



STYRMEDEL FÖR MINSKAT MATSVINN

HÅRDA OCH MJUKA STYRMEDELS POTENTIAL UR ETT AKTÖRSPERSPEKTIV

UPPSALA UNIVERSITET & SLU
CEMUS, Hållbar utveckling B

Sammanfattning

Enligt FNs hållbarhetsmål, Sustainable development goals ska matsvinnet i både butik- och konsumentledet till år 2030 halveras. Eftersom detta mål antogs av alla FN medlemsländer, inklusive Sverige, är det relevant att utveckla arbetet för minskat matsvinn. Syftet med studien är att redogöra för olika typer av styrmedel och sätta dess potential i förhållande till aktörer på marknaden, med utgångspunkt i Sverige och en aktörs, som aktivt arbetar med att reducera matsvinnet, upplevelser av detta.

Det teoretiska ramverk som studien utgår från består av ett kapitel som redogör för kategorisering, paketering och potential av olika styrmedel. Tidigare rapporter och forskning utifrån regeringsuppdraget Naturvårdverket, Livsmedelsverket och Jordbruksverket tilldelades under perioden 2013-2015 för att reducera matsvinn och en studie av Brittiska överhuset om beteendeförändring på befolkningsnivå redogörs också för.

Uppsatsens empiri samlades in genom en kvalitativ, semistrukturerad intervjustudie då en intervju med Louise Ungerth, chef konsument och miljö på Konsumentföreningen Stockholm genomfördes. I empirin och analysen inleds med att redogöra för hur aktören förhåller sig till matsvinnfrågan, sedan redovisas en avfallshierarki och därefter behandlas frivilliga överenskommelser som en alternativ strategi och ett fortsatt arbete för minskat matsvinn behandlas med utgångspunkt i hur aktören upplever potential och hinder hårda och mjuka styrmedel. Även konsumenternas roll för och inverkan för minskat matsvinn bemöts.

Det som slutligen som föreslås är att hårda och mjuka styrmedel bäst kombineras, som också bekräftar tidigare forskning för beteendeförändring. Följaktligen dras också slutsatsen att för ett fortsatt arbete för minskat matsvinn krävs ytterligare forskning. Åtgärderna måste formars utifrån ett aktörsperspektiv, där typ av produkt, verksamhet, och plats i livsmedelskedjan bör tas i åtanke, för att uppnå högsta potential.

Innehåll

Sammanfattning.....	1
1. Inledning med problemformulering och syfte.....	3
1.1 Bakgrund och problemområde.....	3
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Avgränsning.....	4
2. Teoretisk referensram.....	4
2.1 Teori.....	5
2.1.1 Styrmedel och förutsättningar för att styrmedel ska verka, samt paketering av styrmedel.....	5
2.2 Tidigare forskning	6
2.2.1 Regeringsuppdrag perioden 2013-2015.....	6
2.2.2 Beteendeförändring; rapport av Brittiska överhuset.....	8
3. Metod och upplägg.....	9
3.1 Insamlingsprocess.....	9
3.2 Metod för analys	10
3.3 Kritik mot och reflektion av metodanvändande.....	10
4. Empiri & analys	11
4.1 Intervju med chef konsument och miljö från konsumentföreningen Stockholm	11
4.1.1 Hur förhåller sig aktören till matsvinsfråga?.....	11
4.1.2 Fortsatt arbete för att reducera matsvinnet; Avfallshierarki.....	12
4.1.3 Frivilliga överenskommelser och samarbeten mellan aktörer, potentialen eller icke-potentialen med frivilliga överenskommelser	12
4.1.4 Hårda kontra mjuka styrmedel; Är hårda eller mjuka styrmedel vägen att gå?.....	14
4.1.5 Konsumenternas roll och inverkan på att reducera matsvinn	16
5. Slutsats och diskussion.....	17
Källförteckning.....	18
Appendix.....	20
1. Förberedda frågor inför intervju med Louise Ungerth. Chef konsument och miljö konsumentförening Stockholm.....	20

1. Inledning med problemformulering och syfte

1.1 Bakgrund och problemområde

Globalt går ungefär en tredjedel av all mat som produceras förlorad. I Sverige slängde vi år 2012 1,2 miljoner ton matavfall, där hushållen stod för den största delen. Livsmedelshanteringen står enligt naturvårdsverket (Johansson, 2016) för ungefär 50 procent av den totala övergödningen och mellan 20-25 procent av Sveriges totala miljöpåverkan. I tillägg till detta sprider livsmedelproduktionen gifter, som exempelvis bekämpningsmedel, och är extremt vattenkrävande. Detta följer då i betydelsen av att reducera den mängd mat som går i spill i onödan och ger upphov till ökade och onödiga utsläpp, onödig användning och slöseri av resurser så om mark, energi, vatten, arbetskraft och kapital. (ibid)

Matsvinn ingår i FNs hållbarhetsmål, Sustainable development goals som antogs av alla FNs medlemsländer, inklusive Sverige i september 2015. Hållbarhetsmål 12 berör matsvinn speciellt under delmål 3, som avser att halvera matsvinnet i båda butik- och konsumentledet till år 2030. Eftersom Sverige har antagit dessa mål är det relevant att utveckla arbetet för minskat matsvinn för att år 2030 ha halverat matsvinnet. (United Nations, u.å)

Under en treårsperiod hade de tre myndigheterna Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och statens Jordbruksverk på uppdrag av regeringen uppgiften att arbeta för ett minskat matsvinn i Sverige 2013-2015. Enligt Naturvårdsverkets rapport *Åtgärder för minskat svinn i livsmedelsindustrin* (Lindbom et al., 2013) är informationen kring varför matsvinn uppstår och information om vilka åtgärder som behövs för att minska detta begränsad. Matsvinnet uppstår i hela livsmedelskedjan; i livsmedelsindustrin, i detaljhandeln och hos konsumenterna. För att uppnå målet krävs det åtgärder och strategier som bemöter och förhåller sig till de olika förutsättningarna och relationerna mellan livsmedelkedjans olika faser och aktörer. (ibid)

Som ett exempel på hårda styrmedel inrättades den 11 februari en ny lag i Frankrike (LOI n° 2016-138) angående matsvinn, som rubricerats som den första av sitt slag. Lagen innebär att livsmedelsbutiker inte längre tillåts slänga likväl som att förstöra osåld ätbar mat. Detta leder i sin tur till att butikerna istället tvingas donera maten till välgörenhet och matbanker. Lagen stiftades

med bakgrunden av den stora mängd matsvinn som existerar och med syftet att minska matsvinnet. (Chrisafis, 2015)

1.2 Syfte och frågeställningar

Med anledning av de miljörelaterade problem som följer den stora produktionen av matsvinn, vilket uppmärksammas i FNs hållbarhetsmål att halvera matsvinnet fram till år 2030, är det relevant att ta fram styrmedel för hur detta mål ska uppfyllas. Det har tidigare gjorts en del forskning och arbete för att ta fram lämpliga styrmedel, men strategierna skiljer sig åt och följaktligen blir det relevanta att undersöka dessa strategiers effektivitet som kopplar till det forskningsproblem som tidigare presenterades.

Likt en tidigare undersökning, som sedan berörs under tidigare forskning, avser studien att utvärdera hur berörda aktörer upplevt det arbete som gjorts för att minska matsvinnet, men med fokus på hur hårda respektive mjuka styrmedel kan användas och vilket potential dessa har, exempelvis kunskapsspridning i kontrast till regler och lagar. Syftet med studien blir således, att redogöra för olika typer av styrmedel och sätta dess potential i förhållande till aktörer på marknaden. Studien har Sverige som utgångspunkt och undersöker en aktör, som aktivt arbetar med att reducera matsvinnet, upplevelser av detta. Syftet har för avsikt att uppfyllas genom att besvara följande frågeställningar:

- Vad finns det för potential med hårda och mjuka styrmedel för att minska matsvinnet?
- Hur anser aktören att arbetet för minskat matsvinn ska fortgå?

1.3 Avgränsning

Arbetet avgränsas till Sverige och aktörer på den svenska livsmedelsmarknaden. De styrmedel som utforskas görs med utgångspunkt i Sverige.

2. Teoretisk referensram

Här följer ett avsnitt med syftet att redogöra för olika typer av styrmedel, hur de kan kategoriseras och användas i olika sammanhang. För att redogöra för dessa olika styrmedels potential följer först en teori där olika typer av styrmedel kategoriseras, vilkens potential utvärderas utifrån hur dessa paketeras och kombineras.

Därefter redogörs för tidigare forskning där åtgärder och strategier som används i Sverige för att reducera matsvinnet, med en genomgång av Naturvårdsverkets, Livsmedelsverkets och Jordbruksverkets arbete för minskat matsvinn presenteras. Vidare följer tidigare forskning som berör verkningsgraden av mjuka och hårda offentliga styrmedel för att uppnå beteendeförändring, som är relevant för att sedan utvärdera de styrmedel som föreslås av respondenten.

2.1 Teori

2.1.1 Styrmedel och förutsättningar för att styrmedel ska verka, samt paketering av styrmedel

I kapitlet *Styrmedel* i antologin *Effektivare energi i bostäder: en antologi om framtidens styrmedel* (Vedung, 2002) definieras offentliga styrmedel utifrån tre kategorier; reglerande, ekonomiska och informativa. De reglerande styrmedlen definieras som föreskrifter som målgruppen måste följa, som köpp, exempelvis förbud och påbud, kan efterföljas negativa sanktioner; böter, fängelse och dylikt, men behöver inte göra det. De ekonomiska styrmedlen innebär att ”maktutövare genom att tillföra eller beröva någon materiella resurser söker få tillstånd eller upprätthålla det önskvärda handlandet eller tillståndet” (ibid, s.97). Ekonomiska styrmedel kan fungera både som hårda och mjuka styrmedel, de tvingar inte nödvändigtvis aktören att vidta åtgärder, utan fungerar som en morot men kan likväl också ha tvingande moment, exempelvis skatter. De informativa styrmedlen definieras av Vedung som ett försök att influera en målgrupp genom ”övertygelse, övertalning eller faktaupplysning” (ibid, s.97) likt predikan. Det kan i praktiken innebära kunskapsöverförande och pläderande.

Vedung förklarar hur styrmedel sällan uppträder i renodlad form och redogör för hur väl olika styrmedel fungerar beroende på olika förutsättningar. Dessa förutsättningar beror på hur styrmedlen paketeras; här skiljer Vedung på logisk, horisontell, vertikal och kronologisk paketering av olika styrmedel. (ibid)

För den logiska paketeringen förutsätts det att regleringar som styrmedel nått ut till individerna i målgruppen och att de är upplysta om styrmedlet. Information är en viktig förutsättning för att ekonomiska styrmedel ska vara effektiva, på samma sätt som regleringar behövs informeras om. Det är inte möjligt för adressaterna att förhålla sig till en reglering eller ett ekonomiskt incitament om de inte känner till dem. Detta på samma sätt som att informativa styrmedel måste informeras

om, för att målgruppen ska känna till att information finns att tillgå. Den horisontella paketeringen innebär att de olika offentliga styrmedlen kombineras ”horisontellt”, som innebär att flera styrmedel med samma syfte riktas mot samma målgrupp. För den vertikala paketeringen innebär det att en högre styrnivå använder styrmedel mot lägre styrnivå, och den sedan riktar ett annat styrmedel mot en ytterligare lägre nivå. Kronologisk paketering innebär att styrmedlen paketeras kronologiskt, det vill säga att strategierna följer efter varandra tidsmässigt, information-skatterförbud. Denna metod motiveras med att upprätthålla allmänhetens förtroende för staten och interventionens legitimitet, då mjukare styrmedel inledningsvis prövas. (ibid)

2.2 Tidigare forskning

2.2.1 Regeringsuppdrag perioden 2013-2015

Under en treårsperiod hade myndigheterna Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och statens Jordbruksverk på uppdrag av regeringen uppgiften att arbeta för ett minskat matsvinn i Sverige 2013-2015. Uppdraget slutredovisades i rapporten *Regeringsuppdrag för minskat matsvinn 2013-2015* (Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och statens Jordbruksverk, 2016). Rapporten redogör för redan genomförda åtgärder i Sverige, analyserar potentiella möjligheter och hinder för matsvinnsåtgärder, redovisar den genomförda kommunikationskampanjen och det ökade samarbetet mellan olika aktörer i livsmedelskedjan samt redogör för informationsspridningen i livsmedelskedjan. Regeringsuppdraget genomfördes utifrån fem huvudpunkter; analysera möjligheter och eventuella hinder, riktade informationsinsatser till konsumenter, ökad samverkan mellan olika aktörer, sprida information om goda exempel och stimulera till ökat utnyttjande av det oundvikliga matavfallet för produktion av biogas och utnyttjande av rötresten. (ibid)

I Naturvårdsverkets slutrapport (ibid) framgår det att det existerar ett behov av en långsiktig strategi för att minska matavfallet i Sverige i enlighet med FN:s hållbarhetsmål 12.3. Den strategi som föreslås i rapporten är att kommunicera matsvinnsmålet, ökade samarbeten mellan olika aktörer, likväl som fortsatt deltagande i EU och internationella samarbeten, ta fram återkommande kartläggningar av matsvinnsdatan i olika led av livsmedelskedjan, fylla de kunskapsluckor som finns, såväl som regeltillämpning. I rapporten *Åtgärder för minskat svinn i livsmedelsindustrin* (Naturvårdsverket, 2013) redogör de för livsmedelskedjans komplexitet men beskriver även en förenklad bild av livsmedelskedjan, där de tre övergripande delarna är livsmedelsindustrin, som

huvudsakligen utgörs av leverantörer, mejerier, jordbruk och produktion, sedan detaljhandeln som utgörs av centrallager, butiker och andra distributionsenheter och till sist sedan konsumenterna. Vidare lyfter rapporten hur viktigt det är att förstå hur matsvinnet uppstår i dessa olika led, jämte de olika förutsättningar och relationer som det beror på. Styrmedel måste anpassas utifrån detta för att vara effektiva. Matsvinn uppkommer av olika orsaker hos olika aktörer och företag, samt i de olika leden i livsmedelskedjan. För att förklara livsmedelskedjans komplexitet redogörs det för ”kedjeeffekter” och ”kaskadeffekter” som ökar komplexiteten i matsvinnproblematiken och exemplifierar att det krävs ytterligare analys av livsmedelskedjan och relationerna mellan dess aktörer. Kedjeeffekter innebär kort att orsaken till matsvinnet finns i ett annat steg i livsmedelskedjan än där svinnet uppstår, medan kaskadeffekter innebär att orsaken till att matsvinnet uppstår sker i ett annat steg i produktionsflödet och frambringar matsvinn i flera steg av livsmedelskedjan. Utifrån detta dras slutsatsen att det finns ett mönster enligt SIKs, Institutet för livsmedel och bioteknik, fallstudier och Naturvårdverkets egna studier som indikerar att det inte är möjligt att generalisera åtgärdsbehovet för enskilda aktörer och att generella åtgärder löser sällan matsvinnproblemet. (ibid)

I slutrapporten (Naturvårdsverket et al., 2016) redogörs det också för en intervjuundersökning som genomfördes för att ta reda på hur de berörda aktörerna upplevde de strategier som tillämpats för matsvinnsuppdraget. De aktörer som deltog i undersökningen var livsmedelsproducenter, butiker, storkök, kommuner, intresseorganisationer och ideella organisationer. I rapporten dras bland annat följande slutsatser; matsvinnsförebyggande åtgärder inom handeln lätt kommer i konflikt med andra intressen och att samtidigt som det uppmuntras är det svårt att nå ut och engagera konsumenterna för att förändra attityder och beteenden. Respondenterna i undersökningen anser att matsvinnprojektet bidragit till att matsvinn fått mer uppmärksamheten men att det är nödvändigt med ytterligare åtgärder för informationsspridning i livsmedelskedjan. I undersökningen lyfts behovet av ett nationellt mål att arbeta utifrån som en konkret åtgärd för att verksamheter ska komma igång med sitt arbete för minskat matsvinn. Det nationella målet ser respondenterna gärna bestå av ”tydliga och förankrade rekommendationer som sätter fokus på området och som kan motivera enskilda aktörer att avsätta resurser och tid för att arbeta med frågorna” (ibid, s.45). Frivilliga överenskommelser anses vara mindre effektiva utifrån respondenternas svar, samtidigt som de menar att lagstiftning i många fall stjälpmer snarare än hjälper. (ibid)

Aktörsundersökningen av Naturvårdverket et al. (2016) kan jämföras med denna uppsats resultat, då den insamlade empirin i uppsatsen antingen kan stärka det som utredningen kom fram till, eller lyfta andra perspektiv på hårda och mjuk styrmedel. Aktörsundersökningen utgår från de åtgärder som tagits till under regeringsuppdraget, och lägger inte ett bredare fokus på åtgärder utöver dessa. (Ibid)

2.2.2 Beteendeförändring; en rapport av Brittiska överhuset

Det brittiska överhuset publicerade rapporten *Behavior Change* (Authority of the House of lords, 2011) med syftet att upplysa om vikten av förståelsen för hur förändring av en befolknings beteende genomförs. Detta uppfylldes genom att studera vad ”vetenskapen om mänskligt beteende” kan säga om att förändra mänskligt beteende och hur och om det avspeglas i den brittiska regeringens policyarbete (ibid). Denna teori är applicerad i en brittisk kontext och är anpassad utifrån det arbete som görs där. Dessutom riktar sig studien till en förändring på befolkningsnivå, vilket kan tyckas snävt eftersom denna uppsats avser att studera styrmedel som också riktas mot större aktörer i livsmedelskedjan. Fastän det befolkningsinriktade angreppssättet är studien relevant för denna uppsats då den också lyfter potentialen hos hårda och mjuka styrmedel ur flera perspektiv.

Studien drar slutsatsen att det finns begränsat med applicerad forskning på de åtgärder som tas till av regeringen för beteendeförändring på befolkningsnivå, samtidigt som det också förklaras att det inte alltid är nödvändigt för åtgärderna att vara bevisat effektiva. (ibid)

I rapporten understryks vikten av att öka medvetenheten kring potentialen med förståelsen av beteende som en metod att utveckla mer effektiva styrmedel med större verkningsgrad. Men om mjuka styrmedel framhävs riskerar andra typer av åtgärder att negligeras. Det framförs också att mjuka styrmedel ensamt riskerar att ha liten eller ingen effekt, precis som att hårda styrmedel ensamt riskerar att ha liten eller ingen effekt. Vidare förklaras de mest effektiva strategierna för beteendeförändring vara då olika typer av styrmedel integreras. (ibid, s.33)

Rapporten beskriver också och hur icke-reglerande åtgärder, mjuka styrmedel kan vara att föredra i det avseendet att de är mer respektfulla mot individens frihet. Här poängteras dock det viktiga i att skilja på regleringar mot företag, affärsverksamhet och individen. (ibid, s.35)

Potentialen med att involvera andra verksamheter och organisationer för att stödja regeringens arbete för förändring, genom att det kan tillföra värdefulla möjligheter att förbättra de tilltagna

åtgärdernas effektivitet redogörs också för i studien. Frivilliga överenskommelser med affärsverksamheten undersöks även som en möjlig strategi för förändring och förklaras vara en mindre börda för verksamheten än lagstiftningar. Detta grundat på att det inte behöver begränsa affärsverksamheten men problematiken kring denna strategi framhålls också eftersom de frivilliga överenskommelserna tenderar att vara kortsiktiga, som gör det svårare för affärsverksamheten att involvera sig ordentligt. Därför kan frivilliga uppgörelser likväl vara mycket mer betungande. Frivilliga överenskommelser med kommersiella organisationer avråder de starkt, eftersom dessa överenskommelser riskerar att hämmas av de kommersiella intressena inom affärsverksamheten. När frivilliga avtal genomförs föreslås två principer att följa; regeringen ska tydliggöra vilken roll affärsverksamheten ska ha i förändringsarbetet baserat på hur beteende förändras och vilka steg som ska genomgå för att uppfylla målet som angivits. Detta samtidigt som frivilliga överenskommelser ska utvärderas noggrant och oberoende mot mätbara och tidsbegränsade utfall. (ibid)

3. Metod och upplägg

Uppsatsen data samlades in genom en kvalitativ intervjustudie (Esaiasson et al., 2007) med en semistrukturerad intervju (Öberg, 2008. s.125). Metoden valdes eftersom den lämpar sig bra till studiens syfte, att undersöka hur en aktör upplever potentialen hos olika styrmedel och vad denna aktör föreslår som nästkommande strategier i ett fortsatt arbete för minskat matsvinn (Esaiasson et al., 2007).

3.1 Insamlingsprocess

Utifrån problemformuleringen var avsikten att genomföra tre intervjuer med olika representanter från olika livsmedelskedjor för att diskutera styrmedel och dess potential. Efter svårigheter att få till intervjuer, fick målgruppen istället bli en person som arbetar med att utforma styrmedel, förslagsvis passande person från Livsmedelsverket. Vid kontakt med projektledare Ingela Dahlin på Livsmedelsverket hänvisade hon på grund av tidsbrist vidare till Louise Ungerth, chef konsument och miljö på konsumentföreningen Stockholm. Hon kontaktades via telefonsamtal och sms för att informeras om intervjutillfällets syfte och upplägg samt avtala tid och plats för intervjun. Intervjun ägde sedan rum på konsumentföreningen Stockholms kontor i Stockholm den 13 maj

2016, kl.11.30. Hela intervjun spelades in med hjälp av inspelningsapplikationen på mobiltelefonen. De centrala delarna av intervjun sammanfattades sedan. Inför intervjutillfället lästes bakgrundsinformation på om konsumentföreningens verksamhet, att det är ett kooperativ och ägare av Coop Sverige AB. Konsumentföreningen Stockholm representerar sina medlemmar och verkar för att ”skapa ekonomisk nytta för sina medlemmar och att medlemmarna i sin konsumtion kan bidra till en hållbar utveckling för människor och miljö” (Konsumentföreningen Stockholm, 2016). Av etiska skäl tillfrågades respondenten om hennes namn fick nämnas, och det bekräftade att hon tillät det. Respondenten gavs också möjlighet att revidera sina uttalanden utifrån den sammanfattning av intervjutillfället som hon tilldelades.

En rad intervjufrågor förbereddes inför tillfället, de går att läsa i bilaga 1, på sida 20. Frågorna baserades och utgick delvis från den teori som presenterades i det teoretiska ramverket och utifrån de frågeställningar som formulerats utifrån studiens syfte.

3.2 Metod för analys

Analysen presenteras i samband med empirin för att underlätta för läsaren och inte bli upprepande. Analysen utgår från den teoretiska referensramen där empirin jämförs med den tidigare forskningen och den teorin som presenteras, genom att undersöka om den förstärks, motsägs eller nya förslag presenteras. I analysen ligger fokus på att redogöra för hur respondenten förhåller sig till hårda och mjuka styrmedel utifrån vad som sagts och vilka strategier som föreslagits.

3.3 Kritik mot och reflektion av metodanvändande

Något som är värt att reflektera över är att endast en intervju genomfördes för studien, vilket begränsar resultatet. Att även involvera en aktör direkt från livsmedelsmarknaden, som var ursprungstanken, hade varit gynnsamt för studien eftersom den kunnat bidra med intressanta upplevelser och tankar om styrmedels effektivitet, och hur väl agenda 2030 återspeglas i deras verksamhet. Men aktören som intervjuades hade goda kunskaper och hade arbetat med matsvinn i tjugofem års tid och kunde föra in fler perspektiv i sitt resonemang genom att lyfta hur andra aktörer i livsmedelskedjan, exempelvis konsumenter och producenter, påverkas av olika åtgärder och styrmedel. Den aktörsundersökning som presenterades under tidigare forskning, kompletterar delvis detta och lyfter olika aktörers upplevelse av olika åtgärder.

4. Empiri & analys

4.1 Intervju med chef konsument och miljö från konsumentföreningen Stockholm

Ett möte med Louise Ungerth, chef konsument och miljö från konsumentföreningen Stockholm, ägde rum för en intervju den 11 maj 2016. Under intervjutillfället diskuterades olika typer av styrmedel och vad hon hade för synpunkter på olika strategier och styrmedel för att minska matsvinnet i Sverige för att på sikt uppnå målet att halvera matsvinnet till år 2030. Konsumentföreningen Stockholms huvudsakliga uppgifter är; att vara till nytta för sina medlemmar på annat sätt än att sälja varor, konsumentupplysning och förse medlemmarna med erbjudanden exempelvis rabatterade priser på olika event och inträden till olika nöjesparker. Konsumentföreningen består av 140 förtroendevalda ägarombud och är numera delägare och direktägare av Coop dagligvaruhandel. Louise Ungerth var tydlig med att understryka att hon representerar konsumentföreningens medlemmar och inte Coop.

4.1.1 Hur förhåller sig aktören till matsvinsfråga?

Matsvinn definieras av Louise som en av de viktigaste miljöfrågorna och berättar att det är bland det som konsumentföreningen arbetat mest med. Detta bekräftar också det som lyfts i Naturvårdverkets aktörsundersökning (Naturvårdverket et al., 2016) att matsvinsfrågorna är en central del av organisationernas hållbarhetsarbete. Hon förklarar också att hon vid ett möte med landsbygdsministern lyft frågan om matsvinn och tryckt på att det är något som måste inkluderas i livsmedelsstrategin. Konsumentföreningen jobbar mycket med att direkt påverka företag för att det är mer tidseffektivt, förklarar hon.

Vid frågan om vad hon kände till om den svenska lagstiftningen i Sverige och om det finns någon liknande den franska lagen svarar hon att det i Sverige råder ett förbud mot att lägga mat på deponi och har istället ett utvecklat system med förbrännings- och biogasanläggningar. Louise tar upp England som ett exempel som saknar ett utvecklat system likt det vi har i Sverige och fick problem med en ohanterlig mängd av sopor, ett problem som Frankrike likväl stod inför. Frankrike har utvecklat en hierarki för hur avfallet ska hanteras, och det är numera inte tillåtet att lägga mat på deponi, beskriver hon. Louise understryker att det är väldigt positivt att de har implementerat en tuffare lagstiftning i Frankrike som förbjuder butiker större än 400 kvadratmeter att slänga mat.

Trots att vi inte har motsvarande lagstiftning i Sverige förklarar Louise att vi har kommit längre, inte primärt, men när det kommer till att hantera det avfall som uppkommit genom att omvandla det till värme och biogas.

4.1.2 Fortsatt arbete för att reducera matsvinnet; Avfallshierarki

För fortsatt arbete föreslår hon en egen avfallshierarki där första steget är att förebygga att svinn uppkommer. Steg två är att det uppkomna svinnet i första hand ska ätas av människor och doneras, därefter till djurfoder. Om det återstår matsvinn skall det göras om till biogas. Som sista steg i avfallshierarkin föreslås förbränning, men det är något som Louise påpekar att hon och Konsumentföreningen tar avstånd ifrån. Louise uttrycker att det är mycket dumt att bränna mat och att bara sopor ska brännas och tror att det handlar mycket om att vi har låst fast oss för mycket i förbränningsanläggningar. Detta kan även koppla till det femte huvudområdet i regeringsuppdraget att ”stimulera till ökat utnyttjande av det oundvikliga matavfallet för produktion av biogas och utnyttjande av rötresten” (Naturvårdsverket et al., 2016). Att implementera denna typ av åtgärd skulle kräva ytterligare åtgärder för att hantera avfallet annorlunda. Louise förklarar att i Sverige finns det inte ett lika utvecklat system för välgörenhetsarbete och det finns också en tänkbar problematik för välgörenhetsorganisationerna att hantera den mängd svinn som uppkommer.

4.1.3 Frivilliga överenskommelser och samarbeten mellan aktörer, potentialen eller icke-potentialen med frivilliga överenskommelser

Vidare frågas respondenten om inte styrmedlen, exempelvis lagstiftning, också eller istället bör riktas mot tidigare steg i livsmedelscykeln, exempelvis butiker och konsumenter, genom att ställa krav på en maxgräns för hur mycket svinn som får uppkomma. På detta svarar Louise att nollsvinn i livsmedelsbutiker inte är möjligt att uppnå, vilket delvis beror på konsumenterna. Louise förklarar att konsumentföreningen har arbetat med att binda ihop Coop-butiker med lokala välgörenhetsorganisationer, men menar på att det arbetet har gått sådär. Här understryker hon individens roll i förebyggandet av matsvinn och förklarar att hängivna personer har ett enormt inflytande och en stor betydelse för framgången. Slutar dessa människor så faller allt, säger hon. Det viktigaste menar Louise, är istället att det skapas matbanker, som rent logistiskt kan ta hand om en stor mängd mat från olika kedjor och kan distribuera det vidare. Lokalt engagemang som detta förklarar Louise är väldigt svårt. Det kan ibland fungera på lägre skala men det fungerar sällan storskaligt. Hon belyser företaget ”Allwin” i Göteborg som ett gott exempel. De arbetar på så sätt att de har kontrakt med olika butiker som de hämtar mat från och sedan kör ut till kyrkor och olika

välgörenhetsorganisationer. Butiken betalar omkring 3000kr/mån för att få det gjort, förklarar Louise. Men att tro att ideellt engagemang från butiker alltid ska fungera menar hon är naivt. Social Supermarket i Rågsved är ett annat välfungerande exempel som Louise tar upp där olika leverantörer, Coca-Cola, Axfood med flera, samarbetade med stadsmissionen. På ett strukturerat sätt togs den överblivna maten till butiken i Rågsved dit människor med försörjningsstöd fick gå och handla. Denna butik brann ner i december 2015 berättar hon, men att nya projekt med matbanker är på gång. Louise resonemang kring frivilliga samarbeten är i linje med det som presenteras av brittiska överhuset (Authority of the House of Lords, 2011) och det som uttryckts i Naturvårdverkets aktörsundersökning (2016), där dessa typer av överenskommelser förklaras riskera att bli resultatlösa.

Samtidigt yttrar Louise en tro på frivilliga överenskommelser när hon frågas hur hon anser att arbetet i Sverige för minskat matsvinn ska fortgå. Louise uttrycker att hon gärna ser att Sverige arbetar med WRAP som står för Waste and Resources Action Program. Hon förklarar att hon även lyft fram det under sitt möte med landsbygdsministern. WRAP är ett program i England för att minska matsvinn och inte lägga textilier på deponi. Louise förklarar att det som genomförts är att mer eller mindre alla livsmedelsleverantörer, industrin, och alla de stora kedjorna skrivit under ”the courtault commitment” som är en del av WRAP. Att inkludera flera aktörer kan möjligen motverka kedje- och kaskadeffekterna som tas upp i Naturvårdsverkets slutrapport (Naturvårdsverket, 2013), eftersom de olika aktörernas roll i arbetet för att minska matsvinnet då synliggörs. Följaktligen förklarar Louise att de som åtagit sig avtalet och skrivit under överenskommelsen tillsammans ska arbeta för de gemensamt uppsatta målen. De olika aktörerna nyttjar olika strategier anpassade för sin verksamhet för att uppnå de gemensamt satta målen. Staten följer upp sedan upp och utvärderar hur väl de olika aktörernas arbete har gått, och framför sedan utvärderingen till de olika aktörerna och ställer de till svars. Sedan ställs pengar i förfogande till forskning för att undersöka hur arbetet ska göras på bästa sätt. Behövs det ytterligare åtgärder i en bransch kan regeringen tillsätta pengar till aktören för att utveckla det som behövs för att de ska uppfylla de mål som satts upp. Louise förklarar att det blir en typ av ”joint-venture”, samriskföretag, mellan den privata företagsamheten och regeringen för att jobba mot väldigt konkreta mål. För att få företagen att ställa upp på detta säger Louise ”Man pekar med hela handen, tror jag”. WRAP innehåller också moment av ekonomiska styrmedel, i och med att det ger utrymme för att ge bidrag till de olika aktörerna som en morot för att förändra, likt den modell som presenteras av Vedung (2002) så ekonomiska

incitament används som en belöning, genom att tillföra materiella resurser för att uppmuntra till ett visst beteende. Baserat på Louise uttalanden bygger WRAP på frivilliga överenskommelser, efter som den statliga uppföljningen som diskuteras och de krav som ställs inte är tvingande. Men frågan är om de krav som ställs är tillräckliga, eller om andra intressen tar överhanden för denna typ av avtal. Den slutsatsen som Naturvårdverket och den brittiska studien (Authority of the House of lords, 2011) drar är att matsvinnsförebyggande åtgärder inom handeln lätt kommer i konflikt med andra kommersiella intressen. Skulle denna typ av åtgärd kombineras med hårda styrmedel, att exempelvis lagstifta om att matsvinnet ska ingå i aktörers hållbarhetsredovisning och om de kraven som ställs inte uppfylls ska det medföra någon form av vedergällning, genom exempelvis tvingande ekonomiska incitament såsom böter och skatt. Louise förklarar å andra sidan att endast informera om att det är lönsamt för företagen att ställa om sin verksamhet, är en tillräcklig stark drivkraft.

Denna typ av samarbete kommer ändå bli tvunget att genomföras eftersom vi nu har agenda 2030 med målet att minska matsvinnet med 50 procent förklarar Louise. Sedan får man ”ge och ta lite”, forma arbetsgrupper för att se till att det blir gjort och sedan sätta mål på två till tre år framåt och kontinuerligt utvärdera hur arbetet går, säger hon. Och förhoppningsvis, menar hon, uppnås målet att till 2030 halvera matsvinnet. I tillägg till detta menar Louise att det finns mycket pengar att hämta hos industrin genom att ställa om sina system, så att exempelvis mindre råvaror går till spillo. Pengar är en bra drivkraft för väldigt många, säger Louise.

Med utgångspunkten att pengar är en bra drivkraft för väldigt många, skulle de ekonomiska incitamenten ha stor verkningsgrad. Om det finns pengar att hämta kräver detta att det kommuniceras till adressaterna för att förändring ska uppnås.

4.1.4 Hårda kontra mjuka styrmedel; Är hårda eller mjuka styrmedel vägen att gå?

Louise understryker att hållbart matsvinn är noll matsvinn, men det menar hon är något som aldrig kommer uppnås. På företagsnivå tycker hon att det ska implementeras ett mått på ”waste” i hållbarhetsredovisningar, hon tror ännu inte att det är någon i Sverige som inkluderar det. Hon förklarar att matsvinn är viktigt att mäta, och att skapa mätpunkter för detta.

På frågan om hon tycker satsningar på hårda eller mjuka styrmedel ska göras säger hon att det beror på. Lagstiftning kan fungera bra om det är lika för alla, så att konkurrensen blir lika, samtidigt som lagstiftningar kan bli tveeggat och ta död på kreativiteten, menar hon. Allt beror på vilka styrmedel som man pratar om, säger hon. Hårdare styrmedel, som att lagstifta om en maxgräns för matsvinn

menar Louise är problematiskt. Det faller tillbaka på produktionen och likväl konsumenterna. Det är svårt att producera mat, det krävs hårda regleringar genom hela livsmedelskedjan för att handskas med jordbruksproduktionen. Det är en konkurrensutsatt marknad, förklarar Louise, och det blir mycket matsvinn på grund av överskott. Tillgängligheten på olika råvaror, påverkar priset, som påverkar svinnet. Hon exemplifierar detta med hur ett enormt överskott av bakpotatisar i England sommaren 2015 resulterade i att dessa potatisar kunde säljas till ett väldigt lågt pris som innebar att de svenska bakpotatisarna inte gick att sälja. Detta resulterade i att potatisarna möjligen inte ens togs upp eller blev svinn när de inte såldes. Den mjölkkras som existerar i Sverige är ytterligare ett exempel på detta. Louise poängterar att vi måste få bukt med överskottet, för att lösa jordbruksproduktionen, uttrycker hon att sovjetiska medel skulle behöva tas till, men det tror hon inte kommer ske. Hon ser dock gärna att det blir mer styrt, för detta enorma överskott är inte bra, ”utbud och efterfrågan sätts ur spel” förklarar hon och då fungerar inte prismekanismerna heller. Utbud och efterfrågan är en mekanik som styr hela livsmedelskedjan och avgör hur mycket svinn som uppkommer, därför blir lagstiftningar som Louise uttrycker det på gott och ont. Däremot kan Louise tänka sig att det är möjligt att lagstifta om att producenterna och dagligvaruhandeln är tvungna att sälja sina ätbara råvaror och att det blir förbjudet att plöja ner råvarorna. Genom att hänvisa till marknaden, stödjer det att det kommersiella intresset inte får äventyras hos affärsverksamheten för att det ska bli effektivt.

Men mjuka styrmedel skulle behöva kompletteras. Louise uttrycker att ett minimikrav borde vara att det absolut inte är tillåtet att bränna matsvinnet. Hon tycker också att det ska ställas krav på att svinnet ska redovisas i aktörers hållbarhetsredovisningar, eftersom det skulle tvinga aktörerna att skärpa sig. Louise menar att regeringen kan ställa krav och det finns mycket som kan göras utan att det riskerar att bli ”sovjet-aktigt”, som hon uttrycker det. Denna typ av lagstiftning kan ske inom ramen för den nationella målsättning som önskades av respondenterna i aktörsundersökningen som en del av slutrapporten av regeringsuppdraget (Naturvårdverkets et al., 2016) men motsätter sig också upplevelsen av att lagstiftningar försvårar arbetet. Numera finns agenda 2030 som ett mål att förhålla sig till, i likhet med det som önskades i aktörsundersökningen. Det Louise föreslår om krav på hållbarhetsredovisningar skulle kategoriseras som ett hårt styrmedel som en föreskrift som måste följas (Vedung, 2002). Baserat på aktörsundersökningen (Naturvårdverket et al., 2016) skulle denna åtgärd upplevas som betungande eftersom de uttalat begränsar verksamheten. Samtidigt som lagstiftningar kan upplevas betungande finns det likväl ett

syfte med dem. Mjuka styrmedel riskerar att vara kravlösa och kan göras på de berörda aktörernas villkor, som Louise också problematiserar genom att föreslå ett minikrav att matsvinnet inte ska få brännas och användas för värme. I och med det avsatta målet att matsvinnet enligt agenda 2030 om 14 år ska ha reducerats till hälften är dessa åtgärder inte tillräckliga.

Den brittiska studien (Authority of the House of lords, 2011) understryker att effekten av mjuka styrmedel isolerat, likväl som att hårda styrmedel ensamt inte är märkarbar. Louise föreslår att de åtgärder som det läggs störst fokus på idag bör kompletteras med hårdare styrmedel. Den kompletterande synen på hårda styrmedel hänvisar till den kronologiska paketeringen av styrmedel, att strategierna följer efter varandra tidsmässigt, där hårdare styrmedel följer de mjukare styrmedlen när dessa inte är tillräckliga.

4.1.5 Konsumenternas roll och inverkan på att reducera matsvinn

Louise förklarar, baserat på konsumentföreningens egen undersökning ”Svenska folket om matsvinn”, att det är svårt att utbilda människor. Exempelvis hade deras respondenters syn på bäst-före-datum och hälsorisker inte förändrats på 5 år, trots att information kring detta funnits. Louise förklarar att hon tror att den informationen som sprids idag och den uppmärksamhet matsvinn fått har haft inverkan och reducerat matsvinnet en aning. Louise berättar att matsvinnet har minskat i industrin och handeln, men inte speciellt mycket hos konsumenterna utifrån vad som går att urskilja i de siffror som kommer från Naturvårdverket, men hon menar att de är tvivelaktiga. Konsumenterna är också en central del i att minska matsvinnet men precis som Louise uttrycker det är de en svår målgrupp. Problematiken med konsumenterna som hon nämner lyfts också av Naturvårdverket (2013) i det avseendet att det är svårt att engagera och nå ut med informationen. Detta kopplar till vikten av att se hela livsmedelscykeln. Den logiska paketeringen styrmedel som Vedung (2002) redogör för pekar på just detta, att informativa styrmedlen kräver att adressaterna är medvetna om att information finns att tillgå. Ett riktat arbete mot konsumenterna krävs, men som tidigare nämnt är det viktigt att rikta styrmedel och åtgärder mot flera nivåer av livsmedelkedjan, där konsumenterna utgör en stor del. Problematiken skiljer sig åt i de olika leden och kräver därför olika strategier. Därmed inte sagt att arbete mot andra aktörer i livsmedelskedjan inte kan minska svinn hos konsumenterna, bland annat baserat på kedje- och kaskadeffekterna.

5. Slutsats och diskussion

Potentialen med hårda och mjuka styrmedel varierar och beror på hur de tillämpas, för vem och var. Aktören, chef konsument miljö och kommunikation på konsumentföreningen Stockholm, bekräftade och stärkte mycket av det som lyfts i tidigare forskning. Aktören lyfte hårda styrmedel som ett viktigt hjälpmedel för att bemöta matsvinnproblematiken. Det är inte helt oproblematiskt att dra slutsatser för hur arbetet för minskat matsvinn ska fortgå, eftersom det involverar en stor mängd olika aktörer som kräver olika åtgärder. Följaktligen kan slutsatsen utifrån den insamlade empirin och det teoretiska ramverket att för ett fortsatt arbete ska göras ärt ytterligare forskning nödvändig. Åtgärderna måste formos utifrån ett aktörsperspektiv, där typ av produkt, verksamhet, och plats i livsmedelskedjan bör tas i åtanke, för att uppnå högsta potential. Fortsatt arbete för att minska matsvinnet kräver precisering och med utgångspunkt i enskilda aktörers arbete. För denna typ av arbete lämpar sig möjligen vertikala paketeringen av styrmedel, för att nå till så låg nivå som möjligt för bäst möjliga effekt. Samtidigt kräver arbetet ett helhetsperspektiv för att minska risken för kedje- och kaskadeffekter.

Den skepticism som nämns mot hårda styrmedel handlar om att den begränsar kreativiteten och friheten, men dess potential lyfts i kombination, som ett komplement till mjuka styrmedel. Sammanfattningsvis verkar hårdare styrmedel aktuella i ett fortsatt arbete med att reducera matsvinnet och i linje med agenda 2030 att halvera det. Mjuka styrmedel ifrågasätts vara tillräckliga för att uppnå den förändring som efterfrågas, med utgångspunkt i att de många gånger är kravlösa och bygger på ideellt engagemang och frivilliga överenskommelser mellan olika aktörer. Den generella strategi som föreslås är därför att hårda och mjuka styrmedel kombineras, som också bekräftar tidigare forskning för beteendeförändring.

Källförteckning

Authority of the House of Lords. (2011) *Behavior Change*. Science and Technology Committee - Second Report.

Tillgänglig på Internet:

<https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldsctech/179/179.pdf>

Chrisafis, Angélique (2015-05-22). *France to force big supermarkets to give unsold food to charities*. The Guardian.

Via: <http://www.theguardian.com/world/2015/may/22/france-to-force-big-supermarkets-to-give-away-unsold-food-to-charity> (hämtas 2016-05-25)

Johansson, Christina (2006). *Matsvinn* Naturvårdverket.

via: <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Avfall/Avfallsforebyggande-program/Matsvinn/> (hämtad 2016-05-24)

Lindbom, Ingela., Esbjörnsson, Christel., Forsman, Joakim., Gustavsson, Jenny. & Sundström, Barbro. (2013). *Åtgärder för minskat svinn i livsmedelsindustrin: ett industri- och kedjeperspektiv*. Stockholm: Naturvårdverket

Tillgänglig på Internet: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6595-9.pdf>

LOI n° 2016-138. *Loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*. 2016-02-11

Tillgänglig på Internet:

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/11/AGRX1531165L/jo#JORFARTI000032036301>
(hämtad 2016-05-25)

Eriksson, Mattias & Strid, Ingrid (2013). *Svinnreducerande åtgärder i butik: effekter på kvantitet, ekonomi och klimatpåverkan*. Stockholm: Naturvårdverket

Tillgänglig på Internet: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6594-2.pdf>

Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Konsumentföreningen Stockholm. *Om konsumentföreningen.*

via: <http://www.konsumentforeningenstockholm.se/Om-oss/> (hämtad 2016-05-20)

United Nations (u.å). *Sustainable development goals.*

via: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300> (hämtad 2016-05-24)

Vedung, Evert (2002). Styrmedel. *Effektivare energi i bostäder : en antologi om framtidens styrmedel.* S. 94-113

Öberg, Gunilla (2008). *Praktisk tvärvetenskap – tankar om och för gränsöverskridande projekt.* 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Appendix

1. Förberedda frågor inför intervju med Louise Ungerth. Chef konsument och miljö konsumentförening Stockholm

1. Vad har du för position, vilka är dina arbetsuppgifter? Vad är din yrkestitel?
2. Vad finns det för lagstiftning i Sverige mot matsvinn? Finns det någon liknande som den i Frankrike? Informationen jag fick av Livsmedelsverket antyder på att Sverige har liknande lagar och har kommit längre i arbetet mot minskat matsvinn, vad säger du om det?
3. Hur anser du att arbetet för minskat matsvinn ska fortgå? Vilken väg ska vi gå, med hårda eller mjuka styrmedel? Styrmedel som fungerar som en morot, ex. ekonomiska incitament, som piska genom lagstiftning och regleringar eller genom predikan och informativa styrmedel?
... Varför? Motivera?
4. Hur påverkas ni, konsumenterna, Coop etc. av olika typer av styrmedel? Vad ser ni som effektivast?