

TANULMÁNY¹

AZ ÉGHAJLAT VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNYTERVEZET

MEGVALÓSÍTÁSÁNAK HAZAI FELTÉTELRENDSZERÉRŐL

Témafelelős:

Dr. Pálvölgyi Tamás

Szerzők:

Dr. Czira Tamás^(a), Harazin Piroska^(b), Dr. Pálvölgyi Tamás^(c), Szabó Éva Enikő^(c)

Szakértőként közreműködtek:

Dobozi Eszter^(d) és Rideg Adrienn^(d)

Tartalomjegyzék

| | |
|--|-----------|
| Bevezetés | 2 |
| 1. A feltételrendszerrel kapcsolatos elvárások, követelmények | 2 |
| 1.1. A végrehajtás társadalmi feltételrendszere..... | 3 |
| 1.2. Gazdasági környezet, üzleti élet feltételrendszere | 4 |
| 1.3. Közhatalmi, politikai feltételrendszer | 5 |
| 2. Javaslatok a törvénytervezet végrehajtásának állami szervezési és eljárási feladataira | 6 |
| 2.1. Az Országgyűlés és a Kormány stratégia- és jogalkotási teendői | 6 |
| 2.1.1. Megalapozó elemzési és hatásvizsgálati feladatok | 6 |
| 2.1.2. Az ágazati stratégia- és jogalkotás kiemelt prioritásai | 7 |
| 2.1.3. Jogszabály-módosítási feladatok | 10 |
| 2.2. Az Országgyűlés és a Kormány szervezési és intézményfejlesztési teendői | 11 |
| 2.2.1. Átfogó végrehajtási, szervezési mechanizmusok kidolgozása és elindítása | 11 |
| 2.2.2. Az elfogadottságot segítő mechanizmusok kidolgozása és elindítása | 13 |
| 2.3. Önkormányzatok feladatai | 14 |
| 3. Ajánlások a végrehajtás elindítására | 15 |
| 3.1. Ajánlások azonnali szervezési intézkedésekre..... | 15 |
| 3.2. Ajánlások rövidtávú szervezési intézkedésekre | 16 |
| 3.3. Ajánlások középtávú szervezési intézkedésekre | 18 |
| Konklúzió – összefoglaló megállapítások | 19 |
| Köszönetnyilvánítás | 20 |

¹ A jelen tanulmány a törvénytervezet vizsgálati elemzésének keretében készült, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács felkérésére.

^(a) Envigraph Bt.

^(b) Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem

^(c) Env-in-Cent Kft.

^(d) VÁTI Nonprofit Kft.

Bevezetés

Az éghajlat védelméről szóló törvénytervezet (továbbiakban: Törvény) a hazai stratégiai és jogi környezetben, ösztönző- és támogatási rendszerekben teljesen új eszközöket szándékozik megteremteni, mely **gyökeres szemléletváltást igényel** a társadalomtól, az üzleti világtól, valamint a közhatalom és a politika gyakorlóitól is. A végrehajthatóságot alapvetően meghatározza, hogy a Törvény a jelenlegi, növekedésre épülő társadalmi értékrend és gazdaságfilozófia paradigmáinak meghaladását is feltételezi. Megítélésünk szerint - összhangban a Jövőkereső² megállapításaival – **e gyökeres szemléletváltás elvileg lehetséges**, az alábbi, egymással összefüggő szempontok figyelembevételével:

A Törvény végrehajtását „**az elfogadását követő napon**” meg kell kezdeni, többek között az éghajlatvédelemmel kapcsolatos közbizalom megteremtése és a példaállítás végett.

A végrehajtási eszközöket rugalmas és nyílt stratégiai tervezés keretében, **fokozatosan és kis lépésekben kell bevezetni**, elegendő türelmi és felkészülési időt hagyva, hogy teret nyerjen az új szemlélet a társadalom és gazdaság szereplői körében.

E szempontok szem előtt tartásával az éghajlat védelméről szóló törvénytervezethez készülő vizsgálati elemzés keretében **önálló tanulmányt készítettünk a megvalósítás feltételrendszeréről**.

A jelen tanulmány keretei között elsősorban **azoknak a mechanizmusoknak a feltárására törekedtünk, amelyek segíthetik az elindulást** egy alacsony üvegházhatású gáz kibocsátással járó fejlődési pálya felé. Ily módon a tanulmány a Törvény elfogadását követő tevékenységekre tesz javaslatokat, azonosítja a fontosabb intézkedési, végrehajtási mechanizmusokat; értékeli a végrehajtás állami, gazdasági és társadalmi feltételrendszerét. A **3. fejezetben összegezzük azokat ajánlásainkat, amelyeket:**

- a Törvény elfogadását követően azonnal, akár még a hatályba lépését megelőzően,
- rövidtávon, az Útiterv kidolgozásával párhuzamosan,
- középtávon, az Útiterv végrehajtásának időszakában

javasolunk megvalósítani. Vizsgálataink ugyanakkor nem tekinthetők átfogó bevezethetőségi hatáselemzésnek vagy részletes megvalósíthatósági tanulmánynak; erre a rendelkezésünkre álló szűkös idő és a kerettörvény jellegből adódó általános jelleg sem adott módot.

1. A feltételrendszerrel kapcsolatos elvárások, követelmények

A Törvény végrehajthatóságának **egyik alapfeltétele**, hogy **illeszkedjen egy (jelenleg nem létező) átfogó, hosszabb távú gazdaság- és társadalompolitikai tervhez**, amely a társadalom egyéb problémáira is választ keres, az éghajlatváltozás okozta gondok mellett.

A Törvény megvalósításának sikeres elindításához **számos további specifikus feltétel, elvárás, kritérium** azonosítható; ezeket összegezzük – nagymértékben támaszkodva a Jövőkereső megállapításaira – a jelen fejezetben. E feltételek figyelembevételével kidolgozott

² Jövőkereső - A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Jelentése a magyar társadalomnak

mechanizmusoknak (ld. 2. és 3. fejezetek) olyan harmonizált és kikerülhetetlen tervezési és érdekeltségi rendszert kell alkotniuk, amelyek „sodorják magukkal” a végrehajtást. E kikerülhetetlen mechanizmusok képezhetik a Törvény végrehajthatóságának **másik alapfeltételét**.

1.1. A végrehajtás társadalmi feltételrendszere

A társadalmi feltételek egyik meghatározó tényezője a **társadalom fenntarthatóság iránti igényének** felkeltése. Ahogy a Jövőkereső megállapítja: „*amíg nem lép fel a fenntartható társadalom igénye, sem politikai akarat, sem kormányzati cselekvés nincs a fenntarthatósággal kapcsolatban*”. A társadalomnak széles körben el kell fogadnia és életvitelében következetesen alkalmaznia kell a **fenntartható fejlődés Herman Daly féle meghatározását**: „*a fenntartható fejlődés a folytonos szociális jól-lét megvalósítása, anélkül hogy a környezet eltartóképességét veszélyeztetnénk.*”

A Törvény végrehajtása alapvető változásokat tételez fel a társadalomban, továbbá az igények és közösségek értékrendjében, melyeket az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- felülemelkedés az egyéni, rövid távú érdekeken, és a közösségi, hosszú távú érdekek előtérbe helyezése;
- a társadalom által vallott értékek egyensúlyának megteremtése, amely feltételezi annak elfogadását, hogy a környezetminőséget és -biztonságot, az egészséget, a társadalmi igazságosságot és más általános értékeket az anyagi jóléttel egyenrangúan kell kezelni;
- az összefüggésekben gondolkodás, amely szerint az életünket kísérő problémák összefonódtak, éppen ezért nem lehet őket a ma jellemző módon, különállóan működő intézményrendszerekben megoldani;
- a társadalom egyetértésének kialakítása a jövő azon céljainak elérése érdekében, mely szerint a környezet adta lehetőségekhez kell igazítanunk a fogyasztási igényeinket – a társadalom csak annyit vehet el a környezetétől, amennyit a természetes folyamatok képesek újratermelni;
- a társadalomban uralkodó viszonyok újragondolása az igazságosság, a kölcsönös szolidaritás, az egymásért való felelősség, a megértés, a békesség, az együttműködés, és a befogadás jegyében;
- az egyén a társadalom és a politikai értékválasztásának, viselkedésének változása a hosszabb távú gondolkodás, a közérdek primátusa és a nem anyagi értékek felé.

A Törvény végrehajtásának társadalmi feltétele tehát egy olyan harmonikus értékkövető és értékőrző társadalom kialakulása, melyben a boldogulás alapja – az anyagi értékek helyett – az egészség, a tudás, az erkölcs (mely többek között hiten, bizalmon és tiszteleten alapul), valamint a családi, közösségi és a nemzeti összetartozás.

Nem téveszthetjük szem elől, hogy egy életvitelében, életmód-választási lehetőségeiben, tudásban, anyagi helyzetében **szétszakadó társadalomban nem lehet mélyreható**

változásokat elindítani. Nincsenek gyakorlati tapasztalatok a társadalmi átalakulási folyamat végigvitelére, bár léteznek ígéretes kísérletek helyi, közösségi szinteken. A fenntarthatóság iránti társadalmi igényből „szárba szökkenő” társadalmi átalakulást közvetve segítheti, hogy **a fejlett társadalmak (különösen az erősödő technológiai függéssel jellemezhető nagyvárosokban) egyre érzékenyebbek, sérülékenyebbek az éghajlatváltozásra**, melynek egyes jeleit már megtapasztalhattuk (pl. téli közlekedési nehézségek, szélviharok, hosszabb áramellátási zavarok stb.). E tapasztalatok – alkalmas szemléletformálással – hozzájárulhatnak a társadalmi paradigmaváltás elindulásához.

1.2. Gazdasági környezet, üzleti élet feltételrendszere

A Törvény végrehajtása **alapvető változásokat tételez fel az üzleti életben**, továbbá a vállalkozások és a gazdaságpolitika értékrendjében. A Törvény végrehajtásának gazdasági feltételei azon a megközelítésen alapulnak, hogy a gazdaság olyan eszköz, amely a természeti javakat közvetíti a társadalom felé. A megvalósítás gazdaságfilozófiai váltást tételez fel, többek között az alábbi területeken:

- tartósan és jelentősen **csökkennie kell a nemzetgazdaság külső függésének** (tőke, hitel, import termékek és energia stb.);
- a helyi sajátosságokat, természeti, társadalmi, kulturális adottságokat jobban figyelembevevő **sokszínű, sok lábon álló lokális gazdaságnak** kell kiépülnie;
- **erősödnie kell a tulajdonosi felelősségnek**, melynek elsősorban a termelés és a termék által gyakorolt negatív társadalmi és környezeti hatások elkerülésében kell megnyilvánulnia;
- az áraknak a teljes internalizált (ökológiai, környezeti, társadalmi) költségeket kell tükröznie.

A Törvény végrehajtásának gazdasági feltétele egy olyan új közmegegyezés (Társadalmi Szerződés), melyben a gazdaság és a társadalom szereplői, valamint a közhatalom gyakorlói elfogadják a termékek és szolgáltatások - a természeti erőforrásoknak a környezet eltartóképességén és az externáliák figyelembevételén alapuló – reális árazását, „cserébe” tartós és egyszerű szabályozókörnyezetre, valamint bürokrácia- és korrupció mentes hivatalokra számíthatnak.

Lényeges, hogy egyes gazdasági szereplők felismerték, hogy az éghajlatváltozás következményei hosszabb távon olyan kockázatot jelentenek, amelyek a szokásos üzletmenet keretében nem beárazhatók. A vállalatok társadalmi felelősségvállalása (CSR) keretében is található olyan kezdeményezéseket, amelyek a gazdasági paradigmaváltás irányába tett kísérletnek tekinthetők. Ugyanakkor sajnálatos, hogy a pénzügyi válság sem indított el olyan folyamatokat, amelyek a fent említett gazdasági közmegegyezés igényét vetnék fel.

1.3. Közhatalmi, politikai feltételrendszer

A Törvény együttműködő, az éghajlatvédelem és a fenntartható fejlődés kérdéseiben egyetértő politikai környezetet és egyszerű szabályokkal működtetett, szolgáltató jellegű közhatalmi struktúrát tételez fel. A végrehajtáshoz szükséges főbb közhatalmi, közpolitikai szempontokat az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- **helyre kell állítani a politika tekintélyét**, érték-közvetítését és a politikus felelősségét;
- a szabályozásnak elsősorban a kiváltó okokra, a **problémák megelőzésére** kell irányulnia;
- **kiszámítható, érthető és végrehajtható szabályozásra** van szükség, amelynek rendszerében a különböző elvárások erősítik egymást. A szabályozás pozitívan hasson a társadalom értékeire, erkölcsére, szemléletére, viselkedésére;
- összhangot kell teremteni az elkülönült, különböző ágazati érdekeket és szakmai kultúrákat képviselő szakpolitikák között.
- **nagy átbocsátó képességű, tartósan működőképes, hiteles intézményeket és finanszírozási mechanizmusokat kell kialakítani.** Évente több százezer egyedi éghajlatvédelmi projekt (pl. épületenergetika, klímabarát közlekedés, ökoturizmus, biotermesztés, stb.) generálására, értékelésére, finanszírozására, ellenőrzésére alkalmas intézményrendszerre van szükség.

A Törvény végrehajtásának egyik politikai (közhatalmi) feltétele a szilárd politikai konszenzuson nyugvó tartós közbizalom. A politika feladata olyan - a szakigazgatás „nyelvére lefordítható” - normaalkotó részletszabályozásokat kialakítani, amelyeket a végrehajtás iránti széleskörű elkötelezettség övez. A végrehajtás másik politikai feltétele a példamutatás, azaz a közhatalom gyakorlóinak hiteles, a közbizalmat építő intézményrendszert kell kialakítaniuk.

Nem téveszthetjük szem elől, hogy a Törvény hatálya valamennyi hazai üvegházhatású gáz-kibocsátóra kiterjed, így a kötelezettek, a kötelezettségek, az ösztönzők és szankciók, az engedélyező hatóságok és támogatást biztosító intézmények működésének **rendkívül szerteágazó, de koherens (és többnyire kogens) rendszerét kell majd megalkotni.** Ám a hazai szabályozási rendszerek egyik közös gyengesége az együttműködési készség hiánya, melyet az ágazati szemléletű, „szakma-soviniszta” érdekérvényesítés helyettesít.

Megjegyezzük, hogy a jelenlegi közhatalmi mechanizmusaink számos, a Törvény törekvéseivel ellentétes és a megvalósítás elindítását nehezítő szabályozást tartalmaznak (pl. távhő ÁFA csökkentése, vasútvonalak felszámolása, energiatakarékossági források alacsony szintje, nemzetgazdaságilag jelentős (pl. infrastruktúra) beruházások „különutas” engedélyeztetési eljárása stb. Ezek felszámolása, kiiktatása szintén csak távlatos és együttműködő politikai szándékon alapulhat.

2. Javaslatok a törvénytervezet végrehajtásának állami szervezési és eljárási feladataira

Mint arra korábban utaltunk, a végrehajtási mechanizmusoknak olyan harmonizált és kikerülhetetlen tervezési és érdekeltségi rendszert kell alkotniuk, amelyek „sodorják magukkal” a megvalósítást. A jelen fejezetben az állami intézmények azon – elemző-értékelő, tervezési, stratégia- és jogalkotási, szervezési, koordinációs és monitoring – feladataira teszünk javaslatokat, melyek megítélésünk szerint elengedhetetlenek a **Törvény végrehajtásának elindításához**.

2.1. Az Országgyűlés és a Kormány stratégia- és jogalkotási teendői

A Törvény **végrehajtásának elindításához** az állami stratégia- és jogalkotók számára a következő főbb tevékenység irányok azonosíthatók:

- megalapozó elemzési és hatásvizsgálati feladatok;
- az ágazati stratégia- és jogalkotás kiemelt prioritásai;
- jogszabály-módosítási feladatok.

2.1.1. Megalapozó elemzési és hatásvizsgálati feladatok

A Törvény az Útiterv keretében számos – jelentős környezeti, ökológiai és társadalmi-gazdasági, makrogazdasági hatással járó – eszköz kidolgozását írja elő. Ezen eszközökre azonban – részletes kimunkálásukat megelőzően – nem készülhettek egységes metodikai keretek között kivitelezett, számszerű társadalmi-gazdasági értékelések.

Feltétlenül szükségesnek tartjuk, hogy készüljön teljes körű, ex-ante értékelés szintű, társadalmi-gazdasági, hatásvizsgálat és jogi szempontú bevezethetőségi elemzés az Útiterv intézkedéseinek egészére, ezen belül is kiemelt figyelemmel:

- a) az üvegházhatású gázok kibocsátásának és a fosszilis energiaforrás-felhasználás csökkentésének ágazatonkénti megosztására,**
- b) az integrált szabályozó- és érdekeltségi rendszerre, valamint**
- c) a felszínborítottság javítására vonatkozó rehabilitációs és rekonstrukciós tervre**

A Törvény végrehajtásának egyik centrális eleme az integrált szabályozó- és érdekeltségi rendszer, melynek háttérében egy **input oldali energiakvóta rendszer** áll. Ezen eszköz kidolgozását több tanulmány és stratégiai környezeti vizsgálat alapozza meg, azonban megítélésünk szerint az **integrált szabályozórendszer bevezetése előtt Részletes Megvalósíthatósági Tanulmányt kell készíteni**. A megvalósíthatósági tanulmánynak – az energiaadó-reform és zöld költségvetés³, mint alternatív input oldali eszközzel történő, **objektív alapú, számszerű becsléseket tartalmazó összehasonlító vizsgálat formájában** – többek között a következőkre kell kiterjednie:

³ Tanulmány a zöld költségvetés élenkítéséről (Compass Közpolitikai Intézet, 2009)

- hatások a társadalom elszegényedtségére és túladóztatottságára, hitelfizetési képességére;
- hatások a sérülékeny társadalmi csoportokra (pl. nyugdíjasok, nagycsaládosok, fogyatékosok, halmozottan hátrányos helyzetűek stb.);
- makrogazdasági hatások: foglalkoztatásra, hazai KKV-k versenyképességére, inflációra, GDP-re, export- és importfüggésre, külkereskedelemre;
- ágazati hatások: a karbon-szivárgásra (leakage effect), az energiaintenzív iparágak (ETS szektor) külföldre településére;
- hatások a hazai területi folyamatokra, térségeink közötti társadalmi-gazdasági különbségekre, felzárkóztatásra, hot spot-ok kialakulása;
- „potyautas” hatások (szürke és feketegazdaság szerepe, csempészet, illegális energiakereskedelem, korrupció, spekuláció stb.);
- költségvetési hatások: a szabályozórendszer működtetésének költségei és forrásai;
- A kezelő szerv hatáskörének, a kvóták kiosztásának és ellenőrzésének alkotmányossági illeszkedése.

A Törvény konkrét rendelkezéssel **rögzíti 2020-ra és 2050-re az országos kibocsátási plafont** és előírja az üvegházhatású gázok kibocsátásának és a fosszilis energiaforrás-felhasználás csökkentésének **ágazatonkénti bontású számszerű csökkentését**. Javasoljuk, hogy **készüljenek ágazati elemzések a kibocsátás- és fosszilis energiafelhasználás csökkentésnek szektorális potenciáljáról és lehetőségeiről** (energetika, közlekedés, mezőgazdaság, hulladékgazdálkodás, turizmus szektorokra). Az ágazati elemzéseknek – különösen az energetika esetében – ki kell terjednie a közösségi szintű szabályozási kötelezettségek átvételéből adódó szempontokra is.

Az ágazati elemzéseknek célszerűen ki kell terjedniük a jelenlegi EU-s (ÚMFT OP-k és ÚMVP) és hazai forrású állami támogatások éghajlatvédelmi szempontú átvilágítására is. Az ágazati elemzéseket azért is tartjuk fontosnak, mert a Törvény – kerettörvény jellegéből adódóan – az energetikán kívül nem foglalkozik más ágazatokkal.

2.1.2. Az ágazati stratégia- és jogalkotás kiemelt prioritásai

A Törvény törekszik az ágazatok „felett” kialakítandó szabályozókra, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a közhatalmi intézmények, a jog- és stratégia-alkotás „rendje” jelenleg ágazati struktúrákban működnek. Ily módon a Törvény végrehajtásának elindítása során az ágazati struktúrák teendőire (is) tekintettel kell lenni. Megítélésünk szerint a **Törvény végrehajtásának elindításához a következő kiemelt ágazati feladatok** azonosíthatók (ld. 1. táblázat):

1. táblázat. Kiemelt ágazati feladatok a Törvény végrehajtásának elindításához⁴

| ágazat | stratégia- és jogalkotás prioritásai, jogalkotási feladatok |
|--------------------------|--|
| Környezetpolitika | <ul style="list-style-type: none"> • Felül kell vizsgálni az elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó hazai irányelveket (BAT útmutatókat), hogy milyen mértékben támogatják a szállítási távolság és a területhasználat minimalizálásával, a takarékos erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos törekvéseket. • A környezeti vizsgálati jogszabályokba (pl. EKHE, KHV, SKV) kell mielőbb be kell vezetni az éghajlatvédelmi szempontú vizsgálati követelményeket, amelyek biztosítják a társadalmi és éghajlatvédelmi szempontok összehangolását. • Ki kell dolgozni és mielőbb be kell vezetni a fenntarthatósági vizsgálat eszközrendszerét • Ki kell dolgozni a jelentős anyag- és energiaigénnyel, számottevő területhasználattal járó beruházások és fejlesztések esetében a legkisebb (a társadalmi, környezeti, ökológiai externáliák figyelembevételével számított) teljes költségre tervezés (full cost pricing) módszerét. E metodika kidolgozását követően a legkisebb költségre tervezést (azaz az alátámasztottan legkisebb társadalmi költségű alternatíva megvalósítását) be kell vezetni a környezetvédelmi engedélyeztetésbe. • Ki kell dolgozni a projekt-szintű karbon lábnyom értékelő vizsgálat és komplex éghajlatváltozási kockázat elemzés módszerét. • Meg kell kezdeni a meglévő stratégiák, tervek, programok, koncepciók éghajlatvédelmi szempontú felülvizsgálatát. • Útmutatókat, irányelveket kell kidolgozni a zöldhatóság, elsőfokú építési hatóságok, ÁNTSZ számára. |
| Területpolitika | <ul style="list-style-type: none"> • Az OTK 2010. évi felülvizsgálatába integrálni kell a Törvényből levezethető alapelveket és célokat a következők figyelembevételével: <ul style="list-style-type: none"> a) Önálló és integrált éghajlatváltozási területi tartalmakat kell kidolgozni és beilleszteni az OTK-ba (jövőkép, célrendszer, kiemelt térségek és egyéb térségtípusok specifikus célkitűzései, szakpolitikai ajánlások stb.), b) az OTK fenntartható térhasználatra vonatkozó elvei közt nevesíteni kell a klímadatastos magatartásformák elterjesztését, a klímaváltozáshoz alkalmazkodó tervezési, építési, beruházási tevékenységek térség-specifikus meghatározását, c) a térségi tervezés dokumentumaiban figyelembe kell venni az eltérő adottságú és klímaváltozás hatásaival szemben eltérő sérülékenységgű térségek speciális fejlesztési szempontjait. • Az OTTrT 2011-2012-ben esedékes felülvizsgálatát előbbre kell hozni és integrálni kell a Törvényből levezethető alapelveket és célokat. • Területi, térségi tervek, programok, koncepciók kidolgozásába és felülvizsgálatába mielőbb be kell vezetni az éghajlatvédelmi szempontok figyelembevételét. • A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervének 2010-ben esedékes felülvizsgálatába integrálni kell a Törvényből levezethető alapelveket és célokat. • felül kell vizsgálni a Balaton Törvény részét képező Balatoni Területrendezési Szabályzatot. • Felül kell vizsgálni és meg kell erősíteni „a területfejlesztés 2010-13-ra szóló 4 éves szakmai programját a klímaváltozás hatásainak mérséklésre”. • Az Integrált Városfejlesztési Stratégiák (IVS) módszertani útmutatójának klímavédelmi szempontú felülvizsgálata, valamint a már kidolgozott IVS-ek módosítása egyaránt szükséges. |
| Építésügy | <ul style="list-style-type: none"> • Fel kell mérni a jelenlegi épületállományt, az abban rejlő épületenergetikai lehetőségeket és kihívásokat. • Szigorúbb követelményeket és szigorúbb ellenőrzést kell bevezetni az épületek energetikai teljesítményére. • Az épületek energiatanúsításának (energiacímke) továbbfejlesztése mellett be kell vezetni |

⁴ A feladatokra vonatkozó javaslatok részletesebb kifejtése a vizsgálati elemzésben található.

| ágazat | stratégia- és jogalkotás prioritásai, jogalkotási feladatok |
|---|---|
| | <p>az építmények fenntarthatósági minősítési rendszerét.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ki kell dolgozni a 2020-ig kitekintő épületenergetikával foglalkozó stratégiát és finanszírozási programot, melyben előnyt kell biztosítani a jó hőszigetelésű, korszerű fűtőberendezésekkel felszerelt, megújuló energiákkal működtetett, környezetbarát anyagokból épülő lakóházaknak, középületeknek, valamint az előtakarékossági, öngondoskodási programoknak. • Meg kell vizsgálni, hogy milyen módjai lehetnek a tulajdonosi struktúraváltásnak a hazai lakásállományban (bérlakások számának növelése). • Meg kell vizsgálni, hogy a közműszolgáltatók milyen módon vonhatók be az energiahatékonysági projektek, tervek végrehajtásába. • Felül kell vizsgálni az építéssel kapcsolatos jogszabályokat, szabványok, műszaki irányelveket, azok klímabiztossá tételéhez. • Be kellene vezetni egy egységes számítógépes nyilvántartási rendszert, akkreditált méretező programokkal, az energiaauditok, tanúsítványok, pályázatok, nyomon követésére, engedélyeztetésére, statisztikai adatok gyűjtésére. |
| Fejlesztés- és támogatáspolitiká | <ul style="list-style-type: none"> • Felül kell vizsgálni az állami támogatások teljes rendszerét, azaz a központi költségvetésből, elkülönülő állami alapokból vagy európai közösségi forrásból származó támogatások klímavédelmi teljesítményét. • Ki kell alakítani és pozitív preferenciaként be kell vezetni a klímabarát közbeszerzés rendszerét. |
| Energiapolitika | <ul style="list-style-type: none"> • Ki kell alakítani a decentralizált energiarendszerek támogatási rendszerét. • Energetikai innováció és tudásmenedzsment kiemelt támogatása, akár egy Fenntartható Energiagazdálkodási Kutató és Innovációs Központ intézményének megteremtésével. • Középtávú erőmű létesítési és importszükségleti terv készítése. • Felül kell vizsgálni az energetikai támogatások (a megújuló energiahordozók, az energiatakarékosság és energiahatékonyság-javítás, a villamosenergia átviteli árához kapcsolódó támogatások), valamint az energiahordozók jövedéki és általános forgalmi adózásának teljes rendszerét, azok éghajlatvédelmi teljesítményének figyelembevételével. |
| Közlekedéspolitiká | <ul style="list-style-type: none"> • Felül kell vizsgálni a kiemelt infrastruktúra beruházások engedélyeztetési szabályozását |
| Agrárpolitika | <ul style="list-style-type: none"> • Az ÚMVP Irányító Hatósága a Törvény végrehajtása érdekében dolgozzon ki egy „fenntarthatósági útmutatót”, melyet a pályázók rendelkezésére bocsát. • Felül kell vizsgálni az agár- és vidékfejlesztési, halászati kifizetések teljes rendszerét, azok éghajlatvédelmi teljesítményének figyelembevételével. |
| Oktatáspolitiká | <ul style="list-style-type: none"> • Haladéktalanul meg kell kezdeni a köztisztviselői kar képzését (minisztériumok, hatóságok, önkormányzati hivatalok) - a Jövőnéző és a Törvény koncepciójára támaszkodó képzési tematika, alapján, akár „vizsga jelleggel” is. • Biztosítani kell a nevelési-oktatási intézményekben foglalkoztatott vezetők, pedagógusok, valamint a nevelő és oktató munkát segítők éghajlatváltozással kapcsolatos szakmai továbbképzését. • Felül kell vizsgálni a Nemzeti Alaptantervet, melyben nevesíteni kell a környezeti oktatás és nevelés keretén belül az éghajlatváltozással kapcsolatok ismeretek átadását. |
| K+F politika | <ul style="list-style-type: none"> • Felül kell vizsgálni a technológia- és innováció-politikai stratégia 2009-2010. évi intézkedési tervét, melyben meg kell jeleníteni a Törvény által meghatározott éghajlatváltozási K+F program intézkedéseit. |
| Egészségpolitiká | <ul style="list-style-type: none"> • Felül kell vizsgálni és módosítani az "Egészség Évtizedének Népegészségügyi Programja" Nemzeti Környezet-egészségügyi Akcióprogramját. |

2.1.3. Jogszabály-módosítási feladatok

A hazai szabályozási rendszer egyik gyenge pontja az **egymást kioltó, nem koherens jogszabályok** nagy száma. A környezetjog területén sajnálatosan számos olyan jogforrást találhatunk, amelyeket „nem vezettek át” más ágazatok szabályozási rendszerébe. Esetenként e kettős szabályozások eljutnak az Alkotmánybíróság döntéséig vagy a Jövő Nemzedékek Ombudsmanjának ajánlásáig, de **nagyobb részük lappangó akadályát képezik a környezetvédelmi törekvéseknek.**

Javasoljuk, hogy a Törvény végrehajtásának kiinduló pontjaként kerüljön sor azon jogszabályok (törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek) átfogó és teljes körű felmérésére, amelyeket – a koherencia biztosítása végett – módosítani kell. Megítélésünk szerint többek között a következő törvények (és kapcsolódó végrehajtási rendeleteik) módosítását szükséges mérlegelni⁵:

- energiaellátás alaptörvényei (gáztörvény, villamosenergia törvény, távhő törvény stb.)
- természeti erőforrások alaptörvényei (bányászati törvény, erdőtörvény, föld törvény)
- környezet- és éghajlatvédelem alaptörvényei (környezetvédelmi törvény, természetvédelmi törvény, kiotói törvény)
- területhasználat alaptörvényei (területfejlesztési törvény, OTrT, Balaton törvény, Budapesti Agglomeráció Területrendezési Terve, építési törvény)
- köz- és államigazgatás alaptörvényei (államháztartási törvény, önkormányzati törvény, KET, közbeszerzési törvény*, állami pénzalapokra vonatkozó törvény*)
- oktatás alaptörvényei (közoktatási törvény*, felsőoktatási törvény*, szakképzési törvény)
- (A *-gal jelölt módosítandó törvények szerepelnek a Törvény 30. §-ban.)

Lényeges, hogy a koherenciát biztosító törvénymódosításokat következetesen át kell vezetni a kapcsolódó jogszabályokban, stratégiákban is. (E „jogalkotási csúcsfeladat” szervezésére tett javaslatainkat ld. a 2.3. fejezetben.)

Végül megemlítjük, hogy a Törvény alapján kidolgozásra, illetve módosításra kerülő jogszabályokhoz **egységes, jogilag értelmezhető meghatározásokat kell adni** egyes fogalmakra (azon túl, amelyeket Törvény értelmező rendelkezései tartalmaznak).

2. táblázat. Egységes, normatív értelmezést igénylő fogalmak⁶

| Fogalom | helye a Törvényben |
|---|---------------------|
| életviteli szerkezet módosítása | 1. § (1), 6. § (1), |
| veszélyes mértékű globális éghajlatváltozás | 1. § (1) b) |
| hazai társadalom <i>valós szükségletei</i> | 1. § (1) c) |
| Magyarország természetes növénytakarójának <i>szükséges mértékű</i> rekonstrukciója | 1. § (1) e) |

⁵ Hangsúlyozzuk, hogy e javaslataink nem tekinthetők teljes körűnek, további jogszabály-módosító feladatok is felmerülhetnek, illetve más, itt nem említett ágazatok esetében is azonosíthatók hasonló teendők

⁶ E táblázat összeállításához köszönettel felhasználtuk Dr. Pomázi István szíves személyes közlését.

| | |
|--|-------------|
| az üvegházhatású gázok légköri kibocsátását eredményező tevékenységek és folyamatok, az üvegházhatású gázok légkörből történő eltávolítása | 2. § (1) |
| <i>élethez nélkülözhetetlen szükségletek</i> | 3. § f) |
| igazságos és méltányos teherviselés | 6. § (1) b) |
| éghajlatvédelem céljaival <i>ellentétes támogatások</i> | 10. § (2) |
| éghajlatváltozással összefüggő kutatás-fejlesztési tevékenységek | 11. § |
| az üvegházhatású gázok lakossági forrásból származó egyéni kibocsátása | 14. § (3) |
| kormányzati dokumentumok, amelyek tevékenységei a klímaváltozással összefüggésben állnak | 3. § |
| ÜHG kibocsátás megosztásában <i>érintett ágazatok</i> | 4. § (4) |
| országos energiatakarékossági mozgalom | 14. § (2) |
| éghajlatváltozás szempontjából <i>jelentőséggel bíró</i> egyedi közigazgatási eljárások | 16. § (2) |

2.2. Az Országgyűlés és a Kormány szervezési és intézményfejlesztési teendői

A Törvény végrehajtásának megkezdése szempontjából sarkalatos kérdés, hogy **sikerül-e olyan államigazgatási szervezési struktúrát kialakítani**, amely nemcsak „kipipálja” a Törvény által delegált feladatokat (és ezzel elsorvasztja a megvalósítását), hanem egy **együttműködő tervezési és döntés-előkészítő, valamint kikényszerítő erejű döntéshozó mechanizmust** alkot. A Törvény **végrehajtásának elindításához** a következő – államszervezési hatáskört érintő – intézkedési irányok azonosíthatók:

- átfogó államigazgatási végrehajtási, szervezési mechanizmusok kidolgozása és elindítása;
- az elfogadottságot segítő mechanizmusok kidolgozása és elindítása.

2.2.1. Átfogó végrehajtási, szervezési mechanizmusok kidolgozása és elindítása

Mint arra korábban utaltunk, az Útiterv kidolgozásával párhuzamosan rendkívüli mennyiségű jogszabályt kell módosítani, illetve számos új részletszabály kidolgozását kell megkezdeni, mely új kormányzati és országgyűlési intézmények létrehozását indokolhatja.

Javasoljuk, hogy a Törvény végrehajtásának államigazgatási szervezése három pilléren nyugodjon:

a) Klíma-energia minisztérium: az éghajlatvédelem progresszív nemzetközi példái is megerősítik azt a megközelítést, hogy az energiagazdálkodás és az éghajlatvédelem operatív állami irányítása hatékonyan nem választható szét⁷, így a Törvény végrehajtásának államigazgatási bázisát a klíma és energia ügyekért egyaránt felelős minisztériumban kell kialakítani.

b) Kormánybiztos: Az Útiterv kidolgozásának és a kapcsolódó jogszabályok módosításának koordinációját megfelelő hatáskörrel felruházott Kormánybiztosnak kell ellátnia. A Kormánybiztos intézménye lehetővé teszi az

⁷ Megjegyezzük, hogy – bár politikai realitása kisebb – a természeti erőforrás-gazdálkodás (környezet- és természetvédelem, erdő, ásványvagyon, föld, víz, energia) hatásköreinek közös minisztériumba telepítése volna a leghatékonyabb megoldás.

ágazati szemlélet meghaladását és szervezéssel kapcsolatos számonkérhetőség megerősítését.

c) OGY Éghajlatvédelmi Bizottság: a végrehajtás törvényhozói felügyeletét, a szükséges politikai koordinációt nem célszerű a meglévő országgyűlési bizottságok valamelyikéhez telepíteni – többek között a várható jelentős leterhelés miatt sem. Az Éghajlatvédelmi Bizottság, mint a Törvény végrehajtásához kapcsolódó törvényalkotás politikai műhelyeként is működhet.

A Törvény végrehajtásának államigazgatási szervezését **további mechanizmusokkal kell megerősíteni.**

- **Éghajlatvédelmi Tervezési Irányelvek** kiadása: A kormányapparátus munkáját, illetve a végrehajtás teendőihez kapcsolódó költségvetési források tervezését - a következő évi költségvetési törvény előkészítésével párhuzamosan - tervezési körirat kiadása alapozza meg.
- **Konzultatív Fórum (Nemzeti Klíma Tanács)** létrehozása. E Fórum az NFFT „előegyeztető” ernyőszerveként, akár 50-80 taggal is működhet. Feladata az NFFT elé kerülő – a Törvényhez kapcsolódó - előterjesztések, állásfoglalások kidolgozása, egyeztetése. A Fórum az NFFT jóváhagyásával és felügyelet mellett munkacsoportokat alakíthat, tehermentesíti a Tanácsot a nyomon követési és javaslattevési feladataiban. Tagjai lehetnek többek között:
 - A jelentős ÜHG kibocsátással járó termelő és szolgáltató tevékenységek (elsősorban energia, ipar, mezőgazdaság, közlekedés, turizmus) **reprezentatív szakmai szervezetei, kamarái, szakszervezetei**
 - fogyasztói, fogyasztóvédelmi szervezetek,
 - egészség- és környezetvédelmi civil szervezetek,
 - az oktatás és a tudományos élet köztestületei és reprezentatív szervezetei
 - a média reprezentatív szervezetei
- **Törvények által létrehozott, többoldalú tanácsok bevonása a végrehajtásba:** szakterületeiket kiválóan ismerő, horizontális integrációt ellátó országos testületek (pl. Országos Környezetvédelmi Tanács, Országos Területfejlesztési Tanács, Országos Érdekegyeztető Tanács, Nemzeti Építészeti Tanács, Nemzeti Egészségügyi Tanács stb.) segíthetik a végrehajtás kezdeti lépéseit. Célszerű, ha e testületek áttekintik, hogy szakterületükön milyen stratégia- és jogalkotási lépések szükségesek, állásfoglalást fogalmaznak meg a teendőkről, szükség esetén az NFFT-vel együttes ülésen vitatják meg azokat. A Tanácsok – az államigazgatástól, kormányzattól való részbeni függetlenségük miatt – segíthetik a végrehajtás útjában álló ágazati akadályok felszámolását.
- **MTA bevonása a végrehajtásba:** A végrehajtás - a Törvény által meghatározott, az éghajlatváltozással összefüggő kutatás-fejlesztési tevékenységeken túlmenően is – jelentős és koordinált K+F munkát igényel. Célszerű, ha a Kormány és az MTA középtávú megállapodás és éves munkaprogramok formájában rögzíti a teendőket és

forrásokat. Megfontolandó, hogy a 2.1. fejezetben bemutatott „*Megalapozó elemzési és hatásvizsgálati feladatok*” szintén az MTA szakmai bázisán kerüljenek kidolgozásra.

- **Állami Számvevőszék és Jövő Nemzedékek Ombudsmani Hivatal bevonása a monitoring feladatokba:** ki kell alakítani a végrehajtás többszintű nyomon követési és ellenőrzési rendszerét, a társadalmi és hatósági kontroll mellett biztosítani kell a független monitoring intézmények „belépését” a végrehajtási folyamatokba. Ez különösen a kezdeti fázisban lehet fontos, hiszen olyan szabályozási megoldások várhatók, amelyek jelentős számú állampolgárt és gazdasági társaságot érintenek, jelentős mértékű államai források allokációjára terjed ki.

2.2.2. Az elfogadottságot segítő mechanizmusok kidolgozása és elindítása

Mint arra a 1. fejezetben utaltunk, a végrehajtást széleskörű társadalmi közbizalom és szakmákon átívelő és támogatás kell, hogy övezz. A Törvény megismertetéséhez és elfogadtatásához a következő mechanizmusokat javasoljuk:

Állami példaállítás:

Komplex Épületenergetikai és Klímavédelmi Program

Haladéktalanul el kell indítani egy, a lakosság és a közintézmények széles körére kiterjedő programot (célszerűen a ZBR bázisán), ami mindenki számára nyilvánvalóvá tenné a Törvény „értelmét”. Több hazai kutatás is alátámasztja, hogy egy tízéves épületenergetikai korszerűsítési program keretei között (évi 300-400ezer lakás- és középület felújítását feltételezve) akár 13-15 millió tonna CO2 kibocsátás is megtakarítható, oly módon, hogy a társadalmi összköltségek alacsonyabbak, mint a beruházási költségek. Ehhez hozzávetőleg évi 300mrd Ft költségvetési forrású támogatásra van szükség, melyet az államháztartás szintjén kompenzálnak a csökkenő szociális és foglalkoztatási kiadások, az építőanyagok értékesítéséből származó növekvő adóbevételek. E mellett számottevően javul a foglalkoztatás és a KKV-k versenyképessége, csökken az energiatülszórás, gyarapszik a nemzeti vagyon.

- **„Zöld hivatalok, zöld önkormányzatok mozgalom”:** Lényeges, hogy a közintézmények (hivatalok, iskolák, eü. intézmények stb.) élen járjanak a korszerűsítési programban. Szintén lényeges összetevője a példaállításnak a közbeszerzések mielőbbi átalakítása a klímabarát szempontok figyelembevételével.
- **Köztisztviselők képzése:** haladéktalanul meg kell kezdeni a köztisztviselői kar képzését (minisztériumok, hatóságok, önkormányzati hivatalok) - a Jövönéző és a Törvény koncepciójára támaszkodó képzési tematika, alapján, akár „vizsga jelleggel” is.
- **Mintaprojektek:** ki kell alakítani Törvény végrehajtását demonstráló mintaprojektek rendszerét (pl. helyi pénz vagy klímajegy bevezetése, önkéntes kibocsátás átvállalások, CO2 semlegesítő rendszerek) támogatása.
- **Tudatosság javítása:** A Törvény bevezetését megelőzően erős, országos kampányra van szükség. A Törvény konkrét eszközöket határoz meg a lakosság környezeti

tudatosságának javítására, az oktatás-képzés teendőire és egy országos energiatakarékossági mozgalom elindítására. Ezek végrehajtását már a kezdeti fázisban magas prioritással kell kezelni, különösen a mozgalom mielőbbi elindítására.

- **Éghajlatvédelmi Módszertani és Kommunikációs Központ:** megfontolandó egy olyan kisebb operatív szervezet létrehozása, amely feladata közé tartozna a tájékoztató anyagok kidolgozása, honlap, tanácsadó szolgálat működtetése, tájékoztató kampány szervezése média kapcsolat stb.
- **Információs rendszer:** az önkormányzatok, pályázók, hatóságok, közreműködő szervezetek számára a fejlesztések klímavédelmi hatását azonosító szakértői és információs rendszer megtervezése, működtetése.

2.3. Önkormányzatok feladatai

A Törvény helyi szintű végrehajtásában, a területi tervezésben, az intézkedések, projektek lokális fejlesztésében és ellenőrzésében kiemelt szerepe van az önkormányzatoknak. Ahhoz, hogy a települési és magasabb térségi szintű önkormányzatok érdemben „beléphessenek” a végrehajtás kezdeti fázisába, az alábbi mechanizmusokat javasoljuk:

- **települési klíma/energia referens kötelező alkalmazása:** valamennyi kistérségben, valamint az 50ezer lakosnál nagyobb településeken klíma és energiaügyekben kompetens referenst kell alkalmazni a kistérség munkaszervezetében (Polgármesteri Hivatal, kistérségi munkaszervezet stb.). E köztisztviselők képzésének és fizetésének költségeit a központi költségvetésből kell biztosítani.
- **Regionális Energia és Természeti Erőforrás Parlamentek létrehozása:** Erős hatáskörrel rendelkező NUTS-2 szintű döntéselőkészítő, javaslattevő szervezetet kell létrehozni, melyek, többek között:
 - javaslatot tesznek a regionális szintű pénzügyi források allokációs prioritásaira,
 - jogalkotási javaslattal (jogsabály előterjesztéssel) élhet a közhatalom felé,
 - állást foglal a régió természeti erőforrásait jelentős mértékben igénybevevő beruházásokról (az engedélyezési folyamat részeként).

Tagjai - háromoldalú paritásos elvek alapján - a régió:

- energia-, víz-, mező- és erdőgazdálkodással foglalkozó gazdasági szereplőinek választott képviselői,
- civil szervezeteinek választott képviselői,
- közigazgatási szerveinek kijelölt képviselői.

A Regionális Energia és Természeti Erőforrás Parlamentek a regionális közigazgatás munkaszervezetébe illesztve, de attól szervezetileg függetlenül működhetnek.

3. Ajánlások a végrehajtás elindítására

E fejezetben nem teszünk új javaslatokat, hanem strukturáltan összefoglaljuk a vizsgálati elemzés egyes munkarészeiben és a jelen megvalósíthatósági vizsgálat keretében tett javaslatainkat. Az egyes javaslatok részletesebb ismertetése, indoklása, háttere a vizsgálati elemzésben található meg.

3.1. Ajánlások azonnali szervezési intézkedésekre

Megítélésünk szerint a Törvény elfogadását követően (akár még a 2010. július 1.-i hatálybalépést megelőzően, de mindenképp az Útiterv végső kidolgozását megelőzően) a következő feladatokkal kell előkészíteni a Törvény végrehajtását:

| Sürgős elemzési, hatásvizsgálati feladatok |
|---|
| Kerüljön sor azon jogszabályok és stratégiák átfogó és teljes körű felmérésére , amelyeket – a koherencia biztosítása végett – módosítani kell. (2.1.3.) |
| Készüljön teljes körű, ex-ante értékelés szintű, társadalmi-gazdasági, hatásvizsgálat és jogi szempontú bevezethetőségi elemzés az Útiterv intézkedéseinek egészére (szempontjait ld. 2.1.1.) |
| Az integrált szabályozórendszer bevezetése előtt Részletes Megvalósíthatósági Tanulmányt kell készíteni (szempontjait ld. 2.1.1.) |
| Készüljenek ágazati elemzések a kibocsátás- és fosszilis energiafelhasználás csökkentésnek szektorális potenciáljáról és lehetőségeiről (szempontjait ld. 2.1.1.) |

| Sürgős államigazgatási, szervezési feladatok |
|--|
| Létre kell hozni a klíma-energia ügyekkel foglalkozó minisztériumot (2.2.1) |
| Kormánybiztost kell kinevezni az Útiterv kidolgozásával kapcsolatos koordinációs feladatok ellátására (2.2.1) |
| Létre kell hozni az Országgyűlés Éghajlatvédelmi Bizottságát (2.2.1) |
| Az NFFT-nek mielőbb be kell vonnia a törvények által létrehozott, többoldalú tanácsokat (pl. OKT, OTFT, OÉT, NÉT stb.) a végrehajtás szervezésébe |
| Az NFFT bázisán létre kell hozni a Nemzeti Klíma Tanácsot (Konzultatív Fórum). |
| A Kormány és a Magyar Tudományos Akadémia között meg kell újítani az éghajlatváltozás kutatásával kapcsolatos megállapodást és munkaprogramot, melynek célja az MTA „korai” bevonása a Törvény végrehajtásába (2.2.1) |
| A Kormány és az Állami Számvevőszék , illetve a Jövő Nemzedékek Ombudsmani Hivatala között együttműködési megállapodásokat kell kötni, melynek célja az említett szervek „korai” bevonása a monitoring feladatokba (2.2.1) |

| Sürgős (2010-ben esedékes) felülvizsgálati és integrációs teendők |
|--|
| Felül kell vizsgálni az európai közösségi forrásokból származó támogatások teljes rendszerét. (Javasoljuk, hogy a felülvizsgálat kezdődjön el a törvény elfogadása után (az Útiterv elfogadásától függetlenül) és készüljön el 2010-ben, mert csak így valósulhat meg a 2011-2013-ra szóló Akciótervek új prioritási szemlélete.) |
| Javasoljuk a KEOP-ban rögzített megújuló energia felhasználás növelése és a hatékonyabb energiafelhasználás prioritási tengelyek javára a forrásmegosztás növelését. |
| Javasoljuk a Törvény alapelveinek és céljainak integrálását az Országos Területfejlesztési Konceptió 2010. évi felülvizsgálati folyamatába a következők figyelembevételével: a) Önálló és integrált éghajlatváltozási területi tartalmakat kell kidolgozni és beilleszteni az OTK-ba (jövőkép, célrendszer, kiemelt térségek és egyéb térségtípusok specifikus célkitűzései, szakpolitikai ajánlások stb.), b) az OTK fenntartható térszámra vonatkozó elvei közt nevesíteni kell a klímatudatos magatartásformák elterjesztését, a klímaváltozáshoz alkalmazkodó tervezési, építési, beruházási tevékenységek térség-specifikus meghatározását, c) a térségi tervezés dokumentumaiban figyelembe kell venni az eltérő adottságú és klímaváltozás hatásaival szemben eltérő sérülékenységgű térségek speciális fejlesztési szempontjait. |
| A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervének 2010-ben esedékes felülvizsgálatába integrálni kell a Törvényből levezethető alapelveket és célokat |
| Felül kell vizsgálni és meg kell erősíteni a területfejlesztés 2010-13-ra szóló 4 éves szakmai programját a |

| |
|--|
| klímaváltozás hatásainak mérséklésre |
| Az Európai Duna Stratégia egyeztetési folyamata során azok a projektjavaslatok élvezzenek előnyt és épüljenek be a stratégiába, melyek kitérnek az éghajlatváltozásra gyakorolt várható hatásokra, takarékos anyag és energiahasználatra épülnek, és javaslatot tesznek az alkalmazkodás lehetőségeire. |
| Javasoljuk, hogy Magyarország a 2011-es EU elnöksége alatt adjon javaslatot útmutató, ajánlás, vagy kézikönyv formájában a települési (városi) klímavédelmi stratégiák, programok elkészítésére. |

Sürgős jogszabály-módosítási teendők

| |
|--|
| A környezeti vizsgálati jogszabályokba (pl. EKHE, KHV, SKV) mielőbb be kell vezetni az éghajlatvédelmi szempontú vizsgálati követelményeket |
| Felül kell vizsgálni a kiemelt építési beruházások engedélyeztetésének szabályozását. |
| 2010-től évente Éghajlatvédelmi Tervezési Irányelveket kell kiadni (2.2.1) |

Sürgős tájékoztatási, képzési, „példaállítási” teendők

| |
|---|
| A Törvény bevezetését megelőzően országos tájékoztató kampányt kell indítani. |
| Haladéktalanul meg kell kezdeni a köztisztviselői kar képzését (minisztériumok, hatóságok, önkormányzati hivatalok). |
| Állami példaállítás érdekében Komplex Épületenergetikai és Klímavédelmi Programot kell indítani |
| Ki kell alakítani Törvény végrehajtását demonstráló mintaprojektek rendszerét |

3.2. Ajánlások rövidtávú szervezési intézkedésekre

Az **Útiterv kidolgozásával párhuzamosan** számos - a Törvény koherenciáját és végrehajtásának hatékonyságát javító – intézkedést kell megvalósítani.

Az Útiterv kidolgozásával párhuzamosan felül kell vizsgálni (szükség szerint jogszabályt kell módosítani):

| |
|--|
| az energetikai támogatások (a megújuló energiahordozók, az energiatakarékosság és energiahatékonyság-javítás, a villamosenergia átviteli árához kapcsolódó támogatások), valamint az energiahordozók jövedéki és általános forgalmi adózásának teljes rendszerét , azok éghajlatvédelmi teljesítményének figyelembevételével |
| az agár- és vidékfejlesztési, halászati kifizetések teljes rendszerét, azok éghajlatvédelmi teljesítményének figyelembevételével. |
| az OTrT részét képező térségi övezetek, a térségi területfelhasználási kategóriák lehatárolását a klímaváltozás hatásainak fokozott figyelembe vétele és az azokhoz való alkalmazkodás megteremtése érdekében. Az OTrT 2011-2012-ben esedékes felülvizsgálatát előbbre kell hozni. |
| a Balaton Törvény részét képező kiemelt térségi övezetek lehatárolását, Balaton Törvény részét képező Balatoni Területrendezési Szabályzatot, és a Partvonal-szabályozási és vízpart-rehabilitációs tanulmány-terveket a klímaváltozás hatásainak fokozott figyelembe vétele és az azokhoz való alkalmazkodás megteremtése érdekében |
| a Közoktatási Törvényt, a Felsőoktatási Törvényt, a Szakképzési Törvényt és a Nemzeti Alaptantervet, melyekben nevesíteni kell a környezeti oktatás és nevelés keretén belül az éghajlatváltozással kapcsolatos ismeretek átadását , mely egyaránt kitér az éghajlatváltozás mérséklésére és az alkalmazkodás lehetőségeire. |
| a tudomány-, technológia- és innováció-politikai stratégia prioritásait, szükség esetén a prioritások kiegészítése, módosítása szükséges, |
| a közbeszerzési törvényt, melynek keretében ki kell alakítani és pozitív preferenciaként be kell vezetni a klímabarát közbeszerzés rendszerét |
| a különböző védettségi státuszú területek, valamint a Nemzeti Ökológiai Hálózatot fa várható éghajlatváltozás hatásai és következményei szempontjából |
| Meg kell kezdeni a meglévő stratégiák, tervek, programok, koncepciók éghajlatvédelmi szempontú felülvizsgálatát |
| Felül kell vizsgálni az elérhető legjobb technikákhoz kapcsolódó hazai irányelveket (BAT útmutatókat), hogy milyen mértékben támogatják a szállítási távolság és a területhasználat minimalizálásával, a takarékos erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos törekvéseket. |

Az Útiterv kidolgozásának keretében össze kell hangolni:

| |
|--|
| Az energetikai ágazati célértékek kidolgozása során össze kell hangolni a Törvény kibocsátás- és fosszilis |
|--|

| |
|--|
| energiafelhasználás csökkentési menetrendjét és alágazati bontását a Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Terv számszerű szektorális céljaival . |
| Az energetikai ágazati célértékek kidolgozása során össze kell hangolni a Törvény kibocsátás- és fosszilis energiateljesítmény csökkentési menetrendjét a nemzeti megújuló energiahordozó felhasználás növelési stratégia számszerű célértékeivel . |
| Az energetikai ágazati célértékek kidolgozása során össze kell hangolni a Törvény kibocsátás- és fosszilis energiateljesítmény csökkentési menetrendjét az Egységes Közlekedésfejlesztési Stratégia közlekedési igényekre vonatkozó számszerű célértékeivel. |
| Az Útiterv eszközeit, a NÉS Nemzeti Éghajlatváltozási Programját és a Nemzeti Környezetvédelmi Program Éghajlatváltozási Tematikus Akcióprogramját . Az illeszkedést a feladatok, források és felelősök szintjén egyaránt biztosítani kell. |
| Az Útiterv eszközeit, az Egészség Évtizedének Népegészségügyi Programja Nemzeti Környezetegészségügyi Akcióprogramját , valamint a Nemzeti Környezetvédelmi Program Környezet és Egészség Tematikus Akcióprogramját . Az illeszkedést a feladatok, források és felelősök szintjén egyaránt biztosítani kell. |

Az Útitervvél való összhang érdekében új módszertant, stratégiát, tervet, jogszabályt kell kidolgozni:

| |
|--|
| a Törvény csökkentési céljaival összhangban, az energiapolitika keretei között – stratégiai környezeti vizsgálattal értékelt – középtávú erőmű-létesítési és importszükségleti tervet kell készíteni |
| El kell fogadni a kidolgozás alatt álló Klíma-egészségügyi Prevenációs Stratégiát . |
| Mielőbb be kell vezetni a fenntarthatósági vizsgálat eszközrendszerét. |
| Ki kell dolgozni a jelentős anyag- és energiaigénnyel, számottevő területhasználattal járó beruházások és fejlesztések esetében a legkisebb (a társadalmi, környezeti, ökológiai externáliák figyelembevételével számított) teljes költségre tervezés (full cost pricing) módszerét . E metodika kidolgozását követően a legkisebb költségre tervezést (azaz az alátámasztott legkisebb társadalmi költségű alternatíva megvalósítását) be kell vezetni a környezetvédelmi engedélyeztetésbe. |
| Ki kell dolgozni a projekt-szintű karbon lábnyom értékelő vizsgálat és komplex éghajlatváltozási kockázat elemzés módszerét. |
| Útmutatót kell kidolgozni a mitigációs és adaptációs intézkedések közötti összhang biztosítására. |

Az Útiterv végrehajtási eszközeinek kidolgozása keretében figyelembe kell venni, meg kell határozni:

| |
|--|
| a fosszilis energiahordozó-felhasználásra vonatkozó csökkentési célértékek teljesítésében mekkora hányadot biztosíthatnak a feltételeken megújuló és a feltétel nélkül megújuló energiaforrások. |
| az eltérő sérülékenységgű természeti- és kultúrtájak fontos szerepét a klímaváltozás mérséklésében |
| a táji értékek megőrzését , a tájak átjárhatóságának, változatosságának, mozaikosságának biztosítását, valamint a roncsolt és veszélyeztetett területeken a tájrehabilitációs, tájrendezési, tájtervezési beavatkozások szükségességét. |
| intézkedések tervezése során vizsgálni kell a térbeni átterheléseket és törekedjenek azok minimalizálására. |
| a Nemzeti Éghajlatvédelmi Alap nagyobb támogatásintenzitással, támogatási volumennel és egyéb támogatáspolitikai eszközökkel ösztönözze a feltétel nélkül megújítható erőforrások hasznosítását. |
| a Nemzeti Éghajlatvédelmi Alapnak legyen vissza nem térítendő támogatási konstrukciója is, hogy a hátrányos helyzetű csoportok is igénybe tudják venni megújuló energiaforráson alapuló energetikai kisberuházásaik, vagy energiatakarékosági fejlesztéseik támogatására. |

Tájékoztatási, képzési, „példaállítási” teendők

| |
|---|
| Elő kell írni valamennyi kistérségben, valamint az 50ezer lakosnál nagyobb településeken települési klíma/energia referens kötelező alkalmazását (2.3) |
| Regionális Energia és Természeti Erőforrás Parlamenteket kell alapítani (NUTS-2 szintű döntéselőkészítő, javaslattevő szervek) (2.3.) |
| Éghajlatvédelmi Módszertani és Kommunikációs Központot kell létrehozni (útmutatók, segédletek, PR) 2.3. |

3.3. Ajánlások középtávú szervezési intézkedésekre

A Törvény végrehajtásának központi eszköze az Útiterv, melynek „menetrendjével” összhangban számos stratégiát és jogszabályt kell megalkotni, módosítani, illetve több „rásегítő” végrehajtási eszközt kell útjára indítani:

| Útmutatók, elemzések készítése |
|--|
| Útmutatókat, irányelveket kell kidolgozni a zöldhatóság, elsőfokú építési hatóságok, ÁNTSZ számára |
| készüljön módszertani útmutató a (i) települési, térségi környezetvédelmi programok és stratégiák, (ii) klímavédelmi programok és stratégiák, valamint a (iii) területfejlesztési, területrendezési tervek éghajlatvédelmi szempontjainak összehangolására. |
| az ÚMVP Irányító Hatósága a pályázatok kiírásánál vegye figyelembe a Törvény 13. §-át, melynek végrehajtása érdekében dolgozzon ki egy fenntarthatósági útmutatót, melyet a pályázók rendelkezésére bocsát. |
| A széndioxid leválasztási és tárolási technológiák (CCS) hazai alkalmazását megelőzően átfogó fenntarthatósági elemzést kell készíteni, melynek megállapításait és javaslatait a környezetvédelmi engedélyeztetés során figyelembe kell venni. |
| A fás és lágyszárú biomassza ültetvények telepítését megelőzően fenntarthatósági vizsgálatot kell végezni , amelynek többek között ki kell terjednie a termőhelyi adottságok, a területhasználat a telepítendő fajok értékelésére, valamint a biomassza hasznosítás ökológiai és karbon lábnyomára. |

| További K+F feladatok |
|---|
| A Törvény 7. § (4) n) és o) pontjai, valamint a 11. §-a értelmében kutatásokra van szükség azoknak a fajtáknak, termesztési módoknak és területeknek az azonosításához, melyek a legalkalmasabbak a hazai viszonyok közötti energetikai célú növénytermesztéshez termesztéshez, figyelembe véve a terület- és erőforrás kímélő eljárásokat és az energiaültetvények természetvédelmi és energiamérleg-kérdéseivel kapcsolatosan meglévő bizonytalanságokat. |
| Az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó kutatás-fejlesztési feladatok közé a fel kell venni az eltérő adottságú és fejlettségű térségek klímaváltozással szembeni sérülékenységét és adaptációs potenciálját feltáró monitoring és értékelő rendszer kialakítását és folyamatos fejlesztését. |
| Az éghajlatváltozás kezeléséhez szükséges kutatás-fejlesztési program kialakítása során vegyék figyelembe a szennyezés-áthelések minimalizálásával kapcsolatos kutatási feladatokat is. |

| További, a végrehajtást segítő „folyamatos” feladatok |
|--|
| A megújuló energiaforrás hasznosítására vonatkozó pályázatok kiválasztási mechanizmusába be kell építeni az előzetes kockázat- és hatáselemzést (annak eldöntésére, valóban fenntartható módon, a helyi adottságoknak megfelelően és a helyi igényeket, a klímavédelem szempontjait figyelembe véve történik-e a fejlesztések tervezése és végrehajtása). |
| A VGT-ben megfogalmazott beavatkozások megvalósítása során az engedélyezési eljárásokban részletesen térjenek ki a beavatkozás éghajlati kockázataira, annak csökkentésére és az alkalmazkodás lehetőségeinek érvényesítésére. |
| A hazai és európai uniós forrásból támogatott jelentősebb nagyberuházások esetén (a támogatási döntést megelőzően) készüljön a projekt szén-dioxid lábnyomát értékelő vizsgálat, valamint komplex éghajlatváltozási kockázat elemzés . |
| A fosszilis energiahordozók csökkentésének keretében kapjanak magasabb prioritást azok a „win-win” intézkedések , amelyek - éghajlatvédelmi előnyeik mellett - a helyi légszennyező anyagok, por kibocsátás és a zajterhelés csökkenésére is vezetnek (pl. épületenergetikai fejlesztések, közösségi közlekedés). |
| Az energetikai célú ültetvények engedélyezése során fokozott figyelmet kell fordítani a talajszerkezetre és a vízbázisok elhelyezkedésre , csökkentve ezáltal a szennyezés lehetőségét. |
| A biomassza termelés során a fás- és lágyszárú energiaültetvényeknél törekedni kell a minél természetesebb, extenzívabb termesztésre, csak az élelmiszertermelési célú művelés alól kivonandó területeken kerüljön sor |
| Biztosítani kell a nevelési-oktatási intézményekben foglalkoztatott vezetők, pedagógusok, valamint a nevelő és oktató munkát segítők éghajlatváltozással kapcsolatos szakmai továbbképzését , az interdiszciplináris megközelítést fejlesztő modulok kidolgozását. |
| Az ÚMVP képzésre, tájékoztatásra irányuló programjait ki kell egészíteni az éghajlatváltozás mérséklésére és az alkalmazkodás lehetőségeinek ismertetésére |

Konklúzió – összefoglaló megállapítások

Megítélésünk szerint a Törvény végrehajtása a társadalom, a gazdaság és a közhatalom valamennyi tagjától **gyökeres szemléletváltást igényel, mely elvileg lehetséges**. Ugyanakkor e szemléleti, vezetési és életmód-beni **paradigma-váltáshoz vezető út jószerével ismeretlen, nincsenek gyakorlati tapasztalatok**, hogy a meglévő szokások és mechanizmusok hogyan „vihetők át” egy fenntartható(bb) világba. Alapvető fontosságú, hogy a **Törvény végrehajtását „az elfogadását követő napon” meg kell kezdeni**, többek között az éghajlatvédelemmel kapcsolatos közbizalom megteremtése és a példaállítás végett. Szintén lényeges, hogy a **végrehajtási eszközöket rugalmas és nyílt stratégiai tervezés keretében, fokozatosan és kis lépésekben kell bevezetni**, elegendő türelmi és felkészülési időt hagyva, hogy teret nyerjen az új szemlélet a társadalom és gazdaság szereplői körében. A Törvény végrehajtásának elindítása szempontjából **négy kulcselemet** azonosítottunk:

1. A Törvény végrehajtásának közhatalmi feltétele a **szilárd politikai konszenzuson nyugvó tartós közbizalom**. Helyre kell állítani a politika tekintélyét, érték-közvetítését és a politikus felelősségét.
2. A Törvény végrehajtásának szakmapolitikai bázisát a **klíma és energia ügyekért egyaránt felelős minisztériumban** kell kialakítani. Az Útiterv kidolgozásának és a kapcsolódó jogszabályok módosításának koordinációját megfelelő hatáskörrel felruházott **Kormánybiztosnak** kell ellátnia. A végrehajtás törvényhozói felügyeletét, a szükséges politikai koordinációt az **Országgyűlés Éghajlatvédelmi Bizottságához** célszerű telepíteni, mely a Törvény végrehajtásához kapcsolódó törvényalkotás politikai műhelyeként is működhet.
3. Feltétlenül szükségesnek tartjuk, hogy készüljön **teljes körű, ex-ante értékelés szintű, társadalmi-gazdasági, hatásvizsgálat és jogi szempontú bevezethetőségi elemzés** az Útiterv intézkedéseinek egészére, különös tekintettel az integrált szabályozó rendszerre és a számszerű kibocsátás-csökkentést megalapozó ágazati hatáselemzésekre.
4. Elengedhetetlen az **állami példaállítás**, melynek érdekében el kell indítani egy - a lakosság és a közintézmények széles körére kiterjedő - **Komplex Épületenergetikai és Klímavédelmi Programot**, ami mindenki számára nyilvánvalóvá tenné a Törvény „értelmét”. Több hazai kutatás is alátámasztja, hogy **egy tízéves épületenergetikai korszerűsítési program keretei között a 2020-ra előírányzott kibocsátás csökkentés hozzávetőleg kétharmada elérhető**, oly módon, hogy tízéves időtávon az államháztartás többlet kiadásai nem haladják meg a növekvő adóbevételeit.

Köszönetnyilvánítás

A jelen tanulmány kidolgozói ezúton szeretnék köszönetüket kifejezni Dr. Bulla Miklósnak, Dr. Csete Máriának, Dr. Csoknyai Tamásnak, Dr. Ijjas Istvánnak, Láng István akadémikusnak, Lestyán Máriának, Máyer Zoltánnak, Dr. Pomázi Istvánnak és Schmuck Erzsébetnek, akik véleményükkel, észrevételeikkel hozzájárultak az elemzés megállapításainak, javaslatainak és ajánlásainak véglegesítéséhez.