

## Ochrona klimatu a ochrona środowiska

Ochrona klimatu wymaga zaniechania emisji dwutlenku węgla. Jednak szkodliwość tego gazu wynika nie tyle z jego toksyczności, co z wpływu na światowy klimat, który jest wspólny dla wszystkich mieszkańców planety. W konsekwencji – inaczej niż w przypadku "tradycyjnych" problemów ochrony środowiska, takich jak budowanie oczyszczalni ścieków – żaden kraj z osobna nie jest w pełni odpowiedzialny za powodzenie tej ochrony. Jednocześnie korzyści z działań na rzecz ochrony klimatu, które pojedynczy kraj mógłby uznać za swoje własne są zbyt małe, aby ekonomicznie usprawiedliwić te działania. Ochrona klimatu jest niezbędną, ale wymaga instrumentów znacznie skuteczniejszych niż te, które świat dotychczas stosuje.

### Climate protection *versus* environmental protection

Climate protection requires stopping carbon dioxide emission. Its harmfulness results not so much from the gas's toxicity, but rather from its impact on the global climate shared by the entire planet. Consequently – unlike in the case of "traditional" environmental problems, such as constructing sewage treatment plants – no country is solely responsible for the outcome. At the same time, each country's direct benefits from climate protection activities are too low to justify their costs. Global climate must be protected, but this requires much more effective measures than those that have been undertaken so far.

Ochrona klimatu jest niewątpliwie jednym z najtrudniejszych problemów ochrony środowiska. Spowodowane jest to jej kosztownością. O ile bowiem eliminowanie na przykład "dziury ozonowej" (*Aura* 9-12/2014) wymagało w skali świata nakładów przewidzianych do międzynarodowego finansowania rządu kilkudziesięciu milionów dolarów rocznie (tyle kraje uznane jako bogate musiały wyłożyć w celu umożliwienia podjęcia potrzebnych inwestycji krajom uznanym jako biedne), o tyle koszt ochrony klimatu, niewykonalnej bez ograniczenia emisji dwutlenku węgla, szacowany jest na tysiące razy więcej. Ale trudność polega też na odpowiedzialności zbiorowej (czego nie ma w przypadku wielu innych kwestii ekologicznych). Ekonomiści nazywają to problemem "dobra publicznego" (*Aura* 12/2009). Chodzi o to, że ochrona klimatu zależy od tego, co robią wszyscy. Pojedynczy kraj (albo wręcz cały region) cierpi z powodu tego, co robi reszta świata. I na odwrót, jeśli pojedynczy kraj podejmuje jakieś pozytywne działanie, to korzyści z niego odnoszą również te kraje, które nic nie zrobiły. Można przewidywać – a obserwacje to niestety potwierdzają – że w takich przypadkach wyegzekwowanie skutecznej współpracy międzynarodowej jest w praktyce bardzo trudne.

Ochronę klimatu wyróżnia odpowiedzialność zbiorowa w skali międzynarodowej. Tymczasem typowe problemy składające się na ochronę środowiska – takie jak zwalczanie hałasu czy oczyszczanie rzek – bywają w ekonomii analizowane z wykorzystaniem pojęcia efektów zewnętrznych (*Aura* 6/2009). Poszukuje się mianowicie sposobów sprawienia, żeby

podmioty gospodarcze, które przerzucają część ciężarów swojego działania na innych, brały jednak pod uwagę konsekwencje. Szukanie owych sposobów opiera się na założeniu, że istnieje arbiter – jakiś organ rządowy – który potrafi skwantyfikować to oddziaływanie i wymusić w formie podatku, lub innej regulacji, stosowne obciążenie sprawcy.

### Nieskuteczność Konwencji Klimatycznej z 1992 r.

W przypadku ochrony klimatu kwantyfikacja nie jest łatwa (choćby dlatego, że dotyczy słabo zbadanych szkód spodziewanych również w odległej przyszłości), ale problem rozbija się przede wszystkim o fakt, że nie istnieje arbiter, który mógłby ustanowić, a potem wyegzekwować jakiegokolwiek wymagania narzucone na suwerenne państwa.

Konwencja Klimatyczna została zawarta już ponad trzy dekady temu, a mimo to światowa emisja dwutlenku węgla rośnie w zastraszającym tempie. Spośród 197 sygnatariuszy nie wszystkie kraje uznane za zamożne – stanowiące w Konwencji tzw. Aneks I (40 krajów; w tej grupie jest np. Polska i Bułgaria, ale nie ma Korei Południowej, ani Kuwejtu) – zobowiązane są do redukcji emisji. Emisja z pozostałych ponad 150 krajów rośnie i nie udaje się tamtejszych rządów skłonić do przyjęcia potrzebnych ograniczeń.

Międzynarodowa współpraca ekologiczna opiera się na porozumieniach, które są dobrowolnie przyjmowane przez suwerenne państwa (*Aura* 10/2013). Jak dotąd, poza krajami Aneksu I, żaden emitent dwutlenku węgla nie zobowiązał się do konkretnego ograniczenia emisji. Porozumienie Paryskie z 2015 r. (*Aura* 3/2018) wprowadziło (po raz pierwszy obejmując wszystkie kraje) pojęcie zamierzonych działań (*Intended Nationally Determined Contributions*, INDC), które pozostają jednak dobrowolne, a poza tym są mało ambitne. Kraje spoza Aneksu I (zwłaszcza Chiny) podkreślają, że nie muszą ograniczać emisji; a jeśli już zamierzają to zrobić, to oczekują, że bogatsi wyłożą pieniądze.

Tak więc na razie ochrona klimatu może być egzekwowana tylko wobec krajów Aneksu I. Ta myśl znalazła się w artykule 3 Konwencji Klimatycznej przyjętej w 1992 r. Jest to słynna klauzula "CBDR" (*Common But Differentiated Responsibility*, wspólna ale zróżnicowana odpowiedzialność). Ma ona sens, bo oczywiście inna odpowiedzialność spoczywa np. na Francji, a inna na Senegal (który w przeszłości był jej kolonią). Niestety w 1995 r., trzy lata po podpisaniu Konwencji, zasada CBDR została zinterpretowana w ten niefortunny sposób, że zobowiązania będą podejmowały tylko kraje Aneksu I. Jest to tzw. Mandat Berliński (*Berlin Mandate*), który po raz pierwszy udało się podważyć (ale nieśmiało i tylko częściowo) dopiero dwadzieścia lat później, w Porozumieniu Paryskim z 2015 r.

Ignorowanie faktu, że ochrona klimatu różni się od typowych problemów ochrony środowiska, bo wymaga powszechnego zaangażowania wszystkich krajów, a nie tylko tych, które kiedyś zostały uznane za zamożniejsze od innych, powoduje nieskuteczność dotychczasowych działań. Nadzieje, że jednostronnie podejmowane w krajach Aneksu I zobowiązania uratują światowy klimat opierały się na dwóch przesłankach. Wierzono, że dobry przykład dawany przez zamożnych porwie resztę i skieruje na właściwą drogę. Wierzono ponadto, że prowadzona gdzieś ambitna polityka ochrony klimatu spowoduje tak wspaniały postęp techniczny, że reszta świata spontanicznie porzuci "brudne" technologie i – bez podejmowania żadnych zobowiązań – zacznie chronić klimat, posługując się tylko "czystymi" (bo tańszymi). Niestety ani jedna ani druga przesłanka nie okazała się

prawdziwa. Większość krajów świata nadal produkuje za pomocą starych technologii, intensywnie psujących klimat i jednocześnie pozwalających zarobić na eksporcie do tych krajów, które swoją produkcję podrożyły na skutek podjęcia starań o jego ochronę.

### Ochrona klimatu to nie wszystko

Panująca obecnie na świecie dominacja spraw ochrony klimatu nad sprawami ochrony środowiska ma dwojakie konsekwencje. Po pierwsze, energia społeczna kierowana jest niemal wyłącznie na emisję dwutlenku węgla nawet tam, gdzie emisje innych zanieczyszczeń nadal stanowią nierozwiązany problem. W rezultacie postępy ochrony środowiska są słabsze niż mogłyby być, gdyby nierozwiązane problemy były powszechniej dostrzegane. Po drugie, emisja dwutlenku węgla jest traktowana jako zasadniczy miernik przyjazności dla środowiska. Na przykład w przemyśle motoryzacyjnym skupia się uwagę na emisji tego gazu w przeliczeniu na przejechany samochodem kilometr (obecnie wynosi ona nieco ponad 100 g/km, w przyszłości ma spaść o połowę, jednak jeśli wziąć pod uwagę nie tylko spalone w czasie jazdy paliwo, ale cały cykl życia samochodu, to szacuje się ją na 250 g/km). "Ekologiczność" pojazdu ocenia się przez pryzmat emisji dwutlenku węgla. Tymczasem lekceważy się fakt, że przecież znaczenie samochodu dla środowiska bardzo wykracza poza ten miernik.

Rzecznicy ochrony klimatu, którzy wiedzą, że nie wyczerpuje ona problematyki ochrony środowiska liczą tzw. współkorzyści (*Aura* 11/2008). Polega to na identyfikowaniu tych ubocznych skutków redukcji emisji dwutlenku węgla, które bezpośrednio dotyczą ludzi przebywających w sąsiedztwie podejmowanych działań. I tak na przykład, jeśli się gdzieś zamyka elektrownię węglową lub olejową, żeby obniżyć emisję dwutlenku węgla, to przy okazji spada emisja substancji toksycznych, a więc i zachorowalność. Na tej zasadzie spodziewano się, że kraje spoza Aneksu I będą ograniczały emisję dwutlenku węgla, skoro ma to dobry wpływ na zdrowie obywateli również bezpośrednio. Niestety, rachunek "współkorzyści" (*co-benefits*) wskazuje, że ich skala jest znacznie mniejsza niż koszty ochrony klimatu. W konsekwencji w krajach spoza Aneksu I emisja dwutlenku węgla nie jest zwalczana dostatecznie energicznie, bo przecież ten gaz "nikomu bezpośrednio nie szkodzi".

Swego czasu – wraz ze współpracownikami – szacowałem skalę tych "współkorzyści". Sumaryczne szkody dla klimatu powodowane przez elektrownie konwencjonalne można uznać za 2-3 razy większe od tzw. szkód środowiskowych, czyli strat, które kraj powinien traktować jako swoje własne. Ale w każdym kraju realizuje się tylko mała część owych sumarycznych szkód dla klimatu. Nawet najpotężniejsza na świecie gospodarka amerykańska stanowi "zaledwie" 1/7 gospodarki światowej; inne stanowią jeszcze mniejszy jej ułamek. W związku z tym, w każdym kraju lokalne szkody z tytułu psucia światowego klimatu są znacznie mniejsze niż "tradycyjne". Jeśli więc miałoby się podejmować jakieś inwestycje ochronne, to są one podyktowane "współkorzyściami" tylko w znikomym stopniu.

"Tradycyjne" szkody środowiskowe powodowane przez elektrownie konwencjonalne są i tak mniej dotkliwe niż te, za które odpowiada motoryzacja (w przeliczeniu na jednostkę emisji dwutlenku węgla). Jeśli więc rachunek "współkorzyści" liczonych dla elektrowni nie jest w stanie przyspieszyć ochrony klimatu, to uwzględnianie ich w przypadku motoryzacji wypada jeszcze mniej obiecująco. Czekanie na to, aż potrzeba ochrony klimatu zacznie być doceniana jako uboczny efekt troski o zdrowie ludzkie nie jest zasadne. Należy podjąć znacznie bardziej

energiczne kroki, a przede wszystkim uznać, że ochrona klimatu wymaga zupełnie innych instrumentów niż te, które są z powodzeniem stosowane w ochronie środowiska.