



**Szakmai beszámoló a fenntartható fejlődés általános  
jogi szabályozását megalapozó kutatásról  
(NFPF/923-4/2018-ITM\_SZERZ)**

**Budapest**

**2020**

## I. Bevezetés

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium 2018 decemberében – az NFPP/923-4/2018-ITM\_SZERZ számú támogatói okirat alapján – támogatást nyújtott a Nemzeti Közszolgálati Egyetem részére egy, *a fenntartató fejlődés általános jogi szabályozását megalapozó kutatás* lefolytatására (a projekt). A projekt célja a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos, jövőbeni horizontális hatályú törvény megalapozása volt. Ennek keretében a kedvezményezett vállalta, hogy tudományos mélységű, de a politikai döntéshozatal támogatására is alkalmas *részterületi tanulmányok* alapján összeállítja egy fenntarthatósági *kerettörvény szakmai tartalmát*, valamint elkészít egy, szövegszerűen kidolgozott *törvény-tervezetet*.

## II. A kutatás szükségessége és a kutatás eredményeinek hasznosulása

### II.1. A kutatás szükségessége

Magyarország *Alaptörvénye* lefekteti egy átfogó *fenntartható fejlődési program* kereteit. A fenntartható fejlődés alaptörvényi rendelkezései megfelelő kiindulópontot jelentenek egy átfogó nemzeti fenntartható fejlődési fordulat megalapozásához, számos ágazati jogszabály pedig a fenntartható fejlődés egy-egy részterülete kapcsán kijelöli az állami és nem állami cselekvés szektorális céljait és kereteit. Mindazonáltal, hazánkban nem létezik olyan általános fenntartható fejlődési törvény, amely megteremtené a makro és ágazati szabályozási szint közötti kapcsolatot, illetve összehangolná az egyes szakterületi tevékenységeket egy egységes fenntarthatósági célfüggvény mentén.

A fenntarthatóság általános szabályozása kapcsolódik egy egyre erősödő nemzetközi trendhez is. Így, az Ursula von der Leyen által vezetett, 2019-ben megalakult *Európai Bizottság* az EU politikai cselekvésének középpontjába az Európai zöld megállapodás (European Green Deal) néven összefoglalt fenntarthatósági programot helyezte. Hasonlóképpen, az ENSZ „Világunk átalakítása” címen 2015-ben elfogadott fejlesztési keretrendszere is elvárja a fenntartható fejlődés egyértelmű jogi alapjainak megteremtését.

A fenntartható fejlődés horizontális törvényi szabályozása tehát egy *valós és aktuális jogalkotási szükséglet*, melynek kezelése az Innovációs és Technológiai Minisztérium hatáskörébe tartozik.

### II.2. A kutatás eredményeinek hasznosulása

A kutatás eredményei közvetlenül hasznosíthatók a fenntartható fejlődés szabályozására irányuló jogalkotási folyamatban. A kutatás során elkészült *háttér tanulmányok* lefedik a fenntarthatóság számos szakpolitikai és jogi dimenzióját. A *kerettörvényt megalapozó tanulmány* összefoglalja a fenntartható fejlődési tárgyú törvény legfontosabb szabályozási kérdéseit, valamint felvázolja a törvény lehetséges tartalmi elemeit. Végül, az elkészült *normaszöveg* akár jelen formájában is törvényjavaslatként benyújtható.

## III. A kutatás folyamata és módszertana

A projekt támogatói okirat által meghatározott időtartama 12 hónap volt (2019. január 1.-december 31).

A kutatásokat az NKE munkatársai, illetve felkért külső szakértők végezték az NKE Víz tudományi Kara (VTK) Víz- és Környezetpolitikai Tanszékének (Tanszék) irányítása mellett. A kutatási folyamat eredményeképp önálló tanulmány készült az alábbi témakörökben:

- A fenntartható fejlődésre vonatkozó szabályozási keretek az egyes nemzeti jogrendszerekben (*Ambrusné Tóth Éva*),
- Az Egyesült Nemzetek fenntartható fejlődési tárgyú politikai dokumentumaiból fakadó alapelvek és nemzeti szintű kötelezettségek (*Tomaj Zsófia*),
- A fenntartható fejlődés környezetvédelmi jogi alapelvei (*Fülöp Sándor*),
- A fenntartható fejlesztés egyes stratégiai dokumentumai, intézményei és eljárásai Magyarországon: helyzetelemzés és javaslatok a fenntartható fejlesztési kerettörvény koncepciójához (*Fülöp Sándor*),
- Humánökonómia: legjobb gyakorlatok külföldi fenntarthatósági politikákban, valamint a magyar fenntarthatósági törvény, és a kormány lehetőségei legjobb gyakorlatok bevezetésére (*Tóth Gergely*).

A kutatások eredményeit a Tanszék munkatársai összesítették, belső vitaanyagokban szintetizálták. Ezeket az előkészítő anyagokat, ideértve a törvény koncepciója és a normaszöveg különböző változatait az NKE által felkért tanácsadó testület véleményezte. A tanácsadó testület tagjai voltak:

- Bándi Gyula, egyetemi tanár, PPKE JAK,
- Baranyai Gábor, egyetemi adjunktus, NKE VTK,
- Bartus Gábor, egyetemi adjunktus, BME GTK,
- Fodor László, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem ÁJK,
- Fülöp Sándor, szakfő-referens, NKE VTK,
- Kerekes Sándor, egyetemi tanár, Kaposvári Egyetem GTK,
- Kiszél Vilmos, elnök, Göncöl Szövetség,
- Kovács Ferenc, szakmai főtanácsadó, IM,
- Körösi Csaba, nagykövet, igazgató, Köztársasági Elnök Hivatala,
- Nemes Csaba, főosztályvezető, ITM,
- Palotai Zoltán, osztályvezető, ITM,
- Tomaj Zsófia, tanácsadó,
- Tóth Gergely, egyetemi tanár, Kaposvári Egyetem GTK,
- Zlinszky János, egyetemi docens, NKE VTK.

## **IV. A kutatás eredményei<sup>1</sup>**

### **IV.1. Alapvetés**

A kutatás kiinduló kérdése az volt, hogy a fenntartható fejlődés – amely a környezeti-társadalmi-gazdasági viszonyok és folyamatok elvben végtelen széles körét fedi le – *szabályozható-e* általános jelleggel, és ha igen, egy ilyen általános tartalmú törvénytől a kérdéses környezeti-társadalmi-gazdasági viszonyok és folyamatok milyen változása várható el Magyarországon (azaz *van-e értelme szabályozni*).

A releváns nemzetközi példák, a hazai széles körű szektorális jogszabályok és stratégiák, valamint az Alaptörvény markáns fenntarthatósági célkitűzéseinek alapján a kutatási

---

<sup>1</sup> A kutatás részletes eredményeit, ideértve a felhasznált forrásokat is, a 2020. január 30-én leadott kutatási jelentés („Kutatási jelentés”) tartalmazza. Az alábbiakban a Kutatási jelentés fő következtetéseit foglaljuk össze.

eredmények azt támasztják alá, hogy a fenntartható fejlődés (illetve az annak megvalósítására irányuló tudatos tevékenység: *a fenntartható fejlesztés*) kereteinek törvényi kijelölése érdemben elősegítené hazánk harmonikus, hosszú távú társadalmi, környezeti és gazdasági fejlődését. Mindazonáltal egy ilyen jogszabály hatásai, még a törvény gondos és elkötelezett végrehajtását feltételezve sem becsülendők túl. Egy törvény önmagában nyilvánvalóan nem elégséges évszázadok, évtizedek alatt rögzült termelési és fogyasztási minták, állami, vállalati és állampolgári attitűdök gyors megváltoztatására. Azonban a magas szintű politikai elkötelezettség kinyilvánítása, alapvető fenntarthatósági célok és mechanizmusok megállapítása útján markáns *keretet adhat* egy átfogó, nemzeti szintű *fenntarthatósági fordulat* megvalósításához. A fenntarthatósági törvény tehát alkalmas, de önmagában nem elégséges eszköz „Világunk átalakításához” (azaz az ENSZ által kijelölt cél eléréséhez).

A kiindulópont tisztázását követően választ kellett adni arra kérdésre is, hogy hogyan szabályozható általános jelleggel a fenntarthatóság. A fenntartható fejlődés fogalma ugyanis a környezeti-társadalmi-gazdasági viszonyok és folyamatok olyan széles körét fedi le, amely jelentősen megnehezíti egyöntetű jogi keretek kialakítását. Ennek következtében, dedikált fenntartható fejlődés tárgyú törvény relatíve kevés helyen van hatályban. Ezen jogszabályok absztrakciós szintje, tárgyi hatálya, jogforrási hierarchiában betöltött szerepe pedig szélsőségesen változik. Nem jelöl ki egyértelmű szabályozási keret az Európai Unió jogrendje sem, amely bár a fenntarthatóság számos kérdése kapcsán fogadott el jogi aktusokat, sem kifejezett fenntartható fejlődési stratégiával, sem ilyen tárgyú keretjogszabállyal nem rendelkezik.

Ekképp, *nincsen olyan kiértelt szabályozási modell* sem, amely a hazai viszonyok között is egyértelmű irányadó mintaként szolgálhatna. A jogszabályi koncepció előkészítése során ezért valamennyi lehetséges fenntarthatósági téma kapcsán egyenként meg kellett vizsgálni, hogy annak jogi szabályozása lehetséges vagy/és indokolt-e, illetve hogy a jog által kezelhető rendszerbe illeszthető-e. Alkalmas minta hiánya és a kérdés összetettsége miatt a fenntartható fejlődési kerettörvény tehát *érdemi és innovatív jogfejlesztő tevékenységet* igényel.

#### IV.2. Nemzetközi szabályozási minták

##### a) *Nemzeti szintű jogszabályok*

A fenntartható fejlődés gondolata a 80-as évek második felében jelent meg a nemzetközi politikai diskurzusban, az első kifejezetten fenntartható fejlődés tárgyú törvények pedig, az 1992-es ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciát követően, az 1990-es években születtek meg. Természetesen ezt számos országban megelőzte a környezetvédelmi tárgyú jogalkotás, amely részben okafogyottá tette az eredendően környezetvédelmi indíttatású fenntarthatósági keretjogszabályok elfogadását. Megemlítenő, hogy egyes esetekben alapvetően környezetvédelmi tárgyú és elnevezésű jogszabályok tartalmazznak széles körű fenntarthatósági rendelkezéseket (pl. a francia Grenelle de l'environnement (1) és (2) törvények).

A fentiek tükrében nem meglepő, hogy speciálisan fenntartható fejlődés tárgyú törvény relatíve kevés létezik a világban. Ezek nagyobb csoportja elsősorban *intézményi jellegű* (Kanada, Québec, Málta, Dél-Korea), melyek bizonyos elvi célkitűzések meghatározása mellett előírják egy nemzeti fenntartható fejlesztési stratégia megalkotásának és végrehajtásának kötelezettségét, illetve rögzítik a kapcsolódó intézményrendszert. Ez utóbbi tipikusan magában foglalja valamilyen konzultatív vagy döntéshozó testület (tanács, bizottság) felállítását, a közigazgatási rendszeren belüli elhelyezését (tipikusan valamely csúcsmisztérium vagy a

miniszterelnökség horizontális felügyelete mellett), illetve a monitoring és kikényszerítés mechanizmusait (számvevőszék, ombudsman stb.). Egyes esetekben – ilyen a jövő nemzedékek jóllétéről szóló, igen ambiciózus walesi regionális törvény – a jogszabály részletes fenntarthatósági tervkészítési és jelentési kötelezettséget állapít meg az állami szereplők széles köre számára (települési önkormányzat, iskolaszék stb.).

A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos jogszabályok másik vonulata *gazdasági jellegű*. Ezek elsődleges célja általában az alacsony környezeti terhelésű, innovatív iparágak és szolgáltatások erős állami támogatás mellett történő fejlesztése, illetve a gazdasági tevékenység környezeti ökológiai lábnyomának. Ennek legismertebb példája az alacsony széndioxid kibocsátású és zöld növekedésről szóló 2010-ben elfogadott dél-koreai kerettörvény (Dél-Koreában tehát két fenntarthatósági tárgyú törvény is létezik). Hasonló, bár kevésbé programjellegű a 2015-ben elfogadott olasz zöld gazdasági törvény<sup>2</sup>. Egyes esetekben a jogalkotó nem horizontális jogszabály, hanem valamely ágazat törvény elfogadásával kívánja a környezeti, társadalmi szempontból fenntartható gazdaság megvalósítását előmozdítani<sup>3</sup>.

Emellett számos ország szabályoz fenntarthatósági szempontból kedvező gazdasági modelleket, pl. megosztásos gazdaság vagy szociális gazdaság (pl. Spanyolország<sup>4</sup>). Ez utóbbiak célja általában egyfajta jogi akadálymentesítés, azaz a működési feltételek tisztázása (és adott esetben könnyítése), azért hogy az atipikus üzleti modellt követő vállalkozások tevékenységét ne akadályozza (esetleg könnyítse) a hagyományos for-profit termelő és szolgáltató vállalatokra kialakított szabályrendszer. Bár ezen atipikus vállalkozások motivációja (valláserkölcsi, társadalmi, kísérleti stb.) és működési módja (szövetkezeti, életmód-alapú stb.) rendkívül szerteágazó lehet, elismertségük és gazdasági súlyuk folyamatosan növekszik. A különböző nemzeti jogszabályokat Tóth Éva tanulmánya<sup>5</sup>, fő szabályozási kérdéseit az 1. ábra foglalja össze.

**1. ábra: fenntartható fejlődés tárgyú kerettörvények fő szabályozási kérdései**

Téma	Forrás	Megjegyzés
Államrezon	WL	WL: a fenntarthatóság a kormányzás központi rendező elve
Alapelvek	CA, QC, WL	QC: a québeci törvény meghatározó elemét jelenti a 16 fenntarthatósági alapelv
Általános célkitűzések	WL	WL: jelentős szabályozási innovációt jelentenek a törvény általános fenntarthatósági célkitűzései
Stratégia	SK1, MT, EE, CAN, QC, SL, NFL	WL: valamennyi igazgatási réteg és szerv fenntarthatósági tervkészítési kötelezettséggel bír
Intézmények	MT, SK1, CA, QC, SL, NFL, WL	Általában valamilyen kollektív szervezet. MT, WL: jövő nemzedékek biztosa (ombudsman)
Kormányzás fenntarthatósága	MT, WL, QC, SK1, SK2	WL kivételével elnagyolt célok vagy szervezeti szabályok a kormányzás egészének fenntarthatósága kapcsán.

<sup>2</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 221, Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.

<sup>3</sup> LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (1).

<sup>4</sup> Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

<sup>5</sup> Ld. Kutatási jelentés 2. melléklet.

			SK1, MT, WL: Nemzetközi erőfeszítésekben való részvétel MT, WL: közösségi részvétel.
Gazdasági kérdések		SK2	Önálló, átfogó kerettörvény a zöld gazdaságra való átmenetről
Egyéb témák	környezetvédelem	EE, SL	
	jövő nemzedékek védelme	WL, MT	
	kulturális örökség védelme	QC	

Forrás: saját szerkesztés

Rövidítések:

CA (Canada): Federal Sustainable Development Act (S.C. 2008, c. 33)

EE (Estonia): Sustainable Development Act (RT I 1995, 31, 384)

MT (Malta): Sustainable Development Act (Act X of 2012)

NFL (New Foundland and Labrador): Act Respecting the Sustainable Development of Natural Resources in the Province

QC (Québec): Sustainable Development Act

SL (Sri Lanka): Sustainable Development Act (No. 19 of 2017)

SK1 (South Korea): Sustainable Development Act (Act No. 8612, Aug. 3, 2007)

SK2 (South Korea): Framework Act on Low Carbon, Green Growth (Act No. 9931, Jan. 13, 2010)

WL (Wales): Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015

*b) Az Egyesült Nemzetek, más multilaterális szervezetek, valamint az Európai Unió szabályozó tevékenysége*

Bár a nemzeti (tartományi) szintű jogszabályok számra relatíve alacsony, az ENSZ, illetve több egyéb nemzetközi szervezet (pl. OECD, multilaterális fejlesztési bankok) élen járnak a fenntartható fejlődés célrendszerének, alapelveinek, illetve egyes szabályainak kialakítása terén.

A legfontosabb ilyen jellegű keretet az ENSZ 2015-ben elfogadott „*Világunk átalakítása*” címet viselő programja<sup>6</sup>, illetve a jelentős magyar részvétel mellett megalkotott 17 globális fenntartható fejlesztési cél (sustainable development goals – SDG) jelenti. Ezek a részletes ágazati célok és ütemterv mellett foglalkoznak a fenntarthatósági fordulatot lehetővé tevő jogszabályi környezet kialakításának szükségességével is. Bár nem írnak elő konkrét jogalkotási kötelezettséget, a 16.b. SDG mégis felhívja az államokat a fenntartható fejlesztést szolgáló jogalkotásra.

Hasonlóképpen fontosak az ENSZ és más nemzetközi szervezetek (kiemelten az OECD) által kifejlesztett vagy támogatott *jó kormányzási alapelvek* (megalapozott döntéshozatal, ágazatközi integráció, közösségi részvétel a döntéshozatalban, átláthatóság stb.), melyek megalapozzák a különböző fenntarthatóság szabályozások hatékonyságát és legitimitását. (Az ENSZ releváns dokumentumairól Tomaj Zsófia<sup>7</sup>, az SDG-kből következő hazai szakpolitika- és jogalkotási feladatokról Fülöp Sándor tanulmánya<sup>8</sup> foglalkozik).

<sup>6</sup> Világunk átalakítása - A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat

<sup>7</sup> Ld. Kutatási jelentés 3. melléklet.

<sup>8</sup> Ld. Kutatási jelentés 5. melléklet II.2.

A fentiek tükrében átfogó fenntarthatósági egyezségokmány elfogadása nem várható a jövőben. Mindazonáltal a Természetvédelmi Világszövetség (IUCN) 1995 óta folyamatosan fejlesztett tervezete (Draft International Covenant on Environment and Development<sup>9</sup>) széles körben hivatkozott kodifikációs kísérletnek tekinthető, amely számos rendelkezése irányadó lehet a nemzeti jogalkotás számára is.

E körben meg kell említeni a *nemzetközi fejlesztési és pénzügyi szervezetek* meghatározó tevékenységét a projekt szintű fenntarthatóság szabályrendszerének megalkotása és kikényszerítése terén<sup>10</sup>. Ezek a szabályok kiterjednek az egyes beruházások környezeti, társadalmi hatásaira, pénzügyi fenntarthatóságára és makrogazdasági előnyeire, melyek előzetes és nyilvános értékelése, valamint az érintett társadalmi csoportoknak a döntéshozatalba való bevonása mára egyfajta nemzetközi fejlesztési szokásjoggá alakult.

Az *Európai Unió* nem rendelkezik specifikus fenntartható fejlesztési jogszabállyal, illetve célzott szakpolitikai dokumentummal (bár 2001-2010 között létezett ilyen uniós stratégia). Mindazonáltal, az EU hatályos Európa 2020 programja, illetve az erőforrás-gazdálkodási, technológiai fejlesztési, regionális politikai, környezetvédelmi stb. jogszabályai, programjai és támogatási politikái összessége egy nagyjából *koherens fenntartható fejlesztési programként* is értelmezhető, amely nagy vonalakban kijelöli a tagállamok által követendő ágazati célokat és megvalósítandó intézkedéseket.

Bár a fenntartható fejlődésre való átmenet horizontális szabályozása csak részleges, a fenntarthatósági fordulat *egy-egy kiemelt területén* mind nemzetközi, mind pedig nemzeti szinten számos kiérlelt és követendő (követhető) jogi aktus ismert. Ilyen pl. az éghajlatváltozás kezelésére irányuló Párizsi Megállapodás<sup>11</sup> és annak nemzeti vállalásai, valamint a kapcsolódó nemzeti éghajlatvédelmi törvények, az Európai Unió jogszabályai a körforgásos gazdaság megvalósításáról<sup>12</sup> vagy a fenntartható vízgazdálkodásról<sup>13</sup> stb. Az EU emellett számos politikai jellegű fenntarthatósági kezdeményezést fogadott el az elmúlt két évtizedben, melyeknek lényeges befolyással voltak a fenntartható fejlődés egyes dimenzióinak nemzeti szintű szabályozására (pl. fenntartható termelés és fogyasztás<sup>14</sup>, zöld közbeszerzés<sup>15</sup>, szociális gazdaság<sup>16</sup> stb.).

#### IV.3. Szabályozási megközelítések: a fenntartható fejlesztési törvény jellege és terjedelme

Tekintettel a fenntartható fejlődés koncepciójának horizontális, integratív jellegére, valamint fenntarthatósági gondolkör (vélelmezett) primátusára elképzelhető olyan megközelítés, amely

<sup>9</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2443> (letöltés 2020. január 22.)

<sup>10</sup> PI. Inter American Development Bank/IDB Invest: What is Sustainable Infrastructure? A Framework to Guide Sustainability Across the Project Cycle, Technical Note, IDB TM-1388, 2018

<sup>11</sup> Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye keretében létrejött párizsi megállapodás

<sup>12</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/904 irányelve (2019. június 5.) egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről, az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról stb.

<sup>13</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról

<sup>14</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának a fenntartható fogyasztásról, termelésről és iparpolitikáról Cselekvési terv, COM (2008) 397 végleges

<sup>15</sup> Európai Bizottság: Zöld közbeszerzés - Kézikönyv a környezetbarát közbeszerzésről, Luxembourg, 2016

<sup>16</sup> Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Kezdeményezés a szociális vállalkozásokért – A szociális vállalkozásokat mint a szociális gazdaság és innováció kulcsszereplőit előmozdító szabályozási légkör kialakítása, COM (2011) 682 végleges

a fenntartható fejlődést az állam léte és működése fő, vagy egyik elsődleges indokaként határozza meg. A fenntartható fejlődés megvalósítása ekképp központi *államrezon*<sup>17</sup>.

Ebből az következhet, hogy szükség van olyan markáns keretjogszabályra, amely nemcsak, hogy rögzíti a fenntarthatóság fő elvi követelményeit, intézményeit stb., hanem – sajátos státuszából fakadóan – a fenntartható fejlődés elvárásait a jogrendszer egésze felé megfelelően közvetíti is. Ennek legegységesebb formája egy *alkotmányos erejű jogszabály*, a hazai jogforrási rendben: sarkalatos törvény lenne, amely már a jogforrási hierarchiában betöltött helyéből fakadóan is egyértelművé tenné a fenntarthatóság központi szerepét a jogrendszerben. Mindazonáltal, ilyen típusú, hierarchikusan is elkülönülő fenntartható fejlődési jogszabály nem ismert a világban. Magyarországon pedig az Alaptörvény nem is teszi lehetővé sarkalatos törvény elfogadását a kérdésben.

A fentiekből következik, hogy a fenntartható fejlődés keretjogszabálya csak olyan *törvény* lehet, amely *hierarchikusan nem különül el* semmilyen egyéb törvénytől. Következésképp, horizontális és integratív szerepét csak annyiban tudja betölteni, amennyiben *elvi rendelkezései, az általa kialakított intézmények és eljárások* érdemi ráhatással vannak/lehetnek az állam működésének egyéb, fenntarthatósági szempontból meghatározó területeire (gazdaságpolitika, környezetvédelem, szociálpolitika stb.). Ennek lehetséges eszköze egy *kerettörvény* megalkotása.

A magyar alkotmányjog formálisan nem ismeri a kerettörvényt mint speciális jogforrási formát. Mégis számos olyan törvény található a magyar jogrendszerben, melyek kifejezett célja, hogy bizonyos alapvető célkitűzések, alapelvek, eljárások és intézmények útján meghatározza, de legalábbis befolyásolja más törvények, illetve más törvények alapján elfogadott rendeletek tartalmát. Analóg példaként említhető a magyar környezetvédelmi törvény<sup>18</sup> (pl. az ökoadórendszerének programszerű lefektetése), az ún. média alkotmány<sup>19</sup> (a sajtószabadság kereteinek kijelölése), gazdasági stabilitási törvény<sup>20</sup> (az állami adósságvállalás korlátai), a családok védelméről szóló törvény<sup>21</sup> (a családvédelem céljai és alapelvei) stb. Vonatkozó külföldi minta a dél-korai ún. „zöld növekedési” törvény<sup>22</sup>, amely egy dekarbonizációs alapú gazdaságfejlesztési programot állapít meg és intézményrendszert hoz létre.

Ezen szabályozási megoldás nyilvánvaló hátránya, hogy *nincs szankciója* annak, hogy ha a kerettörvény elvi rendelkezéseit, szabályozási céljait ugyanazon jogforrási szinten található más ágazati törvények vagy akár végrehajtási rendeletek nem veszik figyelembe. A *lex specialis derogat legi generali* jogelvnek megfelelően így akár egymással ellentétes szabályozási megoldások is létezhetnek párhuzamosan<sup>23</sup>.

A kerettörvény ilyen irányuló lerontását elvben meg lehet akadályozni az ágazati törvények egyidejű, részleges vagy mélységi módosításával. Azonban egy olyan széles tartalmú szabályozási spektrumú kérdés kapcsán mint a fenntarthatóság, ez egy parttalan, nehezen kivitelezhető egyszeri rendszerszintű jogalkotási dömpinget feltételezne<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> Erre példa a walesi törvény a jövő nemzedékek védelméről.

<sup>18</sup> 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

<sup>19</sup> 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól

<sup>20</sup> 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

<sup>21</sup> 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről

<sup>22</sup> Framework Act on Low Carbon, Green Growth (Act No. 9931, Jan. 13, 2010).

<sup>23</sup> Ennek eklatáns példája a környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. tv.) és a környezetvédelmi termékdíjról (2011. LXXXV. tv.) szóló törvény közötti látványos diszkrépancia.

<sup>24</sup> Megemlítendő, hogy ez sem precedens nélküli, az első ún. Grenelle de l'environnement törvény Franciaországban (Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1)) hat



Ennek megfelelően a lehetséges szabályozási megoldás egy olyan *kerettörvény* megalkotása, amely a *fenntarthatóságra* nem(csak) mint egy statikus célrendszerre tekint, hanem azt egy *dinamikus folyamat*ként (is) tételezi, amely szükségképpen magában foglalja az ágazati stratégiák és szabályok folyamatos felülvizsgálatát és a fenntarthatósági célkitűzésekhez igazítását.

#### IV.4. A lehetséges szabályozási kérdések köre és osztályozása

A fenti szempontoknak megfelelő kerettörvény anyagi jogi és eljárási szabályozási tárgykörök igen széles körét foghatja át. Ezek – egyfajta csökkenő absztrakciós szintet leképező piramis mentén – az alábbiak szerint csoportosíthatóak (2. ábra).

*a) A fenntartható fejlődés mint államrezon, mint absztrakt állami célrendszer  
jogszabályi deklarációja*

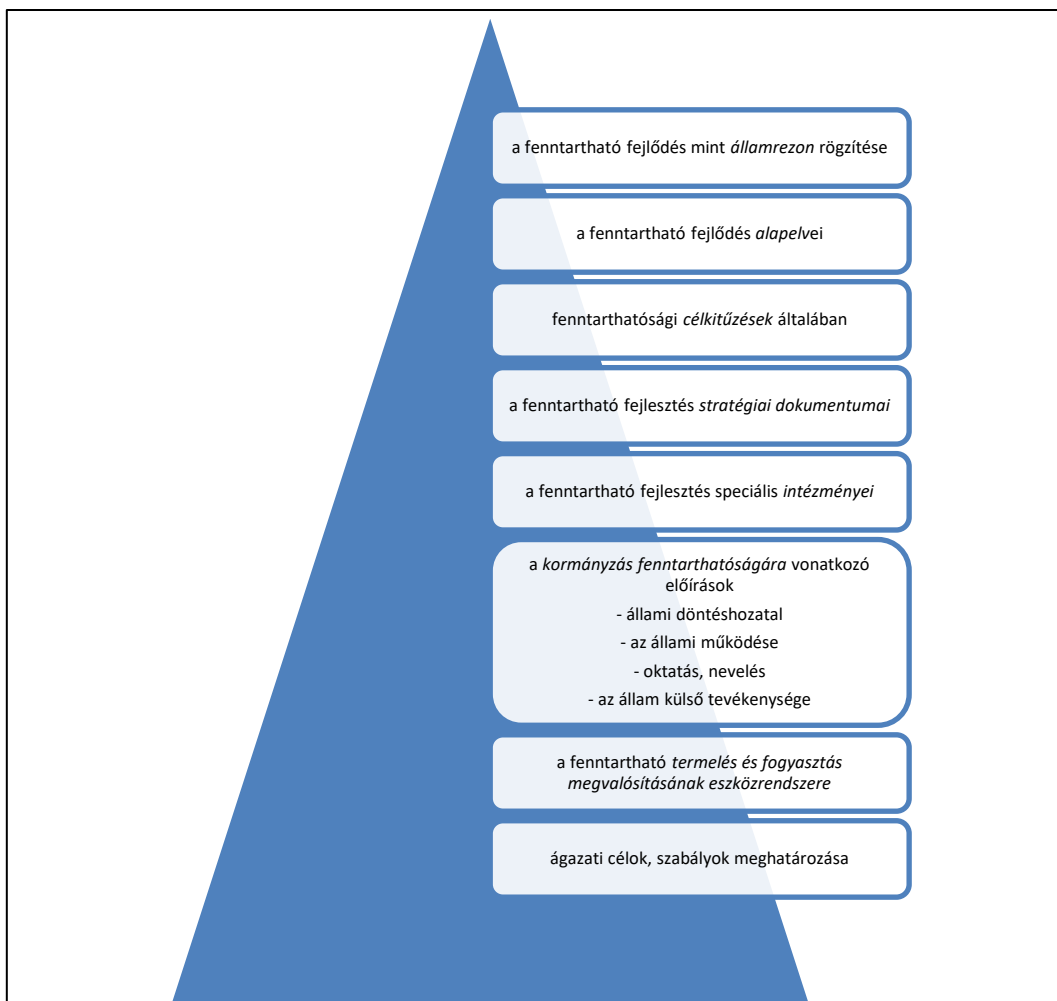
A fenntarthatósággal kapcsolatos törvényi szabályozás logikus kiindulópontja annak deklarációja, hogy az állam a fenntartható fejlődés megvalósítását – azaz a fenntartható fejlesztést – az ország jövője és működése szempontjából meghatározó feladatnak tekinti. Ennek ellenére több olyan külföldi jogszabály is létezik, elsősorban a korai, intézményi jellegű törvények, melyek nem fordítanak kiemelt figyelmet a fenntarthatóság mint államcél rögzítésének.

Jogszabály-szerkesztési szempontból a fenntarthatóság melletti ilyen típusú elvi elköteleződés rögzítésére leginkább a preambulum, valamint a törvény célját és hatályát kijelölő rendelkezések alkalmasak.

### **2. ábra: a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos általános szabályozási kérdések**

---

különböző ágazat (településrendezés, energetika, közlekedés, természetvédelem stb.) törvényi szabályozásának széles körű környezetvédelmi célú módosítását végezte el egyidejűleg.



Forrás: saját szerkesztés

### b) A fenntartható fejlődés alapelvei

A releváns külföldi jogszabályok, valamint nemzetközi szerződések és soft-jogi dokumentumok számos fenntarthatósági alapelvet ismernek és rögzítenek. Ezek az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- *etikai tartalmú elvek*: e körbe tartoznak a nemzedékek közötti és nemzedékeken belüli szolidaritást, a természeti környezettel vagy a kulturális örökséggel kapcsolatos felelősséget, gyakran ünnepélyes formában rögzítő alapelvek<sup>25</sup>;
- *alkotmányos alapjogok*: időnként alapelvi formát öltenek a különböző, a fenntarthatósággal kapcsolatos alapvető jogok, így az egészséges környezethez, egészséghez való jog<sup>26</sup>, egyes alkotmányos kultúrákban a természeti elemek alkotmányos jogai<sup>27</sup> stb. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata által kialakított ilyen követelmény az egészséges környezethez való jog kapcsán az intézményes védelem szintjének meghatározása kapcsán a visszalépés tilalma<sup>28</sup>,

<sup>25</sup> Pl. a walesi törvény a jövő nemzedékek védelméről.

<sup>26</sup> Pl. Québec fenntartható fejlődési törvénye.

<sup>27</sup> Pl. a vízfolyások alkotmányos jogairól ld. Szilágyi János Ede: A víz jogalanyisága új-zélandi példájának alkalmazhatósága a Balaton és a magyar jog viszonyrendszerében, Pro Future – a jövő nemzedékek joga, 7:2 pp. 9-23.

<sup>28</sup> Ld. Bándi Gyula: A környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése, Iustum Aequum Salutare XIII. 2017. 2., pp. 159–181.

- *a környezeti fenntarthatóság elvei:* tekintettel a fenntartható fejlődés koncepciójának erős környezetvédelmi gyökereire és kapcsolódásaira, számos fenntarthatósági jogszabály tartalmazza a környezetvédelmi ágazat „szokásos” alapelveit, pl. a megelőzés elve, elővigyázatosság elve, szennyező fizet elve stb.<sup>29</sup>,
- *a fenntartható fejlesztés sajátos elvei:* a fentiekől (bizonyos mértékig) elkülöníthető néhány olyan alapelv, melyek a fenntarthatóság sajátos integratív, hosszú távú szakpolitikai megközelítését hivatottak rögzíteni. Ilyen pl. az ágazatok közötti együttműködés és a fenntarthatósági követelmények megjelenítése valamennyi ágazati politikában és szabályozásban (mainstreaming, integráció), a hosszú távú tervezés elve stb.<sup>30</sup>,
- *a jó kormányzás elvei:* visszatérő elemei a releváns nemzetközi szabályozási mintáknak a „good governance” típusú alapelvek. Bár ezek alkalmazása nyilvánvalóan valamennyi szakpolitikai tevékenység kapcsán fontos és eredményes lehet, mégis a fenntartható fejlődés kapcsán különösen markánsan jelennek meg. Ezek pl. a közösségi részvétel elve, szubszidiaritás, együttműködés, nyilvánosság, megalapozott döntéshozatal<sup>31</sup> stb.

### c) *A fenntarthatóság célkitűzései általában*

Létezik olyan szabályozás modell, melyben az általános fenntarthatósági jogszabály konkrét ágazati fenntarthatósági célkitűzéseket is meghatároz<sup>32</sup>. Mindazonáltal mind tartalmi-logikai, mind jogszabály-szerkesztési szempontból ésszerűbb csak olyan *általános célkitűzéseket* rögzíteni egy kerettörvényben, melyek támpontot adnak az állam (vállalatok stb.) ágazati tevékenységéhez, azonban részleteiben nem determinálják az egyes szakpolitikák konkrét kimenetelét.

Ilyen általános fenntarthatósági célkitűzések kijelölése különböző absztrakciós szinten lehetséges. Pl. a releváns walesi törvény hét *általános jólléti* (wellbeing) *célkitűzést* fogalmaz meg a jövő nemzedékek jóllétének biztosításának érdekében<sup>33</sup>, melyek megjelenítését és érvényesítését az állami tevékenység fő szegmensei kapcsán a törvény következetesen előírja. A dél-koreai „zöld növekedés” törvény a *gazdaság átalakítása, fejlesztése* kapcsán állapít meg *horizontális követelményeket* állapít meg a kormány, a települési önkormányzatok, a vállalatok (sőt bizonyos körben az állampolgárok) számára a fenntarthatóság jegyében.

### d) *A fenntartható fejlesztés stratégiai dokumentumai*

A fenntartható fejlődés általános célkitűzéseinek aktuális megvalósítási keretét jelentik a különböző *fenntarthatósági stratégiák*. Ennek megfelelően az összes ismert nemzetközi szabályozási modell központi eleme valamilyen stratégiai dokumentum(ok) elkészítése. Ez tipikusan magában foglalja egy központi/nemzeti stratégia kialakítását, valamint tartományi, regionális, adott esetben helyi stratégiák elkészítését.

A fenntarthatósági stratégiák kapcsán visszatérő szabályozási kérdések az alábbiak:

- a stratégia alapját képező adatok köre, gyűjtése, rendszerezése, értékelése,

<sup>29</sup> Pl. Kanada, Wales, Québec fenntarthatóság törvényei. A fenntartható fejlődés környezetvédelmi alapelveivel Fülöp Sándor önálló tanulmánya foglalkozik (ld. Kutatási jelentés 3. melléklet).

<sup>30</sup> Pl. a máltai fenntartható fejlődési törvény.

<sup>31</sup> Pl. Québec fenntartható fejlődési törvénye.

<sup>32</sup> Ilyen pl. a már említett Grenelle de l’environnement francia törvény.

<sup>33</sup> Prosperáló Wales, reziliens Wales, egészségesebb Wales, egyenlőbb Wales, összetartó walesi közösségek, virágzó kultúra és nyelv, globálisan felelős Wales.

- a stratégia fő tartalmi elemei,
- a stratégia előkészítésének és elfogadásának eljárása,
- a stratégia hatálya, jogi formája,
- a stratégia végrehajtása, nyomonkövetése,
- a stratégia érvényesítése az állami és nem-kormányzati cselekvésben.

*e) A fenntartható fejlesztés speciális intézményei*

Optimális esetben a fenntartható fejlesztés az állam tevékenységének igen széles spektrumát érinti. Így a Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Tanács tucatnyi olyan hazai intézményt azonosít, melyek érdemben foglalkoznak fenntarthatósági kérdésekkel<sup>34</sup>. Mindazonáltal, egy kerettörvénynek nem lehet feladata, hogy valamennyi állami szerv egyedi fenntarthatósági feladatát rögzítse. Ezért a bevett jogalkotási megoldás az, hogy a keretjogszabályok csak (i) a kifejezetten valamilyen *fenntartható fejlesztési* célra létrehozott, dedikált *intézményekről* rendelkeznek, valamint (ii) rögzítik az *állami döntéshozatal/végrehajtás fő intézményeinek* sajátos *fenntarthatósági feladatait* (parlament, kormány, önkormányzatok stb.).

Az (i) csoportba tartozó intézmények általában valamely konzultatív, szűkebb körben döntéshozó testületként működnek. Jellemző rájuk a széles állami és nem állami szakmai és korporatív összetétel<sup>35</sup>. Helyenként ombudsman típusú szószólók (is) alakítják a fenntartható fejlesztési politikák megalkotását és végrehajtását<sup>36</sup>.

Kapcsolódó, de inkább a kormányzati munka fenntarthatóságával kapcsolatos szabályozási kérdés (ld. f)), hogy az állami szervek döntéshozó, végrehajtó tevékenységében és fizikai működésében (üzemeltetésében) hogyan jelennek meg a fenntarthatósági szempontok.

*f) A kormányzás fenntarthatóságára vonatkozó előírások*

A kormányzás fenntarthatóságának számos általános és ágazati dimenziója van. Egy keretjogszabály kontextusában ezek közül kiemelkedően fontos a fenntartható fejlődés aspektusainak horizontális megjelenítése (i) az *állami döntéshozatalban*. Ennek kiindulópontját a fenti fenntarthatósági stratégiák jelentik, melyek kijelölik az általános és ágazati célokat. A stratégiák végrehajtásának feltétele azonban, hogy az állami döntések előkészítése és elfogadása során a döntéshozó érdemben mérlegelje a fenntarthatósági szempontokat. Ennek legkézenfekvőbb eszközét a különböző, *fenntarthatósági hatásvizsgálatok* jelentik.

A kormányzat működésének látszólag technikai kérdése (ii) az *állami szervezetrendszer fenntartható üzemeltetése*. Mivel azonban az állam a legnagyobb intézményi fogyasztó, ezért az állam fenntarthatósági lábnyoma (mind pozitív, mind negatív értelemben) erősen befolyásolja egy ország természeti erőforrásainak helyzetét, munkavállalóinak egészségét stb. Természetesen a környezeti, társadalmi szempontból fenntartható működés jelentősen csökkenti az üzemeltetés költségeit is. Emellett az állam fenntartható működése fontos

<sup>34</sup> Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Tanács: A fenntarthatóság intézményei Magyarországon, Budapest, 2019, [https://www.parlament.hu/documents/1238941/0/1905\\_NFFT\\_intrend\\_A4\\_beliv\\_final.pdf/1c122bb0-8efe-d3bd-a264-53b988b52a07?t=1565599853059](https://www.parlament.hu/documents/1238941/0/1905_NFFT_intrend_A4_beliv_final.pdf/1c122bb0-8efe-d3bd-a264-53b988b52a07?t=1565599853059) (letöltés: 2020. január 22.).

<sup>35</sup> Pl. kanadai szövetségi Sustainable Development Advisory Council, vagy a belga szövetségi törvény (Loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable) által létrehozott szövetségi tanács (Conseil fédéral du Développement durable) és tárcaközi egyeztető bizottság (Commission interdépartementale du développement durable).

<sup>36</sup> Erre példa a máltai és walesi jövő nemzedékek biztosa.

hitelességi kérdés is: az ország erőforrásaival pazarlóan, rossz hatékonysággal gazdálkodó állam elveszíti a morális alapját arra, hogy polgáraitól és vállalataitól érdemi erőfeszítéseket várjon el. Ezért indokolt az állami intézményrendszer üzemeltetésével kapcsolatos alapvető fenntarthatósági kritériumokat megfogalmazni.

A fenntarthatósági átmenet fontos aspektusa az (iii) állampolgárok *tájékoztatása*, a fenntartható fejlődésre való *nevelés*. E tekintetben egy fenntarthatósági törvény nyilvánvalóan mindössze az állam alapvető kötelezettségeit, feladatait rögzítheti, a képzési és tájékoztatási stratégia és program tartalmáról más jogszabály kell, hogy rendelkezzen.

Végül (iv) meg kell említeni a *fenntartható fejlődés külkapcsolati aspektusait*. Számos országban a külpolitika, ezen belül a nemzetközi fejlesztési tevékenység meghatározó eleme a fenntarthatósági kezdeményezések, projektek támogatása, illetve az aktív részvétel a globális, regionális fenntarthatósági politikai folyamatokban. Ennek alapját természetesen nemcsak morális megfontolások jelentheti, hanem az ország gazdasági érdekei. Így pl. a már említett dél-koreai törvény kifejezett állami feladattá tesz a zöld befektetési lehetőségek feltárását és előmozdítását.

#### *g) A fenntarthatósági átmenet gazdasági dimenziói*

A fenntartható fejlődés alapja egy olyan *gazdasági szerkezet* és gyártói, szolgáltatói, fogyasztói kultúra, amely a természeti erőforrások veszélyeztetése, sérelme nélkül képes a méltányos emberi szükségletek kielégítését mindenki számára biztosítani. Ezen gazdasági fejlődésnek tehát úgy kell növekvő jólétet teremtenie, hogy lehetőség szerint ne növekedjen a természeti erőforrások használata (adott esetben túlhasználata), hanem ezek mértéke minél korábban a természeti erőforrások megújuló-képességének szintje alá csökkenjen. Ezen működési modellnek számos koncepcionális megfogalmazása létezik, leggyakoribbak a némi hangsúlybeli eltérést jelentő *körforgásos* (körkörös) *gazdaság*, *zöld gazdaság*, *fenntartható fogyasztás* és *termelés fogalmak* stb.<sup>37</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy a körforgásos gazdaság koncepciója adja az Európai Unióban a fenntartható fejlődésre való átmenet hivatalos programjának alapját<sup>38</sup>.

Bár jelenleg egyik koncepció sem tekinthető gyakorlatban is működő gazdasági modellnek, a világban számos olyan jogi norma létezik, amely a fenntartható gazdasági modell részleges vagy teljes megvalósítását célozza. Erre valószínűleg a legismertebb és átfogóbb példa a dél-korai zöld növekedési törvény, amely az állam teljes gazdaságpolitikáját és gazdaságpolitikai eszközrendszerét a „zöld növekedés” előmozdításának rendeli alá.

Egy fenntartható fejlesztés kerettörvény természetesen alkalmatlan arra, hogy az állam széleskörű gazdaságsszabályozó tevékenységeinek részleteit megállapítsa. Arra viszont megfelelő keretet jelenthet, hogy a fő állami beavatkozási eszközök kapcsán (adózás, közbeszerzés, állami támogatás stb.)<sup>39</sup>, a fenntarthatósági prioritásokat rögzítse. Természetesen elképzelhető olyan jogalkotási megoldás is, amelynek értelmében a keretjogszabály – egyfajta párhuzamos fenntarthatósági kritériumrendszer megállapításával vagy az ágazati jogszabályok nagy tömegének egyidejű módosításával – mélységében is szabályozza az egyes ágazati

<sup>37</sup> Ld. Tóth Gergely tanulmányát (Kutatási jelentés 6. melléklet).

<sup>38</sup> A Tanács következtetései 10518/16, 10447/18, 12791/19.

<sup>39</sup> Bartus Gábor – Szalai Ákos: Környezet, jog, gazdaságtan, Budapest, Pázmány Press, 2014, p. 128, 245.

eszközök fenntarthatósági aspektusait, azonban ennek gyakorlati megvalósítására kevés példa létezik<sup>40</sup>.

Jogos kérdésként merül fel, hogy a *vállalatok* részére megállapíthatók-e ésszerű általános fenntarthatósági előírások vagy pedig ez szükségtelen (sőt kifejezetten káros), mivel a gazdaság fenntartható irányban történő elmozdulása automatikusan megvalósul, ha az állam által (is) befolyásolt piaci környezet ezt megköveteli. Bár a vállalati fenntarthatóság törvényi szabályozása a világban meglehetősen ritka, korántsem példa nélküli. Így a dél-korai zöld növekedésről szóló törvény általános jelleggel előírja „a zöld menedzsment” bevezetését azért, hogy a „környezettel kapcsolatos társadalmi és etikai felelősségük”-nek megfeleljenek. E körben említhetők meg továbbá az Európai Unió körforgásos gazdaságról szóló politikai javaslataiból származó egyes, a vállalatokra közvetlen kötelezettséget jelentő jogintézmények bevezetése, így pl. a gyártói felelősségre vonatkozó általános kritériumok.

A fentiek tükrében átfogó fenntarthatósági egyezségokmány elfogadása nem várható a jövőben. Mindazonáltal a Természetvédelmi Világszövetség (IUCN) 1995 óta folyamatosan fejlesztett tervezete (Draft International Covenant on Environment and Development<sup>41</sup>) széles körben hivatkozott kodifikációs kísérletnek tekinthető, amely számos rendelkezése irányadó lehet a nemzeti jogalkotás számára is.

E körben meg kell említeni a *nemzetközi fejlesztési és pénzügyi szervezetek* meghatározó tevékenységét a projekt szintű fenntarthatóság szabályrendszerének megalkotása és kikényszerítése terén<sup>42</sup>. Ezek a szabályok kiterjednek az egyes beruházások környezeti, társadalmi hatására, pénzügyi fenntarthatóságára és makrogazdasági előnyeire, melyek előzetes és nyilvános értékelése, valamint az érintett társadalmi csoportoknak a döntéshozatalba való bevonása mára egyfajta nemzetközi fejlesztési szokásjoggá alakult.

Az *Európai Unió* nem rendelkezik specifikus fenntartható fejlesztési jogszabállyal, illetve célzott szakpolitikai dokumentummal (bár 2001-2010 között létezett ilyen uniós stratégia). Mindazonáltal, az EU hatályos Európa 2020 programja, illetve az erőforrás-gazdálkodási, technológiai fejlesztési, regionális politikai, környezetvédelmi stb. jogszabályai, programjai és támogatási politikái összessége egy nagyjából *koherens fenntartható fejlesztési programként* is értelmezhető, amely nagy vonalakban kijelöli a tagállamok által követendő ágazati célokat és megvalósítandó intézkedéseket.

Bár a fenntartható fejlődésre való átmenet horizontális szabályozása csak részleges, a fenntarthatósági fordulat *egy-egy kiemelt területén* mind nemzetközi, mind pedig nemzeti szinten számos kiérlelt és követendő (követhető) jogi aktus ismert. Ilyen pl. az éghajlatváltozás kezelésére irányuló Párizsi Megállapodás<sup>43</sup> és annak nemzeti vállalásai, valamint a kapcsolódó nemzeti éghajlatvédelmi törvények, az Európai Unió jogszabályai a körforgásos gazdaság megvalósításáról<sup>44</sup> vagy a fenntartható vízgazdálkodásról<sup>45</sup> stb. Az EU emellett számos

<sup>40</sup> Erre példa a már többször említett francia Grenelle de l'environnement (1) törvény.

<sup>41</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2443> (letöltés 2020. január 22.)

<sup>42</sup> PI. Inter American Development Bank/IDB Invest: What is Sustainable Infrastructure? A Framework to Guide Sustainability Across the Project Cycle, Technical Note, IDB TM-1388, 2018

<sup>43</sup> Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye keretében létrejött párizsi megállapodás

<sup>44</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/904 irányelve (2019. június 5.) egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről, az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról stb.

<sup>45</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról

politikai jellegű fenntarthatósági kezdeményezést fogadott el az elmúlt két évtizedben, melyeknek lényeges befolyással voltak a fenntartható fejlődés egyes dimenzióinak nemzeti szintű szabályozására (pl. fenntartható termelés és fogyasztás<sup>46</sup>, zöld közbeszerzés<sup>47</sup>, szociális gazdaság<sup>48</sup> stb.).

## **V. A kutatás eredményeképpen megfogalmazott javaslatok: a fenntartható fejlesztési kerettörvény tartalma**

### **V.1. Preambulum**

A törvény által megvalósítani kívánt jogpolitikai célból és a szabályozás jellegéből fakadóan a jogszabály hangsúlyos részét kell, hogy alkossa a preambulum. A preambulum legalább az alábbi fő üzeneteket kell, hogy megfogalmazza:

- Magyarország elkötelezettsége egy általános hazai és nemzetközi fenntarthatósági fordulat mellett,
- a fenntarthatósági fordulat morális, környezeti és társadalmi szükségszerúsége,
- az Alaptörvény által kijelölt fenntartható fejlődési program végrehajtásának szükségessége,
- az eddigi eredmények megőrzésének kötelezettsége, a nemzetközi és európai uniós vállalások megvalósítása melletti elkötelezettség.

### **V.2. Általános rendelkezések**

#### *a) A törvény célja és hatálya*

A törvény javasolt végső célja a *fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődés*, valamint a *természeti erőforrások ennek megfelelő irányába történő átmenet* előmozdítása. A törvény az állam, a gazdaság és a polgárok szervezetei közötti együttműködés intézményi kereteinek megteremtése útján járulna hozzá:

- Magyarország jólétének növeléséhez, az életlehetőségek bővüléséhez, az életminőség javításához (emberi, társadalmi dimenzió),
- a fenntartható termelésen és fogyasztáson alapuló, versenyképes gazdasági szerkezet kialakulásához (gazdasági dimenzió),
- a természeti erőforrások megőrzéséhez, védelméhez, megújulásához és bővítéséhez (környezeti dimenzió), valamint
- Magyarország rezilienciájának megerősítéséhez (dinamikus dimenzió).

A szabályozási célok tükrében a *törvény tárgyi hatálya* az alábbi feladatok mentén határozható meg:

- a nemzeti erőforrások nyilvántartásának rendjének kialakítása,
- a nemzeti erőforrások megőrzése és gyarapítása céljainak kinyilvánítása és eljárásának meghatározása,

---

<sup>46</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának a fenntartható fogyasztásról, termelésről és iparpolitikáról Cselekvési terv, COM (2008) 397 végleges

<sup>47</sup> Európai Bizottság: Zöld közbeszerzés - Kézikönyv a környezetbarát közbeszerzésről, Luxembourg, 2016

<sup>48</sup> Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Kezdeményezés a szociális vállalkozásokért – A szociális vállalkozásokat mint a szociális gazdaság és innováció kulcsszereplőit előmozdító szabályozási légkör kialakítása, COM (2011) 682 végleges

- az állam és a települési önkormányzatok általános fenntartható fejlesztési feladatainak meghatározása,
- a fenntartható fejlesztés intézményrendszerének megállapítása,
- a fenntartható termelés és fogyasztás céljainak és fő eszközeinek meghatározása,
- az állami és önkormányzati szervezetrendszer fenntartható működtetése alapvető szabályainak megállapítása.

#### b) Alapfogalmak

A törvény szükségképpen meghatározná néhány elvi, illetve kodifikációs szempontból jelentős fogalmat.

A szabályozási koncepció kiindulópontja a *nemzeti erőforrások* fogalma, azaz Magyarország *emberi, társadalmi, természeti és gazdasági erőforrásainak összessége*.

Ehhez képest a *fenntartható fejlődés* a nemzeti erőforrások megőrzésének és bővítésének a folyamata oly módon, hogy

- az mindenki számára biztosítsa az emberhez méltó élet lehetőségének társadalmi alapfeltételeit a jelenben és a jövőben, úgy hogy
- a természeti erőforrások használata, illetve ezek környezeti hatásai ne haladják meg a természeti erőforrások eltartóképességét, valamint
- növekedjék Magyarország versenyképessége, társadalmi, gazdasági és környezeti rezilienciája.

Ebben a kontextusban a *fenntartható fejlesztés* a fenntartható fejlődés megvalósítására irányuló célzott állami tevékenység.

A törvény bevezeti a *reziliencia* fogalmát, amely a nemzeti erőforrások és azok rendszerének azon rugalmas alkalmazkodó-képességét fedi le, amely jelentős (adott esetben: sokkszerű) külső beavatkozások mellett is lehetővé teszi az adott rendszer eredeti funkcióinak működését.

#### c) Alapelvek

A releváns külföldi jogszabályok és a szakirodalom számos, azonban egységes katalógusba nem szervezhető fenntarthatósági alapelvet ismer<sup>49</sup>. Az alapelvek elsődleges funkciója, hogy *iránymutatást* adjanak a további jogalkotáshoz, illetve a jogszabályok alkalmazásához. Emellett azonban kifejezik a jogalkotó *értékkrendjét* is, azaz az alapelvek nemcsak gyakorlati, hanem fontos *szimbolikus* szereppel is bírnak.

A törvény kapcsán releváns alapelvek több csoportba sorolhatók.

Az első csoportba a *kifejezetten a fenntartható fejlődés témaköréhez kapcsolható* elvek sorolhatók. Ezek megjelenítése a kerettörvényben mindenféleképpen indokolt, ugyanis ezek a magyar jogrendszerben kifejezetten nem szerepelnek.

Ide tartoznak:

- a nemzedékek közötti méltányosság,
- a nemzeti erőforrások védelmének és kiegyensúlyozott fejlesztésének kötelezettsége, különös tekintettel a természeti erőforrások által jelentett abszolút korlátokra,

<sup>49</sup> Ld. Kutatási jelentés 2., 4. melléklet.



- hosszú távú tervezés és célkijelölés, stb.

A második csoportba az ún. *jó kormányzás* (good governance) típusú elvek tartoznak, melyek nemcsak a fenntarthatóság kapcsán értelmezhetőek, azonban szerepük ebben a kontextusban különösen fontos. Mivel ezen alapelvek más releváns jogforrásban a törvény számára hivatkozható módon nem szerepelnek, ezért indokolt ezeknek az új jogszabályban történő elhelyezése. Ide tartozik:

- a tudományosan megalapozott döntéshozatal,
- a fenntartható fejlődés szempontrendszerének integrációja az állami szakpolitika-alkotó és végrehajtása tevékenységébe,
- a közösségi részvétel,
- adatnyilvánosság,
- jogorvoslat stb.

A harmadik csoportba az alapvetően *környezetvédelmi jellegű elvek* sorolhatók, mint pl. a megelőzés, elővigyázatosság, a szennyező/használó fizet stb. Egyes külföldi jogszabályok e körbe sorolják a kapcsolódó alkotmányos alapjogokat, vívmányokat mint az egészséges környezethez való jog, a védelmi szint csökkentésének tilalma stb. Mivel ezek megtalálhatók a hatályos környezetvédelmi jogszabályokban, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlatából megismerhetők, ezért ezek tételes megisméltése nem indokolt a törvényben. A preambulum mindenesetre utal ezekre a kifejezetten környezetvédelmi jellegű elvek fontosságára.

### V.3. A nemzeti erőforrások nyilvántartása, megőrzése és gyarapítása

#### a) *A nemzeti erőforrások védelmére, megőrzésére és gyarapítására irányuló általános kötelezettség*

Az Alaptörvény Nemzeti hitvallása kimondja, hogy „vállaljuk, hogy *örökségünket*, [...] 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.” A P) cikk ezzel összhangban egyértelművé teszi, hogy 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 törvény ezen alaptörvényi kötelezettség gyakorlati megvalósításának módjára az alábbiak szerint tesz javaslatot:

- az állam a *Nemzeti Erőforrás-kataszter* keretei között *nyilvántartja* a nemzeti erőforrások állapotát, *méri* ezek aktuális helyzetét és *elemzi* hosszú távú változásait (ld. b) pont lent),
- a Nemzeti Fenntartható Fejlődési *Keretstratégiában* az Országgyűlés kijelöli a nemzeti erőforrások elérni kívánt *célállapotát*. Az egyes nemzeti erőforrások célállapotát úgy kell meghatározni, hogy azok biztosítsák Magyarország *fenntartható fejlődését* (emberhez méltó élet, természeti erőforrások megújulása, versenyképesség, reziliencia). Az elérni kívánt *célállapot nem lehet alacsonyabb*, mint a meglévő helyzet, a nemzeti erőforrások eróziója ugyanis az Alaptörvénnyel ellentétes eredményre vezet,
- amennyiben a célállapot a jelenlegi helyzetenél jobb erőforrás-állapotot tételez, akkor értelemszerűen az államot az adott erőforrás vonatkozásában *aktív fejlesztési kötelezettség* terheli. Ezen kötelezettség része a célállapot *megvalósítási pályájának*

kijelölése, amelynek bizonyos mérföldkövek mentén *folymatos javuló tendenciát* kell mutatnia,

- a nemzeti erőforrásokra a Keretstratégiában megjelölt célállapotok teljesítésért a *Kormány* viseli a felelősséget (ennek eszköze a Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv).

#### b) *A Nemzeti Erőforrás-kataszter*

A fenntartató fejlesztés mint állami tevékenység megvalósítása feltételezi, hogy mind a döntéshozók, mind a döntéshozók és társadalom *megalapozott információkkal* rendelkeznek a *nemzeti erőforrások állapotáról*. Bár a gazdaság teljesítményét, az egyes környezeti elemek állapotát, illetve az emberi erőforrások helyzetének számos aspektusát az állam jelenleg is szisztematikusan, magas színvonalon méri, mindazonáltal az egyes erőforrás (vagy tőke) fajták nyilvántartása többféle *hiányosságtól* szenved. Így

- nincs egyértelmű *módszertana* és széleskörű gyakorlata bizonyos fenntarthatósági szempontból meghatározó jelenségek mérésének. Ilyen pl. a társadalmi erőforrások körébe sorolt számos, meghatározó tényező (pl. közbizalom, identitás, örökség, hálózati kapcsolatok, innovációs képesség stb.),
- a *meglévő adatbázisok* sokszor valamely ágazati célfüggvény mentén és intézményi közegben jöttek létre, ezért ezek adatai akár még szoros összefüggések esetén *sem kapcsolhatóak össze*,
- ebből következően *nehéz*, adott esetben lehetetlen más-más erőforrás kapcsán manifesztálódó *részjelenségek* összekapcsolása, *egységes értelmezése* (pl. alacsony iskolázottság – rossz egészségi állapot – lakóhelyi környezet – értékrend korrelációja),
- az egységes adatbázisok hiánya gyakran nem teszi lehetővé átfogó *hosszú távú előrejelzések* megalkotását sem.

Mindezen rendszer szintű hiányosság megszüntetése érdekében a törvény javaslatot tesz egy *egységes Nemzeti Erőforrás-kataszter* (a továbbiakban: *Kataszter*) *felállítására*. A *Kataszter* feladata, hogy egységes stabil adatgyűjtési és elemzési módszertan alapján nyilvántartsa az *emberi, a társadalmi, a természeti*, valamint a *gazdasági erőforrások* állapotát leíró legfontosabb *mutatókat* és az azokban bekövezt *változásokat*. Fontos, hogy a cél nem pusztán a meglévő, párhuzamos adatbázisok összekapcsolása, hanem a meglévő adatgyűjtési tevékenység kiegészítése és összehangolása, valamint az adatok integrált értelmezése.

Mivel a *Kataszter* felállítása és működtetése jelentős adatgyűjtési, módszertani, informatikai fejlesztést igényel, ezért arról *külön jogszabály* rendelkezne. A törvény ezért mindössze a *Kataszter* felállításáról, a *Kataszter* gerincét adó fő adatcsoportokról, valamint az állam által gyűjtött adatok közzétételéről és az ingyenes hozzáférésről rendelkezne.

#### c) *A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia és Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv*

A fenntartható fejlődés stratégiai keretrendszer hazánkban – egyértelmű szabályozás hiányában – organikusan jött létre. A törvény ezen meglévő rendszert egészíti ki figyelemmel az eddig tapasztalatokra.

A hatályos fenntartható fejlődési stratégiai alapidokumentumot – a *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát* (a továbbiakban: *Keretstratégiát*) – az Országgyűlés autonóm

intézkedéséként (azaz nem a kormány előterjesztése alapján) határozatban fogadta el<sup>50</sup>. A törvény fenntartaná a jelenlegi helyzetet, ennek megfelelően alapvetően a jelenleg országgyűlési határozatokban foglalt tartalmi és eljárási rendelkezéseket rögzítené magasabb jogforrási szinten. Ennek megfelelően az Országgyűlés a jövőben is saját hatáskörben gondoskodna a Keretstratégia előkészítéséről, elfogadásáról és végrehajtásának nyomon követéséről. Ebben a folyamatban a Kormánnyal való egyeztetés lehetőségét a *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács* biztosítaná.

A Keretstratégiával kapcsolatban a törvény az alábbiakat rögzíti:

- az Országgyűlés *12 évente Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát* fogad el,
- a Keretstratégia
  - o *elemzi és értékeli* a nemzeti erőforrások aktuális állapotát, az ezt befolyásoló hazai és nemzetközi folyamatokat, valamint a nemzeti erőforrások állapotváltozásainak fő irányát,
  - o *meghatározza* a fenntartható fejlesztés prioritásait és főbb intézkedéseit,
  - o *ajánlásokat* fogalmaz meg a nem kormányzati szereplők részére,
- a Keretstratégia megvalósításáról a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács – a Kormány által nyújtott tájékoztatást figyelembe véve – kétévente *előrehaladási jelentést* készít,
- a Keretstratégiát legalább négyévente *felül kell vizsgálni*, szükség esetén pedig kezdeményezni kell annak módosítását. Ez utóbbit indokolhatja a nemzeti erőforrások állapotában bekövetkezett jelentős változás, a meghatározó hazai vagy globális folyamatok lényeges módosulása, a hazai, nemzetközi vagy európai uniós jogi környezet változása stb.

A Keretstratégia operatív végrehajtási dokumentuma a Kormány által elkészítendő *Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv* (a továbbiakban: Cselekvési Terv) lenne. A Cselekvési Terv javasolt tartama négy év lenne, azaz annak életciklusa igazodna a Keretstratégia felülvizsgálatához.

A *Cselekvési Terv* tartalmazza:

- a Keretstratégiában meghatározott általános célállapotok lebontását konkrét alcélokra valamennyi nemzeti erőforrás tekintetében rövid és középtávon,
- a célállapotok elérése érdekében teendő főbb intézkedéseket (különösen a folyamatban lévő, illetve az előirányzott fejlesztésekkel és a működtetéssel kapcsolatos feladatokat), valamint azok megvalósításának ütemezését;
- a kitűzött célok megvalósításának szabályozási, ellenőrzési, értékelési eszközeit;
- az intézkedések végrehajtásának várható költségigényét, a tervezett források megjelölésével.

A Cselekvési Terv *előkészítésének, társadalmi véleményezésének, értékelésének és felülvizsgálatának eljárásárát* külön jogszabály állapítaná meg.

#### V.4. A fenntartható fejlődés követelményének érvényesítése az állami döntéshozatal során

a) *A Keretstratégia és Cselekvési Terv érvényesítése az állam jogalkotó, stratégiai tervező és végrehajtó tevékenysége során*

---

<sup>50</sup> 18/2013 (III. 28.) OGY határozat.

A Keretstratégia és a Cselekvési Terv *célkitűzéseit* az állami intézkedések során megfelelően *érvényre kell juttatni*. Az ebből fakadó kötelezettségek:

- általában a *jogalkotás* (ideértve a költségvetés elfogadását is), valamint a *stratégiai tervdokumentumok* előkészítése és végrehajtása során biztosítani kell a Keretstratégiával és a Cselekvési Tervvel való összhangot. Ugyanez érvényes az egyedi kormánydöntésekre is,
- a *nemzeti erőforrások* védelmére és fejlesztésére vonatkozó *stratégiai tervdokumentumok*, így különösen a szociálpolitikával, társadalmi befogadással, nemek közötti egyenlőséggel, oktatással, egészségüggyel foglalkoztatással, mezőgazdasággal, környezetvédelemmel, vízpolitikával, éghajlatvédelemmel, energiagazdálkodással, közlekedéssel, gazdaságfejlesztéssel, településfejlesztéssel és -rendezéssel kapcsolatos stratégiákban, programokban és koncepciókban részletesen be kell mutatni azt, hogy hogyan járulnak hozzá a Keretstratégia és a Cselekvési Terv megvalósításához, végül
- a Keretstratégiában és a Cselekvési Tervben foglaltakat *területi szintű fejlesztési koncepciók* és rendezési, valamint fejlesztéspolitikai *tervek* kidolgozása, a döntéshozatal és a végrehajtás, továbbá az adott területre vonatkozó ágazati tervezés során megfelelően érvényesíteni kell.

b) *Előzetes fenntarthatósági vizsgálat*

A nemzeti erőforrások védelmére és gyarapítására vonatkozó kötelezettség megvalósításának feltétele, hogy az állam ne csak trendszerűen ismerje az erőforrások állapotát, hanem tisztában legyen *egyres döntéseinek konkrét hatásaival* is. Ennek eszköze lenne az *előzetes fenntarthatósági vizsgálat* (a továbbiakban: EFV).

A különböző állami intézkedések (tervek, jogszabályok, egyedi döntések) természetüktől függően jellemzően már jelenleg is tárgyai valamilyen típusú hatásvizsgálatnak. Ezek egy része uniós jogi aktuson alapul (pl. a tervek és programok környezeti vizsgálata)<sup>51</sup>, másokat a nemzeti jogszabályok írják elő (pl. a jogalkotási törvény)<sup>52</sup>. A törvénynek nem célja a kormányzati döntéshozatalra vonatkozó hatásvizsgálati rendszer teljes körű átalakítása. Ehelyett, a tervezet javaslatot tesz a meglévő hatásvizsgálati mechanizmusok felülvizsgálatára és átalakítására úgy, hogy annak fontos részét képezzék bizonyos fenntarthatósági paraméterek. Az előzetes fenntarthatósági vizsgálat részletes szabályait külön jogszabály állapítaná meg.

A fentiekre tekintettel a törvény javasolt tartalma az alábbi:

- az EFV lefolytatásának *kötelezettsége* általános és egyedi kormányzati intézkedések elfogadása előtt. E körbe tartoznak a jogszabályok, a külön jogszabályban meghatározott stratégiai tervdokumentumok, tervek és programok, valamint az egyedi kormányzati döntések,
- az EFV szabályait *integrálni kell* a meglévő hatásvizsgálati eljárásokba (erről külön jogszabály rendelkezne),
- az EFV *minimális tartalmát* a törvény az alábbiakban rögzítené:
  - o az intézkedés hatása a nemzeti erőforrások állapotára,
  - o az intézkedés összhangja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia és a Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv megvalósításával,
  - o az intézkedés megvalósításának feltételei (pénzügyi, igazgatási, műszaki, jogi stb.),

<sup>51</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról, 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról

<sup>52</sup> 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 17. §

- az intézkedés összhangja a nemzetközi kötelezettségekkel és irányadó megoldásokkal.

A törvény rögzítené továbbá, hogy az EFV lefolytatása az adott intézkedés *érvényességi kelléke*.

#### V.5. Az Országgyűlés és a Kormány feladatai

A fenntartható fejlesztés meglévő intézményrendszerét a törvény adottságnak tekinti, amely lényeges módosítást nem igényel (pl. új intézmények létrehozását). Szükséges azonban a hatályos intézményi struktúra egyértelmű rögzítése, illetve a feladatok pontos meghatározása. Ennek megfelelően a törvény csak az Országgyűlés és a Kormány feladatait határozná meg pontosan. Fontos, hogy emellett számos állami intézmény rendelkezik vagy rendelkezhet a jövőben kifejezett fenntartható fejlesztési részfeladattal (pl. Állami Számvevőszék, Központi Statisztikai Hivatal, Magyar Nemzeti Bank, Költségvetési Tanács), melyeket valamely releváns ágazati jogszabály, vagy a kerettörvény végrehajtási rendelete állapíthat meg. Ezen intézményeket és feladataikat a kerettörvény azonban nem nevesíti.

##### a) *Országgyűlés*

Az Országgyűlés a fenntartható fejlesztés legfőbb döntéshozó szerve: elfogadja a Keretstratégiát és nyomon követi annak végrehajtását. Az Országgyűlés szervezeti keretei között működik továbbá a *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács*, amely több mint egy évtizede a fenntarthatósági szakpolitika-alkotás és párbeszéd leginkább proaktív testülete Magyarországon.

Ennek tükrében a törvény mindössze rögzítené az Országgyűlés eddig is ellátott feladatait az alábbiak szerint.

##### *Az Országgyűlés:*

- érvényesíti törvényalkotó munkájában a fenntartható fejlődés érdekekeit;
- elfogadja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát és értékeli annak végrehajtását;
- biztosítja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács működésének feltételeit,
- meghatározza a Kormány és a helyi önkormányzatok fenntartható fejlődési feladatait;
- jóváhagyja a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos feladatok megoldását szolgáló forrásokat és ellenőrzi felhasználásukat.

A *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács* az Országgyűlés által létrehozott egyeztető, véleményező, javaslattevő testület. Feladata a fenntartható fejlődési alapelvek, célkitűzések, átfogó feladatok meghatározásának elősegítése, a vonatkozó tervezési és egyeztetési feladatok koordinálásának támogatása, a nyilvánosság és a társadalmi részvétel erősítése érdekében. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács:

- koordinálja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia előkészítését,
- figyelemmel kíséri a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia megvalósítását (ideértve a Cselekvési Terv végrehajtását) és arról jelentést készít az Országgyűlésnek,
- koordinálja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia felülvizsgálatát.

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jogállását, jogkörét, összetételét, feladatait, valamint működési kereteit az Országgyűlés állapítja meg<sup>53</sup>.

*b) A Kormány*

A Kormány általános szakpolitika-alkotó és végrehajtó hatáskörében *irányítja és összehangolja* a kormányzati fenntartható fejlesztési feladatokat, valamint a kormányzati szervek fenntartható fejlesztési tevékenységét. Ennek keretében:

- a kormányzati fejlesztési feladatok meghatározása és végrehajtása során, valamint a kormányzati szervezetrendszer működésében a Kormány *érvényesíti* a fenntartható fejlődés követelményeit,
- a Keretstratégia végrehajtása érdekében *Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Tervet* fogad el és gondoskodik annak végrehajtásáról, valamint
- a fenntarthatóságért felelős miniszter irányításával *koordinálja és felügyeli* a kormányzati fenntartható fejlesztési feladatok meghatározását és végrehajtását.

*c) A miniszter*

A törvény a végrehajtási feladatok túlnyomó többségét egy széles hatáskörrel rendelkező általános fenntartható fejlesztési miniszterhez delegálja az alábbiak szerint. A miniszter:

- *irányítja és koordinálja* a Kormány hatáskörébe tartozó fenntartható fejlesztési feladatok megvalósítását, valamint gondoskodik a koordináció intézményrendszerének működtetéséről,
- *elemzi és értékeli* a fenntartható fejlődés helyzetét Magyarországon, így különösen a Keretstratégia és a Cselekvési terv megvalósítását,
- kidolgozza a *Cselekvési Tervet* és a Kormány elé terjeszti,
- gondoskodik a *Nemzeti Erőforrás-kataszter* létrehozásáról és fenntartásáról, valamint a szükséges indikátorok kidolgozásáról,
- ellátja a törvény által feladatkörébe sorolt egyéb lehetséges feladatokat (pl. fenntartható fejlődési nevelési, képzési program előkészítése, elfogadása, végrehajtása).

## V.6. A gazdasági átmenet kérdései

*a) A gazdasági átmenet szabályozási eszközrendszere*

A fenntartható fejlődésre irányuló gazdasági átmenetet az állam számos *eszközzel* tudja támogatni, gyorsítani. Ezek közé tartoznak:

- a fenntartható termékek és szolgáltatások fejlesztését és igénybevételét támogató *adórendszer* és hatósági *ármegállapítás*,
- a fenntarthatósági szempontból kedvezőbb termékek és szolgáltatások előnyben részesítése a *közbeszerzések* során,

---

<sup>53</sup> Jelenleg a 57/2008. (V. 22.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács közjogi jogállásáról, jogköréről, összetételéről és feladatairól, valamint működési kereteiről

- a fenntarthatósági szempontból kedvezőbb gazdasági tevékenységek *állami támogatása*, illetve a fenntarthatósággal ellentétes hatású állami támogatások megszüntetése,
- fenntarthatósági szempontok érvényesítése a *hatósági árakban*,
- a fenntarthatósági szempontból kedvezőbb, újszerű gazdasági működési mechanizmusok *jogi akadálymentesítése* (pl. szociális vállalkozások, megosztásos gazdaság),
- az *infrastruktúra*-fejlesztés fenntarthatósági kritériumainak meghatározása, valamint a fenntartható fejlesztés speciális infrastruktúrájának kialakítása,
- a *vállalatok* fenntarthatósági felelőssége, szabályozása, ösztönzése.

#### b) Szabályozási opciók

Természetesen a fenti eszközrendszer szabályozása nem elsősorban egy fenntartható fejlesztési kerettörvény tárgya, azokról külön törvények, adott esetben európai uniós jogi aktusok rendelkeznek. Ennek megfelelően a *kerettörvény* maximum *általános jogpolitikai célok elvi rögzítésére alkalmas* egy egységes fenntarthatósági célfüggvény mentén. Ennek mélysége azonban eltérő lehet az alábbi opciók mentén:

- *az általános fenntarthatósági célfüggvény rögzítése az eszközök megjelölésével*: a törvény kimondaná, hogy a Magyarország az állam költségvetés tervezése, az adórendszer, a közbeszerzések, az állami támogatások, a hatóság árak megállapítása, az infrastruktúra-fejlesztés stb. során érvényesíti a fenntartható fejlődés követelményeit,
- *az egyes eszközök kapcsán a fenntarthatósági kulcskérdéseinek rögzítése*: ez esetben a kerettörvény az előbbieken túl kijelölné azokat a fő konkrét irányokat is, amelytől az ágazati jogszabályok módosításának, illetve az esetleges fenntartható gazdaságfejlesztési stratégiának követnie kell. Ezen megoldás előnye, hogy egységes elvi keretet ad a részletes szektorális jogalkotáshoz. Ágazati szempontból nyilvánvaló „hátránya”, hogy a programjelleggel ekképp összeállított alapvető célkitűzésektől a jogalkotó az ágazati törvények elfogadása/módosítása során elvileg nem térhet el<sup>54</sup>. Ez a kodifikációs megoldás a magyar jogban korántsem ismeretlen;
- *az általános célok és az eszközrendszer rögzítése konkrét politikai program kijelölésével*: ez az opció magában foglalja a fentiek továbbfejlesztését, amennyiben a miniszter kötelezettségévé tenné, hogy a Cselekvési Terv vagy önálló program keretei között készítsen részletes stratégiát a költségvetés, az adórendszer, a közbeszerzések, az állami támogatások, az infrastruktúra-fejlesztés fenntarthatóságának megteremtésére, ideértve a releváns ágazati jogszabályok módosítását, valamint a fenntartható fejlődést gátló pénzügyi és jogi akadályok felszámolását.

#### c) Javasolt szabályozási megoldás

A javasolt szabályozási megoldás magja az első és a második szabályozási opció ötvözete. Ennek megfelelően a törvény rögzítené azt az általános kötelezettséget, hogy a gazdaságpolitikai döntések kialakítása, a terület- és településfejlesztés, a regionális tervezés, továbbá a nemzetgazdaság bármely ágában megvalósuló állami és helyi önkormányzati

<sup>54</sup> Az ilyen programszerű gazdaságsszabályozásra a környezetvédelem területéről pozitív és negatív példa is található. A környezetvédelmi törvény (1995:LIII) 1995-ben meghatározta a környezethasználat után fizetendő díjakat (ökoadókat). Ezek teljes körű bevezetése ugyan jelentős késedelemmel, de megvalósult. Ellentétes irányú példa a környezetvédelmi termékdíj törvény (2011:LXXXV), amely teljes mértékben elszakadt a környezetvédelmi törvény irányadó rendelkezéseitől.

tervezési és végrehajtási tevékenység során érvényre kell juttatni a fenntartható termelés és fogyasztás alábbi szempontjait:

- fenntartható termékek és szolgáltatások létrehozására irányuló innovatív, munkahelyteremtő vállalkozások létrehozásának és hosszú távú versenyképességének támogatása,
- a fenntartható termelés és fogyasztás célkitűzéseinek nem megfelelő meglévő termelő és szolgáltató átalakításának, megszüntetésének elősegítése,
- a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentéséhez, a helyi közösségek életképességéhez, életminőségéhez, biztonságához, valamint a természeti és kulturális örökségének védelméhez hozzájáruló vállalkozások előnyben részesítése,
- Magyarország rezilienciájának növelése.

A miniszter emellett – a Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv részeként – programot készítene a fenntartható termelés és fogyasztás elősegítéséről. Ebben a miniszter javaslatot tesz a fenntartható termelés és fogyasztás jogi és igazgatási akadályainak felszámolására.

A termelés és fogyasztás fenntarthatóságát elősegítő különös *eszközök* kapcsán a törvény kijelölné a generikus fenntarthatósági célokat az alábbiak szerint:

- *adók és hatósági árak:* a termékekhez és szolgáltatásokhoz kapcsolódó közterheket úgy kell megállapítani, hogy tükrözzék azok társadalmi és környezeti hatásait a termékek és a szolgáltatások teljes életciklusa alatt, így különösen hogy ösztönözzenek a takarékos természeti erőforrás-használatra. A hatósági áraknak biztosítani kell az alapul fekvő infrastruktúra gazdaságos, hosszú távú működtetését, felújítását és fejlesztését is,
- *beszerzések:* közbeszerzési eljárásokban és az értékelőben kell részesíteni a fenntartható termelés és fogyasztás szempontjából kedvező termékek és szolgáltatások beszerzését. Ennek általános szempontrendszerét a törvény meghatározná. A miniszter – a közbeszerzésekért felelős miniszterrel egyetértésben – a Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv részeként fenntarthatósági közbeszerzési stratégiát készítene,
- *állami támogatás:* az állam feladata, hogy a fenntartható termelés és fogyasztás megvalósítását – az Európai Unió jogrendjével összhangban – vissza nem térítendő juttatások, kedvezményes hitelek, garanciavállalás és tőkekihelyezés útján támogassa. Ennek inverze, hogy a fenntartható termelés és fogyasztás szempontjából káros állami támogatásokat fokozatosan meg kell szüntetni,
- *gyártói és szolgáltatói felelősség:* az EU jogrendjéből ismert kiterjesztett gyártói felelősség elvével<sup>55</sup> összhangban a törvény általános kötelezettségét írná elő a gyártók és a szolgáltatók számára a fenntartható termelés és fogyasztás szempontjainak figyelembevételét,
- *közcélú infrastruktúra-fejlesztés és -üzemeltetés:* a törvény meghatározná az infrastruktúra tervezésének, kivitelezésének, fenntartásának és megszüntetésének általános elveit. Ezek: összekapcsolás, felújítás előnyben részesítése új infrastruktúra építésével szemben, barnamezős beruházások előnyben részesítése, társadalmi-gazdasági megalapozottság, költségmegtérülés, hozzáférhetőség, a természetes és épített infrastruktúra elemek egyensúlya, intelligens infrastruktúra telepítése, decentralizáció és reziliencia figyelembe vétele, anyag- és energiatakarékosság, tartósság.

Emellett a törvény rendelkezne arról is, hogy az állam ösztönző jogi szabályozás megalkotásával, adókedvezményekkel, valamint támogatásokkal segítse elő a

---

<sup>55</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról, 8., 8a. cikk



fenntartható fejlődés szempontjából meghatározó új infrastruktúra fejlesztését vagy meglévők felújítását, bővítését,

- *technológiai fejlesztés*: a törvény előírná, hogy állam ösztönző jogi szabályozás megalkotásával, adókedvezményekkel, támogatásokkal, valamint tanácsadó szolgáltatásokkal segítse elő fenntartható termékek és szolgáltatások kifejlesztését és piacképessé tételét.

#### V.7. Az állami és önkormányzati szervezetrendszer működésének fenntarthatósága

Az állami és önkormányzati szervezetrendszer Magyarország egyik legnagyobb munkáltatója és erőforrás-felhasználója. *Működése ezért meghatározó módon befolyásolja a nemzeti erőforrások állapotát.* Ezért szükséges a közcélú vagy köztulajdonú szervezetrendszer fizikai működésének alapvető fenntarthatósági szabályait lefektetni, hogy a könnyen és koncentráltan realizálható fenntarthatósági előnyök valóban megvalósuljanak, valamint hogy az állam példája és tevékenységének gyakorlati hatásai az állami szektoron kívüli szereplők számára is mintaadó legyen. Jelenleg az állami szervezetrendszer fenntarthatósági szempontú működése esetleges, átfogó fenntarthatósági szabályrendszerrel csak a Belügyminisztérium rendelkezik<sup>56</sup>.

A javasolt törvényi rendelkezések az alábbiakat fednék le:

- *általános kötelezettség* az állami és önkormányzati szervezetek fenntartható üzemeltetésére és fejlesztésére,
- a szervezeti szintű *fenntartható fejlődési szabályzat és program* elfogadása és végrehajtása, amely kiterjed legalább az alábbiakra:
  - a fenntartható fejlesztési tervezés és intézkedés szervezeten belüli rendszere,
  - a szervezet fenntartható fejlesztési céljai, azok megvalósításának ütemezése és forrásai,
  - a fenntarthatósági követelmények kiemelt érvényesítése a beszerzések során,
  - az üzemeltetés fenntarthatósági követelményei (így különösen az eszköz-, nyersanyag-, energia- és vízfelhasználás, valamint a hulladék képződés csökkentése),
  - megfelelő munkakörülmények biztosítása, egészségmegőrzés,
  - belső képzés, tájékoztatás,
  - a fenntartható közlekedés intézményi támogatása (tömegközlekedés, kerékpár, elektromobilitás),
  - a szabályzat és a program megvalósulásának mérése, az eredmények közzététele és értékelése,
- *módszertani és anyagi támogatás*: a fenntartható fejlődési szabályzat és program elkészítését a miniszter módszertani útmutatók kidolgozásával, tanácsadó szolgáltatás fenntartásával, valamint pályázati források biztosításával támogatná.

#### V.8. A fenntartható fejlődésre való nevelés és képzés

A fenntartható fejlődésre való átmenet kulcskérdése az oktatás, nevelés, tájékoztatás. Ezért a törvény egyértelművé tenné, hogy a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos ismeretek terjesztése és fejlesztése (óvodai nevelés, iskolai nevelés, képzés, művelődés, iskolarendszeren kívüli oktatás és továbbképzés, ismeretterjesztés, könyvkiadás) *állami és önkormányzati feladat* is.

---

<sup>56</sup> 23/2010. (XII. 22.) BM utasítás a Belügyminisztérium Fenntartható Fejlődési Szabályzatának kiadásáról

A fenntarthatóságra való képzés gerincét a környezeti nevelési programmal összhangban a miniszter által kialakított *fenntartható fejlődési nevelési, képzési program* adná, amely összefoglalja

- az iskolarendszeren belüli és kívüli környezeti oktatás, képzés, továbbképzés és ismeretterjesztés fenntartható fejlődési ismereteit,
- az öntevékeny közművelődés, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos tudatosság fejlesztésének irányelveit, különös tekintettel az állampolgároknak a társadalmi részvételre való felkészítésére, valamint
- a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos szakmai képzés irányelveit, ismérveit.

A fenntartható fejlődésre való nevelést és képzést az állam az oktatási és a közművelődési intézményeken keresztül, a környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi, örökségvédelmi és a társadalmi felzárkózással foglalkozó társadalmi szervezetek bevonásával valósítaná meg.

#### V.9. A települési önkormányzatok feladatai

A fenntartható fejlődés (vagy annak hiánya) jelentős mértékben a mindennapi életminőség változásain keresztül jelenik meg. Ezért a *települési önkormányzatoknak kiemelt szerepe* van a fenntarthatóság megvalósításában<sup>57</sup>.

A törvény az alábbiak szerint tesz javaslatot a települési szintű önkormányzati feladatokra:

- *általános kötelezettség a fenntartható fejlődés követelményeinek érvényesítésére* a kötelezően ellátandó és önként vállalt önkormányzati feladatok megvalósítása során. Ezen kötelezettség célfüggvénye lehet többek közt a település természetierőforrás-igényének hosszú távú biztosítása, a hatékony földhasználaton és a települési funkciók összehangolt elhelyezésén alapuló települési szerkezet kialakítása, környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból fenntartható infrastruktúrák és szolgáltatások kialakítása és működtetése, társadalmi esélyegyenlőség biztosítása, a települési reziliencia megerősítése,
- *helyi fenntarthatósági monitoring és tervezés*: a települési önkormányzatoknak a Keretstratégiával összhangban a képviselő-testület (közgyűlés) által jóváhagyott helyi fenntartható fejlesztési tervet kellene kidolgoznia és végrehajtania. Ennek alapja a nemzeti erőforrások állapotának mérése, nyilvántartása és a lakosság rendszeres tájékoztatása. A helyi fenntartható fejlesztési tervet az érintett társadalmi szervezetekkel és hatóságokkal együttműködve kellene kidolgozni. A tervbe integrálható lenne a települési környezetvédelmi program. A települési fenntartható fejlesztési programot a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos egyéb települési stratégiai tervdokumentumokkal összhangban kellene megalkotni. Alternatívaként, amennyiben egy önálló fenntartható fejlesztési terv elkészítése és végrehajtása meghaladja az adott önkormányzat képességeit, előírható a fenntarthatósági követelmények fokozott érvényesítését a településrendezési eljárások során.

## VI. A kutatás eredményeinek közzététele

Az elkészült Kutatási jelentés, amely tartalmazza a háttér tanulmányokat, a javasolt törvényi koncepciót, valamint a normaszöveget az NKE Víz tudományi Kara Víz- és Környezetpolitikai Tanszékének honlapján elérhető: <https://vtk.uni-nke.hu/oktatasi-egysegek/viz-es->

<sup>57</sup> Fodor László: A falu füstje – A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon, Gondolat Kiadó, Budapest, 2019, p. 19-43.

[kornyezetpolitikai-tanszek/bemutakozas](#). A Kutatási jelentés egyes elemeiből emellett tudományos közlemények készülnek az egyes szerzők gondozásában.

Budapest, 2020. február 18.

Dr. Koltay András  
Rektor