



REMISSVAR

2022-02-07

Promemoria

En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

Miljödepartementet M2021/02118

November 2021

Erbjudna möjligheten därtill får Returpack Svenska AB ("Returpack") inkomma med följande remissvar på ovanstående promemoria.

1. SAMMANFATTNING

1.1 Utredningens förslag skulle allvarligt försvåra Returpacks möjligheter att driva och vidareutveckla retursystemet med pant för plastflaskor och metallburkar och riskerar att väsentligt försämra insamlingen och materialåteranvändningen i Sverige. Returpack motsätter sig därför utredningens förslag i den del det berör förpackningar som omfattas av förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar ("Retursystems-förordningen"). Skälen för detta är i huvudsak följande.

(1) De nya reglerna är inte anpassade för ett retursystem med pant

Returpacks retursystem med pant för metallburkar och plastflaskor ("Retursystemet") är ett resultat av omfattande investeringar om mer än 3,0 miljarder kronor och snart 40 års framgångsrikt samarbete mellan dagligvaruhandeln och bryggerierna. Retursystemet skiljer sig på flera avgörande punkter från insamlingssystem och förutsätter till exempel registrering av varje enskild artikel som ingår i Retursystemet, en kontroll av in- och utbetalning av pant, en noggrann kontroll av förpackningar som återlämnas till Retursystemet och en separat hantering av olika fraktioner med transporter till Returpacks anläggning i Norrköping för att möjliggöra en fullständig materialåtervinning. Retursystemets behov av infrastruktur och investeringar över tid innebär att det skulle ta flera år att etablera ett alternativ. Retursystemets särprägel och särskilda förutsättningar



har historiskt därför alltid inneburit att förpackningar som ingår i Retursystemet har reglerats i egen lagstiftning - för närvarande av Retursystems-förordningen.

Utredningen tar inte någon hänsyn till Retursystemets särart, gör ingen konsekvensanalys av effekterna av dess förslag och ger inte heller någon motivering till att de regler som gäller för Retursystemet ska införlivas i samma lagstiftning som för insamlings-system av enklare karaktär.

- (2) Inga brister är identifierade - Returpacks retursystem med pant är en förebild i världen

Retursystemet lever redan i dag upp till framtida insamlings- och materialåteranvändningsmål. Utredningen har inte identifierat några problem eller brister med Retursystemet eller Retursystems-förordningen. Faktum är Retursystemet av många anses vara ett av världens bästa retursystem med pant och en förebild för andra länder som vill bygga upp ett system för insamling och materialåteranvändning av dryckesförpackningar. Retursystems-förordningen fungerar således väl. Det saknas därmed skäl att helt ändra regelverket och inordna det i ett annat regelverk.

- (3) De nya reglerna kommer att försämra förutsättningarna för att bedriva och utveckla Returpacks retursystem med pant

Dagens Retursystem är ett resultat av ett långsiktigt arbete och stora investeringar. Utredningens förslag riskerar att kullkasta dessa förutsättningar till exempel genom att införa nya regler om tidsbegränsade godkännanden och korta ansökningsperioder, krav på att ställa ekonomisk säkerhet (i nuläget ungefär 2,5 miljarder kronor) och vinstutdelningsförbud. Utredningens förslag får helt orimliga konsekvenser och tar bort alla incitament för framtida effektiviseringar och förbättringar. Utredningens förslag innebär en kraftig fördröjning av verksamheten, vilket i sin tur innebär mindre medel till fortsatt utveckling, sämre konkurrens och högre kostnader för konsumenterna. Utredningen har inte gjort en konsekvensanalys av de allvarliga effekter som utredningens förslag kommer att innebära för Retursystemet och dess aktörer i form av handlare, bryggerier, importörer och konsumenter.

- (4) Utredningens förslag är varken nödvändigt eller proportionellt

Utredningens förslag grundas till stor del på EU:s engångsplastdirektiv (EU 2019/904 ("**Plastdirektivet**")) samt EU:s avfallsdirektiv (2008/98/EG ("**Avfallsdirektivet**")), gemensamt ("**Direktiven**"). Direktiven i fråga är så kallade minimidirektiv. Utredningens förslag innebär att Sverige väljer att införliva Direktiven med mer långtgående krav. Mer långtgående krav bör inte införas utan en noggrann konsekvensanalys av dess effekter. Det bör därvid göras dels en bedömning av om åtgärden är nödvändig för att nå uppställda mål eller om målen uppnås redan med befintlig lagstiftning. Dels en bedömning av om åtgärderna är proportionella, dvs. att åtgärderna inte är mer inskränkande än vad som krävs med

hänsyn till målet med åtgärden. Om det är möjligt att uppnå samma mål med en mindre inskränkande åtgärd, ska man välja den framför en mer inskränkande åtgärd. Det ska också göras en intresseavvägning mellan målet som ska uppnås och konsekvenserna för berörda parter av åtgärden.

Returpack kan konstatera att uppställda mål uppnås redan i dag med dagens regelverk i Retursystems-förordningen. Såvitt avser Retursystems-förordningen och Retursystemet är det alltså så, att utredningens förslag till regeländringar dels är onödiga eftersom målen redan uppfylls, dels är oproportionerliga med hänsyn till förslaget allvarliga och betungande konsekvenser.

Mot denna bakgrund är det särskilt anmärkningsvärt att utredningen inte har gjort en heltäckande konsekvensanalys av de effekter som utredningens förslag innebär för Retursystemet och inblandade parter. Utredningen har inte satt sig in i och förstått den stora skillnaden mellan ett retursystem med pant och ett enkelt insamlingssystem. Det är inte möjligt att "bara" flytta lagtext mellan olika förordningar när tillämpningen av de gemensamma bestämmelserna får mycket allvarliga konsekvenser för Retursystemet och dess fortsatta utveckling. Utredningen har inte satt sig in i eller förstått vilka konsekvenser som utredningens förslag om nya regler med tidsbegränsade godkännanden och korta ansökningsperioder, krav på att ställa ekonomisk säkerhet och vinstutdelningsförbud skulle innebära eller vad Statens jordbruksverks tillsyn verkligen går ut på. Returpack kan inte uppfatta saken på annat sätt än att utredningens fokus har varit att samla regler om insamling, som är en begränsad del av verksamheten för ett retursystem med pant, i en gemensam lagstiftning som är framtagen för insamlingssystem, och lämnat resten av konsekvenserna därhän. Trots att Returpack skriftligen och muntligen har påtalat dessa allvarliga konsekvenser för utredningen under dess arbete, har dessa överhuvudtaget inte kommenterats av utredningen.

- 1.2 Med hänsyn till att föreslagna regleringar inte tar hänsyn eller är anpassade till Retursystemets särart, att Retursystemet i dag redan uppfyller majoriteten av Direktivens krav, att de föreslagna regleringarna allvarligt försämrar förutsättningarna för en fortsatt utveckling av Retursystemet samt att de inskränkningar som utredningens förslag innebär inte står i proportion till de mål som uppställs, står det enligt Returpack klart att Retursystemet inte ska omfattas av utredningens förslag till reglering av insamlingssystem. Det saknas skäl att ändra reglerna i Retursystems-förordningen eller i övrigt att slå ihop regelverket med lagstiftning för insamlingssystem som inte inbegriper pant. Enligt Returpack ska Retursystems-förordningen därför bestå och behålla sin särart. Returpack stöder dock i vissa delar utredningens förslag till ändringar för flertalet författningar och dessa kommenteras då inte i remissvaret. Det gäller även för föreslagna ändringar som inte gäller eller påverkar det nuvarande regelverket i Retursystems-förordningen.

2. BAKGRUND – RETURPACK OCH RETURSYSTEMET

Mot bakgrund av att utredningen inte i tillräcklig utsträckning satt sig in i hur ett retursystem med pant fungerar och de konsekvenser som utredningens förslag ger upphov till, får Returpack inleda med en beskrivning av dess verksamhet och hur dess retursystem fungerar.

2.1 Allmänt

2.1.1 Returpack ansvarar för det svenska retursystemet med pant för burkar och flaskor av metall och plast för konsumtionsfärdig dryck ("Retursystemet"). Returpack driver i dag verksamheten i enlighet med Retursystems-förordningen och står under tillsyn av Statens jordbruksverk. Returpack är ett privat bolag som ägs av branschens aktörer - Sveriges Bryggerier (50%), Svensk Dagligvaruhandel (25%) och Livsmedelshandlareförbundet (25%).

2.1.2 Returpack leder aktivt arbetet med att uppfylla målet om en återvinningsnivå om 90 procent på ett kostnadseffektivt sätt med så liten miljöpåverkan som möjligt. Returpack säkerställer att de material som företaget återvinner används vid tillverkningen av nya burkar och flaskor i enlighet med målsättningarna för en cirkulär ekonomi. Faktum är att 99,5 procent av förpackningsmaterialet i Retursystemet materialåtervinns.

2.2 Historisk bakgrund och lagstiftning

2.2.1 Genom beslut den 9 september 1982 lämnade regeringen Returpack tillstånd att, enligt 2 § lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium, inrätta och driva ett retursystem för aluminiumburkar. Tillståndet var startskottet för Returpacks verksamhet och inrättandet av världens första retursystem för återvinning av förpackningar. Regeringsbeslutet hade då föregåtts av en beslutad lagstiftning samma år, lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium. Bakgrunden till den antagna lagstiftningen och tillståndet till Returpack, var den förpackningsutveckling som vid denna tid skedde och som ledde till att branschen i form av förpackningstillverkare, dryckestillverkare och dagligvaruhandel, önskade introducera den nytvecklade aluminiumburken. Det var i allas intresse att så många som möjligt av de producerade burkarna efter konsumtion kunde samlas in då aluminium är ett material som synnerligen väl lämpar sig för materialåtervinning och cirkularitet, samtidigt som frågan om eventuell nedskräpning var aktuell. Diskussionerna och tankarna om ett retursystem för aluminiumburkar hade då redan funnits på dagordningen sedan ett antal år tillbaka. Detta visar hur förutseende dryckesbranschen inklusive förpackningstillverkare och dagligvaruhandel redan vid denna tidpunkt var. Frågorna om materialåtervinning och cirkularitet för de flesta andra förpackningar har aktualiserats först under senare år.

2.2.2 Även om regeringens tillstånd kom redan år 1982, kunde retursystemet och verksamheten starta först år 1984. Anledningen till detta är att det är en mycket omfattande och kvalificerad process att starta och driva ett retursystem med pant. Retursystemet är till sin funktion och uppbyggnad mycket specialiserat och skiljer sig därmed på flertalet punkter från andra s.k. insamlingsystem av förpackningar, vars huvudsakliga uppgift enbart är att samla in förbrukade förpackningar i huvudsakliga materialslag och föra dessa förpackningar vidare till någon typ av återvinning.



- 2.2.3 Det som gör Retursystemet unikt är administrationen och kontrollen av flödet av in- och utbetalningar av pant samt kontrollen av materialflödet. Dess unika infrastruktur grundar sig i Retursystemets syfte, att säkerställa att de insamlade förpackningarna inte bara samlas in, utan också materialåtervinns för att utgöra råvara vid nytillverkningen av förpackningar i ett cirkulärt kretslopp. Infrastrukturen ställer stora krav på utformning, processer och kunnande. Det är genom flertalet större investeringar, avancerade system och långsiktigt tänkande som detta har kunnat åstadkommas av Returpack. Retursystemet har därför kontinuerligt utvecklats och blivit en förebild för alla moderna retursystem med pant som startats och nu startas runt om i världen.
- 2.2.4 Den ursprungliga lagstiftningen gällde enbart återvinning av dryckesförpackningar av aluminium. 10 år senare tillkom liknande lagstiftning för återvinning av dryckesförpackningar av PET plast genom lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar. Som en följd härav, startade Returpack år 1994, efter tillståndsprövning, även ett retursystem med pant för PET-flaskor. De ursprungliga lagstiftningarna har allteftersom reviderats till att bli mer allomfattande, samstämmiga och koordinerade med övrig lagstiftning på förpacknings- och miljöområdet. Sålunda är det Retursystems-förordningen som är den nu gällande. Bland annat skedde det vid Retursystems-förordningens införande en utvidgning till att gälla alla dryckesförpackningar av metall och plast, då andra material än aluminium eller PET tidigare kunde användas utan att behöva vara del i det lagstadgade retursystemet med pant, samt att det var själva överlåtelsen av förpackningen i alla försäljningsled som omfattades av lagstiftningen, inte enbart tillverkningen. Senaste revidering skedde så sent som i november 2021 genom förordningarna (2021:1005) och (2021:1006). Även vissa andra förordningar som förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar är till vissa delar tillämpliga för retursystem.

2.3 Beskrivning av Returpacks verksamhet

- 2.3.1 Returpack bedriver i dag en verksamhet med en omsättning om 3,1 miljarder kronor (2020), med ett resultat före skatt på -18,9 miljoner kronor (2020). Omsättningen består främst av pantintäkter, d.v.s. de panter som producenterna betalar in till systemet, materialintäkter från försäljning av sorterat aluminium och PET/HDPE material, samt de administrationsintäkter som tas ut för att täcka företagets kostnader för verksamheten. Företagets kostnader består främst av kostnader för pant, d.v.s. de panter som Returpack betalar ut till de som pantar förpackningar ingående i systemet, hanteringsersättning till handeln som täcker de kostnader handeln har för sin del av insamlingen, logistikkostnader för insamlingen, produktionskostnader, samt kostnader för administration, marknadsföring, kommunikation och utvecklingskostnader. Av omsättningen 2020 härrörde sig 2,5 miljarder kronor till pantinbetalningar. Resultatet varierar över tiden, främst beroende på återvinningsgraden (hur mycket som pantas), materialintäkter, samt utvecklingen av rörelsens kostnader. Då Returpack har liten påverkan på hur mycket som säljs, pantas och världsmarknadsutvecklingen på materialpriser och växelkurser, kan resultatet ha en betydande variation mellan åren. Över tid strävar Returpack efter att uppnå en mindre vinst, ca 1,5 procent av omsättningen, för att kunna finansiera fortsatt utveckling och nödvändiga investeringar för retursystemet.



2.3.2 Returpack nådde år 2020 det svenska målet med en återvinningsgrad om minst 90 procent.¹ Återvinningsgraden påverkas huvudsakligen av konsumentbeteendet, men även flödet av varor mellan Sverige och Norge, den s.k. gränshandeln, har stor påverkan på den rapporterade återvinningsgraden. Norska konsumenter köper svensk dryck i gränshandelsområdena (främst i Bohuslän, Värmland, Jämtland/Härjedalen), för ut drycken för konsumtion i Norge och en stor del av de tomma förpackningarna returneras inte i Sverige. I stället återlämnas dessa till det norska retursystemet, Infinitum, men även till norsk materialåtervinning. Under ett normalår utgör denna gränshandel ungefär 15 procent av den totala dryckesförsäljningen i Sverige, för vilken mindre än hälften pantas tillbaka i det svenska systemet. När man i enlighet med EU-kommissionens riktlinjer tar hänsyn till denna effekt är den svenska återvinningsgraden klart över 90 procent. Detta har tidigare adresserats av både Returpack och Naturvårdsverket och i den senaste uppdateringen (2021:1005) av Retursystems-förordningen, är det också infört bestämmelser om att Returpack till Naturvårdsverket, på begäran, ska kunna lämna uppgifter om hur många förpackningar som omfattas av systemet som har förts ut ur Sverige. En korrekt beräkning i enlighet med Retursystems-förordningen samt EU-kommissionens riktlinjer kommer framöver att ge en mer rättvisande bild av den faktiska återvinningsgraden i Sverige.

2.4 Retursystemet och dess unika infrastruktur

2.4.1 Att skapa och driva ett retursystem med pant är en högst specialiserad process som skiljer sig från mindre sofistikerade materialinsamlingssystem. Retursystemet innebär att Returpack (i) administrerar och säkerställer en korrekt anslutning av alla förpackningar som ska ingå i systemet, (ii) säkerställer korrekta in- och utbetalningar av panter och avgifter, (iii) administrerar och kontinuerligt utvecklar ett system av rikstäckande pantmottagningar för att säkerställa bekvämlighet och tillgänglighet för kund och konsument, (iv) planerar, administrerar och utför insamling av inlämnade förpackningar, (v) kvalitetsmässigt hanterar och sorterar inkommande förpackningar för att säkerställa att de går vidare till materialåtervinning i ett cirkulära kretslopp, (vi) informerar och marknadsför systemet för att öka återvinningen, samt (vii) kontinuerligt arbetar med utveckling av Retursystemet för att uppnå högre återvinning, förbättrad bekvämlighet och tillgänglighet, förbättrad materialåtervinning samt bedriva verksamheten på ett hållbart sätt.

2.4.2 Varje enskild artikel med tillhörande förpackning är individuellt registrerad i Returpacks system. Registreringen är nödvändig för att säkerställa att korrekta panter och avgifter betalas in av producenter och att korrekta panter och ersättningar betalas ut till handlare och konsumenter. Varje förpackning som ska ingå i Retursystemet testas för att säkerställa att den uppfyller de förpackningskrav som krävs för att (i) vara livsmedelsgodkända, (ii) kunna materialåtervinnas, (iii) rätt pant och avgifter knyts till förpackningen, samt, (iv) beroende på

¹ Naturvårdsverkets rapportering om en återvinningsgrad om 88,1%, är enligt Returpacks uppfattning inte korrekt eftersom Naturvårdsverkets beräkning inte sker i enlighet med EU-kommissionens riktlinjer. I det senaste utkastet till EU-kommissionens riktlinjer om implementering av Plastdirektivet avseende beräkning, verifiering samt rapportering av insamling av engångsplastflaskor, 13032 Recycling - EU rules on calculating, verifying and reporting data on separate collection of single-use plastic bottles, anges att det i beräkningen ska tas höjd för import, export, eller andra rörelser inom EU – omständigheter som Naturvårdsverket inte tar hänsyn till fullt ut vid sin nuvarande beräkning.





material och återvinningsbarhet, att förpackningen i övrigt ska fungera väl i Retursystemet, till exempel i pantautomaterna. I dag ingår över 10 000 artiklar i Retursystemet och under 2021 registrerades över 2 000 nya artiklar. Registreringen är en omfattande och krävande process som skiljer sig helt mot hur övriga, mindre sofistikerade, insamlingsystem hanterar sina artiklar.

- 2.4.3 Det som speciellt gör ett retursystem med pant unikt är hanteringen av pantinbetalningar och pantutbetalningar. Retursystemet måste säkerställa att korrekta panter och avgifter betalas in, vilket görs månadsvis av producenter i samband med deras rapportering av aktuell försäljning av artiklar. Samtidigt ska retursystemet säkerställa att korrekta panter och ersättningar betalas ut för de förpackningar som lämnas i retur. Denna process måste ske genom ett kontrollerat återlämnande för att tillförsäkra att (i) förpackningen tillhör retursystemet och därmed är berättigat till pant, samt (ii) att förpackningen verkligen lämnas in till retursystemet så att panten bara betalas ut en gång. Sådant återlämnande sker vanligtvis genom de pantautomater som finns installerade i dagligvaruhandelns butiker, (ungefär 4 500 automater i drygt 3 100 butiker). Returpack har även egna storpantarautomater, Pantamera Express, installerade på drygt 60 kommunala återvinningscentraler, allt för att öka återvinningen, bekvämligheten och tillgängligheten för konsumenterna. Alla pantautomater är uppkopplade mot Returpacks system. Totalt under ett år pantar konsumenterna i Sverige drygt 2,1 miljarder förpackningar vid ungefär 100 miljoner panttillfällen, vilket i genomsnitt motsvarar ungefär 275 000 panttillfällen per dag. Därutöver sker insamling på ett flertal andra platser för att säkerställa en heltäckande insamling, till exempel på campingplatser, skidorter, trafikbutiker, festivaler och andra evenemang, restauranger samt andra serveringsställen. Totalt har Returpack ungefär 12 500 anslutna kunder som tar emot förpackningar med pant. Alla kunder är frivilligt anslutna och det finns inget lagkrav på att ett enskilt insamlingsställe, som en butik, måste ta emot pantförpackningar. Returpack har därför etablerat ett system med ersättningar som betalas ut för att täcka de kostnader som uppstår för denna del av insamlingen och för att göra det tillräckligt attraktivt att delta i systemet.
- 2.4.4 Alla pantförpackningar i Retursystemet som samlas in i Sverige transporteras till Returpacks anläggning i Norrköping för vidare sortering och bearbetning. Alla hämtningar från insamlingsställena och övriga transporter planeras av Returpack, även om själva transporter utförs av externa parter indelade i olika regioner. Alla hämtningar och transporter sker med specialfordon som endast hanterar pantförpackningar och därmed säkerställer en effektiv och optimal hantering av förpackningsmaterialet. Upphandlingar av transporter sker normalt 1½ år innan start av uppdraget för att fordon ska hinna beställas och färdigställas. Normalt löper dessa avtal på 5–7 år.
- 2.4.5 Processen i Returpacks anläggning i Norrköping innebär att förpackningarna kvalitetssäkras, sorteras och balas för vidare försäljning till materialåtervinnare i Sverige (PET/HDPE) eller Europa (aluminium). Returpacks anläggning är världsledande i att ta hand om och säkerställa att de insamlade förpackningarna går vidare till materialåtervinning. I dagsläget materialåtervinns 99,5 procent av de insamlade förpackningarna och enligt Returpacks köpare är det svenska balade materialet bäst i Europa. Retursystemets konstruktion, dess





infrastruktur och återvinningsgrad är fundamentala för att kunna säkerställa en helt cirkulär materialåtervinning.

2.5 Cirkulär materialåtervinning

2.5.1 Redan i den ursprungliga lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium var tanken att förpackningar skulle samlas in och materialåtervinnas till nya förpackningar. Syftet med den ursprungliga lagen var således att ett retursystem skulle skapas, vilket både lagstiftare och bransch såg som en av de viktigaste uppgifterna för Returpack. Även sedan starten av Retursystemet för PET-flaskor i Sverige 1994, har ambitionen varit att etablera ett cirkulärt "flaska till flaska" flöde i likhet med det cirkulära "burk till burk" flöde som etablerats för aluminiumburkar. Initialt var detta inte väletablerat, utan de insamlade flaskorna såldes vidare till olika plaståtervinnare.

2.5.2 År 2001 fattade Returpacks styrelse ett beslut om en handlingsplan för att utveckla Retursystemet och uppnå cirkulär materialåtervinning. De viktigaste målsättningarna i denna handlingsplan var uppförandet av en fabrik för räkning, sortering och balning av flaskor och burkar, vilket ledde till uppförandet av Returpacks anläggning i Norrköping 2003, samt skapandet av ett kretslopp för PET i Sverige. Ett samarbete etablerades med företaget Cleanaway (sedermera övertaget av Veolia och numera Veolia PET) som hade förvärvat de europeiska patenten på den s.k. URRC-processen utvecklad av United Resource Recovery Group i USA, vilken har möjliggjort produktion av livsmedelsgodkända förpackningar med återanvänd PET-råvara. Cleanaway hade då etablerat en verksamhet för återvinning av PET i Schweiz samt i Rostock, Tyskland. Avtal slöts 2004 mellan Returpack och Cleanaway om uppförandet av en anläggning för PET återvinning i Norrköping, med start år 2005, vilket följdes av nytt avtal 2007 om en utbyggnad till en fullständig URRC fabrik 2008. Med etablerandet av denna fabrik i Norrköping kunde därmed även ett cirkulärt flöde för PET skapas inom Sverige.

2.6 Investeringar

2.6.1 Det har krävts stora investeringar för att kunna etablera, upprätthålla, och vidareutveckla Retursystemet. Totalt beräknas branschen ha investerat ungefär 3,0 miljarder kronor i system, processer, returautomater, produktionsanläggningar, sorteringsutrustning, insamlingsfordon, m. m., för att få retursystemet med pant att fungera i alla led. Investeringarna inkluderar (i) handelns investeringar i returautomater och utrymmen för pantmottagning, (ii) investeringar i fordon hos externa samarbetspartners, (iii) Returpacks egna anläggningar och utrustning, samt (iv) investeringar som är gjorda av Cleanaway/Veolia för att säkerställa en cirkulär materialåtervinning i Sverige av det svenska insamlade PET materialet. Dessa investeringar bekostas direkt av Returpack och därmed av producenterna, eller indirekt genom de samarbetsavtal och åtföljande ersättningar som Returpack har tecknat med alla parter som är en del i insamlingskedjan.

2.6.2 Returpack bedriver även en omfattande vidareutveckling av Retursystemet. Returpack investerar årligen ungefär 100 miljoner kronor i anläggningstillgångar och projekt. Som exempel från senare år kan nämnas (i) investeringar i ny sorteringsteknik för att kunna öka



och förbättra materialsorteringen, (ii) utsortering av korkmaterialet (HDPE) för egen bearbetning och materialåtervinning, (iii) utveckling av Retursystemet för att på frivillig basis kunna ta emot förpackningar som saft och juice (har hittills varit undantagna från Retursystems-förordningens regelverk), (iv) utveckling av en helt ny typ av pantautomater, s.k. storpantlösningar (Pantamera Express, som tidigare inte har funnits på marknaden men nu sätts ut både i handeln och av Returpack på återvinningscentraler), (v) en utveckling av digitala pantutbetalningar för att konsumenter ska kunna få sitt pantbelopp insatt på sitt eget bankkonto via banköverföring eller Swish, (vi) startandet av pantmottagningar för konsumenter och verksamheter i centrala Norrköping och Stockholm, samt (vii) utveckling och utplacering av pantrör på centrala platser och parker i samarbete med kommuner.

- 2.6.3 Allt detta är drivet av branschens förutseende, långsiktighet och en ambition om att ständigt utveckla Retursystemet för att uppnå ett kretslopp med en så gott som fullständig materialåtervinning av insamlat material, samtidigt som verksamheten bedrivs på ett hållbart sätt. Att starta ett retursystem med pant med alla system, processer och investeringar tar, enligt erfarenheter från såväl Sverige som andra europeiska länder med liknande retursystem med pant, minst två år från beslut till igångsättande. Dessutom, behöver verksamheten bedrivas långsiktigt. Med ett mer kortsiktigt perspektiv hade utvecklingen i Sverige med system, processer och utrustning inte ägt rum och insamlingsnivån och materialåtervinningen varit väsentligt lägre.
- 2.6.4 Mot denna bakgrundsbeskrivning av Retursystemet för plastflaskor och metallburkar för konsumtionsfärdig dryck samt av Returpacks verksamhet och hur ett framgångsrikt retursystem med pant bedrivs, besvarar Returpack nedan utredningens förslag i de delar som det berör Retursystemet och Returpack.

3. REMISSVAR

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

15 kap. Ordförklaringar

15 § 5.

Att en producentansvarsorganisation för förpackningar inte får dela ut vinst till sina ägare

Kommentar: Returpack anser att ett retursystem med pant bör exkluderas från denna bestämmelse. Anledningen är de omfattande investeringar som behöver göras i anläggningar, system och infrastruktur av ägarna för att starta och få ett retursystem med pant att fungera. Om retursystemet skulle gå med överskott och om retursystemet i övrigt uppfyller uppställda mål, är det också rimligt att ägarna kan få utdelning som avkastning på det investerade kapitalet. Möjlighet till utdelning blir därmed ett incitament för investeringar som syftar till att upprätthålla eller höja återvinningsnivåerna. Ett vinstutdelningsförbud riskerar i stället att skapa ett underfinansierat retursystem där underskottet måste täckas av höjda avgifter för producentkollektivet. Utredningens syfte med förbudet – att ett

ekonomiskt överskott ska återinvesteras i systemet eller gynna producentkollektivet genom sänkta avgifter – framstår därmed som mindre realistiskt.

Det ska vidare understrykas att Direktiven inte kräver ett förbud mot vinstutdelning i nationell implementering. Om man överväger att göra det i Sverige, måste först ett proportionalitetstest ske för att säkerställa att åtgärden inte är onödigt inskränkande i förhållande till det mål som åtgärden syftar till. Något sådant test har utredningen inte gjort. Utredningen anger blott att det finns ”utrymme” i Avfallsdirektivet för ett sådant förbud och att det är upp till medlemsländerna att bestämma huruvida ett sådant förbud ska införlivas. Utredningen anger vidare att utredningen ”i begränsad utsträckning” har analyserat för- och nackdelar med ett vinstförbud. Analysen baseras till större delen på en rapport från OECD, där OECD självt konstaterar att dess undersökning är bristfällig eftersom OECD saknade detaljerade data från vinstdrivande insamlingsystem. Varken utredningen eller OECD drar slutsatsen att ett icke-vinstdrivande system är bättre än ett vinstdrivande. Tvärt om anger utredningen att det saknas vetenskapligt stöd för att visa att det ena är bättre än det andra.

Med hänsyn till att vinstutdelningsförbudet inte är ett krav enligt Direktiven samt att syftet med förbudet, d.v.s. att säkerställa att uppställda återvinningsnivåer uppnås, redan uppfylls utan någon inskränkande åtgärd, finns det inte skäl att införa ett sådant förbud för retursystem med pant. Tvärtom finns det en uppenbar risk att ett vinstförbud innebär försämrade förutsättningar för ett retursystem med pant att uppnå uppsatta mål. Retursystem med pant bör därför undantas från förbudet.

1.2 Förslag till förordning om producentansvar för förpackningar

1 kap. Ordförklaringar

3 § I denna förordning avses med

retursystem: ett system för insamling av plastflaskor och metallburkar för dryck som innebär att en pant eller premie betalas ut i syfte att uppmuntra att förpackningarna lämnas tillbaka till systemet,

Kommentar: Enligt Returpack är det viktigt att definitionen av ett retursystem omfattar en ”pant eller premie” för att tydliggöra distinktionen mellan ett retursystem och ett insamlingsystem.

En pant inbetalas av konsumenten och återbetalas som en pant eller premie när förpackningen lämnas i retur.

3 kap. Utformning och märkning av förpackningar

Återvunnet material i plastflaskor

6 §

En engångsflaska för dryck som är tillverkad av polyetentereftalat (PET) som huvudsaklig komponent får endast tillhandahållas på den svenska marknaden av en producent om flaskan innehåller minst 25 procent återvunnen plast. Kravet gäller inte flaskor

1. med en volym av mer än tre liter, eller
2. som är avsedda för att användas för speciella medicinska ändamål enligt definitionen i artikel 2 g i förordning nr 609/2013.

Innehållet av återvunnen plast ska beräknas som ett genomsnitt av innehållet i de flaskor som producenten har tillhandahållit på den svenska marknaden under ett kalenderår.

Kommentar: För att säkerställa att flaskan uppfyller kraven på innehåll av minst 25 procent återvunnen plast krävs god tillsyn och kontroll av utsedd tillsynsmyndighet.

Märkning av förpackningar

9 §

En plastflaska eller metallburk som ingår i ett retursystem i enligt 4 kap. 2 § ska vara märkt med en uppgift om detta. Av märkningen ska det framgå vilket retursystem som flaskan eller burken ingår i samt vilket belopp som utbetalas som pant när flaskan eller burken lämnas tillbaka till retursystemet.

Kommentar: Enligt Returpack är det viktigt att, i enlighet med definitionen i 1 kap. 3 §, definitionen av ett retursystem omfattar en "pant eller premie" för att tydliggöra distinktionen mellan ett retursystem och ett insamlingssystem.

En pant inbetalas av konsumenten och återbetalas som en pant eller premie när förpackningen lämnas i retur.

5 kap. Producentansvarsorganisationer för förpackningar

Syfte och ansvarsområde

2§

En producentansvarsorganisation för förpackningar får inte dela ut vinst till ägarna.

Kommentar: Returpack anser att retursystem med pant bör exkluderas från denna bestämmelse. Se kommentar under avsnitt 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken, 15 kap. Ordförklaringar 15 kap. 5 §.

4§

En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska ha ett ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall från plastflaskor och metallburkar med dryck, dock inte förpackningar med dryck som består av mejeriprodukter. En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ansvarar för separat insamling och behandling av förpackningsavfallet, information enligt 15 § och rapportering till Naturvårdsverket enligt 10 kap. 6 §§.



Kommentar: Ordvalet föreslås vara enligt följande: ” [...] retursystem ska ha ett ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall från plastflaskor och metallburkar för dryck, dock inte förpackningar för dryck som består av mejeriprodukter.”

Returpack förväntar sig att drycken inte är kvar när förpackningen samlas in. Av Returpack föreslagen ändring är därför nödvändig.

6§

Vid beräkningen av den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från en enskild producent (förpackningsavgifter) ska producentansvarsorganisationen ta hänsyn till den mängd förpackningar som producenten tillhandahåller på den svenska marknaden. Hänsyn ska också tas till bland annat förpackningarnas

1. återanvändbarhet,
2. materialåtervinningsbarhet, och
3. innehåll av återvunnet material.

Kommentar: Principen att basera avgifterna efter möjligheterna till materialåtervinning är bra och ger en utveckling som främjar sorter- och återvinningsbara förpackningar. Returpack tar i dag ut en avgift för varje förpackning som en producent sätter på marknaden inom Retursystemet och avgiftens storlek är differentierad efter till vilken produkt som förpackningen kan återvinnas till. I Retursystemet ingår endast materialåtervinningsbara förpackningar, eftersom Returpack kan neka förpackningar anslutning som inte klarar de design- och materialkrav som finns uppställda. Returpack anser det viktigt att fortsatt kunna ställa specifika krav på de dryckesförpackningar som ingår i Retursystemet. De uppställda förpackningskraven anpassas löpande efter tillgängliga återvinningsprocesser och sorteringstekniker i syfte att materialet ska kunna gå att materialåtervinnas på bästa sätt och precis som i dag kunna återgå till att bli nya dryckesförpackningar. Den kontroll som Retursystemet har på flaskor och burkar i dag, i form av fysikaliska egenskaper och de krav som ställs på ingående material – såsom (i) plastmaterial i flaskor, (ii) lim, (iii) papper/plast-etiketter samt (iv) kontrollen av korkens ingående material – säkerställer att materialet behåller sin livsmedelskvalitet även efter materialåtervinning.

Att differentiera avgiftens storlek efter återvunnet innehåll ställer höga krav på uppföljning, tillsyn och beräkningsmetoder. Returpack följer redan i dag upp hur mycket återvunnet material anslutna förpackningar innehåller, men det bygger enbart på att den information som Returpack får från producenterna är korrekt. Returpack har inga tekniska eller kemiska metoder att kontrollera en förpacknings innehåll av återvunnet material. Om avgiften ska vara lägre för förpackningar med återvunnet innehåll behöver en metod utvecklas och tillsyn utföras av ansvarig tillsynsmyndighet.

Ekonomisk säkerhet

7§





En producentansvarsorganisation ska ställa en ekonomisk säkerhet som motsvarar kostnaderna för att under en period av nio månader samla in och behandla det förpackningsavfall som producentansvarsorganisationen ansvarar för. En säkerhet ska godtas om den är betryggande för sitt ändamål. Säkerheten ska prövas av och ställas till Naturvårdsverket.

Kommentar: Returpack anser att ett retursystem med pant bör exkluderas från denna bestämmelse.

Utredningens förslag faller på sin egen orimlighet. En ekonomisk säkerhet som motsvarar kostnaderna för insamling och behandling av det förpackningsavfall som Retursystemet (producentansvarsorganisationen) ansvarar för under nio månader innebär **en ekonomisk säkerhet motsvarande 2,5 miljarder kronor** inklusive panter och ersättningar. Detta belopp är i tillägg till den investering om 3,0 miljarder kronor som ägare och andra aktörer redan har gjort i infrastruktur, produktionsanläggningar, sorteringsutrustning, returautomater och system. En sådan säkerhet skulle inte kunna bäras av retursystemet självt, utan skulle i sin tur behöva tas ut av alla de producenter och importörer som är anslutna till Retursystemet och sätter dryck på den svenska marknaden. Flertalet av dessa aktörer skulle inte ha ekonomiska möjligheter att kunna ställa denna säkerhet, och de skulle då vara förhindrade att från sälja dryck på den svenska marknaden. Detta skulle innebära en konkurrensbegränsning av stora mått.

Retursystems-förordningen innebär ett förbud mot att sälja eller överlåta en förpackning med dryck, om förpackningen inte ingår i ett godkänt retursystem med pant. Detta är ett mycket skarpare krav än en säkerhet. Skulle retursystemet upphöra, inträder därmed ett omedelbart försäljningsstopp av all dryck i plast och metallförpackning i Sverige. Returpacks ägare och intressenter, i form av bryggerier och handlare, kan självfallet inte låta detta ske, utan måste säkerställa att Retursystemet alltid fullföljer sina åtaganden. Retursystemet med pant har fungerat väl sedan 1984 utan några krav på säkerheter och vi ser ingen anledning till att kraven skulle behöva förändras på denna punkt.

I likhet med vinstutdelningsförbudet uppställer Direktiven inte något krav på ställande av ekonomisk säkerhet. Om man överväger att göra det i Sverige, måste även i denna del först utföra ett proportionalitetstest för att säkerställa att åtgärden inte är onödigt inskränkande i förhållande till det mål som åtgärden syftar till. Något sådant test har utredningen inte gjort.

Kravet på att ställa ekonomisk säkerhet är enligt utredningen hämtat från 50 § förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar. Denna bestämmelse undantar dock insamlingssystem som omfattas av Retursystems-förordningen (jfr. 15 § 2p förordning om producentansvar för förpackningar).

Utredningen anger att kravet på att ställa säkerhet även är en del av Avfallsdirektivet, som anger att medlemsländerna ska vidta åtgärder för att säkerställa att producenter har de ekonomiska och organisatoriska medel som krävs för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar. Returpacks intressenter har gjort mycket stora investeringar i Retursystemet och framgångsrikt drivit och utvecklat det i nästan 40 år. Det finns inte något

skäl att anta att Retursystemet inte skulle ha de ekonomiska och organisatoriska medel som krävs för att fullgöra sina skyldigheter.

Återanvändning och materialåtervinning

8 §

En producentansvarsorganisation ska

1. *se till att allt förpackningsavfall som samlats in separat*
 - a) *genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande i enlighet med 15 kap. 10 § miljöbalken, och*
 - b) *inte förbränns i strid med 3 kap. 19 § avfallsförordningen (2020:614),*
2. *effektivt bidra till att nå materialåtervinningsmålen och målen för minskad nedskräpning i 2 kap., och*
3. *verka för att de producenter som anlitar producentansvarsorganisationen för att ta hand om förpackningsavfall ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden*

Kommentar: Returpack stödjer punkten 1 och 2, men anser att punkten 3 bör strykas.

Returpack är positivt inställd till att allt förpackningsavfall som samlats in separat genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande i enlighet med 15 kap. 10 § miljöbalken, inte förbränns i strid med 3 kap. 19 § avfallsförordningen (2020:614) och effektivt bidrar till att nå materialåtervinningsmålen och målen för minskad nedskräpning i 2 kap. (punkt 1 och 2). Däremot är det inte rimligt att en producentansvarsorganisation som Returpack ska verka för att dryckesproducenterna ska öka andelen återanvändbara dryckesförpackningar som släpps ut på marknaden. Det beror dels på att Retursystemet enbart hanterar förpackningar för materialåtervinning, dels på att valet mellan återanvändbara dryckesförpackningar och tillverkning av nya dryckesförpackningar av återvunnet material måste beaktas ur ett livscykelperspektiv, där hänsyn tas till det bästa alternativet både i miljöhänsyn och ur livsmedelssäkerhetsperspektiv. Hänsyn måste tas till den europeiska och nationella lagstiftning samt övriga krav som omgärdar tillverkning av dryckesförpackningar av plast.

Ytterligare krav på producentansvarsorganisationer som driver ett retursystem

11–15 §

Delar av existerande lagstiftning enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar inkluderas i förslaget till ny förordning om producentansvar för förpackningar med speciella bestämmelser i 11–15§.

Kommentar: Returpack anser att retursystem med pant ska exkluderas från den nya förordningen om producentansvar och fortsatt regleras separat i Retursystems-förordningen.

Returpack ser varken behovet eller nyttan av att inkludera bestämmelser för retursystem med pant i den nya förordningen om producentansvar. Ytligt sett kan det kanske förefalla som en god idé att samla lagstiftningen i en gemensam förordning. Dock förhåller det sig så, att insamlingssystemen och retursystemet med pant till sin natur och uppdrag är helt olika slags system vilket gör det direkt olämpligt att samla dem i samma lagstiftning. Ett tydligt exempel på detta är att vissa bestämmelser i producentansvarsförordningen föreslås gälla enbart för retursystem med pant, samtidigt som retursystem med pant helt ska undantas från andra bestämmelser (till exempel kap 6–9). Det finns även bestämmelser i förslaget, som är direkt kontraproduktivt för Retursystemets uppdrag och funktion. Förslaget till nya förordningen om producentansvar för förpackningar är skrivet helt med utgångspunkt i hur ett insamlingssystem ska fungera. Utredningen har dock försökt sig på att skapa en gemensam lagstiftning utan att förstå Retursystemets speciella funktion och förutsättningar eller skillnaderna mellan ett insamlingssystem och ett retursystem med pant, där ett retursystem med pant innefattar mycket mer än bara insamling. Det leder till speciella bestämmelser och undantag, utan att den nödvändiga helheten och förutsättningarna fångas i lagtexten. Dessutom föreslår nu utredningen att insamlingen i insamlingssystemen inte ska skötas av systemen själva, utan av kommunerna. Detta är en förändring som ytterligare framöver kommer att särskilja retursystem med pant från insamlingssystem. Returpack anser att nuvarande reglering med Retursystemsforordningen som en separat förordning för retursystem med pant och producentansvarsförordningen som en separat förordning för insamlingssystemen är det bästa och mest effektiva sättet att lagstifta om dessa system. Det har fungerat väl för Retursystemet sedan den första förordningen 1982 och i samexistens med förordningarna om producentansvar sedan 1994. Nödvändiga uppdateringar av förordningstexten har gjorts och kan fortsatt göras även om det är en separat förordning.

Det kan också påpekas att Direktiven inte kräver att retursystem med pant och insamlingssystem ska regleras i en gemensam lagstiftning.

Beslut om godkännande

19§

Ett godkännande får endast ges till en producentansvarsorganisation som

- 1. kan antas uppfylla kraven i 1–10 §§ och de föreskrifter som Naturvårdsverket har meddelat med stöd av 28 §§, och, i fråga om en producentansvarsorganisation som avser att driva ett retursystem, även 11–15 §§, och*
- 2. har de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som behövs för att genomföra de uppgifter som en producentansvarsorganisation har enligt denna förordning.*

Ett godkännandes giltighet får göras beroende av att producentansvarsorganisationen ställer den ekonomiska säkerhet som anges i 7 § och att Naturvårdsverket finner säkerheten betryggande för sitt ändamål.

Ett godkännande får förenas med de villkor som behövs och ska begränsas till att avse viss tid, dock längst till tio år.



Kommentar: Som Returpack redogjort för ovan under avsnitt 1.2 Förslag till förordning om producentansvar för förpackningar, 5 kap. 7 §, anser Returpack att retursystem med pant inte ska omfattas av ett krav på att ställa ekonomisk säkerhet. Returpack anser vidare att ett godkännande av ett retursystem med pant inte ska vara tidsbegränsat.

Returpack anser att utredningens förslag, att ett godkännande av ett retursystem inte kan gälla i längre än tio år, är orimligt med hänsyn till de negativa konsekvenser som en sådan bestämmelse skulle få för förmågan att driva och utveckla Retursystemet. Som framgår i den inledande beskrivningen av det svenska retursystemet och Returpacks verksamhet, bygger Retursystemet på en långsiktig relation mellan alla parter och intressenter. I detta perspektiv är tio år en mycket kort tid. Att enbart starta upp ett retursystem för dryckesförpackningar med de krav som föreligger tar omkring två år. Investeringar i infrastruktur, produktionsanläggningar, sorteringsutrustning, returautomater och system är omfattande till en kostnad av ungefär 3 miljarder kronor. Retursystemet ska tillhandahålla ett system för separat insamling av plastflaskor och metallburkar som ska vara rikstäckande, vilket är beroende av flertalet långsiktiga avtal med olika aktörer i värdekedjan. Panten i sig är inte tidsbegränsad, utan lever vidare genom säkerställda in- och utbetalningar över lång tid.

Logistik- och transportavtalen för insamling i hela landet är långsiktiga då de innefattar särskilda krav på investeringar i specialfordon, lastningskapacitet och mellanlager. Till det kommer andra krav för att insamlingen ska kunna ske på miljömässigt bästa sätt, till exempel med krav på fossilfria bränslen. Det är sannolikt så, att transportörer inte kommer att vara villiga att skriva avtal med ett retursystem med tidsbegränsat godkännande om tio år, eller mindre återstående tid. Livsmedelshandlare och andra insamlare som investerar och köper in sina egna pantautomater kommer sannolikt inte att vilja göra dessa investeringar om långsiktigheten i retursystemet endast kan säkerställas till tio år eller mindre.

Fortsättningsvis är det sannolikt så, att inte heller producenter eller importörer som anslutit förpackningar till ett tidsbegränsat retursystem finner en långsiktig lösning på sitt producentansvar. I och med att retursystemet är ett cirkulärt system med återvinning, där insamlade förpackningar ska materialåtervinnas för att bli till nya förpackningar, är alla parter beroende av varandra och har inrättat sina system och processer för att det ska fungera i alla led av den cirkulära kedjan. Det är denna infrastruktur som är syftet med att det ska vara separat insamling av burkar och flaskor, dvs. att burkarna och flaskorna ska kunna materialåtervinnas, utan nedgradering, till nya förpackningar. Om en part i denna cirkulära kedja, som retursystemet, endast har ett tidsbegränsat godkännande finns risk för att det cirkulära kretsloppet faller samman.

Här skiljer sig ett retursystem med pant helt mot förslagen gällande insamlingssystemen. För insamlingssystemen är tillhandahållandet och investeringarna i infrastruktur, insamling och transporter enligt förslaget flyttat från insamlingssystemen till kommunerna. Insamlingssystemens ansvar har reducerats till att ta emot det insamlade materialet samt att hantera ett administrativt flöde av avgifter och ersättningar. Denna reducerade verksamhet kan möjligen ske med tidsbegränsade tillstånd, därom har Returpack ingen synpunkt. Det till kommunerna överflyttade ansvaret för infrastruktur, insamling och transporter med



tillhörande investeringar och avtal omfattas därmed inte av tidsbegränsningen. Retursystem med pant har dock även fortsättningsvis kvar insamlingsansvaret. Det krävs därför långsiktighet och förmåga att driva och utveckla systemet för att det ska fungera väl, vilket skulle hindras av tidsbegränsade tillstånd.

Returpack har drivit och utvecklat sitt retursystem sedan 1984 och hela Returpacks existens bygger på långsiktighet. Den utveckling som har skett i Retursystemet under åren, och som nu tas för given och till och med föreskrivs i existerande och kommande lagstiftning, hade aldrig kommit till stånd med tidsbegränsade godkännanden. Returpack hade då inte haft nödvändiga förutsättningar för att skapa en centraliserad sortering och returhantering i Norrköping, med nyinvesteringar som resulterat i att Returpack levererar det bästa aluminium och PET materialet i Europa. Den materialåtervinningsanläggning som Cleanaway/Veolia har investerat i hade inte kommit till stånd, i likhet med de investeringar som nu diskuteras för att utöka kapaciteten. En tidsbegränsning hade alltså förhindrat den utveckling där Returpack har blivit världsledande och en föregångare för att nå en förbättrad cirkulär materialåtervinning. Andra exempel på utveckling som hade hindrats är (i) investeringar för att på frivillig basis kunna ta emot saft och juice förpackningar, (ii) utvecklingen av nya typer av pantautomater som Pantamera Express – där Returpack har sett ett behov hos konsumenter och kunder om andra lösningar än de som traditionellt har tillhandahållits och erbjudits av pantmaskintillverkare – och (iii) de nu pågående projekten gällande digitala pantutbetalningar och digitala appar för att öka pantningen och förenkla för konsumenter och kunder.

I likhet med vinstutdelningsförbudet och kravet på ställande av säkerhet uppställer Direktiven inte något krav på tidsbegränsade tillstånd. Om man överväger att göra det i Sverige, måste man först utföra ett proportionalitetstest för att säkerställa att åtgärden inte är onödigt inskränkande i förhållande till det mål som åtgärden syftar till. Något sådant test har utredningen inte gjort. Även i denna del står det klart att utredningen har brutit i förståelsen för och konsekvensanalysen av sina förslag.

17§ Ansökan ska vara inlämnad senast den 31 mars året innan verksamheten ska påbörjas.

20§ Naturvårdsverket ska ta emot ansökningar om godkännande och fatta beslut inom högst tolv veckor från den tidpunkt då all information som anges i 17 § och, för en producentansvarsorganisation som avser att driva ett retursystem, 18 § har lämnats in. Beslut om godkännande ska meddelas senast den 31 oktober varje år för att gälla för en producentansvarsorganisation nästkommande år.

21§ Senast en månad efter beslutet om godkännande ska producentansvarsorganisationen lämna in uppgifter om

- 1. vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen och på vilken grund de är producenter enligt 1 kap. 12 §, och*
- 2. de förpackningar som de producenter som anlitat producentansvarsorganisationen tillhandahållit på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret i ton per år, specificerat i fråga om förpackningsmaterial.*



22§ Naturvårdsverket ska informera allmänheten om

1. vilka producentansvarsorganisationer som är godkända,
2. vilka producentansvarsorganisationer som är godkända och driver ett retursystem,
3. vilken märkning som används inom det godkända retursystemet, och
4. vilka dispenser som beviljats enligt 4 kap. 3 §.

Kommentar: Returpack föreslår att retursystem som i dag är godkända enligt Retursystems-förordningen inte ska behöva söka nytt godkännande. Processen om godkännande av en producentansvarsorganisation som beskrivs i 16–18 §§ samt processen för beslut om godkännande som beskrivs i 19–22 §§ är omöjlig att genomföra för ett retursystem med pant.

Att starta upp ett retursystem för dryckesförpackningar med de krav som föreligger tar omkring två år. De investeringar som ska göras i infrastruktur, produktionsanläggningar, sorteringsutrustning, returautomater och system är omfattande och kostsamma och ska klara av att hantera de 100 miljoner enskilda panttransaktioner som görs per år, in och utbetalningar på 3 miljarder kronor årligen samt en hantering av över 2 miljarder förpackningar per år. Den föreslagna tidsaspekten är därmed inte bara orimlig, utan helt omöjlig, att från ansökan den 31 mars och svar och beslut senast den 31 oktober samma år kunna ha ett retursystem uppe i drift redan efter årsskiftet. Återigen, ett retursystem med pant är inte enbart ett insamlingsystem, utan ett retursystem med administration för att säkerställa in och utbetalningar samt ett återvinningssystem för att säkerställa att de insamlade förpackningarna materialåtervinns på sådant sätt att de kan användas vid tillverkningen av nya förpackningar i ett cirkulärt kretslopp.

Direktiven uppställer inte något krav på att redan godkända retursystem måste ansöka om godkännande på nytt. Om man överväger att göra det i Sverige, måste man först utföra ett proportionalitetstest för att säkerställa att åtgärden inte är onödigt inskränkande i förhållande till det mål som åtgärden syftar till. Något sådant test har utredningen inte gjort. Utredningen anger enbart blott att "De nya kraven när det gäller en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem innebär dock att det är lämpligt att kräva att det befintliga retursystemet måste ansöka om ett nytt godkännande". Även i denna del står det klart att utredningen har brustit i förståelsen för och konsekvensanalysen av sina förslag.

10 kap. Rapportering

Skyldighet för producenter att varje år rapportera till Naturvårdsverket

2§

En producent som årligen släpper ut mindre än 1 000 kilogram förpackningar på den svenska marknaden behöver inte rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket enligt 1 §.

Undantaget från rapporteringsplikten gäller inte förpackningar som omfattas av avgiftsskyldigheten enligt 8 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

Kommentar: Returpack föreslår att regleringen inte ska gälla för retursystem med pant.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att den för året totalt rapporterade sålda volymen för varje materialslag kommer att underrapporteras, vilket förefaller märkligt. Den kan även tolkas som att producenter med mindre volymer inte behöver ingå i ett insamlingssystem eller ett retursystem med pant, vilket inte stämmer. Eftersom retursystemet med pant har till uppgift att säkerställa alla in- och utbetalningar av panter, avgifter och ersättningar för varje enskild förpackning som är såld eller återlämnad under året oavsett volym, har Returpack denna information och kommer att rapportera den till Naturvårdsverket i enlighet med de rapporteringsrutiner som Naturvårdsverket har ställt upp.

7§

En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska, förutom uppgifterna i 6 §, på begäran av Naturvårdsverket lämna uppgifter om hur många plastflaskor och metallburkar som

- 1 omfattas av retursystemet och har förts ut ur Sverige, eller*
- 2. inte omfattas av retursystemet men som ändå tagits om hand av retursystemet när de blivit avfall.*

Kommentar: Returpack stödjer förslaget att lämna uppgifter om vad som samlas in i Sverige, men anser dock att beräkningsmodellen bör justeras så, att den anpassas till den modell som EU-kommissionen föreslår.

Returpack är positivt inställd till att lämna uppgifter om vad som samlas in i Sverige, samt att tillsammans med Naturvårdsverket ta fram riktlinjer för att kunna uppskatta hur många förpackningar som förs ut ur Sverige utan att returneras. Detta för att få en mer korrekt bild av den verkliga återvinningen av aluminiumburkar och PET-flaskor som tar hänsyn till de effekter som gränshandeln med Norge innebär.

Returpack vill påpeka att Naturvårdsverkets nuvarande beräkning samt lagförslaget inte är förenligt med EU-kommissionens förslag om hur återvinning ska beräknas i ett land under ett år.² Returpack anser att den av EU-kommissionen föreslagna beräkningsmodellen är mer korrekt, där justering får göras för in- och utförsel av flaskor och burkar. Den svenska föreslagna lagstiftningen föreskriver i stället att insamling av införsel förpackningar ska exkluderas tillsammans med försäljningen av utförsel förpackningar. Även om detta är en förbättring jämfört med Naturvårdsverkets nuvarande beräkningsmetod, ger det inte en korrekt bild av varken det som har satts på marknaden eller det som har samlats in under året. Returpack förordar därför att den svenska lagstiftningen harmoniseras med EU-kommissionens förslag.

² 13032 Recycling - EU rules on calculating, verifying, and reporting data on separate collection of single-use plastic bottles.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

7 kap

8 r §

En producent av sådana plastflaskor och metallburkar som ingår i ett retursystem enligt förordningen (2022:000) om förpackningar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket för verkets tillsynsverksamhet. Avgiften ska baseras på mängden plastflaskor och metallburkar som släppts ut på marknaden under föregående år och tas ut

- 1. med 2 000 kronor för 0–10 000 flaskor och burkar,*
- 2. med 5 000 kronor för 10 001–100 000 flaskor och burkar,*
- 3. med 10 000 kronor för 100 001–500 000 flaskor och burkar,*
- 4. med 20 000 kronor för 500 001–1 000 000 flaskor och burkar,*
- 5. med 30 000 kronor för 1 000 001–10 000 000 flaskor och burkar, och*
- 6. med 40 000 kronor för mer än 10 000 000 flaskor och burkar.*

Kommentar: Ovanstående avgifter kommer från Jordbruksverkets ursprungliga rekommendation om differentierade avgifter, som kom som ett förslag år 2015 men som inte antogs. Vid en uppdatering år 2021 av de föreslagna avgifterna har Jordbruksverket reviderat beloppen enligt följande

2 000 kronor per år för deltagare som säljer upp till 100 000 förpackningar per år.

10 000 kronor per år för deltagare som säljer upp till 1 000 000 förpackningar per år.

30 000 kronor per år för deltagare som säljer upp till 10 000 000 förpackningar per år.

40 000 kronor per år för deltagare som säljer fler än 10 000 001 förpackningar per år.

För nya deltagare ska avgiften sänkas så, att första årets avgift endast omfattar de månader som de är deltagare i retursystemet.

Returpack stödjer Jordbruksverkets reviderade förslag. Det är anpassat till kostnaderna för den tillsyn som bedrivs av verket i dag. Den ursprungliga beräkningen av avgifter stämde för år 2014, men skulle i dag ge avgifter som kraftigt överstiger tillsynskostnaden.

8 s §

En producent enligt förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 250 kronor för verkets tillsynsverksamhet, om producenten på den svenska marknaden släpper ut

- 1 mer än 1 000 kilogram förpackningar varje år, eller*

2. *släpper ut en förpackning som omfattas av avgiftsskyldigheten enligt 8 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.*

Kommentar: Returpack anser att förslaget inte kan gälla för deltagare i retursystemet med pant, eftersom de redan erlägger en avgift enligt 8 r §, som dessutom är betydligt högre. Detta bör tydligt framgå i lagtexten.

3.4 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

2 kap.

25 §

Statens jordbruksverk tas bort med ansvar för tillsynen i fråga om retursystem enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar.

Kommentar: Returpack anser att Statens jordbruksverk bör kvarstå som tillsynsmyndighet för retursystem med pant.

Statens jordbruksverk är den bäst lämpade myndigheten att bedriva tillsyn enligt förordningen. Som angivet ovan skiljer sig ett retursystem med pant väsentligt från ett insamlingsystem. För att utöva tillsyn över retursystem med pant krävs särskild expertis och förståelse för retursystemets komplexa infrastruktur och process. Snart 40 års tillsyn och erfarenhet hos Statens jordbruksverk borgar för en tydlig och effektiv tillsyn och de har en redan uppbyggd lämplig tillsynsverksamhet. Ett byte av tillsynsmyndighet skulle innebära betungande konsekvenser i form av förlorad kompetens.

7. Dagens system för insamling av förpackningsavfall

7.10 Plastflaskor och metallburkar med konsumtionsfärdig dryck hanteras i ett retursystem

Kommentar: Beskrivningen i promemorian är i stort korrekt. Däremot anges inte de stora investeringar om ungefär 3,0 miljarder kronor som deltagarna i Retursystemet har investerat för att få Retursystemet att fungera optimalt. Målet om 90 procent återvinning för pant är uppfyllt.³ Returpack vill också understryka att underökningar om nedskräpning i Sverige visar att Retursystemets attraktivitet medför att endast en försumbar del av nedskräpningen består av förpackningar som härrör från Retursystemet. Returpack kan också konstatera att inga av de brister och problem som beskrivs i avsnitt 7.2 och 7.5 gäller för Retursystemet. Läs mer i inledningen under avsnittet Bakgrund – Returpack och retursystemet, där detta beskrivs mer utförligt.

7.12 Tre av nio materialåtervinningsmål uppnåddes 2020

Både materialåtervinningsmålet för metallförpackningar av järnbaserad metall och metallförpackningar av aluminium inklusive pantburkar uppfylldes för 2020. För merparten

³ Utredningens uppgift om 88,1 procent är enligt Returpacks uppfattning felaktig eftersom den använt en beräkningsmetod som inte tar hänsyn till Sveriges omfattande gränshandel med Norge.

av de materialåtervunna metallförpackningarna var beräkningspunkten för materialåtervinning densamma för 2019 som för 2020.

Kommentar: Materialåtervinningsmålet totalt för metallförpackningar av aluminium inklusive pantburkar uppfylldes för år 2020 tack vare Retursystemets insamling av aluminiumburkar med pant. Utan dessa pantburkar låg insamlingen på aluminium endast på 64 procent. Retursystemets mål på 90 procent nåddes med korrekt beräkningsmodell (EU-kommissionens riktlinjer) med hänsyn till den omfattande gränshandeln med Norge.

7.16 Förpackningsavfall samlas sällan in i utemiljöer där många människor vistas

Kommentar: I de skräpmätningar som Håll Sverige Rent utför återfinns inte plastflaskor eller aluminiumburkar med pant på den tio-i-topplista av skräp som slängs i naturen eller på offentliga platser. Returpack och Retursystemet, d.v.s. ingående producenter, finansierar sedan många år aktiviteter som att städa upp i det offentliga rummet såsom parker, offentliga platser, vid stränder, sjöar och vattendrag vilket görs i egen regi eller tillsammans med Städa Sverige och Håll Sverige Rent. Vid dessa insatser plockas allt från fimpar, förpackningar, till glas, metall och allt annat förekommande skräp och inte bara de plastflaskor och aluminiumburkar som ingår i Retursystemet.

8. Insamlingssystem i andra länder

Kommentar: I promemorian analyseras inte retursystem med pant i andra länder, enbart insamlingssystem diskuteras. Returpack kan med stolthet konstatera att efter introduktionen av retursystemet med pant 1984, har Returpack och Retursystemet fått stå som förebild för retursystem med pant i en rad olika länder. Numera finns etablerade retursystem med pant efter svensk modell i de övriga nordiska länderna, Estland, Litauen, Tyskland, Nederländerna, Kroatien, Malta, delar av Australien och USA. Under år 2022 tillkommer Slovakien, Lettland och Irland och introduktionen i Skottland och därefter Storbritannien som är beräknad till år 2023. EU-parlamentet och EU-kommissionen är förespråkare av retursystem med pant, vilka också använder sig av den vedertagna beteckningen på engelska DRS, deposit return system, en direktöversättning av det svenska begreppet retursystem med pant. Returpack tar årligen emot ett flertal besök och ger information till andra länder, myndigheter, organisationer om det svenska systemet och råd för hur det kan sättas upp i andra länder.

9. Överväganden och förslag

9.2 En ny förordning om producentansvar för förpackningar

Det ska införas en ny förordning om producentansvar för förpackningar. I den nya producentansvarsförordningen ska det förklaras i inledningsbestämmelsen att förordningen innehåller bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för avfallshantering för förpackningar. Flera bestämmelser från 2018 års förpackningsförordning ska, oförändrade eller med redaktionella ändringar, föras över till den nya förordningen. Det gäller bland annat bestämmelser om tillämpningsområde, mål för materialåtervinning och minskad nedskräpning, utformning av förpackningar, rapportering och tillsyn. Förordningen om

retursystem för plastflaskor och returburkar ska upphävas och bestämmelserna föras över till den nya förordningen med vissa anpassningar.

Kommentar: Returpack anser att, som angett ovan under avsnitt 1.2 Förslag till förordning om producentansvar för förpackningar, 5 kap. 11–15 §§, retursystem med pant ska exkluderas från den nya förordningen om producentansvar och fortsatt regleras separat i enlighet med dagens Retursystems-förordning.

Utredningen anför inga skäl för att upphäva Retursystems-förordningen och sammanlägga dess regelverk med bestämmelser om insamlingssystem. Inga av de brister och problem som beskrivs i punkt 7.2 och 7.5 av promemorian är hänförliga till Retursystemet. Utredningens förslag innebär att lagstiftningen som helhet blir både förvirrande och otydlig när retursystem med pant lagstiftningsmässigt ska infogas i en lagstiftning som egentligen handlar om helt andra system och en helt annan (kommunal) insamling. För Retursystemet är insamlingen bara en liten del av verksamheten vid sidan av panthantering och den cirkulära returhanteringen med materialåtervinning. Förslaget visar också på de svårigheter som uppstår när alla bestämmelser inte är relevanta för Retursystemet. Ett flertal kapitler måste undantas för Retursystemet och andra paragrafer ska endast gälla Retursystemet. Det är anmärkningsvärt att utredningen inte har gjort någon konsekvensanalys av sitt förslag såvitt avser Retursystemet och dess inblandade parter. Flertalet av de allvarliga konsekvenser som Returpack framför i detta yttrande, har Returpack redan påpekat för utredningen underhand, både muntligen och skriftligen, men det har inte kommenterats i utredningen.

9.9 Producentansvarsorganisationer för förpackningar

9.9.2 Producentansvarsorganisationerna ska inte få dela ut vinst

En producentansvarsorganisation för förpackningar ska inte få dela ut vinst. Bestämmelsen ska träda i kraft efter utgången av december 2025. Ett bemyndigande ska införas i miljöbalken som innebär att regeringen kan föreskriva att en producentansvarsorganisation för förpackningar inte ska få dela ut vinst till sina ägare.

Kommentar: Returpack anser att ett Retursystem med pant bör exkluderas från denna bestämmelse. Se kommentar ovan under avsnitt 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken, 15 kap. Ordförklaringar 15 kap. 5 §.

9.9.5 Ekonomisk säkerhet

Reglerna om ekonomisk säkerhet ska förtydligas genom att det anges att en producentansvarsorganisation ska ställa en ekonomisk säkerhet som motsvarar kostnaderna för att under en period av nio månader samla in och behandla det förpackningsavfall som producentansvarsorganisationen har ansvar för.

Säkerheten ska ställas till och prövas av Naturvårdsverket.

Vid prövningen av en producentansvarsorganisation ska giltigheten av godkännandet kunna göras beroende av att en säkerhet ges in och godtas av Naturvårdsverket.



Kommentar: Returpack anser att ett Retursystem med pant bör exkluderas från denna bestämmelse. Se kommentar ovan under avsnitt 1.2 Förslag till förordning om producentansvar för förpackningar, 5 kap. 7 §.

9.9.9 Ytterligare krav på en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem

För en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska det, utöver de krav som ska gälla för alla producentansvarsorganisationer och de krav på insamlingskärl utomhus som nyligen införts, krävas att organisationen – tillhandahåller ett rikstäckande system för separat insamling av plastflaskor och metallburkar, – ser till att kostnaderna för retursystemet belastar producenterna, och – informerar hushåll och verksamheter om insamlingen.

Kommentar: Returpack ställer sig bakom de krav som framförs, vilka redan ingår i det godkännande som Returpack har från Statens jordbruksverk.

Alla kostnader för att driva Returpacks verksamhet bekostas redan av producenterna. Via varumärket Pantamera informerar och utbildar Returpack konsumenter, hushåll och verksamheter om insamlingen. Årligen spenderar Returpack ungefär 50 miljoner kronor på information, utbildning och reklam. Därutöver ger Returpack uppemot 10 miljoner kronor i stöd till organisationer som Håll Sverige Rent och Städa Sverige, men också föreningar och organisationer som bidrar med insamling och skräpplockning.

Vad gäller utredningens kommentar, att den har ifrågasatt förhållandet att det är butikerna som står för inköpen av returautomaterna och får en ersättning från Returpack för detta, vill Returpack klarlägga det korrekta förhållandet. Det har från Retursystemets start beslutats att handeln själva ska köpa in och placera ut egna returautomater i butikerna och få ersättning för detta. Skälet härför är att handeln får kontroll på all utrustning som finns placerad i butikerna, vilken utrustning det ska vara, hur den ska vara placerad, när den ska bytas ut, etc. I de överenskommelser och avtal som har tecknats med handeln står handeln för denna investering mot en ersättning från Returpack. Ersättningen till handeln har förhandlats fram på sådant sätt att handeln ska känna sig motiverad att delta i Retursystemet. I Sverige är det helt frivilligt att delta som pantmottagare och därför är det för alla parter viktigt att handeln får en skälig ersättning för sin insats. Ersättningen till handeln är också den största kostnadsposten hos Returpack. Skulle handeln inte få täckning för sina kostnader skulle de kunna avstå från att delta i Retursystemet och installera returautomater. Detta sker dock inte, tvärtom ökar antalet butiker med returautomat för varje år som går, vilket är bevis nog för att ersättning och system fungerar som det är tänkt.

9.9.10 Godkännande av en producentansvarsorganisation

Frågor om godkännande av en producentansvarsorganisation för förpackningar ska prövas av Naturvårdsverket. För att bli godkänd ska en producentansvarsorganisation ha de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som behövs för att genomföra de uppgifter som en producentorganisation ska ha. Producentansvarsorganisationen ska också kunna antas uppfylla de grundläggande krav som ställs på en producentansvarsorganisation enligt förordningen. Ett godkännande ska tidsbegränsas till längst tio år. Naturvårdsverket ska få

förena ett godkännande med de villkor som behövs. En månad efter godkännandet ska producentansvarsorganisationen lämna in uppgifter om de producenter som har anlitat organisationen. Naturvårdsverket ska, på eget initiativ, få ompröva ett villkor som ett godkännande är förenat med om det behövs för att producentansvarsorganisationen ska uppfylla kraven i förordningen. Omprövning ska även få ske på ansökan av en producentansvarsorganisation. Naturvårdsverket ska få återkalla ett beslut om godkännande av en producentansvarsorganisation om producentansvarsorganisationen inte uppfyller kraven i förordningen och bristerna är av väsentlig betydelse. En producentansvarsorganisation som avser att inte längre driva en verksamhet ska underrätta Naturvårdsverket senast tre månader innan verksamheten avvecklas så att en återkallelse av godkännandet kan beslutas på producentansvarsorganisationens egen begäran. Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation ska kommunen ansvara för att behandla det förpackningsavfall som kommunen samlat in. När det gäller verksamheternas förpackningsavfall ska verksamheterna ha ansvaret.

Kommentar: Returpack anser att ett godkännande inte ska vara tidsbegränsat. Returpack anser vidare att ett retursystem med pant inte ska ha rätt att avveckla sin verksamhet med tre månaders varsel.

Se kommentar om tidsbegränsat godkännande ovan under avsnitt 1.2 Förslag till förordning om producentansvar för förpackningar, 5 kap. 19 §.

Det ska heller inte vara möjligt för ett retursystem med pant att ensidigt kunna avveckla sin verksamhet med tre månaders varsel. Med tanke på inbetalda panter, det cirkulära materialkretsloppet och att ett upphörande av retursystemet skulle innebära ett försäljningsstopp för alla producenter, är en sådan regel i princip en omöjlighet. Även i denna del är det tydligt att utredningens förslag inte har beaktat den särart som följer med ett retursystem med pant. Returpack föreslår i stället att nuvarande reglering enligt miljöbalken 24 kap. 3 § ska fortsätta att gälla, d.v.s. att tillsynsmyndigheten kan återkalla ett godkännande under vissa förutsättningar.

9.9.11 Naturvårdsverket ska ansvara för prövning och tillsyn av retursystemet

Naturvårdsverket ska ansvara för prövningen och tillsynen i fråga om en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem.

Kommentar: Returpack anser att Statens jordbruksverk bör kvarstå som tillsynsmyndighet för retursystem.

Se kommentar ovan under avsnitt 3.4 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen, 2 kap. 25 §.

11 Konsekvensanalys

11.11 Förslagen om retursystemet

De förslag som påverkar retursystem för plastflaskor och metallburkar innebär i sammanfattning att ansvaret för prövning och tillsyn flyttas från Jordbruksverket till



Naturvårdsverket, att godkännandeprovningen i många delar blir identisk med den för producentansvar för övriga förpackningar samt att tillsynsavgiften bör differentieras utifrån producenternas volymer.

Kommentar: Returpack tillbakavisar utredningens påstående i denna del. Någon konsekvensanalys har inte ägt rum. Utredningen har inte satt sig in i och förstått de väsentliga skillnaderna mellan ett retursystem med pant och ett insamlingssystem och vilka konsekvenser förslagen faktiskt får för Retursystemet och dess inblandade parter. Returpack menar att de förslag som behandlas i detta remissvar i väsentlig grad påverkar Returpack på ett sätt som riskerar att allvarligt äventyra verksamheten, och därmed dryckesförsäljningen i Sverige.

Flertalet av de konsekvenser som Returpack framför i detta svar, har redan påpekats för utredningen både muntligen och skriftligen, Enligt Returpack är det därför särskilt anmärkningsvärt att utredningen inte har gjorts en heltäckande konsekvensanalys av de effekter som förslaget får för Retursystemet och dess berörda parter.

11.11.1 Producenterna

Förslaget att tillsynsavgiften bör differentieras utifrån producenternas volymer gör att avgiften blir mer rättvist för mindre producenter. Det bedöms nödvändigt för att möta minimikraven i EU avfallsdirektivs minimikrav om proportionerlig behandling av producenterna. I nuvarande lagstiftning ska företag betala en årlig avgift uppgående till 10 000 kr/kalenderår oavsett hur många burkar eller flaskor de säljer. För att öka flexibilitet i systemet samt att göra det mer ekonomiskt rättvist har Jordbruksverket föreslagit en differentierad avgift utifrån antalet behållare och år.

Kommentar: Som tidigare kommenterats stöder Returpack den differentierade avgiftsmodell som Statens jordbruksverk föreslog redan år 2015. Beloppen i modellen har dock reviderats år 2021 och det är dessa som bör användas. Se kommentar ovan under avsnitt 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. 7 kap. 8 r §.

11.11.2 Dagligvaruhandeln

Prövningen av godkännande av en producentansvarsorganisation utifrån avfallsdirektivets allmänna minimikrav för utökat producentansvar skulle kunna påverka dagligvaruhandeln. I dag köper butikerna in och äger den komprimerande automaten. Kostnaden för en automat kan variera mellan ca 80 000 kronor för en mindre automat upp till ca 1 500 000 kronor för de största automaterna. Det förekommer också att större butiker investerar i flera automater för att underlätta pantningen och minska eventuell köbildning. Principen för Returpacks hanteringsersättning är att den ska täcka handelns kostnader för panthanteringen (pantautomat, service, arbete, lokalutrymme, material) och spegla kostnaden i en genomsnittlig butik. Grundersättningen ligger på 20 000 kronor vilket ska täcka avskrivning och service för en mindre maskin. Därutöver får butiken en ersättning på cirka 20 öre per förpackning. Mindre butiker ser anslutningen till Returpack främst som en service till sina kunder medan större butiker även kan se fördelar ur konkurrenssynpunkt och

vinstmöjligheter. Den producentansvarsorganisation som ansöker om bör alltså kunna styrka att producenterna bär de fulla kostnaderna för automaterna. Om systemet ska bygga på att butikerna ska äga automaterna, bör butikerna dels ersättas för sina räntekostnader, dels kunna sälja tillbaka sin automat utan förlust om de önskar gå ur systemet.

Kommentar: Returpack vill återigen betona att det är i överenskommelse med handeln nuvarande system med investeringar och ersättningar har beslutats. Räntekostnad ingår redan i den ersättning som butikerna erhåller och det finns en existerande marknad för begagnade pantautomater. Alla kostnader som Returpack har, bärs i slutändan av producenterna. Returpack vill också betona att Returpack ägs till hälften av handelns organisationer och de har hälften av Returpacks styrelseledamöter. Därmed garanteras att handelns villkor till fullo beaktas i Retursystemet och dess ersättningar.

11.11.3 Myndigheterna

Förslaget innebär att tillsynsansvaret för en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem flyttas från Jordbruksverket till Naturvårdsverket. Resursåtgången för handläggning av dispenser, övrig handläggning, besvara frågor, etc. har av Jordbruksverket för ett normalår uppskattats till 0,1 årsarbetskrafter vilka finansieras genom förvaltningsanslaget. För tillsynen av producenter under åren 2016–2020 krävdes i genomsnitt 2,8 årsarbetskrafter. Uppgifterna utfördes av 6–8 personer och finansierades av avgifter för retursystemet. Tillsynen av retursystemet ingår organisatoriskt i kontroller relaterade till växtverksamhet, till exempel virkesföretag, trädgårdsföretag eller utsäde. I antal kontroller utgör retursystemet där den största posten. Till sin karaktär avviker samtidigt kontrollerna av retursystemet från övriga slags kontroller. Det flyttade ansvaret medför en renodling av både Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets ansvar. Naturvårdsverket har i dag ansvar för samtliga producentansvar utom retursystemet. Naturvårdsverket har därför goda förutsättningar att kunna ta över ansvaret för retursystemet på ett smidigt sätt. Att retursystemet sorteras in under Naturvårdsverket främjar en enhetlig tillämpning av krav på producentansvar. Naturvårdsverkets prövning och tillsyn kommer liksom under Jordbruksverkets ansvar att finansieras genom avgifter.

Kommentar: Returpack anser att Statens jordbruksverk bör kvarstå som tillsynsmyndighet för retursystem. Se kommentar ovan under avsnitt 3.4 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen 2 kap. 25 §.

11.13 Förslaget om att producentansvarsorganisationer ska vara icke vinstdrivande

Kommentar: Returpack anser att retursystem med pant ska exkluderas från denna bestämmelse.

I lagförslaget står skrivet att en producentansvarsorganisation inte får dela ut vinst till sina ägare, detta är inte per definition detsamma som att vara icke-vinstdrivande. Det är därmed svårt att utröna vad som verkligen förslås då motiveringen till icke vinstutdelning motiveras med icke vinstdrivande. Se vidare kommentar ovan under avsnitt 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken, 15 kap. Ordförklaringar 15 kap. 5 §.



*_*_*_*_*

Returpack är så klart berett att bidra med mer information om det uppkommer några frågor eller om det finns behov av mer information om Returpack eller Retursystemet.

RETURPACK SVENSKA AB



Bengt Lagerman
Verkställande Direktör

