

Handläggare
Charlotte Larsson
Telefon: 08-508 28 871

Till
Miljö- och hälsoskyddsämnden
2016-05-17 p. 13

Jordbruksverkets översyn av retursystemet för dryckesförpackningar

Remiss från Jordbruksverket

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna svaret på remissen och överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till Jordbruksverket.
2. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Monika Gerdhem
Avdelningschef

Sammanfattning

Förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar infördes år 2005 och innebär att alla förpackningar av plast eller metall för konsumtionsfärdig dryck ska ingå i ett godkänt retursystem. År 2006 utfördes en utredning som bland annat ledde till att förpackningar innehållande juicer och mejeriprodukter undantogs kravet.

Jordbruksverket har utrett retursystemet på nytt på grund av att det finns problem med definitioner och gränsdragningar och föreslår ett flertal ändringar i lagstiftningen. Förvaltningen tillstyrker i huvudsak förslagen med de synpunkter som anges nedan.

Bakgrund

Av förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar framgår att förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att volym och vikt begränsas. Producenter som tillverkar, säljer eller importerar en förpackning eller en vara innesluten i en förpackning ska även ordna system för insamling av alla förpackningsmaterial som uppkommer och materialet ska tas omhand på ett miljömässigt sätt.

Förordningen innehåller också insamlingsmål för olika materialslag. För dryckesförpackningar av metall och plast är målet satt till 90 % materialutnyttjande för respektive materialslag. Dessa förpackningar omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar. För metallburkar är återvinningsgraden 91 % men för plastflaskor skiljer sig återvinningsgraden åt mellan stora och små flaskor. För stora plastflaskor är återvinningsgraden 91 % men för små plastflaskor är den endast 77 % (siffror från 2014). Anledningen anses vara att man lättare bär med sig små flaskor och slänger dem i stället för att återvinna.

För övriga plastförpackningar, som inte omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, var återvinningsgraden ungefär 75 % år 2005, men bara 30 % materialutnyttjades och 45 % gick till energiutnyttjande (förbränning). Kravet på att tillhöra ett retursystem medför således ett bättre materialutnyttjande.

Förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar fungerar i huvudsak bra, men det finns ett antal formuleringar som ställer till problem. Det beror bland annat på att förutsättningarna och marknaden har ändrats sedan förordningen trädde ikraft. Jordbruksverket har därför skrivit rapporten ”Retursystemet för dryckesförpackningar”, se bilaga, med förslag på ändringar i och tillägg till förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar. Enligt rapporten är det i huvudsak följande problem som behöver lösas:

- Vilka förpackningar som ska omfattas av retursystemet vad gäller förpackningens utformning
- Vem är ansvarig för att anmäla förpackningar till retursystemet vid import/införsel till Sverige
- Huruvida förpackningen kan anses vara avsedd för den svenska marknaden eller inte
- Undantag för vissa produkter

- Ett rättvisare avgiftssystem för deltagare i retursystemet

I nedanstående avsnitt redovisas Jordbruksverkets förslag följt av förvaltningens synpunkter.

Jordbruksverkets förslag till förändring och miljöförvaltningens synpunkter

Förslag:

1 §. I denna förordning avses med plastflaska och burk: förpackning som är tillverkad av huvudsakligen polymera material eller metall.

Jordbruksverket anser att kravet på att endast plastflaskor och metallburkar ska ingå i ett godkänt retursystem ställer till problem för dryckesförpackningar som inte kan sägas vara plastflaskor eller metallburkar, till exempel metallflaskor eller förpackningar som innehåller både metall och plast. De föreslår därför en ändring så att det står ”*förpackning som är tillverkad av huvudsakligen polymera material eller metall.*” Enligt Jordbruksverket är detta en anpassning till utvecklingen inom förpackningsområdet och det skulle leda till en ökad återvinningsgrad.

Förvaltningens synpunkter:

Miljöförvaltningen anser att det är otydligt formulerat med en förpackning som är tillverkad av *huvudsakligen* polymera material eller metall. Det kommer att bli lika svårt att bedöma som om en dryck huvudsakligen innehåller juice eller mejeriprodukt. Detta får betydelse vid bedömningen av om en överträdelse av bestämmelsen har skett och miljöstraffsavgift därmed ska påföras. Beviskraven vid påförande av miljöstraffsavgift är höga och ett avgörande från Högsta Domstolen (NJA 2013:77) rörande påförande av miljöstraffsavgift för överträdelse av förordningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar visar svårigheten med ett huvudsaklighetsrekvisit.

Jordbruksverket hade påfört ett bolag i Göteborg miljöstraffsavgift för att ha 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 miljöstraffsavgiften. HD prövade frågan och konstaterade att domstolen gjort sig skyldig till fel på grund av att den avslagit överklagandet gällande miljöstraffsavgift 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.

Huvudsaklighetsrekvisitet i undantagsregeln ger enligt högsta domstolen begränsad ledning. En möjlighet är att det tar sikte på koncentrationsgraden på så sätt att om drycken innehåller mer än 50 procent ren fruktjuice är undantaget tillämpligt. Ett alternativ är att om drycken innehåller mer ren fruktjuice än något annat som ingår i denna är undantaget tillämpligt. Oavsett vilket är det då oklart om det med fruktjuice menas fruktens torrsbstans, allt det som kommer från frukten (inklusive vatten och socker) eller något annat. Det kan också tänkas att rekvisitet avser något annat än en volymrelation. Högsta domstolen konstaterade att rättspraxis inte gav någon ledning beträffande de olika tolkningsmöjligheterna och att det inte heller fanns några belysande förarbeten.

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.

Om det nu aktuella förslaget innebär att blandprodukten har en flaska av ett material och korken av ett annat så kommer sorteringen vara enkel och återvinningsgraden troligen vara mycket hög. Men innebär blandmaterialet att det kan vara en flaska eller burk tillverkad av en blandning av plast och papper/metall/annat material så kommer det, utöver tolkningssvårigheten rörande huvudsaklighetsrekvisitet, dessutom att vara svårt att materialåtervinna något annat än metallen. Övrigt kommer troligen endast gå till energiåtervinning. Definitionen behöver utformas tydligare. Ska förpackningar av blandmaterial som är svåra att återvinnas omfattas av definitionen?

Förpackningar av blandmaterial anser förvaltningen inte vara förenliga med 34§ förordningen om producentansvar eftersom de inte är återvinningsbara i samma grad som rena material. Man bör istället verka för att minska denna typ av förpackningar på marknaden, inte underlätta för dem.

Jordbruksverkets förslag:

Kravet på godkänt retursystem slås fast i 2 § första stycket i förordningen som föreslås nedanstående lydelse vilket är en anpassning till ändringen i 1 §.

2 § första stycket. Den som i Sverige yrkesmässigt tappar konsumtionsfärdig dryck i flaska eller burk eller yrkesmässigt tar in konsumtionsfärdig dryck till Sverige i flaska eller burk ska se till att dessa ingår i ett godkänt retursystem, om flaskan eller burken kan antas vara avsedd för den svenska marknaden.

Förslaget förtydligar att det är det företag som tar in flaskorna eller burkarna som ska omfattas av retursystemet. Bevisbördan för myndigheten minskas när det ska fastställas huruvida en produkt är avsedd för den svenska marknaden eller inte eftersom det räcker att *det kan antas att* förpackningen är avsedd för den svenska marknaden. Enligt nuvarande lydelse gäller kravet på att ingå i ett godkänt retursystem bara om produkten *är* avsedd för den svenska marknaden. Ändringen bör enligt Jordbruksverket också innebära att fler aktörer ansluts till retursystemet, vilket ökar återvinningen och bidrar till konkurrensneutralitet mellan aktörer. Eventuellt ökade intäkter i retursystemet innebär även ökade kontrollmöjligheter för Jordbruksverket.

Förvaltningens synpunkt:

Förvaltningen tillstyrker förslaget

Jordbruksverkets förslag:

Jordbruksverket anser även att undantaget i 2 § andra stycket i förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar för juice- och mejeriprodukterna ska tas bort. Bestämmelsens nuvarande lydelse är *"Första stycket gäller inte dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter, grönsaks-, frukt- eller bärjuice."* Förslaget att låta bestämmelsen utgå grundar sig dels på att det är svårt att tolka innehållsförteckningen på många produkter och bedöma om de ska vara undantagna kravet eller inte, dels för att den eventuella mikrobiella tillväxten inte bedöms innebära den hälsomässiga eller livsmedelshygieniska risk som tidigare befarats.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen tillstyrker förslaget. För tillsynens skull finns det fördelar med ett borttagande av undantag för juice- eller mejeriprodukt eftersom det i många fall är svårt att bedöma innehållsförteckningen. Som ovan nämnts leder det nuvarande

huvudsaklighetsrekvisitet till svåra gränsdragningsproblem (jfr. NJA 2013:77). Men borttagandet bör också leda till en större materialåtervinning. Det är viktigt att det fungerar att återvinna plastförpackningarna.

Jordbruksverkets förslag:

I nuläget kan man söka dispens om förpackningarna är utformade så att de fysiskt inte är anpassade till returautomaterna. Under tiden produkterna har dispens är tanken att producenten har möjlighet att utforma nya förpackningar. Dispensförfarandet föreslås nu av Jordbruksverket innebära en kostnad för att utgöra ett incitament att ansluta sig till retursystemet.

8 e §. I de fall näringsidkare som avses i 2 § förordningen (2005:220) om retursystem för flaskor och burkar tillverkade av plast eller metall har ansökt om dispens enligt 7 § i samma förordning ska en avgift på 2 000 kr betalas per dispensansökan. Avgiften för dispensansökan ska betalas till Jordbruksverket.

Förvaltningens synpunkter:

Eftersom det redan är obligatoriskt att ansluta sig enligt 2 § förordningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar är det tveksamt om förslaget om att införa avgift på 2000 kr för dispensansökan nämnvärt skulle öka incitamentet att ansluta sig till retursystemet. Däremot kan en högre dispensavgift öka incitamentet att styra val av produkter och förpackningar så att de är anpassade till det svenska retursystemet från början. Förvaltningen tillstyrker en avgift för dispensansökan men anser att avgiften är för lågt satt för att den ska få avsedd verkan. En avgift på 2 000 kr är obetydlig jämfört med kostnaden för att påverka leverantörers utformning av förpackningar som importeras. Med en så lågt satt avgift för en dispensansökan är det inte troligt att antalet sökta dispenser minskar.

Jordbruksverkets förslag:

Jordbruksverket föreslår en differentiering av kostnaderna för anslutning så att mängden produkter avgör storleken på avgift istället för som i dagsläget, en fast årlig avgift på 10 000 kr. Förslaget att differentiera anslutningsavgiften fördelar den ekonomiska bördan beroende på företagsstorlek, vilket bedöms kunna öka incitament för framförallt mindre aktörer att ansluta sig till systemet. Den totala avgiftsintäkten beräknas bli i stort sett oförändrad om antalet anslutna företag blir detsamma som i dagsläget. Anslutna företag och Returpack, som registrerar anslutna företag och genomför inbetalning av anslutningsavgifter till

Jordbruksverket, bedöms få en något högre administrativ börda. Se förslaget till ändring av 8 c § andra stycket nedan.

8 c § första stycket. Den som driver ett retursystem som godkänts enligt förordningen (2005:220) om retursystem för flaskor och burkar tillverkade av plast eller metall ska för varje påbörjad tolv månadersperiod betala en avgift till Statens jordbruksverk med 10 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

8 c § andra stycket. Om fler än en sådan näringsidkare som avses i 2 § förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar tillverkade av plast eller metall är anslutna som deltagare i retursystemet, ska den som driver retursystemet, i stället för vad som sägs i första stycket, för varje påbörjad tolv månadersperiod betala en avgift per deltagare till Statens jordbruksverk med 10 000 kr per deltagare. Om samma deltagare hanterar både flaskor och burkar av plast eller metall i samma retursystem räknas den deltagaren som en deltagare. Avgiften per deltagare ska baseras på nedanstående avgiftsklasser:

<u>Anslutna flaskor och burkar i plast eller metall (st)</u>	<u>Avgift (kr)</u>
– 10 000	2 000
10 001 – 100 000	5 000
100 001 – 500 000	10 000
500 001 – 1 000 000	20 000
1 000 001 – 10 000 000	30 000
10 000 001 -	40 000

Förvaltningens synpunkt:

Förvaltningen tillstyrker förslaget.

Övriga synpunkter

Avslutningsvis konstaterar förvaltningen att Jordbruksverkets förslag till förändringar inte klargör hur man kan öka återvinningen av små PET- flaskor som inte återvinns i den mängd som målen föreskriver. Förvaltningen skulle gärna se att detta förtydligas.

Slut

Bilaga

Retursystemet för dryckesförpackningar – Rapport från Jordbruksverket