

Tájékoztató a klímapolitika aktuális kérdéseiről

(előterjesztés a Tanács számára)

dr. Faragó Tibor, KVVM

A NEMZETKÖZI TÁRGYALÁSOK

AZ ELŐZMÉNYEK

Az 1992. évi ENSZ *Éghajlatváltozási Keretegyezmény* értelmében a fejlett és átalakuló gazdaságú államok vállalták, hogy 2000-ben a globális éghajlatváltozás veszélyét erősítő üvegházhatású gázoknak az országaikban folytatott társadalmi-gazdasági tevékenységekből eredő kibocsátása nem lesz magasabb, mint 1990-ben volt. E vonatkozásban az átalakuló gazdaságú államok bizonyos mértékű engedményt kérhettek: ennek alapján pl. Magyarország számára a kibocsátási bázis-szint meghatározására az 1985-1987 közötti időszak éves átlaga lett alkalmazható (miután az akkori jelentős gazdasági recesszió miatt az 1990. évet nem lehetett hosszabb távon mérvadónak tekinteni). Az egyezményhez minden állam csatlakozott.

Az emberi tevékenységből származó globális kibocsátások azonban továbbra is gyorsan növekedtek. Az 1997. évi *Kiotói Jegyzőkönyv* szerint a fejlett és átalakuló gazdaságú államok már azt vállalták, hogy átlagosan mintegy 5%-kal csökkentik 1990-hez képest kibocsátásaikat a 2008-2012 közötti időszak éves átlagára számolva. Ehhez a 2005-ben hatályba lépett megállapodáshoz több mint 180 állam csatlakozott; a fejlettek közül csak az USA nem részese ennek a jegyzőkönyvnek.

AZ ÚJ TÁRGYALÁSOK KEZDETE

2005 után – az egyezmény és a jegyzőkönyv konkrét előírásainak végrehajtásával kapcsolatos együttműködés mellett – új nemzetközi tárgyalások kezdődtek a további feladatok meghatározásáról. Alapvetően két mederben folynak e tárgyalások. Egyfelől a Kiotói Jegyzőkönyv égisze alatt a fejlett és átalakuló gazdaságú államoknak meg kell állapodniuk arról, hogy 2012 után milyen újabb kibocsátás-csökkentési kötelezettséget vállalnak. Másfelől a 2007 végén tartott ülészenken elfogadott határozat – a Bali Akció Terv – szerint egy új átfogó és globális megállapodást kell kidolgozni 2009 végére egy *közös jövőkép* alapján a következő főbb elemekkel:

- minden *fejlett állam* jelentős kibocsátás-csökkentési kötelezettsége;
- a *fejlődő államok* kibocsátás-szabályozási intézkedései (ez alapvetően a gyors gazdasági növekedésű fejlődőkre utal);
- a nemzetközi együttműködés erősítése azért, hogy elő lehessen segíteni az éghajlatváltozás miatt változó környezeti feltételekhez való *alkalmazkodást*, s ebben különösen a leginkább érintett (sérülékeny) fejlődő államok támogatása;
- a fejlődő államok támogatása azért, hogy hozzájuthassanak a kibocsátás-szabályozást és az alkalmazkodás elősegítő *technológiákhoz*;

- a fejlődő államok részére a megfelelő *pénzügyi támogatások* biztosítása azért, hogy kibocsátás-szabályozási és alkalmazkodási feladataikat elláthassák; ennek egyik sajátos összetevője az *erdőirtások* csökkentését célzó támogatások biztosítása.

A 2008. ÉVI ÜLÉSSZAK

2008 decemberében Poznanban tartották a nemzetközi tárgyalások újabb fordulóját. Ezen az ülészakon a korábbihoz képest nagyobb egyetértés volt a középtávú, azaz 2020-ig szükséges globális szintű, illetve ezen belül a fejlett államok csoportjára vonatkozó kibocsátás-szabályozási jövőkép (vízió) ügyében. Ezek szerint elfogadva a tudományosan megalapozott – az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) által közreadott információkat 10-15 éven belül el kell érni, hogy globális szinten már ne növekedjenek tovább a kibocsátások. A fejlett államoknak pedig ehhez úgy kellene hozzájárulniuk, hogy együttes kibocsátásaik 25-40%-kal kisebbek legyenek 2020-ra 1990-hez képest.

A fejlett államok újabb kibocsátás-csökkentési vállalásainak megalapozása érdekében ezen államok kibocsátás-csökkentési „potenciáljának” elemzése, egyeztetése folyik már egy ideje. Ehhez is kapcsolódóan az EU-n kívüli fejlett államok egy része jelezte vagy (a) hajlandóságát arra, hogy a későbbiekben majd konkrétan (számszerűsítve) megfontolja kibocsátás-mérséklési vagy –csökkentési elképzeléseit, vagy (b) éppenséggel elzárkózását egy újabb, nemzetközi jogi értelemben kötelező, számszerűsített kibocsátás-csökkentési vállalástól – legalábbis a jelenlegi szakaszban.

Az erre vonatkozó majdani megállapodás formáját illetően azonban többé-kevésbé összhang van: a kibocsátás-mérséklési/csökkentési vállalások a Kiotói Jegyzőkönyvben foglalt, az országonkénti százalékos kötelezettséget megadó listához hasonlíthatnának. Emellett azonban továbbra is szó van arról a lehetőségről, hogy a kibocsátás-csökkentéseket esetleg globális szinten ágazatokra határozzák meg.

A (gyorsan) fejlődő államok részéről szinte általános volt annak elutasítása, hogy nemzetközi jogi értelemben vett kibocsátás-szabályozási – növekedési ütemet csökkentő – kötelezettséget írjon elő számukra az új megállapodás. Ehelyett egyrészt készek továbbra is ilyen önkéntes tevékenységekre, másrészt a fejlett államoktól kapott pénzügyi és technológiai támogatások arányában vállalni megfelelő intézkedéseket.

A poznani ülészakon emiatt is nagy figyelmet kapott a támogatási, finanszírozási rendszerrel kapcsolatos témakör, s ezen belüli is – miután a kibocsátás-szabályozással összefüggő tárgyalások nehezen haladnak – elsősorban a fejlődő államok alkalmazkodását segítő támogatási keret, azaz az *adaptációs alap* ügye.

2009 során több, szakértői szintű tárgyalási forduló lesz annak érdekében, hogy 2009 végére lehetővé váljon az új megállapodás elfogadása. Az ENSZ-egyezmény keretében folyó tárgyalások mellett a nemzetközi klímapolitikai együttműködés, illetve az új megállapodás témája számos más fórumon is szerepelt és újra napirenden lesz. Ezek sorában említendő pl. az ENSZ-főtitkár által kezdeményezett tanácskozások, a legfejlettebb államok vezetőinek találkozója (G8), a legnagyobb gazdaságok vezetőinek találkozója (G24).

EU KLÍMA-ENERGIA CSOMAG

AZ EURÓPAI TANÁCS DÖNTÉSE

Az Európai Tanács 2007 márciusában úgy határozott, hogy az EU kész 30%-os kibocsátás-csökkentésre 2020-ra 1990-hez képest, ha más fejlett államok is ezzel összemérhető vállalást tesznek, továbbá a gazdaságilag fejlettebb fejlődő államok is kellőképpen hozzájárulnak a globális klímavédelemhez. A Tanács állásfoglalása szerint addig is, amíg nem jön létre egy új nemzetközi megállapodás, az EU egyoldalúan vállalja a legalább 20%-os kibocsátás-csökkentést a nevezett időszakra. Az EU-cél eléréséhez a Tanács olyan megoldás kidolgozását kérte az Európai Bizottságtól, amely: figyelembe veszi a tagállamok sajátos helyzetét és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti bázis-éveiket. Az EU állásfoglalása ekkor és így elsősorban azért született meg, hogy az EU egyértelművé tegye elkötelezettségét a nemzetközi tárgyalásokkal kapcsolatban (készülve az akkor következő, 2007 végén esedékes, Baliban megtartandó ülészakra).

Ezzel egyidejűleg a megújuló energia felhasználása kapcsán a Tanács arról döntött, hogy az EU energia-mérlegén belüli arányt 20%-ra kell növelni 2020-ra, s ezen belül minden tagállamnak kötelezően 10%-os arányt kell elérnie a bioüzemanyagokra vonatkozóan. Ugyancsak döntés született az energiahatékonyság növeléséről és ezzel együtt 2020-ig az energia-felhasználás 20%-os csökkentéséről.

A KLÍMA-ENERGIA CSOMAG TERVEZETE

Az Európai Bizottság 2008 januárjában tette közzé a Tanács által kért szabályozási tervezetet, a „klíma-energia csomagot”. Ennek összetevői: (a) Irányelv az EU Kibocsátás-kereskedelmi Rendszerének (ETS) megújításáról, (b) Határozat az üvegházhatású gázok kibocsátás-csökkentésére vonatkozó tagállami erőfeszítések megosztásáról a Kibocsátás-kereskedelmi Rendszer (ETS) alá nem tartozó ágazatoknál, (c) Irányelv a szén-dioxid megkötésről és tárolásról (CCS), (d) Irányelv a megújuló energiákról. Az új ETS központi szerepet játszik majd abban, hogy az EU teljesítse 2020-ra vonatkozó 20%-os (egyoldalú) kibocsátás-csökkentési vállalását. E vállaláshoz eltérő mértékben és módon járulnak majd hozzá az ETS-be tartozó és a nem-ETS ágazatok. Az ETS a Közösség teljes kibocsátásának mintegy 40%-át fedi le.

A 2005-ben bevezetett – az összes jelentős, szén-dioxid kibocsátásért is felelős ipari ágazatra érvényes (energetika és távfűtés, vas- és acélgyártás, építőanyag-ipar, egyes vegyipari alágazatok, üvegipar, papíripar stb.) – közösségi *emisszió-kereskedelmi rendszer* (ETS) a bizottsági tervezet alapján lényegesen megváltozik. A rendszer hatályát kiterjesztik újabb ágazatokra és más üvegházhatású gázra is a szén-dioxid mellett (a petrokémia, ammóniagyártás és alumíniumipar szén-dioxid kibocsátásai is bekerülnek a rendszerbe, akárcsak a nitrit és adipinsav előállításából származó nitrogén-oxid kibocsátások). Az ETS alá tartozó ágazatok számára EU szinten 2005-höz képest egy átlagos 21%-os csökkentést kell elérni 2020-ra. A konkrét kibocsátás-csökkentési értékek meghatározásánál az Európai Bizottság a 2005. évi adatokból indult ki – azzal az érveléssel, hogy ez az az első év, amikor vannak hitelesített kibocsátási adatok minden egyes érintett létesítményre (annak köszönhetően, hogy a jelenleg hatályos emisszió-kereskedelmi rendszer 2005-től kezdte meg működését).

Minden tagállam valamennyi érintett létesítményére (kibocsátóra) kiterjedő, *egységes kiosztási rendszert* (allokációt) vezetnek be 2013-tól, amelyet központosítottan az Európai Bizottság fog üzemeltetni. Az össz-mennyiség meghatározásában és a kvóta-kiosztásban tehát a tagállami kormányok már nem vesznek majd részt (azaz nem lesznek nemzeti kiosztási tervek). A közösségi össz-kvóta évenként lineárisan csökken. Az érintett létesítmények ingyenesen, illetve *aukción* juthatnak a számukra szükséges kibocsátási egységekhez. A legtöbb ágazatban az aukció bevezetése fokozatos 2013-2020 között, a villamos-energia ágazatban viszont a tervezet szerint már 2013-tól azonnal 100%-os lenne az aukció, azaz az ebbe az ágazatba tartozó létesítmények egyáltalán nem kapnának ingyenesen kvótát.

Az ETS-ben érintett energia-intenzív iparágak, illetve létesítmények számára az egyik kulcskérdés annak kockázata, hogy az érintett cégek olyan mértékű versenyhátrányba kerülnek-e az EU-n kívüli államokban (ténylegesen vagy potenciálisan) működőkkel szemben, hogy fennáll az EU-ból való elvándorlásuk veszélye. A klíma-energia csomag kapcsán ezt nevezik „*karbon-szivárgásnak*”.

A tervezet szerint az ETS-en belül aukcióra kerülő összes kibocsátási egység 10%-ának *újraosztását* javasolja úgy, hogy ez az alacsonyabb GDP/fő-vel rendelkező tagországokat illeti. Tehát a tagállamok a részükre eredetileg (a Bizottság által) kiszámolt aukcióra szánt kvótamennyiségnek automatikusan csak a 90%-t kapják meg 2005. évi kibocsátásuk arányában, a maradék 10% megfelelő részét a fenti kritérium alapján osztják el az érintett tagállamok között. Ennek megfelelően az ebből származó többlet aukciós bevétel is az érintett tagállamoké lesz. (Csak olyan tagállam részesülhet a 10%-os „újraosztott” plusz kvótából, amelynek a GDP/fő mutatója legfeljebb 20%-kal van az EU-szintű GDP/fő átlag felett.)

A *nem-ETS ágazatokra* (közlekedés, mezőgazdaság, hulladékgazdálkodás, lakossági és intézményi szektor) vonatkozóan EU szinten 10%-os kibocsátás-csökkentést kell elérni 2005-höz képest 2020-ra. A bizottsági tervezetben számításba vették a tagállamok eltérő fejlettségét, s annak alapján konkrét számszerű kibocsátás-szabályozási kötelezettséget határoztak meg minden egyes tagállamra –20% és +20% közötti intervallumban (de úgy, hogy az említett –10%-os átlag biztosítható legyen). Ennek megfelelően a „gazdagabb” tagállamok ezen ágazatok összessége számára kibocsátás-csökkentési előírást kaptak, a „szegényebb” tagállamok részére viszont a kibocsátás-növekedést korlátozó értéket határoztak meg. Ezáltal lényegében elismerték, hogy az új tagállamokban e szektorok teljesítménye jóval elmarad a fejlettebb régebbi tagállamokéitól. A Bizottság hatástanulmánya szerint a legtöbb ilyen „kedvezményezett” tagállamban jelentős kibocsátás-csökkentési lehetőségek vannak a nem-ETS szektorban.

A *szén-dioxid megkötés és tárolás* (CCS) technológiája elősegítené, hogy a fosszilis tüzelőanyagra alapozott villamosenergia-termelésből keletkező szén-dioxid ne kerüljön ki a légkörbe. Az erre vonatkozó irányelv-tervezet előírja, hogy új erőművek esetében – pontosabban a 300 MW-nál nagyobb teljesítményű új tüzelőberendezések esetében – kötelező lenne gondoskodni a szén-dioxid megkötést (elkülönítést és sűrítést) szolgáló technológia betervezéséről, helyigényének biztosításáról és a szükséges tárolókapacitásról.

A *megújuló energiák* vonatkozásában az EU teljes energia mérlegében való nagyobb – közösségi szinten 20%-os – arányuk elérésével pedig fosszilis energiahordozókat akarnak kiváltani, így e célkitűzés komoly mértékben hozzájárulna a szén-dioxid kibocsátás csökkentéséhez (is). Az irányelv tervezet részletesen taglalja a megújuló energiákkal

kapcsolatos rendelkezéseket. Ennek keretében kell majd elérni az EU teljes közlekedési célú üzemanyag-fogyasztásán belül minden tagállam számára a *bioüzemanyagok* 10%-os arányát is a megfelelő „fenntarthatósági” követelmények betartása mellett. Tagállamonként eltérőek az elérendő megújuló energia aránnyal kapcsolatos célértékek; Magyarországnak a jelenlegi 4,6%-os szintről 13%-ra kell emelnie az energia-mérlegen belül ezt a részarányt.

A KLÍMA-ENERGIA CSOMAG ELFOGADÁSA

Az Európai Tanács 2008 márciusában megerősítette korábbi döntését és világosan megfogalmazta a további közpolitikai és szabályozási előkészületek szempontjából Magyarország számára is rendkívül fontos elveket és elvárásokat: „.. Az Európai Tanács felkéri a Bizottságot, hogy átfogó és ambiciózus közösségi politikák és intézkedések révén továbbra is támogassa a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentésére irányulnak. A Tanács által az Európai Parlamenttel szoros együttműködésben folytatott átfogó tanácskozásoknak 2008 végéig az egységes csomagot alkotó javaslatokról szóló megállapodáshoz kell vezetniük, és lehetővé kell tenniük, hogy azokat még a jelenlegi parlamenti ciklusban, de legkésőbb 2009 elején el lehessen fogadni. Ennek során a Tanácsnak ügyelnie kell arra, hogy a csomag egészén belül általános egyensúlyt tartson, és munkáját az átláthatóság, a gazdasági eredményesség és költséghatékonyság elvére, valamint a vállalatoknak a tagállamok közötti felosztása során a méltányosság és szolidaritás elvére alapozza. Figyelembe kell vennie a tagállamok eltérő kiindulópontjait, körülményeit, lehetőségeit és eddig elért eredményeit, valamint tiszteletben kell tartania a fenntartható gazdasági növekedés szükségességét az egész Közösségben, amelyhez minden ágazat hozzájárul. ...”

Ugyancsak a Tanács következtetései szerint: „... kulcsfontosságú kihívás, hogy a biztonságos és fenntartható, alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaságra való áttérésre olyan módon kerüljön sor, amely összeegyeztethető az Unió fenntartható fejlődésével, versenyképességével, az energia-ellátás biztonságával, az élelmiszer-biztonsággal, a rendezett és fenntartható államháztartással, valamint a gazdasági és társadalmi kohézióval”.

Az EU közösségi politikáiban kiemelkedő jelentőségű klíma-energia csomag tárgyalása 2008 végén lezárult. A 2008. második felében működő francia EU-elnökség erőfeszítései alapján számos kompromisszum született és ezekkel együtt a *2008. december 11-12-én megtartott Európai Csúcson elfogadták a csomagot*, s ezt követően megszületett a megállapodás az Európai Parlamenttel is.

Néhány – magyar szempontból is különösen – kritikus, az eredeti bizottsági tervezetet módosító kompromisszum: az ETS keretében az alacsonyabb GDP/fő-vel rendelkező tagállamok számára javasolt 10%-os kvóta-újraosztás mellett újabb +2%-os újraosztás az 1990-2005 közötti „korai kibocsátás-csökkentések” elismerésére; a nem-ETS ágazatok esetében annak engedélyezése, hogy a tagállamok esetleges többletüket átruházhassák más tagállamokra; a villamos-energia ágazatban is a fokozatos aukciós eljárás bevezetésének lehetősége meghatározott feltételek mellett; a távfűtési célú energiatermelés kivétele az aukciós rendszerből; a karbon-szivárgás miatti engedmények kiterjesztése a feltételek módosításával.