

Ochrona klimatu w USA

Ochrona klimatu w USA jest zagadnieniem kontrowersyjnym. Od wielu lat specjaliści spierają się, czy dwutlenek węgla – uważany za najważniejszy czynnik psucia światowego klimatu – może być uznany za zanieczyszczenie na gruncie krajowych przepisów. Ponadto zasadność przyjmowania regulacji w tej sprawie w kluczowy sposób zależy od parametrów ekonomicznych, których wartości nie są ogólnie uzgodnione. Wydaje się jednak, że niedawna ewolucja rozpowszechnionych w USA poglądów na ten temat zapowiada podjęcie daleko idących zmian w zaostreniu wymagań redukcji emisji dwutlenku węgla.

Climate protection in the USA

Climate protection in the USA has been a controversial issue. For many years, experts have disagreed on whether carbon dioxide – considered the most important factor destroying the global climate – can be regarded as a pollutant according to domestic legislation. Moreover, the rationale of relevant regulations depends on economic parameters that are not subject to universal consent. Nevertheless, it seems that the recent evolution of opinions shared in the USA anticipates a far-reaching change in carbon dioxide emission restrictions.

Tytuł może się wydawać ironiczny. Przecież przynajmniej od Protokołu z Kioto (*Aura* 2/2010) wiadomo, że Stany Zjednoczone psują klimat. Wprawdzie delegacja amerykańska na COP-3 w 1997 r. podpisała ten protokół, ale w złej wierze, bo wiedząc, że na pewno nie zostanie ratyfikowany przez Senat. Tak też się rzeczywiście stało. USA nie są jego sygnatariuszem. Wprawdzie przystąpiły w 2015 r. do Porozumienia Paryskiego (*Aura* 3/2018), ale zaraz po objęciu prezydentury przez Donalda Trumpa odstąpiły od niego. Z kolei po objęciu prezydentury przez Joe Bidena powróciły, ale utrzymują się poważne wątpliwości, czy rzeczywiście planują coś w tej sprawie.

A problem jest niebagatelny. Amerykańska ustawa o czystym powietrzu (*Clean Air Act*) z 1990 r. (w rzeczywistości jest to nowelizacja ustawy z 1963 r.) zawiera paragraf 202, który definiuje zanieczyszczenia powietrza i nakłada na rząd obowiązek ich regulowania. Czy dwutlenek węgla – najważniejszy z tzw. gazów szklarniowych (*Aura* 1/2015) – jest zanieczyszczeniem? Wiedząc, jaka jest jego rola w psuciu światowego klimatu, wiele osób nie ma wątpliwości, że jest zanieczyszczeniem.

Ale wątpliwości są. Świadczy o tym słynny proces *Massachusetts versus EPA*. W 2003 r. amerykańska agencja ochrony środowiska (*Environmental Protection Agency*, EPA) stwierdziła, że dwutlenek węgla nie jest zanieczyszczeniem w rozumieniu paragrafu 202 i nie będzie przez nią regulowany. Kilkanaście stanów wniosło przeciwko niej pozew, który został jednak oddalony w 2007 r. przez Sąd Najwyższy większością głosów sędziowskich 5:4.

Wątpliwości polegają na tym, że dwutlenek węgla jest wprawdzie trucizną, bo – zabierając przestrzeń tlenowi – przeszkadza w oddychaniu. Jednak aby ta jego zabójcza właściwość się

zrealizowała, jego stężenie w powietrzu, którym oddychamy musi być wielokrotnie większe niż w powietrzu, którym dysponuje atmosfera. Z tego punktu widzenia zanieczyszczeniem właściwie nie jest. Jego szkodliwość wynika z psucia klimatu. To z kolei spowodowane jest wzrostem stężenia w powietrzu – o połowę w stosunku do okresu sprzed rewolucji przemysłowej – którego nasze płuca nie zauważają. Zauważa jednak atmosfera, która na zmianę stężenia z 0,3 promila na 0,4 promila zareagowała znanymi zmianami klimatycznymi. Ale problem w tym, że ochrona klimatu jest dobrem publicznym (*Aura* 12/2009), a jej podejmowanie może być skuteczne tylko wtedy, kiedy zaangażowani są wszyscy, a nie pojedynczy beneficjenci.

I tu jest sedno problemu. Dwutlenek węgla jest zanieczyszczeniem, ale nie z punktu widzenia pojedynczego kraju – choćby tak dużego jak USA – tylko z punktu widzenia całego świata. Tak więc EPA, amerykańska agencja ochrony środowiska, mogła utrzymywać, że paragraf 202 nie ma w tym przypadku zastosowania. Jednak mimo orzeczenia Sądu Najwyższego, w 2009 r. EPA uznała, że dwutlenek węgla jest zanieczyszczeniem w rozumieniu paragrafu 202 i może być przez nią regulowany. Sformułowała przy tym słynne "stwierdzenie zagrożenia" (*endangerment finding*), którym posługiwały się też władze stanu Massachusetts. Tyle, że "zagrożenie" wskazywane przez Massachusetts polegało na utracie terytorium (z powodu podnoszenia się poziomu oceanu), zaś "zagrożenie" wskazane przez EPA polega na zdrowotnych i gospodarczych konsekwencjach zmian klimatycznych powodowanych pośrednio przez emisję dwutlenku węgla (bezpośrednio przez zmiany klimatyczne).

To otwiera drogę do zastosowania paragrafu 202, ale nie determinuje tempa, w jakim emisja dwutlenku węgla ma być ograniczana w drodze regulacji. To wszystko zależy od przyszłych szkód spodziewanych w wyniku jego emisji, czyli od tzw. "społecznego kosztu węgla". Tymczasem nie ma zgody co do wielkości "społecznego kosztu węgla". Przede wszystkim, nie jest jasne, czy owe szkody powinny być liczone w skali całego świata, czy w skali kraju, który chciałby regulować emisję dwutlenku węgla. Gospodarka amerykańska stanowi 15% gospodarki światowej, więc orientacyjnie przyjmuje się, że "społeczny koszt węgla" uwzględniający tylko szkody krajowe musiałby tam stanowić zaledwie 1/7 wartości obliczonej w skali całego świata.

To ogromna różnica, choć i tak mniejsza od rozbieżności wynikających z manipulowania stopą dyskontową. Szkody spowodowane zmianami klimatycznymi są zatrważające, ale spodziewane dopiero w przyszłości, więc w rachunku ekonomicznym (*Aura* 3/2008) muszą być pomniejszone. To, jak bardzo powinny być pomniejszone, zależy od przyjętej stopy dyskontowej. Jak pokazują badania empiryczne, w rutynowo dokonywanych wyborach ta stopa wynosi parę procent. Ale są to wybory, gdzie dystans pomiędzy teraźniejszością a przyszłością zamyka się okresem kilku lat. W przypadku zmian klimatycznych, ten okres miałby liczyć kilkadziesiąt lat, a nawet dłużej. Nie ma i nie może być badań empirycznych obejmujących taką odległość czasową.

Przyjęcie stopy dyskontowej ma więc charakter spekulatywny. Można przytoczyć rozsądne argumenty za tym, aby ją przyjąć na poziomie 5%, ale również za tym, aby ona wynosiła np. 2,5%. W pierwszym przypadku przyszłe szkody mają niewielką wagę, a w drugim – nieporównanie większą. Za prezydentury Donalda Trumpa amerykańska agencja ochrony środowiska była związana wcześniejszym ustaleniem, że dwutlenek węgla jest substancją zanieczyszczającą i powinien podlegać regulacji, ale – po przyjęciu stopy dyskontowej na

poziomie wyższym niż 5% – mogła "społeczny koszt węgla" wyliczyć na poziomie niewiele przekraczającym 1 $\$/\text{tCO}_2$ (uwzględniając przy tym szkody krajowe, a nie światowe). Natomiast gdyby przyjąć stopę dyskontową 2,5% (nawet ignorując szkody spodziewane poza granicami USA), to "społeczny koszt węgla" musiałby wzrosnąć do 10 $\$/\text{tCO}_2$. Tymczasem to właśnie "społeczny koszt węgla" stanowi punkt odniesienia dla ostrości regulacji, które miałyby zostać wprowadzone. W związku z tym przepisy powinny wymuszać działania zmierzające do redukcji emisji dwutlenku węgla, o ile – w przeliczeniu na jednostkę unikniętej emisji – nie przekraczają "społecznego kosztu węgla". Według wyliczeń z czasów prezydentury Donalda Trumpa tą granicą była kwota rzędu 1 $\$/\text{tCO}_2$. Po przyjęciu niższej stopy dyskontowej – a za taką opowiadają się ekonomiści, których słucha prezydent Joe Biden – granica może wzrosnąć nawet kilkadziesiąt razy.

W pierwszym przypadku ochrona klimatu była niewielka, bo jakiegokolwiek ograniczenia wymagające wysiłku przekraczającego 1 $\$/\text{tCO}_2$ mogłyby zostać uznane za nadmierne. Natomiast w drugim przypadku regulacje mogą być znacznie ostrzejsze. Przepisy przygotowywane w USA sugerują, że przyjmowany tam obecnie "społeczny koszt węgla" jest wyraźnie wyższy niż poprzednio.