Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Nemzetközi kereskedelem és éghajlatváltozás

(2011/C 21/03)

Előadó: **Evelyne PICHENOT**

2009. február 26-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Nemzetközi kereskedelem és éghajlatváltozás.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok" szekció 2010. május 11-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. május 26–27-én tartott, 463. plenáris ülésén (a 2010. május 26-i ülésnapon) 154 szavazattal 4 ellenében, 7 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. **Ajánlások**

1.1 Az Európa 2020 stratégia részét képező új kereskedelmi politikának úgy kell majd válaszolnia a környezeti kihívásokra, hogy közben ne essen a protekcionista bezárkózás kísértésébe. A piac innovatívabbá és környezetbarátabbá válását kell szolgálnia, és elő kell segítenie a társadalmi jólétet. Ezt a törekvését az EU úgy testesítheti meg, ha példát mutat növekedési pályájának egy alacsony szén-dioxid-kibocsátású modell felé történő elmozdítása révén, aminek köszönhetően megőrizheti vezető szerepét a globális felmelegedés elleni harcban. A gazdasági növekedéssel, a szállítással és a technológiák elterjedésével összefüggő hatásai miatt a nemzetközi kereskedelem az éghajlatváltozásról és a zöld gazdaság felé való átmenetről szóló viták megkerülhetetlen eleme.

1.2 Az EGSZB határozottan reméli, hogy a WTO dohai tárgyalásainak átfogó következtetése meg fogja könnyíteni a környezetbarát áruk és szolgáltatások kereskedelmét a vámjellegű és nem vámjellegű akadályok számottevő mérséklése révén. Ezzel párhuzamosan úgy véli, hogy az EU-nak példamutatóan kell eljárnia, ösztönözve a „zöld" technológiák átadását kétoldalú és regionális kereskedelmi megállapodásainak keretében.

1.3 A jövőbeli kereskedelmi stratégia tekintetében az EGSZB azt ajánlja, hogy több tanulmány készüljön az éghajlatváltozás környezetvédelmi és társadalmi vetületeiről, és így a vízforrások kezeléséről. Arra bátorítja az európai és Unión kívüli civil szervezeteket, hogy vegyenek részt a kétoldalú és regionális kereskedelmi tárgyalásokat megelőző hatástanulmányok készítésében, különösen a fenntartható fejlődés témakörében.

1.4 A szállítás kapcsán az EGSZB ösztönzi az Egyesült Nemzetek Éghajlat-változási Keretegyezménye (UNFCCC) által meghatározott világszintű célok elfogadását, amelyek szerint a légi közlekedés terén 10 %-kal, a tengeri szállításén pedig 20 %-kal kellene csökkenteni a kibocsátásokat. A mérsékléssel kapcsolatos erőfeszítések megosztásáról szóló döntés a szállítási ágazatra is vonatkozni fog, mivel a repülést 2012-től kezdve fokozatosan beillesztik majd az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerébe (vagyis az ETS-be). Egy, a nyílt tengeri szállítással kapcsolatos, nagyra törő energiahatékonysági célok kitűzésére irányuló európai kezdeményezés hozzájárulhatna ehhez az erőfeszítéshez.

1.5 A 2009. decemberi éghajlatváltozásról szóló koppenhágai megállapodás határozatlansága és annak bizonytalan következményei miatt az energetikai-éghajlatváltozási csomag előirányozta, hogy 2010 júniusában az Európai Parlamenttel közös együttdöntési eljárás keretében fogadjanak el egy „megfelelő javaslatokat" tartalmazó jelentést a nemzetközi verseny nyomása és/vagy a szén-dioxid közösségi árából eredő többletköltség miatt fellépő „szénszivárgási" kockázatnak kitett ágazatokról. Még ha eddig nem is vált nyilvánvalóvá, 2013-tól kezdve a „szivárgás" kockázatát nem lehet kizárni. E kockázat vélhetően nőni fog, ahogyan az EU idővel növeli az árverésre bocsátott kvótamennyiséget, és ahogyan a nagy, EU-n kívüli kibocsátó országok késleltetik a kibocsátáskereskedelmi piac kialakítását, illetve egy belső adó bevezetését.

1.6 Rövid távon a szivárgási kockázatot elsősorban az ingyenes kibocsátásikvóta-kiosztás növelésének formájában kellene mérsékelni, amelynek mértéke az éghajlatváltozásról szóló többoldalú tárgyalások eredményeinek és az azok által elért előrehaladásnak a függvénye kellene, hogy legyen. Ez az ingyenes kvótakiosztás átmeneti jellegű és tapasztalaton alapuló kell, hogy legyen, és meg kell, hogy feleljen a nemzetközi kereskedelem szabályainak és egy alacsony szén-dioxid-kibocsátású modellnek. Az érzékeny ágazatokra kell összpontosítania, a legjobb teljesítményeken kell alapulnia, valamint a kereskedelmi nyitás és a szén-dioxid többletköltsége kettős kritériumának teljesüléséhez kell kötődnie.

1.7 A határokon történő kiigazítást nem lehet majd a WTO előtt igazolni, amíg az Európai Unió az ingyenes kiosztást részesíti előnyben. Az EU ETS ugyanis csak akkor lenne adónak (tehát a határokon kiigazíthatónak) tekinthető, ha a kvótákat maradéktalanul árverésre bocsátanák. A leghelyénvalóbb az lenne, ha csak időleges jelleggel folyamodnának ilyen kiigazításhoz, és csupán néhány vámtarifasor esetében, amikor a szénszivárgás kockázata valós, és amikor már nem lehet az ingyenes kiosztást igénybe venni. A jogviták rendezésére szolgáló WTO-szerv előtt csupán azon – igen célzott és érvekkel kellően alátámasztott – kiigazítások lennének védhetők, amelyek célja kizárólag a hőmérséklet emelkedésének 2 °C-ban való maximalizálása, amely célkitűzés a koppenhágai tárgyalások fő eredménye.

1.8 Tekintettel a kibocsátáskereskedelmi piac kialakítására irányuló tervek lassú és bizonytalan kibontakozására világszerte, az EU-tagállamok még néhány évig azon kevés országok közé fognak tartozni, amelyek szén-dioxid-árat szabnak meg. Mivel néhány, az EU ETS hatálya alá tartozó európai ágazat esetében fennáll a szénszivárgás veszélye, az EGSZB azt is ajánlja, hogy jelentősen növeljék a gazdaság szén-dioxid-mentesítését célzó hosszú távú beruházások volumenét, továbbá állandó és kiszámítható ösztönzőkeretet hozzanak létre az innováció, a kutatás és a fejlesztés elősegítésére a még nem értékesíthető tiszta technológiák terén.

1.9 A zöld gazdaság megteremtéséhez és a területen betöltött vezető szerepének megőrzéséhez Európának tehát saját érdekében és az éghajlat megóvására továbbra is igen ambiciózusan fokozatos csökkentésre kellene törekednie, hogy 2050-re 80 %-os mérséklést érjen el, például a 2020 és 2030 közötti időszakra vonatkozó 25–40 %-os köztes célkitűzéssel. Az EGSZB (környezeti, foglalkoztatási és fejlődési) hatástanulmányok kidolgozását javasolja a 2020 és 2050 közötti átmenetre való felkészülés érdekében.

1.10 Az éghajlatváltozás elleni küzdelem erőteljes kollektív fellépést tesz szükségessé nemzeti és európai szinten. A piaci (EU ETS) nyomás mellett a közhatóságoknak sürgősen célzott pénz- és adóügyi ösztönzőket kell bevezetniük, illetve fokozniuk kell a „tiszta" technológiákra és szolgáltatásokra irányuló kutatásba és fejlesztésbe történő beruházásokat. A területi önkormányzatok közbeszerzési pályázati felhívások révén vehetnek részt a tiszta technológiák kifejlesztésében.

1.11 Nemcsak a szén-dioxid-kibocsátó termelőknek, hanem a fogyasztóknak is szerepet kellene játszaniuk az üvegházhatású gázok kibocsátása elleni küzdelemben, mivel azok közvetlen összefüggésben állnak a kereskedelemmel. Az EGSZB a termékek „szén-dioxid-tartalmának mérésére" szolgáló módszerek egységesítésére és állandósítására szólít fel, a megtervezéstől az elosztásig valamennyi szakaszt illetően. Ennek érdekében az életciklus-elemzések javítását javasolja a „szén-dioxid-könyvelés" módszereire vonatkozó tanulmányok gyakoribbá tétele mellett. Még ha a szén-dioxid-tartalommal kapcsolatos előírásokról és címkézésről szóló kezdeményezésnek egyedi jellegűnek és decentralizáltnak kell is maradnia az EU-n belül, elengedhetetlen a közös mérési és értékelési keret, amely az Európai Bizottság vagy egy ezzel megbízott ügynökség feladatkörébe kell, hogy tartozzon.

1.12 Az EGSZB azt javasolja, hogy mielőtt a WTO jogviták rendezésére szolgáló szerve újabb joggyakorlatot vezet be, tisztázzák, hogy a termelési eljárások és módszerek milyen mértékben igazolhatják a kereskedelem korlátozását a környezetvédelmi kivételre történő hivatkozással ([1]). Azt ajánlja, hogy a WTO kereskedelmi és környezetvédelmi bizottságának mandátumát terjesszék ki azzal a céllal, hogy tisztázza az Egyesült Államok garnélarákkal kapcsolatos nézeteltérésének jogi következményeit.

([1]) *[xx].* cikk – WTO. Az Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) *[xx].* cikke lehetőséget biztosít a szabadkereskedelmi szabályok alóli mentességre, amennyiben az intézkedéseket környezetvédelmi szempontok indokolják.

2. **Globalizáció és éghajlat**

2.1 Az utóbbi évtizedeket a nemzetközi kereskedelem soha nem látott bővülése jellemezte (e tevékenység 2007-ben a világ GDP-jének 21 %-át adta, az Európán belüli forgalom értékét nem számolva), a 2009-ben a válság miatt bekövetkezett 12 %-os visszaesés ellenére. A gazdasági növekedéssel, a szállítással és a technológiák elterjedésével összefüggő hatásai miatt a nemzetközi kereskedelem az éghajlatváltozásról szóló viták megkerülhetetlen eleme.

2.2 Napjainkig egyetlen teljes körű elméleti keret sem állapítja meg sem átfogóan, sem részletesen a kereskedelem és az éghajlatváltozás közötti ok-okozati viszonyt, illetve kölcsönhatást ([2]). A kereskedelem által az éghajlatra és általában a környezetre kifejtett hatások felmérése három egymással kombinálható változó segítségével történik a kutatásokban. A mértékre vonatkozó változó: a kereskedelem hozzájárul a gazdasági tevékenység fokozódásához, és így – változatlan technológia esetén – növeli a kibocsátásokat. Az összetételre vonatkozó változó: a földrajzi összetétel komparatív előnyök szerinti átalakulását kísérheti a kibocsátások növekedése vagy csökkenése is attól függően, hogy szennyezőek-e azok a termelési ágazatok, amelyekre a globalizáció során az egyes országok szakosodnak. A technikai változó: a civil szervezetek nyomására, a vállalkozások részvételének és a hatóságok fellépésének köszönhetően tisztább technológiák alakulnak ki, amelyek mérséklik a kibocsátásokat. Az ETS hatálya alá tartozó európai vállalkozások hozzájárultak ahhoz, hogy az EU megvalósítsa a kiotói jegyzőkönyv korlátozási célkitűzéseit.

2.3 A kereskedelem fenti három változója által a szén-dioxid-kibocsátásokra kifejtett együttes hatás negatív a forgalom volumenének túlsúlya miatt, amelyet egyelőre nem egyensúlyoz a tiszta technológiák terjedése. A különböző termelési és végfelhasználási helyszínek közötti távolság nem az egyetlen figyelembe veendő tényező, és nincs mindig túlsúlyban a szén-dioxid-mérlegben.

2.4 Az éghajlattal azonban konkrét kapcsolatban áll a kereskedelem által a szállításra ([3]) és így végső soron a kibocsátásokra gyakorolt hatás. A kőolaj teszi ki napjainkban a világon a szállítás által felhasznált energia 95 %-át, aminek következtében a nemzeti és nemzetközi szállítási ágazat hozzájárul az üvegházhatású gázok kibocsátásához (az összes kibocsátás közel 15 %-át okozva).

2.5 A nemzetközi kereskedelem legnagyobb része (a súlyt tekintve a teljes szállított mennyiség 90 %-a) tengeri úton történik. Továbbra is ez az egyik legkevésbé szennyező szállítási mód a kilométerenkénti és szállított tonnánkénti szén-dioxid-kibocsátást nézve. A növekedésre irányuló előrejelzéseket azonban számításba kell venni. A Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO) szerint a tengeri szállítás kibocsátásai 2050-ig a háromszorosukra nőhetnek elsősorban a déli területek közötti kereskedelem fokozódása miatt.

([2]) Kereskedelem és éghajlatváltozás, WTO és az ENSZ Környezetvédelmi Programja (UNEP), 2009. június.

([3]) CESE 461/2010 (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé).

2.6 Végül hozzá kell tennünk, hogy a vízválság fenyegetése további súlyos következménye az éghajlat felmelegedésének. Megelőző intézkedés híján 2020-ig a Föld népességének a fele a vízhiány veszélyének lehet kitéve. A bolygónak már most is több mint 1,5 milliárd lakója nem jut ivóvízhez, és nem részesül szennyvíztisztítási szolgáltatásban. Ezenkívül, területenként változó mértékben, a mezőgazdaság is kárát látja majd a vízhiánynak, aminek következtében a kereskedelem stratégiai jelentőségűvé válik az energia-, éghajlat- és élelmezésbiztonsággal összefüggő nemzeti érdekek érvényesítésében. A ritka erőforrások hatékony elosztását elősegítve a nemzetközi kereskedelem mérsékelhetné a vízkészletekre nehezedő világszintű nyomást.

3. **A kereskedelem lehetséges szerepe az éghajlatváltozás hatásainak mérséklését és az azokhoz való alkalmazkodást célzó technológiák terjesztésében**

3.1 Az éghajlatváltozással foglalkozó kormányközi szakértői csoport (IPPC) egy sor olyan, az éghajlatváltozás hatásainak mérséklését és az azokhoz való alkalmazkodást célzó technológiát vett számba, amely hozzájárulhat az éghajlatváltozással összefüggő problémák leküzdéséhez. Számos ilyen technológia szerepel a WTO-nál a környezetbarát árukról és szolgáltatásokról zajló tárgyalások napirendjén. Ezek közé tartoznak a szél- és vízi erőművek turbinái, a napenergiával működő vízmelegítők, a napelemek, illetve a megújuló energiát felhasználó létesítmények és technológiák működéséhez szükséges berendezések.

3.2 A dohai forduló keretében zajló fenti tárgyalások javíthatják az éghajlatbarát árukhoz és technológiákhoz való hozzájutást. Ugyanakkor a kereskedelem liberalizációjától az éghajlat tekintetében csak korlátozottan várhatóak azonnali eredmények. Termékek széles skálája esetében – és így elsősorban a megújuló energiaforrások vonatkozásában – a vámjellegű akadályok kismértékűek vagy mérsékeltek (átlagosan 2 % a gazdag, és 6 % a fejlődő országokban). Ezzel szemben a beruházást gátló tényezők és a nem vámjellegű akadályok (főként a műszaki és ipari előírások, az adminisztratív kötöttségek, a szolgáltató kötelező kereskedelmi jelenléte az importáló országban, valamint a külföldi cégek tevékenységének korlátozása) továbbra is súlyosan hátráltatják a terjedésüket.

3.3 Az Európai Bizottság által 2020 távlatában tervezett jövőbeli kereskedelmi stratégia kapcsán az EGSZB úgy véli, hogy jelen vélemény már nyújt értékelési elemeket a kitűzött célhoz, amely a kereskedelem megnyitására vonatkozó intézkedések azonosítására irányul az olyan jövőbeli ágazatokban, mint a környezetbarát technológiák és termékek, a csúcstechnológiát felhasználó áruk és szolgáltatások, vagy a nemzetközi szabványosítás, elsősorban a növekedési ágazatokban. Az EGSZB mindenekelőtt azt ajánlja, hogy több tanulmány készüljön az éghajlatváltozás környezetvédelmi és társadalmi vetületeiről, és így a víz különböző vonatkozásainak kezeléséről. Arra bátorítja az európai és Unión kívüli civil szervezeteket, hogy vegyenek részt a kétoldalú és regionális kereskedelmi tárgyalásokat megelőzően hatástanulmányok készítésében, különösen a fenntartható fejlődés témakörében.

3.4 Az ivóvizet illetően a nemzetközi kereskedelem a technológiatranszfer (tengervíz-sótalanító létesítmények, szennyvíz-újrafelhasználási és -tisztítási technológiák) terén játszhat szerepet. E szempontot tehát az EGSZB által a környezetbarát javak és szolgáltatások kereskedelmére vonatkozóan ajánlott tárgyalások során mindig érvényesíteni kell.

3.5 A szállítás kapcsán az EGSZB ösztönzi az Egyesült Nemzetek Éghajlat-változási Keretegyezménye (UNFCCC) által meghatározott világszintű célok elfogadását, amelyek szerint a légi közlekedés terén 10 %-kal, a tengeri szállításén pedig 20 %-kal kellene csökkenteni a kibocsátásokat. A mérséklési erőfeszítések megosztásáról szóló döntés a szállítási ágazatra is vonatkozni fog, mivel a repülést 2012-től kezdve fokozatosan beillesztik majd az EU ETS-be. Egy, a nyílt tengeri szállítással kapcsolatos nagyra törő energiahatékonysági célok kitűzésére irányuló európai kezdeményezés hozzájárulhatna ehhez az erőfeszítéshez.

3.6 A tiszta technológiák és a hozzájuk kapcsolódó szolgáltatások elterjedésének akadályát gyakran a szellemi tulajdonjog fokozott védelme jelenti. Tanulmányok kimutatták, hogy a szellemi tulajdonhoz – főként a szabadalomhoz – fűződő jogok nagymértékben megnőttek az 1990-es évek vége óta. Bár igaz – elsősorban a szabadalom kapcsán –, hogy lehetővé teszi birtokosa számára az éghajlatváltozás elleni küzdelemben hasznos technológiák hozzáférhetőségének, felhasználásának és fejlesztésének korlátozását, ezek a közelmúltbeli tanulmányok azt is bebizonyították, hogy a szellemi tulajdonjog szintén kulcstényező a hosszú távú beruházások végrehajtása és az új technológiák kifejlesztése szempontjából. Ellenben úgy tűnik, hogy rövid távon nem ez a tiszta technológiák elterjedését leginkább gátló tényező. Az ilyen, értékesíthető technológiák szabadalmainak jelenlegi díja átlagosan továbbra is elég szerény. Fontosabb lenne a szellemi tulajdonjogok tiszteletben tartásának és érvényesítésének hiányával kapcsolatos problémákat orvosolni, amelyek még mindig eltántorítanak az exporttól bizonyos országok viszonylatában.

3.7 Az éghajlatváltozás elleni küzdelem erőteljes közös állami fellépést tesz szükségessé nemzeti és európai szinten. A piaci nyomás (az EU kibocsátáskereskedelmi rendszere, az EU ETS) mellett az állami hatóságoknak sürgősen célzott pénz- és adóügyi ösztönzőket kell bevezetniük, illetve fokozniuk kell a mindeddig nem piacképes „tiszta” technológiákat és szolgáltatásokat célzó kutatásba és fejlesztésbe történő beruházásokat. A helyi önkormányzatok közbeszerzési pályázati felhívások révén vehetnek részt a tiszta technológiák kifejlesztésében.

3.8 A piaci nyitás és a növekedés közötti kölcsönös okokozati viszony miatt nyitva marad az importáló országok vállalkozásait és fogyasztóit a kibocsátás szempontjából terhelő felelősség kérdése. Kína exportjának fele Európába és az Egyesült Államokba irányul. Felmerül egyfajta „szénelszámolás” szükségességének a kérdése, amely nem csupán a kibocsátás elsődleges forrásaira és a vertikumok kezdeti szakaszaira korlátozódna, hanem kiterjedne annak összes elemére a termeléstől a terjesztésig.

3.9 Az EGSZB megállapítja, hogy a globalizálódott vertikumok földrajzi szóródása és nagyfokú mobilitása napjainkban nehézkessé teszi egy termék szén-dioxid-tartalmának pontos és megbízható megállapítását. Ez a nehézség, ami abból adódik, hogy számos tevékenységre és feladatra kerül sor egyidejűleg, nem könnyíti meg a fogyasztók tájékoztatására és figyelmük felkeltésére irányuló kereskedelempolitikák – mint amilyenek a címkézésre, az ökocímkére és a tanúsításra vonatkozó magánkezdeményezések – meghatározását. Az egyedi viselkedések és döntések változása válság idején azt mutatja, hogy ezeket a mechanizmusokat ösztönözni kell. Az EGSZB szerint azonban

azok nem helyettesítik az állami hatóságok szabályozó tevékenységét, amelynek része a kibocsátások forrásnál történő adóztatása. Javasolja az életciklus-elemzés javítását és a bonyolult módszertani kérdésekkel kapcsolatos tanulmányok megerősítését, amelyek többek között a szénelszámolással, valamint az azt egy adott vertikumban egymás után részt vevő szereplőkre leosztó rendszer pénzügyi aspektusaival foglalkoznak.

3.10 A hatékony környezetvédelmi politikának képesnek kell lennie arra, hogy különbséget tegyen a termékek között azok feldolgozási és előállítási módszerei (*process and production methods*, PPM) szerint Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő átmenet csak akkor valósul meg, ha meg lehet különböztetni az alacsony üvegházhatásúgáz-kibocsátású eljárással termelt termékeket. Ez azt jelenti, hogy bizonyos technológiákat előnyben kell részesíteni a többiekkel szemben. Ha a fogyasztók döntéseiket egy olyan címkézés alapján hozzák meg, amely a termék előállításának módszerét (környezetkímélő vagy sem) jelöli, az módosítja a versenyhelyzetet és lehetővé teszi két, különböző módszer szerint előállított termék ez alapján történő megkülönböztetését.

3.11 Egy olyan világban, ahol a CO_2 ára differenciált, a termékek hasonlóságának kérdése – amely a WTO számára központi jelentőségű fogalom – megkerülhetetlen a kereskedelemről és az éghajlatról szóló vitákban. Az EGSZB javasolja, hogy mielőtt a jogviták rendezésére szolgáló WTO-szerv újabb joggyakorlatot vezet be, tisztázzák, hogy milyen mértékben igazolhatják a feldolgozási és előállítási módszerek a kereskedelemnek a környezetvédelmi kivételre való hivatkozással történő korlátozását ([4]). Azt ajánlja, hogy a WTO kereskedelmi és környezetvédelmi bizottságának mandátumát terjesszék ki azzal a céllal, hogy tisztázza az Egyesült Államoknak a garnélarákkal kapcsolatos vitájával járó jogi következményeket.

4. **Kapcsolat a versenyképesség és az éghajlat között**

4.1 A kereskedelemről és az éghajlatváltozásról folyó tárgyalások két különböző időDimenzióval bírnak: az egyik nagyon hosszú távú politikákat és intézkedéseket tartalmaz, a másik pedig a rövidebb távú cselekvésre koncentrál. Az éghajlat- és kereskedelmi politikák közötti kapcsolatok összetettsége ebből az időbeli átfedésből adódik. Az éghajlatváltozással kapcsolatos intézkedéseknek lehet rövid távú kereskedelmi hatásuk, a kereskedelmi lépések viszont csak nagyon hosszú időtávon hatnak az éghajlatra.

4.2 Egy ideális világban a szén-dioxidnak egységes ára lenne, így a világ gazdaságait alacsonyabb üvegházhatásúgáz-kibocsátással járó növekedési útvonalra terelné anélkül, hogy megkülönböztetést vagy versenytorzulást idézne elő az országok között. Az éghajlatváltozásról szóló viták jelenlegi állása azt mutatja, hogy ez az idő nem egyhamar jön el. Hosszú évekig még eltérő lesz a világban a CO_2 ára: tonnánként 20–30 euró, aszerint, hogy előreláthatóan milyen lesz az átlagos kibocsátás mértéke Európa területén; a többi ország és régió túlnyomó többségében pedig ingyenesen lehet kibocsátani.

([4]) Lásd az 16. lábjegyzetet.

4.3 Az EGSZB elismeri, hogy ebben a tökéletlen világban a versenyképesség csökkenésének és a szénszivárgásnak („szénszivárgás”: az üvegházhatású gázt kibocsátó iparágaknak a kivonulása azokból az országokból és régiókból, ahol a legmagasabb a CO_2-ra kivetett adó) a kockázata mindenekelőtt azokat az országokat érinti, amelyek a legeltökéltebben adóztatják meg a CO_2-kibocsátást – ezek pedig Európában vannak. A nemzetközi ágazati megállapodások kidolgozása és bevezetése több mint egy évtizede folyó vita tárgyát képezi. Megállapodás hiányában ez az út nem vezetett eredményre, de az energiaigényes iparágak számára még érdekes lehet annak megvizsgálása. Az olcsó megújuló energiák és az intelligens hálózatok kifejlesztése is hozzájárulna a csökkenő versenyképesség veszélyének a visszaszorításához.

4.4 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottságnak a 2010. márciusi nyilatkozatával egybehangzó javaslatát, ([5]) amely szerint az európai vállalkozások számára egyenlő feltételeket kell biztosítani a külföldi versenytársaikkal szemben. Rövid távon a szénszivárgásnak kitett ágazatoknak az éghajlatváltozásról szóló többoldalú tárgyalások függvényében ingyenes kibocsátási engedélyeket kellene kapniuk, amelyek mértéke a Kiotó utáni időszak elején (2013–2014) akár 100 % is lehetne.

4.5 Idővel, a teljes árverezés időszakában – amikor a kibocsátási egységek ára egyfajta adóhoz lesz hasonlítható – a határokon történő kiigazítással lehetne korrigálni a versenyképesség csökkenéséből adódó problémákat, amelyeket a kibocsátások csökkentésére irányuló – a kereskedelmi partnerekét messze meghaladó – európai erőfeszítések okoznak. Akár importadó formájában jelennek meg, akár a határokon történő „szén-dioxid-költségfelszámítási mechanizmusként”, vagy akár az európai importőrök arra való kötelezéseként, hogy kibocsátási engedélyeket vásároljanak az EU ETS-ben (vagyis az úgynevezett „európai szén-dioxid-piacon”), ezek a mechanizmusok megoldást jelentenek majd az EU ETS alá tartozó ágazatok gazdasági tevékenységével járó éghajlati költségek internalizálására.

4.6 Tanulmányok kimutatták, hogy a versenyképesség csökkenése és a szénszivárgás az EU ETS bevezetésének első két fázisában nem tűnik jelentős mértékűnek. 2005 és 2012 között a kibocsátási egységek bőkezűen, és alapvetően ingyenesen kerülnek kiosztásra ([6]). Egy a továbbra is az ideális megoldást jelentő világszintű szén-dioxid-kibocsátási piac hiányában az

([5]) 2009/29/EK irányelv, HL L 140., 2009.6.5., 63. o.

([6]) Az EU ETS első fázisa (2005–2007) tanulási tesztidőszak volt, amely lehetővé tette a szén-dioxid-kibocsátás árának meghatározását, a kibocsátási egységek szabad cseréjét az EU-n belül, valamint kialakította az érintett vállalatok valódi kibocsátásának figyelemmel kíséréséhez, bevallásához és ellenőrzéséhez szükséges infrastruktúrát. A második fázis (2008–2012) egybeesik a Kiotói Jegyzőkönyv első kötelezettségvállalási időszakával, vagyis azzal az öt évvel, amely alatt az EU-nak és a tagállamoknak el kell érniük a jegyzőkönyvben meghatározott kibocsátási célkitűzéseiket. Az első időszakban kiosztott túlzott mennyiségű kibocsátási egység miatt a második fázis kezdetén összeomlott a szén-dioxid árfolyama. Egyes ágazatokban a második fázisban is túl sok kvóta került kiosztásra.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság támogatja a kibocsátási engedélyek maximalizálásával és kereskedelmével kapcsolatos különböző, az európainak megfelelő rendszerek, illetve ahhoz hasonlóan hatékony más maximalizálási és kereskedelmi rendszerek kialakítását. Javasolja, hogy tanulmányozzák a regionális integrációk figyelembevételével történő összehangolásuk során felmerülő valamennyi nehézséget és megoldást, valamint legyenek tekintettel a valutaárfolyamok ingadozására.

4.7 A versenyképesség csökkenésének és a szénszivárgásnak az EU ETS harmadik fázisában (2013–2020) áll fenn a veszélye, amikor is az engedélyek kiosztása a tervek szerint fokozatosan árverés révén valósul majd meg, a rendelkezésre álló kibocsátási engedélyek mennyisége pedig évről évre csökken, hogy 2020-ra megvalósítható legyen a kibocsátás 20 %-kal való csökkentése az 1990. évi szintekhez képest. 2025-ban az engedélyek 100 %-át árverésen értékesítik majd; ehhez egy köztes lépcső 2020, amikor az arány 70 % lesz. Ha fennmaradna a kibocsátások 30 %-kal való csökkentésének célkitűzése, újra meg kellene vizsgálni az árverezés lépcsőit, hogy a többi, a koppenhágai megállapodásban részt vevő ország eredményeinek megfelelően lehessen alakítani azokat.

5. **Az európai válasz: az éghajlat- és energiacsomag, illetve annak hatásai a kereskedelemre**

5.1 A kibocsátási egységek árverezésének fokozatos bevezetése miatti versenyképesség-csökkenés és szénszivárgás, valamint a kibocsátások 2020-ra történő maximalizálása által jelentett kockázatra válaszul az Európai Bizottság az éghajlat- és energiacsomagjában kétlépéses megoldást javasolt. Az első lépés az érintett ágazatok azonosítása két kritérium – a kereskedelmi intenzitás (az Európán kívüli kereskedelem iránti nyitottság) és a CO_2 árának hatása – alapján. 2009 decemberében elkészült az „érzékeny" ágazatok első listája, amely ötévenként felülvizsgálásra kerül. Az Európai Bizottság 2–300 ágazatot vizsgált ([7]). Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság azt javasolja, hogy közös teljesítményreferenciák alapján csak azok az ágazatok részesülhessenek 2013 után 100 %-ig ingyenes kibocsátási-egység-kiutalásban, amelyek teljesítik mind a CO_2-vel kapcsolatos költségre, mind pedig a kereskedelmi intenzitásra vonatkozó kritériumot. Egy első vizsgálat szerint csupán néhány ilyen ágazat van. Ezzel a követelménnyel összhangban az EGSZB megjegyzi, hogy csupán 11 ágazat ([8]) teljesítette a CO_2-vel kapcsolatos költségre és a kereskedelmi intenzitásra vonatkozó kettős kritériumot.

5.2 A nem kötelező jellegű és kevéssé ambiciózus koppenhágai megállapodás továbbra is messze elmarad az EGSZB 2009. novemberi nyilatkozatában elvárt eredménytől. Amellett, hogy csupán megállapításokat tartalmaz és nem rendelkezik a szerződésekre jellemző jogi értékkel, megválaszolatlanul hagyja a Kiotói Jegyzőkönyv jövőjére vonatkozó kérdést is. Megvan azonban az az előnye, hogy jó alapot szolgáltat az éghajlatváltozás következményeinek enyhítésére irányuló nemzeti szintű erőfeszítések felsorolására és összehasonlítására. A koppenhágai megállapodás mellékletében Európa fenntartja azt a feltételes felajánlását, hogy 30 %-kal csökkenti üvegházhatásúgáz-kibocsátását, „ha más ipari országok is (…) hasonló erőfeszítésekre vállalnak kötelezettséget".

5.3 A többi ipari ország elkötelezettségi szintjét tekintve Európa maradhatna a 20 %-os csökkentési célkitűzésnél. Ezzel csökkentené a versenyképesség-csökkenésből és a szénszivárgásból származó problémákat, amelyekkel az európai kibocsátáskereskedelmi rendszerbe tartozó ágazatok szembesülnek majd. Egy ilyen döntés sem oldja azonban meg teljesen a szénszivárgás kérdését, éspedig két okból:

— Az első az, hogy a többi ország kibocsátáscsökkentési célkitűzései és kötelezettségvállalásai éppen csak le vannak fektetve a koppenhágai megállapodás mellékletében, azonban semmiféle jogi mechanizmust nem határoztak meg világosan az egyes országok kibocsátásának összehasonlítására.

— A második ok pedig az, hogy bár bejelentették, hogy a világ más részein is létrehoznak kibocsátási piacokat (Kanadában 2010-ben, Ausztráliában 2011-ben, az Egyesült Államokban 2012-ben), a megvalósítási dátumok folyamatosan csúsznak. A CO_2-nak ezeken az igen korlátozott piacokon várható ára pedig elmarad az átlagos közösségi ártól.

5.4 Azáltal, hogy a 2020-ra történő 30 %-os kibocsátáscsökkentési felajánlását más országok erőfeszítéseitől és elkötelezettségétől tette függővé, Európa egy kétséges többoldalú megállapodásnak vetette magát alá az alacsony szén-dioxid-kibocsátású fejlődési modell felé való irányváltás tekintetében, hogy kibocsátását 2050-re az egynegyedére csökkentse. Az amerikai és kínai térségben a gazdaság fokozatos „szén-dioxid-mentesítését" minden ilyen jellegű feltétel és célkitűzés nélkül, a beruházások és az innováció egyoldalú, alulról építkező logikája szerint képzelik el. A koppenhágai megállapodás bizonyos értelemben a technológiára szavaz, és Európának is így kell tennie.

([7]) A 2003/87/EK irányelv 10a. cikkének (15) bekezdése szerint „Egy ágazat vagy alágazat akkor tekinthető a szénszivárgás kockázatának jelentős mértékben kitett ágazatnak, ha: az ezen irányelv végrehajtásából eredő közvetlen és közvetett többletkiadások a termelési költségeknek a bruttó hozzáadott érték arányában mérve jelentős mértékű, legalább 5 %-os növekedését eredményezik; valamint a harmadik országokkal folytatott kereskedelem intenzitása, azaz a harmadik országokba irányuló kivitel és a harmadik országokból származó behozatal összértékének és a közösségi piac összméretének (az éves forgalom és a harmadik országokból történő teljes behozatal összegének) hányadosa 10 % fölött van." Ezek az ágazatok: keményítőgyártás, cukorgyártás, egyéb nem desztillált, erjesztett ital gyártása, etil-alkohol gyártása erjesztett anyagokból, papírgyártás, kőolaj-feldolgozás, síküveggyártás, öblösüveggyártás, kerámiacsempe, -lap gyártása, öntöttvas cső gyártása, ólom, cink, ón gyártása. Ha a fenti két kritériumot kiegészítjük a többletkiadások 30 %-os növekedésének vagy a 30 %-ot meghaladó kereskedelmi nyitottságnak a kritériumával, további 16 ágazatot vehetünk fel a listára, amely így 27 szektort fog tartalmazni.

([8]) Az Európai Bizottság 2009.12.24-i határozata – C(2009) 10251 (1), HL L 1., 2010.1.5., 10–18. o.

5.5 A zöld gazdaság megteremtéséhez és az ezen a területen betöltött vezető szerepének megőrzéséhez Európának tehát saját és az éghajlatvédelem érdekében továbbra is igen ambiciózus módon fokozatos csökkentésre kellene törekednie, hogy 2050-re 80 %-os mérséklést érjen el, például egy 2020 és 2030 közötti 25–40 %-os köztes célkitűzéssel. Az EGSZB környezeti, foglalkoztatási és fejlődési hatástanulmányok kidolgozását javasolja a 2020 és 2050 közötti átmenetre való felkészülés érdekében.

5.6 E köztes cél kitűzéséhez szabályozási és adóügyi intézkedéseknek is kell társulniuk, amelyek támogatják a tiszta technológiákkal kapcsolatos kutatásba és fejlesztésbe történő beruházások növekedését. Amint azt az Európai Bizottságnak az Európa 2020 stratégiáról szóló közleménye ([9]) kiemeli, a K+F-célú kiadások – elsősorban a magáncélú beruházások alacsony szintje miatt – Európában nem érik el a 2 %-ot, miközben mértékük az Egyesült Államokban 2,6 %, Japánban pedig 3,4 %. Mindez nem felel meg az Unió célkitűzésének (ami 3 %), sem pedig az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó kihívásoknak. E törekvés eredményessége érdekében az EGSZB javasolja környezeti, foglalkoztatási és fejlődési hatástanulmányok kidolgozását a következő, 2020-ban kezdődő, valamint az azt követő szakaszok (2030, 2040, 2050) közötti átmenetre való felkészülés érdekében.

5.7 Mind a visszafogott, mind pedig a nagyravágyó célkitűzés választása esetén félő, hogy az EU-tagállamok még néhány éven keresztül azon ritka országok közé fognak tartozni, amelyek a CO_2 (nem nevetségesen alacsony) árát a kibocsátási egységek piacán határozzák meg. Anélkül, hogy lemondana a következő, a mexikói (2010) és az indiai (2011) COP-konferenciákkal kapcsolatos ambiciózus többoldalú törekvéseiről, Európának nem szabad megkockáztatnia, hogy feladja a kutatást, innovációt és beruházást célzó, alulról építkező politikáit. Azzal azonban, hogy mindent a kibocsátási piac hatására bíz, az EU azt kockáztatja, hogy figyelmen kívül hagy más, a kutatást, az innovációt és a beruházásokat támogató hasznos politikákat. Már a különböző európai gazdaságélénkítő tervekből is hiányzott ez a célkitűzés, szemben Ázsiával és Amerikával.

5.8 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság javasolja, hogy a szénszivárgás kezelésekor körültekintően, de pragmatikus módon járjanak el. Az Unió stratégiai célkitűzéseivel való összhang érdekében a kibocsátási egységek ingyenes kiosztásának – amely már ma is nagymértékben elterjedt – továbbra is elsőbbséget kell élveznie. A határokon történő kiigazítást nem lehet majd a WTO-nál megindokolni, amíg az Európai Unió előnyben részesíti az ingyenes kiosztást. A közösségi kibocsátás-kereskedelmi rendszer ugyanis csak akkor lenne adónak (tehát a határokon kiigazíthatónak) tekinthető, ha a kvótákat maradéktalanul árverésre bocsátanák. A leghelyénvalóbb az lenne, ha csak időleges jelleggel folyamodnának ilyen kiigazításhoz és csupán néhány vámtarifasor esetében, amikor a szénszivárgás kockázata valós, és amikor már nem lehet az ingyenes kiosztást igénybe venni. A jogviták rendezésére szolgáló WTO-szerv előtt csupán azok az igen célzott és érvekkel kellően alátámasztott kiigazítások lennének védhetők, amelyek célja kizárólag a hőmérséklet emelkedésének 2 °C-ban való maximalizálása, amely célkitűzés a koppenhágai tárgyalások fő eredménye.

5.9 Középtávon egy ilyen választás az éghajlatváltozás hatásait csökkentő európai politika erőteljes finanszírozást feltételezi. Ez a politika a szén-dioxid-leválasztással és -tárolással kapcsolatos kísérleti projektek révén valósul meg, amelyeknek része egy a beruházásokat nyomon követő bizottság, valamint a szellemi tulajdon megosztása is. Az átmeneti kiigazítási intézkedésekkel csak akkor lehet hitelesen felhagyni, ha ezt olyan innovációs politikák is kísérik, amelyek a fenntartható fejlődés elérésének módjait kutatják.

Kelt Brüsszelben, 2010. május 26-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elnöke

Mario SEPI

([9]) „EURÓPA 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” (COM(2010) 2020).