

Yttrande

Dnr. 2017-179

17 januari 2018

Naturvårdsverket
103 33 Stockholm

Remiss gällande förslag till Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018-2023

NV-01180-17

SAMMANFATTNING

I enlighet med avfallsdirektivet 2008/98/EG har Naturvårdsverket tagit fram en avfallsplan samt ett avfallsförebyggande program. Avfallsplanen ska omfatta en analys av den nuvarande situationen när det gäller avfallshantering och de åtgärder som ska vidtas för att i miljöhänsen förbättra sunda förberedelser för återanvändning, materialåtervinning, återvinning och bortskaffande av avfall. Planen ska även innehålla en utvärdering av hur planen kommer att bidra till genomförandet av målen och bestämmelserna i avfallsdirektivet.

Sammanfattningsvis har Konjunkturinstitutet följande synpunkter på förslaget till nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program.

- Konjunkturinstitutet saknar ett framåtblickande perspektiv i Naturvårdsverkets avfallsplan och avfallsförebyggande program. Framförallt saknas det en analys av hur de existerande styrmedlen kommer att påverka avfallsmängderna.
- Det saknas även en genomgående analys av den övergripande styrningen på avfall, dvs. en uppskattning av marginalkostnaden för olika typer av återanvändning, materialåtervinning, återvinning och bortskaffande. Det saknas en analys av marginalkostnaden för att omhänderta olika typer av avfall, och den marginalkostnad i form av styrmedel som olika avfallstyper möter. Hur kan avfallshanteringen skötas på ett mer kostnadseffektivt sätt?
- Det saknas en diskussion om återvinning av litium-jonbatterier.
- Det saknas en analys av framtida möjligheter för kraftvärme från avfallsförbränning.
- MKB:n som gjorts är bristfällig och saknar analyser av miljökonsekvenser.
- Beskrivningarna av såväl aktörer på avfallsmarknaden, avfallsmängderna i Sverige som behandling av avfall är mycket informativa.

KAPITELSYNPUNKTER

På sida 38 går Naturvårdsverket igenom återvinningsmål och -grader för batterier. Konjunkturinstitutet saknar analys av återvinning av litium-jonbatterier samt litium-järnsulfat- och andra framtida batterityper. Litium-jonbatterier har blivit mycket vanliga i portabla elektroniska anordningar, t.ex. mobiltelefoner och surfplattor, och eftersom elbilsbatterier för tillfället också bygger på tekniken kommer produktionen av denna typ av batterier sannolikt öka i framtiden.

Enligt Berggren och Kågeson (2017) återvinns litium-jonbatterier inte alls idag. Därför hade Konjunkturinstitutet gärna sett att Naturvårdsverket i samband med framtagandet av en plan och ett program för avfallshantering hade genomfört en analys av 1. De tekniska möjligheterna för att återvinna litium-jonbatterier, 2. En uppskattning (prognos) av trenden för användningen av dessa batterier och takten i vilken de kasseras och blir avfall, 3. Kostnaden för återvinning samt 4. Nyttan från återvinning, inklusive åtminstone miljönytta och nyttan från ökad råvarubas för litium och kobolt. Konjunkturinstitutet anser också att Naturvårdsverket borde förbereda sig för att andra slags nya batterier introduceras i framtiden och måste omhändertas i slutet av sin livslängd.

Konjunkturinstitutet ställer sig frågande till Naturvårdsverkets analys av möjligheterna för fortsatt avfallsförbränning (s. 70). Enligt Energikommissionen (SOU 2017:2) kommer flertalet av de existerande kraftvärmeanläggningarna att läggas ner inom några år. Medan framtiden för avfallsförbränning för värmeändamål inte ifrågasätts av Kommissionen kommer energieffektiviteten i avfallsförbränningen att minska när kraftproduktionen minskar. Konjunkturinstitutet saknar en analys av de företagsekonomiska förutsättningarna för fortsatt avfallsförbränning både för värme och för kraftproduktionsändamål samt en analys av den samhällsekonomiska lönsamheten i avfallsförbränningen för kraft och värme, var för sig och tillsammans.

Vidare anser Konjunkturinstitutet att analysen av styrmedlen (från s. 91, även från s. 98) visar stora brister. Bland annat bör bakgrund till och syftet med styrmedlet beskrivas. En kort redovisning av problemets storlek saknas också, och en uppskattning av styrmedlets effektivitet i att åtgärda problemet. Slutligen saknas en diskussion om styrmedlets kostnadseffektivitet i förhållande till de satta målen. Exempelvis kan det lätt ifrågasättas huruvida skatten på kemikalier i viss elektronik har några förutsättningar överhuvudtaget att nå målet att minska kemikalieanvändningen eller om skatten bara är en skatt på elektronik utan någon miljöpåverkan. Dessutom bör en analys av styrmedlet också ta upp frågan om den nytta som de förbjudna kemikalierna (flamskyddsmedlen) medför i form av mindre risk för bränder, och hur detta väger mot både skade- och skattekostnaden. För en analys av statliga investeringsstöd (s. 99) rekommenderas motsvarande kapitel i Konjunkturinstitutet (2017) – det är dock oklart från Naturvårdsverkets beskrivning hur styrmedlet relaterar till avfall.

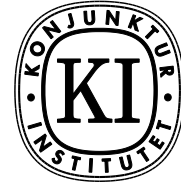
Det ovannämnda gäller även när det gäller planer och strategier för minskat avfall (från s. 91). Vilka planer och strategier tar sikte på vilka marknadsmisslyckanden, exempelvis teknisk innovation (för en sammanställning av hur stöd för teknisk utveckling kan motiveras, se exempelvis Konjunkturinstitutet (2017)). Sammantaget saknar Konjunkturinstitutet en samhällsekonomisk analys av såväl avfallsminskingsplaner och -strategier som av de övriga styrmedlen. Medan de olika plattformarna och samverkansgrupperna inte direkt belastar enskilda och företag med kostnader lär de administrativa kostnaderna bli höga och nyttan från grupperna bör vägas mot dessa kostnader.

Miljöavgiften på producenter av slutna nickelkadmiumbatterier (s. 101) är ett ekonomiskt styrmedel, inte information.

BILAGA 1 MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING

Enligt bilaga 1 (s. 19) är huvudsyftet med den nationella avfallsplanen att beskriva Sveriges arbete med att:

- Minska mängden avfall och dess negativa effekter på människors hälsa och miljö,



- Minska resursanvändningen,
- Stoppa spridningen av farliga ämnen och
- Främja en praktisk tillämpning av avfallshierarkin.

Utan en genomgående samhällsekonomisk analys som identifierar externa effekter och föreslår kostnadseffektiva styrmedel för att internalisera dessa är det omöjligt att på ett kostnads-effektivt sätt nå de satta målen. Eftersom samhällets resurser är begränsade betyder detta antingen att mer avfall produceras och behandlas på ett icke-effektivt sätt än nödvändigt, eller att avfallsbehandlingen kostar mer än den behöver.

Beskrivningarna i avsnitt 7 i bilaga 1 är bristfälliga. Rubrikerna och innehållet har alltför lite koppling med varandra. I avsnitt 7.4 är det otydligt vad ”25 procents miljövinst” är, likaså ”vinsten i klimatgaser med upp till 90 procent”. Avsnitt 7.5 om biologisk mångfald bör kvantifieras, likaså avsnitt 7.6. Åtminstone borde hänvisningar till relevant litteratur anges. Vilka ”ekonomiska och administrativa styrmedel” är det som diskuteras i avsnitt 7.7?

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Johanna Jussila Hammes.

Urban Hansson Brusewitz

Johanna Jussila Hammes

REFERENSER

Berggren, C., & Kägeson, P. (2017). *Speeding up electro-mobility: How to electrify half of new car sales by 2030*. Bryssel: Transport and Environment.

Energikommissionen. (SOU 2017:2). *Kraftsamling för framtidens energi*. Stockholm: Wolters Kluwers.

Konjunkturinstitutet. (2017). *Miljö, ekonomi och politik 2017*. Stockholm: Konjunkturinstitutet.