



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 13 (1455), 3 lutego 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyner ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Możliwe kierunki polityki klimatycznej USA za prezydentury Donalda Trumpa

Aleksandra Gawlikowska-Fyk, Marek Wąsiński

W trakcie kampanii wyborczej Donald Trump zapowiedział zerwanie z polityką ograniczania emisji gazów cieplarnianych, która jego zdaniem negatywnie wpływa na działalność biznesową w Stanach Zjednoczonych. Wśród zapowiedzi pojawiały się: wypowiedzenie przez USA porozumienia paryskiego, wstrzymanie finansowania działań na rzecz ochrony klimatu w krajach rozwijających się, cofnięcie regulacji krajowych mających na celu redukcję emisji lub wydobycia paliw kopalnych. Ograniczenie działań związanych z ochroną klimatu w USA wydaje się przesądzone, jednak jego globalne konsekwencje będą zależne od konkretnych decyzji nowej administracji.

Spośród zapowiedzi Donalda Trumpa z kampanii wyborczej najbardziej prawdopodobne wydawały się te dotyczące wypowiedzenia porozumienia paryskiego i ograniczenia regulacji klimatycznych w USA. W pierwszych tygodniach po zwycięstwie prezydent elekt wysyłał niejednoznaczne sygnały. Z jednej strony złagodził ton, zapowiadając „przyjrzenie się” porozumieniu paryskiemu, a nominowany wówczas, a obecnie już powołany, na stanowisko sekretarza stanu Rex Tillerson powiedział, że jest zwolennikiem dalszego udziału USA w globalnych negocjacjach klimatycznych. Z drugiej strony później nominowano Scotta Pruittta na szefa Agencji Ochrony Środowiska (Environment Protection Agency, EPA), a Ricka Perry’ego na sekretarza energii. Osoby te otwarcie kwestionują wpływ człowieka na zmiany klimatu. Nominacje potwierdziły tendencję do negocjowania lub co najmniej zmniejszania wagi spraw klimatycznych na rzecz poprawy warunków działania dla amerykańskich firm, w tym szczególnie paliwowo-energetycznych. Ich przedstawicielem jest właśnie Tillerson (do końca 2016 r. był on prezesem naftowego koncernu Exxon Mobil).

Możliwość odstąpienia USA od porozumienia paryskiego. Wynegocjowane w 2015 r. w Paryżu porozumienie weszło w życie 4 listopada 2016 r. Do redukcji emisji gazów cieplarnianych zobowiązało się w nim wszystkie 195 państw¹. USA zadeklarowały obniżkę emisji o 26–28% do 2025 r. w porównaniu z 2005 r. W porozumieniu (art. 28) przewidziano procedurę wyjścia: państwo strona po upływie trzech lat od momentu wejścia porozumienia w życie może złożyć wypowiedzenie, które staje się wiążące po upływie roku. Oznacza to, że Stany Zjednoczone mogą złożyć taki wniosek najwcześniej w listopadzie 2019 r., a rzeczywiście odstąpić od porozumienia – dopiero w listopadzie 2020 r. Alternatywnie Donald Trump może zdecydować się na wypowiedzenie przez USA ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), co automatycznie pociągnęłoby za sobą wyjście z porozumienia paryskiego. Taka procedura trwałaby rok, gdyby więc Donald Trump zdecydowałby się na taki krok w 2017 r., USA przestałyby być stroną zarówno konwencji, jak i porozumienia w 2018 r. Nie jest jednak jasne, czy wycofanie się USA z UNFCCC będzie wymagało kwalifikowanej zgody 2/3 Senatu, co mogłoby znacznie zmniejszyć swobodę działania Trumpa. Ze względu więc na chęć uniknięcia konfrontacji z Senatem oraz charakter zobowiązań do redukcji emisji, które nie są prawnie wiążące, możliwa jest jeszcze trzecia droga. Prezydent może, powstrzymując się od formalnego wyjścia z międzynarodowych porozumień, ograniczyć działania na rzecz redukcji emisji na poziomie federalnym, co doprowadziłoby do niezrealizowania zadeklarowanych zobowiązań.

¹ Więcej: M. Wąsiński, *Historyczne porozumienie w Paryżu: znaczenie dla Polski i Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 110 (1347), 15 grudnia 2015 r.

Wstrzymanie finansowania działań na rzecz ochrony klimatu. Miernikiem realizacji porozumienia paryskiego są nie tylko krajowe redukcje emisji, lecz także – w przypadku krajów bogatych – wsparcie finansowe na rzecz ochrony klimatu w krajach rozwijających się (w ramach mechanizmów ONZ). Według raportu Departamentu Stanu w latach 2010–2015 USA przeznaczyły na ten cel ponad 15 mld dol. W 2014 r. Barack Obama zadeklarował wsparcie na rzecz Zielonego Funduszu Klimatycznego (Green Climate Fund) w kwocie 3 mld dol. Z powodu oporu Partii Republikańskiej pierwsza wpłata w wysokości 500 mln dol. nastąpiła dopiero w marcu 2016 r., a druga (również 500 mln dol.) w styczniu 2017 r. Trump zapewne zaniecha wpłaty pozostałych 2 mld dol., gdyż wycofanie się USA z finansowania programów klimatycznych ONZ znalazło się wśród jego obietnic wyborczych. Może to zniechęcić państwa beneficjentów do realizacji porozumienia paryskiego.

Cofnięcie regulacji krajowych. Działania administracji Trumpa na poziomie krajowym będą miały wpływ na tempo i skalę redukcji emisji, a więc na praktyczną realizację zobowiązania przyjętego w porozumieniu paryskim. Dotychczas w USA nie udało się przyjąć powszechnie obowiązujących przepisów w tym zakresie. Dlatego główną rolę wciąż odgrywa tu EPA, która na podstawie wyroku Sądu Najwyższego z 2007 r. uzyskała prawo do regulowania emisji CO₂ jako szkodliwych dla zdrowia. Najważniejszą regulacją EPA dotyczącą ochrony klimatu jest Clean Power Plan, wydany za prezydentury Baracka Obamy w 2015 r. Ma on na celu redukcję emisji z sektora elektroenergetycznego o 32% do 2030 r. w porównaniu z 2005 r. Kluczowe postanowienia planu to ustalenie stanowych celów redukcyjnych, wprowadzenie wymogów emisyjnych dla elektrowni oraz promocja źródeł odnawialnych. W 2015 r. 27 stanów zaskarżyło do Sądu Apelacyjnego Dystryktu Kolumbii Clean Power Plan jako regulację wykraczającą poza kompetencje federalnej Agencji Ochrony Środowiska. W wyniku tego pozwu w lutym 2016 r. stosowanie regulacji zostało wstrzymane przez Sąd Najwyższy. Zatwierdzenie przez Senat nowego sędziego, wyznaczonego właśnie przez Trumpa, zadecyduje o przewadze w Sądzie Najwyższym nominatów Partii Republikańskiej, sceptycznych wobec federalnych regulacji dotyczących ochrony klimatu. Niezależnie od wyroku, nowa administracja może złagodzić lub odrzucić Clean Power Plan. W ramach marginalizacji działalności EPA Republikanie, którzy mają większość w obu izbach Kongresu, mogą dążyć do zakazania jej wprowadzania nowych regulacji dotyczących emisji CO₂. Mogą też przyjąć ustawę dającą Kongresowi prawo sprzeciwu lub akceptacji regulacji o szczególnym znaczeniu gospodarczym. Zapowiadali również obcięcie budżetu i zmniejszenie personelu Agencji. Jest to prawdopodobny kierunek – Trump zapowiedział ograniczenie przepisów środowiskowych na poziomie federalnym na rzecz działań podejmowanych przez poszczególne stany.

Donald Trump zapowiada także złagodzenie regulacji wydobywania surowców energetycznych. Za prezydentury Baracka Obamy zaostrzono przepisy dotyczące wydobywania węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych (m.in. wprowadzono wymogi upubliczniania informacji o składzie chemikaliów używanych do szczelinowania hydraulicznego i ograniczono dopuszczalną emisję metanu przy wydobyciu i transporcie) oraz ze złóż morskich (moratoria na wydobycie na wodach okołoparktycznych, na znacznej części wybrzeży Atlantyku i Pacyfiku). Trump zapowiada cofnięcie co najmniej części tych regulacji. Zamierza udostępnić do komercyjnego wydobywania surowców wszystkie grunty i wody federalne (dotychczas ok. 50% było wyłączonych z dzierżawy) i zakończyć „wojnę z węglem” (dopuszczając dzierżawę terenów federalnych pod nowe kopalnie oraz zmniejszając restrykcje środowiskowe). 24 stycznia wznowił kontrowersyjne z ekologicznego punktu widzenia projekty ropociągów Keystone XL i Dakota Access.

Wnioski. Kierunek polityki klimatycznej Donalda Trumpa wciąż jest niejasny. Choć nie można całkowicie wykluczyć radykalnych decyzji, tj. odstąpienia USA od porozumienia paryskiego, to bardziej prawdopodobne wydaje się jego ignorowanie. Dobrowolność krajowych zobowiązań w ramach porozumienia oznacza bowiem, że ograniczenie działań na rzecz ochrony klimatu przyniesie podobne skutki jak formalne od niego odstąpienie.

Działania w obszarze polityki klimatycznej podejmowane przez nową administrację będą miały na celu optymalizację warunków prowadzenia działalności gospodarczej w USA oraz ułatwienia dla firm paliwowo-energetycznych. Pomimo to wydaje się, że Donald Trump będzie starał się odróżnić zarówno od silnie popierających ochronę klimatu Demokratów, jak i od stanowczo jej się sprzeciwiających Republikanów. Nie uznaje on polityki klimatycznej za strategicznie ważną, traktuje ją raczej jak ideologię, ale nie będzie blokował działań poszczególnych stanów związanych z redukcją emisji czy rozwojem niskoemisyjnych technologii. Dlatego ważną rolę w długoterminowej polityce redukcji emisji będą odgrywały władze lokalne, co już widać na przykładzie Teksasu. Część z nich w razie złagodzenia regulacji środowiskowych przez nową administrację będzie je zastępować własnymi. Odejściu od zakazów i norm środowiskowych mogą towarzyszyć zachęty do inwestycji w niskoemisyjne technologie, np. związane z czystym wykorzystaniem węgla, czy regulacje podatkowe (ulgi na rzecz elektrowni wiatrowych i fotowoltaicznych).

Otwarta rezygnacja Stanów Zjednoczonych z działań na rzecz ochrony klimatu może mieć dwojaki efekt dla globalnej redukcji emisji. Z jednej strony z pewnością utrudni realizację porozumienia paryskiego, podważając wspólny wysiłek (gdy zabraknie drugiego największego na świecie emitenta gazów cieplarnianych) i komplikując dyskusje dotyczące przyszłych rozstrzygnięć (np. zasad przeglądu krajowych zobowiązań). Jeśli USA ograniczą finansowanie dla krajów rozwijających się, wpłynie to negatywnie na zaangażowanie mniej zdeterminowanych i mniej zamożnych państw. Z drugiej strony jest jednak mało prawdopodobne, aby inni znaczący emitenci poszli w ślady Stanów Zjednoczonych, szczególnie w Unii Europejskiej, w której szanse na złagodzenie regulacji klimatycznych są znikome. Co więcej, może to sprowokować nawet sięgnięcie po mechanizmy podnoszące koszty dóbr produkowanych bez uwzględnienia opłat za emisję CO₂ (np. Border Tax Adjustment).