

Remissvar

Dnr 2024-452

2025-03-11

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Om ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi

Fi2024/01941

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet (KI) har givits möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet av kommittén ”Om ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi”.

KI har i första hand bedömt de delar av betänkandet som diskuterar marknadsmisslyckanden, styrmedelförslagen samt det ramverk som kommittén föreslår för bedömning av styrmedel inom den cirkulära ekonomin.

KI anser sammanfattningsvis att:

- Avsaknaden av en precis definition av cirkulär ekonomi försvårar analysen av marknadsmisslyckanden och styrmedlens ändamålsenlighet;
- Det föreslagna ramverket saknar kriterier för att systematiskt bedöma styrmedlens kostnadseffektivitet och måluppfyllelse;
- De presenterade styrmedelförslagen är otillräckligt specificerade, vilket försvårar en bedömning av deras samhällsekonomiska effektivitet. Kopplingen mellan identifierade marknadsmisslyckanden och föreslagna åtgärder är mestadels bristfällig;
- Förslaget om kvotplikt för återvunna material kräver djupare analys;
- Problembeskrivningen och analysen av fyllnadsgradens betydelse för att minska materielbehovet inom fordonstillverkning samt möjliga styrmedel är otillräckliga;
- Offentlig upphandling bör inte betraktas som ett styrmedel för ökad cirkularitet;
- Ökad materialåtervinning är inte alltid samhällsekonomiskt effektiv.

CIRKULÄR EKONOMI – VAD BETYDER DET?

Betänkandet avstår från att precisera begreppet *cirkulär ekonomi* och beskriver det istället som ”ett medel för samhällsmål” (s. 79) och ”ett system för resurshantering där lagar, regler och normer syftar till att förvalta resurser för samhällets långsiktiga överlevnad” (s. 69). KI bedömer att det är svårt att formulera tydliga problembeskrivningar kring vad som inte fungerar marknadsmässigt och/eller om ett styrmedel är samhällsekonomiskt motiverat, när det saknas en konkret definition av nyckelbegreppet. KI menar att en cirkulär ekonomi inte

bör betraktas som något annat än en ekonomi som hushållar med samhällets resurser, både jungfruliga och resurser inbäddade i använda varor.¹

RAMVERK FÖR BEDÖMNING AV STYRMEDEL FÖR EN CIRKULÄR EKONOMI

Utredningen föreslår ”ett ramverk för att kunna bedöma när ekonomiska styrmedel på ett betydande och samhällsekonomiskt effektivt sätt kan användas för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi” (s. 193). KI finner att ramverket i grunden är välstrukturerat men att det uppvisar brister. Medan ramverket betonar vikten av att identifiera marknadsmisslyckanden, saknar det systematiska kriterier för att bedöma styrmedlens kostnadseffektivitet och förmåga att uppnå de kvantifierade mål mot vilket de ska styra. Trots återkommande referenser till samhällsekonomisk effektivitet saknas det tydliga kriterier för hur denna bör bedömas. KI efterlyser en mer detaljerad diskussion om vikten av att väga nyttor och kostnader för samhället i policyförslag, då en ökad cirkularitet bara är samhällsekonomiskt motiverad om den samhälleliga nyttan av detta överstiger den resursåtgång som krävs. Om styrmedlets nyttor inte ställts mot dess kostnader, finns det en risk att det leder till ökade samhällsekonomiska kostnader för att nå miljömålen och ineffektiva miljöåtgärder.

STYRMEDELSPECIFIKA SYNPUNKTER

Enligt kommittédirektivet (Dir. 2022:67) skulle utredningen ”föreslå ekonomiska styrmedel som är lämpliga att använda för de områden som identifierats och skälen för valda styrmedel”.² KI finner dock att förslagen är så brett formulerade att det blir svårt att utvärdera huruvida de kan lösa de problem de är tänkta att åtgärda. Exempelvis:

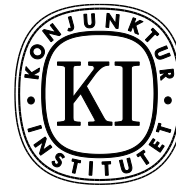
- ”Kommittén bedömer därför att förslag på lämpliga styrmedel som skapar incitament för åtgärder som leder till en ökad insamling och återvinning av fritidsbåtar respektive arbetsmaskiner bör undersökas närmare” (s. 240);
- ”Kommittén bedömer att förutsättningarna för ekonomiska styrmedel för minskad konsumtion av nya textilprodukter bör analyseras” (s. 302);
- ”Kommittén bedömer att åtgärder som inriktas mot bristfällig utsortering är viktiga” (s. 376).

Förslagen omfattar ett antal breda områden men saknar bland annat väsentliga detaljer om hur styrmedlen ska utformas. Detta försvårar bedömningen av deras faktiska effektivitet och jämförbarhet. Utan en tydligare specificering av styrmedlens utformning är det inte möjligt att analysera deras ändamålsenlighet.

KI finner även att sambanden mellan de marknadsmisslyckanden som generellt förknippas med omställningen till en cirkulär ekonomi och de förslag som diskuteras i senare delen av betänkandet kunde ha varit tydligare. Medan utredningen korrekt identifierar relevanta marknadsmisslyckanden – negativa externa miljöeffekter, asymmetrisk information och delade incitament – är styrmedlen inte alltid tillräckligt väl specificerade för att visa hur de ska åtgärda just dessa problem. En utförlig problembeskrivning med explicit koppling mellan marknadsmisslyckande och korrigerande styrmedel är av avgörande betydelse för att kunna utforma effektiva lösningar.

¹ Konjunkturinstitutet, 2016. Miljöekonomisk rapport.

² Kommittédirektiv ”Ekonomiska styrmedel för att främja omställningen till en cirkulär ekonomi”, Dir. 2022:67.



I det följande diskuterar vi ett antal specifika invändningar mot utredningens förslag.

Kvotplikt

KI anser att betänkandets återkommande förslag om kvotplikt för att skapa efterfrågan på återvunna material kräver djupare analys av dess samhällsekonomiska effektivitet. I utredningen handlar det framförallt om materialåtervinning och användning av återvunna material i fordon, byggmaterial och elektronik. En väsentlig svaghet i förslaget är att utbudet av återvunna material är begränsat av tidigare konsumtion och produkternas livslängd. Detta gör kostnaden för att uppfylla kvotplikten osäker och kan göra styrmedlet ineffektivt.

Fordon och farkoster – en högre fyllnadsgrad

Utredningen valde att fokusera på miljö- och klimatpåverkan som uppstår vid tillverkningen av fordon och farkoster samt utvinning och förädling av material som används i fordonstillverkning. Eftersom en stor del av tillverkningen sker utanför EU, kan nationella styrmedel inte förväntas ha någon större positiv effekt, skriver författarna. Istället föreslår betänkandet att stimulera efterfrågan på mindre fordon och farkoster samt en högre fyllnadsgrad för att skapa ett mindre materielbehov. KI anser att det vore önskvärt med en tydligare problembeskrivning och en djupare diskussion om i vilken utsträckning både mindre fordon och högre fyllnadsgrad kan leda till lägre materielbehov samt vilka specifika styrmedel som kan ändra det nuvarande konsumtionsbeteendet.

Vidare saknar KI en diskussion om vilka av de negativa externa effekterna, kopplade till koldioxidutsläpp i fordonstillverkning, som redan är internaliserade (eller kommer att vara internaliserade inom en snar framtid) genom EU:s gemensamma klimatpolitik, framförallt EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) och gränsjusteringsmekanism (CBAM).

Offentlig upphandling av elektronik samt fordon och farkoster

Kommittén föreslår att offentlig upphandling ska användas som styrmedel för att förlänga användningstiden för elektronik och stimulera efterfrågan på återvunna material i fordonstillverkning. KI bedömer att detta saknar samhällsekonomisk grund. Argumentet att offentlig sektors betydande roll på inköpsmarknaden motiverar särskilda upphandlingskrav är otillräckligt då offentlig upphandling inte i sig genererar negativa externa miljöeffekter. Konjunkturinstitutet bedömer att denna typ av upphandlingskrav kan vara problematiska och därför bör en fördjupad analys vad gäller kostnadseffektivitet göras.³ Vidare anser KI att offentlig upphandling primärt bör ses som ett medel för att myndigheter ska bedriva verksamheten kostnadseffektivt, snarare än ett styrmedel för ökad cirkularitet.

Ökad materialåtervinning för att nå ett mer cirkulärt samhälle

Kommittén bedömer att det idag finns ett behov att skapa incitament som styr bort från avfallsförbränning mot ökad materialåtervinning och ”för att åstadkomma ett mer cirkulärt samhälle krävs i första hand åtgärder som inriktar sig på att förebygga att avfall

³ Konjunkturinstitutet, 2020. Miljöekonomisk rapport ”Upphandling med klimathänsyn”.

överhuvudtaget uppkommer” (s. 332). Författarna bygger resonemanget kring avskaffandet av avfallsförbränningsskatten fr.o.m. 2023, vilket, enligt utredningen, gjorde kostnaden för förbränning ännu lägre än kostnaden för materialåtervinning. Ett ytterligare argument är att priset på utsläppsrätter inom EU:s utsläppshandelssystem har varit för lågt för att ha en tydlig styrande effekt. Kommittén drar slutsatsen att EU ETS kan behöva kompletteras med ytterligare generella styrmedel för att minska avfallsförbränning, men presenterar inga specifika förslag på hur dessa styrmedel skulle kunna utformas. Därför lämnar vi enbart synpunkter av mer generell karaktär.

KI delar inte fullt ut utredningens resonemang och slutsats. KI vill framhålla att avskaffandet av skatten grundades på Skatteverkets utvärdering, som visade att avfallsförbränningsskattens effekt på materialåtervinning var försumbar på kort sikt och sannolikt liten även på längre sikt. Utvärderingen konstaterade också att skatten inte styrde effektivt eller kostnadseffektivt mot målet om en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering.⁴ KI:s tidigare analyser visar att en förbränningsskatt enligt energiskattemodellen främst omfördelar koldioxidutsläpp inom EU ETS, medan en punktskatt på avfallsförbränning främjar materialåtervinning och minskad askdeponering men inte träffsäkert minskar förbränningens miljöeffekter. Däremot kan skärpta gränsvärden i kombination med en sådan skatt vara mer ändamålsenligt.

Kommittén anser att det är värdefullt att så mycket av avfallet som möjligt utsorteras och materialåtervinns, och att åtgärder därför bör fokuseras på bristfällig utsortering. Medan det kan vara orimligt att det som kan återvinnas ska förbrännas eller deponeras, är ökad materialåtervinning inte alltid samhällsekonomiskt fördelaktig. Återvinning kräver både resurser och energi, och marginalkostnaderna för utsortering och återvinning är starkt stigande, medan avfallsförbränning i huvudsak har konstanta marginalkostnader.

Vad gäller deponiskatten delar KI kommitténs bedömning att dess nuvarande utformning med omfattande undantag minskar styrmedlets träffsäkerhet, och att fokus bör ligga på att utreda vilka av dessa undantag som inte är miljömässigt motiverade och att skatten differentieras utifrån avfallets grad av miljöpåverkan.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Polina Karpaty.

Albin Kainelainen
Generaldirektör

⁴ Remissvar på promemorian "Avskaffad avfallsförbränningsskatt och slopad energiskattenedsättning för datorhallar", Dnr 2022-383.