



Dnr 3.5.1-52-14

**Yttrande**  
18 juni 2014

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

## Remissbehandling av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag förslag till nya etappmål

### **SAMMANFATTNING**

Konjunkturinstitutet har granskat Naturvårdsverkets regeringsuppdrag förslag till nya etappmål. Konjunkturinstitutet är positiv till att förslag till nya etappmål tagits fram, men anser att förslagen vad gäller vissa av de föreslagna etappmålen, åtgärderna och styrmedlen försvårar en bedömning av åtgärdernas kostnadseffektivitet samt kostnadsnyttobedömningarna.

Sammanfattningsvis gör Konjunkturinstitutets följande anmärkningar.

- Enligt direktiven för miljömålsarbetet ska målen vara realistiska att uppnå, ha en hög ambitionsnivå, vara lätta att kommunicera, vara tidsbestämda samt möjliga att följa upp. Konjunkturinstitutet anser att vissa av de föreslagna målen inte uppfyller direktivets krav. Att flertalet mål inte är kvantifierbara omöjliggör en analys av såväl måluppfyllelse som kostnadseffektivitet av åtgärder.
- Konjunkturinstitutet anser att distinktionerna av vad som är ett mål, en åtgärd samt ett styrmedel är otydliga. Flertalet av de föreslagna etappmålen har snarare karaktär av åtgärd. Ibland föreslås framtagandet av mål som en åtgärd, vilket inte stämmer överens med definitionen av en åtgärd. Även förslag på styrmedel beskrivs i vissa fall som en åtgärd.
- Konjunkturinstitutet ställer sig positiv till att man fortsatt arbetet med att förbättra de samhällsekonomiska analyserna av olika miljömål. Medföljande samhällsekonomiska analyser för de olika etappmålen skiljer sig dock i ambitionsnivå. De samhällsekonomiska analyserna vad gäller avfall, matavfall samt textil och textilavfall håller en hög ambitionsnivå, även om det ibland uppstår frågetecken på enskilda analysdelar. De samhällsekonomiska analyserna har i vissa fall hämmats av otydliga målformuleringar och karaktären av åtgärdsförslag. Detta har gjort det svårare att genomföra en samhällsekonomisk analys.

## ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER

### Den samhällsekonomiska analysprocessen

Den samhällsekonomiska analysen har ett antal frågor som den ska besvara och följer en viss ordning för att besvara dessa.

1. Beräkna åtgärdskostnader samt ta fram den kombination av åtgärder som uppnår målet till lägsta kostnad (det vill säga den kostnadseffektiva lösningen).
2. Bedöma ifall kostnaderna för att uppnå målet över- eller understigar nyttan av att nå målet och i så fall ge underlag för eventuell revidering av målet (det vill säga utföra en kostnads-nyttobedömning).
3. Ge förslag på styrmedel som, utifrån ett antal kriterier, på bästa sätt leder till att de kostnadseffektiva åtgärderna genomförs och målet uppnås.
4. Beskriva konsekvenser för samhället i stort men även för vissa grupper i samhället (så kallade fördelningseffekter) som föreslagna styrmedel samt även uppfyllandet av målet ger upphov till.

Konjunkturinstitutet anser att det är viktigt att ordningen följs för att analysen ska kunna ge så bra underlag som möjligt till beslutsfattande. Problem kan dock uppstå om ett styrmedel föreslås som en åtgärd. Det kan då försvåra kostnadseffektivitetsbedömningar av åtgärden eftersom man i ett tidigt skede begränsar sig till ett styrmedel och därför inte analyserar lämpligheten av alternativa styrmedel.

### Målformuleringar

Enligt direktiven för miljömålsarbetet ska målen vara realistiska att uppnå, ha en hög ambitionsnivå, vara lätta att kommunicera, vara tidsbestämda samt möjliga att följa upp. Konjunkturinstitutet vill i detta sammanhang betona vikten av kvantifierbara mål vilket är en förutsättning för analys av måluppfyllelse, åtgärdernas kostnadseffektivitet samt kostnads-nyttobedömningarna.

Konjunkturinstitutet anser att flertalet av de föreslagna etappmålen inte uppfyller direktivens krav, speciellt med avseende på möjligheten av att följa upp målen (det vill säga deras mätbarhet), samt att målen i vissa fall snarare har karaktären av åtgärd eller rent av styrmedel.

### Åtgärdsförslag

Konsekvensanalysen av en föreslagen åtgärd borde främst besvara frågan ifall åtgärden utgör ett kostnadseffektivt sätt för att uppnå målet. För att kunna fastställa kostnadseffektiviteten av en åtgärd så krävs dels ett kvantifierbart mål samt att åtgärden bevisligen har en effekt på målet ifråga. Är målet inte kvantifierbart/mätbart är det inte möjligt att avgöra åtgärdernas kostnadseffektivitet eftersom det inte går att koppla kostnaden till någon tydlig effekt på målet. Ifall en åtgärds effekt på målet inte kan fastställas går det inte att uttala sig om åtgärdens kostnadseffektivitet även om målet är kvantifierbart.

Konjunkturinstitutet vill uppmärksamma att det i rapporterna förekommer två definitioner på vad som utgör en åtgärd. I den samhällsekonomiska underlagsrapporten rörande textil samt textilavfall (sidan 14 huvudrapport) har följande definition använts:

*Åtgärd är en fysisk eller beteendemässig förändring som kan genomföras av privatpersoner, företag eller offentlig sektor där syftet är att nå ett mål inom miljöområdet.*

Medan de övriga rapporterna innehåller ett tillägg till ovanstående definition:

*Åtgärd är en fysisk eller beteendemässig förändring som kan genomföras av privatpersoner, företag eller offentlig sektor där syftet är att nå ett mål inom miljöområdet. Denna definition är bred och innefattar inte bara sådant som benämns som åtgärder utan också att ta fram projekt, program, planer, strategier, mål eller prioriteringar kopplade till mål inom miljöområdet.*

Konjunkturinstitutet anser att bredden på den senare definitionen öppnat upp för förslag på åtgärder vars effekt på målet blir svårt att kvantifiera på ett tillfredsställande sätt. Om projekt, program, planer med mera. föreslås som åtgärder måste det vara trovärdigt och transparent på vilket sätt de förväntas kunna ha effekt på etappmålet och hur stor effekten är. Ifall åtgärden som föreslås snarare är kopplat till ett styrmedel (ökad tillsyn) eller är ett styrmedel (information, finansiellt stöd) bör rimligtvis styrmedlet enligt definitionen ovan leda till en fysisk eller beteendemässig förändring som har en effekt på det uppsatta målet. Detta kan leda till att man bedömer kostnader och effekt av ett specifikt styrmedel snarare än kostnaden för den åtgärd som styrmedlet förväntas leda till. Konjunkturinstitutet anser att det är viktigt att hålla isär åtgärds-kostnader och styrmedelskostnader i analyserna för att kunna få fram ett bra och transparent beslutsunderlag.

Sammantaget anser Konjunkturinstitutet att ovanstående problem vad gäller definitionen av en åtgärd försvårar möjligheten att med samhällsekonomiska metoder besvara frågor om åtgärdernas kostnadseffektivitet och om kostnader av föreslagna åtgärder överstiger nyttan.

#### **Kostnads-nyttobedömning**

Enligt den process som Naturvårdsverket ska arbeta efter (Sidan 7 i den Sammanfattande rapporten *Förslag till nya etappmål*) ska en kostnads-nyttobedömning kunna återkopplas till målformuleringen. Konjunkturinstitutet tycker det är positivt att samtliga samhällsekonomiska analyser inkluderar en värdering av den nytta som förslagen kan innebära, även om ambitionsnivån för dessa nyttouppskattningar varierar något vilket kan bero på bristen av underlag eller karaktären av problemet och/eller målformuleringen. Det framgår dock inte helt tydligt i analyserna ifall, och i så fall på vilket sätt, denna bedömning påverkat målformuleringen.

#### **Styrmedelsförslag**

Om åtgärdsanalysen visar att åtgärden är kostnadseffektiv och motiverad för att nå målet blir nästa steg att analysera vilket styrmedel som lämpar sig bäst för att få åtgärden genomförd.

Samtliga rapporter ger följande definition på styrmedel:

*Styrmedel är statens verktyg för att få åtgärder genomförda, som t.ex. lagar, regler, information, skatter, avgifter, pantsystem eller bidrag och stöd.*

Överlag stämmer de föreslagna styrmedlen väl överens med denna definition. Som påpekats ovan tas tydliga förslag på styrmedel upp som åtgärdsförslag, vilket innebär att naturvårdsverket i ett tidigt skede bestämt sig för ett visst styrmedel för att få åtgärden genomförd och därmed på förhand uteslutit alternativa styrmedel för att få åtgärden i fråga implementerad.

#### **ÖKAD ÅTERANVÄNDNING OCH MATERIALÅTERVINNING AV AVFALL**

Naturvårdsverket föreslår följande etappmål:

- *Minst 60 procent av avfallet från hushåll och motsvarande avfall från verksamheter förbereds för återanvändning eller materialåtervinns.*
- *Det är enkelt för hushåll och verksamheter att lämna produkter till återanvändning och avfall till förberedelse för återanvändning*
- *Landsting och branscher med en betydande potential att ta bättre vara på materialet i avfallet har tagit fram branschspecifika mål*

Vad gäller förslagen till detta etappmål uppfyller enbart en av de tre strecksatserna direktivets krav på målformulering. Den andra strecksatsen har mer karaktären av en åtgärd för att uppnå målformuleringen i den första strecksatsen medan den tredje strecksatsen handlar om att ta fram mål. Dessa formuleringar försvårar en analys av åtgärdsförslagets effekt på målet. Konjunkturinstitutet föreslår att den andra strecksatsen därför framförs som ett åtgärdsförslag snarare än ett förslag på etappmål.

Konjunkturinstitutet har inga synpunkter på de föreslagna åtgärderna och styrmedlen för detta etappmål. I övrigt så anser Konjunkturinstitutet att den samhällsekonomiska analysen håller en tillfredsställande kvalitetsnivå.

#### **MINSKAD MÄNGD MATAVFALL**

Naturvårdsverket föreslår följande etappmål:

*Matavfallet ska till år 2020 minska med minst 20 %, jämfört med år 2010, sammantaget för hela livsmedelskedjan utom primärproduktionen. Inom primärproduktionen ska det finnas en tydlig handlingsplan för minskat produktionsvinn senast 2016*

Konjunkturinstitutet anser att målformuleringens första mening är konkret och mätbar. Målformuleringens andra mening har snarare karaktären av en åtgärd enligt den bredare definitionen och bör därför flyttas till åtgärd eller kanske till och med styrmedel. Det förekommer dessutom inte i rapporten några förslag på åtgärder eller styrmedel för att uppnå denna del av målformuleringen.

Konjunkturinstitutet har inga synpunkter på de föreslagna åtgärderna och styrmedlen för att uppnå målformuleringens första mening. I övrigt anser Konjunkturinstitutet att den samhällsekonomiska analysen håller en tillfredsställande kvalitetsnivå.

#### **TEXTIL OCH TEXTILAVFALL**

Naturvårdsverket föreslår följande etappmål:

- *Senast år 2018 finns lättillgängliga insamlingsystem som säkerar att textilier i första hand återanvänds.*
- *År 2020 återanvänds 40 % av de textilier som satts på marknaden.*
- *År 2020 materialåtervinns 25 % av de textilier som satts på marknaden, i första hand till nya textilier.*
- *Senast 2020 underlättas kretsloppet för textilier av att särskilt farliga ämnen och andra ämnen med oönskade egenskaper inte förekommer i nyproducerade textilier.*

Endast den andra och den tredje av de fyra punktsatserna i etappmålet för textil och textilavfall är kvantifierbara. Den första punktsatsen har mer karaktär av åtgärd, vilket även framgår i rapporten där följande står: *Den främsta anledningen till att inte mer textil återanvänds är troligtvis bristen på lättillgängliga insamlingsystem för återanvändning. För att målet om 40 % återanvändning ska uppnås är det en förutsättning att sådan finns på plats. (sid 21, 3:e stycket).* Denna punktsats dyker därefter även upp som ett åtgärdsförslag. Även den sista punktsatsen har mer karaktär av åtgärd. Konjunkturinstitutet anser därför att dessa två

punktsatser inte uppfyller kravet på att målen ska vara kvantifierbara och att de följaktligen bör strykas från målformuleringen och eventuellt flyttas till åtgärdsförslag.

Vad gäller förslagen på åtgärder anser Konjunkturinstitutet att åtgärden *utbildning och information för att ändra konsumentbeteende* snarare har karaktären av ett styrmedel (information) än en åtgärd. Att ändra konsumentbeteendet är själva åtgärden. Konjunkturinstitutet anser även att ett pantsystem är att betrakta som ett styrmedel och inte en åtgärd. Åtgärden borde vara vad pantsystemet leder till för fysiska eller beteendemässiga förändringar.

Konjunkturinstitutet efterfrågar ett klagörande över vilken diskonteringsränta som använts vid beräkningen av kostnaderna för de åtgärder som kräver en investering av kapital med begränsad livslängd (till exempel reparationsverkstäder, pantsystem).

Konjunkturinstitutet anser att det är otydligt vilka styrmedel som egentligen föreslås i huvudrapporten. Utifrån rapporten kan det uppfattas som endast producentansvar och information föreslås som styrmedel för att få de nödvändiga åtgärderna genomförda. I den samhällsekonomiska analysen står det däremot *För att öka insamlingen av textilier och för att miljöskadorna ska internaliseras i priset på textilier behövs troligen flera olika styrmedel, både på utbudssidan (producentansvar, reparationsavdrag, information och kvalitetsmärkning) och efterfrågesidan (råvaruskatt och återvinningscertifikat.)* (sidan 47, 1:a stycket). Att enbart förlita sig på producentansvar och information går därför emot denna bedömning. Av de två styrmedlen riktade mot efterfrågesidan så förordar den samhällsekonomiska analysen en råvaruskatt. ... *prioriteras i detta fall en råvaruskatt över återvinningscertifikat, då kostnaden för uppfyllelse för etappmålet är belagd med stor osäkerhet.* (sidan 47, 2:a stycket). Konjunkturinstitutet önskar därför ett förtydligande vad gäller vilka styrmedel som föreslås och varför.

#### **EFTERBEHANDLING AV FÖRORENADE OMRÅDEN**

Naturvårdsverket föreslår följande etappmål:

- *Minst 25 % av områdena med mycket stor risk för människors hälsa eller miljön är åtgärdade år 2025.*
- *Minst 15 % av områden med stor risk för människors hälsa eller miljön är åtgärdade år 2025.*
- *Användningen av annan teknik än schaktning följt av deponering, utan föregående behandling av massorna, har ökat 2020.*

Konjunkturinstitutet anser att de två första strecksatserna i etappmålsförslaget uppfyller riktlinjerna för mål medan det tredje är utformat på ett sätt som gör det svårt att följa upp och snarare har karaktären av en åtgärd.

De föreslagna åtgärderna är av väldigt speciell karaktär och som beskrivs i den samhällsekonomiska analysen så handlar inte bedömningarna om allokeringseffektivitet (identifiera kostnadseffektiva åtgärder) utan om att *bedöma den dynamiska effektiviteten* (sidan 12). Detta leder till att *De största osäkerheterna i konsekvensanalysen är den ännu okonkretiserade kopplingen mellan ett ökat antal saneringar per år och ett förslag till styrmedel och åtgärder.* (sidan 88)

Flertalet av de föreslagna åtgärderna handlar snarare om styrmedel vilket även rapporten påpekar *I flera fall utgörs åtgärderna av insatser som snarast är en modifiering av befintliga styrmedel.* (sid 8 rapport, 3:e stycket). Därmed hoppar man i analysen över steget att

föreslå en åtgärd vars kostnadseffektivitet kan bedömas utan föreslår som åtgärder förändringar i befintliga styrmedel vilka rimligtvis borde styra mot vissa typer av åtgärder. De förslag på åtgärder i form av statliga bidrag för teknikutvecklingsprojekt samt ändringar i deponiskatten (sidan 46-47) bör tas upp som styrmedels- och inte åtgärdsförslag. Andra åtgärdsförslag handlar om ökad tillsyn vilket ju snarare är kopplat till vissa redan befintliga styrmedel. Tillsyn i sig själv leder inte till att åtgärder genomförs och är därmed inte ett styrmedel (HR sidan 11) utan genomförs för att säkerställa att ett visst befintligt styrmedel (lagkrav, kontrakt) efterföljs, vilket även påpekas i den samhällsekonomiska analysen. *Ett tillsynskrav i sig själv innebär inte en direkt förbättring av miljön, men bidrar däremot till att kraven efterföljs bättre (snabbare) och därmed att miljön förbättras.* (sidan 35, 2:a stycket). Några av de föreslagna åtgärderna handlar om att genomföra utredningar eller göra konsekvensutredningar vilket leder till stora osäkerheter vad gäller skattningsarna av deras effekt på målet och därmed deras kostnadseffektivitet.

Överlag innebär dessa åtgärdsförslag att deras beräknade effekter på etappmålet, som genomförs i den samhällsekonomiska analysen, är vaga och bygger på en rad antagande om indirekta samband och effekter. För att kunna beräkna kostnadseffektiviteten av åtgärder så krävs det att dessa har en tydlig effekt på ett väldefinierat mål.

Trots att kostnader och nyttor kopplade till åtgärdsförslagen sker vid olika tidpunkter över förhållandevis långa tidshorisonter förs ingen diskussion över hur dessa poster ska diskonteras för att kunna jämföras (Samhällsekonomisk analys sidan 73, 80 samt 92). Ingen diskonteringsränta anges så det råder osäkerhet ifall nyttor och kostnader överhuvudtaget har diskonterats i analysen. Konjunkturinstitutet önskar ett förtydligande kring detta.

Analyserna missar att den stora konsekvensen av ökade statliga anslag är att detta måste finansieras av skattebetalare, vilka i så fall kan få stora konsekvenser (sidan 82). Man missar på motsvarande sätt att en utökning av deponiskatten genererar skatteintäkter (sidan 87) som kan användas för att finansiera övriga samhällsmål (sjukvård, utbildning, försvar etc.).

Förslagen som läggs fram i huvudrapporten har avvikit från den samhällsekonomiska analysen. *Förändringar har gjorts där Naturvårdsverkets slutsatser, förslag eller formuleringar avviker från WSP:s underlag.* (sidan 17, 2:a stycket). Det framkommer dock inte tydligt var dessa förändringar har gjorts samt motiveringen till att de görs. Konjunkturinstitutet efterfrågar därför en tydlighet i detta.

Rörande förslagen om ökad tillsyn vill Konjunkturinstitutet understryka att istället för att lägga ner höga kostnader på tillsyn kan man öka skadestånden/vitet av att bryta mot kraven och på så sätt uppnå samma effekt.

Konjunkturinstitutet anser att det är svårt att få en tydlig överblick av hur föreslagna styrmedlen leder till de föreslagna åtgärderna.

Konjunkturinstitutet vill även påpeka att den samhällsekonomiska analysen kommer fram till att en befrielse från deponiskatten för förorenad jord från marksanering samt muddermassor från sanering och fördjupning av vattenområden enligt 11§ lag (1999:673) bör upphöra eftersom en skatt anses ha en miljöstyrande effekt. Denna slutsats går därmed emot Naturvårdsverkets översyn av deponiskatten som gick ut på remiss tidigare under året i vilken man förslog en fortsatt skattebefrielse för dessa deponislag.

**EXPONERING FÖR KADMIUM VIA LIVSMEDEL**

Naturvårdsverket föreslår följande etappmål:

*Senast år 2018 är styrmedel beslutade som minskar befolkningens exponering för kadmium via livsmedel.*

Etappmålet formulerings innebär att det inte går att kvantifiera samt att åtgärdernas kostnadseffektivitet för att nå målet ifråga därmed inte kan analyseras. Konjunkturinstitutet anser därför att en ny målformulering bör tas fram som uppfyller direktivets krav på miljömål.

De flesta av de åtgärdsförslag som ges stämmer väl överrens med den strikta definitionen på åtgärd. Men åtgärderna

- Verka för att kadmium och dess föreningar förs upp på kandidatförteckningen i REACH
- Verka för harmoniserad klassificering av kadmiumföreningar

har mer karaktären av insatser inom vissa styrmedel, vilket kanske även förklarar varför deras kostnadseffektivitet inte har beräknats i den samhällsekonomiska analysen (det har helt enkelt inte varit möjligt).

Samtliga åtgärdsförslag som analyseras i den samhällsekonomiska analysen föreslås även i huvudrapporten, vilket väcker frågan ifall man verkligen fångat alla möjliga åtgärder för att nå målet i bruttolistan. Att målformuleringen inte är kvantifierbar gör det ju även omöjligt att ha underlag för att bedöma huruvida en åtgärd är kostnadseffektiv eller inte.

Konjunkturinstitutet saknar en övergripande kostnads-nyttobedömning av förslaget, men inser svårigheten att göra en sådan med den valda målformuleringen. Konjunkturinstitutet har inga synpunkter på de föreslagna styrmedlen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Henrik Scharin.

Mats Dillén

Henrik Scharin