



Dnr 2015-28-3.5.1

Yttrande
11 maj 2015

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö

2015-28-3.5.1

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet är positiv till att förslag till nya etappmål tagits fram, men anser att vissa av de föreslagna målen, åtgärderna och styrmedlen försvårar en bedömning av åtgärdernas måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. Sammanfattningsvis anser Konjunkturinstitutet:

- Att flertalet etappmål eller etappmålformuleringar inte är kvantifierbara försvårar en analys av såväl måluppfyllelse som kostnadseffektiviteten av de föreslagna åtgärderna.
- Att distinktionen mellan vad som är åtgärd och vad som är styrmedel är otydlig. Flertalet av de föreslagna åtgärderna har snarare karaktär av styrmedel eller fortsatta utredningar.
- Att rapporten skjuter de samhällsekonomiska analyserna på framtida utvärderingar samtidigt som man på förhand begränsar sig till vissa åtgärder och styrmedel leder knappast till kostnadseffektiva lösningar.

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 åtgärds-kostnader 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 understiger 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 anser att vissa av de föreslagna etappmålen inte uppfyller direktivets krav.

Åtgärdsformuleringar

Definitionen på en åtgärd är enligt Naturvårdsverket (2012 Steg på vägen: fördjupad utvärdering av miljömålen 2012) ”såväl en fysisk förändring (till exempel investering i reningsutrustning eller anläggning av en våtmark) som en beteendemässig förändring (till exempel att åka kollektivt istället för att ta bilen, att sopsortera eller att köpa miljövänligare produkter). Åtgärder kan genomföras av privatpersoner, organisationer, företag eller inom den offentliga sektorn.”

Merparten av de föreslagna åtgärderna i rapporten är av sådan karaktär att de knappast kan kvalificera sig för ovanstående definition av åtgärd. Att kvantifiera effekterna på målet av dessa åtgärder blir därför svårt, vilket även understryks i rapporten (sidan 7). ”Flertalet av de föreslagna åtgärderna under respektive etappmål innebär fortsatt utredning eller vägledning. Det är därför svårt att kvantifiera åtgärdernas effekter.”

Bedömning av kostnadseffektivitet

Trots att effekten av de föreslagna åtgärderna inte tydligt kvantifierats bedöms åtgärderna vara kostnadseffektiva. I rapporten står (sidan 47) ”I föreslagna utredningar kommer konsekvenserna och kostnaderna av de åtgärdsförslag som föreslås analyseras närmare.” Senare på samma sida står det att ”Åtgärderna bedöms vara kostnadseffektiva.” Konjunkturinstitutet menar att åtgärderna rimligtvis inte kan bedömas vara kostnadseffektiva då konsekvenser och kostnaderna föreslås analyseras närmare i ett senare skede.

Senare medges i rapporten (sidan 56) att svårigheten i att bedöma kostnadseffektiviteten i stor grad beror på att effekten av de föreslagna åtgärderna är svårbedömda, men ”när åtgärderna utformas i detalj kommer det att vara möjligt att styra åtgärderna utifrån ett perspektiv som skapar kostnadseffektiviteten.” Konjunkturinstitutet menar att åtgärder redan i första skedet ska föreslås utifrån deras kostnadseffektivitet.

Att utan grundligt gjorda kostnadseffektivitetsanalyser sätta upp ett etappmål om att personbilstrafiken i tätorter ska minska med 10 procent från 2014 till 2020 leder knappast till en kostnadseffektiv lösning. Denna typ av mål behöver baseras på en grundlig analys av såväl möjliga åtgärder som möjliga styrmedel, något som saknas.

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.

Enligt Naturvårdsverkets definition är styrmedel ”de instrument staten använder för att skapa åtgärder som bidrar till måluppfyllelse.” (Naturvårdsverket 2011, Samhällsekonomisk styrmedelsanalys – begrepp och kriterier kopplat till styrmedelsanalys. NV-08022-11).

Som påpekats ovan tas styrmedel upp som åtgärdsförslag. Detta innebär att man i ett tidigt skede bestämt sig för ett visst styrmedel och därmed på förhand uteslutit alternativa styrmedel för att få åtgärden i fråga implementerad. Styrmedel som mycket väl kan vara mer effektiva än de föreslagna. Konjunkturinstitutet anser att de styrmedel som föreslås i rapporten inte i tillräckligt hög grad jämförts med alternativa styrmedel samt att kostnadseffektiviteten av de åtgärder som styrmedlen riktas mot inte fastställts i tillräckligt hög grad.

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

Mats Dillén

Henrik Scharin