



Remissvar

Dnr 2020–536

2021-03-12

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning

M2020/02035

SAMMANFATTNING

Promemorian föreslår en rad åtgärder som syftar till att genomföra EU:s engångsplastdirektiv och Januariavtalets punkt 37 (som säger att spridningen av mikroplaster ska förhindras) och i förlängningen till att minska klimatutsläppen, nedskräpning och/eller tillförsel av mikroplaster i naturen.

Konjunkturinstitutet finner det svårt att bedöma om de i promemorian föreslagna åtgärderna kan sägas vara motiverade, välavvägda och välutformade eller om det finns andra reformer som leder till önskat resultat till lägre kostnad för Sverige. Härvidlag uppvisar den presenterade konsekvensanalysen alltför stora brister.

När det gäller minskade klimatutsläpp vilar promemorians empiriska analyser i flera fall på så kallade livscykelanalyser över olika produkters utsläpp av fossil koldioxid. Sådana analyser har flera fördelar men lämpar sig dåligt för uppgiften att sälla fram verksamma åtgärder som kostnadseffektivt bidrar till att Sveriges klimatpolitiska mål nås.

KONJUNKTURINSTITUTETS SYNPUNKTER

Konjunkturinstitutet har givits möjlighet att lämna synpunkter på promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning. Promemorian föreslår bland annat *i)* förbud mot vissa typer av engångsplastprodukter, *ii)* krav på att återanvändbara muggar och matlådor ska tillhandahållas, *iii)* utökat retursystem för plastflaskor och metallburkar, *iv)* producentansvar för vissa tobaksvaror och filter, vätservetter och ballonger, *v)* utökat producentansvar för förpackningar, *vi)* avgifter för att finansiera städning av vissa produkter, *vii)* krav på märkning av vissa engångsplastprodukter och *viii)* krav på att förpackningar som släpps ut på den svenska marknaden ska gå att materialåtervinna. Åtgärderna syftar till att genomföra EU:s engångsplastdirektiv och Januariavtalets punkt 37 (som säger att spridningen av mikroplaster ska förhindras) och i förlängningen till att minska klimatutsläppen, nedskräpning och/eller tillförsel av mikroplaster i naturen.

Konjunkturinstitutet håller med promemorian om behovet av att minska utsläppen av växthusgaser, nedskräpningen och tillförseln av mikroplaster till naturen och vill betona vikten av att de åtgärder som sätts in verkligen är träffsäkra och verksamma. När det gäller krav som följer av EU-direktiv bör de åtgärder väljas som uppfyller dessa till så låga samhällsekonomiska kostnader som möjligt för Sverige. Vad gäller nationella ambitioner bör åtgärdernas

fördelar vägas mot deras nackdelar. I de fall en åtgärds samhällsekonomiska netto (fördelar minus kostnader) bedöms vara negativt bör den inte genomföras. Promemorian ger inte underlag för att bedöma i vilken grad de förslagna åtgärderna/reformerna kan sägas uppfylla nyss nämnda kriterier.

Konjunkturinstitutet noterar att bristen på data tycks utgöra ett problem vid utformningen av politik riktad mot plastanvändningen och menar därför att det rimligen finns ett värde i att öka kunskapen om våra plastflöden och kostnaderna för att på olika sätt påverka dem innan potentiellt kostsamma reformer sjösätts.

Konsekvensanalysen har stora brister

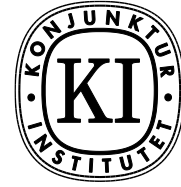
Konjunkturinstitutet finner att delar av promemorians konsekvensanalys är fullödlig och väl-skriven men att andra delar uppvisar brister. Promemorian för fram flera påståenden av generell karaktär som inte beläggs. Några exempel är att materialåtervinning är att föredra framför energiåtervinning ur ett klimatperspektiv (s. 93 och 236), att förbud mot vissa engångsmuggar och engångsmatlådor minskar koldioxidutsläppen och resursåtgången samt att ett sådant förbud på sikt inte medför ökade kostnader för restaurangnäringen (s. 220), att den ”cirkulära ekonomin gör våra företag konkurrenskraftigare genom att bidra till att uppnå en resurseffektiv och koldioxidsnål ekonomi samt nya arbetstillfällen” (s. 218), att ”vid ökad användning av flegångsalternativ så minskar förbrukningen av naturens resurser” (s. 221), att nedskräpning leder till otrygghet (s. 91). Dessa påståenden och förväntningar kan visa sig vara giltiga men det är långt ifrån självklart.

Konjunkturinstitutet finner inte att de studier promemorian refererar till ger underlag till så kategoriska slutsatser. Den SMED-rapport som hänvisas till anger att en flegångsmugg av bambu och en termosmugg behöver ersätta pappersmuggar åtminstone 15 respektive 45 gånger för att de livscykelberäknade koldioxidutsläppen ska bli lägre (SMED rapport U 6129 2019). Detta kan inte tolkas som att flegångsalternativen alltid är bättre. Ett annat exempel är att den noterade korrelationen mellan nedskräpning och otrygghet inte utan vidare kan tolkas som ett belagt orsakssamband.

Vad gäller koldioxidutsläpp redovisas en del empiriska belägg på basis av så kallade livscykelanalyser. Sådana analyser har flera fördelar, men när det gäller att identifiera och dimensionera åtgärder som är verksamma och kostnadseffektivt bidrar till att de svenska utsläppsmålen nås leder de fel. Skälen är att analysmetoden vanligen inte gör åtskillnad mellan utsläpp under respektive utanför olika svenska utsläppsmål och att den ignorerar existerande klimatpolitik och de kostnader för att släppa ut som denna skapar.

Diskussionen nedan om effekterna av mekanisk materialåtervinning visar även den på att bilden är mer komplex än vad promemorian gör gällande och att kontraproduktiva utfall inte kan uteslutas, det vill säga det finns en risk att resultatet blir ökad resursåtgång och efterfrågan på koldioxidutsläpp.

Med hänvisning till SMED Rapport 5 2020 anger promemorian (s. 89) att 30 procent mekanisk materialåtervinning av ett givet plastflöde som energiåtervinns kan minska utsläppen med upp till 23 procent. Vad rapporten säger är att beroende på hur stort spill som antas vid materialåtervinningen (10–30 procent) kan utsläppen från förbränning av plast minska med 13–23 procent, men att dessa bräkningar inte beaktar koldioxidutsläpp från det bränsle som ersätter den plast som inte längre går till förbränning. Så i vilken utsträckning materialåtervinningen minskar de samlade koldioxidutsläppen från plastproduktion och avfallsförbränning är oklart. SMED-rapporten pekar på att effekterna behöver bedömas från fall till fall. Det



bör även noteras att promemorian (s. 92) anger att uppemot 80 procent av den plast som 2019 samlades in och sorterades i slutändan ändå gick till förbränning.

Avfallsförbränningsanläggningar, plastproducenter och transporter omfattas av EU ETS eller Sveriges utsläppsmål, ett förhållande som har flera implikationer för plastanvändningen och dess konsekvenser. En är att den som förbränner plast behöver köpa utsläppsrätter för att täcka de fossila koldioxidutsläppen, vilket ger incitament till att undvika sådan förbränning. En annan implikation följer av att dessa system har fixerade utsläppstak som får antas vara bindande. Materialåtervinning på bekostnad av energiåtervinning i Sverige/EU leder därför i sig inte till lägre totala utsläpp från dessa system.¹ Däremot kan materialåtervinningen dämpa efterfrågan på utsläpp inom EU ETS och därigenom utsläppsriktpriserna. Samtidigt ska det noteras att vissa moment av materialåtervinning av plast sker centraliserat i ett fåtal anläggningar varför betydande transporter krävs. SMED-rapporten anger att tvättning av plast främst sker utanför Sveriges gränser och räknar på två alternativ för dessa transporter – 30 mil och 100 mil. Materialåtervinning kan därför påtagligt öka efterfrågan på utsläpp under transportsektorns utsläppsmål och leda till att än kraftigare nationell politik behövs för att hålla utsläppen vid målnivån. Materialåtervinning kan alltså komma att flytta utsläpp från en sektor med lägre minskningskostnader (EU ETS) till en högkostnadssektor (svenska ESR/transportsektorn). Klimatpolitikens kostnader ökar utan att utsläppen minskar.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Björn Carlén.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör

¹ Vi bortser här från den så kallade annulleringsmekanismen.