

Plastbæreposer til nytte og besvær

*De nasjonale prosessene ved implementering av et EU-
direktiv*

Kaja-Elisabeth Dypvik



Master i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap
UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2019

Antall ord: 28 844

Plastbæreposer til nytte og besvær

De nasjonale prosessene ved implementering av et EU-direktiv

Copyright Kaja-Elisabeth Dypvik

2019

Plastbæreposer til nytte og besvær – De nasjonale prosessene ved implementeringen av et EU-direktiv

Kaja-Elisabeth Dypvik

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Webergs Printshop, Oslo

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg implementeringen av EU-direktivet om plastbæreposer i Norge og hva som styrer valget av de nasjonale løsningene ved oppfyllelsen av direktivet. Norge forpliktet seg til å gjennomføre tiltak for å redusere bruken av plastbæreposer per person innen utgangen av 2018. I 2017 ble Handelens Miljøfond opprettet med støtte fra bransjeaktørene og regjeringen. Dette er dagens løsning, et bransjefond som tar 50 øre per pose i kontingent, slik at målsettingen i direktivet blir oppfylt og dermed sørger for at Norge etterlever kravene og intensjonene i EUs plastbærepose-direktiv (Handelens Miljøfond 2018). I norsk kontekst er ikke dette det første forsøket på å redusere konsumentenes forbruk av plastbæreposer. I 2008 foreslo daværende miljøvernminister Erik Solheim (SV) tiltak for å drastisk redusere forbruket av plastbæreposer og i 2014 ble det vedtatt en miljøavgift på plastbæreposer i statsbudsjettet for 2015. I denne oppgaven ønsker jeg å se nærmere på hvorfor Norge endte med en bransjeløsning som den nasjonale løsningen av direktivet samt hvorfor en avgift på plastbæreposer ikke kunne implementeres i 2008, 2014 og ei heller i 2018. For å belyse disse forholdene og trekke frem sentrale aktører benytter jeg meg av Kingdons flerstrømsmodell. Innenfor statsvitenskapelig litteratur på implementeringsfeltet av EU-direktiver har det i den siste tiden vært fokus på de ulike nasjonalstatenes tolkninger av direktivet. Studien er et komparativt casestudie, som gjennom å sammenlikne de tre forsøkene på innføring av en plastbæreposeavgift, kan forklare nasjonale forhold ved implementeringen av et EU-direktiv.

Da forskere obduserte en gåsnebbhval som strandet på Stotra, Hordaland i 2017 fant de store mengder plast, heriblant plastbæreposer, i magen hans. Dette er en fokushendelse som gjorde at flere og flere så på plastbæreposer som et miljøproblem, noe som åpnet et mulighetsvindu for bransjeaktørene som ville ha igjennom sin bransjeløsning for å oppfylle kravene i plastbærepose-direktivet. I oppgaven avdekkes de indre dynamikkene, strukturert av flerstrømsmodellens oppdeling av prosessene i problem-, løsning og politikkstrømmen. Sammenlikningen med 2008 og 2014 viser at endringen i oppfattelsen av plastbæreposer fra å ikke være et miljøproblem til å bli det, samt endringen i den nasjonale stemningen er viktige forutsetninger for den nasjonale løsningen av implementeringen av EUs plastbærepose-direktiv.

Forord

Med denne oppgaven settes sluttstreken for mange fine år på Blindern, hvor jeg har fått kunnskap, vennskap og erfaringer.

Arbeidet med denne oppgaven har vært utfordrende, lærerikt og tidvis slitsomt. Jeg hadde ikke kommet meg helskinnet gjennom dette uten min veileder Tobias Bach, samt Elin L. Boasson. Takk, Tobias, for dine innspill, konstruktive kritikk, gode råd og ikke minst tålmodighet.

Mamma og pappa, takk for at dere alltid stiller opp, støtter, lytter og gir råd. Helt fra første skoledag til aller siste, jeg hadde ikke kommet meg hit uten dere. Takk til Ragnhild, Magnus, mormor, tante Ingeborg, onkel Knut og Mats. For en heiagjeng!

Til Maja og Jenny vil jeg si takk for faglig innspill til oppgaven og korrektur, samt for alle utenomfaglige aktiviteter. Jeg gleder meg til å fortsette vennskapet utenfor lesesalen og UB.

Tilslutt vil jeg si tusen takk til Elise. Takk for gjennomlesning, for middager, for klemmer, for oppmuntrende ord og litt strengere formaninger, for ubetinget støtte og for at du holder ut.

Til tross for all den gode hjelpen jeg har fått er jeg selv fullt ansvarlig for det endelige produktet.

Kaja-Elisabeth Dypvik

Oslo, 03.06.2019

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	14
1.1	Introduksjon	14
1.2	Problemstilling	16
1.3	Litteraturgjennomgang	17
1.4	Kort om plastbæreposedirektivet og begrunnelse for valg av case	19
1.5	Teoretisk rammeverk	20
1.6	Forskningsdesign og metode	22
1.7	Oppgavens struktur	22
2	Teori	23
2.1	Flerstrømsmodellen og politiske beslutninger – valg av nasjonale løsninger	23
2.2	Problemstrømmen	25
2.2.1	Indikatorer	26
2.2.2	Fokushendelser og symboler	26
2.2.3	Tilbakemeldinger – feedback	27
2.2.4	Problemstrømmen oppsummert	27
2.3	Løsningsstrømmen	28
2.3.1	Er løsningen gjennomførbar?	29
2.3.2	Er løsningen i tråd med eksisterende verdier?	29
2.3.3	Er det tilgjengelige ressurser for å håndtere utfordringer ved implementeringen av løsningen?	29
2.3.4	Løsningsstrømmen oppsummert	30
2.4	Politikkstrømmen	30
2.4.1	Den politiske stemningen	31
2.4.2	Organiserte politiske krefter	31
2.4.3	Regjering og styresmaktene	32
2.4.4	Oppsummering av politikkstrømmen	33
2.5	Policy-vindu eller mulighetsvindu	34
2.6	Policy-entreprenører	37
2.7	Oppsummering av teorien og empiriske forventninger	39
3	Forskningsdesign og metode	41
3.1	Sammenliknede casestudie	41
3.2	Datainnsamling	42
3.3	Fremgangsmåte ved analysen	44
4	Caset: Plastbæreposer de siste 10 årene	45
4.1	2008: Solheim-initiativet	46
4.2	2014: Livbøye i budsjettforhandlingene	52

4.3	2015-2018 Plastbæreposedirektivet og Handelens Miljøfond	56
5	Analyse	61
5.1	Solheim-initiativet: politisk utspill eller en oppriktig bekymring?	61
5.1.1	Problemstrømmen	62
5.1.2	Løsningsstrømmen	63
5.1.3	Politikkstrømmen	65
5.1.4	Policy-vindu og policy-entreprenør	66
5.1.5	Avsluttende bemerkninger	67
5.2	Budsjettforliket ingen ville ha æren for	67
5.2.1	Problemstrømmen	68
5.2.2	Løsningsstrømmen	70
5.2.3	Politikkstrømmen	73
5.2.4	Policy-vindu og policy-entreprenør	75
5.2.5	Avsluttende bemerkninger	76
5.3	«Plasthvalen» og EU-direktiv	77
5.3.1	Problemstrømmen	77
5.3.2	Løsningsstrømmen	78
5.3.3	Politikkstrømmen	81
5.3.4	Policy-vindu og policy-entreprenør	83
5.3.5	Avsluttende kommentarer	84
6	Avslutning – hvorfor lyktes man i 2018, men ikke i 2008 og i 2014/215?	85
7	Veien videre	87
8	Litteraturliste	88

1 Innledning

1.1 Introduksjon

I 1994 trådte den Europeiske Økonomiske Samarbeidsområde-avtalen (EØS-avtalen) i kraft. Partene i denne internasjonale avtalen er den Europeiske Unions (EU) medlemsland, samt tre av European Free Trade Association- statene (EFTA); Liechtenstein, Island og Norge. Dette er en av de mest omfattende internasjonale avtalene Norge har inngått, noe som understøttes av det faktum at landet har implementert over 11 000 rettsakter, lovgivninger, i norsk lov siden ikrafttredelsen (Utenriksdepartementet, 2017). Forordninger og direktiver er de to typene rettsakter som EU benytter seg av (NOU 2012:2, 2012). En forordning er en rettsakt som skal tas inn i nasjonal lovgivning ord for ord, mens et direktiv er kun bindende i «sin målsetning» slik at det er opp til de nasjonale myndighetene å finne løsninger som oppfyller målene, men EU gir få eller ingen føringer (Utenriksdepartementet, 2017). Denne delingen er den samme for EUs medlemsland og EFTA-statene. De fleste EU-reglene gjennomføres som forskrift av regjeringen og/eller den underliggende forvaltning (NOU 2012:2, 2012). Selv om det kommer føringer fra EU, har medlemslandene noe handlingsrom med tanke på *hvordan man teknisk og praktisk vil innpasse EU-retten* (NOU 2012:2, 2012). Det som begrenser det nasjonale handlingsrommet noe, er kravet om at gjennomføringen av direktiver og forordninger må være *lojal og korrekt... og den må være klar og tydelig, slik at private kan forstå hva de nye reglene går ut på, og forholde seg til dem* (NOU 2012:2, 2012).

Gjennomføring av EU-rett er en løpende oppgave for Stortinget og forvaltningen, men i hovedsak er det forvaltningen som jobber mest med dette, siden flertallet av EU-regler gjennomføres som forskrift (NOU 2012:2, 2012). Direktiver gjennomføres som gjengivelse, det vil si omskriving tilpasset norsk lovtekst, slik at det er opp til lovgiver å velge formen og virkemidlene, så lenge det tar hensyn til kravet om lojalitet og klarhet (NOU 2012:2, 2012).

Som nevnt blir flertallet av direktivene som er tatt inn i norsk rett skrevet inn i eksisterende norske lover (NOU 2012:2, 2012). Det er variasjon i utformingen av EU-direktiver, noen er detaljerte og gir konkrete og tydelige føringer, mens andre er vage og åpner for ulike tolkinger (NOU 2012:2, 2012). Er de vage, har *nasjonal lovgiver rett ut et valg mellom ulike løsninger* (NOU 2012:2, 2012). En utfordring knyttet til dette er at man «tar i» og tolker direktivet utvidende, noe som i det lange løp kan føre til innskrenking av Stortingets handlingsrom og som går utover det EU/EØS-retten krever (NOU 2012:2, 2012). Et

argument for å tolke et direktiv utvidende er å *benytte handlingsrommet for å ivareta norske interesser og tradisjoner* (NOU 2012:2, 2012, s. 123). Selv om lovgiver er opptatt av å benytte seg av handlingsrommet, er ikke dette ensbetydende med at det er en konflikt mellom et eventuelt EU-direktiv og norsk rett. I de aller fleste tilfeller omfatter direktivet grenseoverskridende problemer som Norge, og medlemslandene, tjener på at blir regulert (NOU 2012:2, 2012). Samtidig åpner et vagt og generelt direktiv opp muligheter for lokal tilpasning og det er opp til forvaltningen å finne løsninger som oppfyller direktivets målsetting.

Det er nettopp de nasjonale løsningene denne oppgaven skal ta for seg. Jeg er interessert i å undersøke hva som styrer valget av de nasjonale løsningene ved oppfyllelse av et EU-direktiv. Det vil si hvordan policy-prosessen, utviklingen av politikk, foregår nasjonalt. Med det høye antallet rettsakter tatt inn i norsk lov i løpet av de siste 25 årene, er det uunngåelig å ikke se på EUs påvirkning og betydningen av direktiver for de nasjonale prosessene. Denne oppgavens siktemål er å utelukkende se på det nasjonale policy-prosessen og ikke vie EUs policy-prosess ytterligere oppmerksomhet. Mye er sagt og skrevet om implementering av EU-direktiv i nasjonalstatene og ofte er fokuset på hvor hurtig direktivene implementeres i det nasjonale lovverket eller hvilke utfordringer som kan forsinke eller forhindre implementering. I forskningen knyttet til oppfyllelse av rettsakter skilles det mellom «implementering» og «transposisjon». Hvor *implementation refers to the stage between the transposition of EU directives and the enforcement of these directives by European or national actors* (Bondarouk & Mastenbroek, 2018, s. 16). *Enforcements of these directives* er innlemmelse av direktivene inn i nasjonal lovgivning og dermed anvendelse av direktivet på det nasjonale nivået, altså transposition (Bondarouk & Mastenbroek, 2018; Falkner, Hartlapp, & Treib, 2007). Denne oppgaven dreiere seg om «transposition», men fordi vi på norsk kan si «implementering» i slike tilfeller, vil det bli brukt som den norske oversettelsen. Oppfyllelsen av direktivet skjer ikke på det europeiske nivået, men på nasjonalstatsnivå. Selv om policy-prosessen er i implementeringsfasen på EU-nivå, er den ikke ferdigstilt for implementering på nasjonalstatsnivå. Dette innebærer at man begynner på nytt i policy-prosessen. For å finne ut mer om prosessen rundt valg av nasjonale løsninger vil jeg bruke EUs plastbæreposedirektiv som case. Innen utgangen av 2018 har Norge forpliktet seg til Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2015/720 av 29. april 2015 om endring av direktiv 94/62/EF om emballasje og emballasjeavfall hvor målet er å redusere bruk av lettvekts plastbæreposer (Klima-og miljødepartementet, 2016; Miljødirektoratet, 20016a). Heretter

omtalt som direktivet om plastbæreposer eller plastposedirektivet. Per i dag, har Klima-og miljødepartementet (heretter KLD), bransjeaktørene (samt interesseorganisasjoner) kommet frem til en bransjeløsning som resulterte i Handelens Miljøfond. Det nyopprettede fondet tar 50 øre per solgte plastbærepose i en kontingent og pengene skal brukes til miljøtiltak som bidrar til å redusere plastbæreposeforbruket (Handelens Miljøfond, 2018a). Begrunnelsen for å velge nettopp dette caset er at det har vært gjort forsøk på å innføre mekanismer for å regulere forbruket av plastbæreposer på to tidligere tidspunkt i løpet av de siste ti årene og at disse forsøkene ikke lyktes, men at man nå ser en endring. Jeg skisserer caset mer i detalj i neste delkapittel. Dette direktivet er ikke formelt gjennomført, men det antas å være andre deler ved direktivet, ikke målsettingen, som forhindrer det siste steget før gjennomføring (Statsministerens kontor, 2018).

Etter over 20 år med EØS-avtalen kan man si at EU i stor grad berører livene til innbyggere i EU-land og EØS-land, samt legger føringer for politikktutvikling på ulike politikkområder. Denne oppgaven har ikke som siktemål å vurdere om EUs innblanding og tilstedeværelse er noe positivt eller negativ, snarere er det en refleksjon rundt antallet aktører og rettsområder som har en interesse i lovgivningen og engasjerer seg i de nasjonale policy-prosessene. Et annet viktig moment å merke seg er at de politikkområdene der EU tar sikte på å utarbeide nye forordninger eller direktiver, ikke er et «tabula rasa», altså et blankt lerret (Howlett, McConnell, & Perl, 2015). I de aller fleste tilfeller vil politikkområdet ha en form for lov eller regulering knyttet til seg og dermed vil et nytt direktiv eller forordning kreve en eller annen variant av endring, enten det kun er snakk om en justering eller en mer omfattende endring. At EU og EUs politikk er så tilstedeværende i innbyggernes, de nasjonale myndighetene og institusjoners hverdag gjør at det er interessant å undersøke hvordan rettsaktene, og særlig direktivene, tilpasses de nasjonale forhold og hvordan de nasjonale forholdene må tilpasse seg EU.

1.2 Problemstilling

Formålet med denne oppgaven er å undersøke den nasjonale policy-prosessen og betydningen av EU-direktiv for disse prosessene. For å konkretisere dette og teste både teori og antakelser, vil jeg benytte meg av plastbærepose-direktivet som case. Oppgavens problemstilling er som følger

Hvordan har Norge jobbet med implementeringen av direktivet om plastbæreposer? I hvilken grad kan flerstrømsmodellen forklare valget av den nasjonale løsningen for oppfyllelse av plastbæreposedirektivets målsetting?

Med implementering siktes det her til hvilke nasjonale løsninger for oppfyllelsen av direktivet som ble valgt. Her vil det være naturlig å undersøke de alternative løsningene og se på hvilke faktorer som gjorde at den ene løsningen ble valgt fremfor den andre.

Flerstrømsmodellen (også kjent som flerstrømsrammeverket og flerstrømstilnærmingen) er den norske oversettelsen av John Kingdons Multiple Streams-approach, og er en tilnærming egnet for å forklare politikutviklingsprosessen og synliggjøre elementer som har betydning for det endelige utfallet og valget av løsninger. Det teoretiske rammeverket vil bli presentert i kapittel 2.

De konkrete målsettingene i plastbæreposedirektivet er todelt, hvor det ene er å *iverksette tiltak for å nå reduksjonsmål (reducere til 90 poser per person per år innen utgangen av 2019 og redusere til 40 poser per person per år innen utgangen av 2025)*, og den andre målsettingen er *eller sikre at plastbæreposer ikke lenger er gratis innen utgangen av 2018, med mindre tilsvarende effektive virkemidler er gjennomført. Dette vil gjelde alle sektorer og utsalgssteder* (Statsministerens kontor, 2018).

I de påfølgende delkapitlene vil jeg gi en litteraturgjennomgang for å gi kontekst til oppgaven og beskrive den eksisterende forskningen på feltet.

1.3 Litteraturgjennomgang

Temaet for oppgaven er de nasjonale policy-prosessene ved oppfyllelsen av et EU-direktiv. Som jeg nevnte i innledningen, plasserer denne oppgaven seg innenfor transposition litteraturen. Denne gjennomgangen vil omfatte både transposition og compliance, forstått som etterlevelse av rettsaktene. Oppgavens omfang setter begrensninger for hva som er relevant litteratur, så jeg velger å trekke frem noen sentrale forfattere som har skrevet om implementering eller transposition og koblingen mellom EU og nasjonalstatene ved implementering.

Ellen Mastenbroek presenterer i sin artikkel *EU compliance: Still a 'Black Hole'?* en imponerende oversikt over «compliance» av EU-direktiver fra 1986 til 2005. Hennes

kartlegging, som illustreres med tre bølger, viser at i begynnelsen ble det fokusert på administrative, rettslige og politiske grunner for ikke-oppfølgning (non-compliance), deretter pekte man på «goodness of fit» for tilslutt å sette økt fokus på medlemslandenes nasjonale politikk (Mastenbroek, 2005). «Goodness of fit» beveger seg i retning av å fokusere på de nasjonale forholdene, men hovedanliggende er å undersøke graden av avvik, «misfit», mellom det EU krever i et direktiv og de eksisterende nasjonale strukturer, regler og praksis, og antakelsen er at dess mer likt jo enklere er implementeringsprosessen (Haverland, 2000). Ulike studier viste imidlertid at det ikke var en klar sammenheng mellom hvor godt EU-direktivet passet de nasjonale forholdene og utfordringene med oppfølging (Haverland, 2000; Knill & Lenschow, 1998). I artikkelen fra 2005 oppfordrer Mastenbroek å undersøke teorier som sier noe om hvordan og når de nasjonale forholdene gjør implementeringen av et EU-direktiv utfordrende. Hun peker videre på at «Goodness of fit»-litteraturen understreket dette behovet og førte forskningen videre i søken etter forståelse for implementeringsstudier av EU-direktiv (Mastenbroek, 2005).

Flakner, Hartlapp, Leiber og Treib (2004) viste i sin artikkel *Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor* at faktorer som administrative utfordringer, tolkings utfordringer og «issue linkage» (sakskobling) kan forklare hvorfor stater ikke implementerer eller bruker lang tid på å implementere EU-direktiver. I tillegg trekkes det frem at et direktiv må forholde seg til to politiske system, både på EU-nivå og nasjonalstatene (Falkner, Hartlapp, Leiber, & Treib, 2004). Det var, og er, et ønske om mer forskning knyttet til den praktiske implementeringen av et EU-direktiv i et medlemsland (og EØS-land) (Bondarouk & Mastenbroek, 2018). I litteraturen skiller den mellom ulike former for implementering, hvor praktisk implementering defineres som en sosio-politisk tolkning av direktivet (Versluis, 2007). Jeg forstår det som for eksempel de nasjonale forholdene.

Bondarouk og Mastenbroek kritiserer bruken av case i undersøkelser av hvordan EU-direktiver undersøkes på nasjonalstatsnivå og mener at dette blant annet fører til at man trekker idiosynkratiske slutninger, særegne slutninger, som ikke bidrar til å videreutvikle teori slik at man kan få fatt i det mer generelle årsakene til fremgangen eller motgangen ved implementeringen av direktiver (Bondarouk & Mastenbroek, 2018). Denne oppgaven har gjort et poeng ut av å gå i dybden på et case, som sammenliknet med andre tilfeller av implementering av EU-direktiv i Norge, kan være spesiell. Likevel er det et poeng å

understreke at nettopp ved å se etter det spesielle tilfellene, blir man minnet om forhold som eksisterende, nasjonal politikks innvirkning på implementeringen, tidsperspektivet, behovet for å forstå den nasjonale stemningen og hvilke handlingsalternativer som er mulige.

1.4 Kort om plastbæreposedirektivet og begrunnelse for valg av case

For å undersøke et tilfelle av de nasjonale policy-prosessen ved valg av nasjonale løsninger ved oppfyllelse av et direktiv, som tidligere nevnt ser jeg nærmere på Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2015/720 av 29. april 2015 om endring av direktiv 94/62/EF om emballasje og emballasjeavfall hvor målet er å redusere bruk av lettvekts plastbæreposer, ofte kalt direktiv om plastbæreposer eller plastbæreposedirektivet (Klima-og miljødepartementet, 2016; Miljødirektoratet, 2016). Jeg vil først begrunne valg av case og deretter kort skissere caset.

I NOUen fra 2012 *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU* blir miljøområdet beskrevet som et av de mest omfattende politikkområdet som blir sett på som EØS-relevant og hvor Norge har implementert det meste av miljøpolitikk og miljøregler foreslått av EU (NOU 2012:2, 2012, s. 572). Et miljøproblem er av natur grenseoverskridende, noe som forsterker gevinsten av å engasjere seg i lovgivningen på feltet (NOU 2012:2, 2012). Denne gevinsten oppnås, blant annet, ved å ta inn direktiver og forordninger i det nasjonale lovverket. Direktivet om plastbæreposer er rettet mot å endre konsumenters atferd knyttet til plastbæreposer (Klima-og miljødepartementet, 2016). Dette må forstås som inngripende i nordmenns hverdag. Kort fortalt er hensikten med plastbæreposedirektivet å *redusere forsøpling fra plastbæreposer som i stor grad benyttes kun én gang og å bidra til mer effektiv bruk av ressurser* (Statsministerens kontor, 2018). Det er to måter å oppfylle direktivet på *Norge kan enten forplikte seg til å innføre tiltak for å redusere plastposeforbruket betydelig, eller vi kan sørge for at plastposer ikke lenger gis ut gratis etter 2018* (Statsministerens kontor, 2018). Som jeg nevnte innledningsvis, har Norge valgt en bransjeavtale. Bakgrunnen for miljøfondet og veien frem til denne ordningen vil bli presentert i kapittel 4.3.

Et annet forhold som gjør nettopp plastbæreposedirektivet interessant å se på er forhistorien til direktivet i norsk kontekst. Det har i løpet av de siste 10 årene blitt gjort flere forsøk på å få i stand en avgift på plastbæreposer som en et miljøtiltak, men forslagene ble forkastet fordi

det ble pekt på at plastbæreposer ikke er et miljøproblem (Miljødirektoratet, 2008). Den første gangen en regulering av bruken av plastbæreposer ble omtalt var da daværende miljøminister Erik Solheim (SV) lanserte ideen om forbud på søndagsrevyen 9. mars 2008 (NRK, 2008). Den andre gangen poseavgiften ble lansert var som en del av budsjettforhandlingene i november 2014 for statsbudsjettet for 2015. Den siste gangen plastbæreposer og avgift ble omtalt, var i forbindelse med plastbæreposedirektivet og at norske myndigheter vurdere ulike virkemidler for å oppfylle direktivet (Miljødirektoratet, 2016). Som nevnt inkluderte EU plastbæreposer i sin europeiske strategi for plast i sirkulær økonomi (European Commission, 2018), noe som førte til nye runder nasjonalt med diskusjoner knyttet til avgift eller andre løsninger for å oppfylle målsettingen i direktivet. De ulike oppfatningene om plastbæreposer utgjør et miljøproblem eller ikke kan illustrere det som ble nevnt innledningsvis om at politikkkfeltene EUs direktiver er myntet på, ikke er uten politisk forhistorie eller eksisterende politikk. I Norge har bransjen opprettet Handelens Miljøfond som selv sier at *Foreningens formål er på vegne av medlemmene å bidra til å etterleve kravene og intensjonene i EU-direktiv 2015/720 om lette ,plastbæreposer* (Handelens Miljøfond, 2018a).

I kapittel 4 vil jeg gi en mer detaljert gjennomgang av caset og gjennomgå de tre tidsrommene hvor det ble gjort forsøk på å forby, sette avgift på og finne en løsning for å oppfylle et EU-direktiv.

1.5 Teoretisk rammeverk

For å spore den nasjonale dynamikken og prosessene vil jeg anvende Kingdons flerstrømsmodell (1984, 2003). Denne modellen er et verktøy for å forstå politikktutvikling, særlig med fokus på agendasetting, er en velkjent modell innenfor statsvitenskap. I utgangspunktet ble modellen utviklet i USA på 1980-tallet, men den har vist seg å være anvendbar i andre kontekster og ved flere steg i policy-prosessen (Zahariadis, 2014, s. 25; Zahariadis & Exadaktylos, 2016). I denne oppgaven vil jeg anvende teorien på tilfellet med plastbærepose-direktivet for å forstå utfallet av den nasjonale prosessen med å velge en løsning for å oppfylle direktivets målsetting. Som tidligere nevnt har det vært gjort forsøk på å endre konsumentenes bruk av plastbæreposer på grunn av miljøhensynet ved to ulike tidspunkt de siste 10 årene, uten at det ble vedtatt og en reell endring skjedde. I etterkant av innføringen av plastbæreposeavgiften til Handelens Miljøfond, har bransjen merket en

nedgang i antall plastbæreposer som blir solgt, noe som indikerer endring i konsumentenes atferd (Eriksen, 2018). For å få fatt i hva som var annerledes ved implementeringen av plastbæreposedirektivet kontra de andre to forsøkene, er flerstrømsmodellen egnet. Modellen deler opp policy-prosessens bestanddeler i mindre deler, såkalte strømmer, og peker på ulike omstendigheter og mekanismer som spiller inn. Dette gjør at man kan spore hva som var av betydning da beslutningstakerne valgte den nasjonale løsningen for implementeringen av plastbæreposedirektivet. Kort oppsummert vil denne teorien forklare politikktutvikling i komplekse og uavklarte politiske situasjoner (Kingdon, 2003; Winkel & Leipold, 2016; Zahariadis, 2014). Grunntanken er at i policy-prosessen finnes det tre uavhengige «strømmer» som inneholder tre ulike bestanddeler som er viktige for at en sak skal komme på den politiske agendaen. I den ene strømmen er det mange ulike *problemer*, i den andre strømmen finner man ulike *løsninger* (frakoblet problemene i den første strømmen) og i den tredje strømmen er *den politiske situasjonen*. Disse tre strømmene «renner» igjennom prosessen uten at de nødvendigvis påvirker hverandre og bør omtales som relativt uavhengige av hverandre. For at en policy skal komme i stand, må disse strømmene kobles sammen. Denne koblingen gjøres av en *policy-entreprenør*, en eller flere aktører som har et ønske om å oppnå én viss type policy på et felt. En slik kobling åpner et såkalt *mulighetsvindu*, en tidsavgrenset periode hvor endring kan skje og policy-entreprenørene kan fremme sin utvalgte policyløsning. Denne modellen åpner for å ta hensyn til konteksten, begrensninger knyttet til tid, at man kan få oversikt over hvilke aktører som er delaktige i prosessen og man kan peke på hva som var utslagsgivende for at én policyløsning ble valgt fremfor en annen.

Selv om jeg antar at flerstrømsmodellen er velegnet for å forklare valget av den nasjonale løsningen ved oppfyllelsen av direktivet, vil jeg styrke modellen med å undersøke betydningen av diskurser. Winkel og Leipold (2016) viser i sin artikkel gevinsten av å undersøke Kingdons tre strømmer, problemstrømmen, løsningsstrømmen og politikkkstrømmen, som diskursive mønstre (*discursive patterns*) og at koblingene av strømmene er en policy-diskurs (2016, s. 108). Å spore diskurser vil bidra til å styrke koblingen av strømmene som åpner for endring og vise hvordan tidligere mulighetsvinduer betinger både diskursen og tilgjengelige handlingsalternativer i nåtiden.

Kingdons flerstrømsmodell og betydningen av diskurser, særlig knyttet til policy-vindu og policy-entreprenører, vil bli redegjort for i kapittel 2. Siden flerstrømsmodellen er hovedteorien som skal strukturere analysen, vil kapitlet være bygd opp rundt den modellen

og bidraget fra Winkel og Leipold vil flettes inn i gjennomgangen. Jeg har fremsatt seks empiriske forventninger disse vil presenteres i slutten av teori kapitlet.

1.6 Forskningsdesign og metode

Dette er et sammenliknende casestudie. Hovedpoenget er å avdekke prosessene, noe som gjør et casestudie til et egnet metode å anvende i denne oppgaven. Dette blir ytterligere styrket når problemstillingen er formulert som et «hvordan-spørsmål», som er et optimalt utgangspunkt for et casestudie (Yin, 2018). Jeg benytter pattern matching som metode for å logisk trekke slutninger fra teori til empiri, og tekstanalyse og et semi-strukturert intervju som metode for innsamling av data. Dette vil jeg redegjøre for i kapittel 3.

1.7 Oppgavens struktur

Kapittel 2 vil være en gjennomgang av flerstrømsmodellen, samt empiriske forventninger. I kapittel 3 vil jeg diskutere metodologiske utfordringer og fordeler ved valg av casestudie, samt diskutere styrker og svakheter knyttet til validitet og reliabilitet. I kapittel 4 vil plastbæreposedirektivet presenteres ytterligere, samt empirien som er samlet inn ved hjelp av dokumentanalyse og et semi-strukturert intervju. I kapittel 5 vil jeg analysere empirien fra de tre tidspunktene, 2008, 2014/2015 og 2015/2018, strukturert etter flerstrømsmodellens oppbygning. I kapittel 6 vil jeg oppsummere funnene, besvare problemstillingen og trekke frem momenter for fremtidig forskning.

2 Teori

For å kunne svare på den andre delen av problemstillingen *I hvilken grad kan flerstrømsmodellen forklare valget av den nasjonale løsningen for oppfyllelse av plastbæreposedirektivets målsetting?* vil jeg i dette kapitlet redegjøre for teorien.

Flerstrømsmodellen ble utviklet av Kingdon i 1984, men opphavsmannen selv, og blant andre Zahariadis (2008, 2014) har videreutviklet modellen. Som nevnt i innledningen, kombineres flerstrømsmodellen med Winkel og Leipolds tekst om betydningen for diskurser. Dette vil primært være knyttet til gjennomgangen av policy-vinduer (2.5) og policy-entreprenører (2.6). Teorigjennomgangen struktureres av flerstrømsmodellen, det vil si en gjennomgang av problemstrømmen, løsningsstrømmen og politikkstrømmen og alle deres mekanismer. Først vil jeg kort skissere bakgrunnen for modellen

2.1 Flerstrømsmodellen og politiske beslutninger – valg av nasjonale løsninger

Flerstrømsmodellen er et rammeverk som forklarer beslutningstaking i flertydige eller uavklarte politiske situasjoner (Zahariadis, 2014, s. 25)¹. Dette er utgangspunktet for teorien, og det gir innsikt dynamikkene i hele policyprosessen. I utgangspunktet intenderte Kingdon at rammeverket skulle brukes på agendasetting, men flere har pekt på at det er mulig å forklare og forstå resten av policyklusen, som policy-formulering, beslutningstaking, policy-implementering og policy-evaluering (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009; Zahariadis, 2014, s. 25; Zahariadis & Exadaktylos, 2016).

Som jeg argumenterte for i delkapittel 1.5, er denne teorien egnet for å besvare problemstillingen som fokuserer på valg av den nasjonale løsningen ved oppfyllelse av et EU-direktiv. En av grunnene er forhistorien til caset, som jeg kort skisserte i delkapittel 1.4. Plastbæreposedirektivet er ikke det første forsøket i Norge på å regulere og redusere antall plastbæreposer per person. Det har vært gjort to forsøk, henholdsvis i 2010 og i 2014, på å kontrollere forbruket, men disse ble lagt på is. Teorien åpner for at man kan gå i dybden og spore dynamikkene i beslutningsprosessene, samtidig som man har et overblikk og gir oppmerksomhet til konteksten man befinner seg i.

¹ Min oversettelse av *The Multiple Streams Approach is a less or a framework that explains how policies are made by government under conditions of ambiguity.*

Kingdon baserer sitt rammeverk på Cohen, March og Olsens «garbage can»-modell, hvor valg (muligheter) i policy-prosessen beskrives som en søppelbøtte hvor ulike deltakere på ulike tidspunkt «kaster» problemer og løsninger, som ofte ikke henger sammen (Cohen, March, & Olsen, 1972; Kingdon, 2003, s. 84). Denne prosessen kan ikke kontrolleres av noen, og åpner for mange ulike deltakere (Kingdon, 2003, s. 86; Zahariadis, 2014, s. 27). Dette illustrer *dynamikken, kompleksiteten og kaoset i det politiske liv* (Zahariadis, 2014, s. 27). Kingdons formål var å koble teorien så tett på virkeligheten som mulig, uten altfor mange teoretiske antakelser. Dette er en styrke for denne oppgaven som ønsker å vise utviklingen over lengre tid (dynamikken) med påvirkning fra flere nivået (kompleksiteten) og aktiviteten til aktørene i prosessen (kaos, satt på spissen).

Kingdon er opptatt av *ambiguity* som i denne oppgaven oversettes med flertydighet eller tvetydighet. Flertydighet betyr at *et ord eller en setning (eller en annen fonologisk eller ortografisk form) har flere betydninger i et språkssystem* (Store norske leksikon, 2017a). Flertydigheten gir utslag i det Kingdon omtaler som *organized anarchies*, organisert anarki på norsk (Kingdon, 2003, s. 86; Zahariadis, 2014, s. 27). Organisert anarki er organisasjoner som kjennetegnes av flyktig deltakelse, at aktørene har problematiske preferanser og uklar teknologi (Cohen et al., 1972; Kingdon, 2003, s. 86; Zahariadis, 2014, s. 27). Varierende eller flyktig deltakelse illustreres med at ulike aktører tilhører en organisasjon i en kortere eller lengre periode. Dette gjelder både på politisk nivå og embetsverknivå. På politisk nivå så kan nyvalg føre til at andre partier tar over styringen, mens på embetsverknivå er det utskifting i form av at noen skifter jobb og andre blir ansatt. I tillegg medregnes aktører som søker å påvirke, som for eksempel fagforeninger og lobbyister (Zahariadis, 2014, s. 27). Det andre kjennetegnet er at aktørene har uklare preferanser og det vet ikke hva de vil (Zahariadis, 2014, s. 27). Aktørene har ikke perfekt informasjon og må ta avgjørelser underveis i prosessen som påvirker hvordan de tenker om en sak. Det tredje kjennetegnet er uklar teknologi, som indikerer at det ikke er åpenbart for aktørene hvordan en prosess går fra input til output eller fullstendig produkt, siden få har kontroll over hele prosessen (Zahariadis, 2014, s. 27). Kort oppsummert er omgivelsene politikken blir utformet i preget av at saker har ulik betydning, at det er mange involverte aktører både tett på prosessen og mer perifert, få av disse aktørene evner å se det store bildet og deres preferanser blir påvirket av tidspress samt at de må forholde seg til ny informasjon underveis i prosessen. I slike flertydige situasjoner, er det vanskelig å faktisk vite hva problemet er. I tillegg til at det er uavklarte situasjoner, er tid et viktig aspekt ved flerstrømsrammeverket. *Who pays attention to what*

and when is critical (Zahariadis, 2014, s. 28). Dette betyr at tid vil påvirke policy-prosessen og at man må ta hensyn til når og hva aktørene fokuserer på og i hvilken rekkefølge dette skjer. Dette vil bli gått igjennom i delkapitlet om mulighetsvindu.

Middelet mot flertydighet i politikken er politisk manipulasjon (Zahariadis, 2014, s. 29). *It is a political struggle to create winners and losers, to provide meaning and identity, and to pursue self-interest* (Zahariadis, 2014, s. 29). Når en sak kan fortolkes på ulike måter eller ha flere, likeverdige, betydninger er det rom for at aktørene kan tolke og manipulere saken slik at den «passer» deres virkelighetsoppfatning. Dette gjør de gjennom å gi mening, definisjon eller klargjøring av en sak og identitet (Zahariadis, 2014, s. 30). Dette er noen av arbeidsoppgavene til en policy-entreprenør, som aktørene benytter seg av diskurser/narrativer for å lykkes med dette. Policy-entreprenørens rolle, samt betydningen av språket, vil bli gjennomgått, men først vil jeg redegjøre for de tre ulike strømmene og deres underliggende indikatorer.

2.2 Problemstrømmen

The problem stream consists of various conditions that policymakers and citizens want addressed hevder Zahariadis (2014, s. 32). Problemstrømmen hadde ikke vært full av problemer om ikke det var for at helt vanlige tilstander gikk fra å være et kjennetegn ved et samfunn, til at det blir noe man ønsker å endre og som kan la seg endre. Da er det ikke lenger en tilstand, men et problem. Nettopp dette skillet mellom tilstand og problem står sentralt i Kingdons modell (Kingdon, 2003; Zahariadis, 2014). En slik forståelse av problemer viser at det er et fortolkende element i definisjonen, eller oversettelsen fra tilstand til forhold, og at det ikke er nøytralt (Kingdon, 2003; Rochefort & Cobb, 1993). I selve oversettelsesprosessen fra tilstand til problem brukes verdier, sammenlikninger og kategorier som verktøy (Kingdon, 2003, s. 110). Hvis det ikke er samsvar mellom det man observerer rundt seg og sine idealer om hvordan en situasjon bør være, så kan tilstanden oppfattes som et problem (Kingdon, 2003, s. 110). Sammenlikning kan med andre land og tidspunkt kan også påvirke hvordan en tilstand går fra å være nettopp en tilstand til et problem. Den siste måten å oversette en tilstand til et problem er at et kategoriseres på en ny eller annen måte. *People will see a problem quite differently if it is put into one category rather than another* (Kingdon, 2003, s. 111). Et eksempel på en endring i kategoriseringen av en tilstand til å bli et problem er at man i noen land sett er skifte i hvordan rusproblematikk behandles som helserelevante utfordringer

heller enn justispolitiske utfordringer. Kingdon hevder at problemdefinering i stor grad dreier seg om hvordan noe kategoriseres (Kingdon, 2003, s. 111), noe som også støttes av Rochefort og Cobb som peker på at bruken av retorikk *can help lodge a particular understanding of a problem in the minds of the public...* (Rochefort & Cobb, 1993, s. 56). Sammenhengen mellom bruken av språk og hvordan et problem oppfattes vil bli gjennomgått i forbindelse med policy-vindu og policy-entreprenør på et senere tidspunkt i dette kapitlet.

Når en tilstand går over til å oppfattes som et problem, konkurrerer dette problemet med alle andre problemene i problemstrømmen om beslutningstakernes oppmerksomhet. For at et problem skal komme på agendaen er det ulike mekanismer som indikatorer, fokushendelser («focusing events») og tilbakemelding («feedback») som gir beslutningstakerne tilstrekkelig informasjon til å sette det på dagsordenen (Kingdon, 2003). Jeg vil gå igjennom de tre ulike mekanismene innenfor problemstrømmen.

2.2.1 Indikatorer

Indikatorer kan si noe om størrelsen og omfanget av et eksisterende forhold eller endring (Zahariadis, 2014, s. 32). Flere eksempler på slike indikatorer er fødselstall, ledighetstall og nivået av forurensning i lufta. Hvis for eksempel ledighetstallene er høye, kan det, satt på spissen, forklares med at færre ansettes innenfor enkelte sektorer i enkelte deler av landet eller at det er for lukrativt å søke sosialhjelp. Høye eller lave tall i seg selv er ikke et problem, det er tolkningen av tallene som spesifiserer problemet (Kingdon, 2003, s. 91).

Interpretations of the data transform them from statements of conditions to statements of policy problems (Kingdon, 2003, s. 94). Fortolkningen av tallene gjør at man kan forstå en situasjon på en annen måte enn tidligere, og hvis denne forståelsen bryter med verdier om hvordan noe burde være, kan det lede til (nyfunnen) oppmerksomhet rundt saken (Zahariadis, 2014, s. 32). Dette kan som nevnt være at man kategoriserer forhold på en ny måte, sammenlikner hvordan man jobber med det på tidligere tidspunkt og hvordan liknende situasjoner håndteres i andre land (Zahariadis, 2014, s. 32).

2.2.2 Fokushendelser og symboler

Den andre mekanismen innenfor problemstrømmen er fokushendelser og symboler. Selv om indikatorene kan tolkes slik at det er et stort, presserende problem beslutningstakerne må håndtere, er det ikke alltid så tydelig verken for de som beslutter eller befolkningen generelt. Hvis det skjer en hendelse som øker fokuset på en tilstand eller problem, blir det ofte trukket

frem og brukt av media og/eller policy-entreprenører (Zahariadis, 2014, s. 32). En fokushendelse er en *plutselige, uforventede hendelse* (Birkland, 1997). Eksempler på slike fokushendelser er naturkatastrofer, terrorhendelser, streiker, politiske skandaler og ulykker. Et eksempel fra nyere tid i Norge er politiets handlinger under terrorangrepet på Utøya og Regjeringskvartalet i 2011, som i ettertid ble en slik fokushendelse som satte fokus på problemer internt i politiet. Dette er ikke en uttømmende liste og det er stort spenn i hva som utgjør en fokushendelse. Kingdon presiserer at disse fokushendelsene, samt symboler, ikke i seg selv er tilstrekkelige for at et problem skal få plass på agendaen, men det må sees i kombinasjon med allerede eksisterende oppfatninger som fokushendelsen og symbolene forsterker (Kingdon, 2003, s. 113).

2.2.3 Tilbakemeldinger – feedback

Den tredje mekanismen er feedback, eller tilbakemelding, fra tidligere policy-programmer (Zahariadis, 2014, s. 32). Her kan aktørene motta signaler om at en løsning fungerer eller ikke, om den oppnår de målene den er satt til å nå og om de eventuelt uintenderte konsekvensene (Kingdon, 2003). I mange tilfeller følges tidligere policy-programmer opp gjennom overvåking av implementering og evaluering av programmet enten i form av relativt systematiske tilbakemeldinger eller gjennom uformelle kanaler (Kingdon, 2003). En av konsekvensene av denne mekanismen er at *spillover* av like/samme policy-løsninger fra en sektor eller land til en annen sektor eller land er mulig (Zahariadis, 2014, s. 32).

2.2.4 Problemstrømmen oppsummert

De tre mekanismene er i seg selv ikke nok til å stadfeste at det er et problem. Informasjonen, tilbakemeldingene og reaksjonene må fortolkes. Denne tolkingen er det aktørene som gjør ved å vurdere informasjonen i lys av sine verdier, sammenlikninger (gjerne mellom land og liknende situasjoner) og gjennom å klassifisere forhold i ulike kategorier (Kingdon, 2003, s. 114). Det er ikke slik at når et forhold blir definert eller oppfattet som et problem, må det løses med en gang. Det er trangt om plassen på agendaen og antallet vanskelige problemer (omtalt som «problem load» av (Zahariadis, 2014)) gir utslag i hvordan beslutningstakerne evner å nyttiggjøre seg informasjonen som blir gitt, både når det kommer til prioriteringer av problemer og eventuelle løsninger (Zahariadis, 2014, ss. 32-33). I møte med valg av nasjonale løsninger ved oppfyllelsen av plastbæreposedirektivet vil jeg undersøke problemstrømmen og se etter indikatorer, fokushendelser og symboler, tilbakemelding fra

tidligere policy-løsninger og se det i lys av verdiene, kategoriseringen og sammenlikninger med andre (liknende) land og tidspunkt.

2.3 Løsningsstrømmen

Kingdon sammenlikner prosessen hvor ulike policyløsninger og alternativer skapes og formulerer med naturlig utvelgelse – hvor kun den som er best til å tilpasse seg overlever – og disse befinner seg i det han omtaler som «primeval soup» (Kingdon, 2003, s. 116). Løsningene eller ideene (brukes vekselvis i denne oppgaven) utvikles av spesialister på et politikfelt, forskere, interessegrupper og politikere som befinner seg på ulike nivåer som lokalt, nasjonalt og globalt (EU) (Kingdon, 2003). Variasjonen i de ulike aktørenes bakgrunner gjør at det er mange, ulike policyløsninger som både skapes. Ikke alle løsningene og ideene overlever. For at det skal være liv laga, må policyløsningene oppfylle tre kriterier; at løsningen teknisk sett er mulig, at løsningen ikke går på akkord med verdiene i policy-gruppa (og samfunnet generelt) og at det er tilstrekkelig med ressurser tilgjengelig for gjennomføringen av løsningen (Kingdon, 2003, s. 131; Zahariadis, 2014, s. 33). Ideene eller løsningene flyter ikke bare rundt i «suppa», men de kolliderer med hverandre, tilpasser seg hverandre, noen smelter sammen og dør eller omformer seg i møte med de andre ideene (Kingdon, 2003, s. 131). Dette indikerer at det er noe dynamisk i policy-utviklingen, siden en løsning kan utvikle seg og omforme seg i møte med andre løsninger. I tillegg til denne dynamikken er tid et viktig aspekt ved valg av løsninger. Kingdon mener at løsninger blir valgt gjennom en inkrementell prosess, hvor løsningen gradvis får innpass og vinner anerkjennelse over tid (2003, s. 140). Dette er en form for «oppmykning» eller *softening up* av aktørene, både beslutningstakerne og aktørene i umiddelbar nærhet, men også av befolkningen generelt (Kingdon, 2003, s. 143). Dette kan beskrives som en tilvenningsprosess til de utvalgte løsningene og det skjer gjennom å overbevise relevante aktører om en løsning samt at samme eller liknende løsning sprer seg i relevante og sammenliknbare situasjoner (Kingdon, 2003, s. 139 og 159). Som et resultat av oppmykningen oppnår man konsensus blant aktørene (Kingdon, 2003). Dette betyr at flere og flere enes om løsninger og det får støtte fra aktører som i utgangspunktet var skeptiske til ideen. For å tydeliggjøre kravene som stilles til løsningene, vil jeg gå igjennom de tre kriteriene som betinger om ideen(e) er aktuelle som løsninger.

2.3.1 Er løsningen gjennomførbar?

Løsningen må være mulig å implementere og den må løse de problemene den lover å løse (Kingdon, 2003). En beslutningstaker bør ikke fremme en løsning som vil være utfordrende å implementere, eller som ikke er tilstrekkelig testet ut i forkant av implementeringen. Det er krevende å helgardere seg mot utilsiktede konsekvenser, men beslutningstakerne (og policy-entreprenørene) må gjøre sitt ytterste for å sikre at løsningen faktisk løser problemet/problemene det skal og at det med de midler som er tilgjengelig kan implementeres. Hvis en løsning ikke oppfattes som gjennomførbar, vil den ikke bli vurdert og kan i verste fall forsvinne fra løsningsstrømmen (Kingdon, 2003; Zahariadis, 2014). Rent praktisk må man vurdere løsninger i lys av det politiske klimaet, tilgjengelig midler, om det finnes strukturer som legger til rette for løsningen og om det gir et svar eller løsning på et problem.

2.3.2 Er løsningen i tråd med eksisterende verdier?

For at en løsning skal overleve og være et alternativ, må den i tillegg til å være gjennomførbar, være mulig å akseptere innenfor a) fagmiljøet og b) i den politiske sfæren. Løsningen må passe inn og være forenelig med verdiene i begge miljøene. Det kan være utfordrende å trekke grenser her for hvem som ha noe å si i en slik situasjon og vektingen av ulike ideer. For å tydeliggjøre betydningen av verdier for om et løsning er aktuell eller ikke, trekker jeg veksel på March og Olsens logikk om det passende veksel på samt begrepet stivhengighet formulert av Peters (March & Olsen, 2009; Peters, 2012). Stivhengighet blir av Peters definert som *once a government make their initial policy and institutional choices in a policy area the patterns created will persist... unless there is some force sufficient to overcome the inertia created at the inception of the program* (Peters, 2012). Hvis en løsning avviker fra den stien som er valgt for et politikk område, er det mindre sjanse for at den blir ansett som en god og anvendbar løsning. Når en aktør handler ut ifra hva hun eller han oppfatter som passende i konteksten hun eller han befinner seg, setter det begrensninger for hvilke alternativer som er tilgjengelige og som «passer» inn (March & Olsen, 2009).

2.3.3 Er det tilgjengelige ressurser for å håndtere utfordringer ved implementeringen av løsningen?

Det siste kriteriet for å vurdere mulige løsninger er å undersøke ressursene som kreves for å gjennomføre løsningen. Dette krever at beslutningstakerne er forutseende og vurderer fremtidige begrensninger og utfordringer knyttet til implementeringen av den valgte løsningen

(Kingdon, 2003). Her er det snakk om todelt prosess, hvor det ene fokuset ligger på økonomiske midler, det vil si fremtidige budsjetter, og det andre fokuset er på å håndtere reaksjoner fra aktører utenom spesialistene og beslutningstakerne (Kingdon, 2003). Dette betyr å ta inn over seg mulig kritikk fra interesseorganisasjoner, aktører med særlig interesser i løsningen og generelt hvordan løsningen blir akseptert blant velgerne. Dette kan unngås gjennom å koble på for eksempel interesseorganisasjoner tidlig i prosessen ved valg av løsning. Dette henger tett sammen med det andre kriteriet om verdier, men dette kriteriet er en vurdering beslutningstakerne må ta, siden ikke alle aktørene som berøres av løsningen kan ha en direkte påvirkning.

2.3.4 Løsningsstrømmen oppsummert

Løsninger utvikles av aktører som er spesialister på et politikkområde, forskere, interesseorganisasjoner og politikere. Disse aktørene er knyttet til og opererer på flere ulike nivåer – både lokalt, nasjonalt og globalt. Det er mange involverte aktører, noe som betyr at det er mange tilgjengelige løsninger. Et fåtall av løsningene velges, mens andre når ikke opp når de vurderes etter satte kriterier. Det første kriteriet er å kontrollere om løsningen er gjennomførbar. Avhjelper løsningen problemet og er den faktisk mulig å implementere? Det andre kriteriet er om løsningen er i tråd med de eksisterende verdiene. Kan de ulike aktørene akseptere løsningen og «passer» løsningen med de eksisterende verdiene på politikfeltet? Det tredje kriteriet er knyttet til ressurser ved implementeringen av løsningen. Har beslutningstakerne vurdert utfordringene knyttet til implementeringen av løsningene som budsjett og medbestemmelse av berørte aktører? Disse tre mekanismene setter noen konkrete krav og vil benyttes når jeg skal analysere hvordan prosessen ved valg av nasjonale løsninger ved oppfyllelse av EU-direktivet foregikk, og om den valgte løsningen oppfylte disse kriteriene. Videre vil tidsaspektet og tanken om inkrementell tilvenning være nyttig i møte med empirien.

2.4 Politikstrømmen

Den tredje strømmen er politikstrømmen. Det er en snever forståelse av «politikk» som anvendes her og det handler i stor grad om velgere, politiske partier og lobbyvirksomhet fra interesseorganisasjoner (Kingdon, 2003, s. 145). Som i de to andre strømmene, er det tre mekanismer som gir informasjon om tilstanden i politikstrømmen. Disse tre er den politiske

stemningen («national mood»), organiserte politiske krefter («pressure group campaign») og regjering og styresmakter («administrativ or legislative turnover») (Kingdon, 2003, s. 146)².

2.4.1 Den politiske stemningen

People in and around government believe quite firmly that something like a national mood has important policy consequences (Kingdon, 2003, s. 149). Å lodde den politiske stemningen og ta temperaturen generelt i befolkningen er nødvendig for å forstå hva velgerne mener er akseptabelt og ikke. Hvis befolkningen har motforestillinger mot en løsning, vil ikke politikere nødvendigvis skyve saken fremst på agendaen, men heller forsøke å dysse ned oppmerksomheten rundt den nevnte løsningen. Den politiske stemningen er ikke statisk, men endrer seg. En endring i hvordan en sak oppfattes åpner for at tidligere løsninger kan være mulig å gjennomføre (Kingdon, 2003, s. 149). Hvordan måles den politiske stemningen? Det er mulig å få informasjon gjennom for eksempel valgresultat, partibarometer, lederartikler i aviser og meningsmålinger. Det kan komme indikasjoner på hvordan ulike politiske saker oppfattes blant befolkningen, men det er en subjektiv oppfatning og utfordrende å faktisk måle. I tillegg er det ikke et gjennomsnitt av befolkningen som gir uttrykk for den politiske stemningen, med det er oppfattelsen av stemningen hos de aktørene som har en plattform og er aktive i samfunnsdebatten (Kingdon, 2003, s. 162). Zahariadis omtaler den politiske stemningen som *the notion that a fairly large number of individuals in a given country tend to think along common lines and that the mood swings from time to time* (2014, s. 34). Det sentrale elementet er *notion* eller oppfatning. Det finnes eksempler på tilfeller hvor den politiske stemningen har blitt feiltolket, som for eksempel ved Storbritannias folkeavstemning om utmeldelse av EU (Brexit), hvor man tolket stemningen dithen at det ble flertall for å forbli i unionen, men at resultatet ble altså Brexit. En slik form for sårbarhet i forbindelse med fortolkning av oppfattelsen er det viktig å merke seg.

2.4.2 Organiserte politiske krefter

Interessegrupper er viktige i policy-prosessen gjennom at de har ressurser, informasjon, kontakt med de folkevalgte samt deler av befolkningen. Beslutningstakerne kan bruke støtten fra eller motstanden fra interessegruppene som et parameter for å måle stemningen for en foreslått løsning (Zahariadis, 2014, s. 34). Det er noen utfordringer knyttet til denne

² De norske oversettelsene er hentet fra «Vaffel-forliket» - *En studie av beslutningsprosessen som ledet til Syria-avtalen 2015* av Emilie Bjåland Wold <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-55235>

målingen. Hvordan kommer beslutningstakerne frem til at en løsning støttes eller ikke? Hvis for eksempel NHO er aktiv i sin kommunikasjon rundt en løsning, mens LO ikke ytrer hverken støtte eller motforestillinger, kan beslutningstakerne komme til å konkludere med at fordi de bare hører fra en side, støtter den andre siden løsningen (Kingdon, 2003, s. 151). Dette eksempelet er svært forenklet, men det understreker behovet for at beslutningstakerne foretar en vurdering av interessegruppers tilgjengelige ressurser til å påvirke, tilgang på beslutningstakere og arenaer de kan uttrykke sin støtte eller motstand. Hvis ikke kan målingen av støtten eller motstanden mot en løsning bli skjev og beslutningstakerne kan tolke resultatet feil.

Et annet viktig aspekt ved de organiserte politiske kreftene er at de eksiterer for å gjennomføre sin egen agenda. Noen ganger kan de på et tidligere tidspunkt ha påvirket et valg av en løsning som gir dem makt eller en fordel. Dersom de/den nye løsningen vil endre maktfordelingen eller føre til en ulempe for disse aktørene, vil de motsette seg løsninger som fører til (store) endringer (Kingdon, 2003, s. 152). Her kan man også trekke en parallell til stivhengighet som ble gjennomgått i delkapittel 2.3.2 om verdier. For at de organiserte politiske kreftene skal være med på en løsning som endrer status quo, må aktørene som ønsker en annen løsning forhandle med dem og skape konsensus (Kingdon, 2003, s. 162). I denne oppgaven vil bransjeorganisasjoner og miljøorganisasjoner forstås som interesseorganisasjoner. Eksempler på slike aktører er Virke, Næringslivets Handelsorganisasjon (NHO), Grønt Punkt Norge. og Fremtiden i våre hender.

2.4.3 Regjering og styresmaktene

Den tredje bestanddelen i politikkkstrømmen er regjeringen og styresmaktene (Kingdon, 2003, s. 153). Dette er regjeringen, departementene og Stortinget. Endringer i sammensettingen av politiske partier som utgjør regjeringen, utnevnelse av nye statsråder samt endret flertallet på Stortinget og nye medlemmer i Storkomiteene kan føre til at saker kommer på agendaen eller faller bort. Et eksempel på hvordan dette skjer er etter et stortingsvalg. Ved et regjeringsskifte eller en regjeringsutvidelse, blir det forhandlet fram en ny politisk plattform. Da Kristelig Folkeparti (KrF) valgte å gå inn i regjering sammen med Høyre (H), Fremskrittspartiet (FrP) og Venstre (V) i januar 2019, resulterte det i Granavold-plattformen som erstattet Jeløya-plattformen fra 2018 som Høyre, FrP og Venstre vedtok da Venstre gikk inn regjering. Det synlige resultatet av regjeringsbytte- og utvidelse og nye politiske plattformer er nye statsråder og mulige endringer i departementsstrukturer, som for eksempel

ved regjeringsutvidelsen i januar 2019 da kultur- og likestillingsministeren overtok ansvaret for likestilling fra barne- og familieministeren (tidligere barne- og likestillingsministeren) (Statsministerens kontor, 2019). Som et resultat av at en nytt parti gikk i regjering, skjedde det også endringer på Stortinget, hvor representanter ble en del av regjeringen og deres varaer kom inn, samt endringer i sammensettingen i Storkomiteene.

Dette eksempelet på hvordan saker flyttes fra et felt til et annet, at aktører beveger seg mellom posisjoner i regjering og på Stortinget samt mellom ulike fagfelt viser hvordan personlige erfaringer, politiske prioriteringer og tilgang på ressurser kan føre til endringer i agendaen. Løsninger som før var uaktuelle og problemer som før bare var en tilstand kan bli aktuelle å se nærmere på. Som jeg nevnte i løsningsstrømmen i delkapittel 2.3, er konsensusbygging et virkemiddel for å lykkes med å samle støtte til sin løsning. Det samme er aktuelt i politikkstrømmen gjennom forhandlinger.

2.4.4 Oppsummering av politikkstrømmen

I politikkstrømmen finner man beslutningstakerne, de aktørene som har alt å si for om et problem kommer på agendaen og de som velger løsningen for problemene. Selv om de bestemmer alt, litt forenklet sagt, styres disse aktørene av hva som oppfattes som akseptabelt blant velgerne og interesseorganisasjoner. Gjennom å løpende vurdere den politiske stemningen og hva som anses som viktig av velgere, styres beslutningstakeres muligheter av dette. Videre har interesseorganisasjoner påvirkning gjennom sin tilgang på de tillitsvalgte, informasjonen de har gjennom forskning/tenketanker og tilbakemeldinger fra sine medlemmer og ressurser. Dersom interesseorganisasjonenes aktiviteter benyttes som parameter for å lodde den politiske stemningen, er det viktig å være oppmerksom på om alle sidene er belyste, eller om det er en eller noen få organisasjoner som vies mye oppmerksomhet og dermed skaper skjevhet. Den siste mekanismen som gir informasjon om politikkstrømmen og kan si noe om hvordan en sak kommer på agendaen, handler om regjeringen og styresmaktene. Politikere går inn og ut av regjering, jobber med ulike saksfelt, er folkevalgt på ulike nivåer og tar med seg sin personlige erfaringer i embetet. Dette kan føre til endringer i prioriteringer og dermed agendaen. Som nevnt er konsensusbygging rundt løsninger viktig, og for politikkstrømmen er middelet forhandlinger som kan lede til nettopp konsensus og oppslutning rundt en løsning. Det subjektive i en oppfattelse av den politiske stemningen, tolkningen av interesseorganisasjonenes kommunikasjon samt forhandlinger

kommer til uttrykk i det politiske ordsiftet, noe som er et viktig moment for å forstå valget av den nasjonale løsningen for implementeringen av plastbærepose-direktivet.

2.5 Policy-vindu eller mulighetsvindu

For at et valg skal tas og at det skal kunne skje en endring, må de tre separate strømmene møtes. Dette møtepunktet omtales som et *policy-vindu eller mulighetsvindu* (“policy window”). Det oppstår *when the three streams are coupled or joined together at critical moments* (Zahariadis, 2014, s. 34). Noe som fører til *an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems* (Kingdon, 2003, s. 165). Dette vinduet utgjør handlingsrommet til aktørene. Et policy-vindu karakteriseres av at det enten åpnes som et resultat av endringer i politikkstrømmen eller i problemstrømmen, samt at det er tidsbegrensninger for hvor lenge det står åpent (Kingdon, 2003, ss. 166, 168). Aktører (policy-entreprenører) som ønsker å få igjennom en løsning må være oppmerksom på endringer i problemstrømmens mekanismer, som for eksempel endringer i måten å tolke indikatorer eller tilbakemeldinger på, og/eller om det har skjedd en fokushendelse. Det samme gjelder innenfor politikkstrømmen, hvor aktørene må ha en oversikt over den politiske stemningen, de organiserte politiske kreftene samt regjeringen og styresmaktene. Samtidig henger de to typene mulighetsvinduer sammen; hvis et problem åpner vinduet vil den valgte løsningen lykkes best dersom den passer inn i dynamikken i politikkstrømmen (Kingdon, 2003, s. 175). For at dette skal være mulig, må løsningen være bearbeidet over lengre tid av policy-entreprenørene, slik at den enkelt kan aksepteres av beslutningstakerne (og befolkningen generelt). Dette betyr blant annet at løsningsalternativet må være (tilnærmet) ferdigforhandlet og at man har oppnådd konsensus i valg av løsning. Jeg vil redegjøre nærmere for hvordan policy-entreprenørene går frem for å få til det i neste delkapittel.

En av karakteristikkene til et mulighetsvindu er at det ikke står åpent så lenge. Dette forsterker behovet for at policy-entreprenørene må være godt forberedt. Det vil alltid være mange problemer og hendelser som utfolder seg samtidig, så det er trangt om plassen på agendaen, noe som gjør at tidspunktet, løsningsalternativet og rekkefølgen på problemer som behandles er viktige for utfallet. Et annet interessant aspekt er typene mulighetsvinduer. Ikke alle mulighetsvinduer blir åpnet av tilfeldigheter. Noen kan man forutse, som for eksempel budsjettforhandlinger, og disse typene vinduer er vanligvis institusjonalisert slik at det er rom for sakskobling (issue-linkage) (Zahariadis, 2014, s. 33). Andre vinduer er mer tilfeldige,

men struktureres samtidig av eksisterende budsjetter, den politiske stemningen og tilgjengelige ressurser (Kingdon, 2003, s. 189). Elementene knyttet til en tilfeldig åpning av et mulighetsvindu peker tilbake på mekanismene i løsningsstrømmen (tilstrekkelige ressurser) og i politikkstrømmen (den politiske stemningen). Sett i kombinasjon med fordelene av at løsningen støttes i den politiske strømmen, vitner dette om at det er et snev av påvirkning mellom strømmene, til tross for at Kingdon hevder de er uavhengige av hverandre.

En (eller flere) endringer i problemstrømmen eller politikkstrømmen er nøkkelen til å åpne et vindu, eller skape handlingsrom for policy-entreprenørene. Hvordan vet aktøren at nå er mulighetsvinduet åpnet? Hvilke typer problemer er utfordrende nok til at det «maner» til handling? Hvor mye endring i politikkstrømmen må til før at vinduet står åpent? En måte å måle dette på er å undersøke diskursen knytte til politikkkfeltet. I denne oppgaven vil diskurs forstås som en virkelighetsoppfatning, som er et *sett internt forbundne ideer og forestillinger ... som den enkelte aktør bevisst eller ubevisst knytter seg til* (Bratberg, 2017, s. 34). Dersom det skjer endringer i problemstrømmen eller politikkstrømmen som ingen har gode nok forklaringer på gjennom den eksisterende måten å snakke om saken på, har det skjedd et diskursiv skift som åpner for at nye fortolkninger og forklaringer kan kobles på (Winkel & Leipold, 2016, s. 114). For å få grep om når og hvordan et vindu åpnes, må man undersøke diskursen og det eventuelle bruddet med den eksisterende diskursen knyttet til politikkkfeltet/saken. For at en policy-entreprenør, som bruker språket strategisk for å fremme sin løsning, skal kunne utnytte handlingsrommet som oppstår, må hun eller han ha en klargjort, ny eller omformulert diskurs som kan fylle rommet endringen i strømmene skaper. Det må skapes story-lines, *a generative sort of narrative that allows actors to draw upon various discursive categories to give meaning to specific physical or social phenomena* (Hajer, 1995, s. 56). En story line tilbyr tolkninger av spesifikke hendelser og kan legitimere handling. De er et produkt av diskursen, og de skal opprettholde en form for diskursiv orden (Hajer, 1995, s. 56). Et av hovedpoengene å ta med seg fra denne gjennomgangen er at beslutningstakernes (og den generelle befolkningens) oppfattelse av en sak er åpen for påvirkning og fortolkning, men kun for en kort periode og dermed må en alternativ story line være foreberedt av policy-entreprenørene om de skal nyttiggjøre seg policy-vinduet.

Tid er et viktig aspekt når det gjelder policy-vinduet, og Kingdons rammeverk generelt. Som jeg påpekte i innledningen til dette kapitlet (2.1) har når noe skjer og i hvilken rekkefølger

saker ordnes stor betydning. Grunnen er at tidsnærhet og tilgjengelighet som styrer valg av løsninger, ikke rasjonalitet. I forlengelsen av gjennomgangen av koblingen mellom virkelighetsoppfatning og vindu, kunne jeg også nevnt betydningen av inkrementelle prosesser knyttet til oppslutningen av løsninger, behovet for oppmykning av aktørers oppfattelse av en løsning over tid og hvordan et policy-vindu blir åpnet på et «kritisk tidspunkt». Denne oppgavens case strekker seg over en periode på ti år. For å belyse hvordan flerstrømsmodellen kan forklare valget av den nasjonale løsningen ved implementeringen av plastbæreposedirektivet, må betydningen av tid vies oppmerksomhet. Hvordan kan man gå frem for å undersøke hvordan timing og behovet for modning over tid har betydning for valg av nasjonale løsninger ved implementeringen av et EU-direktiv? Og hvordan kan en policy-entreprenør vite at nå er tiden moden for kobling av strømmene (foruten å kjenne på den nasjonale stemningen)? Her kommer sporingen av diskursene inn igjen (Dudley, 2013; Winkel & Leipold, 2016).

Kort oppsummert utgjør policy-vinduet aktørenes handlingsrommet. Vinduet vil åpnes når strømmene kobles sammen, slik at problemet og løsningen «passer» sammen og at problemforståelsen og løsningsalternativet har oppslutning i politikkstrømmen. Koblingen, eller åpningen av vinduet er enten et resultat av en endring i politikkstrømmen eller problemstrømmen. Samtidig påvirker disse to strømmene hverandre slik at dersom problemet og løsningen som blir presentert har oppslutning og passer inn i politikkstrømmen, vil sjansen for å lykkes være større. For å kunne passe inn må aktørene, policy-entreprenørene, ha bearbeidet løsningen, forhandlet med involverte aktører og fått oppslutning om løsningen i forkant av at policy-vinduet åpnes. Det finnes flere typer mulighetsvindu, et eksempel er institusjonaliserte policy-vinduer som budsjettforhandlinger. Slike vinduer åpner seg hvert år på samme tid, noe som gjør at det er mulig å forutse når handlingsrommet åpner seg og endring er mulig. Likevel er kravet til løsningen de samme som ved tilfeldig og ustrukturert åpning. Det siste aspektet jeg satte fokus på i det delkapitlet var hvordan sporing av diskurser er et verktøy aktørene, særlig policy-entreprenørene, kan benytte seg av for å finne ut om mulighetsvinduet er åpent eller ikke. I tillegg til å forstå mekanismene som åpner et policy-vindu, er bearbeidelsen eller «softening up» gjennom forhandling og sporingen av diskurs viktige aspekter. Dette er verktøyene en policy-entreprenør har til rådighet for å få igjennom sin foretrukne løsning. Dette vil jeg redegjøre for i neste delkapittel.

2.6 Policy-entreprenører

En policy-entreprenør er en aktør som er villig til å investere sine ressurser – tid, energi, omdømme, penger – for å promotere en løsning, hvor lovnaden om avkasting i fremtiden i form av en belønning (Kingdon, 2003, s. 179)³. De er viktige bidragsytere i åpningen av policy-vinduet og i forhandlinger om ulike måter å tolke indikatorer som den nasjonale stemningen, om det er snakk om et forhold (som ikke kan endres/løses) eller et problem og sørge for en felles forståelse av brukbare løsninger. En policy-entreprenør søker å *klargjøre og skape mening for beslutningstakerne, og andre aktører, som har uavklarte preferanser* (Zahariadis, 2014)⁴. De nyttiggjør seg flertydigheten som preger det politiske liv og tilbyr «briller» eller virkelighetsforståelser som gjør at beslutningstakerne kan få klarhet i situasjonene. Et virkemiddel for å lykkes med det er å ta i bruk merkelapper og symboler for å skape mening i situasjoner preget av flertydighet (Zahariadis, 2014, s. 30). Som nevnt, må policy-entreprenørene bruke tid på å forberede sine løsninger og dermed også diskursen de velger å bruke knyttet til løsningen. Dette betyr at det bør være (tilnærmet) konsensus i fagmiljøet og i den politiske sfæren om løsningen som foreslås, samt at aktørene har fremforhandlet konsensus i det eksisterende politiske klimaet, hvor både beslutningstakere, interesseorganisasjoner og velgere er noenlunde enige. Det er den strategiske bruken av informasjon i kombinasjon med institusjoner og policy-vinduer som endrer kontekst, mening og policy over tid (Zahariadis, 2014, s. 31)⁵. Dette er altså verktøyene policy-entreprenørene og de øvrige beslutningstakerne kan benytte seg av i prosessen for å fremme sine policy-løsninger.

Selv om «policy-entreprenør» høres ut som et enkeltpersonsforetak, er det ikke nødvendigvis bare individer som kan opptrå som policy-entreprenører, men også hele organisasjoner (ikke bare én enkelt ansatt i denne organisasjonen) (Zahariadis, 2014, s 35). Dette er en fleksible forståelse av policy-entreprenør som noen kan mene er for vid. Likevel vil jeg argumentere for at det er hensiktsmessig å inkludere organisasjoner i definisjonen. Innsnevringen gjennom å strengt anvende karakteristikkene som markører gjør opp for dette. For å oppdage en

³ Min oversettelse av *advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits*

⁴ Min oversettelse av *clarify and create meaning for those policymakers, and others, who have problematic preferences*

⁵ Min oversettelse av *It is the strategic use of information in combination with institutions and policy windows that changes context, meaning, and policy over time*

policy-entreprenør er det viktig å se etter personer eller organisasjoner som investerer betraktelige ressurser i form av midler, tid, arbeidskapasitet og rykte/omdømme inn i et prosjekt (løsning) (Kingdon, 2003, s. 179). De policy-entreprenørene som har flest ressurser, enten det er i form av penger, arbeidskapasitet eller tidsbruk, vil utkonkurrere andre policy-entreprenører og har størst sjans til å få igjennom sine løsninger dersom et policy-vindu åpner seg (Zahariadis, 2014, s. 36). Tidsbruk er en av de viktigste ressursene, siden en policy-entreprenør må jobbe med å introdusere, forhandle, skape oppslutning om løsningen over lengre tid for å lykkes i det (korte) tidsrommet strømmene er koblet sammen og det er et handlingsrom for å få igjennom løsningen. Uten at en løsning er vurdert på et tidligere tidspunkt og dermed bearbeidet, er det utfordrende for policy-entreprenørene å utnytte handlingsrommet når policy-vinduet åpnes (Kingdon, 2003, s. 181). Et annet aspekt for å lykkes med å skape konsensus om en løsning og få oppslutning rundt denne, er at policy-entreprenøren har tilgang på en kanal inn til de folkevalgte. I Norge er det tette bånd mellom interesseorganisasjoner og politikere, som for eksempel kan illustreres med trepartssamarbeidet i arbeidslivet, med arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene og staten. Ikke alle slike bånd er like institusjonaliserte, men det gir en indikasjon på at beslutningstakerne ser til omgivelsene sine for innspill i politikktutviklingen og at det er rom for å påvirke.

Oppslutning rundt en diskurs knyttet til et politikkfelt er et viktig element i verktøykassa til policy-entreprenørene. De etablerer en policy-diskurs, som er en samling av ideer, konsepter og kategorier som gir mening til fenomener og hendelser og som både produseres og opprettholdes gjennom gjenkjennbare praksiser (Hajer, 2005, s. 300)⁶. Hvis det har oppstått et policy-vindu som et resultat av en fokushendelse, for eksempel en naturkatastrophe, som ikke passer inn i den eksisterende policy-diskursen knyttet til politikkfeltet, har det skjedd et diskursiv skift som åpner for at nye fortolkninger og forklaringer kan kobles på (Winkel & Leipold, 2016, s. 114). Et slikt diskursivt skift åpner mulighetsvinduet og klargjør for inntoget til en ny diskurs på politikkfeltet. For at policy-entreprenørene skal lykkes med å utnytte det handlingsrommet, må de ha en kontroll over den eksisterende diskursen og dens begrensninger, samt vite at deres egen løsning er klar for implementering. En fremgangsmåte for å undersøke diskursene er å se på mediens omtale av fokushendelsen og/eller problemet,

⁶ Min oversettelse av *an ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices* (Hajer, 2005, s. 300)

da kan man få fatt i den nasjonale stemningen, samt diskursen. Å spore policy-diskursen går ut på å identifisere problemet, løsningen og hvem som er ansvarlige for problemet, hvem som må handle og hvem som ikke kan handle/agere (Winkel & Leipold, 2016, s 112). D.a må man spore diskursens opprinnelse, se hvordan den er opprettholdt og hvilke aktører som har vært involverte, slik at man får tak i tidligere koblinger av strømmer og dermed mulighetsvinduer og ser hvordan de har blitt utnyttet. Det betyr at policy-entreprenøren må være oppmerksom på stivhengigheten og dermed sørge for at sin løsning (og dermed diskurs) kan tilpasse seg tidligere politikk.

2.7 Oppsummering av teorien og empiriske forventninger

Kingdons flerstrømsmodell skal gi innsikt i policyprosessen, ta hensyn til at det er tilfeldig hvilke problemer og løsninger som kobles sammen og at en sak kan ha flere betydninger (ambiguity) (Kingdon 2003). Den åpner for å vise dynamikken, kompleksiteten og kaoset i det politiske livet (Zahariadis 2014, s. 27). Det vil si at omgivelsene sakene blir utformet i kjennetegnes ved at saker vektlegges ulikt av ulike aktører, at det er mange aktører involvert både tett på prosessen og mer perifert og at det er et stort tidspress. For å strukturere dette, deles policyprosessen inn i tre strømmer, problemstrømmen, løsningsstrømmen og politikkstrømmen, som alle har tre interne mekanismer som viser kompleksiteten og et detaljert bilde. I tillegg vil handlingsrommet til aktørene, policy-vinduet, påvirkes av disse tre strømmene og deres indre logikker, samt investerte aktører som omtales som policy-entreprenører. Kompleksiteten og dynamikken som avdekkes avslører hvordan tid og særlig oppmykning («softening up») av ulike løsninger over lengre tid, har betydning for hvordan de oppfattes og kan vurderes som reelle løsningsalternativer.

Basert på denne teorijennomgangen gjennomgangen, samt oppgavens tema og problemstilling, har jeg fremsatt disse empiriske forventningene:

- Jeg antar at det er mulig å identifisere de tre strømmene ved de tre ulike tidspunktene
- Jeg antar at mulighetsvinduet ikke var åpent i 2008 eller i 2014/2015, men at det var åpent i 2017
- Jeg antar at «plasthvalen» var en fokushendelse som førte til endringer i problemstrømmen og dermed åpnet vinduet, samt at den politiske stemningen forsterket vinduet

- Jeg forventer at Handelens Miljøfond, representert ved prosjektleder, kan ansees som policy-entreprenører
- Jeg forventer at det skjedde en oppmykning («softening up») av de mulige nasjonale løsningene over lengre tid

3 Forskningsdesign og metode

I dette kapitlet vil jeg diskutere valg av forskningsdesign, datamaterialet samt fremgangsmåte ved analysen. I tillegg vil jeg løpende vurdere styrker og svakheter ved opplegget og metoden, særlig knyttet til validiteten og reliabiliteten. Utgangspunktet for oppgaven er et ønske om å undersøke de nasjonale prosessene knytte til implementeringen av et EU-direktiv. Hovedpoenget er å avdekke prosessene, noe som gjorde et casestudie til et egnet metode å anvende. Dette blir ytterligere styrket når problemstillingen er formulert som et «hvordan-spørsmål», som er et optimalt utgangspunkt for et casestudie (Yin, 2018). Jeg benytter pattern matching som metode for å logisk trekke slutninger fra teori til empiri, og tekstanalyse og et semi-strukturert intervju som metode for innsamling av data.

3.1 Sammenliknede casestudie

En av hovedmotivasjonene for å gå i dybden i et case er å kunne trekke noen slutninger og vise til ny innsikt. Yin argumenterer for at man bør se på caset som *en mulighet til å belyse et teoretisk konsept eller prinsipp med et empirisk tilfelle* (Yin, 2018).⁷ Det er ikke alltid mulig å generalisere slik at innsikten kan anvendes på andre tilfeller enn det spesifikke som undersøkes. For å finne et tilfelle, eller et case, av en implementering av et EU-direktiv for å se på de nasjonale løsningene fanget plastbæreposedirektivet oppmerksomheten min på et tidlig tidspunkt. Som jeg viser i litteraturgjennomgangen er det en bevegelse i retning av å fokusere på de kontekst spesifikke tolkningene av implementeringen av et direktiv på nasjonalt nivå. I de første undersøkelsene av tekstmaterialet knyttet til plastbæreposedirektivet, ble det tydelig at direktivet ble satt i sammenheng med forsøket på forbud og avgift i 2008 og i 2014/2015. Dermed ble det et sammenliknede casestudie, hvor tilfellene i 2008, 2014/2015 og i 2018 sammenliknes med hverandre. Dette satte samtidig tidsavgrensningen for caset, fra 2008 til 2018. En av fordelene med et case-studie, er at det tillater oss å spore «items» over tid (Yin, 2018). Både tidsavgrensningen og sammenlikningsaspektet begrenser omfanget av caset til å bare gjelde de nasjonale prosessene i Norge. Fordelen med et slikt opplegg er at det tillater meg å undersøke hvert av tilfellene grundig, samtidig som jeg kan spore de lange linjene.

⁷ Min oversettelse av *think of your case study as the opportunity to shed empirical light on some theoretical concepts or principles*

3.2 Datainnsamling

Ved avveiningen av hvilke kilder jeg skulle benytte, vurderte jeg hvilke som er mest relevante samt pålitelige, men også innenfor oppgavens omfang og rammer (Hellevik, 2002, s. 100). Oppgavens empirigrunnlag støtter seg på tekster, taler, TV-og radioinnslag og nyhetssaker i riksdekkende media. Hovedmengden empiri er hentet fra sekundærkilder. En begrunnelse for dette er at de to første tilfellene av caset jeg undersøker er fra 2008 og 2014/2015, noe som betyr at det er begrenset med tilgang på involverte aktører. De som var mest delaktige har lederposisjoner i regjeringen og i internasjonale organisasjoner, noe som gjør de utilgjengelige. Et annet aspekt er at hvis teorien stemmer, så har beslutningstakere begrenset med tid, noe som betyr at denne saken anser de som avsluttet. En tredje begrunnelse for å fokusere på tekstanalyse er fordi jeg er interessert i å få fatt i diskursene og narrativet som preger prosessene. En diskurs er *en analyse av språkbruk i en samfunnsmessig kontekst med fokus på hvordan de ideer og begreper som produseres i denne konteksten tolker og er med på å forme (et visst utsnitt) av den samfunnsmessige virkeligheten* (Mathisen, 1997). Jeg mener at gjennom å undersøke for eksempel hva som sies på dagsnytt atten, i Stortinget og hva som kommuniseres fra departementene gir et grunnlag for å fange opp språkbruk, konteksten for tolkning og hvordan virkeligheten opprettholdes. Dette kan man oppnå gjennom å undersøke disse representasjonene av virkeligheten som skapes, opprettholdes og utfordres med tekst (Bratberg, 2017). En utfordring og svakhet knyttet til tekstanalyse er det subjektive aspektet. Jeg er situert i den samme virkeligheten og vil dermed være påvirket av denne virkelighetsforståelsen. For å kompensere for det subjektive som kan gi utslag i det jeg ser etter og hva jeg vektlegger mest, har jeg vært nøye med å være konsistent i kildebruk samt forsøkt å representere hele det politiske spekteret.

For at dette skal være så etterrettelig som mulig, og for å øke reliabiliteten, har jeg benyttet meg av de samme kildene for de tre tidsperiodene og brukt de samme søkeordene i dokumentene (Yin, 2018, s. 42). Jeg har lest og undersøkt Stortingets dokumenter, herunder spørsmål til skriftlig besvarelse samt svarene, interpellasjoner, spørsmål til ordinær og spontan spørretimen og representantforslag (dok 8), innstillingene og behandlingen av dok 8. Videre utgjør rapporter bestilt av departementene, norsk offentlig utredninger (NOU), høringsvar og brev sendt fra klima- og miljøministeren en del av det empiriske grunnlaget. De siste bidragene er hentet fra avisartikler, dagsnytt atten-sendinger, politisk kvartersendinger og dagsrevyen-sendinger. De tekstene som danner empirien i oppgaven hadde ett

eller flere treff på søkeordene «plast», «pose», «poseavgift», «hval», «marin» og «hav» på norsk eller «plastic», «carrier bag», «marina», «ocean», «sea» på engelsk i retriever, på Stortingets hjemmesider, på regjeringens hjemmesider og i nasjonalbibliotekets arkiver (primært radiosendingene).

I tillegg hadde jeg et intervju med en nøkkelinformant, prosjektsjef i Handelens Miljøfond. Basert på teorigjennomgangen antar jeg at Handelens Miljøfond, ved prosjektleder, er en policy-entreprenør. For å få fatt i hans motivasjon og egen vurdering av bruk av ressurser, måtte jeg snakke med vedkommende selv. Dette var et semi-strukturert intervju, og siden prosjektsjefen var og er en sentral aktør i Handelens Miljøfond var det viktig å ha et uformelt intervju for å tilgang til vedkommende sin unike innsikt som en sentral aktør (Hellevik, 2002, s. 109). Intervjuet er meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD).

Som jeg nevnte ovenfor er det en viss risiko for usikkerhet knyttet til målingen. Selv om empirien er hentet fra de samme typene kilder ved de tre ulike tidspunktene kan det være aspekter som faller utenfor operasjonaliseringen av de teoretiske begrepene, begrepsvaliditet (Hellevik, 2002, s. 357; Yin, 2018) . Alle de tre strømmene er delt opp i relativt konkrete mekanismer som lar seg spore, se kapittel 2, for eksempel 2.3. Når det kommer til indre validitet, er det vanlig å si at dette er en av styrkene til et casestudie (Gerring, 2007, s.. 43). Yin skiller mellom hvor viktig indre validitet er for ulike typer casestudier hvor det er et hovedanliggende for eksplorerende casestudier mens for studier som observerer «inference» (slutninger) er det mindre viktig (Yin, 2018, s.. 45). Det er vanlig å trekke slutninger basert på innsamlet data, men for at dette skal ha noen verdi og kunne sikre den indre validiteten, må slutningen være så sikker som mulig. Dette betyr at alternative forklaringer må være diskutert og utelukket (Yin, 2018). Ved vurdering av den ytre validiteten scorer casestudiene noe lavere enn for eksempel statistisk analyse, fordi det er vanskelig å overføre betydningen av funnene fra det spesifikke til det generelle. Poenget med et casestudie er jo nettopp å gå i dybden og se på det spesifikke tilfellet. Likevel er det muligheter for å vise til slutningene og den indre validiteten som igjen kan generere innsikt ved større undersøkelser, så kaldt tentativ slutning. Det i seg selv vil være et verdifullt bidrag inn i litteraturen som etterlyser kontekstspesifikke prosesser for å forbedre forståelsen av implementering av EU rettsakter, herunder direktiver.

3.3 Fremgangsmåte ved analysen

Denne oppgaven anvender det samme teorien på tre ulike tidspunkt for å undersøke hvorfor forsøkene på innføring av en plastbæreseavgift ikke lyktes de to første gangene, men den tredje. Ifølge Yin er «pattern matching» den foretrukne fremgangsmåten ved casestudier (Yin, 2018, s. 175). I forkant av datainnsamlingen fremsettes det forventninger til empirien som kontrolleres opp mot empirien (Yin, 2018, s.. 175). Se kapittel 2.7 for oppgavens forventninger basert på teorigjennomgangen. Hvis forventningene stemmer overens med funnene, styrker dette den indre validiteten, og det vil bli ytterligere styrket dersom det blir anvendt på flere like tilfeller (Yin, 2018, s.. 176). Operasjonaliseringen av de teoretiske mekanismene ble presentert i delkapittel 2.7.

4 Caset: Plastbæreposer de siste 10 årene

Som jeg kort skisserte i delkapittel 1.4 i innledningen, var valg av case for denne oppgaven betinget av at direktivet tar for seg et politikkområde som er ansett som EØS-relevant og hvor Norge har sett gevinsten av å følge EU (NOU 2012:2, 2012, s. 572). Samt at det har vært gjort forsøk på innføre en avgift på plastbæreposer ved to tidligere tidspunkt i Norge, i 2008 og i 2014/2015. Dette betyr at i løpet av de siste ti årene har det vært tre forsøk på å få gjennom en endring i konsumentenes forbruk av plastbæreposer. Hvorfor lyktes ikke politikerne i 2008? Hva var begrunnelsen for å innføre en avgift og hva var motargumentene i 2014/2015? Er plastbæreposedirektivet den eneste årsaken til at Handelens Miljøfond ble opprettet? Hvilke aktører var aktive på de ulike tidspunktene, de samme eller stadig nye? Disse spørsmålene kan oppsummeres med to spørsmål, som utgjør problemstillingen for denne oppgaven: *Hvordan har Norge jobbet med implementeringen av direktivet om plastbæreposer? I hvilken grad kan flerstrømsmodellen forklare valget av den nasjonale løsningen for oppfyllelse av plastbæreposedirektivets målsetting?* I dette kapitlet vil jeg redegjøre for de tre tilfellene hvor plastbæreposer og en mulig plastbæreposeavgift har vært på agendaen i Norge.

Som tidligere nevnt har Norge har forpliktet seg til å oppfylle Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2015/720 av 29. april 2015 om endring av direktiv 94/62/EF om emballasje og emballasjeavfall hvor målet er å redusere bruk av lettvekts plastbæreposer innen utgangen av 2018 (Klima-og miljødepartementet, 2016; Miljødirektoratet, 2016). Målsettingen for plastbæreposedirektivet er at medlemsstater skal oppnå en betraktelig reduksjon i forbruket av lette plastbæreposer (Klima-og miljødepartementet, 2016; EU, 2015). Lette plastbæreposer er plastposer med en veggtykkelse under 50 mikrometer (Klima-og miljødepartementet, 2016). I forlengelsen av denne uttalte målsettingen krever EU at medlemslandene, samt EØS-landene, innfører en mekanisme som reduserer forbruket av plastbæreposer til 90 poser per person per år innen utgangen av 2019 og til 40 poser per person innen utgangen av 2025 og/eller sikrer at plastbæreposer ikke lenger er gratis innen utgangen av 2018 (EU, 2015). Bakgrunnen for dette direktivet er at EU ønsker å redusere negative miljøeffekter fra plastbæreposer ved redusert forsøpling (spesielt marin forsøpling), redusere avfallsmengder og å sikre en mer effektiv ressursutnyttelse (Klima-og miljødepartementet, 2016). I direktivet gir EU noen forslag for hvordan disse målsettingene kan oppnås og foreslår å bruke nasjonale reduksjonsmål, opprettholde eller innføre

økonomiske instrumenter samt stramme inn markedsføring knyttet til plastbæreposer (EU, 2015).

For å besvare problemstillingens to spørsmål, tar jeg utgangspunkt i de tre tidspunktene hvor det har vært diskutert en avgift på plastbæreposer. Det første delkapitlet vil være knyttet til hendelsene i 2008, hvor daværende miljøminister Solheim (SV) lanserte ideen om et forbud mot plastbæreposer i mars og diskusjonen endte med et representantforslag fra fire KrF-politikere i desember. Dette vil heretter omtales som «Solheim-initiativet». Det andre delkapitlet handler om budsjettforliket som ble oppnådd i november 2014 mellom regjeringspartiene Høyre og FrP og samarbeidspartiene Venstre og KrF for statsbudsjettet for 2015. En av de store sakene som kom som en følge av de forhandlingene var plastposeavgiften. Denne tidsperioden strekker seg fra november 2014 da forhandlingene ble avsluttet, til desember 2014 da budsjettet ble vedtatt av Stortinget i og frem til at høringen av endringen av særavgiftsforskriften (innføringen av plastbæreposeavgiften) endte med at finansdepartementet ga beskjed om at avgiften likevel ikke skulle implementeres i mars 2015. Dette vil bli omtalt som «budsjettforlikets livbøye». Det tredje delkapitlet vil fokusere på 2017 og 2018 og hvordan plastbæreposer og plastbæreposeavgiften fikk økt oppmerksomhet etter at en gåsenebbhval strandet på Sotra, Hordaland og fikk tilnavnet «plasthvalen» (Store norske leksikon, 2017b). Utgangen av 2018 er et naturlig slutt punkt for denne oppgavens omfangsområde, siden plastbæreposedirektivet skulle vært iverksatt i medlemsstatene innen utgangen av året (Statsministerens kontor, 2012). Dette delkapitlet vil omtales som «plasthvalen».

4.1 2008: Solheim-initiativet

Denne delen av caset strekker seg fra mars 2008 til desember 2008 og dreier seg om tre hendelser hvor diskusjonen dreide seg om forbud og/eller avgift mot plastbæreposer. Den første delen er sentrert rundt Erik Solheims (SV) utspill om å forby plastbæreposer. Den andre delen går igjennom rapporten som departementet bestilte fra underliggende etat, Statens forurensningstilsyn (SFT, nå: Miljødirektoratet). Den siste delen i gjennomgangen fokuserer på representantforslaget (Dok 8:101 (2007-2008) fra representantene Line Henriette Holten Hjemdal (KrF), Laila Dāvøy (KrF), Dagrun Eriksen (KrF) og Hans Olav Syversen (KrF), innstillingen til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen, samt debatten i Stortinget i desember 2008.

På søndagsrevyen 9. mars 2008 stilte daværende miljøvernminister Erik Solheim (SV) opp på TV og sa han ville jobbe for å forby plastbæreposer i Norge (NRK, 2008). Han uttalte at *min ambisjon er drastisk å redusere bruken av plastposer, helst få de vekk* (NRK, 2008). Reporteren kunne rapportere at *miljøvernministeren håper å se en forandring i løpet av året, enten gjennom et stortingsvedtak eller gjennom samarbeid med bransjen* (NRK, 2008). Intervjuet ble gitt i forbindelse med en reportasje fra Storbritannia, om en landsby som hadde forbudt plastbæreposer, og Solheim trakk selv frem at i *Kina forbyr de plastposer, i Irland har de lagt avgift på plastposer og i Australia tenker de enten på avgift eller på forbud og da kan ikke vi være dårligere i Norge* (NRK, 2008). Reporteren innledet med å si *nå vil Solheim løse miljøproblemet og vurderer et forbud mot plastposer* (NRK, 2008). I tillegg til intervjuet med statsråden og innslaget fra den britiske landsbyen, hadde NRK bedt om en kommentar fra miljøbevegelsen representert med Arild Hermstad, daværende daglig leder i Fremtiden i våre hender, som uttalte at *det er en veldig, veldig god nyhet og fulgte opp med vi har ca et forbruk på 1 milliard plastposer i Norge og det bør vi klare å få dramatisk ned* (NRK, 2008). Det siste intervjuobjektet i reportasjen var Jarle Hammerstad, infosjef hos Handelens- og servicenæringens hovedorganisasjon, som ga en uttalelse på vegne av bransjen hvor han sa *hvis det er snakk om et forbud mot plastposer så vil vi gjerne se en god begrunnelse for det og vi vil også gjerne høre forbrukerens mening om det og la til at plastposer har veldig mange funksjoner i en vanlig husholdning i dag* (NRK, 2008). I etterkant av intervjuet i Søndagsrevyen, ble Solheims uttalelser omtalt i media (Aftenposten, 2008; Johannessen, 2008). I en artikkel på TV2s nettsider som ble publisert 12. mars, én uke etter Solheims utspill, var budskapet *både Rema 1000 og ICA Norge setter i gang tiltak for mer miljøvennlige bæreposer* (Johannessen, 2008). Dette initiativet ble satt pris på av Solheim som uttalte *det er veldig positivt at bransjen tar egne skritt for å løse plastposeproblemet* (Johannessen, 2008). Fremtiden i våre hender, representert med forskningsleder Mekonnen Germiso var mer skeptisk til initiativet (Johannessen, 2008).

I intervjuet med NRK, kom det frem at Solheim *har nå satt i gang en utredning for å se om Norge kan følge andre lands kamp mot plasten*. Denne rapporten er utarbeidet av Norconsult på oppdrag fra SFT og ble publisert 28. august 2008. SFT ga konsulentselskapet i oppgave å *utrede miljøkonsekvensene ved bruk av plastposer i Norge* (Statens Forurensningstilsyn, 2008, s. 4). I denne rapporten forstås plastposer som plastbæreposer, det vil si samme forståelse som i plastbæreposedirektivet (Statens Forurensningstilsyn, 2008; Statsministerens

kontor, 2018). Som miljøbevegelsen, representert ved Hermstad, pekte på, brukes det ca 1 milliard plastbæreposer i Norge (NRK, 2008; Statens Forurensningstilsyn, 2008). Norconsult fant at i 2008 *gjenbrukes omtrent 80 % av posene til emballering av avfall eller annet* (Statens Forurensningstilsyn, 2008, s. 4). Videre viste funn at *det er et «overforbruk» av plastbæreposer på 20 %* (Statens Forurensningstilsyn, 2008, s. 4). Likevel hevder rapporten at *forsøplingsproblemet virker å være lite i Norge og at et forbud mot plastbæreposer ikke er ønskelig utfra et avfallsbehandlingsperspektiv* (Statens Forurensningstilsyn, 2008, s. 4). Til slutt i sammendraget av rapporten sier Norconsult at *dersom det er ønskelig å gjennomføre tiltak for å få ned bruken av bæreposer vil en avgift være veien å gå* (Statens Forurensningstilsyn, 2008).

Denne rapportens funn baserer seg blant annet på intervjuer eller samtaler med avfallsbransjen, Avfall Norge, Hold Norge Rent, Naturvernforbundet og Grønt Punkt Norge (Statens Forurensningstilsyn, 2008). Selv om rapporten konkluderte med *forsøplingsproblemet forbundet med plastbæreposer ikke er så stort, så er det vanskelig å si noe konkret om hvor mye plastbæreposer som finnes som forsøpling i naturen* (Statens Forurensningstilsyn, 2008, s. 13). Av observasjoner av forsøpling av naturen, ble det pekt på at *det er observert en del plast i sjøen langs kysten* (Statens Forurensningstilsyn, 2008, s. 13). Deler av rapporten fokuserte på hvordan situasjonen knyttet til miljøkonsekvensene ved bruk av plastposer var i andre land, og de opplyst om at *internasjonalt diskuteres det om et forbud mot plastbæreposer, en miljøavgift på plastbæreposer eller et system for innsamling og resirkulering er fremtidens løsning* (Statens Forurensningstilsyn, 2008). Rapporten hevder at *plastbæreposen er et stort forsøplingsproblem i andre land, noe som gir landene et incentiv til å vurdere forbud eller miljøavgift* (Statens Forurensningstilsyn, 2008, s. 19). Poser som *forsøplingsproblem utgjør ikke (en) så stor vektandel av søppelet i naturen, men er veldig synlige og til stor skade for dyr og fugler i sjø og på land* (Statens Forurensningstilsyn, 2008).

I kapittel 8 i rapporten, *konsekvenser ved innføring av begrensninger*, trekkes det frem to hensyn som taler mot å innføre begrensninger. Det første er at *i Norge er avfallshåndteringen av hygieniske årsaker basert på bruk av plastbæreposer til emballering av avfall* (Statens Forurensningstilsyn, 2008, s. 28). Det andre er at *overforbruket av plastbæreposer (det) er mulig å gjøre noe med... det er mulig å spare miljøet enda mer ved å gjenbruke posene flere ganger* (Statens Forurensningstilsyn, 2008, s. 28). Rapportens anbefalinger vedrørende en

mulig avgift er *miljøavgift av en størrelse som får folk til å gjenbruke posene vil være mest effektiv sammen med opplysningskampanjer* (Statens Forurensningstilsyn, 2008, s. 29).

Videre utdyper rapporten angående størrelsen på avgiften og type avgift

En reduksjon av plastbæresebruk vil sannsynligvis kunne oppnås dersom man måtte betale vesentlig mer enn i dag (f. eks 5 kr/stk). Gevinsten ved en slik betaling bør ikke gå til dagligvarebransjen, men være en avgift som ikke er en fiskalavgift, men som inngår i et fond/en stiftelse til forskning og utvikling av alternative produkter/utstyr som muliggjør andre materialvalg ved oppbevaring, innsamling, transport og sortering av varere og avfall (Statens Forurensningstilsyn, 2008, s. 29)

SFTs rapporten blir aktivt brukt under stortingsdebatten av representantforslag 101 og energi- og miljøkomiteens innstilling. Denne debatten er et resultat av representantforslaget fra stortingsrepresentantene Hjemdal, Dåvøy, Eriksen og Syversen som ble sendt til departementet 24. april 2008 (dette ble først behandlet i desember 2008). Representantene kom med følgende forslag *Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om innføring av miljøavgift eller andre tiltak som kan sikre at forbruket av plastposer reduseres på en bærekraftig måte* (Hjemdal, Dåvøy, Eriksen, & Syversen, 2008). De skriver at *plastposer er et miljøproblem* og omtaler de som *miljøskadelige* (Hjemdal et al., 2008). Med det som begrunnelse foreslår de tre tiltak, en miljøavgift et forbud eller andre lovreguleringer eller et frivillig samarbeid med butikkene for å få bukt med miljøproblemet (Hjemdal et al., 2008). I svarbrevet, vedlegg i innst. S. nr. 57 (2008-2009) fra Miljøverndepartementet ved statsråden til energi- og miljøkomiteen datert 22. mai 2008, trekker Solheim frem at *det er stor fokus på bruk av plastposer som miljøproblem både i Norge og internasjonalt* (Energi-og miljøkomiteen, 2008, s. 3). Videre påpeker statsråden at *jeg er selv svært opptatt av denne problemstillingen og har allerede satt i gang et arbeid for å vurdere mulige tiltak for å redusere forbruket av plastposer. Det er gledelig å se at dette synes å være en problemstilling det kan oppnås bred politisk enighet om* (Energi-og miljøkomiteen, 2008, s. 3). Når svarbrevet fra Miljødepartementet oversendes Stortinget i mai 2008, er ikke rapporten ferdigstilt, og statsråden skriver at resultatet av den kan være *avgift, lovregulering eller frivillige ordninger* og at videre arbeid må beros frem til at kartleggingen er avsluttet, men at Regjeringen vil deretter *arbeide for å få på plass eventuelle virkemidler så raskt som mulig* (Energi-og miljøkomiteen, 2008, s. 3). Det er KrF som fremmer representantforslaget, men i innst. S. nr. 57 stiller komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre seg bak forslaget (Energi-og miljøkomiteen, 2008). I debatten i Stortinget 6. desember 2008 ble flere av de samme

argumentene brukt, men det er de enkelte stortingsrepresentantene i energi- og miljøkomiteen som gir uttrykk for sine synspunkter i denne saken.

Saksordfører Peter Skovholt Gitmark (H) presenterer forslaget og gir KrF honnør for å *sette fokus på et reelt miljøproblem, men at det er samtidig viktig å peke på at plastposene i stor utstrekning også brukes som emballasje for husholdnings søppel* (Gitmark, 2008). Gitmark trekker frem at *mange av plastposene ender opp i naturen, hvor det tar flere hundre år å bryte dem ned* og sier videre komiteens mindretall, bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, *peker på at en miljøavgift eller andre tiltak vil kunne redusere omfanget. Andre tiltak vil kunne inkludere forbud og andre former for lovregulering og frivillig samarbeid med butikkene* (Gitmark, 2008). Etter Gitmarks innledning har de andre partienes komitérepresentanter fem minutter taletid, før statsråd Solheim har fem minutter.

Arbeiderpartiets Ann-Kristin Engstad refererer til rapportens funn, men sier *samtidig som det forekommer en viss grad av gjenbruk, utgjør plastposer en miljøutfordring og med et forbruk på nærmere 1 milliard plastposer i året i nasjonen Norge utgjør disse 20 pst. Et betydelig antall og dermed en betydelig miljøutfordring* (Engstad, 2008). Avslutningsvis uttaler hun *et generelt forbud mot plastposer i Norge ligger nok et stykke fram i tid, særlig når plastposer utgjør en så stor del av vår avfallshåndtering* (Engstad, 2008).

Fremskrittspartiets representant Ingrid Skårmo henviser til SFTs rapport og tolker den dithen at *det ikke er behov for statlige virkemidler for å redusere bruken av plastbæreposer* (Skårmo, 2008). Hun støtter ikke representantforslaget om omtaler det som *en litt underlig sak – en skulle nesten tro det var en hastesak* og mener at det burde kommet i etterkant av rapporten (Skårmo, 2008). Stortingsrepresentant Inga Marte Thorkildsen (SV) synes det er *vanskelig å skulle argumentere for et generelt forbud mot plastposer men at vi bør se på virkemidler for å få bukt med den unødvendige plastposebruken... at det er et overforbruk i forhold til hva som er nødvendig* (Thorkildsen, 2008). SVs representant viser også til at mediene har *rapportert om fugler, f.eks. som får i seg plast fra plastposer som ligger og flyter rundt i hagene og at verdensarvområder er forsøplet* (Thorkildsen, 2008). Hun avslutter med *jeg synes også vi skal holde døra åpen for å vurdere avgifter på dette feltet* (Thorkildsen, 2008). Forslagsstiller Line Henriette Holten Hjemdal fra Kristelig Folkeparti presiserer at *som foredragsstiller har jeg aldri tatt til ordet for et forbud, men vi utfordrer Regjeringen til å innføre miljøavgift eller andre tiltak som kan sikre at forbruket av plastposer reduseres på en bærekraftig måte* (Hjemdal, 2008). Komiteens leder, Gunnar Kvasheim for Venstre

støtter ambisjonen om å redusere omfang og bruk av plastposer og mener at det vil bidra til mindre forsøpling... og mindre ressursløsning (Kvassheim, 2008). Miljøvernminister Solheim (SV) begynte sitt innlegg med

Jeg har gått inn i denne saken med et sterkt ønske om å redusere bruken av plastposer i Norge, egentlig av to grunner: Den ene er det som er fremhevet her, nemlig at det er et visst forurensningsproblem med dem – kommer de ut i naturen, kan de ha skadelige virkninger, ikke minst for fugl og på annen måte – men også fordi jeg tror det er et sterkt ønske i befolkningen om å kunne gjøre noe i sitt daglige liv som har betydning for de store spørsmålene om klima (Solheim, 2008)

Solheim påpeker videre at *man må også ha et faglig grunnlag for det man gjør* og viser til at SFTs rapport er det faglig grunnlaget (Solheim, 2008). Han sier at det kan være *alternative faglige vurderinger*, men at han *kan ikke gjøre annet enn å forholde meg til at dette er den beste faglige vurderingen som for øyeblikket eksisterer i Norge (Solheim, 2008)*. Solheim referer til rapportens funn om at 80 % av plastbæreposeene emballerer husholdningsavfall og hevder at *skal man få redusert plastposemengden, må man altså gi et alternativ til denne søppelhåndteringen i hjemmene (Solheim, 2008; Statens Forurensningstilsyn, 2008)*. Solheim viser til at i andre land har vist at *man kan oppnå betydelige resultater i avtaler og samarbeid med bransjen* og det han ser som *hensiktsmessig fremover nå, er å innkalle til et møte med de viktigste bransjeorganisasjonene (Solheim, 2008)*. Han avviser ikke at avgift kan være en mulig løsning, men *la det være et virkemiddel som vi kan diskutere i dialogen med bransjen* og at *først og fremst ønsker vi en dialog med bransjen om de positive tiltakene (Solheim, 2008)*. I forlengelsen av diskusjonen rundt at bransjen skal involveres, sier han senere i debatten at han *tror bransjen også er reelt interessert i dette* og motivasjonen kan komme fra *det mer positive imaget som en grønnere bransje kan gi (Solheim, 2008)*. Hjemdal (KrF) sier seg enig med statsråden i at *det er mange som ønsker å være med på den store klimadugnaden (Hjemdal, 2008)*. Thomas Breen fra arbeiderpartiet støtter Solheim og sier *det er bransjen som er nøkkelen her (Breen, 2008)*. Innstillingen *Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om innføring av miljøavgift eller andre tiltak som kan sikre at forbruket av plastposer reduseres på en bærekraftig måte* ble bifalt (Olsen, 2008). Etter desember 2008 ble det ikke gjort noe forsøk på å redusere bruken av plastbæreposer før i 2014 da en plastbæreposeavgift fikk mye oppmerksomhet etter budsjettforhandlingene den høsten.

4.2 2014: Livbøye i budsjettforhandlingene

Det andre tidspunktet en plastbæreposeavgift var oppe til diskusjon var i november 2014. Regjeringspartiene Høyre og FrP måtte ha samarbeidspartiene Venstre og KrF med på sitt budsjettforslag, og etter mange dager med forhandlinger ble statsbudsjettet for 2015 presentert 21. november 2014. I de påfølgende dagene fulgte debatter knyttet budsjettet, og avgiften på plastbæreposer og papirposer fikk en god del oppmerksomhet. I denne oppgaven er hovedfokuset på plastbæreposer. De første uttalelsene om budsjettet for 2015 kom i dagsnytt atten 21. november. I det første segmentet av sendingen uttalte NRKs politiske kommentator, Lars Nehru Sand, at *sentrumspartiene har lyktes i å dra budsjettet i en mer miljøvennlig retning og at på miljø har vi sett en annen avgiftsprofil som i større grad legger opp til at forurenser betaler* (Dagsnytt 18, 2014). Deretter intervjues partilederne hvor Venstres leder, Trine Skei Grande fikk spørsmål fra programleder Hege Holm om det var viktig for dere å få denne avgiften på plastposer og papirposer på 1 kr? (Dagsnytt 18, 2014). Grande svarte at nei, det er ikke viktig og sa videre

Vi foreslo 1 kr, men vi foreslo det ikke inn i forhandlingene (...) med dette er en saldering som er gjort i forhandlingene og de som var tilstede under forhandlingene hørte meg si mange ganger at jeg ikke synes dette var en klok inndekning å gjøre, men vi fant ingen andre inndekninger og da endte vi med den avgiften (Dagsnytt 18, 2014)

Kjernen i debatten i november og desember var hvem som hadde foreslått denne avgiften, og Venstre og FrP skyldte på hverandre (Ertzaas, 2014c; Mosveen & Skarvøy, 2014; Ruud, 2014; Tjernshaugen, 2014). Tilslutt gikk FrPs Per Sandberg ut og sa at det var han som hadde foreslått avgiften

Jeg mente at Venstre og KrF burde legge frem en kravliste før forhandlingene startet. Svaret fra Venstre og KrF den gangen var at deres alternative statsbudsjett var deres krav. Der foreslår Venstre en poseavgift på 1 kr, KrF foreslår en avgift på 1 kr og 50 øre. Og da når vi i forhandlingene, og da ble det overlatt til oss å finne inndekning for utgiftsøkningen Venstre og KrF hadde, så gikk jeg inn i statsbudsjettet til Venstre og statsbudsjettet til KrF, og der hadde de altså en felles sak og da la jeg det frem som inndekning. Altså helt i tråd med det Venstre og KrF ønsker seg. Og nå hvis de plutselig er imot denne plastposeavgiften så burde de ha sagt ifra litt tidligere (NRK, 2014)

Både KrF og Venstre har *miljøavgift på plast poser* som forslag til avgifter i sine alternative statsbudsjetter (KrF, 2014; Venstre, 2014). Sandbergs uttalelse kom på politisk kvarter 24.

november, hvor han var invitert til debatt med Ola Elvestuen (V). I forlengelsen av Sandbergs uttalelse sa Elvestuen

det som er viktig her er jo at vi har en enighet om at dette skal innføres og Venstre står for den enigheten. Dette er en bra avgift, og den er enkel å unngå ved å bruke handlenett. Denne poseavgiften er bra. Det er altfor mye poser som brukes både nasjonalt og internasjonalt (NRK, 2014)

Ikke alle var like enige med Elvestuen i at dette var en bra avgift. Aftenposten intervjuet Bror Stende, direktør for mote og fritid i Virke. Han viser til SFTs rapport (omtalt i 3.1) og konklusjonen om at plastbæreposer ikke utgjør et problem i Norge, og sier *likevel foreslås det en avgift, grønmalt som miljøsak* samt peker på at *det blir feil og kan true det gode miljøarbeidet som næringslivet gjør på det området* (Valvik, 2014). I samme artikkel har avisen intervjuet Arild Hermstad, leder i Framtiden i våre hender, som mener at avgiften *kan ha en viss oppdragende effekt på folk flest* (Valvik, 2014). Aftenposten rapporterte at Europakommisjonen foregående år hadde vedtatt at medlemslandene skal redusere bruken av lette bæreposer (Valvik, 2014). VG har hørt med bransjen, både dagligvare- og avfallsbransjen, om deres reaksjoner på plastbæreposeavgiften. Kommunikasjonsdirektør Kjetil Høye Sviland i Virke uttalte *vi kan ikke se at dette har noen som helst miljøeffekt, det er en ny avgift som ikke er utredet, tatt helt ut av det blå, og det virker veldig vanskelig å avgrense avgiften* og kommunikasjonsdirektør Kristin Bergersen i REN sa *plastposer er det beste å bruke for et godt system for avfallshåndtering* (Ertzaas, 2014a). I dagene som fulgte ble poseavgiften kritisert og det ble vist tilbake til SFTs rapport om at en posene ikke utgjorde et miljøproblem, og *selv om samarbeidspartiene har ført opp poseavgiften som miljøavgift under overskriften «Grønt skatteski», er det få som ser noe miljøeffekt* (Ertzaas, 2014b).

Stortinget vedtok statsbudsjettet for 2015 herunder kapitlet «om miljøavgift på plastposer og papirposer» (Stortinget, 2014). Forslaget ble sendt på høring av toll- og avgiftsdirektoratet (heretter forkortet TAD) i januar med høringsfrist februar 2015 (Toll- og avgiftsdirektoratet, 2015a). Det kom 32 hørings svar fra departementer, direktorat samt interesseorganisasjoner innen handel og avfallshåndtering⁸. Av disse hørings svarene er særlig de fra Virke,

⁸ Advokatforeningen, Bacoplast, BioBag-Gruppen, Helse- og omsorgsdepartementet, Miljødirektoratet, Norfeed AS, Norfolier GreenTec AS, Norsk Gjenvinning Norge AS, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Servitør Byglands AS, Stenqvist Industri, Tollregion Vest-Norge, Virke, Tollregion

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Grønt Punkt Norge, Norsk Gjenvinning og Miljødirektoratet interessante for denne oppgaven og vil bli gjennomgått her. Kort oppsummert var det kun et knippe av høringssvarene som var positive til forslaget om miljøavgift på plastbæreposer og papirbæreposer (Miljødirektoratet, 2015a; Naturvernforbundet, 2015; Zero, 2015). De aller fleste var negative til avgiften og stilte spørsmålsteget ved den praktiske gjennomføringen (Grønt Punkt Norge, 2015; Virke, 2015). Virke sier i sitt høringssvar at

vi mener det er sterkt beklagelig at det innføres en ny særavgift som ikke er miljøbegrunnet, ei heller med noe annet formål enn økte inntekter til staten (...) Det er også sterkt beklagelig at det ikke er utredet økonomiske og administrative konsekvenser for næringslivet (...) Poseavgiften vil, slik vi ser den er foreslått, kunne medføre negative miljøkonsekvenser fordi den truer etablerte gjenvinningssystemer (Virke, 2015).

De viser også til SFTs rapport og funnene der, samt uttrykker et ønske om at *skal denne særavgiften ha et miljøformål – og det bør den ha – bør det utredes hvordan den kan fremme mer miljøvennlig produksjon (...) det bør også vurderes å etablere en fondsløsning, der poseavgiften øremerkes miljøformål...* (Virke, 2015). Avslutningsvis og basert på sitt høringssvar skriver de *Virke vil derfor TAD og Finansdepartementet å trekke i nødbremsen og utsette innføringen av forskriften* (Virke, 2015). I Norsk Gjenvinnings høringssuttalelse skriver de at *ser ikke begrunnelsen for å innføre en avgift på bæreposer av plast og papir (...) det er, slik vi ser det, ikke redegjort for noen miljømessige begrunnelser for å innføre avgiften (...) Vi vil påpeke det uheldige i at det tilsynelatende innføres nye avgifter, uten annen begrunnelse å sikre budsjettdekning* (Norsk Gjenvinning, 2015). Den neste høringssuttalelsen jeg vil trekke frem er Grønt Punkt Norge sin, som Dagligvarehandelens Miljøforum, Dagligvareleverandørenes forening, Den Norske Emballasjeforening, NHO Handel, NHO Mat og Drikke og Plastretur stiller seg bak (Grønt Punkt Norge, 2015). De mener *at innføringen av avgift på poser av plast og papir er negativt for næringslivet, og at avgiften ikke har noen påviselig positiv miljøeffekt* (Grønt Punkt Norge, 2015). NHO er enig med Grønt Punkt Norge i mangelen på *påviselig positiv miljøeffekt* og viser samtidig til at *Norge har vært et foregangsland i å benytte frivillige*

Oslo og Akershus, Industri Energi, Avfall Norge, Bedriftsforbundet, Plastindustriforbundet, NHO Handel, Billerudkorsnäs, Norsk Industri, Grønt Punkt Norge, Sportsbransjen AS, Ragn-Sells AS, Justisdepartementet, Plastic Recyclers Europe, NHO BASF SE, Zero, Landbruks- og matdepartementet, Serviteur, Naturvernforbundet

avtaler mellom myndighetene og næringslivet i miljøpolitikken, med gode resultater (Næringslivets hovedorganisasjon, 2015).

Av de mer positivt innstilte til plastbærepøseavgiften finner vi Naturvernforbundet og Miljødirektoratet. Naturvernforbundet støtter forslaget, men vil at formålet med avgiften skal være rettet mot *økt gjenbruk av poser samt redusere mengden ikke-nedbrytbare poser som havner i naturen* (Naturvernforbundet, 2015). Miljødirektoratets høringsinnspill kobler en mulig avgift på poser av plast og papir til prosessene i EU; *vi mener det er viktig å se dette forslaget i sammenheng med arbeidet som pågår med å endre EUs emballasjedirektiv for å redusere bruken av plastbæreposer, og dermed hindre forsøpling på land og i marine miljøer* (Miljødirektoratet, 2015a). De skriver videre at *vi legger uansett til grunn at direktivet kommer til å bli tatt inn i EØS-avtalen...* og gjør TAD oppmerksom på at *Norges gjennomføring av EU-regelverket blir enklere om avgiftens virkeområde blir mest mulig lik det antatte virkeområdet for EUs regulering* (Miljødirektoratet, 2015a). Miljødirektoratet viser til sine utredninger om bruken av plastbæreposer, og skriver *det foreligger ikke dokumentasjon på omfattende forsøpling av plastbæreposer i Norge, noe som blant annet følger av at plastbæreposene i stor grad brukes om igjen til håndtering av avfall* (Miljødirektoratet, 2015a). De mener at avgiften slik den er foreslått og vedtatt er tilstrekkelig for å oppfylle EUs krav i det fremtidige direktivet (Miljødirektoratet, 2015a).

Høringsinnspillene resulterte i at Finansdepartementet valgte å ikke innføre avgiften på bæreposer i mars 2015 (Finansdepartementet, 2015a). Det ble likevel ikke skrinlagt, men i pressemeldingen sa departementet at avgiften ville bli tatt opp igjen i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett (RNB) (Finansdepartementet, 2015a). Samme dag som Finansdepartementet publiserte resultatet av høringsrunden og beslutningen, deltok Per Sandberg (FrP), Arild Hermstad (Fremtiden i våre hender) og Ingvill Størksen (Virke dagligvare) på Dagsnytt atten. Sandberg omtalte hørings svarene som *krasse innspill* og basert på disse mente han at det var tvilsomt at noen på Stortinget ønsket seg denne avgiften nå (Dagsnytt 18, 2015). Hermstad, fra Fremtiden i våre hender, mente at forslaget om en plastbærepøseavgift burde vært litt mer gjennomtenkt, men at det var et *ganske bra miljøtiltak* (Dagsnytt 18, 2015). Han påpekte videre at *det er jo veldig mye plast som havner i naturen og at EU har satt i gang et svært arbeid for å få ned plastposeforbruket, og Norge må jo før eller siden hive seg på den trenden* (Dagsnytt 18, 2015). Ingvill Størksen fra Virke mener det er bra regjeringen trekker i «nødbremsen» og at hun var redd for at *denne*

poseavgiften, slik den var foreslått, også ville true de gode gjenvinningsordningene på plast som vi har i dag (Dagsnytt 18, 2015). Da RNB ble lagt frem 12. mai 2015 som Prop. 120 LS (2014-2015), var overskriften for kapittel tre *oppheving av miljøavgift på plastposar og papirposar* (Finansdepartementet, 2015b). Regjeringen konkluderer med *etter å ha vurdert forslag til regelverk og innspela frå høyringsrunda nærare foreslår regjeringa at ein ikkje iverkset ei poseavgift og foreslår å oppheve vedtaket om miljøavgift på plastposar og papirposar* (Finansdepartementet, 2015b). De peker på at høringsinnspillene ga uttrykk for *moglege utilsikta konsekvensar og at avgifta mangla miljøgrunningiving* (Finansdepartementet, 2015b). Handelens Miljøfond oppsummerer beslutningen om å ikke innføre avgiften med at *tett samarbeid i næringslivet førte til at avgiften forsvant i revidert nasjonalbudsjett* (Miljøfond, 2019). Selv om det neste kapitlet tar for seg tidsperioden 2015 til 2018, er dette et adskilt tilfelle fra dette som handlet om budsjettforhandlingene.

4.3 2015-2018 Plastbæreposedirektivet og Handelens

Miljøfond

Den siste tidsperioden for caset strekker seg fra sent 2015 til utgangen av 2018. I dette tidsrommet ble plastbæreposer i større grad sett i sammenheng med marin forurensning, noe som var et hyppigere diskutert tema. Startskuddet for den tredje runden med fokus på plastbæreposer og avgift kom allerede i 2013 med opprettelsen av et faktanotat i EØS-databasen om Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2015/720 av 29. april 2015 om endring av direktiv 94/62/EF om emballasje og emballasjeavfall for å redusere bruk av lettvikts plastbæreposer (Statsministerens kontor, 2018). Et EØS-notat deles i fire, faktanotat, foreløpig posisjonsnotat, posisjonsnotat og gjennomføringsnotat (Statsministerens kontor, 2012). Faktanotatet ble opprettet når Norge fikk kjennskap til en mulig EØS-relevant rettsakt, og det skjedde altså i 2013 (Statsministerens kontor, 2018). Klima- og miljødirektoratet bestilte en gjennomgang av aktuelle og tilgjengelige virkemidler for å gjennomføre plastbæreposedirektivet fra Miljødirektoratet i 2015. I brevet fra Miljødirektoratet ble det skissert seks mulige virkemidler, hvorav tre er vurdert som mest hensiktsmessig; bransjeavtale med varehandelen, forskrift der bransjen pålegges å ta betalt for plastbæreposer eller en avgift på plastbæreposer (Miljødirektoratet, 2015b). En kort gjennomgang av hva direktoratet mente om en eventuell bransjeavtale og avgift vil bli trukket frem, siden det er mest relevant for oppgaven. Miljødirektoratet skriver i sitt svarbrev at *EU opplever forurensning fra lette plastbæreposer som et betydelig problem... Vi har ikke noe vesentlig*

*forsøplingsproblem fra plastbæreposer (2015b). Videre blir det understreket at EUs emballasjedirektiv er tatt inn i EØS-avtalen og er i Norge gjennomført gjennom frivillige avtaler mellom departementet og næringslivet... det er ingen egen regulering av plastbæreposer i Norge i dag (Miljødirektoratet, 2015b). Til tross for at plastbæreposer i Norge ikke utgjør et forsøplingsproblem, er det i mange land en viktig kilde til marin forsøpling (og en kilde til mikroplast) (Miljødirektoratet, 2015b, s. 2). I brevet skriver Miljødirektoratet at de har hatt møte med relevante bransjeorganisasjoner... det er bred enighet blant aktørene vi har vært i kontakt med om at plastbæreposer ikke utgjør noe miljøproblem i Norge, og flere viser til plastbæreposens funksjon i avfallshåndteringen (2015b, s. 3). Direktoratet vurderte flere alternativer, hvor bransjeavtale var en av disse. Om en mulig bransjeavtale som virkemiddel, mente de at det kunne være effektivt, men at avtalen måtte utformes på en slik måte at man unngikk gratispassasjerer og sørget for god oppfølging (Miljødirektoratet, 2015b). Avgift er også ett av virkemidlene som vurderes men *det viktigste argumentet mot en avgift er at vi ikke ser at forsøpling fra plastbæreposer i Norge fører til miljølemper som forsvarer innføringen av et slikt virkemiddel* (Miljødirektoratet, 2015b). I dette brevet ber Miljødirektoratet KLD be EU om en tilpasning, fordi de ikke kan se en miljømessig begrunnelse for en strengere regulering av plastbæreposer i Norge (Miljødirektoratet, 2015b, s. 8). KLD valgte å ikke be om en tilpasning og gikk, som nevnt for en bransjeavtale, dette vil jeg utdype senere i delkapitlet.*

I mediene 2. februar 2017 og de påfølgende ukene, var en av hovedsakene en gåsenebbhval som hadde strandet på Sotra og deretter ble avlivet. Forskere fant store mengder plast i magen på hvalen, og han fikk navnet «plasthvalen» (Store norske leksikon, 2017b). Plasthvalen fikk bred mediedekning og ble tema på dagsnytt atten sendingen samme dag (Dagsnytt 18, 2017; Ertesvåg, 2017; Nord, 2017; NRK, 2017). Til VG sa daværende Klima- og miljøminister Vidar Helgesen (H) *det er virkelig ille, men ikke overraskende* og på spørsmålet om regjeringen ville vurdere en plastbæreposeavgift, sa han *en av mulighetene i EU-direktivet er å innføre en avgift. Men jeg har invitert bransjeaktørene som avfallsbransjen og dagligvarebransjen om å komme med innspill til de beste måtene å nå målet om redusert plastposebruk på* (Ertesvåg, 2017). Denne invitasjonen kom allerede i oktober 2016 hvor statsråd Helgesen skriver *jeg ønsker å inviterer berørte bransjeaktører til et møte for å informere om EUs direktiv om reduksjon i bruk av plastbæreposer og for å begynne en dialog om hvordan vi i Norge kan gjennomføre direktivet* (Helgesen, 2016). I

samme artikkel som Helgesen intervjues MDGs Arild Hermstad som uttrykker at det er *tide å innføre en miljøavgift på plast og emballasje for å få ned plastbruken i Norge. Pengene kan vi bruke til en storstilt opprydningsaksjon langs hele kysten vår* (Ertesvåg, 2017). Lise Gulbrandsen, daglig leder av Hold Norge Rent, uttaler at *hvalen gjorde at folk klarte å se for seg problemet* og mener at det er viktig at folk blir klar over utfordringene med marin forsøpling (Nord, 2017). I dagsnytt atten-sendingen fra 2. februar 2017 med gjestene statssekretær i KLD, Lars Andreas Lunde (H) og Une Aina Bastholm (MDG) ble det diskusjoner rundt plast i havet og en mulig plastposeavgift (Dagsnytt 18, 2017). Bastholm sier MDG ønsker en emballasjeavgift, mens Lunde viser til plastbæreposedirektivet og *det må vi jo selvfølgelig implementere i Norge og avgift kan være et eksempel på hvordan man kan implementere dette* (Dagsnytt 18, 2017). Programleder Fredrik Solvang spør spøkefullt om det kommer en budsjettprosess på en slik avgift, hvor Lunde ler litt før han svarer *vi har jo ikke en så god erfaring med en sånn avgift fra forrige gang* og forteller at statsråden (Helgesen) *var også nylig i et møte med bransjen, både dagligvarebransjen og avfallsbransjen for å se hva de kan gjøre for å redusere bruk av plast og bruk av plastposer* (Dagsnytt 18, 2017). Plastbæreposedirektivet får omtale på lederplass i VG i midten av februar 2017, hvor de skriver at Norge må ta en ny vurdering av en plastbæreposeavgift og at *i Norge har et forsvar for plastposen vært at den gjenbrukes som søppelpose* men VG mener at endring i avfallshåndtering *gjør det argumentet svekket* (VG, 2017).

Et søk på Stortingets nettsider gjennom interpellasjoner, spørsmål til skriftlig besvarelse, spørsmål i spontant og ordinær spørretime og representantforslag i tidsperioden 2016 til 2018 med søkeordene «plast», «pose» og «poseavgift» gir svært få resultater. I 2016 hadde Rasmus Hansson (MDG) to representantforslag som omhandlet plast i havene, men plastbæreposer var ikke eksplisitt nevnt (Hansson, 2016a, 2016b). Etter februar 2017 får man flere treff på disse søkeordene. Plasthvalen og plastbæreposer omtalt onsdag 15. februar 2017. Klima - og miljøminister Vidar Helgesen (H) stilte i spørretimen på Stortinget og fikk flere spørsmål om marin forsøpling og plast i havet, hvor to av spørrene viste til gåsenebbhvalen (Elvestuen, 2017; Hansson, 2017). Elvestuens spørsmål dreier seg om *det enorme problemet marin forsøpling og plast i havet er* og sier videre at *det var ingenting på marin forsøpling for fire år siden* (2017). Han viser til EUs plastbæreposedirektiv og spør *hvordan går dette arbeidet fremover i den norske regjeringen, og hva vil vi gjøre av tiltak for å følge opp dette direktivet?* (Elvestuen, 2017). Statsråd Helgesen sier *vi jobber nå med oppfølgingen av EUs direktiv...* og at han høsten 2016 tok *initiativ overfor bransjeaktørene* –

emballasjeprodusenter, avfallsnæringen, dagligvarehandelen – for å få deres innspill på hvordan de mener at dette best kan gjennomføres i Norge slik at vi får en løsning som er effektiv (Helgesen, 2017). De andre spørsmålene statsråden får har også plast som tema, men det dreier mer i retning av generell plastforsøpling i hav og på land, samt kobling til avfallshåndtering (Stortinget, 2017). I en artikkel på NRK som omtaler denne spørretimen, oppfatter journalisten at *på Stortinget er utålmodigheten stor* (NRK, 2017).

Både statsråd Helgesen (H) og statssekretær Lunde (H) refererer til samtaler med bransjen for å finne en løsning for implementeringen av plastbæreposedirektivet. Noe forenklet sagt, ledet disse samtalene til Handelens Miljøfond, en forening etablert i november 2017, hvor *foreningens formål er på vegne av medlemmene å bidra til å etterleve kravene og intensjonene i EU-direktiv 2015/720* (Handelens Miljøfond, 2018b). I kjølvannet av Solheims utspill i 2008 om et forbud mot plastbæreposer, laget Grønt Punkt Norge en utredning parallelt med SFTs rapport, hvor funnene i rapporten i stor grad var like de som Grønt Punkt Norge konkludert med (Oland, 2019). I arbeidet med denne utredningen knyttet til Solheim-initiativet, ble ideen om et fond sådd, men det tok noen år før ideen ble til en realitet (Oland, 2019). Arbeidet med å stable et fond på beina begynte i det små og som en del av initiativtakernes hverdag, hvor de hovedsakelig fokuserte på å få til et notat og deretter et møte med regjeringen for å fremme sin idé (Oland, 2019). I tillegg til Eirik Oland, nå prosjektsjef i Handelens Miljøfond, jobbet en konsulent, nå styremedlem i Handelens Miljøfond, samt miljøsjefen i NorgesGruppen for å samle støtte og oppslutning om ideen om et miljøfond (Oland, 2019). Den konkrete jobbingen startet med å lage et notat og forsøke å få til et møte med politisk ledelse i KLD, og når plastbæreposedirektivet kommer på banen får initiativtakerne en ekstra dytt og incentiv til å intensivere jobbingen (Oland, 2019). Oland selv omtaler det hele som *en ganske billig prosess* med referanse til antall årsverk og egen innsats i ideen (Oland, 2019). Med erfaringen fra Plastreturs miljøprosjekt og bred støtte fra en bransje som er opptatt av plastproblematikk, kunne initiativtakerne *foreslå en fondsløsning som alternativ til statlig avgift* (Hold Norge Rent, 2016; Miljøfond, 2019; Oland, 2019). Regjeringen, primært representert ved daværende klima- og miljøminister Vidar Helgesen og byråkratene i KLD som initiativtakerne jobbet tett med, gikk med på ideen om et fond i oktober 2017 og Handelens Miljøfond så dagens lys i november 2017 (Miljøfond, 2019; Oland, 2019). Helgesen selv var positiv til forslaget om et fond, men Oland tror han måtte jobbe litt for å overbevise de andre regjeringsmedlemmene, samtidig peker han på at initiativtakerne *traff på stemningen og den politiske virkeligheten* (Oland, 2019). Oland

observerte det han omtalte som en *mer generell bevissthet* i befolkningen knyttet til plast, men om hvorvidt plastbæreposer er et stort miljøproblem eller ikke, mener han at det kommer an på hvem du spør (Oland, 2019). I en undersøkelse Oland viste til i intervjuet, fant Grønt Punkt Norge at 80 % av plastbæreposene ble brukt (minst) to ganger og da *til avfallshåndtering på et eller annet vis* (Oland, 2019). Det var som nevnt en tilnærmet unison bransje som ønsket fondsløsningen, og dette innebærer at *butikker og kjeder som er medlemmer i Handelens Miljøfond betaler en medlemskontingent på 50 øre per plastbærepose basert på innkjøpte poser* (Handelens Miljøfond, 2018b). Handelens Miljøfond har dekning for *mellom 90-95 % av bæreposene* og Oland omtaler kontingenten som *frivilling tvang*, men han minner om at det er staten Norge som har ansvaret for at plastbæreposedirektivet er oppfylt, ikke bransjen selv (Oland, 2019).

5 Analyse

Formålet med denne oppgaven er å få grep om en nasjonal policy-prosess ved implementering av et EU-direktiv. Helt konkret er spørsmålene

Hvordan har Norge jobbet med implementeringen av direktivet om plastbæreposer? I hvilken grad kan flerstrømsmodellen forklare valget av den nasjonale løsningen for oppfyllelse av plastbæreposedirektivets målsetting?

I det foregående kapitlet har jeg presentert funn fra dokumentanalyser av stortingsdokumenter, høringsvar, mediedekning, politiske debatter samt intervju med en nøkkelinformant hos Handelens Miljøfond. Presentasjonen var strukturert rundt de aktuelle årstallene. Denne delen av oppgaven vil følge samme oppbygning, men for at jeg skal kunne anvende flerstrømsmodellen og besvare problemstillingen samt diskutere de empiriske antakelsene, vil jeg presentere hver tidsperiode i samme rekkefølge som teorien. Det betyr at jeg vil analysere og drøfte problemstrømmens, løsningsstrømmens og politikkstrømmens mekanismer, identifisere mulighetsvinduene og policy-entreprenører innenfor hver tidsperiode. Avslutningsvis vil jeg drøfte forskjeller og ulikheter mellom de tre tidsperiodene, peke på sammenhenger og påvirkning fra den ene til den andre perioden og oppsummere funnene.

5.1 Solheim-initiativet: politisk utspill eller en oppriktig bekymring?

Hendelsesforløpet i 2008 startet med at daværende miljøvernminister Solheim (SV) ga et intervju på søndagsrevyen i mars 2008 om at han ønsket å forby plastbæreposer, noe som ble fulgt opp med en rapport SFT presenterte i august samme år, og det ble avsluttet med behandlingen av et representantforslag fra KrF i desember 2008 (Hjemdal et al., 2008; NRK, 2008; Statens Forurensningstilsyn, 2008). Utspillet til Solheim om et forbud synes å komme nokså brått på andre politikere, bransjeaktørene og befolkningen, og ble begrunnet med at statsråden ønsket å *løse miljøproblemet og drastisk redusere bruken av plastbæreposer, helst få de vekk* (NRK, 2008). Løsningen han foreslo var et forbud, men i det minste så *håpet han å se en forandring i løpet av året, enten gjennom et stortingsvedtak eller gjennom et samarbeid med bransjen* (NRK, 2008). Solheim hadde bestilt en utredning av forslaget om et forbud, og rapporten ble laget av SFT sammen med Norconsult. Funnene ble presentert i august 2008 og den konkluderte med at plastbæreposer ikke var et stort forsøplingsproblem og at et forbud

ikke er ønskelig utfra et avfallsbehandlingsprespektiv (Statens Forurensningstilsyn, 2008). På Stortinget gikk også diskusjonen rundt tiltak for å redusere bruken av plastbæreposer etter et representantforslag fra fire KrF-politikere, hvor argumentene for og imot i stor grad speilet funnene i rapporten og bransjens motargumenter. Jeg vil i de påfølgende delkapitlene drøfte funnene i lys av flerstrømsmodellen.

5.1.1 Problemstrømmen

Solheim hadde latt seg inspirere av land som hadde forbudt eller vurderte forbud, som en landsby i Storbritannia, Kina og Australia og sa *vi kan ikke være noe dårligere i Norge* (NRK, 2008). Hadde Norge et miljøproblem? Solheim hadde foretatt en sammenlikning med andre land som han sidestilte med Norge og gjorde i intervjuet et forsøk på å endre kategoriseringen av plastbæreposer som et ledd i avfallshåndtering og av praktisk nytte, til å være en negativ miljøutfordring. Ut ifra hans forståelse og fortolkning av signalene fra sammenlikningen og hans verdigrunnlag (SV), var det ikke samsvar mellom det han observerte rundt seg og hvordan han mente det burde være og dermed gikk plastbæreposer fra å være et forhold til et problem (Kingdon, 2003, s. 110). At en fremtredende aktør mente at dette var et problem, er ikke det samme som at det får plass på agendaen, men heller at det er ett av mange problemer i problemstrømmen. Indikatorer, fokushendelser og symboler samt tilbakemeldinger er mekanismene som gir beslutningstakerne tilstrekkelig informasjon til å sette problemet på dagsorden (Kingdon, 2003). Rapporten fra SFT konkluderte med at 80 % av plastbæreposene gjenbrukes til emballering av avfall og at hvis man skal snakke om et «overforbruk» er det på 20 % i Norge (Statens Forurensningstilsyn, 2008). Dette er en indikator på størrelsen og omfanget av forsøplingspotensialet knyttet til plastbæreposer, men det er rom for tolkning basert på verdigrunnlag. Likevel tolker Solheim disse indikatorene slik at *dette er den beste faglige vurderingen som for øyeblikket eksisterer i Norge* og at selv om hans motivasjon for å fronte et forbud var basert på at han oppfattet at det var *et visst forurensningsproblem med dem*, vil ikke et forbud løse utfordringene for *skal man få redusert plastposemengden, må man altså gi et alternativ til denne søppelhåndteringen i hjemmene* (Solheim, 2008). Bransjen, representert ved Hammerstad hos Handelens- og servicenæringens hovedorganisasjon, hadde en annen oppfattelse av plastbæreposer enn Solheim og understreket at *plastbæreposer har veldig mange funksjoner i en vanlig husholdning i dag* (NRK, 2008). Dette viser de varierende oppfattelsene for om det er et problem eller ikke.

Den andre mekanismen innenfor problemstrømmen er fokushendelser og symboler. I dette tilfellet kan man ikke si at det skjedde *en plutselig, uforventet hendelse* (Birkland, 1997). Den tredje mekanismen, feedback, gir informasjon om et policy-program fungerer eller ikke. I den grad man kan strekke seg til å si at emballering av avfall med plastbæreposer som et element i avfallshåndteringen blir meldt inn som «vellykket» i SFTs rapport, så er det vanskelig å argumentere for at denne mekanismen gir bensin til bålet at plastbæreposer er en miljøutfordring. Kingdon understreker at mekanismene, indikatorer, fokushendelser og symboler samt feedback, må fortolkes ut fra verdier, sammenlikningene og kategoriseringene. Solheim mente Norge hadde et problem i mars 2008, men da fagmiljøet representert ved SFT hadde lagt frem sine funn, var det ikke lenger et problem.

5.1.2 Løsningsstrømmen

Den første løsningen som ble foreslått var et forbud (NRK, 2008). Deretter ble både miljøavgift, et forbud eller andre lovreguleringer samt et frivillig samarbeid og avtaler med butikkene/bransjen lansert som løsninger (Hjemdal et al., 2008; NRK, 2008; Statens Forurensningstilsyn, 2008). Dette stemmer overens med Kingdons «primeval soup», hvor løsningene flyter rundt og brytes mot hverandre (2003, s. 116). Disse løsningene er vekselvis foreslått av politikere, fagpersoner, interesseorganisasjoner og bransjen selv. Forbudet var Solheims eget forslag. Hjemdal (KrF) ønsket seg en miljøavgift. I SFT i sin rapport anbefalte tilsynet at man lot være å regulere plastbæreposeforbruket, men hvis regulering ble aktuelt var en *miljøavgift av en størrelse som får folk til å gjenbruke posene mest effektiv sammen med opplysningskampanjer* (Statens Forurensningstilsyn, 2008). Etter Solheims opprinnelige utspill om et forbud, gikk han bort fra det etter rapporten og i diskusjonen i Stortinget i desember 2008 avviser han ikke avgift som en løsning, men presiserer at *man kan oppnå betydelige resultater i avtaler og samarbeid med bransjen* (Solheim, 2008). Mellom et forslag om avgift til en mulig vurdering av miljøavgift og samtaler med bransjen har det skjedd en del brytninger og avslipninger av løsningsforslagene. Dette kan forklares med løsningsstrømmens tre mekanismer eller kriterier for om en løsning kan lykkes eller ikke.

Det første kriteriet er å vurdere om løsningen faktisk er gjennomførbar og om den løser problemet (Kingdon, 2003). Som diskusjonen i delkapitlet ovenfor viser, er det vanskelig å

argumentere for at plastbæreposer er et miljøproblem, men heller et nødvendig forhold i avfallshåndteringen. Det politiske klimaet var heller lunkne til løsningene (dette vil jeg komme tilbake til i neste delkapittel), det er mulig det var tilgjengelige midler, men det ville også krevd nye strukturer og dermed en del av et budsjett å iverksette løsningene. Bransjen selv forsøkte å komme et eventuelt forbud i forkjøp gjennom å gjøre plastbæreposene mer miljøvennlige (Johannessen, 2008). Det er mulig å tolke dette slik at hvis samarbeid med bransjen ble prioritert som løsning, var det strukturer og velvilje hos de involverte aktørene i det løsningsalternativet. Samtidig møttes bransjens initiativ med skepsis hos miljøorganisasjoner (Fremtiden i våre hender) (Johannessen, 2008).

Det andre kriteriet knytter seg til om løsningen er i tråd med eksisterende verdier, det vil si om den aksepteres innenfor fagmiljøet og den politiske sfæren (Kingdon, 2003). Som jeg har pekt på, var det ikke gehør for et forbud hos SFT og de var heller ikke positive til en miljøavgift eller bransjesamarbeid (Statens Forurensningstilsyn, 2008). *I Norge er avfallshåndteringen av hygieniske årsaker basert på bruk av plastbæreposer til emballering av avfall* het det i rapporten fra SFT og dette taler mot å innføre begrensninger på plastbæreposer (Statens Forurensningstilsyn, 2008). Løsningene er ikke i tråd med fagmiljøets syn og det er også en viss stivhengighet å spore i hvordan plastbæreposer omtales som en del av avfallshåndteringen. Det er mulig å si at det er en avfallsdiskurs knyttet til plastbæreposene (Winkel og Leipold 2016). I den politiske sfæren pekes det på avfallshåndtering og at hvis plastbæreposer reguleres, vil det føre til utfordringer for emballeringen av avfallet. Representant Engstad (A) sier i stortingsdebatten om representantforslaget fra KrF at *et generelt forbud mot plastposer ligger nok et stykke frem i tid, særlig når plastposer utgjør en så stor del av vår avfallshåndtering* (Engstad, 2008). Litt senere i stortingsdebatten viser Solheim til at SFT konkluderte med at 80 % av posene brukes til emballering av husholdningsavfall og sier *skal man få redusert plastposemengden, må man altså gi et alternativ til denne søppelhåndteringen i hjemmet* (Solheim, 2008). Løsningene som foreslås passer ikke inn og det er vanskelig å spore overbevisende argumenter i forsvar av noen av løsningene.

I forlengelsen av dette kriteriet i løsningsstrømmen tar det siste for seg tilgjengelige ressurser, budsjetter og evne til å håndtere reaksjoner knyttet til utfordringer ved gjennomføringen av valgt løsning (Kingdon, 2003). I empirien er det ikke eksplisitt fokus på hvordan et forbud eller avgift skal organiseres eller hvor stort budsjett det krever. Det andre aspektet,

håndteringen av reaksjoner fra aktører utenom fagmiljøet og beslutningstakerne, kan komme til å være negative og dermed utfordrende om man leser innspillene fra interesseorganisasjonene (Hammerstad) og at bransjen selv forsøkte å ta ansvar ved å endre posene sine i forkant av et mulig forbud eller miljøavgift. Samtidig var interesseorganisasjonene tett koblet på nokså tidlig i prosessen gjennom å komme med innspill i SFTs rapport (Oland, 2019; Statens Forurensningstilsyn, 2008). Likevel var det ingen av de foreslåtte løsningene miljøavgift, et forbud eller andre lovreguleringer eller et frivillig samarbeid og avtaler med butikkene/bransjen som oppfylte alle kriteriene, det vil si om løsningen var gjennomførbar, i tråd med de eksisterende verdiene eller om det var nok tilgjengelige ressurser ved implementering (Kingdon 2003).

5.1.3 Politikstrømmen

Siden initiativet om et forbud av plastbæreposer kom fra en statsråd og ble fulgt opp ytterligere med et representantforslag fra fire stortingspolitikere, må disse ha tolket den politiske stemningen slik at dette var et ønske i den større befolkningen og at forslag(ene) ville få oppslutning. Den politiske stemningen, en subjektiv oppfattelse av hva befolkningen mener er akseptabelt og ikke, er én av tre mekanismer innenfor politikstrømmen, de andre er organiserte politiske krefter og regjeringen og styresmaktene (Kingdon, 2003). Tolkingen av den politiske stemningen er vanskelig å måle. Solheim sier at han brakte temaet på banen fordi han *tror det er et sterkt ønske i befolkningen om å kunne gjøre noe i sitt daglige liv som har betydning for de store spørsmålene om klima* (Solheim, 2008). Han mener selv at det er stemning for et slikt forslag. Hjemdal fra KrF sier seg enig med Solheim i *at det er mange som ønsker å være med på klimadugnaden* (Hjemdal, 2008), også hun, samt de andre tre forslagsstillerne, tolker den politiske stemningen slik at det er mulighet til å forslå miljøavgift på plastbæreposer i representantforslaget (Hjemdal et al., 2008). Hvis politikerne mente at det var støtte i befolkningen, er det delte meninger blant de organiserte politiske kreftene. På den ene siden representerer Fremtiden i våre hender ved Hermstad, de som mener at et forbud (eller miljøavgift) er en *veldig, veldig god nyhet* og at det er gjennomførbart (NRK, 2008). Interesseorganisasjonen er ikke positive og mener som nevnt at et slikt forslag trenger en god begrunnelse og at bransjen *vil gjerne høre forbrukernes mening om det* (NRK, 2008). Gjennom å ta innover seg de organiserte politiske kreftenes meninger er det viktig å være oppmerksom på hvilke krefter som får taletid og påvirkning, samt hvilken agenda de har (Kingdon, 2003). I SFTs rapport har de hatt samtaler med og intervjuet avfallsorganisasjoner

og miljøorganisasjoner, noe som indikerer at begge sider er blitt hørt og fått noe gjennomslag for sitt syn (Statens Forurensningstilsyn, 2008). Om en av sidene hadde mer å si, er utfordrende å vurdere, men siden det ikke ble endring som resultat av Solheims forslag, kan man i ettertid si at avfallsorganisasjonene og bransjen «vant» og fikk igjennom sine ønsker. Den siste mekanismen eller bestanddelen innen politikkstrømmen er regjeringen og styresmaktene, hvilken partisammensetning av de som sitter med makten har og eventuelle endringer (Kingdon, 2003). I forbindelse med forslaget i 2008, som opprinnelig kom fra en SV-politiker, men løsningene (særlig miljøavgift og bransjesamtaler rettet mot samarbeid) ble støttet av KrF som fremmet et representantforslag, som igjen fikk flertall og ble vedtatt i Stortingets Energi- og miljøkomité (Olsen, 2008). Her er den en form for konsensus, men fremdeles ikke full enighet om virkemidlene (løsningene) og ikke tverrpolitisk oppslutning.

5.1.4 Policy-vindu og policy-entreprenør

Er det mulig å snakke om et policy-vindu eller peke ut en policy-entreprenør i 2008? For at et vindu skal åpne seg må strømmene kobles sammen, og det skjer enten ved at det er endringer i politikkstrømmen eller problemstrømmen (Kingdon, 2003). Vinduet i seg selv representerer en mulighet eller et handlingsrom for å få igjennom sin løsning på et problem, noe som fordrer en viss overvåking av endringer i strømmene. Som jeg har diskutert i de foregående delkapitlene, var det uenighet om plastbæreposer var et problem eller ikke. Det var heller ikke bare én løsning som ble presentert og kjempet for. I gjennomgangen av problemstrømmen var det primært Solheim som mente at plastbæreposer var et problem. Fremtiden i våre hender sa det var *gode nyheter* at Solheim ville gripe fatt i det de ser som et miljøproblem (NRK, 2008). Med relativt lite medieoppmerksomhet og oppslutning fra befolkningen generelt, var ikke dette et politikkområde mange opplevde som problematisk (målt i fravær av mediedekning og saker på Stortinget). Det var ingen store skift i de to viktigste strømmene som fører til kobling og åpning av vindu i 2008. Det kan argumenteres for at det sto på gløtt like etter stortingsbehandlingen hvor komiteen (Stortinget) ba *regjeringen fremme forslag om innføring av miljøavgift eller andre tiltak*, men det ble ikke fulgt opp (Olsen, 2008). En annen grunn til at policy-vinduet bare sto på gløtt, var fraværet av en policy-entreprenør. Det er utfordrende å argumentere for at Solheim, eller de fire KrF-politikerne, brukte store deler av sine ressurser – tid, energi, omdømme og midler – for å få oppslutning rundt sine løsninger (Kingdon, 2003). Jeg anser Solheim som den aktøren som hadde mulighet til å skape oppslutning rundt sitt initiativ og utnytte det at plastbæreposen

kunne bli sett på som en miljøutfordring på samme måte som en komponent i avfallshåndteringen, gjennom symbolbruk. Dette skjedde i liten grad. Han refererte til at plastbæreposer i naturen kunne skape utfordringer for fugl, noe som ble støttet opp om av partifellen Torkildsen (SV) (Solheim, 2008; Thorkildsen, 2008). Som nevnt presenterte han heller ikke en fullstendig løsning på et problem, bare et forslag støtte av et ønske om å gjøre noe, men at dette måtte faglig begrunnes (NRK, 2008). I politikktutvikling må det kunne sies å være positivt å ha faglig belegg for å fremme en politikk. Som policy-entreprenør burde den faglige begrunnelsen være på plass i forkant av lanseringen av forslaget, det burde også vært en fremforhandlet konsensus blant de involverte aktørene som stortingspolitikere, bransjeaktørene og miljøorganisasjonene. Ut i fra utsagn til media og funnene i SFTs rapport, ble ikke dette gjort. På bakgrunn av dette kan man ikke si at Solheim var en policy-entreprenør⁹.

5.1.5 Avsluttende bemerkninger

Denne gjennomgangen viser at det er mulig å identifisere de tre strømmene som antatt, og at rammeverket kan forklare hvorfor Solheim-initiativet ikke lyktes. Den første runden med forsøk på å regulere bruken av plastbæreposer endte med et stortingsvedtak, men med lite praktisk virkning annet enn at bransjen tok i bruk mer miljøvennlige plastbæreposer (Johannessen, 2008). I kampen om plass på agendaen, ble plastbæreposer aldri ansett som et reelt problem fordi det ble møtt med argumenter som gjorde plastbæreposer til en nødvendig komponent, i avfallshåndteringen. Løsningene som ble presentert på to ulike tidspunkt var for vage og lite gjennomarbeidet, noe som også gjenspeiles i fraværet av en policy-entreprenør. Det er mulig å argumentere for at vinduet sto på gløtt en kort periode, men det ble ikke utnyttet og dette kan også kobles til at nevnte policy-entreprenør ikke hadde ferdigstilt forhandlingene og skapt konsensus rundt en problemdefinisjon eller løsning.

5.2 Budsjetforliket ingen ville ha æren for

Hendelsesforløpet til denne delen av caset strekker seg fra november 2014 til mai 2015. I november ble budsjettforhandlingene mellom regjeringspartiene (H og FrP) og samarbeidspartiene (V og KrF) avsluttet med et forslag til statsbudsjett som inkluderte en

⁹ Det er en egen diskusjon rundt om politikere kan ansees som entreprenører eller ikke, men for denne oppgaven, som ser på de nasjonale prosessene ved implementeringen av et EU-direktiv, er den diskusjonen litt på siden. Se Boasson og Huitema 2016.

miljøavgift på plastbæreposer og papirposer. Statsbudsjettet ble vedtatt i desember av Stortinget, og avgiftsforslaget ble sendt på høring med frist i februar 2015 (Stortinget, 2014). Plastbæreposeavgiften skulle trå i kraft fra mars 2015, men Finansdepartementet besluttet å utsette innføringen som et resultat av høringsinnspillene. Da revidert nasjonalbudsjett ble presentert i mai 2015, trekkes avgiften. Dette tilfellet av forsøket med å innføre en avgift på plastbæreposer, har til felles at det er en svak kobling mellom problem og løsning, samt at det ikke er en tydelig policy-entreprenør, men til forskjell fra 2008 var policy-vinduet åpent i 2014/2015-tilfellet. Denne gjennomgangen vil struktureres på samme måte som i det foregående kapitlet struktureres etter flerstrømsmodellen. Det er viktig å skille denne gjennomgangen fra den interne forhandlingsprosessen som var ferdigstilt der denne analysen starter.

5.2.1 Problemstrømmen

Da budsjettforhandlingene var ferdige i november 2014 mente politisk kommentator i NRK, Lars Nehru Sand, at *sentrumspartiene har lyktes i å dra budsjettet i en mer miljøvennlig retning* (Dagsnytt 18, 2014). I forlengelsen av Sands utsagn fikk Venstres leder Trine Skei Grande spørsmål om plastbæreposeavgiften og om dette var en viktig seier for partiet, hvor Grande svarer at dette ikke var et forslag fra Venstre og at *dette er en saldering som er gjort i forhandlingene* og at hun *ikke synes dette er en klok inndekning å gjøre, men vi fant ingen andre inndekninger* (Dagsnytt 18, 2014). Dette utsagnet etablerer at plastbæreposeavgiften ikke var et miljøproblem, men et budsjettproblem. Forhandlingspartene måtte ha inndekning i budsjettet for å kunne presentere det til Stortinget, og løsningen ble en avgift på plastbæreposer og papirposer. Det er ikke utfordrende å forstå at et budsjett uten inndekning er et problem, men jeg vil bryte det ned i Kingdons mekanismer og kjennetegn på hva som utgjør et problem. Sammenliknet med andre budsjetter, som for eksempel fjorårets budsjett, vil et budsjett uten inndekning tolkes og oppleves som et problem for politikerne etter deres politiske målsetninger (Kingdon, 2003, s.110). Den første mekanismen i problemstrømmen, indikatorer, illustreres ofte med fødselstall eller andre målinger som må fortolkes (Kingdon, 2003). I budsjettforhandlingene var det et gap mellom utgifter og inntjening, og dette ble, naturlig nok, oppfattet som et problem. Sandberg sier i Dagsnytt at *den ble overlatt til oss å finne inndekning for utgiftsøkningene Venstre og KrF hadde* (NRK, 2014). Dette illustrerer en tolkning av avstanden mellom utgiftsøkning og inndekning. Det kan også vise, hvordan Sandberg, antyder hvilke typer løsninger som var tilgjengelige for forhandlerne. Den andre

mekanismen innenfor problemstrømmen er fokushendelser og symboler, som omtales som *plutselige, uforventede hendelser* (Birkland, 1997; Kingdon, 2003). I analysen av Solheim-initiativet konkluderte jeg med at det ikke var en slik hendelse eller bruk av symbolikk som ga problemet oppmerksomhet (se 5.1.1). I budsjettforhandlingene vil jeg argumentere for at et mulig brudd i forhandlingene, som i verste fall kunne resultere i at regjeringen måtte gå (som et resultat av at de ikke har støtte på Stortinget), er en slags fokushendelse. Den var relativt uforventet og selv om det nok var mulig å forutse at de fire politiske partiene ville ha samarbeidsproblemer på enkelte politikkfelt, ble det mer alvorlig enn antatt. Utfordringene og trusselen om brudd, sett som en fokushendelse, økte intensiteten av problemet for de involverte aktørene. Den siste mekanismen, tilbakemeldinger fra tidligere policy-programmer har jeg ikke nok empiri til å si med sikkerhet, men hvis denne mekanismen tolkes utvidende, har bruk av avgifter i andre tilfeller vært brukt som inndekning i budsjett.

Det at aktørene i budsjettforhandlingen opplevde manglende inndekning i budsjettet som et budsjettproblem, som krevde en rask løsning som flertallet kunne stille seg bak. NRKs politiske kommentator sa at Venstre og KrF hadde påvirket budsjettet i *en miljøvennlig retning* (Dagsnytt 18, 2014). Alvorlighetsgraden av problemet, mulig forhandlingsbrudd, kan ha betydning for hvordan forhandlingsaktørene forsto problemet og koblet det sammen med mulige løsninger (Zahariadis, 2014). Slik Sandberg (FrP) leste situasjonen, var det Venstre og KrF sin «skyld» at de måtte finne inndekning, og dermed grep han til deres alternative statsbudsjetter som begge hadde plastbærepose avgift som en post, *altså helt i tråd med det Venstre og KrF ønsker seg* (Dagsnytt 18, 2014). I det neste delkapitlet vil jeg undersøke dette videre samt se nærmere på hvor gjennomførbar den valgte løsningen var, hvordan løsningen passet inn i fagmiljøet og den politiske sfærens verdier og syn på problemet samt ressurstilgangen ved implementeringen av løsningen.

En kort bemerkning om avstanden mellom aktørenes oppfattelse av problemet, og dermed også løsningen, før jeg går videre. I møte med budsjettproblemet regjeringen og støttepartiene presenterte, forsøkte interesseorganisasjonene å vri det over fra budsjett til å dreie seg om miljø for å «matche» løsningen. I sitt høringsinnspill skriver Virke *det bør også vurderes å etablere en fondsløsning, der poseavgiften øremerkes miljøformål* (2015). Dette støtter opp under ideen om bransjesamarbeid eller frivillige ordninger med butikkene/bransjen som ble foreslått i 2008 og diskutert i det foregående delkapitlet (Energi- og miljøkomiteen, 2008; Statens Forurensningstilsyn, 2008). *Norge har vært et*

foregangsland i å benytte frivillige avtaler mellom myndighetene og næringslivet i miljøpolitikken, med gode resultater (Næringslivets hovedorganisasjon, 2015). Både gjennom referanser til SFTs rapport og til eksisterende ordninger knyttet til gjenvinning og avfallshåndtering, nøres det opp under denne ideen (Statens Forurensningstilsyn, 2008; Virke, 2015). Dette kan være et forsøk på å knytte det enda tettere til 2008-forsøket med forbud og avgift som organisasjonene fikk støtte for sine synspunkter og det ble konkludert med at det ikke var et miljøproblem likevel.

5.2.2 Løsningsstrømmen

Statsbudsjettet for 2015 ble vedtatt av Stortinget og som et resultat fikk Norge en avgift på plastbæreposer og papirposer (Stortinget, 2014). Som jeg påpekte ovenfor fant forhandlingspartene løsningen i Venstre og KrFs alternative statsbudsjetter omtalt som «miljøavgift på plastposer» (KrF, 2014; Venstre, 2014). Dette kan tolkes slik at ideen om denne typen avgift ble akseptert av to av forhandlingspartene på et tidligere tidspunkt, så valget av løsningen kan beskrives som en inkrementell prosess (Kingdon, 2003). Det er også verdt å minne om at i 2008 det var stortingsrepresentanter fra KrF som foreslo en miljøavgift på plastbæreposer og Venstres representant i Energi- og miljøkomiteen støttet forslaget (Hjemdal et al., 2008; Kvasheim, 2008). I de interne og lukkede forhandlingsprosessene var det nok andre løsningsforslag som ble lansert som botemiddel for budsjettproblemet, men som Sandberg (FrP) sa i Politisk kvarter var det han som foreslo en miljøavgift fordi han anså det som *en felles sak og helt i tråd med det Venstre og KrF ønsket seg* (NRK, 2014). Venstres Elvestuen understreket at hvilken type løsning var ikke det viktige *det som er viktig her er jo at vi har en enighet og at dette skal innføres* (NRK, 2014). Tidligere i oppgaven har jeg presentert og anvendt Kingdons tre mekanismer for å vurdere om en løsning er gjennomførbar, om den er i tråd med eksisterende verdier og om det er tilstrekkelig ressurser for å håndtere implementeringen av løsningen (Kingdon, 2003). Miljøavgiften, som en løsning på budsjettproblemet, ble vedtatt og ansett av den politiske sfæren som gjennomførbar, i tråd med verdiene og at det var ressurser tilgjengelig for implementering. Det var imidlertid en annen oppfatning blant fagmiljøet og interesseorganisasjonene når det gjaldt de tre mekanismene. Dette spennet mellom hvordan den politiske sfæren, her forstått som regjeringen og styresmaktene, og interesseorganisasjonene oppfatter løsningen er basert på en ulik problemforståelse, budsjettproblem versus miljøproblem.

Plastbæreseavgiften var ment for å saldere budsjettet, og gitt at avgiften ble implementert ville den generere tilstrekkelig med inntekt for å sikre inndekningen (Dagsnytt 18, 2014). De berørte aktørene, interesseorganisasjonene, var ikke enige med regjeringen og støttepartiene i valg av løsning. Dette kom blant annet frem i media nokså umiddelbart etter at budsjettforliket ble presentert og interesseorganisasjonene ga uttrykk for at de ikke oppfattet avgiften som en løsningen på et budsjettproblem, men derimot løsningen på, etter deres mening, et ikke-eksisterende miljøproblem (Ertzaas, 2014a, 2014b, 2014c; Valvik, 2014). Stende, direktør for mote og fritid i Virke, henviste til SFTs rapport og konklusjonen om at plastbæreseposer ikke utgjør et stort miljøproblem i Norge og sa at dette er en avgift *grønnmalt som miljøsak* (Statens Forurensningstilsyn, 2008; Valvik, 2014). Han fikk støtte av kollega Størkesen i Virke som sa *dette er en avgift som verken er bra for miljøet, bransjen eller kundene (...) den kan også få store ringvirkninger for hele resirkuleringstanken* (Larsen-Vonstett, 2015). Sviland, kommunikasjonsdirektør i Virke, sa at *vi kan ikke se at dette har noen som helst miljøeffekt*, og Bergesen, kommunikasjonsdirektør i REN, sa at *plastposer er det beste å bruke for et godt system for avfallshåndtering* (Ertzaas, 2014a). Disse oppfattelsene reflekteres også i interesseorganisasjonenes høringssvar.

Virke etterlyste fremdeles, tre måneder senere, en miljøbegrunnelse og sier *det er sterkt beklagelig at det innføres en ny særavgift som ikke er miljøbegrunnet, ei heller med noe annet formål enn å øke inntekter til staten* (Virke, 2015). Norsk Gjenvinning etterlyser også *miljømessige begrunnelser for å innføre avgiften* (2015). Det samme gjør Grønt Punkt Norge som sier *innføringen av avgift på poser av plast og papir er negative for næringslivet og at avgiften ikke har noen påviselig positiv miljøeffekt* (Grønt Punkt Norge, 2015)¹⁰. Det er tilnærmet et samlet felt av interesseorganisasjoner som oppfatter miljøavgiften som tiltenkt å korrigere en miljøutfordring eller et miljøproblem de ikke selv opplever, og de kritiserer både valget av løsning og involvering av bransjen. Som i 2008 er det diskusjoner rundt om plastbæreseposer kan kalles et miljøproblem eller ikke. Disse uttalelsene viser at også i dette tilfellet er det avfallshåndteringen og betydningen av plastbæreseposer for å emballere avfall som er motargumentet. I tillegg til manglende forståelse for hva som er problemet, et ønske om miljømessige begrunnelser og et alternativ til dagens avfallshåndteringssystem gir det inntrykk av at de mener denne løsningen ikke er gjennomførbar. Samtidig var

¹⁰ Dagligvarehandelens Miljøforum, Dagligvareleverandørenes forening, Den Norske Emballasjeforeningen, NHO Handel, NHO mat og drikke og Plastretur stiller seg bak Grønt Punkt Norges høringsinnspill (Grønt Punkt Norge, 2015)

miljøorganisasjoner som Naturvernforbundet positive til avgiften og ønsker den velkommen (Naturvernforbundet, 2015). Fremtiden i våre hendes ved Arild Hermstad uttalte at en slik avgift kunne *ha en viss oppdragende effekt på folk flest* men at forslaget burde vært mer gjennomtenkt fordi det var *et ganske bra miljøtiltak* (Dagsnytt 18, 2015; Valvik, 2014). I tillegg støttet Miljødirektoratet avgiften, dette kommer jeg tilbake til senere i oppgaven.

En løsning vurderes etter de eksisterende verdiene, om løsningen passer inn og samt at de vurderes opp mot valg tatt på tidligere tidspunkt (stivhengighet) (Kingdon, 2003). Her må man skille mellom det politikerne mente var passende og det som interesseorganisasjonene anser som i tråd med eksisterende verdier. Som jeg understreket ovenfor, var denne miljøavgiften akseptert hos Venstre og KrF i form av å være forslag i deres alternative statsbudsjetter. I tillegg støttet Høyres medlem i energi- og miljøkomiteen det nevnte representantforslaget (Gitmark, 2008). Dette er en form for oppmykning («softening up») og konsensusbygging rundt en løsning slik at den «passer» inn. Likevel er en miljøavgift et brudd med den eksisterende stien. Hvis vi ser tilbake til delkapittel 5.2.2 og gjennomgangen av Solheim-initiativet, hvor plastbæreposers funksjon som emballering av avfall i avfallshåndteringssystemet, bryter miljøavgiften med dette. Da poengterte jeg at det var mulig å peke på en avfallshåndteringsdiskurs, og her møter den en miljødiskurs knyttet til plastbæreposer (Winkel og Leipold 2016). Samtidig nærmest oppfordrer Miljødirektoratet (tidligere SFT) til et slikt brudd. I Miljødirektoratets høringsinnspill viser de til at det *det foreligger ikke dokumentasjon på omfattende forsøpling av plastbæreposer i Norge, noe som blant annet følger av at plastbærepose i stor grad brukes om igjen til håndtering av avfall* (Miljødirektoratet, 2015a). Likevel støtter de plastbæreposeavgiften fordi det *er viktig å se dette forslaget i sammenheng med arbeidet som pågår med å endre EUs emballasjedirektiv for å redusere bruken av plastbæreposer og de legger uansett til grunn at direktivet kommer til å bli tatt inn i EØS-avtalen* (Miljødirektoratet, 2015a). Selv om det ikke er et stort miljøproblem (forsøpling) i Norge, er det i tråd med fagmiljøets verdier å innføre en plastbæreposeavgift. Interesseorganisasjonene ser ikke dette bruddet som nødvendig. I Grønt Punkt Norges innspill skriver de *poseavgiften vil, slik vi ser den er foreslått, kunne medføre negative miljøkonsekvenser fordi den truer etablerte gjenvinningsystemer* (2015). Det er ikke foreslått alternativer til avfallshåndteringssystemets bruk av plastbæreposer. De eksisterende verdiene og avfallshåndteringssystemet ble opprettholdt og Finansdepartementet konkluderte med at interesseorganisasjonene hadde påpekt *moglege utilsikta konsekvensar og at avgifta mangla miljøgrunning* (Finansdepartementet, 2015b). Dette tyder også på at det

ikke var tilstrekkelig tilgjengelig ressurser ved implementeringen av miljøavgiften til å håndtere motviljen og imøtekomme interesseorganisasjonenes krav og ønsker.

5.2.3 Politikstrømmen

I politikstrømmen var det også ulik oppfatning av hva som var det egentlige problemet, et budsjettproblem eller et miljøproblem. Samtidig var flere uenig i valg av løsning uansett syn på problem. Hvilke innspill som nådde partene under selve forhandlingene vet vi ikke, men som jeg pekte på i forrige delkapittel, var løsningen hentet fra to av partenes alternative statsbudsjetter (KrF, 2014; Venstre, 2014). Dette betyr at det er partipolitikk som har støtte i partiene og antakeligvis de respektive partienes velgere. Denne antakelsen om støtte blant velgerne er et aspekt ved den politiske stemningen, en av tre mekanismer i politikstrømmen. De som deltok i forhandlingene om landet plastposeavgiften som en løsning på budsjettproblemet, må ha tolket den politiske stemningen slik at løsningen ville bli akseptert i befolkningen (Kingdon, 2003). Samtidig var det ingen av partiene som ville ta æren for, eller ansvar for å ha foreslått avgiften som løsning. Skei Grande (V) sa at dette ikke var en avgift hun eller partiet syntes var viktig å gå på plass, og at hun ikke syntes dette var *en klok inndekning å gjøre* (Dagsnytt 18, 2014). Hun begrunnet ikke hvorfor hun mente at dette ikke var en klok inndekning, men mediernes oppslag om plastbæreseposeavgiften var ikke midt stemt i sin omtale av avgiften så motviljen mot sitt eget forslag kan være et forsvar mot reaksjonene avgiften fikk i media (Ertzaas, 2014c; Valvik, 2014). I samtlige intervjuer og uttalelser til media er det interesseorganisasjonene som uttrykker sin misnøye, noe som kan være et uttrykk for hva den generelle befolkningen mener. Det kan fremstå som at politikerne som forhandlet frem avgiften tolket stemningen slik at det ikke var noen sterk misnøye med en slik type avgift, men at i møte med misnøyen media videreformidlet, ønsket de å dysse ned sin egen involvering i saken og fraskrive seg ansvaret.

Som nevnt ovenfor, var interesseorganisasjonene kritiske i sine høringsinnspill både mot løsningen (avgiften) og til at de ikke var involvert på et tidligere tidspunkt i prosessen (før stortingsvedtaket). Både i media og i høringsinnspillene er dette hovedbudskapet (Ertzaas, 2014a; Grønt Punkt Norge, 2015; Valvik, 2014; Virke, 2015). Organiserte politiske krefter er en faktor det er viktig å ta høyde for i politikstrømmen (Kingdon, 2003). Disse aktørene er særlig interessante siden de har tilgjengelig ressurser, samt nær kontakt med berørte aktører ellers (ofte medlemmer) og dermed en form for makt til å påvirke. Dette betyr at dersom

beslutningsaktørene vil få oppslutning om sin løsning, må det forhandles med interesseorganisasjonen og skapes konsensus (Kingdon, 2003). Bransjeorganisasjonene og miljøorganisasjonene ble først involvert og lyttet til etter at budsjettet var vedtatt, gjennom høringsinnspill (Toll-og avgiftsdirektoratet, 2015b). Dette ble tatt opp i flere av høringsssvarene, blant annet fra Virke som etterlyser utredning av *økonomiske og administrative konsekvenser for næringslivet* (Virke, 2015). Grønt Punkt Norge uttrykker sin uenighet med stortingsvedtaket gjennom å si at *innføringen av avgift på poser av plast og papir er negative for næringslivet* (Grønt Punkt Norge, 2015). Dette suppleres ytterligere med NHOs innspill om at *Norge har vært et foregangsland i å benytte frivillige avtaler mellom myndighetene og næringslivet i miljøpolitikken, med gode resultater* (Næringslivets hovedorganisasjon, 2015). Disse sitatene fra høringsinnspillene fra interesseorganisasjonene illustrerer avviket mellom hva disse oppfatter som en god løsning på et budsjettproblem og hvordan regjeringen og støttepartiene KrF og Venstre valgte å løse det. Det er ikke konsensus, og dermed er det utfordrende å få støtte til problemforståelsen og valgte løsning. Jeg vil argumentere for at høringsrunden kan forstås som en form for forhandling. Alle berørte aktører, primært interesseorganisasjoner, fikk sagt sin mening og det endte med at regjeringen fremmet et nytt vedtak hvor de avvirket plastbæreposeavgiften før den ble implementert med bakgrunn i høringsinnspillene (Finansdepartementet, 2015b). Nettopp involveringen av interesseorganisasjonene gjorde at denne avgiften aldri ble implementert, noe som understreker betydningen av å ha oppslutning eller konsensus om en løsning skal man lykkes med den.

Den siste mekanismen i politikkstrømmen fokuserer på regjeringen og styresmaktene, det vil si regjeringene, Stortinget og departementene (Kingdon, 2003). Miljøavgiften på plastbæreposer kom fra regjeringen (H og FrP) og samarbeidspartiene (V og KrF), og ble aktuell som et innspill i forhandlingene om statsbudsjettet. Hadde det ikke vært fordi regjeringen trengte støtten fra akkurat Venstre og KrF, er det ikke sikkert det ville vært en slik miljøavgift, siden den var hentet fra deres alternative statsbudsjetter (KrF, 2014; Venstre, 2014). Det ble skapt konsensus om dette som en løsning på budsjettproblemet, og det (sammen med resten av Statsbudsjettet) fikk flertall på Stortinget (Stortinget, 2014). Som jeg nevnte tidligere, var det ikke en samlet front utad i møte med media og interesseorganisasjoner. Skei Grande ville ikke ta æren for plastbæreposeavgiften, det ville heller ikke de andre partiene, så den konsensusen som rådet da avgiften ble foreslått og

godtatt i forhandlingene, var ikke like sterk i ettertid og når den ble dårlig mottatt av berørte aktører.

5.2.4 Policy-vindu og policy-entreprenør

Den ene antakelsen jeg presenterte i delkapittel 2.6 er at mulighetsvinduet ikke var åpent i 2014/2015-tilfellet. Det er mulig å diskutere at det, som i 2008, sto på gløtt, men det ble ikke åpnet helt eller holdt åpent slik at aktørene fikk benyttet seg av handlingsrommet. Et policy-vindu blir åpnet av en endring i problemstrømmen eller endring i politikkstrømmen (Kingdon, 2003). Det finnes også en annen mulighet, et mulighetsvindu som åpner seg som en fastlagt rutine, som for eksempel en budsjettforhandling. Når de er institusjonalisert, og man vet at det kommer til å åpnes, er det rom for saks kobling (issue-linkage) (Zahariadis, 2014). I dette tilfellet var det et institusjonalisert policy-vindu som sto åpen en kort periode. Hvor stort handlingsrommet var kan påvirkes av problemstrømmen og politikkstrømmen. I 2015/2015 var det ikke indikatorer eller tilbakemeldinger som ga informasjon om endringer i problemstrømmen. Jeg argumenterte i gjennomgangen av problemstrømmen at trusselen om et forhandlingsbrudd kan sees som en slags fokushendelse. Likevel er det vanskelig å si at dette var utslagsgivende for hvor lenge mulighetsvinduet i denne omgangen sto åpen.

I 2014 hadde beslutningsaktørene et handlingsrom, fordi de måtte forhandle frem et budsjett for 2015. Slik er det hvert år, så alle forhandlingspartene hadde forberedt seg med sine budsjettforslag (regjeringen) og alternative statsbudsjett (V og KrF). Selv om dette vinduet var åpent, betyr ikke det at alle løsninger og problemer kan få oppmerksomhet. Mulighetsvinduet struktureres av eksisterende budsjetter, det betyr at kun inkrementell endring er mulig. I tillegg må aktørene ta høyde for den politiske stemningen. Som gjennomgangen i foregående delkapittel viser, ble ikke dette gjort. I tillegg må tilgjengelige ressurser vurderes. Jeg forstår tilgjengelige ressurser på samme måte som i løsningsstrømmen, at man kan håndtere implementeringen og de berørte aktørene, samt at det er tilgjengelige midler som tillater implementeringen. Det siste aspektet med tilgjengelige midler vil jeg tolke slik at det det ikke var tilgjengelige midler for en alternativ avfallshåndtering (se diskusjon i 5.2.2 løsningsstrømmen). Det viste seg i ettertid at det heller ikke var tilgjengelige ressurser for å håndtere de berørte aktørenes innspill og motforestillinger (organiserte politiske krefter). Dette resulterte i at avgiften ble trukket i RNB på grunn av *mogleg utilsikta konsekvensar* (Stortinget, 2014). Dette kunne vært unngått

dersom aktørene var omforent om løsningen. For å utnytte policy-vinduet på best måte, burde løsningen vært bearbeidet av de involverte aktørene over lengre tid, slik at den passet bedre inn i politikstrømmen. Gjennomgangen så lang viser at det var et relativt kort tidsforløp, fra november da budsjettforslaget ble ferdigforhandlet, til det ble vedtatt i Stortinget i desember 2014. Forsøket med sakskobling mellom inndekning og miljøavgift var ikke sterkt nok og ble kritisert av interesseorganisasjoner som ville ha en miljøbegrunnelse, ikke en budsjettbegrunnelse (Virke, 2015). En av grunnene til at denne koblingen var svak, kan skyldes fraværet av en tydelig policy-entreprenør.

Var det en aktør som investerte sin tid, energi og omdømme for å promotere en løsning på budsjettproblemet (Kingdon, 2003)? Det meste av mulig entreprenørskap foregikk innenfor forhandlingsrommets fire vegger hvor kun Høyre, FrP, Venstre og KrF deltok. Hvordan aktørene der leste situasjonen og bearbeidet både hverandre og mulige løsninger har jeg ikke kunnskap om. Det som skjedde når berørte aktører og mediene fikk omtale saken, var at ingen ville ta ansvar for å «eie» avgiftsforslaget, men Venstres Skei Grande ble omtalt som opphavsperson, noe hun ikke ønsker å være (Dagsnytt 18, 2014). Da FrPs Sandberg sa det var han som lanserte løsningsforslaget, påpekte han at det var kun fordi Venstre og KrF allerede hadde dette som en felles avgiftspost i sine forslag (NRK, 2014). Ingen av forhandlingspartene tok en lederrolle utad og det var heller ikke et tydelig motsvar til kritikken rettet mot forlaget i høringsinnspillene. I mars 2015 oppsummerte Sandberg innspillene som *krasse innspill* og han tvilte på at det var noen som fremdeles ønsket plastbæreposavgiften på Stortinget i etterkant av prosessen (Dagsnytt 18, 2015). Sandberg ble kanskje en noe ufrivillig talsperson for plastbæreposen, men han investerte ikke store deler av sine ressurser i løsningsforslaget, så noen policy-entreprenør var han ikke.

5.2.5 Avsluttende bemerkninger

På samme måte som i analysen av Solheim-initiativet, viser denne gjennomgangen at de tre strømmene er tilstede, slik som antatt. Problemet var et budsjettproblem som ble løst med en miljøavgift på plastbæreposer. Til tross for at det gikk så langt som til vedtas av Stortinget, fikk det ikke oppslutning i den politiske strømmen, noe som kom særlig tydelig frem gjennom høringsinnspillene. Fordi det finnes noen typer policy-vinduer som er institusjonalisert, som budsjettforhandlinger, var det et policy-vindu i 2014/2015. Det hadde vært en mulighet å benytte seg av dette handlingsrommet, men fraværet av en policy-

entreprenør med ferdig forhandlede og implementeringsklare løsninger, samt aktører med ressurser til å håndtere interesseorganisasjonenes motforestillinger mot en avgift gjorde at det lukket seg etter budsjettforhandlingene.

5.3 «Plasthvalen» og EU-direktiv

Hendelsesforløpet for denne delen av caset strekker seg fra 2015 og til 2018. Startpunktet i 2015 kom i forbindelse med at Klima- og miljødepartementet ba Miljødirektoratet om en gjennomgang av aktuelle og tilgjengelige virkemidler for å gjennomføre plastbæreposedirektivet som konkluderte med at det var tre formålstjenlige virkemidler tilgjengelig; bransjeavtale, en forskriftsendring hvor bransjen pålegges å ta betalt for plastbæreposer eller en plastbæreposeavgift (Miljødirektoratet, 2015b). I Norge kom det i stand en bransjeavtale gjennom opprettelsen av Handelens Miljøfond i 2017 som nå tar 50 øre kontingent per pose og som dermed oppfyller målsetningen i plastbæreposedirektivet om at poser etter 2018 ikke skal gis ut gratis (Handelens Miljøfond, 2018b; Statsministerens kontor, 2018). Denne gjennomgangen vil som i de to foregående analysene av henholdsvis tilfellet i 2008 og i 2014/2015 følge flerstrømsmodellens oppbygning. Dette var den tredje gangen et forsøk på å regulere bruken av plastbæreposer var oppe til vurdering. De to andre gangene ble tiltakene vurdert som unødvendige, siden det ikke var reelle miljøsyn å ta og fordi plastbæreposer var en viktig komponent i avfallshåndteringen. Kun to år etter det siste forsøket med en avgift var det igjen høyaktuelt å innføre en avgift og denne gangen kom det i stand en modifisert avgift i form av Handelens Miljøfond. Denne gjennomgangen skal belyse prosessen og peke på grunner til at bransjeavtalen ble valgt og iverksatt som løsning på plastbæreposedirektivet.

5.3.1 Problemstrømmen

Da det ble klart at plastbæreposedirektivet var EØS-relevant og at Norge måtte implementere det, dukket det opp et nytt problem i problemstrømmen. I Norge var ikke plastbæreposer et miljøproblem, i motsetning til i EU (Miljødirektoratet, 20016a). I oversettelsesprosessen med hjelp av verdier, sammenlikninger og kategoriseringer var det heller ikke i 2015 eller 2016 tegn til at plastbæreposene skulle gå fra å være ansett som noe annet enn en essensiell bestanddel i avfallshåndtering til et miljøproblem, slik som det var påpekt i 2008 rapporten fra SFT og i ulike høringsinnspill fra 2015 (Grønt Punkt Norge, 2015; Statens Forurensningstilsyn, 2008; Virke, 2015). Dette satte beslutningsaktørene i en utfordrende

situasjon, siden det ikke var et problem å begrunne en løsning med og heller ikke tilbakemeldinger i problemstrømmen som indikerte endring fra tidligere forsøk. I februar 2017 ble en syk gåsenebbhval avlivet på Sotra. Denne ble raskt døpt plasthvalen da forskere fant store mengder plastbæreposer og andre plastartikler i magen og tarmsystemet hans (Store norske leksikon, 2017b). Dette var en fokushendelse og hvalen ble symbolet på marin forsøpling og ble spesielt synlig i mediens dekning (Dagsnytt 18, 2017; Ertesvåg, 2017). Dette kan illustreres med Lise Gulbrandsen, daglig leder i Hold Norge Rent, sin uttalelse om at *hvalen gjorde at folk klarte å se problemet* (Nord, 2017)

En fokushendelse i seg selv er ikke nok for at et problem skal komme på agendaen, det må sees i kombinasjon med eksisterende oppfatninger som fokushendelsen forsterker (Kingdon, 2003, s. 113). Fokushendelsen førte til en ny måte å kategorisere «miljøutfordringen» ved plast på, som det ble vist til i STF's rapport fra 2008 og som Thorkildsen (SV) viste til i sitt innlegg på Stortinget i 2008 hvor hun refererer til at det er *rapportert om fugler, f.eks. som får i seg plast fra plastposer som ligger og flyter rundt i hagene og at verdensarvområder er forsoplet* (Statens Forurensningstilsyn, 2008; Thorkildsen, 2008). Den nye kategorien var nå «marin forsøpling» og dette var en av begrunnelsene fra EU for å redusere bruken av plastbæreposer (Statsministerens kontor, 2018).

Med den nye kategoriseringen ble indikatorene og tilbakemeldingene tolket med andre verdier og i et nytt lys. Selv om SFT's rapport viste at svært få plastbæreposer havnet på avveie i 2008, var enhver plastbærepose på avveie et miljøproblem i 2017 (Kingdon, 2003). Det samme skjedde når tilbakemeldinger skulle vurderes, hvor «overforbruket av plastbæreposer» nå var en uintendert konsekvens av den eksisterende ordningen (Kingdon, 2003). Da statsråd Helgesen (H) ble spurt om hvalen sa han at *det er virkelig ille, men ikke overraskende* (Ertesvåg, 2017). Etter mange år hvor plastbæreposer hadde blitt avvist som et miljøproblem, ble det fra 2017 forstått som et miljøproblem og det var en politisk stemning som opprettholdt den nye virkelighetsforståelsen (diskursen). Det vil jeg utdype i 5.3.3, men først skal jeg se nærmere på de foreslåtte løsningene.

5.3.2 Løsningsstrømmen

I gjennomgangen av alternative virkemidler for å oppfylle plastbæreposedirektivets målsetting ble det skissert flere mulige alternativer enn en bransjeløsning. Dette stemmer med

Kingdons «primeval soup» (Kingdon, 2003). I løsningsstrømmer brytes de forskjellige løsningene mot hverandre og tilpasser seg hverandre. Det kom tidlig frem i 2017 at klima- og miljøminister Helgesen (H) intenderte å ha bransjen med seg for å finne en løsning da han utalte *jeg har invitert bransjeaktørene som avfallsbransjen og dagligvarebransjen om å komme med innspill til de beste måtene å nå målet om redusert plastposebruk på* (Ertesvåg, 2017). Dette møtet inviterte han til i oktober 2016, det vil si i forkant av fokuset på plasthvalen (Helgesen, 2016). Bransjen selv både ønsket det og var tiltenkt involvering i prosessene i 2008 og i 2015 (Solheim, 2008; Virke, 2015). Samtidig hadde aktører fra bransjen selv begynt å jobbe med å få igjennom en fondsløsning allerede i 2008 (Oland, 2019). De presenterte et miljøfond som en løsning hvor de får 50 øre per solgte pose som kontingent og deretter fordeler midler rettet mot å redusere plastforsøpling i bransjen. Aktørene som jobbet med denne løsningen la det frem for departementet og Helgesen, og de fikk en ekstra motivasjon og mulighet til å presentere løsningen sin da Helgesen åpnet for innspill rettet mot implementeringen av plastbæreposedirektivet (Oland, 2019). Jeg vil gå nærmere inn på disse aktørene samt hvordan de jobbet med å få igjennom sin løsning i delkapitlet om policy-entreprenører (4.3.4).

Som i de tidligere analysene av løsningsstrømmene, skal jeg gjennomgå de tre mekanismene som må oppfylles for at en løsning er et reelt alternativ. Disse er å teste om løsningen er gjennomførbar, om den er i tråd med eksisterende verdier og om det er ressurser tilgjengelig for å håndtere utfordringer ved implementeringen av løsningen (Kingdon, 2003). Løsningen som vil bli gjennomgått er fondsløsningen. De to andre som Miljødirektoratet foreslo, forskriftsendring og en avgift, var ikke reelle alternativer, basert på funnene i analysen av 2008-prosessen og 2014/2015-prosessen. Det skal sies at avgiften ble trukket frem av statssekretær Lunde (H) som et virkemiddel, men han sa *vi hadde jo ikke så god erfaring med det fra forrige gang* (Dagsnytt 18, 2017).

I vurderingen av miljøfondet er gjennomførbart må det oppfylle direktivets målsetting, slik at det løser det problemet det sier det skal løse. Fondsløsningen skal få bukt med «overforbruket» av plastbæreposer samt oppfylle plastbæreposedirektivets målsetting som enten er å redusere antall plastbæreposer per person per år eller sørge for at de ikke gis ut gratis innen utgangen av 2018 (Statsministerens kontor, 2018). Fondets kontingent på 50 øre per pose sørget for å oppfylle målsettingen. Dermed kan det anses som gjennomførbart fordi det vil løse delen av problemet knyttet til Norges forpliktelse til å implementere EU-

direktivet. Videre løser den miljøproblemet som er knyttet til overforbruk av plastbæreposer som kommer på avveie i naturen og ender opp som marin forsøpling, noe som var viktig for befolkningen generelt (den politiske stemningen). Dette vil jeg greie ut om i kommende delkapittel.

Det andre mekanismen, om det er i tråd med de eksisterende verdiene, vurderer om løsningen passet inn i fagmiljøet samt i den politiske sfæren (Kingdon, 2003). Fagmiljøet, her representert ved Miljødirektoratet, foretrakk en avgift som løsning (Miljødirektoratet, 20016a). Med plastbæreposeavgiftens forhistorie (gjennomgangen av forsøkene i 2008 og 2014/2015), ville det vært vanskelig å få igjennom en avgift på grunn av stivhengigheten. Det motsatte er tilfellet ved fondsløsningen. Ønsket om å inkludere bransjen kom allerede i 2008 fra Solheim (2008). Deretter krevde bransjen selv å bli inkludert gjennom høringsinnspillene, noe de siden oppnådde gjennom det endrede stortingsvedtaket (Finansdepartementet, 2015b). Dette ble ytterligere forsterket i en lederkommentar i VG, hvor det ble poengtert at argumentet om gjenbruk i forbindelse med emballering av avfall sto svakere nå enn tidligere på grunn av endrede avfallshåndteringer (VG, 2017). Som jeg pekte på i gjennomgangen av løsningsstrømmene i henholdsvis 5.1.3 og i 5.2.3, er det to ulike diskurser som har vært gjeldende, en avfallshåndteringsdiskurs og en miljødiskurs. I de to andre tilfellene, sto avfallshåndteringsdiskursen sterkest, men nå er det svekket som illustrert med sitatet fra VGs leder i 2017. Denne oppmykningen av hva som er en passende løsning har skjedd gradvis og over tid, en inkrementell endring i hva som passer inn i den politiske sfæren. Når det gjelder stivhengigheten innenfor den politiske sfæren, er det mulig å argumentere for at plastbæreposedirektivet i seg selv var av en sånn karakter at det skapte et brudd, og at fondsløsningen var den minst inngripende (Peters, 2012). Fondsløsningen var dermed i tråd med de eksisterende verdiene.

Den tredje mekanismen, en vurdering av de tilgjengelige ressursene for å håndtere implementeringen, var i stor grad overlatt til Handelens Miljøfond. Aktørene som tok initiativ til fondsløsningen presenterte et enhetlig forslag i et brev til Klima- og miljødepartementet i januar 2017 (Oland 2019). Dette impliserer at det var eksisterende budsjetter for implementeringen. Den andre vurderingen gjelder ivaretagelsen av de berørte aktørene (Kingdon, 2003). De berørte bransjeaktørene stilte seg bak forslaget og initiativtakerne opplevde bred støtte fra en bransje som var opptatt av plastproblematikken (Oland 2019). Andre berørte aktører må forstås som konsumentene, de som kjøper plastbæreposer i

butikken. Initiativtakerne mente selv at de observerte en *mer generell bevissthet* i befolkningen knyttet til plast, samt at de *traff på stemningen og den politiske virkeligheten* (Oland 2019). Den politiske stemningen ble tolket slik at disse aktørene var opptatt av miljøproblemet knyttet til marin forsøpling. I tillegg må betydningen av konsensusbygging rundt dette alternativet over lengre til, nærmest ti år, trekkes frem som en viktig faktor for at de berørte aktørene følte seg ivaretatt.

Fondsløsningen ble oppfattet som at den løste problemet det var rettet mot, at den var i tråd med eksisterende verdier og dermed passet inn, samt at det var tilstrekkelige ressurser for å lykkes med implementeringen. Et av de viktigste aspektene å ta med seg fra denne gjennomgangen er betydningen av forhandling og konsensusbygging rundt løsningen slik at den passet inn. Dette er et tidkrevende prosjekt, og initiativtakerne bak Handelens Miljøfond brukte ca ti år på å få på plass løsningen (Oland 2019). I tillegg til å jobbe med løsningen, la de ned innsats rettet mot politikstrømmen og dens bestanddeler.

5.3.3 Politikstrømmen

Politikkstrømmens mekanismene, den politiske stemningen, de organiserte politiske kreftene og regjeringen og styresmaktene, viser betydningen av å involvere aktørene i interesseorganisasjonene, få sentrale politikere med på løsningen, samt utnytte den politiske stemningen i befolkningen generelt (Kingdon 2003). Plasthvalen ble symbolet på marin forsøpling i Norge og da forskerne avdekket plastbæreposer i magen hans, opplevde de involverte aktørene et skifte i den politiske stemningen. I de tidligere gjennomgangene av politisk stemning i henholdsvis 2008 og 2014/2014, var det ikke en overveldende følelse av engasjement i befolkningen knyttet til miljøaspektet ved bruk av plastbæreposer annet enn at de ble brukt til emballering av avfall. Nå opplevde aktørene en *mer generell bevissthet* og en aksept i befolkningen rundt en miljøavgift (Oland 2019). Dette var en subjektiv tolkning, men medienes storstilte dekning av plasthvalen og betydningen av marin forsøpling nærer opp under denne oppfattelsen av den politiske stemningen (Dagsnytt 18, 2017; Ertesvåg, 2017; Nord, 2017; NRK, 2017). Denne endringen gjør at tidligere foreslåtte løsninger nå er mulig å gjennomføre, som for eksempel en økning i prisen på plastbæreposer.

Den andre mekanismen, de organiserte politiske kreftene, var opprinnelsen til initiativet til løsningen om et miljøfond. Selv om det var kun tre personer som sto bak fondsløsningen, var

det en samlet bransje som stilte seg bak forslaget (Oland 2019). Det at de var såpass toneangivende for at forsøket med en plastbæreposeavgift i 2014/2015 ble skrinlagt, ga de interesseorganisasjonene en sentral posisjon i 2017. I tillegg hadde de blitt invitert inn i prosessen av klima- og miljøminister Helgesen i forkant av plashvalen, og initiativtakerne bak Handelens Miljøfonds brev til KLD, noe som stadfester maktposisjonen deres ytterligere (Helgesen, 2016; Oland, 2019). Siden det er representanter for de organiserte politiske kreftene som ansees som initiativtakere og policy-entreprenørene bak løsningen, har denne aktørgruppens synspunkter og behov blitt ivaretatt.

Regjeringen og styresmaktene måtte finne en nasjonal løsning for å oppfylle målsettingene i plastbæreposedirektivet, og denne fikk de presentert av bransjens policy-entreprenører. Likevel var ikke regjeringen, her representert ved klima- og miljøminister Helgesen (H) passive mottakere, men tok, som tidligere vist, initiativ overfor bransjen i forkant av plashvalen og brevet fra initiativtakerne (Ertesvåg, 2017; Helgesen, 2016). Helgesen brukte sin posisjon, som regjeringsmedlem, til å overtale resten av regjeringen til å støtte fondsløsningen (Oland 2019). I tillegg var det fokus på plashvalen og marin forsøpling på Stortinget (NRK, 2017). Representanten Elvestuen (V) brukte tid i spørretimen drøye uken etter funnet av plashvalen til å sette fokus på marin forsøpling og plastbæreposedirektivet og etterspurte fremdrift for å håndtere dette og hvilke løsningen regjeringen hadde landet på for å oppfylle direktivets målsettinger (Elvestuen 2017). Nok en gang viser Helgesen (H) til bransjeinitiativet og understreker sin rolle i denne prosessen (Helgesen 2017).

I politikkstrømmen trakk alle i samme retning, både en politisk stemningen generelt, de organiserte politiske kreftene spesielt og i regjeringen var klima- og miljøministeren interessert i å få til denne løsningen som ble presentert. I tillegg til diskusjonen rundt de andre to strømmene var dette etter alt å dømme et brukbart utgangspunkt for policy-entreprenørene til å koble sammen strømmene og benytte seg av mulighetsvinduet (Zahariadis 2014). Det neste delkapitlet vil se nærmere på policy-vinduet og policy-entreprenørenes aktiviteter.

5.3.4 Policy-vindu og policy-entreprenør

Oland, som er nåværende prosjektsjef i Handelens Miljøfond, samt en konsulent og daværende miljøsjef i NorgesGruppen er å regne som policy-entreprenører som ønsket en fondsløsning og brukte en del ressurser som tid, arbeidskapasitet og omdømme på dette (Kingdon 2003; Oland 2019). Selve ideen om en fondsløsning ble til i 2008, da Grønt Punkt Norge jobbet med en rapport samtidig som SFT jobbet med sin (SFT 2008; Oland 2019). Alle de tre policy-entreprenørene beholdt sine ordinære jobber, og det var først på slutten av prosessen, i 2017, at de må bruke en større andel av tiden sin og øke innsatsen for å skape oppslutning og konsensus rundt sitt løsningsforslag (Oland 2019). Oland beskriver det som en *ganske billig prosess* i så måte, med tanke på arbeidsmengde og innsats (2019). Til tross for at policy-entreprenørene selv vurderer innsatsen som tidvis lav, bruke de ressurser på å fremme forslaget til departementet ved Helgesen (H) og skape konsensus blant bransjeaktørene. Når plastbæreposedirektivet kommer for fullt i 2016 (jamfør KLDs oppdrag til Miljødirektoratet om å redegjøre for tilgjengelige virkemidler), fikk policy-entreprenørene en ekstra dytt og incentiv til å jobbe med løsningen (Oland 2019). En antakelse er at plashvalen fungerer som en fokushendelse som åpner opp policy-vinduet, men denne koblingen gjør ikke Oland eksplisitt når han beskriver prosessen (2019). Han synes å mene at fondsløsningen ville ha blitt implementert som nasjonal løsning for å oppfylle målsettingene i plastbæreposedirektivet uavhengig av den økte oppmerksomheten rundt marin forsopling og plashvalen (Oland 2019).

Selv om policy-entreprenørene ikke oppfattet fokushendelsen som så sentral for at de lyktes med å få oppslutning om fondsløsningen sin, viser en analyse av policy-vinduet at plashvalen hadde betydning for hvor stort handlingsrom, oppslutningen og tidspunktet for når vinduet åpnet seg. Et policy-vindu åpner seg når de tre strømmene møtes og ofte som et resultat av endringer i problemstrømmen eller i politikkstrømmen (Kingdon, 2003; Zahariadis, 2014). Tidligere i gjennomgangen argumenterte jeg for at plashvalen var en fokushendelse, og dette er en endring i problemstrømmen, noe som gjør at problemet kan kobles med en løsning. En slik kobling er sterkere dersom det samtidig er endringer i politikkstrømmen. I dette tilfellet var de tre mekanismene i politikkstrømmen enige og trakk i samme retning, slik at dette forsterket mulighetsvinduet og tillot policy-entreprenørene å tilby sin løsning, som her er et miljøfond driftet av bransjen selv.

Uansett om policy-entreprenørene anerkjenner plasthvalen som en fokushendelse eller ikke, hadde de løsningen klar til iverksetting da mulighetsvinduet åpnet seg. Initiativtakerne hadde jobbet med løsningsforslaget over lengre tid, skapt konsensus rundt fondsløsningen, etablert strukturer for den praktiske driften og fått gehør hos regjeringen for denne løsningen. Det er utfordrende å se hvordan andre mulige løsninger, som den foreslåtte forskriftsendringen eller avgiften til Miljødirektoratet skulle hatt sjanse til å få tilgang til agendaen. Det er derimot umulig å si med sikkerhet om en plastbæreseavgift etter oppskriften som ble foreslått i 2014/2015 ville ha overlevd eller ikke i 2017. Et av hovedbudskapet fra høringsinnspillene var at det manglet en miljøbegrunnelse for miljøavgiften (Finansdepartementet 2015b). Nå hadde diskursen endret seg fra å ha hovedfokus på behovet for plastbæreseposer til emballering av avfall til å forhindre marin forurensning, og dermed kan man si at det i 2017 var en miljøbegrunnelse for en slik avgift tilgjengelig. Den ble ikke fulgt opp og fondsløsningen fikk all oppmerksomhet. Jeg vil argumentere for at fraværet av konkurrerende løsninger som forsøkte å benytte seg av policy-vinduet vitner om at endringene i politikkstrømmen illustrert med den politiske stemningen og støtten fra regjeringen, viser at det diskursive endringen tillater at strømmene møtes (Winkel & Leipold, 2016).

5.3.5 Avsluttende kommentarer

Som denne analysen viser, var de tre strømmene, problemstrømmen, løsningsstrømmen samt politikkstrømmen mulig å identifisere i dette materialet. Det som skiller seg fra de andre to gjennomgangene var at det var mulig å vise at policy-vinduet sto åpent. Dette var et resultat av den langsiktige bearbeidingen, forhandlingen samt konsensusbyggende aktivitetene utført av policy-entreprenørene som sto bak opprettelsen av Handelens Miljøfond. I de empiriske antakelsene tror jeg at plasthvalen var utslagsgivende og åpner av policy-vinduet. Som jeg argumenterer for er det en forsterkende faktor, men policy-vinduet ville blitt åpnet som et resultat av endring i politikkstrømmen uansett, det var kun et tidsspørsmål.

6 Avslutning – hvorfor lyktes man i 2018, men ikke i 2008 og i 2014/2015?

Utgangspunktet for denne oppgaven var disse spørsmålene

Hvordan har Norge jobbet med implementeringen av direktivet om plastbæreposer? I hvilken grad kan flerstrømsmodellen forklare valget av den nasjonale løsningen for oppfyllelse av plastbæreposedirektivets målsetting?

Basert på analysen i kapittel 5, kan man si at Norge brukte lang tid på å finne en nasjonal løsning for oppfyllelse av plastbæreposedirektivets målsetting. Det første notatet knyttet til plastbæreposedirektivet ble registret i 2013 (Statsministerens kontor 2018). Det neste aktive steget fra norsk side var å be Miljødirektoratet om en gjennomgang av aktuelle virkemidler (Miljødirektoratet 2015b). Samtidig foregikk det nasjonale policyprosesser ved siden, som budsjettforhandlingene i 2014/2015 hvor plastbæreposeavgiften ble foreslått som løsning for budsjettproblemet (se kapittel 5.2). I denne nasjonale prosessen, forsøkte Miljødirektoratet å knytte miljøavgiften til plastbæreposedirektivets målsetting om å ikke gi ut plastposer gratis etter 2018, men interesseorganisasjonenes syn på en miljøavgift uten, etter deres mening, en miljøbegrunnelse, overskygget innspillet (Miljødirektoratet 2015; Finansdepartementet 2015b). Da det nærmet seg fristen for implementeringen, lanserte bransjen selv, med noen få policy-entreprenører i spissen, et miljøfond som skulle oppfylle plastbæreposedirektivets målsetting. Opprettelsen av Handelens Miljøfond i 2017 er Norges måte å oppfylle plastbæreposedirektivets målsetting. Veien dit har jeg trukket opp over ti år, med tre tilfeller av forsøk på å regulere plastbæreposen. I 2008 dukket plastbæreposen opp på radaren fordi Solheim (SV) så til andre, liknende land og sammenliknet de norske tilstandene, men verken Solheim eller KrF-politikerne som foreslo en avgift hadde forberedt et godt løsningsalternativ og når det kom til stykke var ikke policy-vinduet åpent. Som nevnt ble det forsøkt med en miljøavgift på plastbæreposer i 2014/2015, men da var det ingen tydelige policy-entreprenører som presset på og investerte sine ressurser for å få igjennom løsningen. I 2017 var det en endring i måten å se tenke og snakke om plastbæreposer på, da det gikk ifra å være et aspekt ved avfallshåndtering til å bli et miljøproblem. Dette diskursive skiftet endret måten å se problemet (marin forsøpling) og løsningen (en kontingent til et miljøfond), samt det var oppslutning i den politiske strømmen. I tillegg var dedikerte policy-entreprenører som hadde en løsning som var klar for implementering og støtte fra berørte aktører.

Et oppsummerende svar på spørsmålet hvordan har Norge jobbet med implementeringen av direktivet om plastbæreposer er langsiktig, men ikke nødvendigvis så strategisk eller aktivt. Det kunne vært implementert i 2015 gjennom miljøavgiften, men da var ikke interesseorganisasjonene villige til å se miljøproblemet. Solheims (SV) utspill i 2008 var antakelig litt for prematurt, men det ga plastbæreposene en avfallsdiskurs som betinget måten aktørene tenkte om dem frem til plashvalen og endringen til en miljødiskurs i 2017. Hadde det ikke vært for de to foregående forsøkene, ville ikke policy-aktørene som sto bak Handelens Miljøfond hatt tid til å jobbe langsiktig med sin løsning, skape konsensus i bransjen for denne løsningen samt «myke opp» den nasjonale løsningen, miljøfond, slik at det var enklere for regjeringen og styresmaktene å akseptere den. Dermed kan man si at flerstrømsmodellen kan i stor grad forklare valget av de nasjonale løsningene for oppfyllelse av plastbæreposedirektivet målsetting.

Gjennomgangen av flerstrømsmodellen på de tre ulike tidspunktene med utgangspunkt i pattern matching (Yin 2018), styrker slutningene jeg har trukket opp i avsnittet ovenfor. Det viser at hvis ikke mekanismene i de ulike strømmene er oppfylt, vil det være vanskelig å koble dem sammen og åpne et policy-vindu. Videre viser det at tilstedeværelsen av en policy-entreprenør er utslagsgivende dersom mulighetsvinduet er åpnet, og at løsningen man ønsker å få igjennom må være bearbeidet og forhandlet frem over lengre tid. Denne pattern matchingen gjorde det tydelig at forhandling og konsensus er viktig i flerstrømsmodellen, samt at det tar tid å skape et skifte i aktørers problemforståelse uten en fokushendelse.

7 Veien videre

For å kunne trekke noen bastante slutninger om gangen i de nasjonale policy-prosessene for å finne de nasjonale løsningene ved et EU-direktiv, må det undersøkes mange flere liknede tilfeller av implementeringer i Norge. Jeg håper at denne oppgaven kan bidra til å belyse aspekter ved de nasjonale policy-prosessene som kan bidra til at både de som jobber med og forsker på dette feltet kan benytte seg av i sitt arbeid.

Videre forskning basert på denne gjennomgangen og funn kunne for eksempel være en studie for å se på det nasjonale policy-entreprenørskapet og aktiv bruk av det mulighetsrommet fremtidige rettsakter skaper. Det hadde også vært interessant å se om næringslivet tar regi og benytter seg av et slikt handlingsrom for å få igjennom sine foretrukne løsninger. Det andre denne gjennomgangen kan bidra med er å kartlegge betydningen av en lang og målrettet jobbing med konkrete løsningsalternativer som fremforhandles og bruker god tid på å få klargjort forslagene slik at de er klare til å presenteres som løsningsalternativer når implementeringsfristen nærmer seg og som raskt lar seg iverksettes.

8 Litteraturliste

- Aftenposten. (2008, 09. mars). Vil forby plastposer. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/jzmjb/Vil-forby-plastposer>
- Birkland, T. A. (1997). *After disaster : agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington, DC: Georgetown University
- Bondarouk, E., & Mastenbroek, E. (2018). Reconsidering EU Compliance: Implementation performance in the field of environmental policy. *Environmental Policy and Governance*, 28(1), 15-27. doi:doi:10.1002/eet.1761
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg. ed.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Breen, T. (2008, 04. Desember). Stortinget - Møte torsdag den 4. desember 2008 kl. 10. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Referat/Stortinget/2008-2009/081204/6/>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. doi:10.2307/2392088
- Dagsnytt 18. (2014, 21. November). Dagsnytt atten 21. november 2014. *NRK*. Hentet fra: <https://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/NMAG03023214/21-11-2014>
- Dagsnytt 18. (2015, 10. Mars). Dagsnytt atten 10. mars 2015. *NRK*. Hentet fra: <https://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/NMAG03004815/10-03-2015#t=18m25s>
- Dagsnytt 18. (2017, 02. februar). Dagsnytt atten 2. februar 2017. *NRK*. Hentet fra: <https://tv.nrk.no/serie/dagsnytt-atten-tv/201702/NNFA56020217/avspiller>
- Directive (E) 2015/720 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards reducing the consumption of lightweight plastic carrier bags, (2015).

Dudley, G. (2013). Why do ideas succeed and fail over time? The role of narratives in policy windows and the case of the London congestion charge. *Journal of European Public Policy*, 20(8), 1139-1156. doi:10.1080/13501763.2013.771090

Elvestuen, O. (2017, 15. februar). Stortinget - Møte onsdag den 15. februar 2017. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-02-15?all=true>

Energi- og miljøkomiteen. (2008, 20. noveber). Innst. S. nr. 57. In *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2008-2009/inns-200809-057.pdf>

Engstad, A.-K. (2008, 04. desember). Stortinget - Møte torsdag den 4. desember 2008 kl. 10. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/publikasjonar/Referat/Stortinget/2008-2009/081204/6/>

Eriksen, I. (2018, 05. oktober). Sammen har vi redusert plastposeforbruket vår med flere millioner. *NRK*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/troms/sammen-har-vi-redusert-plastposeforbruket-vart-med-flere-millioner-1.14233049>

Ertesvåg, F. (2017, 02. februar). Helgesen om plastposene i Sotra-hvalen: Ille, men ikke overraskene. *Verdens Gang*. Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/q5EgE/helgesen-om-plastposene-i-sotra-hvalen-ille-men-ikke-overraskende>

Ertzaas, P. (2014c 22. november). Per Sandberg om posedebatten: Trine lyver. *VG*. Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/92VIW/per-sandberg-om-posedebatten-trine-lyver>

Ertzaas, P. (2014b, 24. november). Erna får i pose og smekk. *VG*. Hentet fra:

https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/5V4Bve/erna-faar-pose-og-smekk?utm_content=recirculation-matrix&utm_source=rQKp3

Ertzaas, P. (2014a, 24. november). Bransjen: Ingen miljøeffekt, tatt ut av det blå!: Full forvirring om poseavgiften. *VG*. Hentet fra:

<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/rQKp3/bransjen-ingen-miljoeffekt-tatt-ut-av-det-blaa-full-forvirring-om-poseavgiften>

European Commission. (2018). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A European Strategy for Plastics in a Circular Economy*. Brussel.

Falkner, G., Hartlapp, M., Leiber, S., & Treib, O. (2004). Non-Compliance with EU Directives in the Member States : Opposition through the Backdoor? *West European Politics*, 27(3), 452-473. doi:10.1080/0140238042000228095

Falkner, G., Hartlapp, M., & Treib, O. (2007). Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only 'sometimes-true theories'. *European Journal of Political Research*, 46(3), 395-416. doi:10.1111/j.1475-6765.2007.00703.x

Finansdepartementet. (2015a). *Poseavgiften innføres ikke 15. mars*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/poseavgiften-innfores-ikke-15.mars/id2399004/>

Finansdepartementet. (2015b). Prop. 120 LS (2014-2015) - Endringer i skatte, - avgifts- og tollovgivninga. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-120-ls-2014-2015/id2411653/sec3>

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

Gitmark, P. S. (2008, 04. desember). Stortinget - Møte torsdag den 4. desember 2008 kl. 10.

Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Referat/Stortinget/2008-2009/081204/6/>

Grønt Punkt Norge. (2015). Høringsuttalelse: Forslag til endring i særavgiftsforskriften - innføring av avgift på plast og papir. *Toll- og avgiftsdirektoratet*

Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse : ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.

Hajer, M. A. (2005). Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE. In J. Torfing & D. R. Howarth (Eds.), *Discourse theory in European politics : identity, policy and governance* (ss. 297-315). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Handelens Miljøfond. (2018a). Handelens Miljøfond starter opp 15. august. Hentet fra: <https://handelensmiljofond.no/no/handelens-miljofond-starter-opp-15-august>

Handelens Miljøfond. (2018b). Om oss - organisasjon. Hentet fra: <https://handelensmiljofond.no/no#om-oss>

Handelens Miljøfond. (2019). Handelens Miljøfond - Presentasjon av Handelens Miljøfond.

Hansson, R. (2016a). Dokument 8 31 S (2016-2017). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2016-2017/dok8-201617-031s.pdf>

Hansson, R. (2016b). Dokument 8 48 S (2015-2016). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2015-2016/dok8-201516-048.pdf>

Hansson, R. (2017, 15. februar). Stortinget - Møte onsdag den 15. februar 2017. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og->

[publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-02-15?all=true](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-02-15?all=true)

Haverland, M. (2000). National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. *Journal of Public Policy*, 20(1), 83-103.

Helgesen, V. (2016, 06. oktober). Invitasjon - på vegne av Klima- og miljøminister Vidar Helgesen - Møte om endring av EUs emballasjeirektiv og reduksjon i bruk av plastbæreposer.

Helgesen, V. (2017, 15. februar). Stortinget - Møte onsdag den 15. februar 2017. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-02-15?all=true>

Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg. ed.). Oslo: Universitetsforlag

Hjemdal, L. H. H. (2008, 04. desember). Stortinget - Møte torsdag den 4. desember 2008 kl. 10. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/publikasjonar/Referat/Stortinget/2008-2009/081204/6/>

Hjemdal, L. H. H., Dåvøy, L., Eriksen, D., & Syversen, H. O. (2008). Dokument nr. 8:101 (2007-2008). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2007-2008/dok8-200708-101.pdf>

Hold Norge Rent. (2016). Plastreturs miljøprosjekt : søk om penger til ditt miljøprosjekt. Hentet fra: <https://holdnorerent.no/2016/05/plastreturs-miljoprojekt-sok-om-penger-til-ditt-miljoprojekt/>

Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, 54(3), 419-434. doi:doi:10.1111/1475-6765.12064

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy : policy cycles & policy subsystems* (3rd ed. ed.). Don Mills, Ont: Oxford University Press.

Johannessen, K. (2008, 12. mars). Neste generasjons bæreposer. *TV2*. Hentet fra:
<https://www.tv2.no/a/1675565/>

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Co.

Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed. ed.). New York: Longman.

Klima-og miljødepartementet. (2016). Direktiv om plastbæreposer. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2013/okt/regulering-av-plastbareposer/id2434864/>

Knill, C., & Lenschow, A. (1998). Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 5(4), 595-614. doi:10.1080/13501769880000041

Kristelig folkeparti (2014). KrFs alternative statsbudsjett 2015. Hentet fra:
<https://www.krf.no/globalassets/vedlegg/budsjett/2015/krfs-alternative-budsjett-2015.pdf>

Kvassheim, G. (2008, 04. desember). Stortinget - Møte torsdag den 4. desember 2008 kl. 10. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/publikasjonar/Referat/Stortinget/2008-2009/081204/6/>

Larsen-Vonstett, Ø. (2015, 21. januar). Her er regjeringens posehøringsforslag: Slik blir handleposeavgiften. *VG*. Hentet fra: https://www.vg.no/forbruker/i/mkQAO/her-er-regjeringens-posehoeringsforslag-slik-blir-handleposeavgiften?utm_content=recirculation-matrix&utm_source=rQKp3

- March, J. G., & Olsen, J. P. (2009). *The Logic of Appropriateness*. Working Papers WP 04/09. Arena - Centre for European Studies. Hentet fra: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_9.pdf
- Mastenbroek, E. (2005). EU compliance: Still a 'black hole'? *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1103-1120. doi:10.1080/13501760500270869
- Mathisen, W. C. (1997). *Diskursanalyse for statsvitere : Hva, hvorfor og hvordan*. Oslo.
- Miljødirektoratet. (2008). Plastposer er et lite miljøproblem. Hentet fra: http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/Old-klif/2008/September_2008/Plastposer_et_lite_miljoproblem/
- Miljødirektoratet. (2015a). Høringsinnspill til endring av særavgiftsforskriften for innføring av avgift på poser av plast og papir. *Toll- og avgiftsdirektoratet*
- Miljødirektoratet. (2015b). *Overordnede virkemidler for gjennomføring av EUs direktiv om plastbæreposer*. Hentet fra: <http://www.miljodirektoratet.no/Global/Overordnede%20virkemidler%20for%20gjennomføring%20av%20EUs%20direktiv.pdf>
- Miljødirektoratet. (2016). Foreslår å gjøre plastbæreposer dyrere. Retrieved from <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2016/desember-2016/foreslar-a-gjore-plastbareposer-dyrere/>
- Miljødirektoratet. (2016a). Gjennomføring av EUs direktiv om bruk av plastbæreposer. Hentet fra: <http://www.miljodirektoratet.no/Global/Overordnede%20virkemidler%20for%20gjennomføring%20av%20EUs%20direktiv.pdf>
- Mosveen, E., & Skarvøy, L. J. (2014, 21. november). Full krangel om plastposeavgiften. *VG*. Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/wWEpd/full-krangel-om-plastposeavgiften>

- Næringslivets hovedorganisasjon. (2015). Høringsuttalelse: Forslag til endring i særavgiftsforskriften - innføring av avgift på poser av plast og papir. *Toll- og avgiftsdirektoratet*
- Naturvernforbundet. (2015). Høring - endring av særavgiftsforskriften - innføring av avgift på poser av plast og papir. *Toll- og avgiftsdirektoratet*
- Nord, B. (2017, 06. februar). "Plasthvalen" åpnet øynene på folk. *Aftenposten*. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/ql0Mm/--Plasthvalen-apnet-oynene-pa-folk>
- Norsk Gjenvinning. (2015). Høringsuttalelse - forslag til endring i særavgiftsforskriften - innføring av avgift på poser av plast og papir. *Toll- og avgiftsdirektoratet*
- NOU 2012:2. (2012). *Utenfor og innenfor - Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet.
- NRK. (2008, 09. mars). Søndagsrevyen 9. mars 2008. *NRK* Hentet fra: <https://tv.nrk.no/serie/dagsrevyen/200803/NNFA41206908/avspiller>
- NRK. (2017, 15. februar). Helgesen varsler tiltak mot plastforsøpling. *NRK*. Retrieved from <https://www.nrk.no/mr/helgesen-varsler-tiltak-mot-plastforsopling-1.13379257>
- Oland, E. (2019) *Intervju med prosjektsjef Erik Oland i Handelens Miljøfond*
- Olsen, G. (2008, 06. desember). Stortinget - Møte torsdag 6. desember 2008 kl. 10. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/publikasjonar/Referat/Stortinget/2008-2009/081204/6/>
- Peters, B. G. (2012). *Institutional theory in political science : the new institutionalism* (3rd ed. ed.). New York: Continuum.
- Politisk kvarter (2014, 24. november). *Politisk kvarter 24. november 2014* Hentet fra: <https://radio.nrk.no/serie/politisk-kvarter/NREP37023314/24-11-2014>

Rocheffort, D. A., & Cobb, R. W. (1993). Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice. *Policy Studies Journal*, 21(1), 56-71. doi:10.1111/j.1541-0072.1993.tb01453.x

Ruud, H.-M. T. (2014, 24. november). De skylder på hverandre og ingenvil stå fram som "posepartiet". *Dagbladet*. Hentet fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/de-skylder-pa-hverandre-og-ingen-vil-sta-fram-som-posepartiet/60880606>

Skårmo, I. (2008, 4 desember). Stortinget - Møte torsdag den 4. desember 2008 kl. 10. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Referat/Stortinget/2008-2009/081204/6/>

Solheim, E. (2008, 04. desember). Stortinget - Møte torsdag den 4. desember 2008 kl. 10. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Referat/Stortinget/2008-2009/081204/6/>

Statens Forurensningstilsyn. (2008). Miljøkonsekvenser ved bruk av plastbæreposer. Hentet fra: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiHk6Xwtv_hAhVG06YKHVYWCH4QFjADegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fido.nrk.no%2F8a5290b209575cc5600f5c520a4f6352027c8f9e8d9c1a500181335037bc13ef%2Fmilj%25C3%25B8konsekvenser%2520ved%2520bruk%2520av%2520plastposer%2520-%2520norconsult.pdf&usg=AOvVaw3XfoMf533ia-cMrPTGhmkF

Statsministerens kontor. (2012). Om EØS-notatbasen. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/om-eos-notatbasen/id524179/>

Statsministerens kontor. (2018). Direktiv om plastbæreposer. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2013/okt/regulering-av-plastbareposer/id2434864/>

Statsministerens kontor. (2019). Offisielt fra statsråd 22. januar 2019. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/offisielt-fra-statsrad-22.-januar-2019/id2626380/>

Store norske leksikon. (2017a). flertydighet. Hentet fra: <https://snl.no/flertydighet>

Store norske leksikon. (2017b). Plasthvalen. Hentet fra: <https://snl.no/plasthvalen>

Stortinget. (2014). *Statsbudsjettet for 2015 - Saldert budsjett vedtatt i Stortinget høsten 2014*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Statsbudsjettet/Statsbudsjettet-2015/>.

Stortinget. (2017, 15. februar). Stortinget - Møte onsdag den 15. februar 2017. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-02-15?all=true>

Thorkildsen, I. M. (2008, 04. desember). Stortinget - Møte torsdag den 4. desember 2008 kl. 10. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Referat/Stortinget/2008-2009/081204/6/>

Tjernshaugen, K. (2014, 21. november). Henter inn én milliard i avgift på “Jensen-posen”. *Aftenposten*. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/7Gpv/Henter-inn-n-milliard-i-avgift-pa-Jensen-posen>

Toll-og avgiftsdirektoratet. (2015a). Høring - endring av særavgiftsforskriften . *Toll- og avgiftsdirektoratet*

Toll-og avgiftsdirektoratet. (2015b). *Høringsnotat - endring i særavgiftsforskriften -- utkast til forskrift. Toll- og avgiftsdirektoratet*

- Utenriksdepartementet. (2017). Ofte stilte spørsmål.Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/fakta-115259/ofte-stilte-sporsmal/id613868/>
- Valvik, M. (2014, 27.november). Rapport: Plastposer er ikke et miljøproblem. *Aftenposten*. Retrieved from <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/P3XE0/Rapport-Plastposer-er-ikke-et-miljoproblem>
- Venstre. (2014). Venstres forslag til statsbudsjett for 2015. Hentet fra:
https://www.venstre.no/files/sentralt/venstres_alternative_statsbudsjett_2015_endelig_031114.pdf
- Versluis, E. (2007). Even rules, uneven practices: Opening the ‘black box’ of EU law in action. *West European Politics*, 30(1), 50-67. doi:10.1080/01402380601019647
- VG. (2017, 20. februar). Ja til miljøposer. *Verdens Gang*. Hentet fra:
https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/KJzrX/ja-til-miljoeposer?utm_content=recirculation-matrix&utm_source=BAK41
- Virke. (2015). Innføring av poseavgift - høring. In Toll-og avgiftsdirektoratet. *Toll-og avgiftsdirektoratet*
- Winkel, G., & Leipold, S. (2016). Demolishing Dikes: Multiple Streams and Policy Discourse Analysis. *Policy Studies Journal*, 44(1), 108-129. doi:doi:10.1111/psj.12136
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Application* (6th ed. ed.). Los Angeles: SAGE.
- Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (3rd ed. ed., ss. 25-58). Boulder, Colo: Westview Press.

Zahariadis, N., & Exadaktylos, T. (2016). Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis in Greek Higher Education. *Policy Studies Journal*, 44(1), 59-82. doi:doi:10.1111/psj.12129

Zero. (2015). Høring på innføring av miljøavgift på plast- og papirposer. In T.-o. avgiftsdirektoratet (Ed.), *Hørings svar - endring i særavgiftsforskriften - innføring på poser av plast og papir*.