

Utvecklingen av avfallsmarknaden

- En fallstudie mellan Sverige och Finland med fokus på materialåtervinning

Jonas Kujanpää (33217)
Avhandling pro gradu
Handledare: Marko Joas
Offentlig förvaltning
Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi
Åbo Akademi
Våren 2018

ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH EKONOMI

Abstrakt för avhandling pro gradu

Ämne: Offentlig förvaltning	
Författare: Jonas Kujanpää	
Arbetets titel: Utvecklingen av avfallsmarknaden - En fallstudie mellan Sverige och Finland med fokus på materialåtervinning	
Handledare: Marko Joas	Handledare:
<p>Abstrakt:</p> <p>I Sverige och Finland har det tidigare existerat skillnader på inställningen till att minska mängden avfall som placeras i avfallsanläggningar, samt inställningen till åtgärder för att främja materialåtervinningen. Men det har under den senaste tiden inträffat förändringar i inställningen på den finska avfallsmarknaden som har orsakat att Finland snabbt har närmat sig samma nivå av utveckling som avfallsmarknaden i Sverige.</p> <p>Syftet med avhandlingen är att undersöka utvecklingen av avfallsmarknaden i Sverige och Finland genom att granska hur tidigare beslut och åtgärder påverkar den nuvarande utvecklingen i ländernas avfallsmarknader. Fokus har varit på materialåtervinningen i avfallsmarknaden. Undersökningen är en kvalitativ fallstudie. Avhandlingens forskningsfråga är: Går det att anta att Finland har genomgått en liknande utveckling på avfallsmarknaden som Sverige? Den teoretiska referensramen grundar sig på teorin om spårbundenhet. Undersökningsmaterialet baserar sig på nuvarande och äldre lagar, samt rapporter om avfallsmarknaden. Dessutom består materialet av propositioner, förordningar och direktiver. För undersökningen identifierades åtgärder som är relaterade till både den svenska och finska avfallsmarknaden. Fem åtgärder identifierades: producentansvar, avfallsskatt, miljölagstiftning, organisering av materialåtervinning och incitamentsstruktur. Dessa åtgärder har kategoriserats som fem teman, som används för att identifiera spårbundenhet.</p> <p>I undersökningen var det möjligt att identifiera spårbundenhet i teman på olika nivåer. En klarare spårbundenhet förekom när en situation leder till en inlåsning (lock-in). En inlåsning har inträffat på den svenska avfallsmarknaden. Det fanns också teman som hade tecken på att en del åtgärder i framtiden skulle kunna leda till spårbundenhet, men det var fortfarande möjligt att korrigera den nuvarande utvecklingen. För övriga teman förekom det inte alls spårbundenhet. Det fanns endast tecken på att det finns åtgärder på den finska avfallsmarknaden där den valda riktningen eventuellt kan leda till en inlåsning.</p> <p>I avhandlingen förklaras hur tidigare beslut och åtgärder i Sveriges och Finlands avfallsmarknader relaterade till materialåtervinningen har påverkat utvecklingen av ländernas avfallsmarknader. Målet är att skapa den bilden att det inte går att göra antaganden utifrån färdiga uppfattningar om olika länders avfallsmarknader, utan det behövs en djupare förståelse av ämnet avfallshantering innan det är möjligt att förstå helhetsbilden.</p>	
Nyckelord: avfallshantering, avfallsmarknad, miljö, spårbundenhet, materialåtervinning, styrmedel, Sverige, Finland	
Datum: 9.5.2018	Sidoantal: 113
Abstraktet godkänt som mognadsprov:	

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Syfte och frågeställning.....	3
1.2 Disposition	4
1.3 Begreppsdefinition	5
1.3.1 Hållbar utveckling	5
1.3.2 Cirkulär ekonomi.....	7
1.3.3 End of waste	7
2 Spårbundenhet (path dependence)	8
2.1 Tidigare forskning.....	8
2.2 Processen av spårbundenhet.....	11
2.3 Teorin i praktiken	14
3 Avfallshantering i Sverige och Finland	20
3.1 Avfallsmarknad	20
3.2 Lagstiftning	22
3.3 Den kommunala avfallshanteringen.....	24
3.4 Avfallshantering och EU	27
3.5 Styrmedel i avfallshantering	29
3.5.1 Avfallshierarki.....	30
3.5.2 Producentansvar	31
3.5.3 Förbud mot deponering av organiskt avfall.....	31
3.5.4 Avfallsskatt.....	32
3.5.5 Kommunens avfallsavgift.....	34
3.5.6 Subventioner.....	35
3.6 Materialåtervinning	37
4 Metod och material	40
4.1 Kvalitativ fallstudie.....	40
4.2 Material	43
4.3 Fem teman för identifiering av spårbundenhet	43
4.3.1 Producentansvar	44
4.3.2 Avfallsskatt.....	46

4.3.3 Miljölagstiftning	47
4.3.4 Organisering av materialåtervinning	47
4.3.5 Incitamentsstruktur	48
5 Analys av spårbundenhet	50
5.1 Producentansvar	50
5.1.1 Analys.....	51
5.1.2 Slutsats.....	55
5.2 Avfallsskatt	56
5.2.1 Analys.....	58
5.2.2 Slutsats.....	60
5.3 Miljölagstiftning.....	61
5.3.1 Analys.....	62
5.3.2 Slutsats.....	67
5.4 Organisering av materialåtervinning.....	68
5.4.1 Analys.....	69
5.4.2 Slutsats.....	76
5.5 Incitamentsstruktur.....	77
5.5.1 Analys.....	77
5.5.2 Slutsats.....	82
6 Slutdiskussion	83
6.1 Deponering	84
6.2 Materialåtervinning	85
6.3 Förbränning	87
6.4 Kompostering/rötning	89
6.5 Resultat.....	90
6.5.1 Identifiering av spårbundenhet	91
6.5.2 Diskussion kring resultatet	92
7 Avslutning.....	94
Källförteckning	98

Figur- och tabellförteckning

Figur 1: Illustration av tillfällighet (contingency).	16
Figur 2: Strukturen av ett organisatorisk spår.	17
Figur 3: Definition av avfallsmarknaden.	21
Figur 4: Behandlad mängd hushållsavfall genom deponering per invånare 1995-2015.	84
Figur 5: Behandlad mängd hushållsavfall genom materialåtervinning per invånare 1995-2015.	85
Figur 6: Behandlad mängd hushållsavfall genom förbränning per invånare 1995-2015.	87
Figur 7: Behandlad mängd hushållsavfall genom kompostering/rötning per invånare 1995-2015.	89
Tabell 1: Identifiering av spårbundenhet enligt tema.	92

1 Inledning

Avfallshantering är ett känsligt ämne som olika aktörer inom detta ansvarsområde har starka åsikter om. Det gäller särskilt de aktörer som arbetar inom den kommunala sektorn, samt inom den privata sektorn. I många fall kommer de olika aktörerna i konflikt med varandras intressen inom ansvarsområdet för avfallshantering. Traditionellt har synen på avfall i samhället varit att ingen har haft intresse att ta ansvaret. Ett sådant synsätt går redan att uppmärksamma annanstans i världen, som t.ex. i de sydeuropeiska länderna. Men i dagens samhälle där utvinning och återvinning har ökat, betraktas avfall som en eftertraktad råvara.

Det är ännu inte så länge sedan det fanns kommunala avfallsanläggningar med stora avfallshögar som det i princip var möjligt att placera nästan var som helst. Men tiderna har förändrats, och placering av avfall i avfallsanläggningar är idag det sista alternativet. De stora högarna vid avfallsanläggningarna fick människor att reagera på existerande miljöproblem. Människors intresse för miljö och klimat har varit orsaken till att lagar om avfall har skapats för t.ex. producenter och avfallsanläggningar. Detta är också orsaken till att det har skapats en industri för materialåtervinning. Avfallsmarknaden har på mycket kort tid förändrats och blivit miljövänlig, men dessutom har det småningom även blivit en stor marknad för olika aktörer, t.ex. för den privata sektorn. Det finns behov för att utöka mängden aktörer på avfallsmarknaden eftersom det trots att resurserna är stora i samhället för att begränsa avfallsproduktionen, ändå ser det ut som att avfallsmängderna kommer att öka i framtiden (Persson 2007: 4).

Den offentliga sektorn står inför stora förändringar eftersom kommunernas roll förändras inom ansvarsområdet för avfallshantering. Det förekommer allmänt förändringar inom avfallsmarknaden som skapar möjligheter för privata aktörer att få en större marknadsandel. Traditionellt sett har kommunen haft ansvar för att ordna hushållsavfallet för kommuninvånarna, då privata aktörerna istället har haft ansvar för att erbjuda sina renhållningstjänster till kommunerna. Dessutom har de privata aktörerna haft det största ansvaret för återvinningsbranschen. Argumenten för konkurrens på avfallsmarknaden mellan den offentliga sektorn och den privata

sektorn är en effektiv avfallshantering som är till nytta för miljön. Det har även förekommit argument för att konkurrensutsättningen kommer att vara till ekonomisk nytta.

Både i Sverige och i Finland har det diskuterats att kommunernas monopol över avfallshanteringen förhindrar konkurrensen och en positiv utveckling inom avfallsmarknaden. I Sverige har den privata sektorn haft en större roll än den privata sektorn i Finland, särskilt inom avfallsmarknaden. Men utvecklingen i Sverige av den privata sektorns roll i avfallshanteringen går för tillfället i en annan riktning än diskussionen om samma tema i Finland. I Sverige har det i diskussionen varit fråga om att överlåta mera ansvar för avfallshanteringen på kommunerna, och på det sättet gå tillbaka till situationen t.ex. på 1990-talet.

I diskussionen om den nya upphandlingslagen¹ i Finland har det varit fråga om att öppna avfallsmarknaden för konkurrens mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn (Sydvästra Finlands Avfallsservice 2016). Diskussionen i Finland är motsatsen till diskussionen i Sverige, där regeringen vill att kommunerna tar ansvar för all avfallsinsamling (Sundberg 2017). Det finns även skillnader mellan Sverige och Finland i kommunernas syn på att öppna avfallsmarknaden för konkurrens och för avreglering. I Finland är kommunerna oroad över att deras roll minskar inom avfallshanteringen, när kommunerna i Sverige är nöjda över att deras roll som ”städgummor” minskar. Men kommunerna i Sverige och i Finland har ändå en gemensam syn, som gäller att de är oroliga för att de privata aktörerna kommer att vara de enda som tar vinsten där det finns något att tjäna. De privata aktörerna skulle ha mer nytta än kommunerna av att avfallsmarknaden öppnas för konkurrens och avregleras. I Finland finns det även en oro över att priset på avfallshanteringen kommer att öka om avfallsmarknaden skulle öppnas för konkurrens.

¹ Lag om offentlig upphandling och koncession 29.12.2016/1397. (Upphandling.fi 2016)

1.1 Syfte och frågeställning

I avhandlingen är syftet att undersöka utvecklingen av avfallsmarknaden i Sverige och Finland genom en fallstudie. Eftersom avfallsmarknaden är mycket omfattande, kommer fokus att vara på materialåtervinningen. Med hjälp av en jämförelse mellan länderna förväntar jag mig att få fram orsaker till att det finns skillnader på utvecklingen av avfallsmarknaden i Sverige och Finland. En allmän uppfattning om avfallshanteringen i Norden är att länderna har ett relativt liknande avfallshanteringssystem och liknande lagstiftning. Skillnaderna mellan hur organisering och prioritering av avfallshanteringen görs i Sverige och Finland beskrivs i avhandlingen. Detta kommer därefter att bidra till övergripande uppfattning om avfallshanteringen i länderna.

I Sverige har avfallsmarknaden varit föregångare för reformer och innovationer inom avfallssektorn jämfört med många andra länder i Europa. I Finland har reformerna inom avfallsmarknaden uppstått efter liknande reformer i Sverige. Därför är syftet i avhandlingen att med stöd av teorin om spårbundenhet (path dependence) diskutera på vilket sätt åtgärderna i Sverige och Finland har påverkat förekomsten av skillnader mellan ländernas avfallsmarknader. Målsättningen är att identifiera spår i åtgärderna för avfallsmarknaden i Sverige och Finland. Begreppet spårbundenhet har använts vanligtvis när det diskuterats t.ex. ifall det är möjligt att förklara varför särskilda länder uppnår bättre framgång än andra länder (Page 2006: 88). Teorin betonar att tidigare beslut som har utförts fortsättningsvis har en betydelse i dagens samhälle, trots att tidigare omständigheter inte längre anses vara relevanta. Jag undersöker åtgärder på avfallsmarknaden, samt hur åtgärderna fortsättningsvis har en betydelse för avfallsmarknaden i Sverige och Finland trots att omständigheterna har förändrats. Har Finland tagit efter åtgärderna som Sverige har vidtagit på avfallsmarknaden, eftersom Finland har varit flera år efter Sverige med att genomföra reformer på avfallsmarknaden?

Jag kommer endast att behandla materialåtervinningssektorn, eftersom jag ser ett behov av att avgränsa det som ska behandlas i avhandlingen. Men för att kunna förstå hur materialåtervinningen betraktas i Sverige och Finland, samt

förutsättningarna för organiseringen av materialåtervinningen, finns det behov att allmänt förklara situationen för avfallshanteringen i Sverige och Finland.

Min frågeställning för avhandlingen lyder: Går det att anta att Finland har genomgått en liknande utveckling på avfallsmarknaden som Sverige? I frågeställningen är jag intresserad av att granska om det har existerat en avsikt att ta efter åtgärder som har genomförts på den svenska avfallsmarknaden. Därefter kommer jag även att ha förutsättningar att få svar på om avfallsmarknaden i Finland kommer att följa samma utveckling eller spår som avfallsmarknaden i Sverige. I och med detta är det fråga om det i Finland förekommer liknande åtgärder eller debatter relaterade till avfallsmarknaden som har varit aktuella i Sverige. Som exempel kan nämnas diskussionen om att behålla producentansvaret eller förslaget om skatt på förbränning av avfall (af Ugglas och Grén 2016, Avfall Sverige 2017).

1.2 Disposition

I det första kapitlet beskrivs syftet och frågeställningen för avhandlingen. Därefter beskrivs väsentliga begrepp för undersökningen. I det andra kapitlet behandlar jag undersökningens teori kring spårbindenhet (path dependence). I kapitlet behandlar jag den tidigare forskningen kring teorin och processen för spårbindenhet samt hur jag tillämpar teorin i min undersökning. I det tredje kapitlet behandlas bakgrunden till avfallshanteringen i Sverige och Finland. Samtidigt är syftet i kapitlet att beskriva den allmänna situationen av avfallshanteringen i länderna. I kapitlet beskrivs lagstiftningen mellan länderna relaterad till avfallshanteringen, den kommunala avfallshanteringen och EU:s roll i avfallshanteringen i Sverige och Finland. Dessutom beskrivs de väsentliga styrmedlen för avfallshanteringen i länderna, samt materialåtervinningen. I det fjärde kapitlet diskuterar jag metoden, samt behandlar materialet för undersökningen utförligt. Jag går igenom metodiken för fallstudier. Jag diskuterar också de fem valda temana, vilka som fungerar som stöd för att analysera spårbindenhet mellan Sverige och Finland. I det femte kapitlet behandlar jag analysdelen för undersökningen. I kapitlet identifierar jag spårbindenheten i Sverige och Finland genom att granska de fem valda teman. Jag granskar

utvecklingen av avfallsmarknaderna i Sverige och Finland med fokus på materialåtervinningen. Jag behandlar länderna samtidigt i varje avsnitt, för att smidigare kunna behandla de fem valda temana mellan länderna. I det sjätte kapitlet diskuterar jag slutresultatet genom att granska utvecklingen av fyra olika behandlingsmetoder för hushållsavfallet. Dessutom diskuterar jag identifieringen och kategoriseringen av spårbundenheten. Samtidigt görs en jämförelse mellan Sveriges och Finlands avfallsmarknader. Avhandlingens sista kapitel, innehåller en kort sammanfattning och en avslutande diskussion.

1.3 Begreppsdefinition

Det finns behov att behandla väsentliga begrepp i denna avhandling som är relaterade till avfalls- och miljöpolitiken. Jag har valt att reda ut begreppen hållbar utveckling, cirkulär ekonomi och *end of waste*. I diskussionen om avfall och avfallshantering har begreppet *end of waste* en politisk betydelse, eftersom begreppen handlar om styrning och kriterier för när avfall upphör att vara avfall. Hållbar utveckling och cirkulär ekonomi förekommer även i andra miljöpolitiska teman, men det går inte att undvika dessa begrepp i diskussionen om avfallshantering och allmänt om avfallsmarknaden.

1.3.1 Hållbar utveckling

Hållbar utveckling förekommer som begrepp i Brundtlandrapporten 1987. I rapporten beskrivs hållbar utveckling som en utveckling som tillfredsställer människor i dagens samhälle och allt levande i ekosystemet, utan att riskera förutsättningarna för framtida generationers liv. (Persson och Persson 2015: 9, WCED 1987) Detta betyder samtidigt att i beslutsfattande och i övriga verksamheter ska miljön, människan och ekonomin beaktas (Miljöministeriet 2013).

Hållbar utveckling delas ofta in i tre dimensioner eller sektorer: ekologisk, ekonomisk och social. Det är vanligt att hållbar utveckling presenteras på det sättet att målet för utvecklingen är att knyta ihop dessa tre dimensioner, så att det finns en balans. Men det förekommer även andra uppdelningar av dimensioner än

dessa tre. Som följande använder jag mig av Miljöministeriets beskrivning av dessa tre dimensioner.

För hållbar utveckling är grundvillkoren att bevara biologisk mångfald och ekosystemets funktion, liksom att långsiktigt anpassa den mänskliga ekonomin och materiella aktiviteten till naturens motståndskraft. När det gäller den ekologiska hållbarheten är det centralt att följa försiktighetsprincipen. Enligt försiktighetsprincipen går det inte att motivera med bristen av vetenskapligt bevis för uppskjutandet av åtgärder som förhindrar försämringen av miljön. Innan det utförs åtgärder, ska riskerna, nackdelarna och kostnaderna bedömas. Övriga principer angående försiktighetsprincipen är t.ex. att förebygga skador, samt att kämpa mot skadorna redan från början. (Miljöministeriet 2013)

Ekonomisk hållbarhet bygger inte på långsiktig skuld eller utnyttjandet av resurser. Utan istället är denna sortens hållbarhet fråga om en sådan tillväxt som är balanserad, när det gäller innehållet i och kvaliteten hos ekonomisk hållbarhet. Hållbar utveckling är en förutsättning för samhällets centrala funktioner. En ekonomisk politik som siktar på en långsiktig utveckling skapar lämpliga omständigheter för att bevara och öka det nationella välmåendet. Det är lättare för ett samhälle att möta nya utmaningar i framtiden när ekonomin är på en hållbar grund. Det gäller utmaningar som t.ex. den åldrande befolkningen som orsakar en ökning av utgifter inom socialskyddet och hälsovården. (Miljöministeriet 2013)

I den sociala hållbarheten är den centrala frågeställningen att garantera förutsättningarna för skiftningen av välfärden till den följande generationen. Situationen i dagens värld, med en fortfarande pågående ökning t.ex. av befolkningsmängden, fattigdomen, jämställdheten bland könen, samt organiseringen av utbildningen, medför globala utmaningar som är socialt hållbara. Dessa utmaningar påverkar också på de ekologiska och ekonomiska hållbarhetskomponenterna. (Miljöministeriet 2013)

1.3.2 Cirkulär ekonomi

Begreppet cirkulär ekonomi används för att beskriva en situation där produktens resurser bevaras, när produktens livscykel har nått sitt slut. Målet med cirkulär ekonomi är att tillverkarna borde i planerings- och i framställningsskedet skapa material och produkter på ett sätt som ser till att t.ex. produkter används och existerar kvar i ett kretslopp en längre tid. (Miljöministeriet 2018) Begreppet cirkulär ekonomi bygger på affärsm modeller för ett cirkulär kretsloppssystem, där resurserna av en produkt används effektivt. Därefter blir det minimalt av rester från en produkt, som inte går att återanvända på nytt. (Naturvårdsverket 2017) Cirkulär ekonomi ska inte blandas ihop med återvinning, eftersom fokus på återvinningen är att komma till med lösningar för hur avfall som redan existerar kan användas på nytt. (Miljöministeriet 2018)

1.3.3 End of waste

Begreppet *end of waste* används för att beskriva kriteriet för när avfall upphör att vara avfall. Detta innebär att avfallet blir till en produkt eller ett sekundärt råmaterial. I EU:s avfallsdirektiv (98/2008/EG) specificeras det att en särskild typ av avfall upphör att vara avfall, när den har genomgått återvinningsprocessen, samt därefter uppfyller villkoren i direktivet. Dessa villkor eller kriterier är:

- ämnet eller föremålet används allmänt för specifika syften
- det finns en existerande marknad eller efterfrågan för ämnet eller föremålet
- användningen är lagenlig
- användningen kommer inte att leda till miljöproblem eller påverka människans hälsa

(98/2008/EG)

2 Spårbundenhet (path dependence)

I detta kapitel behandlar jag teorin kring spårbundenhet (path dependence). Jag behandlar endast det som jag anser är det väsentliga i teorin om spårbundenhet, för att kunna förstå teorins roll i avhandlingen. Jag börjar med att diskutera allmänt om forskningen kring begreppet spårbundenhet, som jag därefter behandlar processen av spårbundenhet. Avslutningsvis diskuterar jag på vilket sätt spårbundenhet tillämpas i undersökningen och vilka förväntningar jag har på undersökningen.

2.1 Tidigare forskning

Begreppet spårbundenhet eller *path dependence* blev allmänt känd genom Paul David (1985) och Brian Arthur (1989). Efter det har begreppet spårbundenhet haft en utbredd popularitet inom samhällsvetenskap. Det som har varit den grundläggande bakgrunden för begreppet är tanken om *history matters*, att historia eller det förflutna har betydelse. David (1985: 332) argumenterar att ”historiska misslyckanden” borde beaktas i analyser som är av den ekonomiska sorten. Ett viktigt begrepp inom diskussionen om spårbundenhet är inlåsning (lock-in). Arthur (1989: 122) jämför i sin artikel *Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events* med två teknologier som har liknande egenskaper, att i en situation av ökad avkastning (increasing returns) är det möjligt att det tas i användning en lösning som anses vara ineffektiv och detta resulterar till en situation som kan kallas för inlåsning (lock-in). Med begreppet inlåsning betonas det att ett alternativ blir dominant jämfört med det andra alternativet, trots att det andra alternativet är det effektivare alternativet (Arthur 1989: 122). Begreppet ökad avkastning (increasing returns) har använts i ett tekniskt sammanhang. Arthur (1989: 116) använder begreppet för att beskriva att när en invecklad teknologi tas i användning, betyder det att desto mera erfarenhet som samlas, desto mera kommer den att förbättras.

Användningen av begreppet fick sin början i diskussionen om utvecklingen inom teknikområdet, där det till följdandet spred sig till ekonomiska institutioner. Douglass North (1993) använder begreppet för att förklara varför samhällen med

ett svag ekonomiskt system lyckas framhärda över tiden. Enligt honom kunde inte spårbundenhet endast förklaras med historiska händelser som förutsättningar. Spårbundenhet anses vara ett sätt att begränsa uppsättningen av alternativ och en länk till beslutsfattande som har inträffat genom tiderna. Enligt North kan vi inte förstå beslut som utförs idag, samt att definiera dem i modeller som baserar sig på ekonomiskt resultat, utan istället ska begreppet för processen av spårbundenhet drivas av gradvis förändring. (North 1993: 151–154)

Efteråt har undersökningen av spårbundenhet dessutom spridits till politiska processer. James Mahoney bidrog till denna del av spårbundenhet. Mahoney gjorde åtskillnad mellan självförstärkande (self-reinforcing) sekvenser och reaktiva sekvenser. Dessa är två olika sätt att analysera spårbundenhet. De självförstärkande sekvenserna karaktäriseras av utformning och en långvarig återskapande av ett givet institutionellt mönster. (Mahoney 2000: 508) De självförstärkande processerna kan också definieras som ekonomisterna kallar för ökad avkastning (increasing returns) (Pierson 2000: 251). Mahoney behandlar också begreppet *increasing returns*, som förekom redan tidigare i sammanhanget av spårbundenhet inom teknikområdet. Ökad avkastning är ett institutionellt mönster. När en ökad avkastning införs, skapar det ökade fördelar med att processet är fortgående. Därför blir med tiden svårare att förändra det nuvarande mönstret eller att välja från tidigare tillgängliga alternativ, trots att dessa övriga alternativen eventuellt skulle vara mera effektivare än det valda alternativet. När det gäller det reaktiva sekvenser som är det andra sättet att analysera spårbundenhet, går det att se dem som kedjor av händelser som är tillfälligt beställda och kausala. Mahoney nämner om att händelser inom en sekvens, är delvis en reaktion på en tillfällig föregående händelse. Därför är varje steg i princip beroende av det tidigare valda steget. (Mahoney 2000: 508–509)

Paul Pierson behandlar i artikeln *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics* om spårbundenhet inom politiska processer, samt tillkommer med ett ytterligare perspektiv om ökad avkastning (increasing returns). Till följande behandlar jag noggrannare Piersons syn på spårbundenhet.

Spårbundenhet förklarar hur en uppsättning av beslut som bemöts i olika omständigheter är begränsad av de beslut som har tagits i det förflutna (Pierson 2000: 251). Därmed är historisk utveckling spårbunden (Krasner 1989: 67). Betydelsen av tid och plats är det centrala i teorin om spårbundenhet (Peltonen 2004: 32). Teorin betonar om hur tidigare beslut som har utförts har fortsättningsvis en betydelse i dagens samhälle, trots att tidigare omständigheter inte anses längre vara relevanta (Pierson 2000: 251). Evans (2005: 278) noterar att kärnan i spårbundenheten är att senare möjligheter för t.ex. olika policy är begränsade av tidigare val eller händelser, som därefter utestänger bättre alternativ för policy. Det kommer fram i Piersons artikel att det är mycket vanligt för samhällsvetaren att förklara politiska processer som ”spårbundna”. (Pierson 2000: 251) Detta går att tänka sig att det som ligger bakom diskussionen angående politiska processer och förändringar i policy är antagandet att det kommer att inträffa en förändring i policy, på grund av ett resultat av tidigare erfarenheter eller mottagande av ny information (Green och Collins 2008: 228).

Paul Pierson framkommer med sitt eget perspektiv av begreppet ökad avkastning (increasing returns). Enligt Pierson finns det teoretiker som ser ökad avkastning som källan för spårbundenhet, men sedan finns det också teoretiker som normaliserar endast en form av spårbundenhet. Pierson nämner två centrala element angående ökad avkastning. Det första elementet preciserar hur kostnaderna för att byta från ett alternativ till ett annat kommer att öka betydande med tiden. Till slut leder det till en situation som fastställer alternativet, samtidigt som det saknas flexibilitet. Det andra elementet handlar om hur det läggs märke till frågor om tid och sekvens, som särskiljer stunder som formar eller omständigheter från perioder som förstärker avvikande spår. I en process av ökad avkastning gäller det inte endast frågan om vad som händer, utan också frågan om när det händer. (Pierson 2000: 251)

Denna uppfattning om spårbundenhet greps förståeligt i tanken om ökad avkastning. Uppfattningen gäller om att tidigare steg i en särskild riktning orsakar ytterligare rörelse i denna samma riktning. I tanken om ökad avkastning går detta att förklara med att de relativa fördelarna med den aktiviteten som är aktuell jämfört med övriga alternativ som är möjliga ökar med tiden. På ett annat sätt

förklarar Pierson att om aktörerna avgår från ett spår och därefter byter till ett tidigare möjligt alternativ, kommer kostnaderna att öka för avgång av spåret. (Pierson 2000: 252)

Tanken med spårbundenhet används allmänt för att stöda vissa betydande krav. Det kan vara tidsmönster och sekvenser som har t.ex. liknande villkor. Dessa kan skapas av en mångfald sociala utfall. Större konsekvenser kan leda till eventuella mindre och oavbrutna händelser. (Pierson 2000: 251) När ett särskilt spår har valts, kan det som följande vara praktiskt taget omöjligt att upphäva. Det beror på att detta spår som har valts, kommer att vara startpunkten till andra spår som skapas av det första spåret. Dessa andra spår som skapas, kan tillslutligen bevisas vara effektivare eller mera anpassbara än det första spåret som har valts. (Krasner 1989: 83) Detta går att koppla ihop med det som tas upp i Piersons artikel om att politisk utveckling ofta utmärks av en kritisk tidpunkt eller samlingspunkter som formar grunddragen för det sociala livet (Pierson 2000: 251). Enligt Pierson (2000: 263) är det inte endast stora händelser som orsakar stora konsekvenser, utan även små händelser som inträffar vid rätt tidpunkt. Dessa små händelser kan inträffa t.ex. vid en kritisk tidpunkt.

2.2 Processen av spårbundenhet

I detta avsnitt beskriver jag noggrannare på vilket sätt processen av spårbundenhet äger rum. Syftet för det föregående avsnittet var att granska bakgrunden till forskningen av spårbundenhet, samt att behandla teorin kring spårbundenhet och de väsentliga begreppen. Som följande beskrivs ytterliga väsentliga begrepp för spårbundenhet.

Brian Arthur (1994: 112–113), har karakteriserat fyra allmänna egenskaper för processen av spårbundenhet: 1) oförutsägbarhet (unpredictability) 2) icke-ergodisk (nonergodicity) 3) oföränderlighet (inflexibility) 4) ineffektivitet (inefficiency). Paul Pierson (2000) beskriver dessa fyra egenskaper. Den första egenskapen oförutsägbarhet är fråga om att när tidigare händelser har en större effekt och är till en del slumpmässiga, orsakar det att flera utfall blir möjliga. Det är inte möjligt att förutsäga i förväg vilka möjliga slutsatser som kommer att

uppnås. Den andra egenskapen icke-ergodisk grundar sig på att händelser som har inträffat på grund av ett misstag i ett tidigt skede i en sekvens, leder inte till att händelserna kommer att avbrytas. Dessa händelser kan inte ignoreras, utan mindre händelser kommer alltid att minnas. Med tredje egenskapen oböjlighet betonas det att desto längre i processen aktören befinner sig, desto svårare blir det att byta spår till en annan. Den sista egenskapen är ineffektivitet. Med egenskapen ineffektivitet är det fråga om händelser som är resultat av spåret som låser marknaden till en sämre lösning. (Sydow et al. 2009: 691, Pierson 2000: 253)

Spårbundenhet som en process kan karakteriseras av fyra begrepp som har med varandra att göra: tillfällighet (contingency), inlåsning (lock-in), kritisk tidpunkt (critical juncture) och självförstärkande (self-reinforcing). Dessa fyra fungerar som mekanismer. (Blanchet 2015: 24)

Det har tidigare diskuterats hur historiska händelser leder till framväxten av en specifik tillvägagångsätt. Processen är i början en aning flexibel och spårbundenhet beslutas inte av en särskild uppsättning av ursprungliga förhållanden. Spårbundenhet äger rum när de ursprungliga förhållandena följs av en serie av oförsedda eller slumpmässiga händelser, vars inflytande på spåret är i praktiken större än de ursprungliga förhållandena (Vergne och Durand 2010: 741). Denna process kallas för tillfällighet (contingency), vilket är det första skedet i processen. Med *contingency* syftas det till oförutsägbarhet, icke-avsiktliga och till slumpmässiga händelser (Vergne och Durand 2010: 741, Arthur 1989: 116). När det finns flera alternativ att välja, blir de valda alternativen influerad av mindre händelser (small events). Med *small events* beskrivs händelser som förekommer slumpmässigt. Det förmånligaste alternativet väljs inte alltid bland flera alternativ, eftersom aktörer väljer istället alternativet som anses vara den effektivaste. (Blanchet 2015: 24, Arthur 1989: 116–117)

Det sista skedet i processen kallas för inlåsning (lock-in). Både Paul David (2000: 10) och Brian Arthur (1989: 116–117) har behandlat begreppet inlåsning som ett livfullt sätt att beskriva ett systems inträde till ett område som gör att systemet blir infångad. David beskriver att när ett dynamisk ekonomiskt system gör sitt inträde till detta område, orsakar det att systemet inte kan fly utan hjälp av yttre krafter

eller stöt. Men detta orsakar att systemets yttre form förändras eller att de underliggande strukturella relationerna omvandlas bland aktörerna. Spårbundenhet har flera olika möjligheter att skapa balans bland urvalet av tillfälliga händelser som kan förekomma. När inlåsning förekommer utesluter det de optimala drag som är attraktiva eller orsakar att de attraktiva dragen är alla lika bra alternativ i den möjliga uppsättningen. En annan möjlighet är också den att det väljs spår som leder till platser som alla aktörer önskar att de kan undvika efter att de har tagit sig till dessa platser. (David 2000: 10)

Betydelsen av begreppet kritisk tidpunkt (*critical juncture*) syftar till det som inträffar under processen av spårbundenhet, när det görs en övergång mellan det första skedet tillfällighet (*contingency*) och det sista skedet inlåsning (*lock-in*). Collier och Collier definierar begreppet som en betydelsefull förändringsperiod, som vanligtvis förekommer på olika sätt i olika länder. (Collier och Collier 1991: 29) Pierson kallar kritisk tidpunkt även för *triggering events*, som betonar att sätta igång händelser. Det är händelser som sätter fram utveckling längs en särskild spår. (Pierson 2000: 263) Under utvecklingen av ett spår, beskriver Blanchet denna fas som ett flytande tillstånd, eftersom effekterna som är spårbundna lämnar därmed spelrum för aktörerna (Blanchet 2015: 25). Under denna period av kritisk tidpunkt, finns det avgörande ökad sannolikhet som orsakar att aktörernas val kommer att påverka resultatet som är av intresse (Capoccia och Kelemen 2007: 348). I detta fall uppstår det valmöjligheter för att välja sättet att gå tillväga, som orsakar att det blir möjligt för aktörerna att byta till ett annat spår eller att stå fast vid det nuvarande spåret (Blanchet 2015: 25).

Det sista väsentliga begreppet inom processen för spårbundenhet är självförstärkande (*self-reinforcing*). Dessa mekanismer för begreppet anses representera kärnkonceptet för den teoretiska referensramen av spårbundenhet. Mekanismerna anses vara de främsta drivkrafterna i processen. De bidrar stegvis till att försöka minska aktörernas utrymme för att verka och till slut leder aktörerna till en inlåsning. (Blanchet 2015: 26) I processen av spårbundenhet finns det ett brett tillämpningsområde av alternativ för möjliga åtgärder, som blir snävare när den självförstärkande processen gör att det valda spåret ökar sin dominerande ställning. Detta skapar en situation där det blir alltmer svårare att

upphäva det första valet som har utförts, som leder till att spåret slutligen blir inlåst. (Dlouhy och Biemann 2018: 86–87)

2.3 Teorin i praktiken

Jag har tidigare behandlat hur spårbundenhet har varit väsentlig för forskning inom teknologi och ekonomi, men även för forskning inom organisation och politik. I avhandlingen fokuserar jag på den organisatoriska och politiska aspekten av spårbundenhet. Detta är lämpligt eftersom i forskningen av organisationer har det blivit centralt att förstå hur och varför det förflutna har betydelse i organisatoriskt liv (Sydow et al. 2009: 705). Som följande diskuterar jag varför teorin kring spårbundenhet har en betydelse för min undersökning. Samtidigt diskuterar jag att vilka faktorer kommer att granskas i undersökningen.

Brian Arthurs (1994: 112–113) karaktäriseringen av fyra egenskaper för processen av spårbundenhet anser jag vara lämplig för att förklara varför teorin kring spårbundenhet har en betydelse för min undersökning. När beslut och åtgärder utförs är det oklart för aktörerna att vilka utfall och slutsatser kommer att uppnås. Det är först i ett senare skede som tidigare händelser kommer att ett betydande roll för framtida åtgärder. Ifall det har utförts ett beslut som orsakar att aktörerna kommer på andra tankar, resulterar det till svårigheter att få beslutet upphört. Beslut av den sorten kan inte ignoreras, utan de kommer att alltid ha en påverkan på framtida åtgärder. När ett särskilt beslut har utförts, blir det svårare att byta riktningen som beslutet är på väg att leda till. I början av processen när det väljs att åt vilket riktning t.ex. besluten kommer att leda till, är situationen betydligt mera flexibel än i det senare skedet. Detta kan leda till att eventuella bättre val av alternativ uteslutas, som gör att i det fallet blir aktörerna ”inlåsta” i den riktning som har valts tidigare. Inom avfallsmarknaden är det dessutom möjligt att en framgångsrik avfallshantering kan styra till en inlåsning (lock-in), som är på grund av denna framgång. En inlåsning som beror på framgång kan ha fem orsaker: institutionella, teknologiska, ekonomiska, kulturella och materiella. (Hultman och Corvellec 2014: 7)

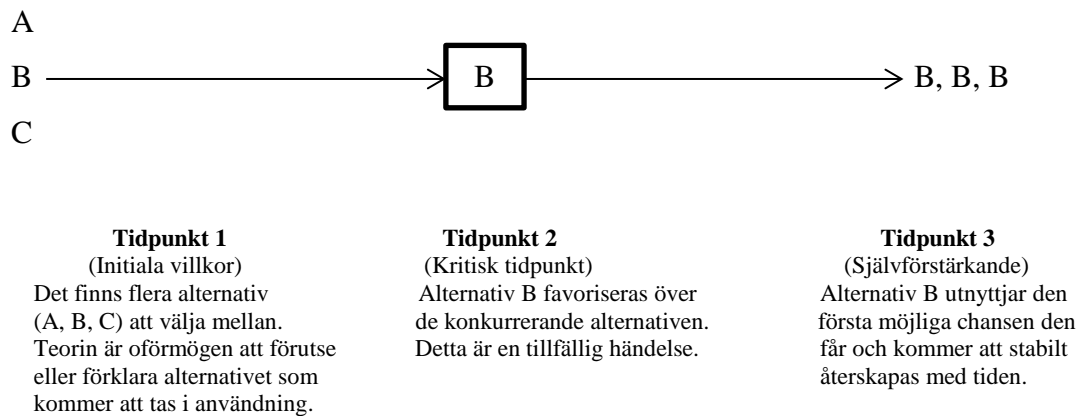
Dessa fyra egenskaper är aktuella för undersökningen. Utvecklingen av avfallsmarknaden skiljer sig mellan Sverige och Finland, när Sverige är i många år före Finland i utvecklingen. Med hjälp av egenskaperna går det att förklara skillnaderna mellan länderna angående riktningarna för olika beslut och åtgärder som har utförts. Efteråt går det att granska att på vilket sätt har tidigare händelser och beslut påverkat senare beslut angående utvecklingen av avfallsmarknaden. Kommer ländernas avfallsmarknader att ta hänsyn till den riktningen av avfallsmarknaden som har valts tidigare när åtgärder för framtida reformer beslutas? Dessutom går det också att granska om det har funnits försök att ignorera tidigare beslut inom avfallsmarknaden, samt försök att förändra på tidigare händelser som har inträffat inom utvecklingen av avfallsmarknaden.

Jag fokuserar i min undersökning på de självförstärkande sekvenserna, istället för de reaktiva sekvenserna. Det beror på att denna analys av spårbundenhet är lämplig för den sortens av undersökning som är fokus i min avhandling. Jag anser att det är tillräckligt för mig att undersöka aktörernas initiala villkor (initial conditions) för olika reformer, som jag till följande undersöker situationen som har fungerat som den kritiska tidpunkten (critical juncture) för ett beslut. Kritiska tidpunkter karaktäriseras av att det införs ett särskilt institutionellt arrangemang av två eller flera alternativ. Dessa tidpunkter anses vara ”kritiska”, eftersom när ett särskilt alternativ har blivit vald, blir det betydligt svårare att återvända till den startpunkten när det fanns flera alternativ att välja mellan. (Mahoney 2000: 513, Levi 2009: 121) Den sista åtgärden gäller det självförstärkande skedet. I det skedet utnyttjar det dominerande alternativet sitt tillfälle och förstärker sin position.

Den föregående beskrivningen av hur jag ska utgå med att analysera spårbundenhet, baserar sig på modellen i figur 1, enligt hur Mahoney beskriver processen av de självförstärkande sekvenserna. I denna modell finns det att välja tre olika alternativ, som är färdiga att godkännas av någon aktör. Angående denna modell är alternativ B det bestämda alternativet som inte går att förutse eller förklaras. Det inledande godkännandet av alternativ B under perioden av den kritiska tidpunkten är därför en tillfällig händelse. När alternativ B är vald,

kommer återskapningsprocessen för alternativ B att vara stabil, som gör att processen kommer i framtiden att fortsätta äga rum. (Mahoney 2000: 513–514)

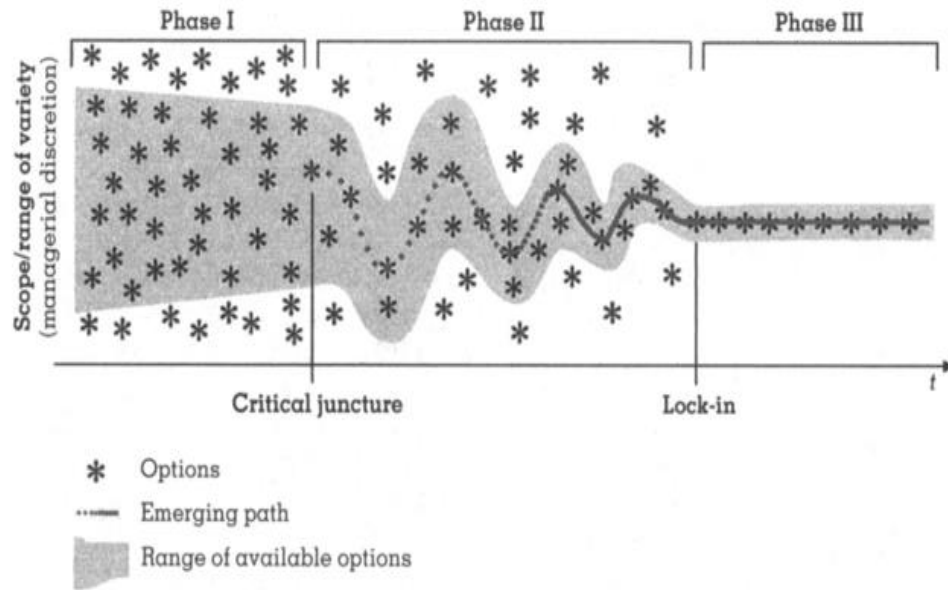
Figur 1: Illustration av tillfällighet (contingency).



(Mahoney 2000: 514)

Som ett komplement till den första modellen i figur 1, granskar jag dessutom processen av spårbundenhet. Denna process består av fyra mekanismer: tillfällighet (contingency), inlåsning (lock-in), kritisk tidpunkt (critical juncture) och självförstärkande (self-reinforcing). Dessa kan indelas i tre faser enligt modellen av Sydow et al. (2009: 692).

Figur 2: Strukturen av ett organisatorisk spår.



(Sydow et al. 2009: 692)

Jag granskar liknande åtgärder enligt modellen i figur 2, och jämför att på vilket sätt har åtgärderna utvecklats i länderna. Fokus är på processen av åtgärderna i ländernas avfallsmarknader. Mekanismerna finns indelade i de olika faserna, där jag förklarar processen av åtgärderna genom att granska dessa fyra mekanismer. Den första mekanismen tillfällighet (contingency) finns i fas 1, medan den andra mekanismen kritisk tidpunkt (critical juncture) finns mellan fas 1 och fas 2. Därtill finns den tredje mekanismen självförstärkande (self-reinforcing) i fas 2. Mekanismen bidrar stegvis till att försöka minska aktörernas valmöjligheter, samt till att begränsa aktörernas utrymme för att verka. Denna mekanism leder aktörerna in i en inlåst situation. Den sista mekanismen är inlåsning (lock-in), som finns mellan fas 2 och fas 3.

I praktiken förväntar jag mig att det med stöd av teorin om spårbundenhet går att identifiera spår i de valda åtgärderna. I denna avhandling kommer dessa åtgärder att vara anknutna till avfallsmarknaden och relaterat till materialåtervinningens utveckling i Sverige och Finland. Enligt Kay är en process spårbunden om inledande rörelser i en riktning orsakar ytterligare rörelser i samma riktning. Det betyder att den ordningen som händelserna kommer att inträffa, påverkar därefter

hur händelserna kommer att äga rum. (Kay 2005: 553) En särskild policyspår främjas med hjälp av en återkopplingsprocess eller med verkställandet av ökande avkastning när det är på en bestämd spår. (Green och Collins 2008: 228, Pierson 2000: 251)

Det är genom en mängd olika återkopplingsprocesser som gör att åtgärder följer ett särskilt spår som således är förstärkt, medan eventuella övriga alternativ för policy uteslutas (Deeg 2001: 8, Pierson 2000: 254). Det går att tillämpa detta i utvecklingen av avfallsmarknaden mellan olika länder, eftersom länderna väljer att följa särskilda riktningar som grundar sig t.ex. på de politiska besluten som görs relaterat till miljöpolitiken. Detta kan vara beroende på att myndigheterna väljer att följa ett annat lands exempel på åtgärder t.ex. inom miljöpolitiken. På det sättet blir det på grund av den mottagande återkopplingen som orsakar att den riktningen som har valts efter ett beslut förstärks, leder därefter till att utesluta de övriga alternativen för policy exempelvis inom miljöpolitiken.

Thomas Blanchet (2015: 25) noterar i diskussionen om begreppet inlåsning (lock-in), att i statsvetenskaplig forskning borde fokus vara på varför planerade åtgärder kan misslyckas med att föra fram förväntade förändringar. Enligt Jacob Torfing är politiken komplicerad och ogenomskinlig på grund av att det saknas en gemensam fastställd norm för den stora mängden av mål, värderingar och preferenser som är tillgängliga. Detta gör det svårt att uppnå de bästa möjliga lösningarna. (Torfing 2009: 75) Jag anser att frågan varför planerade reformer har en möjlighet att misslyckas genom att föra fram förväntade förändringar, kommer att vara aktuellt i denna avhandling. Detta beror på att på fokus i undersökningen är på åtgärder inom avfallsmarknaden som påverkar branschen för materialåtervinning, som gör att det finns en risk för att åtgärderna kommer att misslyckas. Möjligheten för att åtgärderna kommer att misslyckas kan inträffa redan i början av planeringsskedet. I det skedet när det finns flera alternativ att välja mellan i planeringen av en åtgärd, finns det risken att det bästa möjliga alternativet inte alltid blir vald, som redan kan öka risken på att åtgärden kan misslyckas i framtiden. I det fallet går det att fundera om ifall åtgärder som inte har varit framgångsrika kan ha orsakat skillnader i avfallsmarknaden mellan Sverige och Finland? Eller är det möjligt att

åtgärderna har lyckats på olika sätt i avfallsmarknaderna mellan länderna, t.ex. inom materialåtervinningen.

Förväntningar

Med hjälp av min teoretiska referensram förklarar jag om tidigare beslut och åtgärder angående avfallsmarknaden kan anses vara spårbundna. Det här betyder att jag inte kommer att ha färdiga hypoteser för undersökningen. Genom med ett induktivt sätt att närma undersökningen, granskar jag genom fallanalys för att identifiera spårbundenheten i olika valda teman inom mina fall som jag har valt att undersöka. På det sättet kan jag förklara utvecklingen av avfallsmarknaden mellan Sverige och Finland.

3 Avfallshantering i Sverige och Finland

Organiseringen av avfallshanteringen är en av kommunernas obligatoriska uppgifter som de har ansvar för enligt avfallslagen. Största delen av kommunerna har överlåtit organiseringen av avfallshanteringen till avfallsbolag som finns i regionen och ägs av flera kommuner. Det finns en minoritet av kommuner som sköter avfallshanteringen på egen hand utan att överlåta kommunens avfallshanteringsuppgifter till ett avfallsbolag.

Exempelvis i Finland har kraven på avfallshantering ökat, som har lett till en ökning i kostnaderna för organiseringen av avfallshanteringen. På grund av denna utveckling finns det krav för större expertis att sköta om avfallshanteringsuppgifter. Ett sätt för kommunerna att öka expertis och kostnadseffektivitet har varit att koncentrera sig på att organisera avfallshanteringens uppgifter till större enheter. (Kaila et al. 2006: 13) De flesta kommunerna har redan gjort detta med att exempelvis fungera i kommunalägda avfallsbolag.

Jag behandlar i detta kapitel gemensamt avfallshanteringen i både Sverige och Finland, eftersom det finns en hel del gemensamma drag och en liknande bakgrund för avfallshanteringen i de båda länderna. Men det finns också delar där jag har sett behov av att behandla länderna enskilt från varandra när det har förekommit större skillnader mellan dem.

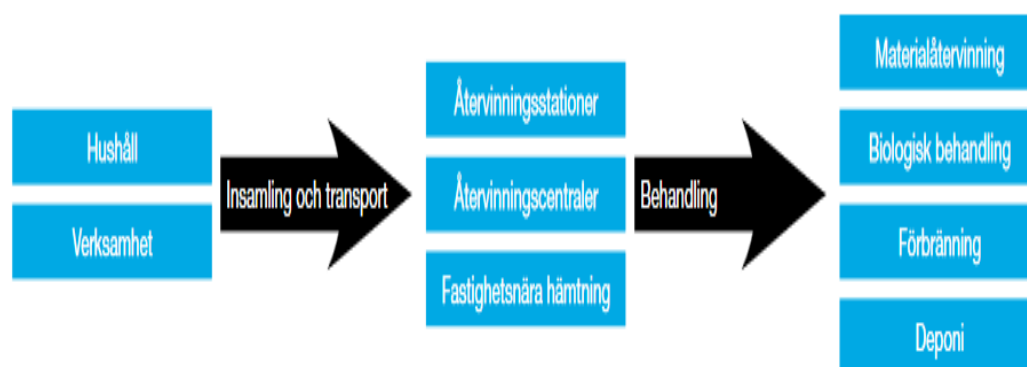
3.1 Avfallsmarknad

För att kunna förklara begreppet avfallsmarknad, finns det behov av att beskriva begreppet avfall. Inom juridiken och nationalekonomin definieras begreppet avfall på olika sätt. I den svenska lagstiftningen definieras avfall: ”varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med” (Miljöbalk 1998:808 15 kap. 1§). Det ekonomiska perspektivet för begreppet avfall är något som inte anses vara eftertraktad, och som ingen kommer att ta emot utan kompensation. Problemet med definitionerna uppstår i det skedet, när restprodukter inte anses mera vara avfall. (Konjunkturinstitut 2016: 31) Ett

akademiskt perspektiv på avfall är istället att avfall anses vara ett sociomaterial. Hur människor tolkar avfall beror på tekniska val, politiska beslut, juridiska definitioner, individuell och kollektiv syn på ansvar, symboliska anknytningar, konsumtionsvanor och dagliga avfallshanteringsvanor. (Hultman och Corvellec 2014: 6)

Begreppet avfallsmarknad kan beskrivas på olika sätt. Det är möjligt att beskriva marknaden för avfallshantering på tre olika sätt. Det första sättet är att beskriva hur marknaden för avfallshantering består av två huvudsakliga delar: 1) insamling och transport av avfall 2) behandling. Det andra sättet att beskriva begreppet avfallsmarknad är enligt typ av avfall, som t.ex. organiskt eller brännbart avfall. Dessutom finns det ännu ett tredje sätt att beskriva begreppet, som är genom att beskriva vem som har gett upphov till avfallet: 1) hushållsavfall 2) verksamhetsavfall. (PwC 2009: 5) I hushållen uppstår det hushållsavfall som inkluderas i kommunernas monopol. Avfall som tillhör verksamhetsavfall uppstår i verksamhet inom affärsrörelser, industrier och övriga sorters företag. (Persson 2007: 5)

Figur 3: Definition av avfallsmarknaden.



(PwC 2009: 5)

En avfallsmarknad bestod i början av 1970-talet för största delen av avfall som transporterades till avfallsanläggningar och från förbränning av avfall. Efteråt har andra sätt att behandla avfall som t.ex. utvinning och återvinning blivit vanligare. Det har varit beroende av teknisk utveckling och ett ökat miljömedvetande i

samhället. (Persson 2007: 5) Därför har det uppstått en avfallsmarknad som ger olika möjligheter för aktörer att utnyttja avfall.

Avfall är i dagens samhälle en eftertraktad råvara som har orsakat att flera aktörer är intresserade av att utnyttja avfall på olika sätt. Att det finns flera aktörer i avfallsmarknaden är endast positivt, eftersom fri konkurrens och en större mängd av entreprenörer försäkrar att det inträffar en utveckling på avfallsmarknaden. Men det orsakar också att det behövs tydligare regler på avfallsmarknaden, när mängden av aktörer ökar. (Persson 2007: 4–5) Det finns inte endast ekonomiskt intresse för avfall, utan det finns också ett utbrett intresse av stort urval som är miljömässiga, hygieniska, sociala och kulturella aspekter som innefattar olika omfattningar i tid och rum (Hultman och Corvellec 2014: 12).

3.2 Lagstiftning

Det finns inte stora skillnader i lagstiftningen mellan länderna. Största skillnaderna är endast hur länderna har valt att benämna sina lagar som har att göra med avfallshantering. I Sverige är det miljöbalken och avfallsförordningen som fungerar som styrande lagstiftning för avfallshanteringen. I Finland är det avfallslagen som är den styrande lagstiftningen.

I Sverige har miljölagarna samlats till en balk som kallas för miljöbalk (1998:808). I miljöbalken finns det allmänt bestämmelser som gäller miljöskyddsområden. Miljöbalken består av sju delar som innehåller olika mängder av kapitel. För avfallshanteringen är tredje delen den viktigaste, eftersom kapitel 15 behandlar avfall. Kapitlet börjar med ordförklaringar som är väsentliga för avfallshanteringen. I miljöbalken förekommer avfallsinnehavarnas ansvar för avfall (11§) och producenternas skyldighet för att hantera avfall (12§). I kapitlet behandlas kommunernas ansvar för hushållsavfall, och därmed deras ansvar för organiseringen av avfallshanteringen (20§ och 22§). Kommunerna har ansvar för avfallet som uppstår inom kommunerna. Kommunerna kan på det sättet bestämma om de väljer att bilda förvaltning eller istället köpa de tjänster som har att göra med avfallshantering från ett offentligt eller privat bolag. För kommunernas del nämns det ännu i kapitlet om den kommunala renhållningsordningen, som

behandlar om att hur varje kommun ska ha en renhållningsordning som ska antas av kommunfullmäktige (41§). Den kommunala avfallsplanen är en del av renhållningsordningen. Avfallsplanens uppgift är att ha information om uppgifter angående avfall inom kommunen och angående kommunens åtgärder för minskandet av avfallsmängden och för avfallens farlighet.

I Sverige finns det också en avfallsförordning (2011:927), som innehåller bestämmelser om avfall och hanteringen av avfall. Avfallsförordningen är noggrannare än miljöbalken, eftersom miljöbalken fungerar mera som en sammanfattning om avfall och avfallshantering. Avfallsförordningen är noggrannare med att beskriva t.ex. hur särskilda sorter av avfall ska behandlas, samt hur olika processer av avfallshanteringen ska ordnas. I avfallsförordningen beskrivs det också om den kommunala renhållningsordningen som behandlar om den kommunala avfallsplanen (74–80§). Dessutom finns det regionala och nationella avfallsplaner (81–83§). Det är länsstyrelsen som sköter om den regionala avfallsplaneringen, när det är Naturvårdsverket som har ansvaret över den nationella avfallsplaneringen. Sammanfattningsvis går det att förklara att miljöbalken och avfallsförordningen kompletterar varandra.

I Finland är det avfallslagen (646/2011) som är den väsentliga lagen om organiseringen av avfallshantering. För kommunerna existerar det även avfallshanteringsbestämmelser som är allmänna bestämmelser för det lokala förhållandet, kommunen eller endast en del av kommunen (91§). Alla kommuner har sina egna avfallshanteringsbestämmelser, men för största delen är avfallsbolagens bestämmelser i princip lika varandra (Kaila et al. 2007: 11). Avfallslagen och avfallshanteringsbestämmelser är de två väsentligaste metoder för styrning av kommunernas avfallshantering. Mera utförligt om planering och styrning av avfallshantering behandlas i kapitel 9 i avfallslagen.

Avfallslagen beskriver till största delen kommunens ansvar och roll i avfallshanteringen. Det här behandlas i kapitel 3 om myndigheterna och deras uppgifter (22§). De statliga myndigheternas roll beskrivs i detta kapitel i avfallslagen. Exempelvis ansvarar miljöministeriet för den allmänna styrningen av avfallshanteringen i landet, samt fullföljande och utvecklingen av den

verksamheten som hör till avfallshanteringen. Närings-, trafik- och miljöcentralen styr och stöder kommunernas avfallshantering. (Ympäristö.fi 2017) Dessutom finns det avfallsplanering som både fungerar på två nivåer: nationell och regional. Det nationella avfallsplanet är officiell och bindande plan som bestäms till största delen av statsrådet. En regional avfallsplan görs av regionala miljöcentraler men är inte officiella. (Kaila et al. 2007: 11)

Enligt avfallslagen är det avfallsinnehavaren som organiserar avfallshanteringen (28§). Det är i kapitel 4 som det redogörs kommunens ansvar för att ordna avfallshanteringen och i kapitel 5 behandlas kommunalt anordnad avfallshantering. I kapitel 5 och 6 behandlas ansvarsfördelningen mellan kommunen och producenten. Kommunen har ett stort ansvar över att ordna olika sorters avfall.

För organiseringen av den kommunala avfallshanteringen både i Sverige och i Finland, finns det även andra bestämmelser som har betydelse. För Sveriges del är det kommunallagen (1991:900) som reglerar kommunernas funktion, när offentliga upphandlingar regleras av Lag (2007:1091) om offentlig upphandling. Kommunallagen (410/2015) och Lag om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) gäller även för avfallshanteringen i Finland.

3.3 Den kommunala avfallshanteringen

I avsnittet om lagstiftningen behandlades det kort om kommunens roll och ansvar för avfallshanteringen. Kommunens uppgift är att sköta om avfallshanteringens offentliga servicesystem samt göra de myndighetsbeslut som de har ansvar för. Kommunens uppgifter inom avfallshanteringen koncentrerar sig på kommunalt avfall. När det gäller betydelsen av kommunalt avfall eller hushållsavfall, är det fråga om avfall som producerats av t.ex. stadigvarande bostäder, fritidsbostäder, skolor och hälsovård (Kojo et al. 2016: 9, Persson 2007: 5). Men avfallsbestämmelserna och avfallsrådgivningen gör det möjligt att kommunens uppgifter inom avfallshantering inte enbart gäller det avfall som produceras av hushållen. (Kaila et al. 2006: 9) Avfall som går att jämföra med hushållsavfall, har inkluderats till det kommunala monopolet. I Sverige har det varit oklart vad som

innebär avfall som kan jämföras med hushållsavfall och därför har det varit möjligt för kommunerna att komma åt en större mängd av verksamhetsavfall genom att vidga definitionerna för avfall i miljöbalken. (Persson 2007: 5)

Under de senaste årtionden har det inträffat mycket förändringar i den kommunala avfallshanteringen. Avfallsanläggningarna har minskat och i dagens läge är det förbjudet att placera avfall som inte har förbehandlas i avfallsanläggningar. En större del av avfallsanläggningar har stängts för privatpersoner och det krävs att hushållen ansluter sig till den organiserade avfallshanteringen. Dessutom har förändringar även inträffat när det gäller hushållens roll i avfallshanteringen, eftersom källsortering av avfallet har blivit vanligare. (Kaipainen 2006: 9) Det har även blivit tydligare med återanvändningen av avfallet, eftersom målet i den finska nationella avfallsplanen är att uppnå 50 procents utnyttjande av hushållsavfallet fram till år 2020 (Miljöministeriet 2015). I Sverige är även återvinningsmålet för hushållsavfallet 50 procent, på grund av att alla EU-länder har ett gemensamt återvinningsmål (Naturvårdsverket 2012: 64). Både Sverige och Finland har 70-procentsmål för icke-farligt byggnads- och rivningsavfall (Ympäristö.fi 2016, Naturvårdsverket 2012: 53).

I Finland indelas kommunernas uppgifter till myndighets- och serviceuppgifter, samt miljöskyddsmyndigheternas övervakningsuppgifter. Skillnaden mellan myndighet- och serviceuppgifterna definieras enligt karaktären av uppgifterna, eftersom i avfallslagen har de inte blivit identifierade som skilda. En del av uppgifterna anses vara öppen för tolkning på olika sätt. Det krävs en tydlig arbetsfördelning mellan förverkligandet av avfallshanteringen och övervakningen av avfallshanteringen. Eftersom det är miljöskyddsmyndigheten i kommunen som övervakar avfallshanteringen, borde inte samma myndighet sköta om uppgifterna för organiseringen av avfallshantering i kommunen. Serviceuppgifterna är de praktiska uppgifterna för förverkligande av avfallshanteringen. Kommunen kan tilldela en del av sina uppgifter till privata företag, som dessa uppgifter är s.k. serviceuppgifter. Trots att organiseringen av avfallstransporten kategoriseras som en serviceuppgift, anses det ändå vara ett undantagsfall. (Kaila et al. 2006: 9–11) Detta går att lägga märke till i avfallslagen, när valmöjligheterna för organiseringen av avfallstransporten behandlas på flera ställen i avfallslagen.

Kommunernas ansvar för avfallshanteringen och särskilt för hushållsavfallen, behöver inte betyda att kommunerna ska sköta avfallshanteringen på egen hand. Största delen av kommunens ansvar för att förverkliga avfallshanteringen i kommunen har flyttas till kommunernas gemensamma organisationer eller i så kallade interkommunala avfallsbolag. Detta har gjort att kommunens roll inte är att organisera avfallshanteringen, utan rollen för kommunen är istället att fungera som delägare för avfallsbolagen och som kund för de tjänster inom avfallshanteringen. Kommunerna har till och med olika möjligheter för att svara på de olika kraven som ställs för dem. Exempelvis när det gäller myndighetsuppgifterna är det möjligt för kommunerna att grunda en gemensam avfallsnämnd eller samkommun. Samarbetsorganet kan bestämma för att skapa ett avfallspolitiskt program och strategi istället för att kommunerna bestämmer över sina egna avfallspolitiska program och strategier. Trots att någon annan aktör tar ansvaret för avfallshanteringens serviceuppgifter i kommunen, har kommunen ansvar för att bevaka den kommunala avfallshanteringen. (Kaila et al. 2006: 13, 23–24, Avfall Sverige 2017: 5)

I Sverige görs organiseringen av avfallshantering på samma sätt som i Finland. Kommunerna kan välja mellan organisationsformerna:

- egen förvaltning
- kommunalt bolag, enskilt ägt eller tillsammans ägt med andra kommuner
- gemensam nämnd
- kommunalförbund (samkommun)

(Avfall Sverige 2017: 5)

Det finns för kommunerna olika sätt för outsourcing av tjänster inom avfallshantering. Ett sätt är att organisera transporten av avfall genom att kommunen på egen hand ordnar transporten eller genom ett avtal mellan avfallsproducenten och transportföretagen. När kommunen väljer att ordna avfallshanteringen på egen hand när det gäller transporten av avfall är det genom konkurrensutsättning mellan företag som det avgörs. Övriga sätt att ordna kommunens serviceuppgifter är t.ex. genom Public Private Partnership (PPP) verksamhetsmodellen. Modellen grundar sig på att partnerskap mellan den

offentliga sektorn och en eller flera aktörer från den privata sektorn. Det finns flera olika modeller för samarbete mellan aktörerna från de olika sektorerna. (Kaila et al. 2006: 32–34)

För avfallshanteringen som organiseras av kommunen bör det tas en avgift. Det är fastighetsinnehavaren eller någon annan avfallsinnehavare som är skyldiga att betala avgiften om kommunen ordnar avfallshanteringen (Avfallslagen 646/2011 80§). I Sverige kallas denna avgift för renhållningsavgift. Det är meningen med avfallsavgiften att täcka flera serviceuppgifter. Eftersom de täcker flera uppgifter, finns det orsak att särskilja avgifter från varandra. Därför kan avfallsavgiften formos av en eller flera avgifter. Det anses att minimikravet med avgiften är att den bör täcka i alla fall de kostnader som behandlingen av avfallet orsakar. (Kaila et al. 2006: 35–36, Avfall Sverige 2017: 34) Vanligtvis har avfallsavgiften bestått av avgifter för transporten och behandlingen av avfall (Kuntaliitto 2000: 2).

Det är med avfallstaxan som det fastställs vilka som är de grunder för avfallsavgifterna inom avfallshanteringen i kommunen. Avfallstaxan är ett dokument som innehåller en förteckning över de avfallsavgifterna som används och hur de har beräknats. (Kaila et al. 2006: 39) Det är kommunen som har ansvaret att godkänna avfallstaxan, inte de kommunala avfallsbolagen. Men om avfallsärenden ordnas av en samkommun, är det organet för samkommunen som kan godkänna avfallstaxan. (Kuntaliitto 2000: 6) I Sverige fungerar det på samma sätt, att kommunfullmäktige beslutar om renhållningsavgiften (sopor.nu 2017).

3.4 Avfallshantering och EU

EU har alltid föredragit regleringar i frågor angående miljön. I avfallspolitiken går detta att notera att EU tillsätter mål som är bindande för det gemensamma området inom unionen. Det europeiska inflytandet har varit starkt i utvecklingen av lagstiftningen sedan år 1993, när Finland påbörjade att samordna sina lagar med EU:s lagar (Similä 2007: 197). Den samma utvecklingen gäller även för Sverige. Gemensamma bestämmelser i unionens område anses vara problematiska, eftersom avfallens hanteringskostnader varierar enormt mellan de länder som är tätbefolkat och de länder som är glesbefolkat. Detta gäller även för områden inom

länderna. Detta inträffar trots att det eftersträvas att erbjuda samma nivå av service. Jouni Kaipainen nämner att de mål som är bindande och gäller för hela samhället, anses inte vara tillräckligt lockande för hushållen att återvinna eller minska avfallsprodueringen. Avfallshanteringen anses allmänt vara en av de största investeringarna som EU:s medlemsländer har gjort för miljön. Därför är förlusterna stora för funktioner som är ineffektiva inom avfallshanteringen i EU. (Kaipainen 2006: 12)

De förändringar som inträffade i början på 1990-talet i avfallsbranschen var för det mesta på grund av utvecklingskrav som kom från inhemska aktörer. Men det fanns också krav från utomlands för utvecklingen av avfallsbranschen när Finland blev medlem i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och EU. Finland skulle uppfylla kraven av medlemskapet genom att verkställa de s.k. avfallsdirektiven (98/2008/EG) och de direktiven för farligt avfall. (Kautto och Melanen 2000: 12)

När den nya avfallslagen kom i kraft år 2012, var meningen med förnyelsen av lagen att modernisera den nationella lagstiftningen för att bättre motsvara kraven av EU:s lagstiftning, samt att betona det som är aktuellt i dagens miljöpolitik (Kommunförbundet 2017). I Sverige infördes EU:s avfallsdirektiv i lagstiftningen år 2011 (Naturvårdsverket 2017a). Men avfallshierarkin infördes 2016 i den svenska miljöbalken (1998:808 15 kap. 10§). Tidigare beskrevs avfallshierarkin i miljöbalken, men den blev inte hänvisad. (Konjunkturinstitut 2016: 31)

EU betonar därför denna prioritetsordning eller avfallshierarki som består av fem steg. Det första steget i prioritetsordningen är att förebygga avfall. Om det inte är möjligt ska avfall återanvändas och som följande materialåtervinnas. Det fjärde steget är att utvinna energi och det sista steget är att bortskaffa avfallet. (Avfallslag 646/2011 8§) Denna avfallshierarki har utvecklats i kärnan av EU som är tätbefolkat. För att kunna tillämpa en tanke om en prioritetsordning i glesbefolkade områden, behöver det beaktas att prioritetsordningen troligtvis kommer att orsaka onödigt stora kostnader jämfört med förmånerna som kommer av detta. (Kaipainen 2006: 13) I Finlands avfallslag beskrivs den allmänna skyldigheten att iaktta prioritetsordningen (Avfallslag 646/2011 8§). Detta syns

med att lagen binder de kommunala aktörerna, avfallsproducenterna, hanteraren och samlaren till ansvariga för avfallshanteringen (Eurooppatiedotus 2012).

Meningen med EU:s avfallsdirektiv är att göra medlemsländernas avfallspolitik mera enhetlig. Samtidigt ska avfallsdirektiven definiera tydligare betydelsen av avfall, som gör det lättare för myndigheterna i medlemsländerna att vara medvetna om kategoriseringen av avfall och att definitionen för avfall är det samma mellan medlemsländerna. (Kommunförbundet 2017)

EU-kommissionen har tillsatt som mål att fram till år 2020 skulle 50 procent återvinnas av den kommunala avfallet i EU:s medlemsländer. I framtiden är det meningen att försöka utnyttja som energi en större mängd av avfall som inte går att återvinna. Att tillämpa avfallslagstiftningen är nödvändigt för miljön, men är också ekonomiskt lönsamt. (Eurooppatiedotus 2012)

3.5 Styrmedel i avfallshantering

Det finns flera olika styrmedel som används inom avfallshanteringen. Dessa styrmedel finns både nationellt och lokalt. Syftet med styrmedlen är att minska miljöpåverkan, öka resurseffektiviteten samt att öka återvinningen i avfallshanteringen. Det finns tre olika kategorier av styrmedel, som indelas till informativa, administrativa och ekonomiska styrmedel. (Avfall Sverige 2017: 34) I avhandlingen behandlar jag endast de administrativa och ekonomiska styrmedel, eftersom det finns flera av dem jämfört med de informativa styrmedlen.

Till den administrativa kategorin av styrmedel tillhör regleringar och förbud. Det kan t.ex. vara förbud att deponera organiskt avfall. När det istället till den ekonomiska kategorin av styrmedel tillhör t.ex. skattelättnader och subventioner. Dessa styrmedel uppfattas vara positiva, medan styrmedlen som t.ex. skatter och avgifter är istället negativa. Syftet med styrmedel borde vara att det är förorenaren som betalar. (Avfall Sverige 2017: 35)

Jag har valt att behandla som följande sex olika styrmedel som tillhör de administrativa och ekonomiska kategorierna av styrmedel. Dessa sex styrmedlen

är: avfallshierarki, producentansvar, förbud mot deponering av organiskt avfall, avfallsskatt, kommunens avfallsavgift och subventioner. Jag har valt att behandla dessa styrmedel, eftersom dessa sex har en betydelse i diskussionen om förebyggande av avfall och särskilt relaterat till materialåtervinningen.

3.5.1 Avfallshierarki

I Sverige och Finland har införande av prioritetsordningen i avfallshanteringen, den s.k. avfallshierarkin varit av stor betydelse. Genom denna förändring är EU:s inflytande i avfallslagen som störst. Avfallshierarkin består av fem steg som ska prioriteras i avfallshanteringen (Persson 2007: 5).

1. Förebyggande av avfall
2. Återanvändning
3. Materialåtervinning
4. Energiutvinning
5. Deponering

För att uppfylla denna avfallshierarki, krävs det ansträngningar för att minska mängden av avfall och genom att öka återvinningen av avfall samt att minska avfallets behandling på avfallsanläggningar. I Finlands avfallslag finns det även målsättningar för hur mycket material som ska totalt återvinnas, samt enskilda återvinningsmål för olika avfallskategorier. (Kommunförbundet 2017) Detta med prioritetsordningen behandlas i avfallslagen (646/2011) i kapitel 2 om allmänna skyldigheter och principer. Avfallshierarkin förekommer i miljöbalken (1998:808 15 kap. 10§).

Det finns möjligheter att göra undantag angående prioritetsordningen i avfallshierarkin. I det fallet hänvisas det till livscykelperspektivet. Detta betyder möjligheten att behandla avfallet med en behandlingsform belägen lägre ned i avfallshierarkin om det anses att det är mer resurseffektivt och bättre för miljön. Det går att även göra undantag för särskilda avfallsflöden, men i det fallet ska det finnas goda ekonomiska skäl. (Europeiska kommissionen 2012: 49–50)

3.5.2 Producentansvar

Ett annat betydelsefullt styrningsmedel i Sveriges och Finlands lagstiftningar är producenternas fulla ansvar för förpackningsavfall. Detta har att göra med hur synen på sorteringen har förändrats under tiden. Producenternas ansvar för avfallet har tydliggjorts. Detta är möjligt genom ett regionalt uppsamlingsnätverk som förbättrar möjligheterna att t.ex. sortera. (Kommunförbundet 2017) Producentansvaret följer för sin del också avfallshierarkin, eftersom den i praktiken sätter olika avfallssorter enligt återvinningskraven (Karjalainen 2008: 15). I Finlands avfallslag i kapitel 6 beskrivs produkter och producenter som omfattas av producentansvaret (646/2011) 48§. I miljöbalken (1998:808) 15 kap. 12§ beskrivs producentansvaret för Sveriges del.

3.5.3 Förbud mot deponering av organiskt avfall

En förordning om att begränsa deponering av organiskt avfall (2001:512) har funnits i Sverige sedan år 2005 (sopor.nu 2016). I Finland godkände statsrådet en liknande förordning (331/2013) år 2013, som betyder att senast år 2016 kommer det i huvudsakligen att upphöra deponerandet av biologiskt nedbrytbart och övrigt organiskt avfall till avfallsanläggningarna. Syftet är att i större mängd framställa avfallet som material och använda det i energiproduktionen. (Miljöministeriet 2013)

Det har kommit fram att högsta sannolikheten kan denna förordning tillsammans med den höga förbränningskapaciteten i Sverige, men även i Danmark och Norge, förklara populariteten kring förbränning av avfall i dessa länder. Denna förordning kan orsaka att även i Finland finns det möjligheter att uppnå en liknande utveckling. (Hennlock et al. 2014: 11) Jämfört med Sverige som har 34 anläggningar som förbränner hushållsavfall, har Finland snart åtta avfallsförbränningsverk. (Avfall Sverige 2017: 29, Pantsu 2015) Både i Sverige och i Finland har det planerats bygga mera avfallsförbränningsverk.

Behovet av denna förordning som förbjuder att deponera organiskt avfall, går att motivera med att organiskt material på avfallsanläggningarna kan orsaka utsläpp

av den starkare sorten av klimatpåverkande metangas. Överhuvudtaget när det gäller avfallsanläggningar, är miljö- och hälsopåverkan beroende på anläggningarnas läge och på skyddsåtgärderna som har tagits. Även avfallens egenskaper som förs till avfallsanläggningarna spelar en roll. (Naturvårdsverket 2017b)

3.5.4 Avfallsskatt

När det gäller miljöpolitik i allmänhet har miljöskatter varit ett mycket kontroversiellt ekonomiskt styrningsmedel. Det har funnits oroligheter om skatterna på grund av problemet som det finns med miljötillståndet. Med beviljandet av tillstånd finns det en oro för att det saknas stimulans för företag att minska på utsläpp efter att tillståndet har beviljats. Men med miljöskatter finns det inte samma problem, när företagen har alltid stimulans att minska utsläpp. Detta gör att de som betalar skatt har större stimulans att utveckla miljöskyddsteknologi än vad det är med miljötillståndet. (Andersen 1994: 26)

Kautto och Melanen (2000: 18) diskuterar om det bästa argumentet för att förespråka miljöskatten har varit hur det finns externa effekter med skatten och hur den flyttar miljöskyddsansvaret från staten tillbaka till marknaden, företagen och medborgaren. Ett av de centrala motargumenten för miljöskatterna jämfört med tillståndsförfarandet har varit problemen med att bestämma ett pris för miljön. För att det ska vara möjligt att sätta nivån på skattet på ett korrekt sätt, borde lagstiftarna känna till preferenserna angående miljön. Detta har ansetts allmänt vara problematiskt, trots av alla sortens metoder som det finns för det. (Andersen 1994: 26–27) Ett annat motargument har kommit från industrierna och företagen angående att miljöskatterna har en negativ effekt på konkurrenskraften och därefter på sysselsättningen och till slut på miljövärdens nivå (Kautto och Melanen 2000: 19).

I avfallspolitiken är det avfallsskatten som är aktuell. I Sverige är denna skatt även känd som deponiskatt. Avfallsskatten samlas av avfall som placeras till avfallsanläggningar beroende vilken avfallskategori det är fråga om. Det gäller endast avfall som passar att kunna behandlas enligt tekniska och miljövänliga

skäl, samt behöver hanteras. (Ympäristö.fi 2018) Det är staten som tar hand om avfallsskatten, men det berör ändå kommunen eftersom den skatteskyldige är den ansvarige för avfallsanläggningen, som oftast är antingen kommunen eller samkommunen (Siikavirta 1998: 8).

En förutsättning med avfallsskattens styrningseffekt är att kommunerna och avfallsbolagen som sköter om avfallsanläggningarna har flyttat skatten till en del av kommunens avfallsavgift. Om detta inte skulle göras, utan att skatten betalas från kommunernas budget, fördelas betalningen av skatten mellan kommuninvånarna oberoende av hur mycket avfall som placeras till avfallsanläggningen. (Kautto och Melanen 2000: 19)

Avfallsskatten i den nuvarande formen har främjat materialåtervinning. Men effekten på den totala avfallsmängden har varit minimal eller obefintlig. (Kautto et al. 2000: 84) Situationen har varit det samma i Sverige (Karjalainen 2008: 23, Naturvårdsverket 2005: 64). Kautto et al. (2000: 84) betonar att ifall avfallsskatten ska ha en större effekt på avfall som kommer från företag eller hushåll, borde skatten vara betydligt högre än vad den är för tillfället.

I Sverige fanns det tidigare en avfallsförbränningsskatt. Den tillkom i den svenska lagen 2006, men den togs bort 2010. Det betalades skatt på sådant kommunalt avfall som användes till värmeproduktionen. Skatten innebär en skatt på den fossila delen av avfallet som förbränns, som är fråga om fossilt kol som avfallet innehåller. Det betalades skatt enligt tonmängden av kommunalt avfall, inte enligt mängden av kol som finns i avfallet. (Karjalainen 2008: 23) I Sverige har det funnits intresse av politiker att införa avfallsförbränningsskatten på nytt, trots att det första försöket misslyckades i landet. Första försöket misslyckades eftersom det inte fanns bevis på miljöstyrande effekter. Om det finns intresse att öka materialåtervinningen i samhället, är åtgärderna som ökar kostnader för energiåtervinning av avfall inte lönsamt för syftet att främja cirkulär ekonomi. (Avfall Sverige 2017)

3.5.5 Kommunens avfallsavgift

Syftet med kommunens avfallsavgift är att bekosta de kostnader som avfallshanteringen orsakar. Dessutom strävas det till att påverka avfallsmängden och skadligheten och uppmuntra till att återvinna avfall. Detta är ett liknande styrningsmedel som avfallsskatten. I avfallslagen finns det bestämmelser om kommunens avfallsavgift angående regler om fastställandet, införande och andra betydelsefylla anmärkningar om avgiften. Enligt lagen har kommunen rätt att täcka kostnaderna för avfallsrådgivning med avgiften samt ansvaret med att samla en avgift för avfallshanteringen. Eftersom det finns likheter med kommunens avfallsavgift och med avfallsskatten, finns det också likheter mellan de två styrningsmedlen hur de påverkar miljön. (Kautto och Melanen 2000: 19–20, Avfall Sverige 2017: 34)

Varken avfallsavgiften eller avfallsskatten har lyckats påverka den totala mängden av avfall. Som ett problem med avgiften diskuterar Kautto et al. (2000: 85) att i vissa kommuner är avfallsavgiftens nivå förvånansvärt låg, som går emot det som finns i bestämmelserna i avfallslagen (646/2001:1 78§) om att avfallsavgiften ska täcka avfallshanteringens kostnader. Därför borde avfallsavgiften vara i alla kommuner minst på den nivån att den täcker alla kostnader. Detta skulle förbättra styrningens effekt och skulle förverkliga bättre principen om att förorenaren betalar. Systemet för tillfället orsakar att skattebetalaren inte är endast ansvarig för sina egna kostnader, utan också de övriga hushållens och företagens kostnader. (Kautto et al. 2000: 85)

I Sverige har flera kommuner infört en viktbaserad avgift som betyder att förutom grundavgiften för den kommunala avfallsavgiften, betalas det också avfall som hämtas enligt per kilogram. Viktbaserad avgift är ett ytterligare sätt att styra mera avfall till återvinning. Detta fungerar på det sättet att fordonet som hämtar avfallet har en vågfunktion och utrustning för identifiering av kärl. Den årliga kostnaden beslutas av mängden av avfall som lämnas. (Avfall Sverige 2014, Avfall Sverige 2017: 34)

Ett annat ytterligare sätt att använda den kommunala avfallsavgiften för att styra mera avfall till återvinning, är insamling av matavfall. I Sverige har flera kommuner infört frivillig insamling av matavfall. Med denna avgift är det möjligt för hushållen att välja att sortera ut matavfall, för att få en lägre avgift. De hushållen som väljer att lämna avfallet som blandat avfall, kommer att ha en högre avgift än de hushållen som väljer att sortera ut matavfallen. (Avfall Sverige 2017: 34) Rapporten *Miljö, ekonomi och politik* (2016: 8) av Konjunkturinstitutet hävdar att om målet med avfallspolitiken är att minska användningen av avfall för energiutvinningen, samt att öka materialåtervinningen, finns det resultat för att en särskild insamling av matavfall är ett bättre styrmedel för detta ändamål än en viktbaserad avgift.

3.5.6 Subventioner

Subventioner är fråga om ekonomiskt understöd för att främja miljövårdsarbete. I miljöpolitiken har användningen av subventionerna motiveras med att de främjar utvecklingen av ny teknologi som är både effektivare och miljövänligare (Hoffrén 1994: 92). Subventionerna är inte endast direkta stöd, utan de kan också vara skattelättnader och skattegaranti. Subventionernas syfte är att främja miljövard som beviljas av olika parter. (Kautto och Melanen 2000: 20)

Fördelningen av subventionerna har förklarats med att de möjliggör användningen av miljövänliga produkter och utvecklingen av produktionsprocessen samt främjar utnyttjandet av material som inte vanligtvis skulle vara möjligt. Ett centralt motargument för användningen av subventionerna har varit hur de har förmågan att förvrida konkurrensen. Det har även diskuterats att subventionerna är emot principen om att förorenaren betalar. (Kautto och Melanen 2000: 20)

Inom avfallshanteringen har subventionerna fördelats till byggandet av avfallshanteringsverk och avfallshanteringssystem. Subventionerna är en av de få stimulerade ekonomiska styrningsverktyg som främjar förverkligande av avfallspolitiska mål. Men Kautto et al. påpekar om att möjligheterna för att öka användningen av subventionerna är låga. Subventionerna har använts för det mesta för att förbättra hanteringen och återvinningen av avfall, men verksamheten

av dessa är redan i det skede att det inte behövs sättas mera ekonomiskt stöd. Det är endast experiment- och utvecklingsverksamheter som behöver fortsatt ekonomiskt stöd. (Kautto et al. 2000: 86)

När det gäller för Finland har fördelningen av subventionerna tidigare påverkats mycket av landets ekonomiska situation och medlemskapet i EU. När statens ekonomi har försämrats, har subventionernas totala summa minskat och samtidigt har det skett en förändring på de mål som subventionerna tilldelas. I detta fall har det varit meningen att investera subventionerna mera på verksamhet som är experimentella eller sätter tyngd på utvecklingsprocesser. Genom Finlands EU-medlemskap blev det möjligt att söka finansiering från EU. (Kautto och Melanen 2000: 20)

Villkoren för de statliga subventioner i Finland behandlas i statsrådets beslut om de allmänna villkoren för understöd som främjar miljövården. De projekt som kan understödjas:

- 1) ”minskar avfallsmängden eller den mängd utsläpp som leds ut i luften eller vattnet eller minskar utsläppens eller avfallets skadlighet,”
- 2) ”främjar användningen av miljövänliga produkter,”
- 3) ”utvecklar ny miljöteknologi,”
- 4) ”främjar återvinning och annat utnyttjande av avfall,”
- 5) ”utvecklar behandlingen av avfall eller av utsläpp som leds ut i luften eller vattnet,”
- 6) ”främjar bullerbekämpning, kemikalietillsyn eller annan miljövård,”
- 7) ”istandsätter förorenade markområden och gamla avstjälningsplatser eller behandlar förorenade jordmassor, eller”

8) ”främjar byggandet av modellanläggningar för återvinning och annan avfallshantering samt andra former av miljövärd.”

(Statsrådets beslut 894/1996 2§)

3.6 Materialåtervinning

Materialåtervinning har en stor betydelse i ett hållbart samhälle. Syftet med att återvinna avfall strävar till att avfall inte förblir avfall, utan blir till en produkt eller ämne. Denna process kan i många fall betyda att det krävs flera steg för återvinning, som kräver att processen görs på olika verksamhetsställen. Dessutom kan det finnas skeden i processen som kan anses vara komplicerade. Samtidigt innebär materialåtervinning att det går att använda sorterat material till att ersätta annat material som används t.ex. för produktion eller konstruktion. (Avfall Sverige 2017: 20)

I Sverige har det diskuterats om svårigheten att bestämma vilket alternativ är bättre mellan avfallsförbränning eller materialåtervinning. Detta har förklarats med att en del av avfallen innehåller den sortens av material som är dyrt och svårt att utnyttja, jämfört med den fördelen för naturen som uppnås med materialutnyttjandet. Men den ideala situationen borde vara den att materialåtervinning ska prioriteras före energiåtervinning, när det går att motivera med främjandet av miljön. (Karjalainen 2008: 15)

Insamlingssystemet för materialåtervinning innebär att förpackningar och returpapper från hushåll samlas framför allt in via obemannade återvinningsstationer eller återvinningspunkter som tillhör producenterna. I Sverige används benämningen återvinningsstation, medan i Finland används benämningen återvinningspunkt. Enligt producentansvaret tillhör organiseringen av dessa insamlingspunkter till producenterna. Kommunerna organiserar istället bemannade återvinningscentraler. (Avfall Sverige 2017: 5, Avfall Sverige 2018)

I Sverige har materialåtervinning ordnats med branschägda bolag som ansvarar för olika sorters av avfall. Detta gäller avfall som tillhör producentansvaret.

(Naturvårdsverket 2017: 16) Största delen av producenterna när det gäller insamlingen av förpackningar och tidningar använder sig av FTI (Förpacknings- och Tidningsinsamlingen), medan en mindre del av producenterna använder sig av företaget TMR. FTI är den större organisationen av dessa två. Dessa två organisationer konkurrerar med varandra, trots att TMR har en mindre verksamhet än FTI. (Hennlock et al. 2014: 45)

I Finland finns det Finlands Förpackningsåtervinning RINKI Ab som har i princip samma roll som FTI och TMR i Sverige. Företaget producerar för andra företag effektiva och hållbara lösningar för att sköta ansvaret för förpackningar som gäller producentansvaret. Företaget erbjuder till konsumenterna insamlingspunkter för förpackningar. (RINKI u.å.)

Exempelvis i Sverige är det materialslaget som bestämmer var förpackningar och material behandlas i landet. Återvinningsnivåerna av materialen skiljer sig mellan varandra, där t.ex. papper och glas har en högre återvinningsnivå än plast. Material som t.ex. glas och metall går att återvinna flera gånger, om materialen inte förorenas. Men att materialåtervinna plast är istället en svårare process. Detta beror på att plast är en sammanblandning av flera olika slag av plast, samt att dessa plastprodukter består ofta av flera olika material som har blandats. (Avfall Sverige 2017: 20–21)

Ett annat besvärligt material är textilerna. Detta material samlas in separat, som oftast görs genom tredje sektorn. Men fokus är istället på återanvändning. Dessutom blir textil bearbetad för återanvändning genom sorteringsanläggningar t.ex. i Europa. Det finns efterfrågan på materialåtervinning av textil, men det är endast på en begränsad nivå som det är tekniskt möjligt i dagens situation att materialåtervinna textil. (Avfall Sverige 2007: 21)

Det kan vara svårt att materialåtervinna en del material, som beror på materialets egenskap eller en sammanblandning av flera olika material. I situationer av det här slaget kommer energiåtervinningen att fungera som ett bättre alternativ än materialåtervinningen. Energiåtervinning är fråga om att förändra material till el

och värme. I detta fall är det fråga om material som t.ex. särskilda slag av byggavfall, möbler eller leksaker. (Avfall Sverige 2017: 21)

4 Metod och material

I detta kapitel behandlar jag mitt metodval för undersökningen. Jag beskriver dessutom materialet jag har valt att använda för undersökningen. I kapitlet diskuterar jag användningen av fallstudier. För att kunna diskutera fallstudier, har jag valt att använda mig av Jan Teorell och Torsten Svenssons verk (2007). Fallstudierna har varit den väsentliga metoden för min undersökning, men eftersom jag jämför utvecklingen av avfallsmarknaden mellan Sverige och Finland med fokus på materialåtervinning, finns det också ett behov av att göra en komparativ studie.

I kapitlet beskriver jag dessutom att de valda temana som jag har valt att studera i vardera fallet (Sverige och Finland), för att senare i avhandlingen identifiera likheter och skillnader mellan Sverige och Finland. Syftet av denna del är att förklara hur jag har valt dessa teman, samt att beskriva dem kort.

4.1 Kvalitativ fallstudie

Min undersökning är en kvalitativ fallstudie. Jag börjar med att diskutera allmänt syftet med en kvalitativ studie. En kvalitativ studie syftar till att förstå verkligheten genom människans eget perspektiv. Detta synsätt passar den undersökning som jag har valt att göra, eftersom jag försöker förstå tidigare händelser genom erfarenheter. Den här studien som jag utför är av induktiv karaktär, på grund av att det baserar sig på erfarenhet. (Teorell och Svensson 2007: 11) Jag har valt i min undersökning ett mindre antal fall, som utgår från mina egna personliga reflektioner som jag har fått genom granskningen av materialet.

För att kunna förstå noggrannare särdragen av min undersökning, finns det behov av att granska begreppen induktion och deduktion. En induktiv studie kännetecknas istället av en rad observationer, som gör att därefter försöker man utforma allmänna täckande påståenden. Men sedan en deduktiv studie kännetecknas genom att det härleds en del konsekvenser från olika grundtaganden. Enligt Teorell och Svensson är dessa konsekvenser alltid ”logiskt

sanna”, i den betydelsen att de måste följas av de olika grundantagandena. (Teorell och Svensson 2007: 49)

För att jag ska kunna förklara varför jag har valt att göra en kvalitativ studie, beskriver jag kort om de kvalitativa metoderna. Till de kvalitativa metoderna räknas t.ex. det strategiska urvalet av fall, deltagande observation, ”tolkning” samt muntlig beskrivningar av ”helheter”, ”kontexter”, ”processer” och ”historiska förlopp”. (Teorell och Svensson 2007: 265) Denna beskrivning är lämplig för den sorten av undersökning som jag har koncentrerat mig på i avhandlingen. Jag har särskilt fokuserat mig på det strategiska urvalet av fall, samt beskrivningar i rapporter om t.ex. processer och historisk utveckling av reformer inom avfallsmarknaden. (Teorell och Svensson 2007: 265). Charles Ragin (2014: 17) beskriver de kvalitativa metoderna för ”fallorienterade” och de kvantitativa för ”variabelorienterade”. Denna beskrivning av de kvalitativa metoderna har varit lämplig för de förväntningar som jag har haft för de kvalitativa metoderna, samt förstärkt mitt val av att göra en kvalitativ studie.

När det gäller frågan varför jag anser att en fallstudie är en lämplig metod att studera spårbundenhet, har jag utgått från *Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence* av Bennett och Elman. De lyfter upp fyra fördelar som fallstudier erbjuder att analysera spårbundenhet. Den första fördelen som de erbjuder är att de tillåter en analys som är detaljerad och ger en helhetssyn av sekvenser i fall som är historiska. Fallstudierna är lämpade för studier av händelser som anses vara sällsynta. För det tredje underlättar fallstudierna sökningen efter utelämnade variabler som kan ligga bakom oförutsedda eller tillfälliga händelser. För det sista tillåter fallstudierna studier av interaktionseffekter mellan en eller flera fall. (Bennett och Elman 2006: 259)

Frågeställningen för min undersökning är: Går det att anta att Finland har genomgått en liknande utveckling på avfallsmarknaden som Sverige? Enligt Yin (2007: 17) är fallstudier en lämplig metod ifall det ställs frågor som ”hur” och ”varför”, när det finns en låg kontroll över händelserna och när fokus är på nuvarande händelser i en kontext som är ett verkligt socialt samband. Jag är alltså intresserad i min frågeställning att veta ”hur” utvecklingen av avfallsmarknaderna

har inträffat i Sverige och Finland, samt att ”varför” det har förekommit skillnader mellan ländernas avfallsmarknader. Genom att få svar på varför det har uppstått skillnader i ländernas avfallsmarknader, kan jag därefter också svara på hur utvecklingen av avfallsmarknaden i Finland kommer att vara i framtiden. Kommer avfallsmarknaden i Finland att uppnå samma nivå som avfallsmarknaden i Sverige? Därför anser jag att med en fallstudie kan jag analysera spårbundenhet mellan Sverige och Finland med stöd av fem olika teman, som därefter stöder mig att få svar på min forskningsfråga.

Teorell och Svensson diskuterar två olika sätt att utföra fallstudier: en beskrivande och en förklarande fallstudieundersökning. En beskrivande fallstudieundersökning är fråga om att beskriva eller tolka den insamlade materialet (Teorell och Svensson 2007: 98), medan förklarande fallstudieundersökning är fråga om att förklara orsakssamband eller att dra kausala slutsatser (Teorell och Svensson 2007: 221). Jag har valt att välja den förklarande fallstudie undersökningen, eftersom jag är intresserad i undersökningen att dra kausala slutsatser genom att jämföra mina fall, samt därefter spåra kausala processer inom dessa fall som har inträffat med tiden.

Orsaken varför jag har valt i denna fallstudie att studera flera olika teman mellan Sverige och Finland, beror på att flera studieobjekter skapar ett större perspektiv för de teman som jag undersöker. Jag har valt dessa fem teman på grund av att de aktuella för både Sverige och Finland. Yin behandlar olika typer av design som finns för fallstudier. Jag har valt att koncentrera mig på flerfallsstudier (multiple case studies), istället för enfallsstudier (single case studies). Det anses att en flerfallsdesign är starkare än en enfallsdesign, som gör det viktigt att eftersträva en design som består av två eller flera fall istället för en design som endast består av ett fall. (Yin 2007: 37) Enligt Gerring (2007: 86) fokuserar analysen av fallstudier på ett mindre antal fall som förväntas skapa insikt inom en kausal relation över ett större urvalsunderlag av fall. Med endast ett eller två teman skulle jag inte ha kunnat förklara utförlig de olika skeden i hur avfallsmarknaderna i fallen Sverige och Finland har utvecklats. Jag har valt teman som skiljer sig mellan varandra, som skapar redan variation.

Enligt Teorell och Svensson finns det tre teman inom diskussionen kring fallstudier. Det första temat utgår genom att på vilket sätt väljs de fall som ska studeras, när det andra temat behandlar att på vilket sätt det ska gå tillväga för att kunna dra slutsatser som är kausala. Detta kommer att vara möjligt genom det sista temat som är fråga om att jämföra de olika fallen respektive att försöka spåra processer som är kausala inom dessa fall över en viss tid. (Teorell och Svensson 2007: 221)

4.2 Material

Materialet för undersökningen består av lagstiftning och rapporter om avfallsmarknaden. Materialet består också av lagstiftning från tidigare år, propositioner, förordningar och direktiver. Jag behandlar åtgärder som kan identifieras från lagstiftningen som har haft betydelse för avfallsmarknaden. Dessa åtgärder ska vara aktuella för både Sverige och Finland inom respektive ländernas avfallsmarknader. Jag använder dessa åtgärder som teman, som jag därefter analyserar för att identifiera spårbundenhet och slutligen för att jämföra dessa teman med varandra. Det är särskilt förändringar inom lagstiftningen som stöder min undersökning för att kunna identifiera spårbundenhet i både Sveriges och Finlands avfallsmarknader. De valda åtgärderna har en koppling till materialåtervinning. Vetenskapliga artiklar behandlar för största delen den teoretiska referensramen. Dessutom använder jag mig av övriga dokument för att komplementera undersökningen.

4.3 Fem teman för identifiering av spårbundenhet

I detta avsnitt behandlar jag de teman som jag har valt för att analysera spårbundenheten i mina två fall Sverige och Finland. Jag har valt fem teman: 1) producentansvar 2) avfallsskatt 3) miljölagstiftning 4) organisering av materialåtervinning 5) incitamentsstruktur. Orsaken varför jag har valt dessa fem teman beror på att jag anser att det finns tillräcklig med både likheter och skillnader i dessa teman. Dessutom har alla fem teman betydelse för materialåtervinningen. Detta granskar jag noggrannare igenom när jag beskriver dessa teman enskilt. Tre av dessa teman: producentansvar, avfallsskatt och

incitament kategoriseras direkt som styrmedel. Det går också att behandla lagstiftning som styrmedel, men orsaken varför jag har valt miljölagstiftning som ett tema, beror mera på att jag har valt att analysera att på vilket sätt har miljölagstiftningen och lagstiftningen relaterat till avfallshanteringen skapats som en helhet. Jag är inte endast intresserad av särskilda delar av lagstiftningen. Temat organisering av materialåtervinning har jag valt för att behandla hur i praktiken återvinningen organiseras i Sverige och Finland.

Jag har valt att analysera fem teman, trots att det skulle vara möjligt att analysera både färre eller flera än fem teman. Men jag anser att valet av fem teman kommer att vara tillräckligt, eftersom jag får ett bredare perspektiv av likheter och skillnader mellan avfallsmarknaderna i Sverige och i Finland, än vad jag skulle få fram med t.ex. tre teman. Jag funderade även på andra alternativ av teman, än de fem som jag har valt. Exempelvis val av förbränning som ett tema skulle ha kunnat fungera i denna analys. Men jag har valt i detta skede att inte tillägga förbränning som ett tema, eftersom det skulle eventuellt finnas mera att analysera för Sveriges del, än för Finlands del. Dessutom är antalet fem teman lagom för att kunna avgränsa undersökningen i denna avhandling.

Som följande beskriver jag de fem olika teman enskilt, där jag behandlar kort varför jag har valt dessa teman, samt på vilket sätt dessa fem teman påverkar materialåtervinningen. Jag har i kapitel 3 behandlat hur avfallshanteringen organiseras och styrs i Sverige och Finland, som gör att det inte finns behov av att beskriva dessa fem teman utförligt i detta avsnitt, eftersom jag har redan tidigare behandlat dem i kapitel 3.

4.3.1 Producentansvar

I producentansvaret fokuseras det på producenternas fullständiga ansvar för förpackningsavfallet. Detta styrningsmedel gör det enklare att förstå producenternas ansvar för avfall. (Kommunförbundet 2017) Samtidigt är producentansvaret i princip ansluten till avfallshierarkin. Producentansvaret är relaterat till materialåtervinningen genom att avfall sorteras enligt återvinningskraven. Av de fem teman som jag har valt att analysera i denna

undersökning, har producentansvaret den tydligaste kopplingen till materialåtervinningen. Jag har också valt att analysera producentansvaret på grund av att det har funnits skillnader i hur och när den har förekommit i Sverige och i Finland.

Producentansvaret i Sverige för förpackningar och tidningar infördes i producentansvarslagen 1994, medan den i Finlands fall infördes 1997 (FTIAB u.å., Nygård 2016: 140). Förberedelserna för producentansvaret för förpackningar och tidningar utfördes på grund av EU-direktivet 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall. I Sverige var det förpackningar och tidningar som var den första varugruppen som fick producentansvar, medan det i Finland var bildäcken som fick producentansvar år 1996 (FTIAB u.å., Nygård 2016: 140). Genom införandet av producentansvaret började näringslivet i båda länderna att förbereda sig för producentansvarslagen, samt att organisera ansvaret för förpackningar och tidningar. I Sverige blev det klart att producenternas skulle ta helhetsansvaret 1994 (FTIAB u.å.). I Finland blev det klart 1995 att förpackningsbranschen ansvar för förpackningsavfallet skulle utnyttjas enligt kraven i EU-direktivet (RINKI u.å.). I Sverige samlades producenter och industrier av olika förpackningsmaterial under denna tid för att bilda materialbolag (FTIAB u.å.). Detta betydde att materialbolagen skulle behandla den praktiska hanteringen, samt ta ansvar för att målen för producentansvaret uppfylls (Naturvårdsverket 2005: 58). Situationen i Finland är istället den att producentsammanslutningar har fått ansvaret för de lagstadgade skyldigheterna för producenten (Ympäristö.fi 2014). År 2004 bestämdes de egentliga reglerna för producentansvaret i Finland i den nya avfallslagen. (Nygård 2016: 140) I Sverige ingår lagen om producentansvar i miljöbalken (1998:808), kapitel 15.

En annan orsak varför jag är intresserad av att behandla producentansvaret i denna undersökning, beror på att det har uppstått diskussioner om hur producentansvaret fungerar. Det har särskilt varit aktuellt i Sverige. Problem som nämns i debatten om producentansvaret har varit t.ex. ostädade återvinningsstationer, låg servicenivå, för få har fastighetsnära insamling och att hushållen vänder sig till kommunerna när det gäller klagomål (Återvinningsindustrierna 2017). Det har utförts utredningar och utvärderingar genom åren, men slutresultatet har alltid

varit att producentansvaret fungerar och därför borde den behållas (FTIAB u.å.). Men det förs fortfarande diskussioner om att bryta upp det enade producentansvaret och införa ett insamlingsmonopol för kommunerna (Ek 2015). Ett annat alternativ är att dela upp producentansvaret mellan kommunerna och producenterna (Hellberg 2016).

4.3.2 Avfallsskatt

Jag diskuterade tidigare i kapitel 3 om hur miljöskatter har i miljöpolitiken varit ett mycket kontroversiellt ekonomiskt styrningsmedel. Därför har jag valt att behandla avfallsskatt som ett av teman för undersökningen. I kapitel 3 diskuterade jag att hur avfallsskatten som styrningsmedel fungerar, på grund av att de som betalar skatt har större stimulans att utveckla miljöskyddsteknologi, än hur det skulle vara i fallet med miljötillstånd som styrningsmedel (Andersen 1994: 26).

I kapitel 3 diskuterade jag även hur avfallsskatten i den nuvarande formen har främjat återvinningen av avfall. Men problemet har varit att effekten på den totala avfallsmängden har varit minimal eller obefintlig. (Kautto et al. 2000: 84) Avfallsskatten har haft samma effekt på den totala avfallsmängden i Sverige. Kopplingen som avfallsskatten har till materialåtervinning är relaterad till hur styrningsmedlet främjar återvinningen av avfall, trots att slutresultatet inte har varit önskvärd. I Sverige har det funnits åtgärder som har varit synliga för allmänheten, som t.ex. avfallsförbränningsskatten. Syftet med skatt på avfall som förbränns, anses främja återvinningen av avfall. I Finland har denna skatt inte ännu varit aktuell, eftersom mängden av förbränningsverk i landet har varit färre än i Sverige. Men det finns en risk för att en liknande skatt som avfallsförbränningsskatt kommer i framtiden att bli aktuell i Finland, eftersom det finns planer att bygga flera förbränningsverk i Finland. Dessutom kommer troligtvis förbud mot deponering av organiskt avfall påverka energiproduktionen i Finland.

När jag sedan analyserar om det går att upptäcka spårbundenhet i en åtgärd som avfallsskatten, blir jag tvungen att även diskutera avfallsskattens relation till avfallsavgiften, energiutvinningen och förbud mot deponering av organiskt avfall.

Alla dessa åtgärder har en anknytning till varandra, samt påverkar de materialåtervinningen.

4.3.3 Miljölagstiftning

Jag har valt miljölagstiftning som ett tema för att analysera spårbundenhet mellan Sverige och Finland. Detta är på grund av mitt intresse för att undersöka hur lagstiftningen har förberetts mellan länderna. Jag behandlade lagstiftningen i kapitel 3 i Sverige och Finland, som fungerade som bakgrund för analysen. I denna del koncentrerar jag inte på enskilda styrningsmedel, utan allmänt bara fokusera mig på hur lagstiftning har förberetts och om det går att notera inflytande på lagstiftningen. Detta är aktuellt eftersom både Sverige och Finland blev samtidigt medlemmar i EU år 1995, som gör det intressant att se hur lagar har förberetts när länderna har haft samma behov och ansvar att följa EU:s regler och direktiv. Ett annat intressant utgångsläge för länderna var att det förekom variation mellan ländernas avfallsmarknader, när Sverige var mycket mera utvecklad än Finland på den tiden. Den finska avfallsmarknaden har först under de senaste åren börjat närma sig den svenska avfallsmarknaden, särskilt angående materialåtervinningen.

4.3.4 Organisering av materialåtervinning

I detta tema fokuserar jag på organiseringen av materialåtervinning mellan Sverige och Finland. Detta är aktuellt på grund av att ifall organiseringen av återvinningen utförs på ett korrekt sätt, kan det öka materialåtervinningen. I detta fall fokuserar jag hur återvinning organiseras i praktiken. Eftersom återvinningen är kopplat till producentansvaret, behandlar jag att till en viss grad liknande teman som i delen om producentansvaret. Men i delen om producentansvaret fokuserar jag mera på hur producentansvaret fungerar som styrningsmedel, som betyder att fokus har varit på hur producentansvaret beskrivs i lagstiftningen.

Det som syns tydligt mellan länderna är resurserna som sätts på organiseringen av återvinningen. I Sverige syns detta bäst på mängden av materialbolag och att Sverige har två branschägda bolag (FTI och TMR) för insamlingen av

förpackningar och tidningar enligt producentansvaret. Detta jämförs med Finland som har ett branschägt bolag (RINKI). I detta tema går det att notera skillnader som ländernas befolkningsstruktur och ytan av landet som påverkar resurserna för organiseringen av återvinningen. Insamlingen av övrigt material som tillhör producentansvaret insamlas av andra bolag och aktörer. I avhandlingen har jag fokus på insamlingen av förpackningar och tidningar.

Både Sverige och Finland har liknande insamlingssystem för återvinning av olika material. Dessa är kommunernas organiserade bemannade återvinningscentraler och producenternas obemannade återvinningsstationer. I Finland används benämningen återvinningspunkter för insamlingssystemet organiserad av producenterna. Trots att det ytligt ser ut för allmänheten att ländernas insamlingssystem fungerar, har båda länderna haft problem som t.ex. brist på insamlingssystem som de långa distanserna till återvinningsstationerna kan orsaka. Det har utförts nordisk forskning som lyfter upp att insamlingspunkternas tillgänglighet har en betydande roll (Jäteplus 2015).

4.3.5 Incitamentsstruktur

Jag har valt att behandla incitamentsstrukturen i Sverige och Finland som det femte temat. Exempelvis är ekonomiskt incitament ett mycket effektivt styrningsmedel, eftersom den stöder till att främja miljömål. Mitt fokus i detta fall kommer att vara den positiva effekten av att stöda olika aktörer med ekonomiska bidrag. Därför inkluderar jag inte i detta fall avfallsskattet som ett ekonomiskt incitament, på grund av att den eventuella negativa uppfattningen som skatt har som en ekonomisk åtgärd. Jag har tidigare i kapitel 3 beskrivit syftet för subventioner som ett styrningsmedel, som fungerar som ett ekonomiskt incitament. Jag behandlar även övriga incitament än endast subventioner, eftersom det går att identifiera andra incitament för att öka återvinningen. Dessa övriga incitament som har nämnts i den allmänna debatten har varit åtgärder som t.ex. återvinningsmål och förbud mot förbränning av osorterat avfall (Sahleström och Wijkman 2015).

Subventioner inom miljöpolitiken kan beskrivas som ekonomiskt understöd för att främja miljövårdsarbete. I kapitel 3 diskuterade jag hur användningen av subventionerna har motiverats med att de främjar utvecklingen av ny teknologi som är både effektivare och miljövänligare (Hoffrén 1994: 92). Det finns olika former av subventioner. Jag är därför intresserad i denna undersökning av att behandla incitament som ett tema för att analysera spårbundenheten mellan mina fall, eftersom t.ex. subventioner främjar återvinning och annat utnyttjandet av avfall. Dessutom genom EU-medlemskapet har Sverige och Finland haft möjlighet att få ekonomiskt stöd från EU. Detta har öppnat nya möjligheter att utveckla t.ex. tekniken inom avfallshanteringen och särskilt inom materialåtervinningen.

5 Analys av spårbundenhet

Som följande analyserar jag spårbundenhet. Jag granskar både Sverige och Finland i detta kapitel. Det finns mycket gemensamt att diskutera mellan Sverige och Finland om dessa fem teman som jag beskrev i kapitel 4. Jag börjar i varje avsnitt att diskutera det som är gemensamt med länderna i temat. Den delen fungerar som inledning för varje tema. Senare i avsnittet diskuterar jag skillnaderna mellan länderna, samt om det går att identifiera spårbundenhet. Detta fungerar sedan som analysdelen i avsnittet. Jag avslutar behandlingen av varje tema med en slutsats.

Jag har tidigare i kapitel 3 diskuterat allmänt om sex olika styrningsmedel, där jag diskuterade bakgrunderna till två av dessa teman (producentansvar och avfallsskatt) som jag kommer att analysera spårbundenhet för detta kapitel. Men även de övriga fyra styrningsmedlen som jag behandlade i kapitel 3, fungerar t.ex. som stöd eller som en koppling till de valda fem temana.

I detta kapitel analyserar jag de fem teman som jag har valt i samband med avfallsmarknaderna i Sverige och Finland. Fokus är på materialåtervinningen. Jag analyserar de fem olika temana enskilt, genom att följa både figur 1 och figur 2 (se s.16–17). Efter detta kapitel följer slutdiskussionen. I det kapitlet analyserar jag resultatet som gör det möjligt för mig att jämföra länderna med varandra.

5.1 Producentansvar

Producentansvaret är ett relativt nytt fenomen och begrepp i EU:s miljölagstiftning. Första gången som syftet med producentansvar nämndes angående avfall var år 1975, när principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle) reglerades i rådets direktiv (75/442/EEG). I direktivets artikel 11 behandlades hur ansvaret för avfallet tillhör ägaren eller den tidigare ägaren eller den aktör som har producerat avfallet. Bestämmelsens sista punkt går att hänvisa till producentansvar: “- and/or the previous holders or the producer of the product from which the waste came”. (Santakoski 2014: 39, Lindhqvist 2000: 29) Enligt Lindhqvist (2000: 29) existerade det redan på mitten av 1970-talet och på 1980-

talet i policydokument en princip som uttryckte behovet att engagera tillverkarna och produktutvecklarna att fundera på lösningar till problem som var relaterade till avfall och återvinning.

Ett av länderna som utförde utredningar och gjorde förberedelser för att påbörja lagen om producentansvaret var Sverige. År 1975 presenterade den svenska regeringen en proposition om återvinning och omhändertagande av avfall (1975:32). Liknande förberedelser för Finlands del har jag inte kunnat identifiera.

Som följande behandlar jag kort vad som ingick i propositionen, men jag kommer inte att behandla konsekvenserna som tolkningen av propositionen hade för avfallsmarknaden i Sverige. Detta behandlar jag istället senare i avhandlingen. Det finns två principer som är väsentliga för tanken om producentansvar. I propositionen fastställdes principen om att avfall ska betraktas som en resurs som borde kunna återvinnas. Den andra principen som propositionen fastställde riktade in sig på tillverkarnas ansvar:

”Ansvar för det avfall som uppkommer vid produktion kan tas om hand på ett ur miljö- och resurssynpunkt riktigt sätt måste i första hand åvila producenten. Innan en produktion av en vara påbörjas bör det vara känt hur det avfall som är en följd av själva produktionsprocessen skall behandlas liksom hur den färdiga varan skall omhändertas sedan den använts.”

(Regeringens proposition nr 32 år 1975: 28)

5.1.1 Analys

För Sveriges del kan denna proposition anses fungera som startpunkten till fas 1 av spårbundenheten enligt modellen av Sydow et al. (2009). Med detta syftar jag på diskussioner om producenternas ansvar för avfall som fanns redan på 1970-talet och som skulle fortsätta på 1980-talet. På den tiden diskuterades det inte endast hur ansvaret begränsas till producenterna, utan också till produkterna. Lindhqvist (2000: 30) noterar att orsaken till att det eventuellt inte utvecklades ett system som producentansvar under denna tidsperiod kan vara att det var svårt att påträffa andra exempel på lagstiftningar och förordningar som skulle tvinga

producenterna att seriöst fundera på vad som kommer att inträffa med deras produkter när de förkastas av konsumenterna. Konkreta praktiska åtgärder för att utveckla ett producentansvar skulle inte förekomma förrän i början på 1990-talet.

Praktiska åtgärder för producentansvaret förekom när Sveriges renhållningslag (1979:596), som stiftades 1979, fick en ny paragraf i lagen 1993 som uttryckte ansvaret för en producent (Lindhqvist 2000: 30–31). Men det är svårt att gå emot tanken att fas 1 fick sin början år 1975, när det finns statistik att sedan 1975 har mängden avfall som återvinns procentuellt ökat från 60 procent till 99 procent i Sverige. För de olika behandlingsmetoderna betyder detta att för materialåtervinning har det ökat från 6 procent till 35 procent, för biologisk behandling (kompostering/rötning) har det ökat från 2 procent till 15 procent, samt för förbränning har det ökat från 3 procent till 49 procent. Avfall som placeras till avfallsanläggningar (deponering), har minskat från 62 procent till 1 procent. (sopor.nu 2016)

I diskussionen om producentansvaret går det inte mera i dagens läge att undvika att diskutera begreppet utvidgat producentansvar (Extended Producer Responsibility). Begreppet introducerades för första gången av en svensk statsvetare Thomas Lindhqvist år 1990. Begreppet fungerar som en synonym till producentansvaret, trots att begreppet går att tolka som två skilda begrepp. Utvidgat producentansvar syftar i dagens läge på producenternas fullständiga ansvar för avfall, medan enbart begreppet producentansvar oftast tolkas som producenternas ansvar för avfall endast till en viss grad. Utvidgat producentansvar hänvisar till att ansvarsområden inom avfallshanteringen som tidigare har tilldelats konsumenternas och myndigheternas ansvar borde flyttas över på producenternas ansvar. Under denna tidsperiod fanns det redan tankar inom den arbetskrets som arbetade t.ex. med avfallshantering och återvinning om att delat ansvar mellan olika aktörer inte gav den optimala utvecklingen som anses vara miljövänlig. (Lindhqvist 2000: 29)

Diskussionen om att förorenaren betalar fungerade som bakgrund till åtgärderna i början av 1990-talet när tillämpningen av producentansvaret igångsattes (Tojo 2004: 4, Lindhqvist 2000: 29). Det här kan anses vara startpunkten för

producentansvaret, samt fas 1 av spårbundenheten. Händelsen kan identifieras som den första mekanismen *contingency* i processen kring spårbundenheten. Under tidsperioden började flera alternativ skapas för hur det går att tillämpa principen om producentansvar. Den här tidsperioden anses vara oförutsägbar och icke-avsiktlig. I detta ögonblick planeras det flera alternativ som det går att välja mellan när det fattas beslut om hur producentansvaret borde utföras i praktiken. Enligt Mahoneys (2000) modell är detta den första tidpunkten som utgår på de initiala villkoren. I den här tidsperioden är producentansvaret mycket mottagligt för inflytande. När det finns flera alternativ att välja, blir de valda alternativen influerade av mindre händelser. Dessa mindre händelser (small events) är slumpmässiga händelser. Därför anser jag att det fanns en risk under denna tidsperiod att ett av alternativen för hur producentansvaret utvecklades och utfördes skulle ha varit ett mycket annorlunda alternativ än den nuvarande versionen av systemet. Som jag diskuterade i teorikapitlet om spårbundenhet, är det inte alltid det förmånligaste alternativet som blir valt bland flera alternativ, när aktörer istället kan välja det alternativ som för tillfället anses vara det effektivaste (Blanchet 2015: 24, Arthur 1989: 116–117).

Under den här tidsperioden går det att identifiera fas 1, när EU:s första ”återvinningsdirektiv” för avfallströmmar gavs ut i början av 1990-talet. Återvinningsdirektiven innehöll skyldigheter för EU:s medlemsländer att ordna avfallshanteringen för borttagna produkter. När dessa direktiv implementerades i den nationella lagstiftningen togs det ett steg närmare att öka producenternas ansvar för avfall. Genom positiva erfarenheter av systemet inträffades en ökning av bestämmelser relaterade till producentansvaret. (Rissanen 2006: 76–77) Trots att Sverige och Finland ännu inte var EU-medlemmar i början på 1990-talet, blev det ändå möjligt för länderna att införa producentansvaret i de nationella lagstiftningarna, när det fanns vilja att anpassa lagstiftningen transnationellt (Santakoski 2014: 39–40, FTIAB u.å.).

En eventuell händelse som kan anses vara startpunkten för fas 2 av producentansvaret i Sverige och Finland är den internationella deklARATIONEN om miljö och utveckling som antogs på FN-konferensen i Rio de Janeiro 1992. I den deklARATIONEN användes principen om att förorenaren betalar. Efter denna

konferens följde flera länder med i strävandena att utveckla lagar som har att göra med principen. (FTIAB u.å.) I Sverige sägs det att grunden för den framgångsrika återvinningen i dagens samhälle lades år 1992 vid FN:s miljökonferens i Rio de Janeiro, när även begreppet hållbar utveckling etablerades (Papperskretsen 2018). I Sverige fungerade kretsloppspropositionen år 1993 (1992/93:180) som startpunkt till producentansvaret, eftersom den innehöll lagen om producentansvaret. Lagen om producentansvaret finns idag i miljöbalken (1998:808) i kapitel 15. (FTIAB u.å.)

Orsaken till att jag anser att FN-konferensen i Rio de Janeiro år 1992 har varit startpunkten för fas 2 enligt modellen av Sydow et al. (2009) är att den har fungerat som en kritisk tidpunkt (critical juncture) för producentansvaret, eftersom följden av konferensen orsakade att lagar om producentansvaret stiftades i flera länder. En kritisk tidpunkt fungerar som den andra mekanismen efter den första mekanismen tillfällighet och därefter existerar den mellan fas 1 och fas 2. Principen om att förearen betalar fungerar som den väsentliga tanken om hur producentansvaret borde utföras, vilket därefter minskar på andra alternativ till hur något liknande system som producentansvaret skulle ha kunnat utvecklas. Som det går att notera i modellen av Mahoney (2000), favoriseras ett särskilt alternativ vid en kritisk tidpunkt. Därefter blir det betydligt svårare att återvända till den tidpunkt då det ännu fanns flera alternativ att välja mellan (Mahoney 2000: 513, Levi 1997: 121).

Under 1990-talet vidtog både Sverige och Finland förberedelser som hade att göra med ländernas inträde i EU. År 1994 införde Sverige producentansvaret för förpackningar och tidningar (FTIAB u.å.), när Finland 1995 endast införde producentansvar för kasserade bildäck (1246/1995). Sverige var tillsammans med Tyskland de första länderna som införde producentansvar för förpackningar (Konjunkturinstitutet 2016: 36). Det tog ytterligare två år innan Finland fick producentansvar för förpackningar och tidningar (962/1997) år 1997. Efteråt har det inträffat tre stora förändringar i anslutningen till förordningen om producentansvaret för förpackningar och tidningar (962/1997) i Finland. Den första inträffade år 2000 (1025/2000), den andra 2004 (987/2004) och den tredje 2005 (817/2005).

I Sverige går det att identifiera spårbundenhet från de investeringarna för producentansvaret som har utförts tidigare i det förflutna, när det har förekommit åtgärder som efteråt har varit svårare att korrigera. Det går att identifiera angående utvecklingen av producentansvaret i Sverige att systemet har råkat ut för en inlåsning (lock-in). Mekanismen inlåsning finns mellan fas 2 och 3 enligt modellen av Sydow et al. (2009). Innan mekanismen inlåsning kan inträffa, har mekanismen självförstärkande (self-reinforcing) förekommit i fas 2. En självförstärkande mekanism har orsakat minskningen på aktörernas utrymme för att verka och därefter föra in aktörerna i en inlåsning (Blanchet 2015: 26). En inlåsning kan både anses ha en negativ och positiv inverkan på aktörerna, enligt hur slutresultatet av spårbundenheten tolkas.

5.1.2 Slutsats

För den svenska avfallsmarknaden kan man påstå att en inlåsning angående producentansvaret har orsakat ett positivt problem. Producentansvaret i Sverige har varit framgångsrik på den europeiska nivån med att materialåtervinna förpackningsavfallet (Eurostat 2017). Men på grund av att landet har varit framgångsrik med återvinningen i landet, finns det i dagens läge svårigheter att utveckla producentansvaret. Enligt den självförstärkande mekanismen har den nuvarande formen av producentansvaret förstärkt sin position, som gör det svårare att ersätta eller förändra systemet. På grund av den starka positionen som producentansvaret har i dagens samhälle, har det uppstått vissa konsekvenser som kan anses vara negativa, som t.ex. konflikter mellan kommunerna och producenterna, kommuninvånarnas missnöje med systemet samt en konfrontering mellan energiutvinning och materialåtervinning.

Jag anser att i Finland har det inte funnits konkreta mål med att följa Sveriges exempel med återvinning. Orsaken kan vara att Sverige har haft fullständigt producentansvar sedan år 1994, medan i Finland har det inte funnits färdigheter för en liknande utveckling. Detta har mycket att göra med hur systemet av producentansvaret i Sverige har ansetts vara kostsam jämfört med systemet i Finland. (RINKI 2014) Men krav på fullständigt producentansvar har ändå lett till att Finland är på väg åt en liknande utveckling som Sverige. Ifall det fanns

intresse i mitten av 1990-talet men också i början av 2000-talet att följa liknande åtgärder inom avfallspolitiken som det utfördes i Sverige, kunde största delen av åtgärder för producentansvaret för förpackningar och tidningar ha inträffat samtidigt i Sverige och Finland. Istället anser jag att detta har i Finlands fall mera att göra med ovillighet att göra drastiska åtgärder inom miljöpolitiken, men särskilt inom avfallspolitiken.

En orsak till att avfallsmarknaden i Finland har i dagens läge närmat sig med avfallsmarknaden i Sverige, kan kopplas ihop med EU:s mål inom avfallspolitiken och särskilt för återvinningen. Därför anser jag inte att spårbundenhet skulle ha förekommit tidigare i Finland, utan istället finns det en risk för spårbundenhet i den finska avfallsmarknaden som har fått sin början genom EU:s avfallsdirektiv 2008 och den nya avfallslagen 2012. Beslut angående producentansvaret kan lätt leda till åtgärder som gör det svårt att förändra riktningen inom avfallspolitiken, men även framgångsrik materialåtervinning kan leda till spårbundenhet. Avfallsmarknaden i Sverige är ett utmärkt exempel på hur ett framgångsrikt utnyttjande av avfall kan leda till spårbundenhet. Det här kan anses vara aktuellt både för materialåtervinning och för energiutvinning.

5.2 Avfallsskatt

I detta avsnitt är jag intresserad av att undersöka spårbundenhet inom beslut angående skatter för avfall. Syftet med avsnittet är att undersöka spårbundenheten för beslut relaterat till skatt för att främja materialåtervinningen. Fokusen kommer att vara på avfallsskatten, men jag nämner även skatten för avfallsförbränningen. Det är också en skatt som påverkar avfallshanteringen och materialåtervinningen. Användningen av skatter inom avfallsområdet används för att minska avfall som placeras till avfallsanläggningarna, som betyder att det sedan främjar materialåtervinningen. Det finns en liknande syfte för avfallsförbränningsskatten, eftersom målet är att den ska minska avfallet som placeras till förbränning.

För att kunna analysera spårbundenheten, finns det behov att förstå bakgrunden till varför det från första början uppstod en avfallsskatt. På 1990-talet var deponering den populäraste behandlingsmetoden för avfall. Det var också den

billigaste metoden. (Söderman 2017: 251) I Sverige var det ca 85 procent av avfallet som placerades till avfallsanläggningar (prop. 1998/99:84: 16). Avfallsskatten infördes år 2000 i lagstiftningen (1999:673). Syftet med skatten var att främja återanvändningen och återvinningen. Samtidigt skulle avfallsskatten lägga last på avfall som placerades till avfallsanläggningarna.

Problemet med avfallsskatten har att göra med att den kan beröra avfallsanläggningar som även har annan verksamhet än endast deponering. Avfallsanläggningar har i dagens värld utvecklats till s.k. multianläggningar, som betyder att deponering inte är den enda verksamheten som utförs i avfallsanläggningarna. Den huvudsakliga verksamheten kan vara bearbetning och behandling genom t.ex. sortering, rötning och kompostering, behandling av förorenade jordar, spillolja, oljefilter, samt behandling av färger och fett. Verksamheten i dessa avfallsanläggningar kan jämföras med industriell verksamhet, istället för traditionell avfallsverksamhet. Därför finns det osäkerhet på vilket fysiskt sätt borde de skattepliktiga avfallsanläggningarna avgränsas. Detta betyder att man bör fundera på vilket sätt det är möjligt för avfallsanläggningarna att fortsätta med att bearbeta och behandla olika material och avfall, utan att avfallsskatten påverkar dessa material och avfall. (Söderman 2017: 252–253)

Avfallet som placeras till avfallsanläggningarna har inte minskat endast på grund av avfallsskatten, utan även andra åtgärder har påverkat. Åtgärder som förbud att deponera utsorterat brännbart och organiskt material har även haft en betydelse för att det har inträffat en minskning av avfall som placeras till avfallsanläggningarna (Naturvårdsverket 2013: 19). Dessa åtgärder har kommit i kraft några år efter att avfallsskatten infördes i lagstiftningen. Förbud att deponera utsorterat brännbart kom i kraft 2001, medan förbud att deponera organiskt material kom i kraft 2005 (Naturvårdsverket 2013: 17). I Sverige har det utförts väsentliga åtgärder angående avfallsskatten, när dessa två förbud har kunnat komplementera avfallsskatten för att tillsammans minska avfallet som placeras i avfallsanläggningarna.

I Finland kom avfallsskatten i kraft som lag år 1996. Användningen av avfallsskatten motiverades med att avfallsmängden i Finland inte hade minskat enligt förväntningarna. Under åren 2003 och 2005 höjdes ytterligare avfallsskatten. Betydelsen av avfallsskatten i Finland har berört för största delen den styrningsbara effekten som skatten har haft för utvecklingen av avfallshanteringen. Detta betydde att avfallets producenter och även avfallsbolagen blev tvungna att fundera på hur sortering kunde påverka kostnaderna för avfallshanteringen. Det skulle inte vara meningsfullt att betala skatt för avfall som kunde användas på nytt. Samtidigt skapade avfallsskatten ekonomiska förutsättningar till att utveckla alternativa behandlingsmetoder för avfall. (Nygård 2016: 126)

Lagen om avfallsskatten i Finland reglerades i början av att endast beröra avfall som placerades i allmänna avfallsanläggningar. Därför berörde avfallsskatten inte avfall som placerades t.ex. i avfallsanläggningar som upprätthålls av privata företag. Detta skiljde sig till situationen av avfallsskatten i de övriga nordiska länderna. (Tekniikka & Talous 2003) Angående avfallsbeskattningen befann sig Finland efter Sverige, trots att avfallsskatten infördes i den svenska lagstiftningen fyra år efter Finland. En förändring i lagstiftningen blev verklighet år 2010, när avfallsskatten började beröra både de allmänna och de privata avfallsanläggningarna. Proceduren för avfallsskatten fokuserades på deponering som behandlingsmetod. (Nygård 2016: 126)

5.2.1 Analys

Spårbundenheten går att identifiera när målet för lagstiftarna har varit att styra bort från behandlingsmetoden deponering. För tillfället är det bara särskilda avfallskategorier som placeras till avfallsanläggningarna. Det är fråga om avfallskategorier, som har egenskaper som gör att avfallet inte kan behandlas på ett annat sätt. Men det som har varit nackdelen med avfallsskatten är enligt Söderman att få skapat en klar och lättförståelig lagstiftning. Målet är att avfallsskatten ska utnyttjas endast för avfall som deponeras. (Söderman 2017: 251–252) Detta kan anses vara ett problem angående spårbundenheten, eftersom det skapar svårigheter att bryta sig ur detta spår som har valts för avfallsskatten.

Det väsentliga syftet för avfallsskatten förverkligas, men sedan har lagstiftarna inte tagit i beaktande övriga sidoeffekter. Detta har varit väsentligt även för producentansvaret som har uppnått väsentliga mål för producentansvarslagen, men samtidigt har det uppstått flera sidoeffekter.

När det gäller förekomsten av spårbundenhet angående beslut relaterat till avfallsskatten i Sverige och Finland har det existerat för Sveriges del spårbundenhet. Avfallsskatten har inverkat på att det har uppstått nya åtgärder för att minska användningen av behandlingsmetoden deponering, som dessutom har inträffat snabbt inom fem år efter att avfallsskatten infördes i lagstiftningen. Det verkar inte ha funnits andra alternativ till avfallsskatten, eftersom åtgärden troligtvis har ansetts vara ett effektivt styrmedel för att minska deponerat avfall. Spårbundenheten går att identifiera i Sverige, när det finns tecken på att avfallsskatten har indirekt påverkat ökningen av avfallsförbränningen. Det här kan ha varit planerat och önskvärt i början på 2000-talet, men för tillfället kan detta anses vara en problematisk konsekvens i dagens samhälle där återvinning främjas.

Avfallsskatten har minskat deponerat avfall till nästan en obefintlig mängd i Sverige, men istället har den ökat på mängden av avfall som förbränns. Ifall det finns planer att öka materialåtervinningen i Sverige, borde aktörerna inom avfallsmarknaden fundera på en lösning att ta sig ur det valda spåret. Samtidigt betyder det att det borde existera vilja för aktörerna inom avfallsmarknaden att minska avfallsförbränningen. Men ifall det inte finns åtgärder för att öka materialåtervinningen, kommer endast en minskning av avfallsförbränning leda till att en ökning av deponerat avfall kommer att inträffa på nytt.

Jag anser att spårbundenheten angående avfallsskatten inte har förekommit i Finland, eftersom mängden av avfall som fördes till avfallsanläggningarna mellan 1995-2010 var ungefär på samma nivå. Enligt Eurostat (2016) har mängden avfall som har deponerats i Finland varit mellan 200-300 kg per invånare under dessa år. I Sverige har mängden avfall som har deponerats mellan 1995-2010 sjunkit från 136 kg till 4 kg (Eurostat 2016). Beslutet om avfallsskatten (495/1996) i Finland beslutades år 1996. Avfallsskatten gällde endast kommunala avfallsanläggningar. Genom den uppdaterade avfallsskattelagen (1126/2010) år 2010, utvidgades

skatteplikten till privata avfallsanläggningar. I Sverige beslutades förbud mot att deponera utsorterat brännbart avfall år 2001, medan i Finland inträffade ett liknande åtgärd år 2003 med statsrådets förordning om avfallsförbränning (362/2003). Åtgärderna för förbud mot avfallsförbränning i avfallsanläggningarna inträffades i länderna på grund av EU:s avfallsdirektiv (2000/76/EG). I detta fall var Finland efter Sverige med att göra åtgärder mot avfallsförbränning, som därefter skulle komplementera målet med avfallsskatten. Den andra åtgärden som komplementerar avfallsskatten, förbud mot att deponera organiskt material inträffade i Sverige 2005, när det i Finland godkändes 2013 två förordningar av statsrådet (331/2013) som begränsar deponeringen av organiskt avfall på avfallsanläggningarna (Miljöministeriet 2013).

De åtgärder relaterat till avfallsskatten som har fungerat som kritiska tidpunkter (critical juncture) för Sverige, kan anses vara de två förbuden: 1) förbud mot att deponera utsorterat brännbart avfall och 2) förbud mot att deponera organiskt material. Dessa åtgärder har satt igång händelser. Pierson (2000: 263) betonar hur dessa kritiska tidpunkter sätter igång utvecklingen längs det valda spåret. Dessa två förbud är kritiska för hur besluten som är kopplade till avfallsskatten har orsakat spårbundenhet. Det är inte endast dessa två förbud som har styrt den svenska avfallsmarknaden till det valda spåret, utan också mängden av förbränningsverk som är tillgängliga i landet, samt den positiva inställningen till avfallsförbränningen. Efter dessa kritiska tidpunkter förekommer mekanismen självförstärkande, som uppstår i fas 2 enligt modellen av Sydow et al. (2009). Detta har bidragit till att den svenska avfallsmarknaden har fått stegvis mindre utrymme att verka. Avfallsskatten har fungerat som en av orsakerna som kan förklara varför Sverige har utfört stora investeringar på energiutvinning.

5.2.2 Slutsats

Beslutet av avfallsskattelagen inträffade i Finland fyra år före Sverige införde avfallsskatten i lagstiftningen. I Finland genomfördes det åtgärder före Sverige med att minska avfallsmängden som placeras till avfallsanläggningarna, men inga stora förändringar inträffade i avfallsmängderna innan existensen av EU:s avfallsdirektiv (98/2008/EG), samt implementeringen av den i EU-ländernas

lagstiftningar. Detta kan också förklaras med att Finland inte hade på samma sätt kapacitet som i Sverige för att förbränna avfall. Det fanns inte i Finland bättre åtgärder som kunde ha ersatt deponering som behandlingsmetod. Dessutom fördes det inte större mängder av avfall utomlands för förbränning, som istället är en verklighet i dagens läge.

5.3 Miljölagstiftning

I detta avsnitt är jag intresserad av hur det går att identifiera spårbundenhet i lagstiftningen i Sverige och i Finland. Fokus är inte på enskilda åtgärder, utan allmänt på lagstiftningen och hur den påverkar materialåtervinningen. I detta avsnitt är jag särskilt intresserad av konsekvenserna av lagstiftningen som sedan har kunnat orsaka spårbundenhet, som har styrt till att särskilda val av riktningar för lagar har uppstått.

I avsnittet om producentansvaret nämndes den svenska regeringens proposition om återvinning och omhändertagande av avfall (1975:32). Orsaken till att jag har intresse av att behandla denna proposition på nytt även i detta avsnitt, är på grund av att på vilket sätt olika aktörer slutligen började tolka denna proposition i Sverige. Lindhqvist behandlar i sin doktorsavhandling hur beslutsfattarna som var ansvariga på den tiden för utvecklingen av avfallshanteringen tolkade denna proposition på det sättet som orsakade ett utmanande och dyr satsning av organisering av centrala sorteringsanläggningar för blandat hushållsavfall. Detta blev ett misslyckat försök att få tillfoga marknadsförbara material till avfallsmarknaden, som öppnade möjligheter för förbränning av avfall och till energiutvinning av hushållsavfall. (Lindhqvist 2000: 30)

Trots att olika aktörer misstolkade syftet med propositionen, tog det slutligen 10 år innan politikerna började överväga på nytt definitionen av avfall som en resurs (Lindhqvist 2000: 30). Enligt min egen uppfattning och hur Lindhqvist tolkar händelserna i mitten av 1970-talet angående den svenska regeringens proposition, går det att notera spår på att dessa händelser kan ha orsakat till att Sverige i dagens läge utnyttjar energiutvinning till en stor grad och har därför byggt 34 stycken förbränningsverk i landet. Det har samtidigt lett till att Sverige har svårt

att avskaffa eller minska antalet förbränningsverk på grund av att det ekonomiskt skulle bli dyrt. Men trots att användningsgraden av förbränningsverken är i dagens läge fortsättningsvis hög, har Sverige också en hög återvinningsgrad som bevisar att tidigare misslyckade försök att stifta lagar betyder nödvändigtvis inte att det skulle påverka framtida planerade åtgärder. Därför behöver inte heller en hög energiutvinningsgrad anses vara ett hinder för en hög återvinningsgrad.

5.3.1 Analys

När det gäller att analysera spårbundenhet i miljölagstiftningen, anser jag att propositionen har fungerat som fas 1, som gör att misstolkningen av propositionen har fungerat som en kritisk tidpunkt (critical juncture) för lagstiftningen inom avfallshanteringen. Det här kan ytterligare anses vara en orsak varför även i dagens läge har energiutvinning som åtgärd en mycket betydelsefull roll när det genomförs beslut relaterat till avfallsmarknaden. I det andra tema om avfallsskatten diskuterade jag redan hur användningen av avfallsskatten, samt förbud mot att deponera utsorterat brännbart avfall och förbud mot att deponera organiskt material har ökat energiutvinningen.

För att identifiera spårbundenhet i miljölagstiftningen, finns det behov av att förstå vilka faktorer som är i fokus. När det gäller styrmedel som ökar materialåtervinningen, innehåller den svenska lagstiftningen främst förbud och skatter. Deras syfte är att minska deponering. Producentansvarets syfte är att öka på utsortering, insamling och materialåtervinning av specifikt valda avfallskategorier. Förbuden i lagstiftningen kräver att vissa åtgärder bör följas som fokuserar sig på utsortering. Dessutom går det i den svenska lagstiftningen att notera ekonomiska styrmedel som t.ex. investeringsstöd. (Naturvårdsverket 2013a: 43)

I Sverige och i Finland har det valts olika sätt att styra avfallspolitiken med lagstiftningen. I Sverige har miljölagstiftningen samlats till miljöbalken, medan i Finland har de olika miljöområdena sina egna lagstiftningar. Det är möjligt att notera i Sverige strävan att styra med miljöbalken de olika miljöområdena likställt mellan varandra på det sättet att det inte finns skillnader mellan dessa

miljöområden. Miljöbalken är en omfattande lagstiftning, när regler för 15 lagar existerar tillsammans. Det har orsakat att bestämmelsernas antal har minskat, när liknande regler för de olika miljöområdena har blivit ersatta med gemensamma regler. I diskussionen om miljöbalken har det förekommit tre skäl för att skapa en miljöbalk. Det första skälet gäller hur den svenska miljölagstiftningen har tidigare bestått av flera olika lagar, som är liknande till hur situationen är i dagens läge i Finland. I miljöbalken fungerar de centrala miljölagarna tillsammans. Det andra skälet berör hur den miljörelaterade verksamheten har haft tidigare en ofullständig reglering. Därför ser miljöbalken till att ställa gemensamma huvudsakliga krav för alla sorters verksamhet. Det tredje skälet gäller hur det upptäckts nya miljöproblem, som gör att i miljöbalken regleras alla sorters verksamhet som bidrar till försämring av miljön. (Gislaved u.å.: 1–2)

I Finland finns det en möjlighet att investera mera på en specifik lag inom miljöpolitiken. Men i Finlands avfallslag går det att koncentrera bättre på detaljer, eftersom den inte fungerar som en sammanfattning. Men det finns ändå i båda länderna förordningar för olika miljöområden som går djupare in i detaljer. Miljöbalken innehåller lagstiftning av olika miljöområden, som gör att den fungerar mera som en sammanfattning för miljölagstiftningen. Lagstiftningarna i länderna har valt olika sätt att betona avfallshierarkin i sina lagar. I Sverige har avfallshierarkin endast ”speglats” i miljöbalken, som betyder att den inte har hänvisats. Men avfallshierarkin infördes i miljöbalken (1998:808 kap. 15 10§) 2016. (Konjunkturinstitutet 2016: 31) I den finska avfallslagen existerar avfallshierarkin genom betoningen av prioritetsordningen (646/2011 11§), inte genom en direkt hänvisning till avfallshierarkin eller genom en egen paragraf i lagen. I Sverige finns det strävan att göra lagstiftningen för avfall till tydlig och enkel, medan det i Finland förväntas kännedom om EU:s avfallspolitik för att känna till betydelsen av prioritetsordningen.

I miljöbalken behandlas dessutom hänsynsreglerna i kapitel 2. I detta kapitel behandlas hänsynsregler för alla verksamheter inom miljön. I dessa regler behandlas hushållnings- och kretsloppsprincipen (5§) som innebär att vara sparsam med råvaror och energi. Dessutom betonas det i denna princip möjligheten att utnyttja återanvändning och återvinning. Inom dessa hänsynsregler

finns också kunskapskravet (2§), försiktighetsprincipen (3§) och produktvalsprincipen (4§). Dessa regler är av betydelse eftersom de ska användas t.ex. vid tillståndsprovning, övervakning och egenkontroll (Naturvårdsverket 2013a: 44). I den finska miljölagstiftningen är dessa så kallade hänsynsregler utspridda mellan avfallslagen (646/2011) och miljöskyddslagen (2014/527). Dessutom används det inte en benämning som ”hänsynsregler”, utan det är fråga om t.ex. tillämpningsområdet, plikter och skyldigheter. I detta fall går det att notera hur utvecklingen av lagstiftningen i Sverige är på väg åt en enhetlig miljölag, där alla ansvarsområden inom miljövårdsarbetet anses vara likgiltiga med varandra. I princip är miljölagstiftningen redan i det skedet av processen, men i praktiken syns det inte eftersom t.ex. energiutvinningen har ännu en betydelsefull roll i det svenska samhället.

Jag nämnde tidigare hur en annorlunda tolkning av lagstiftningen har orsakat en viss grad av spårbundenhet som har styrt åtgärder för att öka energiutvinning, men det går också att identifiera även annan eventuell spårbundenhet inom miljölagstiftningen. Det finns tecken på att Sverige är på väg åt en enhetlig miljölag, som gör det möjligt att identifiera spårbundenhet. Enligt modellen av Mahoney (2000) har tiden före införandet av miljöbalken fungerat som tidpunkt 1 (initiala villkor), när det har funnits flera alternativ för hur miljölagstiftningen borde utvecklas. År 1997 presenterades ett förslag (prop. 1997/98:45) till miljöbalk för riksdagen (Gislaved u.å.: 1). Tidpunkten som miljöbalken har kommit i kraft, fungerar som tidpunkt 2 (kritiska tidpunkter), eftersom alternativet att ha en enhetlig miljölag har favoriserats över de andra alternativen. För tillfället finns det svårigheter att föreställa sig att det skulle inträffa förändringar inom miljölagstiftningen som orsakar upphävandet av miljöbalken. Istället har det förekommit en situation som tidpunkt 3 (självförstärkande), som betyder att miljöbalken har utnyttjat situationen och endast förstärkt sin position i den svenska miljöpolitiken. Men det går inte ännu att diskutera om en inlåsning, utan endast om att miljöbalken har fått en förstärkt roll i den svenska miljöpolitiken jämfört med övrig miljölagstiftning.

Det går inte att diskutera en liknande utveckling i Finland, eftersom olika miljöområden behandlas fortsättningsvis separat från varandra. Det diskuteras

t.ex. om en ny avfallslag (Kinnunen 2017), som bara bekräftar om intressen att endast förnya lagar när det finns behov för det. Istället är det möjligt att diskutera hur EU:s inflytande påverkar lagstiftningen, när det finns behov av att ta i beaktande nya lagar som t.ex. beslut och direktiver från EU. Detta gäller för både Sverige och Finland när lagstiftningen förnyas. Samtidigt har EU som mål att styra reformerna som berör ansvarsfull avfallshantering framåt till alla EU-medlemsländer (Eurooppatiedotus 2012).

Det som är speciellt när man granskar lagstiftningen för avfallspolitiken i både Sverige och i Finland, har att göra med hur beslut som fokuserar sig på andra aspekter av avfallsområdet blir ändå influerad av materialåtervinning. Samtidigt har de här besluten också en inverkan på producentansvaret, som utnyttjar hur de övriga miljöpolitiska besluten främjar även de material som ingår i producentansvaret. När det gäller avfallspolitiken i Sverige, har det funnits förbud och övriga åtgärder som har varit direkt till nytta för att främja materialåtervinning. Dessa har varit (sopor.nu 2016a):

- förbud att deponera utsorterat brännbart avfall från år 2002
- förbud att deponera organiskt avfall från år 2005
- skatt på avfall som deponeras
- producentansvar för särskilda varugrupper
- skyldighet att sortera ut batterier, elavfall, ljuskällor, returpapper och förpackningar

Kommunala avfallsplaner och avfallshanteringsföreskrifter

Övriga styrningsmedel som härstammar från lagstiftningen som ökar materialåtervinningen är de kommunala avfallsplanerna. I Sverige har det sedan 1991 funnits krav för kommunerna att ha avfallsplaner. Dessa planer fokuserar sig på hushållsavfallet genom olika mål och strategier för olika avfallssorter. (Naturvårdsverket 2013a: 45) Dessa avfallsplaner finns inom den kommunala renhållningsordningen (1998:808 kap. 15 41§). Planerna har lyckats få kommunerna att ta ökat ansvar för att förbättra hur hushållsavfall och farligt avfall borde hanteras. För materialåtervinning betyder detta att kommunerna har byggt

system för källsortering och återvinning för olika avfallskategorier. Syftet med de kommunala avfallsplanerna har varit att öka möjligheten att uppnå för avfall de nationella miljömålen och etappmålen. (Naturvårdsverket 2013a: 45) I Finland saknas det en kommunal avfallsplanering. Istället är det genom regional avfallsplanering (646/2011 88§) som mål och åtgärder ska utföras för att minska avfallets mängd och skadlighet, samt att utveckla avfallshanteringen. Det går att notera hur utvecklingen av avfallsmarknaderna mellan Sverige och Finland har olika tyngdpunkter angående kommunernas avfallshantering, när planeringen av avfallshanteringen utförs redan noggrant på kommunal nivå, medan i Finland har det istället valts planering på regional nivå.

Exempelvis i Finland har avfallshanteringsföreskrifterna (646/2011 91§) fungerat som avfallslagets styrningsmedel för att få det praktiska att fungera med avfallshanteringen i kommunerna. Kommunernas avfallshanteringsföreskrifter gäller för största delen om avfall som hör till kommunernas skyldighet att organisera. Med att utnyttja avfallshanteringsföreskrifterna skapar kommunerna möjligheter att ge skyldigheter att sortera och separat samla in förpackningsavfall (47§), som fungerar som komplementär åtgärder för den avfallshanteringen som producenten organiserar (Luukkonen et al. 2014: 32). Största delen av den kommunala avfallet består av avfall från hushåll. Därför är det även betydelsefullt att kommunerna kan med sina avfallshanteringsföreskrifter styra till en viss grad avfallet som tillhör producentansvaret, när en del av hushållsavfallen tillhör producentansvaret. (Kautto och Salmenperä 2016: 16)

EU och resurseffektivitet

Jag avslutar diskussionen om spårbundenheten i miljölagstiftningen med att kort diskutera hur Sveriges och Finlands EU-arbete kan vara till nytta för att öka resurseffektivitet. Syftet är att notera hur ländernas EU-medlemskap påverkar ökningen av materialåtervinningen, samt vilka möjligheter är tillgängliga på grund av EU-medlemskapet.

I Naturvårdsverkets rapport (2012) lyfts det fram hur lagstiftning som syftar till en ökning av återvinning och återanvändning, behöver nödvändigtvis inte påverka

hur handeln ordnas mellan EU:s medlemsländer. Länderna kan reglera åtgärder som ökar återvinning och återanvändning på nationell nivå. Men sedan lagstiftning som syftar till att minska resursförbrukning behöver vara gemensamt med EU-länderna. Detta kan vara lagstiftning som reglerar t.ex. hur produkter utformas, säljs och används. Därför finns det möjligheter för Sverige och Finland inom EU att arbeta med intresseområden som antingen direkt eller indirekt påverkar avfallshanteringen för att kunna fokusera på förebyggande åtgärder, som t.ex. produktdesign. (Naturvårdsverket 2012: 42)

Det som ännu kan påverka ökningen av återvinning och återanvändning är innehållet av farliga ämnen i produkter. I avfallslagstiftningen finns det regler som kontrollerar att farliga ämnen behandlas på ett miljö- och hälsovänligt sätt. Reglerna för materialåtervinningsprocessen är som starkast i det skedet när farliga ämnen utsorteras före återvinningsprocessen. Men avfallslagstiftningen är sedan som svagast när det gäller användningen av material som har återvunnits i nya produkter. Istället är det produktlagstiftningen som har betydelse när det återvunna materialet används som råvara. I Sverige har det diskuterats om bättre harmonisering mellan avfalls-, produkt- och kemikalielagstiftningen. (Naturvårdsverket 2012: 44)

5.3.2 Slutsats

Det går att tolka hur dessa förbud och övriga åtgärder har påverkat lagstiftningen i Sverige, samt på åtgärderna för att främja materialåtervinning. Det är svårt att förändra den riktning som redan har valts i avfallspolitiken, men eventuellt finns det inte heller behov av att förändra den valda riktningen. På grund av att återvinningsgraden under åren har ökat, bevisar det att den valda riktningen inom avfallspolitiken har fungerat. Det finns alltid möjligheter att förbättra på de valda åtgärderna, som t.ex. åtgärder för att organisera återvinning och att minska förbränning av avfall för syftet med att öka materialåtervinningen. Men det går att tolka på olika sätt om det valda spåret som har valts för att utveckla avfallsmarknaden är den korrekta. Det behövs tid för åtgärder att påverka och för resultat att bli synliga.

5.4 Organisering av materialåtervinning

I detta avsnitt analyserar jag spårbundenhet som ett separat fenomen än i avsnittet om producentansvaret. Jag fokuserar mig endast på beslut och åtgärder som har att göra med hur materialåtervinning organiseras inom producentansvaret, samt hur det har påverkat aktörerna som påverkas av producentansvaret, trots de inte egentligen har en roll inom detta system. I avsnittet om producentansvaret fokuserade jag mera på hur producentansvaret har utvecklats som lagstiftning, samt åt vilken riktning producentansvaret som lag är på väg.

Producentansvaret har haft betydelse för flera olika ansvarsområden inom avfallshanteringen, som orsakade att det krävdes nya regleringar för att organisera avfallshanteringen. Exempelvis för avfallsmarknaden i Sverige medförde producentansvaret att organiseringen av särskilda avfallskategorier som t.ex. returpapper och glasförpackningar, som ledde till att redan existerande kommunala verksamheter av dessa avfallskategorier överfördes till producenternas ansvar. Men det fanns också avfallskategorier som inte tidigare hade tillhört producentansvaret, som orsakade behovet av att bygga upp en ny infrastruktur. Största delen av producenterna började samarbeta med varandra, som medförde att materialbolagen grundades för att kunna organisera och verkställa producenternas skyldighet för avfallet enligt producentansvaret. (Naturvårdsverket 2004: 29)

Exempelvis i Sverige skulle materialbolagen fortsätta med att utveckla återvinningsstationer, både med att skapa nya och med att utveckla existerande återvinningsstationer. Den uppfattningen som allmänheten har idag i Sverige om återvinningsstationer, kan anses vara på grund av materialbolagen. Men utvecklingen av återvinningsstationerna har inte medfört att producenterna har engagerat sig i behandlingen av det fysiska arbetet. Detta betyder att producenterna har anlitat både privata och kommunägda aktörer för att engagera sig i olika delar av den fysiska behandlingskedjan. (Naturvårdsverket 2004: 29)

Producenterna har varit medvetna om att utnyttja den kunskap och färdigheter som kommunerna och kommunala bolagen har haft om olika delar av

avfallshanteringen, istället för att på egen hand bli tvungna att börja lära upp sig inom en ny bransch. Behandlingen av sorteringen och för den slutliga materialåtervinningen har producenterna istället haft förtroende på den privata återvinningsindustrin. Material som exempelvis plast har även tvingat återvinningsindustrin att utveckla ny teknologi för att hantera material som det inte tidigare har funnits behov av att återvinna i större utsträckning. Tidigare har denna sortens återvinning av avfall inträffat genom förbränning. Producenterna har i framtiden fortsatt sitt samarbete med kommuner och privata aktörer inom utvecklingen av olika former för fastighetsnära insamling. (Naturvårdsverket 2004: 29–30)

5.4.1 Analys

För att kunna analysera spårbundenhet i beslut relaterat till organisering av materialåtervinning, finns det behov av att bekanta sig med den samma utveckling som jag tidigare diskuterade om utvecklingen av producentansvaret. Orsaken till att materialåtervinning organiseras på det sättet som den görs idag har att göra med producentansvaret. Men både Sverige och Finland har haft möjligheten att på egen hand planera hur i praktiken materialåtervinningen borde organiseras. Därför har det funnits möjligheter för Finland att observera och följa Sveriges exempel för hur materialåtervinningen har organiserats.

Producentansvaret orsakade att kommunernas inflytande över avfallshanteringen minskade. Det inträffade en avmonopolisering på kommunernas ansvar för avfallet, som följande skapade ökade marknadsmässiga förutsättningar för olika aktörer. Dessa aktörer har varit: producenter, konsumenter, materialbolag, insamlare, återvinnare och kommuner. Det som redan under en längre tid varit ett problem ända sedan producentansvaret infördes i lagen, har haft att göra med ansvarsfördelningen mellan olika aktörer för hur avfallet ska organiseras. Detta har särskilt varit aktuellt mellan kommunerna och producenterna angående hushållsavfallet. Konflikter har särskilt varit aktuella för Sverige, där det nuvarande systemet har orsakat oklarheter i ansvarsförhållandet för avfallet och för rollfördelningen mellan olika aktörer. Systemet har skapat en marknad, där

alla aktörer inte har möjligheter att konkurrera jämlikt med varandra. (SOU 2012:56: 19, Naturvårdsverket 2004: 95)

Varför det överhuvudtaget har uppstått en diskussion i Sverige om att kommunerna borde få tillbaka ansvaret för avfallet som tillhör producentansvaret, har mycket att göra med de iakttagelser som också kommer fram t.ex. i en utredning av Riksdagens revisorer (1999/2000: RR4). I utredningen har det konstaterats att orsaken till att producentansvaret fungerade effektivt i början av den tidsperiod som den togs i bruk, var på grund av kommunernas engagemang. Kommunerna har kunnat engagera med t.ex. organisering av insamling och ansvar för städning och hantering av återvinningsstationerna. (Naturvårdsverket 2004: 95) Diskussionen om kommunernas roll i producentansvaret har influerat i framtida beslut angående producentansvaret (Nyström 2014), trots att inga beslutat om åtgärder har ännu verkställts. Det mest konkreta som har genomförts, har varit endast konstanta utredningar som de svenska regeringarna har utfört sedan början av 2000-talet (Hedlund 2016).

Kritiken som har kommit från avfallsmarknadens aktörer i Sverige kan och har påverkat beslut som därmed kan orsaka spårbundenhet. För detta exempel fokuserar jag på tidigare kritik som har kommit i början av 2000-talet när producentansvaret ännu var en relativ ny åtgärd. Jag har använt mig av Naturvårdsverkets rapport från 2004. Mycket av den kritiken som förekommer i rapporten, anses fortfarande vara aktuella inom organiseringen av materialåtervinningen. Detta har orsakat att även i Finland har det följts noggrant diskussionen om producentansvaret i Sverige. Troligtvis skulle större förändringar i producentansvaret i Sverige också ha en inverkan på användningen av producentansvaret i Finland, trots att diskussionen om producentansvaret inte har debatterats på samma sätt som i Sverige.

Ansvarsfördelning

I Naturvårdsverkets rapport diskuteras kritiken från både representanter för kommuner och privata entreprenörer som gäller om flera brister på funktionen av producentansvaret och hur en del av materialbolagen verkar på avfallsmarknaden.

Men trots kritiken, finns det ändå stöd för materialbolagens verksamhet. (Naturvårdsverket 2004: 105) Det går att tolka från rapporten att både kommunerna och de privata entreprenörerna är endast intresserade av att öka sina roller i avfallsmarknaden för att kunna stöda bättre materialbolagen med att organisera producentansvaret. I början av 2000-talet och även i dagens läge har dessa aktörer en mycket begränsad roll för att kunna stöda materialbolagen.

Avfall Sverige som är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering i Sverige, som före år 2007 använde namnet Svenska Renhållningsverksföreningen RVF, kommenterade i början av 2000-talet på materialbolagens brister. Enligt organisationen kan bristerna korrigeras genom att kommunerna skulle få en juridisk status, eftersom det blir lättare att skapa samförstånd, ordna bevakning och även övervaka producentansvaret. (Naturvårdsverket 2004: 105) Kommunerna har haft möjligheter att samarbeta för att t.ex. samla in elavfall, utveckla insamlingssystem och att låta producenterna använda kommunernas återvinningscentraler (Avfall Sverige 2018a).

I Naturvårdsverkets rapport kommer det fram en önskan från särskilda aktörer att kommunen borde ha ansvaret att organisera förpackningsinsamlingen. I rapporten betonas risken att kommuninvånarna i framtiden kommer att uppfatta att insamlingsorganisationen som materialbolagen ställer till förfogande, anses vara otillräckliga för kommuninvånarna. Detta kan orsaka att kommuninvånarna inte kommer att bete sig på ett miljömedvetet sätt. (Naturvårdsverket 2004: 105) Detta har varit aktuellt både i Sverige och i Finland, när de insamlingspunkterna ordnade av producenterna har varit t.ex. ostädade (Återvinningsindustrierna 2017, Nevasalmi 2017). Producenterna har inte alltid haft möjlighet att organisera tillräckligt med insamlingspunkter, som ökar möjligheten att kommuninvånarna hellre kommer att lämna sitt skräp ute i naturen, istället för att köra längre distanser till den närmaste insamlingspunkten. I rapporten kommer det specifikt fram hur aktörer anser att materialbolagen har fokuserat alldeles för mycket på ekonomin. Detta har varit orsaken till att materialbolagen inte har fokuserat tillräckligt på återvinningsstationernas tillgänglighet, servicegrad, samt funktion och säkerhet. (Naturvårdsverket 2004: 105)

Jag har också haft intresse att diskutera om de privata aktörernas kritik som Naturvårdsverkets rapport lyfter upp angående materialbolagens roll och ansvar för producentansvaret. Kritiken från producentföretag och privata entreprenörer inom återvinningsbranschen har varit fråga om att producentansvaret inte anses fungera tillräckligt effektivt. Därför har producentföretag haft intresse att bygga egna individuella system, som skulle vara mera kostnadseffektiva än materialbolagens system. Ett separat system skapad av producentföretagen skulle även skapa konkurrens med materialbolagen, som kunde vara mycket nyttigt för avfallsmarknaden. Ifall producentföretagen skulle ha sina egna individuella system, kunde företagen få en bättre förståelse och även kontroll på deras egna avfallsflöden. (Naturvårdsverket 2004: 106) Men problemet har varit den att producentföretagen inte har haft intresse att på egen hand sköta om producentansvaret, som har varit orsaken att materialbolagen har grundats. Därför har det funnits endast ett mindre antal företag som har organiserat avfallet som har tillhört producentansvaret, men om det finns motiv att skapa ett mera kostnadseffektivt system för att organisera producentansvaret, behöver en större del av producentföretagen delta i denna process.

Kritiken för materialbolagen har också varit fråga om att det inte anses vara möjligt att ta betalt från materialbolagen enligt kvalité på den delmängden av avfall som insamlas. Detta har varit på grund av att den stora mängden av aktörer som ingår i systemet för materialbolag. Därefter har återvinningsindustrierna kritiserat producentansvaret som ett besvärligt system, när producenterna endast har möjlighet att gå ihop i ett materialbolag. Men detta tillåter rättigheter att få styra över materialet som tillhör en särskild kategori. Detta har skapat kritik för att enstaka entreprenörer blir beroende av dessa materialbolag, eftersom det är endast fråga om ett separat material. Att vara beroende av ett separat material ökar risken att denna delmarknad avstannar i en situation där det inträffar en utveckling av marknader och teknologi. (Naturvårdsverket 2004: 106)

När denna rapport av Naturvårdsverket publicerades hade producentansvaret endast varit i kraft en kort tid. Men det började framkomma resultat av producentansvaret, som gjorde det möjligt för kommunerna att jämföra med det nuvarande systemet och med den tidsperioden när kommunerna hade ännu ansvar

för största delen av avfallet i samhället. Kommunerna har efter skapandet av producentansvaret varit framgångsrika med att teckna avtal med olika materialbolagen angående insamlingen av olika material. Detta har varit mycket på grund av att kommunerna redan har haft färdiga insamlingssystem, som gör det lättare för producenterna att sköta om sitt ansvar inom producentansvaret. De kommunala entreprenörerna har haft en relativ stor roll med insamlingen av metall, plast och glas. När denna rapport publicerades, uppgick kommunernas totala uppgifter för insamlingen av olika material upp till 25 procent av de totala antalen materialbolagens uppgifter. Den största förändringen för kommunernas roll jämfört med tidsperioden innan producentansvaret, har varit minskat inflytande som kommer från möjligheter att behandla och återvinna olika material. Det är materialbolagen som bestämmer de olika sätten för hur material ska hanteras. (Naturvårdsverket 2004: 106)

Naturvårdens rapport från 2004 lyfter fram ineffektiviteten i materialbolagen, som är aktuell i debatten om ansvarsfördelningen för avfallskategorierna som är producenternas ansvar. Det är ett ytterligare beslut som kan påverka att spårbindenhet förekommer i beslut angående hur organiseringen av materialåtervinningen borde utföras. Problem som identifieras i materialbolagen baserar sig på den oklara rollfördelningen mellan olika aktörer, samt om det går att anse att materialbolagen är kostnadseffektiva eller inte. I rapporten lyfts det fram hur det finns en positiv syn på att konkurrensvillkoren kommer att förbättras när materialbolagen kommer att effektivisera upphandlingen. Att effektivisera upphandlingen är viktigt på grund av att materialbolagen anlitar lokala och regionala entreprenörer för att utföra den fysiska hanteringen och det praktiska arbetet. Detta händer med att materialbolagen delar in verksamheten och även upphandlingen till insamling och mottagning. Målet är att uppdelningen skulle innebära att en ökad konkurrens förekommer, när en större mängd lokala entreprenörer får möjligheten att lämna bud på att delta i insamlingen. (Naturvårdsverket 2004: 108)

Monopol

Det som jag har behandlat om producentansvarets inverkan för organiseringen av materialåtervinningen, har indirekt varit relaterat till hur producentansvaret omedvetet påverkar på att skapa en monopolstatus för producenterna för att omhänderta avfall som tillhör producentansvaret. Det går därför att betona hur den lagstadgade producentansvaret kan sägas ha skapat monopoltendenser (Naturvårdsverket 2004: 107).

Tidigare har jag diskuterat som bakgrund för denna undersökning att hur kommunernas roll inom avfallshanteringen har fått kritik för att ha monopol på hushållsavfall, men samtidigt har producenterna inte fått motta liknande kritik på samma sätt om deras roll inom avfallshanteringen. Exempelvis i Sverige har detta varit mera beroende på att kommunerna har eftersträvat att försöka behålla sin monopolstatus för hushållsavfallen, samt försökt öka sitt ansvar över andra ansvarsområden inom avfallsmarknaden. Producenterna har istället varit ”tvungna” att ta ansvar för avfall som tillhör producentansvaret, eftersom det har skapat ytterligare skyldigheter för producenterna. Därför går det att påstå att spårbundenhet existerar inom detta ansvarsområde som har att göra med organisering av materialåtervinning. Det här anser jag att är på grund av att när beslutet om producentansvaret beslutades, var det svårt att förutspå hur systemet skulle fungera i praktiken. Men trots att det finns bevis genom resultat och flera utredningar att producentansvaret fungerar, finns det ändå kritiska synpunkter för producentansvaret.

Trots att det utförs förbättringar och åtgärder i producentansvaret, påverkar den riktningen som bestämdes i början av 1990-talet på hur organiseringen av materialåtervinningen kommer att förverkligas för en längre tid. Nya förbättringar och åtgärder har inte förändrat på det ursprungliga syftet av producentansvaret, utan endast har de ökat ansvaret för producenterna. Det första beslutet om producentansvaret orsakade omedvetet för producenterna en monopolstatus för särskilda avfallskategorier. Det går att tolka att det har skapats en inlåsning när det gäller producentansvaret för producenterna, men också för de övriga aktörerna. Producenterna är inlåsta i en situation, där de inte kan ta sig ut. Samtidigt har

kommunerna inte heller en möjlighet att få mera rättigheter och ansvar för särskilda avfallskategorier som tillhör producentansvaret, trots att det finns intresse för de kommunala aktörerna. Det ytliga resultatet av producentansvaret bevisar att systemet fungerar, som minskar orsaker att överväga att t.ex. ersätta systemet eller minska producenternas ansvar. Det huvudsakliga syftet med producentansvaret var att få producenterna att ta ansvar för avfallet, som för tillfället fungerar mycket väl.

Utveckling av producentansvarslagen

Orsaken till att situationen av producentansvaret inte har förbättrats radikalt, trots att Naturvårdsverkets rapport diskuterar dessa problem angående materialbolagens roll i hur producentansvaret organiseras, har att göra med hur producentansvaret utvecklades på 1990-talet. Lagen om producentansvar kan anses vara oförändrad, som betyder att ifall det inte utförs en radikal lagförändring angående producentansvaret, blir det svårt att genom nya förordningar och övriga förändringar på lagstiftningen att förändra på hur organiseringen av återvinningen kommer att utföras i framtiden. Principen av spårbundenhet är att ”history matters”, som i detta fall kan anses vara korrekt, när tidigare beslut av producentansvaret blir svårare att korrigera med tiden.

Det går att identifiera spårbundenhet i systemet av producentansvaret, men detta betyder endast att det är fråga om producentansvarslagen, inte hur ansvarsfördelningen kan organiseras mellan olika aktörer för avfall som tillhör producentansvaret. På grund av att producentansvaret har åstadkommit goda resultat för materialåtervinningen, behöver det inte betyda att systemet inte kunde förbättras och utvecklas. Exempelvis i Sverige har beslut som utförts på 1990-talet angående producentansvaret fortsättningsvis inflytande i dagens avfallshantering, som gör det svårt för olika aktörer att komma överens om möjligheter att t.ex. utveckla ansvarsfördelningen i producentansvaret. Producenterna har intresse att behålla den nuvarande ansvarsfördelningen och även haft intresse att öka sitt ansvar, medan politikerna föreslår att kommunerna skulle få större ansvar inom producentansvaret.

Det har diskuterats i Finland om utvecklingen av producentansvaret, samt ansvarsfördelningen mellan olika aktörer inom producentansvaret. Men detta har inte orsakat liknande konflikter mellan aktörerna som i Sverige. I Sverige har kommunerna haft ett mindre intresse att sköta om producentansvaret, medan i Finland har kommunerna varit oroliga för att deras ansvar för avfallshanteringen kommer fortsättningsvis att minska. I Finland har materialåtervinningen ökat under åren, som bevisar att det har gjorts goda val för att främja återvinningen.

5.4.2 Slutsats

Jag diskuterade tidigare i kapitlet om hur det redan finns spår på en utveckling i producentansvaret som det går att tolka som en process av spårbundenhet i Finland. Men istället har det inte inträffat en diskussion om hur utveckling för hur materialåtervinningen borde organiseras, utan det har funnits belåtenhet till hur materialåtervinningen organiseras för tillfället. Detta har varit det motsatta till hur situationen har varit i Sverige, där det har utförts flera utredningar om hur materialåtervinningen borde organiseras i framtiden. Ifall det ska identifieras särskilda händelser som har varit väsentliga för att bestämma den riktning som länderna har valt för att organisera materialåtervinningen, finns det att identifiera kritiska tidpunkter för de båda länderna.

Den kritiska tidpunkten för den svenska avfallsmarknaden har varit i början på 1990-talet när det bearbetades på producentansvarslagen. På grund av lagstiftningen för producentansvaret har det blivit svårt att utveckla ansvarsfördelningen i Sverige för de avfall som tillhör producentansvaret, som kan tolkas som att det även förekommer spårbundenhet inom organiseringen av materialåtervinning. I Finland går det att identifiera de kritiska tidpunkterna till 2008 och 2012, när EU:s avfallsdirektiv och den nya avfallslagen infördes.

I både Sverige och Finland finns det tecken på att spåret som har valts för att organisera materialåtervinning kan leda till spårbundenhet, men för tillfället har det inte inträffat en inlåsning. Tidigare beslut angående producentansvarslagen har styrt planer att utveckla hur materialåtervinningen kan organiseras i framtiden. Men det finns ännu utrymme att utveckla organiseringen av ländernas

materialåtervinning, som den tröga producentansvarslagen inte kommer att kunna fungera som ett förhinder. I Finland har organiseringen av materialåtervinningen påverkats mera av EU:s inflytande, än eftersträvan att ta efter Sveriges exempel med materialåtervinning.

5.5 Incitamentsstruktur

När det gäller att analysera spårbundenhet för incitamentsstrukturen relaterat till att främja materialåtervinning, går det att koppla detta tema även med de övriga teman som jag granskar i undersökningen. En tydlig koppling är till producentansvaret, på grund av principen om att förorenaren betalar. Eftersom syftet med principen är att få aktörerna som orsakar skador i miljön att betala skador som uppstår och orsakar samhällsekonomiska kostnader. Detta leder sedan till att producentansvaret blir ett incitament för aktören eller producenten som har orsakat kostnaderna, när syftet kommer att vara en minskning av produktens miljöpåverkan. (FTIAB u.å.) Dessutom finns det likheter mellan de incitament som jag behandlar i detta avsnitt med styrmedlet avfallsskatt.

Jag har valt att separera avfallsskatten som ett skilt tema, istället för att räkna det som ett av styrmedlen som stimulerar aktörer att återvinna. Det är på grund av att jag har tidigare behandlat avfallsskatten när jag har diskuterat om olika former av avfallsskatt. Dessutom brukar olika skatter betraktas som något negativt, när jag istället har försökt behandla mera utförligt om styrmedel som anses vara positiva i samhället. Men jag kommer även i detta avsnitt att tangera kort om skatter som styrmedel.

5.5.1 Analys

Principen om att förorenaren betalar som fick sitt ursprung på 1970-talet, kan anses fungera som fas 1 av spårbundenheten för det nuvarande systemet att uppmuntra aktörer att beskydda miljön genom användningen av incitament. I denna tidsperiod fanns det ännu olika alternativ att fundera på möjligheter att uppmuntra aktörer till miljöskydd, när det inte tidigare fanns på samma sätt olika incitament för aktörerna jämfört med hur situationen är i dagens läge.

Idag syns det exempelvis i Sverige utvecklingen av olika incitament för materialåtervinning på det sättet att producenterna har börjat subventionera byggandet av fastighetsnära insamlingssystem, genom att sorteringen och avhämtning av förpackningsavfall och returpapper inträffar vid fastigheten. Enligt förordningarna om förpackningsavfall² och returpapper³ består producenternas insamlingssystem för förpackningsavfall och returpapper av ett system som täcker hela landet. Återvinningsstationerna fungerar som det här systemet. Dessa återvinningsstationer är producenternas huvudsakliga verksamhet, men det förekommer samarbete även i fastighetsnära insamlingar.

Producenternas subventioner eller utgivandet av ekonomiskt stöd, fungerar som ett sätt för producenterna att samarbeta med kommunen eller fastighetsägarna som ställer till förfogande dessa fastighetsnära insamlingssystem. (Naturvårdsverket 2012: 18) Detta är ett utmärkt sätt att indirekt bevisa att producentansvaret fungerar, samtidigt som producentansvaret som system kan utvecklas, trots att det inte skulle tilldelas kommunerna rättigheter för avfall som tillhör producentansvaret. Men istället är det ekonomiska subventioner som främjar miljövårdsarbete. Det finns resultat som bevisar att insamlingen och sorteringen av avfall inträffar som bäst vid fastigheterna (Avfall Sverige 2016, Naturvårdsverket 2012: 20). Detta bevisar att det finns behov för producenterna att fortsätta med att ekonomiskt stöda och delta i utvecklingen av fastighetsnära insamlingssystem.

I detta fall anser jag att beslut angående incitamentsstrukturen inte är i en situation som kan anses vara spårbunden. Detta är på grund av att det sker en utveckling av olika incitament som främjar miljövårdsarbete. Det har inte existerat tidigare beslut som skulle begränsa t.ex. hurdan stöd som kan tilldelas eller hurdan form av stimulans som utvecklas för att främja miljövårdsarbete. Det går att påstå att det har inträffat en fas 1 av spårbundenhet för det nuvarande systemet som syns i ländernas lagstiftningar, genom att uppmuntra aktörer att beskydda miljön genom användningen av incitament. I det skedet funderades det på flera olika alternativ

² 8 § förordning (2014:1073) om producentansvar för förpackningar.

³ 5 § förordning (2014:1074) om producentansvar för returpapper.

för att uppmuntra aktörer för att främja miljövårdsarbete. Det hade mycket att göra med principen om att förorenaren betalar. Men jag anser inte att det finns en situation som skulle leda till en inlåsning, eftersom det inte finns endast en form av incitament, utan det finns olika former av dem, samtidigt som det också utvecklas nya former.

Skattesystemet

Trots att olika skatter inte skulle vara i fokus i detta avsnitt, har det ändå funnits behov av att tangera temat relaterat till skatter. I Konjunkturinstitutets rapport (2016) nämns det att om det utförs förändringar i skattesystemet för att främja resurseffektivitet, sysselsättning och skapandet av nya affärsmodeller, borde beslutsfattarna ta i beaktande att samhällsekonomin omfattar både fiskala skatter och incitamentbaserade skatter. Dessa incitamentbaserade skatter kan vara t.ex. miljöskatter. (Konjunkturinstitutet 2016: 26)

Det har funnits en utveckling angående skatter där det har flera gånger prövats i samhället med samma form av skatter, trots att det första försöket med denna form av skatt har misslyckats. Men efteråt har antingen denna form av skatt tagits i bruk på nytt eller sedan förekommit som ett tema för debatt. Detta har varit aktuellt med t.ex. förbränningsskatten i Sverige. Dessutom har denna form av skatt även diskuterats i Finland (Kaleva 2017), i följd av att det har byggts och finns planer för flera förbränningsverk. Exemplet i Sverige där förbränningsskatten var i bruk från 2006 till 2010 (Jonsson 2016), har detta inte haft inflytande på diskussionen om förbränningsskatten, som återigen framkommer med åren i olika diskussioner.

Investering i avfallsförbränning

Det finns inte ett gemensamt spår som följs angående incitamentsstrukturen i Sverige för ökad materialåtervinning, men istället har incitamentsstrukturen varit mycket beroende av avfallsförbränningen. Det samma har inte inträffat i Finland, eftersom det finns betydligt mindre förbränningsverk i landet jämfört med Sverige. På grund av dyra investeringar som har utförts för att bygga

förbränningsverk, finns det strävan bland de aktörer som har investerat att använda anläggningarna (Finnveden 2017).

Investeringarna i avfallsförbränningen orsakade att spårbundenhet fick sin början när det blev aktuellt i Sverige att minska deponerat avfall. Avfallsförbränning var också en lösning som ansågs vara miljömässigt effektivt. (Hultman och Corvellec 2014: 17) Det här kan anses fungera som tidpunkt 2 enligt modellen av Mahoney (2000), när beslutet att minska deponerat avfall på ett effektivt miljömässigt sätt har fungerat som en kritisk tidpunkt för incitamentsstrukturen i Sverige. Alternativet av att förbränna avfall favoriserades över de andra alternativen för att minska deponerat avfall. Ett av alternativen har varit att främja materialåtervinning, men alternativet har alltid ansetts vara ett mycket dyrare alternativ än avfallsförbränning. Därefter har denna utveckling fört Sverige till en situation, som har gjort det möjligt för en åtgärd som avfallsförbränning att förstärka sin position inom avfallsmarknaden och orsaka en inlåsning.

Incitamentsstrukturen i Sverige behöver fortsättningsvis i dagens samhälle ta i beaktande avfallsförbränningen, trots att tiderna har förändrats och istället investeras det på åtgärder för att öka materialåtervinningen. Detta förhindrar inte att fortsätta med att utveckla nya incitament för materialåtervinningen, utan det betyder endast att det blir svårt även i framtiden att ignorera avfallsförbränning som ett alternativ.

Producentansvaret skapar incitament

I rapporten av Konjunkturinstitutet diskuteras kostnadseffektiv avfallspolitik, som är ett tema som jag intresserad av att tangera i detta avsnitt. Det har att göra med det incitament som producentansvaret främjar till för förpackningar. Walls och Palmer (2000: 4, 15) diskuterar hur det är nödvändigt att använda flera styrningsmedel för att nå en kostnadseffektiv avfallspolitik. En kombination av flera styrmedel har som mål att ge början till två incitament: 1) en outputeffekt, som betyder t.ex. användningen av en skatt på avfallsalstrande produkter 2) en substitutionseffekt, som betyder t.ex. att det inträffar med subvention av återvinning. Dessa styrmedelskombinationer är aktuella för de egenskaperna som

finns i producentansvaret, på grund av att det finns likheter med ett pantsystem. Likheten med ett pantsystem betyder att det existerar incitament för konsumenterna att först ransonera med produkten som är avfallsalstrande, som därefter leder till att på ett miljömässigt sätt återlämna produkten. (Konjunkturinstitutet 2016: 27)

Jag diskuterade tidigare hur spårbundenhet har inte existerat med olika styrningsmedlen som fungerar som incitament för materialåtervinning, på grund av att det uppstår nya former av incitament, men för producentansvaret är situationen annorlunda. Syftet med producentansvaret har inte förändrats sedan det utvecklades som ett styrmedel, trots att små förändringar utförs för producentansvaret. Det går att diskutera om det går att tolka producentansvaret som ett positivt incitament för de aktörer som systemet gäller, eftersom systemet endast ställer krav för olika aktörer.

Utöver de två tidigare incitament output- och substitutionseffekterna, finns det också ett tredje incitament som borde inträffa när det används styrmedel för återvinning. Detta tredje incitament är återvinningsbarhet. Men problemet är att detta incitament inte fungerar på det sättet som det förväntas, eftersom när det gäller särskilda produkter, påverkar yttre ärenden som inte är miljörelaterade på tillverkningen i produktionskedjan. För produkten betyder det att tillverkningen har utförts på ett sätt som orsakar att det inträffar en ökning på kostnaderna för att ett material ska återvinnas i en annan sektor. Detta innebär att det borde finnas incitament för att förändra på produktens design, men enda sättet som denna åtgärd skulle vara möjligt att uppfylla borde sedan åstadkommas i produktionskedjan. (Konjunkturinstitutet 2016: 28)

Jag hänvisar på nytt till producentansvaret, eftersom detta är ett tema som fortsättningsvis är aktuell för styrmedlet. För producenterna finns det incitament för att minska användningen av förpackningar, eftersom det kommer kostnader per kilo för mängden av förpackningar som används (Konjunkturinstitutet 2016: 28). Detta är också en detalj som borde ha tagits i beaktande i det skedet när planeringen av producentansvaret inträffades. Samtidigt anser jag inte att det finns en möjlighet att kräva producenterna att ta hänsyn på produktens design, eftersom

det beror på produkten som planeras. Det går troligtvis att återvinna vissa produkter bättre än andra produkter.

Lindhqvist (2000: 129) påpekar om att mål för insamling och återvinning kan anses vara sekundära mål, som är berättigade om de skapar rätta sortens incitament för att främja förändringar som görs på produkterna och på produktsystemet. Det går att diskutera om det finns behov av att sätta t.ex. återvinningsmål för olika produkter, om dessa mål för insamling och återvinning inte förverkligas. Syftet för producentansvaret särskilt för det utvidgade producentansvaret är förmågan att skapa incitament, som leder till fortlöpande förbättringar av systemet för produkterna (Lindhqvist 2000: 130).

5.5.2 Slutsats

Det som är intressant i detta tema om incitamentsstruktur för främjandet av materialåtervinning är diskussionen om utvecklingen av incitament inom avfallsmarknaden i Sverige och Finland. I detta avsnitt har jag försökt identifiera om spårbundenhet förekommer angående beslut gällande olika incitament för att främja materialåtervinning. Jag har försökt kort behandla olika och varierande incitament, men ingenting i detta fall bevisar på att det finns ett specifikt spår som förknippar de olika incitamenten med varandra, eller att en specifik händelse har påverkat skapandet av vissa incitament.

Det finns en gemensam utveckling för avfallsmarknaderna i Sverige och Finland, angående hurdana incitament som har uppstått i ländernas avfallsmarknader. Det enda undantaget är det stora inflytandet som avfallsförbränningen har som en åtgärd i Sverige. Därför finns det inte stora skillnader mellan hurdana incitament som förekommer i länderna för att främja miljövårdsarbete. Men det går att notera att EU:s inflytande på avfallspolitiken har ökat mängden av incitament för att minska avfallsmängderna och för att öka återvinningen. Avfallsmarknaderna i Sverige och Finland har kunnat utnyttja EU:s inflytande för att främja den nationella avfallspolitiken.

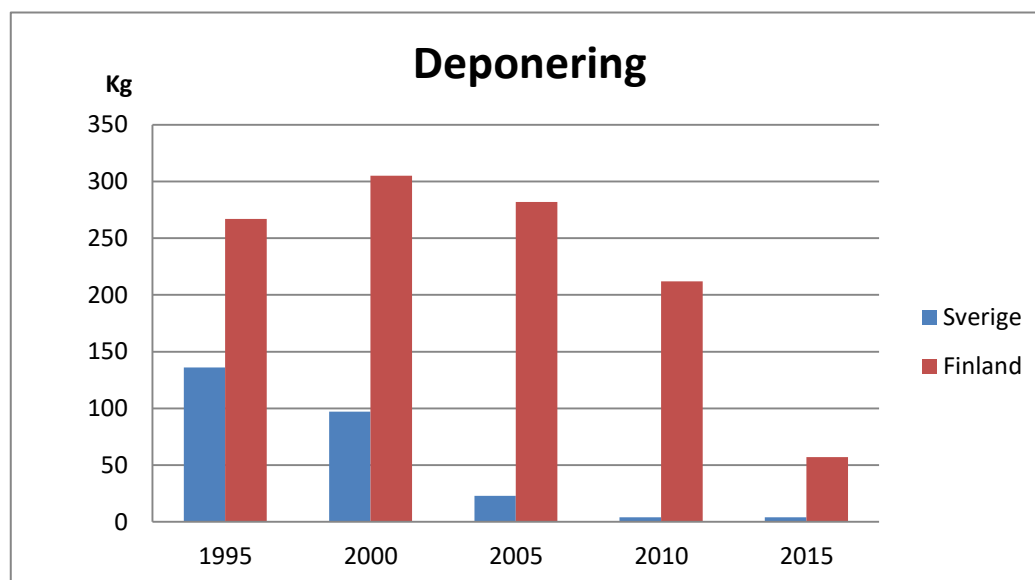
6 Slutdiskussion

Jag har valt att presentera resultatet på det sättet att jag har indelat detta kapitel enligt de fyra väsentligaste behandlingsmetoderna för avfall: deponering, materialåtervinning, förbränning och kompostering/rötning. Jag ska på det sättet presentera tydligare hur en eventuell spårbundenhet påverkar utvecklingen av avfallsmarknaderna i Sverige och Finland. Fokus inom avfallsmarknaden är på behandling av avfall. Genom att presentera på vilket sätt de fem teman har haft effekt på dessa olika behandlingsmetoder, kan jag lätt presentera utvecklingen av ländernas avfallsmarknader. Jag presenterar materialåtervinningen separat från de andra behandlingsmetoderna, men åtgärder för att öka materialåtervinningen förekommer tydligt på resultatet som kommer att vara iakttagbar för de övriga behandlingsmetoderna. Samtidigt jämför jag utvecklingen av avfallsmarknaderna i Sverige och Finland. Jag avslutar kapitlet med att diskutera min kategorisering av spårbundenhet enligt tema.

För att kunna förstå bättre hur hushållsavfall behandlas, presenterar jag som följande olika diagram av behandlingsmetoder för avfall. Fokus är särskilt på behandlingsmetoden för materialåtervinning, jämfört med de övriga behandlingsmetoderna för avfall. I diagrammet är fokus inte endast på skillnaderna mellan de olika behandlingsmetoderna för avfall, utan också påvisa skillnaderna mellan hur hushållsavfallet behandlas i Sverige och Finland. I diagrammen förekommer statistik av den behandlade mängden (kg) hushållsavfall per invånare mellan åren 1995 och 2015. Jag har valt denna avgränsning därför att det har varit ungefär den tidsperioden som jag har fokuserat mig på i denna undersökning. Dessutom förekom producentansvarslagen i Sverige och i Finland vid mitten av 1990-talet.

6.1 Deponering

Figur 4: Behandlad mängd hushållsavfall genom deponering per invånare 1995-2015.



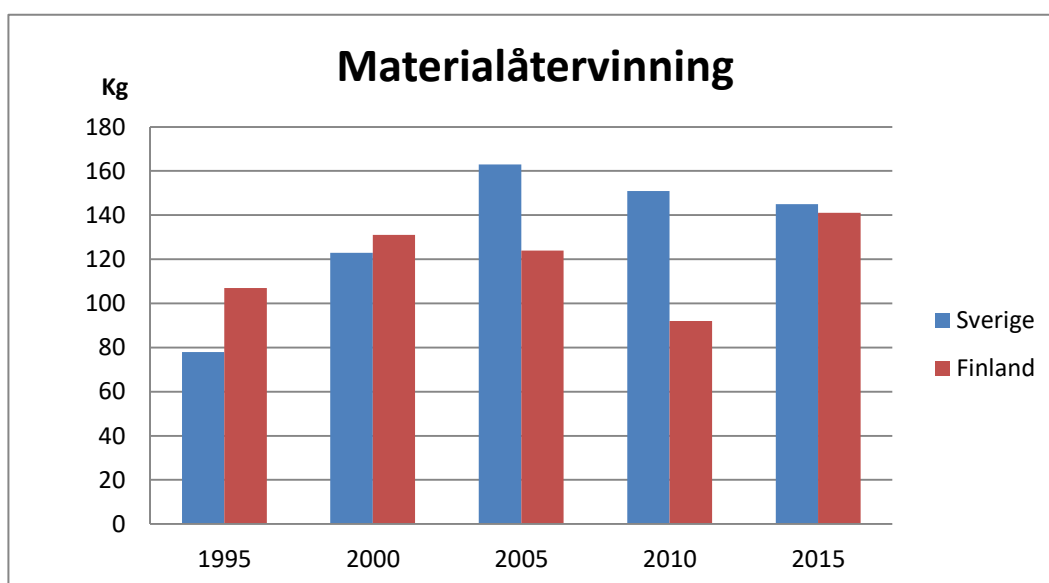
(Eurostat 2016)

Deponeringen är den äldsta formen av behandlingsmetod för avfall, som gör det naturligt att börja granska om den först, innan jag granskar de övriga behandlingsmetoderna som blivit efteråt aktuella. I detta diagram går det att observera stora skillnader mellan mängden av hushållsavfall som har placerats på avfallsanläggningar. I Sverige har mängden av avfall som har placerats på avfallsanläggningar minskat omedelbart från när producentansvarslagen kom i kraft 1995, samt att Sverige blev medlem i EU samma år. I Finland har inga större skillnader inträffat som i Sverige mellan åren 1995-2010. Det som är uppenbart med Finland, är istället att det har inträffat en minskning av mängden av hushållsavfall som har behandlats i avfallsanläggningar när EU:s avfallsdirektiv (98/2008/EG) beslutades 2008. Avfallsdirektivet infördes i den nya avfallslagen (646/2011) 2012. Syftet med EU:s avfallsdirektiv var att förstärka betydelsen av avfallshierarkin, samt att förenhetliga avfallspolitiken i EU:s medlemsländer. Dessutom var det meningen för medlemsländerna i EU att göra det nya avfallsdirektivet giltig senast år 2010. (Kommunförbundet 2017a) I Sverige

infördes EU:s avfallsdirektiv i den svenska lagstiftningen 2011, men i Sverige hade mängden av hushållsavfall som behandlades i avfallsanläggningarna minskat sedan 1995. Det hade utförts åtgärder att minska deponering av avfall flera år tidigare innan avfallshierarkin hunnit inverka i avfallspolitiken.

6.2 Materialåtervinning

Figur 5: Behandlad mängd hushållsavfall genom materialåtervinning per invånare 1995-2015.



(Eurostat 2016)

I diagrammet går det att observera skillnader från när producentansvaret introducerades, samt när det beslöts om EU:s avfallsdirektiv. Dessutom går det att observera betydelsen av förbränning som behandlingsmetod i Sverige, när intresset för materialåtervinning innan år 2005 inte har varit så hög. Intresset för materialåtervinning i Finland har varit relativt hög, när det redan utfördes investeringar på materialåtervinning när producentansvarslagen introducerades, men efteråt har intresset minskat för att återvinna material i mitten av 2000-talet. Samtidigt var deponering av hushållsavfall betydligt högre än materialåtervinning. Men efter att det beslöts om EU:s avfallsdirektiv och om en ny avfallslag, har Finland uppnått samma nivå som Sverige gällande materialåtervinningen.

De faktorer som kan påverka i framtiden ökningen av materialåtervinning, kommer att vara återvinningsmålen. I undersökningen har jag fokuserat mig mera på förpackningar och tidningar. Återvinningsmålen för förpackningar och tidningar styrs mycket av förordningarna i producentansvaret. Men det kan inte förväntas märkvärdiga öknings angående materialåtervinningen, om det inte inträffar en signifikant höjning av materialåtervinningsmålen. I Sverige har det inte inträffat en höjning av återvinningsmålen sedan förordningarna om producentansvar för förpackningar och tidningar tillkom under 1990-talet. Incitamentsstrukturen har inte heller följt utvecklingen, eftersom det inte existerar incitament att återvinna mera avfall än det som uppges i materialåtervinningsmålen. (Naturvårdsverket 2013a: 51–52)

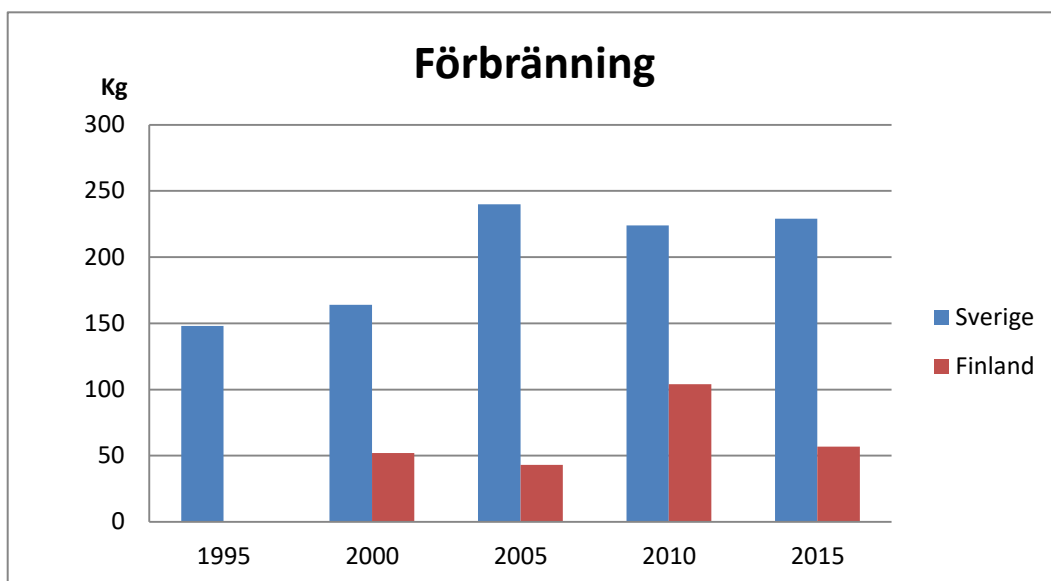
År 2015 var materialåtervinningsgraden för hushållsavfall/kommunalt avfall i Sverige 35,1 procent (sopor.nu 2017a), medan materialåtervinningsgraden i Finland var 40,5 procent (Statistikcentralen 2016). EU:s bindande materialåtervinningsmål är 50 procent för kommunalt avfall fram till år 2020 (Europaparlamentet 2017). Med dessa procenter kommer det fram att länderna inte kommer att uppnå EU:s återvinningsmål för den kommunala avfallet. För att kunna öka återvinningen, behöver hushållen öka sin delaktighet. Lösningar för att öka återvinningen kan vara t.ex. användningen av rätt incitament och förkorta avstånden till insamlingsplatserna. (Ulaner et al. 2015)

När det granskas materialåtervinningsmålen för den totala mängden av förpackningsavfallet, betyder det också att verksamheternas avfall inkluderas. Sverige och Finland uppnår båda återvinningsmålen för den totala mängden av förpackningsavfallet. Materialåtervinningsmålen för den totala mängden av förpackningsavfall är för tillfället 55 procent. I Sverige har återvinningsgraden för år 2016 varit för material 69 procent. (Naturvårdsverket 2018: 4) I Finland har materialåtervinningsmålen för den totala mängden av förpackningsavfallet varit under flera år ca 60 procent (Laaksonen et al. 2017: 48). En ökning av materialåtervinningsmålen för den totala mängden av förpackningsavfallet kommer att inträffa 2020. Det nya materialåtervinningsmålen kommer att vara 65 procent, men den kommer fortsättningsvis vara lägre än den återvinningsgraden som uppnås i dagens situation (Förordning (2014:1073) om producentansvar för

förpackningar). Det finns planer att öka EU:s återvinningsmål vart femte år, men det skulle redan vara möjligt för särskilda länder som exempelvis Sverige och Finland att försöka uppnå materialåtervinningsmålen snabbare än i dagens läge.

6.3 Förbränning

Figur 6: Behandlad mängd hushållsavfall genom förbränning per invånare 1995-2015.



(Eurostat 2016)

I diagrammet går det att observera skillnaden på investeringen av förbränning som behandlingsmetod mellan Sverige och Finland. I Sverige har förbränningen som behandlingsmetod ökat, trots att producentansvaret har varit i kraft under denna tidsperiod. Dessutom ställer EU alltmer strängare krav på materialåtervinning och cirkulär ekonomi (Vikman 2016), som skapar press åt Sverige att minska avfallsförbränningen. Problemet i Sverige har varit de stora investeringarna på förbränningsverken, som har orsakat bristande engagemang att minska avfallsförbränningen. Det har utförts dyra investeringar av olika aktörer för att bygga förbränningsverk, som gör också att de är intresserade av att använda sina anläggningar (Finnved 2017). Dessutom har förbränningsverken i Sverige använts

för att förbränna avfall från övriga europeiska länder, som t.ex. Norge, Storbritannien och Finland (Naturvårdsverket 2017c).

Spårbundenhet förekommer i Sverige när det gäller avfallsförbränning, eftersom byggandet av förbränningsverk har orsakat både institutionella och tekniska inlåsningar (lock-in). När det blev aktuellt att minska deponerat avfall, samt att öka produktionen av energi, ansågs avfallsförbränningen vara en lösning som är miljömässigt effektivt. På det sättet kunde avfallsmängderna förvandlas från problem till resurs, när förbränning av avfall resulterade till energi som var i form av el och värme. (Hultman och Corvellec 2014: 17) I Sverige har incitamentsstrukturen fokuserat sig mycket på avfallsförbränningen.

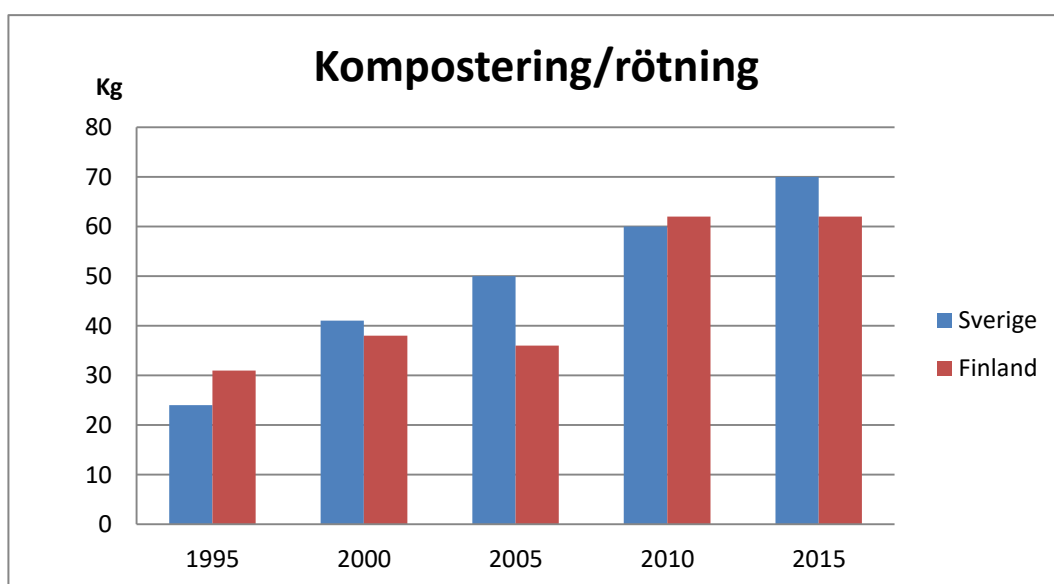
När jag diskuterade om incitamentsstrukturen, kom jag fram till att incitamentsstrukturen i Sverige och Finland har varit liknande. Men ett undantag har varit rollen som energiutvinningen har haft för incitamentsstrukturen i Sverige. Det går att notera hur incitamentsstrukturen angående förbränning av avfall på samhälls- och kommunnivå främjar en ökning av avfallsmängder. Detta har att göra med de stora investeringarna i förbränningsanläggningar och i infrastrukturen för fördelning av el och fjärrvärme, som gör att det finns behov för lönsam verksamhet att kunna förutsäga och ha en jämn tillgång till stora mängder avfall. (Hultman och Corvellec 2014: 17) På grund av att energiutvinningen inte har haft en liknande roll som i Sverige, har det inte existerat i Finland incitament som skulle främja avfallsförbränningen. I diskussionen om avfallsskatten, förekom det hur styrningseffekten av avfallsskatten har lett till minskat deponerat avfall. Styrningseffekten av avfallsskatten har särskilt varit betydelsefull för avfallsförbränningen i Sverige.

När det gäller för Finland, visar diagrammet att i Finland har det utförts ökade investeringar i avfallsförbränningen, som kan betyda att det förekommer spårbundenhet. Det har även EU lagt märke till, eftersom den Europeiska kommissionen har rekommenderat att Finland borde ta i bruk avfallsförbränningsskatten för att öka återvinningen och återanvändningen, samt öka resurserna för att förebygga avfall (Kautto och Salmenperä 2016: 15).

Eventuellt har Finland följt Sveriges exempel sedan början av 2000-talet, trots att EU har främjat materialåtervinningen. Det behöver inte betyda att Finland är ännu i en liknande situation som Sverige, men det går att observera likheter i dessa statistiker på deponering, materialåtervinning samt förbränning. Med undantag av statistiken för förbränning, har Finland nått samma nivå som Sverige när det gäller deponering och materialåtervinning. Eftersom det har funnits brist på förbränningsverk i Finland, har avfallsmängderna transporterats t.ex. till Sverige och Estland (Nylund 2017). Det har också påverkat besluten av att bygga flera förbränningsverk i Finland.

6.4 Kompostering/rötning

Figur 7: Behandlad mängd hushållsavfall genom kompostering/rötning per invånare 1995-2015.



(Eurostat 2016)

Det finns ännu en behandlingsmetod för hushållsavfall som jag har valt att nämna när det gäller utvecklingen av avfallsmarknaden i Sverige och Finland. Den sista behandlingsmetoden består av två olika metoder: kompostering och rötning. Dessa metoder kategoriseras ofta till en enhetlig kategori, på grund av att båda metoderna betraktas som biologisk återvinning. Mängden av hushållsavfall som behandlas genom dessa metoder är relativt liten jämfört med mängden av

hushållsavfall som behandlas med de övriga behandlingsmetoderna. Kompostering och rötning har nödvändigtvis inte någon koppling överhuvudtaget till materialåtervinning, men denna behandlingsmetod har gemensamt till materialåtervinning eftersom behandlingsmetoden främjar miljön. Dessutom finns både materialåtervinning och biologisk behandling placerade på den tredje trappan i avfallshierarkin. Materialåtervinning som behandlingsmetod för hushållsavfall minskar påverkan på miljön genom att det går att spara både resurser för energi och råvaror.

Kompostering och rötning kategoriseras båda som biologisk återvinning. Denna form av återvinning är fråga om att fullborda det cirkulära kretsloppet och returnera näring till jorden. Skillnaden mellan rötning och kompostering är att avfallet som behandlas genom rötning inträffar utan tillgång till syre (anaerob behandling), när avfallet som behandlas genom kompostering inträffar med tillgång till syre (aerob behandling). Rötning skapar biogödsel och biogas som används till fordonsbränsle. Kompost betraktas som ett jordförbättringsmedel som förekommer i trädgårdar, parker och vid markanläggningar. (Avfall Sverige 2017: 4) I dagens samhälle förekommer det diskussioner om att utnyttja ökande mängd av biogas, samtidigt som användningen av komposter har blivit vanligare i privatpersoners hushåll.

Kompostering och rötning är inte behandlingsmetoder som kan anses ännu vara i det skede ett betydelsefullt sätt att främja miljön, men det går att observera i diagrammen att det inträffar en ökning i användningen av biologisk behandling. Samtidigt går det inte heller att observera större skillnader i användningen av kompostering/rötning mellan Sverige och Finland, utan användningsgraden är ungefär på samma nivå i båda länderna.

6.5 Resultat

I detta avsnitt diskuterar jag noggrannare i vilka teman inom de svenska och finska avfallsmarknaderna går det att identifiera spårbindenhet. Jag nämnde redan särskilda teman när jag diskuterade hur spårbindenheten syns i statistiken av de fyra behandlingsmetoderna för hushållsavfall. I det skedet strävade jag till att

förklara hur en eventuell spårbundenhet har påverkat utvecklingen av ländernas avfallsmarknader. Men syftet i detta avsnitt är att som följande att kategorisera dessa olika teman i en tabell, som gör det lättare att förstå resultatet av min undersökning. Dessa teman är:

- producentansvar
- avfallsskatt
- förbränning/energiutvinning
- miljölagstiftning
- organisering av materialåtervinning
- incitamentsstruktur.

Fem av dessa sex teman har varit de teman som jag har i kapitel 5 analyserat spårbundenhet. Jag har ytterligare valt att lyfta upp förbränning/energiutvinning som ett tema, trots att jag inte hade det som ett tema i analyskapitlet. Men i det här fallet lyfter jag upp det som ett tema, eftersom den har förekommit flera gånger i diskussionerna när jag har behandlat de övriga teman.

Dessutom kommer jag att svara på min frågeställning för undersökningen: Går det att anta att Finland har genomgått en liknande utveckling på avfallsmarknaden som Sverige? Undersökningen gjorde det möjligt att få svar på min frågeställning genom att identifiera spårbundenheten inom de olika teman som jag valde att undersöka i de svenska och finska avfallsmarknaderna med fokus på materialåtervinningen.

6.5.1 Identifiering av spårbundenhet

I tabellen nedanför har jag visat resultatet av identifieringen av spårbundenheten i dessa teman genom att framföra resultatet på tre olika sätt. Om det förekommer spårbundenhet i temat, innebär det att en inlåsning (lock-in) har inträffat. I det fallet har jag betecknat det som ”Ja”, för att framföra den sortens resultat. Men när en åtgärd som representerar ett tema inte ännu har råkat ut för en inlåsning, men det finns tecken på en utveckling som kan leda till en inlåsning och till en spårbundenhet, har jag betecknat det som ”Kanske”. I det fallet betyder det att åtgärden är i fas 2 enligt modellen av Sydow et al. (2009), som betyder att en

självförstärkande (self-reinforcing) mekanism har inträffat inom processen av spårbundenheten. Slutligen om det inte har förekommit spårbundenhet har jag betecknat det som ”Nej”.

Tabell 1: Identifiering av spårbundenhet enligt tema.

Tema	Sverige	Finland
Producentansvar	Ja	Kanske
Avfallsskatt	Kanske	Nej
Förbränning/Energiutvinning ⁴	Ja	Nej
Miljölagstiftning	Kanske	Nej
Organisering av materialåtervinning	Kanske	Kanske
Incitamentsstruktur	Kanske	Nej

6.5.2 Diskussion kring resultatet

Frågeställningen för min undersökning var: Går det att anta att Finland har genomgått en liknande utveckling på avfallsmarknaden som Sverige? Trots att det ytligt ser ut att Finland har tagit efter Sverige hur avfallshanteringen och materialåtervinningen organiseras, stämmer det här inte med verkligheten. Det är lätt att få en bild av hur Finland skulle ha kunnat ta efter Sverige i utvecklingen av avfallsmarknaden, när exempelvis hushållsavfallens mängd av deponering och mängd av materialåtervinning är nästan på samma nivå mellan länderna. Men i Finlands fall har EU:s inflytande haft ett större inflytande i förändringar i avfallsmarknaden och särskilt att materialåtervinningen har ökat i landet. Detta har inträffat i Finland ungefär vid samma tid som EU:s avfallsdirektiv (98/2008/EG) presenterades år 2008, samt när direktivet verkställdes i den nya avfallslagen (646/2011) år 2012.

I Sverige har det varit möjligt att identifiera spårbundenhet i åtgärder som t.ex. i producentansvaret, men dessutom finns det tecken på att särskilda val som har utförts relaterat till avfallsskatten och incitamentsstrukturen har styrt

⁴ Jag har tillagt förbränning/energiutvinning som ett ytterligare tema. Detta tema fanns inte som ett av de fem teman som jag behandlade i kapitel 5.

avfallsmarknaden i Sverige åt en bestämd riktning. Eftersom det redan existerar spårbundenhet i Sverige inom några områden relaterat till avfallsmarknaden och till åtgärder för främjandet av materialåtervinningen, har det skapat svårigheter för avfallsmarknaden i Finland att följa Sveriges val av riktning för avfallsmarknaden.

Det går att påstå att EU:s inflytande skapar i dagens läge en utveckling som leder till att avfallsmarknaderna i Finland och i Sverige är på väg åt en liknande riktning i framtiden. Exempelvis har återvinningsmålen för förpackningar blivit striktare för EU:s medlemsländer. Dessutom kommer producentansvaret för förpackningar att bli obligatoriskt för EU:s medlemsländer år 2025. (RINKI 2017)

Det finns mindre orsaker i dagens läge att påstå att Finland tar efter Sverige i åtgärder för utvecklingen av avfallsmarknaden och för främjandet av materialåtervinningen. Eftersom statistiken för utvecklingen av hushållsavfallet angående materialåtervinningen visar att Finland har uppnått samma nivå som Sverige, finns det nödvändigtvis inte behov av att genomföra liknande åtgärder som i Sverige. Detta beror på att utvecklingen i Finland bevisar att det redan har utförts goda resultat i landet för att främja materialåtervinningen. Men det finns möjligheter i Finland att förbättra satsningarna på materialåtervinningen jämfört med Sverige, eftersom den finska avfallsmarknaden inte är för tillfället så beroende av avfallsförbränning som den svenska avfallsmarknaden. Problemet är istället att göra investeringar på att öka materialåtervinningen, samt att minska exporten av avfall. Dessutom har det redan genomförts investeringar att bygga flera förbränningsverk i Finland. Antalet av förbränningsverk som planeras kommer att vara lagom för ett land i Finlands storlek. Nya förbränningsverk kommer i Finland att minska behovet av att transportera avfall utomlands.

7 Avslutning

Syftet med avhandlingen var att identifiera spårbundenhet i Sverige och Finland på deras respektive avfallsmarknader med fokus på materialåtervinningen. Identifiering av spårbundenhet skulle fungera som ett stöd för att förklara om det har existerat en liknande utveckling mellan ländernas avfallsmarknader. Min forskningsfråga löd: Går det att anta att Finland har genomgått en liknande utveckling på avfallsmarknaden som Sverige? Med detta har jag varit intresserad av att undersöka om det har existerat försök i Finland att ta efter åtgärder som har orsakat framgång i den svenska avfallsmarknaden.

Som teori användes spårbundenhet, eftersom jag skulle identifiera om det har förekommit spårbundenhet i tidigare beslut och åtgärder som därefter har påverkat den valda riktningen eller spåret för utvecklingen av Sveriges och Finlands avfallsmarknader. Undersökningen genomfördes med en kvalitativ fallstudie, där jag började med att identifiera fem åtgärder som har varit betydande för ländernas avfallsmarknader. Dessa fem åtgärder var: producentansvar, avfallsskatt, miljölagstiftning, organisering av materialåtervinning och incitamentsstruktur. Jag kategoriserade dessa åtgärder som fem teman, som jag därefter använde som grund för att enskilt identifiera spårbundenhet i dessa teman både i Sverige och i Finland.

Det var möjligt att identifiera spårbundenhet på två olika sätt. En klarare spårbundenhet inträffar när en åtgärd har styrt aktören till en inlåsning (lock-in), som är en situation som påverkas av tidigare val i det förflutna. Sedan finns det en eventuell spårbundenhet som är på väg åt en inlåsning, men det finns ännu möjligheter att förhindra denna utveckling. I undersökningen kom jag fram att spårbundenhet har förekommit tydligare i Sverige än i Finland. Spårbundenhet går att identifiera för Sveriges del tydligt i temat producentansvar. Dessutom förekom spårbundenhet i åtgärden avfallsförbränning, som var aktuell i flera av de valda temana. För avfallsmarknaderna i Sverige och Finland fanns det även andra åtgärder som var på väg till en utveckling som kunde leda till inlåsning och därmed spårbundenhet. Men för Finlands del fanns det inte för tillfället tydliga åtgärder som har lett till inlåsning.

Genom att identifiera spårbundenhet i Sveriges och Finlands avfallsmarknader, kom jag fram till att det har existerat skillnader i hur länderna har utvecklat deras avfallsmarknader. Största orsakerna kan förklaras med skillnader i ländernas resurser och omständigheter. När producentansvaret infördes i lagstiftningen hade producenterna i Sverige från första början fullständigt ansvar för de avfall som tillhörde producentansvaret, medan avfallsmarknaden i Finland har uppnått en liknande utveckling ungefär 20 år senare. Dessutom har det i Sverige använts ett dyrare system för producentansvaret än i Finland. I Sverige har det också byggts under en längre tid en större mängd av förbränningsverk, som betyder att avfallsförbränningen har varit av betydelse för den svenska avfallsmarknaden. Detta har redan skapat skillnader i hur länderna har kunnat förhålla sig till materialåtervinningen.

Utvecklingen av avfallsmarknaden i Finland beror största delen på EU:s inflytande, samt ökade investeringar på avfallspolitiken. EU har betonat under den senaste tiden kraftigare på främjandet av materialåtervinning och planerat att öka återvinningsmålen inför framtiden. EU:s inflytande på den finska avfallsmarknaden kan inte förklaras genast från den tiden som Finland blev medlem av EU, utan detta har inträffat ca 10-15 år efter medlemskapet. Detta går att observera från statistiken i kapitel 6 av behandlad mängd av hushållsavfall genom deponering och materialåtervinning per invånare mellan åren 1995 och 2015. Finland har under en kort tid uppnått nästan samma nivå som avfallsmarknaden i Sverige, som därför har varit ett intressant diskussionsämne om vad som har fungerat som orsak till det.

Det kan förväntas existera utmaningar för både Sveriges och Finlands avfallsmarknader inför framtiden, när främjandet av materialåtervinningen får en större betydelse från år till år. Därmed har EU även försökt uppmuntra införandet av förbränningsskatten för att minska energiutvinningen av avfall i båda länderna. Men det kommer att vara svårt och även dyrt att börja minska energiutvinningen för länder som har investerat i avfallsförbränningen. Dessutom finns det fortsättningsvis behov för användningen av förbränning som en behandlingsmetod för avfall, när det inte är alltid möjligt miljömässigt eller teknologiskt att återvinna alla avfallskategorier.

På grund av EU:s inflytande kommer det att existera i framtiden en liknande utveckling mellan avfallsmarknaderna i Sverige och Finland. Den största orsaken som hindrar en fullständig liknande utveckling mellan ländernas avfallsmarknader när det gäller fokus på materialåtervinningen, kommer fortsättningsvis vara avfallsförbränningen. Men det är ett problem som borde lösas inför framtiden. Det samma gäller även andra åtgärder som t.ex. producentansvaret, som fortsatt utveckling av systemet och ansvarsfördelningen kommer att skapa diskussion.

Överhuvudtaget existerar det redan orsaker för avfallsmarknaderna i Sverige och i Finland för att samarbeta med varandra för att kunna följa utvecklingen av avfallsmarknaden. Det kommer att redan inträffa en viss nivå av samarbete på grund av samarbete inom EU angående avfallspolitiken. EU-medlemskapet är ytterligare en orsak varför det i dagens samhälle finns mindre behov för avfallsmarknaden i Finland att ta efter den svenska avfallsmarknadens utveckling. Det är möjligt att påstå att framtiden för avfallsmarknaderna i de båda länderna kommer att gå hand i hand. Men det finns fortfarande utmaningar innan länderna kommer att ha en liknande utveckling, eftersom tidigare beslut inom avfallsmarknaden skapar fortsättningsvis hinder för en sådan utveckling. För Sveriges del går det att säga att "history matters", det förflutna har betydelse. Men både i Sverige och i Finland existerar det inte intresse att ta förbränningsskatten i bruk, som eventuellt skulle stöda förutsättningarna för en liknande utveckling mellan ländernas avfallsmarknader.

Det finns dessutom behov för att fortsättningsvis utveckla producentansvaret, genom att komma med en lösning på t.ex. ansvarsfördelningen mellan olika aktörer för insamling av material för återvinning, samt för att få kommuninvånarna att sortera på ett korrekt sätt. Därmed finns det ännu flera orsaker som sedan har att göra med t.ex. teknologikutveckling och produktdesign för att främja materialåtervinningen. Det här kan stödas med hjälp av att rikta exempelvis subventioner och övriga incitament till åtgärder som främjar materialåtervinningen, istället för att investera i förbränning av avfall.

Det går att förstå varför det inte i praktiken är möjligt att snabbt utföra förändringar på utvecklingen av avfallsmarknaden och göra de väsentliga

förändringarna för att främja materialåtervinningen. Det här är något som kommer att kräva tid för avfallsmarknaderna i Sverige och i Finland. Att försöka förändra på det förflutna kommer inte att vara en snabb process.

Källförteckning

Andersen, M.S. (1994) *Governance by green taxes: Making pollution prevention pay*. Manchester University Press, Manchester.

Arthur, B.W. (1989) Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *The Economic Journal*, Vol. 99, No. 394.

Avfall Sverige (2014) *Miljöstyrande taxa? En vägledning till viktbaserad avfallstaxa inför beslut, vid införande och drift*. Rapport U2014:05.

Avfall Sverige (2016) *Vad slänger hushållen i soppåsen? Nationell sammanställning av plockanalyser av hushållens mat- och restavfall*. Rapport 2016: 28.

Avfall Sverige (2017) *Svensk Avfallshantering 2017*. Malmö.

Bennet, A. och Elman, C. (2006) Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence. *Political Analysis* Vol. 14, No. 3.

Blanchet, T. (2015) *Path dependence and change in the governance of organized systems: The case of water services in three German municipalities (1990-2010)*. Freien Universität Berlin, Berlin.

Capoccia, G. och Kelemen, R.D. (2007) The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, Vol. 59, No. 3.

Collier, R.B. och Collier, D. (1991) *Shaping The Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press, New Jersey.

David, P.A. (1985) Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 2.

David, P.A. (2000) Path dependence, its critics and the quest for 'historical economics'. I Garrouste, P. och Ioannides, S. red. *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas Past and Present*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Deeg, R. (2001) *Institutional change and the uses and limits of path dependency: The case of German finance*.
MPIfG (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung) discussion paper, No. 01/6.

Dlouhy, K. och Biemann, T. (2018) *Path dependence in occupational careers: Understanding occupational mobility development throughout individuals' careers*. *Journal of Vocational Behavior*, Vol. 104, No. 1.

Europeiska kommissionen (2012) *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*. Guidance document on the Waste Framework Directive.

Evans, R.G. (2005) Fellow Travelers on a Contested Path: Power, Purpose, and the Evolution of European Health Care Systems. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 30, Nos. 1–2.

Gerring, J. (2007) *Case study research: principles and practices*. Cambridge University Press, New York.

Green, M. och Collins, S. (2008) Policy, Politics and Path Dependency: Sport Development in Australia and Finland. *Sport Management Review*, Vol. 11, No. 3.

Hennlock, M., zu Castell-Rüdenhausen, M., Wahlström, M., Kjær, B., Milios, L., Vea, E., Watson, D., Hanssen, O.J., Fråne, A., Stenmarck, Å. och Tekie, H. (2014) *Economic Policy Instruments for Plastic Waste – A review with Nordic perspectives*. Nordisk Ministerråd, Köpenhamn.

Hoffrén, J. (1994) *Ympäristötaloustieteen perusteet*. Gaudeamus, Helsinki.

Hultman, J. och Corvellec, H. (2014) *Organisering av avfallstjänster för ett hållbart samhälle: En fallstudie av avfallshantering 2010-2013*. Institut för Service Management och Tjänstvetenskap. Lunds Universitet, Helsingborg.

Kaila, J., Paavilainen, J., Kojo, R., Penttilä, M. och Karhu, H. (2006) *Jätehuollon järjestäminen kunnan näkökulmasta. Omistajaohjauksessa huomioon otettavia asioita*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kaila, J., Paavilainen, J. och Kojo, R. (2007) *Kuntien rooli tulevaisuuden jätehuollossa. Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016*. Taustaselvitys Osa V. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 8, Helsinki.

Kaipainen, J. (2006) *Kuntien rosкасota*. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 55. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Karjalainen, M. (2008) II osa: Ruotsi. I Hollo, E.J. red. *Katsaus eräiden EU-maiden jätelainsäädäntöön*. Ympäristöministeriön raportteja 23, Helsinki.

Kautto, P., Melanen, M., Saarikoski, H., Ilomäki, M. och Yli-Kauppila, H. (2000) *Suomen jätepolitiikan ohjaukset – vaikutukset, vaikuttavuus ja kehittämistarpeet*. Suomen Ympäristökeskus. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Kautto, P. och Melanen, M. (2000) *Teollisuus ja jätepoliittinen sääntely*. Suomen Ympäristökeskus. Edita Publishing Oy, Helsinki.

Kautto, P. och Salmenperä, H. (2016) Ohjauskeinojen vaikutusten arviointi. I Salmenperä, H., red. *Kohdennetut keinot kierrätyksen kasvuun*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53. Valtioneuvoston kanslia.

Kay, A. (2005) A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies. *Public Administration*, Vol. 83, No. 3.

Kojo, R., Alanen, J., Kaila, J., Lilja, R. och Sundström, H. (2016) *Vaikutusten arviointi kunnan vastuun rajauksesta yhdyskuntajätehuollossa*. Ympäristöministeriön raportteja 20, Helsinki.

Konjunkturinstitutet (2016) *Miljö, ekonomi och politik*. Rapport, Stockholm.

Krasner, S.D. (1989) Sovereignty: An Institutional Perspective. I Caporaso, J.A. red. *The Elusive State: International and Comparative Perspectives*. red. Sage, California.

Kuntaliitto (2000) *Jättemaksujen määrittäminen, maksuunpano, laskuttaminen ja perintä*.

Laaksonen, J., Merilehto, K., Pietarinen, A. och Salmenperä, H. (2017) *Valtakunnallinen jättesuunnitelma vuoteen 2023*. Taustaraportti. Suomen ympäristö 3. Ympäristöministeriö, Helsinki.

Levi, M. (2009) Reconsiderations of Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. I Lichbach, M.I. och Zuckerman, A.S. red. *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. A.S. Cambridge University Press, Cambridge.

Lindhqvist, T. (2000) *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production. Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*. IIIIEE Dissertations 2000:2. The International Institute for Industrial Environmental Economics. Lund University, Lund.

Luukkonen, H., Innala, T. och Nurmikolu, M. (2014) *Utarbetande av avfallshanteringsföreskrifter - Handbok om kommunala avfallshanteringsföreskrifter för beredare och beslutsfattare*. Kommunförbundet, Helsingfors.

Mahoney, J. (2000) Path Dependence in historical sociology. *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4.

Naturvårdsverket (2004) *Marknaden för avfallshantering*. Rapport 5408.

Naturvårdsverket (2005) *Strategi för hållbar avfallshantering – Sveriges avfallsplan*.

Naturvårdsverket (2012) *Från avfallshantering till resurshushållning - Sveriges avfallsplan 2012–2017*. Rapport 6502.

Naturvårdsverket (2013) *Översyn av deponiskatten*. Redovisning. 2013-12-20 NV-00338-13.

Naturvårdsverket (2013a) *Samhällsekonomisk analys av etappmål för ökad förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av avfall*.

Naturvårdsverket (2018) *Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar – Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2016*. Rapport.

North, D.C. (1993) *Institutionerna, tillväxten och välbefindandet*. Övers. Sjöström, H.O. SNS Förlag, Stockholm.

Nygård, H. (2016) *Kuopasta kiertotalouteen: Suomen yhdyskuntajätehuollon historia*. Jätelaitosyhdistys ry. Libris Oy, Helsinki.

Page, S.E. (2006) Path dependence. *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 1.

Persson, S. (2007) *(H) julen snurrar för de kommunala avfallsbolagen*. Svenskt Näringsliv.

Pierson, P. (2000) Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2.

PwC (2009) *Den svenska avfallsmarknaden*.

Ragin, C.C. (2014) *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Revised edition. University of California Press, Oakland, California.

Rissanen, P (2006) Tuottajavastuu jätehuollossa. *Yritysjuridiikka* 1/2006.

Santakoski, L-M. (2014) *Tuottajan vastuu jätteestä ja oikeus jätteeseen*. Pro gradu -tutkielma. Oikeustieteellinen tiedekunta. Helsingin Yliopisto.

Siikavirta, K. (1998) *Kuntien ympäristöpolitiikan ohjauskeinot ja kunnalliset maksut*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Similä, J. (2007) *Regulating Industrial Pollution: The Case of Finland*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki.

SOU (2012) *Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering*. SOU 2012:56.

Sydow, J., Schreyögg, J. och Koch, J. (2009) Organizational path dependence: Opening the black box. *Academy of Management Review*, Vol. 34, No. 4.

Söderman, K. (2017) Klargöranden i rättspraxis om avfallsskatt underlättar utvecklingen i återvinningsbranschen. *Rättsfall*.

Teorell, J. och Svensson, T. (2007) *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. Liber AB, Malmö.

Tojo, N. (2004) *Extended Producer Responsibility as a Driver for Design Change - Utopia or Reality?* IIIIEE Dissertation 2004:2. The International Institute for Industrial Environmental Economics. Lund University, Lund.

Torfig, J. (2009) Rethinking path dependence in public policy research. *Critical Policy Studies*, Vol. 3, No. 1.

Vergne, J-P. och Durand, R. (2010) The Missing Link Between the Theory and Empirics of Path Dependence: Conceptual Clarification, Testability Issue, and Methodological Implications. *Journal of Management Studies*, Vol. 47, No. 4.

Walls, M. och Palmer, K. (2001) Upstream pollution, downstream waste disposal, and the design of comprehensive environmental policies. *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 41, No. 1.

WCED (1987) *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* (Brundtlandrapporten).

Yin, R.K. (2007) *Fallstudier: design och genomförande*. Övers. Nilsson, B. Liber AB, Malmö.

Internetkällor

af Ugglas, C. och Grén, G. (2016) Låt producenterna fortsätta ta hand om soporna. *Dagens Samhälle*.

<https://www.dagensamhalle.se/debatt/lat-producenterna-fortsatta-ta-hand-om-soporna-23849> (hämtad 27.3.2018)

Avfall Sverige (2017) *Skatt på förbränning inget bra styrmedel*.

<https://www.avfallsverige.se/aktuellt/nyhetsarkiv/artikel/skatt-pa-forbranning-ingenet-bra-styrmedel/> (hämtad 26.3.2018)

Avfall Sverige (2018) *Insamling av hushållsavfall*.

<https://www.avfallsverige.se/avfallshantering/insamling/> (hämtad 9.3.2018)

Avfall Sverige (2018a) *Hushållsavfall under producentansvar*.

<https://www.avfallsverige.se/avfallshantering/insamling/hushallsavfall-under-producentansvar/> (hämtad 18.3.2018)

Ek, L. (2015) Dåligt regeringsbeslut försämrar återvinningen. *Dagens Samhälle*.

<https://www.dagensamhalle.se/debatt/daligt-regeringsbeslut-foersaemrar-atervinningen-15886> (hämtad 8.3.2018)

Eurooppatiedotus (2012) *Jätehuollon taso vaihtelee huomattavasti eri EU-maissa*.

<https://eurooppatiedotus.fi/2012/08/21/jatehuollon-taso-vaihtelee-huomattavasti-eri-eu-maissa/> (hämtad 6.4.2018)

Europaparlamentet (2017) *Avfall: parlamentet vill se mer återvinning och mindre deponering*.

<http://www.europarl.europa.eu/news/sv/press-room/20170308IPR65671/avfall-parlamentet-vill-se-mer-atervinning-och-mindre-deponering> (hämtad 17.4.2018)

Eurostat (2016) *Municipal waste generation and treatment, by type of treatment method*.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdpc240&plugin=1> (hämtad 24.3.2018)

Eurostat (2017) *Share of treatment for overall packaging waste, 2014*.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_treatment_for_overall_packaging_waste,_2014_.png (hämtad 24.3.2018)

Finnveden, G. (2017) ”Avfallsförbränning - en klimatpolitisk gökunge”.

Ny Teknik. <https://www.nyteknik.se/opinion/avfallsforbranning-en-klimatpolitisk-gokunge-6831387> (hämtad 29.3.2018)

FTIAB (u.å.). *Producentansvaret - en historik*.

<http://www.ftiab.se/1680.html> (hämtad 12.3.2018)

Gislaved (u.å.) *Miljöbalken*.

<https://www.gislaved.se/download/18.2caf515d13a4d67cabf88da/1443683705081/Milj%C3%B6balken.pdf> (hämtad 24.4.2018)

Hedlund, M. (2016) Avfallsutredningen: Kommunerna får ansvaret. *Miljö & Utveckling*.

<http://miljo-utveckling.se/kommunerna-och-forpackningsindustrin-maste-komma-overens-om-avfallet/> (hämtad 18.3.2018)

Hellberg, A. (2016) ”Delat ansvar ger inte ökad återvinning”. *Aktuell Hållbarhet*.

<https://www.aktuellhallbarhet.se/delat-ansvar-ger-inte-okad-atervinning/> (hämtad 6.3.2018)

Jonsson, F. (2016) Förbränningsskatt på avfall och en översyn av kväveoxidavgiften. *PwC*.

<https://blogg.pwc.se/taxmatters/forbranningsskatt-pa-avfall-och-en-oversyn-av-kvaveoxidavgiften> (hämtad 21.3.2018)

Jäteplus (2015) *Muovijätteen keräys ja kierrätys Pohjoismaissa*.

<http://www.jateplus.fi/jateplus-12015/muovijatteen-kerays-ja-kierratys-pohjoismaissa/> (hämtad 9.3.2018)

Kaleva (2017) *Suomessa poltetaan jo liikaa jätettä - energiakäyttö moninkertaistui vuosikymmenessä*.

<http://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/suomessa-poltetaan-jo-liikaa-jatetta-energiakaytto-moninkertaistui-vuosikymmenessa/767635/> (hämtad 21.3.2018)

Kinnunen, R. (2017) Esitys uudeksi jätelaiksi jää puolitiehen. *Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry*.
<http://www.ytpliitto.fi/fin/ajankohtaista/uutiset/2017/12/esitys-uudeksi-jatelaiksi-jaa-puolitiehen/> (hämtad 24.4.2018)

Kommunförbundet (2017) *Ny avfallslag*.
<https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/samhalle-och-miljo/teknik/avfallshantering/ny-avfallslag> (hämtad 6.3.2018)

Kommunförbundet (2017a) *Europeiska unionens avfallsdirektiv*.
<https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/samhalle-och-miljo/teknik/avfallshantering/europeiska-unionens-avfallsdirektiv> (hämtad 29.3.2018)

Miljöministeriet (2013) *Förordning av statsrådet begränsar deponeringen av organiskt avfall på avstjälpningsplatser*.
[http://www.ym.fi/sv-FI/Miljo/Avfall/Forordning_av_statsradet_begransar_depon\(9967\)](http://www.ym.fi/sv-FI/Miljo/Avfall/Forordning_av_statsradet_begransar_depon(9967)) (hämtad 3.4.2018)

Miljöministeriet (2015) *Ambitiöst förslag från kommissionen för att påskynda övergången till en cirkulär ekonomi*.
[http://www.ym.fi/sv-FI/Miljo/Ambitiost_forslag_fran_kommissionen_for_\(37131\)](http://www.ym.fi/sv-FI/Miljo/Ambitiost_forslag_fran_kommissionen_for_(37131)) (hämtad 7.5.2018)

Miljöministeriet (2018) *Cirkulär ekonomi*.
http://www.ym.fi/sv-FI/Miljo/Cirkular_ekonomi (hämtad 5.4.2018)

Naturvårdsverket (2017) *Cirkulär ekonomi*.
<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/EUs-miljoarbete/Cirkular-ekonomi/> (hämtad 5.4.2018)

Naturvårdsverket (2017a) *Lagar och regler om avfall*.
<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Lagar-och-regler-om-avfall/> (hämtad 8.5.2018)

Naturvårdsverket (2017b) *Deponering av avfall*.
<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Deponering-av-avfall-/> (hämtad 22.4.2018)

Naturvårdsverket (2017c) *Import och export av avfall*.
<https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Avfall-import-och-export/> (hämtad 29.3.2018)

Nevasalmi, K. (2017) Osa suomalaisista maksaa pakkauskierrätyksestä kaksi kertaa: Ensin kaupassa ja sitten vielä roskaa viedessään. *Yle*.
<https://yle.fi/uutiset/3-9955496> (hämtad 18.3.2018)

Nylund, M. (2017) Slut på soprallyt till Sverige och Estland - nu ska Åboregionens sopor brännas på hemmaplan och det kan ge dig en lägre sopavgift. *Yle*.

<https://svenska.yle.fi/artikel/2017/11/14/slut-pa-soprallyt-till-sverige-och-estland-nu-ska-aboregionens-sopor-brannas-pa> (hämtad 29.3.2018)

Nyström, A. (2014) Producenterna får fortsatt ansvar för avfallet. *Miljö & Utveckling*. <http://miljo-utveckling.se/producenterna-far-fortsatt-ansvar-avfallet/> (hämtad 18.3.2018)

Pantsu, P. (2015) Suomi komeili kaatopaikkojen suurvaltana – nyt liki Ruotsin veroinen jätehyödyntäjä. *Yle*. <https://yle.fi/uutiset/3-8239233> (hämtad 29.3.2018)

Papperskretsen (2018) *Historielös avfallspolitik leder fel!*
<http://papperskretsen.se/historielos-avfallspolitik-leder-fel/> (hämtad 30.3.2018)

sopor.nu (2016) *Förbud och producentansvar*.
<http://www.sopor.nu/fakta-om-sopor/saa-styrs-avfallet/foerbud-och-producentansvar/> (hämtad 30.3.2018)

sopor.nu (2016a) *Sverige återvinner allt mer*.
<http://www.sopor.nu/fakta-om-sopor/statistik/sverige-aatervinner-allt-mer/> (hämtad 30.3.2018)

sopor.nu (2017) *Avgifter*. <http://www.sopor.nu/fakta-om-sopor/avgifter/> (hämtad 7.5.2018)

sopor.nu (2017a) *Statistik*.
<http://www.sopor.nu/fakta-om-sopor/statistik/> (hämtad 17.4.2018)

Statistikcentralen (2016) *Avstjälningsplatserna för kommunalt avfall har ersatts av avfallsförbränning och återvinning*.
http://www.stat.fi/til/jate/2015/jate_2015_2016-12-20_tie_001_sv.html (hämtad 17.4.2018)

Sundberg, M. (2017) Avfall Sverige: Kommunalt sopansvar ökar återvinningen. *SVT*.
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svenskt-avfall-kommunalt-sopansvar-okar-atervinningen> (hämtad 20.3.2018)

RINKI (u.å.) *Tuottajavastuu*.
<https://rinkiin.fi/yrityksille/tuottajavastuu/> (hämtad 13.3.2018)

RINKI (2014) *Ruotsi kierrättää*.
<https://info.rinkiin.fi/ruotsi-kierrattaa-2/> (hämtad 8.4.2018)

RINKI (2017)
EU:n kiertotalouspaketti tiukentaa pakkausjätteiden kierrätystavoitteita.
<https://rinkiin.fi/ajankohtaista/tiedotteet/eu%3An-kiertotalouspaketti-tiukentaa-pakkausj%C3%A4tteiden-kierr%C3%A4tystavoitteita/> (hämtad 2.5.2018)

Sahleström, B. och Wijkman, A. (2015) ÅI:s replik DN-debatt: Styrmedel ger rätt incitament för ökad återvinning. *Återvinningsindustrierna*.
<http://www.recycling.se/nyheter-media/nyheter/styrmedel-ger-ratt-incitament-for-okad-atervinning> (hämtad 16.5.2018)

Sydvästra Finlands Avfallsservice (2016) *Förslaget till reform av upphandlingslagen hotar bastjänsterna och avfallshanteringen*.
<https://www.lsjh.fi/sv/forslaget-till-reform-av-upphandlingslagen-hotar-bastjansterna-och-avfallshanteringen/> (hämtad 20.3.2018)

Tekniikka & Talous (2003) *Jäteremontin suuruus on yllätys monelle kunnalle*.
<https://www.tekniikkatalous.fi/arkisto/2003-01-29/J%C3%A4teremontin-suuruus-on-yll%C3%A4tys-monelle-kunnalle-3281263.html> (hämtad 8.4.2018)

Ulaner, M., Silverfur, R., Finessi, P., Lindeberg, K. och Szczepanowski, C. (2015) ”Det måste löna sig att sortera rätt”. *Dagens Samhälle*.
<https://www.dagensamhalle.se/debatt/det-maste-loena-sig-att-sortera-raett-19086> (hämtad 20.4.2018)

Upphandling.fi (2016) *Nya upphandlingslagarna i kraft 1.1.2017*.
<https://www.upphandling.fi/aktuellt/2016/nya-upphandlingslagarna-i-kraft-112017> (hämtad 20.3.2018)

Vikman, K. (2016) Materialåtervinning ställer tuffare krav på avfallshanteringsbolagen. *Yle*.
<https://svenska.yle.fi/artikel/2016/06/21/materialatervinning-staller-tuffare-krav-pa-avfallshanteringsbolagen> (hämtad 29.3.2018)

Ympäristö.fi (2014) *Producentansvar inom avfallshanteringen*.
http://www.ymparisto.fi/sv-FI/Konsumtion_och_produktion/Avfall_och_avfallshantering/Producentansvar (hämtad 17.3.2018)

Ympäristö.fi (2016) *Avfallshantering på byggarbetsplatsen*.
http://www.ymparisto.fi/sv-FI/Byggande/Reparationsinformation/Smahus/Reparationsprojekt/Materialeffektivitet/Avfallshantering_pa_byggarbetsplatsen (hämtad 7.5.2018)

Ympäristö.fi (2017) *Myndigheternas uppgifter inom avfallshanteringen*.
http://www.ymparisto.fi/sv-FI/Konsumtion_och_produktion/Avfall_och_avfallshantering/Myndigheternas_uppgifter_inom_avfallshantering (hämtad 7.5.2018)

Ympäristö.fi (2018) *Avfallsavgifter och -skatter*.
http://www.ymparisto.fi/sv-FI/Konsumtion_och_produktion/Avfall_och_avfallshantering/Avfallsavgifter_och_skatter (hämtad 22.4.2018)

Återvinningsindustrierna (2017)

Problem som nämns i debatten om producentansvaret.

<http://www.recycling.se/BinaryLoader.axd?OwnerID=ec00cd11-0b91-439d-b45a-0dd21b764068&OwnerType=0&PropertyName=Files&FileName=Problem+som+n%C3%A4mns+i+debatten+om+producentansvaret.docx&Attachment=True>
(hämtad 18.3.2018)

Övrigt

Avfallsförordning (2011:927). Hämtad från www.notisum.se.

Avfallslag (646/2011). Hämtad från www.finlex.fi.

Avfallsskattelag (495/1996). Hämtad från www.finlex.fi.

Avfallsskattelag (1126/2010). Hämtad från www.finlex.fi.

Europaparlamentets och rådets direktiv (2000/76/EG) om förbränning av avfall.
Hämtad från <http://eur-lex.europa.eu>.

Europeiska gemenskapernas råd om avfall (75/442/EEG). Hämtad från www.notisum.se.

Europeiska unionens avfallsdirektiv (98/2008/EG).
Hämtad från www.eur-lex.europa.eu.

Europeiska unionens direktiv för förpackning (94/62/EG).
Hämtad från www.eur-lex.europa.eu.

Förordning (2001:512) om deponering av avfall. Hämtad från www.riksdagen.se.

Förordning (2014:1073) om producentansvar för förpackningar.
Hämtad från www.riksdagen.se.

Förordning (2014:1074) om producentansvar för returpapper.
Hämtad från www.riksdagen.se.

Förslag till miljöbalk proposition (1997/98:45). Hämtad från www.riksdagen.se.

Kommunallag (410/2015). Hämtad från www.finlex.fi.

Kommunallag (1991:900). Hämtad från www.riksdagen.se.

Lag (1999:673) om skatt på avfall. Hämtad från www.notisum.se.

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling. Hämtad från www.riksdagen.se.

Lag om offentlig upphandling och koncession (1397/2016).
Hämtad från www.finlex.fi

Miljöbalk (1998:808). Hämtad från www.lagen.nu.

Miljöskyddslag (527/2014). Hämtad från www.finlex.fi.

Regeringens proposition (1998/99:84). Lag om skatt på avfall.
Hämtad från www.riksdagen.se.

Regeringens proposition om återvinning och omhändertagande av avfall
(1975:32). Hämtad från www.riksdagen.se.

Renhållningslag (1979:596). Hämtad från www.riksdagen.se.

Riksdagens revisorers förslag angående producentansvarets betydelse i
avfallshanteringen 1998/99:RR4. Hämtad från www.riksdagen.se.

Statsrådets beslut om återvinning och behandling av kasserade däck (1246/1995).
Hämtad från www.finlex.fi.

Statsrådets beslut om de allmänna villkoren för understöd som främjar
miljövården (894/1996).
Hämtad från www.finlex.fi.

Statsrådets beslut om förpackningar och förpackningsavfall (962/1997).
Hämtad från www.finlex.fi.

Statsrådets förordning om avfallsförbränning (362/2003).
Hämtad från www.finlex.fi.

Statsrådets förordning om avstjälningsplatser (331/2013).
Hämtad från www.finlex.fi.

Statsrådets förordning om ändring av statsrådets beslut om förpackningar och
förpackningsavfall (1025/2000). Hämtad från www.finlex.fi.

Statsrådets förordning om ändring av statsrådets beslut om förpackningar och
förpackningsavfall (987/2004). Hämtad från www.finlex.fi.

Statsrådets förordning om ändring av statsrådets beslut om förpackningar och
förpackningsavfall (817/2005). Hämtad från www.finlex.fi.