

ÉGHAJLATVÁLTOZÁS ÉS KLÍMAPOLITIKA

Nemzetközi tárgyalások a teendőkről az ENSZ égisze alatt
dr. Faragó Tibor, c. egyetemi tanár

2018. december 3–15. között a lengyelországi Katowicében
rendezték meg az ENSZ-egyezményben részes felek 24. találkozóját.

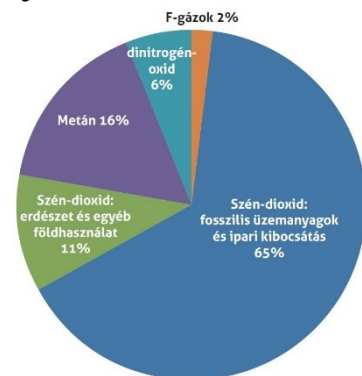
ELŐZMÉNYEK

A 2015 végén elfogadott Párizsi megállapodással együtt már négy nemzetközi jogi eszköz foglalkozik a klímapolitikai együttműködéssel. Ez a megállapodás nem tartalmaz számszerű elő írásokat a kibocsátás szabályozására, de minden félnek elő írja, hogy a Nemzetileg meghatározott hozzájárulás (NDC) elnevezésű dokumentumban foglalja össze saját tervezett lépéseit, és ezzel segítse elő, hogy a globális földfelszíni átlagos hőmérséklet-emelkedés az iparosodási korszak szintjéhez képest 2 °C alatt maradjon, és lehetőleg a 1,5 °C-ot se haladja meg. A megállapodásnak néhány ENSZ-tagállam nem részese. (A kevés kivételhez tartozik egyelőre például Oroszország és Törökország. Az Egyesült Államok korábban csatlakozott, de jelenlegi elnöke bejelentette a kilépési szándékot, a tényleges kilépés 2020-ban történhet meg.)

Az egyes országok már 2015 előtt vagy az után közzétették tervezett hozzájárulásaik részleteit, vagyis azt, hogy milyen nemzeti klímapolitikai, azaz kibocsátáscsökkentési, alkalmazkodási és a nemzetközi együttműködést elősegítő céljaik, intézkedési elképzeléseik vannak. Az eddigi kibocsátásmérséklési szándékok összesítéséből az tűnik ki, hogy ha maradéktalanul betartják is e terveket, a globális átlaghőmérséklet-emelkedés a század végéig akkor is lényegesen meghaladhatja a 2 °C-ot, aminek súlyos hatásai lehetnek a társadalmi és a természeti rendszerekre. Ahhoz, hogy ez mégse következzen be, fokozott globális kibocsátáscsökkentésre lenne szükség, amelynek mértékéhez az ENSZ Környezeti Programja (UNEP) és az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) 2014. évi jelentései is becsléseket szolgáltattak. Az utóbbi szerint 2020-tól már nem szabadna növekedniük a kibocsátásoknak, az előbbi értelmében pedig 2030-ig legalább 14 százalékos csökkenést kellene elérni a 2010. évi szinthez képest. Az UNEP azóta is évente közzéteszi újabb értékeléseit a szükséges és a „megígért” kibocsátásmérséklés különbségéről, az IPCC nemrég kiadott külön jelentése

A legnagyobb arányú, az emberi tevékenységek miatt a légkörbe jutó és ott hosszasan megmaradó más üvegházhatású gázok

Forrás: EPA/IPCC



(amelyről a 2018. téli számban volt részletes írás) pedig azt elemzi, hogy mi lenne a teendő a 1,5 °C-nál nagyobb melegedés elkerüléséhez: ahhoz 2030-ig 45 százalékos globális kibocsátáscsökkentés kellene. (A fejlett országok csoportjának pedig jóval nagyobb részt kellene vállalnia.)

A Párizsi megállapodás sok témakörben tartalmaz általános elő írásokat, rendelkezéseket az azok értelmezéséhez, alkalmazásához szükséges részletek kifejtése nélkül. A megállapodás végrehajtásához tehát mielőbb meg kellett állapodni a konkrét szabályokról. Az alábbiak röviden vázolják a fontosabb szabályozási témaköröket és azt, hogy a katowicei tárgyalási forduló végére meddig jutottak el az e szabályok meghatározására irányuló egyeztetésekkel. (Több olyan terület van, amelynek szabályait kidolgozták és alkalmazták/alkalmazzák az 1997. évi Kiotói jegyzőkönyv végrehajtásához; azonban a Párizsi megállapodás párhuzamosan „él” a Kiotói jegyzőkönyvvel, és a mostani tárgyalások során is eldönthették, hogy milyen mértékben, formában hasznosítják, módosítják, veszik át vagy éppenséggel vetik el a „kiotói mintákat”).

A KATOWICEI ÜLÉSSZAK EREDMÉNYEI

Nemzetileg meghatározott hozzájárulások és nemzeti jelentések

Az eddigi vita azokról a szabályokról szólt, amelyek pontosítják a Párizsi megállapodásban részes országok által ötévenként benyújtandó NDC-dokumentumok tartalmát: mely területekről szóljanak, és milyen „átlátható” (azaz világos, jól értelmezhető) információkat tartalmazzanak. Ezúttal meghatározták, hogy mit foglaljanak magukba (például azt, hogy milyen kiindulási/referenciaszinthez képest, milyen időszakra, milyen ágazatokra és gázokra, milyen feltételezésekkel adják meg a kibocsátásszabályozási célokat). Emellett többé-kevésbé tisztázódott az is, hogy miként lehet majd értékelni, nyilvántartani, közzétenni e dokumentumok tartalmát. Az NDC-ket a bonni székhelyű titkárságnak nyilvános adatbázisban kell közzétennie. Megegyeztek a kísérleti változatról (prototípusról), működési feltételeiről.

A keretegyezmény alapján előírt – a klímapolitikai intézkedéseket és azok végrehajtását bemutató – kétévenkénti nemzeti jelentések és a négyévenkénti nemzeti közlések elkészítésére vonatkozó kötelezettséget a Párizsi megállapodásban részeseknél a továbbiakban „kiváltják” a megállapodás alapján előírt „átlátható” jelentések, amelyekben – a megadott útmutató mentén – közérthetően, világosan kell nyilatkozniuk klímapolitikai tevékenységükről. Ugyanez érvényes e jelentések értékelési rendszerére, tehát bizonyos módosításokkal átveszik a keretegyezmény alapján korábban bevezetett, alkalmazott értékelési szabályokat, eljárásokat.

Légköri kibocsátások

Az előírások arra vonatkoznak, hogy milyen információkat és milyen módon kell előállítani és közölni az adott ország kibocsátásairól és a szén-dioxid körforgásában fontos szerepet betöltő „nyelőkről”. A Párizsi megállapodás előtt is volt ilyen évenkénti feladat, de a mostani előírásokat is figyelembe kell venniük, amikor összeállítják e dokumentumot („emissziókatasztert”) a különösen részletes IPCC-módszertan alapján.

Piaci és nem piaci eszközök

A cél az egyes országok közötti együttműködési eszközök szabályozásának kialakítása volt, amellyel az érintett országok hatékonyabb klímapolitikai lépéseket tehetnek, és hozzájárulhatnak a fenntartható fejlődéshez. A Kiotói jegyzőkönyv kapcsán már létrehoztak ilyen rendszereket: a nemzetközi „kvótakereskedelmet”, az együttes végrehajtást és a „tisztá fejlesztési mechanizmust”. A Párizsi megállapodás is bevezette a hasonló, önként alkalmazható mechanizmusokat, és lehetőséget teremtett nem piaci típusú együttműködésre is. Ezek szabályairól, feltételeiről folytak az egyeztetések (a korábbiaknál tágabban értelmezett „kvóták” elszámolásáról, nyilvántartásáról). Végül e tervezeteket konszenzus hiányában nem tudták elfogadni (Brazília ugyanis például a kibocsátáscsökkentések elszámolása kapcsán olyan módosításhoz ragaszkodott, amelyet mások nem tartottak elfogadhatónak).

Alkalmazkodás

Ezúttal is kiemelt figyelmet kapott az alkalmazkodás témaköre. Minden ország figyelmét felhívták arra, hogy az ezzel kapcsolatos helyzetére, céljaira, intézkedéseire vonatkozó információkat közölje. Meghatározták, hogy milyen információk közreadása lenne célszerű, és felkérték a pénzügyi alapokat, hogy támogassák a fejlődő országokat terveik elkészítésében és megvalósításában. Sajátos feladatot jelent annak bemutatása is, hogy egyes intézkedések miként segíthetik a kibocsátásszabályozást és az alkalmazkodást. E nemzeti tájékoztatókat az egyezmény titkárságának nyilvános adatbázisban kell közzétennie, kísérleti változatról (prototípusáról), működési feltételeiről egyetértésre jutottak.

A klímapolitika hatásai

Döntöttek egy olyan fórum létrehozásáról, amelynek keretében vizsgálható, egyeztethető, hogy milyen nem szándékolt hatásai lehetnek az alapvetően klímapolitikai célokat szolgáló intézkedéseknek, válaszpontoknak. Ez hosszú ideje a klímapolitikai tárgyalások egyik érzékeny kérdése, amelyet eredetileg a fosszilis tüzelő anyagok nemzetközi exportjában érintett országok vetettek fel. Ez a fórum lesz az egyedüli olyan intézmény, ahol e problémakör egyeztethető a keretegyezményhez, a Kiotói jegyzőkönyvhöz és a Párizsi megállapodáshoz kapcsolódóan.

Finanszírozás

Egyeztették az információközlés tartalmát és módját a fejlődő országoknak nyújtott pénzügyi támogatásokról, amelyekkel elősegíthető klímapolitikai feladataik ellátása. 2009-ben Koppenhágában, majd 2015-ben Párizsban a fejlett országok azt vállalták, hogy a fejlődők klímapolitikai feladatainak ellátását 2020-ban már együttesen évi százmilliárd dollárnyi összeggel fogják elősegíteni. A köz- és magánforrásokból származó összeg azonban egyelőre lényegesen elmarad ettől a szinttől; erre is tekintettel újra sürgették a fejlett országokat, hogy tegyenek eleget a vállalásnak. Fontos fejlemény, hogy mostantól mindegyik korábban létrehozott „klímás” pénzügyi alap szolgálni fogja a Párizsi megállapodás végrehajtását is.

Megfelelés

Olyan testület és eljárásrend létrehozásáról határoztak, amelynek célja annak vizsgálata, hogy az egyes országok megfelelően végrehajtják-e a Párizsi megállapodás kapcsán tett vállalásaikat, illetve a véglegesített szabályok szerint járnak-e el, megfelelnek-e az előírásoknak. Ellenkező esetben olyan eszközök alkalmazása válik lehetővé, amelyekkel segíthető a megfelelés. Ezúttal jóváhagyták a vonatkozó bizottság működését meghatározó szabályrendszert, amelynek értékelésére, felülvizsgálatára a kezdeti tapasztalatok alapján visszatérnek.

Átfogó globális értékelés

A Párizsi megállapodás végrehajtásának fontos állomása lesz az addigiak értékelése 2023-ban, beleértve a kibocsátásszabályozási, -csökkentési vállalásokat, azok teljesítését és a nemzetközi finanszírozást. Ehhez nyújt majd tudományosan megalapozott információkat az IPCC újabb átfogó jelentése 2022-ben, amelynek nyomán kiderülhet, a felek késznek mutatkoznak-e a megállapodás felülvizsgálatára, a kötelezettségek szigorítására.

Külön is említésre méltó az ülészak néhány mozzanata. A különösen sérülékeny fejlődő országok kifogásolták, hogy az alkalmazkodási feladatok és támogatásuk nem kapott kellő hangsúlyt. A kis szigeteken élő, fejlődő országbeli társadalmaknak túlélési kérdés, hogy a globális felmelegedés ne haladja meg a 1,5 Celsius-fokot – hangsúlyozták ezen országok képviselői. Az utóbbi témakörrel foglalkozó IPCC-jelentésről szóló határozat eredeti szövegtervezetét nem volt hajlandó elfogadni néhány ország (Egyesült Államok, Oroszország, Kuvait, Szaúd-Arábia) delegációja, a határozat csupán a jelentés elkészültét nyugtázhatta.

ÖSSZEFOGLALVA

A 2015. évi Párizsi megállapodás végrehajtásához elengedhetetlen eljárási szabályokról való egyezkedés három éve folyik. A 2018. decemberi ülészak fő feladata, tétje a különböző országok, országcsoportok saját érdekeit is tükröző, általuk benyújtott vagy támogatott szövegváltozatokat tartalmazó, terjedelmes tervezet tisztázása, véglegesítése volt. A kompromisszumos szövegváltozatokkal végül elfogadott rendelkezések jelentős részében átmeneti, nem mindent kifejtő szabályokban állapodtak meg, amelyek pontosítására, értékelésére, felülvizsgálatára vissza fognak térni. Az együttműködési mechanizmusok (köztük a nemzetközi „emissziókereskedelem”) szabályainak kivételével a Párizsi megállapodás végrehajtásának eljárásrendje tehát többé-kevésbé tisztázott. A lényeg azonban változatlan: az eddigi vállalásokkal nem tartható kordában a globális éghajlatváltozási folyamat.

Az egyik legambiciózusabbnak az EU-tagállamok csoportja mondható, mert az EU maga is részese a Párizsi megállapodásnak (tehát nem csak külön-külön a tagállamok). Együtt döntöttek a 2030-as célszámokról is: legalább 40 százalékos kibocsátáscsökkentés, több mint 32 százalékos megújuló-arány és energiahatékonyságjavítás, és teljes mértékű (nettó) kibocsátás csökkentés 2050-re.

(A felhasznált irodalom jegyzéke a szerkesztőségben.)