

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

II/3536/2021.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának és nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Patyi András* és *dr. Varga Réka* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Handó Tünde*, *Haszonicsné dr. Ádám Mária* és *dr. Márki Zoltán* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény 3. § (1) bekezdése az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, XX. cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó nemzedékek közötti igazságosság, elővigyázatosság és megelőzés elveinek sérelme miatt alaptörvény-ellenes, ezért azt 2026. június 30-i hatállyal megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, XX. cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta átfogóan és kifejezetten a Kárpát-medence és Magyarország sajátosságainak megfelelően a klímaváltozást előidéző üvegházhatású gázok csökkentésének a hagyományos kibocsátás szabályozásán túli eszközeit (mitigáció), a klímaváltozás következményeihez történő alkalmazkodás eszközeit (adaptáció), valamint a klímaváltozás következményeivel szembeni ellenállóképesség növelésének eszközeit (reziliencia). Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2026. június 30. napjáig tegyen eleget.
3. Az Alkotmánybíróság a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény 3. § (1) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
4. Az Alkotmánybíróság a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény 1. §-a, 2. §-a, 3. § (2) és (3) bekezdései, valamint 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Indokolás

I.

- [1] 1. Ötven országgyűlési képviselő (kapcsolattartó: dr. Keresztes László Lóránt) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) és f) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése és 32. § (2) bekezdése alapján indítványozta a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény (a továbbiakban: Klímatv.) 1. §-a, 2. §-a, 3. § (1)-(3) bekezdései és 4. §-a alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és megsemmisítését. Az utólagos normakontroll indítvány szerint a Klímatv. támadott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény II. cikkével, XX. cikkével, XXI. cikk (1) bekezdésével, P) cikk (1) bekezdésével, B) cikk (1) bekezdésével, Q) cikk (1) és (2) bekezdéseivel, valamint az 1995. évi LXXXII. törvénnyel kihirdetett ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménnyel (a továbbiakban: Keretegyezmény), a 2016. évi L. törvénnyel kihirdetett, az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleinek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodással (a továbbiakban: Párizsi Megállapodás), továbbá az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 8. cikkével.
- [2] 1.1. Az Országgyűlés a 2020. június 3-i ülésnapján fogadta el a Klímatv.-t, annak preambuluma szerint „a környezeti örökségünk védelme, a magyar emberek és nemzedékek együttes erőfeszítései eredményének megőrzése, valamint a magyar nemzet Kárpát-medencében való megmaradásának biztosítása” érdekében. A törvény 1. §-a a Klímatv. elvi alapjait, 2. §-a a nemzeti klímapolitika négy alapelvét, 3. §-a az érdemi kibocsátáscsökkentési és dekarbonizációs vállalásokat tartalmazza, ideértve egy rövidtávú (2030-ra szóló) kibocsátási célszámot és egy hosszútávú (2050-re kitűzött) klímasemlegességi vállalást. A 4. § rendelkezik a Kormány kapcsolódó tevékenységéről, míg az 5. § a hatályba léptető rendelkezés.
- [3] A Klímatv. 3. §-a ugyan konkrét vállalásokat tartalmaz, ám az indítvány szerint azok sem igazodnak sem az éghajlatváltozási folyamatos súlyosságához, sem pedig a nemzetközi közösség és az Európai Unió klímavédelmi célkitűzéseéhez. A Magyarország által 2030-ra vállalt 40%-os kibocsátáscsökkentési cél elmarad az Európai Klímarendeletben [az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1119 rendelete (2021. június 30.) a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK rendelet, valamint az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról] meghatározott nettó 55%-os csökkentési céltól. Az indítványozók hivatkoznak arra is,

hogy tudományos jelentések szerint az Európai Uniónak és így Magyarországnak is 1990-hez képest 58-70%-os kibocsátáscsökkentési célt kellene meghatároznia ahhoz, hogy összhangban legyen a Párizsi Megállapodásban foglalt 1,5 Celsius fokos felmelegedési pályával. A Klímatv. szerinti konkrét vállalások eléréséhez kapcsolódó részcélok, illetőleg intézkedések a Klímatv.-ben nem kerültek megjelölésre. Az indítványozók arra is hivatkoznak, hogy az Energiaügyi Miniszter már 2023-ban hivatalosan (a Kormány honlapján) kijelentette, hogy Magyarország teljesítette a 2030-ra vonatkozó célkitűzését.

- [4] 1.2. A Klímatv. alaptörvény-ellenességét az indítványozók az alábbi indokokra tekintettel állítják.
- [5] 1.2.1. Az indítvány szerint az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jogot az állam elsősorban az objektív intézményvédelmi kötelezettsége útján teljesíti, mely magában foglalja az élet természeti, környezeti alapjának fenntartását is, márpedig a környezethasználat elfogadható mértékét jogszabályok, eljárási és szervezeti garanciák megalkotásával az állam köteles meghatározni {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [86]-[87]}. A Klímatv. támadott szabályai ugyanakkor nem minősülnek ilyen jogszabályi garanciának, ami sérti az állam intézményvédelmi kötelezettségét. Ugyancsak a XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jog sérelmére vezet, hogy a Klímatv. figyelmen kívül hagyja az elővigyázatosság elvét {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]} azáltal, hogy egy túlságosan alacsony (megengedő) köztes kibocsátáscsökkentési célszámot határoz meg, amely nem alkalmas arra, hogy a természettudomány előrejelzései szerint bizonyosan fenyegető klímakárok bekövetkezését elkerülje. Az indítványozók arra is utalnak, hogy a Magyarország tekintetében várható ismert klímahatásokkal a jogalkotó is nyilvánvalóan tisztában van, hiszen azokat az Országgyűlés által elfogadott második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia [Melléklet a 23/2018. (X. 31.) OGY határozathoz] is részletesen ismerteti (a továbbiakban: NÉS-2). Ugyancsak a XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmére vezet az indítvány szerint a megelőzés elvének {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [21]} figyelmen kívül hagyása, melynek értelmében a jogalkotó által is ismert károk bekövetkezésének megelőzése érdekében minden szükséges intézkedést meg kell tenni. Az indítványozók rámutatnak: az ENSZ Éghajlatváltozási Kormányközi Testülete (*International Panel on Climate Change*, a továbbiakban: IPCC) szerint ahhoz, hogy a globális felmelegedést nagy valószínűséggel 1,5, illetve 2 fokon belül lehessen tartani, „gyors, mélyreható és a legtöbb esetben azonnali üvegházhatású gázkibocsátáscsökkentésre van szükség ebben az évtizedben minden ágazatban”, amihez képest a Klímatv. semmilyen érdemi rendelkezéssel, illetőleg garanciával nem biztosítja a 2050-re kitűzött klímasemlegességi cél teljesülését, a 2030-as köztes mitigációs cél pedig annyira megengedő, hogy az semmilyen érdemi változtatást nem igényel.

- [6] 1.2.2. Az Alaptörvény II. és XX. cikkének sérelmét az utólagos normakontroll indítvány azért állítja, mert az élethez való jog objektív oldalának részét képezi az emberi lét feltételeinek biztosítása is [64/1991. (XII. 17.) AB határozat], az állam intézményvédelmi kötelezettsége pedig kiterjed a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására is. Az Alaptörvény XX. cikke kifejezetten nevesíti a környezetvédelmi feladatokat is az intézményvédelmi kötelezettségek között, az Alkotmánybíróság pedig korábban már kiemelte, hogy bár a XX. és XXI. cikk „védett tárgya eltérő, de azok szükségképpen összefüggenek, hiszen az egészséges környezethez való jogban esett sérelem részeként felmerülhet a testi és lelki egészséghez való jog korlátozása is” {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [49]}. Az indítványozók arra is rámutatnak, hogy az emberi üvegházhatású gázok (a továbbiakban: ÜHG) kibocsátásával okozott globális felmelegedés egészségkárosító hatással jár, különösen az olyan sérülékeny csoportokra nézve, mint a gyermekek, idősek, illetve krónikus betegek, akiket különösen károsan érint a hőstressz [EJEB, *Verein KlimaSeniorinnen és mások kontra Svájc* (53600/20), Nagykamara, 2024. április 9., 478. pont; a továbbiakban: *KlimaSeniorinnen* ügy]. Az éghajlatváltozás éppen ezért a jelen generációk életfeltételeit és testi és lelki egészséghez való jogát is közvetlenül befolyásolja, ekként pedig a Klímatv. az Alaptörvény II. és XX. cikkét is sérti.
- [7] 1.2.3. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének védelmi köre a nemzet közös örökségére terjed ki, melyeket az Alaptörvény csak példálózó jelleggel sorol fel, és már az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy „az Alaptörvény P) cikkében nem nevesített elemek is védelmet élvezhetnek” {16/2024. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [68]}. Az indítványozók álláspontja szerint az éghajlat is egy ilyen, a P) cikk (1) bekezdése által kifejezetten nem nevesített, ám a P) cikk (1) bekezdésének védelmi körébe tartozó elem. A P) cikk (1) bekezdésében kifejezetten nevesített környezeti értékeket ugyanis csak akkor lehet a jövő nemzedékek számára megőrizni és fenntartani, ha biztosított a veszélyes mértékű felmelegedés elkerülése, és az elérhető, biztonságos éghajlat Magyarországon. Ezt az értelmezést a Klímatv. preambuluma is alátámasztja az indítványozók álláspontja szerint, amikor a jogalkotó a klímavédelmi szabályok megalkotásának egyik indokaként „a környezeti örökségünk védelmét” nevesítette. A P) cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy a *public trust* doktrínának megfelelően a jelen nemzedék a jövő generációk bizalmi vagyonkezelőjeként jár el, az államnak pedig a jogszabályok megalkotása során „egyaránt tekintetbe kell vennie a jövő nemzedékek érdekeit is” {16/2024. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [56]}, „adott esetben akár a jelen generációk (pillanatnyi gazdasági) érdekeivel szemben is” {14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [35]}. A Klímatv. támadott rendelkezései ugyanakkor nem azonos súllyal veszik figyelembe a jövő nemzedékek érdekeit, és azokat nem részesítik megfelelő védelemben a jelen nemzedék rövidtávú gazdasági érdekeivel szemben.

- [8] 1.2.4. Az indítvány szerint a Klímatv. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó normavilágosság követelményét is, mert a Klímatv. tartalma, hatásai és működése nem előreláthatóak a társadalom számára: nem tudható, hogy melyik ágazatnak, milyen ütemezésben, milyen szabályozási eszközökkel kell számolnia annak érdekében, hogy a törvény 2050-re kitűzött klímasemlegességi célja megvalósuljon. A Klímatv. 1. § d) pontjával összefüggésben az indítványozók külön is kiemelik, hogy abból nem derül ki, hogy milyen jellegű „intézkedések” megtételére kapott a Kormány „felkérést”, márpedig a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § (1) bekezdése értelmében a felhatalmazó jogszabálynak meg kell határoznia a felhatalmazás tárgyát és kereteit is.
- [9] 1.2.5. Az indítványozók a Q) cikk (1) és (2) bekezdéseinek sérelmét az alábbi érvelés alapján állítják. A Q) cikk (1) bekezdése az Alkotmánybíróság megközelítésében „Magyarország nemzetközi elköteleződésével és a nemzetközi életben képviselt értékrendszerével összefüggő általános alkotmányjogi célokat és elvárásokat tartalmazza” {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [14]}, az Alkotmánybíróság pedig „az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van [...] a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.” {2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [38]}. Márpedig mind a Keretegyezményből, mind pedig a Párizsi Megállapodásból a gazdaság egészére vonatkozó abszolút kibocsátáscsökkentési célok követése fakad, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a *KlimaSeniorinnen* ügyben pedig kiemelte, hogy még a globális szinten relatíve kis kibocsátó államokat is terheli az a kötelezettség, hogy minden tőlük telhető intézkedést tegyenek az ÜHG kibocsátásának csökkentése érdekében, ezt a felelősségüket nem háríthatják át más országokra, illetve nem odázhathatják el a cselekvést a nagyobb kibocsátók felelősségére, illetve cselekvési kötelezettségére hivatkozással (EJEB, *KlimaSeniorinnen* ügy, 442. pont). A Klímatv. vállalásai ugyanakkor nem tesznek eleget az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdésének nevesített, a fenntartható fejlődés érdekében végzett együttműködési kötelezettségnek, és nem is biztosítják a nemzetközi jog [különösen a Keretegyezmény, a Párizsi Megállapodás és az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE)] és a magyar jog összhangját – ahogyan az a Q) cikk (2) bekezdéséből következik.
- [10] 1.2.6. Az indítványozók a Klímatv. támadott rendelkezéseinek nemzetközi szerződésekbe ütközését is állítják, az alábbi érvekre figyelemmel.
- [11] A Keretegyezmény 3. cikke kifejezetten előírja annak kötelezettségét, hogy „A Felek tegyenek elővigyázatossági intézkedéseket az éghajlatváltozás okainak megelőzésére, megakadályozására vagy okainak csökkentésére és káros hatásainak enyhítésére.” A Klímatv. ugyanakkor figyelmen kívül hagyja az elővigyázatosság alapelvét (mely a Keretegyezmény alapján is irányadó), nem ír elő átfogó, valamennyi ÜHG forrásra és nyelőre vonatkozó érdemi rendelkezést, és nem rendeli megfelelően védeni a

klímarendszert a jövő nemzedékek számára, hiszen a kibocsátáscsökkentési intézkedések oroszánrészét egyoldalúan rájuk hárítja.

- [12] A Párizsi Megállapodás 2. cikke alapján a részes felek, így Magyarország is, célul tűzték ki, hogy a globális átlaghőmérséklet emelkedését jóval az iparosodás előtt átlaghőmérsékletnél 2 Celsius fokkal magasabb hőmérsékletszint alatt tartsák, törekedve arra, hogy a hőmérsékletemelkedés 1,5 Celsius fok mértékre korlátozódjon. Az Európai Unió maga is részes fél a Párizsi Megállapodásban, és a megállapodás alatt vállalt Nemzetileg Meghatározott Hozzájárulásából (a továbbiakban: NMH) fakadó kötelezettségét a tagállamok együttműködésében hajtja végre. Az Európai Unió ezért egy egységes NMH-t határoz meg az Unió egésze tekintetében, amely jelenleg 2030-ig 55%-os kibocsátáscsökkentést ír elő. Magyarországnak a Klímatv.-ben tett önkéntes, nemzeti szintű vállalása a Párizsi Megállapodás nemzetközi jogi kontextusában értelmezendő, mivel a hazai kibocsátáscsökkentési tevékenység a Párizsi Megállapodás hatálya alá tartozik. A Klímatv. támadott rendelkezései az indítvány szerint három okból sértik a Párizsi Megállapodást. (i) Egyrészt, a Klímatv. túlságosan enyhe köztes mitigációs célszáma nem valósít meg kellően gyors és jelentős ÜHG-kibocsátás csökkentést, ezáltal nem járul hozzá kellő mértékben a hőmérsékletemelkedés csökkentéséhez, ahogyan az a Párizsi Megállapodásból, annak is különösen a 3. cikkéből következik. (ii) Másrészt, Magyarország a 4. cikk alapján köteles lenne az éghajlatvédelmi intézkedéseit a rendelkezésre álló legjobb tudományos ismeretek fényében, azok alapján megállapítani, a Klímatv. azonban sem szövegében, sem tartalmában nem utal ilyen szempontokra, a hatályos köztes mitigációs célszám tudományos megalapozottsága is megkérdőjelezhető. (iii) Harmadrészt, azáltal, hogy a köztes mitigációs cél már teljesült is, sérült a Párizsi Megállapodás 4. cikke is, melynek értelmében a kibocsátáscsökkentési intézkedéseknek „a lehető legnagyobb törekvést” kell tükrözniük. Magyarország azonban valójában nem kibocsátáscsökkentést vállalt, hanem csak a kibocsátás csökkenését foglalta törvénybe.
- [13] Az EJEB Nagykamarája a *KlimaSeniorinnen* ügyben 2024. április 9. napján hozott ítéletében kifejtette, hogy az EJEE 8. cikkében foglalt jogok hatékony tiszteletben tartása megköveteli, hogy „minden szerződő állam” intézkedéseket hozzon az ÜHG kibocsátási szintjének jelentős és fokozatos csökkentése érdekében (548. pont), az EJEE 8. cikke pedig „magában foglalja az egyének jogát az állami hatóságok általi hatékony védelemhez az éghajlatváltozásnak az életükre, egészségükre, jólétükre és életminőségükre gyakorolt súlyos káros hatásaival szemben” (519. pont). A Klímatv. az alacsony 2030-as mitigációs célszámával, és az elnagyolt, felszínes és nem kellően tisztázott szabályaival alkalmatlan e súlyos káros hatások megelőzésére. Az EJEB a *KlimaSeniorinnen* ügyben tevőleges kötelezettségeket is előírt az államok számára (550. pont), továbbá azt is előírja, hogy a nemzeti intézkedések ne rójanak aránytalan

terhet a jövő generációkra (549. pont), mely kötelezettségeknek a Klímatv. nem felel meg.

- [14] 1.3. A lehetséges jogkövetkezmények körében az indítványozók elsődlegesen a Klímatv. támadott rendelkezéseinek megsemmisítését, illetőleg az Abtv. 42. § (2) bekezdésében foglalt jogkövetkezmény alkalmazását kérték, azzal, hogy megítélésük szerint a támadott rendelkezések *pro futuro* hatályú megsemmisítése is alkalmas lehet az Alaptörvényből és a nemzetközi szerződésekből fakadó célok elérésére. Az indítványozók javasolták, hogy a Klímatv. támadott rendelkezéseinek megsemmisítését követően az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását is állapítsa meg.
- [15] 2. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium (az indítvánnyal érintett jogterület vonatkozásában az Energiaügyi Minisztérium jogelődje, a továbbiakban: ITM) körforgásos gazdaság fejlesztéséért, energia- és klímapolitikáért felelős államtitkára az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján tájékoztatta az Alkotmánybíróságot jogi véleményéről.
- [16] 3. A Társadalmi Reflexió Intézet, a Magyar Természetvédők Szövetsége (önállóan), a Magyar Természetvédők Szövetsége, a Magyarországi Éghajlatvédelmi Szövetség és a Reflex Környezetvédő Egyesület (közös), valamint a Kék Bolygó Klímavédelmi Alapítvány *amicus curiae* beadványban fejtették ki szakmai álláspontjukat. A három civil szervezet közös beadványa tartalmazza a Magyar Természetvédők Szövetsége ifjúsági programja fiatal tagjainak levelét is.
- [17] 4. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalát megelőzően szakmai álláspontjának kifejtése céljából megkereste az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesét (a továbbiakban: biztoshelyettes), a Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA) elnökét, valamint valamennyi magyarországi nemzeti park igazgatóját (Aggteleki Nemzeti Park, Bükk Nemzeti Park, Balaton-felvidéki Nemzeti Park, Duna-Dráva Nemzeti Park, Duna-Ipoly Nemzeti Park, Fertő-Hanság Nemzeti Park, Hortobágyi Nemzeti Park, Kiskunsági Nemzeti Park, Kőrös-Maros Nemzeti Park, Őrségi Nemzeti Park).

II.

- [18] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„P) cikk (1) 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.”

„Q) cikk (1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”

„XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

[19] 2. A Keretegyezmény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„3. cikkely – Elvek

A Feleket az Egyezmény célkitűzéseinek elérésére és rendelkezéseinek végrehajtására irányuló intézkedéseikben, egyebek között, a továbbiak vezetik.

1. A Feleknek a ma élő és az eljövendő generációk javára az igazságosság alapján közös, de megkülönböztetett felelősségeiknek, valamint saját lehetőségeiknek megfelelően óvniuk kell az éghajlati rendszert. Következésképpen a fejlett országot képviselő Feleknek kell vezető szerepet játszaniuk az éghajlatváltozás és annak káros hatásainak leküzdésében.

[...]

3. A Felek tegyenek elővigyázatossági intézkedéseket az éghajlatváltozás okainak megelőzésére, megakadályozására vagy okainak csökkentésére és káros hatásainak enyhítésére. Ahol súlyos vagy visszafordíthatatlan károk veszélye fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható fel indokként ezen intézkedések elhalasztására, számításba véve, hogy az éghajlatváltozással foglalkozó politikai tevékenységek és intézkedések költséghatékonyak legyenek annak biztosítása végett, hogy a globális előnyök a lehető legkevesebb költséggel járjanak. Ennek elérésére a politikai tevékenységek és intézkedések vegyék számításba a különböző társadalmi-gazdasági összefüggéseket, legyenek átfogóak, terjedjenek ki az üvegház-gázok

valamennyi vonatkozó forrására, nyelőire és tározóira, valamint az alkalmazkodásra, továbbá öleljenek fel minden gazdasági ágazatot. Az érdekelt Felek együttműködésben is végrehajthatják az éghajlatváltozással kapcsolatos intézkedéseket.

[...]"

[20] 3. A Párizsi Megállapodás indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. cikk

1. A jelen Megállapodás célja, hogy a Keretegyezmény és annak célkitűzése megvalósításának elősegítése során erősítse az éghajlatváltozás veszélyére adott globális választ a fenntartható fejlődéssel és a szegénység felszámolására irányuló törekvésekkel összefüggésben, többek között:

(a) a globális átlaghőmérséklet emelkedését jóval az iparosodás előtti átlaghőmérsékletnél 2 °C-kal magasabb hőmérsékletszint alatt tartva; egyúttal arra törekedve, hogy a hőmérsékletemelkedés az iparosodás előtti átlaghőmérséklet feletti 1,5 °C mértékre korlátozódjon, felismerve, hogy ez jelentősen csökkentené az éghajlatváltozás kockázatait és hatásait;

[...]"

„3. cikk

Az éghajlatváltozásra adott globális válaszhoz nemzetileg meghatározott hozzájárulásként valamennyi Részes Fél köteles a 4., 7., 9., 10., 11. és 13. cikkben meghatározott jelentős erőfeszítéseket tenni, és azokat bejelenteni a jelen Megállapodás 2. cikkében foglalt cél teljesülése érdekében. A Részes Felek erőfeszítései idővel haladást fognak eredményezni, annak elismerésével, hogy szükség van a részes fejlődő országok támogatására a jelen Megállapodás hatékony megvalósításához."

„4. cikk

1. A 2. cikkben meghatározott hosszú távú hőmérsékleti cél teljesülése érdekében a Részes Felek törekednek arra, hogy mielőbb elérjék az üvegházhatású gázok kibocsátásának globális tetőzését, felismerve, hogy a tetőzés tovább fog tartani a részes fejlődő országok esetében, valamint azt követően törekszenek a gyors csökkentés elérésére a rendelkezésre álló legjobb tudományos ismeretek alapján, hogy a jelen század második felében méltányossági alapon, a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolásának összefüggésében egyensúly jöjjön létre az üvegházhatású gázok emberi eredetű forrásokból való kibocsátásai és a nyelők általi eltávolításai között.

2. Valamennyi Részes Fél kidolgoz, bejelent és fenntart egymást követő, általa teljesíteni kívánt nemzetileg meghatározott hozzájárulásokat. A Részes Felek nemzeti mérséklési intézkedéseket vezetnek be e hozzájárulások célkitűzéseinek teljesülése érdekében.

3. Minden Részes Fél egymást követő, nemzetileg meghatározott hozzájárulása előrehaladást jelent az adott Részes Fél aktuális nemzetileg meghatározott hozzájárulásához képest, és tükrözi annak lehető legnagyobb törekvését, tükrözve a közös, de megkülönböztetett felelősség és az eltérő képességek elvét, tekintettel az eltérő nemzeti körülményekre.

4. A részes fejlett országoknak továbbra is élen kell járniuk a gazdaság egészére vonatkozó abszolút kibocsátáscsökkentési célok követésében. A részes fejlődő országoknak tovább kell fejleszteniük mérséklési törekvéseiket, és arra ösztönözzük őket, hogy törekedjenek idővel a gazdaság egészére vonatkozó kibocsátáscsökkentési vagy -korlátozási célokhoz közelíteni az eltérő nemzeti körülmények figyelembevételével.

[21] [...]”

4. Az EJEE indítvánnyal érintett rendelkezése:

„8. cikk – Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog

1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

[22] 5. A Klímatv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § Az Országgyűlés

a) megállapítja, hogy az éghajlatváltozás, a szélsőséges időjárási jelenségek gyakoriságának növekedése a világon mindenütt egyértelműen érzékelhető, az általuk okozott természeti, gazdasági és társadalmi hatások egyre több embert érintenek,

b) elhivatott abban, hogy megvédje természeti örökségünket és annak az életformának a természeti feltételeit, amelyet itt e hazában mi, magyarok, együtt kialakítottunk,

- c) megerősíti, hogy fontos a teremtett világ, a környezet védelme és az éghajlatváltozás kedvezőtlen hatásai elleni védekezés,
- d) felkéri a Kormányt a rövid-, közép- és hosszú távú klímavédelmi és klímaalkalmazkodási intézkedések megvalósítására.

2. § A nemzeti klímapolitikának

- a) igazodnia kell a klímavédelmet szolgáló nemzetközi és európai uniós vállalásainkhoz,
- b) az egész Kárpát-medencét érintően érvényes válaszokat kell adnia,
- c) a hazai környezetet, társadalmat és gazdaságot tekintve is meg kell felelnie minden előttünk álló kihívásnak,
- d) a karbonsemleges atomenergia-felhasználás lehetőségét is figyelembe kell vennie, és
- e) a szennyező fizet elvén, valamint az arányos és reális beavatkozások logikáján kell alapulnia.

3. § (1) Magyarország az üvegházhatású gázok kibocsátását legalább 40%-kal csökkenti 2030-ig az 1990. évhez képest.

(2) Magyarország 2030-at követően a végső energiafelhasználás 2005. évi szintet meghaladó növekedése esetén a növekményt kizárólag karbonsemleges energiaforrásból biztosítja.

(3) Magyarország a bruttó végső energiafogyasztásban legalább 21%-os megújuló energiaforrás részarányt ér el a 2030. évig.

[...]

4. § (1) A Kormány kidolgozza

- a) a bruttó végsőenergia-fogyasztásban 2030-ra legalább 21%-os megújuló energiaforrás részarány eléréséhez szükséges intézkedéseket,
- b) a lakosság és a helyi közösségek fogyasztókból aktív energiatermelőkké válásának támogatását,
- c) a hazai vállalkozások megújuló energia és energiahatékonysági fejlesztéseinek támogatási programját,
- d) a kapcsolódó közpolitikai szabályozások (elsősorban közlekedés-, energia- és hulladékgazdálkodási politika, víz-, mező- és erdőgazdálkodási politika,

területhasználati, terület- és településfejlesztési politika) módosítását a fenntarthatóság szempontjai alapján, valamint

e) azokat a támogatási programokat, amelyek a klímavédelem technológiai szempontú megoldásainak ösztönzését szolgálják.

(2) A Kormány gondoskodik a klímavédelmet szolgáló, költségvetésből finanszírozott fejlesztések forrásának megteremtése céljából Zöld Államkötvény kibocsátásáról, valamint társadalmi szemléletformáló kampányokat folytat, különös tekintettel a gazdasági döntéshozókra.”

III.

- [23] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján az Alkotmánybíróság „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját”, az f) pont alapján pedig „vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését”. Az Abtv. 32. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Az Abtv. 32. § (2) bekezdésének jelen indítvány elbírálása szempontjából releváns eleme értelmében „[a]z eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ötven országgyűlési képviselő által benyújtott indítványt az Alaptörvény és az Abtv. idézett rendelkezéseinek megfelelően, az eljárás kezdeményezésére jogosultak terjesztették elő. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) és f) pontja, továbbá az Abtv. 24. § (1) bekezdése és 32. § (1) bekezdése alapozza meg.
- [24] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 24. § (1) bekezdése, illetőleg 32. § (1) bekezdése szerinti követelményeknek megfelelő indítványt – egyéb feltételek megléte mellett – abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány a határozott kérelem követelményének csak részben tesz eleget, az alábbiak szerint.
- [25] 2.1. A Klímatv. 1. és 2. §-ai részben a klímaváltozás tényét és a klímaváltozás elleni küzdelem fontosságát, részben pedig a nemzeti klímapolitika alapelveit rögzítik. A Klímatv. 4. §-a a Kormány számára írja elő egyes intézkedések kidolgozásának kötelezettségét, melyekre vonatkozóan (ahogyan arra az indítványozók is rámutatnak) konkrét feladatok, célok, eljárások, illetve határidők nem kerültek megjelölésre.

- [26] Az indítványozók a Klímatv. ezen rendelkezéseivel összefüggésben elsősorban azt kifogásolják, hogy azok „nem szólnak az elővigyázatosság és a megelőzés alkotmányos alapelveiről, a természettudományos ismeretek figyelembe vételéről, a fenntartható fejlődés és a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembevételéről”, azaz az indítványozók álláspontja szerint az alkotmányos és nemzetközi kötelezettségekből fakadó alapelvek érvényesülését a Klímatv. nem biztosítja. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók a Klímatv. 1., 2. és 4. §-aival összefüggésben tartalmilag valójában jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állítanak, márpedig az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotói mulasztás megállapítását az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során hivatalból alkalmazható jogkövetkezményként (és nem pedig önálló hatáskörként) szabályozza, így annak indítványozására senki sem jogosult (így az indítványozók sem) {hasonlóan például: 3045/2022. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [29]}.
- [27] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt is megjegyzi, hogy jelen esetben nem látta szükségesnek a jogalkotói mulasztás hivatalbóli megállapításának vizsgálatát az indítványozók által megjelölt indokok alapján, tekintettel arra, hogy az egyébként közvetlenül az Alaptörvényből fakadó követelmények (így különösen az elővigyázatosság és a megelőzés elvei, a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembe vétele, a fenntartható fejlődés követelménye) abban az esetben is teljes mértékben irányadóak a jogforrási hierarchiában az Alaptörvény alatt elhelyezkedő törvényekre, ha ezeket az elveket valamely jogszabály nem nevesíti kifejezetten.
- [28] Az Alkotmánybíróság azt is megjegyzi továbbá, hogy olyan kötelezettség, hogy valamely, egyébként az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésben az Országgyűlés köteles lenne jogalkotásra vonatkozó felhatalmazást adni a Kormány számára, az Alaptörvényből egyébként sem vezethető le. Ellenkezőleg, az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdéséből fakadóan a Kormány „törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján” alkothat rendeletet, ami egyben azt is jelenti, hogy az indítványozók által a Klímatv.-ből hiányolt felhatalmazó rendelkezések nem eredményeznek szabályozási hiányosságot még a felhatalmazás keretei vonatkozásában sem, és különösen nem eredményeznek ezen kérdésekben általános jogalkotási tilalmat, legfeljebb azzal a következménnyel járhatnak, hogy egyes kérdések jogszabályban történő szabályozására nem a Kormány, hanem az Országgyűlés rendelkezik hatáskörrel.
- [29] Az Alkotmánybíróság azt is megjegyzi végezetül, hogy a Klímatv. 1. § d) pontja szerinti „felkérés” nyilvánvalóan, a Klímatv. vonatkozó rendelkezésének nyelvtani értelmezéséből következő módon nem tekinthető a Jat. 5. § (1) bekezdése szerinti, jogszabály alkotására adott felhatalmazásnak, ekként azzal összefüggésben az indítványban állított okból az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményének sérelme sem vethető fel.

- [30] Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.” Abban az esetben, ha a magyar jog valamely forrása nem rendelkezik kifejezetten valamely, Magyarországot kötelező nemzetközi jogi szabály megismétléséről (és különösen nem tartalmaz azzal oly módon nyilvánvalóan ellentétes rendelkezést, hogy a nemzetközi jog és a magyar jog összhangja jogértelmezéssel egyébként nem lenne feloldható), tartalmi értelemben valójában nem állapítható meg a nemzetközi jog szabálya és a magyar jog rendelkezése közötti olyan ellentét, melynek feloldása az Alkotmánybíróság eljárását igényelné. Az indítványban foglaltak alapján ugyancsak nem azonosítható olyan, valamely nemzetközi szerződésből fakadó kifejezett jogalkotói feladat elmulasztása, mely az Alkotmánybíróság eljárását indokolná.
- [31] Tekintettel arra, hogy az utólagos normakontroll indítvány Klímatv. 1., 2. és 4. §-ai elleni elemei önálló petitumnak tekinthetők, ezért azokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján a rendelkező részben foglaltak szerint visszautasította.
- [32] 2.2. Ugyancsak nem bírálható el érdemben a Klímatv. 3. § (2) és (3) bekezdéseinek alaptörvény-ellenességét, illetőleg nemzetközi szerződésbe ütközését állító petitem. A Klímatv. 3. § (2) bekezdése azt rögzíti, hogy „Magyarország 2030-at követően a végső energiafelhasználás 2005. évi szintet meghaladó növekedése esetén a növekményt kizárólag karbonsemleges energiaforrásból biztosítja.”, míg a (3) bekezdés értelmében „Magyarország bruttó végső energiafogyasztásban legalább 21%-os megújuló energiaforrás részarányt ér el a 2030. évig.” Az indítványozók utólagos normakontroll indítványukban sem az Alaptörvénnyel, sem pedig a felhívott nemzetközi szerződésekkel összefüggésben nem adtak elő olyan önálló, alkotmányjogilag is értékelhető érvelést, amely akár az energiafelhasználás növekedésének energiaforrásaira [(2) bekezdés], akár a megújuló energiaforrások részarányára [(3) bekezdés] vonatkozna. Az indítvány ezért ezekben az elemeiben nem teljesíti a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja törvényi követelményét.
- [33] Tekintettel arra, hogy az utólagos normakontroll indítvány Klímatv. 3. § (2) és (3) bekezdését támadó elemei is önálló petitumnak tekinthetők, ezért azokat az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján a rendelkező részben foglaltak szerint visszautasította.
- [34] 2.3. A Klímatv. 3. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetőleg nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló petitem a határozott kérelem követelményét teljesíti.

IV.

- [35] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében 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 kötelezettsége. Az Alaptörvény Nemzeti hitvallása értelmében „vállaljuk, hogy [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.
- [36] Az Alkotmánybíróság a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) már akként foglalt állást, hogy „az állami és magántulajdonú erdők megóvásának kötelezettségét a történeti alkotmány olyan vívmányának tekinti, melyet az Alaptörvény értelmezése során az R) cikk (3) bekezdésének megfelelően figyelembe kell venni.” (Abh1., Indokolás [29]).
- [37] Tekintettel arra, hogy az Abh1. vizsgálatának tárgyát kifejezetten és kizárólagosan az erdők képezték, ezért az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének részét képező természeti erőforrásokkal összefüggésben további, a történeti alkotmány vívmányának tekinthető megállapítások is azonosíthatóak-e.
- [38] A köztudomás szerinti első vadászati törvényünk Szent László királytól (1077-1095) származik, amely bár vallási törvények megtartását célozta, a vadászat korlátok közé szorítását célzó szabályokat is tartalmazott. Egy IV. Béla király (1235-1270) uralkodása alatt, az 1262. esztendőben kelt oklevél tanúsága szerint már az erdőtelepítés is létező gyakorlat lehetett, melynek oka talán a mezőgazdasági termőterületek javára történt erdőirtás vagy a közelben működő bányák szükségleteit kielégítő fakivágások hatásainak enyhítése volt. Luxemburgi Zsigmond (1387-1437) a bányászati célokkal összefüggésben előre és rendszerben megtervezett fa- és erdőkitermelési tevékenységet írt elő, annak rögzítésével, hogy a teljesen kivágott erdők esetében megtiltotta azok mezőgazdasági termelés alá vonását. Az egyes, elsősorban az erdőkre vonatkozó gazdálkodási szabályok betartásának biztosítására, illetőleg azok ellenőrzésére utóbb I. Miksa (1564-1576) által kibocsátott erdőrendtartás érvényre juttatása érdekében első alkalommal Besztercebányán neveztek ki kamarai erdészeket, és itt állítottak fel elsőként erdőhivatalt is. A Mária Terézia uralkodása alatt kibocsátott erdőrendtartás (mely a magyar erdészet és erdőgazdálkodás történetének addigi legjelentősebb irata volt) az elsősorban a bányavidékeken kialakult, túlzott mértékű használatot és az erdei legeltetést korlátozta, az erdőirtások megakadályozását célozta.

- [39] A III. Károly uralkodása alatt megalkotott 1729. évi XXII. törvénycikk a korábbiakhoz képest jóval részletesebb szabályozási keretet adott a vadászathoz, a törvény céljaként kifejezetten azt jelölve meg, hogy „A vadászatnak és madarászatnak fentebbi módon történt szabályozását azon okból rendelték el, hogy a vadakat jobban megtarthassák és szaporíthassák.”
- [40] Összességében megállapítható, hogy már a kora középkori Magyarország uralkodói is szabályozták a természeti erőforrások (különösen az erdők, vadak és madarak) használatát és hasznosítását, oly módon, hogy a használat és hasznosítás korlátozása mellett megjelentek az erőforrások megújulását, illetőleg megújítását biztosító rendelkezések is.
- [41] Az alföldi erdő telepítéséről és fásításokról szóló 1923. évi XIX. törvénycikk az erdőtelepítést (a lakosság faszükségletének biztosításán túlmenően) kifejezetten a klimatikus viszonyok javítása érdekében írta elő. Az erdőkről és a természetvédelemről szóló 1935. évi IV. törvénycikk önálló részben szabályozta az erdő megóvásával kapcsolatos egyes kérdéseket, a fenntartható erdőhasználat kívánalmainak megfelelően. A törvénycikk 213. §-a értelmében a természetvédelem célja „egyfelől minden olyan behatást elhárítani, amely a védelem tárgyának eredeti épségében való fennmaradását, illetőleg tájképi szépségét vagy egyéb sajátos természeti tulajdonságát sértené vagy veszélyeztetné; másfelől lehetővé tenni a védelem alá vont állat- és növényfaj zavartalan tenyésztését; megóvni a védett forrás és patak vizének tisztaságát és biztosítani a forrásokat a vadon tenyésző állatok számára.” A törvénycikk a természetvédelem tárgyaként azonosította (egyebek között) a természeti és történelmi emlékeket, a különösen értékes természeti alakulatokat, a különösen becses tájrészeket, a kipusztulás veszélyével szemben oltalomra érdemes állat- és növényfajokat, valamint a vadon tenyésző állatok számára nélkülözhetetlen forrásokat és patakokat (212. §). Az 1935. évi IV. törvénycikk ennek megfelelően a természeti értékeket nem külön-külön, hanem összességükben, egymásra tekintettel rendelte védeni.
- [42] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Abh1. megállapításait a P) cikk (1) bekezdése szerinti valamennyi természeti értékre vonatkozóan irányadónak tekinti, és a Kárpát-medence természet adta természeti erőforrások védelmére, a jelen és a jövő generációk számára történő megóvására, valamint hosszú távon is fenntartható használatának és hasznosítására vonatkozó kötelezettséget általában is a történelmi alkotmány olyan vívmányának tekinti, melyet az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmezése során az R) cikk (3) bekezdésének megfelelően figyelembe kell venni.

V.

- [43] Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, XX. cikk (1) bekezdésével és XXI. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos, jelen utólagos

normakontroll indítvány elbírálása szempontjából releváns irányadó gyakorlatát foglalta össze.

- [44] 1. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében „[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.” A P) cikk (1) bekezdésében tartozó természeti (és kulturális) értékek felsorolása nem taxatív jellegű (Abh1., Indokolás [21]), azaz a P) cikk (1) bekezdésében kifejezetten nem nevesített természeti és kulturális értékek is a P) cikk (1) bekezdése védelmi körébe tarthatnak.
- [45] 2. A P) cikk (1) bekezdése a *public trust* alaptörvényi szintű megjelenítésének tekinthető, melynek lényege, hogy „az állam a jövő nemzedékek, mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyonkezelőként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak ezen kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit. A természeti és kulturális erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésének magyar Alaptörvényben található szabálya ily módon az újonnan kialakult és megszilárdult univerzális szokásjog részének is tekinthető, és kifejezi az alkotmányozó elköteleződését a környezeti, természeti és kulturális értékek fontossága és megőrzése iránt.” (Abh1., Indokolás [22]).
- [46] 3. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a nemzedékek közötti méltányosságot (*intergenerational equity*) is megjeleníti, melynek értelmében a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33], a továbbiakban: Abh2.}. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése pedig a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljaként egyaránt nevesíti a jelen generációk érdekeit (közérdek szolgálata, közös szükségletek kielégítése), a természeti erőforrások önmagukért való megőrzésének kötelezettségét, és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét, mely szempontok között maga az Alaptörvény sem tesz hierarchikus különbséget, azokat egyidejűleg kell a jogalkotónak és a jogalkalmazónak figyelembe vennie {9/2024. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás [42]}. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerinti „nemzeti vagyon” és P) cikk (1) bekezdése szerinti „nemzet közös öröksége” fogalmak nem teljesen azonosak, ám amennyiben valamely konkrét, a P) cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó természeti, környezeti vagy kulturális érték egyben a nemzeti

vagyon körébe is tartozik, úgy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonosi felelősséget a 38. cikk (1) bekezdésére (a nemzeti vagyon kezelésének és megőrzésének szempontjai) és a P) cikk (1) bekezdésére (a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára történő megőrzése) is tekintettel, azokat összeegyeztetve lehet és kell meghatározni {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [54], a továbbiakban: Abh3.}.

- [47] 4. Az Alaptörvény P) cikkének normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás szerint ez a rendelkezés „[d]eklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. Ezzel az Alaptörvényben új elemként megjeleníti a fenntarthatóság követelményét, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmódhoz. Külön kiemeli a saját magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében.” {idézi: Abh3., Indokolás [13]}. Az Alaptörvény P) cikke ennek megfelelően mind kötelezetti oldalon („az állam és mindenki”), mind a védendő értékek oldalán („környezeti értékek és a magyar kultúra értékei”), mind pedig a védelem célja („a jövő nemzedékek számára való megőrzés”) tekintetében kifejezetten előremutató, a korábbi Alkotmány rendelkezéseit tartalmában is meghaladó előírásokat rögzített, az alábbiak szerint.
- [48] Egyfelől, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a környezet védelmének kötelezettségét (a korábbi Alkotmány rendelkezéseit meghaladóan) immáron az állam és mindenki számára kifejezetten előírja {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [84], a továbbiakban: Abh4.}. Másfelől, a P) cikk (1) bekezdése a nemzet közös örökségének részét képező természeti és kulturális értékeket önmagukért (az emberiség, a jelen és a jövő nemzedék érdekeitől függetlenül) is védelemben részesíti {Abh3., Indokolás [54]}. Harmadfelől, a védelem tartalma körében az Alaptörvény külön is nevesíti a jövő nemzedékek érdekeinek megkerülhetetlen figyelembe vételét. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően „kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára.” (Abh2., Indokolás [25]).
- [49] 5. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a nemzet közös örökségébe tartozó természeti és kulturális erőforrások esetében egyértelműen megjelöli az „állam és mindenki” részéről elvárt magatartásokat: (i) védelem, (ii) fenntartás, (iii) a jövő nemzedékek számára történő megőrzés. Ennek alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. „A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választá szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor

döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.” (Abh2., Indokolás [33]).

- [50] 6. Az élet minőségét, és ezáltal az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti „egészséges környezetet” a természet és a környezet állapota jelentősen meghatározza. Az Alaptörvény XXI. cikkében foglalt egészséges környezethez való jog pedig szükségképpen összefügg az Alaptörvény XX. cikke szerinti testi és lelki egészséghez való joggal is, hiszen ezen utóbbi jog érvényesülését Magyarország egyebek között „a környezet védelmének biztosításával segíti elő”. (Abh3., Indokolás [11]). Az Alkotmánybíróság pedig korábban már azt is rögzítette, hogy „az ember egészségére hatással van az embert körülvevő környezet is. Ez az alapvető összefüggés képeződik le az alapjog megnevezésében, amely az 'egészséges környezet' biztosításáról rendelkezik”, továbbá „[a]z élet és az egészség védelme elképzelhetetlen a természet és a környezet védelme nélkül” (Abh4., Indokolás [85]).
- [51] Az Alaptörvény P) cikke ennek megfelelően alapvetően az állam (és mindenki) kötelezettségét rögzíti, melynek alapjogi oldalát a környezet és természet védelme esetében az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése, az emberi egészség védelme esetében pedig a XX. cikk (1) bekezdése tölti meg tartalommal {a P) cikk és a XXI. cikk vonatkozásában lásd: 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [48]}. A P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyszerre tekinthető a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető emberi jog garanciájának, illetőleg a nemzet közös öröksége védelmét előíró olyan *sui generis* kötelezettségnek, mely a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül (Abh3., Indokolás [14]).
- [52] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése egyszerre tartalmaz objektív intézményvédelmi kötelezettséget [mely a fentiek szerint az Alaptörvény P) cikkének is részét képezi], és alanyi alapjogot {4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [72], a továbbiakban: Abh5.}. Az objektív intézményvédelmi kötelezettségét az állam mindenekelőtt (környezetvédelmi tárgyú) jogalkotással teljesítheti, melyre vonatkozóan az Alkotmánybíróság korábban már kiemelte, hogy a környezet védelme érdekében elfogadott konkrét jogszabályoknak megismerhetőeknek, egyértelműeknek, jogilag kikényszeríthetőeknek kell lenniük ahhoz, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön (Abh2., Indokolás [30]). Tartalmi értelemben pedig az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben, illetőleg a természeti és kulturális erőforrások védelméért önmagában is fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az

elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje (Abh3., Indokolás [13]). A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, ebben az esetben törvényi és szervezeti garanciák biztosításával teljesíti {az Alaptörvény hatályba lépése utáni gyakorlatban elsőként: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]}, melynek a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel (Abh2., Indokolás [34]).

[53] Ezen távlatos, kormányzati ciklusokon átnyúló szakmai szempontok feltárásának és figyelembe vételének eszközei azok a stratégiák is, melyek ugyan jogforrási jellegüket tekintve jellemzően a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik, „ugyanakkor azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembe vétele az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek esetében. Ennek megfelelően ezen szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabály-változás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében.” (Abh3., Indokolás [40]).

[54] 7. Az elővigyázatosság és a megelőzés közvetlenül az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó elveiből következő módon tehát az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}. Ebből következően a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem (Abh3., Indokolás [62]). Mindez azt is jelenti, hogy az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elvéből következő módon a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását (Abh1., Indokolás [37]).

[55] 8. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséhez a visszalépés tilalma (*non-derogation*) elv is szorosan hozzátartozik, azokból közvetlenül fakadóan (Abh3., Indokolás [20]). A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az

Alaptörvényből következő érvényesülését, és azt az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is figyelembe kell venniük a jogszabályok alkalmazása során {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]-[29]}. A visszalépés tilalma nem abszolút természetű szabály: „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elengedhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]}. Mindez azt jelenti, hogy amennyiben egy adott szabályozás a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozik, és a már elért védelmi szintben visszalépést valósít meg, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően, azaz azonosítható-e olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, amelynek védelme a korlátozást indokolja, és amennyiben igen, úgy megállapítható-e a visszalépés szükségessége, illetőleg arányossága {Abh5., Indokolás [44]}. A visszalépés tilalma az elővigyázatosság és megelőzés elveivel azonos alkotmányjogi jelentőséggel bír, ennek megfelelően egy formálisan a védelmi szintben visszalépést meg nem valósító, ám az elővigyázatosság és megelőzés elveit figyelmen kívül szabályozás sem igazolható alkotmányosan.

- [56] 9. Az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében immáron önállóan is nevesített és ekként önállóan is felhívható, tartalmi értelemben mind az egészséges környezethez való jog, mind pedig a P) cikk részét képező „szennyező fizet” elve „mind a magyar, mind a nemzetközi, mind pedig az uniós jogban kiemelt jelentőséggel bír, és szorosan hozzátartozik a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez és javításához, az emberi egészség védelméhez, a nemzet közös örökségébe tartozó természeti erőforrások gondos hasznosításához és megóvásához.” {5/2022. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [87]}. A szennyező fizet elve „nem csupán a jogalkotás számára ír elő abszolút tartalmi korlátot, hanem az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is mindenkor tekintettel kell lenniük ezen elv érvényesülésére a jogszabályok alkalmazása során” {3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [18]}. A „szennyező fizet” elve az Alaptörvény Nemzeti hitvallásából is egyenesen következik: „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”
- [57] 10. Az Alkotmánybíróság végezetül megjegyzi, hogy korábbi gyakorlatában már hangsúlyozottan kiemelte: a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettsége nem csupán az Alaptörvény P) cikkéből fakad, hanem az vállalt (egyebek között a Magyarországon az 1995. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett Biológiai Sokféleség Egyezményre is visszavezethető) nemzetközi kötelezettségként a nemzetközi jog

olyan feltétlenül alkalmazandó szabálya is egyben, mely a nemzetközi közösség, mint egész akaratát is tükrözi (Abh2., Indokolás [38]). Az Alkotmánybíróság korábban már az erdők megóvásának (ugyancsak alaptörvényi szintű) kötelezettségével összefüggésben rögzítette, hogy egyfelől a Magyarországon élő növény- és állatfajok többsége az erdőkhöz kötődik, ekként az erdők megóvása a biológiai sokféleség megőrzése szempontjából alapvető jelentőséggel bír, másfelől pedig az erdők „a klímaváltozás elleni küzdelemben is fontos szerepet játszanak: a fotoszintézis folyamata során a széndioxidot megkötik, ezáltal csökkentik a légkör széndioxid-tartalmát” (Abh1., Indokolás [24]). „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése által biztosított jogi védelem pedig különösen nagy jelentőséggel bír akkor, ha valamely faj lényegében csak Magyarországon rendelkezik élőhellyel, illetőleg a faj egyedeinek megóvása a faj veszélyeztetettsége miatt az egész faj fennmaradásának biztosítója. Ilyen esetekben az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének megfelelően az állam szerveinek és intézményeinek Alaptörvényből fakadó kifejezett kötelezettsége a faj egyedeinek megóvása érdekében szükséges valamennyi intézkedés megtétele, és ezáltal a nemzet közös örökségének a védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára történő megőrzése.” {3330/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [30]}.

VI.

- [58] Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során nem hagyhatta figyelmen kívül, hogy az indítványban megjelölt (alkotmány)jogi problémák elválaszthatatlanok a mögöttük húzódó természettudományos aspektusoktól, ezért a következőkben az ITM, az MTA, a biztoshelyettes és a nemzeti park igazgatóságok jelen határozat meghozatala szempontjából különösen jelentős megállapításait összegezte. Az Alkotmánybíróság a fentiekén túl figyelembe vette az Alkotmánybírósághoz benyújtott *amicus curiae* beadványok megállapításait, az Országgyűlés stratégiai környezeti tanácsadó intézménye, a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsa (a továbbiakban: NFFT) által a 18/2013. (III. 28.) OGY határozattal elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia (a továbbiakban: NFFS) végrehajtására vonatkozó előrehaladási jelentéseit (a továbbiakban: NFFT jelentés), valamint az ITM „Jelentés az éghajlatváltozás Kárpát-medencére gyakorolt esetleges hatásainak tudományos értékeléséről” című, 2020. évi jelentését (a továbbiakban: ITM jelentés) is.
- [59] 1. Magyarországon az Országos Meteorológiai Szolgálat által végzett klímamodellezés eredményeit a NÉS-2 tartalmazza. Ennek alapján az évszázad közepéig nyáron 1,4-2,6 Celsius fokos, ősszel 1,6-2,0 Celsius fokos átlaghőmérséklet-emelkedésre kell számítanunk az 1961-1990 közötti referenciaidőszakhoz képest. Az évszázad végére a növekedés ősszel megközelítheti, nyáron pedig meghaladhatja a 4

Celsius fokot, a hóhullámok száma pedig a megfigyelt 3-4 napról 7-13 napra, míg a távolabbi jövőben 17-23 napra emelkedik majd, azaz az évi átlagosan három kánikulai napot felváltja az évi összesítésben több mint három hétig tartó, extrém hőhatással érintett nap. A nyári csapadék a következő évtizedekben 5%-ot, az évszázad végére pedig 20%-ot elérő csökkenése bizonyosnak tűnik. Csökken a csapadékos napok száma, a száraz időszakok hossza nő, a csapadék egyre inkább rövid idegi tartó intenzív záporok, zivatarok során hullik. Az utóbbi negyven évben igen intenzív melegedésnek vagyunk tanúi, a hóhullámos napok különösen érintik a Kisalföldi és a Dél-alföldi régiót. 1981-től több, mint két héttel emelkedett a hóhullámos napok száma. Az egyes éghajlati körzetek területe és eloszlása jelentősen megváltozott a 20. század eleje óta. Legszembetűnőbb a meleg-száraz körzetek térhódítása: az 1990-es évekig csak nagyon kis területek tartoztak ebbe a legszélsőségesebb kategóriába, ami azóta azonban az ország területének mintegy 50%-ára terjed ki (NFFT 3. jelentés, 103. oldal).

- [60] Az ITM jelentés megállapítja: „A jelenleg tapasztalt melegedési trendekben azonban a változás sebessége ad aggodalomra okot, hiszen a legutóbbi 3-4 évtizedben sokkal gyorsabban emelkedett a földi átlaghőmérséklet, mint az elmúlt évezredekben.” Az ITM jelentése azt is kiemeli, hogy az éghajlatváltozás jelentős következményekkel jár a Kárpát-medencében a természetes ökoszisztémákra és az emberi tevékenységre nézve (ITM jelentés, 5-6. oldal). E körben az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy 1901 óta a tíz legmelegebb évből nyolc 2000 után következett be (NFFT 5. jelentés, 72. oldal).
- [61] Az elődeink olyan módon alakították át a természetes medreket, hogy azok a vizet gyorsan elvezessék. A Fertő-Hanság Nemzeti Park az Alkotmánybíróság megkeresésére adott állásfoglalásában kiemelte: a több lépcsőben elvégzett beavatkozások során a gyors vízelvezetés miatt kiegyenesített, lerövidített és töltések közé szorított folyók, a partjukat vesztett tavak és lecsapolt más vizes élőhelyek az ember és a táj kapcsolatát alapjaiban alakították át. Az ivóhelyüket vesztett halállományok fenntartása problémákat okoz, holott ez a helyi lakosság élelmezésének egyik fő forrása volt, és számos ma csökkenő állományú védett madár- és emlősfaj megmaradását biztosította. Hosszú távon az idegen fajok inváziója a maradék élőhelyeket is erősen veszélyezteti. Az állandó vízű kis vízfolyásaink időszakossá válnak, és jellemző élőviláguk eltűnik. Kifejezetten a vízfolyások vízhozamának csökkenését, a vizes élőhelyek kiszáradását, a víztől függő fajok populációinak visszaszorulását nevesítette problémaként az Őrségi Nemzeti Park Igazgatósága a klímaváltozás nemzeti parki területet érintő hatásaival összefüggésben. A Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatósága a vizes élőhelyek zsugorodása mellett külön is kiemelte, hogy a klimatikus viszonyok változása miatt jelentősen csökkent a nemzeti park területén telelő vízimadarak létszáma, melynek

eredményeként a Ramsari Egyezmény alapján nemzetközi jelentőségűnek minősíthető vizes élőhelyek két kritériuma is gyakorlatilag teljesíthetatlenné vált.

- [62] A természetes és természetközeli növényzeti takaró az ország kétharmadán hiányzik. Helyette mezőgazdasági monokultúrát vagy épített környezetet találunk. Prognosztizálható, hogy a hazai növény- és állatvilág honosfajainak a száma, a ritka és veszélyeztetett fajaink állománya tovább csökken, egyes sérülékeny fajok pedig kipusztulnak. Az élőhelyek átalakulnak, és a regenerációs potenciáljuk romlik. A már erősen megritkult élőhelyek (lápok, üde erdei élőhelyek) eltűnnek, a biológiai invázió fokozódik, mivel az élőhelyek ellenállóképessége csökken, nyitottabbá válnak, miközben a bevándorlás, behurcolás veszélye továbbra is magas szintű (MTA állásfoglalás, 44. oldal).
- [63] A természeti környezetben bekövetkező változások jelentős mértékben a hozzáférhető víz mennyiségében, a téli fagy intenzitásában és nyáron a növekvő hőstresszben manifesztálódnak. Ezen hatások csak részben a klímaváltozás következményei, részben pedig az intenzív emberi tájhasználatból fakadnak. A felszín alatti vizek talajvízszintet csökkentő kitermelése, a felszíni vizek elvezetése, az úgynevezett belvízvédekezés, az alapkőzet vízzáró rétegei közötti izoláció csökkentése, mélyfúrások, repesztések bányászati céllal jelentősen csökkentik a hozzáférhető víz mennyiségét. A talajfelszín klímáját kedvezőtlenül befolyásolja a párolgáscsökkentő szervesanyag-takarás nélküli szántóföldi állapot kialakulása meleg és csapadékhiányos időszakokban, a nagy területeken végzett, a korábbi kedvező mikroklímát megszüntető erdei tarvágások, a meleg és csapadékhiányos időszakban a növényzet borítását túlzottan csökkentő intenzív gyephasználat. Az emberi tevékenység következményei, az általuk kiváltott hatások, környezeti állapotváltozások, így a regionális talajvízszint süllyedése, az élőhelyek kiszáradása, a felszíni vizek eltűnése, hasonlítanak a klímaváltozás által okozott hatásokhoz, és azokkal együtt, egységben akumulálódva jelentkeznek. A bekövetkezett talajvízszintcsökkenést részben a természeti tényezők, részben pedig az emberi beavatkozások okozták.
- [64] 2. A klímaváltozásnak jelentős hatása van az emberi egészségre is. Magyarország az EU tagállamai sorában kiemelkedő éghajlati sérülékenységgel rendelkezik. A hőhullámokkal szembeni sérülékenység esetében a kiemelten és fokozottan sérülékeny területeken él a lakosság egynegyede (NFFT 3. jelentése, 21. oldal). A 1384/2014. (VII. 17.) Korm. határozattal elfogadott „Magyarország nemzeti katasztrófakockázat-értékelési módszertanáról és annak eredményeiről szóló jelentés” aláhúzza, hogy a 2000 óta végzett klímaegészségügyi vizsgálatok alapján a Kárpát-medencében az extrém hőmérsékleti események jelentik a legfontosabb egészségügyi kockázatot. A 2022-es nyári hőhullámok több, mint 15.000 halálesetért voltak felelősek Európában a WHO felmérései alapján. A klímaváltozás emberi

egészségre gyakorolt közvetlen hatásai (és így az Alaptörvény XX. cikkének bevonása az indítvány értékelésébe) éppen ezért nem kerülhető meg.

- [65] A Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ 2020. évi „Éghajlatváltozás és egészség” jelentése is kiemeli, hogy „A klímaváltozás várhatóan befolyásolni fogja egyes, állati közvetítők (rovarok, rágcsálók) által terjesztett fertőző betegségek térbeli és időbeli megjelenését. A hazánkban elsősorban a kullancsok által terjesztett Lyme kór fog gyakoribbá válni, de megjelennek egyes szúnyogok által terjesztett betegségek is. A növekvő hőmérséklet hatására gyakoribbá válhatnak egyes mikrobiális eredetű élelmiszer-fertőzések és -mérgezések. Számolni kell az allergén növények változó elterjedésével és növekvő pollenszórásával is.” (elérhető: <https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/2368/%C3%89ghajlatv%C3%A1ltoz%C3%A1s%20%C3%A9s%20eg%C3%A9szs%C3%A9g.pdf><https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/2368/%C3%89ghajlatv%C3%A1ltoz%C3%A1s%20%C3%A9s%20eg%C3%A9szs%C3%A9g.pdf>, benne közvetlen linkkel az elkészült jelentésre, kézikönyvre és vezetői összefoglalóra).
- [66] A NÉS-2 is arra a következtetésre jut, hogy a hőhullámok következtében megnövekedő halálozás, szív- és érrendszeri betegségek, élelmiszerellátási változások és zavarok, nyári típusú szmoghelyzetek, valamint allergén növények elterjedésének térbeli és időbeli megváltozása várható. A szúnyogok, kullancsok, rágcsálók elterjedése számos fertőző betegség kialakulásának gyakoriságát fogja növelni (Lyme-kór, nyugat-nílusi vírus, malária, dengue-láz stb.). Növekedni fog a vízzel, illetőleg nem megfelelően kezelt (elsősorban nem megfelelően hűtött) élelmiszerekkel terjedő bakteriális, vírusos és protozoon fertőzések gyakorisága is. A megnövekedett UV-sugárzás következtében a daganatos betegségek számának növekedése is várható (NÉS-2, 151-152. oldal).
- [67] 3. A klímaváltozás érzékenyen érinti a felszíni vizeink állapotát is. Az MTA állásfoglalása megállapítja, hogy a klímaváltozás és a szélsőséges időjárási viszonyok jelentős mértékben hatnak a felszín alatti vízkészletekre. Ilyen hatások a természetes utánpótlás és a tárolt vízmennyiség csökkenése, a kiszámíthatatlan hatású villámárvizek gyakoriságának a növekedése és a vízminőség kedvezőtlen irányú változása (MTA állásfoglalás, 26. oldal). A felszín alatti vizeket érintő hatás az Alföldön lesz a legnagyobb. Az aszály előfordulásának valószínűsége, intenzitása és súlyossága Magyarország teljes területén egyre növekvő tendenciát mutat. E körben a legaggasztóbb a rendszeresen fellépő csapadékhiány, illetőleg a csapadék hektikus eloszlása és kedvezőtlen hasznosulása. Az éghajlati vízigény egyre nő, egyre több vízre van szükségünk a természetes táji hűtőhatás működéséhez. A vízviszatarlás jelentősége megnőtt, az éghajlati vízigény biztosítása a környezeti fenntarthatóság alapvető feltétele.
- [68] Az NFFT álláspontja szerint „a felszín alatti vizek jó mennyiségi állapota szempontjából az EU utolsó öt tagállamába tartozunk. Ez azt jelenti, hogy hazánk

felszín alatti vizei könnyen veszélybe kerülhetnek a későbbiekben azok túlhasználata, valamint a kapcsolódó felszíni vizes élőhelyek leromlása miatt” (NFFT 3. jelentése, 101. oldal). „Problémát jelent, hogy a műtrágyahasználat növekszik, az intenzív mezőgazdasági termelés továbbra is kiterjedt, amellyel a felszíni és felszín alatti vizeink állapota romlik.” (NFFT 3. jelentése, 73. oldal). „A felszín alatti vizek védelmét veszélyezteti a vízkivételt szolgáló kutak nyilvántartásának hiánya, az illegális kútlétesítés megelőzésének és az illegálisan létesített, megszüntetett kutakkal szembeni fellépés hiánya.” (NFFT 3. jelentése, 119. oldal). Így a túlzott talajvízkivétel (főként öntözés) miatt a Duna-Tisza közti hátság vízháztartási állapota kritikus (NFFT 5. jelentése, 67. oldal).

- [69] Több nemzeti park igazgatóság nyilatkozott akként, hogy a területükön található vízfolyások vízhozamának csökkenése volt tapasztalható az elmúlt évtizedekben. Számos korábban bővíző vízfolyás vízhozama jelentős mértékben csökkent, és ennek eredményeképpen több patak teljesen kiszáradt, elmocsarasodott vagy feltöltődött, vagy időszakos jellegűvé vált, így pedig már nem nyújtanak megfelelő szaporodó helyet a vízi élőlényeknek. A láprétek és egyéb vizes élőhelyek kiterjedése folyamatosan zsugorodik Magyarországon. Egész régiókban teljes ökológiai rendszereket boríthat fel az időszakos és állandó vizes élőhelyek megszűnése. A Magyar Természetvédők Szövetsége, a Magyarországi Éghajlatvédelmi Szövetség és a Reflex Környezetvédelmi Egyesület közös *amicus curiae* beadványukban kiemelték: „Magyarországon az elmúlt 50 évben a vizes élőhelyek 95%-át felszámoltuk, a maradékot pedig jelentősen átalakítottuk.”
- [70] Az MTA állásfoglalása szerint a szikes talajok víz- és sóforgalmának változása ugyanakkor az eredetileg szikes talajok sztyeppesedéséhez vezethet, amelynek következménye, hogy a „magyar pusztá” kezd bizonyos helyeken eltűnni, ami természetvédelmi és örökségvédelmi szempontból bír jelentőséggel (MTA állásfoglalás, 38. oldal). A pusztai fajok rovására a Duna-Tisza közén megjelennek a fügekaktusz és a prérifű (MTA állásfoglalás, 41. oldal). A Balatonon az extrém alacsony vízállások előfordulási gyakorisága növekszik, a realista klímaforgatókönyv szerint „tartósan és jelentősen csökkenni fog a teljes és nyílt víz felülete is. A vízmérleg drámai romlása miatt a tó tartósan lefolyástalanná válik” (MTA állásfoglalás, 22. oldal). A meteorológiai viszonyok változása és a vízhőmérséklet növekedése az egyik kulcstényezője a Balatonon előforduló újkori algavirágzásoknak (MTA állásfoglalás, 43. oldal).
- [71] 4. A klímaváltozás és a szélsőséges időjárási viszonyok negatív hatásai már megjelentek a hazai felszín alatti víztestek mennyiségi és minőségi állapotában. A felszín alatti sekély víztestek döntően gyenge mennyiségi állapottal rendelkeznek, a klímaváltozás negatív hatásai a talajvíz csökkenésében érhetőek tetten az Alföldön. Egyértelműen a szélsőséges időjárási viszonyok hatása tapasztalható a Bükk

hegységben található karsztvíz esetében is. A szélsőséges időjárási viszonyok miatt érzékelhetően csökken a felszín alatti vizek természetes utánpótlása is hazánkban.

- [72] Az Aggteleki Nemzeti Park állásfoglalása szerint az ivóvízellátás szempontjából is kulcsfontosságú karsztos víztározók alapvetően a lassan beszivárgó víz révén töltődnek fel, amelyek mennyisége folyamatosan csökken, a tározók vízkészlete kimerülhet. A karsztvíztározók hozamának csökkenése az ivóvízellátás biztonságát is negatívan befolyásolja. A természeti folyamatok a karsztos alakzatok pusztulását eredményezhetik, amely Magyarország kiemelt természeti világörökségi értékének, az Aggteleki-karszt barlangjainak megőrzése tekintetében is kiemelkedő jelentőséggel bír.
- [73] 5. Az MTA állásfoglalása megállapítja, hogy a magyarországi erdőket fenyegeti leginkább a kiszáradás Közép-Európában. A gyertyános tölgyesek, mely országunk egyik legelterjedtebb erdőtípusa, a Börzsöny és a Kőszegi-hegység kivételével teljesen el fognak tűnni a klímaváltozás következtében (MTA állásfoglalás, 44. oldal). Az ITM jelentése szerint „Már sajnálatos valóság, hogy a párás klímát kedvelő lucfenyő fokozatosan kipusztul hazánkból. Az erdészeti kutatás által készített előterjesztések alapján 2050-re a bükk számára alkalmas termőhelyek is eltűnnek az országból, a legszárazabb erdészeti klímátípus, az erdős sztyepp területe sokszorosára növekszik.” (ITM jelentés, 23. oldal).
- [74] Az NFFT jelentésének megállapítása szerint „Az erdőállományok egészségi állapota a klímaváltozás és a légszennyezés következtében tovább romlott.” (NFFT 3. jelentése, 120. oldal). Az erdők fakitermelési célú hasznosítása domináns az ökológiai funkciók érvényre juttatásával szemben, kevés a kizárólag természetvédelmi kezelés, vagy ahol megfelelő egyensúly van a két funkció között. Erdeink egészségi állapota jelentősen romlik, fafajaink közül leginkább a tölgy és a bükk helyzete aggasztó, ami az egyre hosszabb ideig tartó aszályos időszakoknak tulajdonítható. Az NFFT 5. jelentése szerint a megelőző két évben 8,8%-kal csökkent a tünetmentes és 3,7%-kal a gyengén károsodott faállomány nagysága. Az erdők sérülékenysége tekintetében az ország területének hozzávetőleg 50%-át alkotják a kiemelten és erősen sérülékeny térségek (NFFT 3. jelentése, 20. oldal). Sajnálatos módon a kedvezőtlen folyamatok tovább folytatódnak és hatásukban egyre erősödnek.
- [75] Az Aggteleki Nemzeti Park megfigyelései alapján általánosan elmondható, hogy az élőhelyek átalakulása kihat a teljes élővilág átrendeződésére, a fajkészletváltozására. „Emiatt új élőhelyek jelennek meg, az erdők felnyílnak, várható az erdősztyepp kinézetű erdők kialakulása. Ez azonban nem jelenti az élőhelyek sokszínűségének valódi növekedését, hiszen az igazán fajgazdag, stabil élőhelyek létrejötte ilyen rövid idő alatt nem lehetséges. Sokkal valószínűbb, hogy az így kialakult erdőállományok leromlott szerkezetűek, fajszegények és inváziós fajoktól terhes élőhelyek lesznek. Ez a gyors átrendeződés maga után vonja az inváziós fajok gyorsabb terjedését is.

Hiszen az eddig is stabil ökológiai szerkezet felszakadozik, és a keletkező új nichek alkalmasak az agresszívebben terjedő fajok megteremtésére.”

- [76] A Duna-Ipoly Nemzeti Park megfigyelései szerint hatalmas méreteket ölt az extrém szárazságtűrő nyugati ostorfa, a tövises lepényfa, a bugás csörgőfa, a turkesztáni szil terjedése hagyományos őshonos fáink helyett. Az erdészeti mikroklíma megváltozása miatt az erdőszerkezet leromlása figyelhető meg. Az erdészeti beavatkozások, véghasználat, gyérítések, közelítő nyomok kialakítása stb. jelentős hatással vannak az erdei mikroklímára, amit az éghajlatváltozás tovább erősít és közvetlenül módosít. Amikor az életközösségek szövete megbomlik, számos degradációs jelenség kap erőre, amely egy idő után hógolyóeffektus-szerűen vezet az adott életközösség eltűnéséhez, vagy drasztikus megváltozásához. A rossz időben végrehajtott fakitermelések súlyos mikro-, mezo- és makroklimatikus változásokhoz járulnak hozzá.
- [77] 6. A klímaváltozás és a biodiverzitás csökkenése szorosan összefonódik egymással. A klímaváltozás hozzájárul a biodiverzitás csökkenéséhez, a biológiai sokféleség csökkenésével ugyanakkor megszűnnek a klímaváltozás hatásait lassító és enyhítő eszközeink is. A változó éghajlattal tájaink is megváltoznak, egyes őshonos növény- és állatfajok eltűnnek, veszélybe kerülnek a vízhez kötődő fajok, a hüllők, a kétéltűek, a vízi gerinctelenek, a halak és az ezekkel táplálkozó vízimadarak, továbbá emlősök közül először a hód, a hiúz, a hermelin, egyes denevérfajok, az üregi nyúl és a vakond. A beporzást végző rovarok pusztulása nemcsak a biodiverzitás csökkenését jelenti, hanem a biztonságos élelmiszertermesztést is veszélybe sodorja a rovarok számának drasztikus csökkenése. A Magyar Méhészeti Nemzeti Program monitoring vizsgálatából kiderül, hogy 2021 augusztustól 2022 július végéig 40 méhészet jelentett méhcsaládjainak állapotáról kórtani problémák jeleit mutató, összeomló vagy összeomlás közeli tüneteket. A legnagyobb veszteséget a 10-50 és az 50-150 méhcsaládos állományokban szenvedték el a tulajdonosok. A veszteség mindkét kategóriában meghaladja a 23%-ot (NFFT 5. jelentése, 81. oldal).
- [78] Erősödik az invazív növény- és állatfajok terjedése, a védett természeti területeken az egyik legnagyobb veszélyeztető tényezővé vált (NFFT 3. jelentése, 120. oldal). „Az elmúlt két évben tovább romlott az élőhelyek természetvédelmi helyzete: 2016-ban az élőhelyek 60%-ának természetvédelmi helyzete volt kedvezőtlen, ez az arány 2018 végére elérte a 87%-ot, míg a kedvező természetvédelmi helyzetű élőhelyek aránya csupán 13%.” (NFFT 3. jelentése, 120. oldal). Összességében megállapítható, hogy Magyarországon a természetes növényzeti örökség igen veszélyeztetett (NFFT 5. jelentése, 83. oldal). Az elemzések szerint természetes növényzeti örökségünk 90-95%-át már elvesztettük. Az ország területének csupán 0,6%-át fedi természetesnek tekinthető növényzet, további 5,6%-án természetközeli a növényzet, 8,1%-án leromlott és további 3,0%-án nagyon leromlott. A természeti tőke csökkenésének leggyakoribb oka a természetes élőhelyek pusztulása, ezért a biodiverzitás

csökkentésének mérséklése érdekében a természetes élőhelyek megóvása, valamint helyreállítása a legsürgetőbb feladat (NFFT 5. jelentése, 81. oldal). A mesterséges felszínborítottság jelentős negatív hatást gyakorol a természeti környezetre és a biodiverzitásra. A mesterséges felszínborítottság Magyarországon a 2009-2018-as időszakban 12%-kal növekedett (NFFT 5. jelentése, 75. oldal).

- [79] A Hortobágyi Nemzeti Park tapasztalatai szerint az aszályal érintett területein élő fajok nagyobb része rendkívül érzékeny a hőmérséklet és csapadékviszonyok változására, ezért a víztestek eltűnése és felmelegedése a kétéltű és halfaunára nagy hatással volt. A leginkább veszélyeztetett élőhelyek a sekély vizes élőhelyek, a lápok, a mocsarak, a zombékosok, kisebb mocsarak mindenütt teljesen kiszáradnak, a vonuló és fészkelő parti madarak állománya egyre inkább csökken. A jelentősebb áradások elmaradása alacsonyabb tetőzésű árhullámokat eredményez, amely a parti fecskék és a jégmadarak költését korlátozza.
- [80] Az MTA állásfoglalása szerint az édesvízi ökoszisztémákban az éghajlatváltozás a folyók vízhozamának a csökkenéséhez, sótartalmuk növekedéséhez és az eutropizációhoz vezethet, amely veszélyezteti az őshonos fajok túlélését. A ritka édesvízi fajok 77%-a elveszitheti földrajzi elterjedési területének 90%-át. A termesztett növények számára egyre kedvezőtlenebb időjárási jelenségek a tavasszal korábban bekövetkező és intenzívebb melegedés és ezzel összefüggésben a talajnedvesség-tartalom csökkenése (MTA állásfoglalás, különösen 37, 41. és 45. oldalak).
- [81] A Balaton-felvidéki Nemzeti Park területén szembetűnő változás a nagy számban felszaporodó, melegebb éghajlathoz alkalmazkodott gyomok és rovarok tömeges megjelenése. Ezek a folyamatok az adott térségben a biológiai sokféleség csökkenéséhez vezetnek.
- [82] A Duna-Dráva Nemzeti Park területén jelentősen csökkent a tűzeges nádas, zombéksásos láprét és láperdő és ezzel összefüggésben a darvak egyedszáma, a fekete-gólyák szaporodása visszaesett, a vonuló és fészkelő parti madarak állománya a vízszintcsökkenés következtében jelentősen csökkent. A nyári aszályok a magyar szegfű állományát jelentős mértékben csökkentették. A hullámtéren elhelyezkedő mellék- és holtágak vízellátása hosszú ideig elégtelen és nemcsak a halfauna ívási lehetőségeit csökkenti, de a hullámtéren fészkelő fekete gólya költési sikerére is drasztikus hatással bír.
- [83] 7. A fentiek alapulvételével az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a klímaváltozás nem önmagában jelentkezik, hanem más antropogén hatásokkal együtt érvényesül. Ezek a hatások egymást erősítve jelennek meg, egymástól nem elválaszthatók. A Kiskunsági Nemzeti Park az Alkotmánybíróság megkeresésére adott állásfoglalásában kiemelte, hogy „az olyan környezeti állapotváltozások ellen, amelyek mögött érdemi részbeni tájhasználati okok is állnak, egyelőre még sokat lehet tenni a tájhasználat kedvező irányú változásával.”

- [84] A Magyar Természetvédők Szövetségének *amicus curiae* beadványában foglalt megállapításával egyetértve az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az embernek a szülőföldjével eltéphetetlen a kapcsolata. A magyar nemzettudat része a közösséghez tartozás, mely részben az emberek közötti személyes és társadalmi kapcsolatok szövődékét jelenti, részben pedig a magyarságnak a megmaradásért folytatott küzdelmeihez kapcsolódik a Kárpát-medencében, amely a kulturális hagyományokhoz és a bennünket körülölelő Kárpát-medencei tájhoz köt bennünket. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása külön is kiemeli, hogy „a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit” vagyunk kötelesek megóvni.
- [85] Az Alkotmánybírósághoz benyújtott tudományos állásfoglalások szerint a bennünket körülvevő táji adottságok jelentősen megváltoznak. Kipusztulnak a fenyveseink, radikálisan lecsökken a bükkösök és tölgyesek területe, nagy volumenben csökken a Balaton vízmennyisége, a magyar puszta elveszíti az eredeti természeti adottságait. Ezen folyamatok mérséklése és enyhítése nem csupán lehetőség, hanem a jelen generációk, a jogalkotó és jogalkalmazó, valamint „az állam és mindenki kötelessége”. A jogalkotót az a kötelezettség terheli, hogy megalkossa azt a jogszabályi környezetet, amely biztosítja a Kárpát-medence egyedi tájának és élővilágának, természeti értékeinek megőrzését, ideértve az anyagi jogi, eljárásjogi és intézményi kereteit is, míg a jogalkalmazót, valamint a Magyarország területi joghatósága alatt álló természetes és jogi személyeket ezen táj és élővilág megóvásának alaptörvényi kötelezettsége terheli.

VII.

- [86] 1. A Klímatv. indítványozók által támadott, és az indítványban foglaltak alapján érdemi alkotmányossági vizsgálat lefolytatására is alkalmas 3. § (1) bekezdése értelmében „Magyarország az üvegházhatású gázok kibocsátását legalább 40%-kal csökkenti 2030-ig az 1990. évhez képest.”
- [87] 2. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, XX. cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből a jelen generációt három irányú, mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás teljes spektrumára kiterjedő kötelezettség terheli: (i) a jelen generációk tagjainak irányába [melynek alaptörvényi alapja elsődlegesen az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerinti testi és lelki egészséghez való jog és az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jog]; (ii) a jövő generációk tagjainak irányába [melynek alaptörvényi alapja különösen az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása, P) cikk (1) bekezdése és 38. cikk (1) bekezdése]; és (iii) a nemzet közös örökségét képező természeti, környezeti és kulturális erőforrások megóvásának irányába [melynek alaptörvényi alapja a P) cikk (1) bekezdése]. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett mindenekelőtt megvizsgálnia, hogy a klíma

védelmére irányuló kötelezettség levezethető-e az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből.

- [88] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben (Indokolás [21]) egyértelművé tette, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének „különösen” fordulatóból következően a nemzet közös örökségébe tartozó értékek alaptörvényi felsorolása nem taxatív jellegű, azaz a P) cikk (1) bekezdésében kifejezetten nem nevesített természeti és kulturális értékek is a P) cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozhatnak. A P) cikk (1) bekezdése kifejezetten három megjelölt célt fogalmaz meg: az erőforrások védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára történő megőrzését. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság (a jelen eljárásban beszerzett állásfoglalások, illetőleg *amicus curiae* beadványok alapulvételével) jelen határozat VI. részében már megállapította, a klímaváltozás alapvető következményekkel jár Magyarország és a Kárpát-medence valamennyi természeti értékére nézve, ideértve azok jelentős, egyes esetekben akár végzetes és visszafordíthatatlan megváltozását (megsemmisülését) is. A P) cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi célok elérése éppen ezért kizárólag abban az esetben lehetséges, ha a P) cikk (1) bekezdése védelmi köre a klímára, mint a természeti (és kulturális) erőforrások megóvásához nélkülözhetetlen környezeti elemre is kiterjed, a klíma változása ugyanis közvetlenül és alapvetően befolyásolja a nemzet közös örökségébe tartozó természeti értékek állapotát és fennmaradását. A biztoshelyettes is kiemelte az Alkotmánybíróság megkeresésére adott állásfoglalásában, hogy ez az éghajlatra is kiterjedő holisztikus felfogás kifejezetten összhangban áll a P) cikk rendszertani értelmezésével. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azonban arra is utal, hogy a klíma védelmével kapcsolatos kötelezettségek nem azonosíthatóak egyetlen állam önálló kötelezettségeként: a nemzetközi jogban is ismert közös, de megkülönböztetett felelősség elve egyebek között éppen azért jelent „közös” felelősséget, mert valamennyi állam és a joghatóságuk alatt álló valamennyi személy („mindenki”) közös erőfeszítését igényli. A klíma védelmére vonatkozó nemzetközi jogi (és uniós jogi) kötelezettségeket éppen ezért az Alkotmánybíróság nem hagyhatta figyelmen kívül az indítvány elbírálása során.
- [89] Az Alkotmánybíróság a fentiekkel összefüggésben arra is utal, hogy Ferenc pápa *Laudato si'* kezdetű enciklikájában hasonlóan fogalmaz, mint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének „az állam és mindenki” kötelezettségét rögzítő fordulata: „Az éghajlat közjó, mindenkié és mindenkinek a javát szolgálja.” (23), továbbá „az éghajlatváltozásért megkülönböztetett felelősséggel tartozunk” (52). Ennek alapja, hogy „Elfelejtkezünk arról, hogy mi magunk is föld vagyunk (vö. Ter 2,7). Testünket a bolygó elemei alkotják, annak levegőjét lélegezzük be, annak vize éltet és frissít fel bennünket.” (2). Az Alaptörvény maga is kifejezetten elismeri a kereszténység, a keresztény kultúra és értékrend fontosságát (lásd például a Nemzeti Hitvallást, az R) cikk (4) bekezdését, illetőleg a XVI. cikk (1) bekezdését), az Alkotmánybíróság pedig a

biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó kötelezettséggel összefüggésben maga is kifejezetten hivatkozott már korábban a *Laudato si'* enciklikára {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [36]}.

- [90] 2. A közös, de megkülönböztetett felelősség elve a Keretegyezmény, illetőleg a Párizsi Megállapodás egyik fontos alapelve is (lásd a Keretegyezmény Preambulumát, 3. cikk 1. pontját és 4. cikk 1. pontját, valamint a Párizsi Megállapodás Preambulumát, 2. cikk 2. pontját, 4. cikk 3. és 19. pontjait). Az elv tartalmát az 1992. évi Rioi Nyilatkozat a környezetről és fejlődésről akként bontja ki, hogy „[t]ekintettel arra, hogy a világméretű környezetpusztulásban eltérő mértékben vettek és vesznek részt, az államok közös, de megkülönböztetett felelősséget viselnek. A fejlett országok elismerik azt a felelősséget, amit a fenntartható fejlődés elérésére irányuló nemzetközi törekvésekben viselnek, tekintettel azokra a hatásokra, amelyeket társadalmuk a globális környezetre gyakorolnak és azokra a technológiákra s pénzügyi forrásokra, amelyekkel rendelkeznek.” Az Alkotmánybíróság ehelyütt csak utal arra, hogy az elv keletkezésének körülményeit, tartalmát és nemzetközi jogi jelentőségét a szakirodalom már részletesen vizsgálta (csak a példa kedvéért: Philippe Cullet: Principle 7 – Common, but Differentiated Responsibilities. In: Jorge E. Vinuales (ed.): The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary. Oxford University Press, 2015, 229-244.).
- [91] A Keretegyezmény, valamint a Párizsi Megállapodás kifejezetten nevesítik, hogy „a Föld éghajlatának változása és annak káros hatásai az emberiség közös gondját képezik”, illetőleg „az éghajlatváltozás az emberiség közös ügye” (*common concern of humankind*, lásd a Keretegyezmény és a Párizsi Megállapodás Preambulumát). Jellegét tekintve az emberiség közös ügyei (*common concern of humankind*) az emberiség közös örökségének (*common heritage of mankind*) részét képező egyes erőforrásokhoz hasonlíthatóak annyiban, amennyiben ezek egyaránt az emberiség egészének a közös, együttes fellépését igénylik, azok kezelése, illetőleg megóvása ugyanis nyilvánvalóan túlmutat az egyes államok szintjén. (Csak a példa kedvéért: Frederiech Soltau: Common Concern of Humankind. In: Kevin R. Gray et al. (eds.): The Oxford Handbook of International Climate Change Law. Oxford University Press, 2016, 202-212.)
- [92] Az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott: „A P) cikk (1) bekezdésében szereplő „nemzet közös öröksége” megfogalmazás a Biológiai Sokféleség Egyezmény szerinti „emberiség közös ügye”, illetőleg a madárvédelmi irányelvben szereplő „európai népek öröksége” és az élőhelyvédelmi irányelvben szereplő „természeti örökség” koncepció konkretizálásának tekinthető. Eszerint ugyanis a magyar állampolgárok és a magyar állam azt vállalja, hogy az állam intézményrendszere a jövő nemzedékek számára is biztosítja a P) cikk (1) bekezdésében nem taxatív módon rögzített értékek védelmét. Mindez a nemzetközi jogban létező „emberiség közös ügyéhez” képest konkretizált kötelezettségvállalásnak tekinthető.” (Abh2., Indokolás [31]).

- [93] Az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.” Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt, a nemzet közös örökségének védelmét a magyar állam és a magyar jogrendszer megkerülhetetlen feladatává tevő kötelezettség ennek megfelelően nem csupán egy kiemelt alaptörvényi szabály, hanem egyben Magyarország hozzájárulása is az „emberiség fenntartható fejlődése” céljának eléréséhez, az emberiség közös ügye (*common concern of humankind*) és az emberiség közös öröksége (*common heritage of mankind*) részeként, a közös, de megkülönböztetett felelősség elvének megfelelően. Ahhoz ugyanis, hogy a nemzetközi közösség, mint egész, sikeresen fellépjen a Földet, annak erőforrásait és az emberiséget fenyegető olyan veszélyekkel szemben, mint amilyen maga a klímaváltozás is, elengedhetetlen, hogy az egyes államok is teljesítsék a földrajzi elhelyezkedésük, népességük, gazdasági erőforrásaik és más jellemzőik alapján rájuk eső kötelezettségeiket, és megóvják a nemzeti örökségük részének azon egyedi mozaikdarabjait, amelyek aztán együttesen teszik ki az emberiség közös örökségét, és emberiség közös ügyeit (bővebben lásd: Marie-Claire Cordonier Segger et al. (eds.): *Intergenerational Justice in Sustainable Development Treaty Implementation*. Cambridge University Press, 2021, különösen 68-98.).
- [94] 3. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a nemzedékek közötti méltányosság (*intergenerational equity*) koncepcióját is magában hordozza (Abh2., Indokolás [33]). A nemzedékek közötti méltányosság gondolatát az 1992. évi Rioi Nyilatkozat a környezetről és fejlődésről akként határozza meg, hogy „A fejlődéshez való jogot úgy kell érvényesíteni, hogy a ma élő és a jövő nemzedékek fejlődési és környezeti szükségletei egyaránt kielégítést nyerjenek.” Az Alaptörvény rendszere a nemzedékek közötti méltányosság koncepcióját azzal egészíti ki, hogy a jelen és a jövő generációk érdekeinek egyenrangúsága mellett külön is figyelmet kell fordítani a természeti erőforrások önmagukért való megőrzésének kötelezettségére is, mely szempontokat a jogalkotónak és a jogalkalmazónak egyidejűleg kell figyelembe vennie {9/2024. (IV. 30.) AB határozat, Indokolás [42]}. A nemzedékek közötti méltányosság elvének érvényesítésének eszköze a *public trust* doktrína: a *public trust* doktrínából következik a jelen generációnak a nemzet közös örökségébe tartozó értékekkel való felelős, a bizalmi vagyonkezelés követelményének megfelelő gazdálkodása, az *intergenerational equity* pedig ezen értékek használatának és hasznosításának kereteit határozza meg, oly módon, hogy egyaránt és azonos mértékben figyelembe kell venni a természeti, környezeti és kulturális értékek önmagukért való védelmét, a jelen és a jövő nemzedék érdekeit. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utal arra, hogy a Magyar Természetvédők Szövetsége ifjúsági programjának tagjai (úgyis, mint a jövő nemzedék jelenben élő képviselői) *amicus curiae* beadványukban generációs igazságtalanságként nevesítették ugyanezt a kötelezettséget.

- [95] 4. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásában vizsgált Klímatv. sem felépítése, sem pedig tartalma alapján nem tekinthető Magyarország klímaváltozás elleni küzdelemben tett jogi lépései összességét tartalmazó jogszabálynak, annak csupán egyetlen (ugyanakkor jogforrási jellege és címe miatt központi, kiemelt helyet elfoglaló, szimbolikus) dokumentuma. Az Alkotmánybíróság ezért a Klímatv. alkotmányossági vizsgálatához elengedhetetlennek tartotta, hogy áttekintse Magyarország klímaváltozással kapcsolatos, kifejezetten a nemzeti jog szabályain alapuló előírásait is. A klímaváltozással kapcsolatos legfontosabb, az Országgyűlés, illetőleg a Kormány által elfogadott stratégiai dokumentumok az alábbiak: a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó NÉS-2, a Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia 2020-2050 (a továbbiakban: NTFS), a Nemzeti Energia- és Klímaterv 2024. évi aktualizált változata (a továbbiakban: NEKT), valamint a NFFS.
- [96] 4.1. A NÉS-2-t az Országgyűlés a 23/2018. (X. 31.) OGY határozattal fogadta el, a Keretegyezmény és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény 3. §-a alapján. A NÉS-2 alapján a Kormánynak háromévente kell Éghajlatváltozási Cselekvési Tervet (a továbbiakban: ÉCsT) kidolgoznia, melynek dekarbonizációs, alkalmazkodási és szemléletformálási alprogramokból kell felépülnie. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a Kormány ugyan 2020. január 9. napján elfogadta a 2018-2020. közötti időszakra vonatkozó I. ÉCsT-t, azonban az azóta eltelt időszakban újabb cselekvési terv kidolgozására nem került sor. Sem az egyes stratégiák, sem az azokban megfogalmazott, kötelezően elkészítendő cselekvési tervek megalkotása, illetőleg aktualizálása nem pusztán formalitás: nem ezen dokumentumok formális megléte, hanem azok szakmailag megalapozott, folyamatosan aktualizált, betartott és betartatott tartalma teszi azokat szükséges és egyben alkalmas eszközzé a klímaváltozás elleni küzdelemben, a természeti erőforrások, a jelen és a jövő nemzedékek védelmére vonatkozó alaptörvényi kötelezettség részeként.
- [97] A NÉS-2 értelmében a stratégiában foglalt célok végrehajtásában az állami szervek elsődleges feladatai közé tartozik a megfelelő jogszabályi keretrendszer biztosítása, az éghajlati és zöldgazdaság-fejlesztési ügyekre, ökoszisztéma-szolgáltatások megőrzésére kiemelt hangsúlyt helyező pályázati struktúra és programok kialakítása, a kapcsolódó intézményrendszer megszervezése és működtetése, és az ellenőrző hatóságok, hivatalok kialakítása, felhatalmazása. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a fenti feladatok maradéktalan teljesítése (az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének részeként) elengedhetetlen ahhoz, hogy a klímaváltozás elleni hatékony küzdelem jogi keretrendszere a maga teljességében rendelkezésre állhasson és hatékonyan működhessen.
- [98] 4.2. Az NTFS egy hosszútávú, 2050-ig szóló átfogó klímastratégiai dokumentum, amelyet a Kormány a 1620/2021. (IX. 3.) Korm. határozattal fogadott el, és mely

benyújtásra került a Keretegyezmény Titkárságához is. A Klímatv. elfogadását követően megalkotott NTFS ambíciója, hogy egy 30 éves előretekintésű társadalmi-gazdasági és technológiai fejlődési útvonalat vázoljon fel, melynek segítségével 2050-re Magyarország úgy lesz képes megvalósítani a klímasemlegességet, hogy közben a magyar emberek jólétét középpontba helyezve tudja biztosítani természeti értékeink védelmét és a gazdasági fejlődést. Az NTFS kifejezetten megerősíti, hogy a klímavédelem, a gazdasági fejlődés és az energiabiztonság céljai egymással összeegyeztethető, sőt egymást erősítő célok is lehetnek. A stratégia három forgatókönyvet vázol fel („Ölbe tett kéz”, „Korai cselekvés”, és „Halasztott cselekvés”) Magyarország 2050-ig tartó fejlődési pályájára vonatkozóan, és ismerteti ezek hatásait is az ÜHG kibocsátásának csökkentésére, a megújuló energiaforrások felhasználására és a gazdaság különböző ágazataira. A „Halasztott cselekvés” és „Korai cselekvés” forgatókönyvei egyaránt biztosítják 2050-re a klímasemlegesség elérését, és megfelelnek az Európai Unió 2030-ra kitűzött, legalább 55%-os nettó ÜHG-csökkentési céljának is. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Alaptörvényből fakadó, a jelen generációkat háromirányú kötelezettségként (jelen nemzedékek, jövő generációk, természeti erőforrások) terhelő, azonos fontosságú követelmények alapján Magyarország az elővigyázatosság alaptörvényi elvének megfelelően mindenekelőtt a „Korai cselekvés” forgatókönyvének megvalósítását köteles megcélozni, és az ezen cél megvalósításához szükséges intézkedéseket köteles megtenni.

[99] Az NTFS rögzíti, hogy a 2050-es nettó nulla ÜHG kibocsátás eléréséhez az alábbi területeken szükséges erőfeszítéseket tenni: (i) az energiahatékonyság javítása a nemzetgazdaság valamennyi területén, illetve a körkörös gazdaság kiépítése; (ii) elektrifikáció a gazdaság minden területén; (iii) a széndioxid-leválasztási, -hasznosítási és -tárolási technológia (CCUS technológia) alkalmazása az energiatermelési szektorban, valamint a nagy kibocsátással bíró ipari létesítmények esetében; (iv) a hidrogén felhasználása és kapcsolódó hidrogéntekológiák elterjedése; (v) bioenergia fenntartható (és korlátok közé szorított) hasznosítása; (vi) fenntartható, modern, innovatív mezőgazdaság; (vii) a természetes nyelőkapacitások, elsősorban az erdők szénmegkötő képességének növelése, illetve az erdők, mint legjelentősebb nyelőkapacitás fennmaradásának biztosítása és ennek érdekében az erdészeti szektor gazdasági, pénzügyi ösztönzőinek újragondolása; valamint (viii) kutatás-fejlesztés és innováció, és megfelelő oktatási és képzési programok.

[100] 4.3. Az uniós jogi kötelezettségen alapuló, eredetileg 2020-ban benyújtott, majd 2024-ben aktualizált NEKT az Energiaunió dekarbonizációs, energiahatékonysági, energiabiztonsági, belső energiapiaci, valamint a kutatás, innováció és versenyképesség dimenzióit fedi le, és középtávon, 2030-ig rögzíti a magyar klíma- és energiapolitika legfontosabb céljait. A NEKT legfontosabb célkitűzése az energiaszuverenitás és az energiabiztonság megerősítése, valamint a dekarbonizáció,

a lakosság támogatásának fenntartása mellett. A NEKT kiemeli, hogy Magyarország fokozottan kitett az éghajlatváltozás nem kívánt hatásainak Európa többi országához képest, a kontinens belsejében való fekvése és a Kárpát-medence speciális mikroklímája miatt. Magyarország ezért eltökélt abban, hogy megvédje természeti örökségét, melyhez a környezet védelme és az éghajlatváltozás elleni küzdelem, valamint az éghajlatváltozás kedvezőtlen hatásai elleni védelem is kiemelten szükséges.

[101] A NEKT a Klímatv.-hez képest megemelt klímacélokat is tartalmaz, így például az ÜHG bruttó kibocsátását legalább 50%-kal tervezi csökkenteni 2030-ig, az 1990-es bázisévhez képest, amely önmagában is 10%-os növekedést jelent a Klímatv. 3. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségvállaláshoz képest. A NEKT ezen túlmenően a bruttó végsőenergia-fogyasztásban mért megújuló energia-résarányt 2030-ra legalább 30%-ban határozza meg, amely ugyancsak jelentős (9%-os) emelkedést jelent a Klímatv. 3. § (3) bekezdésében foglalt vállaláshoz képest. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a Klímatv. hivatkozott rendelkezései önmagukban sem tiltják egy-egy, a törvényben foglaltnál ambíciózusabb vállalás megfogalmazását [lásd a Klímatv. 3. § (1) és (3) bekezdéseinek „legalább” fordulatát, melyek természetszerűleg csak az adott vállalás minimális szintjét rögzítik], a stratégiák jogforrási jellegéből adódóan pedig azokban a magasabb szintű jogszabályokkal (jelen esetben a Klímatv. rendelkezéseivel) összhangban álló célok megfogalmazására kerülhet csak sor. Abban az esetben, ha valamely stratégia (jelen esetben a NEKT) elfogadója valamely szakkérdésben szakmai szempontok alapján a Klímatv. rendelkezéseinél ambíciózusabb célkitűzéseket fogalmaz meg, úgy az Alaptörvényből fakadó követelmények, különösen az elővigyázatosság és megelőzés elveinek maradéktalan érvényre juttatása ezen szigorúbb célkitűzések követését és megvalósítását követeli meg. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállamiság és különösen a jogbiztonság és normavilágosság követelményei alapján ugyanakkor kívánatos, hogy az egyes stratégiákban megfogalmazott célok ne csupán ne álljanak ellentétben a magasabb szintű jogszabályokban (jelen esetben a Klímatv.-ben) megfogalmazott célokkal, hanem azokkal kifejezetten összhangban legyenek. Különösen igaz ez akkor, ha az adott kérdés mind a jelen, mind a jövő nemzedékek, mind pedig a természeti erőforrások megóvása szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír.

[102] 4.4. Az Országgyűlés a 18/2013. (III. 28.) OGY határozatával fogadta el a NFFS-t, megerősítve, hogy az NFFS-ben foglalt, a magyar nemzet hosszú távú sikeres fennmaradását célzó alapelveket és stratégiai célkitűzéseket a jogalkotásban (többek között a költségvetés elfogadásakor és a szakpolitikai stratégia- és programalkotásban) folyamatosan érvényre kell juttatni, illetve az Országgyűlés és a Kormány döntéseit az NFFS által javasolt intézkedésekre és teendőkre figyelemmel kell meghozni. Az NFFS kiemeli, hogy a Magyarországon belüli fenntarthatóságnak

vannak olyan vonatkozásai, amelyeket szuverén módon befolyásolhatunk (mint például az egészségre kiható életmódunk, az oktatási-nevelési rendszerünk, az ország területéről bányászható földgáz mennyiségének alakulása, a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás), míg más tényezőkre Magyarország ráhatása szükségképpen korlátozott (mint például az éghajlat változása, a Föld népeségének alakulása, vagy éppen az itthon nem bányászható ásványkincsek kimerítésének sebessége).

[103] Az NFFS rögzíti, hogy az éghajlatváltozás és a fenntartható fejlődés közötti kapcsolat körkörös jellegű, mivel az éghajlatváltozás befolyásolja a fenntartható fejlődés lehetőségeit, míg a különböző fejlődési pályák eltérően befolyásolják az éghajlat jövőbeli alakulását. Az NFFS átfogó célja az alkalmazkodóképesség feltételeinek biztosítása, az alkalmazkodás célja pedig az, hogy növelje a természeti-társadalmi-gazdasági rendszerek ellenállóképességét (reziliencia) az éghajlatváltozás jövőbeli hatásaival szemben.

[104] 4.5. A fenti, a klímaváltozás elleni küzdelem szempontjából kiemelt jelentőségű stratégiákon túlmenően az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a klímaváltozás közvetlenül befolyásolja a jelen és a jövő nemzedékek életfeltételeit, és ekként az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt természeti erőforrások állapotát is, ahogyan arra az Alkotmánybíróság is utalt jelen határozatának VI. pontjában az Alkotmánybíróság megkeresésére érkezett szakmai állásfoglalások, illetőleg az Alkotmánybírósághoz benyújtott *amicus curiae* beadványok alapulvételével. Ezen egyes, a P) cikk (1) bekezdése körében külön is védelemben részesített, a nemzet közös örökségének részét képező természeti erőforrások jogi helyzetét számos további stratégiai dokumentum részletezi, melyek a klímaváltozás elleni küzdelemben ugyancsak megkerülhetetlenek (a teljesség igénye nélkül: Nemzeti Természetvédelmi Alapterv, Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, Nemzeti Környezetvédelmi Program, Kvassay Jenő Terv – Nemzeti Vízstratégia).

[105] 5. Az Alkotmánybíróság a következőkben azt is megvizsgálta, hogy mennyiben képeznek zárt és koherens rendszert azok a klimatikus hatások enyhítését szolgáló hatályos jogi keretek, amelyeket a Klímatv. céljainak érvényesítése érdekében alkalmazni kell. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat tartotta fontosnak külön is kiemelni, figyelemmel a P) cikk (1) bekezdésében nevesített természeti értékekre, illetőleg az Alkotmánybíróság korábbi határozataira.

[106] Az MTA állásfoglalása szerint a klímaváltozás légkörtudományi jellemzői alapján felvethető intézkedések magukban foglalják a kritikus infrastruktúra, különösen a katasztrófavédelem, a veszélyt jelző szolgáltatások, az energetikai és egyéb közüzemi rendszerek, az élelmiszerellátás és a közlekedés fejlesztésére és védelmére vonatkozó szabályok újragondolását. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy ezen kérdéseket egyes, a jelen határozat VII.4. pontjában külön bemutatásra nem került stratégiai dokumentumok is vizsgálják és elemzik.

- [107] Az NFFT álláspontja szerint a biodiverzitás visszaszorulásának mérséklése érdekében a természetes élőhelyek megóvása sürgető feladat, mivel a természeti tőke csökkenésének leggyakoribb oka a természetes élőhelyek pusztulása. Sürgető és elkerülhetetlen feladat a városokban a meglévő zöldterületek védelme, illetőleg növelése, kiemelten is az árnyékot adó fák telepítése, mint olyan megoldás, mely a klímaváltozáshoz való alkalmazkodásban segítséget jelent (NFFT 3. jelentése, 34. oldal). A biológiai sokféleség megőrzésének fontosságával összefüggésben az Alkotmánybíróság utal az Abh2.-ben tett megállapításaira.
- [108] A hazai vizeink védelmében számos jogi relevanciával is bíró szakmai javaslat megfogalmazható. Elengedhetetlen, hogy nagyobb hangsúly kerüljön a hazai vízkészletek megóvására, illetve a vízbőséges időkben a vízkészletek raktározására (NFFT 3. jelentése, 34. oldal), továbbá az árvizek levonulásának késleltetésére és a víz megtartására a Kárpát-medencében (MTA állásfoglalás, 46. oldal). Kiemelten fontos a vízkészletek öntözési célú túlhasználatának elkerülése, ami vízhiányt, a felszíni víztestek hidrológiai, felszín alatti víztesteknél mennyiségi rossz, illetve gyenge állapotot okozhat (NFFT 3. jelentése, 79. oldal). Ugyancsak indokolt a megőrzendő vizes élőhelyek és a belvíz levezetésre kijelölt területek szabályozásának reformja (beleértve az okszerű gazdálkodást nem gátló vízborítottság túrési kötelezettségét), tekintettel arra, hogy ezek a területek átfedésben vannak egymással, a belvizes területek jelentős visszaszorítására irányuló törekvések (melyek az agrártámogatások igénybevétele szempontjából adott esetben prioritást is élveznek) pedig a vizes élőhelyek csökkenésével járnak együtt.
- [109] A klímaváltozás következményeként egyre aszályosabbá váló nyári időszakok, illetőleg egyre aránytalanabb csapadéeloszlás orvoslásának egyik eszköze az (ár)vizek levonulásának késleltetése, a (csapadék)víz megtartása lehet, mely jogi eszközökkel is ösztönözhető, illetőleg előírható. A víz mennyiségének megőrzését célzó intézkedések kiemelt jelentőséggel bírnak a felszín alatti vizek védelmében is, és különösen nagy jelentőséggel bírnak az egyre aszályosabbá váló területeken (mindenekelőtt a Duna-Tisza köze térségében), továbbá természetvédelmi célú vízpótlással, így például a Mohácsi-sziget és a Riha-tó esetében. A vizek mennyiségi és minőségi védelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság utal az Abh3.-ban tett megállapításaira.
- [110] Az erdőkkel kapcsolatos tudományos-szakmai javaslatok megfontolása a természetvédelmi és erdőgazdálkodási jogszabályok részbeni újragondolását tehetik szükségessé (MTA állásfoglalás, 46. oldal). A védett területeken elhelyezkedő erdőállományokban természetvédelmi erdőkezelési módok alkalmazása, az őshonos fafajtájú nagyon idős erdőkben a szentély jellegű megőrzés megfontolása, továbbá valamennyi erdőben a folyamatos lombkoronaborítás fenntartása a hazai erdőállomány megmaradására vonatkozó kedvezőtlen klímaszcenárió fényében

indokoltnak tűnik. Az erdők védelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság utal az Abh1.-ben tett megállapításaira.

[111] Az MTA állásfoglalása szerint a fenntartható földhasználati gyakorlat, táji adottságokhoz igazodó – a lehető legnagyobb felszínborítottságot biztosító – racionálisabb földhasználat előírása olyan intézkedés lehet, amely a vízvisszatartás növekedéséhez és talajvédelemhez vezet (MTA állásfoglalás, 40. oldal). Ugyancsak alapvető jelentőséggel bír a gyepterületek további csökkenésének megakadályozása, a természetes és természetközeli területek használatának minimalizálása, a művelési ágak közötti átjárhatóság lehetővé tétele (mindenekelőtt a szegélyélőhelyek, mezsgyék, erdősávok, erdőcsoportok létrehozása érdekében), vagy éppen a tájléptékű területi tervezés gyakorlata. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság (figyelemmel a Kőrös-Maros Nemzeti Park Igazgatóság Alkotmánybíróság megkeresésére adott állásfoglalására is) kiemeli, hogy a természetes felszínborítottság növelése már rövid távon is alkalmas a klímaváltozáshoz kapcsolódó mitigációs célok javítására. A természetes felszínborítottság növelésének elsődleges eszköze a gyepterületek és a természetes állapotú erdők arányának növelése. Ez már csak azért is igaz, mert a felszínborításban okozott negatív változások az ÜHG kibocsátásával egyenrangú terhelést jelentenek.

[112] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Abh2.-ben a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek hasznosítása során a természetvédelmi szempontok érvényesítését szolgáló biztosítékok megteremtésére a jogalkotó számára kitűzött határidő 2018. június 30. napján letelt, azonban a jogalkotó mind ez ideig nem tett eleget az Alkotmánybíróság határozatából fakadó jogalkotási kötelezettségének, amely már önmagában is egy alaptörvény-ellenes helyzet fenntartását eredményezi.

[113] 6. Az indítványozók a Klímatv. Keretegyezménybe, Párizsi Megállapodásba és EJEE-be ütközését is állították. A Keretegyezmény 3. cikkének indítványozók által felhívott rendelkezései megnevezésük szerint is csupán a Keretegyezményt meghatározó „elveknek” tekinthetők, melyek kijelölik azon egyedi intézkedések irányát, amelyeket a Keretegyezményben részes államoknak teljesíteniük kell. A Párizsi Megállapodás „az éghajlatváltozásra adott globális válaszhoz nemzetileg meghatározott hozzájárulásként” írja elő a részes államok erőfeszítéseinek megtételét a globális átlaghőmérséklet emelkedésének megfékezésére, anélkül azonban, hogy pontosan meghatározható konkrét vállalások megtételére (és ezek teljesítésére) köteleznék az egyes államokat. A Klímatv. támadott rendelkezése annak nyilvánvaló nyelvtani értelmezése szerint Magyarország ÜHG kibocsátásának csökkentését írja elő, ekként az nem áll ellentétben a Keretegyezményből, illetőleg a Párizsi Megállapodásból fakadó követelményekkel. A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi szerződés rendelkezéseinek (lásd különösen a 26. cikket) megfelelően valamennyi részes államot (így Magyarországot is) terheli a szerződések jóhiszemű betartásának kötelezettsége

(*pacta sunt servanda*). Valamely nemzetközi szerződés szabályainak megszegése kizárólag abban az esetben vethető fel, ha a részes állam vagy kifejezetten megsérti az adott nemzetközi szerződés valamely rendelkezését, vagy pedig egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a szerződés tárgyával és céljával lényegileg összeegyeztethetetlen, azzal ellentétes. Az Alkotmánybíróság jelen esetben, az indítványban foglaltakra is figyelemmel (melyek az indítványhoz kötöttség elvéből fakadóan szükségképpen kijelölik az Alkotmánybíróság vizsgálatának irányát és kereteit) ilyen, a Keretegyezménnyel és a Párizsi Megállapodással ellentétes jogszabályi rendelkezést nem azonosított.

- [114] Az indítványozók azt is állították, hogy a Klímatv. támadott rendelkezése az EJEE 8. cikkét sérti. Az EJEB-nek nem tartozik a hatáskörébe a tagállami jogszabályok absztrakt vizsgálata és annak megállapítása, hogy az adott jogszabály általában összeegyeztethető-e az EJEE-vel, hanem elsősorban az egyes nemzeti jogi szabályok hatósági, illetőleg bírói mérlegelésen alapuló alkalmazásának egyedi kérelmezőkre gyakorolt eredményét értékeli, és amennyiben az egyedi ügyben megállapítja az EJEE megsértését, akkor a bepanaszolt államnak az EJEB által az EJEE rendelkezései szerint megállapított jogkövetkezményt kell viselnie {10/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [21]}. Amikor az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti eljárásában a magyar jog valamely rendelkezése nemzetközi szerződésbe ütközésének absztrakt vizsgálatát végzi el, akkor ugyan a vizsgálatának mércéje nem az Alaptörvény, hanem az adott nemzetközi szerződés, azonban ez a vizsgálat az Abtv. 32. § (2) bekezdésének megfelelően absztrakt jellegű. Az Alkotmánybíróság az EJEB és az Alkotmánybíróság eljárásának fenti nyilvánvaló különbsége ellenére korábban már azt is rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi”. {3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]}. „Amikor az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti eljárásában jár el, és vizsgálatát az Egyezményre mint nemzetközi szerződésre tekintettel végzi el, érvelését ugyanakkor nem önmagukban az EJEB egyes ítéleteire, hanem közvetlenül az Egyezményre alapozhatja. Ez még akkor is igaz, ha az egyes ügyek között adott esetben akár több, kifejezetten Magyarországgal kapcsolatos döntés is megtalálható, melyekre az Alkotmánybíróság adott esetben figyelmet fordít. Az Alkotmánybíróság a hazai jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését mindezen szempontok figyelembevételével akkor állapíthatja meg, ha annak egyetlen lehetséges értelmezése és adott esetben mérlegelést nem tűrő alkalmazása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerinti vállalt kötelezettség megsértése. Minden egyéb esetben az Alkotmánybíróság feladata annak biztosítása, hogy a magyar jog kérdéses szabályának értelmezése az Alaptörvénnyel, valamint a nemzetközi szerződésből

fakadó kötelezettséggel is összhangban álljon.” {21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16]}.

[115] Az indítványozók az EJEE 8. cikkének sérelmét kifejezetten az EJEB *KlimaSeniorinnen* ügyben hozott döntésének indokolására tekintettel állították. Az EJEB Nagykamarája ebben az ítéletében meghatározta azokat a szempontokat, amelyek figyelembevételével eldönthető, hogy az egyes részes államok az EJEE által biztosított mérlegelési jogkör keretein belül maradvá jártak-e el az ÜHG kibocsátással és klímaváltozással kapcsolatos szabályozásuk megalkotása során (lásd különösen az EJEB ítéletének 550. pontját). Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján eljárva soha nem a magyar jogrendszer egészének, hanem mindig csak a magyar jogrendszer valamely, az indítványozók által támadott szabályának (jelen esetben a Klímatv.-nek) nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálhatja. Ahogyan azonban az Alkotmánybíróság ezt már megállapította a jelen határozat VII.4. pontjában, a Klímatv. nem tekinthető a Magyarország klímaváltozás elleni küzdelemben megtett jogi válaszlépései közül az egyetlen és kizárólagos lépésnek, hanem a Klímatv. előírásait az egyes stratégiai dokumentumokban meghatározott célokkal, és a célok megvalósítására rendelt eszközökkel és intézkedésekkel együttesen kell értékelni. Maga az EJEB is rámutatott arra, hogy amikor az egyes részes államok vállalásait értékeli, azt átfogóan végzi el, valamely, az ítélet 550. pontjában nevesített hiányosság még nem eredményezi szükségképpen annak megállapítását, hogy az állam túllépte a mérlegelési jogkörét és megsértette az EJEE rendelkezését (*KlimaSeniorinnen* ügy, 551. pont).

[116] Figyelemmel arra, hogy az EJEB maga is a klímaváltozás elleni küzdelemben meghozott részes állami intézkedések átfogó értékelésének követelményét írta elő, továbbá figyelemmel az indítványhoz kötöttség elvére (mely alapján az Alkotmánybíróság kizárólag a Klímatv. támadott rendelkezésének nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálhatta), valamint figyelemmel a Klímatv. rendelkezéseivel összhangban álló, a jelen határozat VII.4. pontjában külön is nevesített stratégiákra, és végezetül figyelemmel az Alkotmánybíróság és az EJEB eljárásának említett különbségeire, az Alkotmánybíróság a Klímatv. támadott rendelkezésének nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

[117] 7. Az Európai Tanács 2019. március 21-22-i ülésén konszenzussal elfogadott Következtetések szerint felszólította a tagállamokat a nemzeti hosszú távú stratégiák időben történő véglegesítésére, továbbá hangsúlyozta, hogy a Párizsi Megállapodás célkitűzéseit oly módon kell megvalósítani, hogy az „igazságos és társadalmilag kiegyensúlyozott legyen mindenki számára”. Az Európai Tanács 2019. december 12-i ülésén elfogadott Következtetések szerint az Európai Uniónak 2050-re klímasemlegessé kell válnia. Ezt a kötelezettséget rögzíti a Klímatv. 3. § (4) bekezdése is.

[118] Az Európai Tanács következtetéseinek megfelelően az Európai Parlament és a Tanács módosították a Párizsi Megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében a tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő, az éghajlat-politikai fellépéshez hozzájáruló éves ÜHG-kibocsátás-csökkentések meghatározásáról szóló 2018/842 rendeletet (a továbbiakban: erőfeszítés-megosztási rendelet). Az erőfeszítés-megosztási rendelet 4. cikk (1) bekezdése és I. számú melléklete értelmében Magyarország a 2005-ös bázisévhez képest az eredetileg vállalt 7%-os kibocsátás-csökkentési kötelezettségét a rendelet 2023-ban történt módosítása 18,7%-ra növelte. A Green Policy Center számításai szerint ez a kötelezettség (az eltérő bázisév-számítás miatt) tartalmilag lényegében megegyezik az 1990-es bázisévhez képest számított 50%-os kibocsátás-csökkentési kötelezettséggel (amelyet a már említett NEKT is tartalmaz).

[119] 8. A Klímatv. 3. § (1) bekezdése értelmében „Magyarország az üvegházhatású gázok kibocsátását legalább 40%-kal csökkenti 2030-ig az 1990. évhez képest.”

[120] Ahogyan arra az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott, a visszalépés tilalmának elve (*non-derogation*) a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával kapcsolatos támaszt alkotmányos előírást a jogalkotó számára (Abh4., Indokolás [93]). A védelmi szint első alkalommal történő meghatározása során a visszalépés tilalma ugyan fogalmilag nem alkalmazható, ám a jogalkotó szabadsága ebben az esetben sem korlátlan: az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó általános követelmények, így különösen az elővigyázatosság és megelőzés elvei az irányadóak. A visszalépés tilalma és az elővigyázatosság, illetve megelőzés elvei egymással tartalmi értelemben is összefüggenek, és együttesen érvényesülnek: valamely szabályozás csak abban az esetben teljesíti maradéktalanul az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeket, ha a szabályozás egyfelől nem valósít meg a már elért védelmi szintben történő visszalépést, másfelől pedig a tudomány és technika állásának megfelelően az elővigyázatosság és megelőzés elveiből fakadó követelményeket is teljesíti. Amíg a visszalépés tilalmának elve jogi természetét tekintve statikus, addig az elővigyázatosság és megelőzés elvei dinamikus követelményt támasztanak a jogalkotóval és jogalkalmazóval szemben, és megkövetelik a környezet és természet védelmére vonatkozó szabályozás folyamatos felülvizsgálatát, és szükség esetén a szabályozás (a jogszabályokkal biztosított védelmi szint) szigorítását. Valamely jogi szabályozás hosszabb időn keresztül változatlansága éppen ezért ugyan formálisan nem sérti a visszalépés tilalmának elvét (formális visszalépés hiányában), ám tartalmi értelemben mégis elképzelhető, hogy a korábban (a tudományos bizonyosság szabályozás megalkotásakor) szintjének változása miatt) még az elővigyázatosság és megelőzés elvéből fakadó követelményeket teljesítő szabályozás utóbb nem csupán elavulttá, hanem egyben alaptörvény-ellenessé is válik. A természeti erőforrásaink, illetőleg a jövő nemzedékek

életfeltételeinek tényleges védelme ugyanis nem azonosítható egy pillanatnyi jogalkotási kötelezettség pusztán formális, egyszeri teljesítésével: ez a védelmi kötelezettség „az államot és mindenkit” „mindenkor” (azaz folyamatosan) terhel.

[121] A Klímatv. 3. § (1) bekezdése szerinti kötelezettségvállalás a védelmi szint első alkalommal történő kijelölésének tekinthető, melyen a jogalkotó a Klímatv. elfogadása óta eltelt időszakban sem változtatott. Ez egyben azt is jelenti, hogy a Klímatv. támadott rendelkezése fogalmilag nem sértheti a visszalépés tilalmának (*non-derogation*) elvét.

[122] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azonban az alábbiakat is megállapította a Klímatv. 3. § (1) bekezdésével összefüggésben. Egyfelől, az Energiaügyi Miniszter hivatalos, a Kormány honlapján közzétett kijelentése szerint is Magyarország már 2023-ra teljesítette a Klímatv. szerint 2030-ra vonatkozó célkitűzését, azaz a Klímatv. 3. § (1) bekezdése a 2023-2030 közötti időszakra vonatkozóan valójában semmilyen további kötelezettségvállalást nem tartalmaz, ami ellentétes az *intergenerational equity* követelményével (azaz a terhek jelen nemzedékek és jövő generációk közötti méltányos elosztásával). Másfelől, a Klímatv. 3. § (1) bekezdése ugyan nyelvtani értelemben nem szükségképpen áll ellentétben az erőfeszítés-megosztási rendelet szerint Magyarországot terhelő kibocsátáscsökkentési kötelezettséggel („legalább” 40%), és a NEKT-ben megjelenő kötelezettség tartalmilag lényegében megfeleltethető az erőfeszítés-megosztási rendeletről fakadó követelményeknek, azonban (ahogyan arra az Alkotmánybíróság korábban már utalt) a Klímatv. szimbolikus jelentőségű dokumentum a klímaváltozás elleni küzdelemben, amely kijelöli „az állam és mindenki” feladatait és kötelezettségeit, miközben az egyes stratégiák (így a NEKT) alkalmazhatósága azok jogi természetéből fakadóan szükségképpen korlátozott. Harmadfelől, a hágai Nemzetközi Bíróság maga is úgy fogalmazott a bős-nagymarosi vízlépcsőper ügyében hozott ítéletében (Gabcikovo-Nagymaros Project Case, ICJ, Hungary versus Slovakia, 1997 ICJ Reports 7, 136. pont), hogy adott esetben egyes korábban vállalt kötelezettségeken „az események túlhaladtak. A valóságtól teljesen elrugaszkodott igazságszolgáltatás lenne”, ha a hágai Nemzetközi Bíróság ezen, a Magyarország és Csehszlovákia között megkötött nemzetközi szerződésben szereplő kötelezettségeket venné alapul az ítéletének meghozatala során. A Klímatv. 3. § (1) bekezdésében rögzített kötelezettség esetében is ugyanez a helyzet: azon a Klímatv. elfogadása óta eltelt időszakban „az események túlhaladtak”. Negyedfelől, az Alkotmánybíróság korábban már a 2/2019. (III. 5.) AB határozatában rögzítette, hogy „az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre”, miközben az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében alkotmányos parancsként írja elő a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítását.

[123] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, XX. cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből nem csupán a védelmi szint első alkalommal történő kijelölésének kötelezettsége és a visszalépés tilalmának megfelelően ezen kötelezettség változatlan formában történő megőrzése fakad, hanem egy, az elővigyázatosság és megelőzés elvének tartalmilag is megfelelő folyamatos védelmi kötelezettség, mely egyaránt tekintetbe veszi a nemzedékek közötti méltányosság (*intergenerational equity*) elvét a jelen és a jövő generációk közötti tehermegosztás meghatározása során, továbbá figyelemmel van a tudomány, a technika, és a klímaváltozás elleni küzdelem legújabb (jogi) fejleményeire is. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy az Abtv. 31. § (1) bekezdésének megfelelően a körülmények alapvető megváltozása esetén az Alkotmánybíróság ismételten megvizsgálhatja valamely jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját még akkor is, ha ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság korábban már döntött. Az elővigyázatosság és megelőzés elvének megfelelően az államnak kifejezetten „biztosítania” kell azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként nem következik be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}, mely kötelezettségnek a Klímatv. 3. § (1) bekezdése nem tesz eleget. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapításához már az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása is elegendő (Abh1., Indokolás [37]).

[124] Mindezen indokokra figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Klímatv. 3. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (1) bekezdéséből következően főszabály szerint *ex nunc* hatállyal rendelkezik az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítéséről, az Abtv. 45. § (4) bekezdése ugyanakkor lehetőséget ad az Alkotmánybíróság számára arra, hogy a 45. § (1) bekezdésétől eltérően határozza meg az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezését, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Jelen esetben az Alkotmánybíróság, figyelemmel a Klímatv. szimbolikus jelentőségére, valamint arra, hogy a *public trust*, az *intergenerational equity*, továbbá az elővigyázatosság és megelőzés elvei nem csupán a klímavédelmi célkitűzések megalapozott meghatározását, hanem ezen célkitűzések rendszeres szakmai felülvizsgálatát és aktualizálását is megkövetelik, a Klímatv. 3. § (1) bekezdésének *pro futuro*, 2026. június 30-i hatállyal történő megsemmisítéséről határozott, a rendelkező részben foglaltak szerint.

[125] 9. A klímaváltozás elleni küzdelem három kiemelt területe a mitigáció, az adaptáció, és a reziliencia, melyek csak együttesen lehetnek alkalmasak arra, hogy biztosítsák az Alaptörvény P) cikke hatálya alá tartozó, a nemzet közös örökségének részét képező vagyontárgyak megóvását, valamint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, XX. cikk

(1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelmények maradéktalan érvényesülését.

[126] A mitigáció az éghajlatváltozást okozó ÜHG légkörbe kerülésének visszafogását, azaz végeredményben az éghajlatváltozás ütemének lassítását jelenti, melybe egyaránt beletartozik a hagyományos értelemben vett kibocsátás-szabályozás és a széndioxid-elnyelő kapacitás szabályozása is. Az adaptáció az éghajlatváltozásra való alkalmazkodás követelményét fogalmazza meg. A reziliencia az éghajlatváltozás hatásaival szembeni rugalmas ellenálló- és megújulási képesség követelménye. A klímaváltozás elleni küzdelemben a mitigáció (a kibocsátás-csökkentés) és az adaptáció-reziliencia (a klímaváltozás következményeihez történő alkalmazkodás, illetőleg az arra való megfelelő felkészülés) egyaránt fontos eszközök, azok nem helyettesítik, hanem kiegészítik egymást, és azokat a jelen határozat VII.4. pontjában nevesített egyes stratégiai dokumentumok is részletesen tárgyalják. A mitigáció alapvetően a nemzetközi közösség, mint egész számára fogalmaz meg egy olyan globális célkitűzést, melynek teljesítése az egyes államok tényleges szerepvállalásának függvénye, ekként az egyes államok kibocsátáscsökkentési céljainak maradéktalan teljesítése csupán előfeltétele a globális klímacélok elérésének. Ezzel szemben az adaptáció és a reziliencia már elsősorban az egyes államok szintjén érvényesülő és számonkérhető kötelezettségként érvényesül: valamennyi állam önállóan is köteles megteremteni a saját joghatósága alatt álló területen azt a jogi-gazdasági környezetet, amely biztosítja a klímaváltozás következményeinek enyhítését, az azokhoz való fizikai és jogi alkalmazkodást. Magyarországon ezt a kötelezettséget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése is kifejezetten nevesíti, amikor a nemzet közös örökségébe tartozó erőforrások védelmét és fenntartását önmagukért és a jövő nemzedékek számára történő megőrzésért is előírja.

[127] A Klímatv. csupán a mitigációs kötelezettség ÜHG kibocsátással kapcsolatos elemére vonatkozóan tartalmaz kifejezett előírást, sem a széndioxid-elnyelő kapacitás, sem pedig az adaptáció-reziliencia kérdéséről nem szól, miközben azok egyenlő fontossággal bíró jogi eszközök, és csak együttesen lehetnek alkalmasak arra, hogy hatékonyan biztosítsák a klímaváltozás elleni fellépés jogi kereteit, érvényesítve ezzel az Alaptörvény P) cikkéből, XX. cikkéből és XXI. cikkéből fakadó követelményeket. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság jelen határozatának VII.4. pontjában már utalt, számos stratégiai dokumentum tartalmaz kifejezetten a klímaváltozás hatásaihoz kapcsolódó adaptációs, illetőleg ellenállóképességet növelő intézkedést. Az Alkotmánybíróság ezen stratégiákkal összefüggésben már azt is megállapította, hogy azok (i) a távlatos, kormányzati ciklusokon átnyúló szakmai szempontok feltárásának és figyelembe vételének eszközei, (ii) melyek figyelmen kívül hagyása külön is értékelendő valamely szabályozás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során (Abh3., Indokolás [40]), ugyanakkor azonban (iii) ezek jogforrási jellegüket tekintve jellemzően olyan közjogi szervezetszabályozó eszközök, melyek csak a kibocsátót

kötik. Ezek a stratégiák éppen ezért bár alapvetően befolyásolják Magyarország vállalt kötelezettségeit a klímaváltozás elleni küzdelemben (is), mégis, jogforrási jellegükből adódóan önmagukban nem tekinthetők elégséges jogi eszköznek ahhoz, hogy megfelelően biztosítsák a nemzet közös örökségébe tartozó természeti értékek megőrzését, és különösen nem tekinthetők a jogszabályi szinten (mindenekelőtt a Klímatv.-ben) meghatározott mitigációs kötelezettséggel egyenértékű jogi eszközöknek. Különösen igaz ez azért, mert az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a nemzet közös örökségének megóvását nem csupán az egyes közjogi szervezetszabályozó eszközök kibocsátói, hanem „az állam és mindenki” számára generálisan írja elő, a Klímatv. pedig szimbolikus jelentőséggel bír a klímaváltozás elleni küzdelemben „az állam és mindenki” kötelezettségeinek meghatározása során. Márpedig kifejezett, az erőforrások védelmét, fenntartását és jövő nemzedékek számára történő megőrzését mindenkire kötelező jogszabályban átfogóan biztosító, megismerhető, betartható és számonkérhető (betartatható) jogi szabályozás hiányában a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos, mely hiányosság formai értelemben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, tartalmi értelemben pedig az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, XX. cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése sérelmét eredményezi.

- [128] Ahogyan arra az Alkotmánybíróság már korábban utalt, a jelen generációt alapvetően három irányú, mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás teljes spektrumára kiterjedő kötelezettség terheli az Alaptörvény alapján: a jelen generációk, a jövő nemzedékek és a nemzet közös örökségét képező erőforrások irányába egyaránt. A jelen generációk az Alaptörvényből fakadó, jogszabályok által garantált jogait maguk is érvényesíthetik, azok sérelme esetén közvetlenül is felléphetnek (hatósági és bírósági eljárások kezdeményezésével, adott esetben alkotmányjogi panasz benyújtásával). A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét az Alaptörvény 30. cikk (3) bekezdésének megfelelően külön biztoshelyettes látja el, akinek alkotmányos feladata a jövő nemzedékek érdekében történő fellépés, ideértve adott esetben a jogi eszközökkel történő fellépés kötelezettségét is minden olyan esetben, ahol ezt valamely jogszabály kifejezetten nem zárja ki. A természeti erőforrások védelmét és megőrzését elsősorban a nemzeti parkok és a nemzeti park igazgatóságok látják el, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 28. § (2) bekezdésének, illetőleg a 625/2022. (XII. 30.) Korm. rendeletnek megfelelően (lásd különösen a Korm. rendelet 19. §-át). Az Alkotmánybíróság külön is kiemeli, hogy határozatának meghozatala során mind a biztoshelyettes, mind pedig mind a tíz nemzeti park szakmai álláspontját beszerezte és hangsúlyosan figyelembe vette. Sem a jelen generáció tagjai, sem a biztoshelyettes, sem pedig a nemzeti parkok nem tudják ugyanakkor ellátni az Alaptörvényből fakadó kötelezettségeiket, illetőleg nem tudnak élni az Alaptörvényből fakadó jogaikkal akkor, ha a mitigációval, adaptációval és rezilienciával kapcsolatos egyes kérdések nem egy mindenki számára egyaránt

kötelező jogszabályi formában kerülnek rögzítésre, függetlenül attól, hogy a korábbiakban kifejtettek szerint az egyes stratégiai dokumentumok jelentősége nem hagyható figyelmen kívül, tartalmuk nem mellőzhető.

[129] Ahogyan arra a Kék Bolygó Klímavédelmi Alapítvány is felhívta a figyelmet az *amicus curiae* beadványában, az adaptáció és a reziliencia egyes stratégiákban megjelenő szempontjain túl a gazdasági, technológiai, pénzügyi, szabályozási, intézményi és oktatási kérdésekre is kiterjed, ekként a klímaváltozás kihívásainak megfelelő kezelése egyaránt vonatkozik a humán (társadalmi), a természeti, az épített (infrastrukturális) és a pénztőke elemeire. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben kiemeli: ahhoz, hogy az ENSZ által is célul tűzött (Addisz Abeba-i Akcióterv, illetőleg Agenda 2030) fenntartható fejlődési keretrendszer megvalósulhasson, annak előfeltételeként elengedhetetlen egy olyan nemzeti vagyontár megalkotása, mely felméri az Alaptörvény P) cikke, illetőleg 38. cikke hatálya alá tartozó nemzeti vagyon egyes elemeit, illetőleg azok állapotát (ideértve azok ismert károsodásait is), ezzel is segítve a mindenkori jogalkotót és jogalkalmazót abban, hogy a környezet és természet valós állapotának figyelembevételével hozza meg a legfontosabb környezet- és természetvédelmi tárgyú döntéseit. Egy ilyen nemzeti vagyontár továbbá arra is alkalmas lehet, hogy az alapját képezze egy, a piacon megjelenő áruforgalom mennyiségén alapuló bruttó hazai termék (GDP) kimutatásánál lényegesen tágabb, a fenntartható fejlődési fordulatot a maga egészében bemutató integrált, rugalmas és pragmatikus értékelő rendszernek (lásd például a Kék Bolygó Klímavédelmi Alapítvány és az MTA koordinálásában elkészített, *Methodology for Integrated Measurement of Sustainability Transition* javaslatcsomagot).

[130] Az Alkotmánybíróság éppen ezért az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapulvételével hivatalból eljárva megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta átfogóan és kifejezetten a Kárpát-medence és Magyarország sajátosságainak megfelelően a klímaváltozást előidéző ÜHG csökkentésének hagyományos kibocsátás szabályozásán túli eszközeit (mitigáció), a klímaváltozás következményeihez történő alkalmazás eszközeit (adaptáció), valamint a klímaváltozás következményeivel szembeni ellenállóképesség növelésének eszközeit (reziliencia), ideértve azok jogon túli (a fenntartható fejlődési keretrendszer bevezetéséhez szükséges) elemeit is. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2026. június 30. napjáig tegyen eleget.

VIII.

[131] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2025. június 3.

Dr. Horváth Attila s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

Dr. Horváth Attila s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese, az
aláírásban akadályozott dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Horváth Attila s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese, az
aláírásban akadályozott dr. Handó
Tünde alkotmánybíró helyett

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[132] A határozat rendelkező részét, így a Klímatv. 3. § (1) bekezdésének *pro futuro* megsemmisítését, illetve a jogalkotói mulasztás megállapítását is támogattam, de indokoltnak láttam volna a törvény Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben meghatározott követelményeknek való megfelelése vizsgálatát, a megfelelés

hiányában pedig a Klímatv. egészének megsemmisítését. Így csatlakozom *Dr. Varga Réka* alkotmánybíró asszony párhuzamos indokolásához.

- [133] Nagyon nehéz elvonatkoztatni attól, hogy az Országgyűlés által a környezeti örökség védelme, a magyar emberek és nemzedékek együttes erőfeszítései eredményének megőrzése, valamint a magyar nemzet Kárpát-medencében való megmaradásának biztosítása érdekében megalkotott Klímatv. alapvetően nem magatartási szabályokat, hanem deklarációkat tartalmaz. Ezért éppen nem túlzás azt mondani, hogy materiális (tartalmi) értelemben nem, csak formailag törvény, hiszen éppen a felismerhető és követendő magatartási szabály az, amelynek híján van. Meglátásom szerint ezen hiátus miatt a Klímatv. nem csupán jogkövetkezmény (szankció) nélküli szabály, úgynevezett *lex imperfecta*, hanem sokkal inkább *non-lex*.
- [134] A felismerhető normatartalom nélkül megalkotott törvény pedig nem tesz eleget annak az elemi, a jogállam-elv meghatározó részét (lényegében annak a magját) képező jogbiztonságból fakadó alapvető követelménynek, hogy kiszámítható, érthető és teljesíthető szabályokat tartalmazzon. Mindez történeti érvekkel is könnyen szemléltethető, hiszen az, hogy a törvény mire való, milyen szerepet tölt be a jogrendszerben (azaz mikor nevezhető igazán törvénynek) sem az európai állami és jogi kultúra eredőjét jelentő római jogban, sem a magyar jogi hagyományban nem ismeretlen. Az egyik római „remekjogász”, Modestinus megfogalmazásában: „*Legis virtus haec est: imperare, vetare, permittere, punire.*” (D. 1.3.7.), azaz A törvény képessége (ereje) ez: parancsolni, tiltani, megengedni, büntetni. Ugyanez jelenik meg Werbőczy István egykori országbírói ítélmester, nádor alapvető, a magyar jogot évszázadokra keretekbe foglaló könyvében: „[a] törvény tiszte pedig négyféle; mert minden törvény vagy enged, vagy tilt, vagy büntet, vagy parancsol [...]” (Hármaskönyv (1514) ELŐBESZÉD 7. CZIM 3. §). A törvénynek tehát nemcsak nevében kell hordoznia ezt a jellemzőt, de jogi normaként szabályozó tartalommal is bír (vagyis azzal kell bírnia), meghatározva a jogalanyok számára a követendő magatartást.
- [135] Ebből adódóan vizsgálandó lett volna, hogy a Klímatv. maga megfelel-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott és a *Dr. Varga Réka* alkotmánybíró asszony párhuzamos indokolásában idézett alkotmánybírói döntésekben testet öltött jogbiztonsági követelményeknek. Az Alaptörvényben megalkotott és részletesen szabályozott, a hatalom megosztására épülő magyar alkotmányos államszervezetben a törvényalkotás hatalma (az államhatalom a törvényalkotásban) az Országgyűlést illeti meg, törvényt az Országgyűlés alkothat.
- [136] Az Országgyűlés sokféle törvényt alkothat, de természetesen nem akármilyen vagy bármilyen törvény alkotható, csak olyan, ami az Alaptörvénnyel összhangban van, hiszen annak hatásköre (bírói hatalma – az államhatalom az alkotmánybíráskodásban), mely a megalkotott törvény és az Alaptörvény összhangját vizsgálja és ítéel fölötte, az Alkotmánybíráskodást illeti meg.

- [137] Az Alkotmánybíróságnak kell azt vizsgálnia, hogy az eljárása tárgyává tett törvény, vagy annak egyes részei teljesítik-e a jogbiztonság fundamentális jellegű elvéből fakadó kiszámíthatósági, érthetőségi követelményeket, melyek sem a jogállam-elv részeként, sem a magyar alkotmánybíráskodásban újnak egyáltalán nem tekinthetők. Ennek az aprólékos és a jogrendszer legalitása szempontjából kiemelkedő jelentőségű alkotmányossági vizsgálatnak tehát az Alkotmánybíróság a letéteményese és (nem túlzás azt állítani) az Alkotmánybíróság személyi összetétele a záloga. A tagok között a jog különböző ágazataiban és rétegeiben, valamint az alkotmányos állami rend egyes területein közvetlen és jelentős jártasságot szerzett szakemberek (volt ügyvéd, bíró, bírósági és igazságszolgáltatási vezető, egyetemi tanár, a törvényhozásban, a kormányzásban vagy éppen autonóm szervek irányításában tapasztalatot szerző) egyaránt megtalálhatók, a döntések során az alkotmányos állami és a jogi rend széles körű ismerete és megértése van jelen.
- [138] Ezekkel a kiegészítő gondolatokkal csatlakozom *Dr. Varga Réka* alkotmánybíró asszony párhuzamos indokolásához.

Budapest, 2025. június 3.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [139] A határozat rendelkező részével egyetértettem, ugyanakkor megsemmisítést a Klímatv.-nyel elérni kívánt célok megerősítése, illetve a határozatban is megjelenő P) cikkben foglalt kötelezettség teljesítése érdekében, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére lefolytatott alkotmányossági vizsgálat alapján is megállapíthatónak tartottam volna, az egész Klímatv.-re vonatkozóan is.
- [140] A Klímatv.-nyel szembeni alkotmányossági probléma meglátásom szerint elsősorban abban ragadható meg, hogy annak normatartalma bizonytalan, az általános magatartási szabályok nem felismerhetők, betarthatók és számonkérhetők, továbbá kihatással van a P) cikkben foglalt kötelezettség érvényesítésére. Erre a határozat indokolása is kitér az Alaptörvény P) cikkének sérelmével összefüggésben. Álláspontom szerint a Klímatv. szabályozási hiányosságai, pontatlansága és

számonkérhetőségének hiánya közvetlenül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére is vezet. Az Alkotmánybíróság először a 9/1992. (III. 5.) AB határozatában mondta ki, s azóta állandó gyakorlata részeként számos későbbi döntésében megerősítette, hogy a jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek {legutóbb pl. 3326/2024. (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [28], illetve 14/2024. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [113]}. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján közvetlenül sérti a normavilágosság követelményét, ha éppen a normatív tartalom az, ami nem felismerhető.

[141] Ezt az érvet erősíti az is, hogy a Klímatv. megfogható felhatalmazó rendelkezések helyett a „kormányt felkéri”, „kormány kidolgozza”, illetve „kormány gondoskodik” fordulatokat alkalmazza, konkrét felelős és tárgykör nélkül, amelyek nem értelmezhetők az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének megfelelő és a Jat. szerinti felhatalmazásként, így nem alkalmasak a jogalkotó által kitűzött azon cél betöltésére, hogy a Klímatv.-ben foglalt elvárások ténylegesen végrehajthatók és számonkérhetők legyenek. Az Országgyűlés feladata a törvényalkotás és a kormány ellenőrzése: annak egyértelműnek kell lennie, hogy jogalkotásra vagy politikai program kidolgozására vonatkozik a „felkérés” (kidolgozás, gondoskodás), és ha jogalkotásra, akkor pontosan milyen tárgykörre. Úgy vélem, hogy nem felel meg a normavilágosság követelményének, ha a felkérés normatartalma nem beazonosítható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogállamisági klauzula alapján következetes elvárást fogalmaz meg arra is, hogy a felhatalmazó rendelkezésnek egyértelműnek és konkrétan kell lennie. Az Alkotmánybíróság számos határozatában megállapította, hogy ha törvény valamely alkotmányos vagy törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást, a jogállamiság elvéből következően a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét és annak korlátait is [6/1999. (IV. 21.) AB határozat; hasonló a 19/2004. (V. 26.) AB határozat, legutóbbi gyakorlatból: 29/2015. (X. 2.) AB határozat, 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat, Indokolás [28]-[34]]. Az Alkotmánybíróság több esetben semmisített meg olyan törvényi felhatalmazó rendelkezést (és/vagy arra hivatkozással kibocsátott rendeleti szabályozást), amely alapján nem volt meghatározható a felhatalmazás jogosultja, de a szabályozási tárgykörök sem {15/2008. (II. 28.) AB határozat; 41/2008. (IV. 17.) AB határozat, legutóbbi gyakorlatból pl.: 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat}. Álláspontom szerint a Klímatv. alkotmányosságának vizsgálata során elsődleges jelentősége a törvény normatív mivoltának van: annak egyértelműnek, kiszámíthatónak, pontosan körülhatároltnak kell lennie, hogy a jogalanyok a magatartásukat a törvényi szabályokhoz tudják igazítani. Ezen keresztül vethető fel az Alaptörvény egyes alapjogi rendelkezéseinek sérelme arra tekintettel, hogy a jogalkotó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének megsértésével az egyes indítványban hivatkozott alapjogi

rendelkezések sérelmét is eredményező törvényt alkotott. A Klímatv. megsemmisítés után fennmaradó rendelkezései leginkább politikai célkitűzéseket fogalmaznak meg (többnyire az Országgyűlés felé, közjogi szervezetszabályozó eszközökre jellemző tartalommal), és nem a B) cikk (1) bekezdése, T) cikke és a Jat. értelmében vett általános magatartási szabályokat, így ténylegesen nem alkalmasak a P) cikk szerinti követelmény teljesítésére, az abban foglalt célok elérésére sem.

[142] Az indokolás logikájából álláspontom szerint ezért a törvény egésze (*pro futuro*) megsemmisítéshez is el lehetett volna jutni. Különös figyelemmel következne ez abból is, hogy a megsemmisítés folytán megmaradó törvényszövegben levő normatív tartalom inkább értékelhető nemzetközi kötelezettségvállalásként – mint egyoldalú állami aktus – a nemzetközi jog forrásaként, ténylegesen azonban belső jogi szempontból a jogszabályok normativitásának kellékeivel nem rendelkezik, úgy, hogy erről a tárgykörrel a jogalkotó más jogszabályban sem rendelkezett. A megsemmisítés folytán a jogalkotó – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének is megfelelően – a P) cikkben foglalt követelményeknek eleget téve olyan szabályozást tudna alkotni, amely egyúttal alkalmas a Klímatv. mögötti jogalkotói cél érvényre juttatására.

[143] Ugyanakkor a rendelkező rész szerinti mulasztás megállapítása a Klímatv. 3. § (1) bekezdésének megsemmisítése mellett lényegében ugyanezt a követelményt támasztja a jogalkotóval szemben: mindenképpen újra kell szabályoznia a Klímatv.-t a határozatban foglaltakat figyelembe véve. Ennek során a jogalkotó – erre vonatkozó külön felhívás nélkül – sem hagyhatja figyelmen kívül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeket. Erre tekintettel támogattam a rendelkező részben foglalt megoldást.

Budapest, 2025. június 3.

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

[144] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2025. június 3.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

- [145] Egyetértek a többségi határozat alapjául is szolgáló azon állásponttal, hogy a klímavédelem napjaink egyik legfontosabb globális kihívása, amely nemcsak a jelenlegi generációk életminőségét érinti, hanem meghatározó hatással van a jövő nemzedékek sorsára is. A jövő generációinak biztonságos, élhető környezethez való joga nemcsak erkölcsi, hanem az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, a XX. cikk (1) – (2) bekezdéséből és a XXI. cikk (1) bekezdéséből következő jogi felelősséget is ró az államra. A klímavédelem célja, hogy mérsékelje a környezeti ártalmakat, csökkentse az üvegházhatású gázok kibocsátását, elősegítse a fenntartható fejlődést, és biztosítsa a természeti erőforrások megőrzését.
- [146] Nem értek egyet ugyanakkor a többségi határozatnak a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény (a továbbiakban: Klímatv.) 3. § (1) bekezdése, nevezetesen az üvegházhatású gázok kibocsátásának az 1990. évhez képest 2030-ig legalább 40 %-kal való csökkentésének az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, a XX. cikk (1) bekezdéséből és a XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó nemzedékek közötti igazságosság, elővigyázatosság és megelőzés elveinek sérelme miatti alaptörvény-ellenessége megállapításával és megsemmisítésével. Az indokolás VII. fejezet 8. pontja megállapítja, hogy „Magyarország már 2023-ra teljesítette a Klímatv. szerint 2030-ra vonatkozó célkitűzését”, az alaptörvény-ellenesség a többségi határozat indokolása szerint tehát abban nyilvánul meg, hogy a jogalkotó nem változtatott a Klímatv. támadott rendelkezésén annak elfogadása óta, nem tartalmaz semmilyen további kötelezettségvállalást, bár elismeri azt is, hogy nyelvtani értelemben – a legalább kifejezés miatt – ez utóbbi akadályát sem képezi.
- [147] Az alaptörvény-ellenesség megítéléséhez álláspontom szerint figyelemmel kellett volna lenni arra, hogy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 4. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében a környezetvédelem területén az Európai Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik. A konkrét esetben ez azt jelenti, hogy amennyiben az Európai Unió él a hatáskörével, akkor – nem zárja ki, de – elsőbbséget élvez a tagállami szabályozással szemben. A 2016. évi L. törvénnyel kihirdetett, az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleknek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodást (a továbbiakban: Párizsi Megállapodás) illetően pedig az Európai Unió jogi kötelezettségként határozta meg az egységes uniós célkitűzést, a kötelező uniós célértéket, az előrehaladás és az uniós és nemzeti intézkedések értékelésével együtt [lásd: az Európai Parlament és a Tanács 2021. június 30-i (EU) 2021/1119 rendelete]. A többségi határozat maga is behivatkozta az Energiaügyi Minisztériumnak a Kormány honlapján közzétett nyilatkozatát az aktuális klímavédelmi eredményekről és utal a Nemzeti Energia- és Klímaterv 2024-ben az Európai Bizottsághoz benyújtott tervezetére is, amely szerint Magyarország az eddigi 40 helyett 1990-hez képest legalább 50 százalékkal szándékozik csökkenteni az üvegházhatású gázok bruttó kibocsátását 2030-ig. A

határozat elismeri tehát a Kormány cselekvési programját, azonban egy 2021-es indítvány alapján, a 2020-ban megfogalmazott, valójában már teljesített törvényi célkitűzést ítélt alaptörvény-ellenesnek.

[148] Aggályosnak tartom ebben a kérdésben a visszalépés tilalmának a határozatban megjelenő értelmezését és alkalmazását is. A jövőben teljesítendő cél konkrét %-os mértékének – tartalmát tekintve – változatlanul hagyása álláspontom szerint nem hozható közvetlen összefüggésbe az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből levezetett visszalépés tilalmával. Az Alkotmánybíróság legutóbb zajkibocsátási határértékkel összefüggésben, de általános jelleggel mutatott rá arra, „hogyan az Alaptörvényre visszavezethető *non-derogation* elve csak azt a visszalépést tiltja, amelyből következhet a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása. Az elővigyázatosság és a megelőzés elve miatt az a kérdés, hogy van-e esély a károsodás bekövetkeztére. A léptéket nem lehet általánosan rögzíteni (...). A visszalépés tilalma nem vonatkozik a védelmi szint kijelölésére, de érvényesül akkor, amikor a környezetterhelés már kialakított korlátait úgy derogálja a jogalkotó, hogy akár orvosolhatatlan környezetromboló folyamatok is beindulhatnak.” {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [91] – [92]}. Az Alkotmánybíróság ezen hivatkozott megállapítására is figyelemmel, véleményem szerint ebben az esetben az alaptörvény-ellenesség megállapítása ebből az okból sem igazolható.

Budapest, 2025. június 3.

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

[149] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2025. június 3.

Dr. Horváth Attila s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese,
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró különvéleménye

- [150] 1. Nem értek egyet a Határozat rendelkező része 1. pontja szerinti alaptörvény-ellenesség megállapításával és az ezen okból megsemmisítő rendelkezéssel. Kisebbségben maradva a Határozathoz különvéleményt csatolok [Abtv. 66. § (2) bekezdés].
- [151] 2. Álláspontom a következő.
- [152] Általában véve azt gondolom, hogy amit nem muszáj megsemmisíteni, azt muszáj nem megsemmisíteni. A Klímatv. 3. § (1) bekezdését kifejezetten ilyen rendelkezésnek tartom. Nem tartom sem közvetlennek, sem pedig közvetettnek a megsemmisítendő törvényi rendelkezés és az Alaptörvénybe ütközés közötti kapcsolatot.
- [153] Megemlítem, hogy a Határozat egyébkénti indokolását helyénvalónak tartom.
- [154] 3. A Klímatv. 3. § (1) bekezdése szerint „Magyarország az üvegházhatású gázok kibocsátását legalább 40 %-kal csökkenti 2030-ig az 1990. évhez képest.”
- [155] E rendelkezés alapvetően és értelemszerűen inkább gazdasági természetű kötelezettségvállalás [s mint ilyen kapcsolatba, bár kétségtelen távoli és nem okszerű kapcsolatba hozható akár az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglaltakkal is].
- [156] A törvényi rendelkezés tartalma – a legalább szóból következően – az, hogy a csökkentési vállalás 40 %-nál kisebb nem lehet, több viszont igen. Másrészt a vállalás teljesítésére 40 éves futamidő áll rendelkezésre.
- [157] Jelenleg – s a 2021-ben érkezett indítvány esetében – részint a futamidőn belüli a helyzet, részint kétségtelen, hogy ezen törvényi elvárás mentén történtek, illetve történnek teljesítések a kötelezettségvállalásnak eleget téve.
- [158] Utóbbi azt is jelenti, hogy megsemmisítés *pro futuro* (2026. június 30-án kezdődő) hatálya folytán – értelemszerűen – nem mondható, hogy a törvényi kötelezettségvállalás eleve helytelen.
- [159] A megsemmisítés viszont azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság megfontolása szerint más futamidő, avagy más mérvűség (más %) lenne indokolt; vagy pedig azt, hogy a Határozat indokolásában egyébként helyes tartalmi gondolatiság kifejezéséhez egyfajta kiindulópontként volt rá szükség. Előbbit – tartalmi szempontból – nem tartom helyesnek, utóbbit – érvelési szükség szempontjából – nem tartom helyénvalónak.
- [160] Kétségtelen, hogy a Klímatv. 3. § (1) bekezdése, mint jogi rendelkezés, deklaratív, ehhez képest szimbolikus, s mint ilyen *lex imperfecta* (következmény nélküli).
- [161] Viszont épp e természete folytán azt sem lehet mondani rá, hogy ártalmas.
- [162] 4. Nem vitatom annak létjogosultságát, hogy az Alkotmánybíróság féltő óvatosságból – akár megsemmisítéssel – beavatkozó döntést hozhasson. Ugyanakkor tisztában kell lenni a beavatkozással szándékolt, értelemszerűen új mérvű kötelezettségvállalás teljesítésének képességével, illetve a teljesítőképességgel. Utóbbi természetes záloga az öntörvényűségnek (ekként szuverenitásnak).

- [163] Értelemszerűnek tartom, hogy a vállalás teljesítésének klímára való hatása részint nem áll teljesen az állam, a jog, a társadalom hatalmában. A klíma jövőbenisége nem áll teljesen uralmunk alatt. Amit tenni lehet, amiről dönthetünk az a saját cselekvéseink, magatartásunk iránti elszánás.
- [164] Másrészt azt is realitásnak tartom, hogy a Klímatv. 3. § (1) bekezdésében megfogalmazott kötelezettségvállalás a kormány (a mindenkori kormány) cselekvési lehetőségére és képességére méretezett. E viszony viszont közvetlen összefüggésben álló. Értelemszerűen azért, mert e viszony hatalmunkban áll, uralmunk alatt áll.
- [165] A klíma féltése tekintetében az állam szerveinek és a társadalomnak felelőssége közös, de nem azonos. Senki nincs a megoldás birtokában, a megoldandó feladat összetettsége miatt. Mindenkinek arról kell tennie, amiről tehet. S minden bizonnyal az Alkotmánybíróság sem mondhatja el magáról, hogy e téren a stratégiai gondolkodás, illetve cselekvések középpontja.
- [166] A Klímatv. 3. § (1) bekezdése az állam elszánását mutatja.
- [167] Ehhez képest sem azt az álláspontot nem tartom helyénvalónak, ami a Klímatv. 3. § (1) bekezdése megsemmisítését a jogi perfekció hiányára alapítja, ilyen hiányból vezet le, sem pedig azt, ami – lényegében előbbivel egyező alapon – az időközben bekövetkezett nemzetek közötti megállapodás megváltozásának szempontjához igazodás igényére alapítja.

Budapest, 2025. június 3.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

- [168] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2025. június 3.

Dr. Horváth Attila s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese,
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett