

Yttrande

Datum
2021-03-11

Diarienummer
4.1.17-20068/2020

Regeringskansliet,
Miljödepartementet via e-post:
m.remissvar@regeringskansliet.se

Promemoria om genomförande av EU:s engångs- plastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning

(Ert dnr M2020/02035)

Jordbruksverkets har fått tillfälle att yttra sig över ovan rubricerade promemoria.

Jordbruksverket lämnar endast synpunkter på förslagen som rör retursystemet för plastflaskor och metallburkar.

Inledande kommentar

Sverige har ett mycket väl fungerande retursystem för dryckesförpackningar, särskilt i jämförelse med många andra medlemsstater som saknar en effektiv insamling. Jordbruksverket anser att Sveriges genomförande av engångsplastdirektivet¹ bör utgå från syftet med och funktionaliteten i det nuvarande systemet som helhet. Genom retursystemet finns en insamling med hög täckningsgrad över landet och 85 procent av plastflaskorna lämnas tillbaka till systemet. Plasten tas om hand och återanvänds till bland annat nya förpackningar. Vi anser att det är rimligt att Sverige utgår från ståndpunkten att den som ansluter sig till retursystemet redan betalar Returpack för att vidta åtgärder inom det utökade producentansvaret. Ytterligare krav på producenten bidrar i mycket låg grad till miljönyttan.

Förslag till förordning om nedskräpningsavgifter

Jordbruksverket avstyrker förslaget att plastflaskor som är anslutna till retursystem även ska omfattas av förslaget till förordning om nedskräpningsavgifter (nedskräpningsförordningen). Vi anser att dryckesproducenter som är anslutna till retursystemet uppfyller kraven om utökad producentansvar enligt art 8.2. i engångsplastdirektivet.

Producenterna betalar en avgift för varje plastflaska och bör inte åläggas ytterligare administrativa eller ekonomiska krav.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

Returpack vidtar flera medvetandehöjande åtgärder för att öka pantandet och sprida information om retursystemets miljövinster. Returpack är även delaktiga eller drivande i initiativ för att minska nedskräpning. Håll Sverige Rent och #Städamera är goda exempel på detta. Att det finns ett funktionellt system för insamling, inbegripet infrastruktur och drift av systemet samt påföljande transport och behandling av avfallet är odiskutabelt. Att det finns goda möjligheter över hela Sverige att lämna sin pantflaska till insamlingssystemet måste kunna ses som en del i producentansvaret.

Om regeringen inte delar Jordbruksverkets syn bör det vara möjligt för en producent att erlägga avgiften till Naturvårdsverket utan att det krävs ytterligare ett register, en avrapportering och administrativa avgifter så som föreslås.

Förslag om ändring av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar

Tillhandahållande av insamlingskärl

Jordbruksverket avstyrker förslaget att ett retursystem ska tillhandahålla insamlingskärl.

I promemorian förs ett resonemang om att en producent med förpackningar som omfattas av kravet på att ingå i ett retursystem inte omfattas av krav på tillhandahållande av ett insamlingssystem. Därför föreslås att ett retursystem kostnadsfritt ska tillhandahålla kärl för insamling av plastflaskor och metallburkar på platser utomhus där många människor normalt vistas och kommunen har renhållningsansvar.

Jordbruksverket vill erinra om att enligt 15 kap. 16 § miljöbalken så avser bemyndigandet som ligger till grund för retursystems-förordningen en föreskriftsrätt för just ett insamlingssystem. Att det delvis är olika krav på retursystemet och andra insamlingssystem ligger i sakens natur då det utgår en pant vid återlämnandet av dryckesförpackningar. Pantautomater finns över hela landet och fler kommuner har även ytterligare insamlingskärl avsedda för pantförpackningar.

Naturligtvis ser Jordbruksverket fördelar med fler insamlingskärl på platser där många människor vistas och fler kärl kan minska nedskräpning. Vid skräpmätningen utgjorde plastflaskor 0,1 procent av det plastskräp som föreslås omfattas av den nya förordningen om nedskräpningsavgifter.

Att utifrån dessa förutsättningar lagstifta om att retursystemet kostnadsfritt ska tillhandahålla insamlingskärl på platser utomhus, om många människor normalt vistas där och om kommunen har renhållningsansvar enligt renhållningslagen, anser vi är oproportionerligt. De enda volymbegränsningarna i denna skyldighet är ”skälig utifrån omständigheten på platsen”, och ”som behövs för att motverka nedskräpning och främja materialåtervinning”. Med över 2 000 tätorter och 2 500

badplatser i landet för att nämna några exempel där människor normalt vistas kan det snabbt bli stora mängder och tillhörande kostnader. Vi anser inte att det är ett rimligt krav.

Istället för de föreslagna 10 b § och 10 c § så anser vi att det är tillräckligt att det i retursystems-förordningen införs en bestämmelse som upplyser om målen för minskad nedskräpning (dvs. 25 a § och 25 b § förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar). En sådan bestämmelse utformas lämpligen som 11 § retursystems-förordningen som upplyser om att mål för materialutnyttjande finns i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar.

Genom den föreslagna 25 b § åläggs retursystemet ett ansvar att bidra till mål för att minska nedskräpning men utan närmare specificering om tillvägagångssättet.

Undantagen för vissa drycker

Jordbruksverket tillstyrker förslaget att ta bort undantaget från 2023 så att all dryck, inte endast konsumtionsfärdig, samt dryck som innehåller grönsaks-, frukt- eller bärjuice i flaskor och burkar ska omfattas av retursystemet för att få säljas på den svenska marknaden. Vi tillstyrker också att dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter framöver ska omfattas av ett retursystem och att det kravet inte börjar gälla förrän 2029.

Förslag om ändring av förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Jordbruksverket noterar tyvärr att promemorian inte föreslår ändringar av avgiften för den som ansluter sig till retursystemet. Vi lyfte behovet av en sådan översyn redan 2015. Förslagen i promemorian medför istället ytterligare kostnader för producenterna, exempelvis nedskräpningsavgiften.

För mindre producenter och importörer medför en årsavgift på 10 000 kronor per kalenderår en oproportionerlig kostnad. Vi har dels sett en ökning av mikrobryggerier i landet, dels finns företag som vill testa nya produkter på den svenska marknaden och som avstår på grund av avgiften. Det är inte osannolikt att andra producenter kommer hamna i en liknande situation när undantagen tas bort och fler drycker kommer att ingå i retursystemet.

I skrivelsen från 2015 föreslog Jordbruksverket sex olika avgiftsnivåer vilket borde kunna minskas till åtminstone fyra. Nivåerna bör utgå från förväntad försäljning i antal förpackningar under ett år. Vi föreslog också att avgiftssystemet hanteras med preliminära och definitiva avgifter utifrån förväntad försäljning och utfall. Vi ser nu att det är onödigt administrativt betungande och kan ersättas med en bestämmelse om att avgiften justeras innevarande år om föregående års förväntade försäljning skiljer sig åt.

Man kan anta att det blir en ökning av anslutna företag när undantaget i 2 § ändras så att grönsaks-, frukt- eller bärjuice ska ingå, men det är i dagsläget inte känt till vilken grad. Det är därför svårt att bedöma hur höga avgifter som är lämpliga. Den totala årliga avgiftsintäkten till Jordbruksverket bör vara i nivå med dagens.

För en mer flexibel hantering är ett förslag att ge Jordbruksverket föreskriftsrätt för avgifterna och dess utformning så att anslutningsavgiften kan ändras utifrån anslutningsgrad och årlig totalsumma. Ska avgifterna även fortsättningsvis regleras i förordningen så vill vi poängtera att nivåerna kan behöva justeras allteftersom vi ser antalet anslutna företag.

Det är även av stor vikt att den som ansluter sig till retursystemet ska betala en årsavgift från det datum som den blir godkänd av Returpack, det vill säga kalenderåret ska inte vara styrande som det är nu. En producent ska kunna ansluta sig till retursystemet i november utan att behöva betala årsavgift både då och i januari. Överföringen från Returpack till Jordbruksverket kan däremot med fördel ske per kalenderår.

I promemorian resoneras att fler producenter anslutna till systemet innebär ett utökat behov av tillsyn och därmed en ökad arbetsbörda för tillsynsmyndigheten. Det finns dock inte ett linjärt samband eftersom tillsyn utförs i de olika försäljningsleden, inte i produktionen. Antalet tillsynsobjekt förväntas således endast bli marginellt fler även om antalet anslutna producenter eller produkter ökar när undantaget tas bort.

Slutligen noterar vi att efter årsskiftet ska förpackningsproducenter betala 500 kronor per kalenderår för Naturvårdsverkets tillsyn i fråga om förpackningsförordningen enligt 7 kap. 8 i) förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. I förslag om ändring av samma förordning höjs avgiften till 1 000 kronor. Flaskor och burkar som ingår i retursystemet är undantagna från flera bestämmelser i förpackningsförordningen men vi ser inte ett undantag för tillsyn enligt samma förordning. Jordbruksverket utgår från att avsikten inte var att producenter som är anslutna till retursystemet ska betala avgift för tillsyn enligt förpackningsförordningen utöver den anslutningsavgift som betalas för Jordbruksverkets tillsyn. Vi anser att producenter av dryckesförpackningar som är anslutna till retursystemet uttryckligen ska undantas avgift för tillsyn enligt förpackningsförordningen.

Förslag om ändring av miljötillsynsförordningen (2011:13)

Jordbruksverket vill erinra om skrivelsen Förslag till förtydliganden i fördelningen av tillsynsansvaret över retursystemet för plastflaskor och metallburkar som Jordbruksverket skickade till Regeringskansliet den 19 november 2020. Skrivelsen

innehåller förslag om förtydligande av Jordbruksverkets respektive kommunernas ansvar för tillsyn av retursystemsförordningen.

Förslag om ändring av miljöbalken

Jordbruksverket ser fördelar med att behålla 15 kap. 16 § miljöbalken men vi instämmer i att vissa bemyndiganden bör strykas.

Jordbruksverket noterar att alla specifika hänvisningar till retursystem och dryckesförpackningar som idag finns i 16 § föreslås tas bort. Idag regleras bemyndigande för regeringen att föreskriva om utformning av insamlingssystem för förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall. Enligt förslaget gäller föreskriftbemyndiganden istället en skyldighet för producenten att inrätta ett system för att säkerställa skyldigheter enligt balken etc., för att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering. Anslutning till, och drift av detta system ska ske till en producentansvarsorganisation. Inga av dessa begrepp finns i retursystemsförordningen idag och föreslås inte heller att införas i den förordningen.

Jordbruksverket vill poängtera att flera kommuner anser att det råder tveksamheter om deras tillsynsansvar för retursystemsförordningen. Tillsynen syftar främst till kontroll av att förpackningar med dryck till försäljning hos detaljister, grossister och importörer är anslutna till retursystemet om de inte är undantagna kravet. Då tillsynen utförs på en livsmedelsprodukt finns det inte en helt uppenbar koppling till att syftet med tillsynen i grunden handlar om en avfallsfråga. Vi kan förstå strävan efter att inte ha separata bemyndiganden i 15 kap. för olika avfallshanteringsystem, men utan något omnämnande av retursystem generellt och retursystemet för flaskor och burkar specifikt, i 15 kap. blir detta än mer otydligt. Jordbruksverket förordar att 16 § får stå kvar men instämmer i att punkterna 4-6 inte tjänar något syfte och bör strykas.

I detta ärende har ställföreträdande generaldirektören Jan Cedervärn beslutat. Heléne Ström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Swahnberg, Rikhard Dahl, Mona Strandmark och Stina Fritjofsson deltagit.

Jan Cedervärn

Heléne Ström

Yttrandet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter

Kopia till:
Näringsdepartementet