

Putnoki Zsuzsanna

Az Európai Unió éghajlatváltozással kapcsolatos politikájának kihívásai a Koppenhágai Konferencia után úton Cancún felé

Az éghajlatváltozás és az Európai Unió

Az Európai Unió éghajlatváltozásra vonatkozó stratégiája szerves részét képezi a környezetvédelmi szakpolitikának, a VI. akcióprogram négy prioritási területének egyike. E prioritás fő célja, hogy az üvegházhatást okozó gázok légköri koncentrációját azon a szinten tartsa, mely nem okoz a természetes állapothoz viszonyítva többlet változásokat a Föld légkörében. Az éghajlatváltozás fő motorja az üvegházhatás, mely ismert és természetes folyamat. Enélkül a folyamat nélkül az átlaghőmérséklet a jelenlegi +15°C helyett -20°C körül lenne, amint azt az IPCC jelentése¹ is megállapítja. Azonban az emberi tevékenységgel együtt járó folyamatok következtében az üvegházhatást okozó gázok jelenléte a Föld légkörében olyan mértékűvé vált, mely létrehozta az éghajlatváltozást.² A jelenséget Joseph Fourier fedezte fel 1824-ben, majd Svante Arrhenius svéd kémikus vizsgálta először 1896-ban. A környezet védelmének nemzetközi szintű aspektusában először az ENSZ keretein belül működő Környezet és Fejlődés Világbizottság³ munkájában kap jelentőséget. Innentől kezdve az ENSZ kereteiben belül folyamatosan foglalkoznak a témával, 1972-ben létrehozzák az UNEP-et, az ENSZ környezetvédelmi programját. 1988-ban megalakul egy kormányközi testület is, melynek fő feladata az éghajlatváltozás kérdésének tanulmányozása, ez az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület, az IPCC.⁴ Az éghajlatváltozás nemzetközi jogi szabályozásának első lépése az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (UNFCCC), melynek ratifikációs folyamatát 1992-ben indították el.⁵ 1997-re megszületett a Kiotói Jegyzőkönyv, azonban hatályba lépésére egészen 2005-ig kellett várni. Az EU akkori 15 tagállama átlag 8%-os kibocsátás csökkentést vállalt az 1990-es évhez képest a jegyzőkönyvben, illetve az akkor a „piacgazdaságra való áttérés folyamatában lévő felek” eltérő bázisét⁶ is választhattak. Ezen országok közül több azóta már az EU tagja, ilyen Magyarország is. A Kiotói Jegyzőkönyv hatálybalépését övező problémák, és az a tény, hogy az abban részt vevő 190 állam a teljes kibocsátás mindössze 67,3%-át fedi le, valamint, hogy a jegyzőkönyv hatálya hamarosan lejár egyértelművé teszi, hogy további lépésekre van szükség.

Az Európai Unió az ENSZ egyezményén és annak jegyzőkönyvén kívül saját éghajlatváltozási stratégiával is rendelkezik. Az első klímaváltozással foglalkozó program még 1991-ben született meg a Közösségekben és még csak CO₂ kibocsátás-csökkentésre és energiahatékonyságra törekedett. A második program 2005-ben indult és ma is tart. Az EU 2005-ös állásfoglalása⁷ szerint a klímaváltozás elleni harc négy alapvető területet foglal magában. Egyrészt az éghajlatváltozással kapcsolatos kockázatokat magukat, másrészt a politikai akaratot a nemzetközi éghajlatváltozási küzdelemben történő részvételre, továbbá az energiatermelés és –felhasználás során történő innovációkat és végül az országok alkalmazkodását a már elkerülhetetlenül bekövetkező változásokhoz. Az EU vezetői 2007 márciusában integrált megközelítést fogadtak el, mely tartalmazza az energiapolitikát is az éghajlatváltozási politika mellett.⁸

A Kiotói Jegyzőkönyvben rögzített vállalások hatálya 2012-ben lejár. Az Európai Parlament és a Tanács 2009/406/EK határozatának 4-es bekezdése szerint a Tanács úgy határozott, hogy a 2012 utáni időszakra vonat-

1 EEA Report 2008. (No. 6/2008.), Impacts of Europe's changing climate – 2008 indicator-based assesment-EEA.

2 Pl. SEC(2005) 180 2. bekezdés

3 Gro Harlem Brundtland által vezetett Brundtland Bizottság, magyar tagja: Dr. Láng István akadémikus.

4 Alapító: Világmeterológiai Szervezet (WMO) és az ENSZ UNEP programja; feladata: tudományos, szakmai és gazdasági-társadalmi információk gyűjtése és közreadása a klímaváltozásról és az annak hatásaihoz történő alkalmazkodásról.

5 ENSZ Környezet és Fejlődés Konferencia, Rio de Janeiro, 1992. Magyarország bázis éve: 1985-1987-es évek átlaga, csökkentése: nettó 6% SEC(2005) 180.

6 Magyarország bázis éve: 1985-1987-es évek átlaga, csökkentése: nettó 6%

7 SEC(2005) 180.

8 Lásd pl. SEC/2007) 12.

kozó világméretű és átfogó megállapodás létrejöttéig is saját vállalatokat tesz, mely szerint 2020-ra 20%-kal kívánja csökkenteni az üvegházhatású gázok kibocsátását, mely út elvezet Európa nagy energiahatékonyságú gazdaságának kialakításához. Ez az ÜHG kibocsátás-csökkentési arány akár a 30%-ot is elérheti, bizonyos feltételek esetén. A 8-as és 9-es bekezdés a tagállamok kibocsátás-csökkentési arányainak megállapításához kapcsolódóan leszögezi, hogy annak mind a szolidaritás elvére, mind az EU egészén belüli fenntartható gazdasági növekedésre tekintettel kell lennie, figyelembe véve az egyes tagállamok egy főre jutó GDP-jét. A vállalatok igazságos megosztása érdekében szabályozzák a maximum és minimum kibocsátási értéket,⁹ bázisévként a 2005-ös évet megjelölve. A dokumentumban többször hangsúlyozásra kerül, hogy 2012-re egy új éghajlatváltozásról szóló nemzetközi megállapodás megszületését várják. Ennek elmaradása esetére találunk egy jövőre vonatkozó korrekciós intézkedést, mely szerint amennyiben 2010. december 31-ig nem születik meg az új globális egyezmény, az EU a meglévő (UNFCCC) megállapodásban lévő szabályok alapján beépítheti a LULUCF¹⁰-t a közösség kibocsátás-csökkentési kötelezettségvállalásaiba, szükség esetén.

Az ENSZ koppenhágai Klímaváltozási Konferenciája

2009-ben (december 7-18.) Koppenhágában gyűltek össze a világ vezető személyiségei, hogy az ENSZ Klímaváltozás Konferenciáján megoldást találjanak az éghajlatváltozás kezelésének a Kiotói Jegyzőkönyv lejártát követő kérdéseire. A konferencia nem hozta meg a várt eredményeket, a megszületett megállapodás (Copenhagen Accord 2/CP15) ugyan leszögezi, hogy korunk egyik legnagyobb kihívása az éghajlatváltozás, ám arra tényleges választ nem ad. A dokumentum deklarálja azt a tudományos álláspontot, mely szerint a globális klímaváltozás megállításához az emberi beavatkozás következményeként létrejövő felmelegedést 2°C alatt kell tartani, melynek megvalósítási dátuma a „legrövidebb időn belül”.¹¹ Leszögezi azt is, hogy a küzdelem az államok együttműködését kívánja meg, illetve, hogy a fejlett országoknak támogatniuk kell a fejlődő és legkevésbé fejlett országokat ebben a harcban. 2020-tól évi 100 milliárd dollárral segítik a fejlődő országokat a klímaváltozás elleni küzdelemben, ennek megvalósítási ütemeként pedig 2010-12-es időszakban a fejlődő országok számára 30 milliárd dollár összegű gyorsfinanszírozási forrást irányoz elő. A fejlett országok maguk állapíthatják meg, hogy milyen csökkentést vállalnak, ennek mutatószámait 2010. január 31-ig kellett rögzíteniük, a fejlődő országoknak pedig eddigre kellett bejelenteniük intézkedési javaslatukat. A megállapodás gondoskodik arról, hogy ezeket az intézkedéseket nyomon lehessen követni.

A koppenhágai konferencia José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke szerint csalódást keltő. Nem született kötelező erejű és globális megállapodás, melyet vártak volna.

Az EU azzal a céllal készült a Koppenhágai Konferenciára, hogy ott egy jogilag kötelező és az éghajlatváltozás elleni küzdelemben hatékonyan alkalmazható megállapodás fog megszületni. Azt azonban az EU is elismeri, hogy a konferencia óta eltelt idő alatt az ott született elhatározások egyre nagyobb¹² támogatásra talál a világ országai között.

Az Európai Unió több dokumentumban, jelentésben is foglalkozik az éghajlatváltozás elleni harcban betöltendő szerepével. A Bizottság COM(2009) 475 számú közleményében¹³ deklarálja tervezett vállalásainak adatait a koppenhágai megállapodáshoz. Ebben a dokumentumban számszerűsítik az EU vállalásait a harmadik országok felé is, mely támogatja az éghajlatváltozás elleni küzdelem globális megoldását. Az Unió hozzájárulás mértéke attól függően változott volna, hogy milyen megállapodás születik Koppenhágában, vagyis számszerűen ez 10-30% között mozgott, ami 2020-ra évi 2-15 milliárd eurót tenne ki. A Bizottság azt várta a koppenhágai nyilatkozattól, hogy annak keretén belül létrehozzák a kibocsátáskereskedelmirendszer ágazati jóváírási mechanizmusát,¹⁴ miközben a tiszta fejlesztési mechanizmust¹⁵ a legkevésbé fejlett országokra összpontosítják. Ehhez az EU saját ETS rendszerének keretein belül ösztönözte volna az átmenetet. A finanszírozási lehetőségek kiegészítéseként szorgalmazták a nemzetközi légi és tengeri közlekedés mielőbbi forrásként történő számbavételét. Javasolták, hogy az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás terén

⁹ Egy tagállam sem kötelezhető, hogy 20%-nál nagyobb mértékben csökkentse kibocsátását, illetve egy tagállam részére sem engedélyezhető 20%-os növekedésnél nagyobb ÜHG kibocsátás.

¹⁰ Land Use, Land-Use Change and Forestry – Földhasználat, földhasználat változás és erdőgazdálkodás

¹¹ FCCC/CP/2009/11/Add.1 5 oldal 2. pont

¹² 2010. október 6-án 114 állam (forrás: <http://unfccc.int>)

¹³ SEC(2009) 1172

¹⁴ azaz olyan mechanizmus révén, amely az ágazati szinten elért kibocsátáscsökkentést írja jóvá

¹⁵ A Tiszta Fejlesztési Mechanizmus: a Kiotói Jegyzőkönyv 12. paragrafusa alapján a fejlődő országok területén megvalósított emisszió-csökkentő projektek után az ipari országok emissziós jogokra tesznek szert.

pozitívan különböztessék meg a legkiszolgáltatottabb helyzetben levő országokat ugyan úgy, mint a legszegényebb fejlődő országokat. Amennyiben a koppenhágai csúcs az elvárásokhoz viszonyított pozitív eredménnyel zárt volna, úgy számításuk szerint a 2010-12 között történő kifizetések gyors beindításának szükségessége éves szinten 5-7 milliárd euró közötti összeget jelentett volna, melyből az EU része: 0,5-2-1 milliárd euró. A Bizottság a továbbiakban részletesen elemzi a vállalások finanszírozhatóságát, azonban teszi mindezt úgy, hogy feltételként kezeli egy nemzetközi kötelező erejű dokumentum elfogadását Koppenhágában. Ezen kötelező erejű dokumentum elfogadásának hiánya miatt fejezte ki csalódottságát az EB elnöke, és az Európai Unió Tanácsa (a Tanács).¹⁶

Koppenhága után

A Tanács 2009. december 22-én tartott ülésén a környezetvédelmi miniszterek megvitatták a koppenhágai klímakonferencia eredményét.¹⁷ Eszerint a koppenhágai megállapodást egy kiindulási pontnak tekintik, melyhez viszonyítva az EU egy olyan megállapodásra törekszik, mely nemcsak jogilag kötelező, de biztosítja azt is, hogy a felmelegedés az iparosodást megelőző szinthez viszonyítva jóval 2°C alatt maradjon. E cél elérése 2050-re a globális kibocsátás 50%-os csökkentését irányozza elő¹⁸ (a fejlett országok csoportjának 2050-ig az 1990-es szinthez képest 80-95%-kal kellene csökkentenie az üvegházhatást okozó gázkibocsátását).¹⁹

A folyamat részeként az Unió ismét megerősíti²⁰ azon feltételes felajánlását, melyet a Bizottság már megfogalmazott a fenti közleményében. Kiegészítve azt azzal, hogy az Unió és tagállamai készek 2010 és 2012 között évente 2,4 milliárd euró összegű gyorsfinanszírozást nyújtani a megállapodás végrehajtásához. A Bizottság deklarálja, hogy alapvető fontosságúnak itéli meg az ENSZ keretében zajló tárgyalásokat és folyamatokat, mivel az éghajlatváltozás elleni küzdelem globális kihívás. A Bizottság a Tanáccsal és annak elnökségével együttműködve keresi a megoldást arra, hogy az EU növelje hatékonyságát és súlyát a nemzetközi tárgyalások során, aktív szerepet kívánna vállalni a létrejövő kötelező erejű megállapodáshoz vezető egyeztetések során. A Koppenhágai Megállapodásban számszerűsített, évente előirányzott forrás Európai Unióra eső részének elérhetővé tételét több forrásból tartják finanszírozhatónak, ezek a nemzetközi szén-dioxid-piac (2020-ra éves szinten akár a 38 milliárd eurót is elérheti a forrás összege), a nemzetközi légi közlekedés és a tengeri szállítás valamint nemzetközi közfinanszírozás. A Bizottság egy megfelelően és hatékonyan működtetett finanszírozási rendszer alkalmazásával az éghajlati politikára vonatkozó intézkedéseket összekapcsolhatónak látja a szegénység elleni küzdelemmel és a Millenniumi Fejlesztési Célok²¹ megvalósítására irányuló erőfeszítésekkel.

Az EU15 vonatkozásában a Kiotói vállalások eredményeként az üvegházhatású gázok kibocsátása 1990-hez viszonyítva 2008-ra 274,178²² millió tonnával csökkent (LULUCF²³ nélkül) ez 6,46%-os csökkenés. EU27-ek vonatkozásában ugyan ez a mutató 627,288 millió tonna és -11,27%-os változás. Ezen adatok figyelembevételével, valamint annak a ténynek a kalkulálásával, hogy a gazdasági válság (2008.) hatására egyes gazdasági szektorokban és az energiafogyasztásban bekövetkezett változás kibocsátás-csökkenést okozott, a Bizottság a 20%-os célkitűzés végrehajtására vonatkozóan jobb kilátásokkal számol, mint korábbi jelentéseiben. A cél elérésére vonatkozó abszolút költségek csökkenéséről számolt be májusi közleményében,²⁴ a korábban tervezett 70 milliárd euró helyett jelenleg 48 milliárd euróra becsülik a 20%-os kibocsátás-csökkenés megvalósításának költségét. Ezzel egyidejűleg viszont felhívják a figyelmet arra, hogy fokozottan figyelni kell az éghajlatváltozást mérséklő beruházások finanszírozására szolgáló állami pénzeszközöket, mivel ezek a beruházások nélkülözhetetlenek a cél eléréséhez, de a válság pont ezeket érintette érzékenyen. A gazdasági válság megrázta az állami költségvetéseket, de hatással volt az olyan többletbevételekre is, mint például esetünkben az ETS rendszer árveréseiből származó forrás, ahol ráadásul a rendszer felépítése miatt a válság következményeinek hatásai még elhúzódóak is lesznek. A Bizottság

16 Sajnálattal fejezi ki amiatt, hogy a Koppenhágai Konferencia eredményei nem tükrözik az EU elvárásait és ambícióit – Európai Unió Tanácsa 7562/10 Tájékoztató Feljegyzés

17 17764/1/09/ REV 1. Presse 392.

18 Ezt a csökkentési százalékot minimumként irányozza elő az EU, amint azt leszögezi az EP és a Tanács a 2009/406/EK határozata (2) bekezdésében, hozzátéve, hogy a fejlett országoknak 60-80%-os csökkentést kellene elérniük 2050-re.

19 COM(2010) 265 végleges

20 Európai Unió Tanácsa 7562/10 10. pont

21 <http://www.un.org/millenniumgoals/>

22 European Environment Agency's Database: <http://dataservice.eea.europa.eu>

23 Land Use, Land-Use Change and Forestry – Földhasználat, földhasználat változás és erdőgazdálkodás

24 SEC(2010) 650

itt is megerősíti, hogy feladata most annak tervezése, hogy az EU 2050-re áttérhessen a többször deklarált alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra, erősítse az éghajlatváltozás hatásaihoz történő alkalmazkodást – különös tekintettel a katasztrófamegelőzésre és elhárításra –, valamint az ellenálló képességet.²⁵ Az EU jelenlegi metrendje szerint a belső kibocsátásnak 2020-ra 20%-kal kell csökkennie, majd 2030-ig ez 25%-ra fog emelkedni, azonban ha ezt így folytatnák, akkor a 2050-re kitűzött cél veszélybe kerülne. Az intézkedések meghozatalában megnyilvánuló késlekedések (akár a klímaváltozásra vonatkozó globális szabályozást, akár az EU hosszú távú munkatervét tekintjük) azt vetítik előre, hogy az EU-nak és a világnak is 2020 után be kell hozni a lemaradást a cél eléréséhez.

Mit hozhat a jövő a COP16 & CMP6²⁶ (Cancún) Konferencián

Mind a Tanács, mind a Bizottság elsődleges célként deklarálja azt, hogy az ENSZ égisze alatt egy kötelező erejű megállapodás születhessen,²⁷ azonban, ennek végső határidejét a Bizottság már nem elsődlegesen a soron következő Mexikóban tartandó (Cancún) konferenciára²⁸ időzíti, hanem az azt követő dél-afrikaira, 2011-re. Hiába csökkenti ugyanis az EU 2050-re 50%-kal az ÜHG kibocsátását, ha a többi nagykibocsátó ország²⁹ nem csökkenti jelentősen a terhelést, akkor a légköri koncentráció nem csökken lényegesen. Ezért kell nemzetközi összefogás kézzelfogható eredmény eléréséhez.

Összefoglalásként elmondható, hogy bár a Koppenhágai Klímakonferencia előtt az EU többször módosított, sokszor pontosított állásfoglalásokkal, kimutatásokkal, számításokkal készült és elhatározása szerint kész volt ezen vállalásait teljesíteni. Az EU vállalásai azonban önmagukban elégtelenek, hiszen az éghajlatváltozás de facto nem oldható meg szektorális intézkedésekkel, az egész világ, de legalább a legnagyobb kibocsátók összefogása szükséges az eredmények hatékony eléréséhez. Ez a megállapodás túlmutat az EU keretein belül, azt legfeljebb nemzetközi diplomáciai kapcsolati keretében ösztönözni, a tárgyalásokban vezető szerepet betölteni tud. Az ENSZ mint a jelenleg is érvényes szabályozás atyja megfelelő lehetőséget nyújthat a globális egyezmény létrejöttéhez, azonban azok az események, amelyek a Kiotói Jegyzőkönyv elfogadását kísérték, mint előjelek aggasztóak. Hosszas diplomáciai erőfeszítések után, több évnnyi munkával sikerült elfogadtatni azt a dokumentumot, amely messze nem vállalt olyan jelentős csökkentést (gondoljunk csak itt az akkor átmeneti gazdaságú, volt szocialista országok helyzetére), amelyet az új nemzetközi egyezménynek kellene. Azonban az éghajlatváltozás már tény, az ahhoz történő alkalmazkodás máris kihívásokat jelent az országoknak, így egy új egyezmény megszületésének feltételei alapvetően adottak, csak a szándék hiányzik. Ezen megállapodás létrejöttére Cancún valóban túl korainak látszik a koppenhágai események tükrében, remélhetőleg azonban sikerül az országok egyéni érdekeit a világ, mint közösség egészének érdeke alá rendelni és 2011-re, Dél Afrikában esedékes konferenciára már valóban reális lehetőségként felvázolni az új egyezmény létrejöttét.

Felhasznált irodalom

Bándi Gyula: környezetjog, Osiris 2006., Budapest

Kenyel Ákos (szerk.) Az Európai Unió Közös Politikái; Akadémiai Kiadó, 2010.

EEA Report 2008. (No. 6/2008.), Impacts of Europe's changing climate – 2008 indicator-based assesment-EEA.

SEC(2005) 180. A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának -Nyerjük meg a csatát a globális éghajlatváltozás ellen

SEC(2009) 1172. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók -Bizottságának Az éghajlatváltozás kezelésére szolgáló nemzetközi finanszírozás növelése : európai tervezet a koppenhágai megállapodáshoz

SEC(2010) 650. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának -Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának 20%-ot meghaladó mérséklésére irányuló lehetőségek elemzése és a kibocsátásáthelyezés kockázatának vizsgálata

²⁵ SEC(2010) 261

²⁶ COP16 & CMP6 Az ENSZ Cancúni Konferenciájának hivatalos megnevezése; Koppenhága volt a helyszíne COP15 & CMP5 ülésnek

²⁷ Európai Unió Tanácsa 7562/10 19. pont és SEC(2010) 261. 1 pont

²⁸ United Nations Climate Change Conference Cancun – COP16 & CMP6 (2010. XI. 29-XII. 10.)

²⁹ Világviszonylatban egy viszonylag kis csoport – az EU, az USA, Kanada, Oroszország, Japán, Kína és India – felelős az üvegházhatású gázok kibocsátásának közel 75%-áért.

SEC(2010) 261. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának -Nemzetközi éghajlat-politika Koppenhága után: Most kell cselekedni az éghajlatváltozással kapcsolatos globális szintű intézkedések újraindítása érdekében

Az Európai Unió Tanácsa 7562/10 tájékoztató feljegyzés

Az Európai Unió Tanácsa 14825/10 Press Release

Az Európai Unió Tanácsa 3036th Council Meeting Council Conclusion

Copenhagen Accord: FCCC/CP/2009/11/Add.1

17764/1/09/ REV 1. Presse 392.

Az Európai Parlament és a Tanács 2009/406/EK határozata

A Tanács 2002/358/EK határozata az Egyesült Nemzetek éghajlatváltozási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről