

Utveckling av policy och styrmedel är avgörande för att nå RE:Sources vision

Sverige ska bli världsledande på att minimera och nyttiggöra avfall. Det är visionen för det strategiska innovationsprogrammet RE:Source. Att bidra till utveckling av policy och styrmedel har identifierats som ett avgörande verktyg för att visionen ska nås.

RE:Source har i sin innovationsagenda gjort bedömningen att behovet av kraftfulla styrmedel kommer att öka. Det finns behov av utveckling för alla steg i avfallshierarkin men framförallt bör återanvändning och förebyggande av avfall uppmärksammas.

Den här texten syftar till att beskriva vår syn på policy och förklara vad vi menar med policy. Vi vill också ge vår syn på vad vi tror krävs för att policyer ska utvecklas och ge resultat. Det är riksdag, regering, myndigheter, kommuner och företag som beslutar om policyer. Men RE:Source ska beskriva behovet av utveckling och bidra till ett välgrundat underlag. RE:Source ska också vara ett dialog- och diskussionsforum för policyfrågor för områdets aktörer.

Om RE:Source:

RE:Source är ett nationellt strategiskt innovationsprogram inom området resurs- och avfallshantering. Medlemmar i programmet representerar i huvudsak tre aktörsgrupper: näringsliv, offentlig verksamhet och forskning. Finansierande myndigheter är Energimyndigheten, VINNOVA och Formas. Ansvarig myndighet är Energimyndigheten.

Förhoppningsvis kan RE:Sources resultat vara användbart som underlag för såväl svenska ståndpunkter i EU-arbetet, offentliga utredningar, propositioner, nationell planering som för policyer som tas fram av företag och kommuner.

Vi välkomnar synpunkter, ifrågasättande och diskussion om vad policyutveckling innebär och hur det bäst görs.

Vad är policy?

Policy är enligt Svenska Akademiens ordlista *”ett på principer grundat handlande eller tillvägagångssätt”*.

En policy kan enligt Wikipedia ses som *”en avsiktsförklaring och riktlinjer för att styra beslut och uppnå önskade mål”*. Policyer skiljer sig från lagar och regler på så sätt att en lagtext kan förbjuda och förhindra något medan en policy endast vägleder mot de beslut och handlingar som bedöms ge önskat resultat på ett effektivt sätt.

Utifrån en policy kan det beslutas om införande av olika styrmedel som lagstiftning, skatter och bidrag, standarder, miljömärkning, investeringar, utbildnings- och kommunikationsinsatser med mera. I många sammanhang innefattas även dessa i begreppet policy.

I de kommande avsnitten redovisar vi hur vi ser på sambandet mellan policy och de beslut och åtgärder som utgår ifrån policyn. Men när vi refererar till policy har vi, enligt beskrivningen i föregående stycke, valt att begränsa begreppet till de principiella ställningstaganden som görs innan beslut om styrmedel och åtgärder.

De policyer som styr inom RE:Sources område kan exempelvis vara beslutade på internationell, EU-, nationell, företags- eller kommunnivå.

Varför behövs policy?

Behovet av att utveckla policy utgår ifrån behovet av att besvara en frågeställning om hur man ska agera för att åtgärda ett problem eller nå ett mål (se illustration 1).

En typisk policy inom RE:Sources område är EU:s avfallshierarki som ger principiell vägledning för beslut om behandling av avfall. (I denna text används avfallshierarkin som exempel. Dels därför att det tydligt är en policy, dels därför att den är välkänd för aktörer inom RE:Sources område. Däremot är den i detta fall just bara ett exempel. De policyer som kan behöva utvecklas kan handla om helt andra frågeställningar.)

Förenklat kan man anse att avfallshierarkin har sin utgångspunkt i att det deponerades mycket avfall inom EU (problem/bristande måluppfyllelse). Det är ett problem som inte stämmer med målsättningen att ha en resurseffektiv avfallshantering. Behovet uppstår då att principiellt ta ställning till hur avfall bäst ska omhändertas (frågeställning). Avfallshierarkin fyller detta behov genom att ange en prioriteringsordning för omhändertagande av avfall (se illustration 2).

En bra policy skapar tydlighet om vilken utveckling som är önskad och är utgångspunkt för styrmedel. Tydligheten skapar förutsebarhet och underlättar för aktörer att ta beslut om sin verksamhet. En policy ska ge principiell vägledning men delegera beslutandet om detaljer till den ansvarige i den enskilda situationen. På så sätt får man en tydlig riktning men ändå utrymme för anpassning till de aktuella lokala förutsättningarna.

Utifrån policyn sätts sedan mål och beslut tas om styrmedel. För att styra avfall enligt avfallshierarkin finns flera styrmedel som producentansvar, deponiskatt, deponeringsförbud, bidrag till biologisk behandling, krav på kommunal avfallsplanering osv.

Avfallshierarkin kan uppfattas som en policy som ger tydlig vägledning. Men avfallshierarkin innehåller ju också formuleringar att såväl kostnader som miljönytta ska styra valet av behandlingsmetod i det enskilda fallet.

Att en policy lämnar utrymme för avvägningar innebär att det öppnar för olika tolkningar av vad policyn innebär. Behov uppstår av principiella ställningstaganden i underliggande frågor. För avfallshierarkin gäller det exempelvis ställningstaganden om avvägningen mellan förbränning och materialåtervinning. På så sätt skapas mer detaljerade ställningstaganden om önskad utveckling och handlingsutrymme snävas stegvis in genom preciseringar. Exempelvis har det utifrån policy om avvägning mellan förbränning och materialåtervinning införts mål för materialåtervinning, mål för biologisk behandling, skatt på förbränning, bidrag till biologisk behandling med mera.



Var behövs utveckling av policy och styrmedel?

För att kunna bedöma vilka policyer som behöver utvecklas behöver vi veta i vilka frågeställningar som principiella och vägledande ställningstaganden skulle bidra till måluppfyllelse.

Inom RE:Sources område kan det exempelvis vara där det är svårt att nå de nationella miljömålen eller mål beslutade inom EU. Områden kan också hittas genom att kartlägga frågeställningar och problem i EU:s strategi för cirkulär ekonomi, miljömålsuppföljningen, den nationella avfallsplanen, programmet för förebyggande av avfall, aktuella offentliga utredningar och andra strategiska dokument. Syftet är att identifiera områden där mål inte nås med nuvarande styrmedel och åtgärder.

RE:Source har genom genomförda projekt och egna bedömningar kommit fram till två frågeställningar där det finns behov av att utveckla policyer: hur området förebyggande av avfall ska utvecklas och hur avvägningar mellan giftfrihet och resurseffektivitet ska göras.

För frågeställningen *Hur ska arbetet med förebyggande av avfall utformas?* kan exempelvis följande delfrågeställningar behöva analyseras:

- Hur ska området förebyggande av avfall beskrivas och avgränsas?
- Hur kan olika åtgärder inom området delas in?
- Vilka aktörer kan vara berörda och hur ska ansvaret fördelas?
- Hur ska olika orsaker till att avfall uppstår karakteriseras?
- Hur ska förebyggande av avfall koordineras med och avgränsas mot området hållbar konsumtion och produktion?

För frågeställningen *Hur ska avvägningen göras mellan målen att uppnå både giftfria och resurseffektiva kretslopp?* kan exempelvis följande delfrågeställningar behöva analyseras:

- Vilken risk ska bedömas?
- Vilken metod ska användas för att avväga risker mot nytta?
- Vilka principer gäller för bedömning av nytta/risk i andra sammanhang?

Kunskap krävs för att utveckla policy och styrmedel

För att en policy och styrmedel ska styra mot målet på ett effektivt sätt krävs att de är baserade på kunskap i vidare bemärkelse. Det behövs kunskap i form av fakta men också i form av tillvaratagen erfarenhet.

Kunskap behövs om det problem som ska lösas. Vilka är orsakerna? Vilka aktörer är berörda? Men det behövs också kunskap om möjliga åtgärder. Vilka olika lösningar är möjliga? Finns det praktiska exempel? Vilket resultat ger olika åtgärder? Vilka är kostnaderna? Går de att genomföra juridiskt och administrativt?

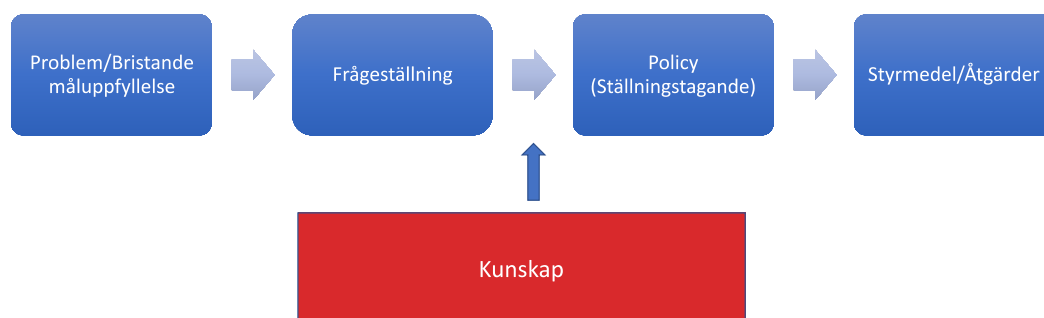
Kunskap behövs också om beteenden och attityder för att förstå hur styrmedlen tas emot av de människor som verkställa styrningen. Kunskapen kan till viss del tas fram genom kartläggningar och utredningar men behöver också baseras på uppföljning och utvärdering av genomförda projekt och även genom särskilda pilot- och försöksprojekt. För att kunna bedöma konsekvenser av olika handlingsvägar och åtgärder behöver berörda aktörer fortlöpande ges möjlighet att bidra och lämna synpunkter.

För avfallshierarkin och styrmedlen utifrån hierarkin finns en stor mängd livscykelanalyser och ekonomiska konsekvensbedömningar som bland annat jämför olika behandlingsmetoder. Även om resultaten varierar så stödjer de i princip avfallshierarkin som tumregel för val av behandlingsmetod. Goda exempel och pilotprojekt har också visat att det genom olika åtgärder är praktiskt möjligt att undvika deponering.

Men kunskap ger inte automatiskt ett underlag för ställningstagande. Kunskap kan ibland peka på dilemman och målkonflikter. Ett exempel är att det kan vara svårt att förena målen om giftfrihet och resurseffektivitet. Detta eftersom resurseffektivitet kan innebära risk för att förorenade material används och ett krav om giftfrihet kan innebära att man måste avstå möjlighet till resursutnyttjande. För exempelvis användning av slam från avloppsreningsverk och avfall för anläggningsändamål har det tagits fram stora mängder kunskaper men det har varit svårt att besluta om tydliga policyer. Det är nödvändigt att hantera intressekonflikter och inse att det inte är möjligt att besluta om policyer som innebär att bägge målen uppnås.

Även om kunskap är nödvändig för att formulera en policy så är det sällan tillräckligt. Avgörande är ofta hur olika aspekter värderas. Då blir politisk ståndpunkt eller olika intressen avgörande. Avgörande kan vara vilken syn man har på vilken risk som är acceptabel, vad man anser är en rimlig kostnad för att uppnå en nytta, vem som ska betala och om man föredrar marknadslösningar eller statlig styrning. Full enighet kommer aldrig att råda eftersom värderingar styr hur olika saker ska avvägas mot varandra. Det är en anledning till att policyer behöver beslutas av politiker eller andra som är ansvariga för verksamheten.

Kunskap behövs för att utveckla policy och styrmedel



Verkligheten som policylab

Samspelet mellan lokal och nationell nivå för utveckling av policy och styrmedel

I regeringens utredning "Från värdekedja till värdecykel" (SOU 2017:22) konstateras att det har tagits många initiativ inom området cirkulär ekonomi och aktiviteten är stor bland forskare, näringsliv och offentliga aktörer. Utredningen menar att det saknas ett övergripande sammanhang och ett strategiskt ramverk för att ge alla dessa aktiviteter en kontext, en gemensam riktning och tillräcklig förändringskraft. Enligt utredningen drivs i dag utvecklingen i Sverige i huvudsak "nerifrån och upp".

Bristen på "övergripande sammanhang" och "strategiskt ramverk" pekar på brist på policy, mål och planering men också på brist på styrmedel.

Ofta är styrmedel i form av lagkrav något som kommer sent i en process för att lösa ett problem eller nå ett mål. Som vi redogör för i föregående avsnitt är det svårt att veta vilka styrmedel som fungerar, vilka konsekvenser de får och hur åtgärderna ska utformas innan det finns erfarenhet och kunskap att utgå ifrån. Det är både svårt att utforma lagkrav och få acceptans för dem innan själva förändringen är prövad och accepterad av en större grupp. Om inte annat behövs kunskapen och erfarenheterna som underlag för de konsekvensbeskrivningar som fordras för lagändringar. Lagkravet används för att få de mindre förändringsbenägna att anpassa sig till något en större grupp redan genomfört.

Ett flertal steg behöver passeras innan man med säkerhet kan vidta fungerande åtgärder. Kunskapen och erfarenheten tas fram i ett växelspel mellan lokal och nationell nivå där båda nivåerna behöver fullgöra sina uppgifter. Det kan liknas vid ett policylab som använder verkligheten för att testa möjliga policyer och styrmedel.

Så snart det finns insikt om ett problem eller en bristande måluppfyllelse uppstår vanligen ett intresse att agera. Den lokala nivån agerar ofta utifrån problembeskrivningar och mål som tagits fram på nationell, EU- eller internationell nivå, exempelvis från miljömålsuppföljningen. De mest engagerade (och de med bäst förutsättningar) agerar och startar projekt för att lösa problemet.

Resultatet av dessa projekt behöver fångas upp av den nationella nivån som utvärderar resultatet och drar slutsatser. Den nationella nivån med myndigheter och branschorganisationer har en uppgift att sprida de exempel som kan anses som föredömen. Goda exempel kan behöva kompletteras med mer planerade lokala pilotförsök med stöd av den nationella nivån. På så sätt utvecklas de goda exemplen och tas upp av fler aktörer på lokal nivå.

Nationell nivå kan behöva komplettera utvärderingarna av projekt på lokal nivå med forskning och utredningar. Genom denna process etableras "best practice", den kunskap och erfarenhet som behövs för att bedöma åtgärden utgår från det existerande exemplet. Det innebär att det exempelvis kan vara möjligt att utfärda nationella rekommendationer och sätta nationella mål.

Mjukare former av lagkrav som ett tydligt utpekat ansvar för valda aktörer kombinerade med krav på kunskap och planering, kan användas för att påskynda utvecklingen. För att ytterligare driva på utvecklingen i önskad riktning kan ekonomiska styrmedel i form av skatter användas. Om det är nödvändigt används slutligen styrmedel i form av lagkrav för att få alla aktörer att följa en rimlig nivå.

Gunnar Fredriksson, verktygsledare Policyanalys RE:Source, 2017-08-15