

## Nemzetközi klímátárgyalások: hol tart a három évtizednyi folyamat?

Faragó Tibor

A közlemény röviden összefoglalja a nemzetközi éghajlatvédelmi együttműködés folyamatát, amely harminc évvel ezelőtt vette kezdetét egy ENSZ-közgyűlési határozattal. Részletesebben ismerteti a legutóbbi, 2018. december 3-15. között Katowicében megtartott klímapolitikai tárgyalások főbb eredményeit, azaz a Párizsi Megállapodás végrehajtására elfogadott szabályrendszert.



### ELŐZMÉNYEK

#### A tárgyalási folyamat főbb szakaszai

A nemzetközi klímapolitikai együttműködés kezdetének az ENSZ Közgyűlés 1988. évi határozata tekinthető, amely végül elvezetett az *ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének* 1992. évi elfogadásához. Az egyezményhez minden ENSZ-tag-állam csatlakozott. E globális jogi eszköz általános célkitűzése, hogy a jelenlegi éghajlatváltozási folyamat – pontosabban az érintett üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának változása – megállítható legyen olyan szinten és olyan időhatáron belül, hogy az ne veszélyeztesse a társadalmak fenntartható fejlődését. Ennek érdekében pedig elővigyázatosságból mérsékelni kell az üvegházhatású gázok (szén-dioxid, metán, dinitrogén-oxid stb.) emberi tevékenységekből eredő légköri kibocsátását, valamint fel kell készülni a környezeti körülményekben várhatóan bekövetkező változásokra is.

A fejlett országok elismerték a kialakult veszélyes problémáért való nagyobb történelmi felelősségüket és a Keretegyezmény alapján azt vállalták, hogy az érintett gázok országaikból eredő légköri kibocsátásai nem lesznek magasabbak 2000-ben, mint voltak 1990-ben. (E csoporthoz a közép- és kelet-európai 'átmeneti gazdaságú' országokból többen csatlakoztak, de akkori gazdasági helyzetük miatt az 1990. évi helyett más viszonyítási szintet választhattak.) Emellett a fejlettek azt is vállalták, hogy támogatni fogják a fejlődőket mind a kibocsátás-szabályozási, mind az alkalmazkodási feladataik megoldásában. (Globális államközi megállapodásról van szó, amelynek tehát hivatalosan Államok a részesei, de a továbbiak is inkább országokra utalnak.)

1997-ben megszületett az egyezmény *Kiotói Jegyzőkönyve*, amelynek alapján a fejlett országok átlagosan 5%-os kibocsátás-csökkentést vállaltak 2012-ig. E jegyzőkönyvnek már nem lett részese az USA, később e megállapodásból Kanada is kilépett.

A jegyzőkönyv *Dohai Módosítását* 2012-ben fogadták el: ennek értelmében az ahhoz csatlakozó fejlettek már átlagosan 18%-os kibocsátás-csökkentést vállaltak 2020-ig. Ez utóbbi nemzetközi jogi eszköznek a fejlett országok sorából – az USA és Kanada mellett – már Japán és Oroszország sem lett részese, továbbá mind a mai napig e módosítás nem lépett hatályba (mivel eddig nem csatlakozott ahhoz kellő számú ország).

Ugyancsak az 1992. évi keretegyezmény hatálya alatt dolgozták ki és fogadták el 2015-ben a *Párizsi Megállapodást*, amely szorosan kapcsolódik a 2015-ben jóváhagyott nemzetközi fenntartható fejlődési programhoz is (Faragó, T. (2015), (2016A), (2016B), (2016C)).

### **A nemzetközi klímapolitikai tárgyalások keretei**

A nemzetközi klímapolitikai tárgyalások elsődleges szervezeti kerete az egyezményben *Részes Felek Konferenciája (COP)*. E szervezet általában évenként tart egy ülészakot: az elsőt 1995-ben Berlinben (COP1), a huszonnegyediket most Katowicében (COP24). A harmadik ülészakon, 1997-ben fogadták el a Kiotói Jegyzőkönyvet; az annak végrehajtásához szükséges rengeteg szabályról pedig csak négy évvel később lett megegyezés (Marrakes, COP7). A Kiotói Jegyzőkönyv meghosszabbítását és azzal együtt egy újabb, de már egyetemesebb jegyzőkönyv vagy megállapodás elfogadását 2009-re tervezték, de az akkori legmagasabb szintű koppenhágai 'klímacsúcson' nem sikerült ezekről megegyezni (COP15). Már korábban volt két ülészak, amelyet Lengyelországban tartottak (2008 Poznan COP14; 2013 Varsó COP19).

A Kiotói Jegyzőkönyvben részes országok tárgyalásainak szervezeti kerete az e jegyzőkönyvben *Részes Felek Találkozója (CMP, korábban MOP)*, amely az egyezményben Részes Felek Konferenciája ülészakának keretében tartja saját üléseit; ugyanez érvényes a Párizsi Megállapodásban Részes Felek Találkozóra (CMA). (A CMP-eseményeken pl. az USA csak megfigyelőként vesz részt és ugyanez a helyzet Oroszországgal a CMA-találkozókra, ameddig nem ratifikálja a Párizsi Megállapodást.)

Ha nincs olyan ország, amelyik (szigorú feltételek mellett) vendégül látna egy ilyen eseményt, akkor azt a Titkárság székhelyén, Bonnban tartják. A tárgyalásokat két – gyakrabban ülésező szakértői szintű – állandó testület segíti: a végrehajtási eszközökkel foglalkozó testület (SBI) és a tudományos és technikai témákkal foglalkozó tanácsadó testület (SBSTA). Ezek mellett az elmúlt években újabb testületek is létrejöttek (Alkalmazkodási, Technológiai, Finanszírozási Bizottságok) és átmenetileg működő munkacsoportok: ilyen a tevékenységét most befejező ad hoc munkacsoport (APA), amely a Párizsi Megállapodás szabályainak kidolgozására volt az elsődleges egyeztetési fórum. Az ülészakokon az országok hivatalos delegációi mellett nagyon sok megfigyelői státuszú résztvevő is van: nemzetközi szervezetektől, tág

értelemben vett nem-kormányzati szervezetektől (parlamenti képviselők, civil környezetvédő, tudományos, vállalkozói stb. szervezetek, újságírók).

## A PÁRIZSI MEGÁLLAPODÁS

A 2015 végén elfogadott Párizsi Megállapodással együtt tehát már négy nemzetközi jogi eszköz foglalkozik a klímapolitikai együttműködéssel. E Megállapodás nem tartalmaz számszerű előírásokat a kibocsátás-szabályozásra, de minden fél számára előírás lett, hogy egy Nemzetileg Meghatározott Hozzájárulás (NDC) elnevezésű dokumentumban foglalt, saját tervezett lépéseivel segítse elő annak a célkitűzésnek az elérését, miszerint a globális földfelszíni átlagos hőmérséklet emelkedése jóval 2 Celsius fok alatt maradjon, illetve lehetőleg már a 1,5 Celsius fokot se haladja meg az iparosodási korszak szintjéhez képest. A Megállapodásnak csak néhány ENSZ-tagállam nem lett eddig a részese. (Az USA korábban csatlakozott, de jelenlegi elnöke bejelentette a kilépési szándékot, a tényleges kilépés viszont csak 2020-ban történhet meg. A kevés kivételhez tartozik pl. Oroszország és Törökország: az orosz fél annak idején több évig kivárt a Kiotói Jegyzőkönyvhöz való csatlakozással, de ezúttal más okai lehetnek a kivárásnak; Törökország pedig mintegy feltételül szabta, hogy az országot 'kivegyék' az 1992. évi Keretegyezmény listájából, amely az akkori OECD-tagokat is magában foglalja és így fejlett országgént besorolva nem kaphat pénzügyi támogatást, amire a fejlődő országok tarthatnak igényt.)

Az egyes országok már 2015 előtt vagy azt követően közzétették a tervezett hozzájárulásaik részleteit, azaz azt, hogy milyen nemzeti klímapolitikai – kibocsátás-csökkentési, alkalmazkodási és e téren a nemzetközi együttműködést elősegítő céljaik, intézkedési elképzeléseik vannak. *Az eddigi kibocsátás-mérséklési szándékok összesítéséből az tűnik ki, hogy ha maradéktalanul be is tartják e terveket, a globális átlaghőmérséklet-emelkedés a jelen század végéig lényegesen meghaladhatja a 2 Celsius fokot, aminek súlyos hatásai lehetnek a társadalmi és a természeti rendszerekre.*

Ahhoz, hogy ez mégse következzen be, nem elegendő globális szinten az üvegházhatású gázkibocsátások növekedési ütemének csökkentése, hanem jelentős mértékű globális kibocsátás-csökkentésre lenne szükség, amely mértékre az ENSZ Környezeti Programja (UNEP) és az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) 2014. évi jelentései is becsléseket szolgáltatottak. Az utóbbi szerint 2020-tól már nem szabadna növekedniük e kibocsátásoknak, az előbbi értelmében 2030-ig legalább 14%-os csökkentést kellene elérni a 2010. évi szinthez képest. Az UNEP azóta is évente közzéteszi újabb értékeléseit a szükséges és a 'megígért' kibocsátás-mérséklés különbségéről (EGR), az IPCC nemrég kiadott újabb jelentése pedig azt elemzi, hogy mi lenne a teendő a 1,5 Celsius foknál nagyobb melegedés elkerüléséhez; ehhez 2030-ig már 45%-os globális kibocsátás-csökkentés kellene. (Mindebből a fejlett országok csoportjának jóval nagyobb részt kellene vállalniuk.)

*A Párizsi Megállapodás sok témakörben tartalmaz általános előírásokat, rendelkezéseket, az azok értelmezéséhez, alkalmazásához szükséges részletes kifejtés 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 e szabályok meghatározására irányuló egyeztetésekkel. (Több olyan terület van, amelyek szabályait kidolgozták és alkalmazták / alkalmazzák az 1997. évi Kiotói Jegyzőkönyv végrehajtásához; a Párizsi Megállapodás azonban párhuzamosan 'él' a Kiotói Jegyzőkönyvvel, és a mostani tárgyalások során is eldöntötték, hogy milyen mértékben, formában hasznosítják, módosítják, veszik át, vagy éppenséggel elvetik a 'kiotói mintákat'.)*

## **A KATOWICEI ÜLÉSSZAK EREDMÉNYEI: A PÁRIZSI MEGÁLLAPODÁS SZABÁLYRENDSZERE**

A katowicei ülészek végére a tárgyaló felek megegyeztek a szabályrendszer elemeinek többségéről, de azzal a megkötéssel, hogy azok kiegészítésére, felülvizsgálatára majd vissza fognak térni. A főbb eredmények lényegét a következőkben mutatjuk be.

### **Nemzetileg Meghatározott Hozzájárulások (NDC) és nemzeti jelentések**

Olyan szabályokról szolt eddig a vita, amelyek pontosítják, hogy a Párizsi Megállapodásban részes országok által ezentúl ötévenként benyújtandó NDC-dokumentumok milyen területekről és milyen 'átlátható' (azaz világos, jól értelmezhető) információkat tartalmazzanak. Ezúttal meghatározták, hogy e dokumentumok majd a továbbiakban mit foglaljanak magukban (pl. azt, hogy milyen kiindulási- (referencia)-szinthez képest, milyen időszakra, milyen ágazatokra és gázokra, milyen feltételezésekkel adják meg a kibocsátás-szabályozási célokat). Emellett többekévébé tisztázódott az is, hogy miként lehet majd értékelni, nyilvántartani, publikálni e dokumentumok tartalmát. E nemzeti hozzájárulások dokumentumait a bonni székhelyű titkárságnak közzé kell tennie nyilvános adatbázisban és ennek kísérleti változatáról (prototípusáról), működési feltételeiről megegyeztek. Továbbá a Keretegyezmény alapján előírt – a klímapolitikai intézkedéseket, azok végrehajtását bemutató – kétévenkénti nemzeti jelentések, négyévenkénti nemzeti közlések elkészítésére vonatkozó kötelezettséget a Párizsi Megállapodásban részesek számára 'kiváltják' majd a Megállapodás alapján előírt 'átlátható' jelentéseik, azaz amelyekben – a megadott útmutató mentén – közérthetően, világosan kell nyilatkozniuk klímapolitikai tevékenységeikről. 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 (jelenteni) az adott ország kibocsátásairól és a szén-

dioxid körforgásában fontos szerepet betöltő 'nyelőkről'. A Párizsi Megállapodás 'előtt' is volt ilyen évenkénti feladat, az e megállapodásban részeseknek a mostani döntések szerinti előírásokat is figyelembe kell venniük, amikor összeállítják e dokumentumot ('emisszió-katasztert') a különösen részletes IPCC-módszertan alapján.

### **Piaci és nem-piaci eszközök**

A különböző országok közötti olyan együttműködési eszközök szabályozásának kialakítása volt a cél, amelyekkel az érintett országok együtt hatékonyabb klímapolitikai lépéseket tehetnek, és azok egyúttal hozzájárulnak a fenntartható fejlődéshez. A Kiotói Jegyzőkönyv kapcsán már létrehozta ilyen rendszereket: a nemzetközi 'kvótakereskedelmet', az együttes végrehajtást és a 'tisztá fejlesztési mechanizmust'. A Párizsi Megállapodás is bevezette a hasonló, önkéntesen alkalmazható mechanizmusokat és lehetőséget teremtett nem-piaci típusú együttműködési eszközökre is. Ezek szabályairól, feltételeiről folytak az egyeztetések (pl. a korábbiaknál tágabban értelmezett 'kvóták' elszámolásáról, nyilvántartásáról). Végül e tervezeteket nem tudták elfogadni konszenzus hiányában (Brazília ugyanis pl. a kibocsátás-csökkentések elszámolása kapcsán olyan módosításhoz ragaszkodott, amit mások nem tartottak elfogadhatónak).

### **Alkalmazkodás**

Ezúttal is kiemelt figyelmet kapott az alkalmazkodás témaköre. Felhívták minden ország figyelmét arra, hogy az ezzel kapcsolatos helyzetére, céljaira, intézkedéseire vonatkozó információkat közölje (akár külön, akár a nemzeti jelentés vagy az NDC részeként). Meghatározták, hogy alapvetően milyen információk közreadása lenne célszerű és felkérték az érintett pénzügyi alapokat, hogy támogassák a fejlődő országokat az ilyen terveik elkészítésében és megvalósításában. Sajátos feladatot jelent annak lehetséges bemutatása is, hogy egyes intézkedések miként segíthetik egyaránt a kibocsátás-szabályozást és az alkalmazkodást. E nemzeti tájékoztatókat az egyezmény titkárságának közzé kell tennie nyilvános adatbázisban, aminek kísérleti változatáról (prototípusáról), működési feltételeiről egyetértésre jutottak.

### **Klímapolitikák hatásai**

Döntést hoztak olyan fórum létrehozására, amelynek keretében vizsgálható, egyeztethető, hogy milyen nem-szándékolt hatásai lehetnek az alapvetően klímapolitikai célokat szolgáló intézkedéseknek, válaszpoltikáknak. Ez hosszú ideje a klímapolitikai tárgyalások egyik különösen érzékeny kérdése, amelyet eredetileg a fosszilis tüzelőanyagok nemzetközi exportjában jelentősen érintett országok vetettek fel. E 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, módját a fejlődő országok számára 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 elősegítő pénzügyi támogatásaik 2020-ra el fogják érni a százmilliárd USD/év szintet. A különböző köz- és magánforrásokból származó összeg azonban egyelőre lényegesen elmarad ettől szinttől; erre is tekintettel ezúttal újra sürgették a fejletteket, hogy tegyenek eleget e vállalásnak. Fontos fejlemény, hogy mostantól már mindegyik korábban létrehozott 'klímás' pénzügyi alap 'szolgálni' fogja a Párizsi Megállapodás végrehajtását is (GEF, GCF, AF, LDCF, SCCF).

## **Megfelelés**

Olyan testület és eljárásrend létrehozásáról határoztak, amelynek célja annak vizsgálata, hogy az egyes országok megfelelően végrehajtják-e a Párizsi Megállapodás kapcsán tett vállalásaikat, ill. a véglegesített szabályok szerint járnak-e el, megfelelnek-e ezeknek az előírásoknak. Ellenkező esetben olyan eszközök alkalmazása válik lehetővé, amelyekkel segíthető e megfelelés. (A Kiotói Jegyzőkönyv hasonló célú testülete a segítségnyújtás mellett, bizonyos esetekben szankcióról is határozhatott; ezúttal csak elősegíteni lehet azt, hogy az érintett ország betarthassa vállalásait, ill. az előírásokat.) Ez alkalommal jóváhagyták a vonatkozó bizottság működését meghatározó szabályrendszert, amelynek értékelésére, felülvizsgálatára majd a kezdeti tapasztalatok alapján visszatérnek.

## **Átfogó globális értékelés**

A Párizsi Megállapodás végrehajtásának fontos állomása lesz az addigiak értékelése 2023-ban, ebbe mindenekelőtt beleértve a kibocsátás-szabályozás / csökkentési vállalásokat, azok teljesítését és a nemzetközi finanszírozást. Ehhez fog tudományosan megalapozott információkat nyújtani az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) újabb átfogó jelentése 2022-ben. Ezek nyomán derülhet majd ki, hogy a felek készen mutatkoznak-e a Megállapodás felülvizsgálatára, a kötelezettségek szigorítására.

## **ÖSSZEFOGLALÓ ÉRTÉKELÉS**

A 2015. évi Párizsi Megállapodás végrehajtásához elengedhetetlen eljárási szabályokról való egyezkedés három éve folyik. A 2018. decemberi ülészak fő feladata, tétje a korábbi, minden egyes fent említett témakörben is – a különböző országok, országcsoportok által, saját érdekeiket is tükröző, általuk benyújtott vagy támogatott – szövegváltozatokat tartalmazó terjedelmes tervezet tisztázása, véglegesítése volt.

A kompromisszumos szövegváltozatokkal végül elfogadott rendelkezések jelentős részében ez úgy volt megvalósítható, hogy átmeneti, nem mindent kifejtő szabályokban állapodtak meg, amelyek pontosítására, értékelésére, felülvizsgálatára vissza fognak térni. (A fent említettek mellett néhány más területet érintő szabályokról, további feladatokról is döntöttek, így pl. a technológiai együttműködés, az éghajlatváltozás miatti 'veszteségek és károk', az oktatás témakörében.)

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

Az együttműködési mechanizmusok (köztük a nemzetközi 'emisszió-kereskedelem') szabályainak kivételével *a Párizsi Megállapodás végrehajtásának eljárásrendje tehát már többé-kevésbé pontosan tisztázott. A lényeg azonban változatlan: az eddigi vállalásokkal nem tartható kordában a jelenlegi globális éghajlatváltozási folyamat.*

## HIVATKOZOTT IRODALOM

- Faragó, T. (2015), Új nemzetközi éghajlatvédelmi megállapodás, *Magyar Energetika*, 22. évf., 5-6. szám, pp. 58–61, [online] <http://real.mtak.hu/62027/>.
- Faragó, T. (2016A), A párizsi klímátárgyalások eredményei, *Magyar Energetika*, 23. évf., 1. szám, pp. 8–12, [online] <http://real.mtak.hu/62026/>.
- Faragó, T. (2016B), The anthropogenic climate change hazard: role of precedents and the increasing science-policy gap, *Időjárás*, 120:1, pp. 1–40, [online] <http://real.mtak.hu/60726>
- Faragó, T. (2016C), Világunk 2030-ban: a nemzetközi együttműködés új egyetemes programjának előzményei, lényege és értékelése, *Külügyi Szemle*, 15. évf., 2. szám, pp. 3–24, [online] <http://real.mtak.hu/38257>.

## ABSTRACT

Faragó, Tibor: International climate negotiations – what has been achieved over the last three decades? The paper summarizes the main stages of international cooperation on climate protection. That cooperation began thirty years ago when the UN General Assembly adopted the first resolution on climate change. Those basic outcomes of the recent negotiations (Katowice, December 3-15, 2018) are presented in some details, which are the key components of the rule-book for the implementation of the Paris Agreement).

Keywords: international climate policy cooperation, UN Framework Convention, Paris Agreement