

Policylab för återanvändning av take away-förpackningar

Projektsammanfattning



C 723

Augusti 2022

Jonas Sondal, Annelise de Jong
ISBN nr: 978-91-7883-452-5

Innehåll

Sammanfattning.....	4
Summary	5
Övergripande beskrivning av projektupplägg.....	6
Resultat	6
Hinderanalys och centrala utmaningar	6
Policylab	7
Konsekvensanalys	12
Använd offentlig upphandling som styrmedel.....	13
Syfte och motivering av förslag.....	13
Konkret åtgärdsförslag.....	13
Hinder som förslaget adresserar.....	14
Incitament och genomförbarhet.....	14
Måluppfyllelse.....	14
Bedömd kostnadseffektivitet.....	14
Gör fler tester och piloter	15
Syfte och motivering av förslag.....	15
Konkret åtgärdsförslag.....	16
Hinder som förslaget adresserar.....	16
Incitament och genomförbarhet.....	16
Måluppfyllelse.....	16
Bedömd kostnadseffektivitet.....	17
Genomför kommunikationsinsatser riktade mot konsumenter	17
Syfte och motivering av förslag.....	17
Konkret åtgärdsförslag.....	17
Hinder som förslaget adresserar.....	18
Incitament och genomförbarhet.....	18
Måluppfyllelse.....	18
Bedömd kostnadseffektivitet.....	18
Gör det dyrare för konsumenten att köpa engångsförpackningar	19
Syfte och motivering av förslag.....	19
Konkret åtgärdsförslag.....	19
Hinder som förslaget adresserar.....	19
Incitament och genomförbarhet.....	19
Måluppfyllelse.....	20
Bedömd kostnadseffektivitet.....	20
Slutsatser och rekommendationer för hur åtgärdsförslag kan tas vidare.....	20
Bilaga A – Sammanställning av åtgärdsförslag från Policylab-workshop	24

1.	Göra det dyrare för konsumenten att köpa och använda engångsförpackningar	24
2.	Stöd till företag som gör rätt	24
3.	Se till att myndigheter tar fram vägledning	25
4.	Använd offentlig upphandling som stymedel	25
5.	Skapa initiativ som samlar hela branschen	25
6.	Genomför kommunikationsinsatser mot konsumenter	25
7.	Låt det offentliga finansiera systemet	25
8.	Utvidga producentansvar för take away-förpackningar	25
9.	Genomför fler piloter och test	26
10.	Göra skillnad på olika kontexter, se olika utmaningar och olika möjligheter för olika sammanhang.	26
11.	Uppföljning av hållbarhet	26
12.	Regelefterlevnadskontroll	26
13.	Krav på förpackningarna och systemet,	26

Sammanfattning

EU har infört engångsplastdirektivet, som innebär att verksamheter ska tillhandahålla någon form av retursystem för take away-förpackningar (matlådor och muggar) senast 2024. Det är samtidigt viktigt att retursystem som utvecklas också fungerar i praktiken, för att systemet eller systemen ska användas i större omfattning och på så sätt leda till minskad miljöpåverkan. Därför krävs insikt i hinder och drivkrafter för marknaden, konsumenter och andra aktörer för att få till en större omställning.

Syftet med detta projekt som är finansierat av Naturvårdsverket, har varit att dels kartlägga vilka hinder och möjligheter som finns för att öka återanvändning av take away-förpackningar för mat och dryck, samt dels utforska vilka policyåtgärder som kan användas för att hantera hindren och öka möjligheterna för en omställning.

Rapporten lyfter tretton policyåtgärder som föreslagits av branschföreträdare som i sin helhet ska betraktas som möjliga lösningar för olika problem och typer av aktörer, eftersom ingen helhetslösning finns. Efter en prioritering lyfter rapporten fram fyra förslag, vilka har analyserats ytterligare i en konsekvensanalys: Att använda offentlig upphandling som styrmedel, att göra det dyrare för konsumenter att köpa och använda engångsförpackningar samt att genomföra kommunikationsinsatser riktade till konsumenter är de förslag som flest ser som pådrivande. Även fler tester och pilotförsök skulle ha en betydande effekt för att driva på utvecklingen.

Denna rapport har fokuserat på möjliga policyåtgärder från politik och myndigheter för att främja utvecklingen av retursystem. Samtidigt syftar lagstiftning och initiativ från myndigheter inte till att styra i detalj hur retursystem ska utformas, utan detta lämnas till marknads aktörer att hitta gemensamma lösningar för. Inom projektet har vi inte kunnat se någon aktör tydligt ta initiativ till att skapa samverkan inom branschen för att utveckla nya eller befintliga retursystem. Här finns inspiration att hämta från andra branscher och liknande utvecklingar i till exempel fordonsbranschen.

Summary

The EU has introduced the single-use plastics directive, which means that businesses must provide some form of return system for take-away packaging (lunch boxes and mugs) by 2024. At the same time, it is important that return systems that are developed also work in practice, so that the system or systems are to be used to larger extent and thus lead to reduced environmental effects.

Therefore, insight into obstacles and driving forces for the market, consumers and other actors is required to bring about a major change.

The purpose of this project financed by the Swedish Protection Agency for the Environment, has been to map obstacles and opportunities to increase the reuse of take-away packaging for food and drink, and to explore what policy measures can be used to deal with the obstacles and increase the opportunities for the transition to circular systems.

Thirteen policy measures have been proposed by industry representatives, which in their entirety should be considered as potential solutions for various problems and types of actors, since there is no overall solution. After prioritization, four proposals have emerged that have been analyzed further in an impact analysis: Using public procurement as a control tool, making it more expensive for consumers to buy and use disposable packaging and implementing communication efforts aimed at consumers are the proposals that most industry representatives see as pushing. Even more tests and pilot trials would have a significant effect in driving development, according to industry representatives.

This report has focused on possible policy actions by politicians and authorities to promote the development of return systems. At the same time, legislation and initiatives from authorities do not aim to control in detail how return systems should be designed but call on the market to take initiative. Within the project, we have not been able to see any actor clearly taking the initiative to create collaboration within the industry to develop new or existing return systems. Here inspiration could come from other industries and similar developments such as in the automotive industry, e.g.

Övergripande beskrivning av projektupplägg

Engångsmaterial i samhället kräver idag stora resurser och leder till nedskräpning. Som ett led i detta har EU infört engångsplastdirektivet, som innebär att verksamheter ska tillhandahålla någon form av retursystem för take away-förpackningar (matlådor och muggar) senast 2024. Det är samtidigt viktigt att retursystem som utvecklas också fungerar i praktiken, för att systemet eller systemen ska användas i större omfattning och på så sätt leda till minskade miljöeffekter. Därför krävs insikt i hinder och drivkrafter för marknaden, konsumenter och andra aktörer för att få till en större omställning.

Syftet med detta projekt har varit att dels kartlägga vilka hinder och möjligheter som finns för att öka återanvändning av take away-förpackningar för mat och dryck, samt dels utforska vilka policyåtgärder som kan användas för att hantera hindren och öka möjligheterna för en omställning.

Projektet utfördes i tre steg. Första steget utgjordes av en hinderanalys, baserad på dels en litteraturstudie och dels intervjuer. Med hinderanalysen som stöd genomfördes det andra steget i form utav ett policylab med deltagare från hela värdekedjan för take away-förpackningar. I ett tredje och sista steg gjordes en konsekvensanalys av resultatet och visst fördjupande arbete över möjliga vägar framåt.

Under resultatdelen nedan redogörs för steg ett och två i projektet. Sedan följer en konsekvensanalys av de förslag som kommit fram. Redovisningen avslutas sedan med slutsatser och våra rekommendationer för den fortsatta utvecklingen.

Resultat

Hinderanalys och centrala utmaningar

Hinderanalysen genomfördes som en litteraturstudie av tidigare genomförda projekt och undersökningar samt genom intervjuer med nyckelpersoner.

Rapporter som utgör grunden för hinderanalysen:

- de Jong, Annelise m fl., 2021, *Minskad användning av take away engångsförpackningar - genom retursystem för flergångsmuggar och flergångsmatlådor*. Rapport: C 589 IVL Svenska Miljöinstitutet.
- Novus & Håll Sverige rent, 2021, *Unga vuxna om sin on-the-go konsumtion*
- Avfall Sverige 2021, *Vägledning engångsfria evenemang*, Rapport 2021:03
- Håll Sverige Rent, 2019, *Lika mycket kaffe men färre muggar – en kopprapport från Håll Sverige Rent*
- Wrap, 2021, *Green nudges, Exploring the Use of Green Nudges to Reduce Consumption of Disposable Coffee Cups in Sweden*.

Inom projektet genomfördes fyra intervjuer. Intervjupersoner var representanter för branschorganisationen Visita, livsmedelsföretagen Compass group och Reitan Convenience, samt företaget Bower som tillhandahåller system för återanvändning och återvinning av take away-förpackningar. Intervjuerna bekräftade i stort den bild som kommit fram från litteraturstudien, de gav samtidigt fördjupade förståelse för vilka hinder de olika aktörerna såg som de största. Vi har inte sett några motsättningar i vilka hinder olika aktörer vill lyfta fram.

Resultatet av hinderanalysen visar på en mångfald av större och mindre hinder, för fullständig lista se *Bilaga A – Sammanställning av åtgärdsförslag från Policylab-workshop*. För att ge en sammanfattande bild över de viktigaste hindren gjordes en värdering för att lista centrala utmaningarna, se Tabell 1. Att ett hinder värderats till central utmaning bygger dels på om flera aktörer/källor pekar på samma hinder eller om hindret lyfts fram som särskilt viktigt av en eller flera aktörer. De centrala utmaningar som definierades har lagts fram som grund och testats i policylab workshopen som presenteras i nästa avsnitt.

Tabell 1. Sammanställning av centrala utmaningar för att take away-förpackningar ska återanvändas i större skala.

Juridiska	Ekonomiska	Tekniska & logistiska	Beteendemässiga
Kryphål i Engångsplastdirektivet gällande vad "erbjuda återanvändbara förpackningar" betyder, gör det inte tillräckligt styrande.	Stora skillnader i ekonomiska förutsättningar för att genomföra de investeringar som en omställning innebär	höga krav på förpackningar vad gäller: utseende, hållbarhet, möjligheter att försluta...	Bryta vanor och normer vid köp av mat/fika, kan vara särskilt svårt för "sällan-köp".
Livsmedelslagstiftningen hur använda förpackningar ska hanteras på bästa sätt vid återlämning för att inte riskera livsmedelshygienen	Att starta upp ett system innebär att köpa många dyrare förpackningar än engångsförpackningarna	Ingen uppenbar lösningen för logistiken vad gäller att diska eller frakta bort smutsiga lådor/muggar samt få rena lådor eller muggar.	Hög tröskel att komma igång pga. kräver app, inloggning...
Okunskap om kommande direktiv som implementeras 2024	Svårt att förstå för kunder och verksamheter hur affärsmodellen för återanvändbara take away-förpackningar fungerar.		Negativa föreställningar om hur systemet fungerar och de problem konsumenter tror finns med det.

Policylab

Den policylab-workshop som genomfördes inom projektet samlade 18 personer från olika delar av värdekedjan, inklusive restaurang och besöksnäring, retursystem, myndigheter och förpackningsproducenter. Workshopen inleddes med en övning där man fick tycka till om nuläget i relation till de centrala utmaningarna och vad som ses som hinder respektive möjligheter i

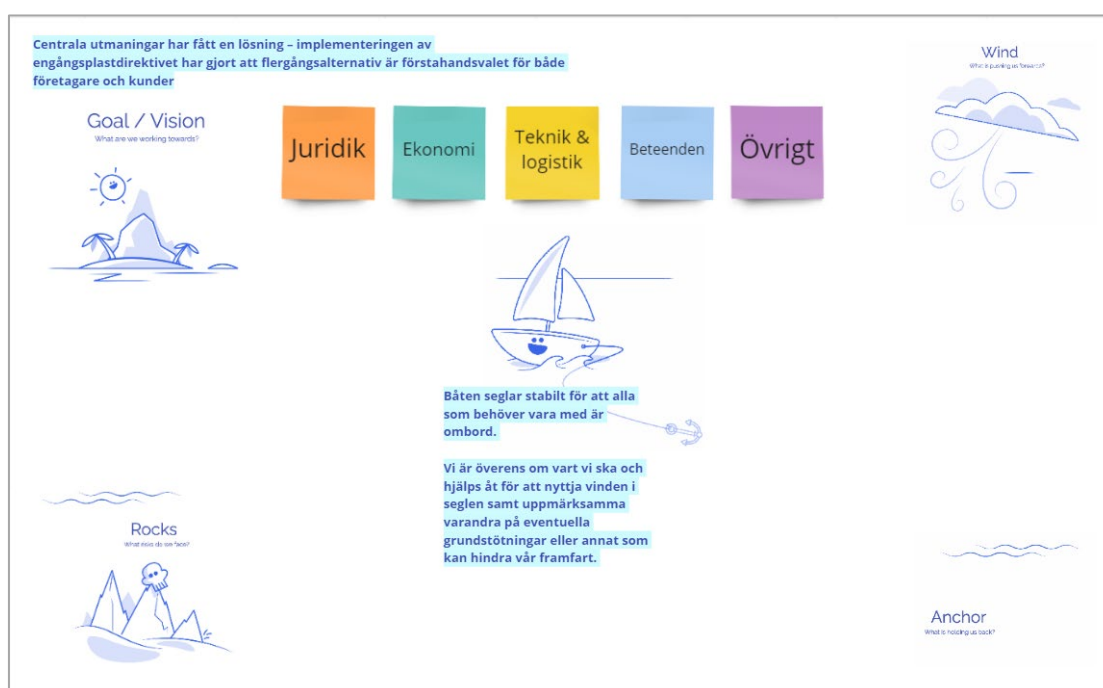
utvecklingen av lösningar. Efter övningen om nuläget fortsatte workshopen med fokus på möjliga policyåtgärder för att komma över hinder och bättre möjliggöra för framtida lösningar. Dessa två delar av workshopen presenteras nedan i varsitt avsnitt.

Nuläge över hinder och möjligheter

I övningen över nuläge användes en variant av metodiken "sailboat retrospective" som går ut på att – i relation till den gemensamma visionen – identifiera sådant som:

- Fungerar som pådrivande för att visionen ska nås; det som ger vind i seglen.
- På olika sätt håller utvecklingen tillbaka; ankare som gör att resan mot visionen går trögt.
- På andra sätt står i vägen för utvecklingen; hinder av olika slag som påverkar möjligheterna att nå visionen.

I övningen utgick vi från den gemensamma visionen att "centrala utmaningar har fått en lösning så att implementeringen av engångsplastdirektivet har gjort att flergångsalternativ är förstahandsvalet för både företagare och kunder".



Figur 1 Illustration av den övning där aktörerna fick tycka till om vad som driver på, respektive hindrar eller på andra sätt står i vägen för utvecklingen av flergångsalternativ för take away-förpackningar.

Genom övningen framkom det att aktörerna ser att en övergång till flergångsalternativ ligger rätt i tiden. Att det redan finns flera system på plats ses som en styrka. Samtidigt känner sig flera av aktörerna osäkra på om kunderna verkligen är redo för den förändring som övergången till flergångsalternativ innebär. Det framkom också att det råder oklarheter kring vad som är det bästa miljövalet ur ett livscykelperspektiv. Mer information till konsumenterna, för att öka kunskapen kring återanvändning av denna typ av förpackningar skulle främja utvecklingen. En mer utförlig sammanfattning av resultatet från övningen finns redovisat i tabell 2.

Tabell 2 Sammanfattning av aktörernas syn på vad som driver på eller håller tillbaka utvecklingen samt hur man ser på risker och hinder för utveckling.

Vind i seglen, sådant som driver på utvecklingen	
Juridik	Att lagstiftningen är på gång driver på utvecklingen.
Ekonomi	Priset på engångsförpackningar ökar och de flergångsförpackningar som ersätter dessa har bättre funktioner och ger en lyxigare känsla.
Teknik och logistik	Det finns redan flera system på plats.
Beteenden	Att ersätta engångsförpackningar med flergångsalternativ är rätt i tiden då medvetenheten hos konsumenter har ökat. Bland annat har "platstpåse-reformen" bidragit till att man efterfrågar andra alternativ. Det finns en vilja till samarbete mellan branschens aktörer.
Övrigt	Det finns flera olika verktyg för att nå ut med information och kommunicera med konsumenterna
Ankare, sådant som håller utvecklingen tillbaka	
Juridik	Det finns oklarheter i vem som äger förpackningen och vem som därmed har ansvaret. Det finns också utmaningar med att nå ut med information om lagstiftningen till alla berörda målgrupper.
Ekonomi	Bra flergångs-förpackningar kan vara dyra och det råder oklarheter om vem som ska stå för investeringar. Att vissa biobaserade flergångsmaterial inte är godkända och att en pressad bransch ska bära kostnaden för systemet är ytterligare exempel på vad som håller utvecklingen tillbaka.
Teknik och logistik	Det är komplext att få till fungerande lösningar och system för insamling, disk och lagring av flergångsförpackningar. Livslängden för dessa förpackningar och oklarheter, dels gällande miljönytta ur ett livscykelperspektiv, dels om vem som ska stå för logistiken, håller utvecklingen tillbaka. Det finns behov av olika typer av förpackningar för olika typer av mat och dryck. Samtidigt behöver det finnas en kompatibilitet mellan olika tillverkare, så att standardstorlekar kan utvecklas. Att det råder oklarheter om vem som äger förpackningen är en tillbakahållande faktor.
Beteenden	Att bryta gamla vanor och skapa nya är utmanande. Viljan kan säkert finnas där, men kunskapen behöver öka så att förpackningar återbrukas i tillräckligt stor utsträckning och beteenden kan förändras.
Övrigt	Det ges uttryck för att det är svårt att veta vilken lösning som blir bäst, då det finns en oro för att flergångsförpackningar inte är ett bättre alternativ sett i ett livscykelperspektiv och att bristen på kunskap kan stå i vägen för att mer hållbara alternativ ska etableras. Att restauranger vill ha sina egna förpackningar och att den som ska ansvar för en helhetslösning för restaurangbranschen inte är utpekad är ytterligare övriga aspekter som håller utvecklingen tillbaka.

Grund, sådant som kan påverka/stå i vägen för utvecklingen	
Juridik	Att lagen inte blir tillräckligt tvingande och oklarheter om hur producentansvaret för flergångsförpackningar kommer utformas är oklarheter som står i vägen för utvecklingen.
Ekonomi	Att flergångsförpackningar kommer att kosta mer och att kunderna inte är beredda att betala för dessa, samt att kunderna inte vill ha olika system att förhålla sig till kan utgöra hinder. Oklarheter om hur affärsmodellen ska utformas är också exempel på hinder för utveckling.
Teknik och logistik	Det är komplext att få till fungerande lösningar och system för insamling, disk och lagring av flergångsförpackningar. Livslängden för dessa förpackningar och oklarheter, dels gällande miljönytta ur ett livscykelperspektiv och dels om vem som ska stå för logistiken, håller utvecklingen tillbaka. Det finns behov av olika typer av lådor för olika typer av mat. Samtidigt behöver det finnas en kompatibilitet mellan olika tillverkare, så att standardstorlekar kan utvecklas. Att det råder oklarheter om vem som äger förpackningen är tillbakahållande faktor.
Beteenden	Är kunderna verkligen redo för den förändring som återbruk av denna typ av förpackningar innebär? Det finns en risk att de av bekvämlighet inte ändrar sitt beteende
Övrigt	Det finns en oro att flergångsförpackningar inte är den bästa lösningen ur ett miljöperspektiv och att kunskapen om miljönyttan inte är fastställd och/eller tillräckligt tydligt kommunicerad kan ge bakslag och hindra utvecklingen. Mer informationssatsningar riktade till konsumenter samt mer kunskap om konsumenternas inställning till nya system behövs för att få en tydligare bild av hur den bästa lösningen ska utformas. Att det finns flera olika system kan orsaka förvirring som hindrar utvecklingen. Farhåga om att nya system blir administrativt tunga att drifva kan också hindra utvecklingen.

Åtgärdsförslag

Baserat på nuläget med hinder och möjligheter diskuterades sedan möjliga policyåtgärder, med andra ord vad t ex myndigheter, politik, branschorganisationer med flera kan göra för att förbättra förutsättningarna för att take away-förpackningar ska återanvändas. Syftet var inte att diskutera t ex logistiska lösningar för diskning, transporter, utformning av appar osv.

Under workshopen lyftes en stor mängd förslag som efteråt kunde klustras ihop och presenteras i en enkät där de medverkande ett par veckor senare kunde komplettera bilden och rösta på de förslag på åtgärder som de såg som mest centrala. Klustrade åtgärdsförslag framgår av tabell 3.

Tabell 3. Åtgärdsförslag från projektets policylab för hur flergångsalternativ ska bli förstahandsvalet för både företagare och kunder. Förslagen är inte rangordnade.

1. Göra det dyrare för konsumenten att köpa och använda engångsförpackningar
Föreslås ske genom t ex: höjd skatt/moms, höjda böter på nedskräpning, sänkt skatt på flergångsalternativ, att restauranger tar betalt för engångsförpackningar
2. Stöd till företag som ställer om

Möjlighet för restauranger/caféer att söka direkta stöd till investeringar i pantsystem eller andra system för återanvändning av förpackningar.
3. Se till att myndigheter tar fram vägledning
I vägledningen bör det ingå hur man kan gå tillväga som verksamhetsutövare, med fokus på hur man löser praktiska svårigheter. Allt med fokus att göra det enklare att införa retursystem.
4. Använd offentlig upphandling som styrmedel
Upphandling kan stärka efterfrågan genom upphandlingar inom t ex hemtjänst, där engångsförpackningar är vanliga idag. Upphandling görs av hela retursystem för en stad, för att ge en grundinfrastruktur som restauranger kan ansluta sig till.
5. Skapa initiativ som samlar hela branschen
Branschen borde samla sig i ett gemensamt visionsarbete. Man bör kunna ta inspiration för hur andra branscher har löst liknande frågor, t ex svenska retursystem, system för pantflaskor, FTI-systemet, industriförpackningar... Branschen kan också skapa beställarnätverk för att tillsammans handla upp system för återanvändning.
6. Genomför kommunikationsinsatser mot konsumenter
Breda informationskampanjer som många olika aktörer står bakom och som syns på många platser samtidigt.
7. Låt det offentliga finansiera systemet
T ex genom att ge kommuner skyldighet att sätta upp infrastruktur för insamling. Kommuner bör även kunna tillhandahålla utbredd uppsamling av använda förpackningar, likt de idag har papperskorgar i offentlig miljö.
8. Utvidga producentansvar för take away-förpackningar
Det bör på så sätt inte vara tillåtet att sätta varor på marknaden om det inte finns system att ta tillbaka dem för återanvändning.
9. Genomför fler tester och piloter
Syftet med tester och piloter bör fokusera på att skapa mer kunskap om möjliga upplägg på retursystem. Särskilt för att hitta lösningar på de logistiska hindren.
10. Gör skillnad på olika förpackningar i olika sammanhang
Det kommer krävas olika lösningar i olika sammanhang, t ex för hemtjänst, fängelser, festivaler, eventområden, restauranger med mycket sittande gäster, mindre verksamheter med bara take away osv... I ett sådant upplägg bör bring-your-own (BYO) tydligare lyftas fram som en möjlig lösning för vissa sammanhang, särskilt som ett första steg för att börja skapa denna omställning.

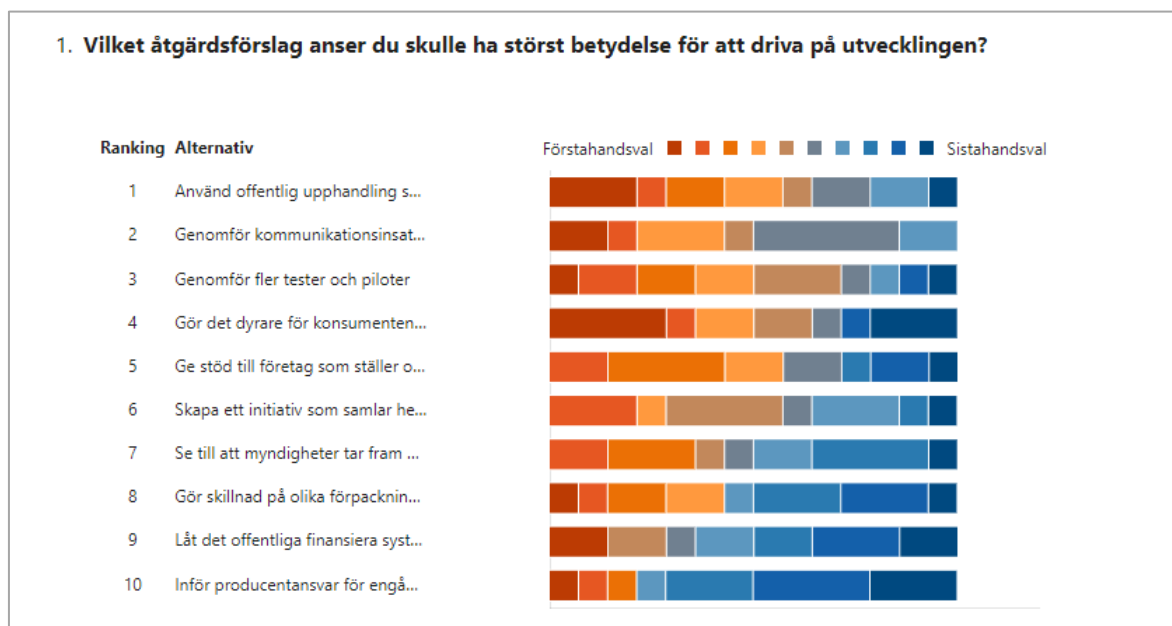
För att dessa åtgärder ska leda till en situation som håller över tid lyftes även några andra rekommendationer från deltagarna. Dessa rekommendationer är inte policyförslag som direkt ska leda till att stötta utvecklingen av retursystem för förpackningar, utan mer att det långsiktigt skapas förtroende för denna utveckling. För det första handlar detta om att säkerställa

hållbarhetsprestandan på systemet så att det verkligen leder till högre hållbarhet över tid, här har Naturvårdsverket redan initierat det pågående projektet "LCA systemanalys för take away förpackningar" som leds av IVL och kommer utreda denna fråga. För det andra lyfte medverkande på policylabbet att det kommer krävas tillsyn för regelefterlevnadskontroll för att skapa en bra konkurrenssituation. Tillsynen får dock inte vara orimligt hård vid införandet, utan ge implementeringen av retursystem en inkörningsperiod och låta det ta tid. Detta gäller t ex för hur många förpackningar en verksamhet måste skaffa för att alltid kunna erbjuda flergångsalternativ utan att göra onödigt stora investeringar. För det tredje finns det en rad kvalitetskrav på dels förpackningar och dels retursystemet som behöver uppfyllas för att det ska komma att användas i större utsträckning, för mer detaljer se Bilaga A. Medskicket från policylabbet är därför att oavsett åtgärdsförslag bör hänsyn tas till dessa rekommendationer.

Eftersom idégenereringen av policyförslag resulterade i flera olika typer av förslag följdes workshopen upp med en enkät där aktörerna som medverkade i workshopen ombads att rangordna förslagen. Resultatet av enkäten visar att uppfattningen om vilka åtgärder som skulle ha störst betydelse för att driva på utvecklingen har stor spridning (se sammanfattning av de 14 svar som inkom i tabell 5).

Att använda offentlig upphandling som styrmedel, att göra det dyrare för konsumenter att köpa och använda engångsförpackningar samt att genomföra kommunikationsinsatser riktade till konsumenter är de förslag som flest ser som pådrivande. Många anser också att fler tester och pilotförsök skulle ha en betydande effekt för att driva på utvecklingen.

Tabell 4 Sammanfattning av resultatet från den enkät där aktörerna ombads rangordna förslagen till åtgärder. 14 respondenter svarade på enkäten.



Konsekvensanalys

Nedan följer en konsekvensanalys av de fyra åtgärdsförslag som medverkande i enkäten såg skulle ha störst betydelse för att driva på utvecklingen. Analysen görs för att konkretisera vad förslagen

innebär, vilka hinder som blir adresserade, vilka möjligheter vi bedömer finns för ett införande samt visa på andra konsekvenser ett införande kan få.

Använd offentlig upphandling som styrmedel

Syfte och motivering av förslag

På samma sätt som den privata konsumtionen behöver styras om till att stödja en mer hållbar utveckling, pekade deltagarna i policylabbet på behovet av att offentlig konsumtion är en del i en sådan förändring. Offentlig upphandling är en central styrningsfunktion för den offentliga konsumtionen, och det finns idag flera initiativ till att stödja en mer hållbar offentlig upphandling¹. Genom att offentlig upphandling ofta görs i stora volymer finns stor möjlighet att påverka hur olika branscher arbetar med hållbarhetsfrågor. Den offentliga upphandlingen kan också påverka utbudet på marknaden och på så vis möjliggöra för att även den privata konsumtionen kan få mer hållbara alternativ att välja på.

Konkret åtgärdsförslag

Offentlig upphandling kan användas på flera sätt för att skapa förändring och flera offentliga aktörer kan ta en aktiv roll i att få förändringen att ske.

Det mest direkta sättet att använda offentlig upphandling i detta sammanhang är inom upphandling av tjänster inom offentliga verksamheter som idag förbrukar engångslådor för mat. Detta gäller t ex leveranser av mat till brukare inom hemtjänsten eller mat till patienter på sjukhus. Dessa verksamheter bör kunna lägga med krav på retursystem av förpackningar i upphandlingarna. I en kartläggning av tillgängliga kriterieförslag för mer cirkulär upphandling, gjord av IVL Svenska Miljöinstitutet 2020, hittades inga kriterieförslag för "återanvändbara livsmedelsförpackningar"². Upphandlingsmyndigheten har idag i sitt kriteriebibliotek för hållbar upphandling cirkulära kriterier inom liknande områden³. T ex finns där krav på generell nivå för förpackningar inom livsmedelsindustrin. Dessa krav är främst riktade mot fruktleveranser och liknande. En konkret åtgärd vore därför att upphandlingsmyndigheten utvecklar fler kriterieförslag för retur av förpackningar, som läggs i deras kriteriebibliotek som stöd till framtida offentlig upphandling.

Ett alternativ för offentliga aktörer är att nyttja möjligheten till innovationsupphandling. Alltså "…att en upphandlande myndighet eller enhet i sin upphandlingsprocess främjar innovation genom att efterfråga eller tillåta nya lösningar."⁴ Alla myndigheter har genom detta verktyg en möjlighet att genom sin upphandling främja att nya lösningar tas fram, genom att innovatören vet att en bra idé kommer få finansiering att genomföras. Vad detta innebär i praktiken inom upphandlingar av mat,

¹ IVL Svenska Miljöinstitutet. *Klimatanpassad och cirkulär upphandling*. <https://www.ivl.se/projektwebbar/klimatanpassad-och-cirkular-upphandling.html> 2022-08-29

² Lindeberg, K. Ryding, S. O. 2020. *Upphandlingskriterier för cirkulära produkter-Del 2. Kartläggning av cirkulära upphandlingskriterier*. IVL Svenska Miljöinstitutet

³ Upphandlingsmyndigheten. *Förpackningar livsmedel*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/livsmedel-och-maltidstjanster/forpackningar-livsmedel/> 2022-08-29

⁴ Ryding, S. O. 2018. *Upphandla klimatsmart och cirkulärt i ett livscykelperspektiv*. sid. 97. IVL Svenska Miljöinstitutet

kan Upphandlingsmyndigheten också tydliggöra i sitt kriteriebibliotek eller genom annan vägledning.

En annan aktör som skulle kunna främja mer cirkulär upphandling på detta område är Adda Inköpscentral som upphandlar ramavtal som kommuner och regioner sedan kan göra avrop på. Genom att Adda Inköpscentral skapar ramavtal som efterfrågar retursystem, kan initiativ växa och få spridning mellan olika kommuner och regioner. Adda Inköpscentral bör också kunna utreda möjligheten att genomföra innovationsupphandlingar inom detta område.

Ett annat sätt att använda offentlig upphandling, som också lyftes vid policylab-workshopen, är att handla upp själva retursystemet för en stad eller region. Detta kopplar till åtgärdsförslaget att låta det offentliga finansiera systemet, se Tabell 3. En kommun kan på detta sätt genom upphandlingen säkerställa att ett system skapas, samt vara den aktör som finansierar systemet. Verksamheter kan sedan köpa sig in i eller på annat sätt bli del av systemet.

Hinder som förslaget adresserar

Påverkar främst ekonomiska hinder genom att göra det mer lönsamt och mindre riskfyllt ekonomiskt att skapa eller vara en del av retursystem.

Incitament och genomförbarhet

Att ställa denna typ av krav i offentlig upphandling är nytt, och möjligheterna att ställa krav på sådant som inte finns i ett stort utbud på marknaden är oklart. Kraven kan dock ses ligga i linje med den utveckling mot mer hållbar och cirkulär upphandling som sker inom flera områden inkl. upphandling av livsmedel. Samtidigt kan det finnas risk för att andra områden med större miljöpåverkan prioriteras före i arbetet med att föreslå nya upphandlingskrav, hur snabbt nya krav kan utvecklas är därför oklart. En idé för att testa genomförbarheten kan vara att påverka upphandlade myndigheter att arbeta mer med innovationsupphandling.

Måluppfyllelse

Vår bedömning är att åtgärden kan vara starkt bidragande till måluppfyllelsen eftersom offentlig upphandling omfattar stora volymer och därför möjlighet att påverka det totala marknadsutbudet av retursystem.

Bedömd kostnadseffektivitet

Genom att den offentliga upphandlingen ofta pekats ut som ett viktigt verktyg för hållbar omställning finns det möjlighet att nyttja det utvecklingsarbete som redan finns inom cirkulär upphandling. Kostnaderna för utvecklingen av nya krav borde därför kunna vara av mindre betydelse. Om retursystem blir dyrare för den offentliga konsumtionen än engångsförpackningar är svårt att bedöma i dagsläget. Det är möjligt att den offentliga upphandlingen behöver ta större kostnader i början, innan retursystem för förpackningar har etablerat sig och fått ner sina kostnader.

Om det offentliga, genom sin upphandling, ska ta finansiellt ansvar för att det skapas retursystem för förpackningar blir det tydligt större kostnader på det offentliga. Det går att vidare att diskutera

om det offentliga ska finansiera systemlösningar för sådant som det privata enligt lag har skyldighet att lösa. Samtidigt bör det vara möjligt att skapa affärsmodeller som gör att det offentliga inte behöver stå för hela kostnaden, t ex genom att verksamheter köper in sig i det system som det offentliga handlat upp. I en sådan lösning kan möjligen branschorganisationer ta en roll som samordnare, eller att nya organisationer skapas för att skapa företagsgemensamma lösningar.

Gör fler tester och piloter

Syfte och motivering av förslag

I projektets hinderanalys, intervjuer och policylab-workshop lyfts många frågor från branschrepresentanter om hur ett retursystem ska fungera i praktiken. Branschföreträdare lyfter flera logistiska problem både utifrån olika verksamheters lokaler och för behovet av logistik av förpackningar mellan verksamheter.

I verksamheters olika lokaler finns det flera frågetecken att lösa, det kan handla om att det saknas möjligheter att ta emot smutsiga förpackningar på ett hygieniskt sätt, saknas möjlighet/kapacitet att diska förpackningar (särskilt för verksamheter som idag inte diskar tallrikar, bestick och/eller glas), saknas möjlighet att förvara förpackningar. Mellan verksamheter ser man också behov av logistiska lösningar eftersom det troligen kommer behövas kompensera för att vissa verksamheter har större åtgång på förpackningar än man får i retur och tvärt om på andra platser.

Det finns många frågor men få svar på dessa logistiska hinder och branschföreträdare ser därför ett behov av att det genomförs fler tester och piloter där lösningar på dessa problem kan utvärderas innan uppskalning.

Det finns idag flera exempel på retursystem som tidigare testats eller används idag i olika sammanhang.

- **Forskningsprojektet "Retursystem för take away-förpackningar"**. Inkluderade både lunchlådor och muggar på 11 olika restauranger i Stockholm, Göteborg, Uppsala och Västerås. Systemet byggde på appen Loop-it som användes för att hämta ut och lämna tillbaka lådor/muggar.⁵
- **TINT/Panter**. Panter innebär att kunden som köper mat eller dryck får en flergångsbehållare som kopplas ihop med förpackningen via en QR-kod. Sedan kan kunden lämna tillbaka behållaren på valfri restaurang eller kafé som ingår i systemet. Om inte lådan eller muggen lämnas tillbaka inom några veckor debiteras kunden för lådans kostnad, 50 kronor.⁶
- Svenska företaget **&Repeat** driver ett system i Frankrike och Singapore där personer får sin take away-mat i återanvändbara förpackningar, som de sedan tar tillbaka till en av företagets partnerrestauranger.

⁵ IVL Svenska Miljöinstitutet. *Retursystem för take away-förpackningar*. <https://www.ivl.se/vart-erbjudande/forskning/cirkulara-floden/pantsystem-for-take-away-forpackningar-testas.html> 2022-08-29

⁶ Panter <https://panter.se/> 2022-08-29

Göteborg & Co. *Engångsfri destination för en hållbar framtid*. <https://goteborgco.se/evenemang/en-hallbar-evenemangsstad/engangsfria-evenemang/engangsfri-destination-for-en-hallbar-framtid/> 2022-08-29

Almedalsveckan. *Skippa engångs, välj flergångs!* <https://almedalsveckan.info/2346>. 2022-06-21.

- Flera caféer har system för **bring-your-own (BYO)** av kaffemuggar. Den som har egen mugg med sig får samma kaffe till lägre pris. T ex Espresso House, 7-eleven och Pressbyrån har eller har haft detta, även om pandemin bromsat in användandet av dessa system.

Hinderanalysen och policylabbet visar dock att dessa exempel, samt liknande system inom liknande branscher som t ex svenska retursystem och returpack, inte är tillräckliga för att branschen ska känna sig trygg i att utveckla eller satsa på något, eller några, av dessa system i större skala.

Konkret åtgärdsförslag

Myndigheter bör kunna initiera eller på annat sätt möjliggöra att fler lösningar testas. Testen bör vara inriktade på att hitta lösningar på de logistiska hinder som lyfts upp i denna rapport. Testen ska också adressera de hinder vad gäller beteendeförändringar som krävs och hur väl systemet kan uppnå dessa förändringar.

Naturvårdsverket kan också initiera en utredning som sammanställer framgångsrika lösningar hos de olika system som redan finns idag och hur de skulle kunna skalas upp. En sådan utredning bör ta hänsyn till behovet av olika lösningar för olika sammanhang t ex för olika storlek eller typ av verksamhet. Utredningen kan även finna för- och nackdelar med att det uppförs många mindre system, gentemot att ordna ett stort nationellt system. På samma sätt kan konsekvenserna för olika huvudmannaskap analyseras, inkl. hel-offentligt, delvis offentligt och helt privat.

Hinder som förslaget adresserar

Förslaget adresserar främst logistiska hinder, men även ekonomiska hinder, för hur en lösning ska tas fram som dels fungerar för varje enskild verksamhet utan att leda till stora fördyringar i en redan hårt pressad bransch, och dels på större skala för en stad med insamling även utanför restauranger och caféer.

Incitament och genomförbarhet

Åtgärdsförslaget riktar sig till myndigheter som kan ge ut medel för denna typ av utvecklingsprojekt. Myndigheten i åtanke är främst Naturvårdsverket som redan idag har finansierat utvecklingsprojekt inom detta område, dock inte direkt till tester av system samt utvärdering av uppskalningspotentialen i dessa. Även initiativ inom detta från forskningsfinansiärer eller universitet, högskolor och institut vore en möjlighet.

Eftersom detta liknar projekt och finansiering som redan genomförts, är bedömningen att genomförbarheten är stor.

Måluppfyllelse

Vår bedömning är att åtgärden kan vara starkt bidragande till måluppfyllelsen. Det förutsätter dock att det finns idéer på hur logistiska hinder kan överkommas, som står i behov av extern finansiering för att kunna visa för marknaden att de innebär effektiva lösningar på problemen. Vi har inte kunnat bedöma huruvida det finns idéer som idag inte kommer vidare pga behov av

testfinansiering. Samtidigt kan en satsning på nya tester skapa nya samarbeten som i sin tur kan leda till att nya idéer på lösningar tas fram.

Bedömd kostnadseffektivitet

Kostnader för att genomföra fler tester och piloter har inte beräknats och är svårt att bedöma utan att mer detaljerat planera för hur detta ska genomföras. Effektivast vore möjligen att genomföra följeforskning och utvärdering av redan befintliga system. Samtidigt går det att diskutera i vilken utsträckning som det offentliga ska finansiera utveckling av lösningar för sådant som det privata har krav enligt lagen att erbjuda.

Genomför kommunikationsinsatser riktade mot konsumenter

Syfte och motivering av förslag

De initiativ för retursystem som finns används i liten utsträckning. Det svenska företaget &Repeat arbetar med belöningsystem för återvinning i Sverige och återanvändningssystem av take away-förpackningar i Sverige, Frankrike och Singapore. Där de installerat belöningsystem för återvinning, återvinns ca 20% av förpackningarna. För återanvändning i Frankrike och Singapore görs det i båda fallen 1% av köpen med en återanvänd matlåda. Även om användandet av denna typ av system skulle mångdubblas, skulle det fortfarande påverka bara en liten del av marknaden.

Ett budskap som lyftes på policylab-workshopen var därför att om det ska bli lönt för företag att göra de investeringar som krävs för att kunna tillhandahålla ett retursystem, behövs större intresse från konsumenter. Detta förslag syftar därför till att höja medvetenheten och intresset hos konsumenter att använda system som finns och som kommer utvecklas framöver.

Konkret åtgärdsförslag

Medverkande på policylab-workshopen pekade inte ut någon särskild aktör som bör driva kommunikationsinsatser mot konsument. Tvärtom pekades på behovet av att flera aktörer genomför gemensamma kampanjer. Dels för att samla resurser, och dels för att kunna synas i många olika sammanhang, i olika typer av medier, på allmänna platser och inte minst inne i butiker, restauranger och caféer. Kommunikationen kan ta olika perspektiv på frågan genom att kopplas till nedskräpning som fenomen över lag, möjligheten att ta med egen matlåda eller mugg (BYO), eller rikta in sig på användningen av ett eller flera utpekade system.

Inspiration och stöd för lyckade kampanjer kan finnas hos Håll Sverige Rent, t ex att använda kända personer som ambassadörer. Även kampanjer i samband med särskilda event har tidigare genomförts, exempelvis har Göteborgs kulturkalas arbetat med parollen engångsfria evenemang. Ett annat exempel är under Almedalen 2022 där man skapade uppmärksamhet genom projektet Engångsfritt Almedalen. *"I projektet som genomförs under Almedalsveckan står Tint för en digital lösning som registrerar och följer matlådorna. Light My Fire levererar specialanpassade matlådor som matgästerna kan välja att lägga sin mat i. Samhall sköter logistik och diskhantering. Det senare sköts på en*

sommarlovsstängd skola nära Almedalen. Dessutom finns en snabbkompostering på plats via Solsero, där alla eventuella matrester tas om hand och blir till jord.”⁷

Behovet av att kommunikationsinsatser ska ske i samverkan leder till att ingen enskild aktör har ett tydligt ansvar att driva detta. Naturvårdsverket bör dock kunna vara en aktör som tar initiativet genom att ta stöd av Håll Sverige Rent, Visita och andra branschorganisationer. Även leverantörer av lösningar för retursystem bör vara intresserade av att bidra.

Hinder som förslaget adresserar

Åtgärden riktar sig främst mot beteendemässiga hinder hos konsumenter. Det kan även vara ett sätt att komma åt det hindret om okunskap om de juridiska förändringar som kommer genom EUs direktiv på området.

Incitament och genomförbarhet

Behovet av samverkan kan utgöra ett hinder att snabbt arbeta fram en kommunikationskampanj. Det skulle omfatta många små, medelstora och stora företag som idag saknar en samlande kraft kring dessa frågor. Ingen enskild aktör har ännu tagit en tydlig ledarroll att samordna en hel bransch bakom ett gemensamt budskap. Samtidigt ger samverkan mindre ekonomiska hinder genom att fler delar på finansieringen. Aktörer som Visita, Naturvårdsverket, Håll Sverige Rent, leverantörer av retursystem med flera bör kunna vara en samlande kraft och vissa av dessa har redan genomfört liknande kampanjer inom samma eller liknande områden. Samlar är bedömningen att intresse och genomförbarhet bör kunna finnas men oklarheter om vem som leder arbetet kvarstår.

Måluppfyllelse

Vår bedömning är att åtgärden kan vara starkt bidragande till måluppfyllelsen om den genomförs på rätt sätt. Forskningen på området ger ingen tydlig bild av hur effektiva kommunikationskampanjer är på att ändra beteenden, mycket på grund av att det metodologiskt är svårt att utvärdera⁸. Slutsatsen blir att kommunikationsinsatser kan användas som komplement till andra åtgärder. Inspiration finns att hämta från kampanjer om avfallssortering och PET-insamling.

Bedömd kostnadseffektivitet

Det har inte varit möjligt att göra en djupare bedömning av effektiviteten i denna typ av åtgärder. Vid behov kan ovan nämnda liknande exempel användas för att få mer kunskap om detta.

⁷ Almedalsveckan. *Skippa engångs, välj flergångs!* <https://almedalsveckan.info/2346>. 2022-06-21.

⁸ Haug M. 2004. Do campaigns really change behavior? *Nordicom Review*. 25. p. 277-290.

Gör det dyrare för konsumenten att köpa engångsförpackningar

Syfte och motivering av förslag

För att få fler konsumenter intresserade av retursystem för förpackningar, lyfte deltagarna i policylab-workshopen, också ekonomiska incitament som viktiga. Det ansågs behövas tydligare ekonomiska fördelar för konsumenter för att de ska ändra sitt beteende och skapa nya vanor. Detta ligger i linje med miljöekonomiska principer om "Polluter pays principle", och grön skatteväxling. Med andra ord att förorenare ska betala och det som är mer hållbart ska beskattas lägre än det som är mindre hållbart. Ett aktuellt konkret exempel från en liknande kontext, där ekonomiska incitament skapat ett ändrat beteende, är "plastbärkasseskatten"⁹.

Konkret åtgärdsförslag

Under policylabbet lyftes flera förslag på att göra engångsförpackningarna dyrare för konsumenter än flergångsförpackningar. Flera av dessa förslag fokuserade på möjligheten att höja momsen för engångsförpackningar. Ett annat alternativ som lyftes fram var att istället subsidiera flergångsförpackningarna genom sänkt eller helt slopad moms. Vidare kom även idéer om ett bonus-malus system där man både höjer skatten för engångsförpackningar och sänker den för flergångsförpackningar. Malus-delen av systemet kan då användas för att finansiera de ökade kostnader som ett retursystem kan innebära t ex genom att det offentliga står för vissa investeringar som krävs för uppstart av retursystem.

Priset för konsumenter kan även påverkas genom verksamheters prissättning, för att ytterligare förstärka skatteförändringarna eller oberoende av om sådana kommer på plats. Det kan göras genom att ta mer betalt av kunder som väljer engångsförpackningar, medan den som väljer att vara en del av ett retursystem eller har med egen förpackning (BYO) får rabatt. Detta görs redan inom en del befintliga system, särskilt för BYO.

En mer indirekt åtgärd för att göra det dyrare med engångsförpackningar, samt att från det offentliga peka på problematiken med sådana förpackningar, är att höja böter vid nedskräpning.

Hinder som förslaget adresserar

Åtgärden riktar sig främst mot beteendemässiga hinder hos konsumenten, att skapa intresse för att ändra sina vanor och komma över tröskeln att börja använda retursystem.

Incitament och genomförbarhet

Staten har genom plastbärkasseskatten redan visat på genomförbarheten i att sätta inriktade skattehöjningar på det man vill styra bort konsumenter ifrån på grund av resursanvändning och

⁹ Romson, Å. m. fl. (2022) Försäljningseffekter av skatt på plastpåsar. SMED rapport nr. 3

nedskräpning¹⁰. Vidare har SOU 2020:48 *Skatt på engångsartiklar* pekat på möjligheterna till en punktskatt på vissa engångsartiklar av plats som inte är avsedda för flergångsbruk. Utredningen menar att en punktskatt är ett effektivt styrmedel för att styra bort från engångsartiklar i plast, men att det bör riktas in på sådana artiklar där alternativen faktiskt är bättre, t ex för muggar och livsmedelsbehållare. Utredningens förslag har varit på remiss men ännu finns inga besked om huruvida skatten planeras att införas.

Att verksamheter tar initiativ till att göra engångsförpackningarna dyrare alternativ för konsumenter är svårare att styra, och incitamenten för den enskilda verksamheten är otydligare. Beroende på hur retursystemet/-er konstrueras kan det finnas möjlighet att skapa incitament för både verksamheter och konsumenter att undvika engångsförpackningar. Exempelvis kan det ingå i retursystemet att medverkande verksamheter sätter ett högre totalpris för kunder som istället använder engångsförpackningar.

Höja böter för nedskräpning bedöms vara fullt genomförbart. Dock oklart hur aktuell frågan anses vara från ett politiskt perspektiv.

Måluppfyllelse

Vår bedömning är att åtgärden kan vara starkt bidragande till måluppfyllelsen om skillnaderna i pris görs tillräckligt stora. Frågan handlar snarare om vilket politiskt intresse som finns för att införa en punktskatt. Det finns heller ingen tydlig signal från branschen om något intresse för att gemensamt ta mer betalt för engångsartiklar än för flergångsartiklar.

Bedömd kostnadseffektivitet

Kostnaderna skulle till stor hamna på de konsumenter som väljer att ändå köpa engångsartiklar. Det skulle därför kunna bli en kostnadseffektiv lösning för staten men inte för den enskilda konsumenten.

Slutsatser och rekommendationer för hur åtgärdsförslag kan tas vidare

I denna rapport lyfts flera olika hinder för utvecklingen av ett retursystem för take away-förpackningar. Diversiteten av hinder ger också att det är flera olika aktörer som behöver agera för att förändring ska ske. Dessa olika aktörer inkluderar det offentliga, näringslivet och forskningsinstitutioner, och ofta handlar det om att aktörerna behöver samverka för att möjliggöra varandras aktiviteter att få största effekt. Detta betyder också att det inte finns en enskild lösning på de hinder som lyfts fram, utan att det finns en mångfald av lösningar som bör implementeras. I denna rapport listar vi tio lösningar som branschföreträdare ser som viktiga och möjliga, se Tabell 3, de som av branschföreträdarna ansågs ha störst möjlig effekt lyfts fram extra genom konsekvensanalysen. Vi vill dock tydliggöra att enkäten inte visade på ett entydigt svar, även det

¹⁰ Romson, Å. m. fl. (2022) Försäljningseffekter av skatt på plastpåsar. SMED rapport nr. 3

förslag som flest placerade högst, placerades av vissa lågt i prioriteringen. Vår uppmaning är därför att inte tappa bort hela listan av förslag och även om fokus kan ligga på vissa åtgärder, också se behovet av att jobba med en mångfald. Samtidigt kan man också se att vissa typer av förslag saknas, t ex vad gäller nudging-åtgärder¹¹. Vidare saknas också en djupare och kvantitativ analys av kostnadseffektiviteten hos de olika förslagen, detta bör vara en del av det fortsatta arbetet.

Samtidigt pågår en rad parallella projekt som på olika sätt analyserar möjliga vägar fram för utvecklingen av retursystem av förpackningar. Detta inkluderar projekt inom standardisering av biobaserade flergångs-förpackningar som drivs av Svenska Institutet för Standarder. Här vill man nå ut till europeisk nivå och internationellt¹². Ett annat projekt i samma satsning av Naturvårdsverket som detta projekt drivs av Chalmers och har utrett möjligheterna att använda nudging-åtgärder för att påverka beteenden¹³. Här riktas blicken mot myndigheter att komma med tydlig information och kommunikation till konsumenter, samt visas upp att ekonomiska incitament, t ex rabatter, inte har önskade effekter. Inom dagligvaruhandeln samt kommuner drivs egna projekt för att hitta lösningar för retursystem för just det specifika sammanhanget¹⁴¹⁵. Forskning kan bidra med mer utförliga LCA studier inom produktion, användningsfasen, och slutskedet¹⁶, som även inkluderar nedskräpning i användningsfasen för att säkerställa att jämförelse mellan engångs- och återanvändbara förpackningar blir mer rättvist. Internationellt finns det projekt i t ex Tyskland att hämta inspiration ifrån (se, [Reusable packaging: German lessons for the Dutch market – Kidv Site](#)). I England har man varit framgångsrik och etablerat flera system för olika marknader (se, <https://takeawaypackaging.co.uk/is-reusable-food-packaging-worth-it/>). Erfarenheterna från dessa, med flera, parallella projekt bör hanteras som en helhet för att se bästa vägen framåt. Naturvårdsverket har här en nyckelroll att ha en samlad bild, möjliggöra kontaktytor mellan pågående initiativ och koordinera kunskapsutbyte.

Ett annat exempel att inspireras av är projektet "Sluta cirkeln för industriell plast", som drivits parallellt med detta projekt, dock i en större skala. Det projektet, som finansieras av Vinnovas utlysning för utmaningsdriven innovation, syftar till att öka den cirkulära användningen av material från industrins plastförpackningar. Utmaningarna och möjligheterna för att få till slutna cirklar för industriell plast ser i flera avseenden annorlunda ut än för konsumentförpackningar. Inte minst då materialen som används är mer homogena. Det kan dock finnas erfarenheter och resultat från detta projekt som kan fungera för såväl vägledning, som inspiration för utvecklingen av flergångslösningar för take away-förpackningar. Detta då projektet omfattar ett systemperspektiv där områden som innovationsledning, hållbarhetsbedömningar, affärsutveckling och policyfrågor ingår i projektet.

¹¹ Möjligheterna att påverka konsumentbeteenden i detta sammanhang genom nudging har utvärderats i ett projekt drivet av Chalmers. Charpentier, S. m. fl. 2022. *Behavioural insights to promote reusable cups – a field study on reducing the use of single-use cups*, Chalmers Industriteknik

¹² Svenska Institutet för Standarder, 2022. *Förpackningar – Retursystem för återanvändbara förpackningar* – hämtat och dryck, utSIS/WA 4_2022, 2022-05-31

¹³Charpentier, S. m. fl. 2022. *Behavioural insights to promote reusable cups – a field study on reducing the use of single-use cups*, Chalmers Industriteknik.

¹⁴ Avfall Sveriges Utvecklingsstrategi. *Vägledning för engångsfria Evenemang. Pansystem för glas och tallrikar*. Rapport 2021:03, ISSN 1103-4092

¹⁵ Bioinnovation. *Bio-based reusable packaging and return system for take-away food – step 1*. <https://www.bioinnovation.se/en/projekt/bio-based-reusable-packaging-and-return-system-for-take-away-food-step-1/> 2022-08-29

¹⁶ IVL Svenska Miljöinstitutet. *Vilken kaffemugg är bäst för miljön? Livscykelanalys av engångsmuggar och flergångsmuggar för the go-kaffe*. Rapportnummer U 6129. IVL Svenska Miljöinstitutet på uppdrag av Håll Sverige Rent

IVL Svenska Miljöinstitutet. 2019. *Take away engångsartiklar: Nya affärsmodeller för att minska avfallet från engångs take-away-artiklar*

Denna rapport har fokuserat på möjliga policyåtgärder från politik och myndigheter för att främja utvecklingen av retursystem. Samtidigt syftar lagstiftning och initiativ från myndigheter inte till att styra i detalj hur retursystem ska utformas, utan lämna detta till marknadens aktörer. Inom projektet har vi inte kunnat se någon aktör tydligt ta initiativ till att skapa samverkan inom branschen för att utveckla nya eller befintliga retursystem. Vi upplever snarare en passivitet, till exempel från branschföreträdare. Fokus hamnar på att ställa frågor och lyfta problem snarare än att ta initiativ till att hitta lösningar. Ingen har heller tydligt pekat ut någon annan aktör som möjlig initiativtagare. Det är därför svårt att peka ut någon enskild aktör som gör mindre än den borde inom detta område. Detta kan vara förståeligt i och med den omställning branschen står inför men samtidigt är situationen inte unik. Det finns exempel från andra sektorer att ta inspiration av, som visar på möjligheten att samla en bransch för att skapa ett gemensamt system och leva upp till nya krav utifrån.

Ett exempel att inspireras av från fordonsbranschen. EU införde en ny och hårdare kemikalielagstiftning (REACH) 2006, och redan 2000 samverkade några av de ledande fordonstillverkarna (Audi, BMW, Daimler, Ford, Opel, Porsche, VW och Volvo) för att ta fram en gemensam lösning på hanteringen av information om de material som används inom fordonsindustrin. Lösningen kallas IMDS (The International Material Data System), och används av majoriteten av alla fordonstillverkare och de aktörer som levererar material till dessa. Plattformen har blivit ett viktigt verktyg för fordonsindustrins aktörer att uppfylla de skyldigheter som åligger biltillverkare och deras underleverantörer i relation till nationella och internationella lagar, förordningar och standarder.

För att komma vidare i processerna att samla branschen kring nya lösningar kan myndigheterna, t ex Naturvårdsverket, agera facilitator och förslagsvis nyttja metoder som backcasting som grund för samverkan. Genom att utgå ifrån framtidsbilder för när det blivit norm att använda flergångsförpackningar för takeaway, kan man diskutera vilka lösningar som behövs för att nå dessa framtidsbilder, och framförallt vilka aktörer som ska göra vad för att realisera detta och vad behövs för att den enskilda aktören, t ex ett företag, ska kunna vara med. Inspiration för en sådan process går att få genom projektet "framtidens Återanvändning"¹⁷.

¹⁷ Zetterberg, U m. fl. 2022. *Framtidens återanvändning av plast – ett inspirationsprojekt om resurssmart användning*. Rapport 7030 Naturvårdsverket.

Referenslista

- Almedalsveckan. *Skippa engångs, välj flergångs!* <https://almedalsveckan.info/2346>. 2022-06-21.
- Avfall Sveriges Utvecklingssatsning. *Vägledning för engångsfria Evenemang. Pantsystem för glas och tallrikar*. Rapport 2021:03, ISSN 1103-4092
- Bioinnovation. *Bio-based reusable packaging and return system for take-away food – step 1*. <https://www.bioinnovation.se/en/projekt/bio-based-reusable-packaging-and-return-system-for-take-away-food-step-1/2022-08-29>
- Göteborg & Co. *Engångsfri destination för en hållbar framtid*. <https://goteborgco.se/evenemang/en-hallbar-evenemangsstad/engangsfria-evenemang/engangsfri-destination-for-en-hallbar-framtid/> 2022-08-29
- Haug M. 2004. Do campaigns really change behavior? *Nordicom Review*. 25. p. 277-290.
- IVL Svenska Miljöinstitutet. *Klimatanpassad och cirkulär upphandling*. <https://www.ivl.se/projektwebbar/klimatanpassad-och-cirkular-upphandling.html> 2022-08-29
- IVL Svenska Miljöinstitutet. *Retursystem för take away-förpackningar*. <https://www.ivl.se/vart-erbjudande/forskning/cirkulara-floden/pantsystem-for-take-away-forpackningar-testas.html> 2022-08-29
- IVL Svenska Miljöinstitutet. 2019. *Take away engångsartiklar: Nya affärsmodeller för att minska avfallet från engångs take-away-artiklar*
- IVL Svenska Miljöinstitutet. *Vilken kaffemugg är bäst för miljön? Livscykelanalys av engångsmuggar och flergångsmuggar för on the go-kaffe*. Rapportnummer U 6129. IVL Svenska Miljöinstitutet på uppdrag av Håll Sverige Rent
- Lindeberg, K. Ryding, S. O. 2020. *Upphandlingskriterier för cirkulära produkter-Del 2. Kartläggning av cirkulära upphandlingskriterier*. IVL Svenska Miljöinstitutet
- Panter <https://panter.se/> 2022-08-29
- Romson, Å. m. fl. (2022) *Försäljningseffekter av skatt på plastpåsar*. SMED rapport nr. 3
- Ryding, S. O. 2018. *Upphandla klimatsmart och cirkulärt i ett livscykelperspektiv*. sid. 97. IVL Svenska Miljöinstitutet
- Charpentier, S. m. fl. 2022. *Behavioural insights to promote reusable cups – a field study on reducing the use of single-use cups*, Chalmers Industriteknik.
- Svenska Institutet för Standarder, 2022. *Förpackningar – Retursystem för återanvändbara förpackningar – hämtmat och dryck*, utSIS/WA XXXXX, 2022-05-31
- Upphandlingsmyndigheten. *Förpackningar livsmedel*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/livsmedel-och-maltidstjanster/forpackningar-livsmedel/> 2022-08-29

Bilaga A – Sammanställning av åtgärdsförslag från Policylab-workshop

Nedan följer punktlista som utgörs av de förslag som kom upp under policylabbet, dels för policyåtgärder, dels för vidare rekommendationer. Rubriker är kluster gjorda av rapportförfattarna. Punkterna är citat från de postit-lappar som skrevs ner under workshopen.

1. Göra det dyrare för konsumenten att köpa och använda engångsförpackningar

- Genom skatt göra engångs dyrare än flergångs
- Varje såld cirkulär portion ger lägre skatt på portion;
- låt dyrare engångs bekosta flergångs
- borde blir dyrare att köpa i engångs
- högre skatt på engångsmaterial
- billigare i längden att välja flergångs
- sätt pantavgift
- böter vid nedskräpning
- Genom skatt göra engångs dyrare än flergångs
- Billigare för konsument at välja rätt
- reducerad skatt för att subsidiera rätt val
- det minst hållbara alternativet bör vara det dyraste för konsumenten
- lägre pris på take away i flergångs
- tillräckligt hög pant för konsument så att man vill lämna tillbaka lådan eller muggen
- flergångs momsfrött och hög skatt på engångsförpackningar;
- Betydligt större böter för nedskräpning
- "skatt" på förpackningen resp transaktionen finansierar systemet
- Bra om engångsförpackningars kostnad blir tydligare för konsument, t ex som med plastpåsar. Men kanske att restauranger och caféer själva väljer/måste ta ut en avgift för dessa.
- Engång är dyrare för kunden
- ta betalt för förpackningen separat
- om restaurangen börjar ta betalt för engångsförpackningen och uppmuntrar till att ta med egen låda borde det driva på.
- debitera förpackningen separat.
- det ska vara billigare för konsument att använda bring-your-own (byo), t ex momsfrött

2. Stöd till företag som gör rätt

- Ge företag som skiftar sin affärsmodell från engångs till flergångs stöd
- Ekonomiskt stöd till företag som behöver
- Någon form av bonus till de som inför system (1röst)

3. Se till att myndigheter tar fram vägledning

- Förhoppningsvis vägledningen från nv och slv
- Vägledning som gör det enklare;
- nudgande vägledning

4. Använd offentlig upphandling som styemedel

- Myndigheter kräver cirkulära lösningar i alla upphandlingar
- ställa krav på återanvändbara förpackningar vid t.ex. Hemtjänst
- kommuner ger högre betalt per upphandlad cirkulär portion och kräver en hög andel i % per år och upphandlingscykel
- skapa anbud för system på stadsnivå på samma sätt som mico mobility
- Tydliga regler för använda och fyllda förpackningar ex. Inom hemtjänst

5. Skapa initiativ som samlar hela branschen

- Restaurangbranschen måste samlas kring en vision
- Inspireras av hur svenska retursystem skapades där branschen gick ihop och bestämt sig att tillsammans göra en förändring
- Skapa beställarnätverk
- Copy-paste på retursystem för pantflaskor
- Gå samman och samverka kring ett större system likt fti
- Hämta inspiration från parallellt projekt för industri-förpackningar

6. Genomför kommunikationsinsatser mot konsumenter

- Se till att några stora coola går före och visar vägen
- Kommunikation om varför vi gör detta är viktigt
- Gemensamma informationskampanjer som syns på många platser samtidigt, dvs samverka mellan aktörer
- instämmer! Hsr har testat kommunikationskampanj för byo - bra resultat på räckvidd och engagemang, men behöver synkas med insatser på den fysiska platsen där köpet görs
- kampanjer behöver synas både i sociala medier och i butiker, restauranger och caféer
- Kampanjer för byo
- Använd studenter och kändisar som ambassadörer; instämmer! Har fungerat mycket väl i framför allt våra (hsr) kampanjer riktade mot unga
- Starta kampanjer a la "håll sverige rent
- Event som kommunikationsplattform - som i göteborg
- Folkbildning och mulle om nedskräpning
- Bra info till konsumenter om effekterna av nedskräpning
- Kommunikationskampanj till alla som behöver vara med
- Nyttja trenden att det är medvetet att välja flergångs

7. Låt det offentliga finansiera systemet

- Skapa gemensam infrastruktur för returpunkter
- Kommuner får skyldighet att sätta upp infrastruktur för insamling.
- Krav på utbredd uppsamling av använda behållare, likt papperskorgar.

8. Utvidga producentansvar för take away-förpackningar

- det är inte tillåtet att sätta varor på marknaden om det inte finns system att ta tillbaka dem och ta tillvara "värdet"
- ett kvalificerat producentansvar där varans värde vårdas

9. Genomför fler piloter och test

- Fler olika pilotprojekt för olika typer av slutanvändare

10. Göra skillnad på olika kontexter, se olika utmaningar och olika möjligheter för olika sammanhang.

- Kräv flergångsalternativ vid festivaler
- Kriterier om fungerade system vid event
- Både lokala och nationella system behövs
- Slutna platser såsom nöjesparker och hemtjänst.
- Få med slutanvändare inom ex. Via hemtjänst och andra som hanterar stora mängder förpackningar
- Patientmat, fängelse, häkten och dyl. Behöver vara med i lösningen
- Nyckeln kan vara att satsa på byo för att komma förbi en rad av utmaningarna
- Öppna för både byo och andra lösningar

11. Uppföljning av hållbarhet

- Kontroll på hur många gång förpackningar återvanns
- Mät och data - what gets measured gets done
- Se till att systemet (hållbarhetsprestandan) följs upp så det inte blir suboptimeringar kring själva förpackningen
- Rätt lösningar ur ett livscykelerspektiv i relation till kundernas beteende

12. Regelefterlevnadskontroll

- Vem kontrollerar att aktörerna uppfyller kraven?
- Regjäla böter för fuskare
- Sanktioner för de som inte slutar med engångs

13. Krav på förpackningarna och systemet,

- Livsmedelssäkra material används i kontakt med livsmedel; livsmedelssäkerhet - tillräcklig rengöring, allergenrisk osv
- Utveckla standarder
- Krävs en standard för förpackningarna = kompatibilitet mellan olika tillverkares produkter
- Se över vilka material som är livsmedelsgodkända så att vi inte endast har plast att jobba med.
- Hur hanteras rena och använda förpackningar på försäljningsstället? Bör kontrolleras
- Organisering av system som är tillgängligt för människor i deras vardag, på resa inom eller mellan städer etc.
- Diskussion kring hur detta blir effektivt och miljömässigt i glesbygd.
- Klarhet i hur returlösningen ska se ut för människor i deras vardag.
- Kanske upphör takeaway förannat än pirog, hamburgare och pizza...
- Det måste finnas ett system för att rotera förpackningar on the go