

Faragó Tibor

A párizsi klímátárgyalások eredményei



2015 végén megszületett a globális klímapolitika jövőjével foglalkozó Párizsi Megállapodás, amely új átfogó keretet biztosíthat e tárgyban és számos ehhez kapcsolódó szociális, ágazati, fejlesztési ügyben a nemzetközi együttműködéshez. Az új jogi eszköz a Kiotói Jegyzőkönyvtől eltérően egyetemes jellegű, azaz minden ország számára a kibocsátás-szabályozással, az alkalmazkodással, ezek tervezésével, a végrehajtással kapcsolatos kötelezettségeket ír elő a 2020 utáni időszakra. A tárgyaló felek jelentősen eltérő álláspontjai, érdekkülönbségei miatt az elfogadott kompromisszumokkal a Megállapodásban foglalt összes lényegesebb témában csak az általános célokat, az együttműködés kereteit sikerült rögzíteni. A részletes feltételeket, szabályokat a következő években kell kidolgozni és jóváhagyni, s csak ezt követően várható e Megállapodás hatálybalépése* után közös végrehajtásának megkezdése, valamint tényleges hatékonyságának megítélése.

Tízéves folyamat

Az 1992-ben elfogadott ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény-hez kapcsolódó 1997. évi Kiotói Jegyzőkönyv hatálybalépésére – a végrehajtásához elengedhetetlen részletes szabályok kidolgozásának hosszadalmas időszakát követően – több mint hét év után kerülhetett sor. A Jegyzőkönyv is csak a fejlett országok számára írt elő többek között kibocsátás-szabályozással kapcsolatos, 2012 végéig terjedő kötelezettségeket. Ennek hátterében a kialakult globális környezeti problémaért viselt „közös, de megkülönböztetett felelősség” alapelve állt, amelyet mind a fejlett, mind a fejlődő országok elfogadtak az említett egyezmény keretében.

Ségolène Royal, Franciaország ökológiáért, fenntartható fejlődésért és energetikáért felelős miniszter asszonyának előadása (2015. dec. 9.; fotó: F.T.)



Az újabb megfigyelési adatok, becslések és elemzések tükrében azonban hamar nyilvánvalóvá vált, hogy globális léptékben a hosszú légtörzi tartózkodási idejű üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátásai továbbra is növekedtek, és azokhoz már a gyors gazdasági növekedésű fejlődő országok („feltörekvő gazdaságok”) is mind nagyobb mértékben járultak hozzá. Az energiagazdálkodási eredetű kibocsátások mellett jelentősen emelkedtek a mezőgazdaságból és a közlekedésből származó emissziók. Komoly gondot jelentett, hogy számos térségben a kiterjedt földhasználat-változással, a nem fenntartható erdőgazdálkodással összefüggésben még tovább csökkent a vegetációnak és a talajnak az a kapacitása, amely fontos szerepet tölt be a szén-dioxid megkötésében és tárolásában, ezáltal légtörzi mennyiségének alakulásában.

Mindezek figyelembevételével a Keretegyezmény részes felei 2005-ben úgy határoztak, hogy újabb egyeztetéseket kezdenek az addigiaknál ambiciózusabb célok, hatékonyabb intézkedések és eszközök elfogadása érdekében. E tárgyalások konkrétabb és részletesebb mandátumát 2007-ben hagyták jóvá azzal a szándékkal, hogy pár éven belül eredményre jutnak [1]. A cselekvés sürgősségét megerősítette az Éghajlatváltozási Kormányközi Testületnek (IPCC) az abban az évben napvilágot látott 4. jelentése is [2], amely szerint legkésőbb 2020-ig el kellene érni a globálisan össze-sített antropogén ÜHG-kibocsátások „tetőzését”, majd azt követő ütemes csökkentését. Az ehhez az ajánláshoz szükséges stratégia fontosságát és főbb elemeit az energiagazdálkodás oldaláról a Nemzetközi Energia Ügynökség (IEA) legutóbbi jelentése is bemutatta [3].

Az előkészületek két szálon futottak: a már hivatkozott eltérő történelmi felelősségek figyelembevételével a fejlődő országok ragaszkodtak ahhoz, hogy mindenekeelőtt a Kiotói Jegyzőkönyvvel összhangban a fejletteknek kell sokkal markánsabb kötelezettségeket vállalniuk egyelőre 2020-ig; a fejlettek pedig azt várták el, hogy – már egy átfogó, mindenkire érvényes megállapodás keretében – a fejlődő országok közössége is konkrétabb vállalásokkal járuljon hozzá e globális probléma megoldásához. A 2009-ben megtartott koppenhágai ülészen azonban nem sikerült egyetértésre jutni e téren a nemzetközi együttműködés folytatását illetően [4]. Végül 2011-re létrejött a politikai egyezés: eszerint a fejlettek

**Utóirat (2016. nov.): A Megállapodás 2016. nov. 4-ei hatálybalépése fontos politikai eredmény, de nem változtat azon a helyzeten, hogy a Megállapodás hatékony végrehajtásához rendkívül sok eljárási szabályról kell még megegyezni. E „részletek” híján a már Részes Felek számára is egyelőre az alapvető feladatot csak a maguk által „nemzetileg meghatározott” programjuk (INDC, NDC) teljesítésének megkezdése jelenti.*

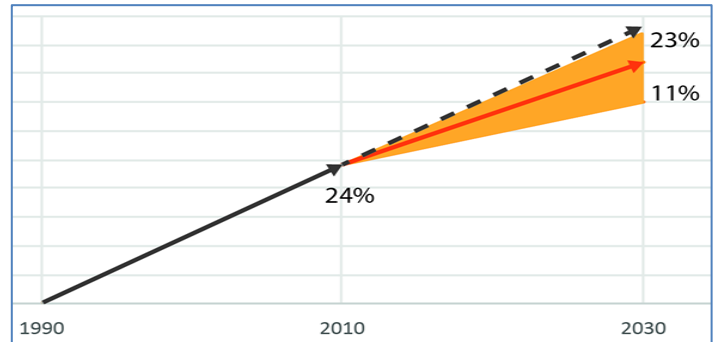
1. ábra. A Keretegyezményben Részes Felek 21. ülészsaka és a Kiotói Jegyzőkönyvben Részes Felek 11. ülészsaka: a párizsi eseményt a 2015. nov. 30. és dec. 11. közötti időszakra tervezték, de valójában december 12-én ért véget a Párizsi Megállapodás elfogadásával

egy része (köztük az EU-tagállamok csoportja) hajlandónak mutatkozott a Kiotói Jegyzőkönyv „meghosszabbítására”, és ennek hatására minden fél konszenzusával új tárgyalási mandátum készülhetett egy másik, de már egyetemes klímapolitikai eszköz kidolgozására a 2020 utáni időszakra. Így 2012 végén jóváhagyhatták a Kiotói Jegyzőkönyv Dohai Módosítását (benne a fejlettek 2020-ig tartó új kibocsátás-csökkentési vállalásaival), és egyúttal valamelyest felgyorsultak a másik nemzetközi jogi eszköz előkészületei.

A Keretegyezmény 1991-ben megkezdett előkészítése óta, tehát immáron két és fél évtizede tartó, illetve az újabb együttműködési megállapodás kidolgozására irányuló, 2005-ben megkezdett folyamatot, valamint annak kilátásait korábban részletesen elemeztük [5, 6]. Az előzmények ugyanis felettébb lényegesek maradtak: az 1992. évi egyezményben foglalt elvek és általános célok, rendelkezések, továbbá az azt követő fontosabb döntések meghatározó jelentőségűnek bizonyultak a 2015. évi új megállapodáshoz vezető tárgyalások során. Emellett egyrészt a megfigyelésekből, a modellszámításokból sokkal több információ támasztotta már alá a földi környezet állapotában végbemenő és növekvő mértékben az antropogén hatásoknak is betudható tendenciaszerű változásokat, másrészt számottevően kezdett megváltozni egyes fejlett és fejlődő országok, országcsoportok környezetterhelési „részesedése”, de a természeti erőforrásokkal és a környezetminőséggel kapcsolatos érdekeltsége és tudatossága is. Mindezek sajátos következménye lett, hogy míg a Keretegyezmény kifejezetten az elővigyázatosság elvére épült, addig az utóbbi években a pontosabbá váló tudományos ismeretek nyomán a nemzetközi klímapolitikai tárgyalásokon már sokkal kevésbé hivatkoztak erre az elvre. Ilyen előzményekkel folytak az előkészületek a 2015 végére tervezett párizsi klímakonferenciára (1. ábra) és egy új megállapodás elfogadására.

Érdekek és álláspontok ütközése

A Kiotói Jegyzőkönyv folytatásában, azaz a fejlett országok részéről 2020-ig tartó újabb egyoldalú vállalások megtételében 2012-t követően már nem volt hajlandó részt vállalni – a Jegyzőkönyvet 1997 után „elhagyó” USA és az abban való részvételét 2011-ben felmondott Kanada mellett – Japán, Oroszország és Új-Zéland sem. Minden EU-tagállam és néhány más fejlett ország (pl. Ausztrália, Norvégia, Svájc) ugyan beleegyezett a korábban jelentősebb kötelezettségeiket tartalmazó Dohai Módosítás elfogadásába, de annak hatálybalépése egyelőre várat magára. A 2014 októberében elfogadott európai tanácsi következtetések szerint a fent említett országok mellett már az EU-tagállamok is elengedhetetlennek tartották a fejlődők csoportjának fokozottabb bekapcsolódását e globális probléma kezelésébe [7]:



2. ábra. Az országok nagy része által a párizsi konferencia előtt közzétett szándéknyilatkozatok (INDC) összesítésével készült becslések. Ezek nélkül folytatódna a korábbi kibocsátás-növekedési ütem: 1990-2010 között +24%, 2010-2030 között +23%. Ez utóbbihoz képest az INDC-k alapján a legjobb esetben is „csak” +11%-os lenne ez az érték (a narancssárga intervallum minimuma; a piros vonal pedig a medián értéke), de ez is lényegesen magasabb, mint ami a kritikusnak tekintett küszöbérték túllépéséhez kellene. [11]

„Az Európai Tanács felszólítja az összes országot, hogy jóval a Felek Párizsban tartandó 21. Konferenciája előtt fogalmazzanak meg ambiciózus célkitűzéseket, és ismertessék az azokhoz kapcsolódó intézkedéseket. Az Európai Tanács a párizsi konferenciát követően vissza fog térni erre a kérdésre.” A Tanács az EU „karbonszegény” energetikai jövője mellett is letette a voksát.

A fejlődő országok közössége (G77 és Kína) viszont a New Yorkban 2014 szeptemberében megtartott csúcstalálkozón kinyilvánította, hogy: történelmi felelősségük okán a fejletteknek továbbra is vezető szerepet kell betölteniük e globális probléma megoldásában; a Dohai Módosítás hatálybalépése és a fejlettek részéről végrehajtásának megkezdése fontos a 2015-re tervezett új megállapodás eléréséhez; továbbá a fejlődők akkor tesznek kibocsátás-mérséklési intézkedésekre erőfeszítéseket, ha azokhoz (is) támogatást kapnak [8]. Más szavakkal: továbbra is a „kétosztatú” azaz „fejlett-fejlődő vagy észak-dél” törésvonal mentén folyt a vita ebben és számos más globális ügyben, miközben a fejlettek szerint legalább a „feltörekvőknek”, azaz a gyors gazdasági növekedésű fejlődőknek is vállalásokat kellene már tenniük, s a továbbiakban a valóban rászorulókat és sérülékenyeket kell támogatni (egyebek mellett az alkalmazkodási képességeik erősítésében). Az új megállapodás előkészítése során mintegy tucatnyi, egymással is összefüggő témakörben jelentek meg komoly érdek- és álláspontütközések, amelyek közül az alábbiakban csak azt a kettőt emeljük ki, amelyek ebben az ügyben a nemzetközi együttműködés lényegét jelentik, tehát: a kibocsátás-szabályozást és az alkalmazkodást.

A korábbi ajánlásnak megfelelően az országok döntő többsége még jóval a párizsi konferencia előtt ismertette, hogy 2020 után mire vállalkozna a nemzetközi és a nemzeti szintű klímapolitika, a kapcsolódó ágazatpolitikák, illetve a fejlesztéspolitika terén. Az e szándékokat tartalmazó „Tervezett Nemzetileg Meghatározott Hozzájárulás” (INDC) elnevezésű dokumentumok alapján különböző összesítések készültek, így pl. az UNEP [9], az USA Energia Minisztériuma keretében működő CDIAC (Szén-dioxid Információ Elemző Központ) [10], a Keretegyezmény titkársága által [11]. Ezek szerint összességében jelentősen lassítható lenne az érintett környezetterhelési ütem, de ha mindenki teljességgel végre is hajtana a terveit, akkor is lényegesen túlhaladnánk a kritikus küszöbértéknek tekintett +2 °C-os értéken (2. ábra),

ennek eléréséhez ugyanis már 2020 után hozzávetőlegesen olyan ütemben kellene csökkennie a globális kibocsátásoknak [9, 12], mint amilyen a fent említett becslések szerint növekedni fognak.

Az érdekütközések tisztázása és a fent hivatkozott elemzések is hozzájárultak a tárgyaló felek számára annak elfogadásához, hogy – arányos felelősségük elismerése mellett – erős és erősödő a kölcsönös függőség ebben az ügyben is, s emiatt csakis közösen lehet és kell megtalálni egy leendő megállapodás keretében a további hatékony együttműködés módját. Számos más globális témakörhöz hasonlóan, de itt konkrétan a kibocsátás-szabályozást, a „dekarbonizációt” is a fejlődő világban elősegítő nemzetközi támogatások mértéke, forrása, célterülete, feltétele kapcsán e tárgyalási folyamat negyedszázada során, de különösen a 2009. évi koppenhágai ülészak óta nagyon nehezen áthidalható ellentétes álláspontok alakultak ki.

Sokkal árnyaltabb lett a párizsi tárgyalásokat megelőző néhány évben a már elkerülhetetlennek látszó változásokra való felkészüléssel, az alkalmazkodással, alkalmazkodási képességekkel kapcsolatos nemzetközi együttműködés megközelítése. A tendenciaszerű környezeti változások és az azokkal összefüggésbe hozott gyakoribb és/vagy intenzívebb szélsőséges meteorológiai, hidrometeorológiai események káros hatásainak mérséklését formálisan már ugyanolyan fontos feladatnak ismerték el, mint a környezetterhelés, a kibocsátások csökkentésének ügyét. Mégis, sok fejlődő ország szerint ez nem elegendő, hanem az adaptációra is valamilyen globális célt kell meghatározni, és számukra elsősorban e téren kell támogatást nyújtani, azt is számításba véve, hogy e hatások nem önmagukban léteznek, hanem „ráerősíthetnek” más tényezők hatásaira (beleértve a mások által végrehajtott klímapolitikai intézkedések mellékhatásait is). A támogatási prioritások szempontjából az is „érzékeny” kérdés lett, hogy mely fejlődő országokat, illetve társadalmaikat tekintésük különösen sérülékenyeknek e hatásokkal szemben.

Ehhez kapcsolódóan vett szinte drámai fordulatot 2013-tól az a vita, hogy bizonyos szélsőséges jelenségeket – így a 2013 novemberében a Fülöp-szigeteken pusztító, Haiyan „szuper-tájfunt” – az éghajlati rendszer állapotában végbemenő változások következményének lehet-e tekinteni. Tudományos szempontból semmilyen konkrét, egyedi, szélsőséges eseményt nem lehet közvetlen ok-okozati kapcsolatba hozni egy bonyolult rendszer tendenciaszerű állapotváltozásával. A szélsőségek statisztikai gyakoriságának és intenzitásának növekedésére figyelemmel utal az IPCC legutóbbi jelentése is arra, hogy az valószínűleg vagy nagy valószínűséggel összefüggésben áll az antropogén okoknak is tulajdonított globális változásokkal [12]. A tárgyalások zárószakaszában is még szinte feloldhatatlannak tűnő ellentét maradt e káros hatásokat illetően a felelősség kapcsán, valamint az azokból eredő veszteségekért és károkért elvárt kompenzációk miatt.

2015 során fel kellett gyorsítani az előkészületeket, és ennek érdekében több rendkívüli tárgyalási fordulót iktattak be, valamint rengeteg informális találkozóra került sor. Mindezek ellenére a tervezett új Megállapodásnak és a kapcsolódó Határozatnak még október végén is csak olyan szövegváltozatai léteztek, amelyek minden lényegesebb témakörben a különböző tárgyaló felek álláspontjait tükröző, eltérő opciókat tartalmaztak, és így szinte lehetetlennek

látszott e tervezetek véglegesítése a 2015. november 30-án kezdődött kéthetes párizsi ülészak végére.

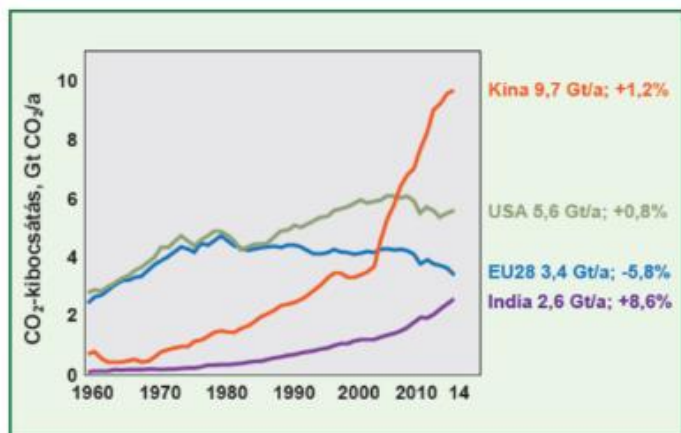
A párizsi kompromisszumok

A Keretegyezményben részesek konferenciájának 21. ülészaka egynapos csúcstalálkozóval kezdődött, és a világ országainak legfőbb állami vezetői mindannyian kifejezték aggályukat a sokasodó globális környezeti és az azokkal összefüggő társadalmi-gazdasági problémák, köztük a globális éghajlatváltozás és káros hatásai miatt, valamint elkötelezettségüket, hogy együtt fognak működni azok megoldása érdekében. A rákövetkező napokban azonban úgy látszott, hogy ez a magasszintű politikai összhang önmagában nem elégséges a konkrét célokkal, kötelezettségekkel, a végrehajtásukhoz szükséges eszközökkel kapcsolatos nézetkülönbségek áthidalásához, az ezekre vonatkozó megegyezéshez és konszenzussal elfogadható szövegszerű megfogalmazásához. Végül a kéthetes ülészak hivatalos zárónapját követő napon – rengeteg kompromisszum árán – megszületett a Párizsi Megállapodás és Határozat, amelyek néhány különösen lényeges elemét az alábbiakban mutatjuk be és értékeljük.

A Keretegyezményben Részes Felek által meghozott Határozat a mellékletében szereplő Párizsi Megállapodás elfogadásáról és az annak hatálybalépéséig terjedő időszakban ellátandó teendőik szervezeti és adminisztratív ügyeiről szól, de ezek mellett tetelesen a 2020-ig teljesítendő feladatokról is, valamint a Megállapodás minden egyes témakörében a valamivel konkrétabb feladatokról (beleértve esetenként azokat, amelyeket különféle okokból nem volt célszerű vagy nem akartak belevenni a Megállapodás szövegébe). Ezzel a megoldással egyrészt a ratifikációs folyamat könnyebben keresztülvihető lehet néhány országban, másrészt a Határozat annak elfogadásával azonnal hatályossá vált, és majd – szükség esetén akár évről-évre a soron következő ülészakokon – ugyanezen a módon felülvizsgálható és módosítható (de egyúttal a Megállapodás rendelkezéseivel kisebb nemzetközi jogi kötőerővel is bír). A Határozat szerint nemcsak a Kiotói Jegyzőkönyv Dohai Módosításának hatálybalépése és végrehajtása lenne sürgős minden ország részéről, hanem az is, hogy a fejlett országok megemeljék 2020-ig tartó kibocsátás-csökkentési vállalásaik szintjét, attól függetlenül, hogy szerepelnek-e ilyen feltételes céljaik a Módosítás mellékletében, vagy e módon már nem kívántak részt vállalni a Kiotói Jegyzőkönyv „folytatásában”.

A globális szintű kibocsátás-szabályozás kapcsán a Megállapodás csak közvetve utal annak mértékére, ütemezésére, mivel csak azt rögzíti, hogy: (a) a globális melegedésnek az iparosodás előttihez képest jóval +2 °C alatt kell maradnia, és erőfeszítéseket kell tenni azért, hogy ez már +1,5 °C-nál korlátozható legyen; (b) el kell érni, hogy a globális kibocsátás növekedése megálljon, „amilyen hamar lehetséges” és gyorsan csökkenjen ezt követően e század második felében. A fent említett okok miatt ennél némileg konkrétábban csak a Határozat szól e témáról, miszerint: fel kell gyorsítani a globális kibocsátás-csökkentést, mert jelentős eltérés van egyfelől a Felek által jelzett és összesített kibocsátás-csökkentési értékek, másfelől a 2020-ra, ill. 2030-ra vonatkozó azon becslések között, amelyekkel még elérhető a kritikusnak tekintett globális hőmérsékletnövekedési küszöbérték átlépésének elkerülése.

3. ábra. Négy „nagykibocsátó”: Kína, az USA, az EU és India fosszilis t.a-felhasználásból és cementgyártásból eredő CO₂-kibocsátásai és az utolsó évi változás [13]

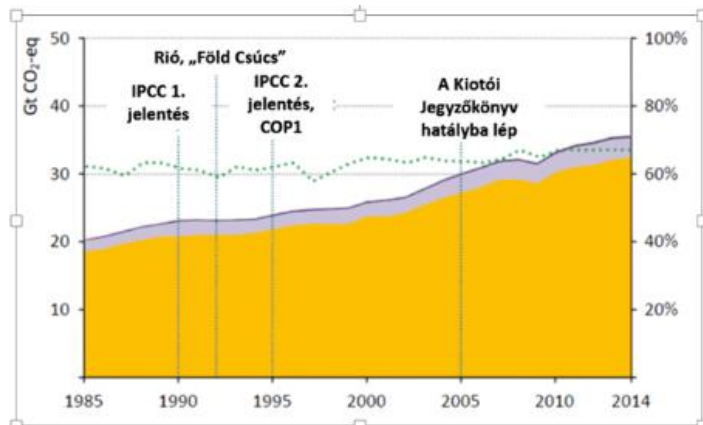


A konkrét kibocsátás-szabályozási célok elhagyásának háttérben jelentős mértékben a nagykibocsátók gyorsan változó részesedései állhatnak, és a konszenzus hiánya, miszerint figyelembe lehet-e venni a „közös, de megkülönböztetett felelősséggel” összefüggő fokozatos változásokat (3. ábra). Az, hogy valójában mit szándékoznak majd tenni e téren az egyes országok, abból fog kiderülni, hogy a Megállapodás értelmében minden Félnek az ötévenként benyújtott „Nemzetileg Meghatározott Hozzájárulás” (NDC) elnevezésű dokumentumában világosan és felelősen nyilatkoznia kell, milyen mértékben, milyen intézkedésekkel szándékozik szabályozni e kibocsátásokat a rákövetkező időszakban. A fejletteknek átfogó (minden gazdasági tevékenységre kiterjedő), abszolút mértékű kibocsátás-csökkentési célt kell megadniuk, a fejlődőknek fokozniuk kell kibocsátás-mérséklési erőfeszítéseiket. Egy-egy újabb NDC-nek a megelőzőhöz képest ambiciózusabb vállalást kell tartalmaznia, és e dokumentumokat egy nyilvános jegyzékben fogják közzétenni (tehát azok nem válnak majd a Megállapodás részeivé, mellékleteivé; tartalmuknak nem lesz jogi kötőereje).

A Határozat értelmében az első ilyen nemzeti dokumentumokat a Megállapodáshoz való csatlakozáskor kell benyújtani. A fentiekén túlmenően az is elvárt minden országtól, hogy a későbbiekben hosszútávú kibocsátás-szabályozási stratégiát is készítsenek, amelynek célkitűzése az alacsony ÜHG-kibocsátással járó fejlődés elérése. Tehát maga a Megállapodás semmilyen konkrét, számszerűsített kibocsátás-szabályozási utalást nem tartalmaz az egyes országok, országcsoportok számára sem (ezek „helyett” egyelőre csak a szándékokat tartalmazó INDC-k jelentenek némi támpontot, a későbbiek során pedig majd az NDC-kben foglalt „nemzetileg meghatározott” célok, az elérésükért tervezett és megtett intézkedések lesznek ismertek, illetve értékelhetők).

A tárgyalások utolsó napjáig tisztázatlan volt az is, hogy a vállalások végrehajtásában az egyes országok milyen piaci és nem-piaci együttműködési mechanizmusokban vehetnek részt. Végül a Megállapodás keretében a kibocsátás-mérséklést elősegítő piaci mechanizmusok kapcsán csak – a „kiotói rugalmassági mechanizmusokhoz” (köztük a nemzetközi emisszió-kereskedelemhez) hasonló – alapelvek rögzítéséről sikerült megegyezni, valamint általában az érintett országok NDC-iben meghatározott feladatok teljesítésének támogatására a nem-piaci együttműködések előmozdítását szolgáló keretről.

4. ábra. Az energia-ágazatból származó globális CO₂, CH₄, N₂O kibocsátások 1985-2014 között; a pontozott vonal az energiagazdálkodással kapcsolatos részesedést (%) jelzi a teljes antropogén emisszióban [3]. A nemzetközi együttműködés feltüntetett „fordulópontjai” – az 1990. évi első IPCC-jelentés, az 1992. évi Riói „Föld Csúcs”, a Keret-egyezmény Részesének 1995. évi első ülészaka és a második IPCC-jelentés, valamint a Kiotói Jegyzőkönyv 2005. évi hatálybalépése – láthatóan alig voltak hatással e tendenciákra



Az már a Határozatból derül ki, hogy mindezen mechanizmusok konkrét szabályait majd a Megállapodás hatálybalépését követően kell elfogadni. Emlékeztetőül: annak idején a Kiotói Jegyzőkönyv vonatkozásában bizonyos piaci mechanizmusok (kibocsátási jogok kereskedelme, együttes végrehajtás) alkalmazhatósága kulcs-kérdés volt a fejlett országok számára [14]. Úgy látszik, e piaci eszközök – akár egy globális „karbonpiac” – létrejöttét ezúttal is lényegesnek tartanák a fejlettek.

Az alkalmazkodás, az alkalmazkodási képességek erősítése immáron – minden konkrétum nélkül – globális cél lett, de e Megállapodás is világossá teszi, hogy a kibocsátások jelentősebb mérséklésével érhető csak el az alkalmazkodást szolgáló további erőfeszítések csökkentése. A Megállapodáshoz csatlakozó minden félnek foglalkoznia kell az alkalmazkodási tevékenységek tervezésével, e terveik közzétételével és végrehajtásával is. Ugyanakkor nagyon nehezen alakult ki az a kompromisszum, hogy egyfelől a fejlődő országok elvárásának megfelelően az éghajlatváltozás hatásainak tulajdonított veszteségekkel és károkkal foglalkozó – a korai figyelmeztető rendszerekre, a készütségi tervek, a kockázatkezelésre stb. kiterjedő – együttműködés különváljon az alkalmazkodás ügyétől; másfelől a fejlettek álláspontjával egyezően a Határozat kimondta, hogy a Megállapodás ezen rendelkezései nem szolgálhatnak e károkért viselt felelősséggel vagy kompenzációval kapcsolatos igények alapjául.

A fejlődőknek növekvő mértékű támogatást fognak biztosítani a fejlettek a kibocsátás-szabályozással, az alkalmazkodással, ezek tervezésével és az ezekről szóló nemzeti beszámolóikkal kapcsolatos feladataik ellátásához: pénzügyi támogatások formájában (állami és magánforrásokból), technológiai együttműködéssel és technológia-átadással, valamint kapacitásépítéssel. A Megállapodás ugyancsak utal arra, hogy az ilyen célú pénzügyi támogatások nyújtásában más országok – azaz fejlődő országok – is önkéntesen részt vehetnek. E támogatások konkrét mértékére, növelésére való hivatkozás csak hosszas viták után kerülhetett be a Határozat szövegébe a következő módon: 2020 után is a fejlettek „szándéka” az évi százmilliárd USD támogatási keret közös „mobilizálásának” folytatása, majd e szintet kiindulási alapnak tekintve még 2025 előtt a Felek meghatároznak egy új, számszerű kollektív támogatási célt.

A végrehajtás helyzetét rendszeresen áttekintik: először 2023-ban, majd azt követően ötévenként. Az értékelések alapul szolgálhatnak ahhoz, hogy a Felek megerősítsék a nemzetközi együttműködést és a Megállapodással kapcsolatos országon belüli tevékenységeiket is (ezen a különböző célértékek növelését is értve).

Következtetések

Az új Megállapodással együtt már több nemzetközi jogi eszköz foglalkozik a globális klímapolitikai együttműködéssel: az 1992. évi ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény, az 1997. évi Kiotói Jegyzőkönyv, a Kiotói Jegyzőkönyv 2012. évi Dohai Módosítása és immáron a 2015. évi Párizsi Megállapodás is. Ez utóbbi három mindegyike az 1992. évi egyezmény hatálya alatt áll. A Keretegyezménynek minden ENSZ-tagállam a Részese, a Kiotói Jegyzőkönyvnek is, kivéve az USA-t és Kanadát; a jegyzőkönyv Dohai Módosítása még nem hatályos (...). Az egyezmény keretében annak idején a fejlett országok tettek egyebek mellett kibocsátás-szabályozási vállalást a 2000. évig (kibocsátásaik nem lesznek akkor magasabbak, mint egy korábbi „referencia” évben). A Kiotói Jegyzőkönyv szerint ugyanezen országok vállaltak némi átlagos kibocsátás-csökkentést 2012-ig (átlagosan -5%, de előbb az USA, majd később Kanada is „elhagyta” e megállapodást). A jelenleg nem hatályos Dohai Módosítás alapján – már Japán, Kanada, Oroszország, Új-Zéland, USA kivételével – a többi fejlett ország tett kibocsátás-csökkentési vállalást 2020-ig (így pl. az EU-tagállamok együttesen 20%-os csökkentést vállalva). Az 1992 és 2012 között elfogadott nemzetközi jogi eszközök és a mostanáig végrehajtott intézkedések azonban elégtelennek bizonyultak e globális probléma kezelésére. Emiatt is volt különösen nagy jelentősége az újabb megállapodás előkészítésének.

A Párizsi Megállapodás és Határozat fontos eredménynek tekinthető, és általában is hozzájárulhat a nemzetközi együttműködés erősítéséhez. E Megállapodás a benne foglalt kötelezettségek címzettjei szerint egyetemes, azaz minden ország számára kötelezettségeket határoz meg, ami jelentős előrelépés a Kiotói Jegyzőkönyvhöz és annak Dohai Módosításához képest. Ugyanakkor a Megállapodás tényleges jelentőségének, hatékonyságának megítélésével egyelőre nagyon óvatosan kell bánni, legalább két okból: (a) a Megállapodás alapján nem lehet felmérni, hogy általa elérhető lesz-e a mind kockázatosabbnak látszó globális éghajlatváltozási folyamat megfékezése (többek szerint erre már most nemleges a válasz); (b) a Megállapodás és a Határozat nagyon sok, egymással szorosan összefüggő témakörre vonatkozó, de többnyire nem költen tisztázott rendelkezést tartalmaz, így ezek megfelelő értelmezéséhez, végrehajtásukhoz elengedhetetlen feltételek, részletek meghatározásához további – akár több évet igénybe vevő – tárgyalásokra lesz szükség. Ebben az értelemben tulajdonképpen egy újabb keretjellegű megállapodásról beszélhetünk, amelynek hatálybalépése feltehetően első-

szorban annak a függvénye, hogy az említett részletes szabályokról miként és mikorra lesz megegyezés.*

Sem a Megállapodás, sem a Határozat – szemben korábbi tervezeteikkel – már semmilyen konkrét számszerű utalást nem tartalmaz a globális kibocsátás-csökkentési „menetrendre” (mértékére, ütemezésére). A jelenlegi tendenciák (4. ábra) és a nemzeti „szándékok” (INDC) összegzése alapján valószínűtlen, hogy viszonylag rövid időn (akár pár évtizeden) belül elérhető legyen e globális kibocsátás tetőzése, és megkezdődjön csökkenése.

Az addigi lépések eredményének és általában a Megállapodásban foglaltak elégségességének első értékelésére, az ettől függő felülvizsgálatra nyolc év múlva kerül majd sor – feltételezve, hogy addig nemcsak hatályba lép a Megállapodás, hanem ahhoz az országok döntő többsége csatlakozik.* Ennek pedig lehet akár lényeges előfeltétele is a fejlődők szempontjából az, hogy 2020-ig: (a) a Dohai Módosításban érintett fejlett országok maradéktalanul teljesítik-e az abban foglalt kibocsátás-csökkentési vállalásaikat, valamint (b) a fejlett országok csoportja eleget tesz-e a fejlődők részére ígért támogatásoknak (ami mindenekelőtt e pénzügyi keret fokozatos növelésére és 2020-ra ígért éves szintjére vonatkozik).

Hivatkozások

- [1] Bali Action Plan: Decision 1/CP.13, FCCC/CP/2007/6/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>
- [2] IPCC: Forth Assessment Report. 2007, Geneva
- [3] IEA: World Energy Outlook Special Report. 2014, IEA, Paris
- [4] Copenhagen Accord: Decision 2/CP.15, FCCC/CP/2009/11/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>
- [5] Faragó T., Bartholy J.: Egy hathatós globális éghajlatvédelmi megállapodás szükségessége és akadályai. Magyar Tudomány, 2014/5, 594-602.
- [6] Faragó T.: Új nemzetközi éghajlatvédelmi megállapodás. Magyar Energetika, 2015, XXII. 5-6., 58-61.
- [7] Az Európai Tanács Következtetései: A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keret. Brüsszel, 2014. október 24.
- [8] G77 és Kína: A New York-i Klímacsúcson elhangzott állásfoglalás 2014. szept. 23. <http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=14092>
- [9] Emissions Gap Report – 2015, UNEP, Nairobi
- [10] LeQuéré, C. et al.: Global Carbon Budget 2015, Earth System Science Data, 7, 349-396., 2015
- [11] Forner, C.: Synthesis report on the aggregate effect of INDCs; FCCC/CP/2015/7, UNFCCC Secretariat, Bonn, 2015 https://unfccc.int/files/focus/indc_portal/application/pdf/presentation_indc_side_event_1dec2015.pdf
- [12] IPCC: Fifth Assessment Report. Geneva, 2014
- [13] Global Carbon Budget 2015. <http://cdiac.ornl.gov/GCP/carbonbudget/2015/>
- [14] Faragó T.: A levegőkörnyezet- és klímavédelem nemzetközi kvótakereskedelmi rendszerei. „Klíma-21”, 2011/65, 3-16. http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1743/1/A_levegokornyezet_es_klimavedelem_2011.pdf

* *Utóirat (2016. nov.): A Megállapodás 2016. nov. 4-ei hatálybalépése fontos politikai eredménynek tekinthető, de nem változtat azon a helyzeten, hogy a Megállapodás hatékony végrehajtásához rendkívül sok eljárási szabályról kell még megegyezni. E „részletek” híján a már Részese Felek számára is egyelőre az alapvető feladatot csak a maguk által „nemzetileg meghatározott” programjuk (INDC, NDC) teljesítésének megkezdése jelenti.*

Köszönetnyilvánítás

Az elmúlt pár évtizedben számos nemzetközi környezetpolitikai, fenntartható fejlődési fórumon vehettem részt, így 1991 és 2010 között a globális klímátárgyalásokon hazai részről szakmai főtárgyalóként: e tapasztalatok alapján is csatlakozom azokhoz, akik nagy elismeréssel szoltak a párizsi ülészek megszervezésének, a tárgyalások koordinálásának, a hivatalos tárgyalódelegációk és a megfigyelő státusszal rendelkezők számára is a részvételi körülmények és a biztonságukról való gondoskodás kiemelkedően magas színvonaláról.