

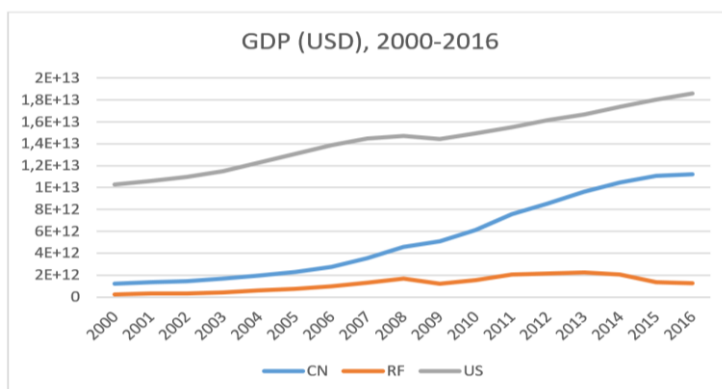
Nagyhatalmi érdekek és a globális jelentőségű környezeti megállapodások

Faragó Tibor, Körny.tud. Doktori Iskola, ELTE; c. egyetemi tanár, SzIE
Tibor_Farago@t-online.hu

A globális környezeti problémákkal foglalkozó nemzetközi együttműködés eredményessége szempontjából kulcsfontosságú a nagyhatalmak tévőleges részvételi hajlandósága a közös válaszlépések kidolgozására, elfogadására és végrehajtására. Erre lényeges hatással vannak hazai és nemzetközi vonatkozású általános, vagy valamely ágazathoz kötődő gazdaságpolitikai, versenyképességi szempontjaik. Néhány globális jelentőségű környezeti megállapodás – a vegyianyag-egyezmények, bizonyos természeti erőforrások hasznosításáról szóló megállapodások, környezetbiztonsági és a klímapolitikai jogi eszközök – kapcsán az amerikai, a kínai és az orosz részvétel vagy kivülmaradás hátterének értékelése e tanulmány témája.

Az 1990-es évekre jutott el a nemzetközi közösség néhány globálissá vált környezeti probléma ügyében nemcsak az ezekből eredő kockázatok felismeréséig, kialakulásukban az emberi tevékenységek szerepének elismeréséig, hanem annak elfogadásáig is, hogy e problémák kezelésére programokat, megállapodásokat kell kidolgozni minden ország részvételével. A tárgyalások során képviselt álláspontok lényege – mindenekelőtt a nemzetközi jogi eszközökben foglalt kötelezettségek szintje, azok végrehajtása – az egyes országoknak az adott probléma kialakulásához való hozzájárulásától, az abból eredő hatásoknak való társadalmi-gazdasági kitettségétől, mindkét viszonylatban a leginkább érintett gazdasági ágazataival kapcsolatos érdekeitől is függött.

E nemzetközi együttműködés alakulásában – a megállapodások tartalma, eredményessége szempontjából – különös jelentősége van a nagy politikai, gazdasági súllyal rendelkező, az adott környezeti ügyért számottevő felelősséget is viselő országok magatartásának. E tanulmányban három nagyhatalom, *az Egyesült Államok, a Kínai Népköztársaság és az Orosz Föderáció* szerepét vizsgálom néhány globális jelentőségű környezeti megállapodás vonatkozásában, elsősorban arra figyelemmel, hogy álláspontjaikat, részvételüket a végrehajtásban vagy éppenséggel az abból való kimaradásukat milyen politikai, mindenekelőtt gazdaságpolitikai érdekek befolyásolhatták. E három ország nemcsak önmagában van közvetlen hatással e nemzetközi folyamatokra, hanem azáltal is, amit és ahogyan képviselnek azokban a csoportosulásokban, amelyeknek tagjai; olyan csoportokról van szó egyebek mellett, mint a hét nagy iparosodott ország által alkotott G7, a legjelentősebb nemzetgazdaságok részvételével működő G20, az öt országot tömörítő BRICS, de külön is említendő Kína részvétele a fejlődő országok nagy csoportjában, azaz a G77-ben. Természetesen más országok és országcsoportok – így pl. az EU-tagállamok – szerepe is lényeges ebben az együttműködésben.



1. ábra. — az Egyesült Államok (US), — a Kínai Népköztársaság (CN), — az Orosz Föderáció (RF) GDP-trendjei (USD), 2000-2016 (forrás: a Világbank adatbázisa)

Olyan globális környezeti témakörökről van szó, melyeknél sarkosan jelentkezett a fejlett és a fejlődő országok eltérő felelősség-, helyzet- és érdekbeli különbsége, s ez tükröződött a három nagyhatalomnak a nemzetközi megállapodásokhoz fűződő hozzáállásában is. Ilyen a **biológiai sokféleség** ügye, amely témában a fejlett és fejlődő országok közötti, a biológiai és genetikai források hasznosítása miatti érdekellentéteket is megpróbálták feloldani az elfogadott nemzetközi jogi eszközökkel. A toxikus vegyianyag-maradványokat vagy más káros anyagokat tartalmazó hulladékoknak fejlett országokból fejlődő országokba irányuló „kereskedelme” miatt súlyos konfliktusok alakultak ki. Ez vezetett el a **veszélyes hulladékok nemzetközi szállításának** nemzetközi szabályozásához, amelynek esetében elsősorban a vegyipari eredetű hulladékok kezelésével összefüggésben álló finanszírozási és környezet-egészségügyi szempontok alapján mérlegelték az egyes országok a nemzetközi előírásokhoz való viszonyukat. Részben hasonló a helyzet a **vegyi anyagok előállításával, használatával, nemzetközi kereskedelmével** foglalkozó megállapodásoknál. Az új **higanyegyezmény** az egészségkárosító hatások feltárását követően végre egységes keretet biztosított e nehézfémről való mielőbbi „megszabaduláshoz”, emellett tételesen szabályozta a higanyvegyületek még fennmaradt és több ágazathoz kötődő alkalmazását. Ezután néhány olyan jogi eszköz kerül sorra, amelyek a nemzetközi területekkel és az ott fellelhető nyersanyagok kiaknázásával foglalkoznak. A növekvő erőforrás-igények – így a kőolajra vagy a kritikus nyersanyagokra, köztük a ritka földfémekre megnövekedett kereslet – miatt megerősödött az érdeklődés a **nyílt tengerek** „mélyében” (a tengerfenéken vagy az alatt) előforduló ilyen erőforrások feltárása, kiaknázása iránt. Az ennek figyelembevételével is jóváhagyott nemzetközi egyezségekkel csak részben lehetett elejét venni a világtenger különböző régióiban a területi igények miatti konfrontációknak. Ugyanez érvényes az **Északi-sarkvidék** és a **Déli-sarkvidék** térségében mind inkább megmutatkozó erőforrás-feltárási, ill. -megőrzési elképzelésekre. Az áttekintést a nemzetközi **környezetbiztonsági és klímapolitikai együttműködés** jelenlegi helyzetének, a három nagyhatalom pozíciójának bemutatása, elemzése zárja. (Magyarország mindegyik alább jelzett, az adott témakörben a nemzetközi együttműködést megalapozó megállapodás részese.)

Globális környezeti ügyek és kereskedelem: megállapodások és gazdasági motivációk

Biológiai sokféleség. Természeti környezetünk, az élővilág világméretű pusztulására, az ebből adódó kockázatokra és mindezeknek a múlt század közepétől gyorsuló ütemű iparosodással, intenzív mezőgazdasággal, nemzetközi kereskedelemmel is összefüggő okaira felhívták a figyelmet a tudomány képviselői. Ennek hatására előbb a problémakör egyes összetevőiről születtek megállapodások, így pl. 1973-ban a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény, majd 1992-ben létrejött az átfogó, globális jogi eszköz: a **Biológiai Sokféleség Egyezmény**. Az általánosabb megfogalmazásokon túllépve a 2010. évi **Nagajai Jegyzőkönyv** sokkal részletesebb rendelkezéseket tartalmazott annak érdekében, hogy elsősorban a fejlődő országok genetikai erőforrásaihoz – ezen országok érdekeinek ellenében – mások ne juthassanak hozzá, valamint a felhasználásukkal elért kereskedelmi, üzleti hasznokból megfelelőképpen részesedhessenek azok az országok, ahonnan az erőforrás származott. A biológiai sokféleség megőrzését célzó egyezménynek az USA kivételével minden ország a részese lett, míg a konkrét kötelezettségeket magában foglaló, elsősorban a fejlődők érdekeit védő és a fejlett országok érdekérvényesítését korlátozó 2010. évi jegyzőkönyvhöz eddig a világ országainak közel a fele nem csatlakozott. Ez talán kevésbé indokolt egyes fejlődők esetében (nem tartván elégségesnek a jegyzőkönyv előírásait), miközben kutatási és géntechnológiai (gyógyszerészeti, mezőgazdasági stb.) alkalmazási érdekeik miatt részben érthető – de etikai okokból is kétségbe vonható – olyan fejlettek részéről, mint az USA és Oroszország, több EU-tagállam vagy Ausztrália. [1]

Veszélyes hulladékok. A főképpen a fejlett országokból a fejlődő országokba irányuló nemzetközi hulladékszállítás ellentmondásos helyzete miatt, valamint néhány nagy visszhangot kiváltó, káros egészségi és környezeti hatással járó eset nyomán megkezdett tárgyalások eredményeképpen 1989-ben hagyták jóvá a **Bázei Egyezményt**. (Már az 1950-es évektől kezdődően az ENSZ égisze alatt ajánlásokat fogadtak el e tevékenységek végzésére, de ezek betartása nem jelentett számon kérhető jogi kötelezettséget.) Az egyezmény feltételekhez kötötte az akár újrahasznosításra szánt veszélyes hulladékok eljuttatását más országokba. A fejlődők

szinte egyöntetűen csatlakoztak e megállapodáshoz és így tettek a fejlettek is az USA kivételével. Az egyezmény előírásainak „laza” értelmezésével vagy figyelmen kívül hagyásával azonban újabb zavaros hulladékszállítási esetekről szóló tudósítások láttak napvilágot. Ezért az 1995. évi módosítás, a „**Bázeli Tiltás**” értelmében a fejlett országok a továbbiakban nem szállíthatnának semmilyen célra ilyen hulladékot fejlődő országba. Több fejlett és fejlődő országnak, illetve vállalkozásaiknak azonban továbbra is jelentős anyagi és technológiai érdeke fűződik bizonyos veszélyes hulladékokkal való kereskedelem fenntartásához, beleértve az azokból kinyerhető értékes anyagok újrahasznosítási lehetőségét. Ez is magyarázhatja, hogy e jogi eszköz miért nem hatályos: e tiltáshoz a világ országainak közel a fele eddig nem csatlakozott, köztük a fejlettek csoportjából az USA mellett Oroszország sem, akárcsak Japán, Ausztrália vagy Új-Zéland. [2]

Vegyianyagok. Bizonyos vegyi anyagok nemzetközi szállítását illetően a veszélyes hulladékokéhoz hasonló helyzet állt elő. Mivel a korábban elfogadott útmutatókban foglalt ajánlások nem mutatkoztak elégségesnek, az 1998. évi **Rotterdami Egyezmény** (PIC-egyezmény) már olyan rendelkezéseket vezetett be, amelyek értelmében mind az exportáló, mind az importáló országnak közzé kell tennie, hogy mely vegyi anyagok, köztük növényvédő szerek, rovarirtók esetében vannak érvényben azok felhasználását tiltó vagy korlátozó szabályaik. Az előzetes tájékoztatási, egyeztetési kötelezettségek lényeges következményekkel jártak e vegyi anyagok nemzetközi kereskedelmére. Ezen túlmenően a 2001. évi **Stockholmi Egyezmény** (POP-egyezmény) az emberi egészségre és a környezetre mérgező hatású, „állékony”, azaz a környezetben tartósan megmaradó szerves vegyi anyagok – így pl. a DDT – kapcsán már nemcsak azok kereskedelmét szabályozta, hanem előállításukra, felhasználásukra is korlátozásokat tartalmazott. Bár a szabályozott anyagok, köztük a növényvédő szerek egy részét már hosszabb ideje alkalmazták és azok nemzetközi kereskedelméhez is jelentős érdekek fűződtek, mégis a súlyos mellékhatásaikra való tekintettel mindkét egyezményt a világ legtöbb országa, köztük Kína – ha feltételekkel vagy átmeneti mentességekkel is – aláírta és ratifikálta. Oroszország többek között a növényvédő anyagokból felhalmozott nagy készletei miatt csak mintegy évtizednyi kivárás után csatlakozott végül mindkettőhöz. Az USA azonban egyiknek sem lett részese annak ellenére, hogy elsőként tiltotta be a DDT használatát (néhány kivétellel), továbbá az egyezmények hatálya alá tartozó vegyi anyagokra és veszélyes hulladékokra is hosszú ideje szigorú szövetségi jogszabályok vannak érvényben. Mivel ezek nincsenek teljes összhangban a nemzetközi megállapodásokkal, mind a mai napig az USA törvényhozása – formálisan „csak” jogi, eljárásbeli fenntartásokra hivatkozva – nem tartotta szükségesnek azok módosítását. [3]

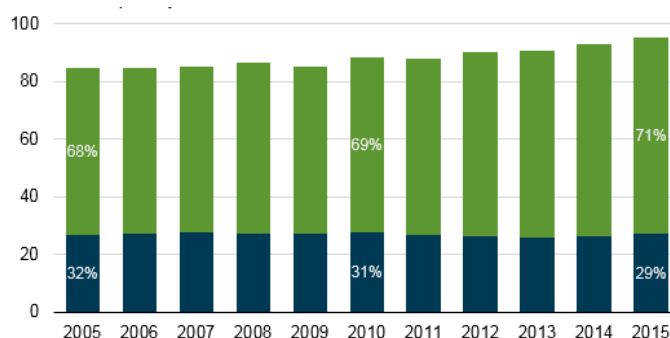
Nehézfémek. A kadmium, a higany, az ólom, illetve különféle vegyületeik alkalmazása régi keletű, de pl. a higany esetében a veszélyes hatások egyértelmű azonosítása csupán néhány évtizede történt meg. Az 1998. évi pán-európai megállapodás döntően a légköri kibocsátásaik csökkentésére szorított. Ehhez képest a 2013. évi globális **Minamata Egyezmény** ugyan csak a higanyra korlátozódott, de már minden ahhoz köthető tevékenység szabályozásával. A fejlődők nagy része és néhány fejlett ország jól azonosítható alkalmazási, kereskedelmi érdekekhez kötődő okokból elvetette, hogy e jogi eszköz akárcsak említse a másik két nehézfémeket. A rendelkezések kiterjednek a nemzetközi kereskedelem korlátozása mellett a bányászat megszüntetésére, többféle ipari és technológiai higanyos alkalmazásra (PVC, kompakt világítóeszközök, szárazelemek gyártása és forgalmazása, aranybányászat stb.), a széntüzelésű erőművekből származó légköri kibocsátásokra. E megállapodást elsőként az USA fogadta el 2013 végén, de annak ellenére, hogy teljes egyetértés alakult ki a káros egészségi és környezeti hatásokat illetően, eddig csak az ENSZ-tagállamoknak kevesebb, mint a fele az egyezmény részese. Nem ratifikálta még e jogi eszközt számos EU-tagállam mellett az Orosz Föderáció vagy Ausztrália, továbbá sok fejlődő ország sem. Sok helyen ugyanis nem egyszerű viszonylag rövid időn belül elérni a higanyhasználat, az abból adódó környezet-terhelés vagy a higanyos technológiákkal, eszközökkel is összefüggő import drasztikus korlátozását, a technológiák esetében a helyettesítő megoldások átvételét, bevezetését. A késlekedés hátterében nemcsak az előírások végrehajtásának szerteágazó feltételei, hanem a még fennmaradt bizonyos alkalmazásokhoz kötődő gazdasági érdekek húzódnak meg. Ez érvényes olyan fejlődő országokra is (pl. India, Dél-Afrikai Köztársaság), amelyek aktívan bekapcsolódtak az egyezmény kidolgozásába, a csatlakozás elhúzódnásának oka pedig különösen egyértelmű azon országok esetében,

ahol most is sokak számára az aranybányászat biztosítja a megélhetést. Mindezek miatt is a fejlődők sorából Kína 2016. évi, vagy a fejlettek csoportjából az Európai Unió 2017. évi csatlakozása (együtt több EU-tagállamával, köztük Magyarországgal) jelentős fejleménynek tekinthető. [4]

Természeti erőforrások: nemzetközi területek, nemzeti igények

Ahogy az elmúlt évtizedekben növekedett egyes nehezebben elérhető természeti erőforrások kereslete, úgy élénkült meg az országok figyelme a nemzetközi területeknek tekintett térségek iránt, s egyre többen jelentették be területi, de legalábbis egy-egy területrészt erőforrásaikra a kizárólagos hasznosítási igényüket. E problémakör szabályozására nemzetközi szervezetek és megállapodások jöttek létre, amelyek keretében folytatódó érdekegyeztetési és -érvényesítési folyamatra komoly hatása van a három nagyhatalomnak.

Tengeri övezetek. A parti és a nyílt tengerről, a kontinentális talapzatról szóló egyezményeket 1958-ban fogadták el, egy olyan időszakban, amikor erősödni kezdett az érdeklődés a tengerfenék és az általa ásványkincsei iránt, valamint gyorsan fejlődtek a kitermeléshez nélkülözhetetlen technológiák is. Mind több parti állam tartott igényt arra, hogy kiterjessze fennhatóságát a parti tengerének határán túlra. Sokrétű politikai kompromisszumok eredményeképpen válthatta fel a korábbi megállapodásokat az **ENSZ Tengerjogi Egyezménye** 1982-ben (UNCLOS), amely egyebek mellett bevezette a „kizárólagos gazdasági övezet” (EEZ) fogalmát és pontosította, hogy mi tekinthető a tengerparttal rendelkező ország „kontinentális talapzatának”. Az államok jogosultságot szereztek arra, hogy a parttól 200 tengeri mérföldes távolságig terjedő terület teljes mélységében, ill. e távolságon belüli – bizonyos feltételek mellett azon túl is terjedő – kontinentális talapzatnál fellelhető erőforrásokat a sajátjuknak tekintsék. A partközeli és a kizárólagos gazdasági övezetek határain belül egyre-másra jelentek meg a tengeri kőolaj- és földgázkitermelő létesítmények. Többfelé folytak már nyílt tengeri területeken is a nyersanyagok (pl. nikkell, kobalt) feltárására a mélytengeri kutatások. Az egyezmény egyik felettebb kritikus részét az erre utaló előírások képezték (XI. rész). Értelmezésükről, végrehajtásuk módjáról, a kitermelési tevékenységek engedélyeztetési eljárásairól egy kiegészítő jogi eszköz készült 1994-ben: **a tengeri körzetekről szóló megállapodás**. Sok ország csak ezt követően mutatott készséget arra, hogy az 1982. évi egyezményhez csatlakozzon. E téren határozott álláspontot képviselt a három nagyhatalom. Az USA már 1945-ben egyoldalúan úgy rendelkezett, hogy kontinentális talapzata határáig fennhatósága alá tartozónak tekinti a tengeri területet, különös figyelemmel a kőolajvagyonra. Az USA nem lett a Tengerjogi Egyezmény részese, viszont aláírta, de nem ratifikálta az 1994. évi megállapodást. Az USA kívülmaradása megnehezíti e jogi eszközök alkalmazását elsősorban ott, ahol az USA tengeri területi, hajózási érdekei másokéval ütköznek (pl. a Jeges-tenger és a Dél-kínai tenger térségében). Éppen az ilyen esetek rendezése érdekében is – sok más ország mellett – Oroszország és Kína az egyezmény részese lett, de csak azután, hogy elfogadást nyert az 1994-es megállapodás. Azóta mindkét ország újabb tengeri területekre jelentette be igényét, hivatkozva az egyezmény és a megállapodás rendelkezéseire. Ezáltal éles vitákat váltottak ki az ellenérdekeltekkel (pl. kínai részről a Dél-kínai tengeren a kizárólagos gazdasági övezet kiszélesítésének és az ott található kőolaj- és földgázkincs kitermelésének igényével is, amit általuk létrehozott mesterséges szigetekkel is „alátámasztottak”). [5]



2. ábra. A nyersolaj-kitermelés mennyisége: ■ a tengeren és ■ a szárazföldön (millió hordó/nap), valamint e mennyiségek aránya, 2005-2015 (forrás: Energia Információs Hivatal, USA)

Északi Sarkvidék. E kiterjedt térségre is érvényesek a Tengerjogi Egyezménynek azon szabályai, amelyekkel kijelölhető a parti államok kizárólagos gazdasági övezete (EEZ), kontinentális talapzata és a Jeges-tenger nemzetközi tengerrésze. Ehhez képest mind az öt jeges-tengeri ország bejelentette kontinentális talapzatának 200 tengeri mérföldön túli kiterjesztésére utaló szándékát. Dánia, Kanada, Norvégia és Oroszország is ratifikálta az egyezményt és így az abban foglalt eljárással akarja ezt az igényét elismertetni, miközben az USA ezt nem teheti meg, nem lévén az egyezmény részese. Összességében óriási területekről és természeti erőforrásaikról, jelenleg mindenekelőtt a becslések szerint nagymennyiségű kőolajról és földgázzal van szó. Az orosz fél komoly erőfeszítéseket tesz igényének megalapozására (arra, hogy kontinentális talapzata lényegesen túlnyúlik az EEZ 200 tengeri mérföldes vonalán). A sarkvidék tágabban vett térségének nyolc állama létrehozta az ***Északi-sarki Tanácsot*** (Ottawa, 1996); ennek tagjaként a Tengerjogi Egyezményből kimaradó USA is aktívabban képviselheti érdekeit. Az utóbbi időszak egyik figyelemreméltó fejleménye, hogy Kína állandó megfigyelői státuszt kért és kapott 2013-ban e Tanácsban, miután világossá tette, hogy a Jeges-tenger parti országaival együttműködésben be akar kapcsolódni ott a tengeri erőforrások feltárásába és majdani kinyerésébe. (Ugyanekkor a „nem északi-sarkvidéki” országok megfigyelői státuszú köre kibővült mások mellett Indiával, Japánnal is.) [6]

Déli-sarkvidék. E zord vidék környezeti sajátosságainak jobb megismerésére az 1957-es Nemzetközi Geofizikai Év programja biztosított együttműködési keretet a térség iránt akkor leginkább érdeklődő országok számára. A 12 ország részvételével 1959-ben megkötött ***Antarktisz Szerződés*** a kutatásokat helyezte előtérbe, az 1991-ben elfogadott ***Környezetvédelmi Jegyzőkönyv*** viszont már egyértelműen meg is tiltott hosszú időre mindennemű bányászati tevékenységet. A szerződő felek közül heten jelezték területi igényeiket, az USA és az orosz fél pedig fenntartotta igény-bejelentési jogát. A szerződés azonban nem biztosít jogalapot sem az ilyen igények elismeréséhez, sem azok elvitatásához. Jelenleg már mintegy ötven ország e szerződés részese és vesz részt a szerződés alapján létrehozott ***Konzultatív Találkozókon*** (bár többeknek csak „nem-konzultatív” státusza van, azaz nincs szavazati joga). A térség óriási mennyiségűnek becsült ásványi erőforrásaival kapcsolatos érdekek nyilvánvalóan nem múltak el azáltal, hogy azoknak nemcsak az említett jegyzőkönyv szabott jogi korlátot, hanem az ezt a korlátozást is eredményező és a szerződő felek egy része által képviselt nézőpont, miszerint e területen a természeti környezet állapotának megőrzését kell elsődlegesnek tekinteni. A becslések szerint a vastag jégréteggel borított kontinens alatt pl. több tízmilliárd hordónyi kőolaj és földgáz lehet. A szigorú feltételekkel folytatható bányászati tevékenységekre ugyan 1988-ra elkészült egy külön egyezmény, de a környezeti prioritásokra való hivatkozással végül azt többen elvetették és így nem léphetett hatályba, majd ezt a kérdést – legalábbis nemzetközi jogi értelemben és egyelőre – lezárta a környezetvédelmi jegyzőkönyv. Az USA addig határozottan ellene volt a bányászati tevékenységek teljeskörű megtiltásának és készült is az 1988. évi egyezmény ratifikálására, de végül feladta ezt az álláspontját. Kína 1983-ban csatlakozott a szerződéshez, konzultatív státuszt kapott, majd a környezetvédelmi jegyzőkönyvnek is részese lett. Jelenleg kínai részről mutatkozik a leggyorsabban növekvő és költségeket nem kímélő aktivitás a Déli-sarkvidéken különös tekintettel az ásványi erőforrások felmérésére, s jelzésértékű, hogy 2017-ben Peking látta vendégül a felek konzultatív találkozóját. Az is figyelemreméltó, hogy egy orosz kutatói csoportnak sikerült átfúrnia 2015-ben a több mint háromezer méteres jégréteget és felszínre hoznia egy tiszta vízmintát a mélyben található Vosztok-tóból, ami kimondatlanul is jelzi, hogy előbb-utóbb nem a technológia lesz az akadálya az ottani ásványi erőforrások kiaknázásának. [7]

Környezetbiztonság és klímapolitika: a nemzetközi jogi eszközök

Ipari és szállítási balesetek miatti kiterjedt környezetszennyezés. A nemzetközi környezetbiztonság kiemelkedő jelentőségű problémáit azok a súlyos haváriák jelentik, amelyek a különösen veszélyes anyagokat használó vagy előállító ipari tevékenységek, illetve az ilyen anyagok szállítása során következhetnek be. Az előbbieket megelőzésének, a káros hatások mérséklésének átfogó szabályozása „***Az ipari balesetek országhatáron túli hatásairól szóló egyezmény***” tárgya, melyet az 1986-ban bekövetkezett csernobili atomerőmű-baleset nyomán az ENSZ-EGB

égisze alatt 1992-ben fogadtak el. Ezt annak idején az USA és Kanada is aláírta, de végül nem ratifikálta, viszont bilaterális, valamint a NAFTA keretében trilaterális együttműködési megállapodásokat, programokat fogadtak el az országhatáron átterjedő környezeti hatásokról. Az európai kontinens országainak többsége csatlakozott az ipari baleseti egyezményhez, köztük az Orosz Föderáció (de sajátos okokból ezt nem tette meg az 1991-ben függetlenné vált Ukrajna). Szakértői szinten többször felmerült, hogy globális hatályúvá kellene tenni e jogi eszközt – az ENSZ-EGB határvízi egyezményéhez hasonlóan –, s akkor mindenképp a gyors gazdasági fejlődésű ázsiai országok is érvényesíthetnék e környezetbiztonsági szabályokat. Az *atomerőművek biztonságával* is foglalkozó, a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (IAEA) keretében kidolgozott globális egyezményeknek viszont részese az e tanulmányban vizsgált mindhárom nagyhatalom. A *veszélyes anyagok szállítása* kapcsán ezúttal csak a kereskedelmi céllal, tankerhajókkal szállított olaj által, balesetek következtében okozott jelentős szennyezés bizonyos vetületeit is szabályozó, globális hatályú megállapodásokra utalok. Ezek sorába olyanok tartoznak, mint: az 1982. évi **Tengerjogi Egyezmény** (UNCLOS), valamint a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO) keretében kidolgozott és többször kiegészített 1973. évi „*Egyezmény a hajók általi tengerszennyeződés megelőzéséről*” (MARPOL) és az 1974. évi „*Életbiztonság a tengeren*” egyezmény (SOLAS), továbbá **az olajszennyezésből eredő kárért viselt polgári jogi felelősségről és a kompenzációs pénzügyi alapról** szóló 1992. évi megállapodások (CLC, FUND). Ezekhez a tengerhajózásban, a veszélyes anyagok szállításában érdekelt felek döntő többsége csatlakozott, köztük Oroszország is. Témakörünk szempontjából azonban fontos kivételt jelent, hogy az említett jogi eszközök közül az USA nem részese az 1982-es egyezménynek (amire már utaltam), továbbá a CLC és a FUND megállapodásoknak sem. Az utóbbit Kína sem fogadta el, hanem saját szabályozását alkalmazza. A háttérben az eltérő kárértékelési megközelítéshez, a kompenzáció mértékéhez is fűződő érdekek állnak. E szempontok miatt az USA sem kívánt eltérni a tengeri olajszennyezésről szóló 1990. évi szövetségi törvényben alkalmazott rendelkezéseitől (akárcsak a 2001. évi nemzetközi egyezmény esetében, amely a bunkerolaj-szennyezéssel okozott károkkal kapcsolatos polgári jogi felelősségről szól).

A klímapolitikai együttműködés jogi eszközei. A „közös, de megkülönböztetett felelősség” alapelveként minden ország általi elismerése volt az egyik alapvető feltétele annak, hogy 1992-ben létrejöhessen az **Éghajlatváltozási Keretegyezmény**. Ennek értelmében mindenképp a fejlett országoknak kell visszafogniuk a megállapodásban hivatkozott légköri kibocsátásokat, továbbá támogatást nyújtaniuk a fejlődők alkalmazkodási és kibocsátás-mérséklési programjaihoz. A fejlődő országok élükön Kínával egyöntetűen csatlakoztak az egyezményhez. A fejlettek is ekként tettek, mivel akkor csupán a kibocsátásaik szinten tartásáról volt szó egyelőre az akkori évtized végéig. Az ENSZ kelet-európai csoportjába tartozó, „piacgazdaságra áttérő” országok pedig sajátos helyzetük miatt jogosultak lettek bizonyos engedelményekre, így ezek az országok is – köztük Oroszország – rövid időn belül az egyezmény részesei lettek. A fejlettek és a „piacgazdaságra áttérők” részére már 2012. évi határidővel konkrét kötelezettségeket tartalmazó 1997. évi **Kiotói Jegyzőkönyvet** az USA nem ratifikálta. Ugyanis annak előírásait a 2001-ben hatalomra került új elnöki adminisztráció hátrányosnak tartotta az ország számára elsősorban az energia ágazatot érintő, túl jelentősnek tartott kibocsátás-csökkentési kötelezettség miatt. Ennek nyomán az orosz fél is halogatta a ratifikációt, hiszen a jegyzőkönyv által bevezetett emisszió-kereskedelemben az USA lett volna a legfontosabb vevő a számottevő kibocsátási kvóta-feleslegre, ami részben a recesszió, részben amiatt állt elő, hogy orosz részről nem vállaltak kibocsátás-csökkentést. Végül az Orosz Föderáció 2004-ben döntött a jegyzőkönyv megerősítésével a végrehajtásában való részvételről (amiben szerepet játszottak az EU által tett bizonyos gesztusok is). Megjegyzendő, hogy Kanada 2012. decemberében távozott e jegyzőkönyv részeseinek sorából (mert nyilvánvaló volt, hogy nem fog teljesülni a vállalt kibocsátás-csökkentés). A versenyképességi és a gazdasági – ezen belül különösen az energiapolitikai – érdekek még markánsabban hatottak a Kiotói Jegyzőkönyv 2012. évi szigorítását jelentő **Dohai Módosítás** sorsára. Ennek hatálybalépéséhez még messze nem elégséges az eddig benyújtott, e jogi eszköz elfogadását igazoló okmányok száma (a szükséges 144 helyett eddig alig több mint száz). A módosítás szerint a fejlett és a „piacgazdaságra áttérő” országok egy része a korábbinál nagyobb mértékű

kibocsátás-csökkentést vállalt 2020-ig (köztük az EU-tagállamok közösen 20%-os csökkentést 1990-hez képest). A Dohai Módosításban a Kiotói Jegyzőkönyvből eleve kimaradó USA mellett az Orosz Föderáció sem kívánt részt venni, valamint Kanada, Japán és Új-Zéland sem. Ezek az országok nyilvánvalóvá tették, hogy már csak egy olyan megállapodásban érdekeltek, amely a fejlődők soraiból mindenekelőtt a gyors gazdasági növekedésű, azaz „feltörekvő” országok számára is konkrét klímapolitikai előírásokat tartalmaz. Ennek az elvárásnak tett végül eleget a 2015-ben elfogadott **Párizsi Megállapodás**, amely feladatokat határozott meg minden ország számára. Viszont a konszenzus azon az áron alakulhatott ki, hogy e jogi eszköz szövegében nincs semmilyen számszerűsített cél az egyes országok számára, hanem minden ország maga döntheti el, hogy konkrétan mit, miként és milyen határidővel fog cselekedni. Továbbá e megállapodás 2020 utáni tevéleges végrehajtásához még számtalan részletszabályról is meg kell egyezni. [8]

A nemzetközi klímapolitikai együttműködés jelenlegi helyzete. A világ országainak többsége a Párizsi Megállapodás elfogadása, illetve 2016. november 4-ei hatálybalépése előtt nyilatkozott arról, hogy mit szándékozik tenni a következő másfél évtizedben. Kína és az USA 2016-ban csatlakozott a megállapodáshoz: akkori nyilatkozataik szerint a kínai kibocsátások nem növekednének 2030 után, az USA pedig 28%-os kibocsátás-csökkentést érne el 2025-re a 2005. évi szinthez képest. Oroszország 25-30%-os csökkentési szándékot jelentett be 2030-ig az 1990-es kibocsátási szintből kiindulva, de mindeddig nem döntött a megállapodás ratifikálásáról, miközben e kivárást önmagában nem indokolhatná az ország gazdasági növekedési és üvegházhatású gázkibocsátási tendenciája. Az EU-tagállamok azt vállalták, hogy legalább 40%-kal lesz kisebb az együttesen számított kibocsátásuk 2030-ban, mint volt 1990-ben. Az új amerikai vezetés 2017-ben bejelentette a Párizsi Megállapodásból való távozási szándékot, mert az USA gazdasága szempontjából hátrányosnak ítélte meg az előző adminisztráció által tervezett kibocsátás-csökkentést és ennek a fosszilis tüzelőanyagokra alapozott energiagazdálkodási következményeit. Versenyképességi okokból is kritizálták a megállapodást, mert miközben az a fejletteknek önkéntesen meghatározott, de konkrét kibocsátás-csökkentési célok megadását írja elő, addig a fejlődőktől csupán a kibocsátás-szabályozással összefüggő eddigi erőfeszítéseik megerősítését várja el. Az USA külügyminisztériuma által az ENSZ-titkársághoz eljuttatott értesítés is a kilépési *szándékról* szól. Ugyanis csak három évvel e nemzetközi jogi eszköz hatálybalépése után lehetséges a korábban a megállapodáshoz csatlakozó ország számára a távozás hivatalos kezdeményezése, aminek érvényüléséhez még egy újabb évnek kell eltelnie (azaz az USA-kilépés legkorábban 2020 novemberében következne be). De e politikai irány lényege egyértelmű: az USA tárgytalannak tekinti a korábban tett nemzetközi ígéreteit (kibocsátás-csökkentés, a kutatások és a fejlődők támogatására finanszírozás), és határozottan támogatja a jelentős emisszió-forrásnak számító szénbázisú energiatermelést („Tiszta Energia Törvény” felfüggesztése, szénbányászat és szénerőművek melletti kiállítás). Az USA több szövetségi állama és nagyvállalkozása viszont jelezte, hogy komolyan veszi az éghajlatváltozás veszélyét és a maga részéről hatékony klímapolitikai programot fog teljesíteni. A Párizsi Megállapodás tényleges hatékonyságát pedig amúgyis csak a későbbiekben lehet majd megítélni, tehát azt, hogy összességében mekkora mértékben lesznek készek a világ országai – élükön a legnagyobb kibocsátókkal – csökkenteni a környezetterhelésüket, együttműködni ennek érdekében, elősegíteni a dekarbonizációt, és támogatni az alkalmazkodási képességek megerősítését. [9]

Következtetések

A globalizálódó környezeti problémák társadalmi-gazdasági vetületei – a kialakulásukhoz hozzájáruló tevékenységek, a kockázatos következmények, mindezek mérséklését célzó intézkedések és hatásaik – erősen foglalkoztatják az egyes országok politikai döntéshozóit, akárcsak a témakörrel foglalkozó tudományos és üzleti köreiket, társadalmi szervezeteiket. A globális jelentőségű problémák kezelésére elfogadott nemzetközi megállapodások kapcsán is különösen jól kivehető a jelen tanulmányban vizsgált három nagyhatalom általános megközelítése a gyorsan átalakuló világrendhez. Az *Egyesült Államok* és az *Orosz Föderáció* felettébb óvatos a gazdasági, versenyképességi érdekeit érintő, a természeti erőforrások feltárásához, kiaknázásához és hasznosításához közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó

ügyekben, amikor kötelezettségvállalásokról, azok mértékéről és a végrehajtás módjáról van szó. Ez magában foglalhatja az adott megállapodáshoz való csatlakozás vagy az abból való kimaradás alapkérdésének mérlegelését is. A *Kínai Népköztársaság* gyors gazdasági fejlődésű, „feltörekvő” országgént minden ilyen nemzetközi együttműködésbe egyre aktívabban bekapcsolódik ezzel is növekvő világpolitikai szerepét, súlyát érzékeltetve; ennek megfelelően már számottevő mértékű donorszerepet is betölt a fejlődő világ kevésbé tehetős országai számára. Miközben e három országnak kiemelkedő felelőssége van többek között az említett globális folyamatok vonatkozásában, az azokról szóló nemzetközi programok, jogi eszközök elfogadását és hatékony teljesítését nem könnyítik meg a néha szélsőséges határok között „hullámzó” kapcsolataik sem. Természetesen nem csak rajtuk múlik világunk jövője, így mindazon 2030-as fenntartható fejlődési célok elérése sem, amelyeket a 2015-ben jóváhagyott és minden fent hivatkozott témakörre is kiterjedő ENSZ-program tartalmaz. *A környezeti erőforrásokkal és környezetterhelésekkel összefüggő, globális jelentőségű problémák megoldása is a továbbiakban csak úgy érhető el, ha minden fél – változó mértékű és arányú felelőssége, valamint képessége szerint – kész tevőlegesen részt venni a nemzetközi együttműködésben, beleértve a megfelelő megállapodások, programok kidolgozását és végrehajtását.*

Hivatkozások

- [1] *Biológiai sokféleség egyezmény* (1992 Nairobi); *Nagajai Jegyzőkönyv a genetikai erőforrásokról* (2010)
- [2] *Egyezmény a veszélyes hulladékok országhatárokon túlra szállításának és elhelyezésének ellenőrzéséről* (1989 Bazel); A Bázeli Egyezmény módosítása (1995 Genf); Faragó T., 2013: A globálisan növekvő hulladékmennyiség és a kezelésére irányuló nemzetközi törekvések. *Ipari Ökológia*, 2(1), 43-76. o. <http://real.mtak.hu/62439/>; Schmidt, C.W., 1999: Trading trash: why the U.S. won't sign on to the Basel convention. *Environ Health Perspect.* 107(8): A410–A413
- [3] *Egyezmény a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és peszticidek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról* (1998 Rotterdam); *Egyezmény a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról* (2001 Stockholm); Carson, R., 1962: *Silent Spring*. Houghton Mifflin; Yen, J.H., 2013: Persistent Organic Pollutants. Congressional Research Service, CRS Report RS22379
- [4] *A higany egyezmény* (2013 Minamata); Faragó T., 2015: A folyékony ezüst tündöklése és bukása. *Magyar Kémikusok Lapja*. 70:1 (1. rész), 11-14. o.; 70:2 (2. rész) 43-47. o. <http://real.mtak.hu/61562/>
- [5] *ENSZ Tengerjogi Egyezmény* (1982 Montego Bay); *Megállapodás az egyezmény XI. részének végrehajtásáról* (1994 N.Y.); Rabkin, J., 2006: *The Law of the Sea Treaty: A Bad Deal for America*. Competitive Enterprise Institute, Issue Analysis, No. 3
- [6] *Északi-sarki Tanács* létrehozásáról szóló nyilatkozat (1996 Ottawa); Csatlós E., 2011: A kontinentális talapzat határaival kapcsolatos aktuális kihívások az Északi-sarkvidék példáján. *Pro Futuro*, 2011/1, 67-83. o.
- [7] *Antarktisz Szerződés* (1959 Washington D.C.), *Környezetvédelmi Jegyzőkönyv* (1991 Madrid); Csatlós E., 2012: Az Antarktisz nemzetközi jogi helyzete a XXI. században. *Miskolci Jogi Szemle*, 7:1, 47-69. o.; Kingston J., 1991: The undiscovered oil and gas of Antarctica. *USGS*, 91-597
- [8] *ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény* (1992 New York); *Kiotói Jegyzőkönyv* (1997); *Dohai Módosítás* (2012); *Párizsi Megállapodás* (2015); Faragó T., 2016: A párizsi klímátárgyalások eredményei. *Magyar Energetika*, 1. szám, 8-12. o. <http://real.mtak.hu/62026/>; Haszpra L., 2016: Mérföldkövek a légköri szén-dioxid-forgalomban. *Magyar Tudomány*, 177:12, 1447-1454. o.
- [9] Somanader, T., 2016: President Obama: The U.S. Formally Enters the Paris Agreement. Obama White House Archives (Sept 3, 2016); Shear, M.D., 2017: Trump Will Withdraw U.S. From Paris Climate Agreement. *NYTimes* (June 1, 2017); *US State Dept.*, 2017: Communication Regarding Intent To Withdraw From Paris Agreement (Aug 4, 2017)