
Kiotótól Koppenhágáig

Globális összefogástól a nemzetközi széthúzásig

A globális felmelegedés korunk egyik nagy problémája. A felmelegedés oka a Föld légkörében jelentkező üvegházhatás erősödése, amit az üvegházhatású gázok koncentrációjának növekedése okoz. Az elmúlt években a természeti katasztrófák előfordulásának növekedése és a szélsőséges éghajlatváltozások nap, mint nap felhívják figyelmünket a gondokra. A változáshoz az országoknak a saját érdekeiket alá kell rendelniük egy világméretű össze fogásnak és megállapodásnak. Ehhez az kellett, hogy a politika szereplői felismerjék, hogy az éghajlatváltozás komoly fenyegetést jelent az emberiség számára, ezt segítették a növekvő tudományos feljegyzések. Habár a '90-es évek óta együttműködés tapasztalható, akadnak kritikusai is a felmelegedést állító tudósoknak. Az IPCC 1990-ben állította össze Első Összefoglaló jelentését, azóta rendszeresen időszakos kiadványokat és speciális jelentéseket készítenek az aktuális helyzetről. A 2007-es IPCC jelentést Nobel- díjjal jutalmazták, ám ez sem volt mindenki számára elegendő bizonyíték. Elméleteiket tudományos kísérletekkel támasztják alá, ennek ellenére akadnak hibák. A Kelet-Angliai Egyetem Klímakutató Központjából nemrégiben kilopott eltúlzást sejtető adatokat közzé tették az interneten, ami tovább erősítheti a szkeptikusok táborát. A tudósok elismerték az elmúlt 15 évben tényleg nem számottevő a melegedés (0,12 Celsius-fok), de hosszútávon érzékelhető lesz a változás. Az adatok megbízhatóságáról is kétségek merültek fel, mivel a meteorológiai állomások épületek, repterek és egyéb hőforrások mellett található, ezeket a feltételezéseket a kutatók nem ismerik el.¹ A kétségek ellenére az együttműködés folytatódott, jelenét a koppenhágai klímakonferencián hozott döntések képezik. A közel két évtizedes múltra visszatekintő klímaváltozás elleni küzdelem jövője az államok önző érdekének kódébe rejtőzik.

Az említett globális fellépés első lépcsőjének az 1992-es riói ENSZ Föld-csúcstalálkozó tekinthető. Az itt létrehozott keretegyezményt a résztvevő országok mindegyike ratifikálta. A megállapodás 3.§-e a következőképpen nyilatkozik: „*A fejlődéshez való jogot úgy kell érvényesíteni, hogy a ma élő, és a jövő nemzedékek fejlődési és környezeti szükségletei egyaránt kielégítést nyerjenek.*”² Maga az egyezmény elvi fontossága ellenére nem tartalmaz semmiféle konkrét és kötelező megállapodást az aláírók számára. Mindez szükségessé tette a tárgyalások folytatását, és egy konkrétabb, kötelezőerővel bíró megállapodás létrehozását.

1997 decemberében jött létre a kiotói egyezmény, amely az egyik legjelentősebb globális környezetvédelmi megállapodás. Eddig soha nem látott célokat határoztak meg, amihez intézményi keretet is létrehoztak.

Az aláíró országok azt vállalták, hogy a 2008-2012. közötti időszakra 5%-kal csökkentik az üvegházhatású gázok kibocsátását, az 1990-es szinthez viszonyítva. Az egyezményt valamennyi „nagy” kibocsátó (USA, Európai Unió országai, Oroszország, stb.) aláírta, ám ez nem jelentette annak ratifikálását. Az előírt 5,2%-os csökkentés globális átlagban értendő. Az egyes országok számára egyedi, a gazdaság adottságait és aktuális állapotát figyelembe vevő követelményeket tartalmazza szerződés. Az EU-országok többségének 8%-kal, az USA-nak 7%-kal kellene csökkentenie a kibocsátást, Oroszországot csak szinten tartásra kötelezi (0%), Ausztráliának pedig 8% kibocsátás növelést engedélyez a szerződés. Végül több nagy állam elutasította vagy elhalasztotta a ratifikálást, mint a legnagyobb széndioxid kibocsátó ország, az USA. Annak ellenére utasította el, hogy a résztvevőknek csak kisszámú elkötelezettsége van, kevés, szerény célokat fogalmaz meg, hiányoznak az eredményes végrehajtások és nem szankcionál. Nem ír elő különleges intézkedéseket, csak a célokat határozza meg.

2004-ig 120 ország fogadta el a kiotói egyezményt, ez viszont csak a kibocsátások 44% tette ki. Kiotó nem léphetett addig életbe, amíg az üvegházhatású gázok kibocsátásának minimum 55%-áért felelős országok nem ratifikálták a szerződést.³ Azért,

² http://www.nfft.hu/dynamic/Rio_Decl_m.pdf

³ Frank Wijen - Kees Zoeteman: Final Report of the study: "Past and future of the Kyoto protocol". 2004. 7.o.

hogy ez létrejöjjön az Európai Unió elkötelezte magát egy globális klímaügyi megállapodás mellett és erőfeszítéseket tett egy konszenzus érdekében, de érdemben nem tudta befolyásolni a nagyhatalmak politikáját. Minden kezdeményezés ellenére az 1990-es során tapasztalt lelkesedés eltűnni látszott. Az USA újra és újra kijelentette, nem hajlandó aláírni az egyezményt.

A 21. század elején viszont az egyre nagyobb károkat okozó katasztrófák rávilágítottak arra, hogy a kérdés nem tűr halasztást. Az Európai Unió sürgette a kiotói szerződés hatályba lépéséhez szükséges feltételek megteremtését. Részben ennek köszönhetően, 2004 őszén Oroszország is csatlakozott. Kiotó 2005. február 16-án lépett ténylegesen hatályba. Az USA és Kína a mai napig sem ratifikálta az egyezményt. A hiányosságok és negatív tényezők ellenére a megegyezés mérföldkő a klímavédelem tekintetében.

Erősségei:

- Majdnem az összes állam aláírta, így valódi globális összefogás.
- Jelzés értékű, felhívta a figyelmet a környezetvédelemre, megteremtette a lehetőséget további tárgyalásokra és cselekvésekre.
- Az embereket takarékosagra, környezettudatos viselkedésre neveli.
- Létrehoz egy globális éghajlatváltozásokkal foglalkozó intézményi struktúrát, konkrét nemzetközi mechanizmusokkal, melyek megkönnyítik a végrehajtást.
- Kötelező érvényű célokat tűz ki, és konkrét értelemmel látja el azokat.
- Az Európai Unió egyértelműen kiállt az ügy mellett, így egy befolyásos támogatóval gazdagodott a klímavédelem.

Ellenben gyenge pontjai:

- Csak a kisebb államok kötelezték el magukat, az USA távol maradt.
- Az aláírók számára gazdasági hátrányokat eredményez, mert a kibocsátásokat szabályozó országok vállalataira nagyobb költségek hárulnak.
- Csak a célokat fogalmazza meg, figyelmen kívül hagyja a végrehajtáshoz szükséges technikai megoldásokat
- Nem szankcionál.

- A döntéshozók a rövidtávú negatív és pozitív eredményeire gondoltak csak a klímavédelemnek, nem számoltak a hosszabb távú költségekkel, így elmaradt az esélye, hogy növelni tudják a társadalmi támogatottságot.
- A terhek megosztásáról nem sikerült határozni.⁴

A hiányosságok és negatív tényezők ellenére Kiotó mérföldkő a klímavédelem történetében. E kiemelt helyzetét elsősorban annak köszönheti, hogy a számos hátráltató tényező ellenére sikerült egy csaknem minden országra kiterjedő megállapodást létrehozni, amely során a résztvevő országok egy globális cél érdekében képesek voltak háttérbe szorítani saját érdekeiket. Az együttműködés folytatására nézve tehát az előjelek pozitívak voltak.

Ennek némiképp ellentmond a Bali szigetén 2007-ben rendezett konferencia, amelynek felemás sikere előre jelezte a későbbiekben is jelentkező törésvonalat a fejlett és fejlődő országok között. A probléma lényeges eleme fejlődő országok javaslata, amely tisztázta volna a konkrét felelősségüket a káros anyag kibocsátás tekintetében, ellentétben az USA javaslatával, amely további kibocsátás-csökkentést szorgalmazott. A konferencián, amelynek fő célja a 2012-ben lejáró kiotói megállapodás utáni időszakra vonatkozó üvegházhatású gázok kibocsátását szabályozó egyezmény létrehozása volt, végül az USA engedett, és egyezség született arról, hogy a 2009-es ENSZ konferenciára egy új dokumentumot dolgoznak ki a felek a klímavédelemre vonatkozóan.⁵

Erre került sor a 2009. november-decemberében tartott koppenhágai klímacsúcs keretein belül. A konferenciát hatalmas várakozások előzték meg a társadalom részéről, annak ellenére, hogy a megállapodásra az esély igen csekély volt. A globális együttműködés ösztönzése mögött racionális érvek sorakoztak:

- az államok kevés eszközzel bírnak a globálissá vált és magánkézben lévő káros anyag kibocsátó vállalatokkal szemben;
- a szállítás és egyéb emissziós tevékenységek elavulttá tették az államközponitú megközelítést a problémának;

⁴ Frank Wijen - Kees Zoeteman: Final Report of the study: "Past and future of the Kyoto protocol". 2004. 9-11. o.

⁵ http://hvg.hu/hvgfriss/2009.52/200952_A_KOPPENHAGAI_KLIMACSUCS_MERLEGE_Lehules

- végezetül szükséges a fejlett és fejlődő országokra nézve a felelősség kérdésének vizsgálata is ahhoz, hogy hatékony intézkedéseket lehessen hozni a klímaváltozás megfékezésére.

A tárgyalásokat megakasztó tényezővé éppen utóbbi érv vált. Az ellentét ugyanis a fejlett és fejlődő országok között a konferenciára kiéleződött a terhek viselésének kérdésében. Az iparilag fejlődő országok álláspontja szerint a CO₂ kibocsátás csökkentésének domináns részét a másik félnek kellene viselnie. Kína egyenesen azt javasolta, hogy 2020-ig az 1990-es állapotokhoz képest a csökkentésnek 40%-osnak kellene lennie. Ennél is radikálisabb felvetéssel élt az AOSIS⁶ is: 2020-ig 45%-os, 2050-ig 95%-os emisszió csökkentést indítványoztak. Ugyan a fejlett államok elfogadták, hogy 2050-ig 80%-al csökkentik kibocsátásukat, ám ahhoz nem járultak hozzá, hogy Koppenhágában döntés születessen a 2020-as redukciónról.⁷

Mindezen kívül három további probléma hátráltatta a fejlett államok teherviselése kapcsán folyó tárgyalásokat. Az első a gazdasági világválság, amely az érintett államok politikájának középpontját a fenntartható fejlődésről a saját gazdasági növekedésük irányába tolta el. A második, hogy a szóban forgó országok a bali-i egyezményben foglaltak ellenére sem tudtak megállapodni egymás között a terhek elosztásáról. A harmadik pedig, hogy jelentősen növekedett a fejlődő országok emissziója. A fejlett országok érvelésükben gyakran hangsúlyozták, hogy egy főre jutó kibocsátásuk jóval alacsonyabb, mint a másik félnek, illetve sérelmezik, hogy a nem Annex-I-es államoknak sokkal több lehetőségük van az emisszió csökkentésére az új technológiák által.⁸

Az említett három problémán túl speciális kérdések is bonyolították a tárgyalások menetét: ilyen volt az emisszió-kereskedelem szűkülő piaca, az új technológiák alkalmazása, valamint az erdők és földművelési területek problematikája, illetve a monitoring kérdése. De ezeken kívül akár a szükséges források előteremtése is megemlíthető. A fejlődő és fejlett országok között e témakörök mindegyikében éles véleménykülönbség volt tapasztalható, amelyeket a konferencia végére sem sikerült feloldani, így a végül elfogadott két és fél oldalas politikai nyilatkozat egyértelműen a konferencia kudarcát jelenti.

⁶ AOSIS = Alliance of Small Island States

⁷ Greg Picker - Fergus Green: Comprehending Copenhagen: A guide to the international climate change negotiations. Lowy Institute, 2009. 9. o.

⁸ Greg Picker - Fergus Green: Comprehending Copenhagen: A guide to the international climate change negotiations. Lowy Institute, 2009. 9-11. o.

A klímavédelmet középpontba állító megállapodások sajátos utat jártak be az elmúlt másfél évtizedben. Kiotóban a fennálló érdekelleték ellenére is létrejöhetett egy – ugyan szűkebb körre korlátozódó, ám mégis hatásos – megállapodás a felek között, és ugyanez történt a bali-i konferencián is. Koppenhága kudarca ellenben könnyen értékelhető úgy, hogy ezzel a globális együttműködés lehetősége is csődöt mondott. A sikertelenség ellenére viszont nem mondható, hogy ezzel a globális együttműködésnek is befellegzett. A jövőre nézve négy elképzelhető forgatókönyv valósulhat meg:

1. az első az ún. business-as-usual forgatókönyv, amelyet a klímavédelem alacsony prioritása, valamint a limitált nemzetközi együttműködés jellemez. Ennek során a jelenleg fennálló gyakorlatok a környezetvédelem tekintetében változatlanok maradnak (a megelőzés helyett a hatások kezelésére fektetődik a hangsúly), a kormányok pedig passzív éghajlat-politikát folytatnak nemzeti és regionális szinten egyaránt.

2. A töredezettségi forgatókönyv létrejötte a második lehetőség. Itt ugyan létezne egy széleskörű, nemzeteket alapuló együttműködés (sőt, olyan államok is lennének, amelyek a kooperáció fokozásában érdekeltek), ám e forgatókönyv esetén a résztvevők politikai és környezetvédelmi érdeke eltérő. A differencializált rendszer politikai feszültségekhez és a versenyképességben megmutatkozó különbségekhez vezet. E forgatókönyv esetén a tárgyalások során az államok egy saját érdekeiket hangsúlyozó, és a többi fél érdekét figyelmen kívül hagyó álláspontot képviselhetnek. Ugyanakkor helyi szinten a klímavédelem fontossága növekedne, amit az NGO-kkal való együttműködés terén is megmutatkozna.

3. A laza kohézió képezi a harmadik forgatókönyvet. Ez a globális klímaváltozással kapcsolatos konszenzusra, és az iparilag fejlett államok teljes bevonására és a rájuk kiszabott emissziós szabályozással számol. Hátránya a modellnek, hogy a nemzeti szereplők ambíciójának és kötelezettségvállalási szintjének csökkenésével a megállapodás jelentősége is amortizálna.

4. Az átmeneti forgatókönyv képezi az utolsó formát. Ennek kialakulásához olyan fajsúlyos események létrejötte szükséges, mint pl. egy súlyos természeti katasztrófa, amely mozgósítja az államokat, egyben lehetőséget teremt a hosszú távú politikai megállapodások számára is. A politikai és gazdasági

változásoknak a fejlett technológiai háttér is hozzájárul (pl. megújuló energiaforrások használata).⁹

Ezek a forgatókönyvek két nagy csoportra különíthetők: az első kettő a helyi szint erős szerepével és passzív nemzetközi politikával számol, míg utóbbi kettő aktív globális politikát feltételez. Közöttük azonban lehetőség van egyfajta átmenetek létrejöttére. A *business-as-usual* forgatókönyv a *töredezett* irányába fejlődését segítheti elő az, ha az alapvetően alacsony fokú prioritással rendelkező klímavédelmet más ágazatokhoz rendelik hozzá. Ebben az esetben valósulhat meg például a káros anyag kibocsátás kérdéskörének az emberi egészséghez, a biztonságot érintő problémákhoz, vagy a szélsőséges természeti jelenségekhez, és az általuk okozott károk anyagi vonzatához kötése. Mindezzel a probléma láthatóvá tétele is megvalósul, amely által könnyen fokozható a klímavédelem támogatottsága. Globális szinten is létrejöhet ez a folyamat, ahol a laza kohézió alapuló forgatókönyvből történik az elmozdulás az átmeneti felé. Ehhez a különböző kérdéskörök klímavédelemmel való összekötése teremthet alapot (pl. a megújuló energiaforrások használata által csökkenő káros anyag kibocsátás). A váltáshoz olyan nemzetközi szereplők támogatása is szükséges, mint a Világbank, vagy a WTO, amelyek hitelezéssel és politikájukkal támogatnák a változást. Ezekén túl azonban lehetőség van a helyi szint jelentőségét mutató modellekből a globális együttműködésre építő minták felé elmozdulásra. A helyi szintű politika alacsony cselekvési képessége esetén is nyílnak lehetőség és igény a környezetvédelmi technológiák széles körű nemzetközi hozzáférésehez és azok kutatásához (*business-as-usual* → laza kohéziós forgatókönyv). Abban az esetben, ha a helyi szintű fellépés nagyobb mértékű, akkor az ebben a környezetben elfogadott szabályozás kényszerítő erővel bírhat más, a klímavédelmet háttérbe szorító állam számára is. Ezt a változást segíti elő a multinacionális vállalkozások léte is (*töredezett* → átmeneti forgatókönyv).¹⁰

Koppenhága kudarca, nem feltétlenül eredményezi a globális együttműködés megsemmisülését. Bár annak nemzetközi konferenciákon megjelenő formája rendre kismértékű, vagy semmilyen eredményt nem tud felmutatni, a kooperáció egyéb formái

⁹ Frank Wijen - Kees Zoeteman: Final Report of the study: "Past and future of the Kyoto protocol". 2004. 12-14. o.

¹⁰ Frank Wijen - Kees Zoeteman: Final Report of the study: "Past and future of the Kyoto protocol". 2004. 15-17. o.

megteremthetik a lehetőséget a klímavédelem felértékelődéséhez, és bár nem járnak olyan látványos médiasikerrel, mint egy globális megállapodás, szerepük közel azonos is lehet. Mindezek ellenére sem szabad ugyanakkor leértékelni a nemzetközi konferenciák szerepét sem, hiszen épp a média által ez úton felhívhatják a figyelmet a környezet- és klímavédelem fontosságára, akár megteremtve ezzel egy olyan társadalmi bázist maguk mögött, amely kényszerítőerővel bírhat egy jövőbeni megállapodás megteremtésére nézve.