



Dnr 2015-63-3.5.2

Yttrande
23 april 2015

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2015 - fokusområden

NV-02549-15

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet har granskat tre syntesrapporter (fokusområdena Näringslivets miljöarbete, Hållbara städer samt Hållbar konsumtion) inom Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Fördjupad Utvärdering 2015 (FU15). Konjunkturinstitutet ifrågasätter generellt hur resultaten från rapporterna kan bidra till det systematiska utvärderingsarbetet inom FU15. Syntesrapporterna framstår, i dess nuvarande form som fristående i relation till det övriga arbetet. Mer detaljerade synpunkter lämnas på rapporten inom fokusområde Hållbar konsumtion. Sammanfattningsvis anser Konjunkturinstitutet att:

- Konsumtionsbaserade styrmedel, för att minska utsläpp, kan *under vissa förutsättningar* utgöra alternativ till produktionsbaserade styrmedel. Konjunkturinstitutet menar dock att en grundläggande utgångspunkt bör vara att styrmedlen syftar till att avhjälpa marknadsmisslyckanden.
- Det finns utrymme för alternativa tolkningar av Generationsmålet. Naturvårdsverket förefaller ha tolkat Generationsmålet som att svenska konsumenters privata konsumtionsnivå behöver minska för måluppfyllelse.
- Det saknas en tydlig redogörelse för hur hållbar konsumtion definieras i syntesrapporten. Definitionen har en avgörande betydelse för hur förslag till styrmedel motiveras: vad är det vi ska styra mot?
- Det saknas en bakomliggande analys som motiverar de föreslagna styrmedlen. För att rapporten ska kunna fungera som beslutsunderlag bör det finnas någon form av prioritering utifrån tydliga kriterier för att vägleda beslutsfattare.

HUR BIDRAR RAPPORTERNA TILL UTVÄRDERINGSARBETET INOM FU15?

Systematisk utvärdering av samtliga miljömål samt generationsmålet är ett omfattande och utmanande uppdrag. Redovisning av befintliga styrmedels effekter, eventuella hinder för att nå målen och förslag till förändringar behöver underbyggas med djupgående analyser för att fungera som beslutsunderlag i miljöpolitiken. Konjunkturinstitutet ifrå-

gasätter hur syntesrapporterna kan bidra till det systematiska utvärderingsarbetet inom FU15. Rapporterna innehåller i första hand beskrivande texter och sammanställningar av tidigare förslag snarare än fördjupade analyser som kan bidra med ny kunskap. Syntesrapporterna framstår, i dess nuvarande form, som relativt fristående delar från det övriga arbetet med FU15.

SYNPUNKTER FOKUSOMRÅDE HÅLLBAR KONSUMTION

Rapporten inom fokusområdet Hållbar Konsumtion innehåller en lång rad förslag till nya styrmedel, allt ifrån information och miljömärkning till ekonomiska styrmedel som exempelvis flyg- och köttskatt. Konjunkturinstitutet ser positivt på att syntesrapporten i första hand föreslår ytterligare utredningar och konsekvensanalyser av de föreslagna styrmedlen eftersom det saknas en tydlig analysram kring förslagen. Nedan följer Konjunkturinstitutets huvudsynpunkter på rapporten.

Generellt om konsumtionsbaserade styrmedel

Konjunkturinstitutet anser att konsumtionsbaserade styrmedel, för att minska utsläppen, under vissa förutsättningar kan utgöra intressanta alternativ till produktionsbaserade styrmedel. Det förutsätter dock att utsläppen inte redan är internaliserade genom andra styrmedel som exempelvis lagstiftning eller utsläppshandelssystem, eller att styrmedlet syftar till att avhjälpa något annat marknadsmisslyckande. Konjunkturinstitutet anser att detta bör vara en grundläggande utgångspunkt i styrmedelsanalyser utifrån ett konsumtionsperspektiv.

Alternativa tolkningar av Generationsmålet

I Generationsmålet finns skrivningar om att vi inom en generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen ska vara lösta, *utan att orsaka ökade miljö- och hälso- problem utanför Sveriges gränser* samt att *konsumtionsmönstren ska orsaka så små miljö- och hälso- effekter som möjligt*. Av rapportens problembeskrivning och vissa förslag att döma, förefaller Naturvårdsverket ha tolkat Generationsmålet som att svenska konsumenters totala privata konsumtion behöver minska för att nå måluppfyllelse.¹ Konjunkturinstitutet menar att skrivningarna i Generationsmålet inte utesluter andra tolkningar. En möjlig tolkning är att konsumtionens *sammansättning* behöver ändras så att miljö- och hälsoeffekter blir så små som möjligt, både inom och utanför landets gränser. Vilken tolkning som görs har avgörande betydelse för vilken typ av konsumtionsbaserade styrmedel som kan motiveras. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det inte konsumtionen eller importen i sig som utgör problemet, utan utsläppen förknippade med den. Konsumtionen, liksom produktionen, av vissa varor och tjänster kan behöva minska även utifrån detta synsätt. Skillnaden är att, utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, kan konsumtionsbaserade styrmedel endast motiveras om de riktar sig mot utsläpp som inte redan är internaliserade eller syftar till att avhjälpa något annat marknadsmisslyckande. Den privata konsumtionsnivån eller importen utgör *i sig* inget marknadsmisslyckande. Den tolkning Naturvårdsverket förefaller ha gjort ställer i förlängningen helt andra krav på de samhällsekonomiska konsekvensanalyser som behöver göras av förslagen.

¹ Exempelvis är det uttalade syftet med flera av förslagen i kapitel 5.2 (Resurseffektiva konsumenter) att minska den totala *resursanvändningen* snarare än att minska den totala *miljöpåvekan*. Ett exempel är förslaget ”kollaborativ konsumtion” (sid 42), som handlar om att verka för att människor i högre utsträckning ska byta, dela och låna av varandra. Målet är minskat resursutnyttjande. Ett tänkbart styrmedel kan då enligt rapporten vara att beskatta *resursintensiva* varor. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör snarare resursanvändningens *miljöpåverkan* beskattas, inte resursanvändningen i sig.

Definitionen av hållbar konsumtion behöver tydliggöras

Konjunkturinstitutet saknar en tydlig redogörelse för hur hållbar konsumtion definieras i syntesrapporten. Definitionen av hållbar konsumtion har i rapportens nuvarande form reducerats till att utgöra ett av flera andra begrepp och definitioner som förklaras kortfattat i slutet av rapporten. Där framgår att ”på ett övergripande plan kan hållbar konsumtion definieras på samma sätt som hållbar utveckling”. Hållbar utveckling har tre dimensioner, en ekonomisk, en social samt en miljömässig dimension. Eftersom den sociala och ekonomiska dimensionen endast behandlas i begränsad utsträckning i denna rapport anser Konjunkturinstitutet att användningen av begreppet ”hållbar konsumtion” bör ses över genomgående i rapporten. Definitionen har en avgörande betydelse för hur förslag till styrmedel motiveras: vad är det vi ska styra mot?

Det saknas tydliga motiv till - och prioritering av - de föreslagna styrmedlen

Rapporten resulterar i en lång rad styrmedelsförslag utan någon vägledning för hur dessa förslag bör prioriteras. Konjunkturinstitutet saknar en bakomliggande analys som motiverar de föreslagna styrmedlen. Det framgår sällan av texten varför det kan vara motiverat att införa ett konsumtionsbaserat styrmedel i just det föreliggande fallet. Kapitel 5 (Förslag till åtgärder och styrmedel) inleds med en genomgång av flera motiv till styrmedel, så kallade marknadsmisslyckanden. Däremot saknas en koppling till dessa motiv i de förslag som därefter presenteras i kapitel 5. Till viss del beror avsaknaden av tydlighet kring definition och egen analys på att rapporten är en syntes av en mängd tidigare utredningar och rapporter. De underliggande rapporterna har i sin tur sannolikt utgått från olika problembeskrivningar och analysramar i sina förslag till konsumtionsbaserade styrmedel. Exempelvis har en av Konjunkturinstitutets tidigare rapporter använts som underlag och omnämns i syntesen som ytterligare en aktör som har uttryckt intresse för ett av de föreslagna styrmedlen. Det framkommer dock inte av syntesen att Konjunkturinstitutet samtidigt är mer kritiska till flera andra typer av konsumtionsbaserade styrmedel, framförallt sådana som inte kan motiveras utifrån marknadsmisslyckanden. Utan tydlig analysram eller kriterier utgör styrmedelsförslagen i syntesrapporten endast en lång ”bruttolista”. Konjunkturinstitutet anser att för att rapporten ska kunna fungera som beslutsunderlag inom Fördjupad Utvärdering 2015 bör det finnas någon form av prioritering utifrån tydliga kriterier för att vägleda beslutsfattare. Detta saknas tyvärr i rapportens nuvarande form.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Linda Sahlén Östman.

Mats Dillén

Linda Sahlén Östman