

# Az amerikai energia- és klímapolitika Barack Obama elnöksége alatt

---

*Szöke Diána*

Az Obama-adminisztráció energia- és klímapolitikájának sikerei részben az iparági környezet kedvező alakulásának voltak köszönhetőek, mivel az elnök személyes elképzelései egybeesnek a nemzetközi energiaipar új irányvonalával. A globális energiaipar óriási horderejű változásokon ment keresztül Barack Obama 2009-es beiktatása óta: a nyersanyagok csökkenő ára, az észak-amerikai palagáz- és palaolaj-kitermelés felfutása, az amerikai szénipar hanyatlása, valamint a megújuló energiaforrások térnyerése egyaránt pozitív feltételeket teremtett a demokraták céljainak a megvalósításához. Az energiapolitika területén az Obama-korszak két legjelkésebb lépése a belföldi kibocsátások drasztikus visszafogását célzó Tiszta Energia Terv bevezetése, valamint a vitatott Keystone XL olajvezeték tervének a megvétózása volt. A környezetvédelem terén talán még komolyabb eredmények mutathatók fel: Obama már az elnöksége elején határozottan elkötelezte magát a klímaváltozás elleni küzdelem mellett, és személyesen is kulcsfontosságú szerepet játszott a 2015-ös párizsi klímaegyezmény megalkotásában. Habár nemzetközi szinten Obama a klímaváltozás elleni harc kiemelkedő szószólója volt, a két elnöki ciklusa során mégsem sikerült a globális felmelegedés körüli belpolitikai ideológiai vitákat elsimítania. Emiatt jelentős bizonytalanságok övezik a Trump-adminisztrációnak az energia- és klímapolitika terén várható lépéseit.

*Energy and climate policy under the Obama administration unfolded along a very favorable trajectory, since the president's personal ambitions were generally in line with the changing external environment. The global energy landscape has undergone profound changes since Obama's inauguration in 2009: falling commodity prices, the rise of North American shale production, the decline of the domestic coal industry and the increasingly prominent role played by renewables all created positive conditions for the Democratic establishment. In terms of energy policy, Obama's two most symbolic achievements are his large-scale domestic emission reduction action plan (the Clean Power Plan), as well as vetoing the Keystone XL pipeline. As for environmental issues, President Obama's legacy is perhaps even more influential: he committed himself to the fight against climate change early on, and played an instrumental role in the adoption of the Paris Climate Accord in 2015. Although he became a beacon for climate awareness globally, President Obama was unable to bridge the domestic ideological divide in the U.S. concerning the acceptance of global warming as a scientific fact. As a result of this, much uncertainty currently surrounds the energy and climate policies of the new Trump administration.*

\* \* \*

**M**int ahogy a politikában általában, úgy az Obama-korszak egyik legnagyobb gondja is abban rejlett, hogy a választási kampány idején megfogalmazott hangzatos céloknak a gyakorlati diplomácia, a globális külpolitikai változások gyakran korlátot szabtak – gondoljunk csak a kétoldalú orosz–amerikai kapcsolatok alakulására vagy az „arab tavasz” következményeire. Kevés olyan terület van, ahol a külső körülmények alakulása és Barack Obama elnök személyes erőfeszítései olyannyira egybecsengtek, mint az energia- és a klímapolitika esetében.

A nemzetközi energiaipar drasztikus változásokon ment keresztül Obama 2008-as megválasztása óta: a csökkenő nyersanyagárak, az észak-amerikai palaolaj- és palagáz-kitermelés felfutása, a szénipar hanyatlása és a megújuló energiahordozók piaci térnyerése kedvező körülményeket teremtett a demokrata kormányzat számára. A belföldi kibocsátás csökkentésére kidolgozott nagyszabású akcióterv (Tiszta Energia Terv, *Clean Power Plan*) bevezetése, valamint az Egyesült Államokat átszelő Keystone XL olajvezeték tervének megvétózása tekinthető Obama kormányzásának a két legkonkrétabb és legjelképeesebb energiapolitikai sikerének. De ezek mellett is számos intézkedéssel lépett fel az energiahatékonyság fokozása és a káros környezeti hatások visszaszorítása érdekében. A nemzetközi környezetvédelem terén még markánsabb eredmények mutathatók fel: Obama elnök személyesen is erősen elkötelezte magát a

globális felmelegedés elleni harc iránt, és több alkalommal nevezte a klímaváltozást a bolygónkat fenyegető legsúlyosabb veszélyforrásnak. Multilaterális síkon Obama komoly szerepet játszott a 2015-ös párizsi klímaegyezmény kidolgozásában, és a világ legfontosabb kétoldalú környezetvédelmi megállapodása (a 2014-ben aláírt kínai–amerikai kibocsátás-csökkentési akcióterv) is elsősorban az ő kezdeményezésére jöhetett létre.

Mindazonáltal a klímapolitika esetében kettős képet mutat Obama öröksége: míg a nemzetközi színpadon a környezetvédelem emblematikus szószólójává vált, addig belföldön nem sikerült a klímaváltozás tudományosan is igazolt tényének az amerikai társadalmon belüli elfogadtatásában áttörést elérnie. A jövőre vonatkozó előrejelzéseket ezért komoly bizonytalanságok jellemzik a Trump-adminisztráció energia- és klímapolitikáját illetően. Habár Donald Trump a kampány során átverésnek nevezte a globális felmelegedés jelenségét, és egyik első elnöki lépéseként a párizsi klímaegyezmény felmondását is bejelentette, egyelőre kérdéses, hogy a hivatali idejében mekkora figyelmet szentel majd ennek a szakpolitikai területnek.

Az Obama-korszak energia- és klímapolitikájának értékelésekor érdemes több kérdésre is választ keresni. Egyfelől fontos kiemelni, hogy miként változott a külső iparági környezet a ciklus nyolc éve alatt, és az milyen hangsúlyeltolódásokkal járt az Egyesült Államok külpolitikája szempontjából. Érdemes megvizsgálni, hogy a deklarált és a valós

energia- és klímapolitikai célok között volt-e bármi feszültség, és összességében milyen a közvélemény, illetve a szakirodalom megítélése erről a szakpolitikai területről. Végül, kitekintésképpen, Donald Trump kampánybéli ígéreteire, első intézkedéseire támaszkodva lehetőség nyílik annak előrejelzésére, hogy milyen stratégiai lépések várhatóak az új elnöki ciklus során. Habár a két szakpolitikai kérdéskör szorosan összefügg egymással, módszertani szempontból tanulmányomban külön kezelem az Obama-éra energiapolitikai és nemzetközi környezetvédelmi törekvéseit, valamint azok értékelését.

## *Energiapolitika*

Az energiapolitika mindig is kiemelt terület volt az amerikai külpolitikában és belpolitikában egyaránt. Bár az Egyesült Államok egy ásványkincsekben és természeti erőforrásokban meglehetősen gazdag ország, történelmi távlatból nézve a gyors gazdasági növekedés, az iparosodás, valamint a katonai szuperhatalmi státusz kiépítése során rendkívül energiaigényes működésre rendezkedett be az amerikai társadalom.

Az energiabiztonság kérdése az 1970-es évek olajválságai óta vált hangsúlyos elemévé az amerikai geostratégiai gondolkodásnak,<sup>1</sup> elsősorban a közel-keleti kőolajimportok ára és elérhetősége vonatkozásában. Éppen ezért az USA globálisan áll hozzá: a belföldi ellátásbiztonság szorosan összefonódik a közel-keleti stabilitás alakulásával és a nemzetközi

kőolajárakra ható egyéb geopolitikai tényezőkkel.<sup>2</sup> Az energiabiztonság mint konkrét stratégiai cél és politikai hívó szó évtizedek óta szerepel az amerikai politika napirendjén. 2008-ban különösen is fontos szerepe volt Obama első választási kampányában,<sup>3</sup> amikor is a későbbi elnök még a külföldi energiaimportok mennyiségének a csökkentését nevezte meg legfőbb távlati célként.<sup>4</sup> Az Egyesült Államoknak a külföldi olajimporttól való függősége Obama elnöksége legelején is veszélyesnek látszott.<sup>5</sup> (Sok iparági szakértő szerint nem is feltétlenül gazdasági értelemben jelentett kockázatot, hanem a politikai kiszolgáltatottság tekintetében.) Obama energiastratégiáját ezért a kezdetekről kettős cél határozta meg: az energiafüggetlenség elérése, valamint – a gazdasági világválság közepette – a munkahelyteremtés.<sup>6</sup>

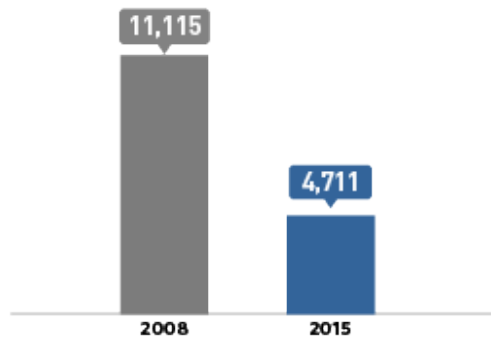
A 20. század egyértelműen a „kőolaj korszaka” volt: a szénhidrogénipar mindent felforgatott: a gazdaságot, a politikát, a honvédelmet és a hétköznapi emberek életmódját egyaránt.<sup>7</sup> Könnyen meg lehet, hogy a környezeti aggályok fényében ez a 21. században már másképpen alakul. Az energiapolitika éppen ezért az USA-ban is egy gyorsan változó, dinamikus szakpolitikai terület, ahol komoly változásokat észlelhettünk már Obama kormányzásának nyolc éve alatt is. Ez részben a külső környezet drámai átalakulásának, részben pedig az elnök konkrét intézkedéseinek tudható be.

## A külső iparági környezet átalakulása

Ahogy azt korábban is említettem, az elmúlt évtizedben óriási horderejű változásokon ment keresztül a nemzetközi energiaipar. Ennek leginkább szembeűnő jeleménye az energiaárak drasztikus csökkenése. Míg az évtized elején a kőolaj hordónkénti ára átlagosan meghaladta a 100 dollárt, addig 2014 elején már 30 dollár alá esett; jelenleg pedig 50 dollár körül mozog. E változás mögött alapvető közgazdasági okok, a kereslet és kínálat ingadozásai állnak, melyeket nagymértékben az Egyesült Államok tevékenysége alakított.

A keresleti oldalon a globális gazdasági növekedés motorjának számító Kína (és egyéb, főként távol-keleti fejlődő országok) növekedési ütemének a mérséklődése áll. Ezzel szemben a kínálati oldalon a legmeghatározóbb tényező az észak-amerikai palagáz- és palaolaj-termelés felfutása. Ez utóbbi forradalmi változás mindenekelőtt az ún. hidraulikus repesztés (*hydraulic fracturing*), valamint a ferde vagy horizontális fűrészi módszereknek köszönhető. E technológiák amerikai elterjedése nem feltétlenül az újdonságuknak tudható be, hanem annak, hogy a magas energiaárak mellett költséghatékonyvá váltak. Az Egyesült Államok összesítésben így már a világ legnagyobb energiatermelőjévé lépett elő.<sup>8</sup> Kínálati oldalon emellett további tényezőként említhető még az OPEC-en belüli termelés emelkedése (Szaúd-Arábia, Irak és Irán esetében), ami tovább fokozta a nyersanyagpiacokon kialakult túlkínálatot.

1. ábra<sup>9</sup>  
Amerikai olajimport (ezer hordó/nap)



Annak ellenére, hogy kétségkívül az olajárak csökkenése jelenti az elmúlt évek leglátványosabb változását, egyéb fontos tényezőket is érdemes kiemelni, amelyek szintén érdemben befolyásolták az amerikai energia- és külpolitika mozgásterét is. Ilyen trend például a globális gázpiacok kialakulása a korábbi regionális megosztottság és a kötött, hosszú távú árazás helyett. Ez javarészt a cseppfolyósított földgáz (*liquefied natural gas*, LNG) felfutásának tudható be, amely az újonnan megindult amerikai energiaexportok legfőbb szállítási módja is egyben. Emellett a klímavédelmi szempontok egyre inkább előtérbe kerülnek a közbeszédben és az energiaiparban egyaránt, ezért a nyugati országok politikai napirendjén is hangsúlyosabban szerepelnek – ez alól természetesen az Obama-korszak sem volt kivétel.

Összességében a változó geopolitikai viszonyok, az egyre rugalmasabb energiapiacok, valamint a megújuló energia előtérbe kerülése következtében ma már teljesen más képet mutatnak a

világ energiapiacai, mint Obama 2008-as választási győzelme idején. E nagy horderejű változások pedig érdemben egyaránt kihatottak az amerikai kül- és energiapolitika mozgásterére, céljaira és lehetőségeire is.

### *Obama főbb energiapolitikai lépései*

A fenti változások tehát komoly átalakuláshoz vezettek az Egyesült Államok energiaiparában. 2008 óta a belföldi energetikai káros gázkibocsátások 20 éve nem tapasztalt mélypontra süllyedtek, és a külföldi olajtól való függőség az 1970-es évek előtti időszak szintjére csökkent.<sup>10</sup> Fontos lélektani mérföldkönek számított 2013 novembere, amikor is a belföldön kitermelt kőolaj mennyisége először haladta meg az import szintjét.<sup>11</sup> Ezt követően, 2015-ben a kőolajexportokra vonatkozó, negyvenéves tilalom eltörléséről szavazott a Kongresszus, és végül – heves viták után – zöld utat kaptak az energiaexportok. Ezzel párhuzamosan azt tapasztalhattuk Obama kormányzása alatt, hogy az amerikai energiadiplomáciai törekvések már nem kizárólag a Közel-Kelet térségére koncentráálódtak, hanem más régiókra is kezdett áttevődni ez a figyelem – gondoljunk csak Kelet-Közép-Európára, ahol az amerikai diplomácia az adriai-tengeri LNG-terminál megépítésének az egyik leglelkesebb támogatója.

Ami Obama saját energiapolitikai kezdeményezéseit illeti, azok az úgynevezett „*all of the above*” energiastratégiájában öltöttek testet, melynek fő pillérjei az alábbiak voltak:

- a külföldi importfüggőség enyhítése;
- a biztonságos és a környezetvédelmi szempontból felelős belföldi szénhidrogén-kitermelés előmozdítása;
- az innováció fokozása;
- a tiszta/megújuló energiaforrások támogatása; valamint
- az energiahatékonyság fokozása.<sup>12</sup>

Ezek a pontok nagyjából konszenzusnak számítottak az amerikai Kongresszusban; a hangsúly talán éppen ezért nem is azon van, hogy mit támogatott Obama, hanem hogy mit nem. Ez utóbbi kategóriába sorolható a szénipar,<sup>13</sup> amelynek hanyatlása miatt a 2016-os választások során Donald Trump rengeteg kékgalléros szavazót tudott mozgósítani.

### *Jelképes energetikai intézkedések Obama elnöksége alatt*

Érdemes külön kitérni arra a néhány konkrét energiapolitikai döntésre és incidensre, amelyek jól tükrözték az Obamakorszak stratégiai prioritásait, és a leginkább jelképpé váltak.

Az első és legemblematikusabb mind közül az úgynevezett Keystone XL olajvezeték ügye. Ez a nagyszabású infrastrukturális projekt Kanadában kitermelt olajhomokot szállított volna a texasi partokig, hogy onnan a nyersanyagokat exportra küldjék tovább. A tervek szerint közel 2.000 kilométer hosszúságú vezeték napi 800 ezer hordónyi kanadai olajhomok szállítását biztosította volna.<sup>14</sup> Az ügyből hét éven át tartó, heves politikai

vita alakult ki, és a közvélemény is meglehetősen megosztottnak bizonyult a kérdésben. A republikánus képviselők úgy vélték, a vezeték megépítése elősegíthetné az útvonalán fekvő szövetségi államok gazdasági növekedését, és rengeteg új munkahelyet teremtené a gazdasági világválság után. (Az olajban gazdag államokból származó demokrata politikusok közül is sokan támogatták a tervet.)

Obama csak 2015 végén hozott döntést: nem fogadta el a vezetéképítés végső pályázati terveit. Indoklása szerint a projekt túlságosan karbonintenzív és környezet-szennyező lett volna, és az engedélyezése rossz fényt vetett volna az amerikai klímapolitikára.<sup>15</sup> Az időzítés feltételezhetően nem volt véletlen, hiszen épp egy héttel a párizsi klímacsúcs előtt jelentette be a vezeték elutasítását az Obama-kabinet.<sup>16</sup> Ugyanakkor a projekt vitatott voltát és megosztó jellegét jól tükrözi, hogy Trump elnök már a kormányzása első hetében újra kilátásba helyezte a Keystone XL engedélyezésének a felülvizsgálatát, sőt, azóta zöld utat is kapott a projekt.

A második meghatározó esemény a Deepwater Horizon fúrótorny katasztrófája volt. 2010 áprilisában a British Petrolnak (BP) a Mexikói-öbölben lévő olajkitermelő platformján tűz ütött ki: a balesetben 11 olajmunkás vesztette életét, és a vízbe került kőolaj miatt a térség környezete és élővilága visszafordíthatatlan károsodást szenvedett. Obama rendkívül markáns álláspontot fogalmazott meg az ügyben: egyrészt hatalmas összegekkel támogatta a mentési és környezeti

rehabilitációs akciókat, másrészt pedig megszigorította az offshore (tengeri) olajkutatásra és -termelésre vonatkozó szabályokat.<sup>17</sup>

A harmadik szimbolikus ügy az Északi-sark kérdése.<sup>18</sup> A globális felmelegedés következtében olvadó jégtakaró alatt egyre több ásványkincset lehet elérni, ki-termelni. Geológiai becslések szerint az Északi-sark környéke óriási potenciállal bír, a bolygó szinte egyetlen – jelenleg elérhetővé váló – területe, ahol még nem végeztek érdemben szénhidrogén-kutatást és -kitermelést. A sarkvidéki kitermelés lehetősége parázs vitákat váltott ki az érzékeny bioszféra és a védett állat- és növényfajok miatt aggódó környezetvédők, valamint a potenciális új lelőhelyek iránt érdeklődő olajvállalatok képviselői között. Egyik utolsó politikai lépéseként Barack Obama amerikai elnök teljes hatállyal betiltotta a tengeri olaj- és gázkutatást az Északi-sarkon és az Atlanti-óceán északi partvidékén; ez a döntés a szövetségi kormány sarki felségvizeinek mintegy 98 százalékára terjedt ki. Sokatmondó azonban az a tény, hogy Donald Trump Obamának már ezt a döntését is visszavonta.

Összességében teljesen más képet mutatott az amerikai energiapolitika 2016 végén, mint Obama 2009-es hivatalba lépésekor. Ez elsősorban a külső változásoknak tudható be, amelyek révén az USA ma már a világ első számú energiatermelőjévé vált. Ez az energiaipari forradalom lehetővé tette, hogy 40 évnyi importfüggőség után az Egyesült Államok lassan nettó exportőrként jelenhessen

meg a nemzetközi piacokon, és újféle energiapolitikai intézkedéseket, markánsabb klímapolitikát foganatosíthasson.

## *Klímapolitika és nemzetközi környezetvédelem*

A másik szakpolitikai terület, amelyet e tanulmány körbejár és értékel, az Obama-korszak klímapolitikája és nemzetközi környezetvédelmi törekvései. Az éghajlatváltozás rendkívül komplex kérdés, amely ugyanúgy bír tudományos vonzattal, mint politikai, társadalmi vagy gazdasági következményekkel. Éppen ezért egy erősen személyközpontú politikai rendszerben, mint amilyen az amerikai is – tehát ahol az elnöki pozíció meghatározó –, különösen hangsúlyos szerepet játszik a személyes hozzáállás. Obama klímapolitikája e tekintetben pedig egyértelműen „paradigmaváltást” jelentett a korábbi elnökökéhez képest.<sup>19</sup>

### *Obama személyes környezetvédelmi elköteleződésének a szerepe*

Obama már a választási kampányában azt ígérte, hogy aktívan fog fellépni az éghajlatváltozás elleni harcban,<sup>20</sup> és hosszú távú, létfontosságú problémának tekintette a globális felmelegedést.<sup>21</sup> A klímakérdés szakpolitikai szinten azonban inkább a második ciklusában vált kiemelt fontosságúvá;<sup>22</sup> ez feltételezhetően annak tudható be, hogy az első ciklusban a gazdasági világválság kezelése, valamint az „arab tavasz” kapcsán felmerült külpolitikai kihívások álltak a kormányzati politika figyelmének a központjában.

### *Belföldi sikerek*

Első körben azokat a klímaváltozás elleni lépéseket érdemes göröcső alá venni, amelyeket az Obama-adminisztráció az amerikai belpolitikában vezetett be.

Mint ahogy azt korábban is említettem, a globális felmelegedés kérdésköre inkább a második elnöki ciklusban volt hangsúlyos, így az első átfogó környezetvédelmi törvénycsomag is csak 2013 júniusában született meg. A Klíma Akcióterv (*Climate Action Plan*) három fő területen tartalmazott újjdonságokat:

- a káros üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése;
- a klímaváltozás hatásaira való felkészülés; illetve
- a nemzetközi klímamozgalmakban való vezető szerep.<sup>23</sup>

Az akcióterv inkább stratégiai irányelveket jelölt ki, nem annyira konkrét belföldi szabályozásokat írt elő, és főként elnöki, végrehajtói hatáskörben valósult meg. Ez utóbbira egészen 2015 augusztusáig kellett várni, amikor is az Obama-kormányzat bejelentette a Tiszta Energia Tervét (*Clean Power Plan*, TET), amely már sokkal több technológiai és üzleti paramétert szabott meg. A TET elsősorban az erőművekből eredő légszennyezés problémáját járta körbe, és annak 32 százalékkal történő csökkentését irányozta elő 2030-ig (a 2005-ös szinthez képest). Obama szerint a TET „a legfontosabb lépés, amit Amerika valaha is tett a globális klímaváltozás elleni küzdelemben”.<sup>24</sup> Sok szakértő szerint ezzel az amerikai

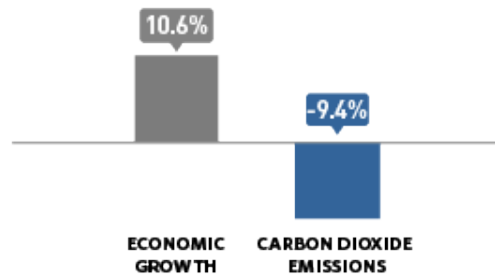
elnök a könnyebb utat választotta, mivel az erőművek által okozott szennyezés kérdése vélhetően kevésbé osztja meg a társadalmat, mintha például lakossági korlátozó intézkedéseket vezetett volna be. A republikánusok mégis hevesen támadták a tervet: főként azzal a váddal éltek, hogy a szabályozás révén az USA versenyképességi hátrányt fog szenvedni a globális gazdasági vetélytársaival szemben.

Habár a fenti két törvénycsomag képezte Obama belföldi klímaörökségének a gerincét, egyéb intézkedéseket is ki lehet emelni, elsősorban az energiahatékonyság fokozása és a metánkibocsátások visszaszorítása terén. Emellett új iparági rendeleteket hoztak az áramhálózatok modernizálása, a környezet-egészségügyi szabályozás (pl. az ivóvízminőség) szigorítása vagy a természeti értékek, nemzeti parkok fokozott védelme kapcsán. Az amerikai átlagemberek fejében valószínűleg a szigorú üzemanyag-hatékonysági előírások maradnak meg leginkább, ugyanis azoknak közvetlen hatásuk volt a gépkocsik adásvételi piacára is. A konkrét törvénycsomagok bemutatása és értékelése mellett érdemes azokat a főbb kommunikációs hangsúlyeltolódásokat is kiemelni, amelyek a 2008 és 2016 közti nyolc évet jellemezték az amerikai kormányzati politikában.

Az első fontos váltás az úgynevezett „fejlődés vs. zöldítés” (*growth vs. green*) ellentétben való túllépés. A nemzetközi klímavédelmi törekvések hagyományos dilemmája, hogy a gazdasági növekedés jellemzően kéz a kézben jár a környezet-

szennyezés emelkedésével – e széles körben elterjedt tapasztalati megfigyelésen az Obama-kormányzatnak sikerült valamelyest túllépnie. Az ehhez kapcsolódó eredeti koncepció, az úgynevezett *Green New Deal* végül túlságosan optimista forgatókönyvnek bizonyult, de az elnöki ciklus alatt mégis komoly eredményeket sikerült elérnie. Obama 2009-es hivatalba lépése óta a szén-dioxid-kibocsátás 9 százalékkal esett vissza, míg ugyanabban az időszakban az amerikai gazdaság több mint 10 százalékos növekedést tudott felmutatni.<sup>25</sup> Ez a politikai kommunikációs győzelem kiemelten szerepelt az Egyesült Államok nemzetközi környezetvédelmi kommunikációjában is, és egyfajta paradigmaváltást jelenthet a jövőre nézve.

2. ábra<sup>26</sup>  
Gazdasági növekedés és szén-dioxid-kibocsátás (2008–2015)



A második stratégiai hangsúlyváltás a megújulóknak növekvő térnyerésében figyelhető meg. Obama elnöksége alatt mintegy háromszorosára nőtt a szélenergia-kapacitás, a napenergia esetében pedig tízszeres ugrás volt tapasztalható.<sup>27</sup> Ennek oka nemcsak a demokrata

kormányzat biztosította politikai támogatás volt, hanem a zöld technológiák árának gyors csökkenése is. Az Obama-adminisztráció az elődjeihez képest rengeteg figyelmet és anyagi forrást fordított az innováció kérdéskörére; egyebek mellett Obamához köthető az Advanced Research Project Agency – Energy (ARPA–E) létrehozása is. Emellett sokkal nagyobb hatáskört teremtettek a Környezetvédelmi Hivatal (*Environmental Protection Agency*) számára is. Ez utóbbi azonban hosszabb távon feltételezhetően nem lesz fenntartható: Donald Trump már az elnöki kampánya során is többször hangoztatta, hogy megválasztása esetén megnyirbálná a hivatal jogköreit, végül pedig egy köztudottan klímaváltozás-tagadó politikust nevezett ki az élére.

A harmadik stratégiai váltás az éghajlatváltozás megítélésére vonatkozik. Eddig a klímaváltozás elleni harc sokszor kimerült egy meghatározott Celsius-fokos felmelegedési cél kitűzésében, és azoknak a lépéseknek a foganatosításában, amelyek e küszöb meghaladását fékeztek volna meg. Mostanra azonban – amikor is már egyértelművé vált, hogy némi környezeti átalakulás egyszerűen elkerülhetetlen lesz – a klímaváltozás várható társadalmi és gazdasági hatásaira való felkészülés került a figyelem középpontjába. E tekintetben Obama számos beszédében hangsúlyozta, hogy a fejlődő világ különösen ki van téve a globális felmelegedés hatásainak,<sup>28</sup> és az Egyesült Államok maga is 3 milliárd dollárnyi adománnyal járult hozzá a Zöld

Klíma Alap (*Green Climate Fund*) 2014-es költségvetéséhez.<sup>29</sup>

Obama alatt a klímapolitikai döntések jelentős része elnöki utasítás (*executive order*) formájában valósult meg.<sup>30</sup> Ezzel ugyan meg lehetett kerülni a Kongresszus republikánus többségét, akik jellemzően még az éghajlatváltozás tényét is vitatják, azonban a Trump-adminisztráció számára sokkal könnyebbé teszik az obamai döntések potenciális visszavonását. Emellett minden személyes elköteleződése ellenére sem sikerült Obama elnöknek csökkentenie az amerikai lakosságnak a klímaváltozás megítélése kapcsán tapasztalható belső megosztottságát; ez a kérdés továbbra is markáns politikai színezettel bír (republikánus vs. demokrata szavazók).

#### *A nemzetközi klímavédelmi tárgyalások főbb eredményei*

Ami az Obama-kabinet külföldi klímavédelmi fellépését illeti, a második ciklus végére komoly sikereket könyvelhetett el, főként az ENSZ égisze alatt. A globális felmelegedés elleni nemzetközi küzdelem fő színtere ugyanis az ENSZ, és hátterét annak úgynevezett éghajlatváltozási keretegyezménye adja, amelyhez az Egyesült Államok az elsők között, már 1992-ben csatlakozott.<sup>31</sup> Ezt az évente megtartott klímavédelmi találkozók követték, melyek közül az első érdemi mérföldkővet az 1997-es kiotói jegyzőkönyv elfogadása jelentette. Az azonban komoly hiányosságokkal küzdött: példának okáért csak a fejlett országokra

nézve tartalmazott kötelező érvényű kötések, így olyan hatalmas, erősen környezetszennyező államok maradtak ki belőle, mint Kína vagy India. A kérdés éppen ezért az 1990-es évek vége, már a Clinton-adminisztráció óta határozottan megosztotta az amerikai Kongresszust, és az USA végül 2001-ben ki is lépett az egyezményből.<sup>32</sup>

Az első átfogó nemzetközi környezetvédelmi megállapodás kudarcát követően óriási reményeket fűztek a 2009-es koppenhágai csúcstalálkozóhoz. Obama személyes jelenléte és rendkívüli meggyőzőereje ellenére a csúcstól végül kudarcra fulladt, és nem sikerült áthidalni a fejlődő és a fejlett államok gazdasági érdekei közötti ellentéteket.

A koppenhágai csúcstalálkozó bukása után sok szakértő a multilaterális klímapolitika zsákutcájáról beszélt, és a kétoldalú kapcsolatok megerősítése vált fontosabbá a környezetvédelmi problémák terén. Ebben a tekintetben az Egyesült Államok legbefolyásosabb partnere egyértelműen Kína, hiszen a két ország együttesen a globális szén-dioxid-kibocsátások közel felét adja. 2014 novemberében a két fél egy rendkívüli horderejű, precedens értékű megállapodást kötött Pekingben, amely tulajdonképpen a világtörténelem legfontosabb bilaterális környezetvédelmi egyezményének tekinthető. Egyfelől az USA vállalta, hogy 2025-ig a 2005-ös szinthez képest 26-28 százalékkal csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását. Kína ugyan nem adott meg konkrét célt, viszont ígéretet tett arra, hogy a kibocsátása 2030 körül

fog tetőzni. Habár a megállapodás politikai kommunikációs győzelem volt az amerikai demokrata kormányzat számára, tudományos körökből sok kritika érte. Az egyik legfőbb felvetés az volt, hogy míg az Egyesült Államok komoly áldozatokat vállalt, Kína az egyezményben csak olyan, meglehetősen homályos engedményeket tett, amelyeket az iparági előrejelzések szerint minden egyéb intézkedés nélkül, amúgy is teljesített volna. Emellett sokan féltek attól, hogy az USA–Kína-megegyezés fényében teljesen megakad az ENSZ égisze alatt zajló multilaterális éghajlatvédelmi tárgyalás-sorozat.

A 2015. november és december között lezajlott párizsi klímacsúcstól éppen ezért sokan a multilaterális folyamat utolsó mentsvárának tekintették. Obama már korábban „sajtóhadjáratot” indított, lehetséges fordulópontnak nevezte a tárgyalásokat, és biztosította a többi ország képviselőjét, hogy az Egyesült Államok teljes mértékben elkötelezett egy konkrétumokat tartalmazó szerződéstervezet elfogadása iránt. Obama személyes szerepvállalása mellett a politikai konszenzus és az egyre erősödő globális klímavédelmi civil kezdeményezések egyaránt hozzájárultak a párizsi klímaegyezmény megszületéséhez. A megállapodásban a világ országai kifejezték közös szándékukat arra, hogy a globális felmelegedést az iparosodás előtti szinthez viszonyítva 2°C-os szint alatt tartják, valamint hogy komoly anyagi támogatást nyújtanak a globális felmelegedés hatásainak egyre inkább kitett fejlődő országoknak.

Belpolitikai vonatkozásban itt sem maradt el a vita az amerikai közéletben és politikai eliten belül, illetve többen megkérdőjelezték az egyezmény tavaly szeptemberi ratifikációjának a jogszerűségét is. Ennek ellenére összességében környezetvédelmi szempontból a párizsi klímaegyezmény tekinthető az Obama-elnökség legfontosabb eredményének.

### *Obama elnökségének energia- és klímapolitikai értékelése*

Az Obama-korszak energia- és éghajlatvédelmi politikáját illetően a közvélemény és a szakirodalom ítélete többékevésbé egybecseng, és összességében pozitív a mérleg: az USA évtizedek óta először mozdult el a valós energiafüggetlenség irányába, sőt már energiaexportőrként is megjelenhet a piacon. Emellett a tiszta energia térnyerése és Obamának a nemzetközi porondon elért személyes sikerei egyaránt kedvező megítélés alá esnek. Természetesen érdemes kiemelni, hogy e változások egy része (például az energiaárak csökkenése vagy a palagáz- és palaolaj-termelés megugrása) nem feltétlenül Obamának, hanem a külső környezet változásainak tudható be. A szakirodalomban éppen emiatt számos kritika is éri a demokrata elnök „zöld” örökségét, hiszen a gyakorlatban éppen hogy tovább nőtt a fosszilis energiahordozók kutatása és termelése.<sup>33</sup> Pontos adatokban mérve: 2009 és 2015 között négyszeresére emelkedett a palagáztermelés, míg az olajtermelés közel megduplázódott.<sup>34</sup>

Az energiapolitikai szakirodalom az energiabiztonság fogalmának három pillérét szokta megkülönböztetni:

- biztonságos energiaellátás;
- gazdaságosság; illetve
- környezeti fenntarthatóság.

Az általános vélekedés szerint ebből egyidejűleg csak kettőt lehet megvalósítani. Az Egyesült Államok azonban Obama elnöksége idején rendkívül kedvező történelmi helyzetben találta magát: a külső iparági környezet átalakulása nyomán az utóbbi években felmerült annak a lehetősége, hogy kivételesen akár mindhárom célt sikerül egyszerre teljesíteni. Ez nemcsak komoly belpolitikai siker, de nemzetközileg szinte egyedi példának is tekinthető.

### *Kitekintés:*

#### *Mi várható Donald Trump elnöksége alatt?*

Az Egyesült Államok energia- és klímapolitikai tekintetben meglehetősen kiváltságos helyzetben találhatta magát az elmúlt években, azonban annak fenntartásához hasonló jellegű elkötelezettségre és folytonosságra lenne szükség. Ilyen tekintetben természetesen nehéz feladat Donald Trump elnökségi lépéseinek előrejelzése, bár a kampány idején és azóta tett nyilatkozatok (például a párizsi klímaegyezményből való kilépés bejelentése), valamint a pártállás alapján inkább éles váltás, mint retorikai kontinuitás várható.

A legtöbb elemző egyetért abban, hogy az energiapolitika területén feltételezhetően erősebben érvényesülnek majd az olajipari lobbierdekei (ennek ékes bizonyítéka Rex Tillerson, az ExxonMobil korábbi vezérigazgatójának külügyminiszteri kinevezése). Így inkább az üzleti szempontok és a gazdasági hatékonyság kritériumai fognak dominálni a fenntartható környezetvédelem helyett. Jól példázza ezt, hogy Trump elnök már a beiktatása utáni első héten napirendre vette a Keystone XL olajvezeték engedélyezésének a felülvizsgálatát. A kampány során ígéretet tett a Tiszta Energia Terv eltörlésére, bár ezt talán inkább a szénipari dolgozók szavazatainak elnyeréséért tette.<sup>35</sup> Azonban nem valószínű, hogy az Obama-korszak során tapasztalt energiaipari átalakulás teljes mértékben visszafordulna; már csak azért sem, mert az energetikai befektetések és stratégiai trendek több évtizedes távlatban érvényesülnek, ezért többnyire átívelnek az elnöki ciklusokon.

A klímapolitika tekintetében még nagyobb a bizonytalanság, különösképpen mivel Donald Trump több, egymásnak ellentmondó nyilatkozatot tett a kampány során. Példának okáért az éghajlatváltozás tényét kínai átverésnek nevezte, és azt ígérte, hogy az Egyesült Államokat kilépteti a párizsi klímaegyezményből, sőt ez utóbbit 2017. június 1-jén be is jelentette. Ez azonban jogi szempontból meglehetősen aggályos, viszont annak komoly esélye van, hogy Trump elnöksége alatt az USA nem lesz hajlandó pénzübeli segítekkel támogatni az éghajlat-

változással küszködő fejlődő országokat. Az szinte biztos, hogy a Republikánus Párt klímaellenessége miatt teljesen más retorika várható a klíma kapcsán, mint az elmúlt nyolc évben.<sup>36</sup> (Ennek jelképes kifejezésekként a Trump-adminisztráció fehér házi honlapjáról el is tűnt a környezetvédelemről szóló alpont.)

A fentiek fényében tehát valószínűleg már nem az Egyesült Államok lesz a nemzetközi klímaváltozás elleni küzdelem fő szószólója; a kérdés inkább az, hogy melyik ország veszi át majd ezt a szerepet. Ettől függetlenül, a fejlődő országok önérdeke a klímaváltozás elleni harc fenntartása, hiszen már sok helyen látványosan jelentkeznek annak hatásai (gondoljunk csak például a kínai és indiai nagyvárosokban tapasztalható szmog és légszennyezés drámai mértékére vagy az Antarktiszról július közepén leszakadt hatalmas jégtáblára). Emellett a megújuló energiák árának folyamatos csökkenése várhatóan az USA vezető szerepe nélkül is tovább hajtja a klímaváltozás elleni küzdelmet.<sup>37</sup>

### *Véggövetkeztetések*

Az Obama-korszak energia- és klímapolitikája összességében az elnökség egyik legeredményesebb szakterületének tekinthető – de ez részben a külső környezet szerencsés változásainak tudható be. Obama személyes környezetvédelmi elkötelezettsége is fontos szerepet játszott, és a klímaváltozás elleni harc terén való határozott fellépése pozitívan befolyásolta az Amerikai Egyesült Államok nemzetközi

megítélését is. Obama elnöksége alatt az USA egyértelműen a klímaváltozás elleni harc élére állt, ami sok nemzetközi szereplő részéről komoly elismerést váltott ki.

Egyelőre kevés konkrétum jelezhető előre Donald Trump energia- és klímapolitikai intézkedéseit illetően. Feltételezhetően vissza fogja vonni az Obama-korszak néhány energiapolitikai szabályozását, nagyobb szerephez juthatnak a fosszilis energiaforrások, és várhatóan kevesebb hangsúly helyeződik majd a környezetvédelmi kérdésekre – belföldön és külföldön egyaránt. Mindehhez természetesen hozzájárul az is, hogy az Obama-korszak alatt meghozott intézkedések jó része elnöki hatáskörben született, vagyis jogilag viszonylag könnyen „visszacsinálható”. Viszont talán éppen e sok bizonytalanság miatt maradhat az energia- és klímapolitika továbbra is olyan dinamikus és érdekes szakterület, mint amilyen Barack Obama elnöksége alatt volt.

A kézirat lezárásának ideje: 2017. április 4.

## Jegyzetek

- 1 Carlos Pascual – Jonathan Elkind (szerk.): *Energy Security: Economics, Politics, Strategies and Implications*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010. 1. o.
- 2 Brenda Shaffer: *Energy Politics*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2009. 91. o.
- 3 Uo.
- 4 Itt érdemes megjegyezni, hogy az energia-biztonság más jelentéssel bír, mint a szintén gyakran használt energiafüggetlenség kifejezés. Míg az előbbi a fenntartható ellátást tűzi ki célul (akár stabil importok révén), addig az utóbbi hagyományosan a teljes keresletet kielégítő belső termelésre utal.
- 5 Gal Luft – Anne Korin (szerk.): *Energy Security Challenges for the 21st Century: A Reference Handbook*. Santa Barbara, CA: ABC–Clio, 2009. 11. o.
- 6 „Advancing American Energy”. *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/energy/securing-american-energy>, 2017. január.
- 7 Daniel Yergin: *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*. New York, NY: Free Press, 1992, 788. o.
- 8 Mark Gilbert: „The Obama Presidency”. *New Zealand International Review*, Vol. 41. No. 5. (2016). 22–24. o.
- 9 Forrás: „The Record: A Historic Commitment to Protecting the Environment and Addressing the Impacts of Climate Change”. *The White House*, Elérhető: <https://www.whitehouse.gov/the-record/climate>, 2017. január.
- 10 „Advancing American Energy”.
- 11 Uo.
- 12 Uo.
- 13 Elizabeth Shogren: „Obama’s Energy Legacy in the West Could Outlast the Trump Administration”. *Wired*, <https://www.wired.com/2017/01/obamas-energy-legacy-west-outlast-trump-administration/>, 2017. január 4.
- 14 Coral Davenport: „Citing Climate Change, Obama Rejects Construction of Keystone XL Oil Pipeline”. *The New York Times*, [https://www.nytimes.com/2015/11/07/us/obama-expected-to-reject-construction-of-keystone-xl-oil-pipeline.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2015/11/07/us/obama-expected-to-reject-construction-of-keystone-xl-oil-pipeline.html?_r=0), 2015. november 6.
- 15 Uma Outka: „The Obama Administration’s Clean Air Act Legacy and the UNFCCC”. *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 48. No. 1–2. (2016). 122–123. o.
- 16 Davenport: i. m.
- 17 „Advancing American Energy”.
- 18 Outka: i. m. 123–124. o.
- 19 Shogren: i. m.
- 20 Michelle Bentley – Jack Holland: *The Obama Doctrine: A Legacy of Continuity in US Foreign Policy?* London: Routledge, 2016. 5. o.

- 21 Jeffrey Goldberg: „The Obama Doctrine”. *The Atlantic*, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>, 2016. április.
- 22 Outka: i. m. 109. o.
- 23 Uo. 117–118. o.
- 24 „Obama’s ‘Bold, Yet Fragile’ Climate Legacy”. *PBS*, <http://www.pbs.org/newshour/bb/obamas-bold-yet-fragile-climate-legacy/>, 2017. január 11.
- 25 „The Record...”.
- 26 Forrás: Uo.
- 27 „Climate Change”. *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/energy/climate-change>, 2017. január.
- 28 Veerabhadran Ramanathan *et al.*: „The Next front on Climate Change”. *Foreign Affairs*, Vol. 95. No. 2. (2016). 139. o.
- 29 „Climate Change”.
- 30 John Dizard: „Trump Likely to Slash and Burn Obama Climate Policy”. *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/d97438ea-a7f9-11e6-8898-79a99e2a4de6>, 2016. november 11.
- 31 Outka: i. m. 111. o.
- 32 Uo. 112. o.
- 33 Bentley–Holland: i. m. 5. o.
- 34 Shogren: i. m.
- 35 Dizard: i. m.
- 36 „Climate Change in the Era of Trump”. *The Economist*, <http://www.economist.com/news/leaders/21710807-or-without-america-self-interest-will-sustain-fight-against-global-warming-climate>, 2016. november 26.
- 37 Uo.