Yttrande
19 februari 2016

Dnr 2015-160-3.5.1

Miljö- och Energidepartementet
103 33 Stockholm

Remittering av Europeiska kommissionens förslag COM(2015) 614/2 till meddelande om cirkulär ekonomi

M2015/04155/Mm

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet har granskat Europeiska kommissionens förslag till meddelande om cirkulär ekonomi. Konjunkturinstitutet har synpunkter på konsekvensanalysen som ligger till grund för kommissionens förslag till lagstiftning inom avfallsområdet. Synpunkterna gäller både den ursprungliga konsekvensanalysen bakom det reviderade förslaget till lagstiftning på avfallsområdet (SWD 2014, 208) samt den nya kompletterande konsekvensanalysen som kommissionen nu lägger fram (SWD 2015, 259).

En viktig del i det reviderade förslaget till avfallslagstiftning är att det anges tydliga mål för att öka återvinning och minska mängden avfall inom EU. Exempelvis ska 65 procent av allt kommunalt avfall och 75 procent av allt förpackningsavfall materialåtervinnas senast 2030, enligt förslaget. Där förutsätts att samma målnivå ska gälla för samtliga medlemsländer. Den nya konsekvensanalysen kompletterar den tidigare analysen genom att analysera konsekvenser av mer differentierade mål mellan medlemsländer samt konsekvenser av att återvinningsmålen kombineras med mål för minskad deponering.

Sammanfattningsvis anser Konjunkturinstitutet att:

- Konsekvensanalysen saknar en tydlig problembeskrivning av vad det är som inte fungerar marknadsmässigt som grund för de olika förslagen till politisk styrning inom avfallsområdet.
- Analysen fokuserar på konsekvenser av givna mål, men det saknas en motivering till de föreslagna målnivåerna. Målnivåer bör utgå ifrån en avvägning av samhälleliga kostnader och nyttor av ökad återvinning, vilka sannolikt skiljer sig mellan olika medlemsländer.
- Konsekvensanalysen lägger förhållandevis stor vikt vid indirekta effekter av förändrad avfallslagstiftning. Visst kan det finnas indirekta sidoeffekter som minskar kostnaderna för avfallspolitiken, men de bör inte utgöra det huvudsakliga motivet till varför en förändrad avfallspolitik behövs. Konsekvensanalysen bör fokusera mer på direkta effekter.
- Det är oklart hur kostnaderna för ökad återvinning modelleras.

Konjunkturinstitutet, Box 3116, 103 62 Stockholm, Kungsgatan 12–14
Tel: 08-453 59 00, Fax: 08-453 59 80, ki@konj.se, www.konj.se

KONSEKVENSANALYSEN SAKNAR EN TYDLIG PROBLEMBESKRIVNING

En cirkulär ekonomi är en ekonomi som hushåller med samhällets resurser, såväl jungfruliga som resurser inbäddade i använda varor. Konsekvensanalysen beskriver att höga priser på råvaror och naturresurser förväntas på lång sikt. Givet detta behövs en beskrivning av vad det är som inte fungerar marknadsmässigt och som motiverar politisk styrning för ökad återvinning. Det grundläggande problemet till överexploatering av resurser eller icke hållbara avfallsmängder är att det finns marknadsmisslyckanden som innebär att den fulla kostnaden för att använda vissa resurser inte avspeglas i dess marknadspriser. Det kan exempelvis finnas miljörelaterade kostnader förknippade med utvinning av en jungfrulig råvara, som inte reflekteras i marknadspriset. Det innebär i sin tur att det marknadsmässiga relativpriset mellan utvinning och återvinning av råvaran leder till för stor utvinning, för liten återvinning, och för stor mängd avfall än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt. Om råvaruutvinning och produktion betalade ”rätt” pris, det vill säga inklusive miljökostnader, skulle det bli relativt sett dyrare att utvinna ny råvara jämfört med att återvinna den.

I konsekvensanalysen saknas dock en tydlig problembeskrivning. En utförlig problembeskrivning är av avgörande betydelse för att orsaker till problemet ska kunna ringas in och verksamma lösningar föreslås. Istället inleds konsekvensanalysen med en beskrivning av hur förslagen till ändrad avfallslagstiftning kommer att kunna lösa EU:s problem med, framförallt, arbetslöshet och koldioxidutsläpp. Dessa formuleringar är hämtade från den övergripande handlingsplanen för cirkulär ekonomi, där ökad resurseffektivitet framställs som nyckeln till framgång för EU. Handlingsplanen beskriver dock inga eventuella konflikter med andra mål. Ett ökat tryck på att till varje pris förlänga livslängden på produkter skulle exempelvis kunna motverka mål om energieffektivisering och dämpa den pågående relativt snabba bränsleeffektiviseringen i transportsektorn inom EU.

KONSEKVENSANALYSEN SAKNAR MOTIVERING AV FÖRESLAGNA MÅLNIVÅER

Den ursprungliga konsekvensanalysen analyserar konsekvenser av explicita målnivåer för ökad återvinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall. Det saknas dock en motivering till de föreslagna målnivåerna och i synnerhet en motivering till varför samma procentuella målnivåer bör gälla för samtliga medlemsländer. Kostnader och nyttor av återvinning och minskad deponering skiljer sig med all sannolikhet mellan olika medlemsländer, bland annat beroende på vilken typ av avfall som avses. Den kompletterande konsekvensanalysen analyserar konsekvenser av differentierade målnivåer mellan medlemsländerna. Däremot förs fortfarande ingen diskussion om att målnivåerna bör sättas utifrån en avvägning av vilka kostnader och nyttor olika länder har för att förändra sin avfallshantering. Den differentiering som analyseras baseras på historiska erfarenheter om i vilken takt det är möjligt att åstadkomma högre återvinningsnivåer. Ett förslag är att länderna utifrån sina olika startpunkter ska uppnå en årlig procentuell återvinningstakt fram till år 2030. Vissa länder kommer då att nå det övergripande målet tidigare än 2030, och andra länder senare. Det andra alternativet är att vissa medlemsländer ska få längre tid på sig att uppnå den givna målnivån, till 2035 istället för 2030. Utgångspunkten för båda alternativen är dock fortfarande att samtliga länder, något förr eller senare, når samma mål. Inget av alternativen verkar ta någon hänsyn till att det kan vara ”optimalt” att vissa länder har en högre/lägre återvinningsgrad än andra på grund av skillnader i kostnader och nyttor. Det finns heller ingen diskussion om möjligheter till ökad flexibilitet bland medlemsländer i uppfyllelse av ett övergripande EU-mål. Exempelvis skulle regeringar kunna tillåtas föra över åtagandeenheter mellan varandra.

STÖRRE FOKUS BÖR LIGGA PÅ DIREKTA EFFEKTER ISTÄLLET FÖR INDIREKTA

De konsekvenser som får störst fokus i konsekvensanalysen är ökade arbetstillfällen inom EU samt minskade koldioxidutsläpp. Det är inte förvånande med tanke på att handlingsplanen för cirkulär ekonomi marknadsförs som en övergripande lösning för två av EU:s största utmaningar; jobben och klimatet.

Att sätta in styrning i avfalls- och återvinningsledet för att komma tillrätta med koldioxidutsläpp högre upp i produktionskedjan är dock ineffektivt. Visst kan det finnas indirekta sidoeffekter som sänker kostnaden av avfallspolitiken, men åtgärder för avfallshantering och återvinning bör inte i första hand motiveras utifrån indirekta effekter. I vissa situationer kan det av olika anledningar inte vara möjligt att åtgärda problemet med utsläpp där de uppstår (exempelvis om det är svårt att mäta utsläppen). I detta fall kan indirekt styrning motiveras. Men i fallet med koldioxidutsläpp är utsläppen i hög grad redan internaliserade genom EU:s gemensamma klimatpolitik (EU-ETS eller koldioxidskatter och energiskatter i medlemsländer) och kan i dessa fall inte motivera förslagen till styrning mot cirkulär ekonomi via förändrad avfallslagstiftning.

När det gäller arbetstillfällen visar forskning att, på lång sikt, är nettoeffekten på sysselsättningen av miljöpolitik noll. För att minska arbetslösheten i EU finns sannolikt betydligt mer effektiva reformer inom andra politikområden att tillgå.[1]

Direkta effekter av att minska deponering och öka återvinning borde däremot få större fokus i konsekvensanalysen. Deponering leder ofta till direkta utsläpp av metan och koldioxid och förorening av mark och vatten på lokal nivå. Även återvinning har miljöeffekter, ett exempel är de negativa miljöeffekter som uppkommer vid återvinning av farligt avfall. Det kan också finnas externa effekter högre upp i produktionsledet som är betydligt svårare än koldioxid att internalisera genom direkta regleringar eller skatter. En tydlig problemformulering hade varit nödvändig för att ringa in de problem som förslagen ska syfta till att lösa. Läsaren får intrycket av att utgångspunkten för förslagen är att öka arbetstillfällen och minska koldioxidutsläpp, då fokus i mycket högre grad borde ligga på direkta effekter och icke-internaliserade miljöproblem.

OKLART HUR KOSTNADER AV ÖKAD ÅTERVINNING MODELLERAS

Förslagen till explicita målnivåer för återvinning jämförs mot ett scenario där nuvarande avfallslagstiftning efterföljs i samtliga medlemsländer. De relativt stora investeringskostnader som krävs för att medlemsländerna i första hand ska uppfylla nuvarande lagstiftning hamnar därför utanför kostnadskalkylen för explicita mål. Införandet av explicita återvinningsmål medför endast låga kostnader i analysen. Detta speglar dock inte medlemsländernas totala kostnader för att uppfylla målen, eftersom flera medlemsländer är långt ifrån att uppfylla nuvarande lagstiftning. Införandet av explicita återvinningsmål är enligt analysen samhällsekonomiskt lönsam. Den samhällsekonomiska vinsten tenderar dock att bli större ju högre återvinningsmål som analyseras. Här ställer sig Konjunkturinstitutet frågande till hur kostnaderna för ökad återvinning modelleras i Kommissionens analys. Vid någon nivå borde kostnaderna för ytterligare återvinning bli så höga att de överstiger nyttan. Denna diskussion förs inte i konsekvensanalysen.

---

[1] Givet att analysen har så stor fokus på vissa indirekta effekter, är det värt att poängtera att det även kan finnas andra mindre positiva eller till och med negativa indirekta effekter på ekonomin av förändrad avfallslagstiftning. Om avfallspolitiken leder till att den generella prisnivån i ekonomin stiger, kommer reallönen sjunka, vilket i sin tur kan ha en negativ effekt på arbetsutbudet och på intäkter från inkomstbeskattning.

Inte heller diskuteras problem med återvinning, exempelvis återvinning av särskilt farligt material där informationen om det farliga materialet inte alltid når fram till avfallshanteringen. Vid höga nivåer av återvinning är risken stor att den typen av problem blir större. Det är oklart om sådana aspekter har inkluderats i analysen.

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

Mats Dillén

Linda Sahlén Östman