

# Miljøvurderinger, Kyoto og Lomborg

Af

Urs Steiner Brandt og Niels Vestergaard

Institut for Miljø- og Erhvervsøkonomi

Syddansk Universitet

Alle har en mening om miljøet, ikke mindst miljøvurderinger. Det er i høj grad Lomborgs fortjeneste. Lomborgs hovedbudskab er, at man bør foretage en økonomisk vurdering af indsatsen på miljøområdet. Dette gøres ved at sammenholde gevinsten ( i form af et bedre miljø) ved et tiltag med de forbundne omkostninger, der skal afholdes for at nå denne gevinst. Dette er naturligvis en fornuftig strategi, når man lever i en verden med både knappe økonomiske resurser og begrænsede natur resurser, således at man, populært sagt, kan vælge de tiltag, der giver mest miljø for pengene. Dette budskab er gammelt i økonomikredse og allerede indført i praktisk politik i 80'erne i USA under Reagan. Lomborg argumenterer for at pengene til miljøet i mange tilfælde kunne anvendes bedre i U-landene til at hæve levestanden, idet forøget velstand giver en større miljøbevidsthed. Men for at lave sådanne vurderinger, er det nødvendig med en vis indsigt. Dels i at foretage økonomiske vurderinger af forskellige tiltag og dels i hvilke konsekvenser forskellige tiltag må formodes at resultere i. En sådan indsigt er til tider svært at få øje på. Et eksempel herpå er Lomborgs påstand om, at Kyoto-aftalen kun har en ubetydelig effekt på omfanget af klimaændringerne og derfor kun giver lidt valuta for pengene.

Ifølge Lomborg er ”resultatet af Kyoto-protokollen, ifølge den mest acceptable model, at temperaturene i 2100 stiger med 1,9 grader i forhold til 2,1 grad, hvis intet gøres. En anden måde at anskueliggøre dette er at sige at en temperaturstigning på 2 grader, som ellers ville være nået i 2094, nu nås i år 2100”. Citatet er fra The Times, 11-06-01. Spørgsmålet rejser sig, hvad ligger der bag denne beregning? Hvis man nu resonerer baglæns, så kan man kun nå frem til dette resultat, hvis følgende præmisser er overholdte:

1. I 2010 har I-landene, hvis de følger Kyoto aftalens krav, reduceret udledningen med 5%.
2. Når Kyoto-målet er nået (2010), vil landene ikke være bundet af reduktioner, men kan frit udlede igen.

### 3. Ingen nye teknologier udvikles som følge af Kyoto-aftalen.

Ingen af disse antagelser er særligt realistiske. En generel fejlslutning er, at Kyoto-aftalen kun angiver små reduktioner. Men dette er ikke tilfældet: For I-landene, hvis de følger deres målsætning, vil Kyoto-aftalen indeholde betydelige reduktioner, Årsagen er, at Kyoto-aftalen kræver reduktioner i forhold til 1990 niveau, således at de 7, hhv., 8 % reduktioner som USA, henholdsvis EU, har forpligtet sig til skal ses i forhold til, hvad udledningen ville have været uden Kyoto-aftalen. Med en økonomisk vækst på 2% og en vis afkobling mellem BNP og CO2 bliver de faktiske reduktioner betydelige. For USA op mod 35% og EU 25%.

Hvad sker der efter udløbet af tidsrammen som Kyoto-aftalen dækker? I meget komplekse problemstillinger som klimaændringsproblematikken kan de første forhandlinger og aftaler kun opfattes som fundamentet for senere og mere krævende aftaler. I Kyoto-aftalen er der allerede indbygget planer om en ny forhandlingsrunde. I skrivende stund er Kyoto-aftalen endelig ved at træde i kraft. Dermed er fundamentet til yderligere aftaler banet. Så den effekt, Kyoto aftalen har, kan i år 2100 være væsentlig større end den reduktion, Kyoto-aftalen implicerer. Ydermere gælder, at selv om der ikke indgås yderligere aftaler, vil et land i en lang årrække være bundet til en given sammensætning af den energiproducerende sektorer: Man river ikke bare alle vindmøller ned, fordi nye aftaler ikke indgås. (Da CO2 udledning holder sig i atmosfæren i over 100 år, giver dette et lavere bidrag over en lang årrække).

Det ironiske er, at Lomborg argumenterer for, at resurserne hellere skulle investeres i forskning og udviklingen af fornybare energikilder, såsom solenergi eller fusionsenergi. Skulle solenergi vise sig at blive en økonomisk rentabel teknologi, så vil CO2 udslippet falde hurtigt, vurderer Lomborg videre. Ironien består i, at netop en bindende klimaaf tale for I-landene kan gøre en sådan en investering rentabel, idet den vil gøre konventionel energiproduktion dyrere, og dermed lige præcis frembringer Lomborgs ønske, men samtidig har afhjulpet de truende klimaændringer.

Så længe en aftale indeholder reduktionskrav, der går ud over hvad landene ville have gjort uden aftalens indgåelse, vil sådanne reduktioner give tilskyndelse til at udvikle ny teknologi. (Kan der udvikles biler, der kører 100 km. på en liter benzin og som er attraktive for køberne?). Det bedste eksempel herpå er den såkaldte Montreal Protokol, der i slutningen af 1980'erne resulterede i en

aftale, som fik landene til at reducere udslip af de stoffer, der er ansvarlige for nedbrydningen af ozonlaget. Protokollen resulterede i en uventet bølge af teknologiske innovationer, som havde held til at erstatte hidtil absolut uundværlige kemikalier hurtigere end nogen oprindeligt dristede sig til at håbe på. Det som hidtil blev dømt uladsiggørlig blev virkelighed. Montreal protokollens succes demonstrerer at fastsættelse af realistiske mål vil frigøre kreativ intellektuel energi og finansielle ressourcer. Lomborg forudsætter, at teknologiske fremskridt kommer af sig selv. Den bedste måde at udvikle ny teknologi på er at skabe økonomiske incitament, således at udvikling af nye (i betydningen mindre miljøbelastende) teknologier fremmes.

Lomborgs vurdering, at Kyoto aftalen kun har en "ubetydelig" indflydelse på den globale opvarmning, bygger på antagelser, der er tvivlsomme, og som bedst kan beskrives som det værste tænkelige scenario for denne aftale: Hvis alt går galt, så ender vi i Lomborgs verden.

Et andet af Lomborgs synspunkter er, at forøget velstand giver en større miljøbevidsthed. Dette synspunkt glemmer dog at historisk set har udvikling fra U-land til I-land resulteret i en forværring af miljøbelastningen, som først bliver forbedret når samfund når op på et økonomisk niveau svarende til vores. Desuden har udviklingen fra U-land til I-land indtil videre været begunstiget af eksistensen af naturressurser, som har kunnet understøtte en sådan vækst. Endelig rammer den globale opvarmning U-landene hårdest, og kan være en begrænsende faktor for udviklingen.

Der er ikke, på kort sigt, en sammenhæng mellem økonomisk vækst og ændringer i miljøbelastningen. Udviklingen fra U-land til I-land har historisk set, da alle ressourcer anvendes på landets transformation, resulteret i en miljøforringelse. Denne tendens bliver forstærket af, at mens vi i de vestlige lande kunne udvikle vores økonomier uden skelen til de forøgede udslip af drivhusgasser, er dette ikke muligt mere i samme udstrækning for U-landene. Først når landene når op på et økonomisk stade som vi har i den vestlige verden i dag, vil der være overskud i økonomien til at investere i miljøforbedringer. Dette er dog kun et generelt billede, og velstand resulterer ikke automatisk i miljøforbedringer på alle områder, hvilket ses af USA's afvisende holdning over for Kyoto-aftalen. Så hvordan kan man gøre miljøproblemer til et fattigdomsproblem?

For at U-landene kan have økonomisk vækst uden miljøforringelser, kræves store overførsler af teknologi til U-landene. Dette forstærkes også af at det netop er U-landene, der er mest modtagelige for effekterne af klimaændringerne. Hvilket til dels skyldes, at deres infrastrukturer er svage, dels at deres afhængighed af klimapåvirkelige sektorer som landbrug er betydelige.

Så hvordan kan det garanteres at generelle investeringer i sektorer, der skaber vækst, har den ønskede effekt, og hvordan kan det garanteres, at sådanne investeringer skaber et bedre miljø på kort eller mellemlang sigt? Hvilke garantier kan gives at netop sådanne overførsler er dem der vil foregå? Hvilke garantier er der for, at de teknologiske overførsler til U-landene, der sikrer den største vækst, også er dem, der sikrer en "bæredygtig" udvikling i miljøspørgsmål?

Lomborgs vurdering, at klimaændringsproblematikken bedst løses ved at skabe økonomisk vækst i U-landene bygger også på antagelser, der er tvivlsomme, og som bedst kan beskrives som det bedst tænkelige scenario: Hvis alt går godt, så ender vi i Lomborgs verden. Hvis den globale opvarmning skal imødegås kræves overførsler af specifik teknologi, der er målrettet mod dette problem.

Som et eksempel herpå kan nævnes at Kyoto-aftalen indeholder muligheder for indførelse af et omsætteligt kvotemarked for alle lande, der har bindende aftaler, og yderligere muligheder for at I-lande kan få godskrevet reduktioner i ikke undertegnerlande. Sidst, men ikke mindst, mulighed for en såkaldt fælles gennemførelse, dvs. at donor lande investerer i andre lande, og får godskrevet den opnåede reduktion i udledningen af drivhusgasser. Alle disse tiltag giver I-landene incitament til at investere i U-lande, for at få godskrevet de opnåede reduktioner i nationale regnskab. Jo mere reduktionerne skærpes i I-lande, jo større bliver disse incitament. Igen skaber dette de rette incitament til at overføre specifik, miljørelateret teknologi til U-landene.

Gennemførelse af økonomiske vurderinger af miljøprojekter er yderst relevant for at få prioriteret indsatsen i forhold til indsatsen på andre områder i samfundet. Hvis en beregning af et projekt om at reducere CO<sub>2</sub> udledninger giver et positivt samfundsøkonomisk afkast så er det fordelagtigt at gennemføre projektet. Det kan betale sig at flytte midler fra et andet område til projektet. Hvis der samtidig er et projekt om rent drikkevand til alle og det også giver et positivt afkast, så bør det også gennemføres. Kun hvis der skal foretages et valg mellem projekterne er det relevant at sammenligne afkastene på to ellers vidt forskellige projekter, for eksempel hvis de finansieres af det samme budget. Det betyder at argumentet om at bruge midlerne fra miljøforbedringer (Kyoto-aftalen) til U-landshjælp (rent drikkevand) kun giver mening hvis der snakkes om det samme budget og hvis afkastet fra Kyoto-aftalen er lavere end afkastet fra rent drikkevand. Det er umiddelbart svært at se denne budgetmæssig sammenhæng. Den første test om et positivt samfundsøkonomisk afkast er

langt den vigtigste og her skulle kræfterne sættes ind. Et projekt med positivt afkast og som vil være effektiv U-landshjælp er reduktion i I-landenes landbrugsstøtte og fjernelse af handelsbarrierer.

Når man ridser lidt i overfladen på Lomborgs argumentation omkring Kyoto-aftalen, så holder de ikke vand. Lomborg har ikke sat sig ind i samfundsøkonomiske vurderinger af miljøprojekter og har heller ikke kendskab til dynamikken i internationale miljøaftaler. Men Lomborg har gode kvaliteter som kommentator.