

Pris på miljøet? - Projektbeskrivelse

Nedenstående projektbeskrivelse lå til grund for Teknologirådets bestyrelses formelle igangsættelse af projektet "Pris på miljøet?" på et bestyrelsesmøde den 13. november 2002.

Med henvisning til den voksende miljøpolitiske indsats – og tilskyndet af bl.a. OECD – vurderer bl.a. Finansministeriet og Det Økonomiske Råd at der er behov for at kortlægge såvel omkostninger som gevinster ved miljøindsatsen for at sikre at samfundets økonomiske ressourcer udnyttes mest effektivt. Anbefalingen er i kroner og øre at stille de gevinster, man opnår ved en miljøindsats over for de udgifter, indsatsen koster. Sådanne cost-benefit-analyser bruges i miljøpolitikken i fx USA, England, Holland, Norge og Sverige – i USA er metoden en del af den miljøpolitiske beslutningsproces. I Dan-mark har sådanne miljøøkonomiske analyser hidtil ikke haft større indflydelse på udformningen af den danske miljøpolitik. Men hvorvidt bør disse analyser spille en større rolle fremover som beslutnings-grundlag på miljøområdet inden vores politikere trykker på stemmeknappen i folketingsalen?

At sammenligne de samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger (cost-benefit) ved en aktivitet er ikke et nyt fænomen, men bruges i den offentlige sektor i flere sammenhænge, fx i Trafikministeriet, når der planlægges veje og kollektiv transport, og på sundhedsområdet fx ved nye behandlingsmetoder.

Finansministeriet har forsøgt at klarlægge miljøpolitikken omkostninger og fordele med henblik på at skabe et analysegrundlag for fremtidige miljøindsatser. De samlede danske (offentlige) omkostninger til miljøforbedrende indsatser er i 2000 skønnet til godt 66 mia. kr. Indtægts siden kender vi ikke, da der i dag kun på enkelte områder (fx luftområdet) er foretaget en værdisætning af miljøgoder. En konklusion er at en sådan værdisætning er vanskelig, fordi miljøgoder oftest er en ikke-handlet vare. Men ministeriet anbefaler at en værdisætning fremover vil være nødvendig for at kunne beslutte en miljø-politisk indsats

At fordelene står mål med indsatsen lyder umiddelbart fornuftigt nok, men af hvem og hvordan skal det vurderes, om økonomi og miljøforbedring – og dermed som oftest også sundhedsforbedringer - hænger sammen? På linie med andre velfærdøkonomiske goder, fx inden for kulturområdet, er miljø-et og naturen et gode, der ikke hidtil er blevet vurderet i forhold til en tankegang om det kan betale sig eller ikke.

I modsætning til cost effectiveness-analyser, der undersøger hvordan man billigst muligt når et fastsat miljøpolitisk mål inden for en given budgetramme, vil cost-benefit-analyser også vurdere om selve målsætningen er mere eller mindre hensigtsmæssig. Hvilken indflydelse kan den øgede brug af miljø-økonomiske analyser tænkes at få på de miljøpolitiske målsætninger? Og på moral og etik, som udtryk for vores samfundsmæssige kultur?

At sætte priser på miljøeffekter er allerede afprøvet på en række konkrete miljøområder, fx hvordan vi bedst håndterer vores plastflasker og –dunke fra husholdningen, når de skal smides ud. Her viser Mil-jøstyrelsens beregninger at det er bedst for samfundsøkonomien at sende plast på forbrændingsanlæg fremfor at genanvende dem, hvilket ellers normalt har førsteprioritet i vores affaldspolitik.

Et andet eksempel er indsatsen for at reducere udslip af drivhusgasser for at imødegå mulige klima-ændringer. Her viser en miljøøkonomisk analyse fra Institut for Miljøvurdering at det vil være dyrere for samfundet at forebygge effekter end at helbrede disse, når de er opstået.

Også politikerne har taget de miljøøkonomiske analyser til sig. For eksempel har politikerne – ihvert fald i første omgang – besluttet at undlade at indføre krav om at tunge køretøjer skal udstyres med et filter, der kan opfange de sundhedsskadelige partikler fra udstødningen. En analyse viser nemlig at det vil koste flere penge at installere filtre på alle dieselvogne sammenlignet med de penge, samfundet ville spare som følge af færre partikler. Kritikere af dette regnestykke mener at analysen anvendte en for lav pris på menneskeliv – en højere pris ville have givet det modsatte resultat.

Tilhængerne af at sætte pris på miljøeffekter finder at det er nødvendigt for at kunne bruge samfundets ressourcer effektivt. Det betegnes som ineffektivt hvis vi fx bruger penge på at reducere luftforureningen, hvis det samme beløb – men brugt i sundhedsvæsenet - ville kunne redde flere menneskeliv.

Projektidé

Meget tyder på at værdisætte miljø som et gode fremover vil blive en indarbejdet rutine, hvor bundlinien i analysen anvendes som politikernes beslutningsgrundlag for vigtige samfundsmæssige initiativer – eller måske som fravalg af

samme. Enheden er kroner, men derudover er analysemetoderne og dermed hvilke faktorer, der indgår, og med hvilken tyngde, ukendte for de fleste.

Hvad er det værd at bevare naturværdier? Hvad bør være det værdimæssige grundlag for miljøpolitikken? Vi kender udgiftssiden, men skal vi kvantificere indtægtsiden og i givet fald hvordan? - biologisk mangfoldighed, forbedrede muligheder for friluftsliv, herlighedsværdi, sundhedsfremme, ressourcer og produktionsgrundlag m.m.

En vurdering af befolkningens holdning til et givet miljøgode indgår som en betydelig faktor i en del miljøøkonomiske analyser. Dette sker ved at analysen forsøger at prissætte befolkningens betalingsvillighed, dvs. hvad folk er villige til at betale for et givent gode. Eller omvendt - hvad ville de kræve i kompensation for at undvære det. Miljøøkonomiske analyser som værktøj er altså ikke alene en viden-skabelig øvelse, men kræver også en værdi- og holdningsmæssig stillingtagen.

Idéen med dette projekt er at lade danske borgere stå for en "anvendeligheds- og acceptabilitets-vurdering" af den voksende monetarisering af miljøet. Nogle spørgsmål, der f.eks. kan søges svar på, er:

- Er det acceptabelt at en vurdering af den miljøpolitiske indsats - om den skal iværksættes eller ej - sker på et grundlag, som kun meget få kender?
- Er det acceptabelt at vurderingen af miljøhensyn sker på grundlag af økonomiske præmisser?
- Hvordan sikrer man de bedst mulige analyser, hvis sådanne værktøjer skal anvendes?
- Hvad kan man bruge sådanne analyser til? Hvad kan de ikke bruges til?
- Hvad kan man ellers gøre for at sikre at nå de miljøpolitiske målsætninger billigst muligt?
- Hvornår kan der være tale om brug af miljøøkonomiske analyser? Og hvornår er der tale om behov for en politisk prioritering?

Formål

- at oplyse og skabe debat om brug af miljøøkonomiske analyser som grundlag for politiske beslutningsprocesser på miljøområdet
- at foretage en pejling på borgeres fx værdimæssige stillingtagen til brugen af værktøjet, herunder betalingsvilligheden som udtryk for holdning
- at bidrage med en samlet vurdering, der inddrager både eksperter og lægfolk, af styrker og svagheder ved miljøøkonomiske analyser som værktøj

Metode/fremgangsmåde

Projektet gennemføres som en konsensuskonference. Det betyder at:

- Der samles et borgerpanel bestående af 16 lægfolk
- Borgerpanelet "uddannes" på to forberedelsesweekends.
- Der laves et introduktionsmateriale til borgerpanelet - et "krakskort" - over emnet, inkl. en konkret case som eksempel på en miljøøkonomisk analyse
- Borgerpanelet opstiller med udgangspunkt i intro-materialet de spørgsmål, som skal belyses på konferencen, og vælger eksperter efter anbefalinger fra planlægningsgruppen.
- Der ansættes en proceskonsulent som borgerpanelets formand og ordstyrer på selve konferencen.
- Efterforløb: Operationalisering af slutdokumentet

Udover en generel indføring i emnet vil panelets introduktionsmateriale indeholde en konkret case hentet fra et igangværende forskningsprojekt på Danmarks Miljøundersøgelser om eksternaliteter i relation til affaldsbehandling. Udledning af dioxin ved affaldsforbrænding vil udfoldes som konkret eksempel på en miljøøkonomisk analyse. Som led i casen kan indgå at borgerpanelet forsøger at kortlægge sin egen betalingsvillighed.

Det samlede projekts arbejde og resultater vil senere kunne anvendes som Teknologirådets bidrag i mulige samarbejdsprojekter med amter og kommuner. I sammenhæng hermed overvejes en internetbaseret dialogaktivitet mellem MF'ere og borgerpanelet som mulig opfølgning på projektet.

Målgruppe

Folketinget, Finansudvalget, Miljø- og Planlægningsudvalget
Amter og kommuner
Finansministeriet
Miljøministeriet

Professionelle forsknings- og forretningsmiljøer vedr. miljøøkonomi
Pressen og diverse medier.

Formidling

Slutdokument udgives i Teknologirådets rapportserie - såvel i papir- som elektronisk version. Der vil desuden blive lavet et "Fra-Rådet-til-Tinget", som især vil have folketingspolitikere og andre beslutningstagere som målgruppe.

Desuden overvejes det at producere et debatmateriale på baggrund af såvel lægpanelets introduktionsmateriale som dets slutdokument inkl. operationaliseringen af denne, med henblik på at kunne ud-brede oplysning og debat til en større kreds. En produktion af et sådant debatmateriale er ikke indeholdt i projektbudgettet.

Projektorganisation

Projektet gennemføres i samarbejde med en bredt sammensat planlægningsgruppe, som har til opgave at tilse projektets gennemførelse. Gruppen

- udstikker linierne for det introduktionsmateriale, der skal introducere emnet over for lægfolkene
- sikrer at intro materialet er nuanceret og dækkende for de væsentligste forhold
- godkender det udarbejdede intro materiale
- peger på mulige eksperter, der kan medvirke i konferencens ekspertpanel, godkender sammensætning af lægpanelet
- laver den endelige sammensætning af ekspertpanel
- godkender conferenceprogram
- bidrager til operationalisering af slutdokument (efterforløb)

Planlægningsgruppen består af 6-8 medlemmer, tværfagligt sammensat og som tilsammen dækker emnets væsentligste aspekter og udtrykker en nuanceret helhed. Profiler kan fx være (miljø)økonomer af forskellig observans, videnspersoner inden for naturvidenskab, (miljø)etik, miljø, sundhed, filosofi/æstetik, kultursociologi, MF'er.

I Teknologirådets sekretariat varetages projektet af en projektleder i samarbejde med en informations-projektleder, en projektmedarbejder (stud.praktikant) og en projektsekretær - hhv. Anne Funch Rohmann, Ida Leisner, Henriette Pedersen og Vivian Palm.

Der ansættes en proceskonsulent som formand for borgerpanelet og ordstyrer ved konferencen. Borgerpanelets 16 medlemmer sammensættes bredest muligt ud fra bl.a. demografiske kriterier, på baggrund af en invitation til 2.000 borgere i alderen 20 -65 år, udtrukket ud fra et tilfældighedsprincip.

Tidsplan

Nov. - december 2002: Planlægningsgruppe sammensættes. Proceskonsulent. Udsendelse af borgerpanel-invitationer. Disposition og skribent introduktionsmateriale.

Januar 2003: 1. møde i planlægningsgruppen. Bestille intro-materiale. Udvælgelse af lægfolk til borgerpanelet. Kontakt til MF'ere.

Februar 2003: 2. møde i planlægningsgruppen. 1. forberedelsesweekend (fx .21.-23. februar)

Marts 2003: 2. forberedelsesweekend (fx 21.- 23 marts), derefter 3. møde med planlægningsgruppen

Maj 2003: Konsensuskonference (fx 9. - 12. maj), foreløbigt slutdokument offentliggøres

Medio maj - juni 2003: Efterforløb: 4. og 5. møde i planlægningsgruppen, operationalisering af slutdokument, offentliggørelse, orienteringsmøde for Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg