



Tillsyn enligt lagstiftningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar

Februari 2015

**Tillsyn enligt lagstiftningen om retursystem för plastflaskor och
metallburkarburkar**
Februari 2015

Dnr: 2015-3107
Kontaktperson: Erika Dahlstrand och
Eva Cedergren

Sammanfattning

Konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk får yrkesmässigt överlåtas eller saluhållas endast om plastflaskan eller burken ingår i ett retursystem som är godkänt av Jordbruksverket. Den som saluför eller överlåter konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk som inte ingår i ett godkänt retursystem och som inte är märkt med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system kan få betala upp till 50 000 kronor i miljö sanktionsavgift.

Syftet med att ha ett retursystem (pantssystem) är främst av miljöskäl. I Sverige är det Returpack som fått i uppdrag av regeringen att tillhandahålla ett retursystem.

Sverige har ett mål att 90 procent av alla burkar och flaskor ska återvinnas. I dagsläget ligger återvinningen på ca 89 procent. Det är Regeringen genom Naturvårdsverket som bestämmer återvinningsmålen.

Tillsynsansvaret över efterlevnaden av förordningen 2005:220 om retursystem för plastflaskor och metallburkar i Sverige är delat mellan Jordbruksverket och kommunerna. Jordbruksverket utför redan tillsyn över efterlevnaden av förordningen i Stockholmsområdet men har varit intresserade av ett samarbete med Stockholms miljöförvaltning.

Under en vecka mellan den 28 januari och 3 februari 2015 har miljöförvaltningen genomfört inspektioner av plastflaskor och metallburkar i 100 butiker i Stockholms kommun. Vid detta tillfälle begränsades urvalet av tillsynsobjekt till butiker som saluför livsmedel och som inte fått tillsyn av Jordbruksverket under 2013 eller 2014.

Av de 100 besökta butikerna sålde 48 butiker burkar eller flaskor som inte ingår i ett retursystem godkänt av Jordbruksverket, dvs. de går inte att panta i Sverige. Störst antal icke godkända burkar och flaskor hittades i en fristående livsmedelsbutik i Rinkeby. Där hittades 732 burkar och flaskor av utländskt härkomst som inte uppfyllde kraven enligt förordningen.

Rodukter från Proviva, Ekströms och Nutramino stod för anmärkningarna i de flesta butikerna. Proviva och Nutramino har kommit in med yttranden över förvaltningens tillsyn och påtalat att deras produkter inte kan ingå i det svenska retursystemet eftersom

de inte har PET-plast i sina flaskor. Jordbruksverket och miljöförvaltningen har anmodat dem att söka dispens, vilket ingen av dessa producenter tidigare gjort. Producenter som saluför sina produkter i burkar och flaskor som inte kan tas om hand av ett godkänt retursystem kan få dispens av Jordbruksverket upp till ett år medan burkarna och flaskorna anpassas till ett retursystem som är godkänt.

Jordbruksverket har anmärkt på Ekströms blåbärssoppa och nyponsoppa sedan hösten 2014. Ekströms har efter förvaltningens tillsynsvecka meddelat att de kommer att sluta leverera de två icke godkända produkterna och att de även kommer att ersätta de butiker som påförs miljöskaktionsavgift med avgiftsbeloppet om de hör av sig till Ekströms.

De 48 butiker som salufört icke godkända burkar och flaskor kommer under våren att påföras en miljöskaktionsavgift, i de flesta fall på 1000 kr. För åtta butiker kommer miljöskaktionsavgiften bli 5000 kr eftersom de salufört fler än 100 icke godkända burkar och flaskor.

Innehåll

Sammanfattning	3
Bakgrund	6
Rättsliga grunder	6
Sveriges retursystem	9
Miljöförvaltningens tillsyn	9
Resultat	12
Utfall från miljöförvaltningens tillsyn	12
Reaktioner på tillsynen	18
Fortsatt tillsyn	20

Bakgrund

Rättsliga grunder

Av 10 § förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar följer att konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk får yrkesmässigt överlåtas eller saluhållas endast om plastflaskan eller burken ingår i ett retursystem som har godkänts av Jordbruksverket. Dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter eller grönsaks-, frukt- eller bärjuice är dock undantaget från detta krav.

Miljöförvaltningen och Jordbruksverket har tolkat bestämmelsen om undantag som att produkten måste innehålla mer än 50 procent mejeriprodukter eller juice eller mer än 20 procent koncentrat för att omfattas av undantaget.

Av 8 § samma förordning följer att en plastflaska eller metallburk som ingår i ett godkänt retursystem ska vara märkt med uppgift om detta. Av märkningen ska det framgå vilket retursystem flaskan eller burken ingår i samt vilket belopp som utbetalas som pant eller premie när flaskan eller burken lämnas tillbaka till retursystemet.

Flaskor eller burkar som på grund av sin form eller material inte fungerar i pantautomaterna kan få dispens. Dispensen måste ha godkänts innan dryckerna får säljas. Dispensen söks hos Jordbruksverket och gäller i ett år.

Av 11 kap. 12 § förordningen (2012:259) om miljöskattavgifter följer att den som saluför eller överlåter konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk som inte ingår i ett godkänt retursystem och som inte är märkt med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system kan få betala upp till 50 000 kronor i miljöskattavgift.

Miljöskattavgift ska betalas

1. med 1 000 kronor, om överträdelsen avser 100 flaskor och burkar eller färre,
2. med 5 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 100 flaskor eller burkar men inte fler än 1 000 flaskor eller burkar,
3. med 20 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 1 000 flaskor eller burkar men inte fler än 20 000 flaskor eller burkar, och
4. med 50 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 20 000 flaskor eller burkar.

Undantaget i 10 § förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar för drycker som huvudsakligen består av mejeriprodukter och juicer

Jordbruksverket har på uppdrag av Regeringen utrett bland annat vilka konsekvenser det blir av att låta konsumtionsfärdiga dryckesförpackningar av plast och metall innehållande mejeriprodukter och juicer att ingå i retursystemet för plastflaskor och metallburkar.

Konsumtionsfärdiga drycker som innehåller mejeriprodukter eller juicer består av bl.a. kolhydrater, proteiner och mineraler, samt naturligt innehåll av jäst, mögel m.m. Rester av dessa produkter är svåra att avlägsna vid rengöring vilket kan orsaka dålig lukt samt spor och bakterietillväxt där tomma förpackningar förvaras. Förekomsten av bakterier och giftbildande mögelsvampar kan leda till livsmedelsburen sjukdom hos personer som vistas i miljöer där dessa sprids. Livsmedelsverket konstaterar i ett utlåtande att det kan ske en stor tillväxt av mikroorganismer om förpackningarna hanteras i rumstemperatur och att det i sin tur kan påverka arbetsmiljön i returanläggningarna och att det finns risk att det via personalen kan kontaminera andra saluförda livsmedel om det inte finns noggranna rutiner för att undvika detta. I Jordbruksverkets rapport konstaterades därför att det ur flera aspekter kan medföra svårigheter att bredda det nuvarande pantsystemet till att inkludera dryckesförpackningar vars innehåll huvudsakligen består av mejeriprodukter eller juicer, men att det främst skulle vara ett problem ur hygienisk aspekt och denna kategori produkter har därför undantagits från reglerna.

Kraven på utredning av vad en flaska eller burk som saluförs är högt ställda. Frågan har varit uppe till bedömning i ett avgörande från Högsta Domstolen (NJA 2013 sid 842).

Jordbruksverket hade påfört ett bolag i Göteborg miljöstraffavgift för att salufört drycker förpackade i metallburkar som inte ingick i något godkänt retursystem. Bolaget överklagade beslutet till miljödomstolen som avlog överklagandet. Domen vann laga kraft.

Bolaget väckte senare talan i hovrätten och yrkade att staten skulle betala skadestånd med anledning av den utdömda miljöstraffavgiften. HD prövade frågan och konstaterade att domstolen gjort sig skyldig till fel pga. att den avslagit överklagandet gällande miljöstraffavgift trots att det inte var utrett huruvida undantaget från kravet på godkänt retursystem för

dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter eller grönsaks-, frukt- eller bärjuice var tillämpligt. Högsta domstolen hänvisade till Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna och rätten till en rättvis rättegång. Det är sedan tidigare fastställt att enligt Europakonventionen är miljöstraffavgift att jämföras med straff. Kraven på bevisning vid påförande av miljöstraffavgift är därmed lika högt ställda som vid en straffrättslig process enligt rättegångsbalken. Domen är för övrigt av generellt intresse för kommunens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning.

Tillsynsansvar

Tillsynsansvaret över efterlevnaden av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar är enligt den tillsynsvägledande myndigheten Jordbruksverkets tolkning av lagstiftningen delat mellan Jordbruksverket och kommunerna.

I 12 § förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar finns en hänvisning till att det finns regler om tillsyn i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13). I bestämmelsen anges vidare att det finns bestämmelser om det operativa tillsynsansvar som hör samman med denna förordning i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 2 kap. 25 § miljötillsynsförordningen.

I 2 kap. 25 § miljötillsynsförordningen anges att Statens jordbruksverk har ansvar för tillsynen i fråga om retursystem enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar.

I 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken anges bl.a. att det är kommunen som utövar tillsynen över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken.

Returflaskor innefattas i definitionen för avfall enligt 15 kap 1 §. I 15 kap 1 § MB fastslås att med avfall avses varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Med hantering av avfall avses enligt 15 kap. 3 § miljöbalken

1. insamling, transport, återvinning, bortskaffande eller annan fysisk befattning med avfall, eller
2. åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare.

Sveriges retursystem

Syftet med att ha ett retur- eller s.k. pantsystem är främst av miljöskäl. Nedskräpningen minskar och värdefull energi kan tas tillvara när burkar och flaskor samlas in.

De burkar och flaskor som inte ingår i Sveriges retursystem tas visserligen ofta emot av pantautomaterna ändå, men då betalas inte pantsättning ut. Incitamentet att återlämna flaskor som inte ingår i ett godkänt retursystem torde därför vara lägre.

I Sverige finns bara ett godkänt retursystem. Det är företaget Returpack som driver detta. I Returpacks uppdrag ingår att sprida information, hantera ersättningar samt koordinera hämtning av tomma förpackningar. Returpack är ett privatägt företag som ägs av Sveriges Bryggerier, Livsmedelshandlarna och Svensk Dagligvaruhandel.

I Sverige är målet att 90 procent av alla burkar och flaskor ska återvinnas. I dagsläget ligger återvinningen på ca 89 procent. Det är Regeringen genom Naturvårdsverket som bestämmer återvinningsmålen.

Svenskarna är bland de bästa i världen på att panta flaskor och burkar. Vi återvinner 1.6 miljarder burkar och flaskor per år. Enligt färsk statistik från Returpack pantade vi under 2013 i snitt 163 burkar och flaskor per person. Totalt ökade antalet återvunna förpackningar under 2013 med nästan 100 miljoner jämfört med 2012.

Det finns idag inga krav på butiker att tillhandahålla pantautomater, detta sker istället på frivillig basis. Det finns även fyra panterier i Sverige som kan ta emot större mängder flaskor eller burkar.

Miljöförvaltningens tillsyn

Jordbruksverket utför redan tillsyn i Stockholmsområdet över efterlevnaden av förordningen och har uttryckt intresse för ett tillsynssamarbete med Stockholms miljöförvaltning i staden. Det tillsynsprojekt som denna rapport avser har initierats efter uppmaning av Jordbruksverket. Förvaltningen utförde senast år 2006 tillsyn enligt lagstiftningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar. Sedan dess är det bara Jordbruksverket som bedrivit denna typ av tillsyn i Stockholms stad. Jordbruksverket har två medarbetare stationerade i Stockholm som bland annat bedriver

tillsyn enligt förordningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar.

Under en vecka mellan den 28 januari och 3 februari 2015 genomförde miljöförvaltningen inspektioner av plastflaskor och metallburkar i 100 butiker i Stockholms kommun.

Inför tillsynsveckan besökte Susanne Görsberg från Jordbruksverket miljöförvaltningen och informerade om Jordbruksverkets tillsyn och erfarenheter inom området.

Under miljöförvaltningens tillsynsvecka begränsades urvalet av tillsynsobjekt till butiker som saluför livsmedel och som inom Stockholms kommun inte fått tillsyn av Jordbruksverket under 2014 eller 2013.

Vid tillsynsbesöken kontrollerade inspektörerna retursystemsmärkningen av butikens plastflaskor och metallburkar. Om burkar och flaskor som inte ingick i ett godkänt retursystem observerades i butiken utfördes även en kontroll av butikens lager. Eftersom det inte alltid var ägaren av butiken som var på plats vid inspektionen lämnade även inspektörerna ett informationsblad om tillsynsbesöket till den person som de hade kontakt med på plats.

De flesta inspektionsrapporterna skickades ut till verksamheterna samma dag som inspektionerna genomförts. Butiker som sålde burkar och flaskor som inte ingick i något retursystem kan komma att påföras en miljöskaktionsavgift (MSA) på 1 000 kr eller 5000kr.

Avgiften tas ut av Kammarkollegiet efter det att miljö- och hälsoskyddsnämnden fattat beslut om att påföra miljöskaktionsavgift. Avgiften varierar beroende på antalet burkar och flaskor, se tabell 1. Om överträdelsen upprepas inom 2 år ska dubbel miljöskaktionsavgift tas ut, vilket följer av 1 kap. 3 § förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter.

Tabell 1. Miljöskaktionsavgift för burkar och flaskor

Antal burkar och flaskor som inte ingår i ett retursystem	Miljöskaktionsavgift
1 – 100 st	1 000 kr
101 – 1 000 st	5 000 kr
1 001 – 20 000 st	20 000 kr
> 20 000 st	50 000 kr

Under tillsynsperioden har regelbunden återrapportering skett till jordbruksverket och resultatet från miljöförvaltningens tillsyn har

kommunicerats med Jordbruksverket för att samma butiker inte ska få tillsyn av båda myndigheterna inom samma år.

Resultat

Utfall från miljöförvaltningens tillsyn

Miljöförvaltningen utförde tillsynsbesök hos 100 butiker i Stockholms kommun under perioden 28 januari till 3 februari 2015, se bild 1. Ytterligare 11 besök utfördes i livsmedelsbutiker som inte sålde plastflaskor eller metalburkar. I dessa fall avbröts inspektionen och inget tillsynsärende startades.

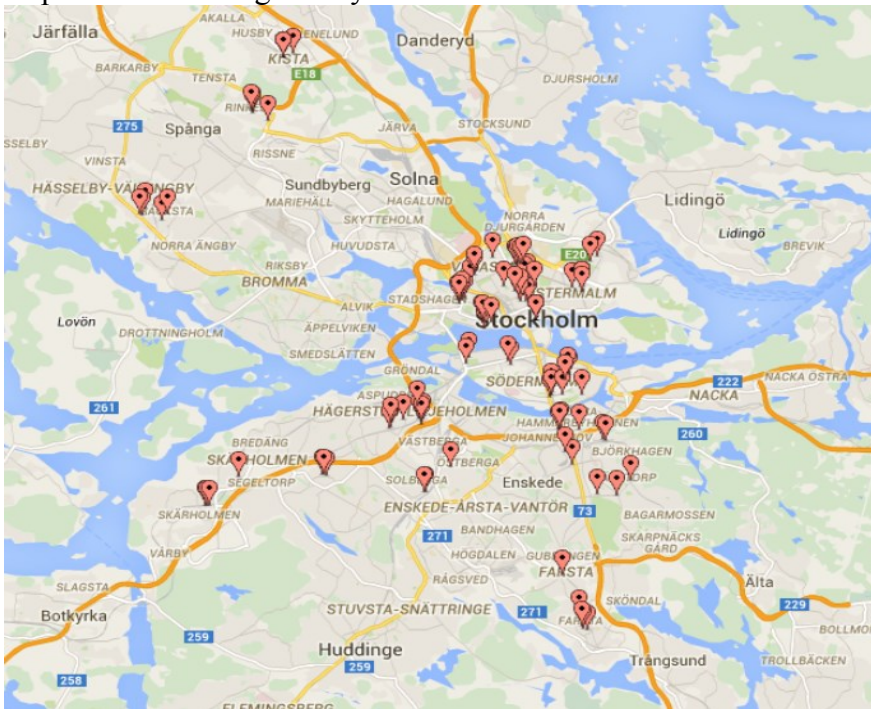


Bild 1 Karta över alla inspekterade butiker

Av de inspekterade butikerna hittade miljöförvaltningen icke godkända burkar och flaskor i 48 butiker, se bild 2.

Vanligast förekommande var att butikerna sålde upp till 100 icke godkända flaskor eller burkar, se diagram 1. Merparten av butikerna med icke godkända burkar och flaskor kommer därför att få en miljöstraffsavgift på 1 000 kr.

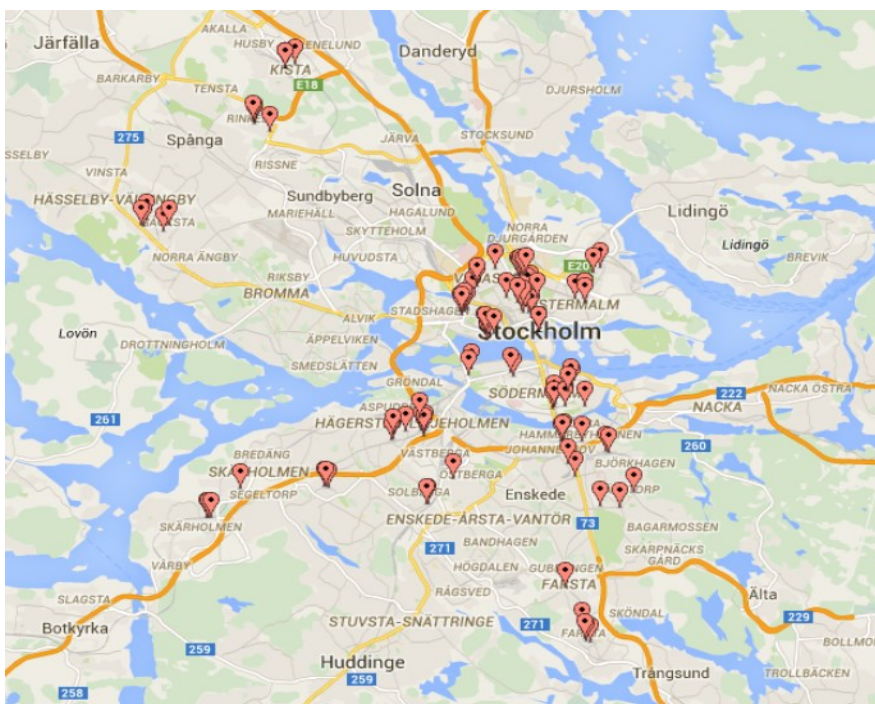


Bild 2 Karta över alla butiker med icke godkända burkar eller flaskor

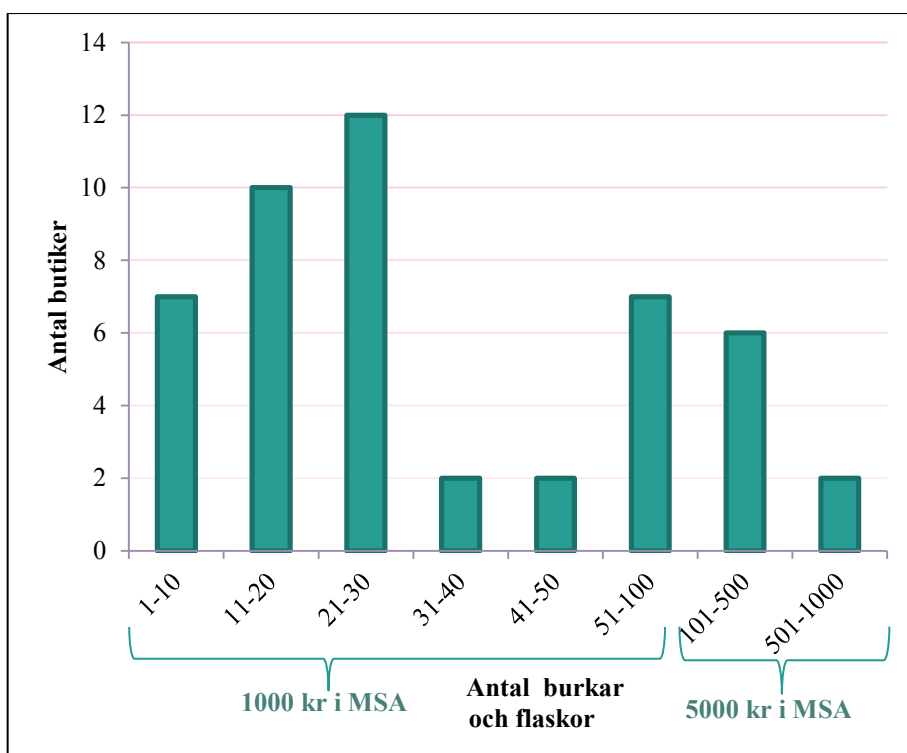


Diagram 1 Fördelning av storleken på sortimentet av icke godkända burkar och flaskor i de butiker som kommer att få miljöskatt. Observera att skalan inte är kontinuerlig

Vid tillsynsbesöken gjorde inspektörerna en bedömning av vilken typ av butik som tillsynen gällde. Butikerna delades in i kategorierna: livsmedelsbutik, kiosk, hälsokost/apotek, bensinstation. För kategorierna livsmedelsbutik och kiosk framgick även ifall butikerna ingick i någon form av kedja. Kiosker och livsmedelsbutiker ingår ofta i någon form av kedja och det fanns skäl att misstänka att resultatet från tillsynen skulle kunna variera för de olika kategorierna av butiker. Exempel på kiosker som ingår i en kedja är 7-eleven eller Pressbyrån. Exempel på livsmedelsbutiker som ingår i någon form av kedja är Coop, Lidl eller ÖoB.

Resultatet från tillsynen visar att det finns en markant skillnad mellan kiosker som ingår i en kedja och kiosker som inte ingår i någon kedja. 10 av 11 kiosker (99 %) som inte ingick i någon kedja sålde endast godkända flaskor eller burkar. För kiosker som ingick i en kedja var resultatet att endast 3 av 20 (15 %) enbart sålde godkända flaskor eller burkar. En förklaring till varför just kiosker som ingick i en kedja utmärker sig så markant kan vara att de måste hålla sig till ett enhetligt sortiment. Om förvaltningen upprepar tillsynsinsatsen inom ett år är det stor sannolikhet att butiker som ingår i kedjor inte kommer att utmärka sig på samma sätt utan då endast saluföra godkända burkar och flaskor. De produkter som kioskerna som ingick i en kedja fick anmärkning på är efter tillsynsinsatsen på väg att antingen få dispens från reglerna eller tas bort från marknaden.

För livsmedelsbutiker kunde ingen skillnad urskiljas utifrån om butiken ingick i en kedja eller inte. 40-50% av livsmedelsbutikerna sålde icke godkända flaskor eller burkar.

De fem butiker av samtliga undersökta som sålde flest icke godkända flaskor eller burkar var livsmedelsbutiker. Ingen av dessa ingick i någon kedja.

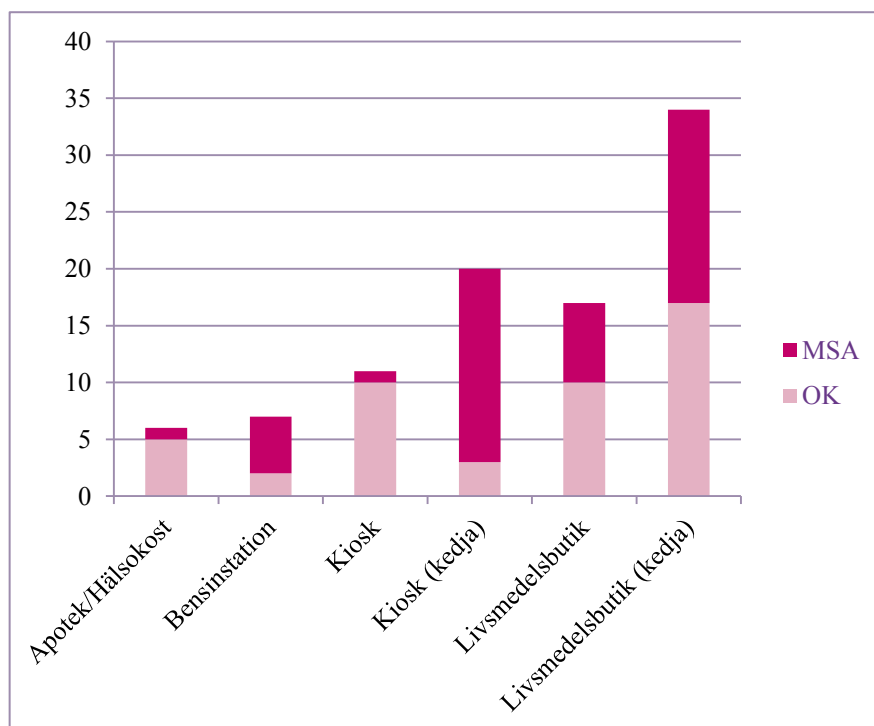


Diagram 2 Fördelning av utfallet från inspektionerna mellan olika typer av butiker

Av de icke godkända burkarna och flaskorna som observerades under inspektionerna fanns tre märken som förekom i betydligt högre utsträckning än andra:

- Ekströms nypon- och blåbärssoppa i 300ml plastflaska, se bild 3. Produkterna är svenskproducerade.
- Provivas Active fruktdryck tropisk, Active fruktdryck blåbär hallon citrus, Mango samt Blåbär 350ml, se bild 4. Produkterna är svenskproducerade.
- Nutramino Protein Smoothie Passion and Peach samt Raspberry 330ml, se bild 5. Produkterna är producerade i Danmark.

Dessa tre märken står för merparten av alla anmärkningar i kiosker och butiker som tillhör en kedja.



Bild 3 Ekströms nypon- och blåbärssoppa



Bild 4 Provivas Active fruktdryck tropisk, Active fruktdryck blåbär hallon citrus, Mango samt Blåbär



Bild 5 Nutramino Protein Smoothie Passion and Peach samt Raspberry

Utöver dessa produkter observerades även ett stort antal icke godkända burkar och flaskor av varierande utländsktillverkning. Dessa produkter observerades oftast i butiker som inte tillhörde någon kedja. I dessa fall observerades sällan samma produkt i flera olika butiker. De fem butiker som sålde flest icke godkända flaskor eller burkar tillhörde inte någon kedja. De burkar och flaskor som hittades i dessa butiker var alla tillverkade utomlands

Flest icke godkända burkar och flaskor observerades i en livsmedelsbutik i Rinkeby. Där observerades 732 icke godkända burkar och flaskor. 570 av dessa tillhörde märket Jaguar Energy Drink, se bild 6.



Bild 6 Jaguar Energy Drink

Bild 7 visar de tre varianter av Jaguar Energi Drink som påträffades i butiken i Rinkeby. Den till vänster är godkänd genom att godkänd pantmärkning är påklitrast. Detta är ett alternativ för importerade burkar och flaskor som på detta sätt kan införas i det svenska retursystemet utan att behöva paketeras om.

Burken i mitten avviker genom att sakna symbolen för pant men EAN-koden (siffer- och streckkoden) visar på att produkten ingår i ett godkänt pantsystem. Burken till höger avviker genom att den inte ingår i det svenska retursystemet, vilket framgår av EAN-koden.



Bild 7 Tre olika varianter av Jaguar Energy Drink

Reaktioner på tillsynen

En vanlig reaktion hos butiksägare som ingick i kedja och som sålde icke godkända burkar och flaskor var frustration, eftersom de var tvingade att ha ett visst sortiment för att få ingå i kedjan. Bl.a. angav dessa att de kunde bli tvungna att betala straffavgift ifall de inte uppfyllde kravet på grundsortiment och kampanjvaror.

Butiksägarna saknade generellt sett kunskap om sitt ansvar enligt förordningen och hänvisade ofta till att de litar på att varorna de får från sina grossister inte strider mot några regler.

Av misstag råkade två butiker som hade fått tillsyn av Jordbruksverket i december 2014 komma med i förvaltningens urval. Båda dessa butiker saluförde fortfarande icke godkända flaskor eller burkar under förvaltningen besök i januari 2015 trots att de endast en månad tidigare blivit informerade om sitt ansvar av Jordbruksverkets kontrollanter. Butiksägaren i en av dessa butiker uppgav att han inte kunde ha misstänkt att dessa produkter inte skulle vara godkända att sälja dels på grund av att han litar på sin grossist, dels på grund av att alla andra butiker i kedjan saluför samma produkt. Samma butik har nu tagit bort alla icke godkända produkter och spridit budskapet inom sin kedja med följd av att även obesökta butiker nu har plockat bort produkterna från sina hyllor.

Butiksägarna har under tillsynsveckan hunnit kontakta både branschorganisationer, producenterna av de icke godkända produkterna och sina kedjors moderbolag/koncerner som i sin tur har hört av sig till både miljöförvaltningen och Jordbruksverket med frågor angående resultatet av tillsynen.

Både Proviva (Danone) och Nutramino har hört av sig till miljöförvaltningen. Båda företagen har påtalat att deras flaskor består av en plast som inte går att återvinna i det svenska retursystemet och att de därför inte kan ansluta sina produkter. Både Jordbruksverket och miljöförvaltningen har hänvisat dem till att söka dispens, vilket ingen av dessa producenter tidigare gjort. Burkar och flaskor som inte kan tas om hand av det svenska retursystemet kan få dispens av Jordbruksverket i upp till ett år medan de anpassas till det svenska retursystemet.

Jordbruksverket, som delar tillsynsansvaret med kommunerna, har stoppat Ekströms blåbärssoppa och nyponsoppa sedan hösten 2014. Ekströms har efter förvaltningens tillsynsvecka meddelat att de kommer att sluta leverera de två icke godkända produkterna och att de även kommer att ersätta alla butiker som påförts miljöstraffavgift med avgiftsbeloppet om de hör av sig till Ekströms.

Under tillsynsveckan hittades även avsevärda mängder av flaskor med björksav. Producenten hade tidigare hört av sig till Jordbruksverket och fått besked om att flaskorna inte behövde ingå i ett retursystem. Bedömningen av om björksav ska betraktas som en frukt- eller grönsaksjuice, och därför vara undantaget kravet på pant, är dock inte självklar. Efter besked om att produkterna börjat bli relativt vanliga på marknaden tog Jordbruksverket upp produkten för bedömning igen och ändrade därefter sitt ställningstagande. Jordbruksverket har nu uppmanat producenten av björksavsprodukterna att ansluta sig till det svenska retursystemet.

Fortsatt tillsyn

Miljöförvaltningen ser ett värde av att även i fortsättningen bedriva tillsyn över burkar och flaskor i livsmedelsbutiker. Det kan även komma att bli aktuellt med återbesök i de 48 butiker som sålde icke godkända burkar och flaskor. Om butikerna någon gång under de närmsta två åren fortsätter att sälja icke godkända burkar och flaskor kan de komma att få betala dubbel miljö sanktionsavgift.

En fortsatt god dialog och samarbete med Jordbruksverket är en viktig faktor för att lyckas med en bra tillsyn. Även Jordbruksverket planerar att i fortsättningen bedriva tillsyn över burkar och flaskor i Stockholmsområdet.

SLUT