

NEMZETKÖZI KLÍMATÁRGYALÁSOK 2018. december 3-15., Katowice

A Párizsi Megállapodás	1
A Párizsi Megállapodás szabályrendszere (a katowicei ülészak eredményei).....	2
A klímaegyezmény, amelynek hatálya alatt jött létre a Párizsi Megállapodás is	3
A nemzetközi klímapolitikai tárgyalások	4

A Párizsi Megállapodás

A 2015 végén elfogadott *Párizsi Megállapodással* együtt már négy nemzetközi jogi eszköz foglalkozik a klímapolitikai együttműködéssel, kezdve az 1992. évi Keretegyezménnyel.² 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 a 2 Celsius fok alatt maradjon, ill. 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 szolgáltattak. 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 eldönthették, hogy milyen mértékben, formában hasznosítják, módosítják, veszik át vagy éppenséggel elvetik a „kiotói mintákat”).

¹ 1991 és 2010 között számos nemzetközi és EU-szintű környezeti, klímapolitikai, fenntartható fejlődési tárgyaláson vettem részt. E tárgyalási tapasztalatok ellenére is meglehet, hogy a nagyon terjedelmes, sokrétű katowicei eredmények nem minden, itt jelzett pontját mutattam be helyesen. Gondolom, a hivatalos magyar delegáció tagjai és más kollégák is közre fogják adni értékelésüket erről az eseményről.

² Faragó T., 2016: A párizsi klímátárgyalások eredményei. Magyar Energetika, 23:1 szám, 8-12. o. <http://real.mtak.hu/62026/>

A Párizsi Megállapodás szabályrendszere (a katowicei ülészak eredményei)

Nemzetileg Meghatározott Hozzájárulások (NDC) és **nemzeti jelentések**. Olyan szabályokról szolt eddig a vita, amelyek pontosítják, hogy a Párizsi Megállapodásban részes országok által ezentúl öt évenként 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 többé-kevésbé tisztázódott az is, hogy miként lehet majd értékelni, nyilvántartani, közzétenni 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 – két évenkénti nemzeti jelentések, négy évenkénti 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 „nyelőről”. 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 létrehoztak 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 a pénzügyi alapokat (ld. alább), 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 és ennek kísérleti változatáról (prototípusáról), működési feltételeiről egyetértésre jutottak.

Klímapolitikák hatásai. Döntést hoztak egy olyan fórum létrehozására, amelynek keretében vizsgálható, egyeztethető, hogy milyen nem-szándékolt hatásai lehetnek az alapvetően klímapolitikai célokat szolgáló intézkedéseknek, válaszpolitikáknak. 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.

Megfelelés. Olyan testület és eljárásrend létrehozásáról határoztak, amelynek célja annak vizsgálata, hogy az egyes országok megfelelően végrehajtják-e a Párizsi Megállapodás kapcsán tett vállalásait, 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.) Ezúttal 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 újabb átfogó jelentése 2022-ben. Ezek nyomán derülhet majd ki, hogy a felek készen mutatkoznak-e a Megállapodás felülvizsgálatára, a kötelezettségek szigorítására.

Összefoglalva. 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 a technológiai együttműködés, az éghajlatváltozás miatti „veszteségek és károk”, az oktatás stb. témakörében.) 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.

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 haladjon 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, ehelyett a határozat csupán a jelentés elkészültét nyugtázhatta.

A klímaegyezmény, amelynek hatálya alatt jött létre a Párizsi Megállapodás is

Az ENSZ **Éghajlatváltozási Keretegyezményét** 1992-ben fogadták el; ahhoz minden ENSZ-tagállam csatlakozott. A Keretegyezmény általános célkitűzése, hogy a jelenlegi éghajlatváltozási folyamat – pontosabban az érintett üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának változása – megállítható legyen egy 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 stb.) emberi tevékenységekből eredő légköri kibocsátását, valamint fel kell készülni a környezeti körülményekben várhatóan bekövetkező változásokra is. A kialakult veszélyes problémáért való nagyobb történelmi felelősségüket elismerték a fejlett országok és a Keretegyezmény alapján egyelőre 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

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 és 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 fejlettek 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 („Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig szóló programja”)³.

A nemzetközi klímapolitikai tárgyalások

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, amit 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-találkozón, 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 (parlamentari képviselők, civil környezetvédő, tudományos, vállalkozói stb. szervezetek, újságírók).

³ Faragó T., 2016: Világunk 2030-ban: a nemzetközi együttműködés új egyetemes programjának előzményei, lényege és értékelése. *Külgügyi Szemle*, 15:2, 3-24. o. <http://real.mtak.hu/38257>