es_tiszta_energia_20210408.pdf?ctid=1259 (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- Firoiu, Daniela, George H. Ionescu, Ramona Pirvu, Laura M. Cismas, Sorin Tudor, and Ioana C. Patrichi (2021). Dynamics of Implementation of SDG 7 Targets in EU Member States 5 Years after the Adoption of the Paris Agreement Sustainability 13, no. 15: 8284. 2. DOI azonosító: <https://doi.org/10.3390/su13158284> (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- IEA, IRENA, UNSD, World Bank, WHO (2020): Tracking SDG 7: The Energy Progress Report. World Bank, Washington DC. Letöltés helye: https://unstats.un.org/unsd/energystats/pubs/documents/sdg_7_2020.pdf (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- Keserű Barna Arnold (2019). A fenntartható fejlődés hatása a szellemi tulajdon-védelem rendszerére. Budapest: Dialóg Campus. 56. Letöltés helye: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14748/Web_PDF_A_fenntarthato_fejlodes_hatasa.pdf?sequence=1 (Letöltve: 2021. 02. 10.)
- Külgazdasági és Külügyminisztérium (2018). Voluntary National Review of Hungary on the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda. Letöltés helye: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20137Voluntary_National_Review_of_Hungary.pdf (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- Lengyel Attila (2020). Energia szabályozás klímavédelmi szemmel. A Nemzeti Energiestratégia klímavédelmi mérföldkövei és az abból eredő energia szabályozási megfontolások. Agrár- és Környezetjog 2020. évf. 28. sz. 306. Letöltés helye: http://epa.oszk.hu/01000/01040/00030/pdf/EPA01040_agrar_es_kornyeztjog_28.pdf (Letöltve: 2022. 02 05.) DOI prefix: 10.21029/JAEL
- Magyarország IV. Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervéről szóló 1842/2017. (XI. 14.) Korm.-határozat
- Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról 2018. évi V. törvény 1. § d) f) 3. § (1) 4. § (1) a)
- Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény 1. § h)
- MEKH (2019). Letöltés helye: <http://mekh.hu/a-megujulo-energiafelhasznalas-reszaranya-elerte-a-celkent-kituzott-13-szazalekot> (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- Mpandeli, Sylvester, Dhesigen Naidoo, Tafadzwanashe Mabhaudhi, Charles Nhemachena, Luxon Nhamo, Stanley Liphadzi, Sithabile Hlahla, and Albert T. Modi. (2018). „Climate Change Adaptation through the Water-Energy-Food Nexus in Southern Africa” International Journal of Environmental Research and Public Health 15, no. 10: 2306. DOI azonosító: <https://doi.org/10.3390/ijerph15102306> (Letöltve: 2022. 02 05.)
- Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégia 20.
- Nemzeti Energia- és Klímaterv
- Percsenyi Melinda (2020). Az energiajog univerzális alapelveinek kiemelt szerepe nemzetközi, uniós és nemzeti szinten. Iustum – Aequum – Salutare 16. évf. 3. sz. 139. Letöltés helye: http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20203sz/07_PercsenyiM_IAS_2020_3.pdf (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- Raszkowski, Andrzej, Bartosz Bartniczak (2019). „Sustainable Development in the Central and Eastern European Countries (CEECs): Challenges and Opportunities” Sustainability 11, no. 4: 1180. DOI azonosító: <https://doi.org/10.3390/su11041180> (Letöltve: 2021. 01. 30.)

- Sobczak, Elżbieta, Bartosz Bartniczak, and Andrzej Raszkowski. (2021). „Implementation of the No Poverty Sustainable Development Goal (SDG) in Visegrad Group (V4)” Sustainability 13, no. 3: 1030. DOI azonosító: <http://doi.org/10.3390/su13031030> (Letöltve: 2021. 01. 30.)
- Világunk átalakítása: Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030, Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat (a továbbiakban: 70/1. számú határozat) Letöltés helye: [Világunk átalakítása Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030.pdf \(kormany.hu\)](#) (Letöltve: 2021. 12. 12.)
- United Nations Information Service (UNIS) (2007) Letöltés helye: <https://unis.unvienna.org/unis/hu/pressrels/2007/unisinf215.html> (Letöltve: 2021.12.12.)
- United Nations Information Service (UNIS) (2021) Letöltés helye: https://unis.unvienna.org/unis/hu/topics/sustainable_development_goals.html (Letöltve: 2021. 12. 12.)
- Zlinszky János, Hidvéghiné Pulay Brigitta, Szigeti Bonifert Márta. (2018). Implementation of the Sustainable Development Goals: Experience Transfer from Central and Eastern European Countries to the EU, Iustum – Aequum – Salutare 14. évf. 4. sz.
- Elérhető: http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20184sz/11_Zlinszky_etalii_IAS_2018_4.pdf 153. (Letöltve: 2021. 01. 30.)

AZ EURÓPAI ZÖLD MEGÁLLAPODÁS ÉS SZAKPOLITIKÁINAK HATÁSAI AZ ENERGIASZEKTORRA: AZ ELEKTROMOS TÖLTŐINFRASTRUKTÚRA FEJLŐDÉSE KÖZÉP-KELET- EURÓPÁBAN – EGY BIZOTTSÁGI JELENTÉS ELEMZÉSE

THE IMPACTS OF THE EUROPEAN GREEN DEAL AND ITS POLICIES ON THE ENERGY SECTOR: THE DEVELOPMENT OF THE ELECTRIC CHARGING INFRASTRUCTURE IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE – ANALYSIS OF A COMMISSION REPORT

Absztrakt: 2019. december 11-én korszakváltás következett az Európai Unió történetében: az Európai Bizottság kihirdette az európai zöld megállapodást, az Európai Unió új növekedési stratégiáját. A stratégia szakpolitikái között szerepel a Fenntartható Mobilitás is, aminek értelmében az EU 2025-re 13 millió kibocsátásmentes járművel és közel 1 millió elektromos töltőponttal számol. A valamivel később kiadott Fenntartható és Intelligens Mobilitási Stratégia 2030-ra már 30 millió kibocsátásmentes járművet és 3 millió töltőpontot vizionál annak érdekében, hogy a CO₂-szint csökkentési előirányzatok teljesülhessenek. A szabályozási hátteret a 2014/94/EU irányelv szolgáltatja, de a tagállami megvalósítás már korántsem mondható egységesnek. A szabályozás megvalósításának eddigi eredményeit és hiányosságait tárja fel a Bizottság jelentése a 2014/94/EU irányelv alkalmazásáról, valamint ennek a jelentésnek a munkadokumentuma: „*a tagállamok végrehajtási jelentéseinek részletes értékelése a közlekedési ágazatban az alternatív üzemanyagok piacának fejlesztésére és a vonatkozó infrastruktúra kiépítésére vonatkozó nemzeti politikai keretokről*”. A tanulmány a vonatkozó szakpolitikák rövid bemutatása mellett a Bizottság jelentésének és munkadokumentumának kiértékelésén keresztül kíván képet adni a V4 országok, valamint hazánk más szomszédainak: Ausztria, Szlovénia és Horvátország jelenlegi helyzetéről az elektromos infrastruktúra területén elért eredményekről és szabályozási viszonylataikról.

Kulcsszavak: Európai Unió, európai zöld megállapodás, elektromos töltőhálózatok, elektromobilitás, 2014/94/EU irányelv, bizottsági jelentés

1 Dr. Bíró Zsófia, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori iskola, doktoranduszhallgató, jogász, energiagazdálkodási szakközgazdász. 2017 óta foglalkozik energiastratégiai és energiapolitikai elemzésekkel, 2019-től kezdődően pedig energiagazdálkodási és energiaügyi témákkal. Számos, energetikát érintő tudományos kutatás és projekt résztvevője, 2020-tól kezdődően a Magyar Tudományos Akadémia Pécsi Akadémiai Bizottság X. Föld- és Környezettudományok Szakbizottsága, Megújuló Energetikai Munkabizottságának tagja, majd titkára.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8372-4896>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10062487>

E-mail-cím: biro.zsofia@ajk.pte.hu

Abstract: On 11 December 2019, the European Commission announced the European Green Deal, the European Union's new growth strategy, marking a new era in the history of the EU. Among its policies, the strategy includes Sustainable Mobility policy, in which the EU expects to have 13 million zero- or low-emission vehicles and nearly 1 million electric charging points by 2025. More recently, the Sustainable and Smart Mobility Strategy envisages 30 million zero-emission vehicles and 3 million charging points by 2030 in order to meet the CO₂ reduction targets. Directive 2014/94/EU provides the regulatory framework, but implementation in the Member States is far from uniform. The achievements and shortcomings of the implementation of the legislation so far are highlighted in the Report from the Commission on the application of Directive 2014/94/EU and in the staff working document of this report: Detailed Assessment of the Member States Implementation Reports on the National Policy Frameworks for the development of the market as regards alternative fuels in the transport sector and the deployment of the relevant infrastructure. In addition to a brief presentation of the relevant policies, the study aims to provide an overview of the current situation in the V4 countries, and Hungary's other neighbours: Austria, Slovenia and Croatia, on the progress achieved in the field of electric infrastructure and the regulatory context, through an evaluation of the Commission's report and working document.

Keywords: European Union, European Green Deal, electric charging infrastructure, electromobility, Directive 2014/94/EU, Commission report

BEVEZETÉS

A tanulmány lezárásától számítva nyolc évvel ezelőtt született meg az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről szóló 2014/94/EU irányelv, amely a technológiai fejlődés és az európai zöld megállapodás ambiciózus célkitűzései miatt megérett a revízióra. A konkrét, tagállamokra lebontott szabályozással nem rendelkező irányelv megvalósításának eddigi eredményeit és hiányosságait tárja fel az Európai Bizottság jelentése a 2014/94/EU irányelv alkalmazásáról, valamint ennek a jelentésnek a munkadokumentuma: *„a tagállamok végrehajtási jelentéseinek részletes értékelése a közlekedési ágazatban az alternatív üzemanyagok piacának fejlesztésére és a vonatkozó infrastruktúra kiépítésére vonatkozó nemzeti politikai keretekről”*. E tanulmány célja, hogy a bizottsági jelentés és munkadokumentum ismertetésével feltárja nem csupán a tagállamok összességével kapcsolatban megfogalmazott szabályozási javaslatokat, hanem képet kíván adni Magyarországra, a Visegrádi Négyek (V4-ek), illetve Ausztria, Szlovénia és Horvátország jelenlegi vonatkozó szabályozási helyzetéről, illetve a lehetséges jövőbeli, az Európai Bizottság által javasolt szabályozási irányokról.

A komplex látásmód kialakítása érdekében jelen tanulmány a bizottsági jelentés és munkadokumentum bemutatása mellett ismerteti az Európai Unió témában releváns szakpolitikáit, további uniós és nemzetközi szervezetek elemzéseinek eredményeit, valamint a vizsgált tagállamok vonatkozó és előre jelzett statisztikai adatait az elektromos autók és a töltőpontok számát illetően. Célja, hogy rávilágítson: a vizsgált tagállamok intézkedései mennyire voltak összhangban a 2014/94/EU irányelv célkitűzéseivel, és milyen eredményeket értek el az infrastruktúratelepítés terén, illetve hogy mely országok szabályozásai szolgálhatnak *benchmarkul* Magyarországra számára.

E tanulmány a kitűzött cél elérése érdekében az első fejezetben ismerteti az európai zöld megállapodás vonatkozó szakpolitikáit, uniós és nemzetközi szervezetek jelentéseit, majd a második fejezetben összehasonlítja Közép-Kelet-Európa említett országai szabályozásának minőségét az Európai Bizottság jelentése és munkadokumentuma alapján, összegzi az eddig elért eredményeket, míg végül a harmadik fejezetben ismerteti az Európai Bizottság által feltárt problémákat, jövőre irányuló célkitűzéseket, javaslatcsomagot.

1. AZ EURÓPAI ZÖLD MEGÁLLAPODÁS ÉS A SZAKPOLITIKÁK CÉLKITŰZÉSEI AZ ELEKTROMOS TÖLTŐHÁLÓZATOKKAL KAPCSOLATBAN

1.1. AZ ELEKTROMOS TÖLTŐHÁLÓZATOK JELENTŐSÉGE A KÖZLEKEDÉS ZÖLDÍTÉSÉBEN

Az európai zöld megállapodás (*European Green Deal*, a továbbiakban angol nyelvű rövidítéssel: EGD) egyik célja, hogy az üvegházhatású gázkibocsátás mértéke 2050-re 90 százalékkal csökkenjen, ezért kiemelten foglalkozik a közlekedés zöldítésével, hiszen ez az ágazat felelős az üvegházhatásúgáz-kibocsátás negyedéért, aminek 71,7 százalékát a közúti közlekedés teszi ki.² Az elektromos autók számának folyamatos növekedése hozzájárul e törekvés megvalósításához, de ahogy a hagyományos üzemanyagú autóknak, úgy nekik is üzemanyagra van szükségük, vagyis elengedhetetlen egy megfelelő sűrűségű, az Európai Unió teljes területét lefedő elektromos töltőhálózat kiépítése, már csak azért is, mert 2020-ban az Európai Alternatív Üzemanyag Megfigyelő Központ (*European Alternative Fuels Observatory*, a továbbiakban rövidítve: EAFO) kimutatása alapján 1 töltőpontra átlagosan 9 elektromos autó jutott.³

1.2. AZ EURÓPAI UNIÓ MOBILITÁSI STRATÉGIÁJA

A Fenntartható mobilitás az EGD részeként 2019 decemberében jelent meg és 2025-re 13 millió kibocsátásmentes vagy alacsony kibocsátású jármű ellátására 1 millió nyilvános töltőállomást vizionál,⁴ melynek várhatóan jelentős része elektromos töltőállomás kell hogy legyen, tekintve az elektromos autók növekedésének részarányát a kibocsátásmentes vagy alacsony kibocsátású járművek között.

Az EGD-ben ígéretet tett az Európai Bizottság „A Fenntartható és Intelligens Mobilitási Stratégia” 2020-as elfogadására, ami meg is történt, egy 10 cselekvési területből, azon belül 82 kezdeményezésből álló tervvel együtt, ami 2025-ig tartalmaz iránymutatásokat. A stratégia fenntartható, intelligens és reziliens: fenntartható, mert 2030-ig 3 millió nyilvános elektromos töltőállomás létesítését tervezi; intelligens, mert a jövőben az innováció és a digitalizáció fogja alakítani a mobilitást, végül pedig reziliens, mert mindenki számára tisztességes és igazságos mobilitást kíván biztosítani annak megfizethetővé és elérhetővé tétele révén.⁵

Még 2016 júliusában az Európai Bizottság kihirdette „Az Alacsony Kibocsátású Mobilitás Európai Stratégiáját”, ahol még csak 40 százalékos üvegházhatásúgáz-kibocsátás-csökkentést

2 Európai Bizottság, 2019A.

3 European Alternative Fuels Observatory, 2020.

4 Európai Bizottság, 2019A.

5 European Commission, 2020.

irányzott elő 2030-ra az 1990-es értékekhez képest. Ugyanakkor már itt megszületett a felismerés és az igény az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítésére: a végső cél, hogy: „Európán úgy lebessen gépkocsival átutazni, hogy az elektromos járművek feltöltése ugyanolyan egyszerű legyen, mint a benzinkúti tankolás”.⁶

Ahogy a későbbi stratégiák, úgy e stratégia is megemlíti az elektromos töltőállomások épületeken belüli kialakításának fontosságát, kiemeli továbbá a szabványosítás és interoperabilitás szükségességét, bár a személyautók csatlakozójának szabványa ekkor már adott volt. Mindezek biztosítása egy kiterjedt, egységes, belső, az elektromobilitással kapcsolatos szolgáltatások piacának kialakítását teheti lehetővé, ahol adott lenne például a fizetési rendszerek határokon átnyúló kompatibilitása és a töltőállomásokkal kapcsolatos valós idejű információk elérhetősége is.⁷

1.3. TOVÁBBI UNIÓS ÉS NEMZETKÖZI SZERVEZETEK ELEMZÉSEINEK ÉS JAVASLATAINAK ÖSSZEGZÉSE

A töltőinfrastruktúrát érintő 2014/94/EU irányelvet az Európai Bizottság 2021 júliusáig felülvizsgálta, és célul tűzte ki a rendeleti szintre emelését, amit az Európai Fogyasztók Szervezete/néhol Európai Fogyasztóvédelmi Szervezet (*The European Consumer Organisation*, a továbbiakban rövidítve: BEUC) és a *Transport & Environment* (rövidítve: T&E) is támogat, mivel a kötelező, változtatás nélküli átültetésből és alkalmazásból eredően nagyban csökkennének a tagállamok közötti szabályozási – és ebből kifolyólag az eredményességi – különbségek.⁸

Az Európai Bizottság további kikötése, hogy az elektromos töltés tarifája mindig kedvezőbb kell, hogy legyen, mint a hagyományos tankolása, a fizetési rendszerek pedig országhatárokat átívelően kell, hogy működjenek. A *Transport & Environment* azt is hozzátette, hogy Európai Unió-szerte az árakat euró/kWh-ban kellene meghatározni és a kártyás fizetést is minden töltőponton meg kell oldani.⁹

Ami az infrastruktúra kiépítést illeti, az EAFO szerint hatszorosa, az Európai Autógyártók Szövetsége (*European Automobile Manufacturers' Association*, a továbbiakban rövidítve: ACEA) szerint már tízenegyszeres növekedésre van szükség.¹⁰ Ugyanakkor abban minden szervezet egyetért, hogy tagállami szinten minimum kvóták megállapítására van szükség a célszámok elérése érdekében.

Szervezet	Minimum kvóta kialakítási szempontjai	Cél
EAFO	2020 végéig regisztrált e-autók száma; autók típusa, töltőtechnológia típusa; privát töltőpontok száma	töltőpont / 10 jármű
T&E	Jelenlegi töltőpontok darabszáma, azok elhelyezkedése, rendelkezésre állása (működési minősége)	kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos parkolóhelyek esetén 2025-re 1/5-e; 2030-ra fele fel legyen szerelve

1. sz. táblázat: Az egyes szervezetek javaslatai a minimum kvóta meghatározására.
(Forrás: saját szerkesztés)

6 Európai Bizottság, 2016. 2.2. pont.

7 Európai Bizottság, 2016.

8 Európai Bizottság, 2019B.; Vergne, Rutten, 2019.; T&E, 2020. 3. o.

9 Európai Bizottság, 2016.; Európai Bizottság, 2019.; T&E, 2020. 4. o.

10 EAFO, 2021. 18. o.; ACEA, 2020.

Ezenfelül az EAFO és a *Transport & Environment* kiemeli a társasházi régiók¹¹ töltőponttal való felszerelésének és az ehhez szükséges hálózati fejlesztések fontosságát, amihez megfelelő tagállami szintű finanszírozási programra is szükség van.¹² Egyebekben az autópályákra az EAFO villámtöltők telepítését javasolja.¹³ A *Transport & Environment* pedig további kvalitatív követelményeket fogalmaz meg a töltőpontokkal szemben: az infrastruktúra okosmérővel felszerelt legyen, hogy megvalósulhasson a megújuló rendszerbe ágyazása, a töltésoptimalizálás és a rugalmas árazás; a töltőpontoknak minden autóval kompatibilisnek kell lenniük, üzemeltetésük folyamatos megfigyelés és karbantartás mellett történjen.¹⁴

A finanszírozási módszert illetően a Tiszta Közlekedés Nemzetközi Tanácsa (*International Council on Clean Transportation*, rövidítve: ICCT) javaslata megfontolandó, miszerint a töltők telepítése kezdeti szakaszban a felhasználók igényeihez igazodjon, ami segít kialakítani az optimális lakó- és munkahely szerinti helyszíneket, a következő szakaszban pedig a már a döntéshozók a helyi hatóságokkal és hálózatüzemeltetőkkel együttműködve tervezzék meg, hol helyezkedjenek el a távolsági utazásokat kiszolgáló berendezések.¹⁵

2. A SZABÁLYOZÁS MINŐSÉGÉNEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA KÖZÉP-KELET-EURÓPA RELEVÁNS ORSZÁGAIBAN AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG JELENTÉSE ÉS MUNKADOKUMENTUMA ALAPJÁN

2.1. AZ ELŐZMÉNYEK ÁTTEKINTÉSE

A közlekedési célú villamosenergia-ellátásra tekintettel a 2014/94/EU irányelv előírta, hogy az egyes tagállamoknak 2020-ig olyan nyilvánosan hozzáférhető, megfelelő számú töltőponttal rendelkező országos elektromos töltőhálózat kiépülését kell elősegíteniük, amelyek lehetővé teszik, hogy az elektromos járművek legalább a városi, elővárosi agglomerációkban és más sűrűn lakott területeken problémamentesen közlekedhessenek. Az irányelv nem határozott meg kötelező, konkrét kvantitatív célokat, de javaslatában kitért arra, hogy lehetőség szerint egy töltőpontra maximum 10 elektromos autó jusson.¹⁶

E fejezet a V4 országok (Magyarország, Szlovákia, Csehország, Lengyelország), valamint Ausztria, Szlovénia és Horvátország töltőinfrastruktúrára irányuló szabályozásának európai uniós elfogadottságát és sikerességét – tekintettel az irányelvben megfogalmazottakra – kívánja összehasonlítani, hogy azt követően javaslatot tehesen, mely ország(ok) vonatkozó szabályozása(i) szolgálhat(nak) *benchmarkul* a többi vizsgált ország, de legfőképpen Magyarország számára.

A nemzeti energia és klímatervek alapján Magyarország, Szlovákia, Csehország, Horvátország, Szlovénia és Ausztria mind nyújt vagy nyújtott anyagi támogatást az elektromos töltőinfrastruktúra fejlesztésére. Csehország külön programot hirdetett a finanszírozásra,

11 Olyan városban belüli lakóházak övezet, ahol nem kertesi családi házak, hanem társasházak találhatók.

12 EAFO, 2021. 18–19. o.; T&E, 2020. 5. o.

13 EAFO, 2021. 19. o.

14 T&E, 2020. 4. o.

15 ICCT, 2021. 8–9., 11. o.

16 European Parliament, 2021A. 2. o.

Szlovákia kifejezetten az önkormányzatok számára írt ki támogatást, míg Ausztriában és Szlovéniában már a társasházi töltőtelepítés is támogatott. Horvátország pedig egyedülállóan energiatárolóval ellátott töltőinfrastruktúra kiépítését tervezi.¹⁷

Az Európai Bizottság korábban már említett 2021. március 8-i jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről szóló 2014/94/EU irányelv alkalmazásáról¹⁸ rendelkezik egy munkadokumentummal: „*a tagállamok végrehajtási jelentéseinek részletes értékelése a közlekedési ágazatban az alternatív üzemanyagok piacának fejlesztésére és a vonatkozó infrastruktúra kiépítésére vonatkozó nemzeti politikai keretekről*”,¹⁹ aminek az 5. fejezete részletesen értékeli az egyes tagállamok nemzeti jelentéseit és szakpolitikáit a 2014/94/EU irányelv megvalósulása érdekében.

Fontos megjegyezni, hogy ezek a nemzeti implementációs jelentések a 2014/94/EU irányelvre adott válaszok, amelyeket az egyes tagállamok kötelező jelleggel 2016. november 18-ig kellett, hogy benyújtsanak. Ezért az implementációnak megfelelő, infrastruktúra terjesztésével kapcsolatos programokat, stratégiákat, célkitűzéseket fogalmaztak meg, amiket a tagállamok – önmaguk – 2019-ben felülvizsgáltak, szintén úgy, hogy megfeleljen az irányelv elvárásainak, szakpolitikai keretbe foglalva. Például Magyarország esetében 2014-ben megszületett az iránymutatás, amely kötelezte egy szakpolitikai keret kialakítására. Hazánkban ez lett „*Az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről szóló irányelv által meghatározott nemzeti szakpolitikai keret*” című program²⁰ és Magyarország Nemzeti Energia- és Klímaterve is erre a dokumentumra utal vissza: „*az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kialakítására vonatkozó intézkedéseket Magyarország Alternatív Üzemanyag Infrastruktúra-fejlesztési Szakpolitikai Kerete tartalmazza.*”²¹ A 2019-es felülvizsgálata pedig a „*Report on alternative fuels infrastructure development in Hungary*” angol nyelvű címet viseli.²²

E 2016-os és 2019-es dokumentumok európai uniós céloknak megfelelőségét, tehát nem a közvetlen jogszabályi implementációt, az Európai Bizottság felülvizsgálta, eredményeit 2021. március 8-án közzétette. Vagyis e bizottsági felülvizsgálat nem csupán az implementáció megfelelőségét mutatja, hanem hogy az egyes tagállamok milyen szabályozási intézkedéseket hoztak és milyen eredményeket értek el az infrastruktúratelepítés terén.

2.2. A RELEVÁNS ORSZÁGOK VONATKOZÓ STATISZTIKAI ADATAI

Az egyes tagállamoknál jelentős különbségek mutathatók ki az alternatív üzemanyagok elterjedésével és az infrastruktúrájuk kiépítésével kapcsolatos eredmények kapcsán, de a tagállamok többsége 2030-ra célul tűzte ki, hogy 12 elektromos járművenként legalább 1 töltőpont álljon rendelkezésre. Ha ez megvalósul, akkor 2030-ra 2,7 millió töltőpont lesz elérhető az Európai Unió területén, amik azonban várhatóan egyenletlenül oszlanak majd el.²³

Az EAFO 2020-as adatai alapján látható, hogy a V4 országok jelenleg mind megfelelnek a 2030-as 12 autónként 1 töltőállomás célkitűzésnek, amely arányszámot tekintve Szlovákia eredményei a legjobbak, viszont amint az elért eredményeket kell figyelembe venni

17 REKK, 2020. 86–87. o.

18 Európai Bizottság, 2021.

19 European Commission, 2021B.

20 NFM, 2016.

21 ITM, 2020B. 90. o.

22 ITM, 2020A.

23 Európai Bizottság, 2021.; European Commission, 2021B.

a járművek, illetve a töltőpontok terjedése kapcsán, abban az esetben Lengyelország és Magyarország állnak az élen. A V4 országok közül a legtöbb gyorsöltő berendezéssel Csehország (610) rendelkezik. A V4 országokon kívül a térségben Horvátországról elmondható, hogy elektromos személyautó-állományához képest ő rendelkezik a legtöbb töltőponttal, így egy töltőpontra 3 elektromos személyautó jut. A régiót tekintve Ausztria a legelőrehaladottabb, a 2014/94/EU irányelvvel összefüggésben 2020-ig bezárólag ő teljesítette legmegfelelőbbben a szabályozási célkitűzéseket, amit a járműpark, illetve a töltőinfrastruktúra számai is alátámasztanak. A V4 országokról összességében elmondható, hogy átlagosan 1 töltőpontra 8 elektromos személyautó jut.²⁴

Év/Tag- állam	Magyarország		Szlovákia		Csehország		Lengyelország	
	e-autó (BEV + PHEV)	töltők száma (normál + gyors)	e-autó (BEV + PHEV)	töltők száma (normál + gyors)	e-autó (BEV + PHEV)	töltők száma (normál + gyors)	e-autó (BEV + PHEV)	töltők száma (normál + gyors)
	6101+4652	1008+287	1863+1643	656+268	6504+3301	590+610	6556+5919	1039+648
Σ 2020	10753	1295	3506	924	9805	1200	12475	1687
e-autó/ töltő	8,30		3,79		8,17		7,39	
Év/Tag- állam	Szlovénia		Horvátország		Ausztria		V4 Átlag	
	e-autó (BEV + PHEV)	töltők száma (normál + gyors)	e-autó (BEV + PHEV)	töltők száma (normál + gyors)	e-autó (BEV + PHEV)	töltők száma (normál + gyors)	e-autó (BEV + PHEV)	töltők száma (normál + gyors)
	3665+792	612+135	1353+553	483+187	41646+14545	6885+1347	5256+3879	824+454
Σ 2020	4457	747	1906	670	56191	8232	9135	1278
e-autó/ töltő	5,97		2,84		6,83		7,15	

2. sz. táblázat: A vizsgált tagállamok elektromos személygépkocsi és töltőpont tényezsámainak alakulása 2020-ban. (Forrás: saját szerkesztés. Adatok: EAFO, 2020A; EAFO 2020B)

A tagországok 2025-re és 2030-ra irányuló előrejelzései már más képet festenek. A 3. sz. táblázat esetében az elektromosautó-állomány nemcsak a személyautóra, hanem más típusokra is vonatkozik, magában foglalja a teljes elektromos járműflottát, ami az elemzés szempontjából annyit jelent, hogy a töltőállomások leterheltségéről még valósabb képet ad.²⁵

A 2025-ös előrejelzések alapján a V4 országokban – kivéve Lengyelország, aki nem szolgáltatott adatokat – egy töltőpontra 13-14 elektromos jármű fog jutni, ami majdnem megfele-

24 Megjegyzendő, hogy e táblázat csak a személyautó-állományt veszi figyelembe, nem a teljes elektromosjármű-állományt, ami ugyanakkor a táblázat értékéből nem von le, hiszen az elektromosjármű-állományokra tekintettel szinte kivétel nélkül igaz, hogy annak jelentős hányadát a személyautók teszik ki bármely országban (EAFO 2020A).

25 Az előrejelzések kialakításakor csak négy tagállam: Magyarország (320 000), Szlovákia (34 700), Csehország (200 644) és Szlovénia (201 354) adta meg 2030-ra nézve a várható elektromos személygépkocsi állományt, 2025-re nem is biztosítottak ilyen részadatokat, viszont ez is alátámasztja azt az állítást, miszerint az elektromosjármű-flotta nagy részét a személygépjárművek teszik ki (European Commission, 2021B).

a kitűzött célnak (12), minimális töltőhálózat-fejlesztéssel elérhető. Ugyanakkor a 2014/94/EU irányelv preambuluma (22) bekezdése azt javasolja, hogy egy töltőpontra maximum 10 elektromos jármű jusson – ebben a viszonylatban még van hová fejlődni és fejleszteni, vagyis korrigálni kell az egyes tagállamok szabályozását is.²⁶ A térségből egyedül Szlovénia kivétel, amely ország az előrejelzések alapján mind 2025-re, mind pedig 2030-ra teljesíteni tudja az irányelvben előírtakat, ez alapján arra lehet következtetni, hogy az ország szabályozása hatékonyabb, mint a térségben lévők. Horvátország és Ausztria adatszolgáltatása pedig erősen hiányos.

Év/Tagállam	Magyarország		Szlovákia		Csehország		Lengyelország	
	e-autó	töltők száma	e-autó	töltők száma	e-autó	töltők száma	e-autó	töltők száma
Σ 2025 (becslés)	193700	14600	19950	1500	76833	6200	1029470	n.a.
e-autó/töltő	13,27		13,30		12,39		n.a.	
Σ 2030 (becslés)	389800	35000	34900	3000	217179	19000	1900000	n.a.
e-autó/töltő	11,14		11,63		11,43		n.a.	
Év/Tagállam	Szlovénia		Horvátország		Ausztria		„V3” átlag (s Lo.)	
	e-autó	töltők száma	e-autó	töltők száma	e-autó	töltők száma	e-autó	töltők száma
Σ 2025 (becslés)	69972	7000	n.a.	n.a.	405402	n.a.	96827,7	7433,33
e-autó/töltő	10,00		-		-		13,03	
Σ 2030 (becslés)	213007	22300	n.a.	n.a.	960395	n.a.	213960	19000
e-autó/töltő	9,55		-		-		11,26	

3. sz. táblázat: Előrejelzés: az összehasonlított tagállamok elektromosautó-flottája és elektromos töltőállomás infrastruktúrája. (Forrás: saját szerkesztés. Adatok: European Commission, 2021B)

2.3. AZ EGYES ORSZÁGOK TELJESÍTÉSEI A 2014/94/EU-IRÁNYELV ALAPJÁN

Ebben az alfejezetben az érintett országok nemzeti jelentéseit és szakpolitikáit értékelő bizottsági munkadokumentum álláspontját mutatja be a tanulmány, kiegészítve az EAFÖ, az Európai Számvevőszék és Magyarország tekintetében az Innovációs és Technológiai Minisztérium (rövidítve: ITM) megjegyzéseivel, végül egy összegző táblázat segítségével megállapítja, hogy ténylegesen mely ország(ok) szolgálhat(nak) *benchmarkul* egymás, illetve Magyarország számára.

2.3.1. Szlovákia

Az Európai Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Szlovákiában a 2020-ra és 2025-re előirányzott elektromos töltőpontok száma, a járművek számát alapul véve, nem tűnik elégségesnek az ország igényeinek kielégítésére. Továbbá a szlovák nemzeti politikai keretrendszer szerint két közvetlen szomszédos nagy teljesítményű töltőpont között a legnagyobb

26 Európai Bizottság, 2021.

távolság jelenleg körülbelül 80 km, ami szintén elégtelen az irányelvben foglalt célkitűzések elérése érdekében.²⁷ Ráadásul a villamosenergia-infrastruktúrát támogató intézkedések már többnyire érvényben vannak az országban, és várhatóan alacsony vagy közepes hatással vannak és lesznek a piaci szereplők döntéseire.²⁸

A szlovák tervek szerint 2030-ig megközelítőleg 34 900 elektromos jármű lesz az utakon, ami addigra a flotta 1,4 százalékát fogja kitenni. Viszont ez a szám alacsony ahhoz, hogy a töltőinfrastruktúra fejlődését ösztönözze, emiatt a szlovák államnak a jövőben ambiciózusabb célkitűzéseket kell megfogalmaznia.

2.3.2. Csehország

Csehországot tekintve jelenleg úgy tűnik, hogy a töltőpontok, és azon belül a kifejezetten nagy teljesítményű töltőpontok térbeli eloszlása megfelelően kielégíti az elektromos járművek igényeit, viszont a jövőben az elektromos autók számának drasztikus emelkedése túlterheltséget fog jelenteni az infrastruktúrára nézve. A cseh becslések szerint 2030-ra 217 179 elektromos jármű lesz az utakon, ami a leendő flotta körülbelül 4 százalékát fogja jelenteni. Az alacsony járműbecslés miatt az infrastruktúra-tervezés valószínűleg nem eredményez majd megfelelő darabszámú és lefedettségű töltőállomás-hálózatot az egész országban, ezért Csehországtól is ambiciózusabb célokat vár az Európai Bizottság.²⁹

2.3.3. Lengyelország

Tekintettel arra, hogy 2020-ban Lengyelországban alacsony volt az elektromos autók száma, jelenleg elegendő nyilvános töltőhálózattal rendelkezik, viszont a járműflottát illető a 2025-ös és 2030-as igen nagyratörő célkitűzések³⁰ ezt nagy valószínűséggel az ellenkező irányba fogják fordítani. A lengyel dokumentumokban meghatározott, infrastruktúrát támogató intézkedések nem lesznek elegendőek a célok elérésének biztosításához. Egyébként jelenleg a töltőpontok térbeli eloszlása megfelelően kielégíti az elektromos járművek igényeit. Nagy hiányosság viszont, hogy Lengyelország nem szolgáltatott semmilyen adatot a 2025-re és 2030-ra jelzett töltőpontok számát illetően.³¹

2.3.4. Szlovénia

Szlovénia kiemelkedő hangsúlyt fektet az elektromos járművek piacának fejlesztésére, becslései szerint 2030-ban a közutakon az elektromos személygépkocsik aránya megközelítőleg 16,9 százalék lesz. Az ország már ma is fejlett töltési infrastruktúrával rendelkezik, a töltési pontok számának további növelését is tervezi, célkitűzései összhangban vannak az irányelv követelményeivel, és elegendőnek tűnnek ahhoz, hogy megfelelően kielégítsék az elektromos járművek igényeit a távolság követelményei szempontjából.³² Ezt támasztja alá az Európai Számvevőszék 2021. április 13-án közzétett jelentése is, a régió tagállamait tekintve Szlovénia

27 EAFO, 2019A. 20. o.

28 European Commission, 2021B.

29 European Commission, 2021B.

30 EAFO, 2019B.

31 European Commission, 2021B.

32 European Commission, 2021B.

és Ausztria teljesített a legjobban a nyilvános töltőpontok számának alakulását, valamint a töltőpontok 100 km² szárazföldi területre jutó eloszlását illetően.³³

A Szlovénia által benyújtott dokumentumok alapján 2030-ra 213 007 elektromos jármű lehet az utakon, amiből 201 354 személyautó lesz, valamint 22 300 töltőpont. Figyelembe véve a jelenlegi helyzetet és a várható tendenciákat, ez az ambíciószint nagyjából összhangban áll az elektromos járművek bevezetésének ütemével, amivel elérhető lesz 2050-re a kitűzött volumenű üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkenése.³⁴

2.3.5. Horvátország

A Horvátország által benyújtott dokumentumok legnagyobb hiányossága, hogy nem tartalmaznak semmilyen becslést 2025-re vagy 2030-ra sem a járműflottát, sem a töltőinfrastruktúrát illetően. A szabályozással kapcsolatos megállapításaik alapján úgy tűnik, hogy a leendő infrastruktúra képes fedezni az elektromos járművek igényeit.³⁵

Egyebekben a horvát jelentés korlátozott információkat nyújt az irányelvben foglaltak nemzeti stratégiában, szakpolitikában való alkalmazásáról. A jövőbeni jelentésekben Horvátországnak közzé kell tennie és meg kell erősítenie a nulla kibocsátású járművek infrastruktúrájának elterjesztését elősegítő célokkal és intézkedésekkel kapcsolatos információkat. Továbbá meg kell határoznia a nyilvánosan hozzáférhető infrastruktúra szükséges lefedettségének célkitűzéseit, amiben az alternatív üzemanyaggal rendelkező járművek és az infrastruktúra kiterjedtségét megfelelően számszerűsítik és jelentik a különböző közlekedési módokra vonatkozóan.³⁶

2.3.6. Ausztria

Az osztrák jelentés alapján a szakpolitikák és stratégiák teljes mértékben megfelelnek a 2014/94/EU-irányelv 3. cikkében foglalt követelményeknek, leszámítva, hogy a töltőinfrastruktúrát illetően nem szolgált előrejelzésekkel. Ausztria nagy hangsúlyt fektet az elektromos járművekre: folyamatos járműflotta-növekedés mellett ma már viszonylag sűrű töltőállomás-infrastruktúrával is rendelkezik. 2020-ban a töltőpontok, és azon belül különösen a nagy teljesítményű töltőpontok térbeli eloszlása megfelelően kielégíti az elektromos járművek igényeit, viszont a 2025-re előre jelzett 405 402, illetve 2030-ra 960 395 elektromos jármű tekintetében a jelenlegi 11 autó/töltőpont³⁷ arányszám tovább romolhat, ezzel gátjává válhat az elektromos járművek további piaci bevezetésének. A 2025-ös és 2030-as infrastruktúrára vonatkozó adatok pótlása mellett kiemelten fontos lesz szorosan figyelemmel kísérni a fejlődési tendenciákat és korrigálni az infrastrukturális célokat a piaci fejleményekkel összhangban.³⁸

A többi ország számára mintául szolgálhat, hogy az osztrák szakpolitikák 19 telepítést támogató intézkedést tartalmaznak, amik közül már 12 érvényben van az országban. A támogatások nagy része a közúti villamosenergia-ellátás fejlesztésére irányul. A benyújtott dokumentumok átfogó képet adnak az irányelv végrehajtása érdekében tett erőfeszítésekről.³⁹

33 ECA, 2021. 62. o.

34 European Commission, 2021B.

35 European Commission, 2021B.

36 European Commission, 2021B.

37 Az összes elektromos járművet – nem csak személyautó – figyelembe véve alakított arányszám.

38 European Commission, 2021B.

39 European Commission, 2021B.

2.3.7. Magyarország

Magyarország vonatkozásában 2010 és 2015 között az elektromos infrastruktúra lényegében a Bécs–Budapest folyosót szolgálta csak ki, illetve először a főváros térségében kezdtek terjedni önkormányzati szintet tekintve, és csak ezt követte a Balaton térsége. A szabályozásnak köszönhetően 2017 és 2019 között fellendült a töltőtelepítés, és a nagyobb vidéki városok is elérhetőek lettek elektromos autóval is, köszönhetően a bevásárlóközpontok, parkolóházak, egyetemek és energiaszolgáltatók környékén megvalósult telepítéseknek. Ez leginkább a Jedlik Ányos Terv 1.0-nak tudható be, mert annak kapcsán 2016-ban a helyi önkormányzatok pályázhattak töltőállomás-telepítésre. 2017-ben az Innovációs és Technológiai Minisztérium alá tartozó e-Mobi Nonprofit Kft. kapta a feladatot, hogy biztosítsa az ország átjárhatóságát. E két program keretében 2019-re a nyertes önkormányzati telepítésekből kifolyólag még több térség kapcsolódott be az országos infrastruktúrába. 2019 végére a töltőpontok 1/3-a az e-Mobi, 1/7-e a Jedlik Ányos Terv 1.0 keretében lett megvalósítva, önkormányzati pályázatok útján. A töltőpontok 1/4-ét kereskedelmi létesítmények, 1/10-ét „autós szolgáltatásból köölhető létesítmények” telepítették. A töltőberendezéssel rendelkező településeknek az 1/3-án volt elérhető gyorsöltő, főleg az M1 és M7 autópályák körzetében.⁴⁰

Az Európai Bizottság jelentése alapján a Magyarország által benyújtott dokumentumok igen tág becsléssel szolgálnak, scenáriótól függően az elektromos járműflotta az országos flotta 0,3-1,4 százalékát teheti ki, ettől függően változnak az elektromos járművek infrastruktúraigényei is. A magyar dokumentumok és a Jedlik Ányos Terv 2.0 egyébként átfogó képet adnak az irányelvben foglaltak végrehajtására tett erőfeszítésekről, azok szinte megfelelnek az irányelv I. melléklete minden követelményének.⁴¹ A magyar becslések szerint 2030-ra mintegy 390 000 elektromos jármű – amiből 320 000 személygépkocsi – közlekedhet az utakon, ami addigra a flotta mintegy 8,6 százalékát teheti ki. Ugyanakkor, figyelembe véve a jelenlegi helyzetet és a várható tendenciákat, ilyen mértékű elektromosjármű-állomány-növekedés nem várható 2030-ig az országban.⁴²

2.4. A VIZSGÁLT ORSZÁGOK TELJESÍTÉSEINEK ÖSSZEGZÉSE

Az összefoglaló táblázat megmutatja, hogy minden tagállam megfelelő jogi minőségben ültette át a 2014/94/EU irányelvet, sőt, a politikai célkitűzéseik is megfeleltek a bizottsági elvárásoknak, a célkitűzéseiket is átfogóan ismertették, de a K+F+I szektort leszámítva már kevesebb érvényt szereztek nekik a nemzeti költségvetésekben, amelyeknek a támogatása szinte kizárólag a telepítésre irányult, gyártásra, további esetleges szükségletekre nem. Ebből arra lehet következtetni, hogy minden ország, illetve az ott működő infrastruktúra-üzemeltetők külföldről szerzik be a töltőpont-berendezéseket. Az elektromos infrastruktúra piacának keresleti és kínálati oldali változásait is szinte minden tagállam ismertette, kivéve Szlovákiát és Szlovéniát.

Összességében elmondható, hogy a megfelelő szabályozás és politikai célkitűzések minden tagállam részéről elfogadásra kerültek, de hatékonyságukat, az irányelvben kitűzött célok (4. sz. táblázat) elérését a térségből leginkább Ausztria, Szlovénia, a V4 országok közül pedig Magyarország tudta megvalósítani.

40 Gerse, 2020. 473–474. o.

41 ITM, 2019. 8–11. o.

42 European Commission, 2021B.

A kérdésre tehát, hogy a töltőinfrastruktúrára irányuló szabályozásának Európai Unió elfogadottságát és sikerességét tekintve ki szolgálhat *benchmarkul* Magyarország és a vizsgált országok számára, az a válasz adható, hogy Ausztria és Szlovénia, természetesen figyelembe véve a tagállamok egyes sajátosságait, gazdasági jellemzőit.

Tagállamok /Előírások	Megfelelő jogi háttér	Megfelelő politikai célkitűzések	Éves költségvetési támogatások telepítésre	Éves költségvetési támogatások gyártásra	További felmerülő esetleges szükségletek figyelembevétele	Éves költségvetési támogatás: K+F+I
Magyaro.	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Szlovák.	✓	✓	✗	✓	✗	✓
Cseho.	✓	✓	✓	✗	✗	✓
Lengyelo.	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Szlovén.	✓	✓	✓	✗	✗	✓
Horváto.	✓	✓	✓	✗	✓	✓
Ausztria	✓	✓	✓	✗	✗	✓
Tagállamok /Előírások	Becslés az alternatív járművek várható számát illetően (2020, 2025, 2030)	Nemzeti célkitűzések teljesítési szintjeinek ismertetése	Nemzeti célkitűzések kapcsán elért eredmények ismertetése éves bontásban	A nagy teljesítményű töltőpontok töltési hatékonyságát értékelő módszertan ismertetése	A kereslet (infrastr. fejlesztés) és kínálat (tényleges kapacitáskihasználás) változása	
Magyaro.	✓	✓	✓	✗	✓	
Szlovák.	✓	✓	✓	✗	✗	
Cseho.	✓	✓	✓	✗	✓	
Lengyelo.	✓	✓	✗	✗	✓	
Szlovén.	✓	✓	✓	✗	✗	
Horváto.	✗	✓	✓	✗	✓	
Ausztria	✓	✓	✓	✓	✓	

4. sz. táblázat: Összefoglaló táblázat: az egyes tagállamok szabályozási intézkedéseiről az infrastruktúra elterjedésének támogatása kapcsán. (Forrás: saját szerkesztés. Adatok: European Commission, 2021B)

KONKLÚZIÓ

Az Európai Bizottság tárgyalt jelentésének és munkadokumentumának tanulságait is alapul véve, az Európai Bizottság 2021. július 14-én javaslatcsomagot terjesztett elő, amelynek célja, hogy az Európai Unió éghajlat-, energia-, földhasználati, közlekedési és adópolitikáját alkalmassá tegye arra, hogy 2030-ig az 1990-es szinthez képest legalább 55 százalékkal csökkentse az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását. A csomag tartalmazta a 2014/94/EU-irányelv felülvizsgálatára irányuló javaslatot. (Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Rendelete, az

alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről, valamint a 2014/94/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről) is, amely javaslat értelmében az Európai Bizottság – megfogadva az egyes uniós és nemzetközi szervezetek ajánlásait – ezen irányelv hatályon kívül helyezését és rendelettel való felváltását javasolja. Döntését azzal indokolta, hogy a rendeleti szintre emelésre az uniós infrastruktúra-hálózat gyors és koherens fejlesztésének biztosítása érdekében van szükség.⁴³ Sőt, a töltőhálózat-fejlesztések mellett a járműflotta minőségével kapcsolatban is ambiciózus célkitűzések fogalmazódtak meg. A közlekedés üvegházhatásúgáz-kibocsátásának radikális csökkentése érdekében a *Fit For 55* Csomag azt is célul tűzte ki, hogy az új személygépkocsik átlagos kibocsátásának 2030-tól 55 százalékkal, 2035-től pedig 100 százalékkal kell csökkennie a 2021-es szinthez képest. Ennek eredményeképpen 2035-től minden újonnan forgalomba helyezett személygépkocsi kibocsátásmentes kell, hogy legyen.⁴⁴

A rendeletjavaslat számos kötelező, tagállami célt határoz meg az alternatív üzemanyag-infrastruktúra uniós kiépítésére vonatkozóan a közúti járművek, a hajók és a helyhez kötött légi járművek tekintetében is, sőt, már részletesebben is kitér a CNG, LNG, valamint hidrogén meghajtásra, mint a jelenleg hatályos irányelv. A személygépkocsik nyilvánosan elérhető elektromos töltőinfrastruktúrája vonatkozásában a rendeletjavaslat kötelező nemzeti célértékeket határoz meg, továbbá a TEN-T hálózaton a könnyű és nehéz tehergépjárművek számára távolságalapú célokat is kitűz. A javaslat azt is előírja az uniós tagállamok számára, hogy a városi csomópontokban a nehéz tehergépjárművek számára adott mennyiségű töltőállomást biztosítsanak. Ezeken felül rendeletjavaslat a töltési infrastruktúra felhasználóbarát jellegének biztosítására vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz (például fizetési lehetőségek, az árak átláthatósága és a fogyasztók tájékoztatása, megkülönböztetésmentes gyakorlatok, intelligens feltöltés).⁴⁵

A javaslat újrafogalmazza az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítésére vonatkozó tagállami nemzeti szakpolitikai keretekre vonatkozó rendelkezéseket, beleértve azokra a területekre vonatkozó rendelkezéseket is, ahol nincsenek kötelező uniós szintű célkitűzések, valamint az ilyen infrastruktúra kiépítéséről szóló jelentéstételt.⁴⁶

A rendeletjavaslattal összefüggésben az Európai Bizottság arra is rámutatott, hogy az üzemanyag-infrastruktúra teljes európai piaca még korai fejlődési szakaszban van, ezért az infrastruktúra jelenlegi szintje nem lesz elegendő az alternatív üzemanyaggal működő járművek megnövekedett számának kiszolgálására. A legégetőbb problémák közé tartozik a nemzeti tervek ambiciózus és koherens szintjének hiánya, az interoperabilitási és adatcsere-problémák, valamint az átlátható fogyasztói tájékoztatás és a közös fizetési rendszerek hiánya.⁴⁷ Éppen ezért a rendeletjavaslat 13. cikke értelmében a tagállamok újfent, 2024. január 1-jéig kötelesek lesznek kidolgozni az alternatív üzemanyagok tekintetében történő piacfejlesztésre és a kapcsolódó infrastruktúra kiépítésére vonatkozó nemzeti szakpolitikai keret tervezetét, és azt megküldeni az Európai Bizottságnak. A nemzeti szakpolitikai kereteknek minimálisan meghatározott tartalmi kereteit a 13. cikk további bekezdései határozzák meg.

43 European Commission, 2021A.; European Parliament, 2021B.; European Parliament, 2021A. 44. o.

44 European Commission, 2021A.

45 European Parliament, 2021B.; European Parliament, 2021A. 5. o.

46 European Parliament, 2021B.

47 European Parliament, 2021A. 3. o.

Amennyiben a javaslat ebben a formában rendeleti szintre emelkedik, akkor a 2024-ig elkészítendő nemzeti szakpolitikai keretek alapján jelen tanulmány is felülvizsgálatra lesz alkalmas. A Parlamentben e rendeletjavaslatot a Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság (TRAN) elé utalták, ahol első vitájára 2021. december 1-jén került sor.⁴⁸

A bizottsági javaslatcsomagot illetően megsüvegezendők a benne foglalt ambiciózus célkitűzések, ugyanakkor fel kell tenni a kérdést: egy post-COVID világban, ahol egy globális energiaválság is kibontakozóban van, valóban megoldható-e, hogy kevesebb mint 10 év alatt 55 százalékkal csökkenjen az üvegházhatású gáz kibocsátás? Ha a válasz igen, akkor az Európai Uniónak nem szabad megelégednie a már sokat hangoztatott jelmondatról: „Senkit nem hagyunk hátra”. Ebben nagy segítségére lesz, ha a jelenleg irányelv szintjén szabályozott alternatív üzemanyag-infrastruktúrára vonatkozó előirányzatokat rendeleti szintre emeli, hiszen egy Európai Unió-szerte egységes szabályozás, ami viszont a tagállami szinten figyelembe veszi az egyes országok specifikumait, sokat lendíthet a közös fejlődésen.

Láthattuk, hogy a V4 országok, valamint Szlovénia, Horvátország és Ausztria töltőinfrastruktúrára irányuló szabályozásának európai uniós elfogadottságát illetően a V4 országok közül Magyarország teljesített a legjobban, továbbá Ausztria és Szlovénia bizonyultak a kelet-közép-európai régióban legjobban teljesítő, benchmark országoknak, így az ő stratégiáikat és szakpolitikáikat ajánlott a magyar jogalkotónak és a témában érintett szervezeteknek áttanulmányoznia. Ugyanakkor minden egyes tagállam számára valóban üdvözlendő lenne – az egyéni lehetőségekhez mérten – saját célokat, módszertanokat és határidőket meghatározni, azokat kellően ambiciózusan, de teljesíthető mértékben megfogalmazni, hiszen végül az egyes tagállami töltőhálózatokból alakul ki az „össz-európai töltőhálózat”.

A szabályozásnak nem szabad megelégednie a felhasználókról sem: mindenképpen egy felhasználóbarát töltőinfrastruktúra kiépítésére kell törekedni, ami megkönnyíti az országon belüli és a határokon átnyúló közlekedést és töltést is, végső soron ezért jön létre a szabályozás. Elengedhetetlen az átlátható fizetési és elszámolási rendszerek kialakítása, valamint a fizetés egyszerűvé tétele, akár szimpla bank- vagy hitelkártyás fizetés lehetőségének általános bevezetésével.

E célok eléréséhez komoly európai uniós és tagállami forrásokra, valamint ösztönző-rendszerekre lesz szükség, a töltőhálózat-piac szereplőinek hathatós közreműködése mellett.

48 European Parliament, 2021B.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ACEA (2020). Making the Transition to Zero-Emission Mobility. Letöltés helye: <https://www.acea.auto/publication/making-the-transition-to-zero-emission-mobility-2020-progress-report/> (Letöltve: 2021. 03. 24.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/94/EU irányelve (2014. október 22.) az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről
- EAFÖ (2019A). NPF Highlights: National Policy Framework for the Development of the Market in Alternative Fuels. Slovakia. Letöltés helye: <https://www.eafo.eu/sites/default/files/npf/1%20SLOVAKIA%20NPF.en.pdf> (Letöltve: 2021. 04. 14.)
- EAFÖ (2019B). Poland: Highlights 2019 Reporting on the NPF implementation. Letöltés helye: <https://www.eafo.eu/content/poland> (Letöltve: 2021. 04. 14.)
- EAFÖ (2020A). AF FLEET M1 Electricity 2020 Hungary. Letöltés helye: <https://www.eafo.eu/vehicles-and-fleet/m1#> (Letöltve: 2021. 04. 10.)
- EAFÖ (2020B). Charging Infrastructure Statistics. Letöltés helye: <https://www.eafo.eu/alternative-fuels/electricity/charging-infra-stats#> (Letöltve: 2021. 03. 22.)
- EAFÖ (2021). On the electrification path: Europe's progress towards clean transportation. Letöltés helye: <https://www.eafo.eu/sites/default/files/2021-03/EAFÖ%20Europe%20on%20the%20electrification%20path%20March%202021.pdf> (Letöltve: 2021. 03. 24.)
- ECA (2021). European Court of Auditors: Special Report: Infrastructure for charging electric vehicles: more charging stations but uneven deployment makes travel across the EU complicated. Letöltés helye: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_05/SR_Electrical_charging_infrastructure_EN.pdf (Letöltve: 2021. 04. 15.)
- Európai Bizottság (2016). Az Alacsony Kibocsátású Mobilitás Európai Stratégiája. Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0501&from=en> (Letöltve: 2021. 03. 23.)
- Európai Bizottság (2019). Európai Zöld megállapodás. Az első klímasemleges kontinens megteremtése. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu#szakpolitikai-terletek (Letöltve: 2021. 03. 23.)
- Európai Bizottság (2019A). Fenntartható mobilitás. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/fs_19_6726 (Letöltve: 2021. 03. 22.)
- Európai Bizottság (2019B). Melléklet a következőhöz: Az európai zöld megállapodás. Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2> (Letöltve: 2021. 03. 23.)
- Európai Bizottság (2020). Fenntartható és Intelligens Mobilitási Stratégia – az európai közlekedés időtálló pályára állítása. Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789&from=EN> (Letöltve: 2021. 03. 22.)
- Európai Bizottság (2021). A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről szóló 2014/94/EU irányelv alkalmazásáról. Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0103&from=EN> (Letöltve: 2021. 04. 11.)
- European Commission (2020). Mobility Strategy: A fundamental transport transformation: Commission presents its plan for green, smart and affordable mobility. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy_en (Letöltve: 2021. 03. 23.)
- European Commission (2021A). European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541 (Letöltve: 2021. 10. 18.)
- European Commission (2021B). European Commission: Commission Staff Working Document: Detailed Assessment of the Member States Implementation Reports on the National Policy Frameworks for the development of the market as regards alternative fuels in the transport sector and the deployment of the relevant infrastructure. Implementation of Art 10 (3) of Directive 2014/94/EU. Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0049> (Letöltve: 2021. 04. 13.)

- European Parliament (2021A). Deployment of alternative fuels infrastructure: Fit for 55 package. Letöltés helye: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698795/EPRS_BRI\(2021\)698795_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698795/EPRS_BRI(2021)698795_EN.pdf) (Letöltve: 2021. 12. 03.)
- European Parliament (2021B). Legislative Train: Revision of the Directive on Deployment of Alternative Fuels Infrastructure. Letöltés helye: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-revision-of-the-directive-on-deployment-of-alternative-fuels-infrastructure> (Letöltve: 2021. 04. 06.)
- Gerse József (2020). Felvillanyozva: az elektromos autók töltőhálózatának terjedése Magyarországon. Területi Statisztika, 60(4), 461-476. Letöltés helye: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2020/04/ts600403.pdf> (Letöltve: 2021. 03. 25.). DOI azonosító: <https://doi.org/10.15196/TS600403>.
- ICCT (2021). Efficient planning and implementation of public chargers: Lessons learned from European cities. Letöltés helye: <https://theicct.org/sites/default/files/publications/European-cities-charging-infra-feb2021.pdf> (Letöltve: 2021. 03. 25.)
- ITM (2019). Elektromobilitási Stratégia. Jedlik Ányos Terv 2.0. Letöltés helye: <https://akadalymentes.2015-2019.kormany.hu/download/f/a9/a1000/Hazai%20elektromobilit%C3%A1si%20strat%C3%A9gia.pdf> (Letöltve: 2021. 04. 11.)
- ITM (2020A). Report on alternative fuels infrastructure development in Hungary. Letöltés helye: <https://cafo.eu/sites/default/files/nir/Hungary%20NIR%202019.zip> (Letöltve: 2021. 04. 28.)
- ITM (2020B). Nemzeti Energia- és Klímaterv. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/hu_final_necp_main_hu.pdf (Letöltve: 2021. 04. 28.)
- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről, valamint a 2014/94/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. Brüsszel, 2021. 07. 14., COM(2021) 559 final, 2021/0223(COD).
- NFM (2016). Az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről szóló irányelv által meghatározott nemzeti szakpolitikai keret című program. Letöltés helye: <https://www.cafo.eu/sites/default/files/npf/2%20HUNGARY%20NPF.pdf> (Letöltve: 2021. 04. 11.)
- REKK (2020). National Energy and Climate Plans in the Danube Region. Letöltés helye: https://energy.danube-region.eu/wp-content/uploads/sites/6/sites/6/2021/03/NECP_Danube_Region_REKK_2020_final_0215logo.pdf (Letöltve: 2021. 04. 24.)
- T&E (2020). Recharge EU: how many charge points will Europe and its Member States need in the 2020s. Letöltés helye: <https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/01%202020%20Draft%20TE%20Infrastructure%20Report%20Final.pdf> (Letöltve: 2021.03.24.)
- Vergne, Dimitri, Rutten, Laurens (2018). 3 conditions to make charging an electric car convenient. BEUC. Letöltés helye: <https://www.beuc.eu/blog/3-conditions-to-make-charging-an-electric-car-convenient/> (Letöltve: 2021. 03. 24.)

A KLÍMAVÁLTOZÁS NEGATÍV HATÁSAI MAGYARORSZÁGON, CSELEKVÉSI TERVEK

NEGATIVE IMPACTS OF CLIMATE CHANGE IN HUNGARY, ACTION PLANS

Absztrakt: A 2020. évi XLIV. törvény a klímavédelemről szól, amelyben – igazodva az EU klíma- és energiacsomagjához – konkrét célszámokat rögzítettek. Ezek: az ÜHG-kibocsátás legalább 40 százalékkal történő csökkentése 2030-ig (az 1990-es szinthez képest), a bruttó végső energiafogyasztásban 21 százalékos megújuló energiaforrás-részesítés elérése 2030-ig. 2050-re cél a teljes nettó klímaseglegesség elérése. A magyar Országgyűlés elfogadta a második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát (NÉS-2). Az EU-s kötelezettségnek megfelelően létrejövő Nemzeti Energia- és Klímaterv (NEKT) szoros összefüggésben áll az új Energiastratégiával, mely dokumentumok legfőbb célja az energiaszuverenitás és az energiabiztonság erősítése. Magyarországnak nemrég készült el a Nemzeti Hidrogénstratégiája, amely a zöld hidrogénre fókuszál. Elfogadásra került a Nemzeti Tiszta Fejlődés Stratégia is.

Kulcsszavak: Magyarország, klíma, stratégia, cselekvési terv

Abstract: Act XLIV of 2020 on Climate Protection sets out the following specific targets in line with the EU climate and energy package: at least 40% cuts in greenhouse gas emissions (from 1990 levels) by 2030, at least 21% share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy by 2030. Achieving climate neutrality by 2050. The Hungarian Parliament has adopted the second National Climate Change Strategy (NCCS-2). The National Energy and Climate Plan (NECP) is elaborated in line with EU obligations and is closely linked to the new Energy Strategy. The main goal of these documents is to strengthen energy sovereignty and energy security. Hungary has recently adopted its National Hydrogen Strategy focusing on green hydrogen, and the National Clean Development Strategy has also been adopted.

Keywords: Hungary, climate, strategy, action plan

1 Dr. Farkas Csamangó Erika, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Üzleti Jogi Intézet, adjunktus, PhD. Kutatási területe az agrár- és környezetvédelmi jog.
ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0001-9302-0008>
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10029942>
E-mail-cím: fcserika@juris.u-szeged.hu

BEVEZETÉS

A klímaváltozás az éghajlat tartós és jelentős mértékű megváltozását jelenti, helyi és/vagy globális szinten. A tanulmány lezárásakor tapasztalható globális felmelegedéshez az emberi tevékenység jelentősen hozzájárul, és felgyorsítja azt. A klímaváltozás elleni küzdelem globális szinten kiemelt célkitűzések közé tartozik. A világ vezetői egyetértettek abban, hogy a legfőbb cél a 2 Celsius-fokos hőmérséklet-növekedés elkerülése. Az államok terveket dolgoznak ki a környezetvédelmi politikákra és a környezet megóvására irányuló intézkedésekre. A klímapolitikák az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának csökkentésére, illetve az átlaghőmérséklet csökkentésére irányulnak, ugyanakkor nem létezik globális átfogó környezetvédelmi cselekvési terv. 2021-ben megjelentek az első klímapercek is. Az éghajlatváltozással szembeni globális fellépés első megnyilvánulása az 1992-ben Rio de Janeiróban az ENSZ² égisze alatt megrendezett környezeti világkonferencián elfogadott Éghajlatváltozási Keretegyezmény (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, a továbbiakban rövidítve: UNFCCC).³ A keretegyezmény a következőképpen tartalmazza a *klímaváltozás* definícióját: „*az éghajlatváltozás jelenti az éghajlat megváltozását, ami közvetlenül vagy közvetve a globális légkör összetételét módosító emberi tevékenységnek tudható be, és ami az összehasonlítható időtartamokon belül megfigyelt természetes éghajlati változékonyságon túli járulékos változásként jelentkezik.*”

A Párizsi Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás)⁴ a klímavédelem területén előrelépésnek minősül, a résztvevő államokat arra szólítja fel, hogy készítsék el programjaikat, terveiket a közös cél elérése érdekében. Abszolút célt határoz meg: „*a Föld átlaghőmérsékletének növekedését jóval az iparosodás előtti szinthez képest 2 °C alatt kell tartani, és erőfeszítéseket kell tenni a hőmérsékletemelkedésnek az iparosodás előtti szinthez képest 1,5 Celsius-fokra történő korlátozására.*”⁵

Az egyes részes felek által elérendő szén-dioxid (továbbiakban: CO₂) kibocsátás-csökkentést már nem magában a Megállapodásban írják elő – mint azt a Kiotói Jegyzőkönyvben tették –, hanem a Felek maguk határozzák meg az ún. „Nemzetileg Meghatározott Hozzájárulás” (*Nationally Determined Contributions*, rövidítve: NDC) elnevezésű dokumentumokban.⁶ A 2021-ben megrendezett COP-26 ENSZ Klímaváltozási Konferencián⁷ Glasgowban megerősítették azt a hosszú távú globális célt, hogy a felmelegedést 1,5 Celsius-fokban korlátozzák⁸, ennek érdekében 2050-re a teljes globális kibocsátást 0-ra kell csökkenteni.

2 Az Egyesült Nemzetek Szervezete (*United Nations*, rövidítve: UN)

3 Az ENSZ éghajlat-változási keretegyezménye Rio de Janeiróban lett aláírva 1992. június 13-án.

4 A Párizsi klímacsúcs 2015. november 30. – december 11-ig tartott, mely két jelentős jogi aktust fogadott el: a Párizsi Megállapodást és Határozatot. Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye keretében létrejött Megállapodást 195 ország írta alá és jelenleg 191 ország ratifikálta. A Párizsi Megállapodás hatályba lépésére 2016. október 5-én került sor, amikor az abban foglalt 21. cikk szerinti feltétel teljesült, miszerint „*a megállapodás azt a napot követő 30. napon lép hatályba, amikor az egyezmény legalább 55 részes fele – amelyek együttesen az üvegházhatást okozó gázok teljes globális kibocsátásának legalább 55 százalékát teszik ki – ratifikálja.*” Párizsi Megállapodás kihirdetéséről szóló 2016. évi L. törvény 21. cikk.

5 Párizsi Megállapodás 2. cikk 1. pont. a) pont.

6 Johannes, 2019. 148. o.

7 Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye keretében hozták létre a Részes Felek Konferenciája (COP) elnevezésű, plenáris jellegű szervezetet. A Keretegyezmény feleinek 26. konferenciája (COP-26) 2021. október 31. és november 13. között Glasgow-ban került megrendezésre.

8 Az iparosodás előtti időszakhoz képest most 1,2 Celsius-fokkal magasabb a globális átlaghőmérséklet.

Mindeközben az Európai Unió is elkötelezte magát amellett, hogy 2050-ig klímasegessé váljon. A klímasegességre való áttérés jelentős lehetőségeket rejt magában, például a gazdasági növekedés, új üzleti modellek és piacok, új munkahelyek és a technológiai fejlődés lehetőségét. Kötelező cél az Európai Unió számára: 2030-ra az 1990-es szintekhez képest legalább 55 százalékos unión belüli nettó csökkentést kell elérni az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásában. Az európai klímarendeletről irányuló javaslatot⁹ az Európai Bizottság az európai zöld megállapodás (*European Green Deal*) részeként terjesztette elő.

Jelen tanulmány a klímaváltozás elleni küzdelemre irányuló magyar törvényi szabályozást és a hazai cselekvési terveket, stratégiai dokumentumokat kívánja bemutatni. A területi korlátok miatt nem lehetséges az összes ehhez kapcsolódó dokumentum felsorakoztatása és elemzése, de a legjelentősebbek és legújabbak megjelenítésre kerülnek. A cselekvési tervek tartalmazzák, hogy milyen célokat kívánnak elérni és azokhoz milyen intézkedésekre van szükség. Az úgynevezett *Stratégiák* politikai dokumentumok, melyek egy meghatározott szektor stratégiáját határozzák meg. A tanulmány a klímaváltozással szembeni jogi fellépést a magyarországi cselekvési tervek, stratégiák és programokon keresztül közelíti meg. A klímaváltozás javítását célzó közép- és hosszú távú tervek általában olyan területeket foglalnak magukban, mint például az erdősítés, a védett területek létrehozása, a benzin- és dízelgépjárművekről az elektromos és hidrogénjárművekre való átállás, az alternatív energia fejlesztésének tervei, energiahatékonyság. Az államok, így Magyarország is beépítik szabályozásukba és stratégiáikba a klímaváltozással kapcsolatos intézkedéseiket.

1. A KLÍMAVÁLTOZÁSBÓL EREDŐ NEGATÍV HATÁSOK

Magyarország a klímaváltozástól közepesen sújtott államok közé tartozik. Nincs olyan ágazat, amely ne lenne érintett. A negatív hatások leginkább a magyar mezőgazdaság, a turizmus, az egészségügy területét érintik. Érezhetőek az egyre gyakrabban előforduló extrém időjárási jelenségek, a szárazság, a heves esőzések nyomán kialakult árvizek, a jégesők, amelyek óriási károkat okoznak a gazdálkodóknak, több százezer ember megélhetését veszélyeztetve. Elsődleges cél a káros kibocsátások csökkentése, továbbá az élelmiszer-előállítás rendszerének az éghajlatváltozáshoz történő igazítása. A szén-dioxid mellett a figyelem középpontjába került a tanulmány lezárásának időszakában a metán. A mezőgazdasági szektorban keletkezik az üvegházhatást fokozó gázok csaknem 7 százaléka. A növénytermesztés és az állattenyésztés egyaránt hozzájárul az éghajlatváltozáshoz a metán és a dinitrogén-oxidok (N₂O) kibocsátása révén, továbbá az élelmiszer-kezelés minden fázisában¹⁰. Ugyanakkor a mezőgazdasági tevékenységeket is befolyásolja és veszélyezteti. A globális klímaváltozásból eredő hatások a növénytermesztés és az állattenyésztés teljesítményét befolyásolják. Az éghajlat változékonysága például az egyik legfontosabb terméshozamokat befolyásoló tényező. Továbbá szűkül a fajokon belüli genetikai sokszínűség is. Csökken a növények ellenálló képessége nemcsak a kártevők ellen, hanem a klímaváltozás hatásai ellen is. Negatív hatások között megemlíthető

9 Javaslat: COM/2020/80 final. Az Európai klímarendelet: 2021/1119/EU parlamenti és tanácsi rendelet (a klímasegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK-rendelet, valamint az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról)

10 A metán az állatok emésztése során, a tápanyagok bontása következtében keletkezik, de a tárolt trágyából és a hulladéklerakóban tárolt szerves hulladékból is felszabadul. A dinitrogén-oxid kibocsátása a szerves és szervesetlen nitrogéntartalmú trágyák használatának közvetett eredménye.

továbbá az új invazív¹¹ kórokozók, kártevők, gyomok megjelenése, amelyek a hagyományos-hoz képest lényegesen agresszívbabbak, és tömeges megjelenésük valószínűsíthető.

A klímaváltozás szükségessé teszi a növényfajták alkalmazkodását, a szélsőséges időjárási jelenségek pedig kockázatkezelést igényelnek. Egyre inkább a szárazság- és melegtűző, hidegnek és betegségeknek ellenálló növények termesztésében kell gondolkodni. Kulcsszerepe van ebben a nemesítésnek, a precíziós gazdálkodásnak. Magyarország klímája alkalmas a klímaváltozás okozta kihívások kezelésére, a növényvédő szerek és a műtrágyahasználat optimalizálásával, a talajerózió megfékezésével, fák ültetésével, erdőtelepítéssel a felmelegedés problémáját, az emisszió mértékét csökkenteni lehet.

A mezőgazdaságban gyakran használják a „zöldítés” kifejezést, amely az éghajlat és a környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági tevékenységeket, gyakorlatokat jelent. A zöldítés a Közös Agrárpolitika (KAP) reformjának eredményeképpen 2015-től került bevezetésre.¹² Elsődleges célja, hogy a mezőgazdasági tevékenységet végzők egyre nagyobb mértékben járuljanak hozzá a környezet és természeti erőforrások megőrzéséhez.¹³

2. A MAGYAR TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS

Az éghajlatvédelmi szabályozás „*azon politikai célkitűzések és jogi szabályozóelemek [a jogi eszköz- és intézményrendszer] összességét jelenti, amelyek az éghajlatváltozás mérsékléséhez, a várható hatásokhoz való alkalmazkodáshoz járulnak hozzá.*”¹⁴ Az éghajlatvédelmi jog jogrendszerbeli elhelyezkedését többféle szemlélet alapján lehet meghatározni. Így például a környezetjog egyik részterületként jelölhető meg. A szakirodalmi álláspontok egyik része a környezetvédelmen belül a levegőtisztaság-védelmi jogi szakterület részeként határozza meg. Ennek alapja a levegőbe

11 Azokat az élőlényeket, melyek megtelepedésüket követően nagyon sikeresek, azaz – a betelepítésüket, behurcolásukat követően már mindenfajta emberi segítség nélkül – gyorsan, nagy számban elszaporodnak, és ezáltal sok, eredetileg ott élő szervezet fennmaradására veszélyt jelentenek, *invazív fajoknak nevezzük.* Az invázió szó jelentésében benne van a behatolás, benyomulás és a tömeges megjelenés egyaránt, amelyet ezek a fajok inváziós tulajdonságaik révén – elsősorban gyors terjedő- és szaporodóképességük miatt – érnek el. Önmagában az idegenhonosság vagy a megtelepedési képesség nem feltétlenül jelentik, hogy egy faj invázióssá válik. A faj a sikeres megtelepedést követően csak akkor válik invázióssá, ha valamely tulajdonsága erre alkalmassá teszi. Ilyen lehet például a gyors szaporodóképesség, a környezeti feltételekkel szembeni tág tolerancia, vagy a jó versenyképesség. Lásd még: Hódítás úton, útfélen. Idegenhonos inváziós fajok bekerülési és terjedési útvonalai. Természetvédelmi füzetek 3., 2018., Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság. Az Európai Parlament és a Tanács az idegenhonos inváziós fajok betelepítésének vagy behurcolásának és terjedésének megelőzéséről és kezeléséről alkotott 1143/2014/EU rendeletét 2014. október 22-én fogadták el. (Európai Unió Hivatalos Lapja, L 317, 2014. november 4.) Ez a rendelet 2015. január 1-jén lépett hatályba.

12 Az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás igénybevételének szabályairól, valamint a szántóterület, az állandó gyepterület és az állandó kultúrával fedett földterület növénytermesztésre vagy legeltetésre alkalmas állapotban tartásának feltételeiről szóló 10/2015. (III. 13.) FM-rendelet keretében.

13 Például kibocsátáscsökkentési intézkedés (ammóniakibocsátás csökkentését célzó) a „vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméhez szükséges cselekvési program részletes szabályairól, valamint az adatszolgáltatás és -nyilvántartás rendjéről” szóló 59/2008. (IV. 29.) FVM rendelet, amely tartalmazza a nitrátérzékeny területeken kötelezően alkalmazandó „helyes mezőgazdasági gyakorlat” szabályrendszerét. (Tápanyag-gazdálkodás, trágyakezelés, trágyakijuttatás.)

14 Kloepfer, 2012. 10. o.

kerülő káros anyagok kibocsátása. Más vélemény szerint az éghajlatvédelmi jog kinőtt a környezet jogból vagy a levegővédelmi jogból, és mára már önálló jogterületként jelenik meg¹⁵.

A magyarországi Alaptörvény a környezetvédelem, mint állami, illetve állampolgári kötelezettség tekintetében fejt ki annak lényeges elemeit, melyben a jövő nemzedékek számára történő megőrzés is hangsúlyosan szerepel. Az állami költségvetési gazdálkodásban is megjeleníti a fenntarthatóságot, azaz a jövőendő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást. Ez azt is jelenti, hogy szabályozási szempontból, illetve a költségvetési források felhasználása során valamennyi megújuló energiaforrás felhasználási lehetőséget meg kell vizsgálni, amely a szén-dioxid-semlegesség legkésőbb 2050-ig történő elérését biztosítja. Az Alaptörvény P) és XX. cikkei, melyek a környezet védelmét, ezen belül a jövő nemzedékek számára történő megőrzést rögzítik, ezáltal feltételezik valamennyi lehetséges megújuló forrás ekként történő nevesítését, szabályozását, például a zöld hidrogénét.

Ha az Alaptörvényt vizsgáljuk, a klímaváltozáshoz közvetlenül, illetve közvetve kapcsolódó XX. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”, a XXI. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”. Az Alaptörvény P. cikk (1) bekezdés szerint „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”¹⁶.

A magyar környezet jogban kötelező (kógens) és általános szabályozásnak a *környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény* (továbbiakban: Kvtv.) tekinthető, mivel ez határozza meg a jogterület alapvető rendelkezéseit, egyben kijelöli a külön törvényekben szabályozott kérdésköröket (például a természet védelme, atomenergia, hulladék, víz, épített környezet stb.). A magyar környezetvédelmi törvény (Kvtv.) 22. §-a rendelkezik a klíma védelméről, amely szerint a levegő védelme kiterjed a légkör egészén, annak folyamatainak és összetételén felül a klímára is¹⁷.

2020. június 3-án az Országgyűlés által elfogadásra került a *klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény*, amely meghatározza, hogy a nemzeti klímapolitikának igazodnia kell a nemzetközi és uniós vállalásainkhoz, az egész Kárpát-medencét érintő klímakérdésekre érvényes válaszokat kell adnia, meg kell felelnie minden előttünk álló kihívásnak, a karbonsemleges atomenergia-felhasználás lehetőségére figyelemmel. A törvény 3. szakasza tartalmazza Magyarország vállalásait 2030-ig, illetve 2050-ig – igazodva az Európai Unió klíma- és energiacsomagjához – konkrét célszámokat rögzítettek, amelyek az alábbiak:

- az üvegházhatású gázok kibocsátásának legalább 40 százalékkal történő csökkentése 2030-ig (az 1990-es szinthez képest);
- bruttó végső energiafogyasztásban 21 százalékos megújuló energiaforrás részarány elérése 2030-ig. Ennek középpontjában a napelemes kapacitások bővítése áll;
- 2030 után a végső energiafelhasználás 2005. évi szintet meghaladó növekedése esetén a növekményt csak karbonsemleges energiaforrásból biztosítja hazánk;
- 2050-re teljes nettó klímasemlegesség elérése.

15 Gyüre, 2018. 37. o.

16 Bándi Gyula szerint, bár a klíma, mint védett jogtárgy, a felsorolásból hiányzik, de „nem lehet kérdéses, hogy a természeti erőforrások közé tartozik, akár kiemeli az Alaptörvény, akár nem. A levegő, illetve a klíma nélkül nem lehet szó más erőforrás megfelelő védelméről és fenntartásáról.” Lásd: Bándi, 2018. 12. o.

17 Lásd még: Bándi, 2004.17. o.

A Kormány feladata, hogy kidolgozza a célok eléréséhez szükséges intézkedéseket, a lakosság és a helyi közösségek fogyasztókból aktív energiatermelőkké válásának támogatását, a kapcsolódó közpolitikai szabályozások (elsősorban közlekedés-, energia- és hulladék-gazdálkodási politika, víz-, mező- és erdőgazdálkodási politika, területhasználati, terület- és településfejlesztési politika) módosításait a fenntarthatóság szempontjai alapján.¹⁸

A klímajog területéhez kapcsolódó korábban megalkotott jogszabály az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény (továbbiakban: ÜHG-törvény).– Az ÜHG-törvény kettős szabályozást ad: egyrészt az üvegházhatású gázokra vonatkozó kibocsátás-kereskedelmi rendszert, másrészt az erőfeszítés-megosztást (tehermegosztást). Kibocsátásnak tekinti a létesítményekben keletkezett üvegházhatású gázok légkörbe kiengetését, valamint a légi járművekből származó gázkibocsátást.

3. STRATÉGIAI DOKUMENTUMOK, CSELEKVÉSI TERVEK

3.1. NEMZETI ÉGHAJLATVÁLTOZÁSI STRATÉGIÁT (NÉS-2)

Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény (Éhvt.) 3. § (1) bekezdése alapján: „*az Országgyűlés az éghajlatváltozással kapcsolatos célok, eszközök, prioritások, így különösen az éghajlatváltozással, az azt kiváltó folyamatokkal és a hatásokkal kapcsolatos hazai kutatásokkal, az üvegházhatású gázok hazai kibocsátásainak csökkentésével és az alkalmazkodással, valamint a hazai hatásokra való felkészüléssel kapcsolatos feladatok, és ezen célok végrehajtásához szükséges eszközök meghatározása érdekében Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát (a továbbiakban: Éghajlatváltozási Stratégia) fogad el.*”¹⁹

A magyar Országgyűlés 2018. október 30-án fogadta el a 2018–2030 közötti időszakra vonatkozó (2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó) második *Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát (NÉS-2)*²⁰, amely a Párizsi Megállapodásban foglalt célkitűzéseknek és prioritásoknak megfelelően készült el,²¹ és amely kimondja, hogy Magyarország az éghajlatváltozás mérséklése érdekében részt vesz mindazon nemzetközi és európai uniós klímavédelmi folyamatban, amelyek az üvegházhatású gázok kibocsátásának mérséklésére, valamint a szén-dioxid elnyelésének fokozására irányulnak. A Stratégia magában foglalja az éghajlatváltozás várható magyarországi hatásainak, természeti és társadalmi-gazdasági következményeinek, valamint az ökoszisztémák és az ágazatok éghajlati sérülékenységeinek értékelését, az üvegházhatású gázok kibocsátásának 2050-ig tartó csökkentésére vonatkozó

18 2020. évi XLIV. törvény 4. § (1) bekezdés.

19 2007. évi LX. törvény 3.§ (1) bekezdés

20 Melléklet a 23/2018 (X.31.) OGY-határozathoz.

21 Második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS-2) 6. p. A nemzetközi kötelezettségvállalásoknak megfelelően első alkalommal a 2008–2025-ig tartó időszakra kellett kidolgozni és az Országgyűlés az első Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát a 29/2008. (III. 20.) OGY-határozatával fogadta el. A Kormánynak a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiára vonatkozóan ötéves felülvizsgálati kötelezettség volt előírva. A tervezet 2015. június 2-án került benyújtásra az Országgyűlés részére, viszont a COP 21. konferenciája keretében elfogadott Párizsi Megállapodásra tekintettel szükségessé vált a benyújtott stratégiának a Párizsi Megállapodásban foglaltaknak megfelelő felülvizsgálata és átdolgozása.

célokat, prioritásokat és cselekvési irányokat tartalmazó Hazai Dekarbonizációs Útitervet, valamint a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégiát.²²

A Stratégia cselekvési irányai – a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm.-rendelet figyelembevételével – három időtávra (rövid a 2018–2020 időszakra, középtáv a 2021–2030 időszakra előirányzott, és a hosszú táv a 2030-at követő, 2050-ig kitekintő időszak) kerültek meghatározásra.

A NÉS Magyarország középtávú klímapolitikájának három fő cselekvési irányát jelöli ki:

- az uniós és nemzetközi követelményeknek megfelelően intézkedéseket irányoz elő az éghajlatváltozást kiváltó gázok kibocsátásának csökkentése és növekedésének megelőzése érdekében,
- az éghajlatváltozás kedvezőtlen ökológiai és társadalmi-gazdasági hatásai elleni védekezésnek, az éghajlatváltozás következményeihez való alkalmazkodóképesség javításának legfontosabb elemeit, valamint
- az éghajlatváltozás társadalmi tudatosítását és a klímatudatosság erősítését tartalmazza.

A Stratégia kidolgozása során figyelemmel voltak az elővigyázatosság és megelőzés elveire, az áttérhelések elkerülésének elvére, a közös, de megkülönböztetett felelősség elvére, a fenntartható fejlődés elérésének és a szennyező fizet elvére. Specifikus célkitűzése a dekarbonizáció, az éghajlati sérülékenység területi vizsgálatának térinformatikai megalapozása, alkalmazkodás és felkészülés, és az éghajlati partnerség biztosítása. A Stratégia és a kapcsolódó cselekvési tervek végrehajtására a klímapolitikáért felelős Innovációs és Technológiai Minisztériumot (a továbbiakban: ITM) határozza meg.

3.2. ÉGHAJLATVÁLTOZÁSI CSELEKVÉSI TERV (ÉCsT)

A 23/2018. (X. 31.) OGY határozatban az Országgyűlés felkérte a Kormányt, hogy a NÉS-2 elfogadását követő hat hónapon belül dolgozza ki az első Éghajlatváltozási Cselekvési Tervet (I. ÉCsT). Az I. ÉCsT az üvegházhatású gázok kibocsátáscsökkentésének, az éghajlatváltozás káros hatásaihoz alkalmazkodásnak és a szemléletformálásnak is külön alprogramot szentel, és a meghatározott célkitűzések, fejlesztési elképzelések nyomán követése érdekében egy átfogó indikátorrendszert is felállít. A mitigációs intézkedések között megtaláljuk azokat, melyek elsősorban a megújuló energetikára, közlekedésre és a nyelő kapacitások (erdőterületek) erősítésére vonatkoznak. Az alkalmazkodás során többek között az emberi egészségre, a vízgazdálkodásra, a mezőgazdaságra és erdészetre helyeződik a hangsúly. A szemléletformálási intézkedések között szerepel a helyi szintű tervezés, illetve egyéb, kibocsátáscsökkentési és alkalmazkodási célokat támogató beavatkozások a közigazgatásban, a médiában, az oktatási rendszerben és a civil szférában.²³

22 Tartalmazza például, hogy Magyarországnak is fel kell készülnie az alternatív hajtásmódok terjedésére és azok infrastrukturális feltételeinek megteremtésére, így az elektromos, a földgáz és később a hidrogénüzemű gépkocsik töltő infrastruktúrájának kialakításával kapcsolatos építészeti, biztonsági (főképp épületen belüli töltés vonatkozásában: veszélyességi besorolás és tűzvédelem), kereskedelmi, forgalmi szabályozásokra, valamint az elérhető támogatásokra.

23 I. ÉCsT 7. o.

A hazai klímaváltozás mérséklési és adaptációs tevékenységeire irányuló nyomon követési és értékelési feladatai alapvetően két szinten jelentkeznek:²⁴ az első szint a NÉS-2 monitoring és értékelési tervét alkotja meg, az I. ÉCsT intézkedéseire és a kapcsolódó NÉS-2 részcélokra figyelemmel. A második szint egy teljes körű, az egész klímapolitikát átfogó monitoring rendszer létrehozását jelenti, amely képes a klímaváltozással kapcsolatos klímapolitikák hatásait nyomon követni, és célja a mérési adatok feldolgozására hivatott jelentéstételi és értékelési rendszer felállítása. A NÉS-2 és az ÉCsT folyamatos figyelemmel kísérése, felülvizsgálata és a visszacsatolások tervezési és döntéshozatali mechanizmusokba való integrációja a klímapolitikáért felelős minisztérium (Innovációs és Technológiai Minisztérium) hatásköre.

3.3. NEMZETI ENERGIA- ÉS KLÍMATERV

Az Európai Bizottság 2016 novemberében hozta nyilvánosságra a „Tiszta energia minden európainak” elnevezésű javaslatcsomagot (röviden: Tiszta Energia Csomag). Több új klíma- és energiapolitikai szabályozási javaslat mellett Nemzeti Energia- és Klímaterv (rövidítve NEKT) kidolgozását kérte a tagállamoktól, egységes módszertan alkalmazása mellett, egységes tartalommal.²⁵ Az Európai Bizottság állásfoglalása szerint a NEKT támaszkodhat a tagállamok hatályos klíma- és energiastratégiáira, cselekvési terveire, ha azok összeegyeztethetők az EU 2030-ig szóló klíma- és energiapolitikai céljaival, illetve a Párizsi Megállapodásból fakadó üvegházhatású gázkibocsátás-csökkentési kötelezésekkel.

A NEKT legfontosabb célkitűzése az energiaszuverenitás és az energiabiztonság megerősítése, a rezsi-csökkentés eredményeinek fenntartása, valamint az energiatermelés dekarbonizálása, ami csak az atomenergia és a megújuló energia együttes alkalmazásával lehetséges. A Kormány célja, hogy a magyar villamosenergia-termelés legnagyobb része atomenergiából és megújuló energiából, elsősorban naperőművekből származzon.²⁶ Az egyik legfontosabb dekarbonizációs feladat a Mátrai Erőmű átalakítása.²⁷ Az energiabiztonság keretében meghatározó az energiafüggetlenség erősítése, mert különösen az áram- és a gázellátás tekintetében – meglehetősen magas a más országoktól való függőség.²⁸

Megjegyzendő, hogy külön cím alatt szerepel a NEKT-ben a hidrogén témaköre, amely „A hidrogén szerepe a jövő energiarendszerébe” címet viseli. A hidrogén a klímasemlegesség egyik kulcseleme lehet. A hidrogén-előállítás, a nagykereskedelmi értékesítés és a felhasználás szabályozása még gyerekcipőben jár. A NEKT szoros összefüggésben áll az Energiastratégiával is, mivel céljuk ugyanaz, energiaszuverenitás, energiabiztonság erősítése, dekarbonizálás, a megújuló erőforrásokra alapozott fűtési/hűtési megoldások megvalósítása.

3.4. KLÍMA- ÉS TERMÉSZETVÉDELMI AKCIÓTERV (2020)

A Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv intézkedései egyrészt a hozzájárulnak a károsanyag-kibocsátás csökkentéséhez, másrészt alkalmazkodást jelentenek az éghajlatváltozáshoz, harmadrészt jelentős szerepet töltenek be a szemléletformálásban, környezeti nevelésben. Az Akcióterv nyolc pontból áll:

24 I. ÉCsT 14. o.

25 2018/1999/EU parlamenti és tanácsi rendelet

26 Magyarország Nemzeti Energia- és Klímaterve, 2020. 18. o.

27 Magyarország Nemzeti Energia- és Klímaterve, 2020. 21–22. o.

28 Sibalán, 2020. 109. o.

- illegális hulladéklerakók felszámolása,
- az egyszer használatos műanyagok forgalmazásának betiltása,
- a folyóink védelme a külföldről ide érkező hulladékoktól,
- kkv-k megújuló energiatermelésének támogatása,
- évente 1 millió fa ültetése, minden újszülött után legalább tíz,
- következő 10 évben a naperművek kapacitásának hatszorozása,
- olcsó elektromos autók megjelenésének és használatának támogatása,
- zöld Államkötvény bevezetése (klímasemlegességi célok eléréséhez és az ezt elősegítő beruházásokra fordítják).²⁹

A Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv keretében indította el a Kormány a „*Tisztaít-suk meg az országot!*” programot, amelynek célja, hogy sor kerüljön az illegális hulladéklerakók felszámolására. 2021. március 1. napjától a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény³⁰ is jelentősen módosult³¹.

2021. július 1-től Magyarországon betiltásra kerültek az egyszer használatos műanyagok forgalmazása.³² Hatályba lépett az egyes egyszer használatos, valamint egyes egyéb műanyag termékek forgalomba hozatalának korlátozásáról szóló 301/2021. (VI. 1.) Kormányrendelet és a 349/2021. (VI. 22.) Korm.-rendelet. Utóbbi az egyes műanyag termékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről szól. Jelölési követelményeket ír elő a gyártók számára, amely tájékoztatja a fogyasztót „a termékre vonatkozó megfelelő hulladékgazdálkodási lehetőségekről, a termék tekintetében kerülendő hulladékártalmatlanítási módokról, a műanyag-nak a termékben való jelenlétéről, az adott termékből keletkező hulladék elhagyásának, vagy hulladékként – ártalmatlanításának nem megfelelő módja miatt bekövetkezett – környezetre gyakorolt negatív hatásairól.”³³ Emellett az egyszer használatos műanyag termékek gyártóit a hulladékgazdálkodási hatóságnál nyilvántartásba kell venni és 2022. január 1-jétől a gyártóknak adatszolgáltatási kötelezettségük keletkezett.³⁴

3.5. NEMZETI TISZTA FEJLŐDÉSI STRATÉGIA

2021 szeptemberében³⁵ jelent meg a Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia (rövidítve: NTFS) elfogadásáról szóló 1620/2021. (IX. 3.) Korm.-határozat, amelyet a Kormány „a klímasemlegesség elérését szolgáló beavatkozások tervezésének hosszú távú koncepcionális kereteként”³⁶ fogadott el. A 2018/1999/EU-rendelet³⁷ 15. cikke alapján 2020. január 1-jéig, majd 2029. január 1-jéig, azt követően pedig tízévente minden tagállam elkészíti és benyújtja a Bizottságnak a 30 éves kitekintéssel rendelkező, valamint a 2021/1119 EU-rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében meghatározott uniós klímasemlegességi célkitűzéssel összhangban álló hosszú távú stratégiáját. A tagállamoknak szükség esetén e stratégiákat ötévente aktualizálniuk kell.

29 Klíma- és természetvédelmi akcióterv, 2020.

30 2012. évi C. törvény 248.§

31 2021. évi II. törvény

32 Pánovics, 2021. 98.

33 349/2021. (VI. 22.) Korm.-rendelet 9. §.

34 349/2021. (VI. 22.) Korm.-rendelet 14. § és 16. §.

35 Magyar Közlöny 2021. évi 162. szám.

36 Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia 2020–2050, 1620/2021. (IX. 3.) Korm.-határozat 1. pont a)

37 2018/1999/EU parlamenti és tanácsi rendelet

A Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia célja, hogy felvázolja „30 éves előrettekintésű társadalmi-gazdasági és technológiai fejlődési útvonalat” a 2050-es klímasemlegesség eléréséhez.³⁸ Meghatározza, hogy mely területeken szükséges erőfeszítéseket tenni: így különösen az energiahatékonyság javítása, elektrifikáció, a szén-dioxid-leválasztási, hasznosítási és tárolási technológia alkalmazásában. A főbb beavatkozási irányokat a különböző ágazatokra vonatkozóan jelöli ki. A klímasemlegesség elérése jelentős anyagi ráfordításokat igényel a nemzetgazdaság minden szektorát érintően, és hazánkra nézve ennek „becsült költsége nagyságrendileg mindösszesen kb. 50 ezer milliárd Ft, amely nagyságrendileg 2050-ig évente a GDP 2,5 százalékának megfelelő mértékű források bevonását feltételezi.”³⁹ Az NTFS végrehajtásának eszközei a hosszú távú céllal összehangolt rövid és középtávú részcélok elérését szolgáló 3 éves időszakra vonatkozó Éghajlatváltozási Cselekvési Tervek és a 10 éves időszakra vonatkozó Nemzeti Energia- és Klímaterv.⁴⁰

3.6. NEMZETI HIDROGÉNSTRATÉGIA

A klímasemlegesség 2050-es céljának elérése érdekében jelentősek a hidrogénban rejlő lehetőségek is. Magyarország Nemzeti Hidrogénstratégiája a zöld hidrogénre fókuszál, a megújuló forrásokból, elsősorban napenergiából termelt villamos energián alapuló hidrogénra, de emellett a nukleáris bázison (sárga hidrogén), illetve hálózatról vételezett karbonmentes villamos energián alapuló hidrogéntermelés lehetőségeit sem hagyja figyelmen kívül. A Stratégia hidrogén-előállításra vonatkozó célja a felhasználói igényekhez illeszkedő, versenyképes áru, karbonszegény és karbonmentes hidrogén-előállítás feltételeinek megteremtése. Ezeket a nagy volumenű helyi ipari igényt kielégítő centralizált és karbonszegény, illetve a kisebb igényeket fedezni képes decentralizált karbonmentes termelési módok kiépítésének ösztönzésével kívánja elérni.

Európai Unió-szerte számos régióban működnek *hidrogénvölgyek*. Magyarországon a Nemzeti Hidrogénstratégia két hidrogénvölgyet jelölt meg, a következők kialakításával tervez 2030-ig: Dunántúli Hidrogén ökoszisztéma, és az északkeleti hidrogénvölgy. A Stratégia közlekedésre vonatkozó általános célja a tiszta közlekedési módokra való átállás részben hidrogénfelhasználás általi felgyorsítása, amelyet a gázolaj-felhasználás fokozatos kivételével párhuzamosan lehet megvalósítani a nehézgépjármű-forgalomra fókuszálva. Cél továbbá a szektorintegrációs képesség – elsősorban szezonális áramtárolási képesség – kiépítése a szektorok közötti szinergiák kihasználásával, a karbonsemleges áttérést lehetővé tevő infrastruktúra kiépítésével és a meglévő infrastruktúra átalakításával. A földgáz-infrastruktúra is nagyban érintett a hidrogéngazdaság fejlődésében. A hidrogénnel kapcsolatos célkitűzések új lendületet adhatnak az energiatárolásnak is. Több akadály nehezíti ennek a tiszta energiahordozónak az elterjedését. Ilyen a szállítási és tárolási nehézség.

38 Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia 2020–2050, 8. o.

39 Lásd az 5/2021. (IV. 15.) MNB-ajánlást az éghajlatváltozással kapcsolatos és környezeti kockázatokról és a környezeti fenntarthatósági szempontok érvényesítéséről a hitelintézetek tevékenységeiben.

40 Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia 2020–2050, 126. o.

3.7. NEMZETI ENERGIASZTRATÉGIA 2030, KITEKINTÉSEL 2040-IG

Magyarország Nemzeti Energiastratégiájának (rövidítve: NES II.), energiainport-szükségletének csökkentése érdekében, és ezzel egyidejűleg a régiós áram- és földgázhálózatokhoz való szélesebb körű kapcsolódásának biztosítására alkotott – négy fő programja:

- a magyar fogyasztó áll a stratégia középpontjába,
- az energiaellátás biztonságának megerősítése,
- az energiaszektor klímabarát átalakítása,
- az energetikai innovációban rejlő gazdaságfejlesztési lehetőségek kiaknázása.

A stratégia 2030-ig határozza meg a hazai energiaszektor átalakítását célzó legfontosabb célkitűzéseket és az azok elérését szolgáló legfontosabb intézkedéseket, de annak érdekében, hogy hosszabb távra is megalapozza a „tiszt, okos és megfizethető” energia biztosítását középpontba helyező jövőképet, a 2040-ig terjedő időszakra vonatkozó kitekintést is tartalmaz. A 2040-es kitekintés elsősorban a hazai olaj- és gáztermelés hosszabb távú trendjeiről, illetve a Paksi Atomerőmű kapacitásfenntartó beruházásának befejezése után várható erőművi és villamosenergia-termelési mixről ad képet⁴¹. Kitér külön fejezetben a hidrogén hasznosítási lehetőségeire, a hidrogén energia stratégiai szerepére, a hidrogén különböző felhasználási lehetőségei is felvázolásra kerülnek.

KONKLÚZIÓ

Az Európai Unió nyolcadik környezetvédelmi cselekvési programja (*The 8th Environment Action Programme*, rövidítve: 8th EAP) is iránymutatást ad arra vonatkozóan, hogy az EU milyen környezetvédelmi és éghajlat-politikát folytasson a 2021–2030 közötti időszakban. Az európai zöldmegállapodásra építve hat kiemelt célkitűzéssel rendelkezik:

- az üvegházhatású gázkibocsátás 2030-ra vonatkozó céljának és az éghajlat-semlegeség 2050-ig történő elérése,
- az alkalmazkodóképesség növelése, az ellenálló képesség erősítése és az éghajlatváltozással szembeni sérülékenység csökkentése,
- előrelépés a regeneratív növekedési modell felé, a gazdasági növekedés elválasztása az erőforrások felhasználásától és a környezet pusztulásától, valamint a körforgásos gazdaságra való áttérés felgyorsítása,
- a szennyezésmenlességre való törekvés megvalósítása, ideértve a levegőt, a vizet és a talajt is, valamint az európaiak egészségének és jólétének védelme,
- a biológiai sokféleség védelme, megőrzése és helyreállítása, valamint a természeti tőke (nevezetesen a levegő, a víz, a talaj és az erdő, az édesvíz, a vizes élőhelyek és a tengeri ökoszisztémák) fejlesztése,
- a termeléssel és a fogyasztással kapcsolatos környezeti és éghajlati nyomás csökkentése (különösen az energia, az ipari fejlesztés, az épületek és az infrastruktúra, a mobilitás és az élelmiszer-ellátás területén).

41 Nemzeti Energiastratégia 2030. 10. o. és 14. o.

A kérdés, amire jelen tanulmány is keresi a választ, hogy a klímaváltozással szembeni jogi fellépés, a szabályozás, a tervek, programok mennyire hatékonyak. Kifejezetten a klíma védelmét szolgálja az energijog egy jól körülhatárolható eszközrendszere. Például az intelligens fogyasztásmérők⁴² alkalmazása a háztartásokban az energiahatékonyság és energiatakarékosság révén (a tudatosabb fogyasztást segítve elő) a kibocsátást mérsékli⁴³. A megújuló energiaforrások elterjedésének ösztönzése mára az EU és Magyarország egyik alapvető (energia-, klímapolitikai, ellátásbiztonsági, versenyképességi) törekvése.

Magyarország klímapolitikájának középtávú célja az EU által előírt kibocsátás-csökkentési célszámok elérése. Teljesítésének eszközeként a megújuló energiatermelés növekedő szerepén és az energiahatékonyság növelésén túl a nukleáris energiát is fontosnak tartja.

Magyarország az elmúlt időszakban jelentős lépéseket tett a klímavédelemre irányuló szabályozást illetően. Megalkotta a klímavédelemről szóló törvényt, elfogadta a stratégiákat, cselekvési terveket. Az éghajlatváltozás elleni küzdelem azonban olyan kérdés, amelyet az állam önmaga nem tud a rendelkezésére álló eszközökkel megoldani. Szükség van a társadalom klímatudatosságára, a klímabarát termelési és fogyasztási szokások megerősödésére. Elengedhetetlen a hatékony klímapolitika céljainak eléréséhez a lakosság környezettudatos hozzáállása, mivel az egyén felfogásából kiindulva alakítható egy nemzet, egy ország környezettudatos szemlélete, az ehhez kapcsolódó jogszabályok hatékony végrehajtása, betartása. A lakosság több szempontú szereplője tehát a klímapolitikának: egyrészt maga is elszenvedője az éghajlatváltozás negatív hatásainak, másrészt maga is nagymértékben hozzájárul annak káros folyamataihoz, így kellő tudatossággal maga is sokat tehet(ne) ellene.

Minden szereplőnek lehetősége van cselekedni, azonban ebben azonnali cselekvés szükséges.

42 Az intelligens fogyasztásmérők az energiafogyasztás mérésére alkalmas eszközök, amelyek a hagyományos fogyasztásmérőhöz képest több információt biztosítanak, és amik az elektronikus kommunikáció valamely formáján keresztül képesek adatok továbbítására és fogadására. Lásd: Fodor, 2016. 218–219. o.

43 Ferenczi, 2010. 67. o.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 5/2021. (IV. 15.) MNB ajánlás az éghajlatváltozással kapcsolatos és környezeti kockázatokról, és a környezeti fenntarthatósági szempontok érvényesítéséről a hitelintézetek tevékenységeiben.
- 10/2015. (III. 13.) FM-rendelet az éghajlat és környezet szempontjából előnyös mezőgazdasági gyakorlatokra nyújtandó támogatás igénybevételének szabályairól, valamint a szántóterület, az állandó gyepterület és az állandó kultúrával fedett földterület növénytermesztésre vagy legeltetésre alkalmas állapotban tartásának feltételeiről.
- 23/2018. (X. 31.) OGY-határozat a 2018–2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról.
- 29/2008. (III. 20.) OGY-határozat a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról.
- 38/2012. (III. 12.) Korm.-rendelet a kormányzati stratégiai irányításról.
- 59/2008. (IV. 29.) FVM-rendelet vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméhez szükséges cselekvési program részletes szabályairól, valamint az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjéről.
- 301/2021. (VI. 1.) Korm.-rendelet az egyes egyszer használatos, valamint egyes egyéb műanyag termékek forgalomba hozatalának korlátozásáról.
- 349/2021. (VI. 22.) Korm.-rendelet az egyes műanyag termékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről.
- 1620/2021. (IX.3.) Korm.-határozat a Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia elfogadásáról.
1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 22. §.
2007. évi LX. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről, 3. § (1) bekezdés.
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 248. §.
2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról.
2012. évi CCXVII. törvény az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről.
2020. évi XLIV. törvény a klímavédelemről, 3. §.
2021. évi II. törvény egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2021. június 30-i 2021/1119/EU rendelete a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK-rendelet, valamint az (EU) 2018/1999. rendelet módosításáról (európai klímarendelet).
- Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i 2018/1999/EU rendelete az energiaunió és az éghajlatpolitika irányításáról, valamint a 663/2009/EK és a 715/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 94/22/EK, a 98/70/EK, a 2009/31/EK a 2009/73/EK, a 2010/31/EU, a 2012/27/EU és a 2013/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2009/119/EK és az (EU) 2015/652 tanácsi irányelv módosításáról, továbbá az 525/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályaon kívül helyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014. október 22-i 1143/2014/EU rendelete az idegenhonos inváziós fajok betelepítésének vagy behurcolásának és terjedésének megelőzéséről és kezeléséről.
- Bándi Gyula (2004). Környezetjog. Budapest, Osiris Kiadó.
- Bándi Gyula (2018). Klímaváltozás – alapjogok – önkormányzati szerepek. Új Magyar Közigazgatás, 2018. (2). szám, 12. Letöltés helye: https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/2/02_Klimavaltzas.pdf (Letöltve: 2022. 01. 31.)
- COM/2020/80 final. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK-rendelet, valamint a 2018/1999/EU-rendelet módosításáról (európai klímarendelet);
- Ferenczi Kristóf (2010). Új irányok a közösségi villamosenergia-piaci szabályozásba. In: Fazekas Orsolya: A magyar villamosenergia-szektor működése és szabályozása I. Budapest: Complex Kiadó, 67.
- Fodor László (2016). Az okos mérés előírásai a villamosenergia-szektorban. Iustum Aequum Salutare, 1, 218-219 Letöltés helye: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20161sz/24.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 03.)
- Gyüre Annamária (2018). Az éghajlat védelmének jogi keretei. PhD-értekezés. Debrecen, 37.

- Hódítás úton-útfélen. Idegenhonos inváziós fajok bekerülési és terjedési útvonalai. (2018). Természetvédelmi füzetek 3. Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság
- Johannes, Saurer (2019). Verfahrensregeln im internationalen Klimaschutzrecht. – bedeutung und entwicklung von der klimarahmenkonvention bis zum rulebook zum pariser abkommen. Natur und Recht 41 (3), 148. DOI azonosító: [10.1007/s10357-019-3484-9](https://doi.org/10.1007/s10357-019-3484-9)
- Klíma- és természetvédelmi akcióterv (2020). Letöltés helye: <https://zoldbusz.hu/files/KTA.pdf> (Letöltve 2022. 02.11.)
- Kloepfer, Michael (2012). Klimaschutzrecht als Katastrophenprävention. In: Hebelert et al.(szerk.), Jahrbuch des Umwelt-und Technikrechts. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 10.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), P) cikk (1) bek. , XX. cikk (1) bek., XXI. cikk (1) bekezdés
- Magyarország Nemzeti Energia- és Klímaterve (2020). Letöltés helye: <https://www.banyasz.hu/images/klimapolitika/Magyarorsz%C3%A1g%20Nemzeti%20Energia-%20%C3%A9s%20Kl%C3%ADmaterve.pdf> (Letöltve: 2022. 01. 10.)
- Nemzeti Energiastratégia 2030. Letöltés helye: <https://zoldbusz.hu/files/NE2030.pdf> (Letöltve: 2022. 01. 22.)
- Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia 2020-2050. Letöltés helye: <https://kormany.hu/dokumentumtar/nemzeti-tiszta-fejlodesi-strategia> (Letöltve: 2022. 01. 30.)
- Pánovics Attila (2021). Lépések a teljes hulladékmentesség (zero waste) elérése felé. In.: Kis Kelemen Bence, Mohay Ágoston (szerk.): A technológiai fejlődés jogi kihívásai. Kézikönyv a jogalkotás és jogalkalmazás számára. Pécs: PTE ÁJK, 98. Letöltés helye: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/33778/kis-kelemen-mohay-a-technologiai-fejlodes-jogi-kihivasai-2021.pdf?sequence=1&isAlloved=y> (Letöltve: 2022.02.02.)
- Sibalin Iván (2020). Magyarország energiapolitikai érdekeinek környezet- és iparbiztonsági szempontú stratégiai elemzése 1. Hadmérnök, 2020 (4). szám, 109. Letöltés helye: http://real.mtak.hu/124729/1/08_Sibalin_107-118_HM2020_4.pdf (Letöltve: 2022. 01. 31.) DOI azonosító: 10.32567/hm.2020.4.8

A KLÍMAVÁLTOZÁS FORMÁLÓ EREJE A KULTURÁLIS ÖRÖKSÉGVÉDELEM TERÜLETÉN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ UNESCO TEVÉKENYSÉGÉRE

THE SHAPING POWER OF CLIMATE CHANGE IN THE FIELD OF CULTURAL HERITAGE PROTECTION, WITH A SPECIAL INTEREST IN THE ROLE OF THE UNESCO

Absztrakt: A klímaváltozás az élet szinte minden területén, így a kulturális örökségek vonatkozásában is érezteti hatását. Míg néhány évtizeddel ezelőtt a legfőbb kihívást többek közt az örökségeket érintő fegyveres harcok, az urbanizációs nyomást enyhítő településfejlesztés és az újonnan létrejövő egyéb beruházások negatív hatásai, valamint illegális tevékenységek széles köre jelentették, mára az éghajlatváltozásból eredő számtalan veszéllyel is számolni kell. Az államok próbálják felvenni a harcot ezek ellen, főleg az olyan helyszíneken, amelyek a világörökség részét képezve a természeti és kulturális örökségek esszenciáját jelentik, miközben az ezeket reprezentáló lista is évről évre bővül. Az elemzés így a kulturális örökségekre, azon belül is a világörökségi helyszíneket érintő kihívásokra koncentrál, melyeket a klímaváltozás generál. A vizsgálat során a világörökségeket érintő veszélyek feltárása után kitérek a fizikai kulturális örökségeket védeni hivatott, az UNESCO égisze alatt született egyezmények (1972; 2001) szerepére és értékelésére. Végül egy esettanulmány keretében, az olaszországi Velencén mint világörökségi helyszínen keresztül kívánom gyakorlati szempontból bemutatni azt a folyamatot, amely egy helyszín veszélyeztetett státuszúvá válását eredményezheti, valamint azt, hogy ezt milyen megoldásokkal próbálják elkerülni.

Kulcsszavak: kulturális örökség, világörökség, víz alatti kulturális örökség, UNESCO, Venice

Abstract: Climate change has numerous impacts on all fields of our lives, including cultural heritage. Decades ago, the most significant threats were, among many others, the armed conflicts that affected cultural heritage sites, the negative impacts due to settlement developments mitigating the pressure of urbanization and new investments in the given areas. Furthermore, the wide range of illegal activities just made this situation worse. By now, heritage properties have to face various forms of threats caused by the effects of the

1 Gál Rita Ilona, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, doktorandusz-hallgató. Kutatási területe a kulturális örökségvédelem és a fenntartható fejlődés, amely témaköröket a korábbi képzési területeken – turizmus és nemzetközi tanulmányok – végzett tanulmányok tapasztalataival együtt kíván szintetizálni.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-7728-4617>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10069998>

E-mail-cím: gallrita0716@gmail.com

changing climate. States make efforts to fight against these processes, mainly in cases of the world heritage sites, which can be considered the essence of the natural and cultural heritage. Meanwhile, they have to count on the enlargement of the World Heritage List, too. The research focuses on the challenges of cultural heritages, particular on the world heritage sites, caused by climate change. In the analysis, after presenting the threats to cultural heritages, I expound on the role of UNESCO conventions (1972; 2001) and evaluate them from the aspect of climate change. Finally, in the framework of a case study of Venice and its Lagoons, as a world heritage site, I am trying to highlight the process which could lead to the inscribe of a heritage property to the List of World Heritage in Danger. At the same time, I describe the efforts made by the State Party (Italy, in this case) to avoid this situation, too.

Keywords: cultural heritage, world heritage, underwater cultural heritage, UNESCO, Venice

BEVEZETÉS

A tanulmány a klímaváltozás hatásait mutatja be a kulturális örökségek és azok védelmének vonatkozásában. Bár a kulturális örökségvédelem és a klímaváltozás kapcsán jelen írás a fizikai, kézzel fogható örökségekre fókuszál, meg kell jegyezni, hogy az éghajlatváltozás a szellemi kulturális örökségek fennmaradását is veszélyezteti. Az emelkedő tengerszint, az árvizek vagy éppen az aszály miatt elvándorolni kénytelen közösségek számára kihívást jelent hagyományaik, nyelvük vagy egyéb kulturális sajátosságuk fenntartása és megőrzése, ha eredeti lakóhelyüktől elszakadva, új közegbe kell integrálódniuk.²

Az elemzés során többféle kutatási módszert alkalmaztam a téma feldolgozására. A klímaváltozás és a kulturális örökségvédelem metszéspontjainak meghatározása, valamint a kulturális örökségeket a klímaváltozás miatt fenyegető veszélyek feltárása a szakirodalom feltérképezése révén történt, valamint az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, a továbbiakban rövidítve: UNESCO) adatai alapján. Tekintettel arra, hogy nemzetközi szinten az UNESCO a legjelentősebb szervezet a kulturális örökségek és azok védelme területén, fontosnak tartottam egyrészt a két legrelevánsabbnak tartott egyezményeinek kritikai szempontú vizsgálatát, másrészt bemutatni azokat a folyamatokat, amelyek révén a nemzetközi szervezet igyekszik enyhíteni a kulturális örökségekre és a világörökségi helyszínekre nehezedő kihívásokat. A kutatás zárásaként egy esettanulmányon keresztül szemléltetem, azokat a folyamatokat, amelyek révén egy, szinte az egész világ számára ismert világörökségi helyszín esetében felmerül a veszélyben lévő világörökségeket nyilvántartó listára való felvétel. Velence esetében azonban egyúttal lehetőség volt annak a folyamatnak is a bemutatására, amely miatt ez egyelőre már nem fenyeget.

A kutatás első hipotézise, hogy a klímaváltozás különféle formái közül leginkább az emelkedő tengerszint jelent veszélyt, mivel ez nemcsak a part menti örökségeket, hanem a víz alatt található örökségelemeket is érinti.

2 Kim, 2011. 260–261. o.

A kutatás másik hipotézise, hogy a kulturális örökségeket globális szinten védeni hivatott nemzetközi UNESCO-egyezmények már nem nyújtanak elegendő védelmet azok számára.

Fontosnak tartottam a tanulmány elején meghatározni azokat a fogalmakat, melyeket a kutatás során használok. Mivel a világörökségek és a víz alatti világörökségek esetében is a vonatkozó nemzetközi egyezmények konkrétan meghatározzák a kifejezések jelentését, célravezetőnek gondoltam a fogalmakat az egyezményeket kihirdető magyar jogszabályokból idézni.

A tanulmányt ezt követően három fő részre tagolódik, az első a kulturális örökségek és a klímaváltozás kapcsolatát mutatja be, több aspektusból is vizsgálva. A második rész az UNESCO által betöltött szerepről szól; kitérve a következő egyezményekre: Egyezmény a Világ Kulturális és Természeti Örökségéről (1972), illetve Egyezmény a Víz alatti kulturális örökség megőrzéséről (2001). Az egyezmények kritikai vizsgálata után a szervezet klímaváltozás hatásait enyhítő tevékenységeinek ismertetése következik. A harmadik fő rész az esettanulmány, melynek alanya Velence és lagúnáinak klímaváltozás hatásainak szemszögéből.

1. FOGALOMMEGHATÁROZÁSOK

1.1. KLÍMAVÁLTOZÁS

A klímaváltozás alatt a hőmérsékletben és az időjárási mintákban végbemenő hosszú távú változások értendők, amelyek részben természetes okokra vezethetők vissza. Az 1800-as évek óta azonban az emberi tevékenység vált ezen folyamatok fő okozójává, elsősorban az olyan fosszilis tüzelőanyagok elégetése révén, mint a szén és a földgáz. Ennek eredménye az üvegházhatású gázok kibocsátásának növekedése, amely a globális hőmérséklet emelkedéséért felelős.³

1.2. KULTURÁLIS ÖRÖKSÉG

A kulturális örökség fogalma alatt az UNESCO 1972-ben született, a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló egyezmény (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, rövidítve: WHC) 1. és 2. cikkében felsorolt örökségek értendők.

Az UNESCO Világörökségi Egyezménye értelmében tehát: „kulturális örökségnek tekintendők a) emlékművek: építészeti alkotások, nagyméretű szobrászati és festészeti alkotások, régészeti jellegű elemek vagy szerkezetek, feliratok, barlangok és ezek alkotórészeinek olyan csoportjai, melyek történelmi, művészeti vagy tudományos szempontból kiemelkedő, egyetemes értékűek; b) épületegyüttesek: egyedülálló vagy egybefüggő építménycsoportok, melyek építészeti stílusuknál, egységes jellegükben fogva, vagy a környezetbe való beilleszkedésük folytán történelmi, művészeti vagy tudományos szempontból kiemelkedő egyetemes értékűek; c) helyszínek: emberi alkotások, vagy ember és természet együttes alkotásai, valamint régészeti lelőhelyeket is magukban foglaló olyan területek, amelyek történelmi, esztétikai, etnológiai vagy antropológiai szempontból kiemelkedő egyetemes értékűek.”⁴

³ United Nations, Climate Action, 2022.

⁴ 1985. évi 21. törvényerejű rendelet 1. cikk.

„Természeti örökségnek tekintendők: a) fizikai és biológiai alakulatok, vagy ezen alakulatok csoportjaiból álló olyan természeti alkotások, melyek esztétikai vagy tudományos szempontból kiemelkedő, egyetemes értékek, b) geológiai és fiziógráfiai alakulatok, valamint veszélyeztetett állat- és növényfajok lakó-, illetve termőhelyeül szolgáló pontosan körülhatárolt területek, melyek a tudomány vagy megóvás szempontjából kiemelkedő egyetemes értékek, c) természeti tájak vagy pontosan körülhatárolt természeti területek, melyek a tudomány, a megőrzés vagy a természeti szépség szempontjából kiemelkedő, egyetemes értékek.”⁵

1.3. VÍZ ALATTI KULTURÁLIS ÖRÖKSÉG

Az UNESCO 2001-ben született, a víz alatti kulturális örökség védelméről szóló egyezményének (*Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*, rövidítve: CPUCH) értelmében víz alatti kulturális örökségnek az alábbi örökség tekintendő:

„Olyan emberi jelenlétre utaló kulturális, történelmi vagy régészeti jellegű maradvány, amely részben vagy egészében, időszakosan vagy folyamatosan legalább 100 éven át víz alatt volt, például: (i) helyszínek, építmények, épületek, tárgyi leletek és emberi maradványok, azok archeológiai és természeti környezetével együtt; (ii) vízi, légi és egyéb járművek, illetve azok valamilyen része, rakománya vagy egyéb tartozéka, azok archeológiai és természeti környezetével együtt; és (iii) történelem előtti korok tárgyi emlékei.”⁶

A víz alatti kulturális örökség az emberiség tengeri környezetben végzett tevékenységének őrzője. Tekinthető ősi történelmi forrásnak, mivel leletként szolgál ősi civilizációk építészeti és művészeti megnyilvánulásairól. A különféle tárgyak korabeli funkciója és értéke alapján többek közt gazdasági, kulturális vagy egyéb új információk is felszínre kerülhetnek egy-egy történelmi korszak vonatkozásában. Ugyanígy kiemelendő ezen örökségek régészeti kulturális értéke is, tekintettel arra, hogy bizonyos műtárgyak vagy lelőhelyek mélyebb megismerést tesznek lehetővé eltérő korok fejlettségi szintjéről, használt technológiáiról, vagy akár a történelmi tengeri útvonalakról is.⁷

A víz alatti örökségek nem egyenlők azokkal a világörökségekkel, melyek a víz alatt található (például Nagy-korallzátony), illetve hatalmas számuk okán (csak hajóroncsból több mint hárommillió darab van) nem is szerepelnek olyan gyűjteményben, mint a világörökségek.⁸ Az UNESCO az alábbi csoportokba sorolja a víz alatti kulturális örökségek elemeit: I.) romok, barlangok és források (ide értve a történelem előtti települések maradványait, tavakra vagy folyókra épült lakóházak maradványait, vallási helyszíneket); II.) roncsok (hajó- és repülőgéproncsok); III.) elmerült tájak; IV.) a tenger kiaknázásának nyomai, halcsapdák, kerítések és kikötők (ideértve hidakat és egyéb építményeket, valamint technikai eszközöket); valamint V.) a háború öröksége.⁹

Ezeket az örökségeket a hozzájuk kapcsolódó tevékenységek szerint is csoportosíthatjuk. Az első csoport a kommunikáció és a közlekedés emlékeit foglalja magába, ideértve a hajózással, a navigációval, valamint a haditengerészettel kapcsolatos tevékenységeket. A második csoportot a tengeri erőforrások felhasználásával és a hulladék tengerekbe történő

5 1985. évi 21. törvényerejű rendelet 2. cikk.

6 2014. évi IX. törvény 1. cikk 1(a) bekezdés

A CPUCH 1. cikk 1(b) és (c) bekezdéseinek értelmében nem képezik a víz alatti kulturális örökség részét a tengerfenéken lefektetett csővezetékek és kábelek, valamint a tenger fenékén telepített egyéb, még használatban lévő berendezések.

7 Qureshi, 2018. 58. o.

8 Az UNESCO saját online felületén lehetőség van számos régió adatbázisát böngészni az adott régió víz alatti örökségeihez kapcsolódóan.

9 UNESCO, Underwater Cultural Heritage, 2022.

helyezésével kapcsolatos örökségelemek alkotják, többek közt a halászat, az ásványi- és energiaforrás-fejlesztés, a hulladék tengerbe történő elhelyezése és a szennyezés egyéb módjainak területével összefüggésben. Míg az első két csoport a vizek anyagi felhasználásához kötődik, a harmadik a nem anyagi jellegű emberi tevékenységek lenyomatait őrzi. Ezek a szabadidős parkokkal, a tengeri kutatással és oktatással, valamint a természetvédelemmel kapcsolatos örökségek.¹⁰

2. A KULTURÁLIS ÖRÖKSÉGVÉDELEM ÉS A KLÍMAVÁLTOZÁS KAPCSOLATA

2.1. VILÁGÖRÖKSÉG

Az UNESCO a Világörökségi Listán tartja számon azokat a kulturális és természeti örökségeket, melyek az egész emberiség számára kiemelkedő értékkel bírnak, ezáltal a világ minden népéhez egyaránt tartoznak, függetlenül azok földrajzi helyzetétől. A Világörökségi Lista elemei mind egyedülálló, egyetemes értékkel bírnak, mely feltétele annak, hogy az adott örökség vagy helyszín a listára kerüljön, ahogy az is, hogy a várományos helyszín legalább egy feltételnek megfeleljen az UNESCO által meghatározott tíz kritériumból.¹¹ 2021 nyarán újabb részekkel bővült az impozáns lista, így 167 állam területéről már 1154 helyszín található a világörökségek közt. Közülük 897 a kulturális és 218 a természeti kategóriába tartozik, míg 39 a természeti és kulturális jegyeket egyaránt magukon viselő vegyes kategóriát képezi.¹² A világörökségi helyszínek közül 52 veszélyeztetett státuszban van.¹³

2.2. VESZÉLYEZTETETT VILÁGÖRÖKSÉGEK

Az UNESCO a Világörökségi Listán belül kiemelt figyelmet kíván fordítani azon világörökségi helyszínekre, amelyek veszélyeztetett állapotba kerültek és emiatt éppen a sajátos jelleg elvesztésének fenyegetésével néznek szembe, amely miatt felvételt nyertek a világörökségek közé.¹⁴ A WHC 11. cikknek 4. bekezdése alapján lehetőség van a „Veszélyben levő Világörökség Jegyzékének” létrehozására, amikor a körülmények ezt szükségessé teszik. Az egyezmény konkrétan fel is sorolja, melyek lehetnek ilyen események: *„a Jegyzéken a kulturális és természeti örökség csak azon javai szerepelhetnek, melyeket súlyos és különleges veszély fenyeget. Ilyennek tekintendő a [...] vízözön vagy más elemi csapás eredményeként tűzvész, földrengés, földcsuszamlás, vulkáni kitörések, vízszint megváltozása, árvizek, tengerár nyomán.”*¹⁵

10 Smith, Couper, 2003. 25. o.

11 UNESCO, Selection criterias, 2022.

12 A Világörökségi Lista 1154 eleme közül 43 olyan örökség van, melyek több állam közös örökségét képezik. A Világörökségi Bizottság 2021-ben harmadik alkalommal döntött úgy, hogy egy örökséget töröl a lista elemei közül. 2007-ben az Ománban található nyársasantilop-rezervátum, 2009-ben a drezdai Elba-völgy, 2021-ben pedig Liverpool tengeri kereskedővárosa került törlésre a világörökségek közül.

13 UNESCO, World Heritage List, 2022.

14 UNESCO, World Heritage in Danger, 2022.

15 1985. évi 21. törvényerejű rendelet 11. cikk. 4.)

A WHC Végrehajtási Kézikönyvének (*Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*) az 1983-ban elfogadásra került változata két kategóriát határozott meg a veszélyeztetett világörökséggé válás kritériumaként. Mind a kulturális, mind pedig a természeti világörökségek között megkülönböztet „megállapított veszélyt” (*ascertained danger*) – mely esetben a világörökség konkrét és bizonyítottan közvetlen veszélynek van kitéve –, valamint „potenciális veszélyt” (*potential danger*) – melyek olyan fenyegetések, amelyek káros hatással lehetnek a világörökségi helyszínekre. A kézikönyv a megállapított és a potenciális veszélyek kategóriáit illetően is alpontokba szedi a különféle eseteket.¹⁶ A kulturális világörökségek körében már abban az évben (1983) a potenciális veszély egyik lehetőségként jelent meg a klímaváltozás mint „geológiai, éghajlati vagy egyéb környezeti tényezők miatt végbemenő fokozatos változás”.¹⁷ 2008-ban ez a megfogalmazás egyrészt „éghajlati, geológiai vagy egyéb környezeti tényezőkből eredő fenyegető hatásra” módosult, másrészt ezzel az új szövegezéssel a természeti világörökségeket érintő potenciális veszélyek közé is bejegyzésre került az éghajlatváltozás.¹⁸ A klímaváltozásból eredő fenyegetések napjainkban is a „potenciális veszély” kategóriába tartoznak.¹⁹

Az alábbi két táblázat a veszélyben lévő világörökségek reprezentálására szolgál. Az első táblázatban a helyszínek mellett jelöltem, hogy az adott örökség mely kategóriába tartozik (kulturális vagy természeti), valamint azt az évet, amelytől fennáll – bizonyos esetekben mely korábbi években – a veszélyeztetett státusz. Mivel a világörökségeket fenyegető veszélyek rendkívül sokfélék lehetnek, a könnyebb értelmezhetőségre törekedve csoportosítottam ezeket a kihívásokat, valamint számmal is elláttam őket, hogy a táblázat átláthatóbb legyen. Ez a 2. sz. táblázatban olvasható. Az UNESCO időről időre felülvizsgálja a veszélyeztetett státuszú világörökségeket is. Ezen események alkalmával újabb és újabb kihívások merülhetnek fel, ugyanakkor számos esetben tapasztalható pozitív fejlődés is, melyek esetében egy-egy problémát sikerült megoldani. A táblázatban ennek megfelelően egyrészt jelöltem azokat az indokokat, amelyek miatt az adott világörökség veszélyeztetetté vált, másrészt összegyűjtöttem azokat is, amelyek azóta merültek fel, vagy jelenleg is problémát jelentenek. Nem egy esetben előfordult olyan eset is, hogy egy csoporton belül sikerült megoldani egy problémát, viszont felmerült egy másik, szintén ugyanabból a csoportból. Ezt nem tartottam indokoltnak külön jelölni, egyrészt a terjedelmi korlátok miatt, másrészt pedig azért, mivel a jelen tanulmány a klímaváltozás hatásaira koncentrál, ahol ilyen jellegű változás nem tapasztalható.

16 Ahhoz, hogy a világörökségi helyszín veszélyeztetett státuszt kapjon, a Világörökségi Bizottságnak legalább az egyik feltételről meg kell állapítania, hogy az megfelel a kritériumoknak.

17 UNESCO, 1983. II. 48–49. o.

18 32 COM 7A.32 UNESCO Decision, 2008.

19 UNESCO, 2021a. IV. 179–180. o.

Veszélyben lévő világörökség		Kulturális: K Természeti: T	A listára történő felvétel		A felvétel óta felmerült / azóta is fennálló tényezők
Állam	Helyszín neve		Év	Indok	
Afganisztán	Bamijan-völgy kultúrtáj és régészeti maradványai	K	2003	5; 16	4; 5; 16
	Dzsam minaretje és régészeti maradványai	K	2002	5	1; 5; 10; 17
Amerikai Egyesült Államok	Everglades Nemzeti Park	T	2010 (1993-2007)	3; 4; 14; 15; 16; 17	4; 13; 15; 17; 19
Ausztria	Bécs történelmi városközpont	K	2017	4; 5	4; 5
Bolívia	Potosi városa	K	2014	5; 10; 16; 17	5; 10; 16; 17
Egyiptom	Abu Mena (ókeresztény örökséggyűjtemény)	K	2001	4; 16	4; 5; 16
Elefántcsontpart; Guinea ²⁰	Nimba-hegyi szigorú Természeti Rezervátum	T	1992	5; 8; 19	5; 7; 8; 9; 18; 19
Honduras	Río Plátano Bioszféra-rezervátum	T	2011 (1996-2007)	1; 6; 10; 19	4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 13; 19
Indonézia	Szumátra trópusi esőerdejei	T	2011	4; 7; 8; 10	4; 5; 7; 8; 9; 10
Irak	Ashur (Qal'at Sherqat)	K	2003	1; 4	1; 4; 5; 16
	Hatra	K	2015	1; 16	1; 16; 19
	Szamarra régészeti városa	K	2007	1; 5	1; 5; 16; 17
Jemen	Shibám fallal körülvett óvárosa	K	2015	1; 5; 17	1; 4; 6; 16; 17
	Szanaa óvárosa	K	2015	1	4; 16; 17; 19
	Zabid történelmi városa	K	2000	1; 4; 16; 19	2; 4; 5; 6; 11
Kenya	Turkana-tó Nemzeti Park	T	2018	4; 16	4; 5; 7; 8; 9
Kongói Demokratikus Köztársaság	Garabma Nemzeti Park	T	1996 (1984-1992)	1; 9; 16	1; 9
	Kahuzi-Biega Nemzeti Park	T	1997	1; 8; 9; 18	1; 8; 9; 10; 19
	Okapi Vadrezervátum	T	1997	1; 8; 9	4; 8; 9; 10; 18
	Virunga Nemzeti Park	T	1994	6; 9; 16; 18	1; 8; 9; 10
Közép-afrikai Köztársaság	Manovo Gounda St. Floris Nemzeti Park	T	1997	9; 16	5; 9; 16

20 Nimba-hegyi szigorú Természeti Rezervátum Elefántcsontpart és Guinea közös világörökségi helyszíne.

Líbia	Akkakusz-hegység sziklarajzai	K	2016	1	1; 2; 6; 11; 16
	Gadamesz óvárosa	K	2016	1	1; 12; 17
	Leptis Magna régészeti helyszíne	K	2016	1	1; 2; 11; 12; 16; 17; 19
	Küréné régészeti helyszíne	K	2016	1	1; 2; 4; 5; 6; 7; 16; 19
	Szabratha régészeti helyszíne	K	2016	1	1; 4; 13; 16; 17
Madagaszkár	Atsinanana esőerdejei	T	2010	9; 10	5; 8; 9; 10; 12; 19
Mali	Aszkia síremléke	K	2012	1; 5; 16	1; 5
	Dzsenné óvárosa	K	2016	4; 5; 16	1; 4; 5; 16; 19
	Timbuktu	K	2012 (1990-2005)	1; 2; 5	1
Mexikó	A Kaliforniai-öböl szigetei és védett területei	T	2019	6; 7; 9; 14	7; 9; 14
Mikronézia	Nan Madol: Kelet-Mikronézia Ceremoniális Központja	K	2016	5; 16; 17	5; 16; 17
Niger	Air és Ténéré Természetvédelmi Területek	T	1992	1	6; 7; 8; 9; 10; 17; 13; 19
Izrael – Jordánia ²¹	Jeruzsálem óvárosa és falai	K	1982	4; 5; 19	4; 5; 16; 17; 19
Palesztína	Hebron / Al-Khalil óvárosa	K	2017	19	5; 19
	Palesztína: Az olajfák és borok földje	K	2014	4; 19	4; 13; 19
Panama	Erődítmények Panama Karib-térség felőli oldalán: Portobelo-San Lorenzo	K	2012	4; 5; 16; 17; 19	4; 5; 16; 17; 19
Peru	Chan Chan régészeti területe	K	1986	5; 6; 16; 17	7; 4; 5; 16; 17; 11; 19
Románia	Verespatak bányászati látképe	K	2021	4; 5; 6; 8; 19	4; 5; 6; 8; 19
Salamon-szigetek	Kelet-Rennell	T	2013	5; 7; 8; 13; 17	5; 7; 8; 13; 17
Szenegál	Niokolo-Koba Nemzeti Park	T	2007	4; 7; 9	4; 7; 8; 10; 16; 17; 13
Szerbia	Koszovó középkori műemlékei	K	2006	4; 5; 16; 19	4; 5; 16; 19
Szíria	Aleppo ókori városa	K	2013	1	1; 4; 5; 19
	Boszra ókori városa	K	2013	1	1; 4; 11
	Damaszkusz ókori városa	K	2013	1	1; 4; 5; 12; 16
	Észak-Szíria ókori falvai	K	2013	1	1; 2; 4; 5; 6; 8; 11
	Krak des Chevaliers és a Szaladin-citadella	K	2013	1	1; 4; 5; 8
	Palmüra	K	2013	1	1; 2; 4; 5; 6; 11; 16; 17
Tanzánia	Selous Vadrezervátum	T	2014	4; 9	4; 5; 6; 8; 9; 14; 13; 19

21 Jeruzsálem óvárosát még Jordánia javaslatára vette fel az UNESCO a világörökségek közé 1981-ben.

Uganda	Buganda királyok sírjai Kasubiban	K	2010	12	4; 5; 12
Üzbegisztán	Sahriszabz történelmi városközpontja	K	2016	4; 5; 19	4; 5; 6
Venezuela	Coro és kikötője	K	2005	4; 5	4; 5; 16; 17

1. sz. táblázat. Veszélyeztetett világörökségi helyszínek.

Forrás: UNESCO, 2022. (Saját szerkesztés)²²

Szám	A számozással jelzett kategóriákba tartozó indokok és tényezők
1.	Politikai instabilitás, háborús helyzet
2.	A világörökségi helyszín szándékos rombolásnak, pusztításnak van kitéve
3.	A helyszín az állam kérésére kerül be a veszélyeztetett világörökségek közé
4.	A világörökségi helyszínre nézve hátrányos településfejlesztési vagy építési munkálatok, fejlesztések (pl.: lakhatási problémák enyhítése, vagy gazdasági előny miatt)
5.	A törvényi szabályozás, a jogi védelem a megfelelő állagmegóvás vagy a menedzsment hiánya
6.	Anyagi vagy személyi forráshiány
7.	Mezőgazdasági vagy halászati tevékenység, állattartás
8.	Fakitermelés, bányászat, energiahordozók kitermelése
9.	Orvvadászat, illegális halászat, illegális legeltetés
10.	Illegális fakitermelés, illegális bányászat
11.	Illegális egyéb tevékenység (pl.: romok elhordása illegális építkezéshez; illegális ásatások, fosztogatás stb...)
12.	Tűzvész általi pusztulás
13.	Invazív fajok általi veszély
14.	Kihalás szélére került állatfaj, vagy az állatállomány számában bekövetkezett drasztikus csökkenés
15.	A világörökségi helyszínen történő, vagy annak helyszínére is hatással járó szennyezés
16.	A helyszín romos vagy veszélyben lévő állapota
17.	Klímaváltozásból eredő gondok (időjárás, heves viharok, esőzés, erózió)
18.	Migrációból eredő problémák
19.	Egyéb tényezők, melyek indokolják a veszélyben lévő státuszt

2. sz. táblázat. Magyarázat az 1. sz. táblázatban található, a világörökségek veszélyeztetett státuszának indokairól és jelenleg fennálló tényezőiről. Forrás: Saját szerkesztés, 2022.

Ahogy a táblázat adataiból kiderül, az UNESCO részes államai közül 34 államban²³ összesen 52 veszélyben lévő világörökség található. A klímaváltozás hatásainak erősödése a világörökségek esetében is kimutatható. Míg az ezredforduló előtt csak a Peruban található Chan Chan régészeti területet illetően jelent meg ez a probléma a veszélyeztetettnek nyilvánítás

22 UNESCO, World Heritage List, 2022.

UNESCO, 2021b. 3.; 6–7.; 10–11.; 14–15.; 19.; 22–23.; 25–26.; 32–33.; 36–37.; 40.; 44.; 51.; 55.; 58–59.; 63.; 65–66.; 69.; 74.; 78–79.; 81–82.; 88.; 91.; 94–95.; 102.; 105–106.; 110.; 114.; 122–123.; 129–130.; 133–134.; 136–137.; 140–141.; 145.; 149–150.; 154.; 158. o.

UNESCO, 2021c. 14–15.; 18–19.; 22.; 26–27.; 49.; 63–64. o.

UNESCO, 2021d. 2–3.; 6–7.; 9–10. o.

44 COM 8B.26, 2021.

23 Jeruzsálem vonatkozásában mindkét állam, Izrael és Jordánia is beleszámít a 34 államba.

indokaként, a 2010-es évtől ez fokozottan megfigyelhető. 2021-ig 7 állam 7 öröksége kapott ilyen státuszt részben az éghajlatváltozás miatt. Az időszakos felülvizsgálatok azonban rámutattak, hogy egyre több esetben jelent meg ez a kihívás, így a 2021-es jelentések szerint a klímaváltozás napjainkban már 14 állam 17 veszélyben lévő világörökségi helyszínét érinti.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a nem veszélyeztetett státuszú világörökségek ne lennének érintettek.

2.3. A KLÍMAVÁLTOZÁS HATÁSAI A KULTURÁLIS ÖRÖKSÉGEKRE

A klímaváltozás következtében olyan események mennek végbe, melyek az egész bolygóra kihatnak, akár az éghajlati övek jellemzőit is módosítva. A szárazság és az elszivatagosodás okozta problémákat tovább fokozzák az egyre gyakoribb erdőtüzek. A tavak vízszintjeinek csökkenése, vagy azok fokozatos kiszáradása szintén aggodalomra ad okot.²⁴ A csapadékeloszlás változásának következtében bizonyos területek kevesebb, míg egyes területek több csapadékot kaphatnak. Az időjárásban egyre gyakrabban fordulnak elő a szélsőséges esetek, melyek többféle időjárási eseményben nyilvánulhatnak meg. A hosszabb, aszályos időszakok után özvízviszérűen, erős viharokkal érkező csapadékhullás éppoly veszélyes a kulturális örökségekre nézve, mint a jégesők gyakoribbá válása. Az átlaghőmérséklet emelkedése miatt növekszik a meleg, fűledt és száraz napok száma. A föld megnövekedett párolgása az éjszakai fagy létrejöttét is elősegíti, mivel az a száraz talaj felett könnyebben alakulhat ki. Ez pedig növeli a fagykárok mértékét.²⁵

A tengerek szintjében bekövetkező változás hatással van az áradások gyakoriságára, valamint a part menti erózióra és a páratartalom mértékére is.²⁶ Az éghajlatváltozás hatására a gleccserek is visszahúzódnak.²⁷ A tengerszint emelkedése nemcsak a jégtakaró olvadása miatt következik be, hanem a hőmérséklet általános melegekedésétől is, mivel a víz a melegekedés hatására tágul. A megnövekedett vízszint miatt nő a mélység, így a víz mennyisége nagyobb nyomást fejt ki a tengerfenékre és az ott található kulturális örökségekre is, melyek nem feltétlenül bírják ki a többletnyomást. Továbbá, a magasabb vízszint hozzájárul az erősebb, pusztítóbb viharok kialakulásához is.²⁸

A víz alatti élővilágban bekövetkező változások a teljes víz alatti ökoszisztémát befolyásolják. A korallzátonyok pusztulására, kifehéredésének veszélyére a kutatók már sok éve felhívták a figyelmet – amely kapcsolatban áll az El Niño-jelenséggel²⁹ – valamint a vizek savasodására is, mely a légkörben lévő szén-dioxid-szint emelkedésének eredménye.³⁰ A korallzátonyok körüli vegetációnak legalább akkora szerepe van a korallok túlélésében vagy pusztulásában, mint a klímaváltozás hatásainak. A tengerifüvek meghatározzák környezetük fizikai, kémiai és biológiai állapotát, tápláléklánc szolgálnak megannyi állatfajnak, élőhelyet biztosítanak számtalan növény- és állatfaj számára, és elhanyagolhatatlan szerepük van az üledék stabilizálásában is.³¹

24 UNESCO – UNEP – Union of Concerned Scientists, 2016. 25. o.

25 Zágonyi, 2007. 54–56. o.

26 Sesana et al., 2020. 211. o.

27 Lenzerini, 2014. 150. o.

28 Perez-Alvaro, 2016. 844. o.

29 National Geographic, 2018.

30 Perez-Alvaro, 2016. 843–844. o.

31 Waycott et al, 2007. 196. o.

A vizekben élő élőlények egyfelől alanyai a klímaváltozásnak, másrészt pedig maguk is befolyásolják a víz alatti örökségek fennmaradását. Tekintve, hogy azt az üledékréteget, amelyben az örökség nyugszik, nagyrészt mikroorganizmusok alkotják, az üledékrétegre ható események az általuk „örzött” kulturális örökségre is kihatnak. A klímaváltozás kémiai hatást is kifejt a vízre, annak sav- és sótartalmát is befolyásolva. A melegebb vizek kedveznek például a hajófúró kagyló (*Teredo navalis* vagy tengeri hajóféreg) sós vízben való túlélésének, melyek a fából készült hajókon megtelepedve pusztítják azt.³²

Az ENSZ egy 2018-ban készült felmérése alapján 2018-ban 33 megaváros volt a Földön, míg ez a szám 2030-ra várhatóan 43-ra nő.³³ Mivel nagy részük a tengerek, óceánok mellé épült, a tengerszint 3, 4 vagy 5 méteres emelkedése miatt nem elképzelhetetlen, hogy a jövőben e városok közül több is víz alatti kulturális örökséggé váljon, amennyiben majd megfelel a definícióban is ismertetett követelményeknek.³⁴

A klíma változása a szárazföldi faunára és flórára is hatással van. Az erdőket alkotó fák esetében idővel, a klímaváltozás hatására, szükségessé válik új élettér meghódítása, átadva a helyet más fajoknak.³⁵ A vándorlás megfigyelhető az állatvilágban is; a melegkedvelő fajok észak felé veszik az irányt, és olyan helyeken alakítanak ki élőhelyet, amely korábban nem biztosította volna életben maradásukat.³⁶

2.4. A KLÍMAVÁLTOZÁS EGYÉB HATÁSAI A KULTURÁLIS ÖRÖKSÉGEKRE

A fizikai, kézzel fogható kulturális örökségek különböző mértékben érzékenyek az éghajlatváltozásból eredő fizikai és kémiai hatásokra. Például egy heves esőzéssel és áradással járó vihar nagy kárt képes okozni a fából készült örökségekben (például fabútor, a templomok kazettás mennyezete), ugyanakkor a kőből készült alkotásokban nem feltétlenül keletkezik kár. Egy nemzeti park területén található erdő is másként reagál egy erős széllel kísért viharra vagy savas esőre, vagy egy pusztító tűzvészre. Ennélfogva tehát a kulturális örökség elemeit illetően külön-külön kell megállapítani, hogy milyen mértékben ellenállóak a különféle időjárási eseményekkel és az éghajlat megváltozásából eredő kihívásokkal szemben.³⁷

A klímaváltozás finansziális kérdéssé is teheti a kulturális örökségek védelmét és megőrzését. Az emelkedő hőmérséklet és a változó páratartalom szükségessé teheti az örökségelemek fizikai védelmét. Az ezt biztosító berendezések (klímaberendezés, páramentesítő stb.) plusz anyagi terhet rónak az államokra, főleg abban az esetben, ha az örökségek megóvásához nemcsak berendezésre, hanem esetleg új épületre vagy épületrészre van szükség.³⁸

A WHC 12. cikke hangsúlyozza, hogy attól, hogy egy kulturális vagy természeti örökséghez tartozó vagyontárgy nem került fel a Világörökségi Listára vagy a Veszélyben lévő Világörökségek Listájára, az nem jelenti azt, hogy az adott tárgy nem rendelkezik kiemelkedő, egyetemes értékkel, függetlenül azoktól a feltételektől, amelyeket a jegyzékek valamelyikére

32 Perez-Alvaro, 2016. 843–844. o.

33 United Nations, 2018. 9; 16. o.

34 Perez-Alvaro, 2016. 845. o.

35 Wohlleben, 2016. 167. o.

36 Wohlleben, 2021. 87. o.

37 Carducci, 2014. 129. o.

38 Carducci, 2014. 131. o.

történő felvétel megkövetel.³⁹ Ez a szempont rávilágít például a világörökségi helyszínek védett környezetére, az úgynevezett pufferzónákra. Bár ezek a zónák nem részei közvetlenül a világörökségi helyszíneknek, kiemelkedő értékük a helyszínnel való kapcsolatban rejlik. A pufferzónák szerepe a védelem; mintegy körülölelik a világörökségi helyszínt. Az ezekben a zónákban történő változások hatnak a világörökség kiemelkedő egyetemes értékére, melynek megléte alapvető fontosságú a cím megtartásához. A klímaváltozás által okozott fenyegetések tehát a pufferzónán keresztül is éreztetik hatásukat.

A Világörökségi Lista évről évre változik, bővül. Egyrészt, ahogy a korábbiakban már volt róla szó, a klímaváltozás is hozzájárulhat, hogy egy világörökségi helyszínt veszélyben lévő világörökséggé nyilvánítsanak. Másrészről azonban a WHC 11. cikk (1) és (2) bekezdése előírja, hogy az egyezmény részes államai állítsák össze azon kulturális és természeti örökségek leltárát, amely örökségeket fel kívánják vetetni a Világörökségi Listára. Az egyezmény kimondja, hogy ez a leltár nem tekintendő kimerítőnek, tehát lehetőséget ad a bővítésre. Ennek megfelelően a Világörökségi Listát is legalább két évente frissíteni kell – ez jellemzően évente megtörténik. Mindez azt is jelenti, hogy az éghajlat változásai a potenciális világörökségeket is érintik. Súlyos esetben akár az is előfordulhat, hogy egy természeti csapás még azelőtt visszafordíthatatlan kárt tesz az adott örökségben, hogy annak kiemelkedő, egyetemes értéke nemzetközi presztízt szerzett volna a világörökségi cím elnyerése révén.

Ez utóbbi főleg annak a paradox helyzetnek lehet az eredménye, amikor egy állam sokkal több figyelmet szentel a világörökségi helyszíneknek, mint a hasonlóan értékes, de nem világörökségi címmel kitüntetett örökségeknek, mivel a világörökségek esetében az államnak elsődleges feladata azok védelme és fenntartása. Ugyanakkor tekintettel a világörökségi címmel járó presztízssre, és az abból származó számos előnyre (az adott ország népszerűsége nő, megnő a helyszínt felkereső turisták száma, ami növeli a gazdasági teljesítményt is stb.), az államok igyekeznek minél több helyszínt felvetetni a Világörökségi Listára.⁴⁰

3. AZ UNESCO SZEREPE A KULTURÁLIS ÖRÖKSÉGVÉDELEMBEN

3.1. A KLÍMAVÁLTOZÁS MINT KULTURÁLIS ÖRÖKSégeket FENYEGETŐ VESZÉLY MEGJELENÉSE AZ UNESCO EGYEZMÉNYEIBEN

Napjainkban a klímaváltozás és a fenntartható fejlődés (amely mind társadalmi, környezeti és gazdasági vonatkozásában kapcsolatban áll a kulturális örökségek meglétével, sőt, kívánatosnak tartja azok fenntartását és megőrzését) megkerülhetetlen téma, legyen szó az élet szinte bármely területéről. Ebből kiindulva feltételezhető lenne, hogy a vizsgálat tárgyát képező egyezmények az éghajlatváltozásból eredő veszélyekre ne csak felhívják a figyelmet, hanem fel is szólítsák a részes államokat az ilyen fenyegetéssel szembeni védekezésre.

³⁹ 1985. évi 21. törvényerejű rendelet 12. cikk

⁴⁰ Lenzerini, 2014. 142–143. o.

3.1.1. WHC

A WHC célja a kulturális és természeti örökségek védelme, melyek fenntartásának és megőrzésének vonatkozásában általános kötelezettségeket ír elő az egyezményben részes államok számára, kiemelve, hogy ez elsődlegesen annak az államnak a kötelezettsége, amelynek területén az adott örökség található.⁴¹ Ugyanakkor hangsúlyozza, hogy – tiszteletben tartva az államok szuverenitását – a világörökségek az egész világ örökségei, így ezek védelme feladatot jelent a teljes nemzetközi közösség számára is.⁴²

A WHC a klímaváltozás kihívásait konkrétan nem említi meg mint az örökségeket fenyegető veszély, bár a 11. cikk (4) bekezdése a Veszélyben lévő Világörökség Jegyzékének létrehozásának indokaként említ pár olyan eseményt (például vízözön, árvíz, tűzvész, földrengés, vulkáni kitörések, a vízszintben bekövetkező változás⁴³), amelyek kapcsolatban állnak az éghajlatváltozás hatásaival. Ugyanakkor az egyezmény lehetőséget ad arra, hogy a Világörökségi Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) sürgős esetben soron kívül kiegészítse a Veszélyben lévő Világörökségek Listáját.⁴⁴ Emellett az egyezmény úgy rendelkezik, hogy az olyan kérelmek esetében, amelyek tárgya természeti csapás vagy katasztrófa, a Bizottság soron kívül hozzon döntést. Ezenfelül, felkészülve az esetleges ilyen helyzetekre, külön tartalékalap képzését is előírja, ezáltal is elősegítve a helyreállító munkálatok mihamarabbi elkezdését.⁴⁵

E rendelkezések értelmében a világörökségek megóvása a klímaváltozásból eredő veszélyekkel szemben elsősorban az egyezmény részes államainak hajlandóságán és azon képességén múlik, hogy megfelelő, hatékony és eredményes intézkedéseket tudnak-e hozni az éghajlatváltozás negatív hatásai ellen, vagy azok csökkentése érdekében.⁴⁶

3.1.2. CPOCH

A CPOCH céljait az egyezmény 2. cikke célkitűzések és alapelvek formájában fogalmazza meg. A fő cél természetesen a víz alatti kulturális örökségek védelme, a részes államok ez irányú elköteleződése és az e célból történő együttműködésük révén.⁴⁷ A klímaváltozás hatásainak kérdése a CPOCH-ban egyáltalán nem jelenik meg, utalás sem történik erre a folyamatra, mint esetleges fenyegető tényezőre vagy a víz alatti kulturális örökség fennmaradását veszélyeztető problémára.

Az egyezmény az államok és a tengeri övezetek kapcsolatát részletesen meghatározza,⁴⁸ amely így konkrétan behatárolhatóvá teszi, hogy az államnak milyen jogai vannak az adott területen, valamint meghatározza azt is, hogy az érintett területen fellelhető kulturális örökség mely állam joghatósága alá tartozik.⁴⁹ A CPOCH 12. cikkének (3) bekezdése ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy a részes államok akár a konzultációkat megelőzően is megtehetnek olyan intézkedést, amelynek célja a víz alatti kulturális örökséget érintő veszélyek elhárítása, akár emberi tevékenység, akár más ok miatt következne be és közvetlenül fenyegetne.⁵⁰

41 WHC 4-5. cikkek

42 WHC 6. cikk

43 WHC 11. cikk (4)

44 WHC 11. cikk (4)

45 WHC 21. cikk (2)

46 Lenzerini, 2014. 141–142. o.

47 CPOCH 2. cikk

48 CPOCH 7-12. cikkek

49 Qureshi, 2018. 58. o.

50 CPOCH 12. cikk (3)

A klímaváltozás kérdése tehát a CPUCH esetében is a tagállami képesség és hajlandóság függvénye. Ezzel kapcsolatban viszont ki kell emelni az egyezmény 6. cikkének fontosságát, amely a bilaterális, regionális vagy multilaterális megállapodások megkötését szorgalmazza a részes államok vonatkozásában. Kiköti ugyanis, hogy ezek a víz alatti kulturális örökség védelmét célzó jövőbeni megállapodások amellett, hogy összhangban kell álljanak a CPUCH rendelkezéseivel, olyan szabályok megalkotására kell irányuljanak, melyek magasabb szintű védelmet biztosítanak, mint maga a CPUCH.⁵¹

3.1.3. Felmerülő kérdések – miért és hogyan?

A WHC és a CPUCH vizsgálataiból kiderült, hogy az éghajlatváltozás jelentette kihívások megoldása elsősorban a részes államok akaratának és lehetőségeinek függvénye. Ezzel kapcsolatban több kérdés is felmerül. Elsőként, hogy miért nem jut erre akkora figyelem, mint amekkorát ez a probléma megérdemelne, hiszen a klímaváltozás minden területen érezteti hatását, kulturális örökségünk pedig saját identitásunk alapját képezi, melynek megóvása minden nemzet egyéni és közös érdeke kellene, hogy legyen. Nem beszélve a világörökségi címmel kitüntetett helyszínekről. Másrészt az, hogy a fentiek tudatában mégis hogyan lehetne elősegíteni a kihívások mértékének csökkentését, a tudatosabb döntéshozatalt vagy a nagyobb fokú elköteleződést a célért való együttműködés felé?

Arra a helyzetre, hogy a WHC és a kulturális örökségek védelmét célzó nemzetközi egyezmények miért nem fordítanak nagyobb figyelmet a klímaváltozás problémájára, Guido Carducci négy indokot sorolt fel. Először is, az éves időjárás-változás és a klímaváltozás országonként eltér, az egyezmények viszont univerzális, minden államra vonatkozó szabályokat fogantatásának, függetlenül az államok földrajzi helyzetétől és az őket érintő klímahatásoktól. Másodszor, az éves időjárást minden ország figyelembe tudja venni, amikor végrehajtja az egyezményt. Harmadszor, a kulturális örökségeket felépítő anyagok sokfélék, így különböző mértékben érzékenyek az időjárás változására. Az egyezmények azonban az örökség valamennyi kategóriájára vonatkozóan rendelkeznek. Végül rámutat arra is, hogy a korábbi évtizedekben született egyezmények létrejöttükor a klímaváltozás még nem volt ennyire kiszámíthatatlan és jelentős tényező.⁵²

A megoldás felé az első lépést az jelentheti, ha minél inkább felkeltjük az államok és a közösségek érdeklődését, és hangsúlyt fektetünk arra, hogy miért éri meg a kulturális örökségeket óvni, és megismertetjük ezeket a társadalom minél szélesebb rétegeivel. Ehhez elengedhetetlen, hogy ezek a folyamatok a fenntartható fejlődéssel is összhangban álljanak, mivel ez az egyetlen lehetőség, amely hosszú távon és tartósan is garantálhatja az adott örökség fennmaradását és elismerését. A kulturális sajátosságok megfelelő menedzsment mellett versenyképessé válhatnak nemcsak a helyi, de a globális piacon is, így ezek megőrzése szélesebb rétegek számára is fontossá válik.⁵³

Az éghajlatváltozás hatásai elleni fellépés leghatékonyabb módja az lenne, ha a részes államok minél több rendelkezésükbe beépítenék azokat a mechanizmusokat, amelyek segítenek fellépni ezek ellen a hatások ellen, vagy hozzájárulnának ezek mérsékléséhez. A nemzetközi közösség és az érintett nemzetközi szervezetek pedig irányelveik közt kellene, hogy minél

51 CPUCH 6. cikk (1)

52 Carducci, 2014. 137. o.

53 Grazuleviciute-Vileniske, 2006. 75–76. o.

hangsúlyosabban megjelenítsék a klímaváltozás csökkentésével kapcsolatos célokat és feladatokat mérséklő intézkedéseket. Globális szinten a legnagyobb horderejű megoldást vagy a meglévő nemzetközi egyezmények módosítása, vagy egy új egyezmény megkötése jelentené, azonban ezek időben nagyon meghosszabbítanák a folyamatot. Az irányelvek megfogalmazása, valamint a részes államok saját elköteleződése hamarabb hozhatnak pozitív változást.⁵⁴

3.2. AZ UNESCO SZEREPVÁLLALÁSA A KLÍMAVÁLTOZÁS ELLENI KÜZDELEMBEN

A UNESCO Bizottságának figyelmét 2005-ben hívták fel azokra a veszélyekre, amelyek a klímaváltozásból eredően a világörökségi helyszínekre leselkednek. Az ezt követő években a Bizottság felkérésére számos jelentés készült a világ minden régiójában, melyek a klímaváltozás hatásait elemzik a világörökségek vonatkozásában.⁵⁵

Az UNESCO legfontosabb tevékenysége ezen a téren az információcsera elősegítése a tagállamok ösztönzése révén, illetve a saját felületein történő tájékoztatás. Platformot kínál a tagállami tapasztalatok és beszámolók megosztásához, valamint több esetben szentelte különböző kiadványait a klímaváltozás hatásainak prezentálásához. Többek közt 26 világörökségi helyszínnel kapcsolatban készült esettanulmányt mutat be a *Case Studies on Climate Change and World Heritage*⁵⁶ című kiadvány, a *World Heritage and Tourism in a Changing Climate* pedig egy olyan jelentés, amely azon túl, hogy a világörökségi helyszínek és a turizmus kapcsolatát mutatja be, rávilágít arra, hogyan súlyosbítja a klímaváltozás a nem megtervezett turisztikai fejlesztésekből és az ellenőrizetlen vagy rosszul működő látogatómenedzsmentből eredő problémákat.⁵⁷

A legátfogóbb azonban mégis az az információs rendszer (*State of Conservation Information System*), amely 1979 óta nyújt információkat a klímaváltozással kapcsolatban a Világörökségi Lista elemeiről.⁵⁸

4. ESETTANULMÁNY – VELENCE

A világörökségi helyszínek kiváló eszközt jelentenek a közvélemény figyelmének felkeltésére, mivel a helyszínek a megőrzés által, a sikeres örökségmenedzsment eredményeként egyfajta márkává is válnak. Ezáltal egyre több ember szemében képviselnek különleges értéket és válnak vonzó turisztikai célponttá.⁵⁹

Velence és azt körülvevő lagúna a legismertebb világörökségi helyszínek egyike, amely az utóbbi évtizedekben számos olyan kihívással nézett szembe, amelyek fenyegették a világörökségi címét is.

54 Carducci, 2014. 138–139. o.

55 UNESCO, Climate change, 2022.

56 UNESCO, 2007. 11. o.

57 UNESCO, 2016.

58 UNESCO, State of Conservation Information System, 2022.

59 Lafrenz Samuels, Platts, 2020. 2. o.

4.1. VELENCE HELYZETE AZ UNESCO VILÁGÖRÖKSÉGI BIZOTTSÁGÁNAK DÖNTÉSEI TÜKRÉBEN

Velence és lagúnája 1987-ben került fel a Világörökségi Listára, amelyhez a tíz kritériumból hatnak is megfelelt.⁶⁰ 1989-ben már problémaként merült fel, hogy egy, a 2000-es évre tervezett nagyszabású kiállításnak adott volna otthont a város, azonban a Bizottság felhívta a figyelmet, hogy a település törekeny struktúrája és korlátozott turisztikai kapacitása miatt veszélyt jelentene egy ilyen esemény Velence világörökségére nézve.⁶¹

2014-ben a Bizottság újabb aggodalmait fejezte ki, mivel a lagúnában olyan projektekre készültek tervek, melyek visszafordíthatatlan átalakítással jártak volna a helyszínre. A növekvő turizmussal együtt jelentősen megnőtt a lagúna természeti környezetére gyakorolt nyomás is, mivel minden jármű fokozatosan járul hozzá a lagúna medrének eróziójához, ideértve a sós, mocsaras területeket és az iszapos partokat is.⁶² Míg 1989-ben még csak a növekvő turizmust nyilvánították Velencét érő kihívásnak, 2014-ben már megjelentek a következők is: vízi infrastruktúra, tengeri kereskedelmi infrastruktúra, erózió és feliszapolódás/lerakódás.⁶³

2016-ban a Bizottság úgy ítélte, hogy Velencének halaszthatatlanul olyan fejlesztési terveket kell kidolgoznia, amelyek azonnali javulást eredményeznek a várost érintő tervezésben. Ezzel egy időben ismételt felszólított olyan jogi dokumentum elfogadására, amely megtiltja a legnagyobb méretű hajók és tankerek behajózását, valamint felhívta a részes fél figyelmét, hogy amennyiben nem történik lényeges előrelépés, a világörökségi helyszín felkerülhet a Veszélyben lévő Világörökségek Listájára.⁶⁴ Ugyanebben az évben a világörökségi helyszínt érintő veszélyek közé felkerültek a közlekedési infrastruktúrából eredő hatások is.⁶⁵

2017-ben tervezet született egy klímatervről, valamint a Bizottság üdvözölte az UNESCO Fenntartható Turizmus Programjában javasolt konzultációs modell felhasználását a készülő fenntartható turizmus stratégiában. Mindezek ellenére, a világörökség veszélyben lévő státuszúvá nyilvánításának lehetősége továbbra is fennmaradt.⁶⁶ A Velencét érintő veszélyek sora a jogi keret, valamint a menedzsment rendszer/menedzsment terv problémáival bővült.⁶⁷

2019-ben a Bizottság méltatta Olaszország azon erőfeszítéseit, melyeket a világörökségi helyszín egyedülálló egyetemes értékének megőrzése érdekében tesznek. Elkészült jóváhagyásra az Éghajlati Akcióterv, Velence város Vízügyi Terve, valamint A Velencei Lagúna Környezeti és Morfológiai Terve. Előrelépés történt a fenntartható turizmus megteremtése ügyében is.⁶⁸ A helyszínt érintő negatív hatások köre bővült 2017-ben is, az addigiak mellé felkerült a kormányzat, a klímaváltozás, a különféle időjárási események hatásai, és a klímaváltozás hatásai a lagúna ökológiájára, valamint a lagúnát alkotó szerkezetre.⁶⁹

60 Mind a hat kulturális kritérium. Sorszám szerint: I.; II.; III.; IV.; V.; VI. Lásd bővebben: The Criteria for Selection. <https://whc.unesco.org/en/criteria/>

61 UNESCO, Venice and its Lagoon, 1989.

62 38 COM 7B.27, 2014.

63 UNESCO, Venice and its Lagoon, 2014.

64 40 COM 7B.52, 2016.

65 UNESCO, Venice and its Lagoon, 2016.

66 41 COM 7B.48, 2017.

67 UNESCO, Venice and its Lagoon, 2017.

68 43 COM 7B.86, 2019.

69 UNESCO, Venice and its Lagoon, 2019.

A 2021-es évre több eredményt is sikerült elérni. Az egyik legjelentősebb, hogy a 25.000 tonnánál nagyobb súlyú hajók kitiltásra kerültek a Szent Márk medencéből, valamint több csatornából is. Az előrelépések mellett viszont a Bizottság szerint aggodalomra ad okot a világörökségi területen belülrre tervezett folyékony petróleum gáztároló (LPG) megépítése még annak fényében is, hogy az építéssel és üzemeltetéssel kapcsolatban új jogi intézkedések kerültek bevezetésre. Ezzel együtt a Bizottság felkérte a részes államot, hogy folytassa az emberi beavatkozásból eredő negatív hatások csökkentésére irányuló erőfeszítéseit a lagúna ökoszisztémájára vonatkozóan, ugyanakkor hozzon további intézkedéseket, amelyek a helyszín hosszú távú védelmét és megőrzését biztosítják. Mindezekkel együtt a Bizottság 2021-ben hozott határozatában már nem említette meg, hogy Velence és a hozzá tartozó lagúna esetleg bekerüljön a veszélyben lévő világörökségek közé.⁷⁰

4.2. A KLÍMAVÁLTOZÁS KIHÍVÁSAI VELENCÉBEN

Velence évszázadonként 10 cm-rel süllyedt a régészeti feljegyzések alapján, ami természetes süllyedésnek számít, mivel az üledék tömörülésével nő a víz szintje. A XX. században azonban ezenfelül még 10-13 cm-t süllyedt, mivel a talajvizet ipari célok miatt elkezdték kiszivattyúzni. Annak ellenére, hogy ez a gyakorlat még az 1970-es években abbamaradt, a károkat már nem lehetett helyreállítani. A globális tengerszint emelkedésével az árapály jellemzőit is figyelembe kell venni a városra nézve. A Földközi-tenger területén korlátozott az árapály-tartomány, tehát érzékenyebb a környezet a vízszint emelkedésére, így a tengerszint emelkedésével a település helyzete is súlyosbodik.⁷¹

Az árvizek, különösen azok, amelyek dagály idején vagy egy hevesebb vihar után jönnek, állandó fenyegetést jelentenek a városnak.⁷² Mivel ezek az események az elmúlt 70 évben gyakoribbá váltak, Velence három tengeri bejáratánál⁷³ építettek fel mobil zsiliprendszert (MOSE), amely elválasztja a lagúnát a tengertől, így védve a várost dagály vagy esőzéses viharok esetén, legalább +110 cm magasságig. A mobilgát így hozzájárul a lagúna vízminőségének megőrzéséhez, a város védelméhez, és a kikötői tevékenységek fenntartását is biztosítja.⁷⁴

KONKLÚZIÓ

A kutatás rávilágított, hogy a klímaváltozás sokkal szerteágazóbb módon hat az örökségekre, mint ahogy általában feltételezzük. Globális szinten, a fizikai örökségeket nézve legyenek akár a víz alatt, akár a szárazföldön, már az is épp elég kihívást jelent, ami az éghajlatváltozás nélkül éri őket, azonban ezek együttes hatása rendkívüli gondot jelent. Az elemzés során kiderült, hogy leginkább a klímaváltozás hatásai azok, amelyek megoldásában kiemelt szerepe lenne a nemzetközi együttműködésnek, mivel azok a tevékenységek, amelyek egy államban hozzájárulnak például a vizek szennyezéséhez, nemcsak abban az országban okoznak problémát a természeti örökség megőrzésében, hanem a környező állam örökségeit is

⁷⁰ 44 COM 7B.50, 2021.

⁷¹ UNESCO, 2007. 70–71. o.

⁷² UNESCO – UNEP – Union of Concerned Scientists, 2016. 86. o.

⁷³ Lido, Malamocco és Chioggia

⁷⁴ MOSE, 2022.

beszennyezhetik. Ezzel szemben egy nem jól kivitelezett fejlesztés, például egy magasház építése „csak” az adott állam világörökségi helyszínére van befolyással.

Ezenfelül azt is figyelembe kell venni, hogy a világörökségi helyszínek vonatkozásában egy-egy örökség egyetemes, kiemelkedő értékét pont az ott megtalálható fauna és/vagy flóra adja, melyben egy esetlegesen bekövetkező változás végzetes következményekkel jár a helyszín világörökségi címére. Mivel ez éppen azért következik be, mert megszűnnek az adott faj fenntartásához szükséges körülmények, megszűnhet a státusz is.

A klímaváltozás hatásai sokféle formában mutatkoznak meg. A kutatás első hipotézise az volt, hogy ezek közül a legsúlyosabb az emelkedő tengerszint. Ez a hipotézis beigazolódott. Azon túl, hogy valóban érinti a víz alatti és a part menti örökségeket is, a világörökségek vonatkozásában is veszélyt jelent, mivel ezek jelentős része a tengerek és óceánok partjainál található. Meg kell említeni a megacityket is, ugyanis ezek a városok számtalan örökséget és világörökséget is őriznek.

Az UNESCO-egyezményekkel kapcsolatos hipotézis szintén beigazolódott. A vizsgált egyezmények a globális éghajlatváltozás kihívásaival szemben valóban nem nyújtanak elegendő védelmet a világörökségek számára. Ugyanakkor az a tény, hogy jogilag kötelezik az államokat a világörökségek és a víz alatti kulturális örökségek védelmére, valamint szorgalmazzák a nemzetközi együttműködést – amire ebben az esetben leginkább szükség van –, közvetetten ugyan, de mégis a legalapvetőbb nemzetközi jogi dokumentumnak számítanak. Emellett ki kell emelni azt az adminisztratív rendszert is, amely lehetővé teszi a tájékoztatást és a tájékozódást nemcsak a részes államok és az adott örökségeket fenntartók, de az érdeklődők számára is. Ezzel hozzájárulnak az örökségvédelemmel kapcsolatos egyéb szektorok döntéshozói számára az örökségvédelmi tudatosság növeléséhez, valamint az örökségeket felkereső turisták figyelmét is felhívják a védelem és a megőrzés fontosságára.

Összességben tehát a kutatás eredménye az, hogy a klímaváltozás kérdését kiemelten kellene kezelni az államoknak és a nemzetközi közösségnek egyaránt. Tapasztalva, hogy az éghajlatváltozás hatásai régiókon belül is sokfélék, már az is előrelépést jelentene, ha regionális szinten kezdődne el egy nemzetközi jogi védelmi mechanizmus kidolgozása. Ez időben és térben is egyszerűbbé tenné a folyamatokat, másrészt egy kisebb számú közösség hamarabb juthat közös megegyezésre. Mivel földrajzi szempontból is kisebb egységekről lenne szó, a részes felek is közelebb érzeneik magukhoz egymás problémáit, ami javíthatná az esélyt az elköteleződés felé.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1985. évi 21. törvényerejű rendelet a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló, az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete Általános Konferenciájának ülészakán Párizsban, 1972. november 16-án elfogadott egyezmény kihirdetéséről. Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (WHC)
2014. évi IX. törvény a víz alatti kulturális örökség védelméről szóló UNESCO-egyezmény kihirdetéséről. Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage (CPUCH)
- Az UNESCO 38 COM 7B.27. számú határozata Velencéről és lagúnájáról (2014). Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6014> (Letöltve: 2022. 02. 10)
- Az UNESCO 40 COM 7B.52. számú határozata Velencéről és lagúnájáról (2016). Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6717> (Letöltve: 2022. 02. 10)
- Az UNESCO 41 COM 7B.48. számú határozata Velencéről és lagúnájáról (2017). Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7049> (Letöltve: 2022. 02. 10)
- Az UNESCO 43 COM 7B.86. számú határozata Velencéről és lagúnájáról (2019). Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7524> (Letöltve: 2022. 02. 05)
- Az UNESCO 44 COM 7B.50. számú határozata Velencéről és lagúnájáról (2021). Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7767> (Letöltve: 2022. 02. 05)
- Az UNESCO 44 COM 8B.26. számú határozata Verespatak bányászati látképéről. (2021) Letöltés helye: <http://whc.unesco.org/en/decisions/7945> (Letöltve: 2022. 02. 04)
- Carducci, Guido (2014). What Consideration is Given to Climate and to Climate Change in the UNESCO Cultural Heritage and Property Conventions? In: von Schorlemer, Sabine, Maus, Sylvia (eds.). Climate Change as a Threat to Peace. Impacts on Cultural Heritage and Cultural Diversity. Peter Lang AG. Letöltés helye: https://www.jstor.org/stable/j.ctv2t4cyp.12?seq=1#metadata_info_tab_contents (Letöltve: 2022. 02. 05)
- Grazuleviciute-Vileniske, Indre (2006). Cultural Heritage in the Context of Sustainable Development. Environmental research, engineering and management. 3(37), 74–79. Letöltés helye: https://www.researchgate.net/publication/228466259_Cultural_Heritage_in_the_Context_of_Sustainable_Development (Letöltve: 2022. 02. 05.)
- Kim, Hee-Eun (2011). Changing Climate, Changing Culture: Adding the Climate Change Dimension to the Protection of Intangible Cultural Heritage. International Journal of Cultural Property. 18(3), 259–290. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1017/S094073911100021X> (Letöltve: 2022. 02. 07.)
- Lenzerini, Federico (2014). Protecting the Tangible, Safeguarding the Intangible: A Same Conventional Model for Different Needs. In: von Schorlemer, Sabine, Maus, Sylvia (eds.). Climate Change as a Threat to Peace. Impacts on Cultural Heritage and Cultural Diversity. Peter Lang AG. Letöltés helye: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv2t4cyp.13> (Letöltve: 2022. 02. 05)
- Lafrenz Samuels, Kathryn, Platts, Ellen J. (2020). An Ecolabel for the World Heritage Brand? Developing a Climate Communication Recognition Scheme for Heritage Sites. Climate. 8(3), 38, 1-16. DOI azonosító: <https://doi.org/10.3390/cli8030038> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- MOSE (2022). Letöltés helye: <https://www.mosevenezia.eu/project/?lang=en> (Letöltve: 2022. 01. 12)
- National Geographic, (2018). Window to Save World's Coral Reefs Closing Rapidly. Letöltés helye: <https://www.nationalgeographic.com/science/article/coral-bleaching-reefs-climate-change-el-nino-environment> (Letöltve: 2022. 02. 08)
- Perez-Alvaro, Elena (2016). Climate change and underwater cultural heritage: Impacts and challenges. Journal of Cultural Heritage, 21, 842-848. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1016/j.culher.2016.03.006> (Letöltve: 2021. 03. 09)
- Qureshi, Waseem Ahmad (2018). Underwater Cultural Heritage: Threats and Frameworks for Protection. George Washington Journal of Energy and Environmental Law, 9(2) 57-69. Letöltés helye: https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/gwjel9&div=13&start_page=57&collection=journals&set_as_cursor=38&men_tab=srchresults (Letöltve: 2022. 02. 10.)

- Sesana, Elena, Gagnon, Alexandre S, Bonazza, Alessandra, Hughes, John J (2020): An integrated approach for assessing the vulnerability of World Heritage Sites to climate change impacts. *Journal of Cultural Heritage*, 41, 211-224. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1016/j.culher.2019.06.013> (Letöltve: 2021. 03. 09)
- Smith, Hance D., Couper, Alastair D. (2003). The management of the underwater cultural heritage. *Journal of Cultural Heritage*, 4, 25–33. DOI azonosító: [https://doi.org/10.1016/S1296-2074\(03\)00005-0](https://doi.org/10.1016/S1296-2074(03)00005-0) (Letöltve: 2021. 02. 22)
- UNESCO 32 COM 7A.32, (2008). Decisions adopted at the 32nd session of the World Heritage Committee. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/archive/2008/whc08-32com-24reve.pdf> (Letöltve: 2022. 01. 05)
- UNESCO, (2007). Case Studies on Climate Change and World Heritage. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/documents/115528> (A dokumentum letöltést követően olvasható.) (Letöltve: 2022. 02. 11)
- UNESCO, (2016). World Heritage and Tourism in a Changing Climate. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/activities/883/> (Letöltve: 2022. 02. 11)
- UNESCO (2021b). State of conservation of the properties inscribed on the List of World Heritage in Danger. WHC/21/44.COM/7A. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/archive/2021/whc21-44com-7A-en.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 04)
- UNESCO (2021c). State of conservation of the properties inscribed on the List of World Heritage in Danger. WHC/21/44.COM/7A.Add. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/archive/2021/whc21-44com-7A.Add-en.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 04)
- UNESCO (2021d). State of conservation of the properties inscribed on the List of World Heritage in Danger. WHC/21/44.COM/7A.Add.2. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/archive/2021/whc21-44com-7A.Add2-en.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 04)
- UNESCO (2022). Climate change. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/climatechange/> (Letöltve: 2022. 02. 02)
- UNESCO (2022). The Criteria for Selection. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/criteria/> (Letöltve: 2022. 01. 03)
- UNESCO (2022). Underwater Cultural Heritage. Letöltés helye: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/underwater-cultural-heritage/heritage-for-peace-wwi/> (Letöltve: 2022. 02. 11)
- UNESCO Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (1983). II. 48-49. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/archive/opguide83.pdf> (Letöltve: 2022. 01. 05)
- UNESCO Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (2021a) IV. 179-180. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/documents/190976> (Letöltés után olvasható a dokumentum.) (Letöltve: 2022. 01. 05)
- UNESCO, State of Conservation Information System (2022). Letöltés helye: <http://whc.unesco.org/en/soc> (Letöltve: 2022. 02. 03)
- UNESCO – UNEP – Union of Concerned Scientists (2016). World Heritage and Tourism in a Changing Climate. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/tourism-climate-change/> (Letöltve: 2022. 01. 15)
- UNESCO, Venice and its Lagoon, (1989). Letöltés helye: <http://whc.unesco.org/en/soc/1607> (Letöltve: 2022. 02. 10)
- UNESCO, Venice and its Lagoon, (2014). Letöltés helye: <http://whc.unesco.org/en/soc/2830> (Letöltve: 2022. 02. 10)
- UNESCO, Venice and its Lagoon, (2016). Letöltés helye: <http://whc.unesco.org/en/soc/3428> (Letöltve: 2022. 02. 10)
- UNESCO, Venice and its Lagoon, (2017). Letöltés helye: <http://whc.unesco.org/en/soc/3633> (Letöltve: 2022. 02. 10)
- UNESCO, Venice and its Lagoon, (2019). Letöltés helye: <http://whc.unesco.org/en/soc/3966> (Letöltve: 2022. 02. 10)
- UNESCO (2022). World Heritage in Danger. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/158/> (Letöltve: 2022. 02. 05)
- UNESCO (2022). World Heritage List. Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/list/> (Letöltve: 2022. 02. 03)

- United Nations (2018). World Urbanization Prospects 2018. Highlights. Department of Economic and Social Affairs. Letöltés helye: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Highlights.pdf> (Letöltve: 2022. 01. 15)
- United Nations (2022). Climate Action. Letöltés helye: <https://www.un.org/en/climatechange/what-is-climate-change> (Letöltve: 2022. 01. 03)
- Waycott, M., Collier, C., McMahon, K., Ralph, P., McKenzie, L., Udy, J., and Grech, A. (2007). Vulnerability of seagrasses in the Great Barrier Reef to climate change. In: Johnson, Johanna E., and Marshall, Paul A., (eds.) Climate Change and the Great Barrier Reef: a vulnerability assessment. Townsville: Great Barrier Reef Marine Park Authority and Australian Greenhouse Office
- Letöltés helye: https://researchonline.jcu.edu.au/8566/1/8566_Waycott_et_al_2007.pdf (Letöltve: 2022. 02. 07.)
- Wohlleben, Peter (2016): A fák titkos élete. Budapest: Park Könyviadó
- Wohlleben, Peter (2021): A természet jelbeszéde. Budapest: Park Könyviadó
- Zágoni Miklós (2007). Az emberi tevékenység és a klímaváltozás. In Kóródi Márta (szerk.). Remény a fennmaradásra. Fenntartható-e a fejlődés? Budapest: Kossuth Kiadó

SZÜKSÉG VAN-E KLÍMAVÉDELEMMEL FOGLALKOZÓ ENSZ SZAKOSÍTOTT INTÉZMÉNYRE?

DO WE REALLY NEED A UN SPECIALIZED AGENCY DEDICATED TO CLIMATE CHANGE?

Absztrakt: A tanulmány számbaveszi azokat a törekvéseket, amelyek egy külön, klímavédelem céljára dedikált szakosított intézmény létrehozását sürgetik az Egyesült Nemzetek Szervezetén belül, bemutatva a mellette és ellene szóló érveket egyaránt. A tanulmány kitér az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) jelenlegi szervezeti rendszerében a környezetvédelemmel kapcsolatos, a klímaváltozás elleni küzdelem jegyében született megoldásokra, esetlegesen a nyilvánosságot látott tervekre. Külön részben a tanulmány foglalkozik egy környezetvédelmi kérdésekre fókuszáló nemzetközi bírói fórum létrejöttének esélyével, lehetőségeivel.

Kulcsszavak: nemzetközi szervezet, fenntartható fejlődés, szakosított intézmény, környezetvédelmi különbíróság

Abstract: The present study analyses the relevant initiatives as well as pro and contra arguments for establishing a specialized body within the United Nations dedicated to climate change, sustainable development and environmental protection. The article focuses on the current background and objectives of tackling climate change within the United Nations institutional system. A separate part within this study carries out thoughts on a special international court for environmental issues.

Keywords: international organization, sustainable development, specialized body, environmental court

BEVEZETÉS – A FENNTARTHATÓSÁG FOGALMA ÉS CÉLJAI AZ ENSZ ÉS AZ EU SZINTJÉN

A vizsgálat fókuszja alapvetően leíró, bemutató és értékelő az Egyesült Nemzetek Szervezetének (rövidítve: ENSZ) vonatkozó tevékenységét, külön is központba állítva a Fenntartható Fejlődési Célok (*Sustainable Development Goals*, a továbbiakban rövidítve: SDGs) és egyes szakosított intézmények cselekvési terveire, lépéseire. A tanulmány hipotézisként fogalmazza meg, hogy a klímavédelmi intézkedések hatékonysága kevésbé függ az ENSZ mint nemzetközi szervezet szervezeti sajátosságaitól, ugyanakkor egy eme kérdéssel foglalkozó szakosított intézmény jelentős szakmai (tudományos) támogatást képes biztosítani az államok számára, hiszen a klímacélok elérésének sikere elsődlegesen az államok akaratán és cselekvésén múlik.

1 Kecskés Gábor, PhD., Széchenyi István Egyetem, egyetemi docens, TK Jogtudományi Intézet, tudományos munkatárs.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-9621-2774>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10015006>

E-mail cím: kecskesg@ga.sze.hu

A tanulmánynak nem célja bemutatni valamennyi környezetvédelemmel foglalkozó nemzetközi szervezetet és az összes ilyen kezdeményezést, és nem tér ki részletesen a környezeti kérdések iránt fogékony és jelentős lobbierőt képviselő nem-kormányközi szervezetekre (*non-governmental organization*, rövidítve NGO) sem. A tanulmány egy lehetséges, kizárólag környezetvédelemmel foglalkozó ENSZ szakosított intézmény létrehozásának esélyét elemzi, és értékeli ennek szükségességét.

Mindenekelőtt a környezeti és fenntarthatósági kérdéseknek, illetve a klímavédelemnek kiemelt figyelmet szentelő ENSZ-nek és az Európai Uniónak térek ki azon lépéseire, amelyek szervezetrendszeren belül a kérdéskör alapjait rendezik. A klímavédelemmel kapcsolatos ügyek ugyanis a fenntarthatóság fogalmának égisze alatt eme két nemzetközi aktor napirendjén fordulnak elő legtöbbször.

Az 1983-ban felállított, nagyhatású vezetője után ún. *Brundtland-bizottság* néven is ismert ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága (*United Nations World Commission on Environment and Development*) 1987-es, ún. *Közös jövőnk* (*Our Common Future*) című jelentésének² meghatározása szerint a fenntartható fejlődés: „*olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk esélyeit arra, hogy ők is kielégíthessék fejlődési szükségleteiket.*” Az azóta a fenntartható fejlődés bevett definícióját tartalmazó jelentés szerint a globális válságokat, a környezet pusztulása által okozott problémákat a fenntartható fejlődés fogalma segítségével lehet kezelni. A második környezetvédelmi világkonferencián, 1992-ben elfogadott Riói Nyilatkozat a Környezetről és Fejlődésről³ a fenntartható fejlődés elvére alapozva deklarálta a környezetvédelem elveit és célkitűzéseit, melyeket a gazdasági és társadalmi fejlődéssel összhangban kell érvényre juttatni. 2002-ben a johannesburgi Fenntartható Fejlődés Világkonferencián az államok egy nyilatkozatban deklarálták, hogy a fenntartható fejlődés minden kultúra és civilizáció fontos és közös feladata, melynek megoldásáért együtt kell cselekedni; ennek eredményeként már számos nemzetközi szervezet és az államok többsége önálló célként és stratégiaként határozza meg (számos állam az alkotmány szintjén) a fenntartható fejlődést.⁴

A fenntarthatóság tehát valójában egy átfogó, alapvetően nem jogi fogalom, amely jóval többet jelent a környezeti értékeknek a jövő generáció számára való megőrzésének gondolatánál. Tág értelemben vett felfogása szerint a társadalom *valamennyi alrendszerét* befolyásoló tényezőként van jelen a döntéshozatal, jogalkotás és jogalkalmazás valamennyi területén (ez az interpretáció nyilvánvalóan nem alkalmas arra, hogy az alkotmányos alapelvek közé helyezzük az elvet). Szűkebb értelemben viszont kizárólag a környezetjogi implikáció minősül elsődleges tényezőnek, és a környezet védelmének hangsúlyos figyelembe vételét jelenti a gazdasági tárgyú döntések meghozatalakor és alkalmazásakor.

Nem vitatott tehát, hogy a kérdéssel az államokon túl a nemzetközi szervezetek is elkezdtek idejekorán foglalkozni. Az ENSZ mint globális nemzetközi szervezet 2015-ben, a másfél évtizeddel korábban megalkotott Millenniumi Fejlesztési Célok (*Millennium Development Goals*, rövidítve: MDGs) periódusa után fogadta el Fenntartható Fejlődési Célok keretrendszerét,⁵ amelyet valamennyi ENSZ-tagállam (2015-ben ez 193 államot jelentett) elfogadott. Itt a 2000-es Millenniumi Fejlesztési Célok mintájára a 2030-ig megvalósítandó

2 United Nations World Commission on Environment and Development. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987.

3 Report of the United Nations Conference on Environment and Development, 1992.

4 Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 2002.

5 Lásd Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015.

Fenntartható Fejlődési Célok kerültek meghatározásra. A továbbra is holisztikus szemléletű, még *soft* *lannak* is kevés és inkább csak politikai célokként értelmezhető általános globális vállalások most már 17 fő célt (*goal*) és jelentősen megnövelt számú, összesen 169 részcélt (*target*), valamint ezekhez kapcsolódóan 232 indikátort jelentettek.⁶ Ezek megvalósítása tehát az ENSZ mint nemzetközi szervezet és a tagállamok szintjén természetesen 2030-ig esedékes. A Fenntartható Fejlődési Célok eképpen horizontálisan alkalmazandók, megvalósításuk kulcsfontosságú az ENSZ teljes szervezetrendszerében, azaz valamennyi ENSZ-családbéli testületnek mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a 2015-ben megfogalmazott célok 2030-ra megvalósuljanak valamennyi területen és ágazatban. Ez rámutat tehát arra, hogy a legnagyobb nemzetközi szervezet tevékenysége során kiemelt figyelmet kell fordítani eme célokra és a célok megvalósítására képes szervezeti formákra.

Az Európai Unió vonatkozásában megjegyzendő, hogy regionális szervezetek szintjén maga az Európai Unióról szóló szerződés (Lisszaboni Szerződés) is több ízben rendelkezik a fenntartható fejlődés követelményéről.

Egyrészt a Lisszaboni Szerződés Preambuluma nevesíti mint az EU-tagállamok azon szándékát, hogy „*a fenntartható fejlődés figyelembevételével és a belső piac megvalósításának, a megerősített kohéziónak és a környezetvédelemnek a keretében előmozdítsák népeik gazdasági és társadalmi fejlődését, továbbá, hogy olyan politikát hajtsanak végre, amelyek biztosítják, hogy a gazdasági integráció előrehaladása más területek párhuzamos fejlődésével járjon együtt.*”

Másrészt, a Lisszaboni Szerződés V. cím, 1. fejezet 21. cikke szerint „*az Unió közös politikákat és tevékenységeket határoz meg és hajt végre, és a nemzetközi kapcsolatok minden területén magas szintű együttműködés kialakításán munkálkodik, annak érdekében, hogy [...] hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak.*”

Harmadrészt, a Lisszaboni Szerződés II. cím, 11. cikke értelmében „*a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.*”

Megfigyelhető tehát, hogy az Európai Unió is kiemelt hangsúlyt fektet a fenntartható fejlődés gondolatára, minek következtében egyértelműnek tűnik, hogy a következő időszakban az uniós jogalkotási és politikai döntéshozatali rendszer egyik legjelentősebb célkitűzéseként, alapvető princípiumaként jelenik meg az elv, fontos feladatokat szabva magának az EU-nak testületeire és természetesen a tagállamokra is.

Az egyéb, a környezetvédelem szempontjából releváns, nemzetközi szerződésekkel létrehozott kormányközi nemzetközi szervezetek közül kiemelhető továbbá a Duna Bizottság (*Danube Commission*), Mekong Folyó Bizottsága (*Mekong River Commission*), a Nemzetközi Bálnavadászati Bizottság (*International Whaling Commission*), a Globális Környezeti Alap (*Global Environmental Facility*) vagy a Globális Zöld Növekedési Intézet (*Global Green Growth Institute*).

6 A célok a politikai üzenetet jelentik, a részcélok a megvalósítás lehetséges módjait, míg az indikátorok részcélonként 1 és 3 közötti számban a megfelelőségi, hatékonysági mutatót képesek mérni. 2015-ben a 70/1. számú határozatában az ENSZ Közgyűlése az indikátorok kérdését egy szakértői testületre bízta, amely az *Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators, IAE-SDGs* nevet viseli. Lásd: *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Ennek tevékenységét az ENSZ Közgyűlésének 2017. július 6-án elfogadott határozata részletezi. Forrás: Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2017.

Eme nemzetközi szervezetek profilja szorosan kapcsolódik egyes környezeti elemek és így általában is a klímavédelem, a környezetvédelem érdekeinek védelméhez, azonban e szervezetek korántsem tekinthetők globálisan jelentős és az érdeklődés homlokterében lévő entitásoknak.

1. AZ ENSZ SZEREPE A FENNTARTHATÓSÁG, KLÍMAVÉDELEM ÉS KÖRNYEZETI CÉLOK ELÉRÉSÉBEN

A nemzetközi szervezetek fő célja az államok közötti együttműködés intézményes formájának biztosítása. A vonatkozó célok között ma már kiemelt szerepet kap a környezet védelme, különösképpen az éghajlatváltozás elleni küzdelem, a klímasemlegesség és a fenntarthatóság kérése, különös tekintettel a Fenntartató Fejlődési Célok biztosítására. Mivel ezek mindinkább globális célokká váltak, ezért ma már valamennyi nemzetközi szervezet napirendjére felkerültek, és a XXI. században ezek fontossága felértékelődött. Az ENSZ mint univerzális szervezet, illetve valamennyi szervezetrendszerébe integrált szereplője⁷, valamint a regionális és partikuláris nemzetközi szervezetek céljai között egyaránt megtalálhatóak a környezeti kihívásokra adott közös válaszok. Nem kétséges a tanulmány lezárásakor már az sem, ha végignézzük valamennyi globális és regionális nemzetközi szervezet honlapját, plenáris szervének napirendjét, bizonyosan találunk a fenntarthatóságra, a környezetváltozás jelentette kihívásokra utaló pontokat. Általánosságban elmondható, hogy a nemzetközi szervezeteken belül főként nem önálló, korlátozottabb hatáskörökkel rendelkező programok vagy ügynökségek keretében foglalkoznak a környezetvédelem kérdésével (például Környezeti Program az ENSZ-en belül vagy az Európai Környezetvédelmi Ügynökség az Európai Unión belül).

Az ENSZ szervezetrendszerében a főszervek között az ENSZ Közgyűlés, valamint a Gazdasági és Szociális Tanács hatáskörébe tartoznak leginkább a környezeti, fenntarthatósági kérdések. 2021 decemberében az ENSZ Biztonsági Tanács elé került egy határozattervezet⁸, amely a klímaváltozást a nemzetközi békére és biztonságra gyakorolt veszélyként határozta volna meg, azonban végül a határozattervezet megvétózásra került Oroszország által, ezen kívül pedig India is nemmel szavazott,⁹ míg Kína tartózkodott. Több állam is kifejezte, hogy a kérdést inkább a meglévő szerződéses keretek között kellene kezelni, semmint az ENSZ Biztonsági Tanácsának mint a nemzetközi béke és biztonság fő letéteményesének hatáskörében és az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete szerinti eljárásrendben kell ezzel foglalkozni. Utóbbi fejezet a béke veszélyeztetése, megszegése és más támadó cselekmények esetén irányadó eljárásrendről szól, és a Biztonsági Tanács tagjai nem gondolták úgy, hogy egyes környezeti veszélyek, kihívások végső soron közvetlenül elvezethetnek eme eljárásrendhez. A környezeti kérdések ENSZ-ben történő markánsabb, az ENSZ főszervek szintjén történő megjelenítésének feltételei tehát korántsem adóttak, legfeljebb

7 Az ENSZ-családot alkotja az Alapokmányban létrehozott 6 fő szerv – Közgyűlés, Biztonsági Tanács, Gazdasági és Szociális Tanács, Gyámsági Tanács, Nemzetközi Bíróság –, 15 szakosított intézmény, valamint számos programot, alapot és szervezetet is.

8 Security Council Fails to Adopt Resolution Integrating Climate-Related Security Risk into Conflict-Prevention Strategies, 2021.

9 India 2021-22-ben nem állandó tagja az ENSZ Biztonsági Tanácsának.

a környezetvédelem terén eddig is aktív ENSZ Közgyűlés foglalkozhat ezzel ajánlásaiban, esetleg potenciálisan segédszervi jelleget kölcsönözve egy szervezeti formának, amely a Közgyűlés segédszerveként dedikáltan csak a Közgyűlést segítő környezeti ügyekben.

Ugyanakkor az ENSZ szervezetrendszerében kulcsszerepet tölt be az 1972-ben alapított, Nairobiban működő ENSZ Környezetvédelmi Programja (*United Nations Environment Programme*, a továbbiakban rövidítve: UNEP). Az UNEP mint program (és nem mint hivatalos szerv, szakosított intézmény) a 193 tagállammal, valamint a civil, a tudományos, illetve a döntéshozói szektor képviselőivel szoros együttműködésben dolgozik, és az ENSZ Környezetvédelmi Közgyűlését (*United Nations Environment Assembly*, rövidítve: UNEA) szervezi. Ez utóbbi a környezetvédelem ügyének dedikált legmagasabb szintű hivatalos fórum ma globális szinten, noha fontossága eltörpül például az ENSZ Közgyűléshez képest, mert az ENSZ-en belül egy alapvetően koordinatív funkciót betöltő szervezeti formáról beszélhetünk az UNEP esetében.

Környezeti kérdésekben továbbá megkülönböztetett fontossága van az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának (*United Nations Economic Commission for Europe*, rövidítve: UNECE), amelynek égisze alatt több nemzetközi szerződést is aláírtak az államok, ezek közé tartozik az 1991-ben Espoóban aláírt, az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló egyezmény (*1991 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*),¹⁰ valamint az 1998-ban aláírt, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló aarhusi egyezmény (*1998 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*).¹¹

Az ENSZ szakosított intézményei közül a környezetvédelmi kérdések leginkább az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezetenél (*Food and Agriculture Organization*, rövidítve: FAO), a Nemzetközi Atomenergia Ügynökségnél (*International Atomic Energy Agency*, rövidítve: IAEA), a Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetenél (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, rövidítve: UNESCO), a Kereskedelmi Világszervezetenél (*World Trade Organization*, rövidítve: WTO), a Meteorológiai Világszervezetenél (*World Meteorological Organization*, rövidítve: WMO), és a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetenél (*International Maritime Organization*, rövidítve: IMO) jelentkeznek a tevékenységük során. Azonban azt meg kell jegyeznünk, hogy általánosságban a Fenntartható Fejlődési Célok és általában a környezetvédelem kérdései az említett szakosított intézmények tevékenysége során csak másodlagos jelleggel, az alapító okiratuk szerinti főfeladathoz képest csekélyebb súllyal esnek latba, így a szakosított intézmények missziója mindig alkalmazásbeli és horizontális szakpolitikai elsőbbséget élvezhet a környezetvédelem céljaihoz képest.

E körben külön figyelmet kell fordítanunk az ENSZ égisze alatt 1988-ban létrejött (és 2007-ben megosztott Nobel-békedíjjal kitüntetett) Éghajlatváltozási Kormányközi Testületre (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, rövidítve: IPCC), amelyet az UNEP és a Meteorológiai Világszervezet hozott létre. Az alapvetően tudományos profilú testület tehát

10 Magyarország a 148/1999. (X. 13.) Korm.-rendelet hirdette ki. Az espoói egyezmény 1997. szeptember 10-én lépett hatályba, majd két ízben módosították. Ezekről lásd: *2001 Amendment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* és *2004 Amendment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*.

11 Az aarhusi egyezmény 2001. október 30-án lépett hatályba. Magyarországon a 2001. évi LXXXI. törvény hirdette ki.

nem szakosított intézmény, az államokra kötelező döntéseket nem hoz, egyáltalán az államok bevonásával döntések kidolgozását és előkészítését sem végzi el, kizárólagosan tudományos kutatáson alapuló (kutatási) háttérmunkát végez az Meteorológiai Világszervezet és általában az ENSZ szervezetrendszer (így közvetetten tehát az államok) számára.

Hasonlóan az IPCC-hez, egy szakosított intézmény, nevesül az UNESCO égisze alatt jött létre a Természetvédelmi Világszövetség (*International Union for Conservation of Nature*), amely a biodiverzitás megőrzésében játszik tudományos igényességgel kulcsszerepet, összhangban az UNESCO és általában az ENSZ célkitűzéseivel.

Felmerül a kérdés ugyanakkor, hogy egy önálló, kizárólag a környezetvédelemmel foglalkozó nemzetközi szervezet, különösen ENSZ szakosított intézmény keretei között hatékonyabban lehet-e megvalósítani eme célokat? A tanulmány további részei ezzel a kérdéssel foglalkoznak hangsúlyosan.

2. ELMÉLKEDÉSEK EGY „ZÖLD SZAKOSÍTOTT INTÉZMÉNY” ESÉLYÉRŐL

Előrebocsátandó, véleményem szerint arra kevés esély mutatkozik a közeljövőben, hogy az ENSZ főszervei közé kerüljön egy dedikáltan a környezetvédelemmel foglalkozó testület. Ez azonban nem is feltétlenül szükséges, mivel a legfontosabb környezetvédelmi kérdésekkel maga az ENSZ Közgyűlése is foglalkozik, mi több, az ENSZ Közgyűlés mint globális reprezentatív döntéshozó szerv képes lehet a környezeti kérdések markáns megjelenítésére, amennyiben emögött az államok döntő többségének egyetértése áll. Az ENSZ Közgyűlése tehát arra is képes, hogy az ENSZ szervezetrendszerén belülről, így például az UNEP vagy a Természetvédelmi Világszövetségtől (de akár az ENSZ-en kívülről érkező, például Duna Bizottságtól, Nemzetközi Bálnavadászati Bizottságtól) érkező kezdeményezéseket felkarolja, és azokat az államok plénuma előtt vitassa meg. Ennél nagyobb hatású törekvés sokszor nem létezhet a környezetvédelem kérdéseinek globális megvitatására. A kérdés egyébként az 1990-es évek végén, a 2000-es évek elején volt leginkább a tudományos diskurzus érdeklődésének középpontjában, azóta azonban már a szakirodalomban is csak sporadikusan kerülnek elő ilyen tárgyú írások.¹²

Azonban érdemes – legalább az elmélet szintjén – fontolóra vennünk egy potenciális, kizárólag környezetvédelemmel foglalkozó ENSZ szakosított intézmény lehetőségét.¹³ Minden szakosított intézménynak van külön alapító szerződése, ennek aláírása történhet

12 Tinker, 1992. 787–802. o., Biermann, 2000. 22–31. o.; Charnovitz, 2002. 323–362. o.; Najam, 2003. 367–384. o.; Knight, 2005. 1549–1585. o.

13 A szakosított intézményekre vonatkozóan az ENSZ Alapokmányának 57. és 63. cikke ad támpontot. Az 57. Cikk szerint „1. Azokat a különböző szakosított intézményeket, amelyek Kormányok közötti megállapodás útján jöttek létre és szabályzatuk értelmében gazdasági, szociális, kulturális, nevelési és egészségügyi téren, valamint ezekkel kapcsolatos területeken jelentős nemzetközi feladatokat látnak el, a 63. Cikk rendelkezéseinek megfelelően az Egyesült Nemzetekkel kapcsolatba kell hozni. 2. Azokat az intézményeket, amelyek ily módon kapcsolatba kerülnek az Egyesült Nemzetekkel, a következőkben a „szakosított intézmény” kifejezés jelöli meg.”

A 63. cikk alapján a „1. A Gazdasági és Szociális Tanács az 57. Cikkben említett intézményekkel oly megállapodásokat köthet, amelyek meghatározzák az illető intézmény és a Szervezet kapcsolatának feltételeit. Ezekhez a megállapodásokhoz a Közgyűlés jóváhagyására van szükség. 2. A szakosított intézmények működését az intézményekkel folytatott tanácskozások, a nekik tett ajánlások, valamint a Közgyűlésnek és az Egyesült Nemzetek tagjainak tett ajánlások révén összhangba hozhatja.”

függetlenül az ENSZ-től. Az ENSZ szervezetrendszeréhez úgy kötődhet, hogy vagy a Közgyűléssel, vagy pedig (és ez a főszabály) a Gazdasági és Szociális Tanáccsal köt az intézmény megállapodást, és az ENSZ Alapokmány szerint ezt a szakosított intézmény az imént említett szervek útján kell az ENSZ-szel kifejezett „kapcsolatba hozni”, azaz a megállapodást jóváhagyni a Közgyűlés részéről.

Fontos mindenekelőtt leszögezni, hogy a környezetvédelem nem önmagában álló terület, hiszen az szoros összefüggésben áll más, a nemzetközi szervezetek fókuszában álló egyéb területekkel (például kereskedelem, hajózás, energetikai biztonság, élelmezés, gazdasági fejlődés, globális biztonsági kérdések etc.), így könnyen magyarázható, hogy eme fókuszterületekkel kell egyedileg összehangolni a környezeti érdekeket. Ezt támogatja voltaképpen a Fenntartható Fejlődési Célok rendszere is, eszerint ugyanis minden szakpolitikában horizontális jelleggel meg kell jelenni a környezet védelmének is. Azt is meg kell jegyezni, hogy eddig sem a szervezetek hiányával volt a gond (hiszen több szervezet régóta foglalkozik a kérdéssel), hanem sokkal inkább az államok mértéktartó, gyakran tartózkodó hozzáállásával és a végrehajtás csekély hatékonyságával, amely minden bizonnyal egy önálló szakosított intézmény esetében sem változna jelentősen. Ráadásul a még több nemzetközi szervezet, a még több szakosított intézmény még több partikuláris célért lenne felelős, a hatásköri, illetékességi kérdések és átfedések egyre jelentősebbek lennének, és az „illetékességi összeütközések” akár komolyabban is veszélyeztethetnék a környezetvédelmi célok elérését.

Egy önálló, kifejezetten a zöld ügyekkel foglalkozó szakosított intézmény az ENSZ szervezetrendszerében ugyanakkor – álláspontom szerint – jelentős előnyökkel is szolgálhatna. Ezek köré sorolható feltétlenül, hogy az önálló szakosított intézmény sajátos szakmai struktúrával és saját szakértői bázissal működhetne, amely fontos szempont a környezetvédelem területén is. A szakosított intézményeknek továbbá jóval nagyobb a mozgásterük, már önmagában a költségvetésük nagysága okán is, és e körben ambiciózusabb célokat, célkitűzéseket (*agenda*) is megfogalmazhat egy önálló szakosított intézmény. A szakosított intézmények egyes szakpolitikai kérdések, ágazat csúcsát jelenthetik egy globális nemzetközi szervezetben, e körben igen befolyásos lépésként döntések, ajánlások megfogalmazására is lehetőséget kapna egy zöld szakosított intézmény, ezenkívül pedig lehetősége lenne egyfajta befogadó intézményként vonatkozó tárgyú nemzetközi szerződések tárgyalását, aláírását, végrehajtását szervezni és felügyelni. Egy saját vitarendezési rendszer kialakítására is nagyobb esély van önálló szervezeti struktúráként, ahogy az sem elhanyagolható előnye lehetne, hogy a saját hatáskörében felmerült kérdésben például tanácsadó véleményt kérhetne az ENSZ Nemzetközi Bíróságától. Az önállóság előnyei közé sorolható a nemzetközi környezeti kormányzás (*international environmental governance*) lehetősége, amelyet leginkább egy más fókuszterülettel nem van kevésbé foglalkozó, az államok napi befolyásolásától mentes és jelentős tudományos háttérrel kutatói kapacitással dolgozó autonóm intézmény képes globálisan ellátni, amikor is a szükséges anyagi fedezet, a személyi és dologi infrastruktúra, valamint a hatásköri egyértelműség, illetékességi kizárólagosság is a szervezet rendelkezésére áll.

Az előnyök esetében természetesen azonnal meg kell jegyezni, hogy eme pozitívumok voltaképpen egy önálló szakosított intézmény hiányában is maradéktalanul megjelenhetnek, amennyiben a jelenlegi struktúrában a környezetvédelemért felelős szervekben, testületekben (így például az ENSZ-közgyűlésében vagy a fentiekben említett, jelenleg is működő szakosított intézményekben) eme kezdeményezések mögött egyértelmű többséget alkotnának az ezeket támogató államok.

A realitás talaján maradván azonban be kell látni azt is, hogy a környezetvédelem területén mindeddig tapasztalt visszafogott állami végrehajtási kedv sem azon múlt, hogy nem önálló szerv hozta meg ezeket a döntéseket, állt be eme kezdeményezések mögé. Ezenkívül megjegyzésre érdemes ismételtlen, hogy az ENSZ-közgyűlés mint reprezentatív döntéshozó szerv vonatkozó határozatait, ajánlásait sem jelentenek garanciát a sikerre, amennyiben nincsen meg emögött a kellő volumenű állami végrehajtási szándék.

Meglátásom szerint ugyanakkor a fentiekben is taglalt okok miatt (illetékességi kérdések, szakpolitikák szerteágazó jellege, a környezeti részkérdések szétaprózódásának és a partikularitásnak az elkerülése) egyelőre igen kevés esélyt látom annak, hogy az ENSZ szervezetrendszerén belül egy önálló zöld szakosított intézmény jöjjön létre a közeljövőben. Viszont, ha újonnan alapított szakosított intézmény létrehozására csekély is az esély, a már meglévő és jól működő UNEP szerepének növelése, a Természetvédelmi Világszövetség és az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület bevonásával, az így rendelkezésre álló erőforrásokkal egy teljesen reális és pozitív kimenetelű forgatókönyv lehetne, amennyiben az ENSZ a környezeti kérdések terén az érdekképviselő szervezeti formáját a jelenleginél markánsabb módon jelenítené meg.

3. ÖNÁLLÓ KÖRNYEZETVÉDELMI KÜLÖNBÍRÓSÁG LÉTREHOZÁSÁNAK GONDOLATA – ÉS ENNEK KRITIKÁJA

Egy koherens *jurisdikciós gyakorlat* kialakítása – egy olyan, egyedi sajátosságokkal bíró területen, mint a nemzetközi környezetvédelmi jog – leginkább egy környezetvédelmi különbíróság keretében valósítható meg a legegyszerűbben, legtisztábban. Eme felfogás reflexiójaként egy különálló, kifejezetten a környezetvédelmi tárgyú ügyek elbírálására szakosodott nemzetközi bírói fórum létrehozására irányuló törekvések a nemzetközi környezetvédelmi jog fejlődésével párhuzamosan jelentek meg.¹⁴ Intő jel azonban, hogy egy állandó bírói fórum keretében működő, az ENSZ legfőbb bírói fórumának, a Nemzetközi Bíróságnak a kvalifikált tagjaiból álló speciális Környezeti Kamara sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és 13 év után, egyetlen napirendjére került ügy nélkül 2006-ban már meg is szűnt. E Környezeti Kamarát a Nemzetközi Bíróság 1993-ban, a Statútum 26. cikke¹⁵ alapján, saját tagjai közül egy héttagú (*Schwebel* elnök, valamint *Bedjaoui, Evensen, Herczegh, Ranjeva, Shahabuddeen* és *Weeramantry* bírár), környezetjogi-környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozó tanácsként alapította, tekintettel a nemzetközi környezetvédelmi jog, valamint a környezet védelme terén végbement fejlődésre és változásra. Elviekben egy kisebb létszámú testület egyik nagy előnye lehetett volna – amint arra *Merrills* rámutatott –, hogy önmaga integrálja az állandó bírászkodás és a választottbíráskodás kombinációjával a két bírászkodási forma előnyeit,¹⁶ miközben a megfelelő tapasztalat birtokában a negatív vonatkozások, a hatékony bírászkodást akadályozó tényezők kiküszöbölésére alkalmasnak mutatkozott. Egy ilyen típusú

14 Erről lásd *ICE Coalition (1)* és *ICE Coalition (2)* törekvéseit, valamint *International Court of the Environment Foundation*, továbbá *Lehmen*, 2015. 179–217. o.

15 Az idézett cikk (1) bekezdése szerint a Bíróság „*időről időre saját rendelkezése szerint három vagy több bíróból álló egy vagy több tanácsot alakít ki, bizonyos meghatározott ügycsoportok (...) letárgyalása végett.*”

16 Vö.: *Merrills*, 1991. 130. o.

testületnek ugyanakkor jelentős presztízst és legitimációs bázist szolgáltathatott az a tény, hogy szervezetileg mégis a Nemzetközi Bírósághoz kötődik, mivel az ENSZ legfőbb bírói fórumának berkein belül, annak hét nagy tudású, a nemzetközi jogban rendkívüli jártassággal rendelkező bírāja részvételével jött létre. A Kamara viszont érdemben egyetlen ügygel sem foglalkozott, és 2006-ban megszűnt („nem választottak tagokat”). Higgins, a Bíróság akkori elnöke szerint egyértelmű, hogy az államok a nemzetközi környezetvédelmi jogot a „*nemzetközi jog mint egész*” részeként, azaz annak egyfajta jogágaként fogják fel, és ez magyarázhatja azon tényt, hogy 13 év alatt egyetlen esetben sem fordultak a Kamarához,¹⁷ holott arra számos ügyben lehetőség lett volna. Ezen ügyekben viszont – kivétel nélkül – mindannyiszor a Bíróság plénuma elé vitték az ügyet.

Az Állandó Választottbíróóság (*Permanent Court of Arbitration*) részéről már 1993 szeptemberében megszületett azon felismerés, hogy – Nemzetközi Környezetvédelmi Bíróság hiányában – az Állandó Választottbíróóságnak kell a környezetvédelmi ügyekkel kapcsolatos jogvitákban fontos szerepet szánni, és ehhez bizonyos hatáskört delegálni. Ennek érdekében a Választottbíróóság adminisztratív tanácsa 2001-ben megalkotta a környezetvédelmi választottbíráskodás fakultatív szabályait¹⁸ (*Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Arbitration of Disputes Relating to National Resources and/or the Environment*),¹⁹ amelyek a választottbíróóság – képzett, szakértő bírákkal – környezeti tárgyú specifikus ítélezését elősegíthetik, ezáltal létrejöhet egy környezeti ügyekkel foglalkozó szekció a Választottbíróóságon belül, amely választottbírói fórumként már alkalmas lehet a környezeti ügyek elbírálására. Így reális lehetőség adódik arra, hogy a környezeti kérdésekkel kapcsolatos vitákat a megfelelő, a szükséges szakértelemmel rendelkező bírákból álló fórum dönti el. Viszont az továbbra sem lehet reális cél, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jog területén egy speciális hatáskörű állandó bírói fórum jöjjön létre, ezáltal tagolva tovább az egységesítés szándékával kialakított ítélezési struktúrát.

Ugyanakkor vannak ellenpéldák, például a nemzetközi jog egyik önálló jogágán, erőteljes nemzetközi környezetvédelmi jogi leágazódásokkal rendelkező területén belül, a tengerjog rezsimjében ugyanis már létrejött egy állandó, területspecifikus bírói fórum, a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék. Márpedig a szokásjogi alapon kifarrott tengerjog rezsimje egészen az ókorig nyúlik vissza, míg a nemzetközi környezetvédelmi jog kezdetét csak 1972-re tehetjük, így e jogterület normarendszere egyelőre elmarad a tengerjog szabályozási struktúrájától, annak kifarottságáról. Talán a Tengerjogi Törvényszék felállításának is köszönhető, hogy egyes szerzőknél felmerült az ún. „*Nemzetközi Környezetvédelmi Bíróság*” létrehozásának gondolata,²⁰ azonban ez az álláspont egyelőre mindössze a jogirodalom szintjén jelent meg.

Míndezek tükrében jelen sorok írója erősen skeptikus egy ilyen fórum létrehozását illetően, hiszen az – a jelenlegi tapasztalatok birtokában, a környezeti tárgyú ügyekben a bírói fórumok eddigi „széttöredezett” ítélezési praxisát szemlélve – nem feltétlenül szolgálná az egységes ítélezési gyakorlat, ezáltal pedig a környezetvédelmi jog és a környezeti felelősség

17 Lásd: *I.C.J. Reports*, 2006–2007.

18 Lásd: *P.C.A. Reports*, 2001.

19 Egy évvel később, 2002-ben pedig elfogadták a környezetvédelmi „békéltetés” fakultatív szabályait. Forrás: *Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Conciliation of Disputes Relating to National Resources and/or the Environment*, 2002.

20 Egy hasonló bírói fórum esetleges létrehozásának indokairól, a kezdeti lépésekről, valamint a lehetséges modellekről lásd: Hinde, 2003.

elméletének és gyakorlatának fejlődését. Egy ilyen bíróság felállításának talán legnagyobb gátja az, hogy minden különbíróság nemzetközi szerződésen alapul, és egy összefüggő, speciális jogi rezsimet feltételez, amely az államok számára kikényszerítő mechanizmussal is párosulhat. Ilyen típusú normarendszer a nemzetközi környezetvédelmi jog területén még nem alakult ki, és figyelembe véve a terület alapvetően továbbra is *soft law*-jellegét, valamint az államok gazdasági érdekeivel sokszor összeegyeztethetetlen környezetjogi szabályokat, nem tűnik reális lehetőségnek, hogy a közeljövőben egységes környezetvédelmi egyezmény kerüljön elfogadásra, benne egy olyan bírói fórum létrehozásának jogi háttérszabályait tartalmazó részzel, amely a *soft law* szabályok uralta területen hatékony jogvédelmet és kikényszeríthető szankcionálási gyakorlatot intézményesít.

KONKLÚZIÓ

Tanulmányomban röviden bemutattam a főbb nemzetközi szervezeteken belül a környezetvédelemért felelős testületeket, említés szintjén utaltam azon kisebb nemzetközi szervezetekre, amelyek tevékenysége erőteljesen kapcsolódik a környezeti kérdésekhez, illetve részletesebben kitértem egy önálló, környezetvédelemmel foglalkozó ENSZ szakosított intézmény létrehozásának esélyeire, lehetőségeire, míg külön szoltam egy nemzetközi környezetvédelmi különbíróság felállításának – egészen minimális – esélyéről.

Tanulásgként megállapítható, hogy vajmi kevés esély mutatkozik a közeljövőben egy autonóm zöld szakosított intézmény és egy környezetvédelmi bírói fórum megalapítása, miközben ez nem feltétlenül ad csatlódásra okot, hiszen környezeti kérdések nemzetközi szervezeteken belül való kezelése végső soron nem feltétlenül függ a nemzetközi szervezet sajátosságaitól, illetve a környezetvédelemért felelős testület státusától. A döntő tényező ugyanis a szervezetben résztvevő államok végrehajtási hajlandósága, ugyanakkor egy környezetvédelemmel, klímavédelemmel foglalkozó szakosított intézmény jelentős szakmai (elemzői, stratégia-alkotási és tudományos) támogatást biztosíthat az államok számára, hiszen a klímacélok elérésének sikere elsődlegesen az államok akaratán és cselekvésén múlik. Ha az önállóság nem valósulna meg például az ENSZ szervezetrendszerén belül, mindenképpen kívánatos volna az UNEP (és ezen belül is a szervezése alatt megvalósuló UNEÁ-nak, azaz ENSZ Környezetvédelmi Közyűlése) szerepének növelése.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 148/1999. (X. 13.) Korm.rendelet az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, Espoo-ban (Finnország), 1991. február 26. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről.
1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.
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
- Biermann, Frank (2000). The Case for a World Environment Organization, 42 (9), 22-31. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1080/00139150009605762> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Charnovitz, Steve (2002). A World Environmental Organization. Columbia Journal of Environmental Law, 27 (2) 323-362. Letöltés helye: https://charnovitz.org/publications/World_Environment_Organization.pdf (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Hinde, Susan (2003). The International Environmental Court: Its Broad Jurisdiction as a Possible Fatal Law. Hofstra Law Review, 32 (2), 729-736. Letöltés helye: <https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/hlr/vol32/iss2/5/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- ICE Coalition (Creating the International Court for the Environment) (1). Letöltés helye: <https://static1.squarespace.com/static/56c0ae80ab48de4417bd17fa/t/56d33d594c2f85dc2df9ef37/1456684377825/Draft+Protocol+for+an+ICE.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 01.)
- ICE Coalition (Creating the International Court for the Environment) (2). Letöltés helye: <https://static1.squarespace.com/static/56c0ae80ab48de4417bd17fa/t/56d5b71362cd94808b9040a5/1456846612833/The+Case+for+an+ICE.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 01.)
- I.C.J. Reports (2006-2007). Letöltés helye: <https://www.icj-cij.org/public/files/annual-reports/2006-2007-en.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 01.)
- Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators. Letöltés helye: <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- International Court of the Environment Foundation. Letöltés helye: <https://www.icefcourtpress.org/> (Letöltve: 2022. 02. 01.)
- Knight, Alexandra (2005). Global Environmental Threats: Can the Security Council Protect Our Earth. New York University Law Review, 80 (5), 1549-1585. Letöltés helye: <https://www.nyulawreview.org/issues/volume-80-number-5/global-environmental-threats-can-the-security-council-protect-our-earth/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Lehmen, Alessandra (2015). The Case for the Creation of an International Environmental Court: Non-State Actors and International Environmental Dispute Resolution. Colorado Natural Resources, Energy & Environmental Law Review, 26, 179-217. Letöltés helye: <https://www-cdn.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2015/12/179-218-Lehmen-2.pdf> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Merrills, John (1991). International Dispute Settlement. Second Edition. Cambridge: Grotius Publications Limited
- Najam, Adil (2003). The Case against a New International Environmental Organization. Global Governance, 9 (3), 367-384. Letöltés helye: <https://www.jstor.org/stable/27800488> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- P.C.A. Reports (2001). Letöltés helye: <https://docs.pca-cpa.org/2015/12/PCA-annual-report-2001.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 01.)
- Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Conciliation of Disputes Relating to National Resources and/or the Environment (2002). P.C.A. Reports. Letöltés helye: <https://docs.pca-cpa.org/2015/12/PCA-annual-report-2002.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 01.)
- Report of the United Nations Conference on Environment and Development (1992). U.N. Doc. A/CONF.151/26 (vol. I), 31 ILM 874
- Report of the World Summit on Sustainable Development (2002). Johannesburg, South Africa, A/CONF.199/20
- Security Council Fails to Adopt Resolution Integrating Climate-Related Security Risk into Conflict-Prevention Strategies (2021). U.N. Security Council, 8926 mtg, SC/14732, 13 December 2021.

- Tinker, Catherine (1992). Environmental Security in the United Nations: Not a Matter for the Security Council. *Tennessee Law Review*, 59, 787-802.
- Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development (2015). G.A. Res. 70/1, U.N. GAOR, 70th Sess., U.N. Doc. A/RES/70/1
- United Nations World Commission on Environment and Development. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (1987). Oxford: Oxford University Press
- Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development (2017). G.A. Res. 71/313. U.N. GAOR, 71st Sess., U.N. Doc. A/RES/71/313

**AZ AMERIKAI
EGYESÜLT ÁLLAMOK
KLÍMAPOLITIKÁJÁNAK
VÁLTOZÁSAI**

AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK ELNÖKÉNEK SZEMÉLYE, MINT A KÖRNYEZETVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSOK MEGHATÁROZÓ SZEREPLŐJE

THE CHARACTER OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA, A RELEVANT ACTOR IN THE ENVIRONMENTAL COMMITMENTS

Absztrakt: Az Amerikai Egyesült Államok, mint a világ egyik legnagyobb ipari országa jelentős mértékben hozzájárult az üvegházhatású-gázok légköri koncentrációjának növeléséhez, amely felgyorsítja a klímaváltozás folyamatát. Az Egyesült Államok szerepe a globális felelősségvállalás rendszerében elkerülhetetlen, azonban a különböző adminisztrációk eltérő felfogással szemlélték a környezeti problémákat. Az elmúlt 30 év eseményeiből általánosan megállapítható, hogy a demokrata elnökök javarészt támogatták a nemzetközi környezetvédelmi fellépéseket, míg a republikánus elnökök megkérdőjelezték a klímaváltozás tudományos hátterét és rendre megíúsították a korábbi elnök eredményes politikáját. Az amerikai politikai rendszerre jellemző váltógazdaság nem biztosítja a kontinuitást az egyes szakpolitikai kérdésekben, amely komoly következményekkel bírhatnak globális szinten.

Kulcsszavak: Amerikai Egyesült Államok, környezetvédelem, globális felmelegedés, Kiotói Protokoll, Párizsi Klímaegyezmény, Keystone XL olajvezeték

Abstract: The United States of America, as one of the largest industrialised states in the world have made a significant contribution to increasing the concentration of atmospheric greenhouse gases that is accelerating the process of climate change. The role of the United States in the system of global responsibility is inevitable but different administrations

1 Frolyó Karolina, nemzetközi kapcsolatok szakértő, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, jogász szak. Kutatási területe a nemzetközi és uniós környezetvédelmi jog és a Natura 2000. ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-2082-4918>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10082949>

E-mail-cím: fkarolinaanna@gmail.com

2 Oláh Enikő, nemzetközi kapcsolatok szakértő, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, nemzetközi tanulmányok mesterképzés. Kutatási területe a nemzetközi és uniós környezetvédelmi jog és a vízhez való jog és a hozzá kapcsolódó kérdések. ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-3159-0897>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10083080>

E-mail-cím: aranymacko2@gmail.com

have different approaches to environmental issues. From the events of the past 30 years, it is generally noted that Democratic presidents have largely supported international environmental action, while Republican presidents have questioned the scientific background of the climate change and have consistently cancelled the previous president's effective policies. The rotation policy of the U.S. political system does not provide continuity on policy issues, which could have serious consequences globally.

Key words: United States of America, environmental protection, global warming, Kyoto Protocol, Paris Agreement, Keystone XL pipeline

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány az Amerikai Egyesült Államok szerepét kívánja bemutatni a környezetvédelmi kötelezettségvállalások tükrében az egyes elnökök szemüvegén keresztül. A tanulmány során elsőként az Egyesült Államok, mint a világ egyik legnagyobb károsanyag-kibocsátójának ismertetésére kerül sor, a történeti előzményektől kezdve napjainkig. E fejezetben kvantitatív adatok bemutatására, elemzésére támaszkodik a szerzőpáros, amellyel az Egyesült Államok felelősségvállalásának indokoltságát, szükségszerűségét kívánják alátámasztani. Ezt követően 1993-tól, William Jefferson Clinton adminisztrációjától kezdődően kronologikus sorrendben kerülnek górcső alá az egyes elnökök. Az elemzés során elsődlegesen az elnökök és a klímaváltozás tudománya közötti kapcsolat, a nemzetközi szintén való fellépés terjedelme és módja, továbbá a nemzeti kezdeményezések kerülnek a fókuszba. A tanulmány ezen része főképpen kvalitatív jellegű, a felhasznált források közül a külföldi szakirodalom kerül a túlsúlyba, mint például az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (*International Panel on Climate Change*, rövidítve: IPCC) jelentései, továbbá különböző, az ENSZ égisze alatt elfogadott egyezmények, mint például az Éghajlatváltozási Keretegyezmény³ vagy a Kiotói Jegyzőkönyv⁴, valamint számos tanulmány, szemléltetésül a *Golden Gate University Law Review* c. folyóiratban megjelent elemzések, publikációk. A tanulmány arra tesz kísérletet, hogy az elnökök szemléletmódját és szerepét bemutatva ismertesse az elnökök behatását a nemzetközi és nemzeti szintén, kiemelt figyelemmel a globális környezetvédelmi igényekkel.

Kronologikus sorrendben kerülnek ismertetésre az egyes adminisztrációk 1993-tól napjainkig. A szerzőpáros tanulmány végén rövid, összehasonlító jelleggel kívánja az egyes adminisztrációk eredményességét értékelni, tekintettel a nemzetközi kötelezettségvállalásokra.

1. AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK, MINT FŐSZENNYEZŐ

A globális felmelegedés kapcsán az üvegházhatásról, valamint az üvegházhatású gázokról sokat hall a közvélemény, azonban mit is jelent ez pontosan? Az üvegházhatás természetes jelenség, amely által a légköri gázok az energia egy részét visszasugározzák a felszín irányába, így biztosítva a megfelelő hőmérsékletet a bolygó felszínén. Enélkül átlagosan 30

3 Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye. Kihirdette: 1995. évi LXXXII. törvény.

4 Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről. Kihirdette: 2007. évi IV. törvény.

Celsius-fokkal lenne hűvösebb. Az üvegházhatású gázoknak természetes forrásai és nyelői vannak, azonban az antropogén eredetű üvegházhatású gázok jelentősen felborították az egyensúlyt. A XVIII. században meginduló ipari forradalom hatására jelentősen megnőtt az emberi eredetű üvegházhatású gázok jelenléte a légkörben. A legfontosabb üvegházhatású gázok: vízgőz, szén-dioxid, metán, dinitrogén-oxid, a halogénezett szénhidrogének és az ózon. A fent említett gázok közül a szén-dioxid és a metán bizonyul a legjelentősebbnek az antropogén eredetű források közül, amelyek megnövekedett jelenléte a fosszilis energiahordozók felhasználására, valamint az állattenyésztésre és a szerves hulladékkezelésre vezethető vissza. Kiemelt problémát jelent az extenzív erdőégetés, amellyel nemcsak szén-dioxid szabadul fel, hanem a természetes szén-dioxid-nyelők kiterjedése is jelentős mértékben csökken.⁵

Az üvegházhatású gázok megnövekedett jelenléte jól kimutatható, míg az iparosodást megelőző időszakban a légkörbe mindösszesen 9,3 millió tonna szén-dioxid jutott az emberi tevékenység következtében, addig ez a szám 2020-ra 34,81 milliárd tonnára duzzadt.⁶

Az iparosodást megelőző időszakban a legnagyobb kibocsátónak az Egyesült Királyság bizonyult, az 1850-es évek után azonban az országok közötti rangsor jelentősen átrendeződött, az 1880-as évektől a 2000-es évek közepéig az Egyesült Államok bocsátotta ki a legtöbb szén-dioxidot globális viszonylatokban. A tanulmány lezárásakor aktuális rangsorban több ázsiai állam is helyet kapott, mint például Kína és India, ami jelzi a kontinens kiemelkedő szerepét a klímaváltozás elleni harcban az elkövetkező évtizedekben.⁷ Bár az utóbbi években Kína bizonyult a domináns kibocsátónak, az Egyesült Államok nagyjából 125 éven keresztül meghatározó befolyást gyakorolt bolygónk klímájára a különböző antropogén eredetű üvegházhatású gázokon keresztül, így az Egyesült Államok szerepe a nemzetközi környezetvédelmi kötelezettségvállalások területén kiemelkedő, amelyet e cikk hivatott közelebbről megvizsgálni.

2. A CLINTON-ADMINISZTRÁCIÓ KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁJA

2.1. A KÖRNYEZETTUDATOS TÁRSADALOM MEGJELENÉSE

1993-ban, tizenkét évnyi republikánus kormányzás után foglalta el elnöki helyét a demokrata párti William Jefferson Clinton (a közvéleményben ismertebb néven Bill Clinton).⁸ A megelőző évek adminisztrációit a környezetvédelmi csoportokkal vívott heves viták jellemezték a savas eső kérdésétől kezdve a Környezetvédelmi Ügynökség (*Environmental Protection Agency*, rövidítve: EPA) meggyengülésén át, amely még 1970-ben kezdte meg működését mint a szövetségi kormány legfőbb szerve a környezeti problémák kezelését illetően.⁹

5 Faragó, Pálvölgyi 1992. 6–9. o.

6 Ritchie, 2019.

7 Ritchie, 2019.

8 1981 és 1989 között Ronald Reagan, míg 1989 és 1993 között George H. W. Bush töltötték be az elnöki tisztséget.

9 Royden, 2002. 415–417. o.

A Montreali Jegyzőkönyv¹⁰ (1987) sikerei után az Egyesült Nemzetek Szervezete az 1992-es Rio de Janeiróban rendezett nemzetközi konferencián fogadta el többek között az Éghajlatváltozási Keretegyezményt, amelyet a tanulmány lezárásakor már 197 állam írt alá és vállalta azt a kötelezettséget, hogy az üvegházhatást okozó gázok légköri koncentrációját olyan szinten stabilizálják, amellyel elkerülhető, hogy az éghajlati rendszerre gyakorolt emberi eredetű hatások veszélyes méreteket öltsenek.¹¹ Clinton elnök hivatali idejének kezdetére kirajzolódott egy olyan nemzetközi igény, amely a különböző antropogén eredetű üvegházhatású gázok kibocsátásának korlátozását sürgette. Ezen igényeknek megfelelően, a kormányzat már 1993-ban kezdeményezte az Éghajlatváltozási Cselekvési Terv elfogadását, amely az Éghajlatváltozási Keretegyezményével összhangban az Egyesült Államok üvegházhatású gáz kibocsátását 2000-re az 1990-es éveket megelőző szintre szorítja vissza. A Cselekvési Tervet számos kritika érte, mivel nem határozták meg a pontos kibocsátáscsökkentési értékeket, célokat. Továbbá 1995-re a Szenátusban és a Képviselők Házában egyaránt republikánus többség alakult ki, így a Terv finanszírozása is kétségessé vált. A republikánus törvényhozás jelentősen gátolta az adminisztráció jogalkotási menetrendjét, többek között csökkentették a *Medicare*, a *Medicaid* költségvetését, az oktatási kiadásokat és az adókat, visszafogták az energiahatékonyságra és a megújuló energiaforrásokra szánt kiadásokat. 1996-ra a helyzet olyannyira súlyossá vált, hogy a kormányzat egyes elemeit három hétre le kellett állítani, mivel a republikánus törvényhozás az éves költségvetés egyes előirányzatait nem fogadta el. Ebben a nehéz belpolitikai helyzetben is igyekezett a Clinton-adminisztráció a lehetőségekhez mérten a környezetvédelmi célokat megvalósítani, amelyre leginkább a nemzetközi együttműködés keretein belül volt mód.¹²

2.2. AZ ÉGHAJLATVÁLTOZÁSI KERETEGYEZMÉNY VÉGREHAJTÁSÁNAK PROBLÉMÁI

2.2.1. A közös, de megkülönböztetett felelősség elvének alkalmazása a célok meghatározásában

1995-ben sor került az Éghajlatváltozási Keretegyezményben részes felek első konferenciájára (*Conference of the Parties*, rövidítve: COP), amelyen egyrészt megszületett az ún. Berlini Mandátum, amely alapján a fejlett államok vezető szerepet vállalnak az éghajlatváltozás elleni küzdelemben, és először ők teljesítik a Keretegyezményben vállalt kötelezettségeket. Másrészt a Keretegyezmény rugalmas természetéből adódóan megjelent az az elvárás, hogy konkrét előirányzatokban határozzák meg az államok kötelezettségeit.¹³

Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület az éghajlatváltozás tudományos hátterét, a jelenség gazdasági-társadalmi hatásait vizsgálja, valamint válaszstratégiák kidolgozásával foglalkozik. Az IPCC 1995-ben adta ki második jelentését, amelyben igazolta az éghajlatváltozás

10 Montreali jegyzőkönyv az ózonréteget lebontó anyagokról. Kihirdette: 35/1990. (II. 28.) MT-rendelet. A Montreali Jegyzőkönyv az ózonréteget bontó halogénezett szénhidrogén-származékok kibocsátásának korlátozására jött létre, az első olyan nemzetközi környezetvédelmi egyezmények között tartják számon, amely szignifikáns sikereket ért el.

11 1995. évi LXXXII. törvény.

12 Royden, 2002. 418–423. o.

13 Royden, 2002. 424–427. o.

tudományos alapjait. Mindemellett alátámasztotta, hogy az emberi tevékenység észrevehető hatást gyakorol a föld klímájára legfőképpen az antropogén eredetű üvegházhatású gázok kibocsátásán keresztül. A jelentés azért is bizonyult szignifikánsnak, mivel a Keretegyezmény nem konkretizálja az üvegházhatású gázok csökkentésének mértékét, csupán utal a veszélyes mértékű emberi beavatkozás elkerülésének szükségességére.¹⁴

1996-ban került sor a COP2-re, ahol az Egyesült Államok támogatását fejezte ki egy olyan jogilag kötelező érvényű megállapodás iránt, amely az államok üvegházhatású gáz kibocsátását korlátozza. Timothy Wirth, az Egyesült Államok egyik képviselője a COP-2 során hangsúlyozta, hogy „(...) a tudomány sürgős cselekvésre szólít, az IPCC-jelentés a legjobb tudományos kiindulópontunk, hát használjuk.”¹⁵ E tárgyalás során az Egyesült Államok egyrészt a reális és megvalósítható célokat hangsúlyozta, másrészt a rugalmas és hatékony piaci megoldásokat részesítette előnyben, harmadrészt pedig a fejlődő államok közreműködését követelte.¹⁶

2.2.2. Út a Kiotói Jegyzőkönyvig

1997-ben az Egyesült Államok megkezdte saját elképzelésének kidolgozását a fent említett elvek mentén, amelyet majd az év végén, Kiotóban prezentált a részes államoknak. Világszerte ugyanakkor több koncepció is született a kibocsátás korlátozásának módjára, így az Egyesült Államok hirtelen az Európai Unióval találta szemben magát. Mindemellett a Szenátus egyhangúlag elfogadta a Byrd–Hagel-határozatot, amelynek értelmében nem támogatják az olyan, üvegházhatású gázok kibocsátását korlátozó egyezmény aláírását, amelyben a fejlődő államok nem vállalnak hasonló kötelezettséget, vagy amely az Egyesült Államok gazdasági érdekét jelentősen sértené. A Szenátus e határozata teljes mértékben ellentmond a COP1-en elfogadott Berlini Mandátumnak. A Clinton-adminisztrációnak olyan javaslatot kellett kidolgoznia a Kiotói Konferenciára, amely egyrészt megfelel a Szenátus¹⁷ követelményeinek, másrészt a részes államok kívánalmainak. A Kiotói Konferenciát megelőzően az Egyesült Államok mind hazai, mind nemzetközi szinten igyekezett érvényt szerezni stratégiájának. A lakosságot informálták az emberi tevékenység és az éghajlatváltozás közötti szoros kapcsolatról, annak tudományos hátterét is alaposan felvázolták a közvélemény előtt, az ipari szektorral szüntelen egyeztetések folytak. Nemzetközi szinten pedig igyekeztek ismertetni elképzeléseiket, azok megalapozottságát, és támogatókra lelteni a különböző államokban.¹⁸

1997-ben az Éghajlatváltozási Keretegyezményben részes államok harmadik konferenciáján elfogadták a Kiotói Jegyzőkönyvet¹⁹, amely az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését szolgálja. A Jegyzőkönyv alapját az Egyesült Államok stratégiája adta. Az amerikai kezdeményezésnek megfelelően megállapodtak, hogy az 1990-es évekhez mérten 5 százalékkal csökkentik az üvegházhatású gázok kibocsátását²⁰, a kibocsátási célokat pedig öt éves periódus alatt kell megvalósítani, s az első ilyen időszak csupán 2008-ban veszi kezdetét, amellyel megfelelő időt biztosítanak az energiahatékony technológiák bevezetésére. A Jegyzőkönyv amerikai

14 International Panel on Climate Change, 1995. 3–7. o.

15 Royden, 2002. 427–432. o.

16 Royden, 2002. 427–432. o.

17 Továbbra is republikánus többségű.

18 Royden, 2012. 432–440. o.

19 Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről. Kihirdette: 2007. évi IV. törvény.

20 Az Egyesült Államok 7 százalékkal.

kezdeményezésre magában foglalja a kibocsátáskereskedelmet a célok elérésére, valamint a közös megvalósítást. A fejlődő országok a Tiszta Fejlesztési Mechanizmuson (*Clean Development Mechanism*, rövidítve: CDM) keresztül kapcsolódhatnak be a célok elérésébe, azonban ez csupán közvetett részvételnek minősül. A CDM lényege, hogy a fejlődő országokban generált kibocsátáscsökkentést a fejlődő országok a saját célértékeik eléréséhez megvásárolhatják. Azonban a Jegyzőkönyvbe végül nem került bele az a rendelkezés, amely szerint a fejlődő országok önkéntesen vállalhatnának kibocsátáscsökkentési célokat, így a Jegyzőkönyv nem felel meg a Byrd–Hagel-határozatnak. Az Egyesült Államok vezető szerepe tagadhatatlan a Kiotói Jegyzőkönyv kidolgozásában és elfogadásában, amellyel a Clinton-adminisztráció előmozdította az Éghajlatváltozási Keretegyezményben meghatározott célok realizálását, azonban az Egyesült Államok ekkor még nem volt részese a Jegyzőkönyvnek.²¹

2.2.3. Hazai nehézségek

A Kiotóban elért sikerek ellenére a Clinton-adminisztrációnak meghatározó hazai ellenállással kellett szembenéznie. Az 1998-as Lewinsky-botrány ellehetetlenítette az adminisztráció bármely politikai célkitűzésének előmozdítását, így nem kerülhetett sor arra sem, hogy a Jegyzőkönyvvel összhangban törvényben szabályozzák a csökkentési célértékeket. A Kongresszussal is erőteljes konfrontáció bontakozott ki, mivel a Kongresszus a hatáskörének megsértését látta abban, hogy a tiszta levegőről szóló törvény szerint az EPA bír felhatalmazással a szén-dioxid-kibocsátás nemzeti szabályozását illetően. Ennek megakadályozása érdekében az 1999-es pénzügyi évről szóló költségvetési törvényjavaslatához egy olyan módosítást csatoltak, amely szerint nem lehet pénzeszközöket felhasználni a Kiotói Jegyzőkönyv végrehajtására. A Jegyzőkönyv megvalósításának költségeire több gazdasági elemzés is készült, amely tovább borzolta a kedélyeket a valószínűsíthető növekvő energiaárak miatt. A közvélemény egyre inkább az amerikai gazdaság kárát látta a Jegyzőkönyv végrehajtásában.²²

2.2.4. A megrekedés időszaka

1998-ban a részes felek negyedik konferenciáján Buenos Airesben kiemelkedő előrelépésre került sor a Jegyzőkönyv megvalósítását illetően. Argentína bejelentette, hogy önként vállal kibocsátáscsökkentési célt a 2008–2012-es időszakra. Argentínát Kazahsztán hasonló ígérete követte. A fejlődő államok részvétel iránti hajlandósága azonban kifulladt e két állam nyilatkozatában. A konferencia utolsó napján az Egyesült Államok is aláírta a Jegyzőkönyvet, amely elleni nemtetszésüknek a republikánusok hangot is adtak: Clinton elnök e lépését a Szenátussal való szembeszegülésként értékelték.²³

Az adminisztráció további hazai ellenállást tapasztalt, a republikánusok saját törvényjavaslatot²⁴ nyújtottak be, amelyben elutasították a Kiotói Jegyzőkönyv kibocsátáscsökkentési kötelezettségeinek való megfelelés érdekében hozott intézkedések végrehajtását mindaddig,

21 Royden, 2002. 440–448. o.

22 Royden, 2002. 448–452. o.

Ennek ellenére számos vállalat felismerte a globális felmelegedés elleni fellépés szükségességét, és döntött a káros gázok kibocsátásának csökkentése mellett. 1998-ra megszületett egy olyan törvényjavaslat is, amely lehetővé teszi, hogy a magánszektorban generált kibocsátáscsökkentéseket a CDM-en keresztül az Egyesült Államok felhasználhassa a saját célértékeik eléréséhez.

23 Royden, 2002. 443–458. o.

24 1999-es energia és klímapolitikai törvényjavaslat.

amíg a fejlődő országok részt nem vesznek az üvegházhatást okozó gázok csökkentésében, ahogy azt a Byrd–Hagel-állásfoglalás előírja. Az ellentétet tovább mélyítette a Klímaváltozással kapcsolatos technológiai kezdeményezés, amely a kongresszusi képviselők szerint megsértette az 1999-es költségvetési törvény azon módosítását, amely szerint nem lehet pénzeszközöket felhasználni a Kiotói Jegyzőkönyv végrehajtására.²⁵

1999-től a Jegyzőkönyvben részes államok azon dolgoztak, hogy minél hamarabb ratifikálhassák az egyezményt, azonban számos kérdésben, mint például a szénelnyelők szerepe, a CDM működése, a fejlődő országok részvétele, a Jegyzőkönyvnek való megfelelés kérdésében még zöldágra kellett vergődniük az államoknak. A hatodik részes felek konferenciáján nem sikerült a kulcsfontosságú tárgykörökben kompromisszumra jutni, így a konferenciát felfüggesztették. Az Egyesült Államokra egyre nagyobb nyomás helyeződött a Jegyzőkönyv ratifikálásának stagnálása miatt, nemzetközi szinten sem sikerült megegyezni az Európai Unióval, továbbra a fejlődő államok is mérsékelt részvételi hajlandóságot mutattak.²⁶ A Jegyzőkönyv sikerességéhez elengedhetetlen a legnagyobb szén-dioxid-kibocsátó csatlakozása, azonban a Szenátus támogatása nélkül a Kiotói Jegyzőkönyv nem válhat a belső jogrendszer részévé. A Clinton-adminisztrációnak a 2001-es elnökválasztásig nem sikerült ratifikálnia a Jegyzőkönyvet.

3. A BUSH-ADMINISZTRÁCIÓ POLITIKÁJA

A 2001-es elnökválasztáson Clinton elnök korábbi alelnöke, Al Gore alulmaradt George Washington Bushsal szemben²⁷, így két ciklus után ismét republikánus kormányzás következett az amerikai történelemben. A hivatali idejének második hónapjában megtagadta a Protokoll végrehajtását, valamint megváltoztatta korábbi álláspontját a hazai szén-dioxid-kibocsátás korlátozását illetően. A Bush-adminisztráció három kiemelkedő okból ellenezte a Protokoll végrehajtását: először is megkérdőjelezték a klímaváltozás és az antropogén eredetű üvegházhatású gázok közötti tudományos összefüggést, másrészt a Clinton elnök által vállalt kibocsátáscsökkentési célokat irreálisnak tartották, harmadrészt pedig a Protokoll végrehajtását károsnak ítélték meg az amerikai gazdaságra nézve.²⁸ Bush elnök álláspontját mi sem szemléltetné jobban a 2002-es távolmaradása a Johannesburgi csúcstalálkozóról, amellyel egyértelműen állást foglalt a globális környezeti problémák figyelmen kívül hagyása mellett.²⁹

Mídeközben 2001-ben az IPCC közzétette harmadik jelentését, amely a második jelentéssel ellentétben, amelyben még óvatosan fogalmaznak az emberi tevékenység és a környezeti problémák összefüggéséről: „*az emberiség észrevehető hatással bír a globális éghajlatra*” – amely a klímaváltozást övező tudományos bizonytalanságot érzékelteti. Ellenben a harmadik jelentésben újabb tudományos eredményekre hivatkozva igazolják az átlaghőmérséklet-emelkedés emberi eredetű okait. A jelentésben 1,4–5,8 Celsius-fokos átlaghőmérséklet-emelkedésről

25 Royden, 2002. 458–462. o.

26 Royden, 2002. 462–478. o.

27 Az elektori rendszer egy sajátosságának köszönhetően Al Gore közel félmillióval több népszerűségi szavazatot kapott, azonban az Elektorok Kollégiumában Bushra adtak le több szavazatot, így őt választották meg az Amerikai Egyesült Államok elnökévé. Korábban egyszer, 1888-ban történt hasonló, valamint a közelmúltban, a 2016-os választáson. Forrás: History editors, 2019.

28 Rosenscranz, 2002. 479–482. o.

29 Az elnök egyébként texasi vakációjára hivatkozva maradt távol az eseménytől. Forrás: Bush snubs Earth summit, 2002.

számolnak be a következő évszázadra vetítve, amelynek fő okozójaként az antropogén eredetű üvegházhatású gázokat azonosították. Ennek ellenére a Bush-adminisztráció többször is hivatkozott a hiányos tudományos ismeretekre, azonban a 2005-ös G8 találkozón hivatalosan is elismerték a klímaváltozás tudományos bizonyosságát.³⁰

3.1. GAZDASÁGI ÉRDEKEK

A Bush-adminisztráció gyakran hangsúlyozta az amerikai gazdaság védelmét a Protokoll kapcsán, így ennek megfelelően sajátos fellépést szorgalmaztak. 2002-ben fogadták el az adminisztráció Klímaváltozási Tervét, amely inkább csökkenteni szándékozott a szén-dioxid-kibocsátást, mintsem megállítani. Az elnök hangsúlyozta a gazdasági érdekeket, az előzetes számítások szerint a Kiotói Protokoll ratifikálása 4,9 millió amerikai állás megszűnését hozta volna magával, valamint 400 milliárd dollár veszteséget.³¹ A nemzetközi szinten a fejlődő országok szerepét hangsúlyozta Bush elnök, különösen India és Kína kötelezettségvállalásait tartotta volna fontosnak, hiszen e két állam bocsátja ki globálisan a legnagyobb mértékben a szén-dioxidot – azonban az egy főre eső kibocsátás az amerikaiaknál számottevően magasabb. A Protokoll másik jelentősebb problémája az adminisztráció oldaláról még mindig a fejlődő országok szerepvállalása volt, amelyet a Szenátus a Byrd–Hagel határozatban írt elő, azonban ez teljes ellenében állt a közös, de megkülönböztetett felelősség elvével, amit a Protokoll deklarált.³²

3.2. AZ ADMINISZTRÁCIÓ SAJÁTOS MEGOLDÁSI JAVASLATAI

A Protokolltól elhatárolódva, a Bush-adminisztráció élénk tárgyalásokat folytatott más államokkal, amelynek eredményeképpen létrejött az Ázsiai–Csendes-óceáni Partnerség a tiszta fejlődésért és éghajlatért.³³ Ennek keretében a részes államok nem kötelező erejű megállapodást kötöttek a szén-dioxid-kibocsátás csökkentése érdekében, legfőképp az önkéntes technológiafejlesztés támogatásán keresztül. Az adminisztráció ezt a megállapodást a Kiotói Protokollt helyettesítő megoldásnak tekintette, míg a Protokollban és a Partnerségben egyaránt részes államok kiegészítő támogatásként tekintettek az együttműködésre.³⁴

Az amerikai gazdaság alapját az olcsó gázolaj adja, amelyet nem terhelnek különösen magas adók, így vált az energia legfőbb forrásává. A Kongresszus törvényi szinten szabályozta az olajárakat, így biztosítva a megfelelő gazdasági feltételeket a fejlődéshez. A Kiotói Protokoll pedig éppen az olcsó energiaforrásról való áttérést szorgalmazza a kibocsátáskorlátozáson keresztül, amely átmeneti zavart okozhat az amerikai gazdaságban az olajfüggőség miatt. A Bush–Cheney Energia terv szerint a fosszilis tüzelőanyagok felhasználását úgy csökkentették volna, hogy olaj és szén helyett a földgázt preferálták mint elsődleges energiaforrást.³⁵

30 International Panel on Climate Change, 2001. 2–18. o.

31 Rosencranz, 2002. 484–490. o.

32 Eckersley, 2007. 317–318. o.

33 Ausztrália, Kína, India, Dél-Korea, Japán és az Egyesült Államok.

34 Eckersley, 2007. 316–317. o.

35 Rosencranz, 2002. 485–486. o., Eckersley, 2007. 316. o.

Egyes feltételezések szerint a terv háttérében Cheney alelnök és Enron közötti kapcsolat fedezhető fel, aki 2001-ig a világ legnagyobb földgázellátója volt, valamint a Bush-kampány legjelentősebb anyagi támogatója.

A közvéleményben egyre erősebb igények fogalmazódtak meg a cselekvés szükségessége kapcsán, akár a Szenátusban törvényjavaslatok formájában, akár a közszolgáltató vállalatok részéről a GHG Protokoll vagy az Üzleti Környezetvédelmi Tanács³⁶ formájában, amelyek az üzleti élet szereplőit szólították fel lépésekre.³⁷ Az egyre inkább környezettudatos lakosság számos fellépést szorgalmazott, amelyek közül kiemelkedik Kalifornia Állam és az Egyesült Királyság 2006-os megállapodása. Az egyezség a klímaváltozás elleni küzdelemre fókuszált, az ún. *cap and trade* (kereskedelem és korlátozás) lehetőségét teremtette meg a két állam között.³⁸

Bush elnöksége ideje alatt a környezetvédelem, így a Kiotói Protokoll ratifikálása és végrehajtása háttérbe szorult az Egyesült Államokban, ennek ellenére az adminisztráció sajátos megoldásokat kínált a globális felmelegedés elleni küzdelemhez. Az évtizedet beárnyékolta a 2001. szeptember 11-i terrortámadás, amely hosszú évekre meghatározta a politikai prioritást – többek között útjára indította az úgynevezett globális terrorellenes háborút (*Global War on Terrorism*), amely hatásai egészen a tanulmány lezárásakor hivatalban lévő elnök, Joe Biden idején is tetten érhetők (példaként lásd az amerikai haderő kivonását Afganisztánból, és az utána bekövetkezett politikai változásokat). A Clinton-adminisztráció számottevő mértékben hozzájárult a Kiotói Protokoll elfogadásához, ezáltal a globális felmelegedés és egyéb környezeti problémák elleni küzdelemhez, szemben a Bush-adminisztrációval, amely elzárkózott a Protokoll végrehajtásától. Ez akár a Protokoll bukását is eredményezhette volna, de Oroszország csatlakozásával 2005-ben az hatályba lépett, megteremtve a további környezetvédelmi intézkedések és egyezmények alapját.

4. AZ OBAMA-ADMINISZTRÁCIÓ KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁJA

A 2008-as elnökválasztás több okból is figyelemre méltó volt; elsősorban a környezetvédelmi és energetikai kérdések előtérbe kerülése miatt. A környezetvédelem ritkán kerül az országos, és különösen az amerikai elnökválasztások fókuszpontjába. 2008-ban azonban az energia és a környezetvédelem kulcsszerepet játszott a kampányban, és mind a szavazók, mind a jelöltek figyelmét felkeltette. Ebben az időszakban a környezetvédelem és az energia kérdései együttesen képezték a választók egyik meghatározó politikai aggályát. A közvélemény-kutatások szerint a környezetvédelem vagy az energia a lakosság három legfontosabb választási témája között szerepelt. Ugyanennek az évnek a nyarán, amikor a benzinárak minden addiginál magasabbak voltak, az energiakérdések megelőzték Irakot és a gazdaságot, mint a választókat leginkább foglalkoztató kérdések.³⁹

A fentiek eredményeképpen az energia és a környezetvédelem kérdései voltak a fő politikai vitakérdések a jelöltek között. A demokrata Barack Obama az energia terén és környezetvédelemben való aktív kormányzati szerepvállalás mellett kampányolt. Nagyvonalú kormányzati támogatást ígért a bioüzemanyagok és a tudományos kutatás számára, ambiciózus konkrét célokat tűzött ki a megújuló energiaforrásokra vonatkozóan, és ígéretet

36 A Tanácshoz csatlakozott többek között a Boeing, az IBM, a HP, a Dupont and Intel stb.

37 Rosencranz, 2002.486–488. o.

38 Rabe, 2007. 413–414. o.

39 Bombberg, Super 2009. 424–430. o.

tett az üzemanyag-fogyasztási normák emelésére. Feltűnően kevésbé lelkesedett az atom-energiáért és a tengeri olajfúrásokért. Ezzel szemben a republikánus John McCain határozottan támogatta az atomenergiát és a tengeri olajfúrásokat. Ellenezte az etanol vagy a megújuló energiaforrások állami támogatását. Nem ajánlott új (vagy szigorúbb) üzemanyag-fogyasztási célokat, és – az atomenergia kormányzati támogatásának fontos kivételével – sokkal kevésbé aktív kormányzati szerepvállalást támogatott a környezetvédelmi programokban.⁴⁰

4.1. TISZTA ENERGIA PROGRAM, 2015

Barack Obama 2015. augusztus 3-án bejelentette az Egyesült Államok legújabb programjának, a „Tiszta Energia Tervnek” az elindítását, amelynek célja, hogy 2030-ra a 2005-ös szinthez képest 32 százalékkal csökkentse az ország erőművei által kibocsátott káros anyagokat. A program elindításának legfőbb mozgatórugója a klímaváltozás elleni küzdelem fokozódó jelentősége, valamint a népesség káros anyagok okozta egészségügyi problémáinak visszaszorítása voltak. A tervben meghatározott károsanyag-kibocsátási szintet ezzel az eredetileg tervezettnél 9 százalékkal alacsonyabban állapították meg. Ezzel párhuzamosan az Egyesült Államok Környezetvédelmi Ügynöksége szintén végleges szén-dioxid-kibocsátási normákat adott ki az új, módosított és felújított erőművekre vonatkozóan, valamint szövetségi tervet és modellszabályt javasolt, hogy segítse az államokat a Tiszta Energia Terv végrehajtásában. Ezek az első olyan nemzeti szabványok, amelyek az erőművek által okozott szén-dioxid-szennyezéssel foglalkoznak. Előbbiekkel az éghajlatváltozás veszélyének, az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére tett nemzetközi kötelezettségvállalásnak igyekeztek eleget tenni.⁴¹

Az Egyesült Államokban az erőművek a kibocsátott üvegházhatású gázok 32 százalékaért felelősek, ezzel ezek az üzemek az éghajlatváltozást előidéző szén-dioxid-kibocsátás legfőbb forrásai. Amerikában ráadásul az energiatermelésnek a tanulmány lezárásakor is a szén adja a legnagyobb, 39 százalékos részét, míg a napenergia részaránya mindössze 0,4 százalékot tesz ki. Eddig az Egyesült Államokban nem volt szövetségi szabályozás, amely korlátozta volna a károsanyag-kibocsátást, a terv rendkívül komoly lépésnek tekinthető. A korlátozásnak köszönhetően várhatóan nagyban visszaesik a szén- és kőolaj-felhasználás mértéke, az így kieső energiát a terv megújuló energiaforrások bevonásával szándékozott volna pótolni. Ezzel szemben a szövetségi kormány hitelekkel kívánja arra ösztönözni az államokat, hogy már a tervezetben kitűzött határidő előtt, 2020-tól fejleszteni kezdjék megújuló energiaforrásokra építő kapacitásaikat. A szél- és a napenergia terén a Tiszta Energia-program 2030-ig 30 százalékos növekedéssel számol.⁴²

A tervezet az államokra bízta, hogy a gyakorlatban hogyan valósítják meg a fenti célkitűzéseket. Az egyes régióknak 2018-ban kellett beterjeszteniük az erre vonatkozó terveiket. Amíg ezek a tervek ismeretlenek, addig az átállás költségei nem becsülhetők meg pontosan, de nagyságrendileg évi 8,8 milliárd dollárt vesz majd igénybe 2030-ig.⁴³

A nemzetközi egyezményeket tekintve a 2005-ben elfogadott Kiotói Protokoll köthető a fentiekben ismertetett célkitűzésekhez. Maga az egyezmény csak arra kötelezi az

40 Bomberg, Super 2009. 424–430. o.

41 Overview of The Clean Power Plan: Cutting Carbon Pollution from Power Plants, 2008. 2–9. o.

42 Megújuló forrásokra épít Amerika Tiszta Energia programja, 2015.

43 Megújuló forrásokra épít Amerika Tiszta Energia programja, 2015.

országokat, hogy politikákat és intézkedéseket fogadjanak el az éghajlatváltozás mérséklésére, és rendszeresen tegyenek jelentést. A Kiotói Jegyzőkönyv a Rio de Janeiróban aláírt éghajlatváltozási keretegyezmény elvein és rendelkezésein alapul, és annak mellékleteken alapuló szerkezetét követi. A Jegyzőkönyv csak a fejlett országokat kötelezi, többek között az Egyesült Államokat és a „közös, de megkülönböztetett felelősség és a megfelelő képességek” elve alapján nagyobb terhet ró a fejlett országokra, mivel elismerik, hogy nagyrészt ők felelősek a légkörbe kerülő üvegházhatású gázok jelenlegi magas kibocsátási szintjéért.⁴⁴

4.2. A KEYSTONE XL OLAJVEZETÉKRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNYJAVASLAT

Barack Obama megakadályozta azt a republikánus törvényjavaslatot, amely engedélyezte volna a *Keystone* olajvezeték vitatott meghosszabbítását egy ritka vétóval, amely visszafogottan érkezett. Bár a kanadai kátrányhomokból az Öböl-menti amerikai finomítókbá vezető csővezetékkel kapcsolatos szimbolikus összecsapás már régóta várható volt. A Fehér Ház el is bagatellizálta, az elnök második ciklusa alatt először utasította el a törvény aláírását, és elnöksége során ez csupán a harmadik vétója volt. A vezeték megvétózása, amely növelné a világ legszennyezőbb tüzelőanyagainak (bitumen és a melléktermék kőolajkocsz) kitermelését, logikus lépés volt az éghajlatváltozás elleni küzdelem érdekében. Az elnökségi vétó alkalmazása nem csak a szén-dioxid-kibocsátás miatt olyan nagy horderejű. Sokkal inkább arról van szó, hogy az elnök határozottan kiállt egy jól finanszírozott kampánnyal szemben. Ez azért is fontos, mert ezt a jelzést küldi azoknak, akik hosszú távon piszkos üzemanyagok kitermelésére törekszenek az Egyesült Államok területén.⁴⁵

Obama a következőképpen nyilatkozott a vétó alkalmazása kapcsán: „*az elnöki vétójogot komolyan veszem. De komolyan veszem az amerikai nép iránti felelősségemet is. Mivel ez a kongresszusi törvény ellentétes a végrehajtó hatalom bevett eljárásaival, és lerövidíti a nemzeti érdekeinket – beleértve a biztonságunkat, a biztonságunkat és a környezetünket – érintő kérdések megfontolását, ezért megérdemli a vétómat.*” A döntést, amelyet nem a Fehér Ház hivatalos kommunikációs csatornáin, hanem egy hivatalnok jelentett be a Szenátusban, a környezetvédők azonnal üdvözölték, mondván, hogy ez fontos mérföldkő az éghajlatváltozás elleni küzdelemben. Ez a vétó azt üzenete a világnak, hogy a nemzet komolyan veszi a globális felmelegedés okozta válságot, és hogy nem fogják támogatni azt a jogszabályt, amely lehetővé tenné, hogy egy kanadai olajvállalat a bolygó legpiszkosabb olaját szállítsa át az Egyesült Államokon.

A vétó meghozta az elkövetkezendő változások jelét. Az új, republikánus irányítás alatt álló szenátus igyekezett hátráltatni a demokraták célkitűzéseit azgal, hogy további olyan törvényjavaslatokat küldtek az elnöknek, amelyekről tudták, hogy rendíthetetlenül ellenzi, például a bevándorlási reformjainak megakadályozására vagy a megfizethető egészségügyi ellátásról szóló törvény egyes részeinek hatályon kívül helyezésére irányuló intézkedéseket. Korábban a Fehér Ház azt sugallta, hogy gyors, de visszafogott vétót fog emelni, amint megkapja a törvényjavaslatot, ami talán annak volt a jele, hogy korlátozott a közvélemény érdeklődése a kérdés tekintetében. A „birodalmi” elnökséget ért republikánus bírálatok ellenére Obama más elnökökhöz képest ritkán vétózott, bár ez talán annak is köszönhető, hogy elnöksége alatt kevés javaslat jutott holtpontra.⁴⁶

44 United Nations Framework Convention on Climate Change, 1997. 13–28. o.

45 Abraham, 2015.

46 Roberts, 2015.

A *Keystone*-csővezeték több szempontból sem volt üdvözlendő. Először azért, hogy csökkentette a termelési költségeket, viszont növelte a világ legpiszkosabb üzemanyagainak kitermelését. Másodszor valójában emelte az üzemanyagárakat az Egyesült Államokban, ahol a kátrányhomok nagy részét kedvezményesen adták el. Harmadszor, a csővezeték évtizedekre rögzítette a piszkos üzemanyagok termelését, még akkor is, amikor a szél- és napenergia szállítási költségei gyorsan csökkentek, és összehasonlíthatóvá váltak a fosszilis tüzelőanyagokkal. Végezetül a csővezeték az Egyesült Államokon keresztülhaladt volna, és nagy kockázatot jelentett volna a szivárgás. Miért nem tudja a kanadai kormány egyszerűen a saját országán keresztül vezetni a vezetékét? Azért, mert a saját állampolgárai ellenzik.

4.3. PÁRIZSI KLÍMAMEGÁLLAPODÁS

Barack Obama nagy szerepet játszott a Párizsi Klímamegállapodás kidolgozásában. Felismerte az éghajlatváltozás globális jelentőségét, a második ciklusa egyik vezérfonalaként határozta meg az ellene folytatandó küzdelmet, valamint a szennyezőanyag-kibocsátás csökkentését. A személyes elköteleződése olvasható például a 2015. november 30-án elmondott párizsi beszédében is, amelyben többek között a kollektív nemzetközi fellépés szükségessége, a szennyező anyagok kibocsátásának visszaszorítása, a globális hőmérséklet-növekedés csökkentése, valamint a megújuló energiaforrások felé való eltolódás és az ahhoz kapcsolódó iparágakba történő, növekvő számú befektetés iránti elkötelezettségét hangsúlyozta. Kiemelte, hogy a világ (akkori) legnagyobb gazdaságának és a második legnagyobb szennyezőanyag-kibocsátó országának a vezetőjeként a megállapodások és tárgyalások eredményeként az amerikai fél részéről tett vállalások teljesítéséhez minden feltételt kész volt biztosítani.⁴⁷

A megállapodás határozott biztosítékot nyújtott a fejlődő országoknak arra, hogy támogatásban részesüljenek a tiszta és az éghajlatváltozáshoz alkalmazkodó növekedés megvalósítása során. A Megállapodás 187 ország példátlan részvételére épült, amely országok a találkozót megelőzően benyújtották a 2020 utáni éghajlatváltozási célokat, és együttműködési keretet hoztak létre a globális károsanyag-kibocsátás csökkentésére tekintettel.

Ez az új globális keret megteremtette az alapot ahhoz, hogy az országok közösen dolgozzanak azon, hogy a globális hőmérséklet-emelkedést jóval 2 Celsius-fok alatt tartsák, és ambiciózus elképzelést fogalmaztak meg az ennél is messzebbre való elmozdulásról. Ez a Megállapodás határozott jelzést küldött a magánszektornak arról, hogy a világgazdaság a tiszta energia irányába mozdul el, és hogy az innováció és a találményszerzés révén elérhetjük az éghajlattal kapcsolatos célkitűzéseinket, miközben új munkahelyeket teremtünk, emeljük az életszínvonalat és milliókat emelünk ki a szegénységből. A Párizsi Megállapodás egyben a nemzetek, vállalkozások, városok és polgárok szélesebb körű erőfeszítéseinek csúcspontja is, amelyek célja, hogy a világgazdaságot az alacsony szén-dioxid-kibocsátású növekedés útjára tereljék – ez a fejlődés a megállapodásnak az éghajlatváltozás mérséklésére irányuló törekvésekre, az átláthatóságra és az éghajlatváltozás finanszírozására vonatkozó rendelkezéseinek köszönhetően fel fog gyorsulni.⁴⁸

47 The White House, Office of the Press Secretary, 2015.

48 The White House, Office of the Press Secretary, 2015.

5. A TRUMP-ADMINISZTRÁCIÓ

Donald Trumpot, a New York-i ingatlanfejlesztőt és egykori valóságshow-sztárt választották meg 2016-ban az Egyesült Államok elnökévé, sok politikai megfigyelőt és közvélemény-kutatót meglepett, akik riválisa, Hillary Clinton győzelmére számítottak. Trump, a republikánus jelölt megválasztása előtt számos alkalommal állt politikai küzdőtérre, azonban mielőtt bejelentette kampányát tényleges politikusi tapasztalattal nem rendelkezve tűzte ki céljául, hogy felrázza Washingtont és „újra naggyá teszi Amerikát.” A 2016-os választásokat egy olyan kampányt követően nyerte meg, amely szembeszállt a normákkal, és a kezdetektől fogva magára vonta a közvélemény figyelmét. A kormányzáshoz való hozzáállása is hasonlóan szokatlan volt.⁴⁹

Más elnökök megpróbálták egyesíteni a nemzetet, miután a kampányútról a Fehér Házba kerültek. Washingtonban töltött első napjaitól az utolsóig úgy tűnt, Trump élvezte a politikai harcot. Elnöki megafonját arra használta, hogy a vélt ellenfelek hosszú listáját kritizálja, a médiától kezdve saját kormányának tagjain keresztül, mindkét politikai párt választott tisztségviselőin át a külföldi államfőig. Az elnökként küldött több mint 26 000 *tweetje* kendőzetlenül, valós időben mutatta be gondolkodását a témák széles skálájáról, és végül olyan provokatívnak bizonyult, hogy a Twitter véleg kitiltotta őt a platformjáról⁵⁰. Utolsó hivatali napjaiban Trump lett az első elnök, akit kétszer is vád alá helyeztek – másodszer azért, mert lázadást szított az amerikai Capitoliumban az általa elvesztett választás igazolása során – és több mint 150 év után ő volt az ország első olyan vezetője, aki nem volt hajlandó részt venni utódja beiktatásán.

Trump politikai teljesítménye jelentős változásokat hozott belföldön és külföldön egyaránt. Belföldön régóta várt konzervatív győzelem sorát érte el, többek között az eddigi legnagyobb mértékű társaságiadó-csökkentést, számos környezetvédelmi szabályozás megszüntetését és a szövetségi igazságszolgáltatás átalakítását. A nemzetközi színtéren szigorú új bevándorlási korlátozásokat vezetett be, kilépett számos többoldalú egyezményből, szorosabbra fűzte a kapcsolatokat Izraellel, és egy szélesebb körű erőfeszítés részeként, kereskedelmi vitát indított Kínával, hogy kezelje az Amerika és más országok gazdasági kapcsolataiban tapasztalható, szerinte káros egyensúlytalanságokat.⁵¹

Trump örökségével és a nemzet politikai jövőjében betöltött szerepével kapcsolatos számos kérdés megválaszolása időbe telik. De az elnöksége néhány tanulsága már most is egyértelmű a *Pew Research Center*⁵² elmúlt években végzett tanulmányaiból. Ebben a tanulmányban közelebbről megvizsgálunk néhány kulcsfontosságú társadalmi változást, amelyek a 45. elnök hivatali ideje alatt gyorsultak fel, vagy jelentek meg.⁵³

5.1. DONALD TRUMP POLITIKÁJA AZ ÉGHAJLATVÁLTOZÁSSAL ÉS MÁS KÖRNYEZETVÉDELMI KÉRDÉSEKKEL KAPCSOLATBAN

Érdemes megemlíteni, milyen drasztikus lépéseket eszközölt Donald Trump elnöki ciklusának kezdetén: kiléptette az Egyesült Államokat a párizsi nemzetközi klímamegállapodásból, lépéseket tett az Egyesült Államok Környezetvédelmi Ügynökségének leépítésére, és hivatalosan

49 Harrison, 2016.

50 How many tweets? 2021.

51 Dimock, Gramlich, 2021.

52 A Pew Research Center egy párt nélküli amerikai agytröszt, amelynek székhelye Washington D. C.-ben található. Tájékoztatást nyújt a társadalmi kérdésekről, a közvéleményről, az Egyesült Államokat és a világot formáló demográfiai trendekről.

53 Dimock, Gramlich, 2021.

hirdette, hogy a globális felmelegedés egy átverés, amelyet a kínaiak találtak ki, hogy megtámadják az amerikai gazdaságot. Az éghajlati káosz növekvő hatásai rendkívül súlyosak, és sürgős cselekvést igényelnek. A világ legnagyobb gazdaságának élén álló személy mégis figyelmen kívül hagyta a tudományt, és rendszeresen külföldi összeesküvésnek állította be.⁵⁴

5.1.1. A Párizsi Klímaegállapodásból való kilépés

2017-ben Donald Trump bejelentette, hogy az Egyesült Államok kilép a párizsi klímaegállapodásból, miközben visszafogta a globális felmelegedés megfékezésére irányuló mindenre kiterjedő erőfeszítéseket. A kampányígéretét teljesítő Trump – aki az éghajlat-változást „tréfának” nevezte 2020. november 4-én – a megállapodás értelmében a lehető legkorábbi időpontban, egy nappal az elnökválasztás után hivatalosan is kilépett az egyezményből. A kilépés ellenére az Egyesült Államok újra csatlakozhat a Megállapodáshoz, a feltételek teljesítése esetében. Trump 2017-es bejelentése ellenére az Egyesült Államok tisztviselői továbbra is részt vettek az ENSZ éghajlatváltozási tárgyalásain, hogy megszilárdítsák a megállapodás részleteit. Eközben országszerte több ezer vezető lépett közbe, hogy betöltse a szövetségi klíma-vezetés hiánya miatt keletkezett űrt, tükrözve az amerikaiak nagy többségének akarátát, akik támogatják a Párizsi Megállapodást. A városi és állami tisztviselők, az üzleti vezetők, az egyetemek és a magánszemélyek körében olyan kezdeményezésekben, mint az „America’s Pledge”⁵⁵, a „United States Climate Alliance”⁵⁶, a „We Are Still In”⁵⁷ és az „American Cities Climate Challenge”⁵⁸ nagymértékben megnőtt a részvétel. Az egymást kiegészítő és néha átfedő mozgalmak célja, hogy elmélyítsék és felgyorsítsák az éghajlatváltozás helyi, regionális és nemzeti szintű kezelését célzó erőfeszítéseket.⁵⁹

5.1.2. Az EPA meggyengülése

Donald Trump hivatali ideje alatt rezignált volt a hangulat a Környezetvédelmi Ügynökség (EPA) fő kutatóközpontjában, az észak-karolinai Durhamban. Amikor a tudósok munkába érkeztek, volt okuk az aggodalomra: Trump adminisztrációjának ideje alatt többször is azzal fenyegetőzött, hogy bezárja az EPA-t, és már lépéseket is tett ezen az úton. Hetekkel azelőtt, hogy beköltözött a Fehér Házba, Scott Pruittot nevezte ki az ügynökség élére – egy olyan

54 Friends of the Earth, 2018.

55 2017 júliusában Michael Bloomberg, New York korábbi polgármestere és Jerry Brown, Kalifornia kormányzója elindította az *America’s Pledge* kezdeményezést, amely összegyűjti és számszerűsíti az államok, városok és vállalkozások, valamint más nemzeti szereplők által az Egyesült Államokban tett intézkedéseket, hogy a Párizsi Megállapodás céljaival összhangban csökkentsék az üvegházhatású gázok kibocsátását.

56 Az Egyesült Államok Éghajlatügyi Szövetsége a kormányzók kétpárti koalíciója, amely elkötelezett az üvegházhatású gázok kibocsátásának a Párizsi Megállapodás céljaival összhangban lévő csökkentése mellett.

57 A „We Are Still In” egy közös nyilatkozat, amely az éghajlatváltozás elleni fellépést támogatja, és amelyet több mint 3900 vezérigazgató, polgármester, kormányzó, egyetemi vezető írtak alá. Az általuk képviselt szervezetek alkotják az Egyesült Államokban az éghajlatváltozás elleni fellépés érdekében valaha létrehozott legnagyobb és legváltozatosabb szereplőkből álló koalíciót.

58 A 2018-ban indított American Cities Climate Challenge erőteljes forrásokat és támogatást nyújt 25 amerikai polgármesternek, akik a tiszta épületekre és a közlekedésre összpontosító holisztikus megközelítéssel gyorsítják fel az éghajlatvédelmi intézkedéseket.

59 Denchak, 2021.

embert, aki karrierjét azzal töltötte, hogy pereket indított az EPA különböző szabályozásainak megakadályozására. 2017. január 20-án, Trump beiktatásának idején sok EPA-tudós már azon tűnődött, kitől válhatnak meg először. Elnökségének ideje alatt a kormányzat több támadást indított az EPA ellen, mint bármely más tudományos ügynökség ellen. Az elnök közel egyharmaddal kívánta csökkenteni a költségvetését, és Pruitt csapata megpróbálta gyengíteni a tudomány szerepét a környezetvédelmi előírások meghatározásában. Néhány vezető kutatót eltöltött az EPA tanácsadó testületeiben való részvételtől, és olyan tudósokkal helyettesítette őket, akik az ipar számára kedvezőbb álláspontot képviselnek. Mindez megnövelte a vállalatok befolyását a vegyi anyagokra és szennyező anyagokra vonatkozó szabályok befolyásolásában. A médiában a költségvetési megszorításokról, a személyzet elbocsátásáról, a környezetvédelmi és egészségügyi szabályozások gyengítésére irányuló erőfeszítésekről szóló történetek áradata volt jellemző. A viszályok egyre erősödtek, mivel Pruitt személye nemcsak az elvei miatt voltak megkérdőjelezhetők, de felesége hivatali állását illetően a nepotizmus kérdése is felmerült, amely miatt végül lemondásra kényszerült. Ami sok EPA-tudóst leginkább zavart, az a Trump-kormányzat szisztematikus és példátlan erőfeszítése, hogy aláássa az éghajlatváltozás tudományos hátterét. Az ott dolgozók többsége szerint a Trump adminisztráció által képviselt stratégia teljesen felkavarhatta a tudományos folyamatot, és évente több ezer, akár tizezrek életét sodorhatta bajba a veszélyes anyagokra és a potenciálisan veszélyes vegyi anyagokra vonatkozó enyhébb szabályozás következtében.⁶⁰

5.2. AZ INTÉZKEDÉSEK KÖVETKEZMÉNYEI

A korábban említett intézkedései közül Donald Trumpnak a globális felmelegedéshez való hozzáállása több szempontból is kérdéseket vet fel, ugyanis az éghajlati szakértők évtizedek óta arra figyelmeztetnek, hogy a globális felmelegedés korlátozására irányuló intézkedések késleltetése még veszélyesebbé és komplikáltabbá teheti a problémát. Milyen hatása volt tehát a Donald Trump elnök alatti négyéves késlekedésnek?

A Trump-adminisztrációért fizetett legnagyobb ár a haladás lelassulása volt – hazai és nemzetközi szinten egyaránt. A kevesebb fosszilis tüzelőanyagot használó jövő megteremtésének éghajlati és gazdasági költségei évről évre meredeken emelkedtek, így a további négyévi várakozás még nagyobb nyomást gyakorol a jelen és jövő vezetőire. Trump már a 2016-os kampánya során bejelentette, hogy szkeptikus az éghajlatváltozással kapcsolatban. Miután 2017-ben hivatalba lépett, kormánya egyik döntését a másik után hozta meg, amely lelassította vagy háttérbe szorította az éghajlatvédelmi intézkedéseket. Visszavonta a felmelegedés mérséklését segítő politikákat, enyhítette az éghajlatszennyezőkre vonatkozó szabályozásokat, jóváhagyta a *Keystone XL* gázvezetékét. Itt megemlítendő az is, hogy 2017 elején például felszólította az EPA-t, hogy állítsák le a Tiszta Energia Tervet. A terv végrehajtásával az Egyesült Államok 2020-ra mintegy 70 millió tonna, 2030-ra pedig több mint 400 millió tonna károsanyag-kibocsátást tudott volna elkerülni. Ennek megszüntetése helyett az EPA a Megfizethető tiszta energiára vonatkozó szabályt léptette életbe, amely nem tűzött ki nemzeti kibocsátási célokat, és lehetővé tette az államok számára, hogy eldöntsék, hogyan szabályozzák az erőművek kibocsátását. Az ügynökség becslése szerint a szabályozás 2030-ra mindössze 11 millió tonnával kevesebb szén-dioxidot eredményezett volna a légkörben. Hasonlóképpen a kormányzat gyengítette a gépjárművek üzemanyag-hatékonysági szabványait, és 2020

60 Tollefson, 2018.

márciusában új, kevésbé ambiciózus célokat tartalmazó szabályokat véglegesített. A változásoknak a közeljövőben nem lenne nagy hatásuk, de lassítanák a hatékonyabb személygépkocsikra és teherautókra való átállást. Ugyanígy az is, hogy a kormányzat visszavonta a Kaliforniának a szigorúbb járműkibocsátási normák megállapítását lehetővé tevő mentességet. A kormányzat megváltoztatta azokat a szabályokat is, amelyek arra vonatkoznak, hogy mennyi metán, mennyi szupererős üvegházhatású gáz szabadulhat fel az olaj- és gázfűrés melléktermékeként és a hulladéklerakókból. Az EPA becslései szerint a 2020-ban véglegesített új szabályok 2030-ig 850 000 tonnával több metánt juttatnak a légkörbe, bár egyes szakértők szerint ez alábecsült adat. A metán rövid távon sokkal erősebb felmelegedést okozó anyag, mint a szén-dioxid, ami azt jelenti, hogy hatásai a közeljövőben fokozottak lehetnek. Számos más szabály is gyengült, és számos olyan finomabb jelzést küldtek, amelyek a fosszilis tüzelőanyag-gazdaságnak kedveznek.⁶¹

KONKLÚZIÓ

A következtetések levonásaként mindenképp ki kell térni arra a tényre, hogy a XX. században még nem volt ilyen élés pártpolitikai kérdés a környezetvédelem, mert a republikánus elnökök, például idősebb Bush is aktívan támogatta a környezetvédelmet, ennek ellenére az utóbbi 30 évben élés törés figyelhető meg a két párt között.⁶² Mindezek mellett rendszeresen bojkottálják a republikánus adminisztrációk a demokrata folyamatokat és eredményeket is. Ezeknek az akadályoztatásoknak köszönhetően nehezen lehet valós haladást elérni, és ez nemcsak amerikai, de globális szinten is megfigyelhető. Ennek ellenére azt nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy van haladás, de fontos lenne, hogy az Egyesült Államok, mint az egyik főszennyező, csatlakozzon a nemzetközi környezetvédelmi egyezményekhez, hiszen ezek hatására sokkal hamarabb megvalósulhatnának a kitűzött célok. A megvizsgált négy elnök és tevékenységeikkel kapcsolatban arra a következtetésre lehet jutni, ami párhuzamot is eredményez, hogy míg Obama és Clinton elnök teljes mellszélességgel támogatták a nemzetközi kötelezettségvállalást: ezt tükrözi a Kiotói és Párizsi Megállapodás aláírása, majd annak hatályba lépése is. Ezzel szemben Bush és Trump elnök adminisztrációjának ideje alatt mind a ketten erőteljesen klímatagado szerepben tűntek fel, illetve hivatali idejük megkezdése hajnalán olyan lépéseket eszközöltek, amelyeknek köszönhetően az Amerikai Egyesült Államokat kiléptették a korábban megkötött nemzetközi kötelezettségvállalásokat tartalmazó egyezményekből. Az ország ezeket a lépéseket annak „köszönhette”, hogy igen sajátos – de annál kevésbé hatékony hazai megoldásokat kínáltak, a gazdasági érdekek előtérbe helyezésével.

61 Borunda, 2020.

62 Jobb- vagy baloldali téma? - A „zöldkérdés” az USA konzervatív kormányainak szemszögéből, 2019.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alejandra Borunda (2020). The most consequential impact of Trump's climate policies? Wasted time. National Geographic. Letöltés helye: <https://www.nationalgeographic.com/environment/article/most-consequential-impact-of-trumps-climate-policies-wasted-time> (Letöltve: 2022. február 11.)
- Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye. Kihirdette: 1995. évi LXXXII. törvény.
- Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről. Kihirdette: 2007. évi IV. törvény.
- Bush snubs Earth summit. The Guardian. Letöltés helye: <https://www.theguardian.com/environment/2002/aug/17/worldsummit2002.internationalnews> (Letöltve: 2022. február 10.)
- Dan Roberts (2015). Obama blocks Republicans' Keystone pipeline bill in rare veto. The Guardian. Letöltés helye: <https://www.theguardian.com/environment/2015/feb/24/obama-vetoes-keystone-xl-pipeline-bill> (Letöltve: 2022. január 28.)
- Eckersley, Robin (2007): Ambushed: The Kyoto Protocol, the Bush Administration's Climate Policy and the Erosion of Legitimacy. International politics. 44 (2-3) 306-324. Letöltés helye: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/palgrave.ip.8800190.pdf> (Letöltve: 2022. február 3.)
- Election results between Al Gore and George Bush too close to call. History. Letöltés helye: <https://www.history.com/this-day-in-history/presidential-election-al-gore-george-bush-too-close-to-call> (Letöltve: 2022. február 02.)
- Elizabeth Bomberg, Betsy Super (2009.): The 2008 US presidential election: Obama and the environment. Letöltés helye: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644010902823782?journalCode=feenp20> (Letöltve: 2022. január 28.)
- Faragó Tibor, Pálvolgyi Tamás (1992.): Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Keretegyezménye az éghajlatváltozásról. Budapest: Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának Magyar Nemzeti Bizottsága. Letöltés helye: http://real.mtak.hu/65985/1/Eghajlati_Egyezmeny_1992_u.pdf (Letöltve: 2022. január 27.)
- Friends of the Earth (2018.) Letöltés helye: <https://friendsoftheearth.uk/climate/what-are-donald-trumps-policies-climate-change-and-other-environmental-issues> (Letöltve: 2022. február 10.)
- Harrison Smith (2016). Donald Trump is elected president of the United States. The Washington Post. Letöltés helye: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/kidspost/donald-trump-is-elected-president-of-the-united-states/2016/11/09/58046db4-a684-11e6-ba59-a7d93165c6d4_story.html (Letöltve: 2022. február 2.)
- International Panel on Climate Change (1995): Climate Change 1995: The science of climate change. Letöltés helye: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_sar_wg_I_full_report.pdf (Letöltve: 2022. február 10.)
- International Panel on Climate Change (2001): Climate Change 2001: The scientific basis. Letöltés helye: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WGI_TAR_full_report.pdf (Letöltve: 2022. február 4.)
- Jeff Tollefson (2018). Science under siege: behind the scenes at Trump's troubled environment agency. Nature. Letöltés helye: <https://www.nature.com/articles/d41586-018-05706-9> (Letöltve: 2022. február 11.)
- John Abraham (2015). Climate Consensus - the 97%, With climate change, US presidents matter. The Guardian. Letöltés helye: <https://www.theguardian.com/environment/climate-consensus-97-per-cent/2015/feb/25/with-climate-change-us-presidents-matter> (Letöltve: 2022. január 27.)
- Megújuló forrásokra épít Amerika Tiszta Energia programja, 2015. Letöltés helye: https://chikansplanet.blog.hu/2015/08/28/megujulo_forrasokra_epit_amerika_tiszta_energia_programja (Letöltve: 2022. január 30.)
- Melissa Denchak (2021). Paris Climate Agreement: Everything You Need to Know. NRDC. Letöltés helye: <https://www.nrdc.org/stories/paris-climate-agreement-everything-you-need-know> (Letöltve: 2022. február 10.)

- Michael Dimock, John Gramlich (2021). How America Changed During Donald Trump's Presidency. Pew Research Center. Letöltés helye: <https://www.pewresearch.org/2021/01/29/how-america-changed-during-donald-trumps-presidency/> (Letöltve: 2022. február 5.)
- Overview of The Clean Power Plan: Cutting Carbon Pollution from Power Plants (2008.) 2-9. Letöltés helye: <https://archive.epa.gov/epa/cleanpowerplan/fact-sheet-overview-clean-power-plan.html> (Letöltve: 2022. február 9.)
- Rabe, Barry (2007): Environmental Policy and the Bush Era: The Collision between the Administrative Presidency and State Experimentation. *Publius: The journal of federalism*. 37 (3) 413-431. Letöltés helye: https://www.jstor.org/stable/pdf/4624802.pdf?refreqid=excelsior%3A00522610215c496d1b6dcb-8795bece8b&ab_segments=&origin= (Letöltve: 2022. február 14.)
- Ritchie, Hannah (2019): Who emits the most CO2 today? Our World in Data. Letöltés helye: <https://our-worldindata.org/annual-co2-emissions> (Letöltve: 2022. január 19.)
- Rosencranz, Armin (2002): U.S. Climate Change policy under G. W. Bush. *Golden Gate University Law Review*. (32) 4. 479-491. Letöltés helye: <https://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1842&context=ggulrev> (Letöltve: 2022. február 11.)
- Royden, Amy (2002): U.S. Climate Change Policy Under President Clinton: A Look Back. *Golden Gate University Law Review*. 32 (4). 415-478. Letöltés helye: <https://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1842&context=ggulrev> (Letöltve: 2022. január 20.)
- The White House, Office of the Press Secretary (2015). Letöltés helye: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/12/us-leadership-and-historic-paris-agreement-combat-climate-change> (Letöltve: 2022. január 28.)
- United Nations Framework Convention on Climate Change (1997): Kyoto Protocol Reference Manual on Accounting of Emissions and Assigned Amount. Letöltés helye: https://unfccc.int/kyoto_protocol (Letöltve: 2022. január 30.)

A REAGAN-KORMÁNYZATOK KÖRNYEZETPOLITIKÁI ÉS AZ 1980-AS ÉVEK KÖRNYEZETPOLITIKAI NARRATÍVÁI

THE ENVIRONMENTAL POLITICS OF THE REAGAN ADMINISTRATIONS AND THE NARRATIVES OF THE ENVIRONMENTAL POLITICS OF THE 1980S

Absztrakt: Az Amerikai Egyesült Államokban az első Reagan-kormányzat hatalomra kerülésével a korábbi, pártokon átívelő környezetvédelmi konszenzus megbomlott. Az 1970-es évek gazdasági problémái arra ösztönözték az új republikánus kormányzatot, hogy az amerikai erőforrások nagyobb mértékű kihasználásával és a környezetvédelmi szabályok lazításával indítsák újra az amerikai gazdaságot. A választói attitűdök azonban a környezetvédelem kérdésében keveset változtak az 1960-as évek vége óta. A természeti értékek védelme és a zöld gondolat egyre népszerűbbek lettek az amerikaiak körében. Annak érdekében, hogy táborát ebben a kérdésben is konszolidálja, a Reagan-kormányzat új narratívák mentén kívánta keretezni a környezetpolitikáját. Ezek a narratívák, valamint az új környezetvédelmi politikát irányító kinevezettek, James G. Watt és Anne Gorsuch Burford működése polarizálták a választói attitűdöket, és a korábbi konszenzuális téma a mindennapi politikai törzsi háború részévé vált. Ez a folyamat az Irán-Contra botrány és a Szovjetunió összeomlása miatt megszakad, azonban mintaként fog szolgálni a 2000-es elnökválasztási kampány után bekövetkező republikánus környezetpolitikai keretezéshez.

Kulcsszavak: Egyesült Államok, Reagan-adminisztráció, környezetvédelem, EPA, válás, jobboldal, Republikánus, Demokrata

Abstract: In the United States of America with the first Reagan administration the previous environmental political consensus has fallen apart. The economic problems of the 70s encouraged the new, Republican administration to restart the American economy by increasing environmental exploitation and creating laxer environmental laws. Nevertheless, the voters' attitudes haven't changed significantly since the 60s. The issues of environmental protection and green thinking became more popular in the American public. In order to stabilize the Republican base in this question as well, the Reagan administration intended to reframe its environmental politics with new narratives. These narratives, and the

1 Kiss Sándor, Debreceni Egyetem, Angol és Észak-amerikai Irodalom és Kultúratudományi Program, doktoranduszhallgató. Kutatási területe a környezetvédelmi politika, az Egyesült Államok környezetvédelmi mozgalmainak története, illetve a kortárs környezetpolitika és az újmédia összefonódásai. ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0003-1636-8857>
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10067399&view=dataSheet>
E-mail-cím: kiss.sandor.eoffice@gmail.com

controversial government officials running environmental politics – James G. Watt and Anne Gorsuch Buford – polarized voter attitudes, and the previously consensual topic became part of the everyday political tribal wars. This process was halted by the Iran-Contra scandal and the fall of the Soviet Union, but it will act as a model for the Republican environmental reframing after the controversial Presidential election of 2000.

Keywords: United States of America, Reagan administration, environment, EPA, Religion, right-wing, Republican, Democrat

BEVEZETÉS

A Reagan-kormányzat az 1970-es évek stagnálása utána azzal a céllal érkezett a Fehér Házba, hogy az amerikai gazdaság megújítása érdekében a zöldpolitikát jelentősen átalakítsa.² A cél a gyors növekedés és az energiabiztonság voltak, amelyeket úgy kívántak elérni, hogy a hatályos környezetvédelmi szabályokat lazítsák, illetve sokkal nagyobb mértékben támaszkodjanak az amerikai természeti erőforrásokra. Ez a politika azonban sokkal nagyobb társadalmi ellenállásba ütközött, mint arra a döntéshozók számítottak. Emiatt, mivel a gazdaságpolitikai programjukat mindenképpen végre akarták hajtani, a Reagan-kormányzat, és annak környezetpolitikáért felelős vezetői, új narrációs kereteket adtak környezetpolitikájuknak. Ezek közül legfontosabb a vallásos, keresztény narratíva volt, illetve a gazdaságközpontú keret. A 2000-es években ezek mellé zárkózik fel a klímaszkeptikus narratíva. Ez a három kommunikációs panel napjainkig meghatározza az amerikai jobboldal politikai kommunikációját klímaügyben.

Kutatásomban a korabeli és közelmúltban létrejött irodalmi forrásokat, újságcikkeket és médiatartalmakat dolgozok fel. Az első részben felvázolom a helyzetet, amelybe a Reagan-kormányzat megérkezett, illetve azokat az elképzeléseket, amelyek mentén át kívánták szabni a konszenzusos amerikai környezetvédelmi politikát. A második részben a Republikánus Párt nyugati szárnyának térnyerésével párhuzamosan bemutatom, hogyan került James G. Watt és Anne Gorsuch Buford a *Department of the Interior* és az EPA (*Environmental Protection Agency, Amerikai Környezetvédelmi Hatóság*) élére, és mi jellemezte a működésüket. Itt elemzem az üzletbarát és a keresztény környezetpolitikai narratívát és azok feltételezett eredetét. A kutatás harmadik része a reagoni környezetpolitikával szembeni ellenállást, Watt és Gorsuch bukását, illetve a zöld téma térvesztését mutatja be. A konklúzióban szintetizálásra kerülnek a kutatás során tett megállapítások.

1. AZ ELSŐ REAGAN-KORMÁNYZAT ÁLTAL ÖRÖKÖLT HELYZET, ÉS A KÖRNYEZETPOLITIKAI ELŐKÉSZÍTÉS

Az 1980-as évek Egyesült Államokának politikai gondolatai és narratív keretei számos helyen előkerülnek a tanulmány lezárásának idején is, azonban kevésnek van olyan jelentősége, és kavar akkora hullámokat, mint a környezetvédelemmel kapcsolatos viták beemelése a politikai térbe. Ennek eredménye az a folyamat, amely a környezetvédelemmel és a

2 Ronald Reagan az Amerikai Egyesült Államok 40. elnökeként szolgált két cikluson keresztül 1981 és 1989 között.

klimaváltozással kapcsolatos kérdéseket az élet minden területére kiterjedő politikai törzsi háború részeként kezeli.³ Ezek az 1980-as években megkezdett viták, és a publikum részére kidolgozott narrációs keretek meghatározóak az Európai Unió és Magyarország környezetpolitikai vitáiban is. Igaz ez annak ellenére, hogy a klímaváltozás valósága ma az 1970-es és 1980-as évek amerikai légkörét szinte idilli állapotnak mutatja.

Ahhoz, hogy megértsük a Reagan-kormányzatok drasztikus környezetpolitikai lépéseit az utilitárius természeti erőforrás hasznosítása felé, meg kell értenünk, hogy mely körülmények voltak azok, amelyek már az elnökválasztási kampány során meghatározták a későbbi politikai irányvonalat.

Az 1970-es évek történései megviselték az Egyesült Államok gazdaságát. A Nixon-kormányzat a Bretton Woods-i rendszert eljelentéktelenítő döntései, illetve az inflációt megfékezni kívánó 1971-es hatósági ár- és bérszabályozási rendelet hatásai voltak az első olyan jelek, amelyek arra utaltak, hogy az Egyesült Államok globális gazdasági hegemoniája, amely a II. világháború óta megkérdőjelezhetetlen volt, megfakulóban van. Az 1973-as Yom Kippur háborút követő olajválság, a stagfláció, majd az 1978-as iráni forradalmat követő 1979-es energiaválság magas inflációt, magas munkanélküliséget és alacsony gazdasági növekedést hagytak örökségként a Reagan-kormányzatra.⁴ Ebben a gazdasági helyzetben a Republikánus Párt nyugati, Reagan által képviselt szárnya új energiastratégiai megközelítést keresett. Nyilvánvalóvá vált számukra, hogy a Kennedy-kormányzat óta érvényben lévő politikai-kereskedelmi doktrína már nem használható. A Kennedy-féle megközelítés szerint az olajban gazdag országok, például Venezuela, vagy a közel-keleti arab államok távol tartandók a Szovjetunió érdekszférájától, ennek pedig a legjobb módja a kereskedelmi kapcsolatok erősítése. Így az amerikai gazdaság nyersanyagigénye is biztosított, és a növekvő lakossági energiaigény is biztonságosan fedezhető.⁵ Ez az elképzelés azonban az 1970-es évek diplomáciai és gazdasági zavarai után kockázatosabbá tette a gazdaság és a lakosság ilyen módon való energiaellátását. A jobboldalon teret nyert az elképzelés, hogy a stratégiai nyersanyagok tekintetében az önellátásra való törekvés nemcsak biztonságot nyújt a Szovjetunióval szemben, hanem a gazdaság felpörgetésén keresztül az Egyesült Államok gazdaságának alapjait is újra megerősítheti. Ezt az elképzelést remekül összefoglalja Reagan a Republikánus Párt elnökjelöltséget elfogadó beszéde:

„Azok, akik az országot vezetik történelmünk legnagyobb energiaválságában, azt mondják nekünk, fogyasszunk kevesebbet, hogy lassabban fogyjunk ki az olajból, üzemanyagból, földgázból. ...

Amerikának neki kell állnia a munkának, hogy több energiát termeljen. A gazdasági problémákat megoldó Republikánus-program növekedésen és termelésen alapul.

Nagy mennyiségű olaj és földgáz fekszik a földjeink és a vízjeink alatt, érintetlenül, mert a jelenlegi kormányzat úgy hiszi, hogy az amerikaiak több szabályozást, több adót és több irányítást akarnak, nem pedig több energiát.

De ne essenek tévedésbe. Nem fogjuk népiünk biztonságát vagy a környezeti örökségünket hagyni veszélyeztetni, de meg fogjuk erősíteni azt, hogy népiünk gazdasági virágzása is alapvető része a környezetünknek.”⁶ (ford. a szerző)⁷

3 Kennedy, Johnson 2020.

4 Lewis, 1976. Frum, 2000. „Sound As A Dollar”

5 Zeiler, 1990. 5. o.

6 Reagan, 1980.

7 Az idézet eredeti, angol nyelven: „Those who preside over the worst energy shortage in our history tell us to use less so that we will run out of oil, gasoline and natural gas a little more slowly. ...

Reagan az 1980-as előválasztás során elnyert elnökjelöltsége egy, a Republikánus Párton belüli évtizedes folyamat végére is pontot tett. Reagan már 1968-ban és 1972-ben is elindult a jelöltséért a nyugati republikánus körzetek és Kalifornia támogatásával. 1968-ban a jelöltek közül harmadiknak fut be, 1972-ben azonban az előválasztás már nagyon szoros eredményt hoz. Gerald Ford mögött 1070 szavazatot szerzett a 2258-ból, ami az összes szavazat 47 százalékát teszi ki.⁸ A Republikánus Párt keleti parti szárnyának meggyengülése harmadik alkalommal azonban meghozta Reagan és csapata számára a sikert, a Carter-kormányzat politikájával szembeni elégedetlenség pedig történetének egyik legnagyobb vereségével váltotta le a demokrata kormányzatot.⁹ A fentiek kapcsán könnyebben látható, hogy a Reagan-kormányzat zöldpolitikája nem csupán a demokrata politikát váltotta, de a Republikánus Párt elitváltásával a korábbi, pártok közötti konszenzus is erodálódott.

Ezeknek a párton belüli és kívüli változásoknak a kapcsán a Reagan-kormányzat előkészítői úgy érezték, hogy felhatalmazást kaptak a meglévő szabályok kíméletlen átformálására.¹⁰ Ide tartozott a tágan vett nemzeti érdekek megvédésére való törekvés a korábinál aktívabb külpolitikai akciókkal, az adórendszer megreformálásával az energiagazdaság és a vállalati szféra „újraindítása” az 1970-es évek stagnálása után. A tervek között egy nagyarányú adócsökkentési program szerepelt a vállalatok és az ipar javára, amelynek a fedezetét egy jelentős kormányzati kiadáscsökkentés jelentette volna. Cél volt a környezetvédelmi szabályok fellazítása egy üzletbarátabb jogi környezet kialakítása végett, illetve a szövetségi kormányzat kezében lévő földek használatának átalakítása. A földek kapcsán cél volt a privatizáció, amelyet a Reagan bázisának számító nyugati államok mezőgazdasági érdekei támogattak, illetve a kitermelési lízingjogok¹¹ volumenének növelése akár bizonyos védelem alatt álló területeken is.¹²

A Reagan-csapat sejtette ugyan, hogy a környezetvédelem mint téma népszerű a választók között, azonban úgy gondolták, hogy a Carter-kormányzattal szembeni elégedetlenség a hangsúlyosan zöld elnöki politikát is érintette, és mandátumuk felhatalmazást jelentett az évszázados környezetpolitikai konszenzus felrúgására.¹³

Ennek az elképzelésnek egyetlen dolog szabhatott gátat, mégpedig az, hogy egy intenzívebb nyersanyag-kitermelési és iparpolitika a természetes környezet károsodásával jár. Ez a szempont már a Reagan kampánystratégia alkotási fázisában felmerült, és nem véletlenül.¹⁴ Az

America must get to work producing more energy. The Republican program for solving economic problems is based on growth and productivity.

Large amounts of oil and natural gas lay beneath our land and off our shores, untouched because the present Administration seems to believe the American people would rather see more regulation, more taxes and more controls than more energy.

Now make no mistake. We will not permit the safety of our people or our environmental heritage to be jeopardized, but we are going to reaffirm that the economic prosperity of our people is a fundamental part of our environment.”

8 Walker, 2006.

9 Kaduk, 2021.

10 Kraft, 1984. 32–35. o.

11 A kiadott lízingjogok a fakitermelést, bányászatot, ezen belül is a szénkitermelést és az olajtermelést támogatták elsősorban.

12 Kraft, 1984. 36–39. o.

13 Kraft, 1984. 40–45. o.

14 Kraft, 1984. 38–39. o.

Egyesült Államokban a környezetvédelmi és környezetpolitikai kérdések a XX. század legnagyobb részében a politikai konszenzus terepei voltak, részben az amerikai természeti kincsek, mint kulturális értékek képe miatt, részben az erős civil szervezeti szférának köszönhetően.¹⁵

Az elnök tanácsadói között és a politikai programokat és kinevezéseket előkészítő csapatában számos olyan ember neve bukkan fel, akik ebben az időben jutnak először komolyabb pozícióhoz, azonban elgondolásaik a Republikánus Párton belül a későbbiekben meghatározókká válnak. Ide tartozik a libertariánus közgazdász Milton Friedman, aki saját bevallása szerint „nem hivatalos tanácsadói” szerepet töltött be a Reagan-csapatban, elsősorban az adó- és vállalatpolitika terén. Az ő radikálisan piacpárti gondolatai jelentették azt az alapot, amelyre a Reagan-kormányzat teljes gazdaságpolitikája épült.¹⁶

Szintén fontos szerepet töltött be az első Reagan-kormányzat előkészítő munkáiban Joseph Coors. Coors üzletbarát és szabályozásellenes álláspontot képviselt, de nemcsak a pénzügyi vagy adópolitikában, de a környezetpolitika kapcsán is. Ő ajánlotta Reagan figyelmébe azt a két politikai szereplőt, akik bár rövid ideig töltötték be pozícióikat, mégis nagy hatással voltak az amerikai környezetpolitikai diskurzusra.¹⁷

2. WATT ÉS GORSUCH KÖRNYEZETPOLITIKAI MŰKÖDÉSE, AZ ÚJ NARRATÍVÁK SZÜLETÉSE

James Gaius Watt 1981 és 1983 között a Belügyminisztérium (*Department of the Interior*) vezetője volt. Rendelkezett közigazgatási tapasztalattal, ugyanis 1969-ben, a Nixon-kormányzat alatt Víz- és Energiaügyekért felelős helyettes államtitkárként dolgozott, majd 1975-től a Szövetségi Energetikai Bizottság (*Federal Power Commission*)¹⁸ alelnökeként szolgált.¹⁹ 1977-től annak a Hegyvidéki Államok Jogi Alapítványnak (*Mountain States Legal Foundation*) a vezetője, amelyet a későbbi Reagan-csapat háttérembere, Joseph Coors alapított, hogy a vállalkozásait rosszul érintő szövetségi környezetvédelmi szabályok ellen küzdjön.²⁰

Szintén a Hegyvidéki Államok Jogi Alapítvány az, amely a Sagebrush Rebellion résztvevőit képviselte a szövetségi kormánnyal szembeni jogvitáikban. A kinevezése előtti Kongresszusi meghallgatáson a legtöbb kérdést a Hegyvidéki Államok Jogi Alapítvány ilyen irányú működésével kapcsolatban kapta.²¹

15 Az egyik legnagyobb környezetvédő civil szervezet, a Sierra Club már az 1910-es években, a Hetch Hetchy-völgy vízügyi hasznosítása kapcsán élt a média véleményformáló erejével, nem is teljesen sikertelenül. Ez tekinthető az amerikai civil környezetvédelmi mozgalmak országos politikába való belépőjének. Bővebben: The Center For Legislative Archives, 2017. és Manetta, 2002.

16 A szakirodalomban Ronald Reagan elnökségének, valamint Margaret Thatcher brit miniszterelnökségének (1979–1990 között töltötte be a tisztséget) időszakát illetik neoliberais jelzővel, amely gazdaságpolitikai koncepciót a szabadpiaci mechanizmusokat állítja középpontba. PBS, 2000. Goodman, 2008.

17 Kraft, 1984. 38. o.

18 Szövetségi energiagazdálkodási tanácsadó testület.

19 Culhane, 1984. 294–295. o.

20 Coors cége konfliktusba kerül a szövetségi környezetvédelmi szabályozással, ugyanis nem engedik számára, hogy a gyártás során keletkező mérgező alumíniumsalakot egy az államhatáron túli lerakóban helyezze el. Jackson, 2003.

21 A Sagebrush Rebellion „tagjai” a Reagan bázisának számító nyugati területeken azért küzdöttek, hogy a szövetségi kézben lévő földterületek nagyobb arányban kerüljenek helyi vagy tagállami kézbe, illetve a területek minél nagyobb részét privatizálják az azokat használó gazdák részére. Watt kinevezése után az ezeket a földterületeket menedzselő egyik szövetségi intézménynek lett a vezetője. Bővebben: C-SPAN, 1981.

Anne Gorsuch Burford Watt-tal ellentétben nem rendelkezett számottevőbb szövetségi államigazgatási tapasztalattal. A Coloradói Egyetemen végzett jogot, majd Jefferson County kerületi ügyészeként dolgozott. Rövid ideig a Mountain Bell Telephone távközlési cég jogásza volt, majd két alkalommal a coloradói House of Representatives tagjává választották.²² Feltételezhető, hogy ebből az időszakból ismerhette Joseph Coorst, ugyanis a coloradói képviselőházban a veszélyes hulladékok elhelyezése és a gépjármű emissziók szabályozása volt a területe. Itteni munkássága előrevetíti az Amerikai Környezetvédelmi Hatóságnál végzett (*Environmental Protection Agency*, rövidítve: EPA) tevékenységét. Céljai között voltak a nagyarányú adócsökkentések és a kormányzati előírások és szabályok lazítása, eltörlése.²³

Watt kinevezése a Belügyminisztérium élére komoly visszhangot váltott ki mind a környezetvédő civil szervezetek, mind a sajtó részéről. A környezetvédő szervezetek Watt „környezetvédelem-ellenes” múltja miatt támadták az akkor még Secretary of Interior jelöltet, míg a sajtó a szokatlanul határozott keresztény megfogalmazásai miatt tűzte tollhegyre. A kongresszusi meghallgatáson, amelyen Wattot arról kérdezték, nem érzi-e összeegyeztethetetlennek a Mountain States Legal Foundation-beli munkásságát a szövetségi kormányzatban betöltendő szerepével, a következőt válaszolta: „*Ez egy finom egyensúly, amelyre a Secretary of Interior-nak törekednie kell: Gazdájának lenni a természeti erőforrásoknak ezen generáció részére, csakúgy, mint az eljövendő nemzedékek felé. Nem tudom, hogy hány nemzetséget számolhatunk még, míg az Úr visszatér... A felelősségem abban áll, hogy kövessem az Írást, ami arra szólít fel minket, hogy elfoglaljuk a földet, míg Jézus visszatér.*” (Ford. a szerző)²⁴

Fenti kijelentéseivel, és a sajtó ezekre adott, szokatlanul erős visszhangjával Watt megalapozta az egyik politikai narratívát, amellyel a Reagan-kormányzat az intézkedéseiket ellenző csoportokat igyekezett leszerelni, miszerint a természeti erőforrások felelősségteljes kiaknázása az emberi nem kötelessége.

Watt narratívájának alapjai azonban nem új keletűek. Az 1960-as évek ellenkultúrájában a környezetvédelem kérdése kiemelten fontossá vált. Ennek oka részben a hidegháborús atomfenyegetettség érzete, részben pedig az amerikai ipar és technológia fejlődésével párhuzamosan megjelenő környezetszennyezés tapinthatóvá válása voltak. Az ellenkultúra a természettel való harmóniára törekvő és biocentrikus álláspontot képviselő narratíváival szemben az amerikai keresztény közösségek megkezdték az ellennarratíva kialakítását.

Ennek egyik példája Francis Schaeffer, a korban nagy hatású evangélikál (*evangelical*)²⁵ mozgalom gondolkodójának könyve, a Szennyezés és az ember halála: Az ökológia keresztény szemszögből (*Pollution and the Death of Man: The Christian View of Ecology*), amely az ellenkultúra ökológiai nézeteire való válaszként értelmezhető. A Watt-féle megközelítés szerint a Biblia világosan kimondja a Teremtés könyvében, hogy az ember ura a természetnek, tehát minden erőforrás, nyersanyag és élőlény az ember akaratának, biztonságának és kényelmének

22 Martin, 2004.

23 Frank, 2017.

24 Az idézet eredeti, angol nyelven: “*That is the delicate balance the Secretary of the Interior must have: to be steward for the natural resources for this generation as well as future generations. I do not know how many future generations we can count on before the Lord returns. ...My responsibility is to follow the Scriptures which call upon us to occupy the land until Jesus returns.*” Prochnau, 1981.

25 *Evangelical Christian*, azokat az új, protestáns vallási irányzatokat értem ez alatt a fogalom alatt, amelyek az Egyesült Államokban terjedtek a XVIII–XIX. században, majd a XX. század második felében újfent megerősödtek és népszerűvé váltak az olyan nagy hatású prédikátoroknak köszönhetően, mint Billy Graham vagy Bill Bright.

van alárendelve. Így ezeknek az erőforrásoknak a nem felhasználása vagy védelme (ahogy azt a környezetvédők teszik), nem csupán gazdaságilag sodorja bajba az országot, hanem az isteni akaratnak is ellenszegül. Watt ugyanakkor finomított az eredeti keresztény-utilitárius állásponton, ahogy Schaeffer is felismerte, hogy „*a hippiknek sok mindenben igazuk van*”²⁶. Megszólásaiban a Bibliában szereplő „*dominion*” kifejezést a „*stewardship*”-el helyettesítette. Míg a *dominion* uradalmat, hatalmat jelent, addig a *stewardship* inkább rábízott javakkal való gazdálkodást, amely sokkal jobban illett a Reagan-kormányzat politikai céljaihoz. A *stewardship* fogalmában tetten érhető az amerikai *conservation*²⁷ mozgalom egyik atyjának, George Perkins Marsnak a *Man and Nature* című munkájában megfogalmazott gondolata, amely szerint az erőforrásokkal való felelős gazdálkodás az emberi nem feladata a civilizáció fenntarthatóságának érdekében. A Watt-féle keretben ez a fajta gazdálkodás nagy felelősség, azonban az erőforrások használata isteni parancs és nemzeti érdek.

Anne Gorsuch kinevezése az Amerikai Környezetvédelmi Hatóság élére sokkal kisebb hullámokat keltett, azonban a Reagan-kormányzat környezetpolitikájának szimbólumává vált. A New York Times Gorsuch kinevezésére úgy reagált, miszerint a Coors-féle „*coloradói maffia*” újabb tagja kerül kormányzati pozícióba.²⁸

Watt a szövetségi földterületek menedzseléséért volt felelős. Ezt elődeivel ellentétben nem a megőrzés vagy a környezetbarát kihasználás jegyében tette, hanem egy utilitárius, a magántulajdont előnyben részesítő, aktív kitermelést támogató politika végrehajtójaként. Működése alatt vadonnak²⁹ minősülő területeket vont ki e minősítés alól, illetve kitermelési lízingengedélyeket hagyott jóvá szövetségi területeken, sokszor a hivatali út megkerülésével.³⁰ A demokrata képviselők és szenátorok kezdetben próbáltak együttműködni a Reagan-kormányzat környezetvédelemért és földhasználatért felelős tagjaival. Hajlandónak mutatkoztak a földvagyon kezelésének átalakítására, és az EPA-programok költségeinek csökkentésére, azonban a republikánusok egész pályás letámadása őket is meglepte.³¹ Watt konfrontatív stílusa, és könnyen idézhető, agresszív nyilatkozatai visszatetszést váltottak ki.³²

A Kongresszusban számtalan kihallgatáson kellett részt vennie hivatali tevékenységével kapcsolatban. Watt ezeket a meghallgatásokat sokszor szabotálta, a tőle kért, intézkedéseivel kapcsolatos dokumentumokat pedig többször felszólításra sem adta ki.³³

26 Schaeffer, 2011. 24–25. o.

27 A *conservation* és *preservation* fogalma az amerikai politikai életben a természethez és a természeti erőforrásokhoz való viszony két megjelenési formája. A „*conservation*” hívei pártolják a természeti erőforrások használatát és a kitermelést, de elképzelésük szerint törekedni kell arra, hogy az erőforrások a jövőbeni generációknak is rendelkezésére álljanak. A *preservation* hívei ezzel szemben a természet teljes, emberi behatásoktól mentes megőrzését hirdetik.

28 Schmidt, 1981.

29 A „vadon” területek *Wilderness Area* néven léteznek az USA-ban. Ezeket területeket kongresszusi döntéssel különítik el, magántulajdonból, az állam javára való adakozás útján is létrejöhetnek.

30 Culhane, 1984. 300–303. o.

31 Kenski, 1984. 98–99. o.

32 Az egyik a korban legnagyobb visszatetszést keltő idézete: „*I never use the words Democrats and Republicans. It's liberals and Americans.*” Érthető, hogy a kezdetben kompromisszumot kereső csoportokkal ilyen elszólások után már nehezebb volt az együttműködés. Arrandale et al. 1985. 91. o.

33 Kenski, 1984. 100–101. o.

Azonban Watt stratégiája nem csak ezekben a kérdésekben ütött vissza a kormányzatra. A földterületek privatizációja egyértelműen a Watt-féle vezetés kudarcát tükrözi. Az első Reagan-ciklus közepére nyilvánvalóvá vált, hogy azokkal a hatalmas földterületekkel, amelyekkel a szövetségi kormányzat rendelkezett, több probléma is akadt. Ezek közül az első, hogy sok terület gazdasági hasznosítás szempontjából vagy értéktelen, vagy azok értékessé tétele akkora tőkebefektetést igényelt volna, amelyek az akkori piaci körülmények között nem lettek volna gazdaságosak. A másik probléma, ami megakadályozta a területek értékesíthetőségét, azok elhelyezkedése volt. Szegmentált, mindentől távol eső töredék birtokokról van szó, amelyek csupán jobb híján voltak a szövetségi állam kezelésében.³⁴ A *Sagebrush Rebellion* támogatói a kormányzat részéről megértő fülekre találtak, azonban a földterületek értékesítése csak mélyen a piaci ár alatt lett volna megvalósítható, amely ugyan a helyi gazdáknak érdeke lett volna, de a szövetségi kormány nem vállalhattott olyan kockázatot, hogy támadható legyen a nemzeti vagyoni áron alul való elherdálásával. Hasonló bírálat érte a kitermelési lízingjogok és a nyersanyagtermelés felpörgetésére irányuló stratégiája kapcsán. A kezdetben őt támogató nyugati képviselők és szenátorok közül többen elfordultak tőle, amikor kiderült, hogy a Watt-féle stratégia a nyugati államokban található védett területek erőforrásaira is igényt tart.³⁵ Mindez a kitermelési felfutás ráadásul egy olyan piaci környezetben lépett volna érvénybe, amely kezdett olajúttermeléssel küzdeni, mivel az arab országok által kiváltott olajkrízisek után a nyugati országok mind energiatermelésüket, mind energiafogyasztásukat igyekeztek átalakítani. Így újfent megjelent a veszély, hogy a választók előtt úgy kell megvédeni a természeti erőforrások emelt ütemű kihasználását, hogy annak piaci haszna messze elmarad majd a várttól.³⁶

Ezzel párhuzamosan Anne Gorsuch EPA-beli működése kevésbé az ideológiai, mint inkább a pragmatikus, ügykezelési oldalról megfogható. Gorsuch a korábbi munkáihoz hasonlóan az EPA-ben is törekedett a környezetvédelmi szabályok és standardek lazítására, és a vállalkozásokra adminisztrációs terhet róó szabályok csökkentésére.³⁷ A Reagan-kormányzat tervei között a kiadáscsökkentés komoly szerepet kapott, és az EPA a Council On Environmental Quality³⁸-hoz hasonlóan elsőként esett áldozatul a karcsúsító terveknek. Gorsuch a kezdetektől azon dolgozott, hogy ezt a költségcsökkentést és az ezzel óhatatlanul együtt járó személyzeti leépítést levezényelje. A Reagan-kormányzat valóban jelentős kiadáscsökkentést hajtott végre a területen, ugyanis míg a környezet és természeti erőforrások védelmére szánt szövetségi költségek a teljes költségvetés 1,5 százalékát tették ki 1970-ben, 2,4 százalékát 1980-ban, addig az első Reagan-ciklus végére ez az arány 1,2 százalékra csökkent, mindezt úgy, hogy közben a központi bevételek a két és félszeresükre nőttek.³⁹

Gorsuch környezetvédelmi szabályozással kapcsolatos működése leginkább a Clean Air Act revíziója kapcsán mutatható be. A Clean Air Act, amely a különböző emissziós tevékenységeket és a hozzájuk tartozó határértékeket szabályozza, az amerikai környezetvédelmi politika zászlóshajójának tekinthető. Az első verzióját 1963-ban iktatták törvénybe, azonban a későbbi bővítések során újabb és újabb funkciókat kapott. Ezzel a Clean Air Act a világ egyik legátfogóbb légköri környezetvédelmi szabályzója. Reagan a kampányban ígéretet tett a Clean

34 Culhane, 1984. 297–301. o.

35 Culhane, 1984. 100–101. o.

36 Arrandale et al., 1985. 9. o.

37 Arrandale et al., 1985. 94–95. o.

38 A Council On Environmental Quality tanácsadó testület, a szerepe az volt, hogy a kormányzati döntéseket megvizsgálja környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontból is.

39 Vig, Kraft, 1984. 18-19. és US Federal Budget Receipts and Outlays, 2019.

Air Act szttenderdjének lazítására, azzal indokolva az elképzelést, hogy az hátrányos az amerikai gazdaság számára. Emögött elsősorban az autóiipari lobbí tevékenysége sejthető, akik panaszkodtak, hogy az emissziós szabályozások csökkentik a termékeik versenyképességét a piacon.⁴⁰ A Gorsuch vezette EPA ígéretet tett arra, hogy nemzet számára oly fontos kibocsátási célokat szem előtt tartják, azonban azok elérése egy „megfontoltabb ütemezés szerint” fog megvalósulni. Az új, átdolgozott Clean Air Act alapelvek, amelyek lazább szennyezési standardokat és bizonyos szennyezési kármentesítéssel kapcsolatos határidők kitolását tartalmazta, 1981. augusztus 4-én jelentek meg.⁴¹ Az új előirányzatokat az iparági szereplők lelkesedéssel fogadták, a környezetvédelemmel foglalkozó csoportok pedig aggodalommal figyelték.⁴²

Gorsuch működése Wattéhoz hasonlóan nem várt kudarcokat hozott. Mint kiderült, a környezetvédelmi előírások fellazítása sok helyen azzal járt, hogy a tagállamok, illetve egyes nagyvárosok területén a különböző, a szövetséginél sokszor szigorúbb emissziós szabályozások voltak érvényben. Emiatt az iparági szereplők hamar azzal a kéréssel fordultak a Reagan-kormányzat felé, hogy erősítsék meg a szövetségi szabályozást, hogy a piacra kerülő termékeket ne kelljen államonként külön-külön engedélyeztetési eljárásoknak alávetni.⁴³

A reagani környezetpolitika, valamint Watt és Gorsuch tevékenysége hamar ellenállást váltott ki nemcsak különféle környezetvédelemmel foglalkozó civil szervezetek, hanem a Kongresszus részről is.

3. ELLENÁLLÁS ÉS A KÖRNYEZETPOLITIKA TÉRVESZTÉSE AZ ELSŐ REAGAN-CIKLUS VÉGÉRE

Az amerikai politikai térben a környezetvédelem és a fenntarthatóság kérdése az 1980-as évekre már közel 100 éves múltra tekinthetett vissza. Nemcsak területi szinten, de országosan is olyan civil szervezeti hálózatok alakultak ki, amelyek komoly befolyással bírtak a politikai döntéshozatalra. Az olyan civil szervezetek, mint a *Sierra Club*, az *American Forests Association*, az *Audubon Society* vagy az *Izaak Walton League*, remek kapcsolatokkal rendelkeztek nemcsak a sajtó, hanem a törvényhozás irányába is. Jelzésértékű, hogy a Carter-kormányzatban a környezetvédelemért és a természeti erőforrásokért felelős pozíciókba olyan szereplők érkeztek, akik korábban a nagyobb környezetvédő civil szervezetek valamelyikében dolgoztak.⁴⁴

Részben ez indokolta a Reagan-kormányzat azon elképzelését, miszerint az állami hivatalokban elvakult, „sötétzöld” hivatalnokok ülnek, akik ideológiai alapon gátolják az Egyesült Államok gyarapodását. Elképzelésük szerint pedig erre az ideológiailag motivált személyzeti tisztogatás megfelelő választ jelent.⁴⁵

40 Arrandale et al. 1985. 95. o.

41 Arrandale et al. 1985. 106–107. o.

42 Ibid.

43 Davies, 1984. 151. o.

44 Ilyen például Ruper Cutler aki az *Audubon Society*-től jött majd a mezőgazdaságért felelős helyettes államtitkári pozíciót töltötte be a *Forest Service*-ben és *Soil Conservation Service*-ben, Gus Speth a *Natural Resources Defence Council* szervezettől a *Council On Environmental Quality* képviselője, és Robert Herbst az *Izaak Walton League*-től aki a halászatért, vadászatért és nemzeti parkokért felelős helyettes államtitkári lett a Department of the Interior-ben. Culhane, 1984. 296. o.

45 Vig, 1984. 87. o.

Azonban a civil szervezetek aktivitásától függetlenül is, az 1960-as évektől kezdve a környezetvédelem egyre inkább bekerül a köztudatba. Ennek számos oka van: az ipari szennyezés egyre nyilvánvalóbb megjelenésétől kezdve, a hidegháborús atomfenyegetettségen át a közbeszédben és populáris kultúrában teret nyerő környezetvédelmi kérdésekig hosszú a lista. A korábban konszenzuális téma felértékelődik: erre utal, hogy az 1960-as évek végétől kezdve megsokasodnak az antropocentrizmust elutasító, nagyobb természeti harmóniára törekvő, biocentrikus ellenkulturális mozgalmak. A kulturális fősodor részévé válnak olyan alkotások, mind zenében mind filmen, amelyek az ember és környezetének viszonyát boncolják.⁴⁶ A republikánus Nixon-kormányzat alatt komoly eseménnyé váló *Earth Day*, illetve a környezetvédelmi hatóság, az EPA széles körű támogatást élveztek. Igaz ugyanakkor, hogy az 1970-es évek végére a meggyengült amerikai gazdaságban egyre többen gondolták úgy, hogy az EPA zöld programjai túl nagy anyagi áldozatot igényelnek, és a környezetvédelmi szabályozások áramvonalasabbak lehetnének.⁴⁷ A Reagan-kormányzat üzenetei az újra megerősödő Amerikáról lelkes hallgatóságra találtak, ennek mentén pedig a kormányzat prominensei úgy gondolták, hogy a zöld gondolat háttérbe szorítható annyira, hogy az ne okozzon jelentős fennakadást a tervezett politikák végrehajtásában.

Ennek a feltételezésnek ellentmondott, hogy az 1980-as években végzett választói attitűd felmérések azt mutatták, hogy hiába a stagnáló gazdaság és az energiakrízis, a környezetvédelem, mint ügy, továbbra is népszerű a választók körében. A Demokrata Párt részére készült anyagok azt mutatták, hogy a billegő körzetekben egy képviselő elkötelezettsége a „zöld” gondolat mellett eldöntheti egy választás kimenetelét.⁴⁸

A civil szervezetek látva, hogy a korábbi hozzáértőnek tartott, saját soraikból jövő emberek a Reagan-adminisztráció érkezésével azonnal eltűnnek a szövetségi szervekből, kiegészülve azzal, hogy helyüket jellemzően korábban ellenük harcoló iparági lobbisták veszik át, riadót fújtak. Watt kinevezése ellen már 1981 szeptemberében országos demonstrációt szervezett a *Sierra Club*, amelyről azonban a Reagan-kormányzat tudomást szerzett, és igyekezett sabotálni azt.⁴⁹

A környezetvédelmi kérdések térvesztését azonban végül nem a civil ellenállás és az ebből fakadó népszerűségvesztés okozta. Mint említettem, sem Watt földpolitikája, sem pedig Gorsuch új szabályozásai nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, viszont cserébe a két szereplő folyamatos konfliktusforrásokat generált, Watt színes elszólásaira pedig előszeretettel reagált a sajtó.⁵⁰

A reagani környezetpolitika bukása az Anne Gorsuch vezette EPA *Superfund* botrányához köthető. Gorsuch működésének lényege, a politikai végrehajtás az EPA működésében is tetten érhető. A Carter-kormány utolsó heteiben hozták meg a *Superfund*-ról szóló törvényt, amelynek célja az Egyesült Államok területén található legveszélyesebb veszélyeshulladék-tárolók

46 Zenében ilyen alkotások: Joni Mitchell *Big Yellow Taxi*, The Kinks' *Apeman*, Crosby & Nash: *To The Last Whale*, Neil Young: *After the Gold Rush*, Marvin Gaye: *Mercy, Mercy Me (The Ecology)*. Filmek és tévésorozatok között pedig megemlíthetők: *Crack in the World* (1965) *Earthquake* (1974) *Heatwave!* (1974) *The Poseidon Adventure* (1972) *Airport* (1970) *The Andromeda Strain* (1971) *The Towering Inferno* (1974). Illetve a *Star Trek* (1968) azon epizódjai, amelyek az ember és természet viszonyát taglalják, például a "The Devil in The Dark"

47 Vig, Kraft, 1984. 18–19. o.

48 Mitchell, 1984. 69–71. o.

49 Minor, 1981.

50 Conaway, 1983.

felszámolása volt. A Carter-kormány egy 1,6 milliárd dollárosra tervezett alapot hozott létre, amelyet az elkövetkező 5 évben kellett volna feltölteni a szükséges összegekkel. A terv az volt, hogy felállítanak egy listát azokról a szennyezett területekről, amelyek a legveszélyesebbek az emberi életre nézve, például a talajvízzel való érintkezés kapcsán. A következő lépésben felkutatják a szennyezésért felelőst, és felszólítják a terület kármentesítésére. Amennyiben ez nem történik meg, úgy a szövetségi állam elvégzi a kármentesítést a felelős helyett, annak azonban a kármentés összegét ki kell fizetnie. Amennyiben pedig a szennyező egyáltalán nem működik együtt a szövetségi hatóságokkal, úgy akár a kérdéses összeg háromszorosára is bírságható.⁵¹ A Gorsuch vezette EPA mindent megtett azért, hogy ezt a folyamatot lassítsa. A legveszélyesebb hulladéklerakókat két év alatt sem sikerült összeírni, a felkutatási és bírságolási folyamat pedig akadozott. Ennek kapcsán Gorsuch több idézet is kapott a Kongresszustól, amelyek az EPA hatékonyságát akarták vizsgálni. Gorsuch kezdetben együttműködött a Kongresszussal, azonban egy idő után elkezdte megtagadni a kért dokumentumok kiadását, sőt munkatársait is erre utasította. Későbbi meghallgatásain azt sugalmazta, hogy a dokumentumok kiadását felsőbb, elnöki utasítás miatt tagadja meg. A további meghallgatások során felmerült a gyanú, hogy a folyamat lassítása mellett a Gorsuch vezette EPA különösen kedvező megegyezéseket kötött bizonyos iparági szereplőkkel a veszélyes hulladéklerakók felszámolása kapcsán. Valószínűvé vált, hogy bizonyos területeken a kármentés politikai okokból nem kezdődött meg. Richard Hauser helyettes jogtanácsos vallomása szerint az EPA szándékosan tartott vissza 6 millió dollár kármentési összeget az egyik legszennyezettebb területnek számító kaliforniai *Stringfellow Acid Pits* kapcsán, nehogy az segítse a demokrata kaliforniai kormányzó, Jerry Brown szenátori kampányát. A kipattanó botrány kapcsán Gorsuch egyik helyettesét, Rita Lavelle-t próbálták lemondásra bírni, amelyet azonban nem fogadott el, így Reagan felmentette a pozíciójából. Ahogy a helyzet eskalálódott, Gorsuch helyzete is tarthatatlanná vált, így végül 1983. március 10-én lemondott posztjáról.⁵²

Watt bukása sajátos elszólásainak egyikéhez köthető. A környezeti politikai irányvonal a civil szervezetek támadása kapcsán nem változott, Reagan még 1983-ban is teljes tekintélyével védte Wattot, azonban a nagy médiavisszhangot kiváltó nyilatkozatai különösen kellemtelenek voltak Reagannak az EPA-botrány mellett.

1983 áprilisában Watt személyesen intézkedett annak érdekében, hogy a *Washington Mall* területén megrendezésre kerülő július 4-ei ünnepségen ne a *Beach Boys* zenekar lépjen fel. A zenekar kitiltása, amelyet Watt a drogokkal és az alkoholizmussal kötött össze, komoly felzúdulást váltott ki.⁵³ Alig pár hónappal később, 1983 szeptemberében a szénbányászati lizin-geléssel kapcsolatos biztonsági meghallgatásán, a pozitív diszkriminációt előíró szabályokra való reflexióként az alábbi megjegyzést tette: „*van mindenféle keverékünk, amelyet csak szeretnénk. Van egy feketém, egy nőm, két zsidóm és egy nyomorékom. És tehetségesek vagyunk.*” (Ford. a szerző)⁵⁴

Ennek a Watt által humorosnak szánt elszólás kapcsán rövid idő alatt újabb média-botrány bontakozott ki. Watt helyzete a Gorsuch-botrány utóéletének, és az elnök csökkenő népszerűségének fényében nem volt tovább tartható, így Watt 1983. október 10-én benyújtotta lemondását.⁵⁵

51 Feliciano, 1983. 119. o.

52 The Blade, 1983.

53 Conaway, 1983.

54 Az idézet eredeti, angol nyelven: „*We have every kind of mix you can have. I have a black, I have a woman, two Jews and a cripple. And we have talent.*” Russakoff, 1983.

55 Vig, 1984. 91. o.

A két szimbolikus tisztviselő távozása komoly győzelem volt a környezetvédő civil szervezeteknek és az ellenzéknek is. Reagan gazdaságpolitikája a ciklus közepétől kezdve nem volt különösebben népszerű, így szükségessé vált, hogy a politikai támadási felületek számát csökkentsék. Ebben ismét a környezetvédelemé lett az egyik legfontosabb szerep.

Gorsuch távozása után Reagan az EPA vezetésére és konszolidációjára William Ruckelshaus-t kérte fel. Ruckelshaus szimbolikus választás volt. A Nixon-kormányzat idején, az EPA megalakulásakor, 1970 és 1973 között már betöltötte a szervezet vezetői posztját, munkáját pedig elismerés övezte. Többek között az ő nevéhez fűződik a hírhedt rovarirtó szer, a DDT betiltása. Ruckelshaus a tisztség vállalásáért cserébe szabad kezet kért személyzeti ügyekben, amit meg is kapott az elnöktől. Második munkanapján a Gorsuch-csapat négy tagját azonnal elbocsátotta, és hozzáfogott az EPA megtépázott renoméjának helyreállításához.⁵⁶

Hasonló szerepet vállalt William P. Clark is, aki James Watt utána vette át a Belügyminisztérium irányítását. Clark Reagan belső köreiből került ki, és a feladatát, hogy a minisztériumot rendben tartsa a következő választásig, sikeresen elvégezte.⁵⁷

Ruckelshaus és Clark is távoztak az általuk vezetett szervezetek éléről a második Reagan-ciklus kezdetén. Az EPA vezetését Lee M. Thomas, a Belügyminisztériumét Donald P. Hodel vette át. Mind a ketten jóval kevesebb konfliktust vállaltak fel, és tettek engedményeket az ellenzék és a környezetvédő szervezetek irányába.⁵⁸

Azonban a környezetvédelem témája nem csupán emiatt veszített tért. A második Reagan-győzelem bizonyította, hogy a Republikánus Párt politikai vezetése képes az önkorrekcióra, akkor is, ha ez olyan programokat érint, amelyek végrehajtása mögött komoly politikai akarat van. Ami azonban a második ciklusra jelentéktelenebbé tette a környezetvédelmi kérdést az amerikai közbeszédben, az az 1985–86-ban kirobbanó Irán-Contra ügy volt. A súlyos politikai botrány fényében a Demokraták már nem voltak rászorulva a környezetvédelmi kérdésre, mint politikai fegyverre, ugyanis a konszenzus felrúgásával szemben konkrét törvényszegéssel vádolhatták az elnököt. Ettől függetlenül a környezetvédelem tematizálásával mindkét oldal olyan politikai fegyvert kapott a kezébe, amely népszerű, mozgósítja a szavazótáborát, és megfelelő politikai narrációval ideológiai szembenállássá emelhető. Véleményem szerint ez a folyamat meghatározza napjaink környezetpolitikai közbeszédét is.

KONKLÚZIÓ

A Reagan-kormányzat elődjétől jelentősen eltérő változtatásokat kívánt végrehajtani a környezetvédelmi szabályozások területén. Ennek részben ideológiai okai voltak, részben pedig az 1970-es évek gazdasági és politikai válságaira reagált. A cél az volt, hogy a környezetvédelmi szabályozások lazításával felpörgessék az amerikai ipart és kitermelő ágazatokat. Ennek a végrehajtására, az új, nyugati államokból származó republikánus elit James G. Wattot és Anne Gorsuch Burfordot kérte fel a Belügyminisztérium és az EPA élére. Watt és Gorsuch neki is láttak a feladatuknak, azonban konfrontatív stílusuk a potenciálisan együttműködő feleket is elriasztotta. Hogy a környezetvédő csoportoktól és politikai ellenfeleiktől

⁵⁶ Smith, 2019.

⁵⁷ Martin, 2013.

⁵⁸ Hodel például hajlandó volt leülni a környezetvédő szervezetekkel tárgyalni a Hetch Hetchy-völgy természetközeli állapotának visszaállításáról. A tárgyalások nem vezettek eredményre, de már a szimbolikus téma felvetése is előrelépés Watt működéséhez képest. Zachariasen, 1987.

kiinduló támadásokat leszereljék, a Reagan-kormányzat tudatosan kezdte el alkalmazni a gazdasági növekedés és környezetvédelem szembeállításának, illetve a „*stewardship*” erőforrás-gazdálkodás narrációját. Ezek a módszerek a korábban konszenzuális témát ideológiai háború tárgyává tették, amely használati lehetőségeit a Demokrata Párt már az első Reagan-ciklus idején vizsgálta. Watt és Gorsuch azonban a politikai csatározásokban elhasználódtak, a ciklus közepétől kezdve már csak támadási felületet adtak az ellenfeleknek, ezért leváltották őket. A Reagan-kormányzat a politikai önkorrekció jegyében visszatért egy konszenzuálisabb, konfliktuskerülőbb környezetvédelmi politikához, amit a Belügyminisztériumban és az EPA-ben végrehajtott személycserék jeleztek. A Demokrata Pártnak a második Reagan-ciklusban már kevésbé volt szüksége a környezetvédelemre, mint fegyverre, mivel az Irán-Contra botrány bőséges muníciót jelentett az elnök ellen. Azonban a kialakult környezetpolitikai narratívák a zöld gondolatot és a környezetpolitikát végérvényesen az ideológiai háborúk terepére rángatták, ahol a társadalmat polarizáló erejénél fogva bármikor bevethetővé vált. A Reagan-korszak üzletbarát, amerikai érdekeket előtérbe helyező, vallásos környezetpolitikai narratívái a 2000-es évektől kezdve új hangsúlyt kapnak, a korábbi politikai gondolatok konfliktushelyzetben való újrahasznosításaként.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Arrandale, Thomas et al. (1985). *Energy and Environment: The Unfinished Business*. Washington D. C.: Congressional Quarterly
- Conaway, James (1983). James Watt, In the Right With the Lord The Washington Post. Letöltés helye: <https://www.washingtonpost.com/archive/lifestyle/1983/04/27/james-watt-in-the-right-with-the-lord/946026f4-3b79-4fcb-9a5f-082ca8150007/> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- C-SPAN, (1981) Interior Secretary Confirmation Hearing. C-SPAN. Letöltés helye: <https://www.c-span.org/video/?88080-1/interior-secretary-confirmation-hearing> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Culhane, Paul J. (1984). Jim Watt's Land and Water Politics. In: Norman J. Vig (szerk.). *Environmental Policy in the 1980s: Reagan's New Agenda* Washington, D. C.: CQ Press
- Davies, J. Clarence (1984). *Environmental Institutions and the Reagan Administration* In: Norman J. Vig (szerk.). *Environmental Policy in the 1980s: Reagan's New Agenda* Washington, D. C.: CQ Press
- Feliciano, D.V. (1983). Gorsuch cited for contempt of Congress. *Journal (Water Pollution Control Federation)* 55(2) Letöltés helye: <https://www.jstor.org/stable/25041816> (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- Frank, John (2017). Neil Gorsuch Revives His Mother's Political Legacy in Colorado. The Denver Post. Letöltés helye: <https://www.denverpost.com/2017/03/19/neil-gorsuch-anne-burford-colorado/> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Frum, David (2000). *How We Got Here: The '70s: The Decade That Brought Your Modern Life (For Better or Worse)* New York: Basic Books (EPub)
- Goodman, Peter S. (2008). A Fresh Look At The Apostle of Free Markets. *New York Times*. Letöltés helye: <https://www.nytimes.com/2008/04/13/weekinreview/13goodman.html> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Jackson, Harold (2003). Joseph Coors – The Man Who Bought The White House For Ronald Reagan. The Guardian. Letöltés helye: <https://www.theguardian.com/news/2003/mar/19/guardianobituaries.usa> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Kaduk, Kevin (2021). The Ten Biggest Landslides In Election History. Listwire, USA Today. Letöltés helye: <https://thelistwire.usatoday.com/lists/the-10-biggest-landslides-in-presidential-election-history/> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Kennedy, Brian, Johnson, Courtney (2020). More Americans See Climate Change As A Priority, but Democrats Are Much More Concerned Than Republicans. Pew Research Center. Letöltés helye: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/02/28/more-americans-see-climate-change-as-a-priority-but-democrats-are-much-more-concerned-than-republicans/> (Letöltve: 2022.02.10.)
- Kenski, Henry C. (1984). *Congress Against The President: The Struggle Over The Environment*. In: Norman J. Vig (szerk.). *Environmental Policy in the 1980s: Reagan's New Agenda* Washington, D. C.: CQ Press
- Kraft, Michael E. (1984). The 1980 Presidential Campaign. In: Norman J. Vig (szerk.). *Environmental Policy in the 1980s: Reagan's New Agenda* Washington, D. C.: CQ Press
- Lewis, Paul (1976). Nixon's Economic Policies Return To Haunt The G.O.P. *New York Times*. Letöltés helye: <https://www.nytimes.com/1976/08/15/archives/nixons-economic-policies-return-to-haunt-the-gop-nixons-economic.html> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Manetta, Brian (2002). John Muir, Gifford Pinchot and the Battle For Hetch Hetchy Ithaca College History Journal Letöltés helye: <https://essaydocs.org/brian-manetta-in-wilderness-is-the-preservation-of-the-world.html> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Martin, Douglas (2004). Anne Gorsuch Burford, 62, Reagan E.P.A. Chief, Dies *New York Times*. Letöltés helye: <https://www.nytimes.com/2004/07/22/us/anne-gorsuch-burford-62-reagan-epa-chief-dies.html> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Martin, Douglas (2013). William P. Clark, Influential Adviser in Reagan White House Is Dead at 81. *The New York Times*. Letöltés helye: <https://www.nytimes.com/2013/08/13/us/politics/william-p-clark-influential-adviser-in-reagan-white-house-is-dead-at-81.html> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Minor, W. Ernst. (1981). Note to James E. Baker, III. Ronald Reagan Presidential Library Digital Library Collections. Letöltés helye: <https://www.reaganlibrary.gov/public/digitallibrary/smf/cos/bakerjames/box-001/40-028-6914302-001-010-2016.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 11.)

- Mitchell, Robert Cameron (1984). Public Opinion and Environmental Politics. In: Norman J. Vig (szerk.). Environmental Policy in the 1980s: Reagan's New Agenda Washington, D. C.: CQ Press
- PBS (2000). Commanding Heights: Milton Friedman. PBS. Letöltés helye: https://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/shared/minitext/int_miltonfriedman.html#9 (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Prochnau, Bill (1981). The Watt Controversy. The Washington Post. Letöltés helye: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1981/06/30/the-watt-controversy/d591699b-3bc2-46d2-9059-fb5d-2513c3da/> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Reagan, Ronald (1980). Acceptance of the Republican Nomination for President. Letöltés helye: <https://usa.usembassy.de/etexts/speeches/rhetoric/raccept.htm> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Russakoff, Dale (1983). Watt's Off-the-Cuff Remark Sparks Storm of Criticism The Washington Post. Letöltés helye: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1983/09/22/watts-off-the-cuff-remark-sparks-storm-of-criticism/133520cc-9b53-49f4-83fa-a1ec532669ba/> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Schaeffer, Francis (2011). Pollution and the Death of Man: A Christian View of Ecology. Wheaton, IL: Crossway
- Schmidt, William E. (1981). The 'Colorado Mafia' Puts Its Stamp On The Government. The New York Times. Letöltés helye: <https://www.nytimes.com/1981/09/06/weekinreview/the-colorado-mafia-puts-its-stamp-on-the-government.html> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Smith, Timothy R. (2019). William D. Ruckelshaus, Who Refused To Join In Nixon's Saturday Night Massacre Dies at 87. The Washington Post. Letöltés helye: https://www.washingtonpost.com/local/obituaries/william-d-ruckelshaus-who-refused-to-join-in-nixons-saturday-night-massacre-dies-at-87/2019/11/27/e089e474-113a-11ea-bf62-eadd5d11f559_story.html (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- The Blade, (1983). Burford Resigns As Administrator Of Embattled EPA. The Blade. Letöltés helye: <https://news.google.com/newspapers?id=73gUAAAAIIBAJ&sjid=swIEAAAAIIBAJ&pg=6140,3000792&dq=anne+mcgill+gorsuch+held+in+contempt+of+congress> (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- The Center For legislative Archives (2017). Hetch Hetchy Environmental Debate. Letöltés helye: <https://www.archives.gov/legislative/features/hetch-hetchy> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- US Federal Budget Receipts and Outlays (2019). Letöltés helye: https://stats.areppim.com/stats/stats_usx-budget_history.htm#us_budget_history (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- Vig, Norman J. (1984). The President and The Environment In: Norman J. Vig (szerk.) Environmental Policy in the 1980s: Reagan's New Agenda Washington, D. C.: CQ Press
- Walker, Thomas (2006). US President- R Convention 1976. Our Campaigns. Letöltés helye: <https://www.ourcampaigns.com/RaceDetail.html?RaceID=57992> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- Zachariasen, Kerry (1987). Hodel's motivation for his Hetch Hetchy Proposal U.C. Davis Environmental Law Society. Letöltés helye: <https://environs.law.ucdavis.edu/volumes/12/1/zachariasen.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- Zeiler, Thomas W. (1990). Kennedy, Oil Imports, and the Fair Trade Doctrine. The Business History Review, 64(2) 5.

AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK KLÍMAPOLITIKÁJÁNAK VÁLTOZÁSAI – AZ OVÁLIS TEREM ELFOGLALÓJÁNAK BEFOLYÁSA A GLOBÁLIS „FŐSZENNYEZŐ” NEMZETKÖZI VÁLLALÁSAIRA

CHANGES OF US CLIMATE POLICY – THE INFLUENCE OF OCCUPANT OF OVAL OFFICE ON THE INTERNATIONAL COMMITMENTS OF THE „MAIN POLLUTER”

Absztrakt: Joe Biden adminisztrációjának klímapolitikája lényegesen eltér a Donald Trump-érára jellemző klímakérdések megközelítésétől. Míg 2017-ben röviddel Trump elnöki székhelyfoglalóját követően az Egyesült Államok visszavonta a Párizsi Megállapodásban vállalt kötelezettségeinek teljesítését, és kilépett annak hatásköre alól, addig Joe Biden elnöki beiktatását követően majdhogynem az egyik legelső intézkedései között határozott a Párizsi Egyezményhez történő újracsatlakozásáról. Az ellentmondásos lépések hátterében a gazdasági kérdések ideológiai megközelítésének különbségei húzódnak meg a Republikánus és Demokrata Pártok szélső oldalainak képviselőinél.

A Párizsi Megállapodás keretében a részes államok egyéni vállalásokat fogalmaztak meg az üvegházhatású gázok, ezen belül is elsősorban a szén-dioxid kibocsátásának csökkentéséről. A Barack Obama-adminisztráció alatt Washington vállalta, hogy a 2005-ös kibocsátási adataihoz képest 2025-re 28 százalékkal fogja csökkenteni ezen károsanyag-kibocsátását. Donald Trump szerint azonban ezen vállalás hátrányosan érintené az Egyesült Államok gazdasági lehetőségeit, és olyan klímaproblémákat azonosít, amelyek véleménye szerint nem is léteznek. Jelen tanulmány a demokrata és republikánus szemlélet összehasonlítása révén igyekszik bemutatni az Egyesült Államok klímapolitikához történő viszonyulását, továbbá kitér azon nem állami szereplők bemutatására is, akik elkötelezték a klímaválság megfékezésében, és jelentős lobbitevékenységet folytatnak. Mivel az elmúlt évtizedek természeti katasztrófáinak száma és következményei egyre nagyobb kiterjedésben érintik az amerikai lakosság sorsát is, ezért a klímapolitika olyan sarokkövé válhat, amely kétpárti együttműködést irányoz elő. Napjainkig az Obama-adminisztráció alatt, több mint tíz évvel ezelőtt megfogalmazott ambiciózus klímacélkitűzések nem keltek életre, sőt azok csupán csekély eredményeket értek el. 2012 és 2020 között az Egyesült Államok szén-dioxid-kibocsátásának mértéke 1 milliárd tonnával haladta meg az Obama által javasolt szintet. A tarthatatlannak ítélt

1 Kozma Klementina, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Amerika Kutatóintézet, tudományos segédmunkatárs.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0001-5746-7048>

A szerző további szakmai munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10056896>

E-mail-cím: kozma.klementina@yahoo.com

célkitűzéseket vissza is utasította a Kongresszus, ugyanakkor egyes vállalatoknak motiváló tényezőként is hatott, a jövő tendenciáival számolva, annak érdekében, hogy szén-dioxid-kibocsátásukat csökkentsék. A kérdés az, hogy az akkor alelnöki tisztséget betöltő Biden, az Egyesült Államok jelenlegi elnöke mennyiben kívánja a megkezdett Obama-klímapolitikát folytatni, és lesznek-e saját kezdeményezései e szakpolitikai területen.

Kulcsszavak: Amerikai Egyesült Államok, klímaváltozás, klímapolitika

Abstract: The climate policy of Joe Biden's administration is substantially different from Donald Trump's approach on climate issues. Whereas in 2017, shortly after Trump's inauguration, the United States withdrew from the Paris Agreement and withdrew from its jurisdiction, Joe Biden, after his inauguration, decided to rejoin the Paris Agreement almost as one of his first actions. Behind the controversial moves lie differences in the ideological approach to economic issues between the fringes of the Republican and Democratic parties. Under the Paris Agreement, Parties have made individual commitments to reduce greenhouse gas emissions, in particular carbon dioxide. Under the Barack Obama administration, Washington has pledged to cut emissions of this pollutant by 28 percent by 2025 compared to 2005 emissions. However, according to Donald Trump, this commitment would harm the economic potential of the United States and identify climate problems that he believes do not exist. This paper seeks to illustrate the US approach to climate policy by comparing Democratic and Republican perspectives. As the number and consequences of the natural disasters of the past decades are increasingly affecting the US population, climate policy could become a cornerstone for bipartisan cooperation. Until today, the ambitious climate targets set more than a decade ago under the Obama administration have failed to materialise and have achieved little. Between 2012 and 2020, US carbon dioxide emissions have exceeded Obama's proposed level by 1 billion tonnes. While the targets were rejected by Congress as unsustainable, they also acted as a motivator for some companies, anticipating future trends in order to reduce their carbon emissions. The question is how far then-Vice President Biden, now President of the United States, plans to carry on Obama's climate policy and whether he would take his own efforts in this field.

Keywords: United States, climate change, climate policy

BEVEZETÉS

A tanulmány lezárásának idején immáron negyven évvel ezelőtt került először az amerikai politikai párbeszéd középpontjába a globális felmelegedés kérdése oly módon, hogy annak jelentősebb hatása lett. 1983-ban a Környezetvédelmi Ügynökség (*Environmental Protection Agency*, a továbbiakban rövidítve: EPA) egy jelentést tett közzé „*Tudjuk-e késleltetni a globális felmelegedést?*” címmel,² amely által a téma az érdeklődés középpontjába került, révén, hogy az EPA azonnali fellépést javasolt a megakadályozás érdekében.³ Az 1983-ban napvilágot látó

2 Seidel - Keyes, 1983.

3 Shabecoff, 1983.

anyagot a Ronald Reagan⁴-adminisztráció kezdetben politikai támadásként élte meg, de a kérdés komolyságára való tekintettel, és figyelembe véve, hogy az EPA jelentését követően három nappal a Nemzeti Tudományos Akadémia is hasonló jelentést tett közzé, a felvetést közvitára bocsátotta. A kongresszusi meghallgatások sorát képező folyamat, a globális felmelegedést immáron a politikai párbeszéd részévé emelte, arra sarkallva a téma kutatóit, hogy naprakész jelentéseket tegyenek mind a döntéshozók, mind pedig a nyilvánosság felé. A klímakérdés azonban megosztotta a kutatók körét is, akárcsak a politikai szereplőket, révén, hogy annak kezelése jelentős erőforrásokat igényelt volna, már a probléma felismerésének kezdeti fázisában is. Napjainkra a klímaváltozás és az általa jelentett kihívások szinte minden területre kiterjednek, ezért az egyre komplexebb szakpolitikai kérdés, egyre hevesebb vitákat is eredményez. Az Egyesült Államok komoly elköteleződése nélkül a globális környezeti kihívások kezelése nehezített pályává alakult az emberiség számára. Így tehát az amerikai belpolitika és külpolitika szempontjából egyaránt fontos tényezőnek számít, hogy miként viszonyul a világ egyik legnagyobb szennyezője a környezetvédelem és klímapolitika kérdéseire, beleértve az elnök szerepét ennek megtestesülésében.

A fentiekből következően jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy két részre bontva mutassa be az Egyesült Államok klímapolitikájának alakulását Ronald Reagan elnökségétől Bill Clintonig, illetve George W. Bush elnökségétől Joe Biden, napjainkban is tartó elnökségéig.

1. AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK KLÍMAPOLITIKÁJÁNAK FEJLŐDÉSE REAGENTŐL CLINTONIG

Az 1980-as évektől egészen a 2020-as elnökválasztási kampányig a klímaváltozás, a környezeti kihívások és ezekkel összefüggő jelenségek kérdése nem kapott fajsúlyos szerepet egyetlen elnök programjában sem. Jóllehet a nyolcvanas évek elején még csak a globális felmelegedés veszélyére próbálták felhívni a figyelmet a tudományos és civil közösség tagjai, mára ezen téma köre lényegesen kiszélesedett.⁵ A XXI. századra a „*hogyan tovább?*” kérdés egyre sürgetőbb nyomást gyakorol a nemzetközi közösségre, az államokra, a gazdasági szereplőkre és az egyénekre is. A szűkös erőforrások helyettesítése, elsősorban a fosszilis energiák felhasználása terén, a termelési, gyártási, fogyasztási folyamatok révén keletkező szennyezők kezelése globális szinten okoz fejtörést az erőforrás-gazdálkodás, fenntarthatóság és környezetkímélés tekintetében. Az Egyesült Államok, mint a világ második legnagyobb szén-dioxid-kibocsátója, és az öt megelőző Kína,⁶ egyaránt megkerülhetetlen szereplői a klímaváltozás kérdésének.

4 Ronald Reagan 2 cikluson keresztül, 1981 és 1989 között töltötte be az elnöki tisztséget.

5 Az 1960-as évektől kezdve a környezetvédelem fokozatosan egyre nagyobb figyelmet kapott, amelyre példaként lehet megemlíteni a környezeti kérdésekkel foglalkozó civil szervezetek megjelenését – *World Wildlife Fund, Friends of Earth, Greenpeace* – illetve az ENSZ keretein belül végbemenő kezdeményezéseket, amelyeket érdemes az 1972-es Konferencia az Emberi Környezetről (*UN Conference of Human Environment*) c. eseményig visszavezetni. A témáról bővebben lásd: Faragó, 2012. *Environmental Security*.

6 2020-ban Kína 30,64 százalékkal első helyen, míg az Egyesült Államok 13,53 százalékkal a második helyen állt a fosszilis energiák szén-dioxid-kibocsátása tekintetében. Forrás: Statista, 2022.

Az 1980-as években elinduló szabályozási folyamatot, úgy tűnt, hogy mind a Reagan-adminisztráció, mind pedig az őt követő George H. W. Bush⁷-adminisztráció szerette volna a kezében tartani és az Egyesült Államoknak vezető szerepet biztosítani a klímaváltozás leküzdésének kérdésében. 1987-ben fogadták el a Montreali Jegyzőkönyv⁸ teljes szövegét, amely átfogó együttműködést kezdeményezett az ózonréteg⁹ csökkenésének megállítására, bevonva a folyamatba mind a gazdasági, mind pedig a környezetvédelemben érintett szereplőket, mindemellett az első olyan nemzetközi egyezmény is, melyet univerzális érvényességgel fogadtak el az államok.

Az Egyesült Államok által 1988-ban ratifikált szerződést kétpárti támogatás jellemezte a kezdetektől fogva.¹⁰ Ugyanebben az évben George H.W. Bush megnyerte az elnökválasztást, és az átalakuló világrend fordulópontján hangsúlyos figyelmet szentelt a környezeti kérdések számára is.¹¹ Az 1990-ben iktatott Tiszta Levegő Törvény (*Clean Air Act*) az Egyesült Államok első legfontosabb környezetvédelmi dokumentumának számít, amely szorosan összefüggött a Montreali Jegyzőkönyv betartásának céljaival. Ugyanakkor az elnök szakított a korábbi „*vezetés-végrehajtás*” irányítási folyamattal, mely azt jelentette, hogy a kormány által megszabott vagy tiltott tevékenységet a gazdasági szereplők kénytelenek voltak elfogadni és módosítás nélkül a gyakorlatuk részévé tenni. Ehelyett a közgazdasági racionalitásból kiindulva a piacra bízta, hogy miként kívánja a legköltséghatékonyabban elérni a törvény által szabott kereteket.¹² Bush az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének¹³ aláírását követően nyomatékosította, hogy az Egyesült Államok vezető szerepet kíván betölteni a globális környezetvédelemben, mégis az EPA hatáskörét jelentősen leszűkítette.¹⁴ A Szenátus által 1992 októberében elfogadott, szintén kiemelkedő jelentőségű egyezmény az üvegházhatású gázok (a továbbiakban rövidítve: ÜGH), mint szén-dioxid, metán, dinitrogén-oxid és egyéb mérgező anyagok kibocsátásának korlátozását irányozta elő, a környezet és éghajlatváltozás romlásának megállítása érdekében. Még ugyanebben az évben napirendre került a megújuló energiák kérdése is, mivel az akkori iowai szenátor, Chuck Grassley az 1992-es energiapolitikai törvény kiegészítését szorgalmazta a megújuló energiák termelésének adójóváírásával, hogy ezzel is elősegítse a szélerőműparkok működését. Az akkori rendelkezés csupán időszakszerűen nyújtott adókedvezményeket, ténylegesen csak a 2005-ös Energiapolitikai Törvény rögzített végleges adókedvezményt és azt is a napenergia-termelés esetén.¹⁵

A környezet megóvását célzó alternatív technológiák fejlesztése a kilencvenes évek elején lendületet vett ugyan, mégsem nyújtottak kellő mértékű alternatívát a fogyasztás-orientált gazdasági rendszert fenntartó Egyesült Államokban. 1997-ben – még azt megelőzően, hogy aláírásra került volna a Kiotói Jegyzőkönyv – az Egyesült Államok Szenátusa egy nem kötelező erejű határozatot fogadott el, melynek fő pontjai kimondják, hogy az Egyesült

7 George H. W. Bush 1989 és 1993 között töltötte be az elnöki tisztséget.

8 *Montreali Jegyzőkönyv az ózonréteget lebontó anyagokról* (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer), 1987. szeptember 17-én került aláírásra Montrealban. A jegyzőkönyv 1989. január 1-én lépett hatályba. Forrás: Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 1987.

9 A Föld sztratoszférájában található ózon (O₃) réteg felelős a Nap UV-sugarainak kivédésében, 2021.

10 The Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer, 1988.

11 Laporte, 2018.

12 Laporte, 2018., United States presidential election of 1988

13 United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992.

14 Royden, 2002.

15 Congress Climate History

Államoknak nem szabad olyan nemzetközi éghajlati megállapodást kötnie, mely nem tartalmazza a fejlődő államok kibocsátási kötelezettségeinek korlátozását, és amelyek az előbbi gazdaságára nézve károkat okoznának. A Bill Clinton-adminisztráció¹⁶ végül a Kiotói Jegyzőkönyv azon részeit fogadta csak el, amelyek a fejlett országok kibocsátási céljait határozza meg, ugyanakkor 2001-ben végül George W. Bush¹⁷ elnök döntése alapján az Egyesült Államok nem csatlakozott az egyezményhez.¹⁸

A Clinton-éra gazdasági megfontolásai eredményesnek bizonyultak, mivel az 1993–2000 közötti időszakban teljesítménye felülmúlta a megelőző 30 év gazdasági teljesítményét. Átlag 4,5 százalékkal sikerült növelni a gazdasági teljesítményt és 4 százalék alatt tartani a munkanélküliségi rátát. Ugyanakkor a párton belül is megosztóvá vált a klímaváltozással kapcsolatos kérdések megoldása.¹⁹ Clinton és alelnöke, Albert Gore azzal az elköteleződéssel lépett hivatalba, hogy a tiszta környezet és erős gazdaság egymással karöltve kell, hogy megvalósuljon.²⁰ Számtalan program jött létre azzal a céllal, hogy az ÜGH csökkentése elinduljon, beleértve a Klímaváltozási Technológiai Kezdeményezést is, mely 6,3 milliárd dolláros keretet biztosított volna az ötéves időtartamra, hogy energiahatékony technológiák kialakítását ösztönözze.²¹ Azonban a kiemelkedőnek tűnő erőfeszítések ellenére sem sikerült elérnie az Egyesült Államoknak 2000-re Clinton által 1993 útjának indított Klímaváltozási Akcióterv és az ENSZ Klímaváltozási Keretegyezményében vállalt 1990-es szinthez viszonyított ÜGH kibocsátását.²² Úgy tűnik, hogy ezen pozitív eredmény elmaradása felkeltette egyesek érdeklődését, hogy amennyiben ilyen nehézségekkel és költségekkel jár a jelenség megfékezése, akkor az Egyesült Államok gazdaságának mely erőforrások termelésére kellene leginkább összpontosítania, hogyan kellene áttérni a környezetbarát technológiák használatára? Milyen ütemben lenne képes az amerikai infrastruktúra egy zöldebb megoldáshoz alkalmazkodni? A Kongresszus attól függetlenül, hogy a demokrata képviselők voltak többségben, nem fogadta lelkesedéssel a Clinton által javasolt energiaadó bevezetését. Ezen kérdések az ipari szereplők számára ugyancsak érdekellentéteket szültek.²³

1995-ben viszont az időközi választások fordulatot hoztak a döntéshozatalban, mivel a Kongresszus és a Szenátus is republikánus többségbe került, amely azt jelentette, hogy az elnöknek minden környezetvédelmi kérdésben is egyezsége kellett jutni a republikánusokkal. 1997-ben a Kiotói Jegyzőkönyv előkészítésében az Egyesült Államok is részt vett és a Todd Stern által vezetett Klímaváltozási Munkacsoport egyik fő célja is az volt, hogy a társadalommal minél jobban megismertesse a munkacsoport tevékenységét. A Fehérház felkereste az összes olyan *stakeholdert*, akik érintettek lehettek a klímapolitikai javaslatok előkészítésében.²⁴

16 Bill Clinton két cikluson keresztül 1993 és 2001 között töltötte be az elnöki tisztséget.

17 George H. W. Bush korábbi elnök fia, az Egyesült Államok elnöke két cikluson keresztül 2001–2009 között.

18 Congress Climate History

19 Frankel, Orszag, 2016.

20 The Clinton Presidency: Protecting Our Environment and Public Health

21 Royden, 2002.

22 Royden, 2002. 416. o.

23 Royden, 2002. 419 o.

24 Royden, 2002. 432. o.

2. AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK KLÍMAPOLITIKÁJÁNAK FEJLŐDÉSE G. W. BUSHTÓL BIDENIG

George W. Bush elnökségének túlnyomó részére rányomta bélyegét a 2001-es terrortámadásra való reagálás (*Global War on Terror*), ugyanakkor 2002-ben kétpárti megállapodást követően jóváhagyta a Barnamezők Programot (*Brownfields Program*), amellyel a munkahelyteremtés mellett az érintett területek felújítását és környezetminőségének javítását szeretnék volna elérni. 2003 decemberében aláírásra került az Egészséges Erdők Kezdeményezése (*Healthy Forests Initiative*), amely az erdők állapotának helyreállítását és az erdőtüzek kialakulásának csökkentését célozta.²⁵ A kétezres évek eleje óta az egyesült államokbeli erdőtüzek mértéke évről évre növekedett, egyre nagyobb pusztítást hagyva maga után. A kérdést a későbbi kormányzatoknak sem sikerült hatékonyan megelőzni, 2015-ben és 2020-ban is több mint 10 millió hektáros területen pusztított tűzvész.²⁶ 2003–2007 között ugyancsak kétpárti törekvés övezte az ÜGH kibocsátásának csökkentését. Arizona állam republikánus szenátora, John McCain, és cunnecticati demokrata szenátora, Joe Lieberman közösen terjesztettek a Szenátus elé egy éghajlatváltozási intézkedési csomagot, amelyben a villamos energia termelése, gépgyártás, kereskedelem és szállítási szektorok területén keletkező kibocsátás csökkentését irányozták elő. Ezen területek ugyanis ebben az időszakban az Egyesült Államok ÜGH kibocsátásának 85 százalékát fedték le.²⁷

2007-ben a Kongresszus felhatalmazást nyújtott az EPA számára, hogy tegyen közzé egy olyan szabályozást, amely a legnagyobb kibocsátók részére előírja, hogy nyilvános jelentéseket készítsenek ÜGH-kibocsátásukról. Az Üvegházhatású Gázok Jelentésének Programja egy átfogó adatbázist nyújt rendelkezésre, amelyben például az elektromos áramot termelő vállalatok közzéteszik a szén-dioxid-kibocsátásra vonatkozó adataikat.

Az Obama-adminisztráció 2008-as hivatalba lépését követően egy további sor környezetvédelmi és energiapolitikai intézkedést irányozott elő. 2009-ben a Kongresszus jóváhagyta az Amerikai Tiszta Energia és Biztonsági Törvényt, amely a teljes gazdasági szektorra kiterjedően határozott meg ÜGH kibocsátásra vonatkozó kvótákat és azzal való kereskedelmi lehetőségeket.²⁸ John Kerry, Massachussetts állam demokrata szenátor, Joseph Lieberman Cunnneticut állam szintén demokrata szenátora és Lindsey Graham Dél-Karolina állam republikánus szenátora együttesen azon dolgozott, hogy az éghajlatváltozás támogatását kiszélesítsék a Szenátuson belül. Maria Cantwell demokrata és Susan Collins republikánus szenátorok törvényjavaslatát a szén-dioxid kibocsátási határértékek és az amerikai megújuló energiák támogatására vonatkozóan 2009 decemberében fogadta el a Kongresszus. A törvény csökkentett mértékű kibocsátáskereskedelmet tesz lehetővé, és az ezekből származó megtérülés lakosságarányosan történő visszaosztását.²⁹ Richard Lugar és Lisa Murowski republikánus szenátorok eközben egy Praktikus Energia- és Klímatervet terjesztettek elő azzal a céllal, hogy az Egyesült Államok olajimport-függőségét új, hatékonyabb és tisztább energiaforrások előnyben részesítésével sikerüljön kiváltani. A tervet 2010-ben elfogadta a Kongresszus, és habár azóta jelentősen nőtt a megújuló energiákon alapuló energiatermelés

25 Fact Sheet: Key Bush Environmental Accomplishments, 2004.

26 Wildland Fires

27 Congress Climate History

28 Cap-and-Trade Act, 2020.

29 Carbon Limits and Energy for America's Renewal (CLEAR) Act, 2009.

az Egyesült Államokban, a *Pew Research Center* 2020-as elemzése alapján még mindig a fosszilis energiaforrások dominálják a piacát.³⁰

A tűzvészek mellett jelentős mennyiségű árvíz is súlyos károkat okoz évről évre az Egyesült Államokban, így 2012-ben a még 1968-ban létrejött Nemzeti Árvízbiztosítási Programot kiegészítették és meghosszabbították azzal a céllal, hogy az éghajlati hatások előrejelzéseit figyelembe véve kerüljön kiszámításra az árvíz kockázat mértéke és annak biztosítási ára.³¹ Egy kutatás szerint 1988 és 2017 között megközelítőleg 75 milliárd dolláros kárt okoztak az árvizek,³² a szakterületen tehát indokolt volt az intézkedés.

A klímaváltozás által előidézett szélsőséges időjárási következmények leküzdését a 2010-es évek derekán egyre több ösztönzően ható javaslatlal kívánta a Kongresszus orvosolni. Így döntött többek között 2015-ben a Kongresszus arról is, hogy meghosszabbítja a megújuló energiaforrásokból származó energia adókedvezményét, és a megújuló energiaforrásokba történő befektetésekre 50 százalékos társaságiadó-csökkentést tesz lehetővé.³³ Egy évvel később, 2016-ban, Florida állam republikánus és demokrata képviselői kétpárti Klímamegoldások Képviselőcsoport létrehozását kezdeményezték, hogy közösen olyan megoldásokat dolgozzanak ki melyek a klímakockázatok gazdasági hatásait fenntartható módon csökkentik.³⁴

A klímapolitika kérdésében ugyanakkor továbbra is megosztott a döntéshozatal. Azt is mondhatjuk, hogy míg a Reagan- és az idősebb Bush-adminisztráció deklarálta elkötelezett volt a klímaváltozás megfékezésében, addig napjaink republikánus képviselői lényegesen változott a megközelítés, révén, hogy a nemzetközi klímapolitikai döntéseket az Egyesült Államokra nézve aránytalanul előnytelen alkunak tekintik. Másrészt maga Donald Trump³⁵ többször is nyilvánosan tagadta, hogy létezik globális felmelegedés, és ennek lenne köszönhető a szélsőséges időjárási jelenségek kialakulása.³⁶ Így történt meg az, hogy 2017. június 1-én Donald Trump bejelentette, hogy az Egyesült Államok nem kíván a Párizsi Klímamegállapodás részévé válni, ezért felmondja az abban való részvételét, és ezáltal 2020 novemberében hivatalosan is kilépett annak keretéből. Döntését Trump azzal indokolta, hogy a megállapodás aránytalanul hátrányos helyzetbe szorította volna az Egyesült Államokat, elsősorban gazdasági értelemben, de csorbította volna szuverenitását és a munkaerőpiacát is. Ettől függetlenül 2018-ban a Kongresszus kiterjesztette azokat az ösztönzőket, amelyek az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiák terjedését segíti elő. Trump emellett olyan energiapolitikai javaslatok támogatása révén látta a klímapolitika előmozdítását, melyek által a negatív externáliák is csökkenthetőbbé válhatnak. Ilyen volt az általa kezdeményezett erdőültetési program, mely 17,446 km² terület gondozását ölelte magába.³⁷ Ez azonban messze elmaradt azoktól a lépésektől, amelyeket az Egyesült Államoknak a Trump-adminisztráció alatt teljesítenie kellett volna ahhoz, hogy elérje a korábban vállalt klímacélokat. A volt amerikai elnök ugyanis elsősorban az Egyesült Államok energiafüggettségének csökkentésére és az általa termelt energiahordozók nemzetközi piacon történő értékesítésére fókuszált.³⁸ Ezt szolgálta a Trump által előterjesztett Első Amerikai Energiaterve (*First American*

30 Desilver, 2020.

31 Congress Climate History

32 Frank, 2021.

33 Tax incentives for renewable energy, 2016.

34 Congress Climate History... Id. mű.

35 Donald Trump 2017 és 2021 között töltötte be az elnöki tisztséget.

36 Sangomla, 2020.

37 Flesher, 2020.

38 Kozma, 2020.

Energy Plan), és feleslegesnek tartotta az Egyesült Államok hozzájárulását az ENSZ klímaalapjához, így leállította az ide történő befizetési folyamatot. A globális felmelegedés megfékezésére a CO₂-kibocsátás drasztikus csökkentése jelentené a megoldást a környezetkutatók szerint. Ezzel a feltevéssel azonban egyenesen dacolt a Trump-adminisztráció, melynek élén maga az elnök személye állt.³⁹ Trump döntésével 30 állam nem értett egyet, köztük akadtak republikánus képviselők is, ezen államok pedig önként vállalták, hogy magukra nézve betartják a korábban vállalt kötelezettségeket. Nem értett egyet Trumpgal számos nagyvállalat vezetője sem, mint például a *General Electric* vezérigazgatója, Jeff Immelt, vagy az űrprogramjairól is elhíresült *SpaceX* tulajdonos Elon Musk. Sokak szerint a Trump által képviselt politika lelassította a szén-dioxid-kibocsátás csökkentésének folyamatát, ezért az elhárítási költségek a későbbiekben jóval magasabbak lesznek.⁴⁰ Vannak azonban olyan felvetések is, melyek arra alapozva számítanak pozitív eredményekre, hogy a technológiai fejlődés segítségével sikerül olyan szűrési képességet létrehozni, mely úgynevezett „*zöld spirál*” hozhat létre.⁴¹

A klímakérdések kezelése a 2018-as időközi választásokat követően esélyesebb fordulatot vettek, révén, hogy a Demokrata Párt többségi helyet szerzett a Kongresszusban, és annak főként progresszív ága egyre hangosabban szónokolt egy környezetbarát Egyesült Államok mellett. Újra felállították a képviselőház energiafüggetlenséggel és globális felmelegedéssel foglalkozó bizottságát, majd Alexandra Ocasio-Cortez vezetésével bemutatásra került a *Green New Deal*, amely az Egyesült Államok eddigi legátfogóbb klímastratégiájaként került aposztrofálásra.⁴² 2020-ban ugyanakkor sor került a 2007 óta módosulatlan energiaszabályozás módosítására is, mely kétpárti alapon került előterjesztésre, és amely magába foglal K+F-re vonatkozó javaslatokat, tiszta energiatermelésre fókuszáló technológiákat, tisztaenergia adókedvezményt, hidrofluorkarbon felhasználásának és termelése beszüntetésének megvalósulását az elkövetkező 15 évben.⁴³

Nem kedvezett Donald Trumpnak az sem, hogy a 2020-as elnökválasztási ciklusra a klímapolitikai kérdések a korábbiakhoz képest messzemenően kiemelkedőbb helyen szerepeltek, mint korábban. Míg 2008-ban az Obama–McCain-vitán mérsékeltén ugyan, de szóba került a kérdés, addig a 2016-os elnökválasztási vita második fordulóján egyetlen kérdés sem hangzott el a jelöltek felé e-tekintetben. Ezzel szemben a 2020-as elnökválasztási vitákon, elsősorban demokrata oldalon, heves licitálást eredményezett a témában, mivel mindegyiküknél egyértelmű volt a karbonsemlegesség melletti elköteleződés, csak annak kivitelezésében tértek el a javaslatok. A Yale Klímaváltozás Kommunikációs Programjának jelentése szerint a Demokrata Párt progresszív ága az első helyre sorolta a legfontosabb kérdések listáján a klímakérdést, míg a centrum irányába hajlók számára az ötödik helyre került prioritások szempontjából.⁴⁴

Joe Biden 2021-es elnöki beavatását követően mindjárt az első hivatali napján gondoskodott róla, hogy az Egyesült Államok újra részes állama legyen a Párizsi Egyezménynek. Ezzel az elnök és adminisztrációja úgy véli, az, hogy az Egyesült Államok újra vezető pozíciót tölthet be globális szinten is a klímakérdések kezelésére vonatkozóan, és nemzetközi megítélésére is pozitívan hat a döntés. Biden elképzelése szerint a gazdasági és biztonsági megfontolások

39 Borunda, 2020.

40 Az USA Párizsi Klímaegyezményből való kilépésének következményei, 2017.

41 Meyer, 2021.

42 A Bizottságot 2006-ban hozta létre a Demokrata Párt Nansi Pelosi kezdeményezésére, de 2011-ben a republikánus háztöbbségnek eredményeként feloszlatták. Forrás: Roberts, 2020.

43 Congress Climate History... Id. mű

44 Colarossi, 2020.

egyaránt motiváló tényezőnek számítanak. Ideértve a munkahelyteremtési lehetőségeket és a fenntartható gazdasági célkitűzéseket is.⁴⁵ Azonban az általa előterjesztett Tiszta Villamos-energia-Teljesítmény Program⁴⁶ egy szén-dioxid-semleges elektromosáram-termelést vizionál, mintegy 3500 milliárd dolláros költségvetési kerettel, továbbá az infrastruktúra által keletkező kibocsátás csökkentésére szánt 2000 milliárd dolláros tervezet még a Demokrata Párt képviselői között sem talált egyhangú elköteleződésre.⁴⁷ A merész javaslatot a republikánusok mellett Nyugat-Virginia állam demokrata szenátora, Joe Manchin, aki az Energia és Természeti Erőforrások Bizottságának vezetője is elutasította. Manchin döntése mögött elsősorban saját államának gazdaságpolitikai megfontolása áll, mivel Nyugat-Virginia lakosságának fő megélhetési forrást a szénbányászat és a gáztermelés juttat.⁴⁸

Biden klímatervei a várt eredményekhez képest nem hoztak az elmúlt évben áttörő sikert. A *Build Back Better Framework* 2030-ra egy gigatonna mennyiséggel kívánta volna csökkenteni az ÜGH-t. Az 555 milliárd dolláros keretben foglaltak alapján jelentősen csökkenne a háztartások tiszta energiára fordítandó költségeinek mértéke is. Ez azt jelentené, hogy 2030-ra a 2005-ös ÜGH kibocsátási szinthez képest 50 százalékkal csökkenne a szennyezés mértéke. A hosszú távú cél ezáltal az lenne, hogy 2050-re sikerüljön elérni az Egyesült Államok klímaseglegességét. A *Build Back Better Framework* azonban meghatározatlan időre elnapolásra került.⁴⁹ A környezetpolitikai kérdések sikere alulmaradt, de a már szintén évek óta megoldásra váró infrastruktúrafejlesztésre vonatkozó tervet végül sikerült 2021 decemberében a Kongresszus által elfogadtatni.

KONKLÚZIÓ

Az éghajlatváltozásról szóló politikai kérdések jóval túlmutatnak a környezeti megfontolásokon, és számos területre kiterjednek, a gazdasági kérdésektől a szociális dimenzióig át egészen az egyén szerepéig. A környezetvédelem az amerikai politikában ugyan egyre gyakrabban került szóba az elmúlt elnökválasztási kampányok során, mégsem volt tapasztalható kiemelkedő áttörés ezen a téren. Azáltal, hogy a Trump-adminisztráció hátat fordított a Párizsi Klímaegyezménynek, a globális erőfeszítések megvalósítása jóval nehezebb pályára terelődött. Ugyanakkor a Biden-adminisztráció várható áttörése, a környezetpolitikai célkitűzések megvalósíthatósága, a szén-dioxid és egyéb szennyezők csökkenésének előrehaladása is veszélybe került. Ennek egyik fő oka a Demokrata Párton belüli egyet nem értés a Joe Biden által előterjesztett akciótervekkel kapcsolatban, továbbá az egyéb szakpolitikákra fordított magasabb ráfordítási hajlandóság, elsősorban azok gazdasági szerepe végett. Noha a választási kampányok során most már azt is láthatjuk, hogy elmaradhatatlan kérdéssé vált a klímapolitika, mégis a gazdasági racionalitás és prosperálás sokkal nagyobb hangsúlyt élvez. Összességében elmondható, hogy az elmúlt évtizedek tapasztalataira hagyatkozva az amerikai politikai elit bízik a technológia által jelentett szennyezéscsökkentési lehetőségekben, és kevésbé támogat olyan klímareformokat, melyek aránytalanul nagy terhet rónának a központi költségvetésre.

45 Fact Sheet: President Biden Renews U.S. Leadership on World Stage at U.N. Climate Conference, 2021.

46 Clean Electricity Performance Program

47 Teirstein, 2021.

48 Kozma, 2021.

49 Herr, 2021.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Föld sztratoszférájában található ózon-(O₃)réteg felelős a Nap UV-sugarainak kivédésében. (2021). Letöltés helye: https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_39_ozonluk.pdf/d5d33d63-128f-0369-8c39-655233dee013?t=1622187741822 (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Az USA Párizsi Klímaegyezményből való kilépésének következményei (2017). Letöltés helye: <https://www.mnb.hu/letoltes/az-usa-parizsi-klimaegyezmennybol-valo-kilepesenek-kovetkezmenyei.pdf> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Borunda, Alejandra (2020). The most consequential impact of Trump's climate policies? Wasted time. Letöltés helye: <https://www.nationalgeographic.com/environment/article/most-consequential-impact-of-trumps-climate-policies-wasted-time> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Cap-and-Trade Act (2020). Letöltés helye: <https://www.law.cornell.edu/wex/cap-and-trade> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Carbon Limits and Energy for America's Renewal (CLEAR) Act (2009). Letöltés helye: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-bill/2877/text> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Congress Climate History (2020). Letöltés helye: <https://www.c2es.org/content/congress-climate-history/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Desilver, Drew (2020). Renewable energy is growing fast in the U.S., but fossil fuels still dominate. Letöltés helye: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/01/15/renewable-energy-is-growing-fast-in-the-u-s-but-fossil-fuels-still-dominate/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Environmental Security (2008). Letöltés helye: <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/environmental-security> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Fact Sheet: Key Bush Environmental Accomplishments (2004). Letöltés helye: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/07/20040714-2.html> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Fact Sheet: President Biden Renews U.S. Leadership on World Stage at U.N. Climate Conference (COP26). Letöltés helye: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/01/fact-sheet-president-biden-renews-u-s-leadership-on-world-stage-at-u-n-climate-conference-cop26/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Faragó, Tibor (2012). A fenntartható fejlődéssel foglalkozó nemzetközi együttműködés négy évtizede. Külügyi Szemle, 2012/3. szám. Letöltés helye: http://real.mtak.hu/62578/1/ENSZ_ff_4_evtized_KulSzemle_u.pdf (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Flesher, John (2020). Federal agencies fall short of Trump forest protection goals1. Letöltés helye: <https://apnews.com/article/donald-trump-us-news-wildfires-forests-trees-907e413d06d8ef05dbd99815f4bb6503> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Frank, Thomas (2021). Rising Costs of U.S. Flood Damage Linked to Climate Change. Letöltés helye: <https://www.scientificamerican.com/article/rising-costs-of-u-s-flood-damage-linked-to-climate-change/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Frankel, Jeffrey; Orszag, Peter (2001). Retrospective on American Economic Policy in the 1990's. Letöltés helye: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20011102.pdf> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Herr, Alexandria (2021). What happened to Biden's climate policy plans? A visual guide. Letöltés helye: <https://grist.org/politics/2021-cartoon-recap-what-happened-to-bidens-climate-policy-plans/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Kozma, Klementina (2020). Klímaváltozás és energiapolitika: miben különbözik Biden és Trump véleménye? Letöltés helye: <https://www.ludovika.hu/blogok/frontierblog/2020/10/21/klimavaltozas-es-energiapolitika-miben-kulonbozik-biden-es-trump-velemenye/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Kozma, Klementina (2021). Szövetségi szintre emelné Joe Biden a klímapolitikát. Letöltés helye: <https://www.ludovika.hu/blogok/frontierblog/2021/10/27/szovetsegi-szintre-emelne-joe-biden-a-klimapolitikat/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Laporte, Amaury (2018). Remembering George H. W. Bush, the „Environmental President”. Letöltés helye: <https://www.eesi.org/articles/view/remembering-george-h.w.-bush-the-environmental-president> (Letöltve: 2022. 04. 20.)

- Meyer, Robinson (2021). How the U.S. Made Progress on Climate Change Without Ever Passing a Bill. Letöltés helye: <https://www.theatlantic.com/science/archive/2021/06/climate-change-green-vortex-america/619228/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (1987). Letöltés helye: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201522/volume-1522-i-26369-english.pdf> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Roberts, David (2020). House Democrats just put out the most detailed climate plan in US political history. Letöltés helye: <https://www.vox.com/energy-and-environment/2020/6/30/21305891/aoc-climate-change-house-democrats-select-committee-report> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Royden, Amy (2002). U.S. Climate Change Policy Under President Clinton: A Look Back. Letöltés helye: <https://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1842&context=ggulrev;US> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Sangomla, Akshit (2020). US Elections 2020: A history of Trump's climate change denial. Letöltés helye: <https://www.downtoearth.org.in/news/climate-change/us-elections-2020-a-history-of-trump-s-climate-change-denial-74075> (Letöltve: 2022.04.20.)
- Seidel, Stephen; Keyes, Dale (1983). Can We Delay A Greenhouse Warming? Letöltés helye: <https://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi/9101HEAX.PDF?Dockey=9101HEAX.PDF> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Shabecoff, Philip (1983). Haste of Global Warming Trend Opposed. Letöltés helye: <https://www.nytimes.com/1983/10/21/us/haste-of-global-warming-trend-opposed.html> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Statista (2022). Letöltés helye: <https://www.statista.com/statistics/271748/the-largest-emitters-of-co2-in-the-world/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Tax incentives for renewable energy (2016). Letöltés helye: <https://www.ica.org/policies/6008-tax-incentives-for-renewable-energy> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Teirstein, Zoya (2021). Meet the CEPP, the biggest federal climate policy you've never heard of. Letöltés helye: <https://grist.org/politics/meet-the-cepp-the-biggest-federal-climate-policy-youve-never-heard-of/> (Letöltve: 2022.04.20.)
- The Clinton Presidency: Protecting Our Environment and Public Health. Letöltés helye: <https://clintonwhitehouse5.archives.gov/WH/Accomplishments/eightyears-08.html> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- The Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer. Letöltés helye: <https://www.state.gov/key-topics-office-of-environmental-quality-and-transboundary-issues/the-montreal-protocol-on-substances-that-deplete-the-ozone-layer/> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- United Nations Framework Convention on Climate Change (1992). Letöltés helye: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (Letöltve: 2022.04.20.)
- United States presidential election of 1988. Letöltés helye: <https://www.britannica.com/event/United-States-presidential-election-of-1988> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Wildland Fires (2021). Letöltés helye: <https://www.iii.org/fact-statistic/facts-statistics-wildfires> (Letöltve: 2022. 04. 20.)

**A KLÍMA- ÉS VÍZPOLITIKA
ÖSSZEFÜGGÉSEI,
NEMZETKÖZI VÍZJOGI
ASPEKTUSOK**

A MAGYAR MEZŐGAZDASÁGI ÖNTÖZÉS JOGI PROBLÉMÁI

THE LEGAL ASPECTS OF THE HUNGARIAN AGRICULTURAL IRRIGATION

Absztrakt: Az Országgyűlés 2019 végén fogadta el az öntözéses gazdálkodásról szóló 2019. évi CXIII. törvényt, amelynek végrehajtására a Kormány 2020 júniusának végén adta ki a 302/2020. (VI. 29.) kormányrendeletet. Ezen jogszabályok megalkotása a hazai vízjog fejlődésének jelentős mérföldkövét képezik. A globális felmelegedés okozta szélsőséges időjárási viszonyokból adódóan az öntözés alapjaiban határozhatja meg a magyar mezőgazdaság versenyképességét az előttünk álló évtizedekben. Ezen felismerésre alapozva a jogalkotó rögzítette a törvény indoklásában, hogy „a mezőgazdasági öntözés közérdek”, valamint célul tűzte ki az öntözéses gazdálkodás elterjedésének elősegítését hazánkban. Az öntözés számos gazdasági előnye mellett azonban egy komplex tevékenység és bizonyos értelemben „veszélyes üzem”, hiszen visszafordíthatatlan károkat képes okozni, amennyiben nem megfelelő szakmai előkészítés, tervezés, kivitelezés és felügyelet mellett zajlik. Elrettentő nemzetközi példaként szolgálhat az Aral-tó pusztulása. Mindennek okán a mezőgazdasági öntözés kérdését nem elegendő csupán gazdasági érdekek mentén vizsgálni, mert a vízkészletre mint természeti erőforrásra vonatkozó alaptörvényi védelemnek és az egyes környezetvédelmi alapelveknek (például: fenntarthatóság elve, elővigyázatosság elve, vízkészletek hatékony felhasználásának követelménye stb.) maradéktalanul érvényesülnie kell. Jelen tanulmány a magyar mezőgazdasági öntözés környezetjogi elemzésére koncentrál. A vizsgálódás célja, hogy rámutasson a jelenleg hatályos szabályozásból adódó tisztázatlan jogi kérdésekre, valamint górcső alá vegye a környezetvédelmi alapelvek érvényesülését a mezőgazdasági öntözés vonatkozásában.

Kulcsszavak: vízjog, környezetjog, öntözés, mezőgazdaság

Abstract: At the end of 2019, the Hungarian National Assembly accepted Act CXIII of 2019 on irrigation farming, for the implementation of which the Government issued Decree No. 302/2020. (VI. 29.). The beforementioned legislative acts can be considered milestones of the national water law. Due to the extreme weather conditions caused by global warming, irrigation can fundamentally determine the competitiveness of the Hungarian agriculture sector in the decades ahead of us. Based on this recognition, the legislator

1 Dr. Árvai Gergő, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Üzleti Jogi Intézet, állami ösztöndíjas doktoranduszhallgató. Fő kutatási témái a termőföldforgalom, a birtokpolitika, a földhasználat, az osztatlan közös földtulajdon, valamint a mezőgazdasági öntözés.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0001-8275-8496>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10082722>

E-mail-cím: arvaigergo96@gmail.com

2 Jelen tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-21-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

stated in the explanatory memorandum of the Act that “*agricultural irrigation is a public interest*” and set the goal of promoting the spread of irrigation farming in our country. However, in addition to the several economic benefits of irrigation, it is a complex activity and, in a sense, can be considered a “hazardous activity” because it can cause irreversible damage if conducted under inadequate professional preparation, planning, and supervision. Furthermore, the destruction of the Aral Sea can serve as a daunting international example. For all these reasons, it is not enough to examine the issue of agricultural irrigation solely in light of economic interests. Besides, the constitutional protection of water resources as natural resources and certain environmental principles (e.g. sustainability, precautionary principle, efficient use of water sources) must be fully implemented. This article concentrates on analysing Hungarian agricultural irrigation based on environmental law. The research aims to point out the uncertainties arising from the applicable legislation and scrutinise the implementation of environmental principles in the context of agricultural irrigation.

Keywords: water law, environmental law, irrigation, agriculture

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány a magyar mezőgazdasági öntözés környezetjogi kérdéseit vizsgálja. A publikáció célja, hogy rámutasson a jelenleg hatályos hazai szabályozásból adódó tisztázatlan jogi kérdésekre, esetleges diszkrepanciákra, valamint megvizsgálja az egyes környezetjogi alapelvek érvényesülését a mezőgazdasági öntözés vonatkozásában. A tanulmány lezárásakor a témakör aktualitásának oka abban keresendő, hogy a tárgykörre vonatkozó szabályozás teljes átalakításra került 2019-ben. A kutatás módszertanát tekintve leíró, elemző és részben összehasonlító jellegű, a tanulmány megírása során más tudományterület is érintőlegesen bevonásra került. Bizonyos kérdések elemzéséhez elengedhetetlen volt egyes statisztikai adatok bemutatása, összegzése, ugyanakkor a vizsgálódás elsődlegesen kvalitatív jellegű. A tanulmány célja kisebb kutatási kérdések megválaszolása, hipotézis nem került felállításra.

A publikáció felépítését tekintve három fő szerkezeti részből épül fel. Az első részben a nemzetközi és uniós szintű vízjogi kérdések kerülnek bemutatásra, amelyet a vizsgált témakör pontos meghatározása indokol. A vízkészleteink védelme nem csupán egy-egy egyén, közösség vagy éppen állam érdeke és feladata, hanem globális megoldandó probléma. Tekintettel arra, hogy az emberiség vízfelhasználásának jelentős hányadáért az agrárium a felelős, így a vizsgálódás spektruma a mezőgazdasági öntözés témakörére szűkül. A második szerkezeti egység néhány magyar vízjogi alapvetés ismertetését, továbbá a hazai mezőgazdasági öntözés főbb aspektusainak vizsgálatát öleli fel, különös tekintettel az öntözési szolgalmra. Az öntözési szolgalom korlátozhatja a tulajdonhoz való alapjogot, ezért indokolt az elemzése. A hazai öntözési viszonyok bemutatása statisztikai adatok bevonásával történik. A harmadik rész az egyes környezetjogi kívánalmakra, nevezetesen a visszalépés tilalmának elvére és a fenntarthatóság követelményére koncentrál. Elemzésre kerül a jövő nemzedékek szószólójának vonatkozó figyelemfelhívása. A mezőgazdasági öntözés gazdasági előnyei ugyan megkérdőjelezhetetlenek, azonban a jövő generációinak érdekeit csak akkor tudja szolgálni a tevékenység, ha a vizsgált környezetjogi alapelvek a gyakorlatban is érvényre jutnak. A tanulmány zárásaként összegzésre kerülnek a mezőgazdasági öntözés szabályozásához köthető főbb gondolatok.

1. A VÍZ JELENTŐSÉGE NAPJAINKBAN

„Víz! Se ízed nincs, se szímadod, nem lehet meghatározni téged, megízlelnék, anélkül, hogy megismernének. Nem szükséges vagy az életben: maga az élet vagy.”

(Antoine de Saint-Exupéry)

Bevezető gondolataim kifejtését a hivatkozott idézettel szeretném kezdeni, amely túponosan rámutat arra, a víz nélkülözhetetlen az emberiség számára. A globális klímaváltozás eredményeként a vízkészletek védelmének kérdése egyre aktuálisabb kihívássá válik. Legégetőbb problémaként a Föld lakosságának jelentős részét érintő ivóvízhiány jelölhető meg: az ENSZ által a közelmúltban közzétett adatok szerint több mint 2 milliárd ember számára nem biztosított a napi szintű ivóvízellátás bolygónkon.³ Az ivóvíz témakörén túlmenően azonban a víznek számos más alkalmazási területe létezik, elegendő lehet a háztartások növekvő vízigényére vagy éppen az ipari vízfelhasználásra gondolni, továbbá a jelen tanulmány központi kérdését képező mezőgazdasági öntözés is ide sorolható. Fontos kiemelni, hogy az ivóvízként elfogyasztott vízmennyiség eltörpül az agrárium vízigénye mellett. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség tájékoztatása szerint „Európában az agrárium felelős a vízfelhasználás harmadáért.”⁴ Komoly jelenkori anomália, hogy miként tud az agrárium a rohamosan növekvő népességszám igényeinek megfelelően egyre nagyobb mennyiségű és jobb minőségű élelmiszert, illetve élelmiszer-alapanyagot előállítani az egyre korlátozottabban rendelkezésre álló erőforrások és az egyre szélsőségesebb időjárási viszonyok mentén? Kézenfekvő megoldási lehetőségként szolgálhat a mezőgazdasági öntözés. Számos gazdasági előnye mellett azonban egy komplex tevékenység és bizonyos mértékig „veszélyes üzem”, hiszen visszafordíthatatlan természeti-környezeti károkat is képes okozni, amennyiben a gazdálkodók nem tartják be a vonatkozó szakmai követelményeket.

A globális mezőgazdasági vízfelhasználás esetében – ahogyan számtalan más gazdasági, politikai vagy jogi relevanciájú témakör esetében is – megkerülhetetlen a fenntarthatóság kérdése. A fenntarthatóság megjelölést jellemzően olyan megoldási javaslatokra szokás alkalmazni, „...amely megszabadítja a világot az ember gazdasági tevékenységei által kiváltott környezeti katasztrófák veszélyeitől.”⁵ Márpedig a mezőgazdasági öntözés – mint emberi gazdasági tevékenység – képes gyakran visszafordíthatatlan környezeti katasztrófákat eredményezni. Elrettentő nemzetközi példaként szolgál az *Aral-tó pusztulása*.⁶ A fenntarthatóság követelményéből következik, hogy a mezőgazdasági öntözés kérdését nem elegendő csupán gazdasági érdekek mentén vizsgálni, mert a vízkészletre vonatkozó jogi védelemnek minden szinten érvényesülnie kell.

1.1. A VÍZ KERETIRÁNYELV

Fontos kiemelni, hogy az egyre növekvő mennyiségű és sokrétű vízfelhasználásból adódóan a kapcsolódó szabályozási környezet jelentős fejlődésen ment keresztül az elmúlt évtizedekben. A vízjognak számos nemzetközi és uniós jogi aspektusa van, amelyek hatása szükségképpen a magyarországi jogszabályokban is lekövethető. Tekintettel hazánk uniós tagságára, fontos

3 United Nations, 2018.

4 European Environmental Agency, 2021.

5 Gombos – Sziebig, 2021. 13.

6 Food and Agricultural Organization of the United Nations, 2012.

rögzíteni, hogy *az európai integráció vízügyi politikája közel 40 éves múltat tekint vissza*,⁷ továbbá napjainkban is az egyik legfontosabb közös politika. A vizsgált témakör szempontjából az egyik leglényegesebb jogforrás az Európai Unió Víz Keretirányelve. A 2000/60/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2000. október 23.) jelentős változásokat eredményezett a közösségi vízvédelem területén. Szilágyi János Ede gondolatait idézve, a legjelentősebb eredményként az „*integratív vízvédelem*” irányába történő elmozdulás értékelhető, amelynek sajátosságaként említi a „*hidrológiai ciklus*” számos elemére kiterjedő szemléletet, a szabályozás alapját képező „*vízgyűjtő területek*” szerepének kiemelését, a „*kombinált szabályozási módszer*” témakörét, valamint a „*vízvédelem mennyiségi és minőségi oldala*” közötti szoros összefüggések érvényre juttatását. „*A Víz-keretirányelv fő célja a vízi környezet fenntartása és javítása az Európai Unióban.*”⁸ A hatálya a felszíni, a felszín alatti és a tengerparti vizekre terjed ki, de a tengervizekre nem. *Alapvető célkitűzési: elegendő ivóvíz biztosítása; árvizek, aszályok kiküszöbölése; vízvédelem, élőhelyvédelem; gazdasági igények kielégítése.*⁹

A Víz Keretirányelvnek való megfelelés érdekében több hazai jogszabály módosítására vagy megalkotására is sor került, példaként említhető a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény vagy a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény. Az agrárium vízigénye szempontjából az irányelv célkitűzései közül a gazdasági igények kielégítése a legrelevánsabb. A mezőgazdasági öntözés tárgyköre ide sorolható. Mindebből következik, hogy a Víz Keretirányelv a mezőgazdasági öntözés (és számos más vízjogi kérdés) tekintetében a kialakítandó nemzeti szabályozás zsínórmértéke. Megállapítható, hogy az uniós jogszabályi háttér lehetőséget teremt a fenntartható mezőgazdasági öntözés folytatására. Az egyes részletszabályok megalkotása értelemszerűen tagállami hatáskörbe tartozik. Érdekes párhuzam figyelhető meg azon tekintetben, hogy a Víz Keretirányelvben a szabályozás alapját a vízgyűjtő területek képezik, az öntözéses gazdálkodásról szóló 2019. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Ötv.) pedig öntözési kerületek és öntözési körzetek kijelölésében gondolkodik. Utóbbiak a jogalkotói indokolás szerint a természeti feltételek vizsgálata (úgy mint domborzati, vízrajzi és talajtani adottságok) alapján kialakítható, öntözésre alkalmas igazgatási egységek.

Álláspontom szerint a környezetjogi alapelvek érvényesülését egyértelműen segíti a vízgyűjtő területekre fókuszáló szabályozás, azonban a gyakorlati problémák megoldása lehetetlen, ha nem kerülnek kialakításra ennél kisebb igazgatási egységek. Ezen egységek a hidrológiai körforgás miatt szükségképpen szoros kölcsönhatásban állnak egymással. Véleményem szerint minél több öntözési kerület és öntözési körzet kerül kialakításra, annál valószínűbb a közöttük való hidrológiai kölcsönhatás megbomlása, ezért a túlzottan apró egységekben való gondolkodás környezetjogi szempontból aggályos lehet.

2. A MEZŐGAZDASÁGI ÖNTÖZÉS MAGYARORSZÁGON

A mezőgazdasági öntözés hosszú múltat tekint vissza Magyarország agrártörténetében. Nagy István agrárminiszter (tisztviseltetésének kezdete: 2018) egy interjúban a következőt fejtette ki: „*Magyarország öntözésre berendezett területe az 1970-es években 350 ezer hektár körül mozgott, ami a rendszerváltozást követően a korábbi termelősívetkezetek megszűnése és a birtokszerkezet változása miatt nagymértékben lecsökkent.*”¹⁰ A rendszerváltozás óta eltelt több mint harminc esztendő,

7 Farkas-Csamangó, 2017. 123. o.

8 Szilágyi, 2013. 133-135. o.

9 Farkas-Csamangó, 2017. 124. o.

10 Agronapló, 2019.

ezért célszerű megvizsgálni a tanulmány lezárásakor leírható állapotot. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint Magyarországon napjainkban kb. 100-110 ezer hektár terület áll tényleges mezőgazdasági öntözés alatt, az öntözéshez szükséges vízjogi engedéllyel megközelítőleg 200 ezer hektár terület rendelkezik.¹¹ Tekintettel arra, hogy az Agrárminisztérium felmérése szerint¹² a gazdálkodók több mint 400 ezer hektár területet szeretnének öntözés alá vonni, célszerű megvizsgálni, hogy hazánk rendelkezik-e az ehhez szükséges vízkészlettel, valamint a vonatkozó hidrológiai adottságokkal. A választ a Magyar Tudományos Akadémia *Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program kibívásai és feladatai*¹³ című dokumentumában találjuk, amely alapján „... felszíni vízből 409 millió m³, míg a felszín alatti vízkészletekből 98,9 millió m³, vagyis együttesen 507,9 millió m³ vízigény biztosítható. Ezen adatok alapján a felszíni vízkészletekből a jelenlegi mintegy 51 ezer hektár szabadföldi öntözött mezőgazdasági területet 337,2 ezer hektárral lehetne bővíteni. A felszín alatti vízkészletekből a már most is öntözött 3 ezer hektár terület nagyságrendileg 45 ezer hektárral növekedne.”¹⁴

A számadatok kapcsán kiemelendő, hogy ahogyan a rendszerváltozást megelőzően, úgy napjainkban is az öntözött területek érdemi részét a nagyüzemi művelés alatt álló táblák jelentik, amelyeken javarészt szántóföldi növénytermesztést folytatnak. Vitathatatlan, hogy a mezőgazdasági célú öntözéshez kapcsolódik azon esetkör is, amikor belterületi/zártkerti ingatlanokon (jóllehet a zártkerti fekvés kategória a földről szóló 1987. évi I. törvény hatályaon kívül helyezéseével megszűnt,¹⁵ azonban a gyakorlatban továbbra is alkalmazott terminus technicus) létesített kisebb konyhakertek locsolása történik, jellemzően felszín alatti vízkivétel útján. Ehhez kapcsolódóan a vízgazdálkodási törvény vízkivételekkel összefüggő módosítását már az Alkotmánybíróság is vizsgálta.¹⁶ Jelen tanulmány azonban a nagyüzemi gazdálkodáshoz kapcsolódó öntözésre koncentrálna.

2.1. GONDOLATOK AZ ÖNTÖZÉSES GAZDÁLKODÁSRÓL

Az Országgyűlés 2019 végén fogadta el az Ötv.-t, amelynek végrehajtására a Kormány 2020 júniusában adta ki a 302/2020. (VI. 29.) kormányrendeletet (a továbbiakban: Vhr.). Ezen jogszabályok megalkotása mind az egyes gazdálkodók, mind a szakmai és érdekképviseleti szervezetek részéről egy régóta várt esemény volt. A szélsőséges időjárás viszonyokból adódóan a magyar mezőgazdaság versenyképességét alapjaiban határozhatja meg az öntözés, hiszen annak gazdasági előnyei sokrétűek és nehezen megkérdőjelezhetők. Ugyan jelen tanulmány az öntözés jogi aspektusaira koncentrálna, de röviden indokolt bemutatni, melyek is ezek a gazdasági előnyök. Kiindulási alapként rögzíthető, miszerint a talaj nedvességtartamának szabályozásával magasabb termésátlagok érhetők el. Az öntözés ugyan magasabb termelési költségeket eredményez, de egyúttal magasabb bevételt is biztosít a gazdálkodóknak. Bizonyos növénykultúrák termesztése (például: hibridkukorica) elképzelhetetlen öntözés nélkül magyar viszonylatokban.¹⁷ További előnyként nevesíthető a talajélet védelme, a kiszámíthatóbb termésbiztonság, az aszályos időszak okozta

11 KSH, 2021.

12 Agronapló, 2019.

13 MTA, 2018.

14 Szilágyi, Dobos, Szűcs, 2020. 44. o.

15 Anka, 2021. 19. o.

16 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

17 Agronapló, 2009.

nehézségektől való mentesülés, valamint bizonyos technológiák esetén a tápanyag-kijuttatás és egyes növénykultúrákban a fagykár elleni védelem. Egy mezőgazdasági öntözési projekt megvalósítása (például: lineár öntözőberendezés létesítése) komoly beruházási költségekkel jár, ezért számos gazdálkodó számára vagy egyáltalán nincs lehetőség öntözni, vagy csupán pályázati források segítségével kivitelezhető. Az Ötv. indoklása ehhez kapcsolódóan rögzíti, miszerint a Vidékfejlesztési Program keretében biztosított támogatások meghirdetésével nyílik lehetőség az öntözéses gazdálkodás finanszírozására.

A szélsőséges időjárási viszonyokra és az említett gazdasági előnyökre tekintettel a jogalkotó rögzítette az Ötv. indoklásában, hogy „a mezőgazdasági öntözés közérdek”,¹⁸ ezért az új alapokra helyezett szabályozás központi motívuma az egyes adminisztrációs terhek csökkentése, amelynek környezetjogi szempontú elemzése a következő fejezetben történik. A „közérdek” minősítésből fakadóan szükséges röviden értekezni az újragondolt öntözési szolgálat jogintézményéről.

2.2. AZ ÖNTÖZÉSI SZOLGÁLAT ÉS A TULAJDONHOZ VALÓ JOG KÉRDÉSE

A jogalkotó az öntözési közösségek létrehozásának kötelező feltételeként jelöli meg az Ötv.-ben, miszerint a kezdeményező mezőgazdasági termelők a földhasználat tekintetében „... az öntözési körzet területén a szántóföldi növénytermesztés és ipari zöldsgtermesztés esetén legalább 100 hektár, illetve kertészeti zöldsg-, gyümölcsstermesztés esetén legalább 10 hektár öntözésének a lehetőségét biztosíták”.¹⁹ Tekintettel a felaprózódott magyar birtokstruktúrára, nehezen elképzelhető, hogy a törvény által megkövetelt területminimum ne több gazdálkodó által használt különböző táblákból adódjon össze. Az öntözött táblák számától és a vízfelvételi pont/pontok elhelyezkedésétől függően az öntözővíz kijuttatása számos problémába ütközhet, amely a gazdálkodók között érdekellentétet vezethet. Legtipikusabb eshetőség, ha egy olyan gazdálkodó által használt földterületen kell keresztülvezetni a vizet, aki nem tagja az öntözési közösségnek. Amennyiben a vízátervezés nem valósul meg, az az egész közösség érdekét sérti, ha pedig megvalósul, az pedig jó eséllyel az egyéni gazdálkodóét. Visszaulva a mezőgazdasági öntözés közérdek jellegre, az említett problémák orvoslása érdekében a jogalkotó új alapokra helyezte az öntözési szolgálat jogintézményének szabályozását.²⁰

Az új rendelkezések megalkotását megelőzően a táblák közötti vízátervezés egy más jellegű megoldását tette lehetővé a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) által szabályozott öntözési szolgálat. A Fétv. ezen rendelkezései alapján a földhasználót a más használatában lévő ingatlanon öntözési szolgálat illette meg, ha mezőgazdasági tevékenysége folytatásához szükséges öntözés érdekében a víz odajuttatását, szétosztását, illetve annak elvezetését másként nem, vagy csak aránytalanul nagy nehézséggel vagy költséggel lehetett biztosítani. Az Ötv. hatálybalépésével az öntözési szolgálat kikerült a Fétv. szabályozási köréből.²¹ A jogszabály megalkotása során (a T/7845. szám alatt megjelenő törvényjavaslathoz kapcsolódóan) a jövő nemzedékek szószólója intézett figyelemfelhívást, amelyben a következőt rögzítette: „... öntözési

18 2019. évi CXIII. törvény.

19 2019. évi CXIII. törvény.

20 2019. évi CXIII. törvény.

21 Szilágyi, Dobos, Szűcs, 2020. 44–45. o.

szolgalmi jog a szolgáló ingatlan tulajdonosának tulajdonjogát jelentős mértékben korlátozza...”, amely a tulajdonhoz való alapjog sérelmére mutat rá.²² Az új rendelkezések nem tartalmazzak a Fétv.-ben foglalt megkötésekhez hasonló kívánalmakat az öntözési szolgalmak létesítéséhez. A jogalkotó ugyan rendelkezik *egyszeri vagy igényberétel szerinti kártalanításról*²³ az öntözési szolgalmak alapítása esetére, azonban a Vhr. vonatkozó mellékletében meghatározott *kártalanítási összeg*²⁴ meglehetősen alacsonynak tekinthető a jelenlegi termőföldpiaci árakhoz képest.²⁵ Az öntözési berendezések telepítése és üzemeltetése érdekében az érintett ingatlanokra a vízellátási engedélyese számára szolgalmi jogosultságot hoz létre, melynek alapítására a vízjogi engedélyben kerül sor. Mindebből következik, hogy az öntözésre jogosult egészen addig élhet a szolgalmi jogával, amíg a tevékenységet engedély alapján folytatja. Mindez az ingatlan-nyilvántartásban is rögzítésre kerül. Az említett figyelemfelhívás is rámutatott arra, hogy *„a javaslat szerint a tulajdonosnak semmi lehetősége nincs arra, hogy a saját ingatlanával kapcsolatos döntéseket befolyásolni tudja”*, amelynek oka, hogy az adott ingatlan elhelyezkedésére és az öntözési igazgatási szerv által kijelölt öntözési terület kialakítására semmilyen ráhatása nincs.

Álláspontom szerint az öntözési szolgalmakra vonatkozó jelenlegi szabályozás azzal, hogy az öntözési közösség gazdasági érdekeire alapozva – az öntözés közérdek jellegéből adódóan – az öntözési szolgalmi joggal terhelt ingatlan tulajdonosát (mentesülési lehetőség nélkül) tűrésre kötelezi, a tulajdonhoz való jogot sértheti. További jogelméleti kérdések következnek abból, hogy az öntözési szolgalmak nem azonosak a kisajátítás jogintézményével, mégis számos hasonlóság fedezhető fel. Mindkét jogintézmény alapítására/alkalmazására *„törvényben meghatározott közérdekű célból, feltételekkel és módon, teljes, azonnali és feltétlen kártalanítás mellett”*²⁶ van lehetőség. Közös motívum, hogy az érintett ingatlan tulajdonosa számára nincs lehetőség a mentesülésre. Véleményem szerint az érdemi distinkció a tulajdonjog korlátozásának/elvonásának mértékében, valamint a közérdekű cél vizsgálatában keresendő. Kisajátítás esetén a tulajdonjog végleges elvonásra, öntözési szolgalmak alapítása esetén pedig korlátozásra kerül. A korlátozás mértékétől és az ingatlan természeti adottságaitól függően előfordulhat, hogy a tulajdonjog részjogosítványai közül csupán a rendelkezés jogával élhet a tulajdonos, mert az öntözési szolgalmak gyakorlása mind a birtoklás, mind a használat/hasznosítás lehetőségét de facto kizárja. A közérdek kapcsán érdemi különbség, hogy amíg kisajátításnál (például: egy autópálya építése) a tulajdon elvonása valóban a közösség érdekében történik, addig az öntözési szolgalmak vonatkozásában a kérdés összetettebb. Elméleti felvetés, hogy mennyiben tekinthető közérdeknek az öntözés, ha az öntözési közösség tagjainak a száma alacsonyabb, mint az öntözési szolgalmakkal terhelt ingatlanok tulajdonosainak/földhasználóinak a száma? Extrém példa ugyan, de előfordulhat, hogy az öntözési beruházással elért gazdasági előny kisebb, mint az általa okozott érdeksérelmek a többi gazdálkodó számára. A vizsgált közérdek kapcsán fontos megállapításnak tartom, hogy kisajátítás esetén a kitűzött közcél megvalósítására jellemzően valamilyen közhatalmat gyakorló szerv/szervezet kap felhatalmazást (például: honvédelem; terület- és településrendezés; közlekedési infrastruktúra fejlesztése; természetvédelem stb.),²⁷ addig öntözési szolgalmak esetén egyéni gazdasági érdekek mentén

22 Alaptörvény XIII. cikk

23 302/2020. (VI.29.) kormányrendelet.

24 302/2020. (VI.29.) kormányrendelet.

25 KSH, 2021.

26 2007. évi CXXIII. törvény.

27 2007. évi CXXIII. törvény.

tevékenykedő gazdálkodók egy-egy csoportja képezi a címzett kört. Álláspontom szerint a mezőgazdasági öntözés fejlesztése a teljes magyar agrárium érdeke, így helytállónak mutatkozik a közérdekű minősítés, azonban az öntözési szolgálatra vonatkozó részletszabályok módosítása indokolt lehet a tulajdon szentségének védelme érdekében.

3. A MEZŐGAZDASÁGI ÖNTÖZÉS KÖRNYEZETJOGI KÉRDÉSEI

A mezőgazdasági öntözés számos gazdasági előnye mellett egy komplex tevékenység, és bizonyos értelemben „veszélyes üzemnek” minősülhet. Ezen jelző alkalmazását átvitt értelemben tartom indokoltnak. Véleményem szerint, ha a mezőgazdasági öntözés nem megfelelő szakmai követelmények betartása mentén történik, úgy közvetve „...a rendeltetésszerű használat során fellépő csekély rendellenesség aránytalanul széles körben vagy aránytalanul súlyos mértékben károkat okozhat...”, továbbá az üzembentartó, azaz jelen esetben az öntözési tevékenységet folytató személy (illetve akinek az érdekében a mezőgazdasági öntözési tevékenység folytatják), „...csekélyebb mértékű vétkessége súlyos kárveszéllyel fenyegető helyzetet teremthet...”.²⁸ Mindezek alapján a jogalkotó felelőssége óriási a tekintetben, hogy milyen feltételek mentén engedélyezi az öntözési tevékenység megkezdését és üzemeltetését, milyen hatósági felügyeletet vagy ellenőrzést rendel hozzá és milyen szankciórendszert alakít ki a szabályok be nem tartása esetére. Az Ötv. preambuluma indokolása rögzíti, miszerint a jogszabály megalkotásával „a Kormány célja az öntözéses gazdálkodás elterjesztése annak érdekében, hogy a gazdák rugalmasan tudjanak alkalmazkodni az elégtelen csapadékmennyiség okozta kihívásokhoz, és a mezőgazdasági termelés hatékonyságát javítsuk...”, valamint rendelkezik arról, hogy „a kiemelt termelői igényeknek” megfelelően – a korábban már leírtak szerint – a mezőgazdasági öntözés közérdeknek minősíti.²⁹ Mindebből következik, hogy a jogszabály megalkotásának elsődleges indoka nemzetgazdasági érdekekre vezethető vissza. A jogalkotó legfőbb célja az öntözési szabályok revíziójával a magyar agrárium versenyképességének fejlesztése. Az első fejezetben leírtakra visszautalva, a mezőgazdasági öntözés csak akkor lehet sikeres, ha az fenntartható módon történik. Fenntartható öntözésről pedig csak akkor beszélhetünk, ha az egyes részletszabályok megalkotásánál nem kizárólagosan a gazdasági érdekek, hanem a hidrológiai és a kapcsolódó természeti-környezeti szempontok is értékelést nyernek. E tekintetben a mozgásteret egyrészt a hivatkozott Víz Keretirányelv, másrészt az Alaptörvényünk is megszabja. A jogszabály megalkotása során (a már említett T/7845. szám alatt megjelenő törvényjavaslathoz kapcsolódóan) a jövő nemzedékek szószólója intézett figyelemfelhívást, alkotmányossági aggályainak hangot adva.

Bándi Gyula figyelemfelhívásából kiemelendő a visszalépés tilalmának sérelmére való hivatkozás, amely az öntözési tervek (környezeti körzeti tervek) kapcsán jelenik meg, továbbá az elővigyázatosság elvének említése a vízjogi engedélyek vonatkozásában. A jövő nemzedékek szószólója rámutatott arra, hogy a törvényjavaslat „az öntözéses gazdálkodást önálló tervezési rendszerként kezeli, a hatósági engedélyek egy részét az öntözési igazgatási szerv által kiadott tervekkel kívánja felváltani, és az öntözési rendszerek létesítése, üzemeltetése érdekében az érintett ingatlanokra a vízilétesítmény engedélyese számára szolgálmi jogosultságot ad, melynek alapítására a vízjogi engedélyben kerül sor.” Alkotmányjogi szempontból lényeges kiegészítés, hogy az Alaptörvény a nemzet közös

²⁸ BDT2010.2358., BDT2012.2661.

²⁹ 2019. évi CXIII. törvény.

örökségeként rögzíti a vízkészleteinket, így egy speciális védelmi szintet rendel hozzá.³⁰ Ennek megfelelően a vízkészletekre mint természeti erőforrásra vonatkozó Alaptörvényből fakadó védelemnek, valamint az egyes környezetjogi alapelveknek (például: fenntarthatóság elve, elővigyázatosság elve, költségmegtérülés elve, vízkészletek hatékony felhasználásának követelménye stb.) maradéktalanul kell érvényesülnie mind az ágazati jogszabályokban, mind a joggyakorlatban. Az Alaptörvényről egyébként is megállapítható, hogy „...számos olyan előírást tartalmaz, amelyek a megfelelő mennyiségű és minőségű víz rendelkezésre állása, illetve a víz védelme nélkül nem érvényesíthető...”.³¹ Visszaulva a tanulmány elején hivatkozott idézetre, víz nélkül elképzelhetetlen az emberi élet, így a vízhez való jog alapvető emberi jognak tekinthető.³² Mindebből következik, hogy mivel a tárgykör szabályozása nem előzmények nélküli, ezért a visszalépés tilalmának maradéktalanul érvényesülnie kell az új szabályok megalkotása során. Ehhez kapcsolódóan a figyelemfelhívás is kiemeli, hogy „...az alkotmányos védelem alatt álló nemzet közös örökségét érintő engedélyek nem tekinthetők csupán adminisztratív terheknek, mert nem szakítható el tőlük az Alaptörvényből fakadó védelmi funkció...”, amely a visszalépés tilalmának követelményét, a tisztességes eljáráshoz való jogot és jogorvoslathoz való jogot is sérti. Az elővigyázatosság elve kapcsán fontos megemlíteni, a jelenleg hatályos jogszabály szerint az öntözési igazgatási szerv által kiadott környezeti körzeti terv hatósági engedélynek vagy szakhatósági állásfoglalásnak minősül, amelynek köszönhetően az öntözéses gazdálkodás megkezdéséhez nem kell lefolytatni a környezetvédelmi, természetvédelmi és talajvédelmi engedélyezési vagy szakhatósági eljárást. A környezeti körzeti terv a kiadásától számítottan 20 évig hatályos. Joggal merül fel a kérdés, hogy ilyen hosszú idő alatt a terv kiadására okot adó környezetvédelmi, természetvédelmi és talajvédelmi körülmények megváltozhatnak, amely súlyos természeti-környezeti károkhhoz vezethet. Erre az anomáliára a jogalkotó annyiban reflektál, miszerint rögzíti, hogy a terveket rendszeresen felül kell vizsgálni és módosítani, ha a vonatkozó feltételek megváltoztak, azonban ennek eljárásrendjét és részletszabályait nem adja meg.³³ Véleményem szerint az elővigyázatosság elvének érvényesülése megkérdőjelezhető ezen rendelkezések vonatkozásában, hiszen 20 év leforgása alatt, megfelelő felülvizsgálat hiányában, visszafordíthatatlan természeti-környezeti károkat képes okozni a mezőgazdasági öntözés.

3.1. A TÁJSZEMLELETŰ VÍZGAZDÁLKODÁS KONCEPCIÓJA

Jelen tanulmány a mezőgazdasági öntözési jogi aspektusainak vizsgálatára fókuszál, azonban ha a problémát a teljes rendszerében elemezzük, nem lehet elvonatoztatni az egyes hidrológiai tényezőktől. A jogtudomány szerepe, hogy olyan szabályok megalkotását segítse elő, amelyek az egyéni gazdálkodói érdekeken és a nemzetgazdasági célkitűzéseken túl a fenntarthatósági szempontokat is figyelembe veszik, azonban ez csak a vonatkozó domborzati, vízrajzi, talajtani és egyéb adottságokra építve elképzelhető. Mindebből következik, hogy a jogalkotó részéről nem elegendő csak a mezőgazdasági öntözéssel elért jelenkori gazdasági előnyt szem előtt tartani, hanem szükséges lenne részletesebb előkészítő munkálatok keretében más tudományterület képviselőit is bevonni a szabályozás felülvizsgálatakor. A felmerülő kérdésekre választ jelenthet a tájszemleletű vízgazdálkodás koncepciója, amely a Magyar

30 Alaptörvény P) cikk.

31 Fodor, 2013. 329–345. o.

32 Fodor, 2013. 334–345. o.

33 2019. évi CXIII. törvény.

Tudományos Akadémia már említett programjában látott napvilágot, lényege az alábbiak szerint rögzítendő: „...a tájszemléletű vízgazdálkodás nem maradhat meg a tábla szintjén. Készvízgyűjtő szinten is jelentős felszíni, felszín közeli áramlási rendszerek vannak, melyek térben és időben is újraosztják a felszíni vizeket, illetve az azok által szállított oldott és lebegtetett anyagokat, melyekkel számolni kell a kapacitások és veszélyek térbeli meghatározásánál. A rossz adottságú, mély fekvésű területek jelentős talajvízszennyezési kockázattal járnak, művelésük nehéz és költséges. A táblákon belül kialakult kisebb tavak lecsapolása igen költséges és nehéz, ráadásul azt a vizet visszük el a tábláról, ami utána nagyon fog hiányozni. Arról nem is beszélve, hogy ezek a mélyedések a táblán belül gyűjtik a vizet, így a lecsapolásuk a tábláról húzza el a vizet. Meghagyása a táblákon belül emeli a tábla talajvízszintjét, javítja a száraz évek termésbiztonságát, miközben biztos élőhelyet jelent a mezőgazdasági kártevőket fogyasztó ragadozók számára, és hozzájárul az élőhely diverzifikálásához is.³⁴ Környezetjogi szempontból a tájszemléletű vízgazdálkodás előnyeként említhető, hogy az adott terület hidrológiai tényezőire épít, ahhoz igazítja az öntözéses gazdálkodás kereteit, nem csak a gazdasági szempontokat veszi figyelembe. Ebből következik, hogy olyan lényeges természeti és környezeti megfontolások kerülnek előtérbe, amelyeknek köszönhetően a mezőgazdasági vízfelhasználás is fenntarthatóbb keretek között valósul meg. További előnyként nevesíthető, hogy a tanulmány során már hivatkozott Víz Keretirányelv által determinált célokhoz több tekintetben is igazodik a koncepció.

KONKLÚZIÓ

A jelen tanulmány lezárásaként szeretném rögzíteni, hogy a globális klímaváltozás eredményeként a vízjog tudományterülete gyökeresen változásokon megy keresztül, amellyel párhuzamosan egyre nagyobb társadalmi figyelmet kap. A vizsgált témakör kapcsán megállapítható, hogy a mezőgazdasági öntözés közvetlen gazdasági előnyei sokszínűek, azonban visszafordíthatatlan természeti és környezeti károk okozására is alkalmas a tevékenység. Az Ötv. és a Vhr. megalkotásakor az egyes nemzetgazdasági szempontok, különösképp a magyar agrárium versenyképességének támogatása volt a legfőbb mozgatórugó, mintsem az egyes környezetjogi alapelvek érvényesítése. A mezőgazdasági öntözés csak szigorú szakmai szabályok mentén szolgálhatja a jövő generációinak az érdekeit, ezért ezen szabályok megalkotása kapcsán a jogalkotó felelőssége hatalmas. Erre mutatott rá a jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása is, a visszalépés tilalmának és az elővigyázatosság alapelveinek sérelmét illetően. A tanulmányban leírtak szerint az öntözési szolgálatom sérteti a tulajdonhoz való jog szentségét, ezért a vonatkozó szabályozás módosítása indokolt lehet. A tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciójának részletesebb bemutatására a tanulmány terjedelmi korlátjaira tekintettel nem volt lehetőség, azonban a széles körűbb gyakorlati alkalmazása megoldás lehet a jövőbeli problémákra.

34 Szilágyi, Dobos, Szűcs Péter, 2020. 48. o.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 13/2018. (IX. 4.) AB határozat
- 302/2020. (VI. 29.) Korm.-rendelet az öntözéses gazdálkodásról szóló törvény végrehajtásáról, 6-7. §§., I. számú melléklet
2007. évi CXXIII. törvény a kisajátításról, 1. § (1) bekezdés és 2. § a)-t) pontok
2019. évi CXIII. törvény az öntözéses gazdálkodásról, a preambulum jogalkotói indokolása, 2.-3. §§., 7. § (2) bekezdés, 10. § (1)-(3) bekezdések
- Agronapló (2019). Letöltés helye: <https://www.agronaplo.hu/szakfolyoirat/2019/06/aktualis/dr-nagy-istvan-celkituzes-a-400-ezer-hektar-ontozott-terulet-celerese-az-oroszban> (Letöltve: 2022.01.25.)
- Agronapló (2009). Letöltés helye: <https://www.agronaplo.hu/szakfolyoirat/2009/06/szantofold/a-kukorica-ontozese> (Letöltve: 2021. 12. 07.)
- Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés és XIII. cikk
- Anka Márton Tibor (2021). A földforgalmi szabályozás a tulajdonjog és a haszonélvezeti jog oldaláról, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó
- BDT2010.2358. Letöltés helye: <https://uj.jogtar.hu/login#doc/db/25/id/A10H2358.BDT/ts/10000101/> (Letöltve: 2022. 05. 03.)
- BDT2012.2661. Letöltés helye: <https://uj.jogtar.hu/login#doc/db/25/id/A12H2661.BDT/ts/10000101/> (Letöltve: 2022. 05. 03.)
- European Environmental Agency (2021). Water for agriculture. Letöltés helye: <https://www.eea.europa.eu/hu/articles/mezogazdasagi-vizfelhasznalas> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Farkas-Csamangó Erika (2017). Környezetjogi szabályozások, Szeged: SZTE ÁJK – Üzleti Jogi Intézet
- Fodor László (2013). A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, XXXI., 329–345. Letöltés helye: http://real.mtak.hu/14868/1/ISSN_0866-6032_tomus_31_2013_329-345.pdf (Letöltve: 2021. 12. 05.)
- Food and Agricultural Organization of the United Nations (2012): Transboundary River Basin Overview – Aral Sea. Letöltés helye: <http://www.fao.org/3/CA2139EN/ca2139en.pdf> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Gombos Katalin, Sziebig Orsolya Johanna (2021). Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai, Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó
- Központi Statisztikai Hivatal (2021): Mezőgazdasági vízfelhasználás (2000). Letöltés helye: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_uw001.html (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Központi Statisztikai Hivatal (2021): 19.1.2.2. A szántó ára és földbérleti díja megye és régió szerint [forint/hektár]. Letöltés helye: https://www.ksh.hu/stadat_files/mez/hu/mez0069.html (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Magyar Tudományos Akadémia (2018): A nemzeti víztudományi kutatási program kihívásai és feladatai. Letöltés helye: https://mta.hu/data/dokumentumok/Viztudomanyi%20Program/NVKP_20180331.pdf (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Szilágyi János Ede (2013). Vízjog – Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában, Miskolc: Miskolci Egyetem
- Szilágyi János Ede, Dobos Endre, Szűcs Péter (2020). A tájszemléletű vízgazdálkodás hidrogeológiai, talajtani és jogi aspektusai. – Felhívás a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepció kimunkálásához, Hidrológiai Közöny, 100(1), 44. és 48., Letöltés helye: http://www.hidrologia.hu/mht/letoltes/HK2020_1_v3.pdf (Letöltve: 2022. 01. 06.)
- Szilágyi János Ede, Dobos Endre, Szűcs Péter (2020). Az öntözéses gazdálkodásról szóló törvény a tájszemléletű vízgazdálkodás tükrében, Pro Futuro, 2020(1), 44-45., Letöltés helye: <https://ojs.lib.uni-deb.hu/profuturo/article/view/7556/7266> (Letöltve: 2021. 12. 06.) DOI azonosító: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2020/1/7556>
- United Nations (2018). Global Issues – Water. Letöltés helye: <https://www.un.org/en/global-issues/water> (Letöltve: 2022. 04. 20.)

A DUNA BIZOTTSÁG KÖRNYEZETVÉDELEMBEN BETÖLTÖTT SZEREPE – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A DANTE ÉS GRENDEL KERETEI KÖZÖTT VÉGZETT MUNKÁRA

THE ROLE OF THE DANUBE COMMISSION IN ENVIRONMENTAL PROTECTION – WITH SPECIAL REGARD TO THE RELEVANT WORK OF DANTE AND GRENDEL

Absztrakt: Az államok közötti együttműködési stratégiák kialakítása egyidős az államok, mint entitások megjelenésével. A mai értelemben vett nemzetközi szervezetek a modern nemzetállamok kialakulása mellett viszont csak a XIX. században jelentek meg, amely folyamat a napóleoni háborúk lezárásához köthető. Az 1815. évi Bécsi Kongresszuson a részes felek kimondták a hajózás szabadságát, azonban csak 1856-ban került sor a Dunán való szabad hajózás kérdésének rendezésére. 1948. augusztus 18-án Belgrádban a Dunán való szabad hajózásról egyezményt írtak alá. Ez hozta létre a napjainkban is működő Duna Bizottságot, az egyetlen kormányközi nemzetközi szervezetet, amelynek a székhelye Budapesten van. A közelmúltban lezárult DANTE és a GRENDEL projektek ismertetésével válik teljessé a Bizottságnak a környezetvédelemért végzett tevékenysége.

Kulcsszavak: Bécsi Kongresszus, DANTE, Duna Bizottság, dunai hajózás szabadsága, GRENDEL, modernizáció

Abstract: The development of interstate cooperation strategies is as old as the emergence of states as entities. However, international organizations in the present sense, in addition to the formation of modern nation states, appeared only in the 19th century, a process linked to the end of the Napoleonic Wars. At the Congress of Vienna in 1815, freedom of navigation had been declared by the parties, but the settlement of the issue of the freedom of navigation on the River Danube took place in 1856. The states signed the 1948 Convention regarding the regime of navigation on the Danube in Belgrade. This treaty established the Danube Commission, which is still existing and it is the only intergovernmental organisation residing in Budapest. The recently completed and accomplished projects entitled 'DANTE' and 'GRENDEL' denote the relevant work of the Commission on environmental protection.

Keywords: Congress of Vienna, DANTE, Danube Commission, freedom of navigation on the River Danube, GRENDEL, modernization

1 Nagy Nikolett Anna, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, graduális hallgató;
ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0001-7255-1424>
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10082746>
E-mail-cím: nagynikolettanna1212@gmail.com

BEVEZETÉS

A környezet védelmének általános kérdését természetesen az államközi együttműködési formák, így a nemzetközi szervezetek is felismerték. A XIX. században jelentek meg az első nemzetközi szervezetek, amelyek főleg a technikai kooperációk igényeinek feleltek meg. Ezek közé sorolható az Európai Duna Bizottság is. A XX. században inkább már a szűkebb körű együttműködések váltak népszerűvé, ezek döntően regionális vagy egy szűkebb szakpolitikai (például 1975-ben a Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége vagy 1978-ban az Amazon Együttműködési Szerződés²) alapokon „építkeztek”. Fontos még kiemelni, hogy a szervezetek nem örök életűek és javarészt feladatközpontúak, így ezek teljesítése vagy a körülmények alapvető megváltozása magával vonja a szervezet megváltozását, esetlegesen megszűnését.³

A környezet részletes és átfogó elemzésének és ehhez szükséges együttműködés kezdetének ideje a hidegháború időszakának végére tehető.⁴ Az ilyen környezetvédelmi egyezmények kidolgozására, végrehajtására, az eredmények megfigyelésére, elemzésére, kutatására és a tájékoztatási programok megszervezésére nemzetközi szervezetek vagy nem kormányközi formában működő koordinált programok jöttek létre. Ilyen például az ENSZ Környezeti Programja (UN Environment Programme, rövidítve: UNEP) vagy a Nemzetközi Természetvédelmi Szövetség (International Union for Conservation of Nature, rövidítve: IUCN), azonban az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (UN Economic Commission for Europe, rövidítve: UNECE) például több európai regionális környezetvédelmi együttműködés keretét adja. A legfontosabb szerep a problémák feltárásában azonban a szakmai, tudományos együttműködési szervezeteké. A végrehajtásra, koordinálásra pedig különböző testületeket létesítenek, amelyek vagy önállóan, vagy egy nemzetközi szervezet égisze alatt működő intézmények vagy ezek programjai keretében tevékenykednek⁵ (például az ENSZ Európai Gazdasági Bizottság, ENSZ Környezeti Programja, Nemzetközi Természetvédelmi Szövetség, ENSZ Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezet vagy az Európa Tanács).⁶

Jelen tanulmány célja bemutatni a Duna Bizottság létrejöttét, működési területeit, tevékenységét, valamint ezen keresztül a Dunára vonatkozó jogi normákat. A kutatás alapját legfőképpen szakirodalmi források, vonatkozó jogszabályok, különösen egyes általános nemzetközi szerződések vonatkozó részei, a dunai hajózás rendjéről szóló egyezmény, valamint az éghajlatváltozás tekintetében az Alfred Wegener Intézet kutatása, a Duna Bizottság és azzal kooperatívan együttműködő más bizottságok által elfogadott közös nyilatkozatok, illetve a Dunai klímaalkalmazkodási tanulmány adja.

A tanulmány kiinduló hipotézise az, hogy Európa egyik legnagyobb, Magyarország szempontjából kiemelkedő fontosságú vízfolyását illetően a folyóra vonatkozó jogszabályok, programok kiemelt figyelmet szentelnek a klímaváltozás problémájának.

A tanulmány bemutatja a Duna Bizottság történetét, a Dunára vonatkozó főbb nemzetközi szabályokat és hangsúlyt helyez a klímaváltozás elleni küzdelemben kulcsfontosságú DANTE és GRENDEL projekteknek.

2 Blahó, Prandler, 2011. 39. o.

3 Kovács, 2016. 337–338. o.

4 Bándi, Faragó, Lakosné Horváth, 1994. 11. o.

5 Bándi, Faragó, Lakosné Horváth, 1994. 11. o.

6 Bándi, Faragó, Lakosné Horváth, 1994. 21–49. o.

1. A DUNA BIZOTTSÁG RÖVID TÖRTÉNETE

1815-ben a bécsi kongresszus elfogadta a hajózás szabadságának elvét az európai hajózható folyókon (ezt először 1648-ban a vesztfáliai béke deklarálta),⁷ ám konkretizálására csak évtizedekkel később, 1856-ban került sor a párizsi szerződésben, amellyel a Dunára vonatkozó kérdéseket szabályozták.⁸ A Párizsi Kongresszuson két bizottságot hoztak létre, egyrészt az Európai Duna Bizottságot az európai nagyhatalmak és Törökország részvételével, másrészt a Parti Államok Bizottságát,⁹ amely valójában érdemben nem működött.¹⁰

Az Európai Duna Bizottságot eredetileg két évre hozták létre, tehát egy ideiglenes mandátumot kaptak a tisztviselői arra, hogy a torkolat hajózásának ügyét rendbe tegyék, és az átmeneti idő után elméletileg a parti államok bizottsága vette volna át a folyó teljes nemzetközi szakaszának kezelését.¹¹

Az I. világháborút lezáró trianoni békeszerződés megerősítette a Dunára vonatkozó szabályokat, nemzetközinek nyilvánította Ulmtól kezdve, és kitért a bizottság működésére, feladataira,¹² illetve létrehozta a Nemzetközi Duna Bizottságot.¹³

A II. világháború után ugyan megerősítésre került a szabad hajózás elve,¹⁴ viszont a *status quo* antét nem tudták helyreállítani a Szovjetunió ellenállása miatt. 1948-ban Belgrádban végül megszűntnek nyilvánították a korábbi Duna-egyezményeket, és új Duna-egyezmény került megalkotásra, ezzel létrehozva a Nemzetközi Duna Bizottságot (szovjet kezdeményezésre) kizárólagosan a parti államok részvételével. „Az Európai Duna Bizottság demonstratív módon s természetesen inkább fikciószerűen jogilag létezőnek minősítették, de a testület érdemben működni ilyen körülmények között nem tudott.”¹⁵

A Duna Európa második leghosszabb folyója (2850 km), amely különböző földrajzi, gazdasági és politikai régiókat, számos etnikai, vallási, eltérő történelmi múlttal rendelkező államot kapcsol össze. Jelentősége, hogy fontos nemzetközi útvonal, amely Európában északnyugatról délkelet felé a Nyugat és Kelet közötti összeköttetés természetes vonalát képezi, ennek minden előnyével, valamint hátrányával együtt. Természetföldrajzi és művelődéstörténeti szempontból sem elhanyagolható szerepe volt a történelem során. A Dunát, mint európai országotat vették számításba a középkorban.¹⁶ A folyó az alábbi országokon halad át: Németország, Ausztria, Szlovákia, Magyarország, Horvátország, Szerbia, Románia, Bulgária, Ukrajna és Moldova. Hazánk fő folyója 417 km-en keresztül szeli át az országot.

7 1648. évi Münsteri Békeszerződés.

8 Kovács, 2016. 736. o.

9 Az eredeti elképzelés szerint ez vette volna át az Európai Duna Bizottság funkcióit, azonban később párhuzamosan működtek, olyan hatáskörökkel, amelyeket több állam is (mint például Románia) sérelmesnek tartott területi szuverenitására nézve.

10 Blahó, Prandler 2011. 451–454. o.

11 Hardi, 2012. 88–94. o.

12 „285. Cikk. Az Európai Duna Bizottságnak újból az a hatásköre lesz, amely a háború előtt megillette. Egyelőre azonban csak Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország és Románia képviselői lesznek tagjai ennek a Bizottságnak.”

13 1921. évi XXXIII. törvény

14 Az Anschluss után a hitleri Németország nemzeti folyónak nyilvánította a Dunát, így konkrétan kitiltva onnan a többi állam hajóját.

15 Kovács, 2016. 737. o.

16 Huszár, 2019. 48–49. o.

A Duna tehát fontos nemzetközi hajóút, a XIX. század első felében még inkább jelentősebb szerepet nyert, mint napjainkban, mivel az országutak jelentős része földút volt, amelyek a tavaszi és őszi esőzések idején járhatatlanná váltak, a vasúti közlekedés pedig csak később indult meg.¹⁷ Így magától értetődő, hogy szükséges volt a vonatkozó szabályozás megalkotása, kiemelten a hajózás, a közlekedés szempontjából.

A II. világháború után először a békeszerződések tartalmazták a Dunán való szabad hajózás elvét, így a Magyarországgal aláírt 1947. évi párizsi békeszerződés is tartalmazta az elvet. Már ezt megelőzően a külügyminiszterek tanácsának¹⁸ 1946. december 12-i ülésén a nagyhatalmak megállapodtak abban, hogy Bulgária, Csehszlovákia, Magyarország, Jugoszlávia, Románia és Ukrajna, valamint a világháborúban győztes nagyhatalmak, azaz az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország és a Szovjetunió részvételével Duna-konferenciát hívnak össze, amelyre végül 1948. július 30-án Belgrádban került sor. Itt született meg a dunai hajózásról szóló egyezmény, amelyet 1948. augusztus 18-án írtak alá, ezzel létrehozva a tanulmány lezárásakor is működő Duna Bizottságot,¹⁹ és ami megerősítette a dunai hajózás szabadságát valamennyi ország hajói számára, valamint kimondta, hogy az új Duna Bizottságnak csak a parti államok lehetnek tagjai. Mivel a nyugati nagyhatalmak ez utóbbit nem fogadták el, így nem is váltak részeseivé. Magyarországon az említett egyezményt az 1949. évi XIII. törvény hirdette ki. 1954 óta a tagállamok (Szovjetunió, Bulgária, Csehszlovákia, Magyarország, Jugoszlávia, Románia és Ukrajna²⁰) többségi döntésével a Bizottság székhelye a romániai Galac helyett Budapesten került kijelölésre.²¹

2. A DUNA BIZOTTSÁGRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁSOK ÉS A KLÍMAVÉDELEM ÉRDEKÉBEN TETT ERŐFESZÍTÉSEK

A Duna Bizottság egy kormányközi nemzetközi szervezet, amelyet a dunai hajózás rendjéről szóló, 1948. augusztus 18-án Belgrádban aláírt egyezmény hozott létre²². A Dunán való hajózás alapvető rendjének szabályozása érdekében a Szocialista Szovjet Köztársaságok Szövetsége, a Bolgár Népköztársaság, a Csehszlovák Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Román Népköztársaság, az Ukrán Szocialista Szovjet Köztársaság és a Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság, tekintettel a Külügyminiszterek Tanácsának 1946. december 12-én kelt határozatára, új egyezmény létrehozásáról döntöttek. Ennek érdekében a fent említett országok képviselőit értekezletre kellett összehívni, azért, hogy a Dunán való szabad hajózást a Duna menti országok érdekeinek és felségjogainak megfelelően biztosítsák, és hogy a Duna menti országok egymás közötti és más országokkal való gazdasági és kulturális kapcsolatait szorosabbá tegyék. Az így elfogadott egyezmény a Dunának arra a hajózható részére vonatkoztatható, amely Kelheimtől a Fekete-tengerig terjed, és a sulinai ágon áthaladva a sulinai csatornán át torkollik a tengerbe. A részes felek kötelezték magukat arra, hogy Duna-szakaszaikat mind a folyami, mind

17 Duna, 2021.

18 Potsdami közlemény, 1945.

19 Danube Commission, 2022.

20 Németország 1948-ban még nem kapott meghívást a belgrádi konferenciára, hiszen nem volt ekkor még a nemzetközi jog alanya, Ausztria pedig csak 1960-ban vált a Duna Bizottság tagjává.

21 52. ülésnap (1999.03.02.) felszólalásai – Dr. Martonyi János.

22 1949. évi XIII. törvény.

pedig a megfelelő szakaszokon a tengeri hajók számára hajózható állapotban tartják, és elvégzik a hajózás feltételeinek biztosítására és megjavítására szükséges munkálatokat, valamint a Duna-menti államok az említett kérdésekben a Duna Bizottsággal tanácskozni fognak²³. A part menti államok határaiton belül elvégezhetik azokat a munkálatokat, amelyek előre nem látható körülmények miatt szükségessé és sürgőssé válhatnak. Az államok mindazonáltal kötelesek a tájékoztatni a Duna Bizottságot azokról az okokról, amelyek a munkálatoknak elvégzését indokolják, és azokról egyben egy rövid leírást közölni. Ha nem lenne abban a helyzetben valamelyik állam, hogy maga foglalkoztassa a szükséges intézkedéseket, úgy ez az állam köteles ezeknek a munkálatoknak elvégzését a Duna Bizottságnak oly feltételek mellett megengedni, amelyeket az kijelöl, anélkül, hogy az ezeknek a munkálatoknak elvégzését egy másik államra bízhatná, kivéve a folyami útnak azt a részét, amely ennek az államnak a határául szolgál.²⁴

A szerződés második fejezete tartalmazza a szervezési és kialakítására vonatkozó rendelkezéseket. Eszerint Duna Bizottság létesül. A Bizottság feladatai közé tartozik:

1. a jelen egyezmény rendelkezéseinek végrehajtása feletti felügyelet;
2. a hajózás érdekében elvégzendő alaplátatok általános tervének a Duna menti államok és a folyami igazgatás különleges szervei által tett javaslatok alapján való elkészítése, úgyszintén az ezekre a munkálatokra vonatkozó általános költség-előirányzat összeállítása;
3. a munkálatok elvégzése a 4. cikkben meghatározott esetekben;
4. tanácsadás és ajánlások tétele a Duna menti államok részére a jelen cikk *b)* pontjában megjelölt munkálatok végrehajtására vonatkozólag, az illető államok műszaki és gazdasági érdekeinek, terveinek és teljesítőképességének figyelembevételével;
5. tanácsadás és ajánlások tétele a folyami igazgatási különleges szerveknek (20. és 21. cikkek) és az értesüléseknek ezekkel a szervekkel való kölcsönös kicserélése;
6. a Duna egész hajózható részén a hajózható vonalak kitézésénél egységes rendszer létesítése, és az egyes szakaszok különleges viszonyainak figyelembevételével a Dunán való hajózás alapvető szabályainak elkészítése, ideértve a révkalauzi szolgálat szabályait is;
7. a folyamrendőri szabályok egységesítése;
8. a hydrometeorológiai szolgálat együttműködésének biztosítása a Dunán, egységes hydrológiai jelentés kiadása, rövid és hosszú időre szóló dunai prognózisok közlése;
9. a Dunán való hajózásra vonatkozó statisztikai adatok gyűjtése olyan kérdésekre vonatkozólag, amelyek a Bizottság illetékességi körébe tartoznak;
10. a hajózás szükségleteit szem előtt tartó kézikönyvek, hajózási térképek és atlaszok kiadása;
11. a Bizottság költségvetésének összeállítása és jóváhagyása, valamint a 10. cikkben említett díjak megállapítása és beszedése.²⁵

A Duna Bizottságnak a tanulmány lezárásakor 11 tagállama van: a Bolgár Köztársaság, a Horvát Köztársaság, Magyarország, a Moldovai Köztársaság, a Német Szövetségi Köztársaság, az Orosz Föderáció, az Osztrák Köztársaság, Románia, a Szerb Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és Ukrajna.²⁶

23 1949. évi XIII. törvény.

24 1949. évi XIII. törvény.

25 1949. évi XIII. törvény.

26 Member states of the Danube Commission, 2022.

A Duna Bizottság aktívan együttműködik más európai folyami bizottságokkal, például a Rajnai Hajózási Központi Bizottsággal, a Nemzetközi Duna Védelmi Bizottsággal, a Száva Bizottsággal és a Mosel Bizottsággal is.²⁷

A Duna vízgyűjtőjét érintő éghajlat-változási jelenségek sorát a csapadékeloszlás, hólefedettség, illetve a hirtelen aszály vagy az áradások teszik ki. A lefolytatott vizsgálatok mind a forró napok és a hőhullámok intenzitásának és gyakoriságának növekedését, mind a heves esőzések helyi és regionális növekedését vetítik előre. A magasabb hőmérséklet magával vonja a párolgás mértékének növekedését, ami az egész régió vízmérlegére hatással van. Mindebből két, alapvetően is súlyos következményt, az aszály, valamint a vízhiány jelenségét rontja tovább az éghajlatváltozás. Ezek kockázata kettős: egyrészt befolyásolják a víztől függő vízi- és szárazföldi ökoszisztémák stabilitását és valamennyi víz jó állapotának elérését, másrészt viszont gazdasági következményként az ivóvízellátásra, mezőgazdaságra, közlekedésre is negatív hatással van.

A jelen tanulmány témájára fókuszálva áttérnek a Duna Bizottság, valamint a Bizottsággal kooperatíván együttműködő szervezetek tevékenységére, amelyet a klímaváltozás elleni küzdelem érdekében végeznek.

A Duna Bizottságot létrehozó belgrádi egyezmény explicit módon nem tér ki a tárgyat képező folyó élővilágának védelme fontosságára, csupán a „hajózható állapotban tartására”.²⁸ 1836 óta azonban minden olyat telet feljegyez a szervezet, amikor a Dunát jégtakaró borította, valamint azt, hogy ez mennyi ideig tartott. A romániai Tulcea városában vezetett jégnapló arról tanúskodik, hogy 70 évvel ezelőttig a jelenség rendszeres volt, ám 1951 és 2016 között összesen 10 alkalommal került feljegyzésre. A bejegyzések összehasonlításából az is kiderül, hogy a feljebb fekvő régiókban, mint például Budapesten, rövidebb ideig és sokkal lassabban fagy be a folyó. Dr. Monica Ionita, az Alfred Wegener Intézet Helmholtz Sark- és Tengeri Kutatási Központ éghajlatkutatója kollégáival együtt ezt két okra vezette vissza: az első, hogy az 1940-es évek óta a téli hónapok ritkán hidegek, a téli hőmérséklet is tapasztalható módon emelkedést mutat, így a folyók nem tudnak befagyni, a második okként pedig a szennyvíz és a hő beáramlását jelölte meg, miszerint az emberi hatások eredményét ’fok’-ban (Celsius) lehet mérni: 1837 és 1950 között elég volt 0,54 °C ahhoz, hogy a Dunán egybefüggő jégtakaró alakuljon ki, míg napjainkban –1,05 °C szükséges. A dunai hajózásban dolgozók számára ugyan előny a jég hiánya, azonban messzebbre nyúló következményei lesznek a növény-, valamint állatvilág tekintetében.²⁹

A Duna Bizottság több más szervezettel együttműködve tevékenykedik annak érdekében, hogy környezettudatos, mégis modern és fenntartható projekteket vigyen véghez. Ilyen együttműködés keretében született meg a „Közös Nyilatkozat a belvízi hajózás fejlesztésének és a környezet védelmének útmutató elveiről a Duna vízgyűjtőjén” c. nyilatkozat, melyet a Nemzetközi Duna Védelmi Bizottsággal (*International Commission for the Protection of the Danube River*, rövidítve: ICPDR), és a Nemzetközi Száva Vízgyűjtő Bizottsággal együtt fogadtak el 2007-ben. A dokumentum alapkö annak tekintetében, hogy a víziutak fejlesztésében kiemelkedő szerepet szán az ökológia fontosságának.³⁰ A 15 évvel ezelőtt létrejött együttműködés nem sorvadt el, 2021. szeptember 15-én és 16-án került sor Bécsben a közös nyilatkozat a 12. nyomon követő ülésére. A rendezvényen „Az éghajlatváltozás hatásai a Duna vízhozamára és vízszintjére” című panelbeszélgetés³¹ keretében az ajánlások egy következetes és holisztikus dunai tanul-

27 Danube Commission: Past-Present-Perspectives. 14. o.

28 1949. évi XIII. törvény.

29 70 years of high Danube temperatures indicate climate change, 2018.

30 A Duna, mint víziút fenntartható hasznosításának környezeti alapvetései, 2016.

31 A konferencia alapját a közös nyilatkozaton kívül az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásról szóló 2018. évi ICPDR-stratégia és az IPCC 2021. évi éghajlatváltozási értékelőjelentése képezte.

mány elkészítését irányozzák elő az éghajlatváltozás hatásairól, mivel jelenleg jelentősen hiányosak az ezzel kapcsolatban fellelhető dokumentumok. Továbbá egy másik ajánlás szerint érdemes lenne egy éghajlat-politikai szakértői csoport létrehozása az említett három bizottság részéről abból a célból, hogy az éghajlatváltozás által felmerült problémákat kezelje.³²

Az Duna Bizottság szerződő felei közül – csupán egyetlen ország kivételével – mindannyian szerződő felei a fentebb már említett Nemzetközi Duna Védelmi Bizottságnak, amely keretében az éghajlatváltozásra válaszul készült el kettő kiemelt jelentőségű dokumentum: „Az ICPDR éghajlatváltozásból való alkalmazkodási stratégiája”, valamint a „Dunai klímaalkalmazkodási tanulmány”.³³

Az első dokumentum célja többes: iránymutatást nyújt az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásnak az ICPDR tervezési folyamataiba való integrálásához, továbbá előmozdítja a többoldalú és határokon átnyúló együttműködési intézkedéseket az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással összefüggésben, valamint referenciaként szolgál a nemzeti politikai döntéshozók és más tisztviselők számára. A stratégia áttekintést tartalmaz az alkalmazkodási intézkedésekről, amelyek öt csoportba sorolhatók elérni kívánt céljuk alapján. Fontos leszögezni, hogy az alábbi intézkedések lehetséges intézkedésekként vannak megfogalmazva a stratégiában, külön intézkedési programot a dokumentum nem tartalmaz, a vonatkozó rendelkezéseket a Duna vízgyűjtő-gazdálkodási, valamint árvízkezelési tervekbe integrálják.³⁴

Kategóriák	Cél	Példák ³⁵
előkészítő intézkedések	tervezési folyamatok támogatása	potenciális kockázati területek meghatározása homogén adatelőállítás, digitális térképezés
ökoszisztéma alapú intézkedések	a változó éghajlat negatív hatásainak csökkentése az ökoszisztéma alkalmazkodóképességének fokozásával	zöld infrastruktúra megvalósítása a szennyezett víztestek rehabilitációja
magatartási és irányítási intézkedések	a lehetséges jövőbeli körülmények tudatosítása és a fenntartható gazdálkodás támogatása	a gyakorlatok legjobbjainak terjesztése integrált kockázatkezelés létrehozása
technológiai intézkedések	az egyes projektek megvalósításának elősegítése	meglévő infrastruktúra kiigazítása vízhozamtól többnyire független alternatív ipari hűtési eljárások telepítése
szakpolitikai megközelítések	a tevékenységek nemzeti, nemzetközi és vízgyűjtő szintű koordinációjának támogatása	jogi határértékek és küszöbértékek harmonizációja védelmi területek kiterjesztése

1. sz. táblázat: A Climate Change Adaptation alapján kategorizálható lehetséges intézkedések

Forrás: saját szerkesztés.

32 12th Follow-up meeting of the Joint Statement on Guiding Principles for the Development of Inland Navigation and Environmental Protection in the Danube River Basin, 2021.

33 Climate Change Adaptation, 2018.

34 Climate Change Adaptation, 2018.

35 Climate Change Adaptation Strategy, 2019.

A második dokumentum többek között a Duna vízgyűjtőjére vonatkozó különböző „éghajlatváltozási forgatókönyvek” leírását foglalja magába, amelyek elkészítéséhez több globális éghajlati modell (*Global Climate Models*, rövidítve: GCM) szolgált. Három szempont alapján készültek el ezek az elemzések, a léghőmérséklet, a csapadék, valamint a szélsőséges időjárási események adták az alapot. Négy „helyszínrre” – általában a Duna vízgyűjtő területe, a Felső-Duna vízgyűjtő területe, a Közép-Duna vízgyűjtő területe és az Alsó-Duna vízgyűjtő területe – fókuszálnak a forgatókönyvek, melyek kitérnek arra, hogy van-e adott területre nézve nemzeti alkalmazkodási stratégia vagy sem. A klímatanulmány azonban rámutat ezen „forgatókönyvek” hiányosságaira is, azaz az elemzés alapjául szolgáló dokumentumok térbeli lefedettsége következtlen bizonyos területek tekintetében, a klimatológiai és hidrológiai modellezési megközelítések jelentősen eltérnek egymástól, ami megnehezíti, hogy a jövőre nézve alapos következtetéseket lehessen levonni, a heterogén adatok és különböző modellezési megközelítések, illetve azok belső bizonytalanságai komoly változásokat eredményezhetnek, ezért ezeket a hibafaktorokat csökkenteni kell. Mindezek alapján aligha lehet pontos megállapításokat tenni az éghajlatváltozás hidrológiára gyakorolt hatásairól, ezért szükséges, hogy harmonizált és következetes modellezési alapot hozzanak létre.³⁶

A Dunai klímaalkalmazkodási tanulmány külön részt szentel az éghajlatváltozás tükrében a vízzel kapcsolatos kérdéseknek és lehetséges alkalmazkodási intézkedéseknek. A dokumentum az egyes intézkedések mellé országokat rendel (mint egyfajta kiindulópontként). Általános intézkedésként került megfogalmazásra az éghajlatváltozással szembeni sebezhetőség meghatározása. Ennek érdekében a meglévő megfigyelő hálózatokat további állomásokkal kell bővíteni. A megfigyelt adatokat homogén adatformátumokban kell tárolni, majd a Duna vízgyűjtő területén belül kicserélni és a megfigyelések alapján információs rendszereket, előrejelző és korai figyelmeztető rendszereket kell bevezetni. Még az általános rendelkezések sorába tartozik a közvélemény tudatosságának növelése, melynek érdekében kampányokat, oktatásokat kell szervezni. A vízgyűjtő egészére kiterjedő rendszer kiépítése és a hosszú távú célok meghatározása is alapkőnek számít az intézkedések között. Végül, de nem utolsósorban meg kell említeni – mint közös értelmezésű politikai megközelítést – a közigazgatás intézményei közötti csere megerősítését és kikényszerítését, például a vonatkozó jogi politikák, például a Víz Keretirányelv végrehajtása során. Az általános rendelkezések után a konkrét területekre vonatkozó – víz elérhetősége, aszályok, árvizek, mezőgazdaság, erdészet, biológiai sokféleség, vízzel kapcsolatos energiatermelés, hajózás – lehetséges intézkedések kerülnek bemutatásra.³⁷

Az alábbi táblázat a konkrét területekre vonatkozó legújabb intézkedéseket foglalja magába.³⁸

36 Danube Climate Adaptation Study, 2018.

37 Danube Climate Adaptation Study, 2018.

38 Danube Climate Adaptation Study, 2018.

Terület	Intézkedés
víz elérhetősége	árvíz és vízhiány által potenciálisan fenyegetett területek azonosítása vízparti területek és vizes élőhelyek renaturálása esővízgyűjtés
aszályok	a talaj víztartó képességének növelése tározók és vízhálózatok szivárgásának csökkentése
árvizek	a megelőző árvízvédelem integrálása a regionális tervekbe magashegyi erdőgazdálkodás javítása vérszervezeti tervezés és képzés
mezőgazdaság	kockázati és határadatok jobb integrációja természetes talajfunkciók védelme termesztési tevékenységek időzítésének vagy helyének megváltoztatása
erdészet	magánerdők leltározásának folytatása „védő erdősávok” rendszerének létrehozása lucfenyőállományok csökkentése
biológiai sokféleség	éghajlatváltozás hatásaira vonatkozó ismeretek beépítése a tájtervezésbe az invazív fajok populációi előfordulásának rendszeres, hosszú távú feltérképezése és nyomon követése
vízzel kapcsolatos energia- termelés	a gátak árvízi útvonalainak kezelése a helyi közigazgatási hatóságok stratégiákat dolgoznak ki az európai környezetvédelmi és hatékonysági normáknak megfelelő energiaforrá- sok felhasználása érdekében
hajózás	vízszínhelyzet jobb előrejelzése 3 hónapos időszakra csatorna szűk keresztmetszetű építményeinek eltávolítása vagy csökkentése

2. sz. ábra A Dunai klímaalkalmazkodási tanulmányba foglalt legújabb intézkedések.

Forrás: saját szerkesztés.

Releváns még kitérni az egyébként a Duna Bizottsággal együttműködő Nemzetközi Duna Védelmi Bizottság keretében 1994. június 29-én aláírt szófiai egyezményre, amely a Duna vízgyűjtőjének határokön átnyúló vízgazdálkodásával kapcsolatos együttműködés átfogó jogi eszköze.³⁹ A Duna Védelmi Egyezmény (*Danube River Protection Convention*, rövidítve: DRPC) célja annak biztosítása, hogy a Duna vízgyűjtőjén belül a felszíni és felszín alatti vizeket fenntarthatóan és méltányosan kezeljék, és használják fel. Ez magában foglalja a felszíni és felszín alatti vizek megőrzését, javítását és észszerű felhasználását, a megelőző intézkedések az árvízzel, jéggel vagy veszélyes anyagokkal kapcsolatos balesetekből eredő veszélyek ellenőrzését, valamint az intézkedéseket a Fekete-tengerbe a Duna vízgyűjtőjéből származó szennyezőanyag-terhelés csökkentésére. Az egyezmény aláírói között számos olyan állam van, amely a Duna Bizottságnak is egyaránt tagja.

Napjaink meghatározó fogalmai közé tartozik a modernizáció, fenntartható fejlődés és fenntartható gazdálkodás. Valamennyi szervezet igyekszik ezeknek megfelelni, és a szükséges lépéseket megtenni az ügy előmozdítása érdekében. Ez alól a Duna Bizottság sem kivétel, mint ahogy az fentebb bemutatásra került.

A Duna Bizottság tevékenységének fontos eleme az európai jelentőségű belvízi utak-
kal kapcsolatos nemzetközi projektekből való közvetlen részvétel, valamint az innovatív

39 74/2000. (V. 31.) Korm.-rendelet.

projektötletek bevezetése a dunai hajózás gyakorlatába. Ezek a projektek a hajózás szinte valamennyi fő területét lefedik, elsősorban az infrastruktúra fejlesztését, ezzel is hozzájárulva a környezet védelméhez. Ilyen például a DANTE, *FAIRway*, *Good Navigation Status*, GRENDEL, a METEET kísérleti projekt, valamint a következő projektek más területeken – például *Danube Skills*, Zöld Duna.⁴⁰ A későbbiekben a felsorolt projektek közül a DANTE – Adminisztratív eljárások és folyamatok javítása a Duna belvízi szállítására vonatkozóan, valamint a GRENDEL – Zöld és hatékony Duna Flotta kerül kifejtésre.

3. A DANTE ÉS A GRENDEL PROGRAMOK KÖRNYEZETI JELENTŐSÉGE

3.1. DANTE

A Duna stratégiai kapcsolatot jelent Nyugat- és Kelet-Európa között, és katalizátora a gazdasági fejlődésnek egy olyan régióban, amely tíz európai országra és kultúrára terjed ki. A folyó – a „Rajna–Duna” TEN-T törzshálózat⁴¹ részeként – Európa egyik fő közlekedési tengelyének tekinthető. Az ipari növekedés és a társadalmi fejlődés fellendítése és jólétének előmozdítása érdekében határozták meg a projekt fő irányvonalát.⁴²

A DANTE (*Improving Administrative Procedures and Processes for Danube IWT* – A dunai belvízi szállítással kapcsolatos adminisztratív eljárások és folyamatok javítása) célja a Duna és hajózható mellékfolyóinak belvízi közlekedése előtt álló adminisztratív akadályok azonosítása és felszámolása. A projekt a magánszektor és az akadályokért felelős nemzeti hatóságok közös kezdeményezéseként azonosítható.⁴³ A tíz ország és két nemzetközi szervezet által támogatott projekt elsődleges céljának teljesítése után jó gyakorlatokat és iránymutatásokat dolgozott ki, melynek alapvető rendeltetése, hogy csökkentse a bürokráciát és biztosítsa a hatékony munkavégzést a Dunán, valamint hajózható mellékfolyóin.⁴⁴

„A DANTE munkájának eredményeként csökken az idővesztés és a költségek megtakarítása, amelyeket a nem hatékony adminisztratív szabályozások és folyamatok okoznak, amelyek szükségtelen pénzügyi terhet rónak a dunai vállalkozásokra. Az elért eredmények a belvízi közlekedés (IWT) helyzetének javulásához vezetnek azért, hogy a növekvő szállítási igényt a belvízi közlekedésre, mint környezetbarát, alacsony szén-dioxid-kibocsátású közlekedési módra irányítsák.”⁴⁵ – mondta Alexandru Capatu, a Pro Danube International alapítója és korábbi igazgatótanács elnöke.⁴⁶

A DANTE a Pro Danube International által indított „Zöld megállapodás a dunai folyami szállításért” című politikai keretben meghatározott célkitűzésekkel foglalkozik. Ez egy olyan együttműködésre ösztönző politikai eszköz, amely összehangolt keretet biztosít a dunai

40 Danube Commission: Past-Present-Perspectives. 14. o.

41 Az új uniós közlekedési infrastruktúra-politika háttere, 2014. A Rajna–Duna folyosó egyike a kilenc végrehajtási folyosó közül. Ezek a törzshálózat fejlesztésének végrehajtását segítik elő, mégpedig úgy, hogy biztosítják az egységes piac gazdasági vérkeringését, ezzel lehetővé téve az áruk és személyek tényleges szabad mozgását az Európai Unióban.

42 Danube IWT Administration Strategy & Action Plan, 2019. 7. o.

43 DANTE: Improving Administrative Procedures and Processes for Danube IWT, 2019.

44 DANTE: Improving inland waterway transport on the Danube, 2019.

45 Saját fordítás.

46 DANTE: Improving inland waterway transport on the Danube, 2019.

belvízi hajózás hatékonyságának és ökológiai teljesítményének javítását célzó közös állami és magánintézkedésekhez. Öt tematikus területre fókuszál, ahol az adminisztratív akadályok a legnyilvánvalóbban csökkentik a belvízi hajózás hatékonyságát. Ezek pedig az alábbiak:

- határrendészet, adó- és vámügy;
- navigációs/forgalomirányítós hatóságok;
- kikötői hatóságok/igazgatások;
- víziút- és csatornaigazgatások;
- egyéb illetékes akadályozó hatóságok (például egészségügyi ellenőrzés, katasztrófavédelem stb.).⁴⁷

A DANTE projekt a Duna Bizottság vagy az EUSDR PA1A égisze alatt a *DANTE Facilitation and Monitoring Platform* formájában továbbra is fennmarad a pályázati úrlapon meghatározott megszűnési idő bekövetkeztével (2019. június 30.). Az azonosított akadályok többsége a Duna alsó szakaszait kezelő országokban található, ami arra enged következtetni, hogy a hasonlóságok miatt azonos megközelítéssel lehet megpróbálni leküzdeni ezeket az akadályokat. A konkrét szakpolitikai lehetőségek megvitatása és javaslatlétel során kiemelten fontos szem előtt tartani, hogy minden országnak saját megközelítést kell kialakítania nemzeti politikai és közigazgatási előfeltételeinek megfelelően, miközben más régiók és közlekedési módok jó gyakorlataiból meríthet inspirációt. Annak érdekében, hogy kézzelfogható eredmények születhessenek, két módszertant dolgoztak ki: az egyik a DG Move (Európai Bizottság) és a Duna Bizottság között aláírt támogatási megállapodáson alapul, a másik pedig egy alternatív forgatókönyv EUSDR PA1A keretében, ami egy monitoring platformot irányoz elő. Mindkettő célja többes: keretet teremtsen a Duna és hajózható mellékfolyói adminisztratív akadályainak további kezeléséhez és felszámolásához; hatékony rendszer álljon rendelkezésükre a meghatározott megoldások végrehajtásának nyomon követésére; végül, hogy átfogó képet kapjanak arról, hogy mit tettek és mit lehetett volna jobban csinálni.⁴⁸

A projekt hivatalos lezárását követő időszak zökkenőmentes előkészítésének megkönnyítése érdekében monitoring módszertant fogadtak el. Függetlenül attól, hogy a Duna Bizottság vagy az EUSDR PA1A égisze alatt fog működni, ez a nyomon követési módszertan több lépésből áll. A jó navigációs állapot (*Good Navigation Status*, rövidítve: GNS) kidolgozásában részt vevő szakértőkkel folytatott konzultációt követően a DANTE monitoring módszertan a GNS-hez hasonló megközelítést alkalmaz. A hasonló megközelítés lehetővé teszi az érdekelt felek számára, hogy az IWT-vel kapcsolatos eljárásokat összetett módon kezeljék. Az első lépés az adminisztratív akadályok és szűk keresztmetszetek nyomon követése az egész Dunán. A második lépés a tervezés, többek között az érdekeltek által tett visszajelzések elemzésével foglalkozik. A módszertan harmadik fázisa a megegyezésre vonatkozik, azaz az érdekeltek találkozására az illetékes nemzeti és európai döntéshozókkal. A nyomon követési módszertan keretében negyedik lépésként a végrehajtás döntő szerepet játszik, mivel az eddig a szakaszig azonosított megoldások végrehajtását jelenti. A jelentés-tétel mint a nyomon követési módszertan ötödik lépése, rendszeres találkozók – szakértői ülések és plenáris ülések – keretében történik. A nyomon követési módszertan nem lenne teljes annak átfogó értékelése nélkül.⁴⁹

47 Danube IWT Administration Strategy & Action Plan, 2019. 5. o.

48 Facilitation and Monitoring Platform, 2019. 3–5. o.

49 Facilitation and Monitoring Platform, 2019. 5–7. o.

A projekt iránymutatásokat és ajánlásokat tett közzé a jobb folyamatokhoz, amelyek részletesen ismertetik a Dunán átvehető bevált gyakorlatokat.⁵⁰ Ezeket a gyakorlatokat a DANTE-eredményekből dolgozták ki, és hat fő pontban dokumentálták:

- zökkenőmentes, határokon átnyúló szállítás;
- nemzetközi megállapodás a Duna-parti hajókról;
- interoperabilitás;
- egységes biztonsági rendszer;
- piacorientált infrastruktúra-szolgáltatás;
- egyablakos ügyintézés belvízi szállítással;
- digitalizáció a hatékony információmegosztás érdekében.

Minden ponthoz hat alpontot rendeltek, amelyek segítségével elősegítették a kitűzött cél megvalósítását. Ezek az alábbiak:

- útmutató a cselekvéshez;
- cél;
- megvalósítási lépések;
- bevonandó szereplők;
- ajánlott eljárás hivatkozása;
- időkeret.⁵¹

A Duna IWT eljárásairól és adminisztratív folyamatairól szóló jelentésben azonosított akadályokhoz ajánlások is kapcsolódnak. A nevezett jelentés figyelembe veszi az összes országjelentést, az akadályjelentési eszközbe való hozzászólásokat, a projektpartnerek közötti irodai kutatást, valamint a DANTE projekt nemzeti munkaasztal üléseit. A legtöbb ajánlás esetében az *„ugyanaz a folyó ugyanazok a szabályok”* elve alkalmazható. Nyolc konkrét ajánlás fogalmazódott meg.

- Gyorsabb és harmonizált határellenőrzési eljárások.
- A munkaerőhiány elleni intézkedések a képzés, oktatás és készségek terén.
- A díjak és illetékek harmonizálása és átláthatósága a Duna mentén.
- A kikötők és vámok éjjel-nappali munkaideje az időfelhasználás csökkentése érdekében.
- Egy nyelv az egész Dunán – ugyanaz a folyó, ugyanazok a szabályok.
- Az infrastruktúra és a berendezések fejlesztése, korszerűsítése és javítása.
- A hajózási feltételek jobb karbantartása, különösen a Duna alsó szakaszán.
- Az információs hiányosságok megszüntetése.

Az ajánlások az azokra vonatkozó időhatár szerint 2 csoportra oszthatók: azonnali intézkedést igénylők, illetve a következő öt éven belül elérendők.⁵²

⁵⁰ DANTE: Improving inland waterway transport on the Danube, 2019.

⁵¹ Guidelines/Recommendations for improved processes, 2018. 4–12. o.

⁵² Guidelines/Recommendations for improved processes, 2018. 13–15. o.

3.1.1. A DANTE által elért eredmények

A belvízi hajózás teljes körű fejlesztését akadályozó adminisztratív akadályok leküzdése érdekében számos intézkedést határoztak meg, amelyeket tematikusan osztályoztak. Az azonosított intézkedések konkrét megoldásokat javasoltak azon terhek leküzdésére, amelyek kihívást jelentettek a belvízi hajók üzemeltetőinek mindennapi tevékenységében. A különböző adminisztratív eljárások harmonizálása és a lehető legnagyobb mértékű csökkentése kulcsfontosságú elem az ágazat jelenlegi igényeinek megfelelő kielégítésében. A dunai belvízi hajózásnak a multimodális szállítási láncba való fokozottabb integrálása az egész régió társadalmi és gazdasági fejlődésének előfeltétele. A meghatározott intézkedéseket több nemzeti és transznacionális munkacsoport ülésén alaposan megvitatták, amelyeken az iparág és az illetékes hatóságok képviselői vettek részt. Ebben a tekintetben a projekt rendkívül sikeres volt az iparág és a közsféra képviselőinek összehozásában. A DANTE partnereket felkérték, hogy adjanak tájékoztatást a projekt helyzetéről attól vezérelve, hogy kiderüljön, végrehajtották-e a javasolt intézkedéseket, valamint ajánlásokat vagy a végrehajtásra csak a későbbiekben kerül sor.⁵³ Magyarország volt a harmadik ország, amely átfogó visszajelzést adott a DANTE keretében javasolt intézkedésekről, elemezve azok végrehajtásának ütemezését. A magyar partnerek által adott visszajelzéseket összehasonlítva a horvát és a szlovák partnerek által adott visszajelzésekkel, szembevető különbségek válnak láthatóvá. Az összefoglaló szerint a magyar esetben lényegesen kevesebb intézkedést hajtottak végre. A tematikus területek szerint a következők állapíthatók meg:

- a projekt első tematikus területét, a határrendőrséget, az adót és a vámot illetően csak azaz intézkedés, amely a legkorszerűbb digitális eszközök használatát javasolja a jelentéstételhez valósult meg;
- a második tematikus területet, ami a hajózási hatóságokat illeti, a javasolt intézkedések közül egyiket sem hajtották végre;
- a harmadik tematikus területen, a kikötői hatóságok tekintetében, egy változás történt, ami annak ellenére, hogy a mennyiségileg ez kevésnek tűnhet, a kikötői hatóságok megfelelő infrastruktúrával és felszereléssel való személyzet biztosítása fontos előrelépés, amely jelentősen megkönnyíti az IWT igazgatásával kapcsolatos általános eljárásokat. Ugyanez érvényes a magyar víziközmű-igazgatásra is.⁵⁴

3.2. A GRENDEL PROGRAM JELENTŐSÉGE

A belvízi hajók hosszú élettartama, a magas beruházási költségek, a dunai flottaüzemeltetők alacsony beruházási kapacitása, valamint a zöld technológiákkal kapcsolatos ismeretek és a közintézmények hiánya egyaránt komoly, de ösztönző akadályokat gördítettek a Duna IWT flottájának a jövőbeli európai belvízi halászati és környezetvédelmi politikája elé.⁵⁵

A *Pro Danube International* által kidolgozott politikai keretrendszer, a *Green Deal for Danube River Transport* által inspirált GRENDEL fő célkitűzése az volt, hogy az Európai Bizottság szolgálataival folytatott konzultációk, valamint az érintett nemzeti és transznacionális állami és magánszervezetek, dunai hajóüzemeltetők és innovatív technológiai szolgáltatók

53 A visszajelzéseket Horvátország, Szlovákia, Magyarország, Bulgária és Románia adta.

54 Danube IWT Administration Strategy & Action Plan, 2019. 101–105. o.

55 Fact Sheet. About GRENDEL Project, 2019.

hozzájárulási alapján hatékony és tartós pénzügyi és technológiai megoldásokat dolgozzon ki az elavult dunai flotta korszerűsítésére és az európai piacok igényeihez és követelményeihez való igazítására. A DTP által finanszírozott DANTE és DAPhNE projektek keretében a GRENDEL partnerségnek sikerült kézzelfogható eredményeket felmutatnia, amelyeket a köz- és a magánszektor egyaránt üdvözölt.⁵⁶

A GRENDEL (*Green and efficient Danube Fleet* – Zöld és hatékony Duna flotta) támogatja a dunai hajóflotta üzemeltetőit és állami partnereiket az ágazat ökológiai és gazdasági⁵⁷ korszerűsítésében. A projekt a flottamodernizáció következő szempontjaival foglalkozik:

- az alacsony szén-dioxid-kibocsátású és alternatív üzemanyagok használata;
- a légszennyező kibocsátásának csökkentése;
- az általános energiafogyasztás;
- a szállítási és logisztikai irányítási folyamatok.

A felsorolt területek az új szolgáltatások, digitális adatszolgáltatás, valamint a flottaüzemeltetés hatékonyságának javítására szolgáló célzott eszközök révén biztosítják a dunai belvízi hajózás jobb integrációját a logisztikai láncokba.⁵⁸ A GRENDEL ezen kívül támogatja a minisztériumokat és a hatóságokat az érintett dunai belvízi flottaüzemeltetők beruházási prioritásain alapuló állami támogatási intézkedések kidolgozásában. A projekt átfogó célja a dunai flotta környezetvédelmi és gazdasági teljesítményének javítása, ami az alábbi három konkrét célkitűzésen keresztül valósul meg:

- *know-how* átadása a dunai flottaüzemeltetők számára a magán- és közszereplők közötti intenzív transznacionális együttműködés és célzott know-how átadási tevékenységek segítségével, a meglévő tudáshiány, a tevékenységek hiánya és az innovatív megoldások alkalmazására szolgáló eszközök hiánya leküzdése érdekében.
- belvízi hajózás versenyhelyzetének erősítése és a piaci potenciál kiaknázása érdekében a flottaüzemeltetők innovatív hajótechnikai koncepcióinak, valamint a szállítási és logisztikai menedzsmentfolyamatok javításának kidolgozása, és ezek megosztása jó gyakorlatként megvalósítás érdekében.
- kedvező szabályozási keret és a jól megtervezett állami támogatási intézkedések kialakításának támogatása az állami támogatási modellrendszer és innovatív pénzügyi eszközök bevezetésével, hogy olyan nemzeti állami támogatási intézkedéseket lehessen kidolgozni, amelyek egyértelműen megfelelnek az ágazat igényeinek.⁵⁹

Tevékenységeivel a GRENDEL célja, hogy a belvízi közlekedést (IWT) környezetbarát közlekedési módként jobban elfogadja és használja, hozzájárulva a gazdasági növekedéshez és a dunai régió fenntarthatóbb közlekedési rendszeréhez.⁶⁰ A projektben Ausztria, Bulgária, Horvátország, Magyarország, Németország, Románia, Szerbia, valamint Szlovákia vesz részt. A projekt által javasolt flottamodernizációs szempontok alapján Szlovákia és Horvátország már megkezdte az előkészületeket, hogy ezek közül néhányat beépítsen nemzeti állami támogatási rendszerébe, míg Ausztria is konkrét megbeszéléseket kezdett a GRENDEL

56 Danube IWT Fleet Modernisation Strategy & Recommendations Green and efficient Danube fleet, 2020. 6. o.

57 GRENDEL – Green and efficient Danube Fleet.

58 GRENDEL, 2020.

59 Fact Sheet. About GRENDEL Project. 2019.

60 GRENDEL, 2020.

eredményei alapján. A GRENDEL hatása Bulgáriában is kézzelfogható, mivel lehetőség van arra, hogy a biztonsági kérdésekre finanszírozási eszközöket tegyenek elérhetővé. A GRENDEL-nek a belvízi hajózási flotta korszerűsítésére gyakorolt hatását az EUSDR cselekvési terv is kiemeli. Az EUSDR PA1a 2019 decemberében kiadta a flottamodernizációra vonatkozó stratégiáját, amely már átvette a GRENDEL technológiai ajánlásait és a dunai belvízi hajózási flotta modernizációjának pénzügyi támogatására vonatkozó javaslatokat.⁶¹

A GRENDEL által javasolt korszerűsítési stratégia két fő kihívást nevesít, és elemez: egyrészt ilyen a környezetminőség kérdése alacsony kibocsátással. A Duna Flotta Modernizációs Stratégia számos olyan iránymutatásra, elképzelésre, nyilatkozatra és jogszabályra épül, amelyek a kibocsátásmentes és klímasemleges gazdaságra való ambíciózus átállással foglalkoznak. Ezek a dokumentumok döntő fontosságúak a GRENDEL keretében javasolt stratégia hatékony végrehajtásának előkészítésében. Ide tartozik többek között az Európai Unió által 2018-ban kiadott Tiszta bolygót mindenkinek című dokumentuma,⁶² Tiszta levegőt mindenkinek című közleménye, melyben ismertetésre kerülnek mind a mobilitási csomagok, mind a levegőtisztasági normákat meghatározó uniós szakpolitika pillérei. Itt említésre méltó a harmadik pillér, amely a fő szennyezőforrásokra vonatkozó kibocsátási normákat tartalmazza, a gépjárművek és hajók kibocsátásától kezdve az energiáig és az iparig. Továbbá, ilyen a Duna és hajózható mellékfolyóinak hatékony víziút-infrastruktúra helyreállításáról és karbantartásáról szóló dunai közlekedési miniszteri következtetések, amit 2020 márciusában fogadtak el, és amely megerősíti a közlekedési miniszterek (Magyarország kivételével) arra vonatkozó kötelezettségvállalását, hogy jelentősen javítsák a hajózási feltételeket a Dunán és hajózható mellékfolyóin. Az Európai Zöld Megállapodás egy több mint ambíciózus hosszú távú elképzelés, amelynek célja, hogy Európa 2050-re klímasemlegessé váljon. Alapgondolata, hogy a hatalmas, virágzó gazdaság fejlődését össze kell egyeztetni az éghajlat-semlegességgel (karbonsemlegességgel).⁶³ Végül, mint ilyen, meg kell említeni a Mannheimi Nyilatkozatot, amelyet 2018 októberében fogadott el Belgium, Németország, Hollandia, Franciaország, Franciaország és Svájc. Bár jogilag nem kötelező erejű, mégis alapvető szerepet játszik a regionális határokon átnyúló belvízi járműpark korszerűsítésének átfogó célkitűzésében. A részes felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy tartósan hozzájárulnak az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentéséhez, és elősegítik ezáltal a nemzeti és transznacionális fejlesztési programok jobb összehangolásának talaját.⁶⁴ A másik fő kihívás pedig a belvízi szállítás integrálása a multimodális logisztikai láncokba. Mivel a projekt egyik célja a flottaüzemeltetők szállítási és logisztikai irányítási folyamatainak javítása a digitalizáció felhasználásával, a rendelkezésre álló eszközök és szolgáltatások, valamint a modern globális logisztikából eredő jövőbeli követelmények figyelembevételével, ezért a jelenlegi európai jogszabályi kereten alapuló konkrét fellépéseket és intézkedéseket javasolt a belvízi szállításnak a multimodális szállítási és logisztikai láncokba való hatékonyabb integrációjának biztosítása érdekében, és ezáltal egy versenyképesebb szállítási mód megteremtése érdekében, amely

61 Danube IWT Fleet Modernisation Strategy & Recommendations Green and efficient Danube fleet, 2020. 7. o.

62 Tiszta bolygót mindenkinek. Európai hosszú távú stratégiai jövőkép egy virágzó, modern, versenyképes és klímasemleges gazdaságról, 2018.

63 Az európai zöld megállapodás, 2019.

64 Mannheim Declaration “150 years of the Mannheim Act – the driving force behind dynamic Rhine and inland navigation” Congress of the Central Commission for the Navigation of the Rhine on 17 October 2018.

képes megfelelni a feltörekvő piacok igényeinek és követelményeinek. Az Európai Tanács 2018 elején fogadta el a digitalizációról szóló következtetéseket, amelyek alátámasztják, hogy ez a kérdés létfontosságú az egységes piac, és mint ilyen, az általános európai gazdaság és annak versenyképessége szempontjából. A fent említett „kihívás” négy részre tagolódik:

- elsőként a digitalizáció keretei és konkrét kihívásai az IWT-ben kerülnek tárgyalásra;
- a második rész a digitális belvízi terület elnevezést kapta;
- a harmadik állomása ezen résznek a flottaüzemeltetők képviselőinek egyedi követelményeivel és logisztikai folyamataival foglalkozik;
- végül új kihívásként jelentkezik a COVID–19 világjárvány.⁶⁵

A projekt három támogatott flottaüzemeltetője részt vett az innovatív és környezetbarátabb belvízi hajózási koncepciók kidolgozásában, valamint a legjobb gyakorlatok kialakításában, azzal a céllal, hogy felkészüljenek a finanszírozási pályázatra. A korszerű „zöld” hajótervek kidolgozása a legígéretesebb környezetbarát technológiák és megoldások figyelembevételével történt, amelyek a hajó hatékonyságának és navigációs teljesítményének növeléséhez vezetnek. Az SDG (*Ship Design Group*), amely egy különösen belvízi hajózásra összpontosító romániai hajótervező iroda a NAVROM-mal együttműködve egyfelől 4 tolóhajótípus utólagos felszerelésének koncepcionális tervezését végezte az NRMM V. szakaszának való megfelelés érdekében, másfelől egy új, LNG-hajtású tolóhajót tervezett.⁶⁶ A FLUVIUS négy koncepciót dolgozott ki:

- megújuló forrásokból előállított villamos energia koncepcióját;
- a dízel-elektromos vagy hibrid meghajtás fejlett koncepcióját;
- a főmotorok cseréjének koncepcióját; és
- egy hajótest hidrodinamikai kialakításának javítására vonatkozó koncepciót.⁶⁷

Végül a DANUBIA két területen alkotott tervezetet, az egyik a szennyvíztisztító telep korszerűsítése a legújabb előírásoknak megfelelően, a másik zaj- és rezgésjellemzők (belső és külső) javítása.⁶⁸

KONKLÚZIÓ

A Duna Bizottság története során számos változáson ment keresztül, mégis napjaink egyik dinamikusan fejlődő, aktív szervezete, amely elszántan törekszik a Duna védelmét biztosítani, a szükséges intézkedéseket megtenni.

Mivel ez az egyetlen kormányközi nemzetközi szervezet, amelynek székhelye Budapesten található, méltán lehetünk büszkéek tevékenységére. A tanulmányban bemutatásra került a Bizottságot létrehozó dunai hajózás rendjéről szóló belgrádi egyezmény, a Duna jegével kapcsolatos kutatási eredmények, a Bizottsággal együttműködő szervezetek munkássága, valamint az ICPDR tevékenységére is történt utalás.

65 Danube IWT Fleet Modernisation Strategy & Recommendations Green and efficient Danube fleet, 2020.

66 Innovative & greening inland vessel concepts of NAVROM & SDG, 2020.

67 Innovative & greening inland vessel concepts of FLUVIUS, 2020.

68 Innovative & greening inland vessel concepts of DANUBIA, 2020.

Jelen dolgozat oroszlánrészét viszont a Duna Bizottság közelmúltban lezárult DANTE – *Improving Administrative Procedures and Processes for Danube IWT* (Adminisztratív eljárások és folyamatok javítása a Duna belvízi szállítására vonatkozóan) és a GRENDEL – *Green and efficient Danube Fleet* (Zöld és hatékony Duna Flotta) projektjeinek ismertetése teszi ki. Mindkét program konkrét célja a környezetbarát és biztonságos közlekedési rendszerek, valamint a városi és vidéki területek kiegyensúlyozott megközelíthetőségének támogatása.

Gondolatmenetemet lezárva visszakanyarodom egy korábban tett megállapításhoz, miszerint napjaink meghatározó fogalmai közé tartozik a modernizáció, fenntartható fejlődés és fenntartható gazdálkodás. A Duna Bizottság eleget tesz mindezen kulcsszavakhoz tartozó megállapításoknak azzal, hogy igyekszik projektjei és más szervezetekkel való együttműködése során egy modern, élhető, környezetbarát környezetet teremteni a Duna mentén élők számára. A DANTE-vel elért eredmények a belvízi közlekedés kedvezőbb helyzetét eredményezik, mivel a szállítási igény növekedése magával vonja a környezetbarát, alacsony szén-dioxid-kibocsátású közlekedést. A GRENDEL keretei között zajló korszerűsítés pedig új fejezetet nyit a flották történetében.

Szükséges volna ugyanakkor, hogy markánsabban jelenítsék meg a Dunára vonatkozó szabályokban a klímaváltozás problémakörét, valamint a Duna ökológiai helyzetének stabilizálását, fenntarthatóságának növelését célzó eszközöket és intézkedéseket.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 12th Follow-up meeting of the Joint Statement on Guiding Principles for the Development of Inland Navigation and Environmental Protection in the Danube River Basin, 2021 Letöltés helye: <https://www.danubecommission.org/dc/en/2021/10/19/12th-follow-up-meeting-of-the-joint-statement-on-guiding-principles-for-the-development-of-inland-navigation-and-environmental-protection-in-the-danube-river-basin/> (Letöltve: 2022. 04. 02.)
52. ülésnap (1999.03.02.) felszólalásai – Dr. Martonyi János. Letöltés helye: https://www.parlament.hu/naplo36/052/n052_309.htm (Letöltve: 2022. 01. 19.)
- 70 years of high Danube temperatures indicate climate change, (2018) Letöltés helye: <https://phys.org/news/2018-05-years-high-danube-temperatures-climate.html> (Letöltve: 2022. 04. 02.)
1648. évi Münsteri Békeszereződés 85.§
1921. évi XXXIII. törvény az Észak-amerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nicaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Szíámmal és Cseh-Szlovákországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről. 285–286. cikk
1949. évi XIII. törvény a Dunán való hajózás rendjének szabályozása tárgyában Belgrádban 1948. évi augusztus hó 18. napján kelt nemzetközi Egyezmény becikkelyezéséről
1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól. 4. §. 32. pont
- 74/2000. (V. 31.) Korm.-rendelet a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló, 1994. június 29-én, Szófiában létrehozott Egyezmény kihirdetéséről
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai zöld megállapodás. Brüsszel, 2019.
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak: Tiszta bolygót mindenkinek. Európai hosszú távú stratégiai jövőkép egy virágzó, modern, versenyképes és klímasemleges gazdaságról. Brüsszel, 2018.
- A Duna, mint víziút fenntartható hasznosításának környezeti alapvetései. Földművelésügyi Minisztérium. (2016). Letöltés helye: https://eionet.kormany.hu/download/9/35/22000/A_Duna_mint%20viziut_2016.pdf (Letöltve: 2022. 04. 02.)
- Az új uniós közlekedési infrastruktúra-politika háttere (2014). Letöltés helye: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/MEMO_14_525 (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- Blahó András, Prandler Árpád (2011). Nemzetközi szervezetek és intézmények. Aula Kiadó
- Dr. Bándi Gyula, Dr. Faragó Tibor, Lakosné Horváth Alojzia (1994). Nemzetközi környezetvédelmi és természetvédelmi egyezmények. Budapest: Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium Környezetvédelmi Hivatal
- Climate Change Adaptation, (2018). Letöltés helye: <https://www.icpdr.org/main/activities-projects/climate-change-adaptation> (Letöltve: 2022. 04. 03.)
- Climate Change Adaptation Strategy, (2019). Letöltés helye: https://www.icpdr.org/main/sites/default/files/nodes/documents/icpdr_climate_change_adaptation_strategy_web.pdf (Letöltve: 2022. 04. 03.)
- DANTE: Improving inland waterway transport on the Danube (2019). Letöltés helye: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/Moldova/dante-improving-inland-waterway-transport-on-the-danube (Letöltve: 2022. 01. 24.)
- DANTE: Improving Administrative Procedures and Processes for Danube IWT (2019). letöltés helye: <https://www.interreg-danube.eu/approved-projects/dante> (Letöltve: 2022. 01. 24.)
- Danube Climate Adaptation Study, (2018). Letöltés helye: https://www.icpdr.org/main/sites/default/files/nodes/documents/danube_climate_adaptation_study_2018.pdf (Letöltve: 2022. 04. 04.)
- Danube Commission. Letöltés helye: <https://www.danubecommission.org/dc/en/danube-commission/> (Letöltve: 2022. 01. 19.)

- Danube IWT Administration Strategy & Action Plan. (2019). Letöltés helye: https://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/34/f39c91f7e4c7666bbba9f8e064bdb-f97df1c1954.pdf (Letöltve: 2022. 01. 24.)
- Danube IWT Fleet Modernisation Strategy & Recommendations (2020). Letöltés helye: https://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/42/e5e0aa8869662d9e4df-8595c089e2de1a7418f70.pdf (Letöltve: 2022. 01. 25.)
- Danube River Protection Convention. Letöltés helye: <http://www.icpdr.org/main/icpdr/danube-river-protection-convention> (Letöltve: 2022. 01. 20.)
- Duna (2021). Letöltés helye: <https://www.vizugy.hu/index.php?module=content&programalemid=10&id=33&page=1> (Letöltve: 2022. 01. 19.)
- Facilitation and Monitoring Platform. (2019). Letöltés helye: https://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/34/3a428413c1a13f812089a127c1f8e87a6aedbd38.pdf (Letöltve: 2022. 01. 22.)
- Fact Sheet. About GRENDDEL Project. (2019) Letöltés helye: https://www.dst-org.de/wp-content/uploads/2018/09/GRENDEL_Factsheets_00_About-GRENDEL.pdf (Letöltve: 2022. 01. 25.)
- GRENDEL. (2020). Letöltés helye: <https://www.interreg-danube.eu/approved-projects/grendel> (Letöltve: 2022. 01. 25.)
- GRENDEL – Green and efficient Danube Fleet. Letöltés helye: <https://www.dst-org.de/en/grendel-3/> (Letöltve: 2022. 01. 25.)
- Guidelines/Recommendations for improved processes (2018). Letöltés helye: https://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/27/7801331c64e25c67911cd22aa12fd-6b8ff1d0782.pdf (Letöltve: 2022. 01. 24.)
- Hardi Tamás (2012). Duna-stratégia és területi fejlődés. Akadémiai Kiadó
- Huszár Zoltán (2019). A Duna „életrajza” történeti és nemzetközi jogi megközelítésből. Acta Humana. 2019/3.
- Innovative & greening inland vessel concepts of DANUBIA (2020). Letöltés helye: https://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/42/7d3679803df9238f45e4842cc3fbcf50c5aa3143.pdf (Letöltve: 2022. 01. 25.)
- Innovative & greening inland vessel concepts of FLUVIUS (2020). Letöltés helye: https://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/42/cd73f9514f6bd7e36515d70ee5904c9d-98b9fad0.pdf (Letöltve: 2022. 01. 25.)
- Innovative & greening inland vessel concepts of NAVROM&SDG (2020). Letöltés helye: https://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/42/1bc9c211f3bfcb-f6bc8846f121f5b7a84562a482.pdf (Letöltve: 2022. 01. 25.)
- Kovács Péter (2016). Nemzetközi közjog. Budapest: Osiris
- Láng István (2002). Környezet- és természetvédelmi Lexikon I. Budapest: Akadémia Kiadó
- Danube Commission: Past-Present-Perspectives
- Mannheim Declaration “150 years of the Mannheim Act – the driving force behind dynamic Rhine and inland navigation” Congress of the Central Commission for the Navigation of the Rhine on 17 October 2018.
- Member states of the Danube Commission. (2022). Letöltés helye: <https://www.danubecommission.org/dc/en/danube-commission/member-states-of-the-danube-commission/> (Letöltve: 2022. 01. 20.)
- Potsdami közlemény, (1945). Közlemény a három hatalom berlini konferenciájáról. II. fejezet, A rész 1. pont

A VÍZPOLITIKA EGYES NEMZETKÖZI ÉS UNIÓS VONATKOZÁSAI, KITEKINTÉSEL A MAGYARORSZÁGI ADAPTÁCIÓRA

CERTAIN ASPECTS OF WATERPOLICY INTERNATIONALLY AND IN THE EU WITH AN OUTLOOK FOR THE HUNGARIAN ADAPTATION

Absztrakt: A vízpolitika a klímatudatos kormányzás új szakpolitikája a kül- és biztonságpolitikán belül. A nemzetközi klímapolitika a nemzetek számára irányelveket határoz meg, azonban számos esetben nem ajánlasként, hanem – így az Európai Unió irányelveit tekintve – ezek olyan jogszabályként jelennek meg, amelyeket kötelező integrálni a nemzeti szabályozásba. Az antropocén kor kihívásaira reagálva a nemzetközi, ezáltal a nemzeti stratégiák klímatudatos verziói bővültek, a víz a politikában is utat tört magának. A vízstratégiák által elkerülhetők lesznek a nagyobb vízközisések, a nemzetközi standardok elfogadása és végrehajtása növelheti az országok hidropolitikai rezilienciáját.

Kulcsszavak: víz- és környezetpolitika, vízkormányzás, klímaválság, vízstratégiák, fenntartható fejlődés

Abstract: Waterpolicy is a new way of climate conscious governance, as a field of foreign and security policy. The international climate policy specifies the principles to follow but these rules have to be considered laws and have to be implemented to the national regulation. The policy reacts to the challenges of the Anthropocene, therefore the national environmental strategies have been extended, in which water forces its way through the laws. The new water strategies may contribute to avoid serious waterconflicts, the countries' hydropolitical resilience may increase if we apply the international climate standards successfully.

Key words: water and environmental policy, water governance, climate crisis, water strategies, sustainable development

1 Szolga Réka, Nemzeti Közszerolálati Egyetem Víztudományi Kar, Víz- és Környezetpolitikai Tanszék nemzetközi vízpolitika és vízdiplomácia mesterképzés hallgatója. Kutatási területe: nemzetközi vízpolitika, nemzetközi kapcsolatok.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0002-0565-5802>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10082709>

E-mail cím: szolgareka1@gmail.com

BEVEZETÉS

A tanulmány lezárásakor a tudomány aktuális állása szerint a XX. században új földtörténeti kor vette kezdetét.² A radikális ökológiai kihívások paradigmaváltáshoz vezettek a természet-, a társadalom-, a politikatudományokban, ez utóbbin belül a vízpolitikát illetően is. A geológiában a földtörténeti korszakokat az idő manifesztálódását tükröző kőzetrégek alapján határozzák meg. Az új idő korszakait pleisztocénnek és holocénnek nevezték el. A holocén egyik fő eseménye – kétmillió évvel ezelőtti időktől napjainkig – az ember megjelenése és elszaporodása a Földön. Az emberiség a fejlődéstörténetében eljutott arra a pontra, hogy környezetét jelentős mértékben átalakítva, egész bolygót érintő drámai változásokat idéz elő. Emiatt vetődött fel a kutatók részéről egy új földtörténeti kor megnevezése, az antropocén. A 2000-es évek óta – köszönhetően Eugene F. Stoermer és Paul Crutzen munkásságának – terjed a köztudatban, ám a 2020-as nemzetközi időrétegtani táblázatban még hiába keressük. Zalasiewicz szerint az antropocén megnevezés egy olyan intervallumra vonatkozik, amelyet a Föld geológiájában bekövetkezett változások jellemeznek, az emberi beavatkozás hatására rétegtani hatásokban tükröződnek. A Föld ökoszisztémái közül az édesvízi ökoszisztéma a leginkább veszélyeztetett. Az antropocén hipotézis szerint tehát a Föld elmozdult a holocén korból, és e folyamatért az ember a felelős. Globális kényszerítő erő, visszafordíthatatlan károkat okozva. Az ősföld eltűnése, a városiasodás, az iparosítás, a közlekedés, a bányászat, a génmódosítás, a hibridizáció, a technológiai kvantumugrások vezettek az antropocénhez.³

Jelen tanulmányban azt vizsgálom, hogy a nemzetközi szabályozásban miért és mikor jelent meg a vízpolitika a klímapolitika kiemelt szakpolitikai területeként, és ez hogyan hatott a nemzeti szabályozásra. A nemzetközi klímapolitika alakulására is kitérek, leginkább azokra az eseményekre, amelyek miatt egyre szélesebb körben és egyre sürgetőbben kellett nemzetközileg fellépni. Az első részben olyan nemzetközi klímapolitikai standardokat tekintek át, amelyek hatnak a magyar szabályozásra. Így az Egyesült Nemzetek Szervezete (rövidítve: ENSZ) által elfogadott, a Világunk átalakítása – A fenntartható fejlődés 2030-ig című dokumentum hazánk által átvett, vizet érintő elemeit vizsgálom. Az Európai Unió Víz Keretirányelve, az Árvízi Irányelv szintén követendő stratégiaként jelenik meg a cikkben. A hazai szabályozást illetően bemutatom, hogy az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok (*Sustainable Development Goals*, rövidítve: *SDGs*) hogyan jelennek meg, továbbá kitérek a Kvassay Jenő Terv – Nemzeti Vízstratégia, az Árvízkezelési Terv bizonyos részleteire. A tanulmány során az indukatív módszert alkalmazva összehasonlító és leíró jellegű kutatást végeztem elsősorban a legfontosabb nemzetközi stratégiák (ENSZ, Európai Unió), valamint a magyarországi vízstratégiák elemzésével. A dokumentumok vizsgálatán kívül jelentős vízpolitikát érintő szakirodalmakat használtam fel. Ezek közül kiemelném a Meadows házaspár közreműködésével megalkotott, A növekedés határai című könyvet, amely 1972-ben heves reakciókat váltott ki, ugyanakkor a nemzetközi klímapolitika egyik alpművének tekinthető. A külföldi szakirodalmat tekintve az Oregoni Egyetem vízkonfliktus-kezelésről szóló publikációit, valamint az ENSZ Környezetvédelmi Program (*United Nations Environmental Program*, rövidítve: UNEP) keretén belül készített jelentéseket használtam. A hazai vízkormányzás tanulmányozásában az Országos Vízügyi Főigazgatóság dokumentumai segítettek.

2 Bevezetik az ember korát a földtörténeti időskálára, 2016.

3 Arias-Maldonado, 2015.

1. ÖKOLÓGIAI ÉS VÍZLÁBNYOMOK NÖVEKEDÉSE

1.1. A KLÍMAPOLITIKA SZÜLETÉSE

A fenntartható fejlődés fogalma már 1972-ben, *A növekedés határai* című könyvben megjelent, amelyben a címnek megfelelően, a korlátlan növekedés bolygónkra gyakorolt hatását vizsgálták, s amely mű lefektette a környezeti gondolkodás, ezáltal a környezetpolitika alapjait.⁴ A kiadvány gondozásáért felelős, úgynevezett Római Klub ezzel a publikációval került a köztudatba. A nemzetközi környezetpolitika meghatározó kérdéseit vitató akadémikus csoport rávilágított számos környezeti problémára, amelyek megoldásához forgatókönyveket és alternatívákat is ajánlanak. A kutatás konklúzióját négy tényező vizsgálatából vezették le: a népesedés, az ipari termelés, az élelmiszer-ellátás, a természeti erőforrások tartalékai. Miközben a gazdaság, a népesség, a fogyasztás nő, a Föld ökoszisztémája nem.

	Népesség	Növekedés százalékban	Növekedés számokban
2020	7,794,798,739	1,10%	83,000,320
2025	8,184,437,460	0,98%	77,927,744
2030	8,548,487,400	0,87%	72,809,988
2035	8,887,524,213	0,78%	67,807,363
2040	9,198,847,240	0,69%	62,264,605
2045	9,481,803,274	0,61%	56,591,207
2050	9,735,033,990	0,58%	50,646,143

1. sz. táblázat: A táblázat a népesség számának alakulását mutatja 2050-ig.

A növekedés határai című könyv által felvázolt lehetséges forgatókönyvek egyikében a világ ipari termelése 2040-re tetőzik majd, de a szennyezés mértéke viszont akkorára nő, hogy az emberek egészségét károsítja, úgynevezett „szennyezéskrizist” emleget, amely szennyezéskoncentráció a földet és a vizet is eléri, hiányt prognosztizál.⁵

Az akadémikusok szerint a döntéshozóknak környezetpolitikai alapokon kellene gondolkodniuk, ám ehelyett minden szinten öntudatlanul használnak mentális modelleket, amikor a jövőnket meghatározó politikák közül választanak. Ezek a mentális modellek egyszerűbbek a valóságnál, amelytől elvonatkoztattak. Az emberi agy csupán korlátozott számú, bonyolult, szimultán interakciót képes fenntartani azok közül, amelyek a valódi világ természetét determinálják.⁶ *A növekedési határai* korszakalkotó megfigyelései szerint a döntéshozók még napjainkban, a Föld ökoszisztémáinak degradálódásának tudatában is a növekedési trendek fokozására törekednek. Ha a jelenlegi számok növekednek, a népességben, az iparosításban, a környezet-szennyezésben, a fogyasztásban, a természeti erőforrások kizsákmányolásában, a növekedés határait a kutatás szerint száz éven belül elérjük. A száz évből azóta ötven már eltelt.

4 A Római Klub felkérésére az MIT kutatói készítették el könyvet, amelyet Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers és William W. Behrens III jegyzett. Forrás: *The Limits to Growth*, 1972.

5 Meadows, 2005.

6 Meadows, 1972.

A Meadows házaspár jóslata szerint fenntartható fejlődés nélkül hirtelen és kontrollálhatatlan módon következik be az ökológiai válság, amelynek jelei már jelen tanulmány keletkezésekor is észrevehetők. Két fronton tapasztalható a nélkülözés: a fizikai szükségleteket illetően, amelyek a pszichológiai és az ipari aktivitásban jelentkeznek. Az étel, a nyersanyag, a fosszilis és nukleáris anyagok, az ökoszisztémák eltűnése, amik megkötik és újrahasznosítják a káros anyagokat, mind ebbe a csoportba sorolhatók. A művelhető földterületek, a vizek, a fémek, az erdők eltűnése, az óceánok szennyezése alapvető determinánsai a növekedési korlátozásnak. A második a szociális válság, amikor a hiányok következtében – így például vízhiány – a béke, a társadalmi stabilitás veszélyeztetett, a munka, az oktatás, a technológiai fejlődés akadályozott. A világ társadalmi elérkeznek ahhoz a krízisponthoz, ahol az igény meghaladja a természeti erőforrások által biztosított keretet. Az árak emelkedni kezdenek, az alapvető szükségletek – mint a víz – megfizethetlenné válnak.⁷

Ahogy fentebb utaltam rá, e tanulmányban a vízkormányzásra ható nemzetközi trendeket, és azok nemzeti politikákra gyakorolt hatásait vizsgálom. A víz a XXI. században nem azért érdemel önálló szakpolitikai ágat vagy több figyelmet, mert az Egyesült Nemzetek Szervezete így határozott, hanem amiatt, mert a Föld vízkészlete véges, a XX. század során a vízkivétel nagyjából kétszer olyan gyorsan nőtt, mint a népesség.⁸

1.2. A KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA ÚJ SZAKPOLITIKAI TERÜLETE:

A VÍZPOLITIKA

A világnak globális vízproblémákkal kell szembenéznie, amelyeknek elsődleges forrása nem az éghajlatváltozás, hanem a népességnövekedés, az urbanizáció és a vízigény párhuzamos növekedése. A víz minden természeti rendszerrel összefügg, így az élelmiszer-termeléssel, a közegészségüggyel, az ökoszisztémák fenntartásával, az éghajlati szabályozással. A globális vízbiztonság számos biztonságpolitikai kérdést felvet.⁹ A vízpolitikára mint alapvető biztonságunk feltételeként a biztonságpolitikán belüli szakpolitikaként kell tekintenünk. Gazdag Ferenc szerint egy szakterületi kérdés akkor válik biztonsági problémává, amikor a túlélés megkérdőjeleződik, akár az állam egész létére kihatóan. A biztonságiasítás (*securitization*) folyamatában új eszközökhöz nyúlunk a fenyegetés elhárítására. A vízpolitikai szakterület megjelenésével a víz az állami cselekvés prioritásrendjében egyre előrébb sorolódik.¹⁰

A természeti jelenségek jelentette kockázatok a biztonságpolitika speciális területét képezik. A környezeti háború a légkör, a csapadék, az éghajlati tényezők megváltoztatását jelentik, az ilyen folyamatok következtében alakulhatnak ki olyan súlyos természeti katasztrófák, mint a vízhiány. „A környezeti szektor olyan szféra, ahol az egyes fajok védelmétől a bolygó egészének megőrzéséig mikro- és makroszinten egyaránt van összefüggés a környezeti biztonság kérdése, az olajtermelés és -szállítás, a vízelosztás, az édesvíztartalékok, a környezetszennyező nagyvállalatok, a fenntartható növekedés, általában a fenntarthatóság és még sok más terület vonatkozásában.”¹¹ A biztonságpolitikában a környezeti

7 Meadows, 2005.

8 Meadows, 2005.

9 Baranyai, 2017.

10 Gazdag-Remek, 2018.

11 Gazdag-Remek, 2018.

biztonság fenntartásának folyamatában a legfontosabb kihívások a környezetszennyezés, a klímaváltozás, esetünkben pedig a természeti erőforrások – így a vízkészletek – felélése.¹²

A tanulmányban a nemzetközi és a nemzeti szabályozás elemeit vizsgálom, vajon a politika milyen stratégiákkal reagál a környezet változásaira? A vízzel foglalkozó tudományos, illetve stratégiai dokumentumok lényegében átveszik, alkalmazzák a nemzetközi szinten kialakított koncepciót.¹³ A vízpolitika a különféle stratégiákban manifesztálódik. A Föld vízkészlete véges, a környezeti adottságok, a demográfia, a politikai körülmények, a vezetők személye változik, az adaptív vízkormányzás feladata a kiszámíthatatlan, befolyásoló változók közötti navigáció.¹⁴

Szöllősi-Nagy András szerint a vízkrízis nem a víz, mint környezeti elem, hanem az emberi intézmények krízise, amelyre a jól szervezett vízkormányzás jelenti a megoldást.¹⁵ A vízproblémák nem oldhatók meg csupán az üvegházhatású gázok mértékének csökkentésével. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének kormányközi vízprogramja, a vízszemléletű kormányzás fogalma 2009-ben jelent meg (UN-Water, WWAP¹⁶ 2009). E szerint: „*a vízszemléletű kormányzás magában foglalja az összes olyan társadalmi, politikai, jogi, közigazgatási és gazdasági szervezetet, intézményt, valamint mindezek kapcsolatrendszerét, amelyek a vízgazdálkodáshoz, a vízrendszerek fejlesztéséhez, továbbá a vízszolgáltatások közvetítéséhez kötődnek, miközben elismerik a környezeti szolgáltatások fontosságát. A vízszemléletű kormányzás kiterjed mindazon intézményekre és folyamatokra, amelyeken keresztül egy adott társadalom a vízzel kapcsolatos ügyeit kezeli. Mindezen rendszer kiterjed a vízpolitika-stratégia megalkotásától annak végrehajtásán át, a monitoring tevékenységet és az értékelést is magába foglaló visszacsatolásig.*”¹⁷

A II. világháborút követően a bipoláris világrend születése, a hidegháború időszaka magában hordozta az állandó feszültséget, az atomháború lehetőségét (a szakirodalomban ezt kölcsönösen biztosított megsemmisítés doktrínájának nevezik, angol elnevezéssel *Mutual Assured Destruction*, rövidítve: MAD). Ha a környezet- és társadalomkárosító tényezőket és annak hatásait vizsgáljuk: „*a tömegpusztító fegyver fogalma ekkor terjedt el, a XX. században került a köztudatba az I. világháború alatti gáztámadásokat követően, illetve a két atombomba bevetésével. A tömeges pusztítás fogalmakörbe beleillik például Drezda vagy Tokió bombázása, amelyeket azonban hatalmas mennyiségű, egyébként szokványos pusztító hatású légibombával hajtottak végre, de megközelítőleg ugyanolyan veszteségeket követeltek, mint a Hirosimára és Nagaszakira ledobott bombák.*”¹⁸

A légkörbe jutó szennyező anyagok mértékének növekedése, a XX. században felgyorsult gépgyártás, iparosítás, erőműépítések, változások a földhasználatban, a gazdálkodó parasztok földjeinek erőszakos államosítása (a keleti tömb országaiban), de akár a nyugati világban felgyorsuló globális kapitalizmus, a műanyag használatának elterjedése

12 A környezeti biztonság beemelése a biztonsági tanulmányok fogalmi keretébe már az 1980-as években megkezdődött, amely az elkövetkező évtizedekben olyan tényezőknek köszönhetően tudott egyre nagyobb teret nyerni, mint a bipoláris világrend felbomlása (amely fundamentális változásokat eredményezett a biztonsági tanulmányokon belül a biztonság fogalmának értelmezésében), a környezetpusztítás és pusztulás egyre látványosabb megnyilvánulása, a klímaváltozás ellen harcoló lobbiszervezetek megerősödése, valamint a környezeti kérdések beemelése a *mainstream politikai párbeszédbe*. Forrás: Dalby, 2020.

13 Szilágyi, 2018.

14 Varady – Gerlak – Wilder – Pablos, 2021.

15 Szilágyi, 2018

16 World Water Assessment Programme. Víz Értékelési Világprogram (ENSZ)

17 Szilágyi, 2018.

18 Bence, 2007.

következtében a XX. század közepétől nyilvánvalóvá vált, ha a légkörben tovább nő a széndioxid mennyisége, akkor a század végére visszafordíthatatlan környezeti károkkal kell szembenéznünk.¹⁹ Az atomfegyver, az iparosítás, a kontrollálhatatlan profit- és hataloméhség vezetett el az 1950-es évektől egyre gyakrabban használt antropocén korhoz. A környezet-szennyezés indikátorainak pontos azonosításához, a terhelés mértékének meghatározásához új technológiákra, új összefogásra volt szükség. A nemzetközi környezetpolitika fejlődését, specializálódását több esemény eredményei segítették.²⁰

2. A VÍZ MEGJELENÉSE A NEMZETKÖZI KLÍMAPOLITIKÁBAN

2.1. AZ ENSZ ÁLTAL MEGFOGALMAZOTT CÉLOK

A tanulmány vizsgálatának egyik tárgyát képező nemzetközi stratégiáig különböző fejlődési szakaszok jellemezték a nemzetközi együttműködést a klímapolitikában. Az ENSZ Közgyűlése 2015. szeptember 25-én fogadta el a Világunk átalakítása – A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja elnevezésű határozatot²¹, amelyben megjelentek a fenntartható fejlődés céljai (*Sustainable Development Goals*, rövidítve: *SDG*), amely egy felhívás a cselekvésre. A határozat 46. pontja kiemeli a nemzeti szuverenitást, a nemzeti szintű irányítás fontosságát. A 18. pontban pedig utal az állami vagyoni, a természeti erőforrások szuverén használatára a fenntarthatósági célok elérésében, viszont a program utánkövetésére indikátorokat rendel. Az *SDG* célrendszer 6. pontja lefedi az összes édesvízzel kapcsolatos fenntartható fejlődési kérdéskört.²²

Magyarországnak kiemelt szerepe volt az *SDG*-k megfogalmazásában, hiszen Kőrösi Csaba²³ társelnöke volt a célokat megszövegező bizottságnak. E tanulmány megjelenésével majdnem egy időben, 2022 júniusában választják meg az ENSZ Közgyűlés következő ülészakájának elnökét, amely pozícióra a nemzetközi szervezet kelet-európai csoportja, 23 tagállam Kőrösi Csabát jelöli. E nemzetközi fenntarthatósági stratégiát érintő magyar közreműködés kapcsán megemlítendő, hogy „a Balaton-csoport²⁴ több tudósa is aktív szerepet vállalt az *SDG*-k kialakításában. Zlinszky János²⁵ volt a csoport egyik vezetője, a magyar ENSZ-képviselőt

19 A proliferáció, mint fogalom a tömegpusztító fegyverek elterjedésére vonatkozik, amelyek a hagyományos fegyvereken kívül lehetnek atom-, vegyi és biológiai fegyverek. Ezek olyan mérgező anyagokat tartalmaznak, amelyek minden élő szervezetet elpusztítanak.

20 Lásd 1. sz. Melléklet.

21 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development A/RES/70/1, 2015.

22 Szilágyi, 2018.

23 A környezeti fenntarthatóság szakértője, aki 2010 és 2014 között nagyköveti rangban vezette Magyarország New York-i állandó ENSZ-képviselőt, a tanulmány lezárásakor a Köztársasági Elnöki Hivatal Környezeti Fenntarthatósági Igazgatóságának vezetője.

24 A Balaton-csoportot a Meadows házaspár alapította 1982-ben, a tanulmányban gyakran idézett *A növekedés határai* című könyv szerzői. Az akadémikusok találkozóinak helyszínéről nevezték el. Központi szervezőhivük a globális fenntarthatóság témaköre.

25 Zlinszky János a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyetemi docense, a Pázmány Péter Jog- és Államtudományi Kar egyetemi docense. A témához kapcsolódó főbb szakmai vonatkozások, hogy 2018–2020 között az Európai Parlament delegáltja volt az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) Igazgatótanácsában és Ügyvezető Testületében. 2014-ben New Yorkban dolgozott, mint az ENSZ

*megbízásából jelentős szervező-szerkesztő munkát is végzett az új fenntarthatósági célokon. Nem véletlen tehát, hogy az SDGs-ek rendszerjellege igen erős és következetes, döntő szerepet játszik a 2030-ig terjedő fenntarthatósági célok világméretű sikerében, átütő erejében.*²⁶ Zlinszky János szerint az SDG klímacsomag végrehajtása megállíthatja a klímaváltozást, hiszen a megfogalmazott célok 30 százaléka éghajlatvédelmi vonatkozású, magas követelményeket támasztó. Mint fogalmaz, elfogadásának pillanatában ez volt a nemzetközi klímavédelmi politika legátfogóbb és legteljeskörűbb „csomagja”.²⁷

A tanulmány szerint a konzervatívan, visszafogottan válogatott feladatok bevonása egy SDG-klímacsomagba nem erőltetett, ezek végrehajtásának klímavédelmi vonatkozásai valóság és közvetlenek. A stratégiában megfogalmazott feladatok végrehajtása esetén elért eredményekről is szó esik: települések klímarezilienciája, egészségügy klímareziliens működése, mezőgazdasági rendszerek, élelmiszertermelés klímarezilienciája, fenntartható és klímareziliens infrastruktúra; a vizes ökoszisztémák rehabilitációja mitigációs és adaptációs szempontból egyaránt jelentős; a mitigációhoz járul hozzá a természetes növénytakaró CO₂-nyelőinek regenerációja és bővítése, az általános erőforrás-hatékonyság, és *decoupling*, a vállalati működés dekarbonizációja, az energiatermelés megújuló energiákra való átállása, és az energiahatékonyság.²⁸

A fenntartható fejlődési célok keletkezésének magyar vonatkozásait követően jelen tanulmány fő vizsgálódási vonalán haladunk tovább, a 6. SDG-vel²⁹, amely a *Tiszta víz, alapvető köztisztaság* címet kapta. Jelen tanulmány vízpolitikai szempontból kívánja részletesen vizsgálni, hogy a nemzetközi, esetünkben az ENSZ által megfogalmazott célok közül a kifejezetten vízre vonatkozó pontok miként jelennek meg a magyar szabályozásban. A célok vízhez való kapcsolatát tekintve három kategóriát különíthetünk el:³⁰ a 6. SDG, amelyben a víz önálló tárgyként szerepel³¹, a *UN-Water*, amely a vízkörforgás teljességét lefedi, valamint egyéb vizet érintő fenntartható fejlődési célok. Számos egyéb cél teljesítésében szerepel a víz, így kiemelendők az élelmiszerbiztonság, az egészséges jólét vagy akár a vízzel terjedő járványok kiküszöbölésének pontjai, amelyekkel részletesen nem foglalkozom. Azokat a pontokat vizsgálom, ahol a víz önálló tényezőként jelenik meg.

Elsőként a 6. SDG, a Tiszta víz, alapvető köztisztaság alpontjait vizsgálom, ahol magyarázatot kapunk az egyes indikátorok jelentőségére. A Világunk átalakítása: fenntartható fejlődési keretrendszer 2030 időszériú adatok szolgáltatását kéri a nemzeti kormányoktól, ahogy arra már korábban utaltam, a fenntartható fejlődési célokhoz indikátorok tartoznak, amelyek segítségével mérhetőek az eredmények. A mérőszámok és a feladatok relevanciájának kifejtésekor világossá válik számunkra, hogy milyen magasabb rendű cél érdekében történik az adott feladat. Az indikátorok, valamint a relevancia meghatározása után rövid elemzés

2030-ig hatályos fenntartható fejlesztési célrendszerét létrehozó munkacsoport társelnökének tudományos főtanácsadója. 2009–2012 között, a hivatal létrehozásától, a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Hivatalának Stratégiai és Tudományos főosztályvezetője volt. A magyar EU Tanácsi elnökség alatt az Európai Tanács két nemzetközi környezetpolitikai munkacsoportját (WPEI Global ill. Regional) vezette elnökként, illetve alelnökként. 2005–2010 között Sólyom László köztársasági elnök környezetpolitikai főtanácsadója volt. Forrás: greenpolicycenter.com

26 Fülöp, 2019

27 Zlinszky, 2021

28 Zlinszky, 2021

29 Fenntartható fejlődési célok – Központi Statisztikai Hivatal.

30 Szilágyi, 2018

31 Lásd 2. sz. melléklet

tartozik minden feladathoz, amelyben pontos számadatokat közölnek arra vonatkozóan, csökkenő vagy növekvő, esetleg stagnáló folyamattal nézünk-e szembe. Azt is megtudhatjuk, hogy a többi európai államhoz képest hol helyezkedünk el az adott cél elérésében, de nemzetközi kitekintés is segíti a viszonyítást minden feladat esetében. Az időszerű adatok nyomon követése működik a magyar célrendszerben.

A *Folyóvizek biokémiai oxigénigénye* jelenik meg elsőként, A vízhez és szanitációhoz történő hozzáférés és a fenntartható vízgazdálkodás biztosítása mindenki számára cél elérésében. Az indikátorok jól kivethetők, és tájékozódhatunk a vízminőség javulásáról, romlásáról. A *Közműolló aktuális állásáról* kiderül, hogy „az ország összes településén elérhető a vezetékes ivóvíz 2008 óta, a bálázatba bekapcsolt lakások aránya 2019-ben 95 százalék volt. A termelt és a szolgáltatott vízmennyiség, ezen belül a háztartások részére szolgáltatott ivóvíz mennyisége 2000–2019 között az emelkedő vízdíjak és a saját kutas ellátásra történő átállás következtében csökkent.”³² Az elsődleges és a másodlagos köz-műolló alakulásáról is tájékozódhatunk egészen 2020-ig. A 3-as, *Közüzem vízttermelés* pontban az egy főre jutó közüzemi víztermelést lehet nyomon követni. Hazánk a közüzemi vízművek által kitermelt víz egy főre jutó mennyiségét tekintve az uniós tagállamok sorrendjében az alsó harmadba esik, ami víztakarékosságra utal.³³ A *Lakások felszereltsége* alponban a fürdőszoba nélküli lakások aránya mutatható ki, a Központi Statisztikai Hivatal grafikonja alapján látható, hogy ezek száma fokozatosan csökken. A nemzetközi kitekintés szerint az Európai Unióban Magyarországon a hatodik legmagasabb a fürdőszoba nélküli lakásokban élők aránya. A fenntartható fejlődési célok szerint a vízhez és a szanitációhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítani kell. Nyugat-Európa több államában ez már megvalósult.³⁴ Az Európai Unió 2020-as adatai szerint Németországban 2012 óta minden állampolgár megfelelően hozzájut ezekhez a vízhez kapcsolódó alapvető szolgáltatásokhoz, hasonlóképpen alakult ez Luxemburgban, Máltán, Hollandiában, Svédországban, Svájcban és Norvégiában.³⁵

A *Lakossági közüzemi vízfogyasztásról* közzolt adatok szerint ezt jelentősen befolyásolják az egyes évek klimatikus viszonyai, hiszen az aszályos években jelentősen nőtt a vízfogyasztás. Környezetvédelmi szempontból hazánkat víztakarékosság jellemzi. 2000–2019 között az egy főre jutó éves közüzemi lakossági vízfogyasztás több mint 6 százalékkal csökkent.³⁶ A *Települési szennyvíztisztítás* a hatos cél utolsó pontjaként a települési szennyvíztisztítási index értéket teszi láthatóvá, amely 2000–2019 között mintegy 57 százalékponttal csökkent a magas hatékonyságú szennyvíztisztító telepek üzembe helyezésével. E szerint Magyarország a középmezőnyben helyezkedik el az Európai Unió tagállamainak rangsorában, ami környezetvédelmi szempontból jó, hiszen a települési szennyvíztisztítók hatékony működését jelzi.³⁷

A teljes egészében vízközpontú 6-os cél után az 1-es és a 14-es pontok áttekintése abból a szempontból hasznos, hogy a tanulmány fő témáját képező vízbiztonsági, vízpolitikai feladatok megjelennek. Az 1-es SDG, azaz a *Szegénység felszámolása* cél alponjaként jelenik meg az Árvíz és belvíz témakör, amely hazánk településeinek árvízi kockázati besorolását mutatja, s amelyet a vizet érintő, vizsgálódásunk szempontjából releváns ajánlasként kezelünk. A Kárpát-medence veszélyeztetett területnek számít 20 ezer négyzetkilométer területen.

32 Fenntartható fejlődési célok (1)

33 Fenntartható fejlődési célok (2)

34 Fenntartható fejlődési célok (3)

35 Total population having neither a bath, nor a shower, nor indoor flushing toilet in their household - EU-SILC survey (2020) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdho05/default/table?lang=en

36 Fenntartható fejlődési célok (4)

37 Fenntartható fejlődési célok (5)

A két jelentős árvíz hullám levonulásának ideje a kora tavasz, amikor az áradást a hóolvadás következtében, valamint a kora nyári időszakban a nyár eleji csapadékmaximum miatt. Az elmúlt évtizedekben szélsőséges időjárási viszonyokat tapasztalhattunk, amely miatt változott a vízgazdálkodási gyakorlat. Hazánk egy része sík terület, így természetes módon nem tud távozni a víz, amelyet árvíz idején tározókba szükséges kivezetni.³⁸

Végezetül a fenntartható fejlesztési célok vízre vonatkozó pontjai közül a 14-es SDG-vel zárjuk vízpolitikai vizsgálódásunkat, ahol az *Óceánok és tengerek védelme* pontban a *Folyókák biokémiai indexe* jelenik meg. Az indikátor a folyóvizek vízminőségét mutatja, az adott évben mért biokémiai oxigénigény éves átlagértéke alapján. A környezetvédelmi hatóságok által mért adatok alapján rögzítik ezeket, az összes magyar folyó vízminőségi adatai ellenőrizhetőek.³⁹

A fentebb felsorolt célok és alcélok a Világunk átalakítása: fenntartható fejlődési keretrendszer 2030 stratégia 6.1-6.6-os pontjai alapján fogalmazódtak meg.

2.2. VÍZSTRATÉGIA AZ EURÓPAI UNIÓ SZABÁLYOZÁSÁBAN

Az ENSZ által meghatározott SDG-k kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy ezek környezetpolitikai ajánlások, amelyek nem bírnak olyan kötőerővel az egyes tagországokat illetően, amely alapján kikényszeríthető lenne teljesítésük. Az ENSZ stratégia szerint minden állam maga a felelős ezek megvalósításáért.⁴⁰

A tanulmány e fejezetében azonban a világon egyedülálló uniós jogszabály vizsgálatakor olyan stratégiával állunk szemben, amely egy összehangolt jogi keretet biztosít a vízvétel és a fenntarthatóság általános elveinek. A Víz Keretirányelv (rövidítve: VKI)⁴¹ az Európai Unió nem ajánlásnak szánt. Az európai uniós vízpolitikai standardok jogi kötőerővel bíró jogforrás eleme, a 2000-ben elfogadott keretirányelv vízjogi előírások gyűjteménye. A kötelező előírások teljesítésének ellenőrzésére monitoring rendszert vezettek be, azóta a keretirányelv sikeres adaptálásának ellenőrzése már megtörtént. Az Európai Bizottság értékelésére is kitérnek ebben a fejezetben. A Víz Keretirányelv értelmében minden tagállamnak kötelezettsége volt vízgyűjtő-gazdálkodási és árvíz kockázat-kezelési tervet készíteni, ez utóbbi az uniós Árvízvédelmi Irányelv alapján.⁴²

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség jelentései alapján az európai vezetők úgy döntöttek, hogy a közösségi vízpolitikához szükséges az ökológiai minőséget lefedő joganyag szolgáltatása. A vízpolitika kontinensünkön ekkoriban vált elkülönült szakpolitikai területté.

„A vízpolitikai keretirányelv új szemléletet hozott a vízgazdálkodásba azáltal, hogy a vízgyűjtők szintjén irányított gazdálkodásban előtérbe helyezte a vízi környezetvédelmet és az ökológiai célokat. Ez megkövetelte a meglévő jogi keretek és vízügyi igazgatási struktúrák kiigazítását.”⁴³

38 Fenntartható fejlődési célok (6)

39 Fenntartható fejlődési célok.

40 ENSZ 41. pont

41 Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

42 Az Európai Parlament és a Tanács 2007/60/EK irányelve (2007. október 23.)

17. az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről. A 2000/60/EK irányelv szerinti vízgyűjtő-gazdálkodási tervek és az ezen irányelv szerinti árvíz kockázat-kezelési tervek kidolgozása az integrált vízgyűjtő-gazdálkodás részét képezik.

43 A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (2012) a vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról SWD(2012) final 379. o.

A Víz Keretirányelvben ez megnyilvánul abban a megfogalmazásban is, amelyben a vízvédelmet kiemeli, és hangsúlyozza annak más szakpolitikákba való további integrálásának fontosságát, mint az energia-, a közlekedés-, a mezőgazdasági, a halászati, a regionális és idegenforgalmi politika.⁴⁴

A közösségi cselekvési tervben rögzített célok között megjelenik az ökoszisztémák, a vizes élőhelyek védelme, a veszélyes anyagok kiküszöbölése, valamint a szennyezési források elleni fellépés. A határon átnyúló vízgyűjtők használata és kérdése ugyancsak jelentős, amelyeknek szabályozásában a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségekre figyelemztet. „A Közösség határain túlterjedő vízgyűjtők esetében a tagállamoknak törekedniük kell a megfelelő koordináció biztosítására az érintett nem tagállamokkal. Ezen irányelv hozzá kíván járulni a vizek védelméről és az azokkal való gazdálkodásról szóló nemzetközi egyezményekből, nevezetesen az Egyesült Nemzeteknek a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló, a 95/308/EK [15] tanácsi határozattal jóváhagyott egyezményéből és bármely az annak alkalmazásáról szóló későbbi egyezményből fakadó közösségi kötelezettségek teljesítéséhez.”⁴⁵ A stratégia kitér a vízszolgáltatások költségeire, intézkedési programot ír elő valamennyi vízgyűjtő területre. Ahogyan az irányelv is utal rá, a VKI megvalósításához megfelelő jogszabályi, intézményi, technológiai háttér szükséges. A nemzeti szinten elfogadott jogszabályokból (például vízkivétel, majd utánpótlás) nyilvántartást kér. Világosan érzékelhető, hogy az ENSZ SDGs-eknél jóval szigorúbb szabályrendszerrel van szó.⁴⁶ Az irányelv sikeres adaptációját ellenőrizték, elsőként tizenkét évvel a hatályba lépést követően.⁴⁷ Az Európai Bizottság jelentéséből kiderül, hogy kötelezettség-szegési eljárást indított 9 olyan tagállam ellen, amely szűken értelmezte a vízszolgáltatás költségmegterülésének elvét. A bíróság elmarasztalta Belgiumot, Görögországot és Portugáliát a tervet el nem fogadása miatt. 23 tagállam fogadott el minden tervet és tett róluk jelentést, 4 tagállam (Belgium, Görögország, Spanyolország és Portugália) vagy nem fogadott el terveket, vagy csak azok egy részét fogadta el és jelentette. A Bizottsághoz összesen 124 vízgyűjtő-gazdálkodási terv érkezett be a várt 174-ből a jelentés közzétételekor.⁴⁸

A Bizottsághoz beérkezett információkból a szakértők úgy ítélték meg, hogy egyértelműen hiányos a vizek megfigyelése a 2012-es határidőt megelőző időszakban, az értékelési módszerek kidolgozását és alkalmazását pedig kezdetlegesnek találták. A jelentés tartalmazza, hogy a vízpolitikai keretirányelv környezetvédelmi célkitűzései ugyan szerepelnek a szakpolitikai tervekben ebben az időszakban, de nem integrálódtak a szakmai döntéshozatalba. A vizsgálódás szempontjából ez azért is érdekes, mert azóta az integráció előrehaladottabb állapotba került, hiszen Magyarországon 2015-ben fogadták el az első nemzeti vízstratégiát, ami egyértelmű adaptálása a VKI-nek.

44 VKI 16.

45 VKI 35.

46 VKI 11. cikk (1)

47 VKI 18. cikk: Bizottsági jelentés (1) A Bizottság jelentést ad közre ezen irányelv átültetéséről legkésőbb 12 évvel az irányelv hatálybalépését követően, és ezután hatévente, és benyújtja az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz. (2) A jelentés a következőket tartalmazza: a) áttekintés az irányelv átültetésének állásáról.

48 EB-jelentés (2012) a vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról.

3. A MAGYAR VÍZSTRATÉGIÁK

3.1. NEMZETI VÍZSTRATÉGIA, VALAMINT VÍZGYŰJTŐ-GAZDÁLKODÁSI TERV SZÜLETETT

A Kvassay Jenő Terv (rövidítve: KJT)⁴⁹ a nemzeti vízszemléletű kormányzás alapidokumentuma, hazánk eddigi legjelentősebb vízpolitikai stratégiája. Ez egy 2030-ig tartó keretdokumentum, amely az Európai Unió vízpolitikájának lokális érvényesítését jelenti, a kormányzati stratégiai irányításáról szóló 38/2012. kormányrendelet értelmében (vízügyi) szakpolitikai stratégia. Azok az irányelvek, amelyek általános ajánlásokat fogalmaznak meg az uniós vízstratégiában, a KJT-ben konkrétan meg vannak nevezve. A nemzeti vízstratégia szövegében ismét hangsúlyozottan szerepel, hogy hazánkra jogi előírások vonatkoztak, amelyek teljesültek. Magyarország a vízjogalkotásban teljesítette a kötelezettségeket.⁵⁰

Az Európai Bizottság 2012-es jelentése után három évvel hazánkban három vízstratégiai alapidokumentumot fogadtak el, a KJT mellett a második vízgyűjtő-gazdálkodási tervet, valamint az árvízkezelési tervet. Nyilvánvalóan erre is utaltam, amikor megállapítottuk, hogy Magyarország sikeresen adaptálta a nemzetközi és uniós irányelveket.

A koncepció alkotásának alapjaival ismerkedhetünk meg, amelyben a kihívások, hajtóerők között szerepel az Európai Unió vízpolitikája, továbbá a hazai szakpolitikai összefüggések. Olyan stratégiai dokumentumok, mint a Nemzeti Környezetvédelmi Program (rövidítve: NKP), benne a Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (rövidítve: NAT), valamint a Nemzeti Vidékstratégia (rövidítve: NVS). Az NKP és az NVS szintén tartalmazza azokat a célokat, amelyek az uniós stratégiában megfogalmazódtak. Mindkét szakpolitikai dokumentum tartalmaz olyan feladatokat, mint az ivóvízminőség javítása, a szennyvízkezelés hatékonyságának növelése, a vízvédelem, a fenntarthatóság, területi vízgazdálkodási feladatok, nemzetközi vízügyi együttműködések (NKP), valamint együttműködés a határon túli magyarsággal (NVS).⁵¹ A KJT-vel összefüggő stratégiák sora a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiával folytatódik, ami előírja a vízvezetés kényszerének feloldását; a tározók ökológiai szempontok figyelembevételével történő üzemeltetését; a vízjogi engedélyeztetés rendszerének felülvizsgálatát, valamint komplex vízgazdálkodási rendszerek megvalósítását. Már 2014-től megjelennek a magyarországi stratégiai célkitűzések között az uniós keretirányelvvel összhangban lévők. Az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodás során a vízigény csökkenésére, a koncentráltabb szennyvízkibocsátásra, a mezőgazdaság és a vízturizmus területén a fokozódó igények hatékony kezelésére fókuszáltak a stratégiaalkotók.⁵² Ezeket a stratégiai célokat az EU Víz Keretirányelv elemzésekor kiemeltük. Az éghajlatváltozás kezelésében tematikus célként fogalmazódott meg az ökológiai célok fokozottabb támogatása, a klíma-modellezés, a monitoring rendszer működtetése, a vízviasszatartás. Az uniós Víz Keretirányelv szerinti feladat, a víztestek jó állapotának elérését szolgáló fejlesztések bővítése.⁵³

Az uniós keretirányelv hazai szabályozásba integrálásánál meg kell említenünk Magyarország első Vízgyűjtő-gazdálkodási Tervét (rövidítve: VGT1), amely 2010 áprilisában készült

49 Kvassay Jenő Terv – Nemzeti Vízstratégia, 2015.

50 Szilágyi, 2018.

51 KJT 4.5.1.

52 KJT 4.5.1.

53 Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra (2014 aug.) KJT 4.5.1.

el. Ezt a dokumentumot hatévente kell felülvizsgálni, így azóta 2015-ben készült el egy korszerűsített változat (rövidítve: VGT2), amely 2021-ig fogalmazott meg intézkedési programot. 2015-ben az SDG-k megjelenését követően az Európai Unió Víz Keretirányelv végrehajtásán kívül a hazai szakembereknek az ENSZ-ajánlásokat is figyelembe kellett venniük.

A VGT3 célkitűzése tehát, hogy „összeegyeztesse a VKI környezeti célkitűzéseinek elérését és fenntartását biztosító intézkedéseket a mezőgazdaság, vidék- és területfejlesztés, energiatermelés, hajózás, turizmus, klímaalkalmazkodás és a fenntartható vízgazdálkodás igényeivel, és a vizek jó állapotának elérése érdekében, a szociális és gazdasági célkitűzések figyelembevételével meghatározza a legköltséghatékonyabb intézkedési programot.”⁵⁴ A VGT3 a 2022–2027-ig tartó időszakot tárgyalja, nemcsak Magyarország, hanem a Duna nemzetközi vízgyűjtőjére is készül. Az adatgyűjtési technológiák fejlődésének, a magyar vízügyi szakemberek munkájának köszönhetően a VGT3 keretében egy nemzetközi szinten is elismerésre méltó szakmai anyagot állítottak össze, amely a nemzetközi klímastandardoknak megfelelően készült el. Az előző két tervhez képest új megjelenő tartalmi elemek közül kiemelendő a *Felszíni vizek állapotának minősítése* alponthoz tartozó ökológiai és kémiai állapotértékelés, de a tanulmány témájához kapcsolódóan ide sorolhatjuk az *Intézkedési programot* tárgyaló fejezetben *Az EU irányelvek szerinti alapintézkedések végrehajtását*, a finanszírozást, a projektek leírását, a módszertani jellemzést, részletesen olvashatunk a VGT3 finanszírozási rendszeréről, továbbá minden kapcsolódó nemzeti stratégiáról.

3.2. ÁRVÍZI STRATÉGIA UNIÓS MINTÁRA

A KJT és a VGT3 után a fent említett harmadik nemzeti stratégiai dokumentum a Magyarország Árvízi Országos Kockázatkezelési Tervét (rövidítve: MÁOKT), amelynek elkészítésével a hazai szakemberek teljesítették az uniós kötelezettségeket. Az Európai Parlament és a Tanács 2007/60/EK Irányelve szól az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről. A stratégiai dokumentum utal arra, hogy a jó ökológiai és kémiai állapot elérése érdekében valamilyen vízgyűjtő területre vízgyűjtő-gazdálkodási tervet kell kidolgozni a nemzeti hatóságoknak, amely bár hozzájárul majd az árvizek hatásainak enyhítéséhez, az árvíz kockázat csökkentése ugyanakkor nem tartozik az említett irányelv fő célkitűzései közé, és nem veszi figyelembe az árvíz kockázatoknak az éghajlatváltozás eredményeként előálló jövőbeli változásait sem.⁵⁵ Az árvízi irányelv szerint, habár az árvíz természeti jelenség, az emberi tevékenység, a klímaváltozás hozzájárul ennek gyakoriságához, valamint káros következményeinek súlyosbodásához, a kockázatok csökkentéséhez tagállami szinten és tagállami összehangolt intézkedésekkel kell hozzájárulni, közösségi szintű árvíz kockázat-kezelésre vonatkozó elemzését és megközelítését, összehangolt cselekvést ír elő.⁵⁶ Az eredményes árvíz megelőzés és -védekezés kapcsán a tagállamok közötti koordináción túl szükségessé teszi a harmadik országokkal folytatott együttműködést, felhívja a figyelmet az árvíz kockázatok kezelésével kapcsolatos nemzetközi alapelvekre, az Egyesült Nemzeteknek a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló egyezményére, releváns pontjainak adaptálására. Az irányelv előírja, hogy a tagállamoknak gondoskodni kell az árvízveszélytérképek és

54 Magyarország elkészítette a 3. Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv vitaanyagát, 2021.

55 Az Európai Parlament és Tanács 2007/60/EK irányelve az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről, 2007.

56 EU ÁKK (5)

árvíz kockázati térképek kidolgozásáról, amelyek bemutatják a különböző árvíz helyzetekhez kapcsolódó lehetséges negatív következményeket, beleértve az árvizek következtében fellépő esetleges környezetszennyezés forrásaira vonatkozó információkat. Ezzel összefüggésben a tagállamoknak fel kell mérniük az árvíz kockázatokat növelő hatású tevékenységeket, ennek értelmében árvíz kockázat-kezelési terveket készíteni, ami az integrált vízgyűjtő-gazdálkodási terv részeként jelenik meg.⁵⁷

Magyarország Árvíz kockázat-kezelési Terve⁵⁸ külön projekt keretében készült el, párhuzamosan a VGT2-vel (2015). Ahogy az SDG-k kapcsán már kiderült: „Magyarország síkvidéki területein természeti jelenségként, véletlenszerű ismétlődéssel rendszeresen kialakulnak egyes időszakokban térszíni elöntések (belvizek), illetve mások aszályt okozó vízhiányok. Mindkét jelenség károkozása esetenként vállalhatatlan kockázatot jelent. Hazánk mintegy 45 000 km²-es síkvidéki területének igen jelentős részét, kerekén 60 százalékat veszélyeztetési számottevő mértékben a belvízi elöntés. Általános következtetés, hogy a termőhely vízháztartási folyamatát sok, időben és térben különbözően változó tényező befolyásolja. Egy-egy időpontbeli vízállapotot pedig a tényezők véletlenszerű együttállása, illetve rövid időszakú halmozódása határozza meg. Mindezek alapján a belvíz-veszélyeztetettségi térképezés elengedhetetlen feltétele a vízügyi és mezőgazdasági tervezésnek.”⁵⁹ A síkvidéki területek belvíz-veszélyeztetettségi térképek elkészülése kapcsán érdemes kiemelni a dokumentumban rögzítetteket, amelyek szerint a technológiai fellendülésnek köszönhetően a veszélyeztetettségi térképezés nagy előrelépést jelent a vízkormányzás, a vízvédelem, a hatékony klímapolitika tekintetében, hiszen új fejezetet nyit az árvíz kockázatok mérésében, a belvíz leírásában. Hatékony segítség a problémák megelőzésében. Magyarország éghajlata változékony, a hőmérséklet tapasztalhatóan növekszik. A nyári hőhullámok gyakoribbak, erősebbek, mint a korábbi években. Éghajlati modellről függően a csapadék éves összege nőhet, a század folyamán hosszabb csökkenési szakaszt növekedés válthat fel. A csapadékinzertitás növekedése miatt mind az árvizek (folyami árvizek és hirtelen árhullámok, dombvidéki területek jellemző villámárvizek), mind az aszályos időszakok gyakoriságával számolni kell.⁶⁰

Az uniós irányelv alapján az ÁKK terveket is hatévente felül kell vizsgálni. A VGT3 szerint a vízgyűjtő-gazdálkodási terv és az árvíz kockázat kezelési terv felülvizsgálata az uniós irányelven túl a hazai sajátosságok érvényesítését szolgálja, megalapozva a 2021 utáni időszak fejlesztéseit, valamint hozzájárul az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok 2030 eléréséhez is. Az első magyarországi ÁKK 17 szerkezeti intézkedés típust definiált, amelyeket mind a kedvező, valamint a kedvezőtlen hatásokat tekintve is vizsgáltak, kompenzációs intézkedéseket hajtottak végre, a jó gyakorlatok kiemelték, figyelembe vettek természetvédelmi szempontokat.⁶¹

Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok, az EU Víz Keretirányelv és az Árvíz Irányelv magyarországi végrehajtását követően elérkeztünk a tanulmány utolsó vizsgált témájához, a nemzetközi vízügyi projektek megvalósulásához.

57 EU ÁKK (13) Az árvizek által az érintett területen kifejtett kedvezőtlen hatások elkerülése és csökkentése érdekében célserű árvíz kockázat-kezelési terveket készíteni.

58 Árvízi kockázati térképezés és stratégiai kockázatkezelési terv készítése (KEOP-2.5.0/B/09-12-2013-0001) III. Ütem. Belvízi veszélytérképezés (2014-2015).

2015-ben elkészült Magyarország Árvíz kockázat-kezelési terve, amelyet a Kormány 1146/2016. (III. 25) határozatával hirdetett ki.

59 ÁKK, 2014 Konzorcium: Belvízi veszélytérképezés, 2014. Céltűzések

60 VGT3

61 VGT3

4. EURÓPAI VÍZÜGYI PROJEKTEK

A klímaváltozáshoz történő alkalmazkodás minden nemzet számára nagy kihívás. Az új stratégiákat rendszeresen felül kell vizsgálni, hiszen a változó környezetre nehezebb hosszú távon jól működő irányelveket kidolgozni. Az új vízpolitikai terminológia szerint a vízdiplomácia a vízkormányzás leghatékonyabb eszköze a vízbiztonság fenntartásában és növelésében.⁶² A vízügyi együttműködéseknek kiemelt szerepe van a vízkonfliktusok megelőzésében akkor, amikor a vízigény folyamatosan nő. A hidropolitikai sebezhetőség a tanulmány lezárásakor már szinte minden országot érint, hiszen az azt kiváltó tényezők olyan kontinenseken is tapasztalhatók, mint Európa. Itt található a legtöbb nemzetközi vízfolyás – szám szerint 69 –, amelyek között határokkal osztottakat is találunk. A hidropolitikai sebezhetőség fokozódik az intenzív környezeti változások, a népességnövekedés, az unilaterális vízprojektek, a megfelelő intézményrendszer hiányának hatására, de ide sorolhatjuk az olyan klimatikus hatásokat, mint az árvízvédelem esetén említett árvizes és aszályos időszakok periodikus váltakozása. Összességében ezek a hatások Európában is jelen vannak, amelynek hidropolitikai rezilienciáját azonban növeli a stabil nemzetközi együttműködés, a nemzetközi standardok előírása és az ezek végrehajtását ellenőrző monitoring rendszer. A hidropolitikai reziliencia fogalma maga az ember és környezetének alkalmazkodóképességét jelöli a vízproblémák tekintetében.⁶³ A vízügyi együttműködések, a közös stratégiák elengedhetetlenek a hidropolitikai reziliencia növelésében. E fejezetben a számos pozitív példa közül két nemzetközi példát emelek ki, amelyben a magyar vízügyi szakemberek részt vesznek.

Az integrált közös vízgazdálkodásban az országhatárokon átnyúló stratégiai gondolkodás, a klímaváltozáshoz történő hatékony vízpolitikai együttműködés elősegítésére, Szlovénia, Németország, Ausztria, Lengyelország, Olaszország, Szlovákia, Csehország és Magyarország csatlakozott a TEACHER-CE projekt keretein belül.⁶⁴ Az Interreg projektek, együttműködések az Európai Bizottság javaslatára indulnak az európai fejlesztéspolitika részeként. Ezen kezdeményezések karaktere határokon átnyúló, az érintett közép-európai országok közös erővel küzdenek meg a klímaváltozás okozta nehézségekkel, a vízzel kapcsolatos problémákkal. A tanulmányban már említett aszály-, illetve árvízkezelés, a vízvédelem került a projekt fókuszába.

A JOINTISZA Interreg-DTP projekt öt tiszai országának együttműködésével (Románia, Ausztria, Szlovákia, Szerbia, Magyarország) országos és regionális vízügyi igazgatóságok, minisztériumok, valamint nemzetközi szervezetek (összesen 17 partner) közreműködésével valósulhatott meg. A Tisza vízgyűjtő szintjén releváns, átfogó, határon átnyúló problémákra vonatkozó együttműködés kiemelkedő példája a hidropolitikai reziliencia növelésének.

A projekt célja volt a folyó jó ökológiai állapotának elérése, a vízminőség javítása, víz-mennyiségi kérdések feltárása. Az együttműködés keretein belül megtörtént az Integrált Tisza Vízgyűjtő Gazdálkodási Terv felülvizsgálata és összehangolása, az árvízi kockázatkezelés módszereivel, a klímaváltozás hatásainak figyelembevételével, továbbá a projekt részeként egy a Tisza teljes szakaszára vonatkozó hossz-szelvény mérésére irányuló tervezési

62 Az Európai Unió vonatkozásában a Tanács 2021-ben erősítette meg az Európai Unió diplomáciai szerepvállalását vízügyi területen. Forrás: Vízdiplomácia: a Tanács megerősítette az EU elkötelezettségét az uniós szerepvállalás fokozása iránt, 2021.

63 Wolf, 2009.

64 OVF Nemzetközi futó projektek, 2020.

kézikönyv összeállítása, kísérleti projektek generálása (városi vízkészlet-gazdálkodás és vízhiányos állapotok kezelése) valósult meg.⁶⁵

Csupán két példát említettem, de a dunai hajózhatóság fejlesztése, a fenntartható hordalékgazdálkodás, a klímaváltozás ívóvízre gyakorolt hatásainak csökkentése, a regionális vízi utak fejlesztése további kutatási témája lehet annak, hogy a magyar vízpolitika nemzetközi sikereit szemléltessük.

KONKLÚZIÓ

A radikális ökológiai kihívások paradigmaváltáshoz vezettek a különféle tudományokat illetően. A szakpolitikák tekintetében új, klímatudatos irányváltások figyelhetők meg. A globális kapitalizmus jólétében fogant fogyasztói társadalmak a természeti erőforrásokat, köztük a tanulmány főszereplőjét, a vizet olyan mértékben használják, hogy mára a vízi ökoszisztémák a legveszélyeztetettebbek. Megállapítottuk, hogy a vízkrízis elsődleges forrása nem az éghajlatváltozás, hanem a túlnépesedés. A korlátlan növekedés veszélyeire már az 1970-es években érkezett figyelmeztetés a Római Klub jóvoltából. A tanulmányban bebizonyosodott, hogy a XXI. századi kül- és biztonságpolitikában a környezeti biztonság a politikai cselekvés fókuszába került, a víz a prioritásrendben előrébb sorolódott, a súlyosbodó vízkrízisek hatására nagyobb figyelmet kapott. Az ökológiai válság adaptív vízkormányzással kezelhető, ami nem csupán az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésével érhető el. A tanulmányban vizsgált, és a magyar vízkormányzás által sikeresen adaptált nemzetközi irányelvek, szabályozás, az elmúlt években kidolgozott vízstratégiák számos szakpolitikára, annak kapcsolat- és intézményrendszerére hatással vannak. Egy-egy stratégia nemcsak határozott szakpolitikai lépéseket követel, de történelmi dokumentum is. Ahogyan az Európai Unió politikájában, úgy a nemzeti szabályozásban is történelmi, egyedülálló dokumentumok születtek egy új politikai gondolkodás eredményeként.

65 Jointisza projekt, 2019.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Arias-Maldonado, Manuel (2015). Environment and Society. Socionatural relations in the Anthropocene. University of Malaga, Spain. Springer Briefs in Political Science
- Az Európai Parlament és Tanács 2007/60/EK irányelve az árvízkezelésről és kezeléséről (2007). Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0060&from=HU>. (Letöltve: 2021. december 21.)
- Árvízi kockázati térképezés és stratégiai kockázatkezelési terv készítése (KEOP-2.5.0/B/09-12-2013-0001) III. Ütem. Belvízi veszélytérképezés (2014-2015).
Letöltés helye: <https://www.vizugy.hu/vizstrategia/documents/81E46637-D6E2-469B-A482-298613A06132/1.%20melleklet%20Belvizi%20veszelyterkepezes%20eredmenyei.pdf>
(Letöltve: 2021. december 21.)
- Baranyai Gábor (2017). A nemzetközi folyók biztonságpolitikai vonatkozásai: a háború vagy a béke forrásai? Nemzet és Biztonság 2017/2. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest
- Bence Balázs (2007). A tömegpusztító fegyverek terjedésének aktuális kérdései. Doktori (PhD) értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Iskola
- Bevezetik az ember korát a földtörténeti időskálába (2016). Magyar Tudományos Akadémia. Letöltés helye: https://mta.hu/tudomany_hirei/bevezetik-az-ember-korat-a-foldtorteneti-idoskalara-106806
(Letöltve: 2022. 02. 25.)
- Cordon, Sandra (2020): Waste not: New UN-Water report examines the potential of wastewater. Letöltés helye: <https://news.globallandscapesforum.org/43249/waste-not-new-un-water-report-examines-the-potential-of-wastewater/> (Letöltve: 2021. december 5.)
- Dalby, Simon (2020): Environmental Security and Climate Change. International Studies. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.168> (Letöltve: 2021. december 20.)
- Fenntartható Fejlődési Célok. Központi Statisztikai Hivatal. Letöltés helye: <https://www.ksh.hu/sdg>
(Letöltve: 2022. január 3.)
- Fenntartható Fejlődési Célok (1). Letöltés helye: <https://www.ksh.hu/sdg/3-13-sdg-6.html> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Fenntartható Fejlődési Célok (2). Letöltés helye: <https://www.ksh.hu/sdg/3-10-sdg-6.html>
(Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Fenntartható Fejlődési Célok (3). Letöltés helye: <https://www.ksh.hu/sdg/1-8-sdg-6.html> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Fenntartható Fejlődési Célok (4). Letöltés helye: <https://www.ksh.hu/sdg/3-11-sdg-6.html> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Fenntartható Fejlődési Célok (5). Letöltés helye: <https://www.ksh.hu/sdg/3-12-sdg-6.html> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Fenntartható Fejlődési Célok (6). Letöltés helye: <https://www.ksh.hu/sdg/3-20-sdg-1.html> (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Gazdag Ferenc-Remek Éva (2018). A biztonsági tanulmányok alapjai. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- Kvassay Jenő Terv – Nemzeti Vízstratégia (2015). letöltés helye: https://www.vizugy.hu/vizstrategia/documents/CE3BFF09-6D1B-4C8F-88B3-CDF70D2AF133/KJT_151120.pdf (Letöltve: 2021. december 21.)
- Jointisza projekt (2019). Letöltés helye: <http://www.ovf.hu/hu/hirek-ovf/jointisza-projekt-interreg>
(Letöltve: 2022. január 22.)
- Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra (2014. aug.) KJT 4.5.1. 48. o. Magyarország elkészítette a 3. Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv vitaanyagát (2021). Letöltés helye: <https://www.ovf.hu/hu/korabbi-hirek-2/magyarorszag-elkeszitette-harmadik-vizgyujto-gazdalkodasi-terv-v>
(Letöltve: 2021. november 10.)
- Meadows, Donella, Randers J., Meadows, Dennis (2005). A növekedés határai harminc év múltán. Kossuth Kiadó, Budapest. 18–20. o., 86. o., 240. o.
- Meadows (1972). The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. 20. o.

- Nemzetközi futó projektek (2020). Országos Vízügyi Főigazgatóság. Letöltés helye: https://www.ovf.hu/hu/nemzetkozi-futo-projektek/teacher_ce_projekt. (Letöltve: 2022. január 20.)
- Országunk és világunk átalakítása. A fenntartható fejlődés terén 2030-ig megoldandó feladataink. (2019) FÜLÖP Sándor: Az ENSZ 2030-ig terjedő fenntarthatósági célkitűzései (sdg) rendszere és a 3. cél helye a rendszerben. Ökopolisz Alapítvány. Letöltés helye: https://gef.eu/wp-content/uploads/2019/10/fenntarthato_III_kotet_WEB.pdf 21. o. (Letöltve: 2022. január 3.)
- Szilágyi János Ede (2018). Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog, kitekintéssel a vízgazdálkodásra és a víztudományra. Miskolci Egyetemi Kiadó. 19. o., 23. o., 168. o., 204. o.
- Total population having neither a bath, nor a shower, nor indoor flushing toilet in their household - EU-SILC survey (2020) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdho05/default/table?lang=en (Letöltve: 2022. január 5.)
- Total water footprint of humanity 1996–2005. DOI azonosító: <https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.1109936109> (Letöltve: 2021. január 21.)
- Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015). A/RES/70/1. Letöltés helye: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (Letöltve: 2022. január 22.)
- Global, physical and economic water scarcity. UN-WATER (2012). Letöltés helye: <https://www.un.org/waterforlifedecade/scarcity.shtml> (Letöltve: 2022. 01. 21.)
- Varady, R., Gerlak, A., Wilder M., Pablos, N.P. (2021). Ruminations and insights on hydrodiplomacy. Environmental Science and Policy 124 (2021) 55-63.o.
- Világunk átalakítása: Fenntartható fejlődési keretrendszer 2030. 6. cél. 2.sz. Melléklet. Letöltés helye: <https://ensz.kormany.hu/download/7/06/22000/Vil%C3%A1gunk%20%C3%A1talak%C3%ADt%C3%A1sa%20Fenntarthat%C3%B3%20Fejl%C5%91d%C3%A9si%20Keretrendszer%202030.pdf> (Letöltve: 2021. december 2.)
- Vízdiplomácia: a Tanács megerősítette az EU elkötelezettségét az uniós szerepvállalás fokozása iránt (2021). Az Európai Unió Tanács. Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2021/11/19/water-in-diplomacy-council-confirms-eu-s-commitment-to-enhanced-eu-engagement/> (Letöltve: 2022.03.20.)
- Wolf, Aaron T. (2009) UNEP Hydropolitical Vulnerability and Resilience along International Waters. Hydropolitical Vulnerability and Resilience along International Waters EUROPE. United Nations Environment Programme. Letöltés helye: <https://transboundarywaters.science.oregonstate.edu/content/publications-tfdd-and-related-works>. (Letöltve: 2021. december 21.)
- World Water Assessment Programme. Víz Értékelési Világprogram (ENSZ). Letöltés helye: <https://en.unesco.org/wwap> (Letöltve: 2021. december 21.)
- Zlinszky János (2021). SDG Klímacél és Párizsi Megállapodás: vetélkedés vagy szövetség? Green Policy Center. A természet könyvének újirányítása. Tanulmány sorozat a klímasemleges Magyarország elérésének megvalósításáról. Budapest 16. o.

1. sz. Melléklet

A nemzetközi környezetpolitikát alakító fontosabb események

Év	Környezetpolitikát alakító tényezők	Célok, eredmények
1972	ENSZ konferencia az emberi környezetről	ENSZ Környezeti Program létrehozása (UNEP) kockázatok mérséklése
1973	Olajválság, üzemanyagellátás, nyersanyagfüggőség első komolyabb tünetei	Keleti blokk szétesése
1973	Veszélyeztetett állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelmének szigorítása	Változások a nemzetközi kereskedelemben
1979	Éghajlati Világkonferencia	Átfogó klímakutatást javasolnak
1987	Veszélyes hulladékok nemzetközi szállításának korlátozása	Változások a hulladékszállításban
1987	Montreáli Jegyzőkönyv Montreáli Alapegyezmény	Ózonkárosító anyagok azonosítása, azok kivonása a forgalomból
1988	Éghajlatváltozási Kormányközi Testület létrehozása	Klímaváltozás kutatása és az eredmények publikálása a politikai döntéshozók számára
1992	ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény	Az üvegházhatású gázok ökoszisztémát károsító hatásának elismerése
1992	Biológiai Sokféleség Egyezmény	A biológiai sokféleségről szóló szerződés, biodiverzitás fogalom elterjedése
1997	Kiotói Jegyzőkönyv	Emisszió csökkentése 5,2%-kal (Egyesült Államok, Ausztrália nem írta alá)
2000	Milleniumi fejlesztési célok	Fenntartható fejlődés alapjainak letétele
2001	GATT Marrakesh-i Egyezmény	Tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozása, fenntartható fejlődés támogatása a világkereskedelmi trendekben
2013	Higannyal összefüggő tevékenységek elleni fellépés	A higany környezetre gyakorolt hatásának csökkentése
2015	Párizsi Megállapodás, SDGs-ek elfogadása	Konkrét cselekvési terv születik
2018	COP 24 klímacsúcs, Katowice	2030-ig jelentős mértékben csökkenteni kell a szén-dioxid-kibocsátást
2021	COP 26 klímacsúcs, Glasgow	Új klímavállalások bevezetése, fosszilis energia csökkentése, erdőirtások megakadályozása, metánkibocsátás csökkentés

2. sz. Melléklet

Világunk átalakítása: Fenntartható fejlődési keretrendszer 6. cél⁶⁶

6. cél: A vízhez és szanitációhoz történő hozzáférés és a fenntartható vízgazdálkodás biztosítása mindenki számára
- 6.1 2030-ig mindenki számára egyetemes és egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása a biztonságos és megfizethető ivóvízhez
- 6.2 2030-ra mindenki számára egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása a megfelelő szintű szanitációhoz és higiénéhez, a szabadtéri székletürítés megszüntetése, különös figyelemmel a nők, a lányok és a kiszolgáltatott helyzetben lévők szükségleteire
- 6.3 2030-ig a víz minőségének javítása a szennyezés csökkentése, a veszélyes vegyi és egyéb 25 anyagok lerakásának megszüntetése és kibocsátásainak minimalizálása révén; a kezeletlen szennyvíz részarányának felére csökkentése, az újrahasznosítás és a biztonságos újrahasználat jelentős mértékben történő növelése globális szinten
- 6.4 2030-ig a vízhasználat hatékonyságának jelentős növelése minden ágazatban; a fenntartható vízkivétel és az édesvíz-ellátás biztosítása a vízhiány kezelése érdekében, továbbá a vízhiánytól szenvedő emberek számának jelentős csökkentése
- 6.5 2030-ig az integrált vízkészlet-gazdálkodás megvalósítása minden szinten, beleértve adott esetben az országhatáron átvelő együttműködést is
- 6.6 2020-ig a vízhez kapcsolódó ökoszisztémák védelme és helyreállítása, beleértve a hegységeket, erdőket, vizes élőhelyeket, folyókat, víztározókat és tavakat
6. a 2030-ig a nemzetközi együttműködés és a kapacitásépítési támogatás kiterjesztése a fejlődő országokra a vízhez és szanitációhoz kapcsolódó tevékenységek és programok vonatkozásában, beleértve a víz összegyűjtését, sótalánítását, a hatékony vízhasználatot, a szennyvízkezelést, az újrahasznosítást és az újrahasználatot elősegítő technológiákat
6. b A helyi közösségek részvételének támogatása és erősítése a vízzel és a szanitációval kapcsolatos menedzsment javításában.

66 Világunk átalakítása: Fenntartható fejlődési keretrendszer 2030/6. cél

**A KLÍMAVÁLTOZÁSHOZ
KÖTŐDŐ FELELŐSSÉGI ÉS
MENEKÜLTJOGI KÉRDÉSEK**

A KLÍMAVÁLTOZÁS ÉS A TERMÉSZETI KATASZTRÓFÁK MIATT LAKÓHELYÜKET ELHAGYÓ SZEMÉLYEK NEMZETKÖZI JOGI HELYZETE

THE POSITION OF CLIMATE AND DISASTER DISPLACED PERSONS IN INTERNATIONAL LAW

Absztrakt: A menekültek jogi helyzetét ma az 1951-ben, az ENSZ keretei között született genfi Menekültügyi Egyezmény szabályozza, amely a menekültek fogalmának meghatározásakor nem utal az országukat a klímaváltozás és a természeti katasztrófák következtében elhagyó személyekre. Ebből adódóan jelenleg nincs olyan jogi instrumentum, amely az alapját jelentené ezen személyek menekültként való elismerésének, annak ellenére, hogy fokozatosan egyre több terület lesz kitéve a klímaváltozás káros következményeinek, és egyre több közösséget veszélyeztetnek természeti katasztrófák. Bár a fenti problémákkal érintett, klímamenekültként is megnevezett személyek nem emberi tevékenység révén kibontakozó üldözés elől menekülnek, a klímaváltozás hatásai ugyanannyira fenyegetik életük és megfelelő életszínvonaluk megővását, így a védelmükkel kapcsolatban alappal vethető fel a nemzetközi szolidaritás és felelősségvállalás fontossága. E tanulmány azt vizsgálja, hogy jelenleg mennyiben részesülnek védelemben azok a személyek, akik a klímaváltozás és a természeti katasztrófák hatásai következtében kényszerülnek elhagyni az otthonukat, valamint hogy van-e lehetőség, illetve szükség egy olyan jogi instrumentum létrehozására, amely kifejezetten a klímaváltozás és az abból következő természeti katasztrófák miatt veszélyeztetetté váló személyek számára nyújt védelmet.

Kulcsszavak: klímaváltozás, menekültjog, nemzetközi jog, nemzetközi környezetjog, környezetjog, klímamenekültek, kis fejlődő szigetországok

Abstract: The international source of law regulating the legal status of refugees is the 1951 Refugee Convention adopted in Geneva, which does not provide protection for climate and disaster displaced persons. Consequently, no binding legal instrument recognises these persons as refugees, despite the fact that more and more territories are exposed to the adverse effects of climate change, and an increasing number of communities are at risk of disasters. Although the people concerned are not fleeing from persecution caused by human activity, the effects of climate change threaten their life and adequate standard of living just as much, therefore, international solidarity is equally important in their case.

1 Gera Anna, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, ötödéves, jogász szakos hallgató. Kutatásainak középpontjában a nemzetközi környezetvédelem áll.
ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-4631-4692>
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10077415>
E-mail cím: annacasea@gmail.com

This article examines the current level of protection for climate and disaster displaced persons, and whether there is a possibility or a need for a new legal instrument to specifically protect them.

Keywords: climate change, refugee law, international law, international environmental law, environmental law, climate refugees, Small Island Developing States

BEVEZETÉS

Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, rövidítve: IPCC) hatodik jelentése a 2041 és 2100 közötti időszakra számos súlyos, környezetváltozással összefüggő jelenség bekövetkezésére figyelmeztet, amelyek alapvetően befolyásolják a politikai, gazdasági és társadalmi viszonyokat.² Ilyen problémákat jelentenek a klímaváltozás és a természeti katasztrófák káros hatásai, amelyek világszerte egyre több ember életét veszélyeztetik. Mivel folyamatosan nő azoknak a száma, akik nem látnak más lehetőséget életük és megfelelő életszínvonaluk megőrzésére, mint hogy elhagyják az otthonukat, az így kialakuló migráció elkerülhetetlenül érinti a menekültjogot, és szükségessé teszi a felmerülő problémák akár jogalkotással történő, akár a bírósági rendszerben megvalósuló rendezését.

Jelen tanulmány a klímaváltozás és a természeti katasztrófák miatt otthonukat elhagyó személyek jogi helyzetét vizsgálja, áttekintve a hatályos nemzetközi menekültjogi környezetet, a releváns esetjogot, valamint a jövőre nézve kidolgozható egyes megoldási lehetőségeket. A tanulmány hipotézise, hogy a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény (a továbbiakban: Menekültügyi Egyezmény) menekültfogalma nincs figyelemmel azokra a kihívásokra, amelyekkel a lakóhelyüket a klímaváltozás és a természeti katasztrófák következtében elhagyni kényszerülő személyek szembesülnek, ezért a védelmük érdekében új nemzetközi jogi keret kidolgozása szükséges.

A tanulmány elsőként a klímaváltozás és a természeti katasztrófák következtében lakóhelyüket elhagyó személyek nemzetközi jogi helyzetét mutatja be, röviden összefoglalva az azt meghatározó alapvető környezeti kihívásokat, illetve megindokolva az érintett személyek megjelölésére vonatkozó fogalomválasztást. Ezt követően a védelemre vonatkozó jelenlegi szabályozási környezet kerül elemzésre, kiemelve a Menekültügyi Egyezményben szereplő menekültfogalomból következő korlátokat, valamint a témára vonatkozó komplex szabályozás hiányát. A következő fejezet a klímaváltozás és a természeti katasztrófák miatt bekövetkező migrációval kapcsolatos bírósági gyakorlatot vizsgálja az AF (Kiribati) ügy, az AC (Tuvalu) ügy, valamint a Teitiota kontra Új-Zéland ügy elemzésén keresztül. Végezetül sor kerül annak vizsgálatára, hogy mennyiben lehetséges egy, a témára vonatkozó új egyezmény elfogadása, illetve milyen más lehetőségek mentén lehet a felmerülő problémákat kezelni.

A tanulmány végkövetkeztetése, hogy a nemzetközi közösség felelős a klímaváltozás életet is veszélyeztető hatásaival szembesülő emberek védelméért, és mivel a Menekültügyi Egyezmény, illetve a kapcsolódó bírósági gyakorlat nem képes ezt a védelmet biztosítani, elengedhetetlen egy új nemzetközi szerződés elfogadása, valamint a helyszíni és globális küzdelem a klímaváltozás és a természeti katasztrófák megelőzése, hatásainak mérséklése érdekében.

2 IPCC, 2022.

1. A KLÍMAVÁLTOZÁSSAL ÉS TERMÉSZETI KATASZTRÓFÁKKAL ÉRINTETT SZEMÉLYEK HELYZETE

A környezeti problémák és a klímaváltozás káros hatásai nemcsak természetvédelmi szempontból jelentősek, hanem a társadalmi viszonyok vonatkozásában is meghatározó következményekkel járnak. A hatások eltérő mértékben jelentkeznek az egyes területeken, illetve közösségek tekintetében, így hozzájárulnak a társadalmi egyenlőtlenségek növekedéséhez mind a jelen nemzedékek egymáshoz való viszonyaiban, mind a jövő nemzedékek vonatkozásában.³ A klímaváltozás és a természeti katasztrófák súlyosan veszélyeztetik az egyes kiszolgáltatott személyek alapvető jogait is: a hirtelen bekövetkező katasztrófák az élethez és a tulajdonhoz fűződő jogot, a környezetkárosodás lassan kibontakozó hatásai a tiszta ivóvízhez és a megfelelő élelemhez való jogot, a klímaváltozás következtében fokozottabban jelen lévő fertőző betegségek, bőrbetegségek és légúti megbetegedések az egészséghöz fűződő jogot.⁴

E környezeti veszélyeztetettség, a természeti katasztrófák és az erőforrások kimerülése egyre több országban jelent veszélyt az élet, illetve megfelelő életszínvonal megőrzésére, és az elmúlt években egyre több embert késztetett arra, hogy ideiglenesen vagy véglegesen elhagyja az otthonát.⁵ A probléma a világ minden részén jelen van: Mexikó vidéki területeit és Haiti falvait a talajerózió és a mezőgazdasági termelés ellehetetlenülése miatt, Irán egyes területeit a sivatagok terjedése és a vízhiány miatt hagyják el az emberek, Kínában, Indiában, Dél-Koreában és Vietnámban pedig a tengerszint emelkedése veszélyezteti a folyók árterületén található rizsföldeket, és így a mezőgazdasági termelést.⁶ A kis szigetországokat a lakható területük végleges elvesztésével fenyegeti a vízszintemelkedés,⁷ a világ más részein pedig a gyakori viharok kényszerítik az embereket arra, hogy biztonságuk védelme érdekében új helyre költözzenek.⁸

Az európai lakosság, a térség földrajzi és éghajlati adottságai, valamint gazdasági fejlettsége következtében, jelenleg kevésbé van kitéve a klímaváltozás és a természeti katasztrófák káros hatásainak, ám Európa középtávon várhatóan a problémák által közvetlenül érintett területekről érkezők számára fontos befogadópontként fog funkcionálni,⁹ így a regionális és nemzeti szerepvállalás és cselekvési lehetőségek szempontjából is kiemelten fontos a téma vizsgálata.

Látható, hogy azok, akik a környezet pusztulásával kapcsolatos káros következmények elkerülése végett az otthonuk elhagyása mellett döntenek, számos különböző problémát hagyhatnak maguk mögött. Ebből adódóan mind a hazai, mind a nemzetközi szakirodalomban több különböző fogalom jelent meg a helyzetük leírására, ezekről részletes áttekintést nyújt többek között Horváth Valéria,¹⁰ illetve Szőke Diána is.¹¹ A „klímamenekültek” (*climate change refugees*, *climate refugees*, *climate migrants*) kifejezés a klímaváltozás káros hatásaira helyezi a hangsúlyt, és magában foglalja azt az elvárást, hogy az érintettek számára a menekültjog keretrendszerében

3 Kondorosi, 2012. 39. o.

4 Kondorosi, 2012. 39-40. o.

5 Feijen, 2012. 61. o.

6 Bende és Muhoray, 2014. 108. o.

7 Burkett, 2021. 653. o.

8 Docherty és Gianni, 2009. 349. o.

9 Szőke, 2019. 7. o.

10 Horváth, 2018. 245-250. o.

11 Szőke, 2019. 5-6. o.

védelmet kell nyújtani.¹² A „klímaváltozás következtében lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek” (*individuals displaced by climate-related events*) fogalom szintén a klímaváltozásra utal, de egyidejűleg hangsúlyozza annak a lehetőségét is, hogy az érintettek a menekültjogi keretrendszeren kívül részesüljenek védelemben.¹³ Végezetül, a „környezeti tényezők miatt lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek” (*persons displaced by environmental factors*) megjelölés kitágítja a védendő személyek körét, ugyanis a védelem okaként nem kizárólag a klímaváltozás káros következményeit ismeri el, hanem a környezetkárosodás általános hatásait is.¹⁴

Jelen tanulmány a „klímaváltozás és a természeti katasztrófák miatt lakóhelyüket elhagyó személyek” kifejezést használja. Ez a megjelölés egyrészt azt tükrözi, hogy az érintettek jogi helyzetének definiálásához szükséges lehet egy új kategória létrehozására, illetve az is, hogy a nemzetközi közösség a menekültjog keretrendszerén kívül biztosítson megfelelő védelmet számukra. Másrészt a fogalom utal arra is, hogy a klímaváltozás volt a lakóhely elhagyásának egyik legfontosabb oka az elmúlt években, ugyanakkor a természeti katasztrófákat egyenlő jelentőségű okként ismeri el, ezzel lehetővé téve, hogy a védelem ne tegyen különbséget a sérülékeny személyek között az alapján, hogy milyen jellegű környezetkárosodás következtében kényszerültek otthonuk elhagyására.

Egy sérülékeny csoport számára a jogrendszer három úton nyújthat védelmet. Elsőként a meglévő jogi keretrendszer alkalmazásával, azaz jelen esetben a Menekültügyi Egyezmény szabályai szerint. A második lehetőség, hogy a keretrendszert alkotó dokumentumokra a bíróságok élő instrumentumként tekintenek, és azokat olyan módon értelmezik, hogy az abban biztosított védelem az adott sérülékeny csoportra is kiterjedjen. Végezetül a harmadik lehetőség egy új szabályrendszer létrehozása, amely kifejezetten a konkrét csoport számára biztosít védelmet.

A tanulmány soron következő három fejezete e három lehetőségen keresztül vizsgálja a klímaváltozás és a természeti katasztrófák miatt lakóhelyüket elhagyó személyek nemzetközi jogi helyzetét. Az elemzés azt a következtetést alapozza meg, hogy a jelenlegi jogi keretrendszer nem nyújt védelmet e csoport számára, és a bíróságok sem nyitottak a meglévő instrumentumok kiterjesztő értelmezésére, emiatt pedig egy új nemzetközi egyezmény elfogadására, és ahhoz kapcsolódóan a helyi viszonyok rendezésével kapcsolatos célzott segítségnyújtásra van szükség a sérülékeny személyi kört érintő problémák globális szintű kezelése érdekében.

2. A VÉDELEM JELENLEGI KERETRENDSZERE A NEMZETKÖZI JOGBAN

Mivel a klímaváltozás és a természeti katasztrófák káros hatásai által érintett személyek gyakran nem látnak más lehetőséget életük és megfelelő életszínvonaluk megőrzésére, mint hogy elhagyják az otthonukat, a státuszuk összefüggésbe hozható a menekültek jogi helyzetével. A Menekültügyi Egyezmény elfogadásakor azonban a nemzetközi közösség még nem foglalkozott a klímaváltozás és a környezetkárosodás kérdésével, ezért az egyezménynek sem volt célja olyan személyeknek védelmet nyújtani, akik e problémák miatt hagyták el lakóhelyüket.

¹² Docherty és Gianni, 2009. 349. o.

¹³ Andrade, 2020. 18. o.

¹⁴ Feijen, 2012. 61. o.

Az egyezmény szerint menekültnek az számít, aki: „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országban kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”¹⁵

A fogalommeghatározás tehát több feltételét is megszabja a menekültként való elismerésnek. Elsőként, az érintett személynek az állampolgársága szerinti országban kívül kell tartózkodnia, ezért az egyezmény által biztosított védelem nem terjed ki azokra, akik a lakóhelyük elhagyását követően az országhatáron belül maradván telepednek le új helyen (*internally displaced people*, rövidítve: IDPs). Másodsor, az érintett személy köteles igazolni az üldözéstől való megalapozott félelmét. Harmadszor, ennek az üldöztetésnek meghatározott diszkriminatív szempontok szerint kell megvalósulnia, alapulhat faji, vallási, nemzeti hovatartozáson, politikai meggyőződésen vagy meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozáson. Végezetül, az állampolgárság szerinti állam által biztosított védelem hiányának is fenn kell állnia, vagy azért, mert az érintett személy nem tudja, vagy pedig azért, mert nem akarja igénybe venni ezt a védelmet.

A fenti követelmények reálisak, ha a nemzetközi közösség célja az, hogy olyan személyeknek nyújtson menekültjogi védelmet, akik valamilyen védett tulajdonságuk miatt vannak üldöztetésnek kitéve, illetve, ha kiemelt figyelmet kíván fordítani a nemzetek szuverenitásának tiszteletben tartására. A felsorolt feltételeknek azonban a klímaváltozás és természeti katasztrófák miatt lakóhelyüket elhagyó személyek jellemzően nem felelnek meg.

A legtöbbször a klímaváltozás és természeti katasztrófák miatt bekövetkező migráció az államhatáron belül valósul meg (*internally displaced persons*), és az érintett személyek csak végső megoldásként lépnek át más állam területére.¹⁶ Diszkriminációról szintén nincs szó ezekben az esetekben, hiszen a környezetkárosodás káros hatásai az adott régió lakosait egyaránt veszélyeztetik, és nem áll fenn az üldözés sem.¹⁷ Végezetül, az érintett személyek jellemzően igénybe tudják és kívánják is venni az állampolgárságuk szerinti ország védelmét, amely valóban tesz is intézkedéseket a klímaváltozás és a természeti katasztrófák káros hatásainak minimalizálása érdekében.¹⁸ Itt fontos megemlíteni azt is, hogy az érintett országokban jellemzően nem is a klímaváltozás és természeti katasztrófák következtében felmerülő migrációs kihívásokra fókuszál a kormányzati cselekvés.¹⁹ Kevés az olyan állam, ahol kifejezetten erre vonatkozó mechanizmusok kerültek kidolgozásra, ehelyett inkább a felmerülő problémák helyszíni kezelése, a lakóhelyek megőrzésére való törekvés a hangsúlyos. Mindezek következtében, még ha az érintett személyek „meghatározott társadalmi csoportként” elismerést is nyernének, a fogalomban támasztott további feltételeknek nem felelnek meg, ami kizárja őket az egyezmény szerinti védelemből.

A nehézségekhez az is hozzájárul, hogy nem született egyedi, komplex szabályozás a klímaváltozás és a természeti katasztrófák miatt bekövetkező migrációra vonatkozóan. A probléma a menekültjog mellett egyaránt érinti a nemzetközi környezetjogot és az emberi jogok védelmét, ennek ellenére nincs olyan nemzetközi dokumentum, ami kötelező erővel rendezné

15 1989. évi 15. törvényerejű rendelet, 1. cikk (2) bekezdés

16 Andrade, 2020. 18. o.

17 Andrade, 2020. 18. o.

18 Docherty és Gianni, 2009. 358. o.

19 Thomas és Benjamin, 2018. 86. o.

a felmerülő kérdéseket. Ezt a helyzetet a közös legelők problémájához hasonlíthatjuk (*problem of regulatory commons*): bár a társadalmi problémák léte nem vitatott, azok kezelése több területet érint, így egyik terület felelőse sem vállal felelősséget azok megoldásáért.²⁰

Katrina Miriam Wyman ennek következményeként két alapvető szabályozási hiányosságot azonosít. Az egyik egy jogi hiányosság (*rights gap*), amelynek a lényege, hogy „a hatályos szabályozásban nincsen olyan jog, amely lehetővé teszi, hogy az érintettek a származási országukban uralkodó környezeti feltételek miatt tartósan egy másik országban maradjanak”.²¹ A másik egy finanszírozási hiányosság (*funding gap*), amely arra utal, hogy „nincs olyan célzott nemzetközi forrás, amely segítene ellensúlyozni azokat a költségeket, amelyeket a fejlődő országoknak okoz a klímaváltozás miatt bekövetkező migráció.”²²

Összegzésként tehát elmondható, hogy a meglévő jogi keretrendszer nem alkalmas arra, hogy védelmet nyújtson a klímaváltozás és természeti katasztrófák miatt lakóhelyüket elhagyó személyek számára. Ennek az oka egyrészt, hogy a Menekültügyi Egyezményben szereplő menekültfogalom olyan feltételeket támaszt, amelyeknek nem felelnek meg az érintett személyek, másrészt pedig, hogy egyelőre nem jött létre más, a helyzetükre vonatkozó komplex, egyedi szabályrendszer.

3. A MEGLÉVŐ SZABÁLYOZÁS KITERJESZTŐ ÉRTELMEZÉSE A GYAKORLATBAN

Bár a jogi szabályozás jelenlegi kereteinek megalkotásakor nem volt cél a védelem kiterjesztése a klímaváltozás és természeti katasztrófák következtében lakóhelyüket elhagyó személyekre, e keretek között is lehetséges a védelem biztosítása, ha a bíróságok a szabályozásra élő, a mindenkori jogvédelmi igényeket kielégítő keretként tekintenek. A bíróságok e szemléletmódot követve megtehetik, hogy kiterjesztően értelmezik a jogszabálysöveget, és ezáltal az eredeti célon túlmutató körben biztosíthatnak védelmet a sérülékeny csoportok, így a klímaváltozással és természeti katasztrófákkal érintett személyek számára is.

E fejezet célja a bíróságok erre vonatkozó gyakorlatának elemzése két olyan ügy bemutatásával, amelyet Új-Zéland Bevándorlási és Védelmi Bírósága (*Immigration and Protection Tribunal of New Zealand*) döntött el a Menekültügyi Egyezmény alapján, valamint egy olyan eset feldolgozásával, amelyben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága hozott döntést, emberi jogi szempontból közelítve meg a kérdést.

A jogesetek közös jellemzője, hogy azok kis szigetországok (*Small Island Developing States*, rövidítve: SIDS) állampolgáraival voltak kapcsolatosak. A kis szigetországok olyan fejlődő államok, amelyek kicsi, gyakran egymástól is távol lévő szigetekből állnak, és fizikai helyzetükből adódóan fokozottan érvényesülnek a területükön a klímaváltozás káros hatásai.²³ Sérülékeny infrastruktúrájú, korlátozott alkalmazkodóképességű országokról van szó tehát, ahol a tengerszint folyamatos emelkedése nemcsak időlegesen nehezíti meg az életfeltételeket, hanem a terület végleges elvesztésével fenyeget, ezáltal az államiság megőrzésének kérdését is felvetve.²⁴

20 Burkett, 2021. 695. o., idézve: Buzbee, 2005. 357. o.

21 Wyman, 2013. 169. o.

22 Wyman, 2013. 169. o.

23 Erdő, 2012. 184. o.

24 Erdő, 2012. 184. o.

Egy, az érintett államok egyikén, Tuvalut érintő esettanulmányon keresztül szemléletesen bemutatathatók a kis szigetországokra általánosan jellemző társadalmi és környezeti viszonyok. A lakosság alapvetően halászból és részben növénytermesztésből tartja fenn magát, de a sziget földjét alkotó atolloknak meglehetősen alacsony a termőképessége, így szükségessé válik a nagy mennyiségű konzervélelmiszer-behozatal, amelynek túlfogyasztása azonban cukorbetegséget és magas vérnyomást okoz a lakosság körében.²⁵ A szigetek természeti erőinek való kitettsége általános, rendszeresen jelentkeznek hurrikánok és heves esőzések, ezt egészíti ki a klímaváltozás miatt bekövetkező tengerszint-emelkedés.²⁶ A lakossággal folytatott interjúk alapján az állampolgárok bíznak abban, hogy a tudomány fejlődése olyan technikai eszközök létrehozását segíti majd elő, amelyek alkalmasak lesznek a klímaváltozás problémáinak megoldására, a vezetők pedig folyamatosan harcolnak azért, hogy a nemzetközi közösség biztosítsa számukra a megmaradásukat, és a jogot arra, hogy a szigetállamokon élhessenek.²⁷

A fejezet további részében tehát három, a kis szigetországok állampolgárait érintő jogeset kerül bemutatásra.

3.1. AF (KIRIBATI) ESET

Az AF (Kiribati) eset 2013-ban került elbírálásra, és egy kiribati állampolgárral volt kapcsolatos. Az érintett személy a klímaváltozás miatt otthonában bekövetkező tengerszint-emelkedésre hivatkozva kérelmezte menekültként való elismerését, azonban a hatóságok elutasították ezt a kérelmet.

Kiribati a Csendes-óceán közepén található, atolljai maximum három-négy méterrel vannak a tengerszint felett. A klímaváltozás negatív hatásai fokozottan érvényesülnek a területén: a tengerszint elkezdett megemelkedni, ezzel part menti eróziót okozva és veszélyeztetve a helyiek megélhetésének alapját jelentő növénytermesztést, emellett a területet rendszeresen sújtják viharok és áradások, károsítva a köz- és magántulajdont. Bár a kormány folyamatosan törekszik a károk mérséklésére többek között partfalak építésével, a környezetkárosodás a lakosság egészségi állapotának általános romlásáig vezetett, alultápláltságot, vitaminhiányt, lázat és más betegségeket okozva. John Corcoran, a bírósági eljárás során alkalmazott szakértő Kiribatira a fentiekre tekintettel „*válságban élő társadalomként*” hivatkozott.²⁸

A kérelmező és a felesége családot szerettek volna alapítani, és azért vándoroltak ki Új-Zélandra, mert attól tartottak, hogy Kiribatiban nem biztosítható a megfelelő életszínvonal számukra és a gyermekeik számára. A férj kiemelte, hogy a falvak túlszűfoaltsága következtében gyakori a fizikai erőszak, illetve a vízszennyezés problémái sem megoldottak, a feleség pedig azt hangsúlyozta, hogy megfelelő ivóvíz hiányában a gyermekek életüket veszthetik a szigeten. Az eset tehát kizárólag a klímaváltozás jelenlegi és majdan bekövetkező káros hatásaihoz kapcsolódott, magában foglalva annak időben fokozatosan kibontakozó következményeit (*slow-onset processes*) mint a tengerszint emelkedése, és a hirtelen bekövetkező káros hatásokat (*sudden-onset processes*) mint a viharok, illetve árvizek.²⁹

25 Madaleno, 2011. 246-248. o.

26 Madaleno, 2011. 249. o.

27 Madaleno, 2011. 249. o.

28 AF (Kiribati) [13]

29 Burson, 2016

A bíróság az ügy eldöntésekor arra kereste a választ, hogy a kérelmező elismerhető-e a Menekültügyi Egyezmény értelmében menekültként, illetve ennek hiányában az 1984-es Kínzás elleni egyezmény vagy az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya értelmében védett személyként. Jelen tanulmány a menekültstátusszal kapcsolatos elemzést mutatja be. Annak megállapítása érdekében, hogy a kérelmező elismerhető-e menekültként, a bíróság elsőként azt vizsgálta, hogy fennáll-e annak a reális esélye, hogy az állampolgársága szerinti országba való visszatérése esetén üldözésnek lenne kitéve.³⁰ Igenlő válasz esetén a vizsgálat ezt követő lépése annak feltárása, hogy az üldözés valamilyen, az egyezményben foglalt okból következik-e be.³¹

Az üldözéssel kapcsolatban a kérelmező etimológiai szempontok szerint érvelt, arra hivatkozva, hogy az „*üldözés*” szó alkalmas minden menekülni kényszerülő személy helyzetének leírására, mivel az annak eredetétől szolgáló latin „*persecutio*” szó passzív alakban nem igényel cselekvőt.³² A bíróság elutasította ezt az érvelést, és azt állapította meg, hogy jogi értelemben mindenképpen szükséges emberi cselekvés ahhoz, hogy valaki „*üldözötté váljon*”.³³ Megállapította ugyanakkor azt is, hogy az emberi cselekvés szükségessége nem jelenti azt, hogy a környezetkárosodás nem vezethet a Menekültügyi Egyezmény alkalmazásához,³⁴ viszont ennek lehetőségeit meglehetősen szűken szabta meg.

Az ítélet indokolása részletesen elemzi a környezetkárosodás és az ember sérülékenysége közötti kapcsolatot, azonban a menekültjog ezen a területen betöltött szerepét a Menekültügyi Egyezmény eredeti céljával azonosan határozza meg. Rögzíti, hogy az egyezmény olyan speciális körülmények között válik alkalmazhatóvá, amikor a környezetkárosítás az üldözés mint emberi cselekedet eszköze, például, ha egy marginalizált csoport esetében a környezeti károk nem kerülnek helyreállításra,³⁵ vagy ha az elnyomás fegyvereként a környezet ember általi károsítása jelenik meg.³⁶

Következésképpen Új-Zéland Bevándorlási és Védelmi Bírósága megállapította, hogy a kérelmező a Menekültügyi Egyezmény alapján nem ismerhető el menekültként. Bár ezt követően további elemzést is folytatott arra nézve, hogy az érintett jogosult-e egyfajta kiegészítő védelemre a Kínzás elleni egyezmény, illetve a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya alapján, a végső döntés ezt sem találta megalapozottnak, és a kérelmező és felesége köteles volt visszatérni Kiribatira.³⁷

3.2. AC (TUVALU) ESET

Az AC (Tuvalu) eset 2014-ben került elbírálásra Új-Zéland Bevándorlási és Védelmi Bírósága által, nem sokkal az AF (Kiribati) döntés után. Az ügyben egy férj, a felesége és közös gyermekeik voltak érintettek, akik a klímaváltozás káros hatásai miatt az otthonuk elhagyása mellett döntöttek, azonban a menekültként való elismerésük iránti kérelmüket a hatóságok elutasították.

30 AF (Kiribati) [44]

31 AF (Kiribati) [44]

32 AF (Kiribati) [51]

33 AF (Kiribati) [54]

34 AF (Kiribati) [55]

35 AF (Kiribati) [58]

36 AF (Kiribati) [58]

37 Baker-Jones, 2015. 104. o.

Tuvalu társadalmi és földrajzi viszonyait szemléletesen jellemezte a korábbiakban bemutatott esettanulmány. Az ügy elbírálásakor a bíróság a legfontosabb jellemzői között rögzítette, hogy a klímaváltozás hatásainak fokozott érvényesülése miatt komoly károkat okoz a területén a part menti erózió, a vízhiány, a megélhetés legfontosabb forrását jelentő kókuszültetvények pusztulása, illetve az épületek, kikötők és templomok megrongálódása. Az eljárás során a férj azt is kifejtette, hogy egyre nehezebbé válik az élelmiszer-termesztés, és a lakosság számára sokszor nem érhető el megfelelő ivóvíz, a feleség pedig azt hangsúlyozta, hogy a gyógyszerellátásban tapasztalható hiányosságok miatt a gyermekeik jövője is veszélyben van.

A bíróság vizsgálata az AF (Kiribati) eset szempontrendszerét követte, az ítélet indoklása azonban nem fejtette ki részletesen a környezeti szempontok adott ügyben való relevanciáját. Az AF (Kiribati) esetre való hivatkozással a bíróság megállapította, hogy a konkrét ügyben nem azonosíthatók olyan szempontok, amelyek alapján menekültként lehetne elismerni a kérelmezőket, mivel az őket ért sérelem nem valamilyen az egyezményben meghatározott védett tulajdonságuk miatt következett be.³⁸

Következtetésként az Új-Zéland Bevándorlási és Védelmi Bírósága itt is megállapította, hogy a kérelmezők nem minősülnek menekültnek a Menekültügyi Egyezmény szerint. A végső döntés azonban ebben az esetben lehetővé tette, hogy a család Új-Zélandon maradjon, azonban ennek alapjául egy, a nemzeti jogban megengedett, humanitárius szempontok szerinti diszkrecionális mérlegelés szolgált. Az érintettek szoros családi kapcsolatot ápoltak az Új-Zélandon élő rokonaikkal, és a gyermekek korábban nem is jártak Tuvaluban, ebből adódóan a bíróság lehetővé tette, hogy az országban maradjanak. A döntés alapja azonban egy speciálisan nemzeti jogi diszkrecionális mérlegelés volt, amely középpontjában nem a klímaváltozás, hanem a családi kapcsolatok szorossága állt, így az a jövőre nézve sem nemzetközi, sem nemzeti szinten nem válik precedensértékűvé.³⁹

3.3. TEITIOTA KONTRA ÚJ-ZÉLAND ESET

Az utolsó esetben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) hozott döntést a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya alapján, az emberi jogok oldaláról közelítve meg a klímaváltozás és természeti katasztrófák miatt bekövetkező migrációt. Az eset az AF (Kiribati) ügy következménye, ám önmagában is érdemes a vizsgálatra: megmutatja ugyanis azt, hogy miként kapcsolódhatnak egymáshoz az emberi jogok és a menekültjog területei a klímaváltozás és a természeti katasztrófák miatt otthonukat elhagyó személyek védelme tekintetében.

Az esetben tehát az AF (Kiribati) ügyben érintett személy fordult az ENSZ Emberi Jogi Bizottságához, azzal érvelve, hogy az új-zélandi bíróság döntése sértette a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya által elismert élethez való jogát. Itt is előadta, hogy egyre rosszabbá válnak az életkörülmények Kiribatiban, egyebek mellett a klímaváltozás miatt bekövetkező tengerszint-emelkedés, az édesvíz sós vízzel való keveredése, illetve a kialakult földviták és lakhatási válság következtében. Ezzel szemben Új-Zéland azzal érvelt, hogy az élethez való jog megsértését jelentő tényleges és közvetlen károkozás nem bizonyított, és a Bizottság nem alapozhatja a döntését egy feltételezett jogsértésre.

38 AC (Tuvalu) [45]

39 McAdam, 2015. 137. o.

Az érdemi vizsgálat során a Bizottság hangsúlyozta az egyezségokmányban részes államok arra vonatkozó kötelezettségét, hogy „*ne adjanak ki, ne toloncoljanak ki, ne utasítsanak ki vagy más módon ne távolítsanak el senkit a területükről, ha alapos okkal feltételezhető az ezzel való helyrehozhatatlan kár okozásának valós veszélye*”,⁴⁰ ugyanakkor azt is megállapította, hogy ennek a veszélynek „*a személyhez kapcsolódónak kell lennie, nem következhet pusztán a fogadó állam általános viszonylataiból*”.⁴¹ Hozzátette, hogy Kiribati számára elég idő áll rendelkezésre arra, hogy a lakosságát megvédje, vagy szükség esetén áttelepítse a nemzetközi közösség segítségével,⁴² így Új-Zéland a konkrét ügyben nem sértette meg az érintett személy élethez fűződő jogát.

Érdemes utalni azonban az ítélethez kapcsolt két különvéleményre: Duncan Laki Muhumuza egyetértett azzal, hogy a klímaváltozás az élethez való jogot súlyosan és valós módon veszélyezteti, Vasilka Sancin pedig a biztonságos ivóvízhez való hozzáférés hiányát ismerte el az emberi jogok sérelmének. Ennek ellenére a bizottság arra a megállapításra jutott, hogy a klímaváltozás káros hatásai önmagukban nem képezhetik emberi jogi igény alapját.

4. EGY ÚJ SZERZŐDÉS ELFOGADÁSÁNAK LEHETŐSÉGE

A három eset áttekintése alapján az a következtetés vonható le, hogy mind a menekültjogi, mind az emberi jogi szabályrendszer szerint eljáró jogalkalmazók a jogszabályok eredeti céljára tekintettel hozzák meg a döntésüket, és nem nyitottak arra, hogy a klímaváltozás és természeti katasztrófák miatt otthonukat elhagyó személyek védelme érdekében kiterjesztően értelmezzék az egyes rendelkezéseket. A területre vonatkozó komplex, speciális szabályozás hiánya, valamint az, hogy a bíróságok a kapcsolódó jogszabályok megszorító értelmezését választják, felvetik egy új egyezmény elfogadásának szükségességét.

Az új szabályozás mellett érvelő szerzők közé tartozik Bonnie Docherty és Tyler Gianini, akik munkájukban egy, a 'klímamenekültek' jogi helyzetére vonatkozó komplex szabályozás felvázolására tesznek kísérletet. A 'klímamenekülteket' úgy definiálják, mint „olyan személyek, akiket a klímaváltozás országhatárokon átvélő költözésre kényszerít”.⁴³ A szabályozás jelenlegi hiányosságainak megoldására két alternatív lehetőséget vázolnak fel: egy önálló 'ENSZ Klímaváltozási Keretegyezmény' elfogadását, vagy a Menekültügyi Egyezményhez egy jegyzőkönyv csatolását, amely részletesen foglalkozik a felmerülő problémákkal.⁴⁴ A szabályozás célja egyrészt az emberi jogok védelmére, illetve a humanitárius segítségnyújtásra vonatkozó garanciák rögzítése; másrészt az azok teljesítéséért való felelősség megosztása a kiindulás helye szerinti állam, a fogadóállam és a nemzetközi közösség között; harmadrészt pedig egy globális pénzügyi alap, egy koordináló ügynökség és egy szakértőkből álló testület létrehozását az egyezményben foglaltak végrehajtására.⁴⁵

A gyakorlatban kevésbé van jelen az átfogó szabályozás igénye. Bár 2011-ben létrejött a *Nansen Initiative*, amelynek a célja a klímaváltozás és a természeti katasztrófák miatt otthonukat elhagyó személyek helyzetének vizsgálata, és ez alapján egy nemzetközi együttműködés

40 Teitiota kontra Új-Zéland [9.3.]

41 Teitiota kontra Új-Zéland [9.3.]

42 Teitiota kontra Új-Zéland [9.12.]

43 Docherty és Gianni, 2009. 350. o.

44 Docherty és Gianni, 2009. 350. o.

45 Docherty és Gianni, 2009. 350. o.

keretében a velük való bánásmódra vonatkozó alapvető szttenderdek megállapítása volt, a kezdeményezés során elvégzett kutató-elemző munka végül nem vezetett egy nemzetközi egyezmény tényleges elfogadásához.⁴⁶ Az ENSZ keretei között a menekültügyi szabályozás kapcsán felmerült ugyan a klímaváltozással kapcsolatos szempontok figyelembevétele, azonban ezt csak olyan kötelező erővel nem bíró dokumentumok tükrözik, mint a *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (2018) és a *Global Compact on Refugees* (2018).⁴⁷ Ezek a dokumentumok ugyan utalnak arra, hogy a menekültjogi szabályozásnak figyelemmel kell lennie a tömeges migráció mögött meghúzódó okokra, és így a klímaváltozásra és a környezeti károsodásra is, ezzel megjelölve a jövőbeni jogalkotás egy lehetséges irányát, maguk nem bírnak normatív erővel, így a felmerült problémákra nem jelentenek megoldást. Az érdemi eredmények hiánya következtében erre tekintettel a jogirodalomban számos más lehetséges megoldás is megfogalmazásra került.

Jane McAdam az alternatív megoldások egyik leginkább elkötelezett hirdetőjeként kifejezetten ellenzi azt, hogy egy nemzetközi egyezmény létrehozása álljon a problémamegoldási törekvések fókuszába. Álláspontja szerint egyrészt nehéz lenne azonosítani azt a migrációt, amely kizárólag a klímaváltozás miatt történik, másrészt az erre összpontosító szabályozás prioritizálná a menekültek egy csoportját, harmadrészt egyéni státuszmeghatározást tenne szükségessé, negyedrész pedig a politikai akarat hiányában az ilyen törekvések várhatóan nem is vezetnek eredményre.⁴⁸ Ehelyett a helyszíni segítségnyújtás szükségét hangsúlyozza annak érdekében, hogy az érintett személyek a lakóhelyükön maradhassanak vagy az állampolgárságuk szerinti ország határain belül tudjanak vándorolni, illetve végső esetben egy előre megtervezett rendszer szerint telepedjenek le egy másik országban.⁴⁹

A helyszíni segítségnyújtás lehetőségével kapcsolatban árnyaltabban fogalmaz Mark és Melanie Baker-Jones, rögzítve, hogy bár az országok állóképesség-növelése rövid távon megoldást nyújthat a problémákra, ennek megvalósítása sok szempontból akadályba ütközik. A védekezést biztosító infrastruktúra létrehozása költséges, illetve ilyenek kialakítását megakadályozhatja az is, hogy a lakosság nem törekszik tudatosan a problémákkal való megküzdésre (ahogy azt a Tuvaluról készült esettanulmány is szemlélteti), illetve adott esetben a helyi kulturális, illetve vallási meggyőződéssel szembe mehetnek az ilyen kezdeményezések.⁵⁰ A helyszíni állóképesség-növelés alternatívája álláspontjuk szerint ugyanakkor a szervezett áttelepítés, amely szintén finanszírozási kérdéseket vet fel, emellett az egyén szintjén is kihívást jelent, hiszen annak révén az érintett személyek kiszakadnak saját kulturális környezetükből, és egy más szociális közösségbe kell integrálódniuk.⁵¹

A nemzetközi felelősségvállalás két központi megközelítése tehát egy védelmet biztosító nemzetközi egyezmény elfogadása, illetve a helyszíni segítségnyújtás mellett érvel. Emellett azonban megjelennek más alternatívák is. Margaretha Wewerinke az emberi jogi megközelítés jelentőségét hangsúlyozza, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkében foglalt, a kisebbségek saját kultúrájuk megőrzéséhez való jogán keresztül.⁵² Érvelése szerint ez a jog kiterjeszthető a klímaváltozással kapcsolatos migráció

46 Cubie, 2018. 334. o.

47 Burkett, 2021. 660. o.

48 Feijen, 2012. 63. o.

49 McAdam, 2011. 4. o.

50 Baker-Jones, 2015. 105–106. o.

51 Baker-Jones, 2015. 110. o.

52 Wewerinke, 2013. 3. o.

által érintett személyekre, és az államok számára kötelezettséget teremt nemcsak az érintett személyek menekültekhez hasonló védelmére, hanem arra is, hogy az így bekövetkező migrációt megakadályozzák, illetve orvosolják a már bekövetkezett károkat.⁵³

Maxime Burkett egy hasonló reparatív szemléletet képviselve amellet érvel, hogy a problémák rendezéséhez a klímaváltozás miatt bekövetkezett károk helyreállítása és a további károkozás tilalma szükséges.⁵⁴ A jogirodalomban megjelenik továbbá az a felvetés is, hogy a klímaváltozás és a természeti katasztrófák miatt otthonukat elhagyó személyek helyzetét a nemzetközi környezetjog szabályozási rendszerében a leghatékonyabb rendezni.⁵⁵ Végezetül, egyes szerzők a nemzetközi közösség cselekvési hajlandóságának jelenlegi hiányára tekintettel a nemzeti, illetve a regionális joghoz fordulnak. A nemzeti jog szerepvállalásának jelentőségét hangsúlyozva így az AC (Tuvalu) esetben Új-Zéland által is alkalmazott, egyedi mérlegelést lehetővé tevő szabályok elfogadását ösztönzik, amely alapján humanitárius alapon segítség nyújtható annak is, aki a nemzetközi jog szabályai alapján nem jogosult védelemre.⁵⁶ Kiemelik továbbá a regionális együttműködés előremutató példaként az Afrikai Unió által kibővített menekültjogi védelmi rendszert, amelynek keretei között azok a személyek is menekültként részesülnek védelemben, akik olyan körülmények elől menekülnek, amelyek a származási országukban a közrendet megzavarják.⁵⁷

Fontos rögzíteni ugyanakkor, hogy önmagában a fentebb felsorolt lehetőségek egyike sem alkalmas a felmerülő kérdések rendezésére. Mindenki számára az jelentené a legmegnyugtatóbb megoldást, ha a klímaváltozással és a természeti katasztrófákkal érintett személyeknek nem kellene elhagyniuk az otthonukat, ennek eléréséhez pedig helyszíni segítségnyújtás és globális fellépés egyaránt szükséges: egyaránt fontos a klímaváltozással kapcsolatos ellenállási képesség erősítése, a káros hatások enyhítése, és a környezetkárosító cselekményekkel szembeni fellépés. A klímaváltozás káros hatásai azonban már most súlyosan érintik egyes országok lakóit, és megfelelő szabályozás hiányában nincs meg a kellő jogalap arra, hogy az érintettek védelemben részesüljenek. Egy specifikus nemzetközi egyezmény elfogadása alkalmas lenne e jogalap megteremtésére, valamint azt is jelezné, hogy az államok felismerik a probléma súlyát, és hajlandók segítséget nyújtani az érintetteknek. Addig, illetve amennyiben ez nem kerül elfogadásra, a nemzeti jog humanitárius alapon biztosított kiegészítő védelme segítséget nyújthat a leginkább sérülékeny személyeknek. A probléma tényleges megoldásához tehát önmagában egyik lehetséges út sem vezet el, komplex felelősségvállalásra van szükség.

KONKLÚZIÓ

Jelen tanulmány célja a klímaváltozás és a természeti katasztrófák miatt lakóhelyüket elhagyó személyek jogi helyzetének vizsgálata volt. Mivel a környezetkárosodás negatív következményei egyre több helyen megjelennek, és egyes államok akár végleg elveszíthetik lakható területeiket, elengedhetetlen a nemzetközi közösség felelősségvállalása, és a sérülékeny csoportok védelemben részesítése.

53 Wewerinke, 2013. 14. o.

54 Burkett, 2021. 660. o.

55 Andrade, 2020. 18. o.

56 Baker-Jones, 2015. 117. o.

57 Horváth, 2018. 250. o.

Mivel a klímaváltozás és a természeti katasztrófák által érintett személyek gyakran kénytelenek elhagyni az otthonukat, a helyzetük a menekültekéhez hasonló. A Menekültügyi Egyezmény azonban a menekültként való elismerés olyan feltételeit határozza meg, amelyeket e személyek nem teljesítenek, és nincs olyan átfogó szabályozási rendszer, amely kifejezetten az ő helyzetüket rendezné. Az AF (Kiribati) eset, az AC (Tuvalu) eset, illetve a Teitiota kontra Új-Zéland eset elemzése alapján arra lehet következtetni, hogy a bíróságok nem nyitottak arra sem, hogy a meglévő jogi instrumentumokat kiterjesztően értelmezzék, és ezzel biztosítsanak védelmet az érintettek számára.

Ennek következtében mindenképpen szükségessé válik egy új jogi keret bevezetése, amely a klímaváltozás és a természeti katasztrófák miatt lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek helyzetét részletesen szabályozzák. Emellett szükség van globális, nemzeti és helyi fellépésre is annak érdekében, hogy a környezetkárosítás negatív hatásait enyhíteni lehessen, és az érintett személyeknek meglegyen a lehetőségük arra, hogy a szülőföldjükön maradjanak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény (1951), Egyesült Nemzetek Szervezete. Letöltés helye: https://www.unhcr.org/hu/wp-content/uploads/sites/21/2016/12/TEXT_1951_convention_HUN.pdf (Letöltve: 2022. 04. 07.)
- A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966), Egyesült Nemzetek Szervezete. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=97600008.tvr> (Letöltve: 2022. 04. 07.)
- AC (Tuvalu) [2014] NZIPT 800517-520
- AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413
- Andrade, Mara Elisa (2020). Climate Migration beyond the Refugee Framework: Creating Bridges between Human Rights and International Climate Law. Sustainable Development Law & Policy, 21, 18-19. Letöltés helye: https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/sdlp21&div=8&g_sent=1&casa_token=&collection=journals (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- Baker-Jones, Mark és Baker-Jones, Melanie (2015). Teitioti v The Chief Executive Of Ministry Of Business, Innovation And Employment – A Person Displaced. QUT Law Review, 15(2), 102-121. DOI azonosító: <https://doi.org/10.5204/qutlr.v15i2.640> (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- Bende Zsófia és Muhoray Árpád (2014). A környezeti migráció, mint komplex kihívás. Hadtudomány, XXIV(3-4), 106-115. Letöltés helye: http://real.mtak.hu/19073/1/2014_3_4_8.pdf (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- Burkett, Maxine (2021) Climate Migration and the Deep Roots of Climate Justice. Temple University of the Commonwealth System of Higher Education, 93(4), 653-670. Letöltés helye: <https://www.templelaw-review.org/article/climate-migration-and-the-deep-roots-of-climate-justice/> (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- Burson, Bruce (2016). The Concept of Time and the Assessment of Risk in Refugee Status Determination. Presentation to Kaldor Centre Annual Conference, 18th November 2016. Letöltés helye: https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/kaldorcentre.unsw.edu.au/files/B_Burson_2016_Kaldor_Centre_Annual_Conference.pdf (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- Buzbee, William W. (2005). The Regulatory Fragmentation Continuum, Westway and the Challenges of Regional Growth. Journal of Law and Politics, 21, 323-364. Letöltés helye: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=842145 (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- Cubie, Dug (2018). Human rights, environmental displacement and migration. In Robert McLeman, François Gemenne (szerk.), Routledge Handbook of Environmental Displacement and Migration (Routledge: London, 2018)
- Docherty, Bonnie és Gianni, Tyler (2009). Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees. Harvard Environmental Law Review, 33(2), 349-403. Letöltés helye: <https://climate.law.columbia.edu/sites/default/files/content/5c3e836f23a774ba2e115c36a8f72fd3e218.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- Erdő Mariann (2012). Süllyedő szigetállamok. Jogi Tanulmányok, 2, 183–195. Letöltés helye: <https://edit.elte.hu/xmlui/handle/10831/35632> (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- Feijen, Liv (2012). Jane McAdam. Climate Change, Forced Migration, and International Law. Utrecht Journal of International and European Law, 28(75), 61-65. Letöltés helye: <https://utrechtjournal.org/articles/abstract/34/> (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (2018), Egyesült Nemzetek Szervezete. Letöltés helye: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf (Letöltve: 2022. 04. 07.)
- Global Compact on Refugees (2018), Egyesült Nemzetek Szervezete. Letöltés helye: <https://www.unhcr.org/5c658aed4> (Letöltve: 2022. 04. 07.)
- Horváth Valéria (2018.) Minek nevezzetek? Klímamenekült vagy klímamigráns? Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XX, 245–252. Letöltés helye: <http://www.pccshor.hu/periodika/XX/horvath.pdf> (Letöltve: 2022. 04. 07.)
- IPCC (2022). Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for policymakers. IPCC Sixth Assessment Report. Letöltés helye: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/> (Letöltve: 2022. 03. 15.)

- Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény (1984), Egyesült Nemzetek Szervezete. Letöltés helye: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=98800003.tvr> (Letöltve: 2022. 04. 07.)
- Kondorosi Ferenc (2012). A klímaváltozás emberi jogi aspektusai. Debreceni Jogi Műhely, IX(4), 39-46. DOI azonosító: <http://dx.doi.org/10.24169/DJM/2012/4/5> (Letöltve: 2022. 02. 19.).
- Madaleno, I. M. (2011). Climate change in the Pacific: Tuvalu case-study. WIT Transactions on Ecology and the Environment, 144, 243–252. DOI azonosító: <http://dx.doi.org/10.2495/ECO110221> (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- McAdam, Jane (2011). Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer. International Journal of Refugee Law, 23(1), 2-27. DOI azonosító: <http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/eeq045> (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- McAdam, Jane (2015). The emerging New Zealand jurisprudence on climate change, disasters and displacement. Migration Studies, 3(1), 131–142. DOI azonosító: <http://dx.doi.org/10.1093/migration/mnu055> (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- Teitiota kontra Új-Zéland CCPR/C/127/D/2728/2016
- Thomas, Adelle és Benjamin, Lisa (2018). Policies and mechanisms to address climate-induced migration and displacement in Pacific and Caribbean small island developing states. International Journal of Climate Change Strategies and Management, 10(1) 86-104. DOI azonosító: <http://dx.doi.org/10.1108/IJCCSM-03-2017-0055> (Letöltve: 2022. 04. 07.)
- Szőke Diána (2019). A klímamenekültek nemzetközi helyzete. KKI-elemzések, E-2019/16. Letöltés helye: https://kki.hu/assets/upload/16_KKI-elemzes_Climate_Szoke_20190312.pdf (Letöltés ideje: 2022. 04. 07.)
- Wewerinke, Margaretha (2013). A Right to Enjoy Culture in Face of Climate Change: Implicationss for „Climate Migrants?”. CGHR Working Paper 6 / 4CMR Working Paper 7, University of Cambridge. DOI azonosító: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2908990> (Letöltve: 2022. 02. 19.)
- Wyman, Katrina Miriam (2013). Responses to Climate Migration. Harvard Environmental Law Review, 37, 167–216. Letöltés helye: <https://harvardelr.com/wp-content/uploads/sites/12/2013/05/Wyman.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 19.)

AZ ÖKOCÍDIUM ÉS A KLÍMAVÁLTOZÁS ELLENI KÜZDELEM ÖSSZEFÜGGÉSEI

THE INTERRELATEDNESS OF ECOCIDE AND THE FIGHT AGAINST CLIMATE CHANGE

Absztrakt: A felelősség vizsgálata a klímaváltozással kapcsolatos diskurzus kissé elhanyagolt, de mindenképpen fontos aspektusa. Ki és milyen feltételek alapján kérhető számon a klímacélok nem teljesítéséért, illetve a klímaváltozáshoz hozzájáruló tevékenységek végzéséért, valamint a legsúlyosabb környezeti károkért? Így felmerül a nemzetközi büntetőjog szerepe, illetve az államok hajlandósága új felelősségi alakzatok elfogadása iránt. A szerzők tanulmányukban arra vállalkoznak, hogy rávilágítsanak az ökokidium és a klímaváltozás elleni küzdelem összefüggéseire, a formálódó jogi szabályozás tartalmára, elemezve annak nemzetközi, regionális (elsősorban európai) és belső jogi szintjeit. A tanulmány vizsgálódásának fókuszpontjában az ökokidium, illetve annak klímaváltozással való összefüggése áll.

Kulcsszavak: ökokidium, uniós környezetjog, klímaváltozás, büntetőjogi felelősség

Abstract: The examination of responsibility is a bit neglected, but definitely a critical aspect of climate change discourse. Who can be held accountable for non-compliance with climate targets and for activities that contribute to climate change, as well as for the most severe environmental damage? The beforementioned raises the role of international criminal law and the willingness of states to adopt new forms of responsibility. The authors will shed light on the interrelatedness between the fight against ecocide and climate change in their study. Furthermore, the content of emerging legislation will be detailed, analysing its international, regional (primarily European) and domestic legal levels. The focus of the study is on the relationship between ecocide and its correlation with climate change.

Keywords: ecocide, EU environmental law, climate change, criminal responsibility

- 1 Marsovszki Sára Lili, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 4. évfolyamos jogász szakos hallgató, bünygyi tudományok szakmodulon folytatja tanulmányait, illetve a Nemzetközi és Uniós Környezetjogi Kutatócsoport tagja.
ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-6337-585X>
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tárában: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10082794>
E-mail-cím: saralilimarsovszki01@gmail.com
- 2 Sziebig Orsolya Johanna, PhD LLM, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék, adjunktus. A Külügyi Műhely c. online tudományos folyóirat rovat szerkesztője, a Nemzetközi és Uniós Környezetjogi Kutatócsoport alapítója és vezetője. 2021 októberétől a Kúria főtanácsadója. Kutatási területei: CITES-Egyezmény, biodiverzitás megőrzése, fenntartható fejlődés, ökokidium, harmadik generációs emberi jogok.
ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-9313-9903>
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tárában: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10055252>
E-mail-cím: sziebig.orsolya.johanna@szte.hu

BEVEZETÉS

A környezetünkkel kapcsolatos rendkívül élesen eltérő emberi látásmódot jól szemlélteti *A természet jelbeszéde* c. sikerkönyv írójának, Peter Wohllebennek következő szemléltetése: „a természettől való elszakadás különösen a forró, száraz nyári időszakokban mutatkozik meg jól láthatóan. Míg a mezőgazdászok és erdészek epedve várják az esőt, a városi lakosság nagy része örömmel fogadja a zavartalan jó időt jósoló időjárás-jelentést. A szárazság következményeinek nincsenek tudatában, gyakran nem is ismerik azokat. Holott a környezetpusztítás és az éghajlatváltozás közöttében fontosabb, mint valaha, hogy felismerjük és megértsük a természet jelzéseit. Csak így ébredhetünk rá, hogy mit veszíthetünk.”⁵

A tanulmány lezárásának idején a klímaváltozás, a globális felmelegedés és általában véve az olyan környezeti kihívások, mint a biológiai sokféleség csökkenése, egyre nagyobb figyelmet kapnak. Ez a tendencia nem csupán a magánember részéről figyelhető meg, hanem a nemzetközi közösség és az államok is igyekeznek a környezetvédelmi aspektusokat megfontoló szabályozások elfogadására törekedni. Mindazonáltal, a nemzetközi környezetjog elmúlt évtizedekben formálódó korpusza még nem egészült ki a legsúlyosabb környezetpusztító magatartások szankcionálására hatékony és valóban elrettentő erővel bíró felelősségi alakat elfogadásával.

A témával kapcsolatosan felvetődő kérdés, hogy egyáltalán miért van szükség nemzetek feletti szinten büntetőjogi eszközök megalkotására, ha az elsősorban az államok feladata és hatásköre (az uniós jog alapján is), nem elegendő-e önmagában a nemzeti büntetőjog fejlesztése. Továbbá, az európai szinten a környezeti károk büntethetőségének aspektusaival foglalkozó törekvések nem tekinthetők egységesen sikeresnek. A szerzők rámutatnak, az Európai Unió vonatkozó irányelve sem érte el a kívánt jogharmonizációs hatást.

A tanulmány fókuszában álló ökokidium története több évtizedre vezet vissza, ugyanakkor sem a nemzetközi büntetőjog, sem a nemzetközi környezetjog terén nem sikerült tartós helyet kivívnia magának, egészen a tanulmány lezárásáig. A téma kapcsán felvetődő következő kérdés, vajon mennyiben jelent fordulópontot a 2010-es évek elején, Polly Higgins és a *STOP Ecocide Foundation* nonprofit szervezet által kezdeményezett harc, az ökokidium elfogadása érdekében.

A szerzők tanulmányukban arra vállalkoznak, hogy rámutassanak az ökokidium történetének legfontosabb fordulópontjaira, annak fogalmi változataira és a definícióalkotás terén bekövetkezett újdonságokra. Továbbá, kiemelten az ökokidium és a klímaváltozás elleni küzdelem összefüggéseiről értekeznek, meghatározva a kapcsolódási pontokat és lehetséges jövőbeli scénáriókat.

A módszertan tekintetében a releváns szakirodalmi források pusztá bemutatásán és elemzésén túlélve, a szerzők törekszenek saját álláspont kialakítására. A tanulmány célkitűzése, a lehetséges jövőbeli történések feltárása és a problémák elemzése. Felvetésük szerint, az ökokidium fontos lépésnek tekinthető a környezeti károkért való individuális büntetőjogi felelősségi rendszer fejlesztésében. Ugyanakkor, figyelembe véve a Római Statútum módosításának nehézségét és a nemzetközi közösség tétova hozzáállását, mindenképpen nagy jelentőséggel bírnak az államok által, a belső jogban elfogadott kiegészítések, a nemzeti büntetőjog fejlesztése és a vonatkozó bűncselekmények büntetési tételének szigorítása. A klímaváltozás fenyegetése igényli, hogy a legsúlyosabb környezetpusztítást és szennyezést okozó magatartásokat büntessék, azonban a nagyvállalatok felelősségének kérdése túlmutat a nemzetközi jog és jelen tanulmány keretein is.

A tanulmány szerkezetét tekintve először az ökokidium történeti és definíciós aspektusait veszi górcső alá, majd a nemzetközi büntetőjogi és európai vetületek kerülnek elemzésre. Továbbá, az ökokidium és a klímaváltozás elleni küzdelem kapcsolódási pontjai, összefüggései jellennek meg. Végül, de nem utolsósorban, a szerzők igyekeznek átfogó következtetéseket levonni az ökokidium jövőjét illetően.

1. AZ ÖKOCÍDIUM RÖVID TÖRTÉNETE, ÚTON A LEGSÚLYOSABB KÖRNYEZETROMBOLO MAGATARTÁSOK NEMZETKÖZI BÜNTETHETŐSÉGE FELÉ

Sokan talán úgy vélik, hogy a környezeti károkért való individuális felelősség hosszú múltra tekint vissza, hiszen ugyanebben a kérdésben az államfelelősség aspektusa már az 1900-as évek első felében is felmerült. Ugyanakkor az ökokidium fogalma az 1970-es évekre vehető vissza, konkrétan az Amerikai Egyesült Államok (*United States of America*, a továbbiakban rövidítve: USA) Vietnammal szemben folytatott hadviselési módszereivel kapcsolatosan. Köztudott, hogy az USA súlyos ökológiai károkat okozott a vietnami háborús erőfeszítések során (*Vietnam War Effort*), ideértve a növényirtó vegyszerek használatát, a termőföldek elpusztítását, és a bulldozerek bevetését.⁴ 1970-ben Arthur W. Galston botanikus professzor használta először az ökokidium kifejezést, éppen a Vietnamban történtek leírására, a háborúról és nemzeti felelősségről szóló konferencián.⁵ Galston a Yale Egyetem Botanikai Intézetének vezetője volt és 2008-ban bekövetkezett haláláig a téma elkötelezett kutatója, szószólója maradt.⁶

Alig néhány évvel később került megrendezésre az Emberi Környezetről szóló Stockholmi Konferencia, amely egyben az első ENSZ keretében tartott, nemzetközi környezeti találkozó is volt. A Konferencián felszólaló Olof Palme, Svédország egykori miniszterelnöke beszédében kikelt az USA által folytatott hadigyakorlat ellen, ugyancsak ökokidiumnak bélyegezve azt.⁷ Innentől kezdve az ökokidium elfogadása sima utat is nyerhetett volna, hiszen a konferencia nyomán létrehoztak egy munkacsoportot (*Working Group on Crimes Against the Environment*), és szakirodalmi szinten már 1973-ban publikáltak egy modellegyezményt a környezeti felelősséggel kapcsolatosan.⁸ Tekintettel arra, hogy jelen tanulmánynak nem elsődleges célja az ökokidium története teljességének bemutatása, a szerzők ettől eltekintenek. Röviden összefoglalva, a környezeti károkért való individuális felelősség kérdése sokáig szerepelt a Nemzetközi Jogi Bizottság palettáján is, azonban onnan 1996-ban, szavazás nélkül, így az eljárási szabályokat megsértve került le. Bár a Nemzetközi Büntetőbíróság alapító okiratának, a Római Statútumnak tárgyalásakor újra felmerült a kérdés, teljes egészében nem talált támogatásra. Ennek eredményeképpen, a környezeti károkozás a háborús bűncselekmények egyik alfordulataként értékelhető napjainkban, nem önálló tényállás körében.⁹

4 A Vietnamban bekövetkezett környezetrombolásról bővebben lásd Oriens, Pfeiffer, 1970. 544–554. o.

5 Conference on War and National Responsibility. Más forrásokban: War Crimes and National Consience.

6 Zierler, 2011. 15. o.

7 Palme, Stockholm, 1972. 8:30–8:38.

8 Falk, 1973. 80–96. o.

9 Az ökokidium részletes történetét taglalja: Sziebig, 2021. 85–91. o.

Az ökocídium modern története Polly Higgins tevékenységének köszönhetően, a *Stop Ecocide* szervezet által kezdődött. A környezetpusztításért való individuális felelősség kérdése mindenképpen a környezetvédelem felértékelődésével párhuzamosan, annak nyomán vetődött fel újra.

1.1. FOGALMI KÉRDÉSEK

Az ökocídium fogalmát sokáig bizonytalanság övezte, hiszen egységesen elfogadott tudományos, szakirodalmi definícióról nem beszélhettünk. Az angol nyelvű „*ecocide*” szó a korai magyar szakirodalomban mint ekocídium honosodott meg, egyes szakirodalmi forrásokban így máig fellelhető, azonban napjainkban inkább az ökocídium kifejezés tekinthető elterjedtnek. A rendkívül kifejező angol terminológia gyökere két kifejezés összetétele: az *eco* (oikosz, görög) – ökoszisztéma és *cide* (*caedere*, latin) – pusztítás szavaké, amelyekből keletkezett az *ecocide*.¹⁰ Legáltalánosabb értelemben az ökocídium nagymértékű környezetpusztítást jelent.

A fogalom gyökereinek vizsgálatakor egészen 1974-ig kell visszatekinteni, ekkor jelent meg Bodnár László szegedi nemzetközi jogász professzor úttörőnek tekinthető tanulmánya. Bodnár László a következőképpen alkotta meg az ökocídium fogalmát „*ökocídium deliktumát követi el az az állam, amely az emberi környezetet szándékosan, olyan mértékben megrongálja vagy pusztítja, hogy az saját államának területén kívül az ökológiai egyensúly megbontására vezethet.*”¹¹ A szegedi jogászprofesszor munkája úttörőnek tekinthető, hiszen egy olyan korban foglalkozott a környezetpusztítás nemzetközi jogi aspektusaival, amikor annak korpusza még csak formálódóban volt, alig két évvel a Stockholmi konferenciát követően.

Ahogy arra a szerzők utaltak, az ökocídium sokáig lekerült a nemzetközi közösség tárgyalási palettájáról, egészen a 2000-es évekig. A *STOP Ecocide Foundation* alapítója, Polly Higgins skót nemzetközi jogász 2010-ben nyújtotta be javaslatát az ENSZ-hez, az ökocídium Római Statútumba való integrálása érdekében. A javaslatban a következő definíció szerepelt: „*az ökocídium az ökoszisztéma(ák) olyan kiterjedt károsítása, megsemmisítése vagy vesztesége, akár emberi tevékenység vagy más okozó által, amely az adott terület lakói számára annak (azok) békés élvezetét jelentős mértékben korlátozta.*”¹² Higgins egyébként a témával foglalkozó könyvében részletesen elemzi és kategorizálja az ökocídium fogalmát.¹³

A fogalomalkotás mérőföldkövének mindenképpen *STOP Ecocide Foundation* által felállított független szakértői testület¹⁴ által létrehozott definíció tekinthető. A panel kimagasló presztízsét jól szemlélteti, hogy elnöki posztját Philippe Sands nemzetközi jogászprofesszor és Dior Fall Sow, ENSZ jogász és egykori ügyész töltötték be. A további tizenegy tag között is ismert jogászok, professzorok és környezeti aktivisták foglaltak helyet.¹⁵ Javaslatukban a Római Statútum kiegészítését három pontban javasolják. A preambulum bekezdések között, a Nemzetközi Büntetőbíróság tárgyi joghatóságát meghatározó 5. cikkelyt az ökocídium bűncselekményével és az

10 Short, 2016. 38. o.

11 Bodnár, 1974. 239. o.

12 „*Ecocide is the extensive damage to, destruction of or loss of ecosystem(s) of a given territory, whether by human agency or by other causes, to such an extent that peaceful enjoyment by the inhabitants of that territory has been severely diminished.*”

13 Higgins, 2016. 62-63. o.

14 Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide

15 Panel teljes taglistája elérhető: Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide, Commentary and core text, 4. o.

ökocídium tényállás integrálása érdekében, a 8. cikket. A panel a következőképpen definiálta az ökocídiumot: „*olyan jogellenes vagy gondatlan cselekmények, amekket annak tudatában követnek el, hogy a cselekmények nagy valószínűséggel súlyos és széles körű vagy hosszú távú károkat okoz a környezetben.*”¹⁶

Legegyszerűbben megfogalmazva ökocídium alatt olyan súlyos környezetpusztítást értünk, amely súlyos, kiterjedt vagy hosszú távú kárt okoz vagy okozhat a környezetben és amelynek büntethetősége a nemzetközi vagy nemzeti jogból ered. Az elkövetés szubjektív oldala tekintetében a vélemények és szakmai álláspontok megoszlanak, hogy csak a szándékos, vagy akár a gondatlan elkövetés is büntetendő-e. A környezetet pedig a lehető legtágabban kell értelmezni, ideértve a szárazföldi, vízi, tengeri, föld alatti és atmoszférikus környezetet.¹⁷

2. TÖREKVÉSEK AZ ÖKOCÍDIUM ELFOGADÁSÁÉRT, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÓPAI SZÍNTÉRRE

Az ökocídium bűncselekményként való elfogadása érdekében ma már több szervezet is tevékenykedik, amelyek munkája nagyban elősegíti az egyéni környezeti felelősségről való diskurzust, valamint egy-egy részkérdés elemzésében, az arra vonatkozó figyelemfelkeltésben is részt vállalnak. A jobbára nonprofit szervezetek (*Non-Government Organizations*, rövidítve: NGO) munkája kiterjedhet nemzetközi, illetve regionális szintre is.

A nemzetközi törekvéseket figyelembe véve kiemelendő a szerzők által már említésre került *Stop Ecocide Foundation* tevékenysége. A szervezetet 2017-ben Polly Higgins (1968–2019) korábbi ügyvéd és a tanulmány lezárásakor jelenlegi ügyvezető igazgató, Jojo Mehta alapította. A *Stop Ecocide* hajtóereje és kommunikációs központja annak a növekvő globális mozgalomnak, amely azért küzd, hogy az ökocídiumot elismerjék nemzetközi bűncselekményként.¹⁸ Fő céljuk, hogy az ökocídium elfogadásra kerüljön mint az ötödik nemzetközi bűncselekmény, egyben integrálva a Római Statútumba. Az elképzelés sikere esetében a bűncselekmények elkövetője a nemzetközi jogból eredően, individuális felelősség alapján büntetendő lehet a Nemzetközi Büntetőbíróság eljárásában.

Az Európai Unió tekintetében elsősorban egy 2012-ben indult uniós polgári kezdeményezést kell megemlíteni, amelynek elnevezése *End Ecocide in Europe* volt. Fő célkitűzései az ökocídium kriminalizálása és annak biztosítása voltak, hogy a természetes és jogi személyek felelősséggel tartozzanak az ökocídium elkövetéséért. További törekvései közé tartozott, hogy tiltsák be, illetve akadályozzák meg az Európai Unió területén vagy az uniós jogszabályok hatálya alá tartozó tengeri területeken végrehajtott ökocídiumot, valamint az unión kívüli, unióban bejegyzett jogi személyek vagy uniós polgárok által elkövetett ilyen cselekményeket. Végsősorban pedig ezen kezdeményezésnek is távolabbra mutató felvetése volt, hogy segítsék az ökocídium beemelését a Római Statútumba.¹⁹

Emellett jelentős eseményként értékelhető a *European Law Institute* (rövidítve: ELI) tevékenysége is. Egy új és fontos projekt köthető az intézethez, amellyel mint a jogreform előmozdítói kívánnak részt venni az ökocídiumnak az emberiség elleni bűncselekményként

16 „*Unlawful or wanton acts committed with knowledge that there is a substantial likelihood of severe and either widespread or long-term damage to the environment being caused by those acts*” i.m. 5.o.

17 Szerzők megfogalmazása.

18 STOP Ecocide Who we are

19 Tiltsuk be az ökocídiumot Európában: polgári kezdeményezés a Föld jogokhoz juttatásáért.

való meghatározásáról szóló vitában, valamint meg szeretnék határozni az ökokidium fogalmi elemeit és a büntetőeljárás feltételeit, kifejezetten az uniós keretekre vonatkoztatva. Az általuk készített tanulmány lehetővé kívánja tenni, hogy az ökokidium azon elemei azonosíthatóak legyenek, amelyek az uniós jogszabályok elfogadásának jogalapját képezhetik a jövőben.²⁰

Továbbá, az európai szinten kiemelkedő a *European Union Action to Fight Environmental Crime* (rövidítve: EFFACE) tevékenysége. Az általuk készített projekt keretében interdiszciplináris kutatást folytattak, amelyben vizsgálták a környezeti bűncselekmények hatásait, valamint értékelték a bűncselekmények leküzdésére vonatkozó hatékony és megvalósítható szakpolitikai lehetőségeket. 2016 márciusában ért véget a kutatás, amelyvel összefüggésben több állam joggyakorlatát is megvizsgálták.²¹ Az elemzésekből kirajzolódik, hogy a tagállamok joggyakorlata nagymértékben különbözik egymástól, azaz a vonatkozó irányelv²² minimum szabályai nem feltétlenül érték el a jogharmonizációs célkitűzéseket. A tagállamoknál eltérésként mutatkozik abban, hol szabályozzák a természetet károsító bűncselekményeket, milyen szankcióval illetik azokat, valamint abban is, hogy milyen eljárás és végrehajtás vonatkozik rájuk.²³

Végősorban, az Európai Parlament szerepe sem elhanyagolható, ugyanis az *Emberi jogok és demokrácia a világban 2019* című jelentéséhez fűzött módosításában megszavazta, hogy az Európai Unió és annak tagállamai támogatják az ökokidium nemzetközi bűncselekményként való elismerését és annak beemelését a Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútumába. A módosító indítvány hangsúlyozza az emberi jólét és az ökoszisztéma magas szintű állapotának kölcsönös függőségét, és támogatja a környezeti bűncselekmények elleni nemzetközi erőfeszítéseket.²⁴

2.1. A NEMZETKÖZI BÜNTETŐJOG ÉS A NEMZETKÖZI BÜNTETŐBÍRÓSÁG JELENTŐSÉGE

A környezetünk rohamos pusztítása, valamint a bekövetkező károk határokon átívelő jellege, súlyos problémát jelentenek, emiatt hatékony megoldás is kizárólag nemzetközi szinten valósulhat meg. A környezet védelme érdekében az államok összefogása elengedhetetlen, és ennek egyik módja lehet az ökokidium Római Statútumba történő integrálása, amelyet a korábban már említett szervezetek is szorgalmaznak. A Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútumának jelenleg 123 részes fél állama van²⁵. Joghatósága alá négy nemzetközi bűncselekmény tartozik: a népirtás, az emberiség elleni bűncselekmény, a háborús bűncselekmények, valamint az agresszió büntette.²⁶

A Nemzetközi Büntetőbíróság 2016-ban már kifejezte a környezet épségének fontosságát, amikor az Ügyészségi Hivatal közzétett egy szakpolitikai dokumentumot, amelyben kijelentették, különös figyelmet fordítanak a környezetet nagymértékben pusztító nemzetközi bűncselekményekre.²⁷ Utóbbi kiadvány elmozdulást jelzett a környezeti kérdések felé,

20 ELI, Ecocide – Model Law

21 EFFACE - a research project on environmental crime

22 A környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelv.

23 Lásd: Philipsen, Faure 2015., Sina 2015.

24 EU jelentés, 2019.

25 Rome Statute, state parties, 2021.

26 Római Statútum, 2. Fejezet – joghatóság, elfogadhatóság, alkalmazandó jog.

27 A környezet pusztulása megjelenik például a háborús bűncselekmények körében.

így előlátható volt a Nemzetközi Büntetőbíróságnak, a környezeti ártalmak tekintetében megváltozott felfogása. Ugyanakkor, a dokumentum elfogadását követő éveken az elmozdulás nem realizálódott, és ez a tendencia rálátást adhat a tanulmány lezárásakor aktuális jogi keretének korlátozottságára, valamint kétségeket ébreszt a Nemzetközi Büntetőbíróság azon hajlandóságával kapcsolatban, hogy megfelelően tudja értékelni a környezeti ártalmakat.

A Nemzetközi Büntetőbíróságon lévő bűncselekmények antropocentrikusak, ami komoly akadályt jelent a környezetrombolás elkövetőinek felelősségre vonásában. Megkövetelik a tényleges emberi sérelmeket, emiatt pedig nehéz eljárást indítani, mert a kár általában később következik be és nem biztos, hogy vannak egyértelmű bizonyítékok.²⁸ Ha a Statútum kiegészülne az ökokídiummal, lenne egy bűncselekmény, amely ezt a problémát orvosolja és kifejezetten a környezet ellen elkövetett cselekményekre összpontosítana, túllépve a szigorú emberközpontú nézeten. A *Stop Ecocide Foundation* meghatározott több szempontot is, hogy miért lenne érdemes az ökokídiumot nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítani, és ezeket a 2021-es ENSZ Éghajlatváltozási Konferencián²⁹ is ismertette.³⁰

Egyik ilyen szempont, hogy most még sajnálatos módon sok vállalat inkább kockázatot és a nagyobb profit érdekében szabályszegő magatartást tanúsít még akkor is, ha emiatt egy esetleges polgári perben kártérítés fizetésére kötelezik. A *Stop Ecocide* szervezet szerint, nagyobb visszatartó erőként hat, ha inkább szabadságvesztést ítélnék meg a környezetvédelmi szabályok megsértéséért, sőt, ha nemzetközi bűncselekményért felelősségre vonható lenne az elkövető személy. Valamint, a természet károsítása ugyanolyan értékelést nyer, mint az emberi élet károsítása, amely rávilágíthat az elkövetők számára, hogy a természet nagymértékű szennyezésével, pusztításával végső soron emberi életeknek árt.³¹ Fontos kiemelni továbbá, hogy az ökokídium bűncselekménnyé válna azokban az országokban, ahol ratifikálták a Római Statútumot. Ezen túlmenően, lehetőség lenne a nem részes államok felelősségre vonására is egyes joghatósági szabályok figyelembevételével, és így érintethetné a nem részes, de a környezet szennyezésében nagymértékben közrejátszó Amerikai Egyesült Államokat és Kínát is.³²

Az ökokídium nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítása rendkívül bonyolult és hosszadalmas útnak bizonyulhat, viszont már az is nagy előrelépésként értékelhető, hogy elkezdődött erről a diskurzus nemzetközi szinten.

2.2. EURÓPAI VONATKOZÁSOK

Az európai szintén az utóbbi évtizedekben fogalmazódott meg az igény a környezetet károsító bűncselekmények szükségességéről. Első lépésként említhető meg a környezet büntetőjogi védelméről szóló egyezmény (továbbiakban: Egyezmény), amelyet az Európa Tanács (továbbiakban: Tanács) égisze alatt fogadtak el 1998-ban.³³ Az Egyezmény a közös politika szükségességét igyekezett megjeleníteni, és törekedett a nemzeti jog harmonizációjára egyes környezeti bűncselekményekkel kapcsolatosan. Igaz, a tagállamok nem siették el a ratifikálást

28 Van Duersen, Eggen 2021. 3–6. o.

29 United Nations Climate Change Conference, Glasgow, 2021. okt. 31. – 2021. nov. 12.

30 COP 26 Summary, 2021.

31 Ecocide and Climate Justice, 2021. 16:15–21:31

32 STOP Ecocide, Making ecocide a crime.

33 Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, Strasbourg, ETS No. 1721998. nov. 4. (nincs hatályban).

és átültetést a belső jogukba, de elmondható, hogy az európai uniós jogalkotási törekvéseknek mégis az alapját képezte. Az Egyezményt napjainkig tizenhárom állam írta alá, de csupán egy, Észtország ratifikálta 2012-ben, így nem lépett hatályba. Magyarország nem írta alá és nem ratifikálta a nemzetközi szerződést.³⁴

Az uniós törekvések tekintetében a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2003/80/IB kerethatározat (a továbbiakban: Kerethatározat) preambuluma is tartalmazza az Egyezményre történő utalást, amelyet figyelembe is vettek a Kerethatározat rendelkezéseinek megfogalmazásakor.³⁵ Az Egyezményben meghatározott öt bűncselekményi kör lényegében átkerült a fenti Kerethatározatba, valamint a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelvbe (a továbbiakban: Irányelv) is. A Tanács által elfogadott Kerethatározat tervezetét még az ezredfordulón dolgozták ki. Ezzel egyidőben az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) is jogszabályalkotásba kezdett a témában, és a 2001. évben elfogadta a környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelv-javaslatot. Ezzel elkezdődött a két hatáskör közötti vita a környezet büntetőjogi védelmének kérdéséről, amely részletes ismertetésétől a Szerzők eltekintenek. 2003. január 27-én végül elfogadták a környezet büntetőjog általi védelméről szóló Kerethatározatot, amelyet végül az Európai Bíróság 2005-ban megsemmisített formai, alaki indokokra hivatkozva, illetve a hatáskör túllépése miatt.³⁶ Az Irányelv elfogadásáig a vita a környezet büntetőjog általi védelméről és a hatásköri konfliktus feloldásáról több évet is igénybe vett, végül a Lisszaboni Szerződés egyértelművé tette az Európai Unió büntetőjog területén betöltött hatáskörét, illetve azt, hogy a tagállamokat büntetőjogi rendelkezések megalkotására kötelezheti. Ezen szerződés alapján az Európai Parlament és a Tanács a büntetőjog terén irányelvekkel szabályozási minimumokat határozhat meg.

Így születhetett meg végül a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelv.³⁷ Az Irányelv szűkebb szabályozással bír, mint az előtte meghatározott Kerethatározat, illetve az Egyezmény, ugyanis az Irányelvben már nem szerepel autonóm környezet elleni bűncselekmény tényállása.³⁸ Az autonóm bűncselekmények teljes mértékig függetlenek a közigazgatási jogtól, közigazgatási hatóságok döntéseitől. A kiadott engedély irreleváns azokban az esetekben, amikor a környezet igénybevétele halált vagy bárkinek súlyos testi sérülést okoz, illetve azok konkrét veszélye áll fenn, tehát ilyenkor megállapítható lesz a büntetőjogi felelősség.³⁹ Így valamennyi tényállás elemét képezi a magatartás jogellenessége a szándékosan vagy legalább súlyos gondatlansággal történő elkövetés mellett.⁴⁰ Irányelv minimumszabályokat rögzít, viszont a tagállamok szabadon dönthetnek szigorúbb fellépésről. Kilenc bűncselekményt határoz meg a 3. cikkben, amely bűncselekményeket a tagállamoknak saját nemzeti jogukba át kellett ültetniük, illetve ezen cselekményi formákra visszatartó erővel bíró szankciókat kellett kiszabniuk. Az Irányelv céljaként a tagállamok jogának egységesítése, illetőleg a környezet eredményesebb védelme került kitűzésre.

34 Chart of signatures and ratifications of Treaty 172.

35 2003/80/IB kerethatározat, Preambulum (10) bekezdés: „1998. november 4-én az Európa Tanács elfogadta a környezet büntetőjog általi védelméről szóló egyezményt, amelyet figyelembe vettek e jogi eszköz rendelkezéseinek megfogalmazásakor.”

36 EUB döntés

37 Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/99/EK irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről, 2008.

38 Görgényi, 2018. 67-69. o.

39 Görgényi, 2011. 100. o.

40 Görgényi 2018. 69. o.

Sajnálatos módon, az Irányelv tizenhárom-tizennégy év távlatból visszatekintve nem töltötte be a hozzá fűzött reményeket, emiatt a Bizottság 2021 decemberében új uniós irányelvre vonatkozó javaslatot fogadott el a környezeti bűnözés elleni fellépés érdekében. A javaslat hatékonyabbá kívánja tenni a környezet védelmét azáltal, hogy további büntetőjogi intézkedések meghozatalára kötelezi az tagállamokat. A javaslat meghatároz új környezeti bűncselekményeket, megadja a szankciók minimális mértékét, valamint hatékonyabbá kívánja tenni a bűnüldöző hatóságok közötti együttműködést.⁴¹

Emellett, a Bizottság által elindult egy uniós konzultáció is, amelyben széles körben térképezte fel a szakértők és uniós polgárok⁴² véleményét, illetve tapasztalatát, miként lehetne kiigazítani, bővíteni az Irányelvben foglaltakat. A vizsgálat keretén belül kérdőívet tölthettek ki, valamint hozzászólást is tehettek a résztvevő felek.⁴³ A hozzászólásokból kitűnik, hogy az Irányelv változtatása több szempontból is szükséges lehet. Mivel ennek részletes bemutatása nem képezi a tanulmány részét, így a teljesség igénye nélkül a szerzők néhány lényeges meglátást emelnek ki. Egyik szempont a végrehajtás hatékonyságának növelése, esetlegesen helyreállító igazságszolgáltatási rendszer bevezetése és az államok közötti együttműködés megerősítése.⁴⁴ Felmerült a bűncselekmények fogalmának tisztázása, egyértelműsítése, valamint az egyszerű gondatlanság büntetendővé tétele is.⁴⁵ Továbbá kiemelésre került, hogy a tagállamok által kiszabott szankciók nem elrettentésre méltóak, így azok is szigorításra szorulnak⁴⁶, illetve néhány bűncselekmény autonóm bűncselekményként való meghatározásának igényét is megfogalmazták.⁴⁷

Ezek alapján elmondható, hogy a javaslat és konzultáció azon uniós igényre mutat rá, hogy az irányelv szigorítása, az tagállamok együttműködésének kialakítása elengedhetetlen a környezet erőteljesebb védelmének érdekében.

Az európai szintéren – az uniós szabályozástól függetlenül – egyre több állam kötelezi el magát a belső jog szigorítása mellett, kifejezetten a környezetet károsító bűncselekmények büntetési tételei és a klímaszabályok megsértésére vonatkozó normák tekintetében. Nem meglepő módon Svédország újra a környezetvédelem támogatójaként tűnt fel. Emmanuel Macron a 2019 nyarán rendezett G7 találkozót előtt kifejezetten az Amazonas térségében zajló ökokidum kapcsán szólalt fel. Ezt követően, a francia Nemzetgyűlés és Szenátus 2021 nyarán hagyta jóvá az eddigi legszigorúbb klímaszabályozást, amely rendkívül nagy szigorral sújt le a környezetkárosítókra, ideértve a komoly pénzbüntetés és szabadságvesztés büntetések alkalmazhatóságát. A rendkívüli ökológiai lábnommal rendelkező Luxemburg ugyancsak szigorításokat vezetett be a környezetvédelmi bűncselekményekkel kapcsolatos bírságok és börtönbüntetési küszöbértékek vonatkozásában. De további kezdeményezéseket láthatunk Németországban, Hollandiában és Spanyolországban is.⁴⁸

41 Sajtóközlemény, 2021.

42 Tudományos/kutatóintézet, környezetvédelmi politikáért felelős kormányzati hatóság, nemzeti ügyészek és ügyészi szakmai hálózatok, nemzeti bírák és bírák szakmai hálózata, nemzeti bűnüldözési szakemberek vagy bűnüldözési szakmai hálózatok, helyi/regionális hatóságok, környezeti bűnügyekben eljáró európai vagy nemzetközi szervek, nem kormányzati szervezetek, vállalkozások/iparágak vagy vállalkozói/iparági szövetségek, fogyasztói szervezetek és polgárok.

43 Környezeti bűnözés – a környezet büntetőjog általi védelméről szóló uniós szabályozás javítása, Európai Bizottság Konzultáció.

44 European Forum for Restorative Justice, 2021. 1-2. o., 11. o.

45 Government Offices of Sweden, Ministry of the Environment, 2021. 1-2. o.

46 Sanchis Carles, 2021. 2. o.

47 Essens, 2021. 2. o.

48 Sziebig, 2022.

3. AZ ÖKOCÍDIUM ÉS A KLÍMAVÁLTOZÁS ELLEN VALÓ KÜZDELEM LEGFONTOSABB KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI

Az ökokidium és a klímaváltozás elleni küzdelem összekapcsolódásának eklatáns bizonyítékát adja, hogy a klímaváltozás elleni keretegyezmény részes feleinek 26. találkozóján, amelyet 2021 telén Glasgowban⁴⁹ rendeztek meg, több eseményt is kifejezetten az ökokidiumnak szenteltek. A támogatók a következő érvelés alapján szorgalmazzák az ökokidium elfogadását. Ha az ökokidium a jogi szabályozás részévé válna, akkor a tömeges szennyezőkkel szemben (például nagyvállalatok) nemcsak komoly perek jöhetnének létre, hanem megakadályozhatnák új fosszilis tüzelőanyag-vállalatok és projektek megjelenését. Az ökokidium kriminalizálása lelassítja fogyasztásunkat, ahogy áttérünk a zöld energiára. Egy olyan világban, ahol az ökokidium bűncselekménynek számítana, a kizsákmányoló, profitorientált fosszilis tüzelőanyag-vállalatok kihalnának. Mértékadó jelentések⁵⁰ szerint is 2030-ra kilenc város már tengerszint alá kerülhet, köztük az európai Amszterdam és Velence is.⁵¹ Ilyen körülmények között nem véletlen, hogy a kissé utópisztikusnak ható környezeti aktivista érvelés az államok vezetőinek, diplomatáinak közegébe is utat talált.

A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumában részes felek találkozóinak úgynevezett „side event”-jeként többször zajlott az ökokidiummal kapcsolatos diskurzus. Nem meglepő, hogy az elfogadás legnagyobb támogatói a kis fejlődő szigetállamok (*Small Island Developing States*, rövidítve: SIDS), amelyeknek létét fenyegeti a klímaváltozás okozta tengerszint emelkedés és az egyre szélsőségesebbé váló időjárás. 2021 decemberében a Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútumában részes államok Közgyűlése keretében bemutatták az ökokidium fogalmát mint 5. nemzetközi bűncselekményt és annak jogi meghatározását.⁵²

Egy másik lehetséges megoldás lehetne az ökokidium elfogadása érdekében az emberi jogi peres eljárások és a bírói fórumok gyakorlatának fejlődése, a klímaperék. Az ökokidium és az emberi jogok kapcsolódási pontja a szerzők álláspontjában két szempontból közelíthető meg. Először is, bizonyos súlyos környezetpusztító cselekmények, amelyek az ökokidium már említett definíciójába eshetnek, az emberi jogok súlyos megsértéséhez is vezetnek. Tágabb értelemben ez a kapcsolódási pont egy új emberi jogi aspektus kialakítását szorgalmazza a klímaváltozással kapcsolatban, amely a generációk közötti egyenlőségen és a jövő nemzedékek jogain alapul. A második szempont az emberi jogi eszközökre, a már hatályban lévő egyezményekre és a bírói fórumokra vonatkozik, valamint arra, hogy ezek az eszközök hogyan segíthetnek orvosolni az ökokidium által okozott károkat, és egyáltalán lehetséges-e eljárást indítani ezen a területen az illetékes fórumok előtt. Ez a kérdés elvezet a klímaperékig, amelyek mind a nemzetközi szintén, mind pedig a nemzeti bíróságok előtt egyre nagyobb teret nyernek és figyelmet kapnak.⁵³

49 The COP 26 UN Climate Change Conference – 2021 United Nations Climate Change Conference. Glasgow, 2021. október 31. – 2021. november 12.

50 Lásd: IPCC, 2021.

51 Cunningan, 2021.

52 20th Session of the Assembly of State Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, 7 December 2021.

53 Lásd: Sziebig, 2021. 92–97. o.

KONKLÚZIÓ

A klímaváltozás negatív hatásai a tanulmány lezárásakor is jól láthatóak, mindennapi életünkben is érezhetőek. A tengerszint emelkedésével küzdő tengerparti városok, az USA közép-nyugati államai, amelyek azt figyelik, hogy a „megaesők” tönkreteszik a termést és az otthonokat, a halászközösségek, amelyek elveszítik fogásaikat a felmelegedő vizek miatt, most mind kártérítést követelnek az olajkonglomerátumoktól, és sürgős lépéseket tesznek a további károk csökkentése érdekében. Ma már kimondhatjuk, a globális felmelegedés oka a fosszilis tüzelőanyagok elégetése. Az elmúlt években megnőtt a társadalmi és jogi figyelem, amely az éghajlatváltozás kihívásaira összpontosító fellépést eredményezett; kormányok, vállalatok és olyan személyek ellen indítottak eljárásokat, akik felelősek azért, mert nem nyújtották az éghajlatváltozás okait, vagy közvetlenül hozzájárultak ahhoz, eddig büntetlenül. Például a fosszilis tüzelőanyag-érdekeltségek által támogatott klímatagapódó ipart több súlyos bírósági ügyben is megtámadták.⁵⁴ Ugyanez a tendencia figyelhető meg az európai szinten is, többek között holland bíróságok előtt indultak hasonló eljárások.⁵⁵

A környezet iránt tanúsított magasabb szintű figyelem újra felvetette a felelősségi kérdéseket, büntetőjogi vonatkozásokat. A *STOP Ecocide Foundationnak* köszönhetően újra előtérbe került az ökocídium mint lehetséges megoldás. A szerzők igyekeztek megválaszolni az előzetes felvetést: milyen jelentősége lehet az ökocídium elfogadásának a klímaváltozás elleni harcban. Ebben a tekintetben élesen el kell határolni az államok döntésén alapuló szabálymódosításokat, a nemzeti büntetőjog fejlesztését, klímavédelmi törekvéseket a nemzetközi jogtól. A nemzetközi büntetőjog bővítése és a Római Statútum kiegészítése a nemzetközi közösség elhatározása és támogatása nélkül nem lehet sikeres, meg sem valósítható.

Önmagában az ökocídium fogalma és annak tényállási elemei is önálló elmélkedés tárgyát képezik, a szabályozási és felelősségi kérdések mellett. A súlyos környezetromlás emberi jogokra gyakorolt negatív hatása nem vitatott. Mindazonáltal, várni kell arra, hogy az ökocídiumot konkrétan bevonják az emberi jogi testületek interpretációjába. Nehéz megjósolni az ökocídium szabályozás jövőjét. Első pillantásra a nemzetközi közösség jelentős része hajlandó elkötelezni magát az új szabályozás mellett. Ez a tendencia folytatódhat, hiszen egyre több országnak kell szembenézni a klímaváltozás negatív hatásaival. Ugyanakkor a szabályozási forma előre nem látható. A szerzők álláspontja szerint a Római Statútum módosítása elképzelhető, mert az agresszió esetében már megtörtént, hogy a szerződő felek a Római Statútum hatálybalépése után határozták meg ennek a bűncselekménynek a tartalmát. Az érem másik oldalán, az agresszió már szerepelt az alapító okiratban, így az államoknak nem kellett megegyezniük a konkrét bűncselekmény elfogadásában, csak annak tartalmában. A kis fejlődő szigetállamok nyomására a Statútum módosítás nem elképzelhetetlen, de mindenképpen hosszadalmas ratifikációs folyamatot igényel.

Felmerülhetne az ökocídiumról szóló új nemzetközi szerződés elfogadása is, de ez meglehetősen valószínűtlen. Történeti alapja van, hiszen 1973-ban már született egyezménytervezet, amely – legalábbis szakirodalmi szinten – publikálásra került. Ugyanakkor még ha néhány állam meg is tud állapodni egy új nemzetközi egyezményben, az univerzális elfogadás nagyon kétséges. Ahogyan ezt már több egyezményi rendszer kapcsán is tapasztaltuk, pont azon államok maradnának ki a szabályozás elfogadásából, amelyeket a legjobban érintene.

54 McGreal, 2021.

55 Brady, 2021.

Napjaink kifejezett tendenciájaként értékelhet a már működő emberi jogi fórumok, sőt a hazai bíróságok gyakorlatának formálódása, a környezetet károsító magatartások értékelésében. A klímapierek bővülő körében, az ökocídium valószínűleg összekapcsolódik majd az emberi jogok védelmével.

A jövő generációk léte és jóléte érdekében a nemzetközi közösségnek szorosan össze kell fognia a klímaváltozás elleni küzdelem terén. 2022-ben ünnepelhetjük a Stockholmi konferencia 50. évfordulóját, pontosan fél évszázad telt el az első jelentős nemzetközi környezetjogi találkozó óta. A csaknem egy emberöltővel ezelőtt elfogadott nyilatkozat preambulumában megfogalmazott tételnek: „*otthonunk, a Föld átfogó és sokszorosán összefüggő rendszert alkot*”, ma is meghatározónak kell lennie. Együttműködés, megosztott felelősség és a változásokkal együtt járó terhek vállalása nélkül az ökocídium is pusztá elgondolás marad majd a nemzetközi közösség palettáján. Remélhetően ebben az államok rátalálnak az együttműködés lehetőségére, így az ökocídium a környezetpusztításért való felelősségalapítás központi elemévé válhat a következő évtizedekben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 20th Session of the Assembly of State Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (7 December 2021). Letöltés helye: <https://www.stopecocide.earth/new-breaking-news-summary/20th-session-of-the-assembly-of-states-parties-asp-to-the-rome-statute-of-the-international-criminal-court> (Letöltve: 2022. 02. 12.)
- A Tanács 2003. január 27-i 2003/80/IB kerethatározata a környezet büntetőjog általi védelméről
- AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis Letöltés helye: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> (Letöltve: 2022. 02. 12.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/99/EK irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről HL 328, 6.12.2008, 28–37.o. CELEX-32008L0099
- Brady, Jeff (26 May 2021). In A Landmark Case, A Dutch Court Orders Shell To Cut Its Carbon Emissions Faster Letöltés helye: <https://choice.npr.org/index.html?origin=https://www.npr.org/2021/05/26/1000475878/in-landmark-case-dutch-court-orders-shell-to-cut-its-carbon-emissions-faster> (Letöltve: 2022. 02. 12.)
- Chart of signatures and ratifications of Treaty 172. Letöltés helye: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=172> (Letöltve: 2022. 02. 12.)
- Cunningan, Ed (2021). 9 cities that could be underwater by 2030 Letöltés helye: <https://www.timeout.com/things-to-do/cities-that-could-be-underwater-by-2030> (Letöltve: 2022. 02. 12.)
- Ecocide and Climate Justice (2021). Letöltés helye: <https://www.youtube.com/watch?v=8ctiWD4F-bw&t=1392s> (Letöltés ideje: 2022. 02. 09.)
- EFFACE - a research project on environmental crime. Letöltés helye: <https://efface.eu/index/index.html> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- ELI, Ecocide – Model Law. Letöltés helye: <https://www.europeanlawinstitute.eu/projects-publications/current-projects/upcoming-projects/ecocide/#:~:text=In%20putting%20a%20proposal%20to,a%20given%20territory%2C%20whether%20by> (Letöltés ideje: 2022. 02. 14.)
- Essen, O.F. (2021). Operationalising effective public enforcement of environmental law in the EU, with a focus on England and Wales, Germany and the Netherlands. Ref. Ares(2021)3048078 - 07/05/2021
- EU jelentés (2019). Jelentés az emberi jogok és a demokrácia világbeli helyzetéről és az Európai Unió ezzel kapcsolatos politikájáról – 2019. (2020/2208(INI)) Letöltés helye: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0259_HU.html (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- European Forum for Restorative Justice, (2021) Ref. Ares(2021)3048220 - 07/05/2021
- Falk, Richard A (1973). Environmental Warfare and Ecocide - Facts, Appraisal, and Proposals Bulletin of Peace Proposals, 4(1), 80-96.
- Government Offices of Sweden, Ministry of the Environment (2021) Ref. Ares(2021)3048148 - 07/05/2021
- Görgényi Ilona (2011). A környezetvédelmi büntetőjog megújulása az új évezredben. Miskolci Jogi Szemle 6. évfolyam 6/2011, különszám, 94-105. Letöltés helye: <http://midra.uni-miskolc.hu/document/12683> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- Görgényi Ilona (2018). Környezetvédelmi büntetőjog az európai elvárásokra figyelemmel. Agrár-és Környezetjog, 25/2018, 46-80. Letöltés helye: http://real.mtak.hu/82695/1/EPA01040_agrar_es_kornyezetjog_25_046_080_u.pdf (Letöltve: 2022.02.09.). DOI azonosító:10.21029/JAEL.2018.25.46
- Higgins, Polly (2016). Eradicating Ecocide, Laws and Governance to Stop the Destruction of the Planet. 2. kiadás, London: Shephard-Walwyn
- Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide, Commentary and Core Text (June 2021). Stop Ecocide Foundation Letöltés helye: <https://static1.squarespace.com/static/5ca2608ab914493c64ef1f6d/t/60d1e6e604fac2201d03407f/1624368879048/SE+Foundation+Commentary+and+core+text+rev+6.pdf> (Letöltve: 2022.02.12.)
- Környezeti bűnözés – a környezet büntetőjog általi védelméről szóló uniós szabályozás javítása, Európai Bizottság Konzultáció Letöltés helye: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12779-Improving-environmental-protection-through-criminal-law/public-consultation_hu (Letöltve: 2022. 02. 11.)

- McGreal, C (2021). Big oil and gas kept a dirty secret for decades. Now they may pay the price. The Guardian, Letöltés helye: <https://www.theguardian.com/environment/2021/jun/30/climate-crimes-oil-and-gas-environment> (Letöltve: 2022. 02. 12.)
- New Series, 168 (3931), 544-554.
- Orians, H. Gordon, Pfeiffer, W. E. (1970). Ecological Effects of the War in Vietnam. Science
- Palme, Olof, Stockholm (1972). Speech at the UN Conference on Human Environment. Letöltés helye: https://www.youtube.com/watch?time_continue=639&v=0dGIsMEQYgI&feature=emb_title (Letöltve: 2020. 09. 02.)
- Philipsen, Niels, Faure, Michael (2015). Fighting Environmental Crime in Sweden: A Country Report. Study in the framework of the EFFACE research project, Maastricht: Maastricht University, METRO, 2015. Letöltés helye: https://efface.eu/sites/default/files/EFFACE_Fighting%20Environmental%20Crime%20in%20Sweden/index.pdf (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- Római Statútum (1998; 2002). magyar nyelven elérhető: T/4490. számú törvényjavaslat az Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciája által, a Nemzetközi Büntetőbíróság Rómában, 1998. július 17-én elfogadott Statútumának kihirdetéséről
- Rome Statute State parties (2021). Letöltés helye: https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/pages/states%20parties%20%20chronological%20list.aspx (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- Sajtóközlemény (2021). Európai zöld megállapodás: a Bizottság javasolja a környezet büntetőjog általi védelmének megerősítését 2021. december 15. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_21_6744 (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- Sanchis Carles, María Jesús (2021). Ref. Ares(2021)1221866 – 12/02/2021
- Short, Damien (2016). Redefining Genocide: Settler Colonialism, Social Death and Ecocide. London: Zed Books.
- Sina, Stephan (2015). Fighting Environmental Crime in Germany: A Country Report. Study in the framework of the EFFACE research project, Berlin: Ecologic Institute Letöltés helye: https://efface.eu/sites/default/files/EFFACE_Fighting%20Environmental%20Crime%20in%20Germany_0/index.pdf Letöltve: 2022. 02. 11.)
- STOP Ecocide Making ecocide a crime. Letöltés helye: <https://www.stopecocide.earth/making-ecocide-a-crime> (Letöltés ideje: 2022. 02. 09.)
- Stop Ecocide Who we are. Letöltés Helye: <https://www.stopecocide.earth/who-we-are-> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- Sziebig Orsolya Johanna (2021). Emberi jogok a környezetrombolás árnyékában Az ekocídium és az emberi jogok kapcsolódási pontjai. Iustum Aequum Salutare, XVII(2), 85-98. Letöltés helye: http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20212sz/06_SziebigOJ_IAS_2021_2.pdf (Letöltve: 2022. 04. 20.)
- Sziebig Orsolya Johanna (2022). *Ökocídium az uniós jogban – eddigi történések és lehetséges szcenáriók*. In: Gombos Katalin: Az európai jog 21. századi kihívásai, tanulmánykötet. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó. Várható megjelenés: 2022 tavasz.
- Tiltsuk be az ökocídiumot Európában: polgári kezdeményezés a Föld jogokhoz juttatásáért, polgári kezdeményezés. Bizottsági nyilvántartási szám: ECI(2013)000002. Letöltés helye: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2013/000002_hu (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- van Deursen Joris, Eggens, Nina (2021). Environmental crimes in International Law: An exploration of the possibilities for criminalisation of ecocide. Deviance Incubator 2021. június 01. Letöltés helye: <https://devianceincubator.wordpress.com/2021/06/01/environmental-crimes-in-international-law/> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- Wohlleben, Peter (2021). A természet jelbeszéde – Kertészkedő hangyák, „liftező” ölyvek, virágillat és jég-eső. Budapest: Park Könyvkiadó Kft.

A klímaváltozás hatásai és az azokból eredő kihívások számos szemszög-
ből vizsgálhatóak. A kezében tartott kötet szerzői arra vállalkoznak, hogy
alapvetően a társadalomtudományok szemszögéből, elsősorban a jogi,
politikai aspektusokat vizsgálva, a klímaváltozás hatásaiból eredő kihívá-
sok egy-egy speciális vonatkozását górcső alá vegyék. A tanulmányok a
globális éghajlatváltozás jogi, politikai, gazdasági és társadalmi vonatkozá-
sairól értekezve igyekeznek hozzájárulni a klímaváltozással kapcsolatos tu-
dományos diskurzushoz. A kötetben tizenöt különálló, de témájában
mégis összekapcsolódó lektorált írás kapott helyett, amelyek szerzői a
magyar tudományos élet már ismert tagjai, vagy tehetséges egyetemi hall-
gatók, akik még most teszik szakmai pályafutásuk első lépéseit. Alice Bell
szavait idézve: *„ideje abbahagyni a vitát arról, meg kell-e akadályoznunk a
környezeti katasztrófát, és inkább arról dönteni, hogyan kezdünk hozzá.”*
Jelen klímakötet szerzői javaslataikat, figyelemfelhívásukat ebben a szel-
lemben fogalmazták meg.

A kiadvány a NEAE-KP-1-2021/1-000279 azonosítószámú
projekt keretében valósulhatott meg az alábbi támoga-
tóknak köszönhetően:



Nemzeti
Együttműködési
Alap

