Faragó Tibor
Nemzetközi klímapolitikai tárgyalások. Varsó, 2013. november 11–23.

Az esemény

Az esemény a varsói népstadionban 2013. november 11-én kezdődött, a tervek szerint november 22-éig tartott volna, valójában végül – a három, ezúttal legkritikusabbnak tekintett témakörben elhúzódó érdekegyeztetések miatt – november 23-án, szombaton este ért véget. A rendezvény keretében a következő kormányközi testületek tartották meg ülésszakaikat: ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részesek Konferenciája (19. ülésszak, COP-19), Kiotói Jegyzőkönyvben Részesek Találkozója (9. ülésszak, MOP-9), tudományos-technológiai állandó testület (SBSTA), végrehajtási ügyekkel foglalkozó állandó testület (SBI), a további teendőkkel – elsősorban egy új globális megállapodás kidolgozásával – foglalkozó, 2011 végén létrehozott ad hoc munkabizottság (ADP). Az egyezménynek 195 részese van (194 ország és az Európai Közösség), a jegyzőkönyvnek 192 részese van (a fejlett országok közül csak az Egyesült Államok nem részese a kiotói jegyzőkönyvnek).



A varsói eseményre több mint nyolcezer fő regisztrált (kormánydelegációk, nemzetközi szervezetek, nem-kormányzati szervezetek, sajtó).

Az ülésszakra, a tárgyalások hangulatára több „külső” tényező különösen hatott: (a) az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) új jelentése az éghajlati rendszer állapotáról, az eddigi és a további becsült változás okairól és hatásairól, (b) a Fülöp-szigeteken történt rendkívüli erősségű, pusztító tájfun, amit több felszólaló összefüggésbe hozott az éghajlatváltozás folyamatával, (c) a szén, szénipar helyzetével, jövőjével foglalkozó nemzetközi konferencia, amelynek ugyancsak a lengyel kormány volt a házigazdája, (d) a lengyel kormány átalakítása, s ennek részeként az ülésszak elnöki tisztét betöltő lengyel miniszter menesztése a kormányból.



Az ülésszak legkritikusabb tárgyalási témakörei

A fejlettek új „kiotói” kibocsátáscsökkentési vállalásai és az új megállapodás előkészítése

A kiotói jegyzőkönyv kibocsátáscsökkentési rendelkezésének 2020-ig történő meghosszabbítását jelentő „dohai módosítást” a múlt év végén fogadták el. Az ebben érintett fejlett és átmeneti gaz-

daságú (a továbbiakban: fejlettebb) országok átlagosan 18%-os kibocsátáscsökkentést vállaltak 2020-ra 1990-hez képest. Lehet, hogy e módosítás hatálybalépése nagyon el fog húzódni,[1] de az érintett fejlett országoknak nyilatkozniuk kellene 2014 folyamán, hogy hajlandóak-e megemelni a kibocsátás-csökkentési vállalásuk szintjét (az EU esetében pl. a már feltétel nélkül vállalt 20%-ról 30%-ra). Az ADP keretében a fejlődő országok – az IPCC jelentésére is hivatkozva – azt az elvárást fogalmazták meg, hogy a fejlettebbeknek 40%-os csökkentést kell végrehajtaniuk történelmi felelősségük figyelembevételével. E kérdésben nem született egyezség, ráadásul e módosításból már végképp kimarad öt nagykibocsátó fejlett ország (Japán, Kanada, Oroszország, Új-Zéland, Egyesült Államok).

Az ADP keretében folyt az egyezkedés egy új globális megállapodás – talán a kiotói mellett egy másik, 2015-re véglegesítendő és 2020-ban hatályba lépő jegyzőkönyv – előkészítéséről, amelyben már minden ország tenne valamilyen kibocsátás-szabályozási vállalást. E megállapodás rendelkezne az alkalmazkodási, a finanszírozási, a technológiai együttműködésről is. Végül a tárgyaló felek nem tudtak megállapodni a leendő megállapodás előzetes szerkezetéről (sem) és – a további munkára vonatkozó meglehetősen általános rendelkezések sorában – csak arra kértek fel minden országot, hogy legkésőbb 2015 első negyedévében közöljék, mivel járulnak majd hozzá a 2015. évi megállapodás keretében az egyezmény célkitűzésének eléréséhez. Éles vita bontakozott ki arról, hogy minden ország részéről e vállalások (jogi) kötelezettséget jelentenének (commitment) avagy az 1992. évi egyezmény alapján a fejlődőknek „csak” (nemzetközi jogi kötelezettséget nem jelentő) intézkedéseket (action). „Elodázó” kompromisszumként: minden országnak a „hozzájárulásáról” (contribution) kellene majd nyilatkoznia (beleértve a kibocsátásai szabályozására vonatkozó céljait, programjait). Jövőre folytatják többek között annak tisztázását, hogy konkrétabban milyen információkat kellene közölniük az országoknak.

A varsói tárgyalási forduló a konkrétumok szintjén jottányival nem vitt közelebb a 2015-re tervezett új globális megállapodás körvonalazásához, előkészítéséhez. A klíma ügyétől függetlenül is, a fő politikai probléma az, hogy figyelembe vehető-e a világ gyors átalakulása, a korábbi „Észak–Dél” felosztottság tartalmának változása, azaz az, hogy mind a fejlettebb, mind a fejlődő országcsoport a korábbiaknál lényegesen heterogénabb; s különösen a feltörekvő gazdaságoknak – élükön Kínával – gyorsan növekszik a politikai, gazdasági súlya, erőforrás-felhasználási és környezet-terhelési részesedése. Annyi előnye azért volt a mostani vitaszakasznak, hogy még világosabban látszanak a felek kölcsönös elvárásai, valamint az elfogadott határozat egyfajta ütemezett munkaprogramnak is tekinthető a további két esztendőre.

Veszteségek és károk

A sérülékenység és az alkalmazkodás ügye különös hangsúlyt kapott a közelmúltban a Fülöp-szigeteken bekövetkezett rendkívüli erősségű tájfun nyomán. Ez ráerősített arra az igényre, hogy egy külön együttműködési mechanizmus jöjjön létre az éghajlatváltozás miatt a különösen sérülékeny fejlődő országokat érő „veszteségek és károk” (loss and damage) kompenzálására.

[1] A hatálybalépéshez a részesek ¾-ének kell írásban jóváhagynia e módosítást (legalább 144 országnak; a varsói ülésszakig három ország tette ezt meg).

A fejlett országok nem kívántak egy újabb önálló intézményt létrehozni, hanem e problémakört a már korábban – külön bizottsággal és pénzügyi alappal – intézményesített alkalmazkodás részeként gondolták kezelni. A fejlődők képviselői arra hivatkoztak, hogy ha egy szélsőséges hatású természeti esemény (tájfun) vagy folyamat (tengerszint-emelkedés) bekövetkezése az éghajlatváltozásnak tulajdonható, akkor ahhoz nem lehet alkalmazkodni. Az elfogadott kompromisszum szerint végül a két évvel korábban elfogadott alkalmazkodási keretrendszer alá rendelve létrehozták a „veszteségekkel és károkkal" foglalkozó intézményt, de azzal, hogy e megoldás értékelése, felülvizsgálata majd napirenden lesz 2016-ban. (Az új mechanizmus működését egy végrehajtó bizottság fogja koordinálni.)



Annak ellenére, hogy tudományos szempontból egyetlen szélsőséges esetet, természeti jelenséget, eseményt sem lehet önmagában a globális éghajlatváltozási folyamat indikátorának, közvetlen hatásának tekinteni, a mostani rendkívüli erősségű és pusztító tájfunnak nagy lélektani hatása volt e tárgyalásokra. A „kapacitásaik" miatt is különösen sérülékeny fejlődő országok ezúttal már nem csak általában alkalmazkodási képességeik általános támogatására tartottak igényt, hanem annak vizsgálatára, hogy bizonyos elháríthatatlan károk az éghajlatváltozásnak tulajdoníthatók-e és milyen mértékű kártérítés jár ilyen esetben. Az érintett fejlődő országokkal való további együttműködés miatt politikailag is fontos lépés volt többek között az EU és az USA részéről, hogy e megközelítés, e vizsgálat és a vonatkozó mechanizmus indokoltságát elfogadták. Azt pedig ma nem lehet előrelátni, hogy ez az intézmény ténylegesen miként és milyen hatásfokkal fog működni, s hozzájárulni a nemzetközi klímapolitikai együttműködés erősítéséhez.

Finanszírozás

A fejlődő országok kibocsátás-szabályozási és alkalmazkodási intézkedéseinek támogatásáról már az 1992. évi keretegyezmény rendelkezett, s alapvetően az annak második mellékletében felsorolt fejlett országok számára határozott meg ilyen kötelezettséget. Az azóta eltelt évek során e témakörben számos döntés született, különböző célokkal a Globális Környezeti Alap által működtetett néhány külön pénzügyi-támogatási keret is létrejött, majd a COP alá közvetlenül rendelt Zöld Klíma Alapot is létrehozták (Green Climate Fund). Mindezek működése eddig is visszatérő téma volt, a mostani varsói ülésszakon e tárgykörben azonban a legtöbb vita az eredetileg a nevezetes koppenhágai ülésszakon (2009) a fejlett országok által megajánlott támogatási keretösszegről szólt. Ennek értelmében 2013-tól kezdődően a fejlett országok csoportja a fejlődők klímapolitikai intézkedéseit támogatni fogja úgy, hogy annak éves összege 2020-ra el fogja érni a százmilliárd USD-t. A fejlődők konkrétabb „szakaszolást" kértek, azaz azt, hogy az elkövetkező években e vállalás fokozatosan milyen ütemben fog teljesülni. Ennek megadásától a fejlettek ezúttal is elzárkóztak, emellett továbbra is tisztázatlan maradt, hogy részükről e beígért támogatás milyen mértékben lenne állami forrásokból („közpénzekből") és magánforrásokból (te-

hát magáncégek közreműködésével) biztosítva.



A leendő, 2015. évi új globális megállapodás vitájának keretében pedig már a 2020 utáni „hosszútávú finanszírozás" tervezése került napirendre, amitől a fejlődők függővé teszik azt, hogy milyen klímapolitikai intézkedéseket fognak vállalni. Mind a 2020-ig tartó, mind az azutáni időszakra vonatkozó finanszírozás ügyében így csak elveket, intézményi működést (Standing Committee on Finance, SCF), módszertant („Monitoring, Reporting, Verification", MRV) és a további egyeztetések munkaprogramját érintő döntések születtek.

Ugyancsak alapvetően támogatási-finanszírozási ügyként tárgyalták az erdőkkel összefüggő azon fejlődő országbeli tevékenységeket, amelyek az „erdőirtás és erdőpusztulás" mérséklésének (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD+) kategóriájába tartoznak. Hosszú évek egyezkedései után ezúttal elfogadták az ilyen tevékenységek „eredmény-alapú" támogatásának feltételeit, módját, forrásait körvonalazó határozatot. Három fejlett ország pedig konkrét összegű támogatást jelentett be (Norvégia, UK, USA).

A 2013–2020-as időszakra vonatkozó finanszírozási téma különösen megosztja a fejletteket és a fejlődőket, s láthatóan ennek tisztázása nélkül sem lehet közelebb kerülni a 2015-ös új megállapodáshoz. Ez is egy „22-es csapdájának" látszik: (a) a fejlődők adják meg, milyen klímapolitikai célt vállalnak ezért és ha megfelelő, akkor támogatható; (b) a fejlettek már megajánlották, de nem adják, e nélkül pedig a fejlődők nem tudják konkrétabban tervezni a teendőket. Emiatt ebben az ügyben Varsóban is alig történt valami és e téren sem kerültek egyelőre közelebb a felek a 2015-ös új globális megállapodáshoz. (Az erdőgazdálkodással kapcsolatos részkérdés kapcsán elért – fent említett - eredményt pedig nem mindenki nézi jó szemmel: attól tartanak, hogy ebből újra egy „szennyezési jogkereskedelmi" piaci mechanizmus lehet majd.)

Más tárgyalási témakörök, események

Karbonpiaci mechanizmusok

A Kiotói Jegyzőkönyvben jelentős hangsúlyt kaptak a kibocsátás-szabályozás költséghatékonyságának javítására is hivatkozó nemzetközi mechanizmusok, amelyek által egy-egy fejlett ország – pénzügyi vagy technológiai-beruházási ellentételezéssel – saját magánál számolhatja el teljesítésként egy másik országban elért kibocsátáscsökkentési mennyiséget. Nemcsak ezek folytatása van napirenden, hanem új piaci mechanizmusokra, eszközökre is van javaslat, amelyek módszertani, alkalmazási feltételeiről ezúttal is megnyitották a vitát. A fejlődő országok egy része most is kétségbe vonta, hogy e piaci eszközök az újabb megállapodásban is helyet kapjanak és tiltakozásuk nyomán nem alakulhatott ki egyetértés, így semmilyen érdemi határozat sem született e témában. *Vélemény*: a fejlettebb országok és köztük az EU tagállamok korábban és most is szorgalmazták

a különféle karbonpiaci eszközök alkalmazását, mert ezek nélkül nem látják hatékonyan rávehetőnek az üzleti szféra szereplőit arra, hogy eltérjenek a „szokásos üzletmenettől” és komolyan részt vegyenek e globális probléma megoldásában. Ugyanakkor fontos lenne, ha az ilyen nemzetközi eszközöket és azok (nem szándékolt) negatív „mellékhatásait” is az eddigieknél lényegesen önkritikusabban számításba vennék.

Történelmi kibocsátások

Már az egyezmény megkötésekor is meghatározó jelentőségű volt az a tény, hogy a légkörbe kerülő szén-dioxid molekulák jelentős része meglehetősen sokáig – több mint egy évszázadig – ott marad[2]. Brazília javasolta, hogy meg kellene határozni az egyes országok történelmi felelősségét, azaz azt, hogy a 19. század közepétől kezdődően melyik ország mennyi üvegházhatású gázt bocsátott a légkörbe, s ennek alapján kellene elvárni azt, hogy milyen mértékű csökkentést tegyen a továbbiakban. Mindehhez azt is számításba kell venni, hogy az IPCC újabb becsléseiből levezethető: globális összesítésben mennyivel kellene csökkenteni a kibocsátásokat ahhoz, hogy a melegedés ne lépje át a kritikus 2ºC fokos értéket. Más értékelések szerint a 1,5ºC fok átlépése is veszélyes és különösen a kis szigetállamok képviselői e küszöbérték elfogadásához ragaszkodtak.

Brazília azt javasolta, hogy a történelmi kibocsátás-becslés témájában forduljanak az IPCC-hez, de végül különböző – szakmai és politikai tartalmú érvek mentén – nem alakult ki ebben egyetértés.

A részben más formában már korábban is felvetett brazil javaslat kifejezetten racionális, hiszen a tárgyaló feleket elsősorban az összesített hatások (a földi környezet állapotának változása és ennek kockázatos következményei) érdeklik, ugyanakkor felettébb kényes kérdés, hogy miképpen becsülhetők meg kellő pontossággal országonként a régmúlt kibocsátásai (a korábbi adatok hiányosságai és az időközben alaposan átalakult „országstruktúra” miatt).

A szén szerepe



A lengyel kormány meghívására közvetlenül a klímakonferencia magasszintű szakasza előtti napokban tartották meg Varsóban a „Szén és Éghajlat Világkonferenciát”. Egyfelől köztudott volt, hogy a lengyel energiarendszer döntően a hazai szénbázisra támaszkodik, másfelől viszont a kibocsátások legnagyobb része a fosszilis tüzelőanyagok (köztük nagyrészt a kőszén) felhasználásából ered. A szénvilágkonferencia „üzent” a klímakonferenciának: a „tiszta széntechnológiára” való átállással nagymértékben elősegíthető lesz a kibocsátás-csökkentés és ezért ezt támogatnia kell a kormányoknak.

Sok tárgyalódelegáció, szakmai és környezetvédő szervezet úgy foglalt állást, hogy abszurd „ötlet” volt e másik konferencia párhuzamos megszervezése és kétségbe

[2] A légkörből való különböző „kikerülési” folyamatok miatt e gáz légköri tartózkodási idejére 5-200 éves intervallumot adnak meg.

vonta a tiszta szén technológia „éghajlatvédelmi" hatékonyságát.[3]

ENSZ-főtitkár

A magasszintű szakaszra megérkezett az ENSZ főtitkára is, aki beiktatása óta figyelmet szentel a klímapolitikai tárgyalásoknak. Beszédében most is sürgette a feleket, hogy mielőbb állapodjanak meg és megerősítette, hogy 2014 őszén a soros ENSZ közgyűlési időszak előtt klímapolitikai csúcstalálkozóra hívja meg az államok politikai vezetői. *Vélemény*: A főtitkárnak nincs hatásköre, hogy közvetlen befolyást gyakoroljon egy globális ügyben a nemzetközi tárgyalások alakulására, de jelenlétével és egy informális csúcstalálkozó összehívásával maga is beemeli e tárgykört a tágabb nemzetközi együttműködés keretébe és ez is valamelyest elősegítheti a megegyezést.

Lengyel belpolitika és a palagáz

A lengyel kormányfő beszédet mondott a magasszintű szakasz megnyitóján és hangsúlyozta elkötelezettségét e globális környezeti probléma megoldása mellett, egyúttal kiemelte, hogy szerinte a lengyelországi palagáz-készletek kitermelése mind gazdasági, mind környezeti szempontból fontos cél (miközben a palagáz-kitermelési technológia alkalmazásának biztonságát és szükségességét sokan kétségbe vonják). Majd még aznap napvilágot látott a hír, hogy elsősorban politikai, gazdaságpolitikai okokból átalakítja kormányát és felmenti funkciójából a környezetvédelmi minisztert is, aki külön kormányzati megbízással továbbra is maradhat a klímaegyezmény döntéshozó testületének elnöke (a következő COP ülésszakig). *Vélemény*: azzal, hogy a konferencia elnöke kikerült a kormányból, (bel)politikai súly nélkül maradt és ez éreztette negatív hatását az ülésszak hátralevő napjaira, egyúttal talán akaratlanul is jelezte, hogy a vendéglátó ország vezetése számára korlátozott jelentőségű az éppen folyó nemzetközi tárgyalás témaköre.

Civil tiltakozás



A varsói ülésszak 11. napján a megfigyelőként regisztrált (környezeti és szociális ügyekkel foglalkozó) civil szerveztek úgy határoztak, hogy demonstratív módon kivonulnak a konferencia helyszínéről. E tiltakozás indoklására a tárgyalások látható eredménytelenségét, a fejlett országok egy részének halogató álláspontját, a klímapolitikára is hivatkozó transznacionális üzleti érdekcsoportoknak az ülésszak során megnyilvánult túlzottan nagy szerepét hozták fel. E demonstráció közös megtartásában és módjában több nagy civil érdekképviseleti szervezet megállapodott[4] és ennek is tulajdonítható, hogy ennek

[3] Lásd http://www.europeanclimate.org/documents/nocoal2c.pdf

[4] Friends of the Earth International, International Trade Union Confederation, Greenpeace, WWF, Pan-African Climate Justice Alliance, Bolivian Platform on Climate Change, Jubilee South (APMDD), 350.org, Oxfam, ActionAid, Young Friends of the Earth Europe stb.

üzenete és maga az esemény is nagy sajtóvisszhangot kapott.

Francia részről miniszteri szinten kezdeményezték, hogy másnap a stadionon, azaz a tárgyalási helyszínen kívül jöjjön létre találkozó egyfelől a mostani és a két következő COP-helyszínt adó ország (Peru, Franciaország) kormányzati képviselői, másfelől a civil szervezetek vezetői között, de végül erre – a meg nem erősített információk alapján – a lengyel COP-elnök nem volt hajlandó. *Vélemény*: a nemzetközi környezetpolitikai egyeztetések, események kapcsán már sok mindent megéltem, beleértve a különféle demonstratív akciókat, de olyat még nem láttam, hogy egy nagyszabású, békés, megfontolt érveléssel alátámasztott civil akció közvetlenül összekötötte volna a kormányközi tárgyalások belső világát és a külvilágot. Nagy élmény volt ezt látni még akkor is, ha egy ilyen fellépésnek nincs közvetlen hatása a nemzetközi egyeztetésekre, de még inkább nyilvánvalóvá teheti, hogy a globális problémák megoldásában minden társadalmi szereplőnek, csoportnak van felelőssége és teendője.

*

Összefoglaló értékelés: mind e globális problémakör, mind a nemzetközi egyeztetési rendszer rendkívül sokrétű lett, s láthatóan egyúttal az országok, országcsoportok, szakmai és nem-kormányzati szervezetek érdekismerete, – képviselete is nagyon megerősödött, ami miatt mind nehezebb megállapodni; sajnos e folyamatban a mostani ülésszak szinte semmilyen érdemi eredményt nem tudott felmutatni.

